

## บทที่ 9

# ผลสรุปจากการวิจัยและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

งานวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาลักษณะการเป็นเจ้าของในธุรกิจขนาดใหญ่ของประเทศไทย โดยพยายามศึกษาว่าในธุรกิจขนาดใหญ่ที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจของไทยนั้น มีลักษณะการเป็นเจ้าของและลักษณะการเกาะกลุ่มทางธุรกิจกันอย่างไร เพื่อที่จะดูว่าในธุรกิจที่สำคัญต่าง ๆ เหล่านี้มีลักษณะการกระจุกตัวหรือมีการผูกขาดมากน้อยแค่ไหน กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มีรูปแบบในการบริหารและการขยายตัวอย่างไร และธุรกิจการเงินมีบทบาทในการขยายอำนาจของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่อย่างไร รวมตลอดถึงการพิจารณาว่าธุรกิจต่างชาติเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจไทยหรือไม่

จากผลของการวิจัยทำให้ได้ข้อสรุป และข้อเสนอแนะทางนโยบายโดยย่อ ดังนี้

### 9.1 ผลสรุปจากการวิจัย

จากการวิเคราะห์และวิจัยจากข้อมูลต่าง ๆ เท่าที่พอจะรวบรวมได้นั้นทำให้ได้ข้อสรุปโดยย่อเกี่ยวกับลักษณะและพฤติกรรมของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยดังนี้

1. เมื่อพิจารณาลักษณะบทบาทและอิทธิพลของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจของไทยนั้น พบว่าภาคธุรกิจการเงินเป็นส่วนที่มีบทบาทและอำนาจมากที่สุดในการจัดสรรการใช้เงินทุนหรือการใช้ทรัพยากรของสังคม และการส่งเสริมการขยายตัวของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่รวมตลอดถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจ ภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญรองลงมาได้แก่ธุรกิจการส่งออก การนำเข้า และอุตสาหกรรม สำหรับภาคเกษตรกรรมแม้ว่าจะเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีประชาชนเกี่ยวข้องมากที่สุด และเป็นภาคการผลิตขั้นพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจก็ตาม แต่ก็มีบทบาทในการควบคุมและกำหนดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจน้อยมาก

2. จากการวิเคราะห์ลักษณะการกระจุกตัวทางธุรกิจ และการเป็นเจ้าของในธุรกิจที่สำคัญต่าง ๆ พบว่า ลักษณะการเป็นเจ้าของในบริษัทของกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ จะอยู่ในมือของคนเพียงกลุ่มน้อย กล่าวคือการถือหุ้นในบริษัทต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นการถือหุ้นอยู่ในกลุ่มของเครือญาติและคนเพียงกลุ่มน้อย สำหรับการวิเคราะห์การกระจุกตัวในธุรกิจต่าง ๆ ก็พบว่ามีกระจุกตัวในระดับที่สูง เช่น ในธุรกิจการเงินพบว่าทรัพย์สินของธุรกิจการเงินประมาณสามในสี่อยู่ในการควบคุมของกลุ่มธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่เพียงห้ากลุ่ม และอัตราการกระจุกตัวทางธุรกิจก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ในธุรกิจการส่งออกพบว่าในสินค้าขาออกที่สำคัญ เช่น ดิบบุก ยาง น้ำตาล และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมีการกระจุกตัวหรือการผูกขาดในการส่งออกสูงมาก สำหรับการส่งออกของสินค้าอื่น ๆ เช่น ข้าว ข้าวโพด และสิ่งทอ ก็มีลักษณะการกระจุกตัวในการส่งออกที่ค่อนข้างสูง สำหรับอุตสาหกรรมในการผลิตสินค้าที่สำคัญต่าง ๆ เช่น น้ำมัน การถลุงดิบบุก ปูนซีเมนต์ ปุ๋ยเคมี การประกอบรถยนต์ และเหล็กเส้นที่มีการกระจุกตัวทางธุรกิจที่สูงมาก ส่วนอุตสาหกรรมอื่น ๆ ก็มีการกระจุกตัวทางธุรกิจสูงเช่นเดียวกัน

3. เมื่อพิจารณาดังบทบาทของธุรกิจต่างชาติในรูปของบริษัทต่างชาติ และบริษัทที่เป็นการร่วมทุนระหว่างคนไทยกับชาวต่างชาติ พบว่า บริษัทต่างชาติเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจไทยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรมปรากฏว่าอุตสาหกรรมที่สำคัญต่าง ๆ เช่นการถลุงดิบบุก การกลั่นน้ำมัน การผลิตยางรถยนต์ การประกอบรถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนใหญ่จะอยู่ภายในควบคุมของบริษัทต่างชาติ จากการพิจารณาดังบทบาทของบริษัทต่างชาติ และลักษณะการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศที่เป็นอยู่ในปัจจุบันพอจะสรุปได้ว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพา ต่างประเทศมากทั้งในทางการเงินและการค้า และลักษณะความจำเป็นในการพึ่งพาก็มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นโดยตลอด

4. จากการศึกษาลักษณะการขยายตัวของกลุ่มธุรกิจที่สำคัญต่าง ๆ พบว่าธุรกิจการเงินมีส่วนช่วยส่งเสริมการขยายตัวของกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ อย่างมาก กลุ่มธุรกิจที่สำคัญต่าง ๆ จะมีธนาคารพาณิชย์ หรือบริษัทเงินทุนในกลุ่มของตน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการระดมเงินทุนสำหรับกลุ่มธุรกิจของตน เมื่อพิจารณาดังทรัพย์สินทางธุรกิจที่อยู่ในการควบคุมของธุรกิจขนาดใหญ่ และ

ขนาดกลาง ซึ่งมีมูลค่ารวมกันประมาณห้าแสนล้านบาทนั้น ประมาณร้อยละ 90 เป็นทรัพย์สินที่อยู่ในการควบคุมของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เพียง 30 กลุ่มเท่านั้น ในจำนวนทรัพย์สินดังกล่าวนี้ประมาณร้อยละ 70 อยู่ในการควบคุมของกลุ่มธนาคารพาณิชย์และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เพียง 12 กลุ่มเท่านั้น จากข้อมูลดังกล่าวเป็นสิ่งที่ยืนยันได้อย่างหนักแน่นว่า ในระบบเศรษฐกิจของไทยนั้นมีการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่สูงมาก และธุรกิจการเงินก็มีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการผูกขาดในทางเศรษฐกิจ

5. จากการศึกษาลักษณะการขยายตัวของกลุ่มธุรกิจ และการผูกขาดในธุรกิจต่าง ๆ พบว่านโยบายของรัฐบาลได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการขยายตัว และการผูกขาดของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ นโยบายการส่งเสริมการลงทุน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้ใช้ในตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีส่วนอย่างสำคัญในการส่งเสริมการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย ธุรกิจขนาดใหญ่จะได้รับการช่วยเหลือและส่งเสริมจากรัฐบาลมากกว่าธุรกิจขนาดเล็ก เช่น ในการส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลจะให้การช่วยเหลือและการคุ้มครองอย่างมากมายแก่ธุรกิจที่ลงทุน ซึ่งเท่ากับเป็นการให้การผูกขาดโดยปริยายนั่นเอง ในบางอุตสาหกรรมรัฐบาลจะจัดขบวนการแข่งขันโดยไม่ยอมให้มีผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาแข่งขันด้วย เช่น ในอุตสาหกรรมการผลิตปูนซีเมนต์ในช่วงก่อนปี 2516 เป็นต้น ในธุรกิจธนาคารพาณิชย์รัฐบาลไม่ยอมให้มีการตั้งธนาคารแห่งใหม่ แต่ให้ขยายธุรกิจโดยการเปิดสาขาของธนาคารแทน นโยบายและข้อกำหนดต่าง ๆ ของรัฐบาลส่วนมากจะออกมาในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการผูกขาดและส่งเสริมการขยายอำนาจของธุรกิจขนาดใหญ่ แต่ในขณะเดียวกันนโยบายและมาตรการที่ออกมาเพื่อป้องกันการผูกขาด และพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ก็มักจะไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

6. เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของระบบเศรษฐกิจที่เราใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็จำเป็นจะต้องยอมรับว่าการกระจุกตัวหรือการผูกขาดทางธุรกิจย่อมจะต้องเกิดขึ้นเป็นธรรมดา และลักษณะการผูกขาดก็มักจะเจริญเติบโตควบคู่ไปกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณากันสำหรับประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีหรือแบบทุนนิยมก็คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้การทำงานของกลไกในระบบเศรษฐกิจ สามารถตอบสนองผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมได้ หรือสามารถทำให้คนส่วนใหญ่อยู่ได้ดีตามสมควร และทำให้การเปลี่ยนแปลงภายในสังคมนั้นเป็นไปได้อย่างมีเสถียรภาพด้วย

## 9.2 ข้อเสนอแนะทางนโยบายบางประการ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะ การผูกขาดทางเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้กล่าวแล้ว จะพบว่าการควบคุมการใช้เงินทุนของระบบเศรษฐกิจ และการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ได้มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในการพิจารณาเพื่อแก้ปัญหาสังคมเศรษฐกิจของประเทศ เราจึงจำเป็นต้องหันมาสำรวจการทำงานส่วนที่บกพร่องของระบบเศรษฐกิจ และกำหนดแนวทางที่ถูกต้องในการแก้ปัญหาสำหรับข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย เกี่ยวกับการแก้ปัญหา นั้น พอจะแยกออกเป็นสองส่วนด้วยกันคือ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม และการกำกับการทำงานของกลไกในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

### 9.1.2 แนวนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยส่วนรวม

ในการพิจารณาแก้ปัญหาสังคมเศรษฐกิจของประเทศนั้น เราจำเป็นจะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบของระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยร่วมการแก้ปัญหาในทุกส่วน จะต้องทำงานอย่างประสานและต่อเนื่องกัน จะมาแก้ปัญหาแต่เพียงจุดใดจุดหนึ่งไม่ได้ ดังนั้นในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ เราจึงต้องเริ่มต้นด้วยการสำรวจแนวนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยส่วนรวม ซึ่งในขั้นข้อเสนอแนะแนวนโยบายที่เราจะต้องพิจารณากันอย่างจริงจังอย่างน้อย สามประการด้วยกัน

1. จะต้องมีการกำหนดจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศที่ชัดเจน และต้องพยายามปฏิบัติให้ได้ตามจุดมุ่งหมายหลักที่กำหนดเอาไว้ สำหรับจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจนั้น มีควรเน้นหนักที่การพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นจะต้องเน้นการพัฒนาเพื่อให้ประชาชนทุกคนอยู่ได้ กล่าวคือ อย่างน้อยที่สุดควรอยู่ในสภาพพออยู่พอกิน และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนี้จะต้องพยายามให้การพัฒนาในส่วนต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีคุณภาพ และสามารถพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุด

2. ในการพิจารณาการกำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาของประเทศไทย โดยส่วนรวมนั้น จะต้องทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างชนบท และเมืองที่เป็นศูนย์ในการควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของประเทศกับโลกภายนอก จะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาคเศรษฐกิจส่วนต่าง ๆ ภายในประเทศมีการได้เปรียบเสียเปรียบและก่อให้เกิดการผูกขาดในทางเศรษฐกิจอย่างไร และในการติดต่อกำขายกับต่างประเทศนั้นมีส่วนก่อให้เกิดปัญหาภายในระบบเศรษฐกิจไทยอย่างไร และเราควรจะกำหนดนโยบายการติดต่อกำขายกับต่างประเทศอย่างไร จึงจะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจภายในมากที่สุด การมีความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับความสัมพันธ์และการทำงานต่าง ๆ ของกลไกเศรษฐกิจจะช่วยให้การกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาได้ถูกต้องมากขึ้น ถ้าหากเราวางแผนการแก้ปัญหาโดยมิได้ทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ภายในประเทศ กับปัญหาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับโลกภายนอกแล้ว เราจะไม่มีความแก้ปัญหาของเราได้เลย

3. ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ นี้ประเทศจำเป็นต้องมีเสถียรภาพทางการเมืองและเมืองค้ำกรที่สนับสนุนในการแก้ไข การเมืองค้ำกรทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้การแก้ปัญหาได้ดั่งใจอย่างใดก็ตาม ในบรรดาองค์การที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการแก้ปัญหาคือ กลไกอำนาจรัฐ การแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะไม่สามารถทำได้โดยราบรื่นหรือประสบความสำเร็จได้ ถ้ากลไกอำนาจรัฐขาดจิตสำนึกและขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้นปัญหาการทำงานของกลไกอำนาจรัฐจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดผลของการใช้นโยบายและมาตรการในการแก้ปัญหาต่าง ๆ

### 9.2.2 การกำกับการทำงานของกลไกในระบบเศรษฐกิจ

ในระบบเศรษฐกิจที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ใช้การทำงานของภาคเศรษฐกิจเอกชนเป็นหลัก กลุ่มธุรกิจเอกชนมีบทบาทและอิทธิพลอย่างมากในการควบคุมภาวะเศรษฐกิจ และลักษณะชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ออกมาในลักษณะต่าง ๆ ย่อมจะขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบต่อสังคม และประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่มธุรกิจเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การมีความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจนั้นมิได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ แต่จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้ประกอบการธุรกิจมีจิตสำนึกที่ถูกต้องต่อสังคมส่วนรวม และรัฐมีมาตร

การที่จะกำกับหรือควบคุมให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม ดังนั้น การที่จะให้การทำงานของระบบเศรษฐกิจสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมได้ดังนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย อย่างไรก็ตาม การเกี่ยวข้องของรัฐบาลในขั้นนี้ได้หมายความว่า รัฐบาลจะต้องลงมือไปประกอบธุรกิจเองหรือทำการควบคุมธุรกิจอย่างเคร่งครัด แต่หน้าที่สำคัญของรัฐควรจะทำคือการกำกับให้การทำงานของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ให้อยู่ในกรอบที่เป็นผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม และคอยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่มีความอ่อนแอในทางเศรษฐกิจ

สำหรับมาตรการในการกำกับการทำงานของกลไกเศรษฐกิจ และการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลนั้นพอจะสรุปได้โดยย่อดังนี้

1. การกำกับและการควบคุมการทำงานของสถาบันการเงิน สถาบันการเงินเป็นหัวใจในการควบคุมเศรษฐกิจของประเทศ ธุรกิจการเงินมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น การกำกับและการควบคุมเพื่อให้ธุรกิจการเงินปล่อยสินเชื่อในทิศทางที่ถูกต้องจะเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับการทำงานของสถาบันการเงินก็ได้ให้ความสนใจในด้านนี้มากขึ้น แต่ขั้นตอนในการทำงานจำต้องเร่งรัดให้เร็วขึ้น พยายามให้สถาบันการเงินมีความเป็นกลางในทางเศรษฐกิจให้ได้มากที่สุด นอกจากนี้ ก็จำเป็นต้องหาทางป้องกันมิให้เงินออมไหลออกนอกระบบ และเงินหนี้ออกไปนอกประเทศด้วย

2. การแบ่งแยกระหว่างผู้เป็นเจ้าของกับผู้บริหารธุรกิจออกจากกัน โดยทั่วไปมีความเชื่อว่า การแบ่งแยกขาดจากกันระหว่างผู้เป็นเจ้าของกับผู้บริหารธุรกิจจะช่วยให้การบริหารธุรกิจเป็นไปในทางที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมมากขึ้น เนื่องจากผู้บริหารธุรกิจมิได้เป็นเจ้าของ ถ้าไรที่เกิดจากการทำงานมิได้เป็นของตน ดังนั้น ผู้บริหารธุรกิจจึงไม่มีความจำเป็นจะต้องแสวงหากำไรสูงสุดโดยการเอารัดเอาเปรียบประชาชน แต่ผู้บริหารธุรกิจจะบริหารงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของ ผลประโยชน์ของตนเอง และผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้วย

สำหรับตำแหน่งการบริหารงานในระดับสูงของธุรกิจที่สำคัญต่าง ๆ เช่น ธุรกิจการเงิน และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ควรจะได้มีกำหนดให้มีการแบ่งแยกระหว่างผู้บริหารและผู้เป็นเจ้าของ

กิจการออกจากกัน ผู้ที่จะเขาเป็นผู้บริหารธุรกิจจะต้องเป็นนักบริหารโดยอาชีพที่มีประสบการณ์และมีจรรยาบรรณที่ผ่านการยอมรับของสถาบันที่เป็นกลางทางวิชาชีพเป็นผู้ควบคุม

การใช้มาตรการเช่นว่านี้ นอกจากจะช่วยให้ธุรกิจขนาดใหญ่ประกอบธุรกิจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมมากขึ้นแล้ว ยังจะช่วยให้ผู้บริหารที่มีความสามารถมีโอกาสเลื่อนตำแหน่งหรือฐานะทางการงานมากขึ้นด้วย ซึ่งจะช่วยทำให้การปรับตัวทางสังคมเป็นไปได้ด้วยดี

3. การกระจายความเป็นเจ้าของในธุรกิจที่สำคัญ ลักษณะการเป็นเจ้าของในธุรกิจมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการแบ่งแยกการบริหารออกจากผู้ถือหุ้น และความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ โดยทั่วไปเชื่อว่าบริษัทมหาชนจะมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าบริษัทในครอบครัว เนื่องจากลักษณะของบริษัทมหาชนจะมีผู้ถือหุ้นเป็นจำนวนมาก ไม่มีคนหนึ่งคนใดหรือครอบครัวหนึ่งครอบครัวใดสามารถควบคุมการบริหารของบริษัทไว้ได้ การบริหารบริษัทจะทำโดยผู้ที่มาชีพทางการบริหาร ดังนั้น มาตรการในการบังคับให้ธุรกิจที่สำคัญกระจายการถือหุ้นจึงเป็นมาตรการอันหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหานี้

สำหรับกฎหมายควบคุมธุรกิจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีการกำหนดให้มีการกระจายการถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เช่น กำหนดให้บุคคลในครอบครัวถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของหุ้นทั้งหมดที่ออกจำหน่ายเป็นต้น อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ใช้อยู่นี้ไม่สามารถป้องกันการควบคุมการบริหารของธนาคารโดยบุคคลในครอบครัวได้ ทั้งนี้เพราะว่าผู้ควบคุมธนาคารอยู่เดิมสามารถกระจายหุ้นให้แก่ผู้ที่ใกล้ชิด และบริษัทในเครือของตนได้ ซึ่งโดยปกติแล้วการถือหุ้นไว้ประมาณหนึ่งในสามของหุ้นทั้งหมดก็มักจะสามารถควบคุมการบริหารในธนาคารนั้นได้ ดังนั้น ในธุรกิจที่สำคัญมาก เช่น ธนาคารพาณิชย์ นอกจากจะใช้มาตรการกระจายการถือหุ้นแล้ว ควรจะใช้มาตรการแบ่งแยกผู้บริหารและการถือหุ้นออกจากกันควบคู่กันไปด้วย

4. การกำหนดอัตราส่วนระหว่างหนี้สินต่อทุนของธุรกิจที่สำคัญ มาตรการอีกอันหนึ่งที่จะช่วยบังคับให้มีการกระจายการถือหุ้นของธุรกิจได้แก่ การกำหนดอัตราส่วนระหว่างหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้นหรือทุนของธุรกิจอย่างเหมาะสมจะเป็นการบังคับให้บริษัทต่าง ๆ ขยายกิจการโดยการขายหุ้นมากกว่าการกู้ยืมเงิน จะทำให้ความจำเป็นในการพึ่งพาธนาคารพาณิชย์ของธุรกิจมีน้อยลง มาตรการนี้นอกจากจะช่วยบังคับให้มีการกระจายการถือหุ้นแล้ว ยังช่วยให้รัฐบาลเก็บภาษีเงิน

ได้นิติบุคคลได้มากขึ้นด้วย เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันธุรกิจขนาดใหญ่มักจะทำธุรกิจโดยการถือหุ้นมากกว่าการเพิ่มทุน ทำให้รายจ่ายในเรื่องดอกเบี้ยของธุรกิจมีมาก ถ้าไรของธุรกิจจะมีน้อยและทำให้เสียภาษีน้อย และทำให้อิทธิพลของธนาคารพาณิชย์ที่มีต่อธุรกิจต่าง ๆ มีมากด้วย เนื่องจากความจำเป็นในการพึ่งธนาคารมีอยู่มาก

อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราส่วนระหว่างหนี้สินต่อทุนของธุรกิจนี้ ควรทำผ่านทาง การควบคุมการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่ธุรกิจที่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนของกิจการเกินกว่าอัตราส่วนที่กำหนดไว้

สำหรับอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนผู้ถือหุ้น หรือต่อทุนของธุรกิจนั้นควรจะกำหนดตามความเหมาะสมของธุรกิจแต่ละประเภท แต่โดยทั่วไปแล้วไม่ควรเกินกว่าอัตราส่วนห้าต่อหนึ่ง นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องพยายามส่งเสริมให้ประชาชนลงทุนหรือออมทรัพย์โดยการซื้อหุ้นมากขึ้นด้วย

5. การกำกับและการควบคุมธุรกิจต่างชาติ ในปัจจุบันบริษัทต่างชาติเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจของไทยมากขึ้น ถึงแม้เราต้องการพึ่งการลงทุนและการพัฒนาความรู้การผลิตจากการลงทุนของต่างประเทศก็ตาม แต่เราจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายและมาตรการอย่างรอบคอบเพื่อกำกับหรือควบคุมการประกอบธุรกิจของบริษัทต่างชาติเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศได้มากที่สุด การปล่อยให้ต่างประเทศเข้ามาประกอบธุรกิจโดยปราศจากนโยบายหรือมาตรการที่จะกำกับการทำงานของบริษัทต่างชาติอย่างได้ผลนั้น ในระยะยาวแล้วย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียได้มากกว่าผลดีที่ประเทศจะได้รับในระยะสั้น

6. การสร้างระบบการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจในทางเศรษฐกิจ การที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมได้ดีที่สุดนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการทำงานและความรับผิดชอบต่อสังคมของหน่วยธุรกิจต่าง ๆ แล้ว ยังจะต้องขึ้นอยู่กับระบบการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจภายในระบบเศรษฐกิจนั้นด้วย ถ้าหากภายในระบบเศรษฐกิจนั้นมีการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจที่ดีพอ กลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนทุกกลุ่มจะได้รับผลประโยชน์ที่ค่อนข้างจะเสมอภาคกัน การเอาัดเอาเปรียบจะมีไม่มากนัก ในทางตรงกันข้าม ถ้าภายในระบบเศรษฐกิจขาดระบบการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจแล้ว การผูกขาดและการเอาัดเอาเปรียบจะเกิดขึ้นได้มาก และทำให้เกิดปัญหาการขัดแย้งภายในสังคมได้ง่าย ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นจะต้อง



พยายามสร้างระบบการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจให้เกิดขึ้น โดยพยายามให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีอำนาจการต่อรองที่ทัดเทียมกัน กลุ่มที่มีความอ่อนแอในทางเศรษฐกิจควรจะได้รับช่วยเหลือ และคุ้มครองจากรัฐบาล

7. มีหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการกำกับหรือควบคุมการทำงานของธุรกิจ การแก้ปัญหาต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องมีหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมหรือการกำกับการทำงานของธุรกิจ การมีหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อคอยดูแลและติดตามการทำงานของธุรกิจนั้นจะช่วยให้ธุรกิจต่าง ๆ จะต้องประกอบธุรกิจภายในกรอบที่กำหนดไว้ จะทำให้ธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ความจำเป็นในการเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงการทำงานของธุรกิจโดยรัฐบาลมีน้อยลง

การกำหนดแนวทางหรือนโยบายในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ จะล้มเหลวหมด ถ้าหากกลไกหรือหน่วยงานของรัฐเป็นกลไกที่ไร้ประสิทธิภาพและไร้จิตสำนึกในการทำงาน ดังนั้น ปัญหาเรื่องกลไกการทำงานของรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบ

### 9.3 ความลงท้าย

ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลจำเป็นจะต้องเป็นตัวนำที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองไปสู่เป้าหมายที่เราต้องการ กล่าวคือทำให้สังคมไทยสามารถเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพ และประชาชนทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข ภายในระบบสังคมเช่นว่านั้น จักต้องประกอบด้วยหลักการขั้นพื้นฐานอย่างน้อยสามประการดังนี้

**ประการแรก** เป้าหมายอันสูงสุดทางสังคมเศรษฐกิจที่เราจำต้องทำให้ได้คือ การปรับแนวทางการพัฒนาและการทำงานของกลไกในระบบเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนทุกคนอยู่ได้ และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แนวพัฒนาทางเศรษฐกิจควรจะเน้นการพึ่งตนเองและพัฒนาความเจริญเติบโตควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ ในขั้นแรกควรจะเน้นให้ทุกคนสามารถที่จะมีชีวิตอยู่ได้อย่างพออยู่พอกิน มากกว่าที่จะเน้นการอยู่ดีกินดีซึ่งไม่มีทางทำได้ อย่างไรก็ตาม ระดับความพออยู่พอกินของประชาชนจะสามารถยกระดับให้ดีขึ้นได้เมื่อเราสามารถพัฒนาระบบการผลิต

และการแจกจ่ายของเราได้ดีขึ้น เมื่อเราสามารถทำให้ประชาชนของเราอยู่พอกิน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินก็ย่อมจะเกิดขึ้นโดยไม่ยากนัก

**ประการที่สอง** การพัฒนาสังคมเศรษฐกิจ จำเป็นจะต้องดำเนินควบคู่กันไปกับการพัฒนาทางการเมือง การมีสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ความรับผิดชอบของประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับระบบสังคมที่มีเสถียรภาพ อย่างไรก็ตาม สิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจจะต้องยอมถูกจำกัดในบางครั้ง เพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม แต่มิใช่จำกัดสิทธิเสรีภาพของคนส่วนใหญ่เพื่อผลประโยชน์ของคนเพียงกลุ่มน้อย

**ประการที่สาม** การที่จะให้ระบบของสังคมไทยสามารถเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพนั้น จำเป็นจะต้องพัฒนากลไกของระบบทั้งในทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองให้ สามารถปรับตัวได้ตามปัจจัยทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองที่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา เช่น จำเป็นจะต้องจัดระบบเพื่อให้ประชาชนไปโดยทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างแท้จริง

ถ้าเราต้องการให้ระบบสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันสามารถเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพ เราจำเป็นต้องสร้างหลักการชนพื้นฐานทั้งสามประการให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ภายใต้ความอุดมสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจ และความรู้ความสามารถของคนไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เราสามารถที่จะสร้างระบบสังคมที่เราต้องการได้ ถ้าหากเรามีความตั้งใจจริงที่จะทำและกล้าเผชิญปัญหาที่จะเกิดขึ้น เราจำเป็นต้องยอมรับว่าระบบสังคมเศรษฐกิจของเราที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น มีข้อบกพร่องเป็นอันมากที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยมิชักช้า อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเราไม่ยอมรับถึงความเป็นจริงของปัญหาที่เป็นอยู่ และก็ไม่กล้าที่จะปฏิรูประบบสังคมแล้ว แนวทางของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะทำให้ปัญหาการขัดแย้งต่าง ๆ ภายในสังคมมีมากขึ้น ซึ่งในที่สุดแล้วอาจทำลายระบบของสังคมลงได้