

บทที่ 10

การบริหารการพัฒนาที่เน้นการพัฒนารัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์การที่ทำงานเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม หรือการเกษตร หรือการค้า หรือการพัฒนา ใดๆอย่างหนึ่ง หรืออาจจะหลายอย่างก็ได้ และเป็นเจ้าของกิจการ ตลอดจนทำการควบคุม โดยรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลระดับประเทศหรือรัฐบาลระดับท้องถิ่น การเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจโดย รัฐบาล หมายถึง รัฐบาลมีหุ้นส่วนในกิจการนั้นตั้งแต่ห้าสิบเปอร์เซ็นต์ขึ้นไป อย่างไรก็ตาม การเป็น เจ้าของโดยการถือหุ้นในเปอร์เซ็นต์ดังกล่าวของรัฐบาลแต่เพียงประการเดียวมิอาจถือได้ว่ากิจการนั้นเป็น รัฐวิสาหกิจได้ทันที จะต้องมียกปัจจัยหนึ่งประกอบด้วยคือ การถือหุ้นดังกล่าวนั้น รัฐบาลกระทำไปโดยมี ความมุ่งหวังที่จะควบคุมกิจการนั้น ๆ โดยการเสนอแต่งตั้งกรรมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจนั้นใน จำนวนที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด และรัฐบาลสามารถควบคุมการกำหนดนโยบายที่สำคัญ ของรัฐวิสาหกิจได้ด้วย

ดังจะเห็นได้ว่า ในปี ค.ศ. 1976 ในอังกฤษประเทศเดียวที่มีการลงทุนของกิจการรัฐวิสาหกิจถึง 3,899 ล้านปอนด์ จำนวนพนักงานทั้งสิ้น 1,800,000 คน และมีขอบเขตการดำเนินงานที่ครอบคลุม กิจการทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ถึง 4 ประเภท คือ การพลังงาน การขนส่งสาธารณะ การสื่อสาร และ กิจการเหล็กและโลหะ สำหรับประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 นั้น แม้จะมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจครั้งแรกในปี พ.ศ. 2494 คือ การรถไฟและการท่าเรือแห่งประเทศไทยก็ ตามแต่ที่ทำกันจริงๆ จังๆ ก็เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการพัฒนากิจการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่ง มีผลทำให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมากมาย เช่น ในปี พ.ศ. 2510 ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจประมาณ 108 แห่ง แต่ในปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2532) ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจเหลืออยู่ประมาณ 63 แห่ง แม้ กระนั้นก็ตามรัฐวิสาหกิจได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาลเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่า รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจมีจำนวนมากกว่างบประมาณแผ่นดินเสียอีก กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2526 รัฐวิสาหกิจมีรายจ่ายสูงถึง 207,761 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่างบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลถึงร้อยละ 17 (งบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลในปีเดียวกัน คือ 177,000 ล้านบาท) นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจมีหนี้ ต่างประเทศถึง 86,337 ล้านบาท จากหนี้ต่างประเทศทั้งหมดของรัฐบาลเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2525 ซึ่งมีจำนวน 135,724 ล้านบาท และยังมีหนี้เงินกู้ในประเทศอีก 15,00 ล้านบาท

10.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ และการพัฒนาวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจนั้นมีผู้ให้ความหมายไว้มากมาย ดังรายละเอียดข้างล่างนี้

10.1.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

(1) พิชฌิม์ ไทยอารี ได้รวบรวมความหมายของของรัฐวิสาหกิจที่ได้ให้นักวิชาการต่างประเทศไว้หลายความหมายด้วยกัน กล่าวคือ

ก. เอ. แฮนสัน (A.H. Hanson) ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งดำเนินการค้าด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และการค้า

ข. เอส. วิคแฮม (S. Wickham) ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง องค์การที่ดำเนินการเพื่อขายผลิตผลหรือบริการแก่ตลาด โดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ ลักษณะขององค์การนี้จะมีระบบงบประมาณแยกออกมาต่างหากจากราชการ และมีระบบบริหารของตนเอง และในการดำเนินงานนั้น รัฐบาลหรือส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายจะเป็นผู้กำหนดแนวทางให้องค์การเหล่านี้ปฏิบัติตาม

ค. แอล. มัสซอล์ฟ (L. Musolf) ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง กิจการของรัฐบาลที่ดำเนินงานตามรูปแบบเศรษฐกิจหรือธุรกิจ

ง. สำนักเลขาธิการประเทศเครือจักรภพ (The Commonwealth Secretariat) ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้เป็นสองนัย นัยแรก รัฐวิสาหกิจหมายถึง กิจการทางเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาล หรือองค์การส่วนราชการรัฐบาลเป็นเจ้าของและควบคุมการบริหาร นัยหลัง รัฐวิสาหกิจหมายถึง กิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของซึ่งการเป็นเจ้าของนี้อาจเป็นเจ้าของทั้งหมด หรือเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ก็ได้ กิจการเหล่านี้ดำเนินการด้านพาณิชย์กรรม การเงิน การอุตสาหกรรม การเกษตร การสาธารณสุข การจัดการบริการขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน หรือการดำเนินงานส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ซึ่งลักษณะของกิจการเหล่านี้ จะเกี่ยวข้องกับการขายสินค้าและบริการ สามารถแสดงฐานะของกิจการได้ตามหลักงบดุล และบัญชีกำไรขาดทุน

(2) เฮอริสตัน มอริสสัน (Herbert Morrison) ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง องค์การทางการค้าที่มีความเป็นอิสระทางการเงินจากราชการ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็หมายถึงรัฐบาลกลางที่เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ขึ้นมานั่นเอง

(3) เอ็น. เอส. แคร์รี่ โจนส์ (N.S. Carey Jones) เอส. เอ็ม. ปาทานการ์ (S.M. Patankar) และเอ็ม. เจ. บูดฮู (M.J. Boodhoo) ได้ให้คำนิยามของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง กิจการที่มีคุณลักษณะหลายประการ คือ

1. เป็นกิจการที่รัฐบาลดำเนินการกับมหาชนแบบธุรกิจ มิใช่เป็นการดำเนินงานในฐานะผู้ปกครอง
2. ผู้ใช้บริการ คือผู้ที่จะต้องจ่ายค่าบริการนั้นๆ มิใช่ประชาชนผู้เสียภาษีโดยตรง
3. ราคาค่าของสินค้าและบริการจะผันแปรไปตามความต้องการของผู้บริโภค

4. ค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปเพื่อเชิญชวนให้ผู้ใช้มีความต้องการต่อสินค้าและบริการมากขึ้น (เช่น การโฆษณา และการตลาด) ไม่ควรที่จะทำให้ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้น

(4) จี. เอฟ. แกนท์ (G.F.Gant) ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจการทางเศรษฐกิจโดยตรงและอย่างเอาใจจริงเอาใจลงในอันที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนา

ความหมายของรัฐวิสาหกิจในสี่ข้อข้างต้น เป็นผลงานของนักวิชาการต่างประเทศ ส่วนในประเทศไทยนั้น ความหมายของรัฐวิสาหกิจและเงื่อนไขที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติและประกาศของคณะปฏิวัติทั้งสิ้นถึง 9 ฉบับด้วยกัน กล่าวคือ

(1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระบุว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ เพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

(2) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระบุว่า “รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบามีทุนร่วมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ และให้หมายรวมถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนร่วมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ”

(3) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระบุว่า รัฐวิสาหกิจ “หมายความว่า (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งขึ้น และหมายรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนร่วมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ (2) บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) มีทุนร่วมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ”

(4) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระบุว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

ก. องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

ข. บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการมีทุนร่วมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ค. บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ง. บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

จ. บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ(ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ”

(5) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 23 ตี ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระบุว่า “รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้เป็นทุนดำเนินงานชั่วคราวเป็นเวลาเกินกว่าหนึ่งปี ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ได้ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ทั้งนี้ถ้าเป็นจำนวนเกินกว่าสามล้านบาทต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน เงินที่ได้รับจากการกู้ยืมตามความในมาตรานี้ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

(6) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 ยกเลิกความใน มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ มาตรา 23 ยกเว้นกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 ตี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรืออำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว” แต่ถ้ามีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจผ่อนผันให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการตามประเด็นข้างต้นได้

(7) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 ห้ามรัฐวิสาหกิจนำรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ถ้ารายจ่ายดังกล่าวนั้นทำให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน

(8) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติฉบับนี้ยกเลิกความในมาตรา 23 ตี แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน “มาตรา 23 ตี รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ดำเนินการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมได้ตามเงื่อนไขต่าง ๆ คือ หากเป็นการกู้ยืมเพื่อการลงทุนต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาก่อน และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ แต่ถ้าเกินห้าล้านบาท จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน”

(9) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระบุว่า รัฐวิสาหกิจ หมายถึง “(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดการกิจการเงิน และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ (2) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ (3) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าและ/ หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ/หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึง สองในสาม.....”

จากตัวอย่างความหมายของรัฐวิสาหกิจที่ให้อำนาจโดยนักวิชาการต่างประเทศ และนักวิชาการไทย ผู้เขียนขอให้นิยามของรัฐวิสาหกิจไว้แต่เพียงสั้น ๆ ว่า หมายถึง กิจการต่าง ๆ ของรัฐแต่บริหารงานเชิงธุรกิจ กิจการของรัฐแต่บริหารงานเชิงธุรกิจดังกล่าวนี้ อาจรวมถึงกิจการทางด้านสาธารณูปโภค การสื่อสาร การคมนาคม สถาบันการเงิน การประกันภัย โรงกลั่นน้ำมัน โรงงานอุตสาหกรรม ศิลปะ วัฒนธรรม การท่องเที่ยว และการวิจัย ฯลฯ

10.1.2 ความหมายของการพัฒนารัฐวิสาหกิจ

สำหรับการพัฒนารัฐวิสาหกิจในตำราเล่มนี้ ผู้เขียนหมายถึง การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และแก้ไข กิจการที่เป็นของรัฐ แต่บริหารงานเชิงธุรกิจให้ดีขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการบริหารการพัฒนา และการพัฒนารัฐวิสาหกิจในที่นี้ให้หมายรวมถึงการแปรรูปและวิธีการอื่นใดที่จะช่วยให้ลดภาระทางด้านการเงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเองก็สามารถที่จะเลี้ยงตัวเองได้ (ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสาธารณูปโภค หรือผูกขาด) หรือสามารถทำกำไรให้รัฐบาล (ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่มีการแข่งขันในท้องตลาด)

10.2 เนื้อหาของการบริหารรัฐวิสาหกิจ

10.2.1 วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ

วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจตามทัศนะของ พี. เฟร์นันเดซ (P. Fernandes) และ พี. ไฮเซอร์ล (P. Sicherl) มีหลายประการคือ เพื่อทำหน้าที่วางข้อกำหนดกฎเกณฑ์หรือวางระเบียบให้ธุรกิจเอกชนต้องยอมคล้อยตามความต้องการของรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมธุรกิจ หรือเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ เพื่อเป็นบริการสาธารณะ เพื่อเป็นบริการสาธารณูปโภค และเพื่อดำเนินธุรกิจแข่งขันกับเอกชน ส่วนองค์การสหประชาชาติได้ชี้ให้เห็นว่า เหตุใดรัฐบาลจึงต้องพยายามจัดตั้งและพัฒนารัฐวิสาหกิจขึ้นมา

อย่างมากมาย เฉพาะอย่างยิ่ง ก่อนที่จะมีขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก่อนปี ค.ศ. 1970 กล่าวคือ

(1) สาเหตุที่ต้องตั้งรัฐวิสาหกิจ ก็เพื่อป้องกันมิให้กิจการที่สำคัญบางประเภทอยู่ในมือของเอกชน เช่น การป้องกันประเทศ การสงคราม และกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) สาเหตุที่ต้องตั้งรัฐวิสาหกิจ ก็เพราะกิจการบางอย่างนั้น ภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม เช่น การให้สินเชื่อทางการเกษตร

(3) สาเหตุที่ต้องตั้งรัฐวิสาหกิจ ก็เพราะภาคเอกชนไม่มีความสามารถในการผลิตบางประการได้

(4) สาเหตุที่ต้องตั้งรัฐวิสาหกิจ ก็เพราะรัฐบาลมีความปรารถนาที่จะบริหารงานโดยการประยุกต์องค์การที่มีเหตุผลในบางภาคของเศรษฐกิจ เช่น สาธารณูปโภค

(5) สาเหตุที่ต้องตั้งรัฐวิสาหกิจ ก็เพราะรัฐบาลมีความปรารถนาที่จะสร้างรูปแบบการผลิต ให้เป็นตัวอย่างแก่เอกชน

(6) สาเหตุที่ต้องตั้งรัฐวิสาหกิจ ก็เพราะว่ากิจการบางอย่างมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว เช่น ท่าเรือ และ

(7) สาเหตุที่ต้องตั้งรัฐวิสาหกิจ ก็เพื่อที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้การพัฒนาและการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง ก็มุ่งการพัฒนาและการนำเอาแผนพัฒนาไปปฏิบัติให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชน

10.2.2 การแยกประเภทรัฐวิสาหกิจ

การแยกประเภทรัฐวิสาหกิจ นอกจากจะมีการบ่งบอกถึงภารกิจของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทแล้ว ยังอาจใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทด้วย ยกตัวอย่าง เช่น รัฐวิสาหกิจที่มีการแข่งขันกับตลาด และรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค รัฐวิสาหกิจที่มีการแข่งขันกับตลาดย่อมจะต้องมุ่งผลกำไร ซึ่งเกิดจากการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปภคนั้น มุ่งที่จะให้บริการแก่ประชาชนให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ ฉะนั้นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคอาจมุ่งกำไรเป็นอันดับรอง แต่วัตถุประสงค์ประการแรกที่สำคัญที่สุด ก็คือ ประสิทธิภาพของการให้บริการแก่ประชาชน นอกจากนี้คณะอนุกรรมการปรับปรุงของรัฐวิสาหกิจของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้แยกประเภทรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งไว้ 5 ประเภทด้วยกัน กล่าวคือ

(1) ประเภทที่หารายได้ให้รัฐ เช่น โรงงานยาสูบ และสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น

(2) ประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น การไฟฟ้า การประปา และการคมนาคมขนส่ง เป็นต้น

- (3) ประเภทที่จัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นต้น
- (4) ประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ เช่น องค์การทอผ้า องค์การแก้ว องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป และองค์การแบตเตอรี่ เป็นต้น
- (5) ประเภทที่จัดตั้ง หรือได้มาด้วยเหตุอื่น เช่น ธนาคารกรุงเทพ โรงงานน้ำตาล โรงงานกระดาษ บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด

10.2.3 ผลงานของรัฐวิสาหกิจ

ผลงานของรัฐวิสาหกิจอาจประเมินได้โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ และการแยกประเภทของรัฐวิสาหกิจที่กล่าวมาแล้วในข้อ 3 และ 4 ตามลำดับ และดังได้กล่าวมาแล้วว่า หากรัฐวิสาหกิจตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหาร เช่น รัฐวิสาหกิจประเภท สาธารณูปโภค การประเมินผลงานนั้น จะคำนึงถึงประสิทธิผลแทนที่จะเป็นประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ในทางตรงกันข้าม หากรัฐวิสาหกิจใด ตั้งขึ้นมาเพื่อให้แข่งขันกัน ในการผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการในตลาดเสรีแล้ว การประเมินผลงานน่าจะคำนึงถึงประสิทธิภาพหรือกำไรในการดำเนินงาน อย่งไรก็ดี ในบางครั้งตลาดเสรีอาจจะประสบความล้มเหลว เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งนี้เพราะอาจจะเกิดปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ (1) ตลาดนั้น ๆ อาจจะไม่มีการแข่งขัน (2) ตลาดนั้น ๆ อาจจะมีการแข่งขัน แต่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถจะดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ และ (3) รัฐวิสาหกิจอาจจะดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ (มีประสิทธิผล) แต่ไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ การประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจจะใช้ไม่บรรทัดเดียวเพื่อเป็นมาตรฐานวัดหาได้ไม่ จำเป็นจะต้องพิจารณาหาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย อย่งไรก็ดีในการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว มักจะพิจารณาจากฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2526 ปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนอยู่ 11 แห่งจากทั้งหมด 68 แห่ง ซึ่งมีมูลค่าถึง 2,349 ล้านบาท เฉพาะองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ๙ แห่งเดียว ขาดทุนถึงวันละ 2 ล้านบาท ซึ่งสาเหตุของการขาดทุน อาจจะเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการเช่น ประการแรก รัฐบาลไม่ยอมให้ปรับปรุงค่าบริการ ประการที่สอง เกิดความรั่วไหล ประการที่สาม การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ประการที่สี่ ต้องแข่งขันกับเอกชน ประการที่ห้า ค่าใช้จ่ายประเภทเงินเดือน (ประมาณร้อยละ 60 ของรายจ่ายดำเนินงาน) ค่าล่วงเวลา (บางแห่งคิดเป็นร้อยละ 48 ของเงินเดือน) และสวัสดิการ (ประมาณร้อยละ 5-18 ของเงินเดือน) สูงมากเกินไป และประการสุดท้าย รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีวัตถุประสงค์ที่เลือนลอย ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุน ซึ่งเมื่อรวมเงินกู้ด้วยแล้ววงเงินจะสูงถึงร้อยละ 2 ของงบประมาณแผ่นดิน (ประมาณ 6,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2526) และถึงแม้ว่าจะมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งสามารถมีกำไร โดยนำเงินส่งคลังอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นจำนวนน้อย คือ เพียงร้อยละ 35 ของผลกำไรสุทธิของแต่ละปี ซึ่ง

น้อยกว่าเงินที่รัฐบาลอุดหนุนรัฐวิสาหกิจเสียอีก ยิ่งกว่านั้นรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่ยอมเสียภาษีการค้า ภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น

10.3 ข้อดี-ข้อเสียของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเปรียบเหมือนดาบสองคมที่อาจจะมีทั้งข้อดีและข้อเสียได้ทั้งคู่ ข้อดีของรัฐวิสาหกิจก็คือ เป็นเครื่องมือของการบริหารพัฒนาที่จะเกื้อหรือเฉลี่ยความสุขและความทุกข์ให้คนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งจากข้อสรุปของปรีชา ชานไชยสิทธิ์นั้น รัฐวิสาหกิจมีข้อดีหรือประโยชน์หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. รัฐวิสาหกิจช่วยสร้างความสมานฉันท์ระหว่างกลุ่มชน เพราะเป็นแหล่งฝึกอบรมให้ชาวพื้นเมืองมีทักษะในการพัฒนา สามารถแข่งขันกับเชื้อชาติอื่น ๆ ได้
2. รัฐวิสาหกิจช่วยสร้างค่านิยมใหม่ในการทำงาน นั่นก็คือ จากค่านิยมที่พึงเครือข่าย อาวุโส และชาติตระกูล มาเป็นการพึงผลงาน ความรู้ความสามารถ รัฐวิสาหกิจจึงเป็นต้นแบบของการจัดการสมัยใหม่ให้กับประชาชน
3. รัฐวิสาหกิจช่วยสร้างบุคลิกใหม่ให้กับประชาชน กล่าวคือ คนชั้นสูงและมีฐานะดีจะค่อย ๆ ถูกแทนที่ โดยคนรุ่นใหม่ที่ได้รับการปั้นแต่งจากการทำงานกับรัฐวิสาหกิจ
4. รัฐวิสาหกิจเป็นตัวกระจายรายได้ เพราะบางรัฐวิสาหกิจนั้นอาจจะเรียกเก็บค่าบริการในอัตราที่ก้าวหน้าสำหรับผู้ใช้จ่ายใหญ่ เพื่อนำมาเฉลี่ยให้ผู้ใช้จ่ายย่อยที่ถูกเรียกเก็บในอัตราต่ำ
5. รัฐวิสาหกิจมีบทบาทเชิงการเมือง มีส่วนทำให้ภูมิภาคที่ล้าหลังมีความเจริญเติบโตเท่ากับส่วนกลาง

ส่วนข้อเสียของรัฐวิสาหกิจ ก็อาจจะมีมากมายเช่นเดียวกัน ที่สำคัญที่สุด ก็คือการแทรกแซงของรัฐโดยผ่านรัฐวิสาหกิจเป็นการขัดกับการดำเนินธุรกิจทุนนิยมตามแนวเศรษฐศาสตร์คลาสสิก และนี่คือคลาสสิก นอกจากนี้ การดำเนินงานในรูปของรัฐวิสาหกิจ ยังเป็นการทำงานค่อนข้างจะซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานประจำโดยตรงอยู่มาก และเป็นการเพิ่มภาระทางด้านการเงินของประเทศหากรัฐวิสาหกิจบางแห่งมาสามารถจะเลี้ยงตัวเองได้ ซึ่งจากประสบการณ์ของประเทศในตะวันออกกลางและลาตินอเมริกา พบว่า ผู้มีอำนาจมักจะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งอุปถัมภ์ที่จะหาเงินเข้าพรรคการเมืองของรัฐบาลและเข้าไปแทรกแซงในเรื่องของการตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนและสถานที่ตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์ส่วนตน เป็นต้น

10.4 การปรับปรุงและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การปรับปรุงรัฐวิสาหกิจหมายถึง การพัฒนาหรือไม่พัฒนารัฐวิสาหกิจ การปรับปรุงรัฐวิสาหกิจในแง่ของการพัฒนา จะเห็นได้จากข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ ที่ใช้ในมาตรา 6 ประการในการแก้ไขปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ มาตราทั้ง 6 ประการนี้ ได้แก่

1. ปรับปรุงหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยให้เขียนรายละเอียดหน้าที่ต่าง ๆ ให้ชัดเจน
2. ตั้งกรรมการที่ปรึกษา โดยไม่ต้องตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ เพื่อทำหน้าที่เสนอแนวทางการปรับปรุงและวางแผนโดยส่วนรวม เพื่อเสนอรัฐบาล
3. ปรับปรุงกองรัฐวิสาหกิจในกรมบัญชีกลาง โดยให้ย้ายไปสังกัดสำนักปลัดกระทรวงการคลัง
4. จัดตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ เพื่อควบคุมการติดตามการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง
5. จัดตั้งสำนักงานรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ โดยให้มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับที่กล่าวไว้ในข้อ 4
6. ตั้งทบวง หรือกระทรวงรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยตรง

ส่วนการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจในแง่ของการไม่พัฒนารัฐวิสาหกิจ จะเห็นได้จากความพยายามที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเริ่มขึ้นในตอนปลายของทศวรรษ 1970- ต้นทศวรรษ 1980 หลังจากมีการพัฒนารัฐวิสาหกิจมาหลายทศวรรษ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมุ่งที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ แทนที่จะมีการควบคุมโดยรัฐบาลและการวางแผนจากส่วนกลาง และปล่อยให้กลไกของตลาดและการแข่งขันเข้ามาบีบบทบาทเหมือนกับข้อเสนอของเศรษฐกิจศาสตร์แนวคลาสสิกและนีโอคลาสสิกในอดีต และขบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนี้แพร่หลายออกไปไม่เฉพาะแต่ในประชาคมยุโรป ออสเตรเลีย และอเมริกาใต้เท่านั้น แต่ยังแพร่หลายออกไปสู่ประเทศสังคมนิยมอีกด้วย แต่เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นแนวความคิดที่ค่อนข้างใหม่อยู่มากฉะนั้น ผู้เขียนจึงขออนุญาตกล่าวถึงความหมาย ประเภท และสาเหตุของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสักเล็กน้อย

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization of public enterpriser) มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการด้วยกัน คือ

1. ดี. อาร์. เพนดเซ (D.R. Pendse) ได้ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง กระบวนการใด ๆ ที่จะลดบทบาทของรัฐ หรือกิจการของภาครัฐบาลที่มีอิทธิพลต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และในบางครั้งยังรวมถึงการปลดเปลื้องภาระของรัฐบาลโดยการขายทรัพย์สินและหุ้นส่วนของกิจกรรมที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือกำลังดำเนินการ (divestiture)

2. เซซาบุโร ซาโต (Seizaburo Sato) ได้ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง การกำหนดเงื่อนไขในการแปรเปลี่ยนองค์การของภาครัฐบาล หรือกิจการรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการแปรสภาพการเป็นเจ้าของ

3. เดวิด ฮีลด์ (David Heald) กล่าวว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงด้านความคิดและสภาวะทางการเมืองที่มีต่อบทบาทของรัฐต่อสภาวะเศรษฐกิจและสังคม ในขณะเดียวกัน ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายต่างก็มีความไม่มั่นใจในประสิทธิภาพของการวางแผน และการควบคุมของรัฐบาล และในความเห็นของฮีลด์นั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจรวมถึงการนำเอาระบบตลาดมาใช้ การแปรรูปกิจการของรัฐสู่ภาคเอกชน การแปรสภาพกิจการของรัฐ หรือการผลัดภาระให้เอกชนไปดำเนินการแทนรัฐ การขยายกิจการรัฐวิสาหกิจ และการลดหรือเลิกบทบาทของรัฐบาลในกิจการที่ไม่เคยคำนึงถึงตลอดมาก่อน และการเปิดโอกาส หรือเปิดการค้าโดยเสรี

4. แมรี เอ็ม. เซอร์ลีย์ (Mary M. Shirley) ได้ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง การขายหรือการเปลี่ยนสภาพการเป็นเจ้าของ หรือล้มเลิกกิจการ และการขายหุ้นให้กับเอกชน

สำหรับประเภท ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจรวมถึงสิ่งดังต่อไปนี้ คือ การยอมให้รัฐวิสาหกิจ กำหนดราคาสินค้าและบริการที่สามารถแข่งขันกับตลาดในขณะใดขณะหนึ่งได้ การเสริมสร้างให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น การลงทุนทางการเงินโดยตลาดเอกชน การร่วมลงทุนและการให้เงินอุดหนุน การทำสัญญาให้เอกชนดำเนินการหรือเช่า การปลดเปลื้องภาระของรัฐบาลโดยการขายและการลดการโอนกิจการมาเป็นของรัฐ การขายหุ้น การขายกิจการให้แก่พนักงานหรือเอกชนหรือบริษัท

ส่วนสาเหตุของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจจะเป็นเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น ประการแรก ประเทศต่าง ๆ ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลกให้ใช้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือประการหนึ่งของการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ ประการที่สอง การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ปราศจากประสิทธิภาพ และมีปัญหาทางด้านการเงิน ทำให้ผู้คนเรียกร้องให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ประการที่สาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นผลพวงของการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางการเมืองจากสังคมนิยม และสวัสดิการนิยม มาเป็นเสรีนิยมหรือทุนนิยม ประการที่สี่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เกิดจากความไม่มั่นใจในการวางแผนและการควบคุมการดำเนินงานของรัฐ ตลอดจนฐานะทางการคลังของประเทศ ประการที่ห้า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดจากการดำเนินนโยบายอย่างผิดพลาดของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ประการที่หก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจจะเป็นเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงด้านการตลาดของสินค้าและบริการ ประการที่เจ็ด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจจะสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลมีภารกิจที่ขยายตัวมากเกินไป ประการที่แปด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจกระทำไปเพื่อปลดเปลื้องภารกิจของกิจกรรมภาครัฐบาล และประการสุดท้าย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจจะเป็นการแสวงหาแหล่งที่มาของเงินทุนโดยอาศัยกลไกของตลาด สถาบันการเงิน และแนวทางการระดมเงินลงทุนเข้าช่วย

สำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้น เริ่มมีขึ้นตั้งแต่รัฐบาล “เปรม 1” ซึ่งในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลเมื่อเดือน มีนาคม 2523 นั้น มีใจความตอนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนี้ “รัฐบาลนี้จะยึดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งอำนวยความสะดวกให้แก่รัฐ และจะไม่ยอมให้

รัฐวิสาหกิจที่หย่อนประสิทธิภาพ เป็นภาระของรัฐบาลและประชาชนอีกต่อไป ซึ่งข้อดีของรัฐบาลที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้รับการคัดค้านจากกลุ่มสหภาพแรงงานเป็นอย่างมาก โดยสหภาพแรงงานได้แสดงความไม่เห็นด้วยที่จะขายรัฐวิสาหกิจให้เอกชน และเสริมด้วยว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยได้รับการบีบคั้นจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลกและบริษัทข้ามชาติอื่นๆ เพื่อให้ไทยชำระหนี้ได้ง่ายขึ้น และในทรรศนะของสหภาพแรงงานนั้น เห็นว่า แทนที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความปรารถนาของรัฐบาล น่าจะปรับปรุงรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม และ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2527 ที่กำหนดให้มีการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ โดยให้แก้ไขประสิทธิภาพในการบริหาร (เช่น การจัดทำแผนวิสาหกิจในด้านที่เกี่ยวกับนโยบาย เป้าหมาย และกลยุทธ์ ส่งให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน) และการเปลี่ยนตัวผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการ ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 นั้น ระบุให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจ และกำหนดขั้นตอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจนที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติ และในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลตรี (ยศในขณะนั้น) ชชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ระบุให้มีการปรับปรุงการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถขยายบริการได้กว้างขวาง พร้อมทั้งจะรองรับการขยายบริการและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

10.5 แนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจ

เท่าที่สำรวจดูคำรับตำรา และจากการสนทนากับผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐวิสาหกิจพบว่า มีแนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างน้อยที่สุด 5 แนวทางด้วยกัน กล่าวคือ

1. การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางการบริหาร
2. การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางธุรกิจ
3. การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางกฎหมาย
4. การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางสังคมวิทยา
5. การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางเศรษฐศาสตร์

การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางธุรกิจ รวมถึงการพัฒนากลไกของตลาดและการแข่งขันกันอย่างเสรี โดยพยายามลดบทบาทในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของรัฐบาลลง มองในแง่นี้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็เป็นวิธีหนึ่งที่จะพัฒนารัฐวิสาหกิจ ตามแนวธุรกิจ

การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางกฎหมาย ดังได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐวิสาหกิจได้รับการจัดตั้งขึ้นด้วยกฎหมายหลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านี้ บางฉบับก็ล้าสมัย ไม่เอื้อให้มีการพัฒนารัฐวิสาหกิจได้เต็มที่ ด้วยเหตุนี้ การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้รัฐวิสาหกิจเกิดความคล่องตัวในการจัดการ จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนารัฐวิสาหกิจ

การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางสังคมวิทยา การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางนี้มุ่งที่จะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนา เพื่อเกลี่ยหรือเฉลี่ยความสุขและความทุกข์ของคนในสังคม เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความยากจน ความไม่รู้ ความเจ็บไข้ได้ป่วย และความหวาดหวั่น เป็นต้น

การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางเศรษฐศาสตร์ การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางนี้มุ่งพิจารณากิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจ เช่น การระดมทุน การลงทุน การค้าประกัน เงินกู้ และการกำหนดราคาสินค้าและบริการ เป็นต้น

10.6 ปัญหาของการพัฒนาวิสาหกิจ

ปัญหาของการพัฒนาวิสาหกิจ อาจแบ่งได้เป็นหลายประการดังนี้ คือ ปัญหาที่เกี่ยวกับรัฐบาล ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ปัญหาทางด้านการเงินและการตลาด และมีปัญหาทางด้านการบริหารและประสานงาน

1. **ปัญหาของการพัฒนาวิสาหกิจที่เกี่ยวกับรัฐบาล** รวมถึงปัญหานโยบายของรัฐที่มีต่อวิสาหกิจ และปัญหาที่เกิดจากการควบคุม ปัญหานโยบายของรัฐที่มีต่อวิสาหกิจ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ชัดเจน ยกตัวอย่าง เช่น นโยบายที่ว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งตั้งขึ้นมาทำไม ตั้งขึ้นมาเพื่อการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือ เพื่อหวังผลกำไร ซึ่งถ้าพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ น่าจะเน้นประสิทธิผลของการให้บริการ นั่นก็คือ เพียงแต่เลี้ยงตัวเองได้ก็น่าจะเป็นการพอเพียงแล้ว แต่รัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันในท้องตลาดน่าจะเน้นประสิทธิภาพของการทำงาน เพื่อหวังผลกำไร และรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ควรจะมีอิสระในการกำหนดราคาสินค้าและบริการตามอุปสงค์และอุปทานของท้องตลาด ส่วนปัญหาที่เกิดจากการควบคุมนั้นปรากฏว่ามีหน่วยงานราชการที่คอยควบคุมวิสาหกิจมากมายจนเกินไป หน่วยงานราชการที่คอยควบคุมวิสาหกิจเหล่านี้ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการ (ส่วนราชการประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักตรวจเงินแผ่นดิน กรมแรงงานและกระทรวงเจ้าสังกัด) และองค์การที่รัฐบาลจัดตั้งอันได้แก่คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งผลที่เกิดจากการมีหน่วยราชการคอยควบคุมมากเกินไป ทำให้รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ขาดความคล่องตัว ดังที่ผู้ว่าการของวิสาหกิจแห่งหนึ่งได้ระบายความคับข้องใจออกมาว่า “ก่อนที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารวิสาหกิจนั้น คิดว่ารัฐวิสาหกิจอยู่กึ่งกลางระหว่างราชการกับเอกชน กล่าวคือ เป็นองค์การในระบบราชการ แต่ดำเนินธุรกิจแบบเอกชน แต่เมื่อได้เข้ามาอยู่ในวงวิสาหกิจแล้วจึงเห็น

ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นเป็นราชการยิ่งกว่าระบบราชการเสียอีก ทั้งนี้ เพราะรัฐวิสาหกิจมีหน่วยงานควบคุมมากมาย มีขั้นตอนมากมาย

2. ปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคล ปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคลได้แก่ปัญหาทั่วไปทางด้านการบริหารงานบุคคล และปัญหาทางด้านการบริหารค่าจ้าง และแรงงานสัมพันธ์ ปัญหาทั่วไปทางด้านการบริหารงานบุคคลครอบคลุมถึงปัญหาที่จะสรรหา และเก็บรักษาคนดีมีฝีมือไว้กับรัฐวิสาหกิจ ดังจะเห็นได้ว่า บุคลากรของรัฐวิสาหกิจมีอยู่ 3 ระดับ คือ คณะกรรมการบริหาร ซึ่งร้อยละ 90 ล้วนแต่เป็นราชการ ผู้บริหารและพนักงานลูกจ้างซึ่งบุคลากรเหล่านี้มีที่มาและลักษณะดังนี้ คือ

(1) กลุ่มที่รัฐวิสาหกิจรับโอนมาจากส่วนราชการเดิม

(2) กลุ่มบุคลากรที่ได้รับการทาบทามให้มาปฏิบัติงานแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่วนใหญ่จะยังไม่แน่ใจในสถานภาพและความมั่นคงในหน้าที่การงาน ฉะนั้น จึงมักจะเข้ามาปฏิบัติงานโดยอาศัยการยืมตัวหรือแปลงสภาพโดยอาศัยการสนับสนุนจากนักการเมือง และ

(3) พนักงานรัฐวิสาหกิจใหม่ ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มองในแง่ปัญหาทั่วไปทางด้านการบริหารงานบุคคล ก็คือปัญหาของ “10 ล.” นั่นเอง 10 ล. ประกอบด้วย ล. ล้อ (ให้คนมาสมัครงาน) ล. เลือก (ต้องเลือกคนดีมีความรู้มากที่สุด) ล. ลอง (ทดลองปฏิบัติราชการ) ล. เลี้ยง (บรรจุให้เป็นพนักงานอย่างต่อเนื่อง) ล. เลื่อน (เลื่อนเงินเดือน ระดับ ตำแหน่ง หากปฏิบัติงานดี) ล. ลด (ลดเงินเดือน ลดระดับ และลดตำแหน่ง หากปฏิบัติงานไม่เป็นที่พอใจ) ล. เลิก (เลิกสัญญาจ้างหากปฏิบัติงานผิดพลาด บกพร่องและเมื่อหมดความจำเป็น) ล. ไล่ (ให้ออก ปลดออกและไล่ออก หากกระทำผิด) ล. ลา (ลาออกจากราชการด้วยความสมัครใจ) และ ล. ลับ (ลวงลับหรือตาย) อย่างไรก็ตาม ปัญหาทั่วไปที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ รัฐวิสาหกิจไทยยังขาด “การบริหารงานบุคคลที่ปราศจากอคติ” (affirmative action) นั่นก็คือ สตรียังมีโอกาสน้อยกว่าบุรุษ เฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งที่สูง ๆ ทั้งนี้ เพราะ การบรรจุและแต่งตั้งและปูนบำเหน็จความดีความชอบบุคคล มักจะมีกีดกันในเรื่องเพศ ส่วนปัญหาการบริหารค่าจ้างและแรงงานสัมพันธ์ นับว่าเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงหากทั้งฝ่ายรัฐวิสาหกิจและสหภาพแรงงาน ไม่สามารถจะตกลงกันได้ในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เงื่อนไขในการจ้างงาน ตลอดจนสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ มองในแง่รัฐวิสาหกิจจะมีส่วนช่วยให้คนมีงานทำได้เท่า ๆ กัน จะช่วยให้คนว่างงาน ดังนั้นนายจ้างคือรัฐวิสาหกิจก็ดี ข้าราชการก็ดี ลูกจ้างหรือพนักงานก็ดี ผู้นำแรงงานก็ดี และนักการเมืองก็ดี น่าจะหันหน้ามาจับเข้าคุยกันเกี่ยวกับค่าจ้างและแรงงานสัมพันธ์ กันอย่างจริงจัง โดยทุกฝ่ายอาจจะต้องประนีประนอม หรือพบกันครึ่งทาง นั่นก็คือนายจ้างคือรัฐวิสาหกิจไม่ควรจะค้ำกำไรให้มากนัก ข้าราชการที่รักษากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ควรปฏิบัติตามกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา ลูกจ้างคงต้องทำงานให้คุ้มกับค่าของเงินที่รัฐวิสาหกิจจ่ายให้กับพวกตน ผู้นำแรงงานไม่

ควรจะใช้มวลชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ส่วนนักการเมืองก็คงจะต้องคอยสดับรับฟังคำร้องเรียนและความต้องการของบุคคลทั้งหลายข้างต้น เพื่อที่จะนำไปประกอบการวางนโยบายต่อไป

3. ปัญหาทางด้านการเงินและการตลาด ดังได้กล่าวมาแล้วว่า มีรัฐวิสาหกิจอยู่หลายแห่งที่ประสบความขาดทุน และบางแห่งก็มีหนี้สินทั้งในและนอกประเทศ ปัญหาดังกล่าวนี้อาจแก้ไขให้บรรเทาลงได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่แน่นอนว่า จะให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งปฏิบัติภารกิจอะไรบ้าง และจะใช้เกณฑ์อะไรที่จะประเมินผลปฏิบัติงาน แล่ละรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อาจประเมินว่าสามารถเลี้ยงตัวเองได้หรือไม่ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเชิงธุรกิจที่มีการแข่งขันในท้องตลาด อาจจะต้องประเมินว่า สามารถทำกำไรได้มากน้อยเพียงใด และถ้ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่สามารถจะผ่านการประเมิน ก็น่าจะมีการยุบเลิก หรือแปรรูปไปให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนปัญหาการตลาดนั้น รัฐวิสาหกิจจะไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ หรือไม่สามารถทำกำไรให้รัฐบาลได้เลยหากไม่มีความคล่องตัวในการกำหนดราคาสินค้าและบริการ ตลอดจนไม่มีความคล่องตัวในการแข่งขันกับผู้ประกอบการคนอื่น ๆ ในท้องตลาด

4. ปัญหาด้านการบริหารและการประสานงาน ปัญหาด้านการบริหารมักจะเกี่ยวข้องกับตัวผู้บริหาร หรือผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ ว่าจะมีลักษณะและประสพการณ์ของการบริหารเชิงอาชีพมากน้อยเพียงใด นอกจากนั้นปัญหาการบริหารยังต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ อีก เช่น นโยบายของรัฐ การขาดการวางแผนรัฐวิสาหกิจและการปฏิบัติตามแผนนั้นอย่างจริงจัง ส่วนปัญหาการประสานงานนั้นพบว่ามีน้อยอยู่มากในบรรดารัฐวิสาหกิจด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ จึงมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการประสานงานรัฐวิสาหกิจเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2525 ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการของรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่อง ผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจกรมบัญชีกลางและผู้อำนวยการกองแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นทั้งกรรมการเลขานุการ แม้กระนั้นก็ตามการประสานงานของรัฐวิสาหกิจก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

10.7 ตัวอย่างของการพัฒนารัฐวิสาหกิจ

ตัวอย่างของการพัฒนารัฐวิสาหกิจที่จะนำมาเสนอในที่นี้ เป็นตัวอย่างของการพัฒนาบริษัท การบินไทย จำกัด ที่ได้มาจากการศึกษาของพิพัฒน์ ไทยอารี กล่าวคือ บริษัทการบินไทย มีความจำเป็นต้องขยายฝูงบิน การจัดซื้ออะไหล่เครื่องบินและเครื่องยนต์ การลงทุนในกิจการสมทบ ซึ่งจะต้องลงทุนทั้งสิ้นประมาณ 26000 ล้านบาท โดยบริษัทคาดหวังว่า แหล่งที่มาของเงินลงทุนจะได้มาจากการกู้ระยะยาวจากต่างประเทศที่มีรัฐบาลไทยค้ำประกันรายได้ของบริษัทเอง และการกู้ระยะสั้นอีกจำนวนหนึ่ง แต่ความคาดหวังดังกล่าวก็ต้องประสบปัญหาเงื่อนไขของการก่อหนี้กับต่างประเทศ ซึ่งกำหนดไว้ไม่เกิน 1000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ฉะนั้นทางออกที่บริษัทมีอยู่ ก็คือ

- (1) แทนที่การลงทุนซื้อฝูงบินเพิ่มขึ้น อาจจะต้องใช้วิธีการเช่า

(2) ควรเลือกดำเนินการกิจกรรม โดยเฉพาะที่มีความจำเป็นแก่บริษัทอย่างแท้จริงเท่านั้นกิจการใดที่ขาดทุนหรือขาดประสิทธิภาพ อาจจะต้องตัดทอนหรือจ้างเหมาเอกชน

(3) การเพิ่มทุนโดยให้เอกชนเข้ามาร่วมหุ้น ซึ่งอาจรวมถึงการขยายหุ้นให้แก่คนไทยโดยเฉพาะ การขายหุ้นให้แก่สถาบันต่างๆ ที่มีศักยภาพโดยเฉพาะ การนำหุ้นออกขายในตลาดต่างประเทศ การสงวนสิทธิของรัฐวิสาหกิจโดยการถือหุ้นพิเศษเพื่อที่รัฐบาลจะใช้สิทธิตามความจำเป็นได้ และการจัดหุ้นสำหรับพนักงานของบริษัท อย่างไรก็ตาม การพัฒนาบริษัทการบินไทย จำกัด ยังไม่แล้วเสร็จในปัจจุบัน ฉะนั้นจึงต้องติดตามความคลี่คลายเกี่ยวกับเรื่องนี้กันต่อไป