

Roles the State and Public Enterprise Privatization: Universal and Thailand's Phenomenon

Hakuan Choopen

Public Administration Expert and Former Member of the Senate's Committee on Public
Enterprises Budget Review

Received: June 10, 2016

Accepted: September 20, 2017

Abstract

Public enterprises are government's business – oriented organizations which have been managed with the supervision of board of directors instead of bureaucratic system so as to facilitate the management to answer the urgent or flexible needs of people in both national and local levels. In most countries, public enterprises are in the areas of energy, transportation, finance and banking, insurance, and public utilities. Thailand currently has 56 public enterprises under many ministries. All have mainly been established for making incomes, as well as for delivery of services to society. However, public enterprises in many countries have faced financial loss or cost inefficiency. Each country has therefore to solve the problems by adopting such strategies as implementing new forms of management and reviewing strategies to government control or privatization as a final solution. But all the measures are still rather unhelpful due to many unfavorable management conditions as well as poor financial structure of the market in the country

This quantitative study has main objectives of examining and observing the management effectiveness as well as analyzing the approaches of privatization of public enterprise, in countries including Thailand.

Keywords: Public Enterprises, Role of the State, Privatization

บทบาทรัฐกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ปรากฏการณ์สากลและของไทย

ดร. หกวน ชูเพ็ญ

ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐประศาสนศาสตร์ อธิการบดีการพิจารณางบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน วุฒิสภา

ได้รับบทความ: 10 มิถุนายน 2559 ตอบบรรณตีพิมพ์: 20 กันยายน 2560

บทคัดย่อ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรเชิงธุรกิจของรัฐที่บริหารจัดการโดยคณะกรรมการบริหารแทนระบบราชการ รูปแบบการบริหารจัดการดังกล่าวนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว สามารถตัดสินใจเพิ่มหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแนวทางการผลิตรวมทั้งการให้บริการได้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้สามารถสนองตอบความต้องการของสังคมได้ทันเวลาทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ในหลายประเทศจะครอบคลุมถึงหน่วยงานด้านพลังงาน ด้านการขนส่ง ด้านการเงินและธนาคาร ด้านการประกันภัย และด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการทั่วไป ในประเทศไทยในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ รวม 56 แห่ง โดยสังกัดอยู่หลายกระทรวง โดยมีสาเหตุหลักในการจัดตั้ง คือ เพื่อหารายได้เข้ารัฐ และบริการสังคม อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นต้องประสบกับการขาดทุนหรือขาดประสิทธิภาพทางการบริหาร โดยส่วนใหญ่ไม่สามารถจะบริหารให้บรรลุเป้าหมายหลักที่ตั้งไว้ ได้มีความพยายามแก้ไขเริ่มตั้งแต่กำหนดรูปแบบการบริหาร รูปแบบการควบคุมจากภาครัฐไปจนถึงการแปรรูปให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน แต่ก็ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้รัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงได้ทั้งหมด เนื่องจากเงื่อนไขทางการบริหารและโครงสร้างเชิงสถาบันในตลาดการเงินในประเทศ

การศึกษาและนำเสนอในเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบและให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารรัฐวิสาหกิจและแนวทางการให้ภาคเอกชนดำเนินการที่เป็นปรากฏการณ์สากลและของประเทศไทย โดยวิเคราะห์จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ปรากฏจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: รัฐวิสาหกิจ บทบาทรัฐบาล การแปรรูป

บทนำ

ธนาคารโลกได้ให้คำจำกัดความของรัฐวิสาหกิจว่า “เป็นวิสาหกิจที่รัฐตั้งขึ้นเพื่อจัดหาสินค้าและบริการเฉพาะด้าน โดยต้องบริหารให้มีความโปร่งใสน้อยต้องคุ้มทุน” ในอดีตคำจำกัดความนี้ได้ส่งไปยังประเทศกำลังพัฒนาที่กู้เงินจากธนาคารโลก เพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจของตนซึ่งส่วนใหญ่ไม่ประสบความสำเร็จ (World Bank, 2009)

ในระบอบประชาธิปไตยเสรี ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ในโลก (รวมทั้งรัสเซียและประเทศที่เพิ่งแยกตัวออกมาหลัง ค.ศ. 1990 หรือแม้กระทั่งสาธารณรัฐประชาชนจีนในปัจจุบัน) ยึดถืออยู่ในขณะนี้ นั่นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการจัดหาสินค้าและบริการให้แก่คนในประเทศ ได้แก่ รัฐบาลกับตลาดหรือภาคเอกชน โดยเราเรียกกระบวนการของ 2 องค์กรนี้ร่วมกันในทางเศรษฐกิจว่าระบบเศรษฐกิจแบบผสม ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลกยึดถือระบบเศรษฐกิจแบบนี้ ตัวอย่างในเชิงประจักษ์ก็คือประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ที่เคยเน้นให้รัฐมีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจเกือบสิ้นเชิงได้ก็เปลี่ยนแปลงมาปฏิรูประบบเศรษฐกิจของตน โดยให้ภาคเอกชน เข้าวร่วมมากขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ รองรับด้วย

ในทางปฏิบัตินั้นแม้จะมี 2 องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรทางเศรษฐกิจทำหน้าที่ผลิตสินค้าและจัดหาบริการแล้ว มิได้หมายความว่าทรัพยากรต่าง ๆ จะได้รับการแบ่งสรรไปสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ คือยังไม่สามารถทำให้คนกลุ่มหนึ่งมีฐานะดีขึ้น โดยอีกกลุ่มหนึ่งไม่เสียเปรียบหรือยากจนลงได้ตามหลักอุดมภาพของปาเรโตได้ ประชาชนในหลายต่อหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาจึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามารับผิดชอบในเรื่องสวัสดิการและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น สาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพิ่มขึ้น เพราะสิ่งเหล่านี้ถ้าให้ผู้ประกอบการเอกชนเป็นผู้จัดหาแล้วก็ต้องลงทุนสูงและผลกำไรแก่ผู้บริโภคนั้น จะทำให้ประชาชนผู้บริโภคยิ่งเดือดร้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ของรัฐบาลที่ไม่ดีพอที่จะควบคุมสิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาหลายต่อหลายประเทศประสบอยู่

และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จะก่อให้เกิดโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ พลังงาน การโทรคมนาคม และสื่อสาร การขนส่ง (เรือเดินสมุทร สายการบิน) ฯลฯ ที่รวมเรียกว่าสิ่งที่มีความสำคัญสูงหรืออุตสาหกรรมหลัก (Commanding Heights) นั้น เป็นฐานสำคัญที่จะก่อให้เกิดการผลิตและการจ้างงานในประเทศดำเนินไปได้และได้ทำให้รูปแบบของการสร้างฐานดังกล่าวเพื่อสนับสนุนการผลิตโดยแนวทางนี้ได้รับการยอมรับมากที่สุดในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากผลของสงครามทำให้ประเทศใหญ่ ๆ สูญเสียอาณานิคมไปตามมติของสหประชาชาติ ประเทศเหล่านี้จึงขาดแหล่งวัตถุดิบและตลาดสินค้าที่ตนผลิต ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องวางแผนเศรษฐกิจใหม่นั่นก็คือ บทบาทรัฐต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในการจัดการกิจกรรมเศรษฐกิจ และโดยแนวทางนี้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือกรมให้เป็นองค์กรผู้ดำเนินการในอุตสาหกรรมหลักหรือที่มีความจำเป็นสูง ดังกล่าว ตัวอย่างเช่น กรมประมงไทย (รับผิดชอบเรื่องโทรศัพท์ด้วย) กรมโยธาธิการ (หรือ Ministry of Works ซึ่งในหลายๆ ประเทศ รับผิดชอบเรื่องการประปาด้วย) เป็นต้น

ในกรณีของประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเกือบ 2 ทศวรรตหลังสุดนี้ รัฐวิสาหกิจที่มีเป้าหมายเพื่อหารายได้เข้ารัฐ (เช่น กองสลาก) เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (เช่น ด้านพลังงาน) ด้านการขนส่งซึ่งเป็นกลุ่มที่ถือว่าเป็นวิสาหกิจที่มีความสำคัญสูงนั้น ยังมิได้มีรายงานใดๆ ที่แสดงให้เห็นว่า ได้บริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพสูงเท่าที่ควรจะเป็น เพราะเป็นที่ทราบกันว่าในช่วงหลังสุดนี้ รัฐวิสาหกิจได้กลายเป็น “วิสาหกิจของรัฐบาล” ที่มีการตั้งทั้งประธานกรรมการ กรรมการ และผู้บริหาร จากผู้ที่รัฐบาลสามารถที่จะสั่งได้ ทั่วๆ ที่ท่านเหล่านั้นจะขาดความอาวุโสและขาดประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้องทุกๆ ด้านก็ตาม เมื่อเข้าไปบริหารก็รู้เพียงแต่วิธีการใช้อำนาจบริหารองค์กรไปในทางที่ให้ผลกำไรแก่ธุรกิจของเครือข่ายของบุคคลในรัฐบาลทำให้ “ทุน” ของประเทศที่สะสมมาได้ถูกใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มที่กุมอำนาจการเมืองเป็นหลัก ดังปรากฏว่าในบางรัฐบาลที่ผ่านมาได้มีการอนุมัติให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งขึ้น เงินเดือนพนักงานถึง 23 % ในคราวเดียวและบางแห่งก็ให้โบนัสมากจนน่าตกใจ โดยอ้างว่ามีกำไรแต่ไม่เคยคิดจะส่งเป็นรายได้เข้ารัฐ (World Bank, 2014) ดังนั้น จึงเกิดความจำเป็นที่แต่ละรัฐบาลต้องหาทางปรับปรุงการบริหารให้รัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพหลายๆ แนวทาง รวมทั้งแนวทางการให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนด้วย แต่ยังคงประสบความสำเร็จน้อย เนื่องจากปัญหาเชิงสถาบันและทางปฏิบัติอีกหลายประการด้วย

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะสำรวจและอธิบายถึงสาเหตุการจัดตั้ง ความสัมพันธ์กับรัฐบาล ความจำเป็นต้องแปรรูปให้ภาคเอกชนดำเนินการสำหรับรัฐวิสาหกิจและปัญหาต่าง ๆ ที่ประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทยต้องเผชิญ

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ประวัติและความจำเป็นในการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศต่าง ๆ และประเทศไทย

รัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ ตามความหมายปัจจุบัน ในกรณีประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรปนั้นส่วนใหญ่เกิดจากการโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อขายบริการหารายได้เข้ารัฐหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทำให้เรียกวิสาหกิจเหล่านี้เป็นอุตสาหกรรมหรือกิจการของเอกชนที่ถูกโอนเป็นของชาติ (Nationalized Industries) แต่ตรงกันข้ามรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาด้วยเหตุผลทั้งทางการเมือง ทางอุดมการณ์ และทางเศรษฐกิจ โดยทั่วไปแล้วองค์กรประเภทรัฐวิสาหกิจได้มีการขยายตัวเพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา รัฐวิสาหกิจนั้นยังมีขนาดใหญ่ก็เลยยิ่งแสดงถึงอิทธิพลของรัฐบาลที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาก็อาจได้รับอิทธิพลของอุดมการณ์สังคมนิยมที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นสถานการณ์ซึ่งทำให้เกิดคิดว่ารัฐควรจะควบคุมกิจการที่สำคัญๆ ทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นลัทธิชาตินิยมก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความอยากสร้างอธิปไตยให้กับประเทศภายหลังพ้นจากการเป็นอาณานิคมและลัทธิชาตินิยมนี้เองได้เป็นตัวกระตุ้นประเทศกำลังพัฒนาให้สร้างความรู้สึกที่จะควบคุมเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ด้วยเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งรัฐวิสาหกิจยังถูกตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือการกระจายรายได้ถึงกรณีตัวอย่าง เช่น ช่วยลดราคาสินค้าพื้นฐานต่าง ๆ ที่บริโภคโดยคนจน และรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาอาจจะมุ่งกระจายรายได้โดยใช้ภาษีแบบก้าวหน้าสำหรับกลุ่มที่รวยมาก ส่วนการสร้างกำไรนั้นมิได้เป็นเป้าหมายสำคัญของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

ตามความหมายของธนาคารโลกในปัจจุบันที่พยายามผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนาการบริหารรัฐวิสาหกิจ โดยต้องมีการ

แรงกระตุ้นพื้นฐานอื่นๆแต่มีความสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจก็คือ การลงทุน ซึ่งในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาได้มีปัจจัยที่ทำให้ชะลอในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งก็คือการที่ประเทศเหล่านั้นมีอัตราการออมที่ต่ำมาก ขณะเดียวกันก็มักจะขาดองค์ประกอบในเชิงสถาบัน เป็นต้นว่า การบริหารการคลังที่มีประสิทธิภาพ ส่วนในระบบตลาดก็ได้รับการบริหารจัดการอย่างถูกต้อง นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปมักจะขาดโครงสร้างพื้นฐาน อย่างไรก็ตามแม้ว่ามีปัญหาต่าง ๆ ในการจัดตั้งและบริหารรัฐวิสาหกิจแต่รัฐวิสาหกิจนั้นเองได้กลายเป็นเครื่องมือที่ดีบางอย่าง อาทิ เช่น เป็นเครื่องมือในการต่อต้านไม่ให้เกิดเงินเฟ้อ เป็นเครื่องมือควบคุมมิให้เกิดการผูกขาดในอุตสาหกรรมหลายด้าน ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงมิได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อหารายได้แก่ชาติเท่านั้น แต่ยังถูกตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย (Shirley, 2005)

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา คณะราษฎรได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่มีบทบาทที่ควบคุมอำนาจทางการเมือง การทหาร และทรัพยากรทั้งหมดของรัฐและสามารถออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปจัดตั้งวิสาหกิจ และบริษัทกิจการขึ้นจำนวนหนึ่งโดยรัฐบาลเป็นผู้ลงทุนและถือหุ้นรายใหญ่ ซึ่งมีผลทำให้กิจการเหล่านั้นต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานของระบบราชการและข้าราชการมากกว่าจะบริหารเชิงธุรกิจ

การใช้ทรัพยากรทางการเงินของรัฐมาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นนี้ คณะราษฎรได้สร้างรัฐวิสาหกิจสาขาการเงิน อันได้แก่ ธนาคารเอเซีย ธนาคารมณฑล และบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย รัฐวิสาหกิจทางอุตสาหกรรม อันได้แก่ บริษัทข้าวไทย บริษัทประมงไทย บริษัทเดินเรือไทย และบริษัทไทยเดินเรือทะเล ส่วนรัฐวิสาหกิจทางด้านพาณิชยกรรม ได้แก่ บริษัทค้าพืชผลไทยและบริษัทพืชกลกรรม เป็นต้น หลังสงครามโลกครั้งที่สองรัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นอีกหลายแห่งเพื่อจัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (ตามอย่างรูปแบบการจัดหา Service แก่ประชาชนของหลายประเทศในยุโรป) และกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศรวมทั้งเพื่อดำเนินการด้านอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นบริการประชาชนที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและศักยภาพ มีการตรากฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งในปี พ.ศ. 2496 คือ พระราชบัญญัติองค์กรของรัฐบาลเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะได้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นมาหลายแห่งซึ่งมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การเบตเตอร์ องค์กรแก้ว องค์กรกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น (Choopen, 1999)

จากนั้นมาก็มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอีก จนกระทั่งปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่ กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่รวม “บริษัทลูก” หรือ Subsidiaries ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้) รวมทั้งสิ้น 56 แห่ง รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นมากด้วยเหตุผลหลายประการแตกต่างกันไป เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจการคลัง ความมั่นคงของประเทศ ในบางกรณีอาจเป็นเหตุผลที่กล่าวมานี้หลายประการรวมกัน

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

รายชื่อรัฐวิสาหกิจไทยแบ่งตามส่วนราชการที่สังกัดหรือตามกระทรวงเจ้าสังกัดในปัจจุบัน

สำนักนายกรัฐมนตรี

บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กระทรวงกลาโหม

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด องค์การแบดเตอร์ (ยุบตามมติคณะรัฐมนตรี 11 กันยายน พ.ศ. 2550) องค์การพอกหนัง (ยุบตามมติคณะรัฐมนตรี 11 กันยายน พ.ศ. 2550) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

กระทรวงการคลัง

โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานไฟ องค์การสุรา บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม บริษัทนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

การเคหะแห่งชาติ สำนักงานธรรมาวุฒิชัย

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย องค์การสวนยาง องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การสะพานปลา สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

กระทรวงคมนาคม

บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทขนส่ง จำกัด สถาบันการบินพลเรือน การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ยุบตามมติคณะรัฐมนตรี 11 ธันวาคม พ.ศ. 2548)

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

องค์การจัดการน้ำเสีย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสวนสัตว์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

กระทรวงพลังงาน

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย บริษัท ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) จำกัด (มหาชน) บริษัท
บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

กระทรวงพาณิชย์

องค์การคลังสินค้า

กระทรวงมหาดไทย

การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค องค์การตลาด

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ

กระทรวงสาธารณสุข

องค์การเภสัชกรรม

กระทรวงอุตสาหกรรม

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

2. บทบาทของรัฐวิสาหกิจ

นอกจากความสำคัญในฐานะเป็นองค์กรสำหรับสะสมทุนและถ่ายทอดเทคโนโลยีแล้ว บทบาทของ
รัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีมากและสำคัญยิ่ง ในหลาย ๆ ประเทศ สาธารณูปโภคและ
สาธารณูปการหลายอย่าง เช่น กระแสไฟฟ้า น้ำ โทรคมนาคมและการขนส่งนั้น ดำเนินการ โดยหน่วยงานที่
เรียกว่า รัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรก ๆ ของการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแต่สำหรับ
ประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจสูงแล้ว บทบาทภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจจะมีมากจนรัฐบาลให้ความสำคัญกับ
วิสาหกิจของรัฐน้อยลง (Baumol, 1999)

ในกรณีเกี่ยวกับรายได้จากรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนานั้นในช่วงปี 1990 -1996 จะมีรายได้จากรัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก ซึ่งส่วนมากมาจากหน่วยงานเชิงพาณิชย์ หน่วยงานเชิงบริการและธุรกิจเกษตรกรรม ในทำนองเดียวกันรายได้จากการขายรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านโครงสร้างพื้นฐานและการขนส่ง ก็ได้เป็นแหล่งรายได้จากประเทศเหล่านี้ด้วย ในช่วงเริ่มต้นของการเริ่มดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจระดับภูมิภาค เช่นในลาตินอเมริกามีส่วนทำให้เกิดรายได้ประมาณ 55.51% ของรายได้ในประเทศกำลังพัฒนาในช่วง ค.ศ. 2000 – 2006 แต่ในช่วงเวลาเดียวกันในเอเชียและแอฟริกาจะคิดเป็นรายได้เพียง 19.7% ตัวเลขดังกล่าวนี้เป็นรายงานของธนาคารโลก (World Bank Development Report, 2009)

จากการที่เป็นประเทศต้องพัฒนาและมีนโยบายที่จะหลีกเลี่ยงให้พ้นสภาพความเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางนั้น ประเทศไทยได้พยายามทบทวนการจัดตั้งและการบริหารรัฐวิสาหกิจเพื่อตามให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง วิธีการจัดการและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ที่น่าสนใจก็คือจำนวนรัฐวิสาหกิจตามประกาศของสำนักรัฐวิสาหกิจกระทรวงการคลังซึ่งไม่นับรวมบริษัทลูกว่าเป็นรัฐวิสาหกิจนั้นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนในช่วง 20 ปีหลังนี้ ทั้งนี้เนื่องจากไม่ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ขึ้น และเป็นเพราะภาคเอกชนของไทยมี

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

ศักยภาพที่จะดึงดูดการลงทุนร่วมโดยไม่จำเป็นต้องริเริ่มจากภาครัฐ ในขณะที่เดียวกันได้มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง แต่ก็ได้มีการแปรรูปให้ภาคเอกชนดำเนินการรัฐวิสาหกิจหลัก ๆ ได้แก่ การทำอากาศยาน องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

ในปีงบประมาณ 2560 นอกเหนือจากบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยแล้วรัฐวิสาหกิจที่มีการลงทุนสูงสุด 10 อันดับแรก ประกอบด้วย การรถไฟแห่งประเทศไทย (99,857 ล้านบาท) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (81,957 ล้านบาท) การรถไฟฟ้ามหานครส่วนกลางแห่งประเทศไทย (39,896 ล้านบาท) การทำอากาศยาน (28,08 ล้านบาท) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (25,681 ล้านบาท) การไฟฟ้านครหลวง (24,333 ล้านบาท) การเคหะแห่งชาติ (22,036 ล้านบาท) การประปาส่วนภูมิภาค (14,500 ล้านบาท) บริษัททีโอที จำกัด (14,306 ล้านบาท) การบินไทย (13,245 ล้านบาท) โดยการลงทุนทั้งหมดได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐบาลหรือมีบทบาทรัฐสนับสนุน (มติคณะรัฐมนตรี 20 กันยายน 2559)

รัฐวิสาหกิจของไทยไม่มีการเพิ่มจำนวนขึ้น แต่ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจได้ขยายตัวผ่านทางบริษัทลูก ซึ่งมีประมาณ 300 แห่ง ตามสถิตินั้น รายได้ทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ 56 แห่ง (ก่อนหักค่าใช้จ่าย) ได้เพิ่มขึ้นจาก 4.8 แสนล้านบาทในปี พ.ศ. 2547 เป็น 5.2 แสนล้านบาท ในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งแสดงปรากฏการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงการเติบโตของธุรกิจประมาณ 9% และมีพนักงานและลูกจ้างรวมกันประมาณ 290,800 คน

ในช่วง พ.ศ. 2557 มีรัฐวิสาหกิจ 5 แห่งที่ทำกำไรสูงสุดและส่งเป็นรายได้เข้ารัฐได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและธนาคารออมสิน

3. มิติของรัฐวิสาหกิจและรูปแบบของความสัมพันธกับรัฐ

ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากเรื่องเงินที่รัฐบาลต้องให้ในรูปแบบของเงินทุน เงินเพิ่มทุน เงินอุดหนุนในรูปแบบต่าง ๆ แล้วนั้น ความสัมพันธ์กับรัฐบาลจนกระทั่งปัจจุบันอาจจะมีอยู่ในรูปแบบอื่น ซึ่งที่สำคัญๆ พอดีสรุปได้คือ (Saraceno, 1976)

ก. รูปแบบของอังกฤษ เป็นรูปแบบที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของรัฐมนตรีพรรคแรงงานของอังกฤษ ในช่วงหลังปี ค.ศ. 1945 (หลังจากนโยบายโอนกิจการหรือธุรกิจของภาคเอกชนเป็นของรัฐประสบความสำเร็จ) ชื่อ Herbert Morrison ผู้วางแผนโอนกิจการเอกชนให้เป็นของรัฐ (Nationalization) ด้วยความมุ่งหวังที่จะกระจายประโยชน์ไปสู่คนส่วนใหญ่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยภายใต้เงื่อนไขของรูปแบบนี้ได้มีการเสนอให้รัฐวิสาหกิจมีอิสระในการบริหารที่มีคณะกรรมการ (Board of Directors) เป็นผู้ควบคุมนโยบายการบริหาร ไม่ให้รัฐบาลแทรกแซงการบริหารที่เป็นเงินประจำทั่วไป กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ให้รัฐวิสาหกิจมีความสัมพันธ์กับรัฐต่างๆ (เรียกว่า Arm's length Relationship) ซึ่งการตั้งคณะกรรมการบริหารตามรูปแบบนี้เรียกตามชื่อผู้ริเริ่มว่าเป็น Morrison Model และได้รับการยึดถือเป็นแนวทางการบริหารรัฐวิสาหกิจในหลายประเทศจนกระทั่งปัจจุบัน

ข. รูปแบบของฝรั่งเศส เป็นรูปแบบที่เน้นให้อำนาจรัฐค่อนข้างสูง แต่ให้มีการควบคุมโดยสัญญา (Contract) ที่กำกับรัฐวิสาหกิจแต่ละกลุ่ม (ที่มีเป้าหมายหลักในทางเดียวกัน) หรือแต่ละแห่งว่าให้มีการบริหารอย่างอิสระ โดยให้ส่งผลตอบแทน (กำไรหรือประสิทธิผลก็ตาม) แก่รัฐบาลตามที่กำหนดโดยอาจมีการ

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

ทบทวนสัญญาเป็นระยะๆ ซึ่งมีส่วนทำให้ผู้บริหารมีเอกภาพในการบริหาร เนื่องจากทราบทิศทางล่วงหน้ามากกว่าระบบ Morrisonian Model ของอังกฤษ เหตุนี้กรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบของฝรั่งเศส จึงอาจได้รับการแต่งตั้งจากข้าราชการประจำก็ได้ แต่ไม่ทำให้ระบบราชการมีอิทธิพลในการบริหาร เพราะสัญญาที่ทำกับรัฐเป็นกรอบการบริหารและเป้าหมายที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องยึดถืออย่างเคร่งครัด

ค. รูปแบบของอิตาลี เป็นรูปแบบที่มีรากฐานก่อให้เกิดการบริหารแบบศูนย์กำไรรสำหรับรัฐวิสาหกิจได้ง่ายกว่ารูปแบบอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นรูปแบบบริษัทมหาชนที่เริ่มจากการสนับสนุนของรัฐ (State Holding Company) ตัวอย่างที่ใหญ่ที่สุดในกรณีนี้ก็คือสถาบันเพื่อฟื้นฟูอุตสาหกรรมของอิตาลี (IRI – Istituto per la Reconstruzione Industriali) ที่รัฐบาลอิตาลีสนับสนุนให้เกิดการร่วมทุนระหว่างธนาคารเพื่อสร้างกองทุนพัฒนาขึ้นตั้งแต่ปี 1930 และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวทางและบทบาทของกองทุน ดังกล่าวได้มีส่วนช่วยให้เกิดรัฐวิสาหกิจด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น โดยได้เงินทุนเริ่มต้นจาก IRI และรัฐวิสาหกิจอื่นๆ จะบริหารอย่างอิสระคล้ายๆ กับบริษัทย่อยๆ ในเครือของ IRI การบริหารอย่างอิสระได้นี้ เป็นเพราะรัฐบาลควบคุมเฉพาะระดับนโยบายผ่าน IRI เท่านั้น รูปแบบนี้สอดคล้องกับทัศนคติของประชาชนและภาวะเศรษฐกิจของอิตาลีซึ่งตกต่ำ (แต่สินค้าก็ยังมี Demand) ในช่วงนั้นมากจนสามารถช่วยให้เกิดการกระจายกำไรไปยังวิสาหกิจสาขาต่าง ๆ ดีขึ้นด้วย รูปแบบของ IRI นี้ในบางประเทศได้ยึดถือเป็นรากฐานก่อให้เกิดเป็นกระทรวงหรือหน่วยงานกลาง (Central Unit) เพื่อควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยตรงก็มี เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ได้มีกระทรวงรัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดนโยบายการพัฒนา จนกระทั่งกำหนดแผนงานการแปรรูป (Privatization) อย่างจริงจังจึงหลัง โดยเริ่มใน ค.ศ. 1985 ด้วย (Masearenhas, 1998)

ง. รูปแบบที่ให้มีการควบคุมและกำหนดความสัมพันธ์กับรัฐโดยระบบบริหารร่วมกับการจัดการของตนเอง รูปแบบนี้จะดำเนินการได้เมื่อกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (เช่น รัฐบาล เจ้าของกิจการคนงาน) มีส่วนร่วมกันจริงๆ และส่วนมากเกิดขึ้นในประเทศสังคมนิยมที่พยายามให้คนงานควบคุมภาวะล้นงาน (Overstaff) ด้วยตนเอง และมุ่งผลิตแต่สิ่งที่จำเป็น (เช่น ไม่เน้นการพัฒนาแต่กล่องบรรจุสินค้าให้ดูสวยงามมากกว่าการคำนึงถึงคุณภาพของสินค้า หรือเปลี่ยนแบบรถยนต์โดยไม่พัฒนาคุณภาพของเครื่องยนต์และอุปกรณ์) นอกจากนี้ผู้บริโภค (หรือตลาด) ก็ต้องมีส่วนถือหุ้น รัฐบาลจะควบคุมตามเงื่อนไขดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดแนวคิดบริษัทแนวใหม่ (Neo-Corporatism) ที่ให้ทุกฝ่ายมีส่วนเกี่ยวข้องในการควบคุมกันเองจนเกิดภาวะ Self-Management ขึ้นได้ ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจค่อนข้างมาก (Macavoy et. al, 1989)

ในทางทฤษฎีแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาลในรูปแบบที่เป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันจะต้องมีอยู่ตลอดไป เพราะรัฐวิสาหกิจเป็นระบบย่อย (Sub system) ของระบบของรัฐบาล แต่จะจัดรูปแบบความสัมพันธ์ให้เป็นแบบใดก็เริ่มจากนโยบายนั่นเอง และนโยบายเรื่องรัฐวิสาหกิจก็คือนโยบายเศรษฐกิจซึ่งต้องพิจารณาร่วมกับนโยบายของรัฐ ดังนั้นในกรณีของประเทศไทยอำนาจของหน่วยงานนโยบาย เช่น กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณก็ต้องมีในเรื่องการจัดการบริหารรัฐวิสาหกิจในบางระดับด้วย อาทิเช่น ในขอบเขตของการร่วมวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผน แผนงาน โครงการ และสร้างแนวทางประเมินผลการปฏิบัติงานภายใต้กรอบของมิติความเป็นสาธารณะ และความเป็นวิสาหกิจอย่างถูกต้อง

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

มากกว่าจะเป็นการเข้าไปกำกับการบริหารงบประมาณโดยตรง เว้นแต่กรณีที่เป็นจริง ๆ เช่น ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ขาดความรู้แทบทุกด้านเท่านั้น (OECD, 2011)

บทวิเคราะห์

ปัญหาการบริหารและความจำเป็นในการที่จะต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาโครงสร้างของการขาดประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบด้วย ประการที่หนึ่ง ผลกระทบจากความเป็นเจ้าของและ ประการที่สอง ผลจากการที่ต้องแข่งขัน ซึ่งอธิบายได้ดังต่อไปนี้

ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่เกิดจากการบริหารรัฐวิสาหกิจที่ขาดประสิทธิภาพ

ในช่วงปี พ.ศ. 2543-2553 รัฐวิสาหกิจจำนวนมากในประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถจะเป็นผู้ผลิตที่ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการสร้างหนี้สินเพิ่มเติม การขาดดุลอย่างต่อเนื่องมีผลทำให้เกิดผลเสียแก่ต้นทุนของสังคม **ประการแรก** รัฐวิสาหกิจได้รับเงินเป็นงบลงทุน ซึ่งมีส่วนเพิ่มทุนสำหรับธุรกิจของเอกชนในประเทศกำลังพัฒนา โดยทั่วไปแล้วระดับของความรู้ประสิทธิภาพในการผลิตหรือสร้างผลผลิตได้ทำให้เกิดซึ่งการถอนทรัพยากรจากจุดที่ผลิต **ประการที่สอง** การลงทุนด้วยเงินกู้ยืมอาจจะเกิดประสิทธิภาพได้ในอนาคตถ้ามีเงื่อนไขที่ดีของประเทศที่ไม่ใช่เงื่อนไขของความด้อยพัฒนา การขาดทุนอย่างต่อเนื่องของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นอุปสรรคของการสร้างทุนทางสังคมด้วยเหตุผลคือ

ประการที่หนึ่ง รัฐวิสาหกิจได้รับเงินลงทุนภายในประเทศในจำนวนใดจำนวนหนึ่งนั้น มีส่วนเพิ่มทุนของวิสาหกิจเอกชนในประเทศกำลังพัฒนา กล่าวโดยทั่วไปแล้วระดับการผลิตที่ขาดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นการดึงทรัพยากรออกจากระบบเศรษฐกิจซึ่งควรจะถูกนำมาใช้ในการผลิตอย่างอื่นที่มีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีขนาดประมาณ 11% ของผลิตภัณฑ์รวมของประเทศชาติในประเทศกำลังพัฒนาได้เพิ่มเป็น 14 % สำหรับกลุ่มประเทศที่ยากจนที่สุด หุ้นส่วนการลงทุนโดยตรงของรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปได้เพิ่มจำนวนขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 มีปริมาณถึง 18 % ของการลงทุนภายในประเทศทั้งหมดที่กำลังพัฒนาและประมาณ 27% ของกลุ่มประเทศที่มีรายได้น้อย ในทางตรงกันข้ามรัฐวิสาหกิจจะมีขนาดประมาณ 8-13% ของการผลิตภายในประเทศทั้งหมดในประเทศที่มีรายได้สูงในช่วงปี ค.ศ. 2000-2010 ซึ่งขณะนี้ได้ลดลงเนื่องมาจากการแปรรูป (Megginson and Netter, 2014)

ประการที่สอง รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมักจะไม่ค่อยตัดค่าใช้จ่ายทางสังคม แต่กลับมีแนวโน้มที่จะตัดรายจ่ายในสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ระยะยาว (โครงสร้างพื้นฐาน) เพื่อนำงบประมาณมาชดเชยการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ ความสูญเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมทำให้รัฐวิสาหกิจที่บริหารโดยขาดประสิทธิภาพยังคงอยู่ต่อไป (Boubraki, 2008)

ผลกระทบจากความเป็นเจ้าของ

พิจารณาในด้านผลในทางการบริหารแล้ว โครงสร้างเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของแล้วคือ การเป็นเจ้าของและการเป็นผู้บริหาร (Owner/Operator) มีส่วนในการเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการบริหารองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามโครงสร้างการเป็นเจ้าของแบบนี้ทำให้เกิดข้อจำกัดในด้านศักยภาพที่จะขยายตัวหรือพัฒนาต่อไป ดังนั้น ในบรรษัทขนาดใหญ่สมัยใหม่จึงมีการแบ่งแยกระหว่าง ความเป็นเจ้าของและ

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

ตัวแทนหรือผู้บริหาร (Principals และ Agents) โครงสร้างการบริหารจัดการจึงถือว่ามีส่วนทำให้ผู้มอบอำนาจ (Principals) สามารถมีบทบาทควบคุมการปฏิบัติงานของตัวแทน (Agent) และผลประโยชน์ของตัวแทนนี้ก็จะเข้าไปในทางเดียวกันกับเจ้าของ ในขณะเดียวกันการขาดแรงจูงใจในการจัดการที่จะปรับปรุงการดำเนินการขององค์กรก็จะถูกจัดออกไปโดยกลไกตลาด ซึ่งโดยทฤษฎีแล้วจะเป็นการยอมรับทักษะที่ดีในการบริหารและลงโทษการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพโดยกลไกของตลาด ซึ่งในเรื่องนี้มีกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายล้มละลายเกี่ยวข้องอยู่ด้วย (Nichola, 2009)

อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการต่อไปบนฐานของโครงสร้างการบริหารของตัวเองและกลไกตลาดซึ่งกระทบต่อประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากการแต่งตั้งผู้บริหารหรือการกำหนดแนวทางการจัดการจะดำเนินการบนพื้นฐานของการเมืองมากกว่าระบบคุณธรรม และเนื่องจากรัฐวิสาหกิจไม่ต้องขึ้นอยู่กับความเสี่ยงตามกลไกตลาดแบบดั้งเดิม ในกรณีภาคเอกชนผู้ถือหุ้นจะเป็นผู้ติดตามและประเมินผลการดำเนินการของบริษัท เพราะพวกเขาจะคาดหวังผลตอบแทนจากการลงทุนอย่างมาก ส่วนในกรณีของรัฐวิสาหกิจนั้นเจ้าของคือรัฐและประชาชนแต่ละคนสามารถถือได้ว่าเป็นผู้ถือหุ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในการเป็นเจ้าของเหล่านี้ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนมือกันได้จึงทำให้ผลตอบแทนที่จะตกแก่ประชาชนคนใดจะไม่มากไปกว่าต้นทุนเกี่ยวกับโอกาส (Opportunity Cost) ในช่วงที่มีการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้น

ผลกระทบจากการแข่งขัน

ข้ออธิบายอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการขาดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจก็คือ ลักษณะของการผูกขาดตามธรรมชาติ (Natural Monopoly) ของรัฐวิสาหกิจบางประเภท ในกรณีของภาคเอกชนนั้นจะดำเนินการที่เป็นการกระตุ้นการแข่งขัน ส่วนธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของจะสนับสนุนให้เกิดการผูกขาดทั้งๆ ที่การแข่งขันทำให้เกิดประสิทธิภาพเพราะมีส่วนช่วยให้การใช้ความสามารถในการบริหารได้รับการยอมรับ (Leroy et. al 1998)

ในทางทฤษฎีถือว่าการแข่งขันมีส่วนเสริมประสิทธิภาพ โดยการต้องแข่งขันกับการลดต้นทุน ผู้ผลิตก็ได้ประโยชน์และจะเป็นการกระตุ้นหรือดึงดูดให้เกิดผู้ผลิตรายใหม่ ในขณะเดียวกันก็เป็นการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันเห็นความสำคัญของการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรผู้ผลิตนั้นเจริญก้าวหน้าและพัฒนาต่อไปได้ในทางตรงกันข้ามผู้ผูกขาดก็ไม่ต้องเผชิญกับการต้องต่อสู้เรื่องราคาในตลาดและจะมีส่วนให้ผู้ผลิตปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การแข่งขันจึงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตมากกว่าการผูกขาด

แนวทางการแปรรูปหรือการมอบให้ภาคเอกชนดำเนินการ (Privatization)

คำว่า การแปรรูปให้เอกชนดำเนินการได้ถูกนำมาใช้ในฐานะเป็นเครื่องมือของการบริหารนโยบายซึ่งโดยทั่วไปนั้นหมายถึงการถ่ายโอนทรัพย์สินและปัจจัยการผลิตจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน แต่การแปรรูปก็มีที่มาและอยู่ในเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ด้วย กล่าวคือ ในช่วงก่อนปี 1980-1989 นั้น เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังมิได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือหรือทางเลือกสำหรับการแก้ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญมากนัก (Bortolotti, 2003) จนกระทั่งนางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ (Margret Thatcher) นายกรัฐมนตรีของอังกฤษ (เริ่มดำรงตำแหน่งในปี 1979) แห่งพรรคอนุรักษนิยมได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการประทุงทุ้งของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจใหญ่ๆ ซึ่งเรียกกร้องค่าจ้างเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

นาง Thatcher ได้กำหนดให้เพิ่มหุ้นส่วนของภาคเอกชนและลดหุ้นส่วนของภาครัฐในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เหลือเพียงไม่ถึง 10% และได้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศจนได้เป็นตัวอย่างให้ในช่วง ค.ศ. 1990-1999 นั้น รัฐวิสาหกิจในหลายๆประเทศได้ถูกรัฐบาลเร่งรัดการแปรรูป (Vickers and Yarrow, 2008) ด้วยเหตุนี้การแปรรูปจึงเป็นเครื่องมือการบริหารนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป มีผลทำให้หลายต่อหลายรัฐบาลของหลายๆประเทศมีรายได้รวมกันมากกว่า 3 ล้านๆ ดอลลาร์สหรัฐจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (OECD, 2011)

อภิปรายผล

ประเภทต่าง ๆ ของการแปรรูปและปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในปัจจุบัน

(1) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการคืนสิทธิความเป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นกรณีของสหภาพโซเวียตนั้นครอบคลุมถึงการคืนที่ดินรวมทั้งทรัพย์สินอื่นๆที่ได้เคยถูกรัฐยึดให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท วิธีการแปรรูปเช่นนี้เป็นการดำเนินการที่ยากเนื่องจากต้องระบุเจ้าของเดิม ซึ่งมักจะดำเนินการให้ถูกต้องหรือภายในเวลาที่กำหนดได้ยากเนื่องจากหลักฐานต่าง ๆ ได้ถูกทำลายไปแล้วเป็นส่วนมาก ยิ่งกว่านั้นหลักการและวิธปฏิบัติในเรื่องนี้ก็มักจะไม่สอดคล้องกันเนื่องจากโดยหลักการหรือทฤษฎีนั้นการคืนที่ดินและทรัพย์สินแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะทำให้ผู้ได้รับทรัพย์สินคืนนั้นเกิดสิทธิที่จะดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นในทางที่ตรงกันข้ามกับวัตถุประสงค์ของการแปรรูปก็ได้ ส่วนในทางปฏิบัตินั้นการแปรรูปโดยการคืนความเป็นเจ้าของมักจะมิใช่อำนาจหลายประการเพื่อจะให้ได้ความเป็นเจ้าของอย่างอิสระและสมบูรณ์ (Josef, 2010)

(2) ขายสิทธิให้แก่ผู้ร่วมงานซึ่งเป็นการที่ให้ฝ่ายจัดการในขณะนั้นเป็นผู้ซื้อกิจการ สถานการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ง่ายในธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง (ซึ่งอาจจะมาจากการแตกตัวของธุรกิจขนาดใหญ่ในอดีต) การดำเนินการตามแนวทางนี้จะมีส่วนกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในอุตสาหกรรมนั้นๆ เป็นผู้ซื้อกิจการ

อย่างไรก็ตามจากหลักฐานการศึกษาพบว่าระบบนี้ยังไม่ทำให้เกิดการบริหารที่มีประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้เพราะผู้ซื้อกิจการมิได้มีความรู้ความเข้าใจทางการบริหาร กล่าวโดยสรุป มีเหตุผลในเรื่องคือ

(ก) ระบบนี้จะไม่มีส่วนส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมใหม่ๆซึ่งในแง่เศรษฐศาสตร์มหภาคถือว่าไม่ดี

(ข) ผู้จัดการหรือผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจสามารถซื้อกิจการได้ในราคาต่ำกว่าราคาตลาด

(ค) ระบบการจัดการที่มีอยู่อาจจะไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางการเงินให้เพียงพอได้ทำให้รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา (ในฐานะผู้ค้ำประกันการกู้ยืม) ต้องรับภาระความเสี่ยงต่อความล้มเหลว ของรัฐวิสาหกิจ

ดังนั้น ระบบที่ให้คนงานเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจนั้น ยังถือว่ามีประสิทธิภาพไม่ได้ (Sappington, D, 1997)

(3) การขายทรัพย์สินของภาครัฐถือว่าการขายความเป็นเจ้าของเพื่อแลกกับเงินสดซึ่งมีข้อน่าสังเกตคือ **ประการแรก** การขายรัฐวิสาหกิจโดยตรงให้แก่ผู้ใดผู้หนึ่งหรือขายให้แก่บริษัทซึ่งเป็นกลุ่มนักลงทุน ส่วน **ประการที่สอง** เป็นการแปรรูปโดยการกระจายหุ้น (Share issue privatization) เป็นการขายหุ้นของรัฐบาลที่มีอยู่ในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยเสนอขายเป็นการทั่วไป ซึ่งถือได้ว่าเป้าหมายในการขายนั้นก็เพื่อเป็นรายได้ของรัฐหรือได้เกิดแนวทางเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างทั้งเป็นการเชิญชวนผู้ลงทุนจากต่างประเทศด้วย (Christopher, 2002)

อย่างไรก็ตามการแปรรูปตามแนวทางนี้อาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการลงทุนจากต่างประเทศซึ่งมีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดจากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาเชิงสถาบันของประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องการเงินทุนจากต่างประเทศก็ทำให้การลงทุนนั้นเป็นเสมือนการแสวงหาอาณานิคมใหม่ (Neo-colonialist) ที่มีผลต่อประเทศหรือรัฐที่รับการลงทุนนั้นและนำไปสู่ปัญหาที่ว่าประเทศผู้รับการลงทุนต้องถูกดึงให้จัดระบบการบริหารตามแนวทางของประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นการลงทุนภายในประเทศจึงถือว่าเหมาะสมกว่าในช่วงที่เศรษฐกิจกำลังพัฒนา ซึ่งการลงทุนภายในนี้ก็มีความสัมพันธ์กับการออมภายในประเทศด้วย (Ramanadham, 2009)

นอกจากนี้ประเทศกำลังพัฒนาที่มีอัตราการออมสูงมีแนวโน้มที่จะมีสถาบันทางการเงินที่มั่นคงพอที่จะสนับสนุนการลงทุนได้ ดังที่มีผลปรากฏว่า การลงทุนโดยตรงภายในประเทศกำลังพัฒนาได้เพิ่มขึ้นแม้ว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่จะยังคงอาศัยการลงทุนจากต่างประเทศเป็นหลักก็ตาม (Vickers and Yarrow, 2008)

การแปรรูปบางส่วน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแนวทางนี้เป็นทางเลือกเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งอาจดำเนินการโดยเสนอขายหุ้นให้แก่คนทั่วไป ในกรณีที่หุ้นได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางก็จะแสดงถึงประสิทธิภาพการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย แต่ในบางสถานการณ์รัฐบาลอาจจะขายหุ้นให้แก่ผู้จะเข้าเป็นบริษัทร่วมทุน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นคือรัฐบาลจะได้ทั้งเงินและความชำนาญในการบริหารจากภาคเอกชน ซึ่งภายใต้เงื่อนไขทั้ง 2 ประเทศที่กล่าวมาก็จะช่วยให้สามารถทำการแปรรูปอย่างสมบูรณ์ต่อไปได้ (Gray, 2014)

สรุป

แม้ที่มาของรัฐวิสาหกิจจะมาจากการโอนกิจการของภาคเอกชนมาเป็นของรัฐหรือใช้ทุนของรัฐบาลตั้งขึ้นโดยมีเหตุผลทางเศรษฐกิจ อุดมการณ์หรืออื่นๆก็ตาม รูปแบบการบริหารและความสัมพันธ์กับรัฐตลอดจนการพัฒนาไปสู่การแปรรูปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการก็อยู่บนฐานของปรากฏการณ์และปัญหาต่าง ๆ ไม่ต่างกันมากนัก ส่วนที่มีความแตกต่างคือเงื่อนไขเชิงสถาบันของแต่ละประเทศที่ทำให้กลไกการแปรรูปผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ไปได้ไม่เท่าเทียมกัน ในกรณีของไทยในช่วงหลังสุดจนถึงปีงบประมาณ 2560 นี้ การลงทุนเพิ่มเติมที่รัฐสนับสนุนยังคงแสดงถึงบทบาทรัฐในเรื่องรัฐวิสาหกิจ (ซึ่งดูเหมือนว่าส่วนใหญ่จะพัฒนาเพื่อตอบสนองสังคมเมืองมากกว่าชนบทหรือท้องถิ่น) และสามารถกล่าวได้ว่าแนวความคิดการแปรรูปอย่างจริงจังอาจเกิดขึ้นต่อเมื่อขั้นตอนการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจโดยรูปแบบต่าง ๆ ผ่านไปแล้วระยะหนึ่งจนสังคมยอมรับว่าต้องใช้มาตรการการแปรรูปก่อน และเมื่อถึงเวลานั้นมีแนวโน้มที่การดำเนินการของประชาชน (ไม่ว่าจะอยู่ในช่วงรัฐบาลใด) จะต้องประสบปัญหาต่าง ๆ ดังที่อธิบายมาแล้วไม่มากนักน้อย (Thailand's Sustainable Development Sourcebook, 2015)

ดังนั้น เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสำหรับประเทศไทยยังคงไม่มีนโยบายอย่างชัดเจน แต่ถ้าจะมีการนำนโยบายการแปรรูปมาปฏิบัติอย่างจริงจัง ประเทศไทยอาจจะยังคงจะประสบปัญหาในวิธีดำเนินการและบังเกิดผลตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ยังคงเป็นเรื่องที่ต้องติดตาม เพราะในกรณีของประเทศไทยรัฐวิสาหกิจจะดับชาติยังเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่บริการสาธารณะและสาธารณูปการแก่ท้องถิ่นด้วย

เอกสารอ้างอิง

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2559

Baumol, W.J., (ed.) (1999). *Public and Private Enterprise in Mixed Economy*. International Economic Association, UK: Palgrave Macmillan.

Bortolotti, B. (2003). Privatization Around the World: Evidence from Panel Data. *Journal of Public Economics*, 88(1-2), 305 – 332.

Bortolotti, B., D’Souza, J. Fantini, M. & Megginso, W. L. (2002). Privatization and the sources of performance improvement in the global telecommunications industry. *Telecommunications Policy*, 26(5-6), 243-268.

Boubraki, N. & Cosset, J.C. (2008). The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries. *Journal of Finance*, 53,(3), 1081–1110.

Brada, J. (1996). Privatization is transition-or is it?, *The Journal of Economic Perspectives*, 10(2), 67-86.

Chooopen, P. (1999). Role of the State in the Economy. The Paper presented at the *Seminar on Thailand’s Public Enterprise and Development*. held at Chulalongkorn University on June 17, 1999.

Christopher, A. and Percy S. Mistry. (2002). *Adjusting Privatization: Case Studies from Developing Countries*. London: James Carrey.

Gray, P. (2014). *Private Participation in Infrastructure: A Review of the Evidence*, World Bank Report. Washington DC: World Bank.

Kirkpatrick, C., Parker, D. & Zhang, Y.F. (2006). An Empirical Analysis of State and Private –Sector Provision of Water Services in Africa. *The World Bank Economic Review*, 20(1), 143–163.

Leroy, P. J. (2004). Performance evaluation for state-owned enterprises. in Ramamurti R. and Vernon R. (eds), *Privatization and Control of State-Owned Enterprises*. Washington, DC: World Bank.

_____. (2004). *Efficiency of Public Manufacturing Enterprises*. in Pakistan, prepared for Pakistan Ministry of Production, and Pakistan Division, World Bank.

Macavoy, P.W., Stanbury, W.T., Yarrow, G., Zeckhauser, R. (Eds.) (1989). *The Control and Performance of State – Owned Enterprises*. Netherland: Dordrecht, Springer.

Mascarenhas, R. C. (1998). *Public Enterprise in New Zealand*. Wellington: Institute of Public Administration.

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

- Meggison, L. W. & Netter, J. M. (2001). From State to Market; a Survey of Empirical Studies on Privatization, *Journal of Economic Literature*, 39(2), 321 – 389.
- Nichola, C. (2009). *The Impact of Performance Contracts on Public Enterprise Performance*. Background Paper, Policy Research Department, Washington DC: World Bank.
- OECD Report, (2005). *Encouraging public-private partnerships in the utilities sector: the role of development assistance in OECD Investment Initiative*. Investment for African Development: Marking it Happen.
- OECD, (2011). Report Public – private partnership: in pursuit of risk sharing and value for money.
- Parker, D. & Kirkpatrick, C. (2010). ‘Privatization in Developing Countries: a review of the evidence and the policy lessons’, *Journal of Development Studies*, 41(4), 513-541.
- Ramanadham, V. V. (2009). *The Economics of Public Enterprise*. New York: Routledge
- Sappington, D. & Stiglitz, J.E. (1987). Privatization, information and incentives, *Journal of Policy Analysis & Management*, 6(4), 567-585.
- Saraceno, P. (1976). The Italian System of State – held Enterprises, *Journal of International Law and Economics*, 11, 407.
- Shirley, M. (2005). *Adjusting Privatization: Case Studies from Developing Countries*. London: James Curry.
- Shirley, M. et al., (2008). *Bureaucrats in Business: The Economic and Politics of Government Ownership*, Washington, DC: World Bank.
- Thailand’s Sustainable Development Sourcebook (2015) Editions Didier Millet (EDM)
- Vickers, J. & Yarrow, G. (2008). *Privatization: An Economic Analysis*, MA: MIT, Cambridge.
- World Bank. (2009). *World Development Report*. New York: Oxford University Press.
- _____. (2010). *Private Sector Development in Low-Income Countries*. Washington DC: World Bank.
- _____. (2011). *World Development Report: The Challenge of Development*. Oxford University Press.
- World Bank Development Report. (2009). *Infrastructure for Development*. Washington DC: World Bank.

Translate Thai Reference

Thailand’s Cabinet Resolution of 20 September 2016. (In Thai)