

บทที่ 4

กรณีศึกษาบทเรียนการโอนภาระงานสู่เอกชนในสหราชอาณาจักร อาร์เจนตินา สิงคโปร์ และญี่ปุ่น

การโอนภาระงานสู่เอกชนในต่างประเทศนั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย และแต่ละรูปแบบก็ล้วนแล้วแต่เป็นประติมากรรมที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์ที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ ซึ่งรูปแบบการโอนภาระงานสู่เอกชนของแต่ละประเทศนั้นต่างก็มีข้อดีและข้อจำกัด การทำความเข้าใจการโอนภาระงานสู่เอกชนในประเทศต่าง ๆ จึงถือว่าเป็นการทำความเข้าใจแนวทางในการโอนภาระงานสู่เอกชนที่มีอยู่อย่างหลากหลาย อันจะทำให้เป็นการปูทางไปสู่การทำความเข้าใจรูปแบบการโอนภาระงานสู่เอกชนในภาพรวมที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการนำมาใช้ทำความเข้าใจรูปแบบการโอนภาระงานสู่เอกชนของประเทศไทย การเรียนรู้ประสบการณ์การโอนภาระงานสู่เอกชนที่หลากหลายของแต่ละประเทศจะทำให้เราได้เห็นทั้งรูปแบบที่ประสบผลสำเร็จและล้มเหลว ซึ่งการเรียนรู้ดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่เราจะสามารถพิจารณาปัจจัยที่นำมาสู่ความสำเร็จและล้มเหลวของการโอนภาระงานสู่เอกชนของประเทศไทยได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในเชิงของหลักการและวิธีคิด

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษากรณีการโอนภาระงานสู่เอกชนในต่างประเทศนั้น เราไม่อาจศึกษาได้ในทุกประเทศ การศึกษานี้จึงเลือกศึกษาประเทศที่ถือว่าเป็นต้นแบบในการโอนภาระงานสู่เอกชนที่สำคัญและน่าจะเป็นบทเรียนให้กับการแปรรูปของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ สหราชอาณาจักร ประเทศอาร์เจนตินา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสิงคโปร์ โดยในการศึกษานี้จะให้ความสำคัญกับความเป็นมาของการโอนภาระงานสู่เอกชน การดำเนินการในการโอนภาระงานสู่เอกชน และผลลัพธ์ของการโอนภาระงานสู่เอกชนที่เกิดขึ้น ซึ่งการศึกษาในปัจจัยเหล่านี้จะนำไปสู่การพิจารณาลักษณะร่วมหรือรูปแบบ (Model) ที่ให้ภาพรวมของการโอนภาระงานสู่เอกชนโดยทั่วไป อันจะเป็นการสร้างกรอบหรือแนวทางการพิจารณาและประเมินผลนโยบายการโอนภาระงานสู่เอกชนของประเทศไทยในบทต่อไป

1. การโอนภาระงานสู่เอกชนในสหราชอาณาจักร

ความเป็นมาของการนำไปสู่การโอนภาระงานสู่เอกชน

การเมืองของสหราชอาณาจักรตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาจนถึงกลางทศวรรษที่ 1970 เป็นช่วงของการเมืองแบบเห็นพ้องต้องกันหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (Post-war Consensus) ระหว่างพรรคการเมืองสองพรรคหลัก อันประกอบไปด้วย พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) กับ

พรรคแรงงาน (Labour Party) เพราะเหล่าผู้นำทั้งสองพรรคเห็นว่าสหราชอาณาจักรในขณะนั้นได้รับผลเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างใหญ่หลวงกับการเข้าร่วมเป็นประเทศพันธมิตรเข้าสู่รบในสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังนั้น การจะคงไว้ซึ่งสองขั้วทางการเมืองเหมือนช่วงต้นคริสตวรรษที่ 19 ก็คงจะเป็นไปได้ยาก และรั้งแต่จะทำให้ประเทศเกิดความบอบช้ำมากขึ้น ทั้งสองพรรคจึงได้ร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลผสม (Coalition Government) เพื่อสร้างความสามัคคีภายในชาติและลดความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองให้น้อยลง

ทางด้านเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลภายใต้การเมืองแบบเห็นพ้องต้องกันต้องการที่ใช้ระบบบริหารเศรษฐกิจแบบเคนส์ (Keynesianism) ที่ให้รัฐบาลเป็นผู้กระตุ้นทางด้านอุปสงค์ (Demand) ด้วยการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าไปในระบบ อันจะก่อให้เกิดการไหลเวียนทางการเงินในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการจ้างงาน การบริโภคและการลงทุนที่ดีขึ้น และการใช้เศรษฐกิจมหภาคแบบเคนส์หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นได้ทำให้เกิดความชอบธรรมในการเข้ามาแทรกแซงเรื่องทางเศรษฐกิจของรัฐมากขึ้น กล่าวได้ว่า การเมืองแบบเห็นพ้องต้องกันนี้ ดูเหมือนฝ่ายอนุรักษนิยมจะโอนอ่อนผ่อนตามฝ่ายแรงงานในการจัดให้มีรัฐสวัสดิการมากขึ้น แต่ทว่าพรรคแรงงานก็ได้ยอมรับการสะสมทุนและการทำกำไรโดยธุรกิจเอกชนพอสมควร ทั้งนี้เพื่อแลกกับการที่พรรคอนุรักษนิยมสนับสนุนนโยบายการเมืองที่เพิ่มเติมอัตราและรัฐสวัสดิการ ซึ่งเกิดประโยชน์กับชนชั้นกรรมาชีพมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สะท้อนการเมืองแบบเห็นพ้องต้องกันก็เกิดขึ้น เนื่องจากการที่รัฐบาลอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเป็นระยะเวลานานๆ ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) ในระบบเศรษฐกิจ และอัตราเงินเฟ้อเหล่านี้ก็มีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ กล่าวคือเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1950 จากร้อยละ 2-3 ขยับเพิ่มขึ้นถึง ร้อยละ 4-5 ในปลายทศวรรษที่ 1960 และปรับตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ 24 ในปี ค.ศ. 1975² ยิ่งไปกว่านั้นสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่แย่งผลต่อการจ้างงาน โดยมีอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นเป็น 1.7 ล้านคนซึ่งเป็นอัตราการว่างงานในอัตราที่ค่อนข้างสูง และมีการประท้วงและการก่อความวุ่นวายจากกรรมกรเพิ่มขึ้นสูงมาก³ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ของสหราชอาณาจักรเรียกปรากฏการณ์ที่มีเงินเฟ้อสูงและมีการเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำนี้ในช่วงประมาณคริสต์ทศวรรษที่ 1970 ว่า “Stagflation”⁴

¹ Parker, D. 'Enterprise Sales: Thatcher Leads the Charge', in Graeme Hodge, ed., *Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*, (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006), 14

² เฟ็งอ้าง, 9; พททริสตาม ชุมพล ม.ร.ว., *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ฯ : มหาวิทยาลัย, 1544), 225

³ เฟ็งอ้าง, 9.

⁴ เฟ็งอ้าง, 9-10.

ดังนั้น ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา สภาพการเมืองแบบเห็นพ้องต้องกันเกิดความตึงเครียดมากขึ้น แม้ว่ารัฐบาลภายใต้การนำของนายเอ็ดเวิร์ด ฮีธ (Edward Heath) จะนำนโยบายที่เอื้อต่อการค้าเสรีมาใช้อย่าง การลดการแทรกแซงของรัฐในธุรกิจอุตสาหกรรมและส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง แทนรัฐก็ตาม แต่นโยบายดังกล่าวกลับไม่ได้เป็นที่สนใจของประชาชน จนรัฐบาลทางฝ่ายพรรคแรงงานอย่างนายแฮโรลด์ วิลสัน (Harold Wilson) เข้ามาบริหารที่ต้องการจะฉีกแนวทางของการเมืองแบบเห็นพ้องต้องกันอย่างการแก้ไขปัญหาทางด้านอุปทานของเงินมากกว่าการกระตุ้นให้เกิดความต้องการทางอุปสงค์ ฯลฯ ประกอบกับในช่วงนี้เกิดวิกฤตการณ์ปัญหาค่าเงินปอนด์ (Sterling Crisis) ทำให้สหราชอาณาจักรต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ทำให้สหราชอาณาจักรต้องปรับระบบการจัดการทางเศรษฐกิจเป็นแบบเสรีมากขึ้น

ฟางเส้นสุดท้ายที่ทำให้การเมืองแบบเห็นพ้องต้องกันต้องล่มสลายคือ ปรากฏการณ์ “ฤดูหนาวแห่งความไม่พอใจ (Winter of Discontent)” ในปี ค.ศ. 1978-1979 ที่สภาพแรงงานและเหล่ากรรมมาชีพได้นัดหยุดงานอย่างยาวนานเพื่อเรียกร้องค่าแรงเพิ่มเนื่องจากนายกรัฐมนตรี เจมส์ คัลลาแฮน (James Callaghan) มีนโยบายตรึงเงินเฟ้อ และจำเป็นจะต้องดำเนินนโยบายต่อจากนายวิลสันตามเงื่อนไขของ IMF ซึ่งนโยบายอย่างการควบคุมรายได้หรือการใช้มาตรการทางการคลังแบบรัดตัว ส่งผลให้เกิดความไม่พอใจเป็นวงกว้าง จนในท้ายที่สุดนายเจมส์ คัลลาแฮน ได้พ่ายแพ้การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1979 ต่อพรรคอนุรักษนิยมที่มีนางมาร์กาเร็ต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) เป็นแกนนำ และในคริสต์ทศวรรษที่ 1980 แธตเชอร์ได้ทำการ โจมตีและเปลี่ยนแนวทางการเมืองแบบเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งเป็นผลพวงให้เกิดเรื่องการ โอนภาระงานสู่เอกชนขึ้นมา และทำให้กรณีของประเทศอังกฤษมีความชัดเจนด้วยว่าเป็นการต่อสู้ทางด้านอุดมการณ์การเมืองซึ่งทางด้านพรรคอนุรักษนิยมต้องการทำลายพลังของสภาพแรงงาน (Labor union) ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคแรงงานและมีแนวทางที่เป็นแบบสังคมนิยม

การดำเนินการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของสหราชอาณาจักร

จากความเป็นมาที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้นนั้นทำให้ ลัทธิแธตเชอร์ (Thatcherism) ได้ถือกำเนิดขึ้น โดยลัทธิดังกล่าวมีหลักอยู่ 3 ประการดังนี้คือ

1. การใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบควบคุมปริมาณเงิน⁵ (Monetarist) ซึ่งได้รับมาจากสำนักเศรษฐศาสตร์การเงินที่มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) เป็นเจ้าสำนัก ที่มุ่งเน้นการใช้นโยบายทางการเงิน ลดอัตราเงินเฟ้อด้วยการควบคุมอุปทานทางการเงินแทน (Money Supply) ภายใต้อำนาจของรัฐบาล

⁵ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, 2543), 189.

เซอร์ทำเช่นนี้ก็เพราะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่รุนแรงร้ายสหัสราชาอาณาจักรในขณะนั้น ทำให้รัฐบาลไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจอีกต่อไป อีกทั้งการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจโดยรัฐบาลก็กลับสร้างความไม่ตื่นตัวทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนและพลเมือง ซึ่งอาจเป็นเพราะการรื้อรัฐสวัสดิการที่มากจนเกินไปทำให้กลายเป็นภาระที่หนักเกินกว่ารัฐบาลจะรับไหว จึงหันมาเน้นที่มาตรการทางการเงินที่สนใจในเรื่องของการใช้อัตราดอกเบี้ยเพื่อควบคุมเงินตราในระบบเศรษฐกิจ

2. การลดบทบาทของรัฐ (Rolling back the frontiers of the state) หรือการลดการแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจลง ซึ่งเหตุผลของการกระทำดังกล่าวคล้ายกลับที่กล่าวไปแล้วในตอนต้นที่รัฐบาลไม่มีเงินเพียงพอและปฏิเสธการออมของแท็รรัฐสวัสดิการจากรัฐเพียงอย่างเดียว การม้วนกลับเขตแดนของรัฐในครั้งนี้ รัฐบาลของนางเรตเซอร์ต้องการที่จะให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในเศรษฐกิจอย่างเต็มรูปแบบ ด้วยการปรับอัตราดอกเบี้ยให้ลดลงเพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนอย่างกว้างขวางและการลดภาษีเงินได้ จนให้มีแรงจูงใจให้คนขยันทำงานมากขึ้น การโอนภาระงานสู่เอกชนเป็นส่วนหนึ่งของโครงการทางด้านเศรษฐกิจที่เน้นการการค้าค่าใช้จ่ายสาธารณะ การลดภาษี นโยบายตลาดเสรี ซึ่งถือว่าการลดบทบาทของรัฐลง⁶

3. การบั่นทอนสหภาพแรงงาน มิให้เหิมเกริมจนเกินไป เพราะรัฐบาลของนางเรตเซอร์ต้องการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจเป็นแรก จึงไม่ต้องการให้เกิดการขัดขวาง การประท้วงและการต่อต้านจากสหภาพแรงงาน ซึ่งในเรื่องนี้เธอก็สามารถดำเนินการได้เป็นผลสำเร็จ

ด้วยความพยายามที่จะวางรากฐานทางเศรษฐกิจให้บริษัทเอกชนเป็นแกนนำ จึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไมนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจถึงได้เฟื่องฟูในยุครัฐบาลเรตเซอร์นี้ ซึ่งการโอนภาระงานให้เอกชน (Privatization) เพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้นนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการลดบทบาทของรัฐอย่างชัดเจน ในช่วงระยะตั้งแต่ปีค.ศ. 1979-1997 ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและขายสินทรัพย์อื่นๆไปรวมทั้งสิ้นเป็นเงิน 63,000 ล้านปอนด์ โดยกิจการที่มีการแปรรูปมีทั้งที่เป็นสาธารณูปโภค เช่น การประปา การโทรคมนาคม โรงพยาบาลบางส่วน การไปรษณีย์บางส่วน การไฟฟ้า อีกทั้งกิจการอื่นๆ เช่น การเดินเรือ การต่อเรือ การผลิตน้ำมัน การผลิตรถยนต์ การผลิตเครื่องบิน การทำอากาศยาน การรถไฟ การทำเหมืองถ่านหิน การป่าไม้ เป็นต้น

⁶ Parker, D. 'Enterprise Sales: Thatcher Leads the Charge', in Graeme Hodge, ed., **Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas**, (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006), 16.

⁷ พงศพิศาน ชุมพล ม.ร.ว., **ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ** (British Parliamentary Democracy) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), 130-131.

แนวความคิดการดำเนินการโอนภาระงานสู่เอกชนของพรรคอนุรักษนิยม จึงได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อ
ดำเนินการแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีเหตุผลและกลยุทธ์ ดังนี้คือ

1. การกำหนดกฎเกณฑ์ การบรรลุลูกผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ด้วยการกำหนดอัตราการ
ตอบแทนต่อต้นทุนการดำเนินงานนั้น เป็นหลักที่ชอบธรรมและไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆ พรรค
อนุรักษนิยมควรกำหนดมาตรการในการดำเนินการ พร้อมกับการสนับสนุนต่อผู้บริหารทุกวิถีทาง แม้
จะต้องมีการปลดคนงานออกก็ตาม

2. กิจการที่ไม่เกิดผลทางเศรษฐกิจควรจะต้องพิจารณาต้นทุนดำเนินการเพื่อจัดประเภทการให้
การอุดหนุน โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสมดังกล่าว

3. ในเรื่องการควบคุมการลงทุนนั้น ควรควบคุมโดยอาศัยการวางแผนวิสาหกิจ 5 ปี และ
กำหนดเงื่อนไขว่า รัฐบาลจะลดสัดส่วนในการลงทุนไปตามลำดับ เช่น ปีแรกลงทุน 100% ปีที่สองจะ
ลดการลงทุนไปเป็น 90% และลดไปเรื่อยๆ

4. ควรยกเลิกการควบคุมราคาหรือค่าจ้าง แต่เปลี่ยนเป็นทำการควบคุมในประเด็นผลตอบแทน
จากการลงทุนแทน ทั้งนี้อาจต้องมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การขึ้นราคา การขายที่ดินที่ยัง
มิได้ใช้ประโยชน์ ฯลฯ

5. ต้องมีการกำหนดแนวการจัดประเภทรัฐวิสาหกิจไว้ด้วย โดยคำนึงถึงระดับความมั่นคงของ
ประเทศ ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มตามความสำคัญดังนี้

5.1. กลุ่มที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงสูงสุด ได้แก่ กิจการระบายน้ำ น้ำประปา
กระแสไฟฟ้า แก๊ส และบริการสาธารณสุข

5.2. กลุ่มที่มีความสำคัญระดับรอง ได้แก่ กิจการรถไฟ ถ่านหิน และการกำจัดมูลฝอย

5.3. กลุ่มที่มีความสำคัญน้อยที่สุด ได้แก่ การขนส่งสาธารณะ การศึกษา การทำเรือ
โทรศัพท์ การขนส่งทางอากาศและกิจการแร่และโลหะ

6. สร้างความเป็นนิติบัญญัติให้เกิดขึ้น เพื่อยกเลิกการผูกขาดกิจการของรัฐบาลโดยสมบูรณ์ เช่น
การกำหนดให้โอนอำนาจให้สัมปทานแก่กิจการถ่านหินซึ่งเป็นอำนาจของกิจการถ่านหินแห่งชาติ
(National Coal Board) ไปเป็นอำนาจของรัฐมนตรี การให้เอกชนทำไฟฟ้า ด้วยการขายกระแสไฟและ
การเดินสายไฟฟ้า การดำเนินการให้มีการแยกกิจการไปรษณีย์กับกิจการโทรคมนาคมจากกันและระงับ
การผูกขาดด้านโทรศัพท์โดยรัฐ การยกเลิกอำนาจของรัฐมนตรีในการมีอำนาจยับยั้งการลงทุนของ
ภาคเอกชนในกิจการเหล็ก เป็นต้น

¹ ทัพผัน ไทยอารี, หลักการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), 139-141.

7. กำหนดขอบเขตแนวทางการแปรรูปกิจการของรัฐ โดยเสนอให้แยกกิจการออกเป็นกิจการย่อยๆ เพราะจะทำให้มีโอกาสในการแปรรูปได้ง่าย และเป็นการถ่วงรอกว่าที่จะขายกิจการทั้งหมด ขณะเดียวกันก็จัดลำดับความเป็นไปได้ในการแปรรูปไว้เป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ กลุ่มที่มีโอกาสเป็นไปได้มากที่สุดที่จะมีการแปรรูป เช่น กิจการถ่านหิน การต่อเรือ อยู่ต่อเรือ การทำอากาศยาน การประกอบรถยนต์ รถโดยสารประจำทาง และการขนส่ง ส่วนกิจการที่มีโอกาสเป็นไปได้น้อยก็คือ แก๊ส ไฟฟ้า รถไฟ น้ำประปา ท่าเรือและโทรศัพท์ เป็นต้น

เหตุผลที่รัฐบาลเรตเซอร์ได้นำมากล่าวอ้างก็คือการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในกิจการรัฐวิสาหกิจและให้อิสระในการดำเนินเศรษฐกิจแก่เอกชน อันจะก่อให้เกิดการแข่งขันเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพทางการผลิตและบริการ แต่ถึงกระนั้นก็ได้มีผู้วิพากษ์วิจารณ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงปี ค.ศ.1979-1997 ว่าในหลายครั้งเป็นการส่งเสริมให้เอกชนแสวงหารายรับหรือกำไรที่มากที่สุดจากผู้ให้บริการ ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีการปกป้องสถานการผูกขาดของกิจการนั้นๆ แทนที่จะเป็นการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเต็มที่ ซึ่งการแข่งขันในบางครั้งอาจนำไปสู่การลดคุณภาพของการบริการ ไม่ใช่การปรับปรุงคุณภาพดังที่กล่าวอ้างถึง ตัวอย่างเช่น ในกรณีของการจัดบริการรถโดยสารประจำทางที่มีการแข่งขันกันโดยเฉพาะเขตตัวเมือง ทำให้ผู้ที่อยู่ในที่ห่างไกลออกไปได้รับบริการที่ด้อยคุณภาพลง ซึ่งข้อวิจารณ์ต่าง ๆ เหล่านี้เป็นข้อวิจารณ์ที่เกิดขึ้นหลายแห่งทั่วโลก รวมถึงการแปรรูปในประเทศไทยด้วย

โจลส์ อิงการ์ณได้ตั้งข้อสังเกตถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักรว่า รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้รับผลประโยชน์จากการโอนรัฐวิสาหกิจอย่างน้อย 3 ประการ¹⁰ คือ

1. รัฐบาลสหราชอาณาจักรสามารถใช้เงินที่ได้จากการขายทรัพยากรของประชาชนให้นายทุนเอกชนมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้า ซึ่งสามารถปลดปล่อยภาระหนี้สินระหว่างประเทศได้ก็จริง แต่ในขณะเดียวกัน คนที่มีรายได้น้อยในสังคมถูกรัฐบาลเก็บภาษีเพิ่มสูงขึ้น เพราะรัฐบาลใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีหัวแบบใหม่

2. ในการโอนกิจการโทรศัพท์ ไฟฟ้าและก๊าซ ซึ่งเป็นกิจการที่มีรายได้อันสูงให้แก่ธุรกิจและนายทุนที่ใกล้ชิดกับพรรคอนุรักษนิยม เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เป็นการตอบแทนเงินบริจาคที่นายทุนเหล่านี้บริจาคให้กับพรรคมาตลอดเวลา ซึ่งถือว่าการคอร์รัปชันประเภทหนึ่งที่ไม่ผิดกฎหมาย ข้อสังเกตในข้อนี้เป็นเรื่องที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากในหลาย ๆ ที่ที่มีการแปรรูปในลักษณะของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) รวมถึงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยด้วย

⁹ โจ อิงการ์ณ, สังคมนิยมและทุนนิยมในโลกปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : S.B. Publishing ,2540), 143-149.

¹⁰ เพิ่งอ้าง, 143-144.

3. จุดมุ่งหมายสุดท้ายของรัฐบาลสหราชอาณาจักรภายใต้พรรคอนุรักษนิยม เพื่อต้องการทำลาย ขบวนการแรงงานและสหภาพแรงงาน ทำให้รัฐปลักษณ์ของสภาพการทำงานเสียหาย และก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้

ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อสังเกตด้วยว่า รัฐบาลสหราชอาณาจักรจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประสบความสำเร็จเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่ดั้งเดิมที่ ต้องการการแก้ปัญหารัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาขาดทุนมากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ไปสู่การครอบครองของเอกชน อาจจะมีเรื่องของการเมืองในสหราชอาณาจักรและกลุ่มผู้มี ผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายการแปรรูปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเรื่องนี้ก็เป็นเรื่องสำคัญอีก เช่นกันในการศึกษาเพื่อเป็นบทเรียนแก่การแปรรูปในประเทศไทย ซึ่งก็เป็นข้อสังเกตให้เห็นได้ว่า ข้ออ้างเรื่องการลดภาระของรัฐและการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานอาจจะเป็นเพียงข้ออ้าง หนึ่งเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สหราชอาณาจักรถือเป็นประเทศแรกๆที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประสบ ผลสำเร็จมากกว่าจะประสบความล้มเหลว จนทำให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่องและเป็น จำนวนมาก จนธนาคารโลก (World Bank) ได้นำเอาสูตรสำเร็จในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักรมาเป็นตัวแบบให้กับประเทศที่กำลังพัฒนาอีกคือเป็นแนวทางหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ ที่สหราชอาณาจักรมีการพิเคราะห์และสร้างองค์การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูปออกไปสู่มือของ เอกชน ทำให้การดำเนินกิจการในวิสาหกิจต่างๆโดยเอกชนนั้น จึงเป็นไปตามกฎหมายและการควบคุม ขององค์การเหล่านี้อย่างใกล้ชิด องค์การกำกับเหล่านี้มีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับ สาธารณูปโภคที่หน่วยงานของตนดูแล เช่น Ofgas ที่ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับกิจการก๊าซต่างๆ Ofwat ควบคุมกิจการด้านน้ำประปา Ofel กำกับในเรื่องของกิจการ โทรคมนาคม Offer ตรวจสอบในเรื่องของ ไฟฟ้าและการให้บริการไฟฟ้า Ofsted เป็นองค์การที่ควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับการศึกษา เป็นต้น

องค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินวิสาหกิจโดยเอกชนเหล่านี้ มีลักษณะเป็นองค์การที่ เรียกว่า “Regulatory Agencies” ซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาในรูปแบบของรัฐกำกับดูแล (Regulatory state) ซึ่งรัฐลดบทบาทตนเองลงมาเป็นเพียงผู้กำกับดูแล โดยทำหน้าที่เพียงออกกฎและมาตรฐานต่าง ๆ แต่ไม่เข้าไปดำเนินการจัดหาสินค้าและบริการเอง (ในช่วงทศวรรษสุดท้ายของคริสต์ศตวรรษที่ 19 และ หลังจากนั้น)¹¹ รัฐควรทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยการออกนโยบายไม่ใช่ไปดำเนินการเองหมด (to ‘steer’, not to ‘row’) หน้าที่ในการดำเนินการควรเป็นของภาคเอกชน¹² ซึ่งนำไปสู่นวัตกรรมในการ

¹¹ Hague, R. and Harrop, M. *Comparative Government and Politics: An Introduction*, 7th ed., (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007), 386-391.

¹² Heywood, A. *Politics*, 3rd ed., (Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2007), 390-391.

สร้างองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi-autonomous nongovernmental organizations - Quangos) เพื่อเป็นรูปแบบขององค์การแบบใหม่ในการนำนโยบายมาปฏิบัติ การเกิดและขยายตัวขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาและการขยายตัวที่สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM) ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2

ในปี ค.ศ. 1996 มีประมาณ 5,207 องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล โดยมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 6 หมื่นคน และหน่วยงานเหล่านี้ใช้เงินมากกว่า 6 หมื่นล้านปอนด์หรือประมาณ 35 เปอร์เซ็นต์ของการใช้ภาครัฐทั้งหมดในสหราชอาณาจักร หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้เป็นนวัตกรรมที่บทบาทเพิ่มขึ้นในการบริหารงานบริหารทั้งในด้านสาธารณสุข การศึกษา การพัฒนาเมือง และการกำกับดูแลด้านต่าง ๆ¹³ ในรูปแบบนี้เจ้าหน้าที่ (Agencies) ถึงแม้จะเป็นหนึ่งในระบบบริหารราชการพลเรือนในสหราชอาณาจักร แต่ก็มีรูปแบบที่ไม่ติดอยู่กับระบบราชการเดิม โดย Agencies ทั้งหมดมีพันธกิจร่วมกันคือการดำเนินการอยู่ภายใต้กรอบข้อตกลง (Framework Agreement) ของกระทรวง เป้าหมายของ Agencies ก็คือ การทำให้ระบบราชการมีนวัตกรรมแบบลุยงาน (Pro-active) มากกว่าที่จะตามปัญหา (Reactive) ในการบริหารงาน จึงเท่ากับเป็นการปรับให้มีวัฒนธรรมองค์การและวิธีการดำเนินงานที่คล้ายกับเอกชนมากยิ่งขึ้น

Agencies เป็นองค์การกำกับดูแลที่แตกต่างจากองค์การกำกับดูแลในประเทศไทย เพราะวาท้องค์การกำกับดูแลในประเทศไทยนั้นทำควบคู่กันกับการนำนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปปฏิบัติ หน่วยงานนั้นได้แก่ คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) ซึ่งจัดตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) 2540 เพื่อทำหน้าที่แบบเหมารวม ตัวอย่างเช่น หน้าที่ในการกำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ พิจารณาการเพิ่มบทบาทของเอกชน และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ¹⁴

ในด้านของขั้นตอนการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักร จุดเด่นของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักรนั้น อยู่ที่การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐที่ชัดเจนและแนวนโยบายเหล่านี้ มีขั้นตอนการกลั่นกรองมาตามลำดับ เช่น การวิจัยของพรรคการเมือง (พรรคอนุรักษนิยม) การเสนอคำประกาศนโยบายของพรรค (Manifesto) ต่อสาธารณชนทั่วไปเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในประเทศ ซึ่งเมื่อพรรคอนุรักษนิยมได้เป็นรัฐบาลเสียงข้างมากอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เกิดการวางรากฐานในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ขาดตอน จนในที่สุดรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ในระดับภาคส่วนราชการและมหาชนดังนี้¹⁵

¹³ Heywood, A. *Politics*, 3rd ed., (Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2007), 391.

¹⁴ พัชร ลิโนรส และ พิจิตรา สุภสวัสดิ์กุล บรรณาธิการ, *การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ* (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2543), 10-11

¹⁵ พิพัฒน์ ไทฮอริ, อ้างแล้ว 144-148.

การดำเนินการขั้นต้น : กิจกรรมขั้นต้นในการพิจารณาว่า กิจการใดที่ควรจะดำเนินการแปรรูปหรือไม่นั้นก็คือ การจัดทำความน่าจะเป็นไปได้ของโครงการ โดยทั่วไปประเด็นที่มักจะนำมาพิจารณาก็คือ สภาพการณ์ปัจจุบันของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น เทคโนโลยีที่ใช้ ผลการประกอบการ การคิดต้นทุน กำไรและความสมเหตุสมผลในการลงทุนต่อ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management - HRM) ภาวะปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ฯลฯ ซึ่งการดำเนินการในขั้นนี้ จำเป็นที่จะต้องมีคณะทำงาน โดยทั่วไปประกอบด้วยข้าราชการ นักการธนาคารเพื่อการลงทุน และบริษัทที่ปรึกษา และนำเอาผลการศึกษานี้มาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในเชิงนโยบายต่อไป

การดำเนินการขั้นที่สอง : เมื่อมีการกำหนดกิจการที่สมควรจะทำการแปรรูป ขึ้นต่อมาก็คือ การคัดเลือกที่ปรึกษาโครงการซึ่งโดยทั่วไปแล้ว จะมีที่ปรึกษาโครงการทั้ง 2 ฝ่าย คือฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายที่ปรึกษาฝ่ายรัฐวิสาหกิจ เพื่อดูว่าจะปรับรูปแบบการแปรรูปอย่างไรให้ดึงดูดใจจากนักลงทุน สิ่งที่ทำควบคู่กันไปกับขั้นตอนนี้ก็คือการเตรียมด้านข้อกำหนดกฎหมาย ซึ่งในกิจการบางอย่างนี้จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เอื้อต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งในสมัยรัฐบาลนางมาร์เกรต แธตเชอร์ และรัฐบาลของนายจอห์น เมเจอร์ รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้มีการแก้ไขกฎหมายที่สำคัญๆ ดังนี้คือ การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับน้ำมันแห่งชาติ (British National Oil Corporation) กฎหมายการขนส่ง กฎหมายการบินพาณิชย์ และกิจการบิน (Civil Aviation and British Aerospace Act) กฎหมายอุตสาหกรรม (Industry Act) และกฎหมายบริติชเทเลคอม (British Telecommunication)

การดำเนินงานขั้นตอนที่สาม : ในขั้นตอนนี้ จะเป็นขั้นตอนของการปรับปรุงกิจการอยู่ 2 ด้าน คือ การเงินการคลังและด้านกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากสภาพของกิจการได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นกิจการภาคเอกชนแล้ว ดังนั้นบรรดางบดุลหรือระบบการบัญชีจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม ส่วนการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนี้ เป็นการจัดทำกฎเกณฑ์ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาเงินและกฎหมายบริหาร เพื่อเป็นไปในรูปแบบของการบริหารธุรกิจมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีลักษณะของการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization)

การดำเนินการขั้นตอนที่สี่ : การดำเนินการขั้นนี้ประกอบด้วย การคัดเลือกที่ปรึกษาเพื่อการขายหุ้น ซึ่งมักจะประกอบไปด้วยธนาคารเพื่อการลงทุน นายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ สำนักงานทนายความ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อทำการศึกษาแนวทางที่จะขายหลักทรัพย์หรือหุ้นของกิจการ บรรดาที่ปรึกษาเหล่านี้ จะทำการพิจารณาคัดเลือกการนำหลักทรัพย์ออกสู่ตลาดต่างๆ การขายในตลาดต่างประเทศ การขายเหล่านี้ จะมีจะมีวิธีการเช่นใดและอย่างไร ขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้ประกันการขาย และข้อตกลงระหว่างบริษัทผู้ประกันการขายกับองค์การ



ภารกิจสุดท้ายในขั้นตอนที่สี่ก็คือ การจัดทำเอกสาร หนังสือเสนอเทศการขายหุ้น (Prospectus) ซึ่งเป็นเอกสารพื้นฐานสำหรับการเชิญชวนให้นักลงทุนมาซื้อหุ้นของกิจการดังกล่าว ซึ่งเอกสารฉบับนี้จะบอกถึงสภาพของกิจการที่ผ่านมา และการคาดคะเนการดำเนินงานในอนาคตต่างๆ เช่น ด้านการผลิต การตลาด การบริหารและพนักงาน ตลอดจนถึงฐานะทางการเงิน

เป็นที่สังเกตได้ว่า ขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ มีลักษณะเหมือนขั้นตอนใน พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ของประเทศไทย

2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศอาร์เจนตินา

ความเป็นมาของการนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เมื่อสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศอาร์เจนตินาเปรียบเสมือนประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจในแถบลาตินอเมริกา แต่ทว่าในขณะที่เศรษฐกิจและการบริการของอาร์เจนตินากำลังเฟื่องฟูอย่างเต็มที่ จึงเริ่มมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ขึ้น การแปรรูปในครั้งนั้น รัฐบาลของอาร์เจนตินาคาดว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวรุดหน้ากว่าประเทศอื่นๆ แต่ผลกลับออกมาในทางตรงกันข้าม เมื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของชาติให้อยู่ในมือของเอกชนนั้น เป็นอุปสรรคของการควบคุมเศรษฐกิจของประเทศอาร์เจนตินาอยู่ตลอดมา รัฐบาลอาร์เจนตินาสัญญ์สนสมรรถภาพในการจัดการทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน อำนาจในการควบคุมตลาดของอาร์เจนตินาอยู่ในมือของบริษัทต่างชาติที่มุ่งเข้ามาแสวงหากำไรในประเทศเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นด้วยว่า ในยุคโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจอำนาจในการจัดการทางเศรษฐกิจของรัฐได้อ่อนแอลง และอำนาจนี้ถูกทำให้เปลี่ยนผ่านจากมือของรัฐไปสู่มือของบริษัทข้ามชาติ (Transnational corporation) ผลที่ตามมาก็คือ ประเทศอาร์เจนตินาต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างหนักหน่วงที่สุด ยิ่งไปกว่านั้น การแปรรูปหรือการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ในประเทศนี้ยังเกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างมหาศาลระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับบริษัทต่าง ๆ เพราะรัฐทำการแปรรูปอย่างไม่โปร่งใน¹⁶ เหตุผลดังกล่าวจึงเป็นที่น่าศึกษาว่า เหตุใดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของอาร์เจนตินา จึงประสบความล้มเหลว มีปัจจัยหรือขั้นตอนใดบ้างที่ควรหลีกเลี่ยงหรือป้องกันมิให้เกิดขึ้นกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในอาร์เจนตินานั้น เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1989 ซึ่งเป็นปีที่ นายคาร์ลอส ซามูเอล เมเนม ได้รับเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี จากพรรคนิยมเปรอง แต่เมื่อได้ดำรงตำแหน่ง

¹⁶ Saba, R.P. and Manzetti, L. 'Privatization in Argentina: The Implication for Corruption', *Crime, Law & Social Change*, 25: 353-369, 1997.

กลับทำตรงกันข้ามกับแนวคิดเปรอง (ลัทธิเปรอง) เมเนมได้ใช้นโยบายเศรษฐกิจตาม"ฉันทามติวอชิงตัน" ได้แก่ การเปิดเสรีการค้าอย่างเต็มที่ ทั้งทางด้านการค้าและการเงิน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของต่างชาติ¹⁷

ต่อมาในปี ค.ศ 1991 รัฐบาลของเมเนมได้แปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังโดยมีรัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐกิจ โดมิงโก คาวัลโย เป็นผู้ที่ได้ใช้นโยบาย "ฉันทามติวอชิงตัน" มีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นคงที่ ค่าเงินที่ 1 เปโซ ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขายสัมปทานของรัฐออกไป 250 แห่ง ซึ่งรัฐบาลอาร์เจนตินาได้รับเงินถึง 3 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้นำไปสู่การผูกขาด ซึ่งโดยรวมหลักของนโยบายเสรีนิยมใหม่ของเมเนมวางอยู่บนความพึ่งพาเงินทุนจากต่างชาติเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ มีการตัดลดงบประมาณให้สมดุล ลดภาษีนำเข้า เพื่อเป็นแรงจูงใจในการลงทุนจากต่างชาติ มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นอย่างมากภายในรัฐบาลของเมเนม โดยกิจการที่ได้ทำการแปรรูปไปนั้น ได้แก่ การแปรรูปสายการบินแห่งชาติ กิจการโทรศัพท์ กิจการไฟฟ้า กิจการทางด่วน กิจการประปา กิจการรถไฟ และกิจการอุตสาหกรรมอาวุธ¹⁸

การดำเนินการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอาร์เจนตินา

การแปรรูปสายการบินแห่งชาติ

Aerolineas Argentinas เป็นสายการบินแห่งชาติใหญ่ที่สุดของอาร์เจนตินา บินทั้งภายในประเทศและข้ามทวีป ครอบคลุมร้อยละ 80 ของการบินในประเทศ และร้อยละ 40 ของการบินระหว่างประเทศ มีกำไรจากการประกอบการร้อยละ 5.6 ต่อปี ในสมัยของประธานาธิบดีเมเนมได้ใช้คำสั่งของประธานาธิบดีขาย Aerolineas Argentinas ซึ่งเป็นเจ้าของศูนย์ฝึกสอนการบินที่ใหญ่ที่สุดในละตินอเมริกา ซึ่งในการขายสายการบิน Aerolineas Argentinas ซึ่งเป็นสายการบินแห่งชาติของอาร์เจนตินานั้น นายแอนโทนี ฟาย่า เขียนรายงานไว้ในหนังสือพิมพ์วอชิงตันโพสต์ ฉบับประจำวัน 6 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ว่า “สายการบินแห่งชาติอาร์เจนตินามีเครื่องบิน 28 ลำ มีศูนย์ฝึกนักบินใหญ่ที่สุดในละตินอเมริกา มีสำนักงานหรืออยู่ที่ร็อกกีเฟลเลอร์เซนเตอร์ในใจกลางเมืองนิวยอร์ก และโรม เป็นเจ้าของสิทธิเส้นทางบินคิดเป็นมูลค่าตลาด 800 ล้านดอลลาร์ แต่ก่อนแปรรูปสิทธิ

¹⁷ <http://th.wikipedia.org/wiki/วิกฤติเศรษฐกิจในอาร์เจนตินา> เข้าถึงข้อมูลวันที่ 18 สิงหาคม 2552

¹⁸ เพิ่งอ้าง.

¹⁹ กมล กมลตระกูล อย่่าร้องให้ตามอาร์เจนตินา (กรุงเทพฯ, มติชน, 2549)

เส้นทางบินนี้ถูกบริษัทเงินทุนเมอร์ริลล์ ลินช์ (Merrill Lynch) ของอเมริกาตีราคาไว้เพียง 60 ล้านดอลลาร์

ในการขายครั้งนี้ ประธานาธิบดีเมเนมขายไปให้สายการบินไอบีเรียของรัฐบาลสเปนเป็นเงินแค่ 260 ล้านดอลลาร์ โดยยอมให้ขายเครื่องบินโบอิง 747s เพื่อนำเงินมาวางมัดจำ และสามารถให้เครื่องบินทั้งหมดมาค้ำประกันเงินกู้แล้วโอนเป็นหนี้ของบริษัท และได้ลงบัญชีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการขายเป็นเงินสูงถึง 80 ล้านดอลลาร์ ตีราคาเครื่องบินโบอิง 707 จำนวน 2 ลำ ที่อายุ 10 ปี หลังจากหักค่าเสื่อมออกไปในราคาเพียง 1.57 ล้านดอลลาร์ หลังจากหักค่าเสื่อมออกไป โดยหนี้สินทั้งหมดรัฐบาลเป็นผู้รับมาจ่ายแทนเป็นเงิน 1 พันล้านเหรียญ และเมื่อบริษัทขาดทุนหลังจากแปรรูปไปแล้ว รัฐบาลเมเนมก็ยังช่วยอัดฉีดเงินอีกเป็นจำนวน 1 พันล้านเหรียญเพื่อไม่ให้เครื่องบินต้องหยุดบินและจ่ายหนี้แทนบริษัทไอบีเรียที่กู้เงินมาซื้อ

ผลของการแปรรูปทำให้สายการบินอาร์เจนตินาเคยเป็นสายการบินใหญ่ที่สุดในละตินอเมริกา ซึ่งมีสัมปทานเส้นทางบินทั้งในอเมริกา ยุโรป และออสเตรเลียถูกลดเที่ยวบินลงให้เหลือบินเฉพาะในทวีปละตินอเมริกา และส่งผู้โดยสารต่อไปให้สายการบินไอบีเรียผู้เป็นบริษัทแม่ รวมทั้งการถอนทุนโดยการขายสำนักงานหฺรู่ในใจกลางเมืองหลวงที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เมื่อไอบีเรียซื้อกิจการไปแล้วก็ได้ขายเครื่องบินไปเกือบทั้งหมดเหลือไว้เพียง 1 ลำเท่านั้น นับเป็นโศกนาฏกรรมและบทเรียนของชาวอาร์เจนตินาผู้จ่ายภาษีอากรทั้งหมด ที่สุดท้ายกลับต้องมาสูญเสียกิจการที่ถือเป็นสมบัติของชาติไป โดยผลประโยชน์ของการขายกลับตกไปอยู่ที่นักการเมืองหรือนักธุรกิจเพียงบางกลุ่ม

ปัจจุบันสายการบินอาร์เจนตินาอยู่ในสภาพกึ่งล้มละลาย (ข้อมูลในปี 2549) เพราะ สายการบินไอบีเรียของรัฐบาลสเปนได้ขายต่อโดยโอนหนี้ให้รัฐบาลอาร์เจนตินารับไป กลุ่มที่ซื้อมา คือ Air Comet a consortium ซึ่งเป็นกลุ่มบริษัทเจ้าของสายการบินเอกชนในเครือสเปนแอร์ (Spainair) ร่วมกับกลุ่มแอร์พลัส (Air Plus) และแทรฟเวิล โอเปอร์เรเตอร์ เวียเฮส มาซานส์ (Travel operator Viajes Marsans) โดยถือหุ้นทั้งสิ้น 92.1%

การแปรรูปกิจการโทรศัพท์ ENTEL^๓

กิจการโทรศัพท์เอนเทล (ENTEL) มีมูลค่าตามราคาประเมินประมาณ 3.1 พันล้านเหรียญ เพราะผู้ใช้มากถึง 10.5 ล้านราย โทรศัพท์มือถือ 3.0 ล้านราย และโทรศัพท์สาธารณะอีก 12,000 เครื่อง แต่รัฐบาลเมเนมขายให้บริษัทเทลโฟนิกา เด เอสปันญ่า (Telefonica de Espana) ของประเทศสเปนในราคาประมูลเพียง 2.4 ล้านดอลลาร์ ผลของการแปรรูปทำให้ภายในระยะเวลาเพียง 1 ปี

^๓ เพิ่งย้าย

หลังการแปรรูป บริษัทเทเลโฟนิกา เด เอสปันญา (Telefonica de Espana) ได้กำไรมากกว่าราคาซื้อขาย โดยกำไร 391.9 ล้านดอลลาร์ ในปี ค.ศ. 1991 และมีกำไรทั้งสิ้น 1.03 พันล้านเหรียญในเวลา 3 ปี โดยการขึ้นราคาค่าบริการมากกว่าเดิมหลายเท่าตัว

การแปรรูปบริษัทน้ำมันแห่งชาติวายพีเอฟ (Yacimientos Petroliferos Fiscales หรือ YPF)

ประเทศอาร์เจนตินาเป็นประเทศผู้ส่งออกพลังงาน โดยเฉพาะด้านแก๊สธรรมชาติซึ่งมีสำรองอยู่มากถึง 6.63 ล้านล้านคิวบิก ฟุตได้ปีละ 50 พันล้านคิวบิก และอาร์เจนตินามีน้ำมันสำรองอยู่ 3 พันล้านบาร์เรล สามารถผลิตได้ปีละ 42 ล้านบาร์เรล โดยมีการส่งออกบางส่วน รัฐบาลเมเนมจ้างบริษัทเมอร์ริลล์ ลินช์ (Merrill Lynch) ของอเมริกาประเมินราคาทรัพย์สิน บริษัทเมอร์ริลล์ ลินช์ (Merrill Lynch) ตีมูลค่าทรัพย์สินและน้ำมันสำรองต่ำกว่าราคาตลาดร้อยละ 30 ทำให้บริษัทน้ำมันของอเมริกาที่เข้ามาประมูลซื้อขายในราคาต่ำและได้กำไรอย่างมหาศาลเป็นเงินถึง 404 พันล้านเหรียญ

เรปโซล (Repsol) เป็นบริษัทร่วมทุนของประเทศสเปนและกลุ่มทุนการเมืองในอาร์เจนตินา เข้าซื้อกิจการน้ำมันของอาร์เจนตินาในราคา 15 พันล้านเหรียญ ในปี ค.ศ. 1989 โดยมีบริษัทน้ำมันยักษ์ของโลกร่วมทุนด้วย เช่น เชฟรอน เทกซาโก เปโตรบราส บีพี แล้วเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นเรปโซล วายพีเอฟ (Repsol YPF) และกลายเป็นบริษัทน้ำมันใหญ่ติดอันดับที่ 7 ของโลก เรปโซล วายพีเอฟ (Repsol YPF) เป็นเจ้าของที่ดินจำนวน 5 ล้านเฮกเตอร์ (30 ล้านไร่) กินอาณาบริเวณอุทยานแห่งชาติของกลุ่มน้ำอะเมซอนและอุทยานแห่งชาติอื่นๆ อีก 6 แห่ง และยังรุกเข้าไปในพื้นที่ของชนเผ่ากลุ่มน้อยอีก 15 เผ่าที่มีน้ำมันสำรองจำนวนมากสามารถสูบขึ้นมาใช้ได้ไม่น้อยกว่า 40 ปี โดยมีสัญญาจ่ายค่าสัมปทานให้รัฐบาลอาร์เจนตินาเพียงร้อยละ 18 เท่านั้น เรปโซล วายพีเอฟ (Repsol YPF) ยังได้สัมปทานขุดน้ำมันในประเทศโบลิเวียที่มีน้ำมันสำรองและแก๊สธรรมชาติมากที่สุดของประเทศ และได้สร้างท่อส่งแก๊สจำนวน 30 ล้านคิวบิกเมตรไปขายให้ประเทศบราซิล

ในต้นปี ค.ศ. 1990 เมื่อเมเนมเข้ารับตำแหน่งได้ไม่นาน เอกอัครราชทูตสหรัฐชื่อ เทอเรนซ์ ท็อดแมน ส่งจดหมายถึงเมเนม ว่า สหรัฐอเมริกาจะถอนการลงทุนในประเทศอาร์เจนตินาหากว่ารัฐบาลไม่หยุดการสนับสนุนและอุดหนุนบริษัทสัญชาติอาร์เจนตินา นิคยสารมาเธอร์โจนส์ ฉบับเดือนมีนาคม ค.ศ. 2000 รายงานว่า เมื่อเมเนมได้รับจดหมายก็ใช้อำนาจของประธานาธิบดีลงนามให้บริษัทเอนรอน (Enron) เข้ามาลงทุนในกิจการพลังงานและท่อส่งแก๊สมูลค่า 300 ล้านดอลลาร์ โดยได้สิทธิประโยชน์ในด้านภาษีอากร และภาษีรายได้อย่างมหาศาล ทางรัฐสภาตั้งกรรมการสอบสวนความโปร่งใสของสัญญา แต่ประธานกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งมาสอบสวนก็ถูกเมเนมใช้อำนาจประธานาธิบดีปลดออก

เอนรอนได้ขยายกิจการโดยเข้ามาซื้อหุ้นรัฐวิสาหกิจทีจีเอส (Transportadora de Gas del Sur - TGS) อีกแห่งหนึ่งซึ่งเป็นเจ้าของระบบท่อส่งแก๊สที่ยาวที่สุดในอาร์เจนตินา คือ 4,300 ไมล์ สามารถส่งแก๊สให้ประชากรร้อยละ 60 ของประเทศ ด้วยข้อเสนอในการแบ่งผลประโยชน์ให้รัฐบาลอาร์เจนตินาร้อยละ 20 ของมูลค่าแก๊สในตลาดโลก เอนรอนได้สัญญาี้จากแรงกดดันของประธานาธิบดีบุช ซีเนียร์ ต่อประธานาธิบดีเมเนม บุชเดินทางมาอาร์เจนตินาด้วยตัวเองเพื่อเจรจาเรื่องนี้กับประธานาธิบดีเมเนมและได้เดินทางมาอีก 8 ครั้ง โดยที่บริษัทเอนเค้ นาซิโอนาเล อีโดรคาร์บูริ (Ente Nazionale Idrocarburi) ของอิตาลี และกลุ่มเปเรซ คอมบิงส์ถูกเชิญออกไป ทั้ง ๆ ที่ได้เสนอผลประโยชน์ให้รัฐมากกว่า

ผลของการแปรรูปนั้นทำให้เมื่อบริษัทต่างชาติเหล่านี้ซื้อกิจการไปแล้ว ก็ได้ปลดคนงานหลายพันคนออกและขายแผนกที่มีกำไรน้อยออกไปเพื่อชักชวนคืนอีกด้วย ท้ายที่สุด ร้อยละ 48 ของพลังงานไฟฟ้าที่ใช้ในอาร์เจนตินาคือ เชื้อเพลิงจากแก๊สธรรมชาติจากท่อส่งนี้ ดังนั้น ชะตากรรมของชาวอาร์เจนตินาจึงผูกอยู่กับบริษัทต่างชาติอย่าง Enron ซึ่งภายหลังก็ได้ถูกปิดตัวลงจากการดำเนินธุรกิจอย่างฉ้อฉล สร้างความเดือดร้อนให้กับพนักงานและผู้ถือหุ้นจำนวนหลายแสนคนอย่างมาก

การแปรรูปกิจการไฟฟ้า

จากการศึกษาของบริษัท อาร์เธอร์ แอนเดอร์เซน จำกัด (Arthur Anderson) ร่วมกับ NERA, Barker Dunn & Rossi, Cameron McKenna และ Presko Shanwick ในรายงานความก้าวหน้าของโครงการศึกษาเรื่อง “การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า และการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า ระยะที่ 1” (Thailand Power Pool and Electricity Supply Industry Reform - Phase I)²¹ พบว่า ประเทศอาร์เจนตินาประสบปัญหาการชะงักงันของการลงทุนในกิจการไฟฟ้ามาเป็นเวลานาน ในขณะที่อัตราการเพิ่มความต้องการของไฟฟ้าสูง (มากกว่าร้อยละ 7 ต่อปี) ทำให้เกิดปัญหาไฟฟ้าดับบ่อยครั้ง เพื่อแก้สถานการณ์ดังกล่าว ได้มีการเปิดตลาดไฟฟ้าให้มีการแข่งขันขึ้นในปี 2535 นับแต่นั้นมาภาคเอกชน ได้ประสบความสำเร็จในการเข้ามาลงทุนในกิจการผลิต กิจการสายส่ง และสายจำหน่ายไฟฟ้า และสามารถขจัดปัญหาการจัดหาไฟฟ้าที่ไม่เพียงพอแก่ความต้องการได้ ซึ่งแสดงให้เห็นได้จากข้อมูลดังต่อไปนี้

²¹ อังโน สำนักวิจัยวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลังและศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สารานุกรมการปฏิรูปวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544) กล้องข้อความที่ 5 113-118.

- มีกำลังการผลิตติดตั้งของโรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซเป็นเชื้อเพลิง 2 กิกะวัตต์ และกำลังอยู่ระหว่างการก่อสร้างอีกอย่างน้อย 2 กิกะวัตต์
- กำลังการผลิตติดตั้งของระบบรวมเพิ่มจาก 2 กิกะวัตต์เป็น 19 กิกะวัตต์
- จำนวนผู้ผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นจาก 14 ราย เป็น 45 ราย (ในจำนวนนี้ 40 ราย เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน)

กำลังการผลิตที่เพิ่มขึ้นนี้ส่งผลให้มีการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้ามากขึ้นทำให้ค่าไฟฟ้าถูกลง ซึ่งเป็นผลดีต่อผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนยังคงให้ความสนใจลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้าอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากอัตราการเพิ่มของความต้องการไฟฟ้ายังอยู่ในระดับสูง และมีการวางกรอบการกำกับดูแลที่ชัดเจนและเป็นธรรม

การนำระบบตลาดที่มีการแข่งขันมาใช้ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นมาก ส่งผลให้ราคาค่าไฟฟ้าต่ำลงจนถึงระดับต้นทุนหน่วยสุดท้ายในระยะยาว (LRMC) ตัวอย่างเช่น ราคาคาดจรรยาไฟฟ้าในอาร์เจนตินาหลังการแปรรูปลดลงจาก 41.85 เหรียญ/เมกะวัตต์-ชั่วโมง ในปี 2535 มาอยู่ที่ระดับ 22.30 เหรียญ/เมกะวัตต์-ชั่วโมง ในปี 2538 ความพร้อมจ่ายของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 48 เป็นเกือบร้อยละ 70 และความสูญเสียพลังงานในระบบจำหน่ายลดลงเกือบครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ผลที่ได้จากการเพิ่มประสิทธิภาพทั้งในด้านบุคลากรและการลงทุนของกิจการผลิตไฟฟ้าเมื่อคิดเป็นตัวเงินแล้วสูงกว่าร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ

ผลของการแปรรูปกิจการไฟฟ้าของอาร์เจนตินานั้นประสบผลสำเร็จ โดยความสำเร็จของการแปรรูปกิจการไฟฟ้าในอาร์เจนตินาในระยะแรกนั้นวัดได้จากปัจจัย 4 ประการดังต่อไปนี้

- ได้รับรายได้จำนวนมากจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและกิจการไฟฟ้าต่าง ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของ
- มีความสนใจลงทุนจากภาคเอกชนอย่างสูงในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ เพื่อสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้น
- ต้นทุนในการดำเนินการลดลงอย่างมาก ในขณะที่ประสิทธิภาพการดำเนินงานเพิ่มขึ้น
- ค่าความสูญเสียพลังงานทางเทคนิคและด้านอื่น ๆ ลดลงอย่างเห็นได้ชัด

ความสำเร็จในการแปรรูปของประเทศอาร์เจนตินาในช่วงแรกนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการกำหนดโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้มีการแยกส่วนประกอบของตลาด (Market segments) ที่แตกต่างกันออกจากกันโดยเด็ดขาด มีการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าที่มีการแข่งขันอย่างแท้จริง มีการเปิด

โอกาสให้บุคคลที่ 3 สามารถใช้บริการสายส่งและสายจำหน่ายได้อย่างเสรี โดยจ่ายค่าบริการเป็นการตอบแทน และมีการจัดตั้งระบบการกำกับดูแลที่กระตุ้นกลไกตลาดให้มีการแข่งขัน ผลสำเร็จของการแปรรูปกิจการไฟฟ้าเมื่อปี 2535 ตลอดจนจำนวนนักลงทุนที่เข้ามามีส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก และรายได้จากการแปรรูปโรงไฟฟ้า เป็นสิ่งยืนยันได้เป็นอย่างดีว่า ธุรกิจไฟฟ้าในประเทศอาร์เจนตินาเป็นธุรกิจที่เป็นที่นำเสนอใจของนักลงทุน รายได้จากการแปรรูปกิจการระบบจำหน่ายคิดเป็นมูลค่ากว่า 3.3 ล้านล้านเหรียญ ในส่วนของกิจการผลิตไฟฟ้า การแปรรูปทำให้มีรายได้มากถึง 2 ล้านล้านเหรียญ

ผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมอีกอย่างหนึ่งจากการแปรรูปและปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า คือ ราคาไฟฟ้าลดลง ซึ่งส่งผลดีต่อผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ในช่วงปี 2535 - 2541 ค่าไฟฟ้านลดลงถึงร้อยละ 52 หรือคิดเป็นอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11.5 ต่อปี ตัวเลขเหล่านี้เป็นราคาที่เป็นตัวเงิน (Normal price) ซึ่งรวมผลกระทบของภาวะเงินเฟ้อไว้แล้ว ถ้าหากคิดราคาคงที่ ณ ปี 2541 โดยไม่รวมถึงอัตราเงินเฟ้อ ราคาไฟฟ้าจะยิ่งลดลงมากขึ้นอีก กล่าวคือ ราคาจะลดลงร้อยละ 57 หรือคิดเป็นอัตราเฉลี่ยร้อยละ 13 ต่อปี แต่ถึงแม้ว่าราคาไฟฟ้าจะลดลง ก็ยังคงมีแรงจูงใจในการลงทุน กล่าวคือ มีโครงการขยายกำลังผลิตไฟฟ้า และการเพิ่มประสิทธิภาพโดยการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ที่ทันสมัยซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง และใช้เทคโนโลยีใหม่และมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม ถ้ารวมโรงไฟฟ้าที่คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 2541 กิจการผลิตไฟฟ้าจะมีกำลังการผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้น 4,671 เมกะวัตต์ ในช่วงปี 2540 - 2542

ในส่วนของกิจการจำหน่ายไฟฟ้า บริษัทจำหน่ายไฟฟ้าที่ถูกแปรรูปแล้วได้มุ่งเน้นการปรับปรุงคุณภาพบริการ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายไฟฟ้า นอกจากนี้ บริษัทเหล่านี้ยังได้พยายามที่จะลดความสูญเสียไฟฟ้าลง ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการเพิ่มรายได้ของบริษัท แผนการดำเนินการต่าง ๆ ทำให้ความพยายามที่จะลดความสูญเสียไฟฟ้าประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตประชกรหนาแน่น (ความสูญเสียไฟฟ้าในเขต Buenos Aires และปริมณฑล ลดลงจากร้อยละ 27 ในปี 2535 เหลือเพียงร้อยละ 10 ในปี 2540)

อย่างไรก็ตาม ในการแปรรูปกิจการไฟฟ้านั้น ในภายหลังก็ได้เริ่มที่จะแสดงผลกระทบในเชิงลบออกมา โดยเริ่มจาก การปรับลดพนักงานเหลือเพียง 6,618 คน จาก 20,000 คนก่อนการแปรรูป ทำให้พนักงานต้องทำงานหนักขึ้น ชั่วโมงทำงานมากขึ้น สภาวะของคณงานภายหลังการแปรรูปได้รับการเสนอภาพออกมาโดยจิตแพทย์ชื่อ รูเบน ซานเชซ ดังนี้ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ทำลายกลุ่มคนที่ทำงานให้กับรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้ามาอย่างยาวนาน พวกเขาจบการศึกษามหาวิทยาลัย และมีประสบการณ์ทำงานในระดับสูงอย่างมืออาชีพ แต่เมื่อพวกเขาถูกปลดออกจากงานเพื่อลดค่าใช้จ่ายของ

บริษัทโดยไม่มีโครงการฝึกออาชีพใหม่หรือหางานใหม่ให้คนเหล่านี้ พวกเขาจึงลงเอยด้วยการเป็นคนขั้บรดแท็กซี่ เงินรูดขายอาหาร เดินเคาะประตูขายสินค้าตามบ้าน เงินชดเชยที่ได้รับก็ไม่มี ความหมาย เพราะค่าของมันหายไปกับอัตราเงินเฟ้อสูงเสียดฟ้า”

นอกจากนี้ กลุ่มทุนที่เข้ามาซื้อกิจการจากต่างประเทศยังพยายามลดรายจ่ายเพื่อให้ได้กำไร สูงสุดจึงปลดพนักงานเก่าที่มีประสบการณ์อยู่มานานออก จ้างคนใหม่ ๆ ประสบการณ์น้อยด้วย เงินเดือนต่ำกว่า ทำให้เกิดไฟฟ้าดับรอบ ๆ กรุงบัวโนส ไอเรสถึง 10 วันเต็มโดยไม่มีใครรับผิดชอบ ทำให้โรงพยาบาล โรงเรียน ร้านค้า ต่างเคือคร่อนอย่างแสนสาหัส เศรษฐกิจพังทลายจนไม่อาจจะ ประเมินค่าความเสียหายออกมาได้

การแปรรูปกิจการรถไฟ

จากการศึกษาของสำนักวิจัยสหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลังและสำนักบริการ วิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์²² เสนอว่า เดิมทีหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบกิจการรถไฟในอาร์เจนตินา คือ Ferrocarriles Argentinos หรือเรียกสั้น ๆ ว่า FA ระหว่าง 2508 - 2533 กิจการรถไฟถูกแบ่งส่วนแบ่งตลาดไปมาก ทั้งด้านการให้บริการ โดยสารและการขนส่งสินค้า ส่วนแบ่งตลาดในปี 2532 ลดเหลือเพียงร้อยละ 8 เท่านั้น นอกจากนั้น สถานะทางการเงินของ FA ยังตกต่ำลงไปเรื่อย ๆ ประสบปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่องปัจจัยที่ทำให้ ประสบปัญหาหาค่าของรัฐบาลรถไฟในอาร์เจนตินาก็คงจะไม่แตกต่างไปจากรัฐวิสาหกิจรถไฟ ใหญ่ในประเทศอื่น ๆ คือ ดำเนินการโดยไม่มีเป้าหมายทางธุรกิจ ตั้งอัตราค่าโดยสารไม่สอดคล้องกับ ความเป็นจริง ต้องให้บริการในสายที่ไม่มีผลกำไร และขาดการลงทุนอย่างต่อเนื่อง

รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในปี พ.ศ. 2532 ได้ตัดสินใจแปรรูปกิจการรถไฟ ด้วยการให้ สัมปทานการเดินรถระยะยาว โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของกิจการรางรถไฟ สถานีรถไฟ และล้อเลื่อน ผู้ ได้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าใช้โครงสร้างพื้นฐาน และต้องลงทุนทุกปีตามที่ระบุไว้ในสัญญาสัมปทาน กลยุทธ์ในการแปรรูปรถไฟของอาร์เจนตินาคือ การแบ่งธุรกิจตามแนวนอน (Horizontal unbundling) และให้สัมปทาน กิจการเดินรถไฟจึงแบ่งได้ออกเป็น 3 กิจการหลัก ๆ คือ การขนส่งสินค้า การเดิน รถรับส่งผู้โดยสารเขตชานเมือง และกิจการเดินรถรับส่งผู้โดยสารระหว่างเมือง

การเดินรถขนส่งสินค้าเป็นกิจการที่มีโอกาสทำกำไรได้ดี จึงถูกแบ่งเป็น 6 สัมปทาน ด้วย ระยะเวลา 30 ปี ผู้รับสัมปทานจะต้องรับพนักงานต่อจาก FA แต่สามารถเลือกจ้างได้ในจำนวนที่

²² สำนักวิจัยสหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลังและศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สารานุกรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), 135-137.

ต้องการเท่านั้น บริษัทจะต้องกำหนดอัตราค่าบริการไม่เกินเพดานที่ตั้งเอาไว้ ซึ่งจะได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ลักษณะการดำเนินงานกิจการขนส่งสินค้ายังคงมีลักษณะ Vertical integration คือ ผู้ได้รับสัมปทานจะต้องดำเนินการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการเดินรถ เริ่มจากการพัฒนาและปรับปรุงสาธารณูปโภคเช่น สถานีและรางรถไฟ การเข้าออกของรถไฟ การตลาด และการควบคุมการเงิน

การเดินรถเขตชานเมืองแบ่งออกเป็น 7 เส้นทาง แบ่งสัมปทานออกเป็น 4 สัมปทานระยะเวลา 10 ปี เนื่องจากรัฐบาลรู้ว่าผู้ได้รับสัมปทานจะต้องได้เงินอุดหนุนในการดำเนินการและฟื้นฟูและลงทุนในรางรถไฟและขบวนรถ ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการเลือกผู้เข้าประมูลสัมปทาน คือ จะต้องเสนอ เงินอุดหนุนที่ต่ำที่สุด จากรัฐ โดยรัฐบาลกำหนดอัตราค่าโดยสารสูงสุด ความถี่ของการเดินรถต่ำสุด และแผนการลงทุนสำหรับสิบปีแรก ผู้ได้รับสัมปทานสามารถต่อรองกับรัฐบาลได้เรื่องการจ้างงาน สำหรับการเดินรถระหว่างเมืองนั้น มีการอัตราการใช้ต่ำ รัฐบาลจึงตัดสินใจที่จะไม่อุดหนุนอีกต่อไป และให้แต่ละจังหวัดเลือกว่าจะดำเนินการต่อไปด้วยการใช้เงินของจังหวัดเองหรือยกเลิก จังหวัดส่วนใหญ่ตัดสินใจปิดเส้นทาง ส่วนจังหวัดที่เลือกดำเนินการต่อจะต้องทำสัญญากับรัฐว่าจะรับโอนสื่อเดือนและอุปกรณ์ต่าง ๆ จากรัฐ และจะต้องให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ที่ได้รับสัมปทาน

ผลจากการแปรรูปที่เกิดขึ้นคือ คุณภาพการบริการดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด การจ้างงานลดลงจาก 92,000 คน เหลือ 17,000 คน ในปี 2541 การใช้บริการรถไฟเพิ่มมากขึ้น ประสิทธิภาพของพนักงานสูงขึ้น อัตราค่าบริการลดลง และรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนลดลง การแปรรูปกิจการรถไฟของอาร์เจนตินานั้น สามารถเปรียบเทียบผลของการแปรรูปภายหลังการดำเนินการแปรรูปกับก่อนการดำเนินการแปรรูป โดยสรุป ได้หลายด้านดังนี้²³

- ด้านโครงสร้างตลาด ก่อนการแปรรูปเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ แต่หลังการแปรรูปเปลี่ยนเป็นการให้สัมปทานแก่บริษัทขนส่ง 6 บริษัท บริษัทโดยสาร 6 บริษัท
- ด้านการเป็นเจ้าของ ก่อนการแปรรูป กิจการเป็นรัฐวิสาหกิจของ Ferrocarril Argentinos : FA) แทบจะไม่มีอิสระ แต่หลังการแปรรูป แปลงสภาพเป็นกิจการของเอกชนที่ได้รับสัมปทาน
- ด้านการเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน ก่อนการแปรรูป รัฐเป็นเจ้าของกิจการโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด แต่หลังการแปรรูป รัฐยังเป็นเจ้าของอยู่ แต่เอกชนสามารถเข้ามาใช้บริการได้

²³ Javier Campos and Pedro Cantos (1999) สำนักวิจัยวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลังและศูนย์บริการวิชาการ เศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สารานุกรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), 140.

- ด้านการแยกระหว่างโครงสร้างพื้นฐานและบริการ ก่อนแปรรูป มีลักษณะรวมกัน แต่หลังการแปรรูป บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานก็มีสิทธิในการใช้ทางรถไฟได้
- ด้านแนวทางการกำกับดูแล ก่อนการแปรรูปมีการควบคุมราคาโดยรัฐ แต่หลังการแปรรูปก็เปลี่ยนเป็น การตั้งเพดานราคา กำหนดความถี่ขั้นต่ำของการเดินรถและควบคุมคุณภาพแทน

การแปรรูปกิจการประปา

ในอดีตนั้น กิจการประปาของอาร์เจนตินาเป็นกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐ ซึ่งเรียกว่า กิจการประปาโอเอสเอ็น (Obres Sanitarias de la Nación – OSN) ของรัฐบาล ให้บริการด้านน้ำดื่ม น้ำใช้ และระบบระบายน้ำเสีย แต่ต่อมาได้ถูกแปรรูปเพื่อให้เอกชนซึ่งเป็นบริษัทข้ามชาติให้เป็นเจ้าของและดำเนินการ กรณีการแปรรูปที่ใหญ่คือการให้สัมปทานในเขตมหานคร Buenos Aires ซึ่งรัฐบาลให้บริษัทร่วมทุนอากัวส์ อาร์เจนตินา (Aguas Argentinas) เป็นผู้ดำเนินการ บริษัทร่วมทุนนี้ประกอบด้วยบริษัทของฝรั่งเศส คือ กอมปานี เจนเนอเรล เดอ โอ (Compagnie Générale des Eaux) ซึ่งเดิมคือบริษัท วิเวนดี (Vivendi) แต่ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นวีโวลีเย (Veolia) และบริษัท ลีองแน เดอ โอ (Lyonnaise des Eaux) ของฝรั่งเศส ซึ่งปัจจุบันคือบริษัทซูเอซ (Suez) เป็นตัวหลัก โดยมี Suez ถือหุ้นร้อยละ 25.3 บริษัทโซซิเอตาดี เจนเนอรัล เดอ อากัว เดอ บาร์เซโลนา (Sociedad General de Aguas de Barcelona) ซึ่งซูเอซ (Suez) ถือหุ้นใหญ่อยู่ถือหุ้นร้อยละ 12.6 วิเวนดี (Vivendi) ถือหุ้นร้อยละ 8 Anglian Water บริษัทของสหราชอาณาจักรถือหุ้นร้อยละ 4.5 ที่เหลือเป็นกลุ่มทุนของอาร์เจนตินา ได้แก่ โซลดาตี (Soldati's) ถือหุ้นร้อยละ 20.7 โดยลงเงิน 50 ล้านดอลลาร์ บริษัทโซซิเอตาดี โคมเมอร์เชียลเดล ปลาตา (Sociedad Comercial del Plata) และธนาคารกาลิเซีย (The Bank of Galicia) ถือหุ้นร้อยละ 8.1 กลุ่มกรุปโป เมเลอร์ (Grupo Meller) เป็นกลุ่มทุนของนายเซอร์จีโอ เมเลอร์ (Sergio Meller) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ผลักดันให้เมเนมขึ้นมามีอำนาจถือหุ้นร้อยละ 10.8 โดยในปี ค.ศ. 1993 บริษัทได้รับสัมปทานและเสนอต่อรัฐบาลอาร์เจนตินาจะลดค่าบริการลงร้อยละ 26.9 เมื่อเข้ามาบริหาร รวมทั้งใน 10 ปีแรกจะไม่มีกรขึ้นราคา สัมปทานที่ได้รับในปี ค.ศ. 1993 ได้รับการเพิกถอนในปี ค.ศ. 2006 ซึ่งนำไปสู่กรณีพิพาทในอนุญาโตตุลาการเกี่ยวกับข้อพิพาทในลงทุน (International Center for the Settlement of Investment Disputes) ของธนาคารโลก ในปี ค.ศ. 2008²⁴

ในการประมุขนี้ได้มีกลุ่มทุนอื่น ๆ เข้าร่วมประมุขด้วยดังนี้ คือ บริษัทร่วมทุนอากัว เด บัวโนสไอเรส (Aguas de Buenos Aires) ซึ่งมีบริษัทเทมส์ วอเตอร์ อินเตอร์เนชันแนล (Thames

²⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Water_privatization_in_Argentina, accessed 18 August 2009.

Water International Services) สหราชอาณาจักรผู้ถือหุ้นใหญ่ และบริษัท Union Transitoria de Empresas อันเป็นบริษัทร่วมทุนของกลุ่มอาร์เจนตินามีบริษัท นอร์ทเวสต์ วอเตอร์ (North West Water) สหราชอาณาจักรเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ แต่ฝ่ายแพ็คเกจการประมูลต่อกลุ่มทุนฝรั่งเศส

ในสัญญาที่ อากัวส์ อาร์เจนตินา ทำกับรัฐบาลอาร์เจนตินานั้นได้สัญญาว่า จะดำเนินการให้ทุก ๆ บ้านมีน้ำประปาสะอาดใช้ รวมทั้งการสร้างระบบระบายน้ำเสียให้ทุกบ้านด้วย โดยธนาคารโลกได้สนับสนุนการแปรรูปนี้อย่างเต็มที่เพื่อจะได้มีลูกค้าใหม่โดยการปล่อยกู้เบื้องต้นให้อากัวส์ อาร์เจนตินา เป็นเงิน 911 ล้านดอลลาร์ และเมื่อการแปรรูปการประปาสำเร็จ ประธานาธิบดีเมเนมได้เข้าแทรกแซงบทบาทขององค์การอิสระกำกับดูแลการประปาหรือคณะกรรมการ ETOSS (Ente Tripartito de Obras de Servicios de Saneamiento) โดยออกคำสั่งประธานาธิบดีให้ไปขึ้นต่อกระทรวงสิ่งแวดล้อมที่มีนางมาเรีย ซูเลีย อัลโซกาเรย์ (Maria Julia Alsogaray) ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลฝรั่งเศสตลอดมา

เมื่อแปรรูปกิจการแล้ว อากัวส์ อาร์เจนตินา ได้ลดพนักงานลงจาก 7,365 คน เหลือเพียง 3,800 คนในปีแรก อีกทั้งยังขึ้นราคาค่าน้ำก็ขึ้นถึงร้อยละ 13.5 โดยได้รับอนุมัติจาก ETOSS ที่ตั้งขึ้นมาดูแลภายหลังการแปรรูป และ ETOSS ก็ได้รับเงินร้อยละ 2.6 จากรายรับของอากัวส์ อาร์เจนตินา มาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหาร ดังนั้น ETOSS จึงถูกกล่าวหาว่าไม่มีความเป็นกลาง ไม่รักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค นอกจากขึ้นราคาค่าน้ำแล้วยังโกงค่าบริการติดตั้งมิเตอร์ใช้น้ำการรายละ 800 เหรียญ แต่เมื่อถูกประท้วงก็ยอมลดเหลือ 200 เหรียญ แต่ไปเก็บค่าเอฟทีจากทุก ๆ บ้านที่ใช้น้ำแทน ยิ่งไปกว่านั้น อากัวส์ อาร์เจนตินา (Aguas Argentinas) ยังไม่ได้สร้างสถานีส่งน้ำให้ทั่วถึงตามสัญญา โดยสร้างเพียง 1 ใน 3 และลงทุนไป 9.4 ล้านดอลลาร์จากสัญญาที่จะลงทุนสร้างระบบระบายน้ำเสียมูลค่า 48.9 ล้านดอลลาร์ ทำให้น้ำเสียสารโลหะหนักระบายไปสู่แม่น้ำลำคลอง ส่งผลให้คนจนโดยเฉพาะทารกตายและพิการเป็นจำนวนมากเพราะไม่มีเงินจ่ายค่าติดตั้งมิเตอร์น้ำจึงต้องหันไปใช้น้ำในแม่น้ำลำคลองดื่มกิน รัฐบาลได้เพิกถอนสัญญาเพราะบริษัทไม่สามารถดำเนินการตามที่ได้ตกลงกันไว้โดยเฉพาะในด้านของการขยายบริการและการควบคุมคุณภาพ นำประปาที่จัดส่งให้ประชาชนมีไนเตรตสูง แรงดันน้ำไม่ได้มาตรฐาน และการดำเนินงานต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามเวลาที่กำหนดไว้²⁵

ที่น่าแปลกใจคือ ในกรณีนี้ธนาคารโลกกลับออกมาปกป้อง อากัวส์ อาร์เจนตินา ว่าเป็นการตัดสินใจที่ถูกที่ไม่สร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งทำให้มีกำไรวันละ 100,000 เหรียญ หรือปีละ 35 ล้านดอลลาร์ นอกจากนี้ แม่น้ำใหญริโอ เดอ ลา ปลาทา “แม่น้ำสีเงิน” (Rio de la Plata – “The Silver River”) ซึ่งเป็นแม่น้ำที่มีพรมแดนกันประเทศอาร์เจนตินาและอุรุกวัยที่มีความกว้างใหญ่และสวยงาม

²⁵ เพิ่งอ้าง

จนคนต่างถิ่นเข้าใจผิดคิดว่าเป็นทะเล แต่ปัจจุบันเนื่องจากอากัวส์ อาร์เจนตินาได้ลอบปล่อยน้ำเสียลง
ไป จึงกลายเป็นแม่น้ำเน่าที่สามารถมองเห็นได้จากเครื่องบิน

ในปี ค.ศ. 2001 เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจอากัวส์ อาร์เจนตินา ทำเรื่องถึงรัฐบาลขอขึ้นราคาค่า
น้ำอีกร้อยละ 42 แต่รัฐบาลปฏิเสธ อากัวส์ อาร์เจนตินา โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลประเทศ
ฝรั่งเศส จึงขู่จะนำเรื่องเข้าสู่อนุญาโตตุลาการโลก (International Center for the Settlement of
Investment Disputes) ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของธนาคารโลก ในยุครัฐบาลเป็นเจ้าของกิจการประปา คน
จนที่ไม่มีเงินจ่ายค่าน้ำก็ได้รับการผ่อนปรนไม่ถูกตัดน้ำ แต่อากัวส์ อาร์เจนตินา จะตัดน้ำทันทีที่
ผู้ใช้บริการไม่จ่ายค่าน้ำ 3 เดือน

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ธนาคารไอดีบี (Inter-American Development Bank -
IDB) ซึ่งปกติจะปล่อยเงินกู้ให้รัฐบาลเท่านั้น แต่ในกรณีนี้ไอดีบี กลับปล่อยเงินกู้จำนวนถึง 98 ล้าน
เหรียญให้อากัวส์ อาร์เจนตินา กรณีการแปรรูปการประปาอาร์เจนตินา กลายเป็นการทำร้ายประชาชน
จำนวนมากของประเทศ ทำให้ชาวอาร์เจนตินากว่าร้อยละ 50 มีชีวิตต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจน และ
กลายเป็นอุทราหรรณส์สำคัญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่คิดจะทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

3. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศสิงคโปร์

ความเป็นมาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ประเทศสิงคโปร์เป็นอีกประเทศหนึ่งที่น่าสนใจศึกษาเกี่ยวกับกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มี
ผู้คนจำนวนมากไม่น้อยเคยศึกษาการสร้างชาติของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งต่างก็ระบุตรงกันว่า ประเทศ
สิงคโปร์ที่กำลังผงาดเป็นประเทศพัฒนาประเทศแรกในกลุ่มอาเซียนนี้ ได้มีการวางรากฐานเศรษฐกิจ
ของประเทศอยู่บนรัฐวิสาหกิจมาก่อน

นับตั้งแต่ประเทศสิงคโปร์ได้แยกตัวออกมาจากประเทศมาเลเซียอย่างเป็นทางการเมื่อปี ค.ศ.
1965 ก็ได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างหนัก แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 และ 2 ที่เคยวางไว้ตั้งแต่
ก่อนแยกตัวจากมาเลเซียต้องหยุดชะงักลง พรรคกิจประชา (People's Action Party - PAP) เริ่มไม่แน่ใจ
กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของตนเอง ซึ่งมีจุดเด่นอยู่ที่ฝ่ายการเมืองมีบทบาทสูงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
และการควบคุมธุรกิจทั้งในแง่ของการตัดสินใจและการใช้ทรัพยากร แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการ
ทางด้านนโยบายสาธารณะของพรรคกิจประชาที่มีนายลีควนยูเป็นแกนนำนั้น ก็ยังยึดมั่นแนวทางพัฒนา
ประเทศของคนที่มีหลักอยู่ 2 ประการ²⁶ คือ

²⁶ นภาพร พิพัฒน์, ถอดตีเอินเอ เทมาเด็ก ทุนยักษ์ผงาดโลก (กรุงเทพฯ : มติชน, 2549), 55-56.

1. รวบรวมเอาธุรกิจที่จัดตั้งอยู่ก่อนแล้วในสิงคโปร์มาเป็นของรัฐ เพราะรัฐเห็นว่าพลเมืองสิงคโปร์ในเวลานั้นยังขาดเงินทุนและความเชี่ยวชาญ กล่าวคือ มีความเป็นพ่อค้า (Trader) มากกว่าผู้ประกอบการ (Entrepreneurship)

2. รัฐบาลลงทุนจัดตั้งธุรกิจใหม่ขึ้นมา โดยหวังว่าเมื่อธุรกิจตั้งใหม่ของรัฐบาลดำเนินธุรกิจไปได้ด้วยดี มีผลกำไร ก็นำดอกผลนั้นมาเป็นทุนใหม่ในการขยายธุรกิจใหม่เพิ่มขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ทำให้จำนวนรัฐวิสาหกิจของประเทศสิงคโปร์เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก โดยเริ่มจากการแทรกแซงอุตสาหกรรมในหลายสาขาที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล อุตสาหกรรมเหล่านั้น ได้แก่ อุตสาหกรรมต่อเรือและซ่อมบำรุง วิศวกรรมเหล็ก เคมีภัณฑ์ จนถึงอุปกรณ์และเครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น ยุคแรกๆของการสร้างประเทศสิงคโปร์ ภาคเอกชนแทบจะไม่มีบทบาทแต่อย่างใด ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ถือหุ้นส่วนน้อยแทบทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจของสิงคโปร์ได้มีการร่วมทุนกับบริษัทข้ามชาติเพื่อเพิ่มปริมาณการลงทุนในระยะแรกเริ่มของอุตสาหกรรมต่างๆ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษ 1970 ภายหลังจากที่เศรษฐกิจเจริญก้าวหน้าได้ไม่นานสิงคโปร์กลับต้องเผชิญปัญหาเรื่องข้อจำกัดในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ข้อจำกัดทางด้านพื้นที่ที่เป็นเกาะ อัตราค่าจ้างแรงงานของชาวสิงคโปร์ที่มีแนวโน้มจะปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น ฯลฯ ลีควอนยูจึงปรับโฉมหน้าของอุตสาหกรรมสิงคโปร์ใหม่อีกครั้ง จากอุตสาหกรรมที่เน้นแรงงานสู่อุตสาหกรรมที่พึ่งพาเครื่องจักรกลและเทคโนโลยีที่ทันสมัยควบคู่กับการจัดตั้งกองทุนพัฒนาทักษะแรงงานและพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือจากต่างประเทศ ความสำเร็จจากการปรับรูปแบบในการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้สร้างการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment - FDI) เป็นจำนวนมาก อุตสาหกรรมจำพวกอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ การบินและเทคโนโลยีชีวภาพได้สร้างรายได้ให้ประเทศสิงคโปร์อย่างเป็นกอบเป็นกำ

นับว่าเป็นความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ของนายกรัฐมนตริลีควอนยู ที่ได้นำเอาแนวคิดทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) มาปรับใช้อีกครั้ง โดยแต่ภาคส่วนของอุตสาหกรรมที่รัฐร่วมลงทุนนั้น จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลงานในแต่ละภาคส่วนต่างๆ เรียกว่า Statutory Board เพื่อให้แน่ใจว่าทุกอุตสาหกรรมที่รัฐปั้นขึ้นมาจะต้องเดินไปแนวทางที่รัฐได้กำหนดไว้ นอกจากนี้รัฐบาลสิงคโปร์ยังส่งคนของตนเข้าไปดูแลในด้านการบริหารจัดการในตำแหน่งสำคัญ ๆ ของกิจการที่รัฐตั้งขึ้น โดยบริษัทเหล่านั้นอยู่ในกลุ่มที่เรียกว่า “บริษัทที่มีสายสัมพันธ์ทางตรงทางอ้อมกับรัฐบาล เช่น เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นธุรกิจที่จัดตั้งโดยใช้เงินทุนรัฐบาล ซึ่งเรียกรวมๆกันว่า GLCs”²⁷

²⁷ เพิ่งอ้าง, 61.

GLCs กลุ่มแรกที่ถูกจัดตั้งขึ้น ได้แก่กิจการในด้านการต่อเรือ การซ่อมแซม และการสร้างสถาบันทางการเงินรองรับการพัฒนา ในส่วนของอุตสาหกรรมนั้น ถูกสร้างที่ เมืองเคพเพิล เซมบาวัง และ จูร์งซีพยาร์ด ส่วนสถาบันทางการเงินก็มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศสิงคโปร์ (Development Banking of Singapore - DBS) ขึ้นมาเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุน โครงการพัฒนาต่างๆของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาพื้นหลังของ GLC แล้วจะพบว่า ที่มาของ GLCs กลุ่มแรกของรัฐบาลนั้น แท้จริงเคยเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานรัฐหรือระบบราชการมาก่อน อาทิเช่น ธนาคารดีบีเอส ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านการเงินของคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจหรือ EDB มาก่อน ก่อนจะแยกตัวออกมาเป็นสถาบันเงินทุนเพื่อพัฒนาแห่งชาติในปี 1968 และได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์อย่างเต็มตัวในเวลาต่อมา (ขณะที่จูร์ง ทาวน์ คอร์ปอเรชั่น ก็แยกตัวออกมาจาก EDB ในช่วงเวลาเดียวกัน แต่ยกระดับเป็นคณะกรรมการด้านนิคมอุตสาหกรรม)

บริษัทการค้าระหว่างประเทศ (International Trading Company : Intraco) แยกตัวออกมาเป็น GLCs ด้านการค้าและอีกหน่วยงานหนึ่งแยกตัวออกมาในปี 1968 ด้วยก็คือ สำนักงานพัฒนาอุตสาหกรรมและวิศวกรรม ซึ่งได้สถานะใหม่เป็นองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรและมีหน้าที่ให้บริการด้านอุตสาหกรรม แต่ถึงกระนั้น GLCs บางกลุ่มก็จัดตั้งขึ้นเพื่อเหตุผลทางยุทธศาสตร์ ดังกรณีของชาร์เตอร์ อินดัสตรีส์และอัลลายด์ ออร์ดแนซ์ เพื่อสร้างอุตสาหกรรมด้านยุทธโปกรณ์และการป้องกันประเทศ ในยุคแรกๆของ State Capitalism มี GLCs จำนวนไม่น้อยที่เกิดจากการร่วมทุนของบริษัทต่างประเทศ ยกตัวอย่างกรณีของบริษัท โรงกลั่นของสิงคโปร์ ก็เป็นบริษัทที่สิงคโปร์ร่วมทุนกับคาร์ลเท็กซ์ และบริติช ปิโตรเลียม ขณะที่บริษัทปิโตรเคมีของสิงคโปร์เกิดจากการร่วมทุนกับเชลล์และกลุ่มร่วมลงทุนจากญี่ปุ่น ซึ่งถือว่าเป็นการเข้าสู่อุตสาหกรรมปิโตรเคมีครั้งแรกของสิงคโปร์

สิ่งหนึ่งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนก่อนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศสิงคโปร์คือ การเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ความต้องการใช้เม็ดเงินจากต่างชาติเข้ามาพยุงอุตสาหกรรมแรกเริ่มของตน ในขณะเดียวกันนักลงทุนต่างชาติก็พร้อมจะเลือกประเทศสิงคโปร์เป็นแหล่งลงทุน เนื่องจากมีจุดเด่นในเรื่องของแรงงานที่มีการเรียนรู้ภาษาอังกฤษเป็นจำนวนมาก ทำให้สามารถสื่อสารเข้าใจกันระหว่างนายจ้างและแรงงาน ซึ่งหากจะพิจารณาจากโครงสร้างคร่าว ๆ จะพบว่าบทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นชัดเจนและครอบคลุมแทบจะทุกด้าน บทบาทหนึ่งคือการเป็นรัฐบาลที่ดูแลระบบราชการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานเฉพาะด้าน แต่อีกบทบาทหนึ่งก็คือการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจโดยตรงนั่นเอง บทบาทที่สิงคโปร์เล่นโดยพัวระหว่างทุนนิยมโดยรัฐ (State capitalism) กับทุนนิยมแบบเสรีนิยมใหม่

เป็นสิ่งที่น่าจับตามอง เพราะดูเหมือนจะหลบหลีกหลักการต่าง ๆ ในฉันทามติวอชิงตันของพวกเสรีนิยมใหม่ (Neoliberals) อยู่ในที แต่ก็มิติลาที่เล่นตามเกมส์ของพวกเสรีนิยมใหม่ด้วย

การดำเนินการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศสิงคโปร์

เมื่อรัฐวิสาหกิจได้สร้างรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์มีความเห็นสมควรว่า ถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลจะต้องปล่อยให้รัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการด้วยตนเอง กล่าวคือ มีการทำให้เป็นเอกชนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม รัฐวิสาหกิจบางรายก็ไม่ได้เป็นของรัฐบาลโดยตรง ซึ่งรัฐบาลจะถือหุ้นทางอ้อมผ่าน โฮลดิ้งส์ คอมพานี (Holding Company) ที่มีอำนาจกึ่งอิสระ

แม้ในช่วงก่อนปีค.ศ. 1973 จะมีเพียงธนาคารดีบีเอสและอินทราโคที่ทำหน้าที่คล้ายๆกับเป็นโฮลดิ้งส์ คอมพานีของรัฐบาล แต่หลังจากนั้นอีกไม่นาน เมื่อความสำเร็จของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้สร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โฮลดิ้งส์ต่างๆจึงได้เกิดขึ้นตามมา สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะ การที่เครือข่าย GLCs เริ่มขยายใหญ่ขึ้น ทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ไม่สามารถควบคุมดูแลกิจการได้อย่างทั่วถึง กระทรวงการคลังของสิงคโปร์ในขณะนั้นจึงได้จัดตั้งโฮลดิ้งส์ คอมพานีรายใหม่ขึ้นมาในปี ค.ศ.1974 โดยมีชื่อว่า “เทมาเส็ก โฮลดิ้งส์” มีเป้าหมายเพื่อบริหารการลงทุนต่างๆใน GLCs แทนรัฐบาล และได้ตั้งธนาคารดีบีเอสและอินทราโคเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของเทมาเส็ก โฮลดิ้งส์ อีกด้วย

เซ็ง-ลี โฮลดิ้งส์ คอมพานีก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่ง ที่รัฐบาลจัดตั้งโฮลดิ้งส์ดังกล่าวมาทำหน้าที่แทนรัฐบาล โดยเซ็ง-ลี โฮลดิ้งส์ คอมพานีรับผิดชอบการลงทุนในบริษัทด้านการป้องกันประเทศทั้งหมด ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ต่อมาในปี ค.ศ.1976 ได้มีการจัดตั้งโฮลดิ้งส์ คอมพานีอีกแห่งหนึ่งมาในลักษณะเดียวกันกับเทมาเส็ก เรียกว่า “เอ็มเอ็นดี โฮลดิ้งส์” ซึ่งเป็นโฮลดิ้งส์ คอมพานีของกระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development) รับผิดชอบอินทรีพัสสินและการลงทุนของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลังเช่นกัน

ในงานวิจัยของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งศึกษาถึงบทบาทของ GLCs ในระบบเศรษฐกิจสิงคโปร์ ให้ข้อสรุปอย่างหนึ่งว่าสถานะของ GLCs ที่มีรัฐบาลเป็นเจ้าของนั้นมีประโยชน์อย่างน้อยที่สุดนักลงทุนต่างชาติมักจะให้ความเชื่อถือสูง เพราะมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน และถึงแม้รัฐบาลจะไม่เป็นผู้ถือหุ้นหลักแล้ว นักลงทุนต่างชาติก็ให้ความสนใจในฐานะที่เป็นบริษัทที่มีการก่อตั้งมาอย่างยาวนานและไม่ล้มง่าย ๆ ทำให้ที่ผ่านมามีผลประกอบการของ GLCs มีกำไรอย่างมาก

ในทางกลับกัน แทนที่รัฐบาลสิงคโปร์จะชื่นชมกิจการที่ตนเองสร้างขึ้น กลับกังวลใจเป็นอย่างมาก เพราะถ้า GLCs เติบโตเร็วเท่าไรยิ่งทำให้ GLCs รุกคืบเข้าแย่งตลาดของบริษัทเอกชนที่กำลังจะเติบโตมากยิ่งขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการแย่งชิงทรัพยากรและเงินทุนแข่งกับภาคเอกชนนั่นเอง เมื่อ

ประมวลเหตุผลหลายอย่างเข้าด้วยกัน รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้ตัดสินใจว่า ทิศทางเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์นี้ มีอาจกำหนดได้โดยรัฐบาลอีกต่อไป หากแต่จะต้องพึ่งพากำลังของบริษัทเอกชนที่กำลังจะเติบโตขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องยับยั้งการเจริญเติบโตของ GLCs ที่อาจทำให้นักลงทุนภายในประเทศต้องสูญสิ้นไป ในราวกลางทศวรรษ 1980 รัฐบาลสิงคโปร์ได้ประกาศแผนริเริ่มการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อรัฐสภา โดยเริ่มจากการเทขายหุ้นของบริษัท GLCs ออกขายในตลาดหุ้นสิงคโปร์ เช่น บริษัทเคเพล ชิพยาร์ดส์และเนปจูน โอเรียนท์ ไลน์ส ที่ถูกขายหุ้นออกไป ซึ่งหลักจากประกาศแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ไม่ถึงปี รัฐบาลได้ประกาศจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลการลดการลงทุนของภาครัฐ อันเป็นก้าวต่อมาของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในอนาคต

ด้วยลำดับขั้นตอนที่ถูกวางมาอย่างสมบูรณ์ แบบทำให้ไม่น่าแปลกใจเลยว่า เหตุใดบริษัทใหญ่ของสิงคโปร์ที่ก้าวพ้นความเป็นรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน จึงติดตลาดต่างประเทศได้อย่างเป็นล่ำเป็นสัน บริษัทที่คนไทยคุ้นหูและไม่ลืมเลือนเลยคือบริษัทเทมาเส็ก โฮลดิ้งส์ที่ซื้อกิจการ โทรคมนาคมซึ่งเป็นสัมปทานของชาติจากกลุ่มชินคอร์ปอเรชั่น ได้เป็นผลสำเร็จ เมื่อมีการลงนามในสัญญาซื้อขาย วันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2549²⁸ เมื่อการเจรจาสิ้นสุดลง นั้นหมายความว่าถึง จำนวนหุ้นที่บริษัทชินคอร์ปถือครองอยู่ จะถูกเปลี่ยนถ่ายไปสู่กลุ่มบริษัทเทมาเส็กของสิงคโปร์ ไม่ว่าจะเป็นหุ้นของบริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) 53.22% หุ้นของบริษัทชิน แซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน)-สัมปทานดาวเทียมไทยคมและบริษัทไทย แอร์เอเชีย (Thai Air-Asia) 53.22% หุ้นในบริษัทแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ “เอไอเอส” อยู่ที่ 42.86% และหุ้นของกลุ่มบริษัทให้สินเชื่อเงินสด แคปปิตอล โอเค อีกกว่า 60%²⁹ จนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์การเจรจาดังกล่าวถึงกับเป็นการขายชาติ

บริษัทเทมาเส็กนั้นตั้งมารวม 40 กว่าปีแล้ว บริหารจัดการลงทุนทั้งหมดแทนรัฐบาล โดยจัดกลุ่มธุรกิจด้วยการนำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหุ้นสิงคโปร์ ธุรกิจที่เทมาเส็กชอบมากที่สุดก็คือกิจการที่มีการลงทุนระยะยาวจำพวก ธนาคาร สถาบันทางการเงิน โทรคมนาคมและสื่อสารมวลชน ขนส่ง โลจิสติกส์ ตลอดจนจนถึงอสังหาริมทรัพย์³⁰ ทำให้ประเทศสิงคโปร์เข้าไปต่อรองกับประเทศต่างๆ ได้อย่างไม่ยากเย็นเพราะแต่ละประเทศที่มีการถือครองหุ้นของกลุ่มบริษัทสิงคโปร์ถือครองอยู่นับเป็นเครื่องต่อรองได้เป็นอย่างดี

เมื่อเปรียบเทียบบริษัทเอกชนที่ถูกแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์อย่างง่าย ๆ พบว่า ประเทศไทยเป็นรองประเทศสิงคโปร์อยู่มาก ซึ่งนั่นเป็นผลพวงมาจากการขาดการศึกษาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่ควรจะนำมาแปรรูปและการขาดลำดับขั้นตอนที่ดีอย่างประเทศ

²⁸ สุดใจ ชาญตรีรัตน์และคณะ, อัครคิด ชินคอร์ป 7 หมื่นล้าน ชุกหุ้น “โคตรนาวัตร” (กรุงเทพฯ : มติชน,2549),18.

²⁹ สุดใจ ชาญตรีรัตน์และคนอื่นๆ, เรื่องเดียวกัน, 20-22.

³⁰ ชัยรินทร์ ไชยวัฒน์, เปลว สีเงิน เขียนแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : Openbooks,2549), 329.

สิงคโปร์ หากนับเอาสถาบันทางการเงินของไทย 10 อันดับแรกมาวิเคราะห์ถึงการครอบครองหุ้นส่วนใหญ่จะพบว่า แต่ละธนาคารที่มีผลประกอบการที่ดีในไทยนั้น ล้วนแล้วแต่มีผู้ถือหุ้นในนามสิงคโปร์แทบทั้งสิ้น เรียกได้ว่า กว่าร้อยละ 99.99 ของทุกธนาคารจะมีชื่อ “HSBC (SINGAPORE) NOMINEES PTE LTD” ไม่ว่าจะเป็น

- ธนาคารยูโอบี รัตนสิน ที่มีผู้ถือหุ้นเป็นชาวสิงคโปร์ส่วนมาก
- ธนาคารทหารไทย ก็เป็นกลุ่มธนาคารที่ฟื้นตัวขึ้นมาอีกครั้ง ด้วยการอุ้มชูของท่านอดีตนายกทักษิณที่มีปฏิสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มทุนสิงคโปร์
- ธนาคารนครหลวงไทย ผู้ถือหุ้นกว่า 50 % ก็เป็นของชาวสิงคโปร์
- ธนาคารทีบีเอส ไทยท努 ก็ถูกเทคโอเวอร์โดยกลุ่มทุนสิงคโปร์เช่นกัน
- ไทยธนาคาร ถูกสร้างขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจที่มีกลุ่มทุนสิงคโปร์ที่ไม่ได้รับผลกระทบเป็นแกนนำ
- ธนาคารเอเชีย ที่มีเจ้าของเดิมสัญชาติเนเธอร์แลนด์ก็กลับถูกกลุ่มทุนสิงคโปร์กว้านซื้อหุ้นหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปีพ.ศ.2540
- ธนาคารกรุงเทพ ก็ได้มีเม็ดเงินจากสิงคโปร์มาลงทุนเช่นกัน
- ธนาคารกสิกรไทย ไม่แตกต่างจากธนาคารกรุงเทพ ที่มีนักลงทุนสิงคโปร์ให้ความสนใจ จนต่อมาต้องเปลี่ยนจากกสิกรไทย (KASIKORN THAI) เป็น เคแบงก์ (K-BANK)
- ธนาคารกรุงศรีอยุธยาและธนาคารกรุงไทย ก็มีผู้ถือหุ้นชาวสิงคโปร์แทบทั้งสิ้น

ด้วยความมั่นคงของบริษัทเอกชนของสิงคโปร์ที่มีรากฐานมาจากรัฐวิสาหกิจ ทำให้สถาบันทางการเงินของไทยและบริษัทโทรคมนาคมของไทย ต่างก็ตกอยู่ในเงื้อมมือของกลุ่มทุนสิงคโปร์แทบทั้งสิ้น หันกลับมามองที่ประเทศไทยบ้าง รัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูปไปแล้วและสร้างความเจริญให้กับบริษัทของตนนับว่ายังไม่เห็นเป็นรูปธรรมสักเท่าใดนัก คงจะมีแต่กลุ่มพลังงานอย่างปตท.ที่จะสามารถเชิดหน้าชูตาได้บ้าง แต่สำหรับบริษัทเอกชนอื่นๆ ยังคงต้องพัฒนาอีกเยอะและรัฐบาลไทยจะต้องวางมาตรการระยะยาวในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นแนวทางแห่งชาติมากกว่าจะผันแปรไปตามรัฐบาลแต่ละชุด เพราะจะทำให้ขาดทิศทางที่แน่นอนและการดำเนินการไม่ต่อเนื่อง

4. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่น

ความเป็นมาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในช่วงปี พ.ศ. 2535 ความถดถอยของภาวะเศรษฐกิจในประเทศญี่ปุ่น ได้ทำให้รัฐบาลต้องหาทางแก้ไขปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้น การลดรายจ่ายภาครัฐได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้น เนื่องจาก รัฐบาลของญี่ปุ่นในอดีตที่ผ่านมาได้ใช้การตั้งงบประมาณแบบขาดดุล (Deficit budget) มาเป็นเวลาถึง 12 ปี ซึ่งทำให้เกิดผลคือ ประเทศญี่ปุ่นไม่สามารถใช้มาตรการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจได้อีกเพราะรังแต่จะยิ่งทำให้เกิดปัญหาเงินเพื่อเพิ่มสูงขึ้น การใช้มาตรการทางการคลังแต่อย่างเดียวจึงไม่อาจนำมาใช้แก้ปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากเหตุผลข้างต้นจึงทำให้รัฐบาลของญี่ปุ่นในขณะนั้นต้องคิดหาทางออกในการลดรายจ่ายภาครัฐที่มีจำนวนมหาศาล ซึ่งวิธีการหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาใช้และกลายเป็นแนวทางในการแก้ปัญห เศรษฐกิจ ของ ญี่ปุ่น ที่ สำคัญ ใน ช่วง เวลา ดัง กล่าว ก็ คือ การ แปร รูป ปร ัฐ วิสาห กิจ เป้าหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาอยู่ที่ 4 องค์กรของรัฐที่มีความสำคัญ อันได้แก่³¹

- 1) Japan National Railways (JNR)
- 2) Nippon Telephone and Telegraph Company (NTT)
- 3) Japan Airlines (JAL)
- 4) Japan Tobacco Company (JT)

ทั้ง 4 องค์กรนี้ต่างก็มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจผูกขาดที่รัฐบาลญี่ปุ่นเป็นเจ้าของและควบคุม การดำเนินการทั้งหมด แต่จากการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการจึงทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นในขณะนั้นพยายามแปรรูป โดยในเริ่มแรกจะทำให้กลายเป็นองค์กรที่ควบคุมโดยรัฐบาลเพียงกึ่งหนึ่ง หรือ “Semi governmental corporation” ก่อน จากนั้นก็จะทำการแปรรูปในระดับต่อไป จากทั้ง 4 องค์กร ดูเหมือนว่า NTT จะเป็นองค์กรที่ก้าวหน้าที่สุดในการแปรรูป รองลงมา ก็คือ JAL และ JNR ในขณะที่ JT ที่มีสถานะทางการเงินดีที่สุดจึงน่าจะได้รับการแปลงสภาพในลำดับท้ายๆ แต่จากวิกฤติเศรษฐกิจทำให้ JT เองน่าจะต้องทำการแปรรูปโดยการกระจายหุ้นบางส่วน คือ ประมาณ 1 ใน 3 ออกมาในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2537 ซึ่งเหตุผลที่ JT ทำการกระจายหุ้นได้เพียงหนึ่งในสาม ก็เพราะติดข้อกฎหมายที่ระบุไว้ว่า รัฐจะต้องถือหุ้นอย่างน้อย 2 ใน 3 ของหุ้นทั้งหมด ในบริษัทหรือองค์กร JT

³¹ Asian Productivity Organization, *Privatizing state-owned enterprises : experiences of Asia Pacific economies* (Tokyo : Asian Productivity organization, 1996), 295 – 296.

อย่างไรก็ตาม องค์การที่กำลังมีความก้าวหน้าในการแปรรูปมากที่สุดในตอนนี้คือ องค์การ JNR หรือการรถไฟของญี่ปุ่น ที่ได้ทำการแปรรูปไปเกือบครึ่งแล้ว ในขณะที่องค์การ NTT หรือกิจการด้านโทรคมนาคมของญี่ปุ่นเองก็ก้าวเข้าสู่การแปรรูปเช่นเดียวกัน ซึ่งทั้งสองกิจการนั้น ล้วนมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นทั้งสิ้น โดยสาระสำคัญของกระบวนการการแปรรูปในกิจการทั้งสอง มีดังนี้

การดำเนินการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศญี่ปุ่น

การแปรรูปกิจการรถไฟ³²

ก่อนศตวรรษที่ 18 ญี่ปุ่นได้เปิดให้เอกชนเข้ามาแข่งขันในการดำเนินการรถไฟ บริษัทเอกชนทำได้ดีกว่าบริษัทของรัฐทั้งในแง่ของเส้นทางที่ให้บริการและปริมาณขนส่ง แต่บริการของเอกชนต้องสิ้นสุดลงเมื่อรัฐบาลเข้ายึดกิจการในปี 2449 ด้วยเหตุผลทางการทหาร ต่อมา หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ญี่ปุ่นได้จัดตั้ง Japan National Railway หรือ JNR ขึ้นบริหารกิจการรถไฟญี่ปุ่น และมีบทบาทในการขนส่งทางบกเป็นอันมาก ความสำคัญด้านการขนส่งของ JNR เริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2498 เพราะคนหันมาใช้รถยนต์มากขึ้น และมีถนนหนทางมากขึ้น JNR ประสบปัญหาขาดทุนอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าการแข่งขันจากการขนส่งประเภทอื่น เช่น รถยนต์ เครื่องบิน จะทำให้ JNR เสี่ยงเปรียบก็ตาม แต่สาเหตุที่แท้จริงของการขาดทุนมาจากปัจจัยภายในมากกว่าปัจจัยภายนอก

ปัญหาสำคัญภายใน JNR ได้แก่ การถูกแทรกแซงจากรัฐบาลมากเกินไป โดยเฉพาะจากนักการเมืองที่ต้องการแสวงหาประโยชน์จากการลงทุนของ JNR ในพื้นที่ของตัวเอง JNR ถูกบังคับให้ลงทุนในโครงการขนาดใหญ่และอัตราค่าโดยสารถูกควบคุมจากรัฐ ทำให้รัฐต้องอุดหนุน ปัญหาประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การ ความขัดแย้งระหว่างแรงงานกับผู้บริหาร ต้นทุนแรงงานสูงเกินไป ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการที่ JNR ถูกบังคับให้ต้องรับคนงานจากโรงงานต่าง ๆ ส่งผลให้ JNR ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการให้โบนัสและบำเหน็จบำนาญแก่พนักงาน ญี่ปุ่นได้แปรรูป JNR ในปี 2530 โดยมีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. Horizontal Separation (หรือ Regional subdivision) คือ การแบ่ง JNR เป็นบริษัทตามภูมิภาค 6 บริษัท สาเหตุสำคัญที่แยกบริษัทตามภูมิภาค คือ เพื่อให้แน่ใจว่าในแต่ละพื้นที่นั้นจะได้รับบริการรถไฟตามความต้องการ และหวังว่าจะทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างบริษัท

³² สำนักวิจัยวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลังและศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สารานุกรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), 146 - 150.

โดย บริษัทในเกาะหลัก : มี 3 บริษัท คือ JR – East JR – Central และ JR – West และ บริษัทในเกาะย่อย : มี 3 บริษัท คือ JR – Hokkaido JR – Shikoku และ JR Kyushu ทั้งนี้ มีหุ้นของบริษัท JR เพียง 3 บริษัทในเกาะหลักเท่านั้นที่สามารถจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่ JR – East (จำหน่ายไปในปี 2536) JR – West (จำหน่ายไปในปี 2539) และ JR – Central (จำหน่ายไปในปี 2540)

2. แบ่งแยกระหว่างบริการโดยสารและการขนส่งสินค้า ด้วยการตั้ง JR Freight ขึ้นมาให้บริการขนส่งสินค้า

3. Vertical Integration ไม่มีการแยกระหว่างส่วนของโครงสร้างพื้นฐานออกจากส่วนของการให้บริการ ซึ่งต่างไปจากกรณีของสหราชอาณาจักร ซึ่งมีการตั้งบริษัทขึ้นมารับผิดชอบด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะ

4. การให้เงินอุดหนุน (Lump – sum subsidy) ให้แก่ บริษัท JR ที่มีผู้ใช้บริการน้อย โดยเฉพาะบริษัท JR ในเกาะย่อย โดยใช้เงินจาก Management Stability Funds และให้เป็นจำนวนเงินคงที่

5. ตั้ง Intermediary Institution คือ JNR Settlement Corporation เป็นตัวแทนของรัฐเพื่อเข้าไปถือหุ้นใน JR ทั้งหมด เมื่อบริษัทดำเนินการไปได้ระยะหนึ่งและมีผลประกอบการเป็นที่น่าพอใจจึงจะนำหุ้นออกมาขายในตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนั้น บริษัทนี้ยังเป็นผู้ถือสินทรัพย์และหนี้สินของ JR ทั้งหมด ในระยะแรกมีการตั้ง Shinkansen Holding Corporation ขึ้นเพื่อเป็นเจ้าของระบบรถไฟสายด่วนชินคันเซน และให้บริษัท JR เป็นผู้เช่า แต่ต่อมาได้ยกเลิกไป

6. อนุญาตให้ดำเนินการนอกเหนือจากกิจการรถไฟ บริษัทรถไฟสามารถลงทุนในกิจการอื่นๆ นอกจากการขนส่งรถไฟ หากว่าการลงทุนนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อบริษัทเล็ก ๆ ในญี่ปุ่น นอกจาก JR แล้ว ญี่ปุ่นยังมีบริษัทรถไฟเอกชนอีก 15 แห่ง ส่วนใหญ่ให้บริการในเขตเมือง มีบทบาทในการให้บริการรถไฟจากใจกลางเมืองใหญ่ไปยังเขตชานเมือง JR และบริษัทเอกชนมีการแข่งขันกันในตลาดที่ให้บริการซ้อนกัน อัตราค่าโดยสารของบริษัทรถไฟเอกชนจะต่ำกว่า การแข่งขันระหว่าง JR กับบริษัทเอกชนรุนแรงขึ้นในเขตชานเมือง นอกจากนั้นก็ยังมีการแข่งขันด้านคุณภาพการให้บริการอีกด้วย

ในแง่ของผลประกอบการของ JR เอง พบว่าภาพโดยรวมดีขึ้น ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากการที่อัตราค่าโดยสารแทบจะไม่เปลี่ยนแปลง คุณภาพของการบริการดีขึ้น เมื่อดูจากจำนวนขบวนรถเคเบิล การให้บริการขบวนรถด่วนอัตโนมัติ และอัตราการเกิดอุบัติเหตุลดลง ประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานรถไฟสูงขึ้น และต้นทุนในการดำเนินการลดลง ส่วนพนักงานได้รับอัตราค่าจ้างที่สูงขึ้น

ปัจจัยที่ทำให้ผลประกอบการของ JR ดีขึ้น ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การในการบริหาร ทำให้คล่องตัวและรวดเร็วมากขึ้น มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อลดจำนวนคนงาน มีการปรับปรุงระบบการให้ผลตอบแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานมากขึ้น พัฒนาการให้มีคุณภาพมากขึ้น และการแทรกแซงจากการเมืองและหน่วยงานที่กำกับดูแลน้อยลง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ยังแก้ไม่ตกสำหรับการรถไฟญี่ปุ่นคือ ภาระหนี้ที่คงค้างมาตั้งแต่ก่อนการแปรรูปการรถไฟ ในระยะแรก ได้วางแผนว่าจะใช้เงินจากภาษี รวมทั้งรายได้จากการขายที่ดินของการรถไฟ และหุ้นของบริษัท JR แต่เงินที่ได้จากการขายที่ดินนั้นไม่เพียงพอ เพราะรัฐบาลได้ยับยั้งการขายที่ดินในช่วงที่ราคาอสังหาริมทรัพย์ตกต่ำ เพราะเกรงว่าจะยิ่งซ้ำเติมให้ราคาของอสังหาริมทรัพย์ลดลงไปอีก ทำให้ไม่สามารถหาเงินได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และการขายหุ้นของ JR ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

การแปรรูปกิจการโทรคมนาคม³³

Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (NTTPC) เคยเป็นรัฐวิสาหกิจผู้ผูกขาดให้บริการโทรศัพท์และโทรเลขในประเทศญี่ปุ่น และต่อมาเมื่อญี่ปุ่นแปรรูป NTTPC ในปี 2528 โดยเปลี่ยนชื่อบริษัทจาก NTTPC เป็น NTT (Nippon Telegraph and Telecom) การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมจึงได้เริ่มขึ้น

ปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดการแปรรูป NTTPC มาจากทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ปัจจัยภายใน ได้แก่ ทั้งระดับบริหารและสภาพแรงงานเชื่อว่า ความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานเกิดขึ้นจากการแทรกแซงโดยตรงของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจแห่งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบประมาณ อัตราค่าบริการ เงินเดือน รวมไปถึงการเปิดให้บริการใหม่ ๆ ข้อกำหนดเหล่านี้เป็นอุปสรรคที่ทำให้ NTTPC ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้ทันทั่วทั้งที่ และไม่สามารถปรับตัวได้เท่าทันกับเทคโนโลยีที่ก้าวรุดไปข้างหน้าอย่างรวดเร็ว

ปัจจัยภายนอกที่เป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิดการแปรรูปและเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคม มาจากทั้งทางการเมืองของรัฐบาลนาคาโซเนที่ ต้องการปฏิรูปภาครัฐเพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น และที่สำคัญคือ แรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาที่ต้องการเข้ามาแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมของญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาเล็งเห็นประโยชน์จากการเข้าแข่งขันตลาดโทรคมนาคมของญี่ปุ่นได้ เพราะจะช่วยลดปัญหาการขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นได้

³³ เฟ็งอ้าง, 161 - 163.

ภายหลังจากการแปรรูปแล้ว NTT ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม เพราะ NTT เป็นผู้ให้บริการสาธารณะที่สำคัญ จึงต้องถูกควบคุมให้บริการมีมาตรฐานทั่วประเทศและต้องให้ความร่วมมือกับผู้ให้บริการรายอื่น กระทรวงฯ ถือหุ้นเป็นสัดส่วนหนึ่งในสามของบริษัทและเป็นผู้ควบคุมทั้งอัตราค่าบริการการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารของบริษัท

ข้อดีที่เกิดขึ้นจากการแปรรูป คือ ทำให้มีการแข่งขันมากขึ้น ทำให้อัตราค่าบริการลดลง เช่น ค่าใช้โทรศัพท์ทางไกล (ต่อ 3 นาที) ระหว่าง โตเกียว – โอซากา ในช่วงวันทำงานลดลงจาก 400 เยน ในปี 2528 เหลือประมาณ 100 เยน ในปี 2541 ทำให้เกิดบริการที่หลากหลายยิ่งขึ้นและประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า จะมีการเปิดเสรีให้มีการแข่งขันเพิ่มขึ้นก็ตาม NTT ยังคงมีอำนาจผูกขาดอยู่มาก โดยเฉพาะในกิจการโทรศัพท์ในพื้นที่เดียวกันนั้น NTT ครองตลาดถึงร้อยละ 99 เพราะมีความได้เปรียบของเครือข่ายที่มีอยู่เดิมและคู่แข่งประสบปัญหาในการที่จะเข้าใช้เครือข่ายของ NTT ดังนั้น การแข่งขันที่เกิดขึ้นจึงมักจะเกี่ยวกับการบริการที่ใช้เทคโนโลยีใหม่

ในปี 2542 ญี่ปุ่นได้มีแผนปฏิรูปโครงสร้าง NTT เพื่อที่จะทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโทรศัพท์ในพื้นที่เดียวกัน พร้อมกับเตรียมออกกฎหมายป้องกันการผูกขาด เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น สำหรับสถานการณ์ล่าสุดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของญี่ปุ่นนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกพระราชบัญญัติจำนวน 6 ฉบับ สำหรับการแปรรูป Postal Services (การไปรษณีย์) ซึ่งได้ผ่านรัฐสภาแล้วเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2548 ที่ผ่านมา ภายใต้กฎหมายดังกล่าว กิจการไปรษณีย์จะได้จัดตั้ง Holding Company และบริษัทให้บริการย่อยอีก 4 บริษัทได้แก่ Over the Counter Network, Postal Services, Postal Saving และ Postal Insurance Companies ขึ้นมา ดำเนินการแทนภายในเดือนต.ค. 50 ซึ่ง Postal Saving จะกลายเป็น Postal Saving Bank ซึ่งจะเป็นธนาคารที่มีสินทรัพย์ใหญ่ที่สุดของประเทศ โดยจะมีขนาดใหญ่กว่าธนาคารพาณิชย์ 3 อันดับแรกรวมกัน

นอกจากนี้ รัฐบาลได้เสนอการปรับโครงสร้างสถาบันการเงินของรัฐบาลอีก 8 แห่งซึ่งจะรวมถึงการยุบ การควบรวม การแปรรูป เพื่อลดต้นทุนของภาครัฐ โดยหวังว่าจะทำให้ฐานะทางการเงินของรัฐบาลดีขึ้นและพัฒนาการดำเนินงานของสถาบันการเงินอื่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างสถาบันการเงินทั้ง 8 แห่งที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว มีดังนี้

¹⁴ <http://www.dephtai.go.th/go/content/download/attach?contentId=11191&name=doc%201.doc>, เข้าถึงข้อมูล 18 สิงหาคม 2552

1. สถาบันการเงินที่จะควมรวมกัน และจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินใหม่ ได้แก่

1.1 Japan Bank for International Cooperation (JBIC)

1.2 National Life Finance Cooperation (บรรษัทการเงินของรัฐเพื่อลูกค้ารายย่อย)

1.3 Japan Finance Cooperation for Small and Medium Enterprise (บรรษัทการเงินเพื่อธุรกิจขนาดกลางและย่อม)

1.4 Agriculture, Forestry, and Fisheries Finance Cooperation (บรรษัทการเงินเพื่อการเกษตร ป่าไม้และประมง)

1.5 Okinawa Development Finance Cooperation (บรรษัทการเงินเพื่อพัฒนาเกาะ Okinawa)

ทั้งนี้การควมรวมการควมรวมกันของสถาบันดังกล่าวจะเสร็จสิ้นภายในปี 2551 เว้นแต่ Okinawa Development Finance Cooperation ที่จะดำเนินการควมรวมเสร็จสิ้นภายในปี 2555

2. Japan Bank for International Cooperation (JBIC) หรือธนาคารเพื่อความร่วมมือนานาชาติ ญี่ปุ่น ซึ่งเกิดจากการควมรวมกันของ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าญี่ปุ่นกับ Overseas Economic Cooperation Funds เป็นสถาบันการเงินของรัฐบาลที่ให้การสนับสนุนกิจการของเอกชนญี่ปุ่นใน ต่างประเทศ อาทิการนำเข้า-ส่งออก การลงทุน ให้กู้ยืม ค้ำประกัน การปรับโครงสร้างในครั้งนี้มี จุดประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานให้มากขึ้น โดยจะแยกแยะส่วนงาน Official Development Assistance (ODA) และส่วนงาน Yen Loans Implementation ซึ่งเดิมอยู่ภายใต้ JBIC ไป รวมกับ Japan International Cooperation Agency (JICA) ซึ่ง JICA จะรับผิดชอบด้านความร่วมมือทาง วิชาการที่กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือประเทศต่างๆ ด้วย

งานของ International Financial Department ภายใต้ JBIC เดิม เมื่อรวมกับอีก 4 สถาบันการเงิน ตามข้อ 1 จะกลายเป็น International Financial Department ในสถาบันการเงินใหม่ของรัฐบาลที่จะจัดตั้ง ขึ้น โดยหลายฝ่ายมีความเห็นว่าควรจะคงชื่อเดิมไว้ (JBIC) เนื่องจากเป็นที่รู้จักกันดีในต่างประเทศ โดย สถาบันใหม่ภายใต้ JBIC นี้จะมีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น ส่วนงาน ที่เกิดจากการควมรวมของสถาบันการเงินของรัฐ 4 สถาบันภายใต้ JBIC ใหม่จะเน้นการดำเนินธุรกรรม ภายในประเทศ

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในญี่ปุ่นนั้นค่อนข้างประสบความสำเร็จ เนื่องจากการแปรรูปนั้นได้ทำให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจ และการใช้รูปแบบการแปรรูปก็ค่อนข้างมีความรอบคอบ โดยเน้นการกระจายหุ้นให้บริษัทในประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งส่วนหนึ่งของเหตุผลที่ทำให้ การแปรรูปกิจการของญี่ปุ่นไม่ตกไปอยู่ในมือต่างชาตินั้น น่าจะมาจกจิตสำนึกความรักชาติของ ชาวญี่ปุ่นประกอบด้วย

หากจะพิจารณาโดย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่นที่ประสบความสำเร็จได้นั้น น่าจะมาจากปัจจัย 4 ประการสำคัญ ซึ่ง Masafumi Kohno ได้เสนอไว้โดยสรุปดังนี้³⁵

1) สภาวะทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งที่กฎหมายในการแปรรูปจะต้องมีความชัดเจน และรัดกุม รวมทั้งเปิดโอกาสให้การแปรรูปเกิดขึ้นได้

2) การรับประกันผลประโยชน์สาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน กล่าวคือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องนำไปสู่การทำให้โครงสร้างพื้นฐานที่ประชาชนใช้ประโยชน์มีความเพียงพอต่อความต้องการและสามารถใช้ได้อย่างทั่วถึง

3) การเลือกช่วงเวลาที่เหมาะสมในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ถือเป็นอีกปัจจัยที่สำคัญ เนื่องจากหากเลือกเวลาในการแปรรูปที่ผิดพลาดก็อาจทำให้การแปรรูปประสบความสำเร็จล้มเหลว โดยเวลาที่เหมาะสมนั้นอาจพิจารณาได้จากหลายประเด็น เช่น ความมั่นคงของระบบการเมือง หรือเสถียรภาพทางการเมือง ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในช่วงเวลาดังกล่าวที่มีต่อการแปรรูปมีมากน้อยเพียงใด เป็นต้น

4) การใช้งบประมาณของรัฐโดยคำนึงถึงแผนในระยะยาว การใช้งบประมาณของรัฐนั้น จำเป็นที่จะต้องใช้เพื่อการวางระบบรัฐวิสาหกิจในระยะยาว จะคำนึงถึงแต่ภาวะการณ์เฉพาะหน้าไม่ได้ อันจะทำให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหรือแปลงสภาพกิจการรัฐวิสาหกิจในอนาคต

ทั้ง 4 ปัจจัยนี้ ถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศญี่ปุ่นให้ประสบความสำเร็จดังที่เราได้เห็นกันในปัจจุบัน ซึ่งแม้ในระยะยาวเรายังไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของญี่ปุ่นจะล้มเหลวหรือไม่

5. ภาพรวมของรูปแบบหรือวิธีการของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกรณีต่างประเทศ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศที่ผ่านมาแล้วมีวิธีการที่แตกต่างกันไปในรายละเอียดหลายประการ แต่หากพิจารณาภาพรวมหรือลักษณะร่วมของการแปรรูปแล้ว จะพบว่า รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ (รวมถึงประเทศไทย) มีลักษณะร่วมแบบกว้าง ๆ อยู่ 2 ลักษณะด้วยกัน ซึ่งรูปแบบทั้งสองรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่อ้างอิงมาจากรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก แต่ก็มีลักษณะที่ครอบคลุมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปอย่างมาก โดยรูปแบบดังกล่าวประกอบด้วย³⁶

³⁵ Asian Productivity Organization, (1996), 334 – 340.

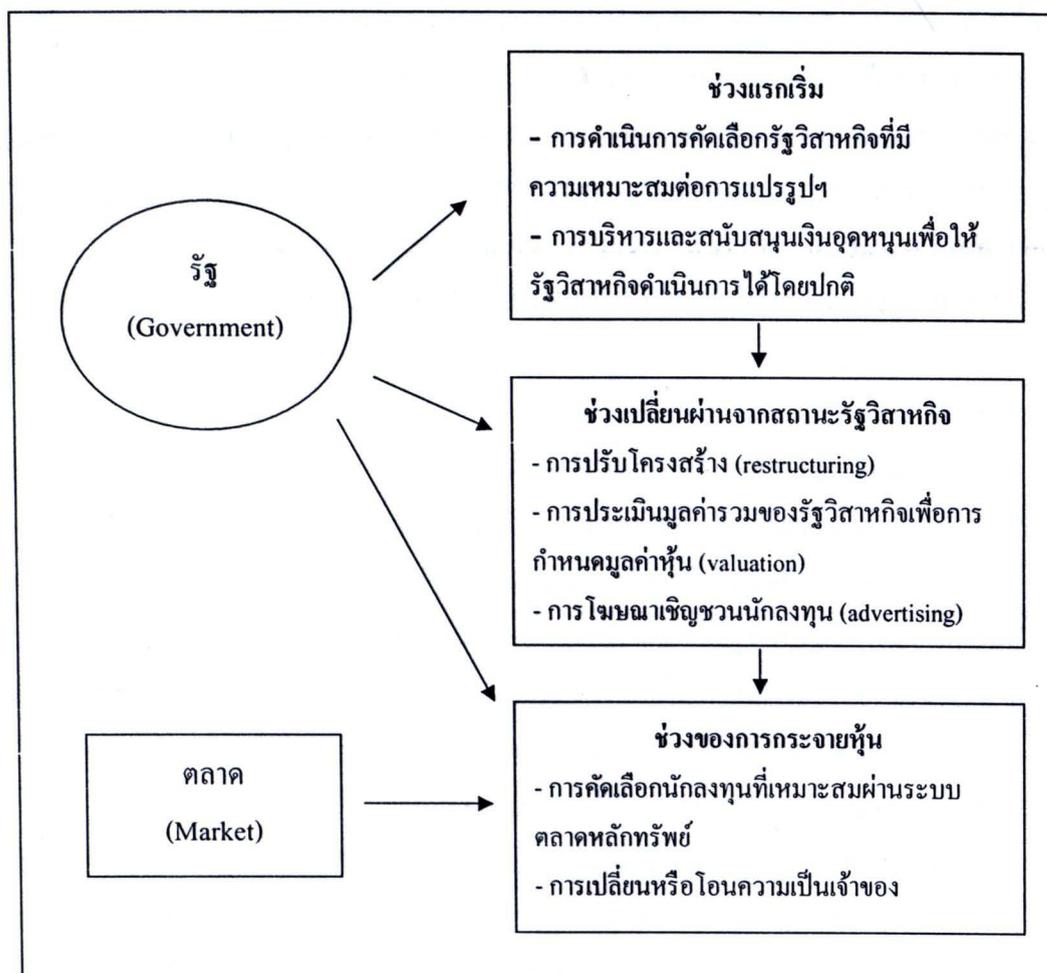
³⁶ Park, Hoon. "A selective privatization model: a valuable lesson from Eastern Europe countries," in *Multinational business review* (http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3674/is_199804/ai_n8784428/pg_3/?tag=content;col1), accessed 25 August 2009.

1. การแปรรูปโดยรัฐบาลหรือการแปรรูปแบบค่อยเป็นค่อยไป (Government/Gradual Approach)

การแปรรูปในรูปแบบแรกนี้เป็นการแปรรูปที่มีต้นแบบมาจากประเทศแถบยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นต้นแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหลายๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย โดยการแปรรูปในรูปแบบนี้จะมีขั้นตอนการดำเนินการที่ใช้เวลามาก กล่าวคือ ในการดำเนินการแปรรูปในรูปแบบนี้นั้นอาจจะต้องใช้เวลาถึง 1 ปีต่อ 1 รัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ สาเหตุของการที่การแปรรูปในรูปแบบนี้ใช้เวลามากนั้น เกิดจากขั้นตอนของการแปรรูปที่มีความสลับซับซ้อนและใช้ช่วงเวลาในการดำเนินการในแต่ละช่วงที่ยาวนาน ซึ่งขั้นตอนในการดำเนินการของการแปรรูปในรูปแบบนี้จะแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงเวลา ซึ่งสรุปได้ดังแผนภาพที่ 4.1

แผนภาพที่ 4.1: สรุปคำอธิบายรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาลหรือรูปแบบที่เน้นลำดับขั้นตอน



ที่มา: สรุปจากคำอธิบายใน Park, Hoon, "A selective privatization model: a valuable lesson from Eastern Europe countries," in *Multinational business review* ([http:// findarticles.com/p/articles/mi_qa3674/is_199804/ai_n8784428/pg_3/?tag=content;coll](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3674/is_199804/ai_n8784428/pg_3/?tag=content;coll))

- **ช่วงแรกเริ่ม (Interim period)** ในช่วงแรกนั้น รัฐบาลจะทำการคัดเลือกรัฐวิสาหกิจที่มีความแข็งแรงหรือมีผลประกอบการที่ดีขึ้นมาก่อน เพื่อทำการแปรรูป โดยในช่วงเวลานี้ รัฐวิสาหกิจที่จะดำเนินการแปรรูปจะยังคงดำเนินการ โดยมีรัฐเป็นผู้อุดหนุนหรือสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินการอยู่ในตลอดช่วงเวลา

- ช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ (Transition period) การแปรรูปในช่วงนี้นั้นจะเป็นช่วงที่ใช้เวลามากที่สุด และอาจเป็นช่วงที่ตัดสินใจผลลัพธ์ของการแปรรูปว่าจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว โดยในขั้นตอนนี้จะมีการดำเนินการที่สำคัญ คือ การปรับโครงสร้างกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะดำเนินการแปรรูปให้มีความเป็นเอกชน การประเมินมูลค่าสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ การเชิญชวนหรือโฆษณาให้นักลงทุนมาลงทุนในรัฐวิสาหกิจที่จะทำการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ โดยเฉพาะในขั้นตอนของการเชิญชวนนักลงทุนนั้นมักจะเปิดโอกาสให้นักลงทุนจากต่างประเทศมีส่วนร่วมในการลงทุนด้วย ซึ่งหากพิจารณาจากการดำเนินการในขั้นตอนนี้แล้ว จะพบว่า เป็นช่วงที่มีขั้นตอนการดำเนินการอยู่หลายประการ และแต่ละขั้นตอนล้วนแล้วแต่ต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ทำให้การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบนี้ใช้เวลานานอย่างที่ยากจะหลีกเลี่ยง ซึ่งช่วงของการเปลี่ยนผ่านที่ได้แสดงนี้ จะมีลักษณะสอดคล้องกับขั้นตอนการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization)

- ช่วงของการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Public offering period) ช่วงเวลานี้จะเป็นช่วงที่มีการดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายของการแปรรูปในรูปแบบแรกนี้ โดยจะเป็นช่วงที่มีการดำเนินการในการกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจไปสู่ักลงทุนและภาคสาธารณะต่าง ๆ ผ่านตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งก็คือขั้นตอนการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) นั้นเอง โดยกิจกรรมที่ดำเนินการในช่วงเวลานี้ ได้แก่ การโฆษณาประชาสัมพันธ์แก่นักลงทุนและประชาชนทั่วไปได้ทราบเกี่ยวกับการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ไปจนถึงการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งจะนำไปสู่การโอนสภาพความเป็นเจ้าของจากรัฐบาลไปสู่ภาคเอกชนและประชาชนที่ถือหุ้นในท้ายที่สุด

ตัวอย่างการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบนี้ที่มักจะได้รับยกย่องถึงก็คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักร (“British style” privatization) ซึ่งเป็นการแปรรูปในสมัยพรรคอนุรักษนิยมภายใต้การนำของนางมากาเร็ต แทตเชอร์ ดังที่ได้นำเสนอไปแล้วในหัวข้อการแปรรูปในสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม จากความล่าช้าในการดำเนินการของการแปรรูป ในรูปแบบนี้ ทำให้หลาย ๆ ประเทศเลือกที่จะใช้วิธีการอื่นที่จะทำให้การเปลี่ยนความเป็นเจ้าของจากรัฐไปสู่เอกชนมีความรวดเร็วให้ได้มากที่สุด ซึ่งก็คือ การแปรรูปแบบเน้นระบบตลาดหรือการแปรรูปที่เน้นความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเป็นรูปแบบที่ 2

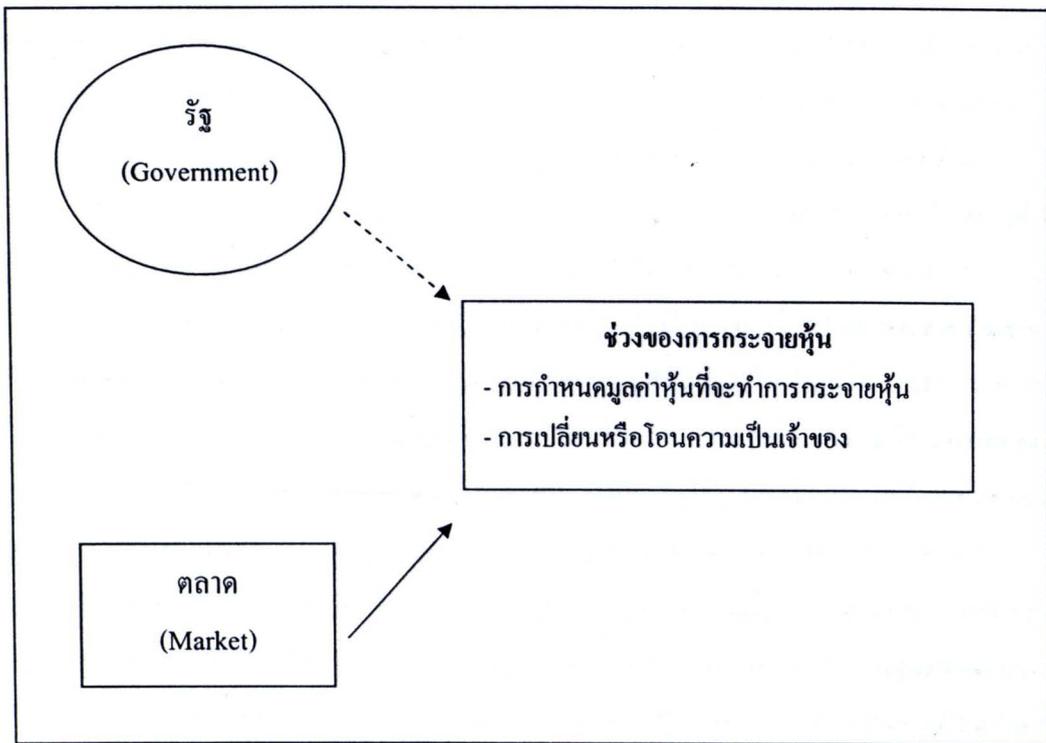
2. การแปรรูปแบบเน้นระบบตลาดหรือการแปรรูปแบบเน้นความรวดเร็ว (Market Approach/Shock Therapy)

การแปรรูปในรูปแบบนี้เป็นการแปรรูปที่มุ่งทำให้สิทธิของความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจของรัฐโอนไปสู่ภาคเอกชนอย่างรวดเร็วให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “Mass



Privatization” โดยวิธีการหรือรูปแบบในการแปรรูปในรูปแบบนี้จะเน้นบทบาทของตลาดหรือระบบตลาดอย่างมาก เนื่องจากเป็นวิธีการที่จำกัดบทบาทภาครัฐไว้ในขั้นตอนสั้น ๆ ทำให้รัฐไม่สามารถแทรกแซงการดำเนินการในการแปรรูปได้หรือทำการแทรกแซงได้ในขอบเขตที่จำกัดอย่างมาก โดยสามารถสรุปการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบนี้ได้ดังแผนภาพที่ 4.2

แผนภาพที่ 4.2: สรุปคำอธิบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบที่เน้นระบบตลาดและการแก้ไขปัญหา รัฐวิสาหกิจอย่างรวดเร็ว



ที่มา: สรุปจากคำอธิบายใน Park, Hoon, “A selective privatization model: a valuable lesson from Eastern Europe countries,” in **Multinational business review** ([http:// findarticles.com/p/articles/mi_qa3674/is_199804/ai_n8784428/pg_3/?tag=content;coll](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3674/is_199804/ai_n8784428/pg_3/?tag=content;coll))

ช่วงเวลาในการดำเนินการในรูปแบบของการแปรรูปวิธีนี้ ะลดช่วงเวลาในการดำเนินการลง โดยเฉพาะช่วงเวลาในการเปลี่ยนผ่านจากความเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐจะไม่มีบทบาทในการทำการปรับโครงสร้างใด ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ไม่มีบทบาทในการประเมินมูลค่ารัฐวิสาหกิจ เนื่องจากช่วงเวลา

สำคัญของการแปรรูปฯ ในรูปแบบนี้คือการกระจายหุ้นให้แก่ภาคเอกชน โดยการกระจายหุ้นในรูปแบบนี้จะเป็นการกระจายหุ้นให้แก่ภาคเอกชนโดยไม่คิดมูลค่า หรือคิดมูลค่าในราคาที่น้อยมากจนทำให้ภาคเอกชนต่าง ๆ สามารถเข้าถึงหุ้นได้อย่างทั่วถึง ทำให้ปัญหาเรื่องการกระจายหุ้นว่าจะต้องผ่านตลาดหลักทรัพย์หรือไม่สำหรับรูปแบบนี้ถือว่าเป็นปัญหาที่ไม่สำคัญ กล่าวคือ ในการกระจายหุ้นตามรูปแบบการแปรรูปฯ วิธีการนี้ ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงภาคเอกชนที่จะมีความเหมาะสม หรือมีเงินทุนที่เพียงพอต่อการลงทุนหรือไม่ ด้วยการกำหนดมูลค่าหุ้นที่ต่ำมากและอาจจะไม่กำหนดราคาเลยก็ได้

การกระจายหุ้นด้วยวิธีการของการแปรรูปในรูปแบบนี้จึงเป็นสิ่งสะท้อนหลักการของการเน้นการแข่งขันกันในระบบตลาดเสรีอย่างเห็นได้ชัด เพราะการกระจายหุ้นไปให้แก่ภาคเอกชนด้วยวิธีการนี้ รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงหรือให้เงินอุดหนุนแก่วิสาหกิจ (Enterprise) ใด ๆ ส่งผลให้ภาคเอกชนมีการแข่งขันกันอย่างเต็มที่ หากวิสาหกิจใดหรือภาคเอกชนใดจะดำเนินงานได้ดีจะต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพและบุคลากรอย่างมากเพื่อให้สามารถอยู่รอดได้ จึงส่งผลให้วิธีการหรือรูปแบบการแปรรูปในรูปแบบนี้เป็นการลดภาระภาครัฐในการสูญเสียงบประมาณเพื่อการค้าประกันการอยู่รอดรัฐวิสาหกิจได้อย่างเด่นชัด

หากเราพิจารณารูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งสองรูปแบบร่วมกับกรณีศึกษาที่เราได้นำมาพิจารณาในบทนี้ จะพบว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษา ซึ่งรวมถึงรูปแบบการแปรรูปที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นต่างก็มีลักษณะสอดคล้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาลที่มีสหราชอาณาจักรเป็นต้นแบบ เนื่องจากการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศที่เป็นกรณีศึกษาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ดำเนินการโดยรัฐบาลทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม แม้ของไทยจะมีความใกล้เคียงกับการดำเนินการในรูปแบบที่ 1 มาก แต่ในสมัยรัฐบาลไทยรักไทยก็ได้มีการนำเอารูปแบบที่ 2 มาผสมผสานบ้างเช่นกัน เพราะจะมีการใช้กลไกตลาดและมีการเร่งรัดกระบวนการในการแปรรูปค่อนข้างมาก แต่เนื่องจากในประเทศไทยมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลเชิงสถาบันตามรัฐธรรมนูญสูง จึงทำให้สถาบันอื่น เช่น ศาลปกครองสามารถตรวจสอบการเร่งรัดกระบวนการในการแปรรูปโดยรัฐบาลได้ และในจุดนี้ทำให้การแปรรูปในประเทศไทยมีความซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับความซับซ้อนของสถาบันต่าง ๆ ตามไปด้วย โดยจะมีลักษณะที่ผสมผสานกันระหว่าง 2 รูปแบบนี้ในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งสองวิธีการนี้ต่างก็มีข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน โดยข้อดีของรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยรัฐนั้นจะมีข้อได้เปรียบคือการลดผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะการลดการว่างงานและการล้มละลายที่เกิดจากการล้มเหลวและปิดกิจการลงของรัฐวิสาหกิจที่ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน อันเกิดจากการดำเนินการแปรรูปที่ใช้เวลานาน ส่งผลให้ปัญหาการว่างงานและการล้มละลายไม่เกิดขึ้นในเวลาอันรวดเร็ว แต่

รูปแบบนี้ก็มิมีข้อเสียหรือข้อจำกัดในเรื่องของความล่าช้าในการแปรรูปและบทบาทภาครัฐที่มีมาก ทำให้การดำเนินการแปรรูปเป็นไปอย่างล่าช้าและอาจทำให้เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการแปรรูปสามารถเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านการแปรรูปได้สำเร็จ อีกทั้งช่วงเวลาดำเนินการที่ยาวนานยังอาจสร้างโอกาสในการเข้ามาลงทุนในกิจการที่สำคัญของนักลงทุนจากต่างประเทศที่มีเงินทุนจำนวนมากอีกด้วย

ส่วนการแปรรูปโดยเน้นระบบตลาดนั้นจะมีลักษณะตรงกันข้ามกับการแปรรูปในรูปแบบแรก โดยข้อดีของการแปรรูปในรูปแบบที่เน้นระบบตลาดจะมีข้อได้เปรียบในเรื่องที่เป็นข้อจำกัดของรูปแบบแรก เนื่องจากเน้นการแปรรูปในระยะเวลาสั้น ๆ และรวดเร็ว ทำให้การแปรรูปดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว และยังทำให้ภาคเอกชนในประเทศมีโอกาสที่จะถือครองหุ้นได้มากกว่าการแปรรูปในรูปแบบแรก รวมถึงยังทำให้ฝ่ายที่คัดค้านการแปรรูปไม่สามารถดำเนินการคัดค้านได้ เพราะการแปรรูปเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและครอบคลุมวิสาหกิจเอกชนในวงกว้าง ทำให้รูปแบบการแปรรูปในรูปแบบที่เน้นระบบตลาดมีโอกาสสำเร็จมากกว่า แต่การแปรรูปในรูปแบบที่เน้นระบบตลาดนี้ก็ยังมีข้อเสียอันเกิดจากความรวดเร็วของการแปรรูป เนื่องจากการแปรรูปเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเน้นการแข่งขันทำให้แนวโน้มที่จะมีวิสาหกิจที่ปิดกิจการลงจากการขาดประสิทธิภาพในการแข่งขันมีมากกว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาล ปัญหาในเรื่องของการว่างงานและการล้มละลายของวิสาหกิจต่าง ๆ จนก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมโดยส่วนรวมจึงเป็นปัญหาที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

จากข้อดีและข้อจำกัดของการแปรรูปในรูปแบบทั้งสองข้างต้น ทำให้เราสามารถพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นของประเทศไทย โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องความล่าช้า การขาดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านการแปรรูปฯ และการไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการแปรรูปฯ ที่เกิดจากการคัดค้านของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยในประเทศ รวมถึงถึงความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูป ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้สามารถก่อให้เกิดผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการแปรรูป ดังเช่นกรณีที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่สามารถแปรรูปกิจการได้สำเร็จ จากการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการแปรรูป ซึ่งความเข้าใจเหล่านี้จะเป็นแนวทางสำคัญที่เราจะสามารถนำมาใช้พิจารณาและประเมินผลนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยได้ในบทต่อไป



ส่วนที่ 3

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจระหว่างปี พ.ศ. 2540 - 2550

ความพยายามของรัฐที่จะใช้กลไกรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการและขับเคลื่อนนโยบายอาจส่งผลให้รัฐต้องดำเนินการปฏิรูปกระบวนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้สามารถตอบสนองและขับเคลื่อนนโยบายของรัฐดังกล่าวได้อย่างบรรลุเป้าหมาย ซึ่งความพยายามดังกล่าวอาจปรากฏออกมาในหลากหลายวิธี วิธีหนึ่งที่กลายมาเป็นวิธีที่รัฐแต่ละรัฐมุ่งนำมาใช้ในการปฏิรูปกระบวนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกหลักของรัฐในการขับเคลื่อนนโยบาย ได้แก่ การโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) ในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) หรือการแปรรูปหรือแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจโดยการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจนั่นเอง

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้จัดแบ่งรัฐวิสาหกิจของไทยออกเป็นทั้งหมด 9 สาขา ได้แก่

1. สาขาพลังงาน 4 แห่ง ประกอบด้วย

- 1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย – กฟผ. (Electricity Generating Authority of Thailand - EGAT)
- 2) การไฟฟ้านครหลวง – กฟน. (Metropolitan Electricity Authority - MEA)
- 3) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค – กฟภ. (Provincial Electricity Authority - PEA)
- 4) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (PTT Public Company Limited)

2. สาขาขนส่ง 11 แห่ง โดยแบ่งออกเป็น

สาขาขนส่งทางบก 5 แห่ง ประกอบด้วย

- 1) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (Expressway Authority of Thailand - EXAT)
- 2) การรถไฟแห่งประเทศไทย (State Railway of Thailand)
- 3) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (Mass Rapid Transit Authority of Thailand - MRTA)
- 4) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ – ขสมก. (Bangkok Mass Transit Authority - BMTA)
- 5) บริษัท ขนส่ง จำกัด – บขส. (Transport Company Limited)

สาขาขนส่งทางน้ำ 2 แห่ง

- 1) การท่าเรือแห่งประเทศไทย (Port Authority of Thailand - PAT)
- 2) บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด (Thai Maritime Navigation Company Limited)

สาขาขนส่งทางอากาศ 4 แห่ง

- 1) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (Airports of Thailand Public Company Limited - AOT)
- 2) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (Thai Airways International Public Company Limited)
- 3) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (Aeronautical Radio of Thailand Limited - AEROTHAI)
- 4) สถาบันการบินพลเรือน – สบพ. (Civil Aviation Training Center - CATC)

3. สาขาสื่อสาร 4 แห่ง ประกอบด้วย

- 1) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (TOT Public Company Limited)
- 2) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) – กสท (Cat Telecom Public Company Limited – CAT)
- 3) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด – ปณท. (Thailand Post Company Limited)
- 4) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (MCOT Public Company Limited)

4. สาขาสาธารณูปการ 4 แห่ง ประกอบด้วย

- 1) การประปานครหลวง – กปน. (Metropolitan Waterworks Authority - MWA)
- 2) การประปาส่วนภูมิภาค – กปภ. (Provincial Waterworks Authority - PWA)
- 3) องค์การจัดการน้ำเสีย – อจน. (Wastewater Management Authority)
- 4) การเคหะแห่งชาติ – กคช. (National Housing Authority - NHA)

5. สาขาอุตสาหกรรม 6 แห่ง ประกอบด้วย

- 1) โรงงานยาสูบ – รยส. (Thailand Tobacco Monopoly - TTM)
- 2) โรงงานไพ่ (Playingcards Factory)
- 3) องค์การสุรา (Liquor Distillery Organization)
- 4) โรงพิมพ์ตำรวจ (Police Printing Bureau)
- 5) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย – กนอ. (Industrial Estate Authority of Thailand – I-EA-T)
- 6) บริษัท ท่าเรือกรุงเทพ จำกัด – บอท. (The Bangkok Dock Company (1957) Limited – BDC.)

6. สาขาเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ 8 แห่ง ประกอบด้วย

- 1) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ – อ.อ.ป. (Forest Industry Organization)
- 2) องค์การสวนพฤกษศาสตร์ – อ.ส.พ. (The Botanical Garden Organization - BGO)

- 3) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย – อ.ส.ค. (Thai Dairy Farming Promotion Organization of Thailand – D.P.O.)
- 4) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร – อ.ต.ก. (Marketing Organization for Farmers - MOF)
- 5) องค์การสะพานปลา (Fish Marketing Organization)
- 6) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง – สกย. (Office of the Rubber Replanting Aid Fund)
- 7) องค์การสวนยาง – อสย. (Rubber Estate Organization)
- 8) บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด (Marketing Organization for Farmers)

7. สาขาพาณิชย์และบริการ 6 แห่ง ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (The Government Lottery Office)
- 2) องค์การตลาด (Department Operation Center the Marketing Organization)
- 3) องค์การคลังสินค้า – อคส. (Public Warehouse Organization - PWO)
- 4) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย – ททท. (Tourism Authority of Thailand - TAT)
- 5) บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด (The Syndicate of Thai Hotels and Tourists Enterprises Limited)
- 6) บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด – ธพส. (Dhanarak Asset Development Company Limited)

8. สาขาสังคมและเทคโนโลยี 6 แห่ง ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานขนานูเคราะห์ – สชค. (Public Pawnshop Office)
- 2) การกีฬาแห่งประเทศไทย – กกท. (Sports Authority of Thailand - SAT)
- 3) องค์การสวนสัตว์ (Zoological Park Organization)
- 4) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย – วว. (Thailand Institute of Scientific and Technological Research - TISTR)
- 5) องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ – อพวช. (National Science Museum - NSM)
- 6) องค์การเภสัชกรรม – อภ. (Government Pharmaceutical Organization - GPO)

9. สาขาสถาบันการเงิน 9 แห่ง ประกอบด้วย

- 1) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (Krung Thai Bank - KTB)
- 2) ธนาคารออมสิน (Government Saving Bank - GSB)
- 3) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ – ธอส. (Government Housing Bank - GHB)

- 4) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร – ธ.ก.ส. (Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives - BAAC)
- 5) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย – ธสน. (Export - Import Bank of Thailand – EXIM Thailand)
- 6) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (Small and Medium Enterprise Development Bank of Thailand – SME Bank)
- 7) บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย – บตท. (Secondary Mortgage Corporation - SMC)
- 8) บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม – บสย. (Small Business Credit Guarantee Corporation - SBCG)
- 9) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย – ธอท. (Islamic Bank of Thailand - ISBT)

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้ทำการศึกษารัฐวิสาหกิจไทยต่าง ๆ ภายใต้การจำแนกออกเป็น 4 สาขา ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่จะทำการศึกษาได้แก่

สาขาพลังงาน ทำการศึกษา

1. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
2. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)
4. การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.)

สาขาสื่อสาร ทำการศึกษา

1. บริษัท ทีโอที จำกัด
2. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
3. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
4. บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)

สาขากิจการขนส่ง ทำการศึกษา

1. การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)
2. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.)
3. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
4. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
5. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) ในอดีต¹

¹ กรณี รสพ. จะมีการกล่าวถึงอย่างคร่าว ๆ ไม่ได้ลงรายละเอียดเหมือนรัฐวิสาหกิจอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้การศึกษารอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่ได้ถูกยุบทิ้งไปแล้ว

สาขาสาธารณูปการ (ประปา) ทำการศึกษา

1. การประปานครหลวง (กปน.)
2. การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.)

รัฐวิสาหกิจและสาขาของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับเลือกเป็นกรณีศึกษานี้ นอกจากจะมีความสำคัญในแง่ของการเป็นที่ ๆ ผลิตสินค้าและบริการซึ่งเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมีความสำคัญต่อการดำรงชีพของคนในประเทศแล้ว ยังเป็นรัฐวิสาหกิจสาขาที่เป็นเป้าหมายสำคัญในการแปรรูปของรัฐบาล แม้รัฐวิสาหกิจบางสาขาจะไม่ประสบความสำเร็จในการแปรรูปตามเจตนาของรัฐบาลก็ตาม ดังนั้น รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่จะได้ทำการศึกษา นี้จึงน่าจะเป็นกรณีศึกษาที่ขาดไม่ได้สำหรับการศึกษาเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจไทยทุกสาขานั้นเมื่อพิจารณาตามสถานะของรัฐวิสาหกิจจากกรอบความคิดเรื่องการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) ในบทที่ 2 จากพ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และจาก พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แล้วจะสามารถแบ่งได้ดังนี้

1) ลักษณะของรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ผ่านการแปลงสภาพตามพ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยไม่ผ่านทั้งขั้นตอนการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization) และไม่ได้ผ่านขั้นตอนการจ่ายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture) รัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเช่นนี้ ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และการประปานครหลวง เป็นต้น โดยรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้ จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ผ่านกระบวนการแปรรูปตามพ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ และมีรัฐจะเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดจึงยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจ (State-Owned Enterprises) แบบเต็มตัว รัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้จะมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติหรือประกาศคณะปฏิวัติที่จัดตั้งตามเดิมทั้งสิ้น

2) การแปรรูปตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจเป็นรูปแบบหนึ่งของการโอนภาระงานสู่เอกชน (ดังที่เสนอไว้ในบทที่ 2) โดยเป็นการเน้นการเตรียมความพร้อมในเรื่องของการบริหารจัดการ โดยการแปลงสภาพให้เป็นบริษัท (Corporatization) ในขั้นแรกก่อน แล้วจึงทำการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) โดยการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ แต่การโอนภาระงานสู่เอกชน ไม่ได้มีเพียงการแปรรูปหรือแปลงสภาพตามพ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจเท่านั้น เพราะรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจทำการโอนภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบอื่น เช่น การจัดตั้งบริษัทลูกแล้วให้บริษัทแม่ที่เป็นรัฐวิสาหกิจถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 ซึ่งแม้จะไม่ได้เป็นการแปรรูปโดยการขายทรัพย์สินหรือกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นบริษัทแม่ตามกระบวนการใน พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการโอนภาระงานรูปแบบหนึ่ง ดังที่จะเสนอไว้แล้วในบทที่ 2 ในส่วนของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจโดยการกระจายหุ้นแบบจัดตั้งบริษัทลูก

ลักษณะของรัฐวิสาหกิจที่มีการโอนภาระงานสู่เอกชนด้วยการตั้งบริษัทลูกเพื่อดำเนินการทางธุรกิจของรัฐวิสาหกิจ จะมีการจัดตั้งบริษัทลูกขึ้นมาเพื่อดำเนินการในทางธุรกิจโดยเฉพาะและเป็นการจัดตั้งบริษัทลูกขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องของรัฐวิสาหกิจคนแล้วนำบริษัทลูกที่จัดตั้งขึ้นเข้าไปกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์มากกว่าร้อยละ 50 เพื่อให้บริษัทลูกของตนมีสถานะเป็นบริษัทเอกชน ซึ่งส่วนมากรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทแม่จะถือครองหุ้นจำนวนที่มากกว่าผู้อื่นพอสมควร เพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้นสามารถควบคุมการบริหารจัดการได้ในฐานะผู้ถือหุ้นมากที่สุด (แม้จะถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 ก็ตาม) ซึ่งการจัดตั้งบริษัทลูกนั้นจะมีการดำเนินการกันทั้งในรัฐวิสาหกิจที่ผ่านการแปลงสภาพแล้วและยังไม่ผ่านการแปลงสภาพตามพ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ถือหุ้นบริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) 45% บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นบริษัท ปตท. อะโรเมติกส์ และการกลั่น จำกัด (มหาชน) 48.66% บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ถือหุ้น บริษัท พาโนรามา เวิลด์ไวด์ จำกัด 49% การประปาส่วนภูมิภาคถือหุ้น บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำกัด (มหาชน) การจัดตั้งบริษัทลูกโดยมีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์มากกว่าร้อยละ 50 มีผลทำให้บริษัทลูกไม่มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และถือว่าเป็นรูปแบบของการโอนภาระงานสู่เอกชนในแบบ

3) ลักษณะของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านขั้นตอนการแปลงสภาพเป็นบริษัท (Corporatization) ตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยการแปลงสภาพเป็นบริษัทนั้น จะแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด (Company limited) และการแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) (Public company) โดยในแบบหลังยังไม่ได้ทำการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ รัฐวิสาหกิจไทยที่มีลักษณะดังเช่นลักษณะแรก ได้แก่ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ส่วนรัฐวิสาหกิจไทยในลักษณะที่สอง ได้แก่ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่สองนี้เป็นรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นจากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงปี พ.ศ. 2544 ในสมัยของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย แต่ผลจากปัญหาการขาดความชอบธรรมของรัฐบาล ประกอบกับคำพิพากษาศาลปกครองในกรณีที่มีคำพิพากษาให้การดำเนินการในการแปรรูปของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีผลเป็นโมฆะ ได้มีผลทำให้นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต้องหยุดชะงักลง จึงเป็นผลทำให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ได้ทำการเตรียมการในการแปรรูปจนถึงขั้นที่มีการแปลงสภาพเป็นบริษัท จำกัด (มหาชน) ตามขั้นตอนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นอันต้องหยุดการเตรียมการและต้องคงสถานะของการเป็นบริษัท จำกัด (มหาชน) เอาไว้ โดยที่ไม่สามารถกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ต่อไปได้

4) ลักษณะของรัฐวิสาหกิจที่มีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ซึ่งรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้มีการดำเนินการในการแปลงสภาพมาจนถึงขั้นตอนสุดท้ายของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แล้ว และได้นำหุ้นที่ได้ผ่านการแปลงสภาพมาแล้วนั้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์เพื่อกระจายหุ้นตามกฎระเบียบของตลาดหลักทรัพย์ แต่ในกรณีของการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจไทยนั้นจะเห็นได้ว่ายังไม่มีรัฐวิสาหกิจใดที่ได้ทำการกระจายหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจของไทยที่แม้จะได้ทำการกระจายหุ้นแล้วยังคงมีสถานะของความเป็นรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณอยู่ ถึงแม้ว่าจะเป็นบริษัทมหาชนก็ตาม ซึ่งถือว่าได้การ โอนภาระงานสู่เอกชนในแบบนี้คือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) โดยการขายเพียงบางส่วน ไม่ได้ขายทั้งหมด เนื่องจากมีการกระจายหุ้นไม่เกินร้อยละ 50 และยังมีผลทำให้รัฐยังคงความเป็นเจ้าของอยู่

ทั้งนี้ สำหรับกรณีของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจเดียวที่ไม่ได้ทำการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 แต่มีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ ทั้งนี้ เพราะที่มาและก่อตั้งของการบินไทยแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจอื่น เนื่องจากมีการก่อตั้งเริ่มแรกโดยเป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลไทยกับสายการบินสแกนดิเนเวียน ทำให้การบินไทยมีลักษณะในการจัดตั้งเป็นเอกชนตั้งแต่แรก และสามารถอาศัยการกฎหมายที่เกี่ยวข้องของตนในการแปรรูปโดยกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ได้ โดยเริ่มทำการแปรรูปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม การบินไทยยังคงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณอยู่เพราะรัฐบาลถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่ง

รูปแบบต่าง ๆ นี้สามารถดูได้จากตารางด้านล่าง

ตารางแสดงสถานะรัฐวิสาหกิจไทยจำแนกตามสาขา

| สถานะรัฐวิสาหกิจ | ไม่ผ่านการแปลง สภาพตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 | การโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) | | |
|-------------------------------------|---|--|--|---|
| | | การจัดตั้งบริษัทลูก | ผ่านขั้นตอนการแปลงสภาพ/แปรรูป เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน (Corporatization) | ผ่านขั้นตอนการแปลงสภาพ/แปรรูป โดยเป็นบริษัท มหาชนและมีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture) |
| รายชื่อรัฐวิสาหกิจ | | | | รัฐถือหุ้นน้อยกว่า 50% (พ้นสภาพ รัฐวิสาหกิจ) |
| รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน | | | | รัฐถือหุ้นเกิน 50% (มี สภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ) |
| - การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง ประเทศไทย | ↕ | ↕ | | |
| - การไฟฟ้าส่วนกลาง | ↕ | | | |
| - การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค | ↕ | | | |
| - บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) | ↕ | | | ↕ |

| สถานะรัฐวิสาหกิจ | ไม่ผ่านการแปลงสภาพตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 | การโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) | | | |
|--------------------------------------|---|---------------------------------------|--|--|---|
| | | การจัดตั้งบริษัทลูก | ผ่านขั้นตอนการแปลงสภาพ/แปรรูป เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน (Corporatization) | ผ่านขั้นตอนการแปลงสภาพ/แปรรูป มหาชนและมีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture) | รัฐถือหุ้นน้อยกว่า 50% (พ้นสภาพรัฐวิสาหกิจ) |
| รายชื่อรัฐวิสาหกิจ | | | | | |
| รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสาร | | | | | |
| - บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด | | ↕ | | | |
| - บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) | | | ↕ | | |
| - บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) | | | ↕ | | |
| - บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) | | ↕ | | | ↕ |

| สถานะรัฐวิสาหกิจ | ไม่ผ่านการแปลงสภาพตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 | การโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) | | |
|---|--|---------------------------------------|--|---|
| | | การจัดตั้งบริษัทลูก | ผ่านขั้นตอนการแปลงสภาพ/แปรรูป เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน (Corporatization) | ผ่านขั้นตอนการแปลงสภาพ/แปรรูป โดยเป็นบริษัทมหาชนและมีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture) |
| รายชื่อรัฐวิสาหกิจ | | | | รัฐถือหุ้นเกิน 50% (มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ) |
| รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง | | | | รัฐถือหุ้นน้อยกว่า 50% (พ้นสภาพรัฐวิสาหกิจ) |
| - การรถไฟแห่งประเทศไทย | ↕ | | | |
| - การทางพิเศษแห่งประเทศไทย | ↕ | | | |
| - องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (กบข.บ.ท.) | ↕ | | | |
| - บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) | ↕ | ↕ | | ↕ |
| - บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) | ↕ | | | ↕ |

| สถานะรัฐวิสาหกิจ | กฎหมายการแปลงสภาพตาม พ.ร.บ. รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 | การโอนภาระงานผู้เอกชน (Privatization) | | | | |
|------------------------------------|---|--|---|-------------|--|---|
| | | การจัดตั้งบริษัทลูก | ผ่านขั้นตอนการแปลงสภาพ/แปรรูปเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน (Corporatization) | | ผ่านขั้นตอนการแปลงสภาพ/แปรรูปโดยเป็นบริษัทมหาชนและมีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture) | |
| รัฐวิสาหกิจสาขาสาธารณูปการ (ประปา) | <ul style="list-style-type: none"> - การประสานครหลวง - การประสานส่วนภูมิภาค |   | บริษัทจำกัด | บริษัทมหาชน | รัฐหุ้นเกิน 50% (มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ) | รัฐถือหุ้นน้อยกว่า 50% (พ้นสภาพรัฐวิสาหกิจ) |
| | | | | | | |

กระแสของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นเกิดขึ้นจากแนวคิดของกลุ่มประเทศตะวันตกภายใต้กระแสอิทธิพลความคิดของพวกเขาเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ การเปิดเสรี (Liberalization) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และแนวคิดเรื่อง การจัดการปกครองที่ดี/ธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งกระแสแนวคิดต่างๆเหล่านี้ได้รุกเข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการภาครัฐของไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

ต่อมา การบริหารงานภาครัฐของไทยในทุกภาคส่วนจึงได้นำแนวคิดดังกล่าวเข้าไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของหน่วยงาน โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงาน ตลอดจนความพร้อมที่จะถูกวัดหรือประเมินผลงาน (Measurable) ของหน่วยงานแต่ละแห่ง ได้ถูกบรรจุเป็นนโยบายเร่งด่วนจะถูกนำมาใช้เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสโลกและหลักปฏิบัติสากลแบบกระแสหลัก ซึ่งแนวคิดในเรื่องของการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนสามารถวัดและประเมินผลงานได้นั้น ได้ถูกนำมาใช้ในหลากหลายวงการ ไม่เพียงแต่เฉพาะองค์กรภาครัฐที่เป็นหน่วยงานราชการเท่านั้น รัฐวิสาหกิจซึ่งก็เป็นหนึ่งในองค์กรของรัฐก็กำหนดให้ต้องดำเนินการตามกระแสแนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวให้เป็นรูปแบบเดียวกันอีกด้วย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวดำเนินการผ่านนโยบายการทำให้เป็นบริษัทและการแปรรูป/แปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งเน้นเรื่องของ การปฏิบัติกระบวนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีลักษณะสอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล และหลักการวัดและประเมินได้ และรวมไปถึงการปรับโครงสร้าง/แปลงสภาพตัวหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ปรับบทบาทและการดำเนินงานให้มีลักษณะที่มุ่งเน้นไปในเชิงกลไกตลาดมากขึ้น เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศ และเป็นไปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการดำเนินนโยบายดังกล่าวนั่นเอง

ในส่วนต่อไปของการศึกษานี้ จะเป็นการศึกษาลงไปในรายละเอียดของรัฐวิสาหกิจแต่ละกลุ่ม โดยมีข้อมูลจากด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวรรณกรรมและสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้วย เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ อดีตคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทผู้บริหารรัฐวิสาหกิจในระดับต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ตลอดจนนักวิชาการและตัวแทนสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยการศึกษาแต่ละบทจะแยกเป็นบทละ 2 สาขาของรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาเนื่องจากมีเนื้อหา มาก และ โครงสร้างของ แต่ละบทจะมีลักษณะคล้าย ๆ กัน

บทที่ 5

รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานและสาขาสื่อสาร

รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน

รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานถือเป็นรัฐวิสาหกิจที่สำคัญในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางยุทธศาสตร์ของประเทศ อีกทั้งมูลค่าของพลังงานรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะพลังงานจากปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติในโลกปัจจุบันก็มีมูลค่าที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การเพิ่มขึ้นของราคาพลังงานรูปแบบต่างๆ ได้ส่งผลให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานได้รับผลกระทบดังกล่าวในหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไป ซึ่งรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานย่อมได้รับผลกระทบจากทั้งปัจจัยภายนอก คือ ปัญหาราคาพลังงานของโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ประกอบกับปัจจัยภายใน คือ นโยบายของรัฐที่จะจัดการกับปัญหาราคาพลังงานที่กำลังเพิ่มสูงขึ้น เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวได้กดดันให้รัฐนำกลไกของรัฐที่มีอยู่ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจต่างๆ เข้ามาดำเนินนโยบายของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนดังกล่าวเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

โดยรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานที่เป็นกรณีศึกษาประกอบไปด้วย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยแต่ละรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แรกเริ่มนั้นจัดตั้งโดย พรบ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 เป็นองค์การของรัฐที่มีอำนาจและบทบาทหน้าที่รับผิดชอบต่อสายงานปิโตรเลียมของประเทศ มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม รวมถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับหรือสนับสนุนการประกอบปิโตรเลียมเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน จากนั้นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้แปลงสภาพมาเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และมีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2544 หลังการแปลงสภาพตาม พรบ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยรับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ

กระแสของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นเกิดขึ้นจากแนวคิดของกลุ่มประเทศตะวันตกภายใต้กระแสอิทธิพลความคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเปิดเสรี (Liberalization) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และแนวคิดเรื่องการบริหารปกครองที่ดี/ธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งกระแสแนวคิดต่างๆเหล่านี้ได้รุกเข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการภาครัฐของไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

ต่อมา การบริหารงานภาครัฐของไทยในทุกภาคส่วนจึงได้นำแนวคิดดังกล่าวเข้าไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของหน่วยงาน โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงาน ตลอดจนความพร้อมที่จะถูกวัดหรือประเมินผลงาน (Measurable) ของหน่วยงานแต่ละแห่ง ได้ถูกบรรจุเป็นนโยบายเร่งด่วนจะถูกนำมาใช้เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสโลกและหลักปฏิบัติสากลแบบกระแสหลัก ซึ่งแนวคิดในเรื่องของการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนสามารถวัดและประเมินผลงานได้นั้น ได้ถูกนำมาใช้ในหลากหลายวงการ ไม่เพียงแต่เฉพาะองค์กรภาครัฐที่เป็นหน่วยงานราชการเท่านั้น รัฐวิสาหกิจซึ่งก็เป็นหนึ่งในองค์กรของรัฐก็กำหนดให้ต้องดำเนินการตามกระแสแนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวให้เป็นรูปแบบเดียวกันอีกด้วย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวดำเนินการผ่านนโยบายการทำให้เป็นบริษัทและการแปรรูป/แปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งเน้นเรื่องของการปฏิบัติกระบวนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีลักษณะสอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล และหลักการวัดและประเมินได้ และรวมไปถึงการปรับโครงสร้าง/แปลงสภาพตัวหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ปรับบทบาทและการดำเนินงานให้มีลักษณะที่มุ่งเน้นไปในเชิงกลไกตลาดมากขึ้น เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศ และเป็นไปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการดำเนินนโยบายดังกล่าวนั่นเอง

ในส่วนต่อไปของการศึกษานี้ จะเป็นการศึกษาลงไปในรายละเอียดของรัฐวิสาหกิจแต่ละกลุ่ม โดยมีข้อมูลจากด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวรรณกรรมและสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้วย เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ อดีตรัฐมนตรีว่าการเตรียมการจัดตั้งบริษัทผู้บริหารรัฐวิสาหกิจในระดับต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ตลอดจนนักวิชาการและตัวแทนสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยการศึกษาแต่ละบทจะแยกเป็นบทละ 2 สาขาของรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาเนื่องจากมีเนื้อหา มาก และ โครงสร้างของ แต่ละบทจะมีลักษณะคล้าย ๆ กัน