

บทที่ 6

รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งและสาขาสาธารณูปการ (ประปา)

รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง

รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง เป็นรัฐวิสาหกิจในกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการคมนาคม ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นกลไกสำคัญของประเทศชาติในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศ¹ เนื่องจากระบบการขนส่งและจราจรที่สะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ทันเวลา จะทำให้ประชาชนทุกระดับสามารถเข้าถึงระบบการคมนาคมขนส่งสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกัน อันจะนำมาสู่การพัฒนาที่ก่อให้เกิดความเชื่อมโยง โครงข่ายคมนาคมขนส่งทุกระบบ ซึ่งจะสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการเสริมสร้างศักยภาพของประเทศโดยรวม ทั้งนี้ จากเหตุผลที่กิจการขนส่งนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องอาศัยค่าใช้จ่ายในการลงทุนสูง รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องเข้ามาดำเนินการก่อนในช่วงแรก ๆ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่ภาคเอกชนและเป็นการสร้างความมั่นใจให้ภาคเอกชนในการจะเข้ามาลงทุนในกิจการประเภทนี้ และถือเสมือนว่ารัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งนั้นจะประสบความสำเร็จในระยะแรก²

อย่างไรก็ตาม เมื่อกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้เข้ามามีอิทธิพลหรือบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ ในโลกประกอบกับอิทธิพลของแนวคิดการเปิดเสรีในกิจการการขนส่ง ทำให้รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งต่าง ๆ ได้ถูกตั้งคำถามทั้งในเรื่องประสิทธิภาพ ความคล่องตัว ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจที่พิจารณาจากผลตอบแทนการลงทุน ฯลฯ ซึ่งได้นำมาสู่การเกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่งในหลากหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ฯลฯ

จากกระแสการแปรรูปข้างต้น ได้ส่งผลให้ประเทศไทยโดยเฉพาะในช่วงหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 รับเอาแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้ และก่อให้เกิดการแปรรูปในรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งในประเทศไทยในหลายกิจการ อันนำมาสู่ความจำเป็นที่จะต้องประเมินถึงผลของนโยบายการแปร

¹ กระทรวงคมนาคม, ยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม <http://vigportal.mot.go.th/portal/site/PortalMC7/menuitem.b7ec08114af10482a88bc955506001ca>, เข้าถึงข้อมูล วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2552

² สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลังและศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สารานุกรมเกี่ยวกับการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ: สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, 2543), ดูในส่วนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในออสเตรเลียและญี่ปุ่น.

รูปดังกล่าว ว่าได้นำมาสู่ผลลัพธ์อย่างไรบ้าง และในหลักการด้านนโยบายที่รัฐบาลให้ไว้สอดคล้องกับการนำมาปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับประเด็นในการวิเคราะห์ดังนี้

1. โครงสร้าง สถานะและการบริหารงาน

1.1 โครงสร้างของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งนั้นจะมีลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสถานะของรัฐวิสาหกิจว่ามีสถานะอย่างไร มีการแปรรูปหรือแปลงสภาพไปแล้วหรือยังไม่ได้ผ่านการแปรรูป และการแปลงสภาพในขั้นตอนของการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization) หรือการกระจายหุ้นสู่ตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture) ซึ่งสถานะเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดรูปแบบการจัดโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง

โดยในอดีตนั้น รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งทั้งหมดเป็นของรัฐ ทำให้รูปแบบโครงสร้างการบริหารงานเป็นไปในรูปแบบรัฐวิสาหกิจทั่วไป คือ มีคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงต้นสังกัดของรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบในการบริหารสูงสุด โดยมีผู้ว่าการของรัฐวิสาหกิจและรองผู้ว่าการของรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบในการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาล แต่จากการที่รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งแต่ละรัฐวิสาหกิจมีกฎหมายเฉพาะในการจัดตั้งของตน จึงทำให้รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การยังคงมีความแตกต่างกันอยู่หลายประการ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแต่ละรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ ได้แก่

1) การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งได้กำหนดให้การรถไฟฯ มีอำนาจหน้าที่ในการ สร้าง ซ่อม จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการ และความสะดวกต่าง ๆ กิจการรถไฟ กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ การจัดระเบียบความปลอดภัยในการใช้บริการ การกู้ยืมเงิน และการขนส่งคนโดยสาร รวมทั้งสิ่งของอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของผู้บริการ และการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล(ตาม พรบ.การรถไฟ มาตรา 6)

2) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 และภายหลังได้เปลี่ยนแปลงมาประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่ง

ประเทศไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการพัฒนาและปรับปรุงทางพิเศษให้เป็นไปตามมาตรฐานและปลอดภัย การให้บริการอย่างมีนวัตกรรมและคุณค่าเพิ่ม การบริหารจัดการสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการดำเนินธุรกิจทางพิเศษและประโยชน์ต่อสังคม และการพัฒนาระบบการบริหารจัดการและการลงทุนเพื่อเพิ่มมูลค่าองค์กรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทางพิเศษและสินทรัพย์ถูกใช้เต็มประสิทธิภาพและปลอดภัย ประกอบกับการมีบริการมีคุณภาพเป็นที่เชื่อมั่นของประชาชนและการมีผลประกอบการเติบโตอย่างมั่นคง มีกำไรอย่างเหมาะสม

3) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยการร่วมทุนกับสายการบินสแกนดิเนเวียนและต่อมารัฐบาลไทยได้ซื้อหุ้นคืนทั้งหมด โดยทำการแปรรูปโดยการกระจายหุ้นครั้งแรกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 โดยมีรัฐเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 จึงทำให้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งต่อมาได้ทำการแปรรูปมาเป็นบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2534 โดย บมจ. การบินไทยนั้น มีอำนาจในการจัดให้มีการเดินทางทางอากาศและการบินภายในและต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเป็นสายการบินของชาติ³ ดังนั้น การแปรรูปการบินไทยจึงไม่ได้เป็นการแปรรูปตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

4) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และภายหลังได้มีการแปลงสภาพมาเป็น บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2545 โดย บมจ. ท่าอากาศยานไทยนั้นมีอำนาจในการจัดการทำอากาศยานทั้งหมดจำนวน 6 แห่ง ประกอบด้วย ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง ท่าอากาศยานเชียงใหม่ ท่าอากาศยานหาดใหญ่ ท่าอากาศยานภูเก็ต และท่าอากาศยาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบและส่งเสริมกิจการท่าอากาศยาน รวมทั้งดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยาน เพื่อผลประโยชน์ต่อองค์กรและประเทศชาติโดยส่วนรวม ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2545 บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้รับการแปรรูปผ่านทั้งขั้นตอนการแปลงสภาพเป็นบริษัทและขั้นตอนการกระจายหุ้นสู่ตลาดหลักทรัพย์ตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

³ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน), ประวัติบริษัทฯ (<http://www.thaiair.com/about-thai/company-profile/th/history.htm>, เข้าถึงข้อมูล วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2552

5) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2496 ซึ่งได้กำหนดให้องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินธุรกิจหลัก ได้แก่ งานขนส่งวัสดุค่าน งานเหมาคัน งานท่าเรือ และธุรกิจรอง ได้แก่ งานโรงพิมพ์ งานขนส่งทางน้ำ งานขนย้าย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบธุรกิจขนส่งสินค้าแก่ภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงกับการขนส่งทั่วประเทศไทยและประเทศใกล้เคียง แต่องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์นั้น ได้ยุบเลิกไปแล้วในปัจจุบันจากผลของพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2549 โดยในกรณีของ รสพ. จะไม่กล่าวถึงรายละเอียดของโครงสร้างองค์การบริหารงานและการกำกับดูแล เนื่องจากถูกยุบทิ้งไปแล้วและเป็นองค์การที่ไม่ได้รับการกล่าวถึงในเรื่องการแปรรูป แต่ รสพ. จะได้รับการกล่าวถึงในแง่กรณีบทเรียนของความล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจซึ่งอาจนำไปสู่คำถามว่าถึงรัฐว่าทำไมไม่ดำเนินการแปรรูป รสพ. เพื่อสร้างประสิทธิภาพให้หน่วยงานเหมือนรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่รัฐบาลต้องการแปรรูปเพื่อสร้างประสิทธิภาพในหน่วยงานให้เกิดขึ้น

จากลักษณะของกฎหมายเฉพาะและกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้นได้ทำให้รูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งมีความแตกต่างกันไป แต่ก็จะมีลักษณะบางประการร่วมกันอยู่ กล่าวคือ จะมีคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจที่แต่งตั้งจากกระทรวงต้นสังกัดเป็นฝ่ายบริหารงานสูงสุด และจะมีผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจและรองผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่บริหารงานตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ผลจากการแปลงสภาพที่เกิดขึ้นได้ทำให้ลักษณะหรือรูปแบบโครงสร้างรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งมีรูปแบบที่แตกต่างออกไปจากเดิม กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่ผ่านการแปลงสภาพแล้ว เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จะมีรูปแบบที่มีความอิสระในเชิงโครงสร้างในการบริหารงานมากขึ้น

ทั้งนี้ เราสามารถแบ่งประเภทของโครงสร้างรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่เราได้ทำการศึกษาออกมาได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

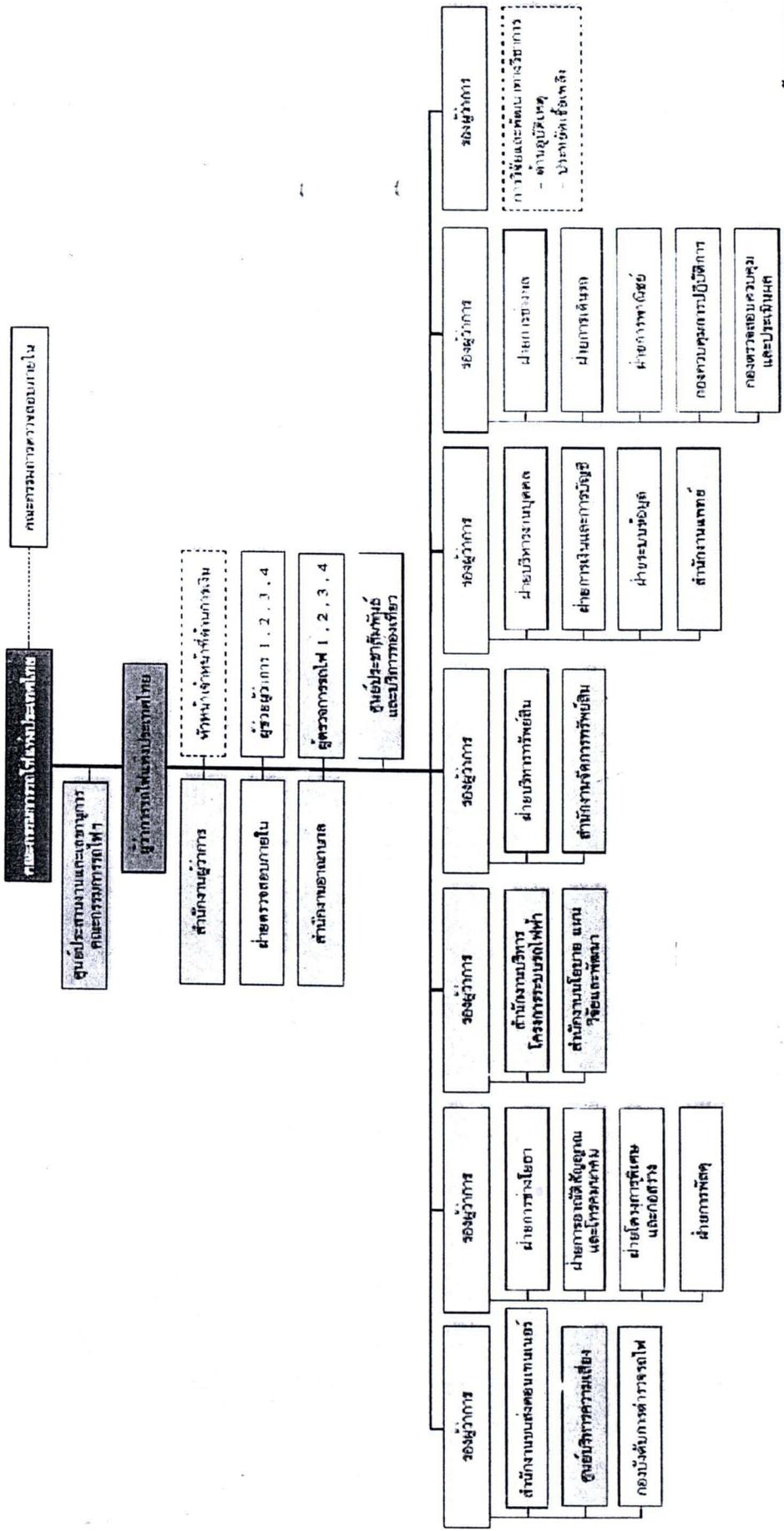
1) ลักษณะโครงสร้างรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ผ่านการแปลงสภาพ รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่มีลักษณะเช่นนี้ ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และ รสพ. ซึ่งถูกยุบไปแล้ว โดยรูปแบบโครงสร้างรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งประเภทนี้จะมีการบริหารงานที่ยึดการบริหารงานตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหรือกฎหมายเฉพาะของรัฐวิสาหกิจ

2) ลักษณะโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านการแปลงสภาพมาสู่การเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่มีลักษณะโครงสร้างรูปแบบนี้ ได้แก่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) โดยการแปลงสภาพให้เป็นบริษัทและกระจายหุ้น แม้การบินไทย จะไม่ได้ผ่านกระบวนการตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจก็ตาม ซึ่งรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่ได้ผ่านการแปลงสภาพในรูปแบบนี้แล้วจะมีการปรับโครงสร้างองค์การที่มุ่งเน้นในเรื่องความเป็นภาคเอกชนที่มุ่งเน้นในการ แข่งขันและการดำเนินการที่เป็นอิสระมากขึ้น



แผนภาพที่ 6.1 : ผังโครงสร้างองค์การของการรถไฟแห่งประเทศไทย

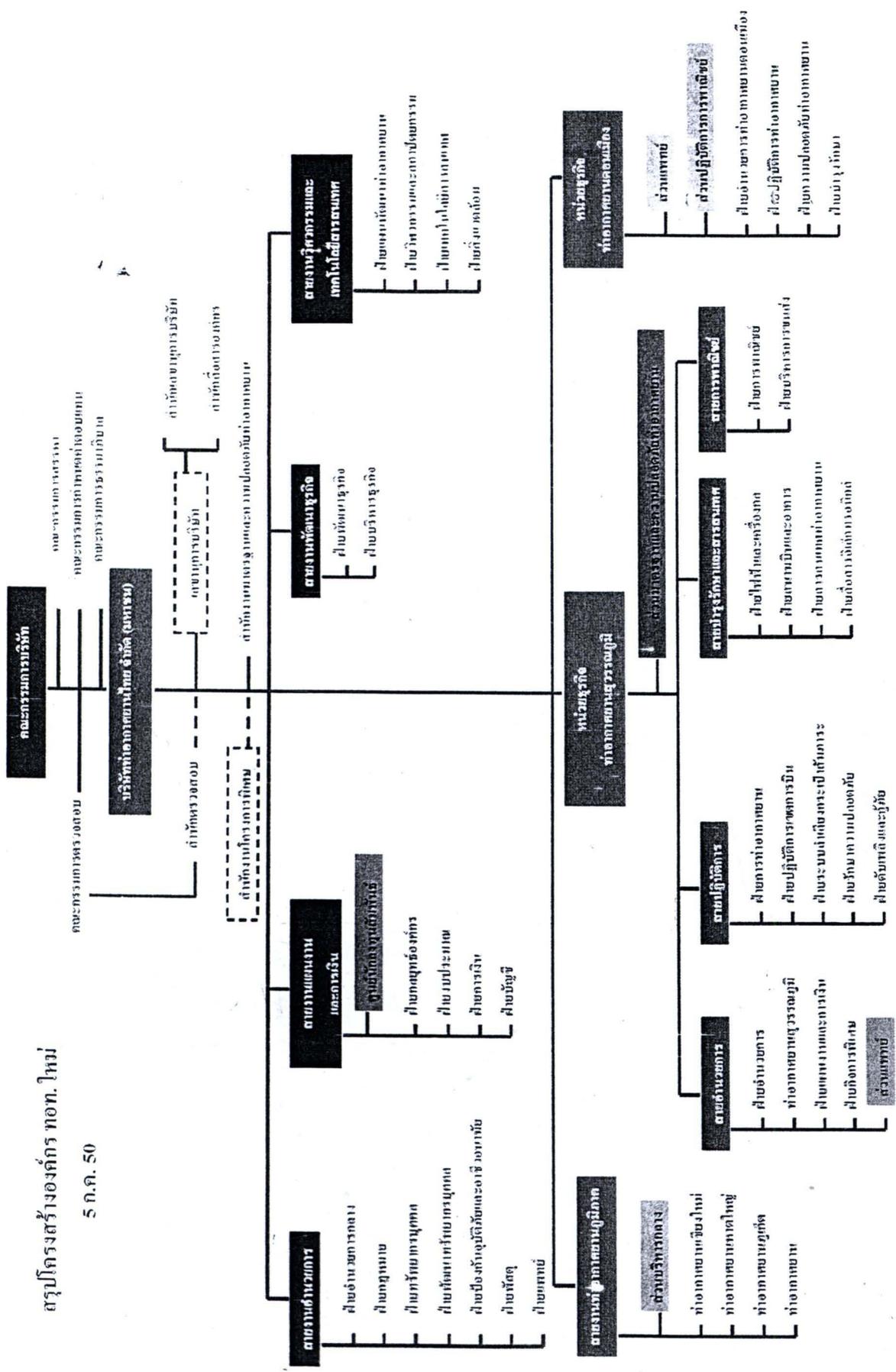
แผนผังองค์กร
การรถไฟแห่งประเทศไทย



กันยายน ๒๕๕๑

ที่มา: การรถไฟแห่งประเทศไทย, โครงสร้างองค์การ (<http://www.railway.co.th/>), เข้าถึงข้อมูลวันที่ 15 มกราคม 2552.

แผนภาพที่ 6.4 ฝั่งโครงสร้างองค์กรของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)



ที่มา: บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), โครงสร้าง ทอท. (<http://www2.airportthai.co.th/airportnew/main/pdf/chart?lang=th>), เข้าถึงข้อมูล วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2552

1.2 สถานะของรัฐวิสาหกิจ

สภาพโดยรวมของรัฐวิสาหกิจขนส่งของประเทศไทยในปัจจุบันมีลักษณะที่หลากหลาย กล่าวคือ มีสถานะของรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในแง่ของระดับความเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความมากน้อยแตกต่างกันไปตามสถานภาพทางกฎหมายและสัดส่วนของผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถจำแนกรัฐวิสาหกิจที่เป็นกรณีศึกษาออกมาได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก กลุ่มรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่ยังคงสถานะของความเป็นรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน ประกอบด้วย การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) (ได้ยุบเลิกไปแล้วในปี พ.ศ. 2549)

กลุ่มที่สอง กลุ่มรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่ได้มีการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาสู่ขั้นที่สอง คือ ได้มีการแปลงทุนหรือรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นและจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน เพื่อทำการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ประกอบด้วย บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งกระทรวงการคลังถือหุ้นอยู่ร้อยละ 70 บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งกระทรวงการคลังถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 เป็นการแปรรูปที่แตกต่างหากจาก พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ

1.3 การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

สำหรับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งนั้น จะมีรูปแบบการบริหารงานใน 2 ลักษณะร่วมกันอยู่ กล่าวคือ ในลักษณะเบื้องต้น เป็นลักษณะของการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาล โดยในการบริหารงานในรูปแบบดังกล่าว ทำให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจจะมีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่ถูกตั้งขึ้นจากรัฐบาล โดยกระทรวงต้นสังกัดที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจจะทำหน้าที่แต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเข้าไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการของรัฐวิสาหกิจ และผู้ว่าการของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ผู้ว่าการของรัฐวิสาหกิจจะได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

ลักษณะประการต่อมาคือ การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งจะมีความสอดคล้องกับการจัดแบ่งโครงสร้างและสถานะของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง กล่าวคือ ในรัฐวิสาหกิจที่รัฐยังคงความเป็นเจ้าของอยู่มาก จะมีลักษณะโครงสร้างในแบบที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจอยู่กับฝ่ายบริหาร แต่ก็ไม่ได้ทำให้ฝ่ายบริหารมีอิสระมากเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากการที่รัฐวิสาหกิจยังคงต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและ

นโยบายของรัฐบาลอยู่ อำนาจในการบริหารรัฐวิสาหกิจที่แท้จริงในส่วนของรัฐวิสาหกิจลักษณะนี้จึงอยู่กับกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นสำคัญ ส่วนในรัฐวิสาหกิจที่ได้ผ่านการแปลงสภาพให้เป็นบริษัทและมีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แล้ว จะมีการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระมากขึ้นเพราะรัฐบาลต้องฟังเสียงและเคารพสิทธิของผู้ถือหุ้นรายย่อยอื่น ๆ ตามกลไกของตลาดหลักทรัพย์ด้วย แต่ในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญก็ยังคงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลอยู่เพราะถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50

2. ปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงาน

ในการพิจารณาปัญหาในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งจำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งลักษณะออกมาตามสถานะของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากสถานะของรัฐวิสาหกิจที่ต่างกันหรือระดับในการแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจที่ต่างกันได้นำมาสู่สภาพปัญหาที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจะนำมาสู่การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง ดังนี้

2.1 รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่ยังไม่แปลงสภาพ

สำหรับรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่ยังไม่ผ่านการแปลงสภาพในความหมายนี้ เป็นการให้ความหมายโดยอ้างอิงถึงการแปลงสภาพตามลักษณะของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นสำคัญ โดยตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่ยังไม่ได้มีการแปลงสภาพนั้น ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย การทางด่วนพิเศษแห่งประเทศไทย และ รสพ. (ที่ได้ถูกยุบทิ้งไปแล้ว)

ปัญหาของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่ยังไม่ได้แปลงสภาพนั้น มีหลายประการดังนี้

2.1.1 ปัญหาความคล่องตัวในการดำเนินงาน ปัญหาในลักษณะนี้เป็นปัญหาที่รัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้ผ่านการแปลงสภาพพบเหมือนกันในทุกรัฐวิสาหกิจ โดยจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ

1) ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน

ปัญหานี้ถือเป็นปัญหาที่มักถูกอ้างเสมอในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งเองก็ประสบปัญหานี้เช่นเดียวกัน โดยตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่มีปัญหาการขาดแคลน

เงินทุนอย่างมากคือ การรถไฟแห่งประเทศไทย โดยในปัจจุบันนี้ การรถไฟฯ มีหนี้สินสะสมอยู่ถึงประมาณ 50,000 กว่าล้านบาท⁴ ซึ่งเกิดจาก

- ค่าใช้จ่ายจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรางรถไฟ เนื่องจากการดำเนินการของการรถไฟนั้นเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานที่มีขนาดใหญ่หลายรายการ ไม่ว่าจะเป็นสถานีรถไฟ รางรถไฟ รถไฟที่ใช้วิ่ง ฯลฯ ซึ่งโครงสร้างเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีค่าใช้จ่ายในการดูแลจำนวนมาก ทำให้การรถไฟต้องแบกรับภาระในส่วนนี้เอาไว้อย่างยากที่จะหลีกเลี่ยงได้

- การที่รัฐไม่สามารถชดเชยเงินในส่วนที่ขาดให้แก่การรถไฟฯ ได้ จนทำให้การรถไฟฯ ไม่สามารถดำเนินการขยายกิจการและการดำเนินงานในส่วนของกิจการรถไฟได้อย่างคล่องตัว และยังขัดขวางความสามารถของการรถไฟต่อการดำเนินงานตามพันธกิจที่ตั้งไว้อีกด้วย

- การดำเนินการเพื่อการบริการสาธารณะ (Public Service Obligation – PSO) ที่การรถไฟฯ ต้องขาดทุนประมาณ 1,000 – 2,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งเป็นกิจการที่มีต้นทุนในการดำเนินการสูงแต่ไม่สามารถแสวงหาผลตอบแทนกลับมาได้อย่างคุ้มทุน

- ค่าใช้จ่ายจากการให้บำนาญ ปีละ 2,000 ล้านบาท ซึ่งการรถไฟฯ เป็นรัฐวิสาหกิจสุดท้ายที่ยังมีการให้บำนาญ และการรถไฟฯ ต้องรับผิดชอบในการให้บำนาญพนักงานที่เกษียณอายุไปจนถึงปี พ.ศ. 2660⁵

จากปัญหาด้านเงินทุนดังกล่าว ได้ทำให้การรถไฟฯ ขาดแคลนเงินทุนที่จะนำไปใช้ในการขยายโครงข่ายรางรถไฟ จนนำมาสู่ปัญหาความไม่เพียงพอของเครือข่ายราง ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความคมนาคมโดยรวม

2) ปัญหาด้านบุคลากร

นอกจากปัญหาการขาดแคลนเงินทุนแล้ว ปัญหาในรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่ยังไม่ผ่านการแปลงสภาพอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาด้านบุคลากร ซึ่งได้แก่

⁴ สัมภาษณ์ วรุดิ มาลา ผู้อำนวยการฝ่ายการเงินและการบัญชี การรถไฟแห่งประเทศไทย วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

⁵ เพิ่งอ้าง

- ปัญหาการขาดแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากร เป็นปัญหาสืบเนื่องจากปัญหาการขาดแคลนเงินทุน เนื่องจากเมื่อรัฐวิสาหกิจขาดแคลนเงินทุน ก็จะไม่สามารถสร้างระบบค่าตอบแทนที่กระตุ้นแรงจูงใจในการทำงานได้ ไม่สามารถให้ระบบเงินโบนัส และการให้รางวัลต่าง ๆ ส่งผลให้พนักงานขาดแรงจูงใจในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ การขาดแคลนเงินทุนยังส่งผลต่อการลดจำนวนตำแหน่งงานขององค์กร โดยเมื่อรัฐวิสาหกิจไม่มีเงินทุน ตำแหน่งที่มีรายได้สูงก็จะมีน้อยและถูกจำกัดมากขึ้น ส่งผลให้บุคลากรในองค์กรไม่เห็นความก้าวหน้าในสายงานของตนเอง

- การขาดแคลนบุคลากร เนื่องจากในการรับบุคลากรเข้าทำงานนั้น มีค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความพร้อมต่อตำแหน่งงานของตน ซึ่งในรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งนั้น ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมจะยิ่งมากกว่าการฝึกอบรมทั่วไป เพราะเป็นการฝึกอบรมที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคที่สูง และการฝึกอบรมจะต้องยังใช้เวลานาน ตัวอย่างเช่น การรถไฟฯ ที่ในการฝึกอบรมจะต้องใช้เวลานาน เนื่องจากการสร้างพนักงานรถไฟที่มีความสามารถเหมาะสมกับงานนั้นเป็นเรื่องของประสบการณ์เป็นสำคัญ และจำเป็นที่จะต้องประเมินผลในระยะยาว ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการจ้างงานที่เพิ่มสูงตามมา แต่เมื่อการรถไฟฯ ขาดแคลนเงินทุน การจ้างบุคลากรก็ทำได้ยากขึ้น และรับบุคคลเข้ามาฝึกอบรมได้น้อยลง ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในที่สุด⁶

2.1.2 ปัญหาจากนโยบายและกฎระเบียบของรัฐบาล

นโยบายและกฎระเบียบของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งในหลายประการ ได้แก่

1) ปัญหาการรวมศูนย์ภารกิจ รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่พบกับปัญหานี้ ได้แก่ การรถไฟฯ โดยเป็นเรื่องของการรวมเอาหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งอันที่จริงควรทำโดยองค์กรหลายองค์กรไว้ที่การรถไฟฯ เพียงองค์กรเดียว โดยปกติในระบบคมนาคมโดยทั่วไป เช่น รถขนส่งมวลชนทั่วไป จะมีการแบ่งภารกิจรับผิดชอบในแต่ละด้านอย่างชัดเจน เช่น สถานีขนส่ง จะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางบก ซึ่งจะมีหน้าที่ในการสร้างและซ่อมบำรุงทางหลวง และในกรณีการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ด้านการจัดหาพาหนะ ก็จะมีเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจขนส่งเข้ามาจัดการ ไฟฟราจรมี กรุงเทพมหานคร และอบต. อบจ. ในแต่ละท้องถิ่น

⁶ เพิ่งอ้าง

เข้ามาดูแล แต่สำหรับการรถไฟกลับรวมเอาหน้าที่ทั้งหมดข้างต้นไว้ที่การรถไฟเองทั้งหมด ทำให้เกิดภาวะในการบริหารจัดการ และค่าใช้จ่ายที่ตามมา⁷

2) ปัญหาในเรื่องการขัดกันของภารกิจที่รัฐมอบให้ เนื่องจากรัฐต้องการให้ทำทั้งการขนส่งสาธารณะและทำธุรกิจเชิงพาณิชย์ไปพร้อมกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ทำให้รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งไม่สามารถดำเนินการไปในทางใดทางหนึ่งได้อย่างเต็มที่

3) ปัญหาที่เกิดจากการทำสัญญาของรัฐบาลกับต่างประเทศ เช่น การรถไฟฯ มีประเด็นปัญหาที่เกิดจากกรณีล้อเลื่อนและรถจักร ดิคปัญหาจากการทำ Barter Trade มาตั้งแต่สมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ทำให้การรถไฟซื้อและซ่อมล้อเลื่อนและรถจักรไม่ได้ เพราะตามสัญญานั้น ประเทศไทยจะต้องนำข้าวไปแลกเปลี่ยน แต่ผลจากการที่ราคาข้าวได้เพิ่มสูงขึ้นในช่วงรัฐบาลที่นายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ทำให้ทางประเทศไทยไม่ต้องเอาข้าวไปแลกเปลี่ยนเช่นเดิมตามสัญญาที่ได้ทำไว้ ทำให้อุปกรณ์ที่ใช้ในการรถไฟเสื่อมหมดแทบทุกอย่าง แต่ก็ไม่สามารถเปลี่ยนหรือซ่อมแซมได้ ซึ่งราคาของล้อเลื่อนที่การรถไฟฯ ได้สั่งนำเข้ามานั้นมีมูลค่าถึง 10,000 ล้านบาท ทำให้การรถไฟฯ ไม่สามารถหาเงินทุนไปแลกเปลี่ยนได้ หากรัฐบาลไม่ยอมแลกเปลี่ยนด้วยจำนวนข้าวตามที่ได้ทำสัญญาไว้ เป็นต้น⁸

5) ปัญหาการขาดความอิสระในการบริหารงาน การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งนั้นมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก เนื่องจากการที่รัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ผ่านการแปรรูปฯ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจของตน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยฯ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทยฯ เป็นต้น ซึ่งปัญหาการขาดความอิสระนี้ทำให้รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งไม่สามารถแก้ปัญหาที่องค์การของตนประสบได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังเช่น ในกรณีที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในเวลาที่จะต้องทำการปรับราคาค่าผ่านทางเพื่อให้ต้นทุนขององค์การสะท้อนความเป็นจริงมากขึ้น ก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากมีข้อผูกพันตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้การปรับค่าผ่านทางต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมก่อน เป็นต้น⁹

⁷ เพิ่งอ้าง

⁸ เพิ่งอ้าง

⁹ สัมภาษณ์ สิ้นชีพ สิริสิงห รองผู้อำนวยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยด้านวิชาการ วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551

จากปัญหาทั้งหมดข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึง การขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการของ รัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้ผ่านการแปลงสภาพ ซึ่งปัจจัยปัญหาเหล่านี้ มักถูกนำไปสู่การแก้ปัญหาด้วยการแปลง สภาพ แต่ก็เป็นที่น่าสนใจว่า การแก้ปัญหาด้วยการแปลงสภาพนั้นเป็นวิธีการที่จำเป็นหรือแก้ปัญหาข้างต้น ได้จริงหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาต่อไป

2.2 รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่ได้ผ่านขั้นตอนการแปลงสภาพแล้ว

สำหรับรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งในขอบเขตของกรมศึกษาที่ได้ผ่านขั้นตอนในการแปลงสภาพ มาแล้วนั้นมี 2 บริษัท คือ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ ทอท. และ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งผ่านการแปรรูปต่างกระบวนการและต่างกฎหมายดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

สำหรับปัญหาของรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้จะเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ

2.2.1 ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการกำกับดูแลของรัฐบาล ปัญหาของรัฐวิสาหกิจ สาขาขนส่งที่ผ่านการแปลงสภาพมาแล้วนั้นมักจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนสถานะที่ไม่มีอำนาจในการ บริหารงานอย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐบาลยังเข้ามาจัดการดูแลซึ่งควบคุมในเชิงปฏิบัติของการดำเนินงานอยู่ รวมทั้งยังมีปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานะอำนาจที่เปลี่ยนไปได้นำมาซึ่งการสูญเสียผลประโยชน์และ อำนาจมหาชนต่าง ๆ อีกด้วย โดยปัญหาเหล่านี้ประกอบด้วย

- การแทรกแซงจากอำนาจการเมือง

การแทรกแซงจากอำนาจการเมืองที่มีต่อรัฐวิสาหกิจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองเป็น ปัญหาคลาสสิกตลอดการของรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปหรือไม่ก็ตาม ซึ่งได้ทำ การกล่าวถึงในบทที่แล้วบ้าง และปัญหานี้ได้นำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นอิสระจากกฎระเบียบของรัฐในการ บริหารจัดการอย่างแท้จริงในต่อไป อย่างไรก็ตาม ในรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่ได้รับการแปรรูปแล้วเป็น ตัวอย่างที่ดี ที่ทำให้เห็นอีกว่าการแปรรูปนั้นไม่ได้ทำให้ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของ รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปจนเป็นบริษัทมหาชนได้เกิดขึ้นจริง ซึ่งก็นำไปสู่คำถามที่ถามต่อไปได้ว่า แล้วความคล่องตัวในการบริหารงานที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรจะเกิดขึ้นได้ อย่างไร ถ้านักการเมืองต้องเข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจสำคัญ ๆ ขององค์กรที่เป็นเรื่องทางธุรกิจและ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ

กรณีตัวอย่างของการบินไทยและกรณีขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (รสพ.) จะเป็นกรณีที่เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด ในกรณีของการบินไทย จะมีการถูกรอบงำจากฝ่ายการเมืองในการบริหารงานอย่างมากจนทำให้การบริหารงานขาดความเป็นอิสระและส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายในการบริหารงานในระยะยาว ซึ่งเมื่อมาประกอบกับปัญหาเรื่องความไม่แน่นอนทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งก็ยิ่งส่งผลให้การบินไทยไม่สามารถบริหารงานได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากในการเปลี่ยนรัฐบาลแต่ละครั้งก็จะมีการส่งพรรคพวกของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลหรือมีอำนาจทางการเมืองมาควบคุม ซึ่งผู้บริหารที่มาจากฝ่ายการเมืองนั้นมักไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญในการบริหารจัดการธุรกิจการบินโดยตรง อันทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการที่ไม่คล่องตัวและไม่มีประสิทธิภาพตามมา¹⁰ หรือถ้าการตัดสินใจซื้อเครื่องบินที่เป็น การตัดสินใจด้วยเหตุผลทางด้านธุรกิจต้องผ่านมติของคณะรัฐมนตรี ในขณะที่สายการบินแห่งชาติประเทศอื่น เช่น สิงคโปร์แอร์ไลน์ ใช้การตัดสินใจซื้อเครื่องบินโดยกรรมการบริหารบริษัท หรือในกรณีที่การให้สัมปทานการตั้งร้านปลอดภาษีต้องให้นักการเมืองเข้ามากำกับดูแลผ่านกรรมการบริหาร ทอท. กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงการเข้าแทรกแซงของอำนาจการเมือง (เหมือนกับที่เกิดขึ้นในกรณีของรัฐวิสาหกิจสาขาอื่น ๆ) อันนำไปสู่การขาดความเป็นอิสระในการบริการงานของรัฐวิสาหกิจถึงแม้ว่าจะได้รับการแปรรูปแล้วก็ตาม

ในกรณีของ รสพ. ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของฝ่ายการเมืองที่ชัดเจนในการส่งผลกระทบต่อทิศทางของรัฐวิสาหกิจ และยังเป็นสาเหตุของการที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถบริหารงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งในที่สุดมักจะนำไปสู่การขาดทุนและความล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจจนทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งต้องถูกยุบหรือแปรสภาพกิจการไป การยุบ รสพ. เป็นตัวอย่างที่เด่นชัดขององค์การรัฐวิสาหกิจที่ฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงเพื่อหาผลประโยชน์จนองค์การไม่สามารถดำรงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ได้และถูกยุบเลิกกิจการไปในที่สุด ซึ่งตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม เช่น ในกรณีการจัดตั้งระบบ GPS ให้แก่รถขององค์การที่มีความพยายามจะจัดทำขึ้น แต่ก็ไม่สามารถทำได้สำเร็จ เนื่องจากผู้บริหารที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายการเมืองมุ่งหวังที่จะแสวงหาผลประโยชน์โดยการไปเซ็นสัญญากับภาคเอกชนที่ให้ค่าหัวคิวหรือค่าส่วนแบ่งจากการทำสัญญา แต่เมื่อเซ็นสัญญาเสร็จแล้วกลับไม่ได้มีการดำเนินการติดตั้งหรือติดตามให้มีการติดตั้งแต่ประการใด เป็นต้น¹¹ รสพ. เป็นตัวอย่างขององค์การที่หากปรับตัวได้ให้เกิดการปรับปรุงที่ดีก็สามารถเข้าตลาดหุ้นได้ แต่มันเป็นเรื่องของผลประโยชน์ โดยเฉพาะกระทรวงคมนาคมที่กระมุลต่าง ๆ

¹⁰ สัมภาษณ์ เรืออากาศโท อภินันท์ สุนนะเศรษฐี กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2551

¹¹ สัมภาษณ์ ประสงค์ คัมภีร์วัฒนา อดีตประธานกรรมการบริหาร รสพ. และผู้ชำระบัญชี รสพ. วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2551

เกี่ยวกับ รสพ. นั้นและเยอะมาก จนนักการเมืองเข้ามาหาผลประโยชน์ โดยเฉพาะเรื่องที่ดินจนสุดท้ายต้องยุบไป¹² การที่การเมืองเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานของ รสพ. เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้ รสพ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความอ่อนแออยู่แล้วต้องถูกยุบไป

กรณีการแทรกแซงจากอำนาจการเมืองยังแสดงให้เห็นถึงมายาคติในเรื่องการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานให้เกิดขึ้นหลังจากการแปรรูป และยังสะท้อนให้เห็นข้อถกเถียงในแง่หลักการของการแปรรูประหว่างการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ (Ownership) กับการแข่งขัน (Competition) ว่าอะไรที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในหน่วยงานที่ได้รับการแปรรูป ซึ่งในเรื่องนี้สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

เดิมที ตามความคิดของสำนักนีโอคลาสสิก (Neoclassic) ซึ่งมีอิทธิพลตลอดช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 นั้น ความเป็นเจ้าของไม่ได้มีความสำคัญ ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ การที่รัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำกว่าภาคเอกชนก็เพราะจากการแข่งขันไม่ใช่เพราะความเป็นเจ้าของโดยรัฐ และในช่วงนี้มีการยอมรับกันว่ารัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly) เป็นส่วนหนึ่งของบริการที่ให้เกิดประโยชน์สาธารณะอันนำมาซึ่งสวัสดิการสังคม (Social welfare) ซึ่งต่างจากภาคเอกชนที่เป็นเรื่องของการค้ากำไร ต่อมาแนวคิดเรื่องความเป็นเจ้าของเริ่มเข้ามามีความสำคัญเพราะเริ่มมีความคิดว่ารัฐซึ่งประกอบด้วยตัวแสดงที่เป็นทั้งในรัฐบาลและในระบบราชการอันได้แก่นักการเมืองและข้าราชการนั้นก็มิผลประโยชน์ในตัวเองแทนที่จะทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ จุดนี้อาจนำไปสู่การใช้ทรัพยากรในทางไม่สร้างสรรค์และก่อให้เกิดอัตรายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับปัญหาของระบบเศรษฐกิจที่ควบคุมจากศูนย์กลาง (Centrally controlled economy) แสดงให้เห็นถึงปัญหาและทำให้เกิดการเคลื่อนไหวออกจากปัญหานี้ (ซึ่งเกิดมากในประเทศสังคมนิยมที่รัฐเป็นเจ้าของวิสาหกิจขนาดใหญ่ต่าง ๆ – ผู้เขียน) จึงทำให้เกิดความตระหนักในปัญหาที่เกิดจากการเป็นเจ้าของโดยรัฐ และเกิดเหตุผลในการโอนภาระงานสู่เอกชนขึ้นประมาณกลางคริสต์ทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเป็นผลมาจากการตกผลึกทางความคิดว่ารัฐวิสาหกิจไม่มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่ทางธุรกิจ อันนำไปสู่ “การลดบทบาทของรัฐ (Rolling back the state)”¹³ ดังที่ได้เกริ่นไว้แล้วในบทที่ 2 ดังนั้น ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจจะเกิดขึ้นได้จึงควรที่จะมีทั้งเรื่องของการแข่งขันและเรื่องของการโอนความเป็นเจ้าของ ซึ่งในเรื่องหลังก็คือการโอนภาระงานสู่เอกชน

¹² การสัมภาษณ์ พิสิฐ ลี้อาธรรม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง พ.ศ.2540-2543 วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552

¹³ Parker, D. 'Enterprise Sales: Thatcher leads the Charge', in Graeme Hodge, ed., *Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*, p. 13-17.

(Privatization) ในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) หรือการแปรรูปหรือการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ตามกระบวนการของ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ถ้านำเอาหลักการนี้มาใช้ในบริบทของสังคมไทยอาจทำให้เห็นปัญหาได้ใน 2 ระดับ ดังนี้

1. ถ้ามีการแปรรูปแบบเต็มตัวโดยเปลี่ยนความเป็นเจ้าของของรัฐวิสาหกิจจากรัฐ ไปเป็นเอกชน¹⁴ การเปลี่ยนความเป็นเจ้าของจากรัฐไปสู่เอกชนอาจไม่นำมาสู่การสร้างประสิทธิภาพ เพราะรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly) ซึ่งถ้ามีการโอนความเป็นเจ้าของไปแล้ว ก็ยังมีการผูกขาดอยู่ดีเพียงแต่เปลี่ยนจากการผูกขาดโดยรัฐไปเป็นการผูกขาดโดยเอกชน ซึ่งเดิมการผูกขาดโดยรัฐนั้นมีเหตุผลในตัวมันเองเพราะยังมีความเกี่ยวข้องกับความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะอยู่ แต่ในภาคเอกชนเป็นเรื่องของการได้ใบอนุญาตให้ทำกำไรจากสาธารณะ ซึ่งจะสร้างปัญหาซ้อนขึ้นมา เพราะจะทำให้เกิดคำถามเชิงนโยบายเกี่ยวกับความเหมาะสมในการให้เอกชนสามารถหาประโยชน์จากวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานตามมา ซึ่งในจุดนี้ต่างกับของประเทศตะวันตกที่การโอนความเป็นเจ้าของนั้นมีการสร้างสภาวะของการแข่งขันตามขึ้นมาด้วย

2. ในทางปฏิบัติ การแปรรูปตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจของไทยไม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของเพราะไม่ได้ทำการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์เกินกว่าร้อยละ 50 ทำให้รัฐยังคงความเป็นเจ้าของอยู่ เพราะฉะนั้น การแปรรูปในประเทศไทยจึงไม่ได้เปลี่ยนความเป็นเจ้าของและไม่ได้สร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้น รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็น ปตท. ทอท. อสมท. รวมถึงการบินไทย (ซึ่งได้รับการแปรรูปแต่ไม่ได้เป็นไปตามกระบวนการของ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ) และรัฐวิสาหกิจอื่นที่จ่อคิวที่จะถูกแปรรูป เช่น กฟผ. กปน. และอื่น ๆ (แต่การดำเนินการแปรรูปได้หยุดไปเนื่องจากกรณีศาลปกครองสั่งยกเลิกการแปรรูป กฟผ.)

¹⁴ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่ได้เห็นด้วยกับความคิดเรื่องการแปรรูปแบบเต็มตัวโดยให้กระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ได้มากกว่าร้อยละ 50 เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ โปรดดูการแสดงความคิดในลักษณะนี้ได้ในตอนที่ 3. ระบบกำกับดูแลและประเมินผล ใน ส่วนของรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสาร

ดังนั้น ประเด็นในเรื่องการสร้างประสิทธิภาพให้แก่องค์กรเป็นหลักการที่มักจะมีการกล่าวอ้าง และกล่าวถึงเมื่อมีการพูดถึงการแปรรูป จึงไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติว่าเกี่ยวข้องกับ การแปรรูปโดย กระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์อย่างไร ยิ่งไปกว่านั้น ในบางกรณีที่รัฐวิสาหกิจซึ่งมีผล ประกอบการไม่ดีหรือขาดทุน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย และ รสพ. (ซึ่งในกรณี รสพ. ถูกรัฐบาลชุบ ทิ้ง) แต่รัฐบาลกลับไม่สนใจที่จะทำการปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยทำการแปรรูปตามกระบวนการใน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ แต่รัฐบาลจะแปรรูปเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดโดย ธรรมชาติที่สามารถสร้างกำไรให้กับรัฐอยู่แล้ว ซึ่งยังเป็นการย้ำให้เห็นว่าการใช้การสร้างประสิทธิภาพเป็น เหตุผลในการแปรรูปสำหรับในประเทศไทยนั้น ไม่ได้สอดคล้องกันระหว่างหลักการและการนำมาปฏิบัติ ดังนั้น เรื่องการสร้างประสิทธิภาพให้แก่หน่วยงานจึงเป็นมายาคติเรื่องหนึ่งในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย ซึ่งในจุดนี้ทำให้เกิดคำถามตามมาว่าแล้วการแปรรูปในประเทศไทยทำไปเพื่ออะไร ซึ่งคำตอบนี้ผู้อ่านคง ต้องพลิกไปที่บทที่ 5 ตอนที่ 4.1 ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ในส่วนของ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน โดยเฉพาะกรณีของการแปรรูป ปตท. ว่าอะไรคือวาระและวาระซ่อนเร้นของนโยบายการแปรรูปของรัฐ ไทยรักไทยและรัฐประชาชาติยุคในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2540 - 2550

กลับมาสู่ปัญหาจากการแทรกแซงของอำนาจการเมือง ซึ่งเราจะเห็นได้จากที่เสนอในข้อ 2 ข้างต้น แล้วว่าการที่รัฐยังคงความเป็นเจ้าของถึงแม้จะมีการแปรรูปแล้วก็ตามมีผลทำให้รัฐสามารถควบคุม รัฐวิสาหกิจที่แม้จะได้รับการแปรรูปแล้วเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แล้ว เพราะถ้ามีการกระจายหุ้นไม่ถึงร้อยละ 50 ก็ยังเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายวิธีการงบประมาณอยู่ ซึ่งมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งยังคงต้องขึ้นอยู่กับกระทรวงต้นสังกัด ซึ่งแน่นอนว่าเมื่อกล่าวถึงกระทรวงต้นสังกัดแล้วก็ต้อง โยงไปถึงนักการเมือง ระดับรัฐมนตรีซึ่งเป็นเจ้ากระทรวงต้นสังกัด และรัฐมนตรีก็จะมีอำนาจและอิทธิพลในการเสนอหรือแต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารของแต่ละรัฐวิสาหกิจ ทำให้คณะกรรมการบริหารหรือองค์ประกอบหลักใน คณะกรรมการบริหารเป็นเสมือนลูกมือของนักการเมืองที่คุมกระทรวง

ซึ่งจุดนี้ เป็นช่องว่างที่ทำให้ให้นักการเมืองที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจเข้ามามี อิทธิพลได้ แต่ผลกระทบที่สำคัญคือการทำให้การบริหารงานในรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูป (และไม่ได้ รับการแปรรูป) ขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน ซึ่งก็หมายความว่า การแปรรูป ไม่ได้สร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นจริงในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูป และถึงแม้มีการแปรรูปแล้วปัญหาเดิม ๆ เหมือนกับรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับการแปรรูป เช่น ปัญหาการ

แทรกแซงจากอำนาจการเมืองจนทำให้หน่วยงานขาดอิสระในการบริหารงานก็ยังคงอยู่ เพราะนักการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงการดำเนินงานภายในที่คิดว่าสามารถสร้างประโยชน์ให้กับตนเองได้ผ่านคณะกรรมการบริหารที่ตนมีส่วนผลักดันให้เป็น และกรรมการบริหารก็ไปแทรกแซงการบริหารของผู้บริหารสูงสุดในองค์กรอีกทีหนึ่ง แม้จะมีการแก้ไขในเรื่องนี้ โดยการให้มีอัตราส่วนของกรรมการอิสระเข้ามาในคณะกรรมการบริหาร แต่อัตรานี้ยังไม่สามารถมีอิทธิพลมากนัก และยิ่งไปกว่านั้น ขั้นตอนในการสรรหาสามารถสรรหากรรมการอิสระที่เป็นอิสระได้แค่ไหนก็ยังเป็นข้อสงสัยอยู่

ดังที่ได้เสนอไว้ในบทที่ 2 แล้วว่า การโอนภาระงานสู่เอกชนในภาพรวมและการแปรรูปโดยการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ มีหลักการในตัวเองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งรัฐควรจะมียุทธศาสตร์ในการกำกับดูแลมากกว่าที่จะไปดำเนินการ แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว ดูเหมือนว่าได้นำเอาการแปรรูปมาใช้ได้ แต่ไม่ได้นำเอาหลักการมาใช้ เพราะเมื่อมีการแปรรูปแล้ว ผู้ที่ควรจะทำหน้าที่กำกับดูแลก็ยังคงอยากที่จะเข้าไปมีอิทธิพลหรือบทบาทในการดำเนินการด้วย โดยเฉพาะถ้าการดำเนินการนั้นสามารถสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตน ซึ่งเรื่องที่แปลกแต่จริง (Ironic) มักจะเกิดขึ้นเสมอ ๆ ในประเทศไทย เพราะนอกจากจะมีความไม่สอดคล้องระหว่างหลักการและการปฏิบัติ เนื่องจากมีการให้หลักการไว้อย่างหนึ่ง แต่กลับทำอีกอย่าง แล้วสิ่งนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในการดำเนินการตามหลักการ แต่กลับทำอย่างปราศจากหลักการด้วย

จากที่กล่าวไปนี้ จะเห็นได้ว่ามีข้อดีที่มีการกำหนดให้มีการแปรรูปโดยการกระจายหุ้นรัฐวิสาหกิจสู่ตลาดหลักทรัพย์ได้ไม่เกินร้อยละ 50 เพราะเป็นการสร้างหลักประกันในขั้นต้นว่าจะมีการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะ เพราะผลประโยชน์ที่ได้เป็นของรัฐไม่ใช่ของส่วนบุคคล ดังนั้น จึงมีเหตุผลที่เป็นเป้าหมายในตัวเองเพื่อสาธารณะ แต่ถึงแม้มีการแปรรูปอย่างเต็มตัวโดยรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 แล้วก็ตาม ก็ยังมีหลักประกันในขั้นที่สองในการมีองค์การอิสระหรือองค์กรกึ่งอิสระในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นเอกชนแบบเต็มตัวโดยไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจตามนัยของ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ ดังที่ได้เสนอไว้ในบทที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสาร อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดให้รัฐต้องถือหุ้นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปเกินกว่าร้อยละ 50 นี้ก็สร้างผลเสียให้ด้วยเช่นกัน เพราะทำให้เกิดปัญหาการแทรกแซงจากการเมืองยังดำรงอยู่ตลอดจนถึงปัจจุบัน

มีทางเลือกที่น่าสนใจทางเลือกหนึ่งในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปและไม่ได้รับการแปรรูปตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ (ซึ่งทั้ง 2 แบบก็ยังเป็นรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ

อยู่ดี เพราะไม่มีรัฐวิสาหกิจใดที่กระจายหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการมีองค์การอิสระหรือ องค์การกึ่งอิสระที่ได้กล่าวไว้และเกี่ยวกับลดการแทรกแซงจากอำนาจการเมือง (อย่างน้อยในเชิง โครงสร้าง) ซึ่งทางเลือกนี้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการตัวเองของสิ่งที่เรียกว่าทุนนิยมโดยรัฐ (State capitalism) ซึ่งจริง ๆ แล้วแนวความคิดนี้มีมานานแล้ว โดยเป็นการที่รัฐทำตัวเป็นนายทุนในระบบทุนนิยมในการดำเนินการทาง ธุรกิจเสียเอง ซึ่งก็คือการมีลักษณะคล้ายรัฐวิสาหกิจแบบที่รัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2549 ต้องการจะ แปรรูปกัน แต่ทุนนิยมโดยรัฐได้รับการพัฒนาให้เป็นแบบสมัยใหม่โดยประยุกต์ให้เข้ากับระบบทุนนิยม ภายใต้อิทธิพลทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยให้รัฐจัดตั้งในลักษณะของกองทุนที่ถือหุ้น โดยบริษัทแม่ (Holding company) และดำเนินการทำธุรกิจแบบทุนนิยม โดยมีบริษัทลูกต่าง ๆ ซึ่งเป็นวิสาหกิจของรัฐเข้ามา อยู่ใต้บริษัทแม่นี้

รูปแบบนี้ จะมีการใช้กันในประเทศสังคมนิยมที่มีการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจมาเป็นแบบทุนนิยม เช่น ประเทศจีนและเวียดนาม แต่ประเทศอื่น ๆ ก็มีการใช้ด้วย เช่น กลุ่มประเทศในตะวันออกกลาง และ ที่เรารู้จักกันดีก็คือ เทมาเส็กของประเทศสิงคโปร์ ตัวแบบนี้แม้จะเคยได้รับการเสนอในรัฐบาลไทยรักไทย โดยการนำเอาวิสาหกิจทั้งหมดเข้ามาอยู่ร่วมกันภายใต้กองทุนนี้บ้าง แต่ก็ยังไม่ได้รับการตอบรับ ซึ่งก็ แน่นนอนว่ามีนักการเมืองในพรรคไทยรักไทยหลายคนที่มีความเชี่ยวชาญและมีผลประโยชน์อยู่กับหุ้น จึง ทำให้หลายคนไม่ค่อยไว้วางใจ เพราะถ้านำเอาวิสาหกิจมารวมกันจะทำให้เกิดอภิมหาบริษัท (Mega holding company) ขึ้นมาทันที และถ้ารัฐบาลไม่มีความชัดเจนระหว่างผลประโยชน์ของคนในรัฐบาลกับ ผลประโยชน์ของประเทศแล้ว การจัดตั้งกองทุนอภิมหาบริษัทแบบทุนนิยมโดยรัฐก็มีความน่ากลัวไปอีก รูปแบบหนึ่ง แต่ในที่นี้อยากจะเสนอว่า การจัดตั้งอภิมหาบริษัทนี้มีจุดที่น่าสนใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การลดทอนการแทรกแซงจากอำนาจการเมืองซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังในรัฐวิสาหกิจไทยอยู่ตลอด ถึงแม้การตั้ง อภิมหาบริษัทจะมีความน่ากลัวในบริบทที่รัฐบาลมีอำนาจมากและคนในรัฐบาลมักมิได้มีเสียดกับเรื่องหุ้น แต่ถ้ามีการจัดเชิงโครงสร้าง โดยให้มีการดำเนินการของอภิมหาบริษัทให้เป็นอิสระจากรัฐบาลในรูปแบบ ขององค์การอิสระซึ่งทำหน้าที่ทางค่านโยบายและการกำกับดูแล (โดยไม่ไปดำเนินการ) เพื่อให้เกิด ผลประโยชน์ต่อสาธารณะและเป็นอิสระจากรัฐเหมือนองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ โจทย์นี้จึงน่าจะเป็น โจทย์ที่น่าคิดอย่างยิ่งในการพัฒนารัฐวิสาหกิจไทยให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งก็แน่นอนอีก เช่นกันว่า การเสนอในลักษณะนี้เป็นการเสนอในเชิงโครงสร้างให้มีการถ่วงดุลกัน แต่ในทางปฏิบัติ องค์การอิสระจะทำหน้าที่ของตนเองได้ดีเพียงไร ยังขึ้นอยู่กับสำนึกและความสามารถของตัวบุคคลที่จะมา ดำรงตำแหน่งด้วย

ส่วนในระดับภูมิภาค นักการเมืองท้องถิ่นก็มักจะพยายามขอสร้างสนามบินในพื้นที่จังหวัดหรือเขตของตนเพื่อหวังคะแนนเสียงแต่กลับไม่คำนึงถึงความจำเป็นและการคุ้มทุน จนทำให้ท่าอากาศยานในท้องถิ่นมีกำไรเพียง 6 จาก 16 แห่ง¹⁵ หรือในกรณีของการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หอการค้าจังหวัด หรือองค์กรต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคต่างก็มีการสังกัดพรรคการเมืองของตนจนทำให้ไม่สามารถทำงานประสานกันได้¹⁶ ซึ่งก็เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของปัญหาของการแบ่งพรรคแบ่งพวกที่เกิดจากการเมืองระดับชาติได้เช่นกัน โดยปัญหาเหล่านี้ได้ทำให้การดำเนินงานของบริษัท ท่าอากาศยานไทยฯ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวหรือทำตามเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจของตนได้อย่างเต็มศักยภาพ การที่การเมืองมีหลายขั้วและแต่ละขั้วก็เรียกร้องจากรัฐวิสาหกิจในภูมิภาค ทำให้นโยบายของรัฐ (ถ้ามี) ไม่ชัดเจน เพราะมีอำนาจแฝงเข้ามาแทรกแซงในการปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคด้วย

- การสูญเสียอำนาจมหาชนซึ่งเคยมีจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ

การแปลงสภาพอาจนำมาสู่การเสียอำนาจมหาชนจากการเป็นรัฐวิสาหกิจบางอย่างไป ได้แก่ ในกรณีของ ทอท. ที่เมื่อมีการแปลงสภาพแล้วก็ต้องสูญเสียอำนาจในการรักษาความปลอดภัย ซึ่งแต่เดิม ทอท. สามารถให้บุคลากรของตนเองดำเนินการในการรักษาความปลอดภัยให้กับท่าอากาศยานได้โดยตรง แต่เมื่อทำการแปลงสภาพแล้ว อำนาจในการรักษาความปลอดภัยก็ได้โอนไปอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่ได้ทำการจัดสรรเจ้าหน้าที่ตำรวจมาให้ ในขณะที่ ทอท. ก็ไม่สามารถดำเนินการรักษาความปลอดภัยได้เองเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีการสูญเสียอำนาจในการใช้ที่ราชพัสดุ ซึ่งก่อนที่จะทำการแปลงสภาพ ทอท. สามารถใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐในการดำเนินการของ ทอท. ได้ โดยการสูญเสียอำนาจดังกล่าวทำให้ ทอท. มีต้นทุนในการดำเนินการเพิ่มขึ้น¹⁷

- ปัญหาการขาดการอุดหนุนหรือช่วยเหลือจากรัฐบาล

¹⁵ สัมภาษณ์ พรชัย เอื้ออริ ผู้เชี่ยวชาญ 6 (ตำแหน่งเทียบเท่าผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

¹⁶ สัมภาษณ์ วิศิษฐ์ อิวประภา ท่าอากาศยานเชียงใหม่ วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2552

¹⁷ สัมภาษณ์ พรชัย เอื้ออริ ผู้เชี่ยวชาญ 6 (ตำแหน่งเทียบเท่าผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

ตัวอย่างเช่น ในกรณีของ ทอท. ที่เมื่อได้แปลงสภาพไปเป็น บริษัทจำกัด (มหาชน) แล้ว ในการกู้เงินก็จะไม่สามารถให้กระทรวงการคลังเข้ามาเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ได้เหมือนในขณะที่ยังมีฐานะเป็น รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น¹⁸

- ปัญหาการทำหน้าที่ทับซ้อนขององค์การของรัฐกับรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง

องค์การของรัฐบางองค์การยังคงทำหน้าที่บางอย่างที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจขนส่ง แต่การทำหน้าที่ดังกล่าวกลับเป็นการทำหน้าที่ที่ทับซ้อนกับการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งโดยตรง เช่น ในกรณีของ ทอท. ที่ยังมีองค์การอื่นอย่างกรมการขนส่งทางอากาศดูแลท่าอากาศยานอื่น ๆ ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ทับซ้อนกับ ทอท. เป็นต้น¹⁹

- ปัญหาขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการอันเนื่องจากกฎระเบียบเดิม

ปัญหาในข้อนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาในข้อแรกซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลไม่ยอมคลายกฎระเบียบที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในลักษณะของการตั้งอำนาจไว้ ซึ่งในจุดนี้ แม้ว่ารัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งบางรัฐวิสาหกิจจะได้แปลงสภาพแล้ว แต่การบริหารงานกลับไม่ได้เป็นอิสระจากกฎระเบียบของรัฐบาลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ เช่น ในกรณีของ ทอท. ที่ในช่วงก่อนแปลงสภาพ ทอท. ได้เคยขอยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามมติ ครม. บางมติที่เคยมีมาเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตามเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีใหม่ออกมาหลังการแปรสภาพก็กลับล้างมติเดิม ทำให้ในการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงไม่มีความคล่องตัวในการทำงาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการที่มีในการแปลงสภาพ เป็นต้น²⁰

ทั้งนี้ ปัญหาในข้อนี้จะพบมากยิ่งขึ้นในรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่มีมูลค่าทางธุรกิจหรือขนาดธุรกิจที่ใหญ่ และต้องแข่งขันกับบริษัทต่าง ๆ ในระดับโลก โดยรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่ประสบปัญหานี้เป็นอย่างมากคือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ที่เกิดจากการที่พื้นฐานของ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทที่ทำการแข่งขันอยู่ในธุรกิจการบินระดับโลกซึ่งมีการแข่งขันรุนแรงมากที่สุดธุรกิจหนึ่ง แต่ภายหลังจากการแปรรูปแล้ว ปรากฏว่ารัฐยังคงถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ส่งผลให้บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ยังเป็นรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณและต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบในฐานะที่ยังเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ก็ยังคงต้องแข่งขันไปด้วย ซึ่งทำให้ขาดความคล่องตัวเป็นอย่างมาก ตัวอย่างของ

¹⁸ เฟิงอ่าง

¹⁹ เฟิงอ่าง

²⁰ เฟิงอ่าง

การตัดสินใจสำคัญ ๆ ที่ต้องผ่านกระบวนการไปถึงคณะรัฐมนตรีทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจทางธุรกิจและสร้างผลเสียต่อการบริการงานของการบินไทย

สภาพดังกล่าวนี้เป็นสภาพที่ไม่เหมาะสมต่อการแข่งขันเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจการบินของต่างประเทศที่มีการแข่งขันกันของภาคเอกชนอย่างเสรี ก็จะทำให้การบินไทยยังเสียเปรียบมากขึ้น ดังเช่น ในกรณี การสั่งซื้อเครื่องบิน Airbus 360 ซึ่งบริษัท Airbus ได้ทำการผลิตล่าช้ากว่าเวลาที่ได้ทำการตกลงเอาไว้ในสัญญาการซื้อขายจนทำให้การส่งมอบเครื่องบินดังกล่าวล่าช้ากว่ากำหนดถึง 2 ปี บริษัท Airbus จึงส่งตัวแทนมาเจรจาให้ทางการบินไทยเจรจาว่าต้องการอะไรชัดเจน ซึ่งทางการบินไทยนั้นต้องการให้ Airbus ขายเครื่องบินอีกรุ่นหนึ่งที่ขนาดเล็กกว่าให้ในราคาที่ลดลง แต่เมื่อทางการบินไทยจะทำการพิจารณาในการซื้อขายเครื่องบินรุ่นดังกล่าวก็กลับต้องเจอปัญหาของกฎระเบียบในการซื้อขายของราชการที่ล่าช้าและหลายขั้นตอน ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์สามารถซื้อเครื่องบินรุ่นดังกล่าวได้ก่อนโดยใช้เวลาเพียงเดือนเดียว²¹ ซึ่งความล่าช้าในการจัดซื้อจัดจ้างนี้แสดงให้เห็นถึงการที่กฎหมายที่เกิดจากกฎระเบียบของรัฐ และปัญหาการเข้ามาแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองที่สร้างความล่าช้าให้กับการดำเนินธุรกิจของ บมจ. การบินไทย ทำให้ บมจ. การบินไทยไม่สามารถต่อสู้กับบริษัทการบินในต่างประเทศได้ โดยเฉพาะในเรื่องใจของการอยู่ภายใต้บริบทที่มีการแข่งขันสูงเช่นนี้

นอกจากนี้ ปัญหาในเรื่องการขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการนั้นยังมีผลกระทบต่อการบริหารงานท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาคด้วย กล่าวคือ ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ยังคงต้องผ่านคณะกรรมการบริษัทและฝ่ายการเมืองอยู่ เช่น ในกรณีของท่าอากาศยานภูเก็ตที่สามารถรองรับผู้โดยสารได้จำนวน 6.5 ล้านคน ขณะที่ในปัจจุบันจำนวนผู้โดยสารได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้ขนาดของท่าอากาศยานไม่เพียงพอต่อการรองรับจำนวนผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้นอีกต่อไป แต่คณะกรรมการบริษัทก็ยังไม่ได้มีมติให้เพิ่มขนาดท่าอากาศยาน ซึ่งจะนำมาสู่การบริหารจัดการท่าอากาศยานได้ในระยะยาว เป็นต้น²²

2.2.2 ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศ

ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง ส่งผลต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง เช่น ในกรณีของบริษัท ท่าอากาศยานไทยฯ ซึ่งปัจจัยจากความไม่มีเสถียรภาพ

²¹ สัมภาษณ์ เรืออากาศโท อภินันท์ สุมนะเสรมณี กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2551

²² สัมภาษณ์ ประเทือง ศรีจำ การท่าอากาศยานภูเก็ต วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2552

ทางการเมืองทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การเปลี่ยนย้ายระหว่างการใช้สนามบิณสูวรรณภูมิและสนามบิณคอนเมือง

จากปัญหาในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงภาพของปัญหาที่หลากหลายและแตกต่างกันตามสถานะของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่อาจนำไปสู่การแปลงสภาพ หรือการพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการแปลงสภาพและปรับปรุงแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งในภาพรวมต่อไป

3. ระบบกำกับดูแลและประเมินผล

3.1 การกำกับดูแล

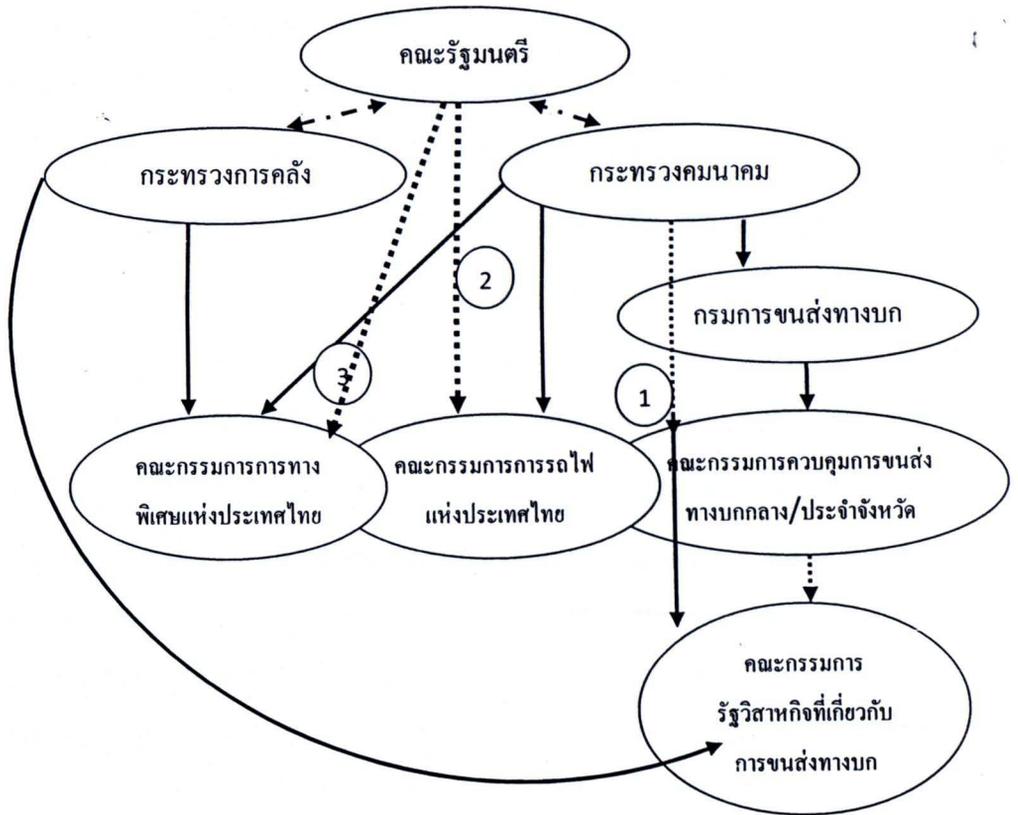
การกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งนั้นนับว่าเป็นการกำกับดูแลที่ไม่มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างชัดเจน หากแต่แยกการกำกับดูแลออกไปตามแต่ละส่วนของรัฐวิสาหกิจและแต่ละส่วนของการคมนาคม กล่าวคือ การขนส่งทางบกจะมีหน่วยงานกำกับดูแล คือ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง คณะกรรมการควบคุมการขนส่งประจำจังหวัด และคณะกรรมการเฉพาะของแต่ละรัฐวิสาหกิจเอง ส่วนการขนส่งทางรางจะมีคณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทยและคณะรัฐมนตรี และการขนส่งทางอากาศจะมีคณะกรรมการการบินพลเรือน โดยอนุมัติของรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการกำกับดูแล โดยแต่ละองค์การมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1 การขนส่งทางบกและทางราง

จากที่กล่าวมาแล้วว่าการขนส่งทางบกนั้นจะมีคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางและคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดเป็นองค์การกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางบก ซึ่งคณะกรรมการทั้ง 2 ชุดนี้มีผลมาจากพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งมีโครงสร้างผังแผนภาพที่ 6.5 นี้



แผนภาพที่ 6.5 : สรุปโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งทางบก



จากแผนภาพสามารถอธิบายได้ว่า รัฐวิสาหกิจนั้นจะถูกกำกับดูแลจากคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเองซึ่ง โดยหลักการแล้วคณะกรรมการโดยตำแหน่งจะมาจากข้าราชการประจำในกระทรวงต้นสังกัดและกระทรวงการคลังซึ่งจะกำกับดูแลเรื่องนโยบายระดับประเทศคือนโยบายของรัฐบาล

ส่วนการกำหนดนโยบายในแง่ของการบริการของรัฐวิสาหกิจ พ.ร.บ. ก็ได้กำหนดให้อำนาจไว้ เช่น เรื่องการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ การกำหนดอัตราค่าโดยสารหรือการบริการนั้นจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางและประจำจังหวัดที่จะดำเนินการเกี่ยวกับภาคการขนส่งบนท้องถนน เช่น ขสมก. และ บขส.²³ เป็นต้น โดยคณะกรรมการควบคุมการขนส่งมีอำนาจหน้าที่ในภาพรวมคือ กำหนดลักษณะของการขนส่งประจำทางและไม่ประจำทาง กำหนดอัตราค่าโดยสาร (เพดานขั้นสูง) เส้นทาง สถานที่ สภาพและชนิดของรถ จำนวนผู้ประกอบการ จำนวนผู้โดยสาร และวาง

²³ รัฐวิสาหกิจทั้งสอง ไม่ได้เป็นกรณีศึกษาของการศึกษานี้

มาตรการในการกำหนด อนุญาต เพิกถอนการอนุญาต และควบคุมกิจการขนส่งทางบก โดยคณะกรรมการฯ ประจำจังหวัดนั้นจะมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว²⁴ เฉพาะภายในเขตจังหวัดที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น

คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางนี้แต่งตั้งตามที่พรบ.การขนส่งทางบกฯ กำหนดไว้ คือ เป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่งโดยจะประกอบไปด้วย ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงมหาดไทย (หรือผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา) อธิบดีกรมทางหลวงชนบท อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมทางหลวง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งอีกไม่เกิน 3 คน (ลูกศรประหมายเลข 1) ส่วนคณะกรรมการฯ ประจำจังหวัดจะประกอบไปด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด และผู้ที่รัฐมนตรีฯ แต่งตั้งอีกไม่เกิน 5 คน

อนึ่ง นอกจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางและประจำจังหวัดแล้วยังมี คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบกที่ถูกจัดตั้งขึ้นตาม พรบ. การขนส่งทางบกฯ เช่นกันแต่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการขนส่งทางบกทั้งระยะสั้นและระยะยาว นโยบายในการพัฒนาดำเนินการในสถานีขนส่ง มาตรการและแผนพัฒนาการขนส่งทางบก โดยทั้งหมดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่ง คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบกนี้จะไปกระทบต่อการดำเนินการของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางและประจำจังหวัดในแง่ที่การปฏิบัติการอื่น ๆ ของคณะกรรมการฯ นั้นต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบกด้วย

ส่วนการขนส่งทางรางหรือรถไฟนั้นจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยเอง คือคณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494²⁵ ซึ่งคณะกรรมการนี้จะได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี²⁶ (ลูกศรประหมายเลข 2) โดยคณะกรรมการฯ นั้นจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนนโยบายหลักคือ วางข้อบังคับในเรื่องที่เป็นอำนาจของการรถไฟ เช่น การถือกรรมสิทธิ์ครอบครองทรัพย์สินของการรถไฟฯ การตั้งอัตรามาตรฐานค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ การวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การบรรจุแต่งตั้ง และอัตราเงินเดือนพนักงาน แต่อย่างไรก็ดีประเด็นสำคัญต่าง ๆ ในการตัดสินใจยังคงต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เช่น การเพิ่มหรือลดทุน การกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินที่เกินคราวละ 5 ล้านบาท

²⁴ คณะกรรมการประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้เท่านั้น คือ กำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการและจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทางและการขนส่งโดยสารขนาดเล็ก กำหนดจำนวนผู้ประกอบการและจำนวนรถสำหรับการขนส่งไม่ประจำทาง และกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าบริการอย่างอื่นในการขนส่ง

²⁵ พระราชบัญญัติการรถไฟฯ ดังกล่าวระบุให้มีรัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชบัญญัติคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

²⁶ คณะกรรมการดังกล่าวจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 6 คน

การลงทุนหรือร่วมลงทุน การออกพันธบัตร การจำหน่ายของสังหาริมทรัพย์ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน เป็นต้น

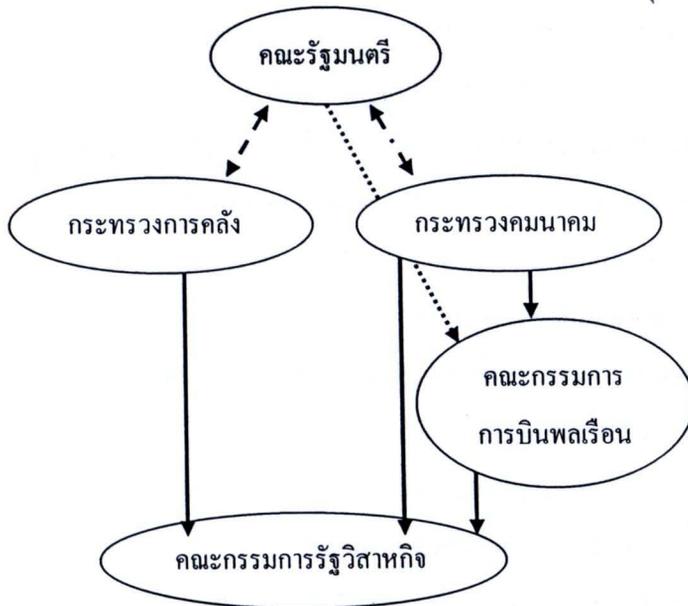
ส่วนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) นั้นจากการศึกษาพบว่า ตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ในมาตรา 19 ให้อำนาจในการกำกับดูแลและควบคุมเป็นของคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และในมาตรา 14 ซึ่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี (ลูกศรประหลาดเลข 3) โดยประกอบไปด้วย ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่เกิน 4 คน และมีหน้าที่หลักคือ การกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปของกิจการ กทพ. และการกำหนดอัตราค่าผ่านทางพิเศษซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ในมาตราที่ 54 ยังให้มีรัฐมนตรีฯ ทำหน้าที่กำกับดูแลทั่วไปในกิจการของ กทพ. เช่น การให้กทพ.ชี้แจงประเด็นสำคัญต่าง ๆ รวมไปถึงยับยั้งหรือสั่งให้กระทำใด ๆ ที่ขัดต่อหรือเพื่อเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี และการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของ กทพ. ได้อีกด้วย

ในรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งทางบกและทางรางนี้ จะไม่มีการกำกับดูแลจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (คณะกรรมการ ก.ล.ต.) เนื่องจากไม่มีรัฐวิสาหกิจใดในสาขานี้ที่เปลี่ยนแปลงสภาพเข้าจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตามกระบวนการใน พ.ร.บ. ทูกรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

3.2.2 การขนส่งทางอากาศ

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในสาขาการขนส่งทางอากาศนั้นจากที่กล่าวไปข้างต้นว่าจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีที่มาจากการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยมีโครงสร้างตามแผนภาพที่ 6.6 ดังนี้

แผนภาพที่ 6.6 : สรุปโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งทางอากาศ



คณะกรรมการการบินพลเรือนนั้นเป็นคณะกรรมการ โดยตำแหน่งตามที่ พรบ. เดินอากาศฯ ระบุไว้ และอีกจำนวนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการทั้งหมดจะประกอบไปด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้บัญชาการทหารอากาศ และกรรมการอื่นอีกเจ็ดคนซึ่งคณะกรรมการรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ลูกศรประ) เป็นกรรมการ และให้อธิบดี เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่หลักคือ พิจารณากำหนดเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง (โดยรัฐมนตรีฯ จะเป็นผู้กำหนดเพดานขั้นสูง) โดยคณะกรรมการมีหน้าที่ในการพิจารณากำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าบริการ ค่าภาระ ในสนามบินที่ให้บริการทั่วไป (โดยรัฐมนตรีฯ จะเป็นผู้กำหนดเพดานขั้นสูง) และกำหนดนโยบายและอนุมัติแผนอำนวยความสะดวก ความปลอดภัยในการบินพลเรือน และแผนแม่บทการจัดตั้งสนามบินพาณิชย์ของประเทศ รวมไปถึงการเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบินพลเรือนแก่รัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งทางอากาศนั้นในส่วนของภาครัฐจะถูกกำกับดูแล 2 ด้าน คือ คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเองเหมือนกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ คือตามหลักการจะมีคณะกรรมการ โดยตำแหน่งจากกระทรวงต้นสังกัดคือกระทรวงคมนาคมและกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นแทนรัฐบาลเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายของประเทศ และการกำกับดูแลจากคณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งเป็นการกำกับดูแลในเรื่องของการ

ปฏิบัติงานซึ่งมีรายละเอียดค่อนข้างมากทั้งในเรื่องเทคนิคทางการบิน สนามบิน และเรื่องของการกำหนด อัตราค่าบริการค่าภาระ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จึงมีคณะกรรมการย่อยอีกหลายคณะ เช่น คณะกรรมการเทคนิค คณะกรรมการควบคุมสนามบิน เป็นต้น

นอกจากการกำกับดูแลภายในประเทศแล้ว เนื่องจากกิจการการบินเป็นกิจการที่ต้องเกี่ยวข้องกับนานาชาติทำให้รัฐวิสาหกิจในสาขานี้ยังต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดสากลเพิ่มเติมอีกด้วย คือ อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวนี้ด้วย โดยหลักในภาพรวมอนุสัญญานี้จะระบุเกี่ยวกับมาตรฐานสากลในประเด็น การควบคุมการผลิตอากาศยานและชิ้นส่วนของอากาศยาน การควบคุมและรับรองการดำเนินการสนามบิน สาธารณะ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บและการนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออก

ส่วนการกำกับดูแลจาก ก.ล.ต. นั้นรัฐวิสาหกิจในสาขานี้มีการจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ 2 แห่ง คือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) โดยจะพิจารณาหลักเกณฑ์มาตรการกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (คณะกรรมการ ก.ล.ต.) ตามที่กล่าวไว้แล้วในสาขาพลังงานดังนี้

- การออกข้อบังคับให้บริษัทจดทะเบียนจัดตั้งคณะกรรมการตามหน้าที่ที่เห็นว่าสมควร บมจ.การบินไทย และ บมจ.ท่าอากาศยานไทย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อทำหน้าที่สอบทานทางการเงิน การควบคุมให้ระบบตรวจสอบภายในดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และการปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ของ ก.ล.ต. หน้าที่ที่ต่างกันคือ บมจ.การบินไทย คณะกรรมการฯ จะสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานได้ตามความเหมาะสม และบมจ.ท่าอากาศยานไทย คณะกรรมการฯ สามารถพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทในกรณีที่เกี่ยวข้องหรือเกิดการขัดแย้งทางผลประโยชน์

บมจ. การบินไทย มีคณะกรรมการย่อยที่นอกเหนือไปจากคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อกำกับดูแลองค์การให้เป็นไปในแนวทางของบรรษัทภิบาล (Good Corporate Governance) รวมทั้งสิ้น 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการธรรมาภิบาล คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง และคณะกรรมการสรรหากำหนดค่าตอบแทนและทรัพยากรบุคคล ส่วนบมจ.ท่าอากาศยานไทย มีคณะกรรมการย่อยที่นอกเหนือไปจากคณะกรรมการตรวจสอบทั้งสิ้น 4 คณะ เช่นเดียวกับบมจ.การบินไทย

- การกำหนดให้บริษัทจดทะเบียนต้องเปิดเผยการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งเป็นข้อบังคับที่ออกโดยคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ โดย บมจ. การบินไทยจัดทำข้อมูลดังกล่าวไว้ในส่วนของนักลงทุนสัมพันธ์บนเว็บไซต์ของบริษัท www.thaiair.com/about-thai อย่างครบถ้วนชัดเจนแต่ยังไม่มีการจัดทำคู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดีอย่างเช่น บมจ. ปตท. ส่วน บมจ. ท่าอากาศยานไทยก็เช่นเดียวกันคือมีการจัดทำข้อมูลดังกล่าวไว้ในส่วนของบรรษัทภิบาลและนักลงทุนสัมพันธ์บนเว็บไซต์ www.airportthai.co.th โดยมีการบรรยายถึงนโยบายธรรมาภิบาลของบริษัท ไว้อย่างชัดเจนแม้จะไม่มีการทำคู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดีก็ตาม

- การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญที่กระทบต่อการตัดสินใจของผู้ลงทุน โดยมีข้อมูล 2 ประเภทคือ

1. ข้อมูลที่เกิดขึ้นตามรอบระยะเวลาบัญชี ได้แก่ งบการเงินรายไตรมาส งบการเงินประจำปี แบบ 56-1 และรายงานประจำปี โดยทั้ง 2 องค์กร ได้ดำเนินการตามข้อกำหนดดังกล่าวนี้อย่างครบถ้วน

2. ข้อมูลที่เกิดขึ้นตามเหตุการณ์ เช่น การประกาศจ่าย/งดจ่ายเงินปันผล เป็นต้น บมจ. การบินไทยนำเสนอข้อมูลในส่วนนี้อย่างละเอียดในหัวข้อการเปิดเผยข้อมูลต่อตลาดหลักทรัพย์และสำนักงาน ก.ล.ต. บนหน้าเว็บไซต์ที่ได้กล่าวไปแล้ว และ บมจ. ท่าอากาศยานไทยนำเสนอในส่วนของนักลงทุนสัมพันธ์อย่างละเอียดเช่นกัน

- ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่สำคัญต่อการดำรงสถานะเป็นบริษัทจดทะเบียน เช่น คุณสมบัติด้านสภาพคล่องการซื้อขายหลักทรัพย์ การไม่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ คุณสมบัติของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น บมจ. การบินไทยมีข่าวเรื่องของสถานะทางการเงินที่มีปัญหาคือการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และเรื่องผู้บริหารระดับสูงซึ่งได้มีการทำหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวเสมอมา²⁷ แต่จากการศึกษายังไม่พบปัญหาถึงขั้นหยุดพักการซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทฯ ส่วน บมจ. ท่าอากาศยานไทยนั้นจะมีส่วนของการเปลี่ยนแปลงของผลการดำเนินงานเกิน 20 เปอร์เซ็นต์และต้องทำหนังสือชี้แจงแต่ก็ยังไม่เคยประสบปัญหาที่ร้ายแรงและพักการซื้อขายหลักทรัพย์เช่นเดียวกัน

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งทางอากาศนั้นจะเห็นได้ว่าถูกกำกับดูแลครบทุกด้านไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการการบินพลเรือน คณะกรรมการ ก.ล.ต. และรวมไปถึงการปฏิบัติตามกฎหมายการบินระหว่างประเทศเพิ่มเติมอีกด้วย ซึ่งการกำกับดูแลที่มีหลายชั้นและหลายฝ่าย โดยเฉพาะในส่วนที่ไปเกี่ยวข้องกับทางด้านการบินนี้ อาจจะเป็นเหตุผลหนึ่งนอกเหนือไปจากปัจจัยอื่น ๆ เช่น ราคาน้ำมัน หรือเสถียรภาพการเมืองภายในประเทศที่ทำให้ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสาขานี้ยังคงมีปัญหาลูกและทำให้ไม่สามารถไปแข่งขันกับประเทศอื่นได้ดีพอ เช่น ตัวอย่างของการบินไทยที่ได้วิเคราะห์ไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ถ้าเทียบระหว่างการบินไทยและ ทอท. แล้ว ทาง ทอท. จะได้เปรียบเพราะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาดมากกว่าธุรกิจการบินซึ่งมีการแข่งขันสูงมาก เพราะเฉพาะปัญหาสายการบินต่าง ๆ ที่แข่งขันเองอย่างรุนแรงจนประสบปัญหาขาดทุนไปตาม ๆ กันจนทำให้บริษัทล้มละลายก็เกิดก็เป็นปัญหาที่มากพอแล้ว

3.2 การประเมินผล

ระบบการประเมินผลของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่เป็นกรณีศึกษานั้นสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ เพราะมีรัฐวิสาหกิจที่ผ่านการแปรรูปโดยการมีสถานะภาพเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) และกระจายหุ้นใน

²⁷ Settrade, (<http://www.settrade.com>), เข้าถึงข้อมูล วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2552

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย 2 แห่งคือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่ได้แปรรูปโดยผ่านอำนาจตาม พ.ร.บ. ทูรัฐวิสาหกิจ และ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งแปรรูปตาม พ.ร.บ. ทูรัฐวิสาหกิจ ส่วนรัฐวิสาหกิจแห่งอื่นๆ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยและการทางพิเศษแห่งประเทศไทยนั้นยังไม่ได้ผ่านการแปรรูปและคงมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นร้อยละ 100 ดังนั้นการวัดและประเมินผลจึงมีส่วนที่แตกต่างกันในบางประเด็นที่เกิดจากความแตกต่างของสถานภาพของรัฐวิสาหกิจ เช่นเดียวกับสาขาพลังงานและสาขาสื่อสาร โดยจะใช้หลักเกณฑ์ในการประเมินผลตามที่ได้กล่าวไว้เป็นหลักในสาขาพลังงานแล้วคือ

ระดับแรก เป็นการประเมินจากระดับรัฐโดยผู้ที่ทำหน้าที่คือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) สังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่พัฒนาและประเมินผลการทำงานของรัฐบาลทั้งระบบ โดยหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือการจัดทำบันทึกข้อตกลงการประเมินผลการทำงานของรัฐบาล หรือ Performance Agreement แล้วเชื่อมโยงผลการประเมินตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าวเข้ากับระบบแรงจูงใจ ซึ่ง บมจ.การบินไทย และ บมจ.ท่าอากาศยานไทยนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 1 คือต้องแข่งขันกับเอกชนและแปรรูปไปบางส่วน ดังนั้นระบบแรงจูงใจของหน่วยงานโดยเฉพาะค่าตอบแทนและแรงจูงใจของคณะกรรมการนั้นจะเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนของบริษัทพิจารณา ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนนี้จะต้องผ่านที่ประชุมผู้ถือหุ้นสามัญและผ่านคณะกรรมการของบริษัทโดยไม่ต้องใช้ระบบแรงจูงใจที่เชื่อมโยงกับผลการประเมินโดยตรงเหมือนเช่นรัฐวิสาหกิจประเภทอื่นที่ สคร.ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่เชื่อมโยงผลการประเมินตามบันทึกข้อตกลงแล้วกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับผลการประเมินและเป็นไปได้ตามการพิจารณา ส่วนค่าตอบแทนและแรงจูงใจของพนักงานก็เป็นไปตามกลไกของระบบทรัพยากรบุคคลของบริษัทเองเช่นกัน ในขณะที่รัฐวิสาหกิจหน่วยอื่นต้องเข้าสู่การประเมินผลและระบบแรงจูงใจของ สคร.เต็มรูปแบบ²⁸

ระดับที่สอง เป็นการประเมินผลตามความแตกต่างทางสถานภาพคือการประเมินผลโดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (คณะกรรมการ ก.ล.ต.) โดยจะเน้นที่การประเมินผลการดำเนินงานด้านการเงินเป็นหลักเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ลงทุนและผู้ถือหุ้นซึ่งแตกต่างกับ สคร. ที่จะทำให้การประเมินในภาพรวมคือเน้นเรื่องการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาองค์กรให้มีผลการปฏิบัติงานทั้งด้านการเงินและที่ไม่ใช่การเงินดีขึ้น ซึ่งในสาขาขนส่งนั้นจะมี 2 แห่งที่ต้องได้รับการประเมินผลในระดับนี้คือ บมจ. การบินไทย และ บมจ. ท่าอากาศยานไทย ทำให้มีประเด็นที่ บมจ. ทั้ง 2 แห่งต้องปฏิบัติเพิ่มเติมคือเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลทั้งต่อ ก.ล.ต. และต่อสาธารณชนต้องโปร่งใสและครบถ้วน การรักษา

²⁸ กรณีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยนั้นการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่ากรานั้น จะมี “คณะอนุกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการทพ.” ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการทพ.แต่งตั้ง ทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ โดยจะจัดทำเกณฑ์การประเมินผลงานของผู้ว่าการที่สอดคล้องกับสัญญาว่าจ้างการปฏิบัติงานที่จะระบุว่าผู้ว่าการต้องเสนอแผนการดำเนินการของทพ. ในแต่ละปีต่อคณะกรรมการทพ. เพื่อให้คณะกรรมการทพ. ให้ความเห็นชอบต่อไป

ผลการดำเนินงานให้อยู่ในระดับที่คงสถานภาพของหลักทรัพย์ของบริษัทไว้ และการรายงานผลการดำเนินงานต่อผู้ถือหุ้นโดยตรง ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับกำกัคบดูแลจากที่กล่าวมาข้างต้นว่า ทั้ง 2 บริษัทมีปัญหาเรื่องของการดำเนินงานและผู้บริหารระดับสูงแต่ยังไม่ประสบปัญหาถึงขั้นถูกเพิกถอนหลักทรัพย์ ส่วนเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลและการรายงานผลนั้นทั้ง 2 บริษัทดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนของการกำกัคบดูแล

การประเมินในระดับสุดท้ายคือเรื่องของการตรวจสอบภายใน เช่นเดียวกับที่เคยกล่าวไว้แล้วว่าการตรวจสอบภายในนั้นไม่ใช่การประเมินผลโดยตรงทั้งหมดทีเดียวแต่มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการกำกัคบดูแลด้วยเพราะการตรวจสอบภายในจะมุ่งเน้นเรื่องของความถูกต้องในการปฏิบัติงาน คือถูกต้องตามกฎหมายระเบียบต่าง ๆ เช่นการเงินการคลัง หรือการบริหารความเสี่ยง โดยรัฐวิสาหกิจที่ทำการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์จะมีโครงสร้างการตรวจสอบภายในที่แตกต่างกับรัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นร้อยละ 100 กล่าวคือ บมจ. ทั้ง 2 แห่งจะมีคณะกรรมการตรวจสอบภายในซึ่งเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารชุดใหญ่ที่คอยทำหน้าที่ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในส่วนของการกำกัคบดูแลจากคณะกรรมการ กสท. โดยโครงสร้างของคณะกรรมการตรวจสอบของ บมจ. ทั้ง 2 แห่งนั้นจะมีโครงสร้างเหมือนกับรัฐวิสาหกิจในสาขาอื่นแต่มีสถานภาพเหมือนกัน คือ สำนักตรวจสอบภายในหรือหน่วยงานตรวจสอบภายในนั้นจะขึ้นต่อคณะกรรมการตรวจสอบ ทำให้เป็นอิสระจากผู้บริหารสูงสุดของบริษัทหรือกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ (สำหรับทั้ง 2 กรณี คือ บมจ. การบินไทย และ ทอท.) เพราะเป็นโครงสร้างที่ขึ้นตรงและรายงานผลให้คณะกรรมการตรวจสอบรับทราบต่อไป

ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 100 จะมีหน่วยงานตรวจสอบภายในของอยู่ภายใต้ผู้บริหารสูงสุดขององค์การ โดยจะไม่เชื่อมโยงโดยตรงกับคณะกรรมการตรวจสอบซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการบริหารชุดใหญ่ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเห็นได้จากโครงสร้างองค์การของการรถไฟแห่งประเทศไทยและการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งในกรณีหลังได้มีการระบุในประกาศการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเรื่อง โครงสร้างและการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินงานและสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2552 ที่ระบุเอาไว้อย่างชัดเจนว่าสำนักตรวจสอบขึ้นตรงต่อผู้ว่าการ

อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งนั้นจากที่กล่าวไปแล้วว่าโดยเฉพาะการขนส่งทางอากาศที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการกำกัคบดูแลเรื่องมาตรฐานของสากล ในแง่ของการประเมินผลก็เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะทางด้านการปฏิบัติงาน บมจ. การบินไทยได้เข้าร่วมกับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการบินและการตรวจประเมินด้านความปลอดภัยการปฏิบัติงาน เช่น สมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (IATA Operational Safety Audit: IOSA) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) องค์การร่วมเพื่อบริหารการบินแห่งยุโรป (Joint Aviation Authorities: JAA) และองค์การบริหารการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Aviation

Administration: FAA) เพิ่มเติมอีกด้วย เพื่อการยอมรับในมาตรฐานการให้บริการต่างๆทางการบินตามสากล²⁹

4. กระบวนการในการแปลงสภาพ

กระบวนการแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยโดยปกติแล้วจะเป็นไปตามขั้นตอนในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะในการแปลงสภาพเพื่อกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ อย่างไรก็ตาม กรณีของการบินไทยที่แปลงสภาพมาเป็น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) นั้นได้มีการดำเนินการแปลงสภาพตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535 ตามมติของคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ในช่วงปี พ.ศ. 2534 เพราะการบินไทยมีการก่อตั้งที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจอื่นที่มีการออกเป็นกฎหมายเฉพาะของตนเอง ส่วนการบินไทยเป็นการก่อตั้งโดยร่วมทุนกับสายการบินสแกนดิเนเวียนแอร์ไลน์จึงทำให้มีลักษณะเป็นเอกชนสูงตั้งแต่เริ่ม แต่กรณีของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่แปลงสภาพมาเป็น บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) นั้น อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าการแปลงสภาพหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งทั้งสองนั้น เป็นกระบวนการแปลงสภาพที่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายและบริบทเวลาที่แตกต่างกัน โดยการบินไทยนั้นแปลงสภาพโดยกฎหมายที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แต่ ทอท. นั้นทำการแปลงสภาพโดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวก็ได้นำมาซึ่งกระบวนการในการแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งทั้งสองที่แตกต่างกัน ดังนี้

4.1 การแปลงสภาพ บริษัท การบินไทย จำกัด

ในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าวได้กำหนดแนวนโยบายในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในบริษัท การบินไทย จำกัด ซึ่งเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจของไทย โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้³⁰

1. ลดการพึ่งพาทางการเงินในการดำเนินกิจการของบริษัทฯ

²⁹ สัมภาษณ์ เรืออากาศโท อภินันท์ สุนนะเศรษฐี กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2551

³⁰ ชินวุฒิ นเรศเสนีย์ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของบริษัทการไทย จำกัด (มหาชน) ใน พหุวิธี สิโรตและพิจิตรา สุขสวัสดิ์กุล, บก., การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ : โครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), 13 – 20.

2. เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันเชิงพาณิชย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. เปิดโอกาสให้เอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนทั่วไปได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการของรัฐที่มีคุณภาพ

การกระจายหุ้นสู่ภาคเอกชนของการบินไทย ครั้งที่หนึ่ง

เพื่อสนองนโยบายของรัฐในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ที่ประชุมใหญ่สามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ 1/2535 และครั้งที่ 2/2535 เมื่อ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 และ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ได้มีมติให้เปลี่ยนแปลงมูลค่าหุ้นของบริษัทฯ จากเดิมมูลค่าหุ้นละ 1,000 บาท เป็นมูลค่าหุ้นละ 10 บาท และให้เพิ่มทุนของบริษัทฯ จาก 2,230 ล้านบาท เป็น 16,00 ล้านบาท โดยออกหุ้นสามัญใหม่อีก 1,377 ล้านบาท มีมูลค่าหุ้นละ 10 บาท โดยแบ่งออกเป็น³¹

1. หุ้นสามัญใหม่ 1,077 ล้านบาท จัดสรรให้ผู้ถือหุ้นเดิมในราคาตามมูลค่าที่ตราไว้
2. หุ้นสามัญใหม่ 100 ล้านบาท มูลค่าหุ้นละ 10 บาท ออกขายตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการบริษัทฯ ได้มีมติเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ให้
 - จำหน่ายหุ้นเพิ่มทุนจำนวน 5 ล้านบาท ให้แก่พนักงานของบริษัทฯ ในราคาตามมูลค่าหุ้นที่ตราไว้
 - จำหน่ายหุ้นเพิ่มทุน 95 ล้านบาท ให้แก่ประชาชนทั่วไป
3. หุ้นที่เหลือ 200 ล้านบาท ออกขายเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร

ในการดำเนินการดังกล่าว บริษัทฯ ได้เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2535 และได้นำหุ้นสามัญเพิ่มทุนจำนวน 100 ล้านบาท (ตามข้อ 2.) จัดสรรให้แก่พนักงานและประชาชนทั่วไป โดยบริษัทฯ ยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ มีรัฐถือหุ้นใหญ่ในอัตราร้อยละ 92.86 และนักลงทุนเอกชนถือหุ้นร้อยละ 7.14

การกระจายหุ้นสู่ภาคเอกชนของการบินไทย ครั้งที่สอง

³¹ เพิ่งอ้าง น.14

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้กล่าวถึงการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจว่ารัฐจะส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและดำเนินการด้านโครงการพื้นฐานและบริการสาธารณะเพื่อลดภาระด้านงบประมาณของรัฐบาลและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับกรมบัญชีกลางดำเนินการศึกษาและจัดทำรายงานการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้แบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจออกตามลักษณะและแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเป็น 2 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ให้มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนจนมีสภาพพ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการ โดยส่งเสริมให้มีการแข่งขัน และการจัดการในเชิงธุรกิจ และลดบทบาทของรัฐลง เนื่องจากเอกชนสามารถดำเนินการ ได้ดีแล้ว

กลุ่มที่ 2 กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ให้มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนนโยบายของรัฐ แต่ให้เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการให้บริการ โดยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน³²

ทั้งนี้ การบินไทยจัดอยู่ในรัฐวิสาหกิจกลุ่มแรก ซึ่งรัฐมีนโยบายให้มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐให้ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นที่เรียกชำระแล้ว เพื่อให้พ้นจากสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ และได้เสนอแนวทางให้การบินไทยดำเนินการ 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ดำเนินการปรับโครงสร้างองค์กร โดยจัดตั้งบริษัทย่อยตามกิจกรรม เพื่อความคล่องตัวในการบริหารและประสิทธิภาพในการบริหาร

แนวทางที่ 2 ดำเนินการกระจายหุ้นส่วนใหญ่ในตลาดหลักทรัพย์เพื่อระดมทุนในอนาคต

แนวทางการดำเนินการ

เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์ การดำเนินการและการปฏิบัติการในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรี

³² เฟื่องอ้าง น. 15-16

เห็นชอบ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัยที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลานั้นเป็นสมัยที่ 2 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) ขึ้นในปี พ.ศ. 2540 โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสุภชัย พานิชภักดิ์) เป็นประธาน ทั้งนี้ กนร. ได้จัดทำกรอบของแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่ละสาขา เพื่อกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจนำไปพิจารณาจัดทำแผนแม่บทการแปรรูปตามแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอไว้ให้แล้วเสร็จ

ในส่วนของการบินไทย คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและให้ดำเนินการตามข้อเสนอของ กนร. เกี่ยวกับแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนของการบินไทย โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้³³

- 1) ให้บริษัทฯ เร่งปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อเป็นการจูงใจแก่นักลงทุนที่จะเข้ามาถือหุ้นและรัฐสามารถขายหุ้นได้ในราคาที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐมากที่สุด
- 2) ให้จำหน่ายหุ้นทั้งในส่วนหุ้นเดิมที่กระทรวงการคลังถือ และหุ้นเพิ่มทุนในจำนวนซึ่งไม่ทำให้สัดส่วนการถือครองหุ้นของภาครัฐลดลงต่ำกว่าร้อยละ 70 ทั้งนี้เพื่อมิให้ขัดต่อพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการจดทะเบียนอากาศยานเอาไว้ในมาตรา 31 (3) ความว่า “ในกรณีที่เป็นบริษัทจำกัด กรรมการส่วนมากต้องมีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย หรือเป็นของกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล และบริษัทนั้นต้องไม่มีข้อบังคับอนุญาตให้ออกหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ” ซึ่งต่อมาก็ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวในปี พ.ศ. 2542 โดยได้เปลี่ยนความในมาตรา 31 (3) เดิม เป็นความว่า “ในกรณีที่เป็นบริษัทและบริษัทมหาชนจำกัด บริษัทนั้นต้องไม่มีหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ กรรมการส่วนมากต้องมีสัญชาติไทย และหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมดต้องเป็นของบุคคลในประเภทต่อไปนี้แต่ละประเภทโดยลำพังหรือหลายประเภทรวมกัน (ก) บุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย (ข) กระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล (ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาลถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด (ง) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งบุคคลธรรมดาสัญชาติไทยถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด (จ) นิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศดังกล่าวได้มีผลทำให้ บมจ. การบินไทยสามารถดำเนินการกระจายหุ้นเกินกว่าร้อยละ 70 ได้ในที่สุด ส่วนการจำหน่ายหุ้นบริษัทฯ มีการกำหนดว่าไม่ควรจำกัดแต่การจำหน่ายหุ้นให้พันธมิตรร่วมทุน

³³ เพิ่งอ้าง น. 17-18

(Strategic Partner) ควรเปิดกว้างให้จำหน่ายแก่นักลงทุนเฉพาะราย (Private Placement) หรือนักลงทุน
ทั่ว ๆ ไป (Public Offering) ด้วย เพื่อให้การจำหน่ายหุ้นดังกล่าวเกิดประโยชน์สูงสุด

3) ให้ประธาน กนร. เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจำหน่ายหุ้นบริษัทฯ โดยมี
ปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิเป็น
กรรมการมีหน้าที่ดำเนินการพิจารณาคัดเลือกบริษัทที่ปรึกษาทางการเงินในการจำหน่ายหุ้นของบริษัทฯ
และจัดจ้างที่ปรึกษารวมทั้งดำเนินการขายหุ้นของ บมจ. การบินไทย จนแล้วเสร็จและให้รายงานผลการ
ดำเนินการต่อ กนร. ด้วย สำหรับค่าใช้จ่ายในการจ้างบริษัทที่ปรึกษาทางการเงิน กระทรวงการคลังจะ
พิจารณาจ่ายจากเงินรายได้ของการขายหุ้นทั้งหมดเมื่อการดำเนินงานมีผลสำเร็จ (Success Fee)

4) ให้กระทรวงการคลังหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องการจำหน่ายหุ้นบริษัทฯ
ให้กับพันธมิตรร่วมทุนว่าต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือ
ดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หรือไม่

5) การขายหุ้นให้แก่พนักงานให้บริษัทที่ปรึกษาทางการเงินเป็นผู้ศึกษาและเสนอผลการพิจารณา
ต่อไป

6) การขายหุ้นส่วนที่เหลือจนบริษัทฯ พ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ (กระทรวงการคลังถือหุ้น
ต่ำกว่าร้อยละ 50) เห็นสมควรให้กระทรวงการคลังและกระทรวงคมนาคม รับไปพิจารณาในรายละเอียด
หาข้อดีข้อเสียอย่างรอบคอบก่อนที่จะพิจารณาดำเนินการต่อไป

7) การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เห็นสมควรมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมไปพิจารณา
ดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

8) สิทธิประโยชน์ของพนักงานหลังการแปรรูปมอบให้รองนายกรัฐมนตรี (นายสุภชัย ปานิชภักดิ์)
กระทรวงการคลัง และกระทรวงคมนาคมรับไปพิจารณา

ขั้นตอนการดำเนินการ³⁴

³⁴ เฝิงอ่าง น. 20

1) ในเดือนมิถุนายน - สิงหาคม 2541 บริษัทฯ ได้จัดสัมมนาให้ความรู้ความเข้าใจแก่พนักงานเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจรวมทั้งแนวทางการแปรรูปบริษัทฯ โดยมีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานและดำเนินการสัมมนา (รวม 3 ครั้ง)

2) เดือนมีนาคม 2542 คณะกรรมการดำเนินการจำหน่ายหุ้นบริษัทฯ ได้คัดเลือกกลุ่มที่ปรึกษาทางการเงิน (Financial Advisor) ซึ่งประกอบด้วย Credit Suisse First Boston, Dresdener Kleinwort Benson Limited, Asset Plus Securities Company Limited และ Jardine Fleming Thanakom Securities Limited เพื่อทำการศึกษาและจัดทำแผนการจำหน่ายหุ้นเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการดำเนินการจำหน่ายหุ้นของ บมจ. การบินไทย, กนร. และคณะรัฐมนตรีต่อไป

4.2 การแปลงสภาพ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (ทอท.)

ในการแปลงสภาพบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด นั้นได้มีการดำเนินการทั้งในเชิงกฎหมายและในการปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อรองรับต่อการแปรรูป โดยในเชิงกฎหมาย ทอท. ได้มีการจัดตั้งสำนักงานเตรียมการในการจัดการการแปรรูปขึ้นมาโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการกระทำตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยมีเป้าหมายชัดเจนในการแปรรูปให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด แปลงสภาพไปเป็นบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่มีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ โดยในกระบวนการแปรรูปได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ และกระบวนการแปรรูป ซึ่งได้เสร็จสิ้นทั้งหมดในปี พ.ศ. 2547 ส่วนในการจัดการเชิงโครงสร้าง ทอท. ปรับโครงสร้างมาอย่างต่อเนื่องเพื่อเตรียมพร้อมต่อการแปรรูปที่จะเกิดขึ้น³⁵

โดยในการแปรรูปของ ทอท. นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2545 เห็นชอบให้มีการเปลี่ยนทุนของการท่าอากาศยานไทย (ทอท.) เป็นหุ้น และจัดตั้งบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด ซึ่งจดทะเบียนในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2545 ด้วยทุนจดทะเบียน 5,747,000,000 บาท โดยมีผู้กำกับดูแลคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

³⁵ สัมภาษณ์ พรชัย เอื้ออารี ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเทียบเท่าผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) นั้น ได้มีการจัดทำพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2545 โดยมีสาระสำคัญคือ³⁶

1) กำหนดให้บริษัท ท่าอากาศยานฯ มีอำนาจดำเนินกิจการท่าอากาศยานในสนามบินคอนเมืองของกองทัพอากาศ และดำเนินกิจการท่าอากาศยานในเขตสนามบินอื่น อันได้แก่ สนามบินเชียงราย สนามบินหาดใหญ่ สนามบินภูเก็ต และสนามบินสุวรรณภูมิ รวมทั้งการให้บริษัทท่าอากาศยานไทยฯ มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการท่าอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ และมีอำนาจในการว่าจ้างหรือมอบให้บุคคลอื่นประกอบกิจการท่าอากาศยานแทนได้

2) กำหนดให้บริษัทฯ พนักงานบริษัทฯ มีอำนาจได้รับยกเว้นมีสิทธิพิเศษหรือได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับที่กฎหมายว่าด้วยการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยและกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ ซึ่งให้การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) มีสิทธิพิเศษ

3) กำหนดให้ทรัพย์สินของบริษัทฯ ที่ได้รับการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินที่มีความจำเป็นในการประกอบกิจการท่าอากาศยาน ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีจากการเข้าไปใช้ทรัพย์สินของเอกชน

ในส่วนของการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการท่าอากาศยานไทยแห่งประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป

หลังจากการแปรรูป บริษัท ท่าอากาศยานไทยฯ มีความเป็นหน่วยธุรกิจ (Business Unit) อย่างเต็มรูปแบบ โดยเฉพาะท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและคอนเมือง ที่มีความเป็นหน่วยงานทางธุรกิจอย่างชัดเจน โดยท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและคอนเมืองนั้น เป็น Business Unit ขนาดใหญ่ที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตัวอย่างชัดเจน สังกัดได้จากการมีหน่วยงานบำรุงรักษา (Maintenance Unit) และการมีระบบการจัดทำบัญชีของตนเอง ส่วนในแง่ของรายได้นั้น ภายหลังแปรรูป ปรากฏว่าผลประกอบการโดยรวมมากกว่าที่คาดหวังไว้ โดยท่าอากาศยานสุวรรณภูมิทำรายได้ถึงร้อยละ 90 จากรายได้ทั้งหมด³⁷

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 123-124

³⁷ สัมภาษณ์ พรชัย เอื้ออารี อ่างแล้ว

นอกจากนี้ ผลของการแปรรูปยังส่งผลไปถึงในส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในการตัดสินใจของผู้อำนวยการท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้นแม้จะยังมีคณะกรรมการบริษัทกำกับอยู่ในอีกชั้นหนึ่ง (ประเทือง ศรีจำ 2552, สัมภาษณ์)³⁸

5. ปัจจัยที่นำมาสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการแปลงสภาพ

สำหรับการพิจารณาปัจจัยในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแปรรูปกิจการคมนาคมหรือสาขาขนส่งนั้น มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทั้งปัจจัยภายในและภายนอกองค์กร ดังนี้

5.1 ปัจจัยภายในองค์กร

ปัจจัยภายในองค์กรมีความสำคัญต่อการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการแปรรูปอย่างสำคัญ โดยปัจจัยภายในองค์กรที่จะผลักดันให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งประสบความสำเร็จนั้น ประกอบด้วย

1) ปัจจัยที่เกิดความต้องการเงินทุนเพื่อพัฒนาองค์กร

ความต้องการเงินทุนเพื่อพัฒนาองค์กรถือเป็นปัจจัยที่สร้างความจำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งอย่างเด่นชัด เนื่องจากรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนในระดับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จึงต้องใช้เงินลงทุนที่มาก แต่จากสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐ ทำให้การระดมทุนเพื่อนำมาพัฒนาองค์กรนั้นทำได้ยาก จึงทำให้รัฐวิสาหกิจมักเลือกที่จะแปรรูปและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์เพื่อเพิ่มทุน โดยจะเห็นได้จากในกรณีของ ทอท. ที่เป็นกรณีศึกษาในกลุ่มรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งที่มีแรงขับเคลื่อนในการแปลงสภาพจากความต้องการเงินทุนในการสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งถึงแม้บริษัทท่าอากาศยานฯ จะกู้เงินทุนจาก JBIT มาแล้วถึง 70,000 ล้านบาท เพื่อใช้ในการสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ แต่ยังไม่เพียงพอที่จะลงทุน เนื่องจากยังต้องการเงินทุนอีกกว่า 40,000 ล้านบาท กระทรวงการคลังจึงผลักดันให้บริษัทท่าอากาศยานฯ ทำการแปรรูปเพื่อหาเงินมาชดเชยส่วนที่ขาด ประกอบกับกระทรวงการคลังมีความเห็นว่า การจะกู้กับ JBIT ต้องทำสัญญาอีกชุด ซึ่งอาจไม่ทันกำหนดที่จะสร้าง การแปรรูปจึงน่าจะเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสมและตอบสนองต่อความต้องการในขณะนั้นได้ดี

³⁸ สัมภาษณ์ประเทือง ศรีจำ ผู้อำนวยการท่าอากาศยานภูเก็ต 2552 วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2552

ที่สุด และทำให้ ทอท. เลือกที่จะแปรรูปไปสู่การเป็นบริษัท จำกัด (มหาชน) เพื่อระดมทุนจากการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ในที่สุด³⁹

2) ปัจจัยในเรื่องความพร้อมขององค์การ

ความพร้อมขององค์การมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการแปรรูปเป็นอย่างยิ่ง โดยจะเห็นได้จากตัวอย่างในกรณีของ ทอท. ที่ก่อนแปรรูปฯ ได้มีการปรับโครงสร้างองค์การมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้้องค์การมีความพร้อมต่อการแปรรูปมากที่สุด เป็นต้น⁴⁰

3) ปัจจัยเกี่ยวกับบทบาทหรือท่าทีของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

ในองค์การที่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีบทบาทและท่าทีที่แข็งกร้าว การแปลงสภาพหรือการแปรรูปมักจะทำได้ยาก เนื่องจากเมื่อฝ่ายบริหารคิดที่จะดำเนินนโยบายแปรรูป สหภาพฯ ก็จะต่อต้านอย่างรุนแรงและไม่มีความประนีประนอม จึงทำให้ยากที่ประเด็นการแปรรูปจะสามารถประสบความสำเร็จหรือผ่านความเห็นชอบได้ เช่น ในกรณีของ รฟท. ที่สหภาพแรงงานมีการคัดค้านการแปรรูปอย่างชัดเจนจนถึงกับมีคำพูดว่า “การแปรรูปถือเป็นเรื่องแสดงของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการรถไฟฯ” และการรถไฟฯ และพนักงานการรถไฟฯ ยังเชื่อว่าหากมีการแปรรูปแล้ว มีความเป็นไปได้ว่าเอกชนก็จะเลือกเฉพาะเส้นทางที่มีกำไร ซึ่งสุดท้ายจะทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อน อีกทั้งยังอาจมีผลประโยชน์แอบแฝงของเอกชนในการมารับสัมปทานด้วย เนื่องจากภาคเอกชนอาจขอเส้นทางรถไฟเพียงเพื่อหวังที่ดินที่จะได้ภายหลังจากการเสื่อมสภาพของรางรถไฟก็เป็นได้⁴¹

ในทางกลับกัน หากสหภาพแรงงานมีความเข้าใจและเห็นพ้องด้วยหรือมีท่าทางในทางที่ดีต่อการแปรรูป การแปรรูปก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้มาก เช่น ทอท. ที่สหภาพแรงงานมีความพอใจต่อการแปรรูปที่เกิดขึ้น ทำให้การแปรรูปมีความราบรื่น เป็นต้น⁴² ซึ่งในจุดนี้จะเห็นได้ว่าการสื่อสารในองค์การเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันเป็นเรื่องสำคัญ

4) ปัจจัยเกี่ยวกับการสื่อสารภายในองค์การ

³⁹ สัมภาษณ์ พรชัย เอื้ออารี อ่างแล้ว

⁴⁰ สัมภาษณ์ พรชัย เอื้ออารี เพิ่งอ่าง

⁴¹ สัมภาษณ์ วรวิมล มาลา ผู้อำนวยการฝ่ายการเงินและการบัญชี การรถไฟแห่งประเทศไทย วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

⁴² สัมภาษณ์ พรชัย เอื้ออารี อ่างแล้ว

โดยในองค์การรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งสำเร้จนั้น ส่วนใหญ่จะมีการสื่อสารที่ทั่วถึงต่อพนักงานในการทำความเข้าใจก่อนการแปรรูปฯ เพื่อให้พนักงานได้ทราบถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นต่อการแปรรูปต่อตัวองค์กรและพนักงาน ตัวอย่างเช่น ในกรณี ทอท. ที่มองว่าส่วนหนึ่งของการแปรรูปที่ประสบความสำเร็จ เกิดจากการสื่อสารทำความเข้าใจกับพนักงานมาก่อนที่จะทำการแปรรูป เป็นต้น⁴³

5.2 ปัจจัยด้านเสถียรภาพการเมืองภายในประเทศ

สำหรับปัจจัยการเมืองภายในประเทศนั้น ถือว่ามีบทบาทต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งอย่างมากที่สุด กล่าวคือ ถ้ามีการเมืองมีเสถียรภาพการดำเนินในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการแปรรูปก็จะดำเนินได้ดีไปด้วย ปัจจัยในด้านนี้เป็นปัจจัยร่วมสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในทุกสาขาและทุกแห่ง ดังนั้นสามารถศึกษาการกล่าวถึงประเด็นนี้ได้จากรัฐวิสาหกิจสาขาอื่นที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว

5.3 ปัจจัยภายนอกประเทศ

ปัจจัยภายนอกองค์กรนั้น ได้แก่ ปัจจัยที่เกิดจากต่างประเทศ โดยปัจจัยที่เกิดจากต่างประเทศนั้นจะมีบทบาทอยู่พอสมควรแต่ไม่มากนัก เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยจะริเริ่มโดยรัฐบาล ทำให้กระแสความต้องการให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจากต่างประเทศไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย แต่จะเป็นผลทางอ้อมในเชิงแรงกดดันจากกระแสโลกมากกว่า แต่กระแสการแปรรูปก็อาจจะมีผลกระทบต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยในเชิงของการเป็นแรงผลักดันบางส่วนต่อการตัดสินใจในการออกนโยบายการแปรรูปของรัฐบาล โดยตัวอย่างของปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง ได้แก่ กรณีที่การรถไฟฯ ทำการปรับโครงสร้างองค์กรตามข้อเสนอของธนาคารโลกเพื่อแลกเปลี่ยนกับการกู้เงินสำหรับการซ่อมทางรถไฟในช่วงหลังเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่สอง⁴⁴ หรือในกรณีบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ที่นโยบายการเปิดน่านฟ้าเสรีอันเป็นผลมาจากนโยบายขององค์การการค้าโลกที่ต้องการให้เกิดการเปิดให้ธุรกิจการบินมีความเป็นเสรีในการปล่อยให้มีการลงทุนจากบริษัทต่างชาติ ก็ได้ก่อให้เกิดแรงสะท้อนต่อการปรับตัวของการดำเนินธุรกิจของบริษัท

⁴³ สัมภาษณ์ พรชัย เอื้ออารี เฟิงอ้าง

⁴⁴ สัมภาษณ์ วรวิมล มาลา อ้างแล้ว

การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ซึ่งก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลกที่เกิดขึ้นผ่านกระบวนการถ่ายโอนทางนโยบายที่มีต่อรัฐวิสาหกิจสาขานี้เหมือนกับที่เกิดขึ้นกับสาขาอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ในช่วง พ.ศ. 2540 – 2550 เป็นต้นมา ปัจจัยที่เกิดจากต่างประเทศจะมีอิทธิพลต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขานี้ส่งโดยอ้อมมากกว่า ซึ่งจะเห็นได้จากตัวอย่างในกรณีที่ ทอท. มองว่าปัจจัยจากต่างประเทศที่มีผลต่อการแปรรูปบริษัทท่าอากาศยานฯ นั้นไม่ชัดเจน เนื่องจากบริษัท ท่าอากาศยานฯ ไม่ได้มีคู่แข่งชั้นในการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะคู่แข่งจากต่างประเทศหรือบริษัทข้ามชาติ เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจสาขาสาธารณูปการ (ประปา)

รัฐวิสาหกิจสาขาประปา เป็นรัฐวิสาหกิจในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณูปโภคที่สำคัญของประเทศ และจัดเป็นรัฐวิสาหกิจชนิดผูกขาดโดยธรรมชาติประเภทหนึ่ง กล่าวคือ เป็นกิจการที่ตลาดไม่สามารถรองรับผู้ประกอบการได้หลายราย เพราะกิจการนั้นต้องลงทุนสูงมากจนต้องการขนาดของตลาดที่ใหญ่มาก จึงจะทำให้ต้นทุนต่อหน่วยต่ำ ผู้ประกอบการจึงสามารถอยู่รอดทางธุรกิจได้ หากมีผู้ประกอบการหลายรายมาแย่งชิงตลาดกัน แข่งกันลงทุน ผู้ประกอบการทุกรายจะขาดทุนหมด ตัวอย่างกิจการประเภทนี้ เช่น กิจการท่อส่งก๊าซ กิจการสายส่งกระแสไฟฟ้า กิจการท่อส่งน้ำประปา เป็นต้น (กลุ่มศึกษาข้อตกลงการค้าเสรีภาคประชาชน 2552, เว็บไซต์)⁴⁵ ซึ่งหากมีการแปรรูปกิจการประปาแล้ว อาจจะทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการที่จะมีการผูกขาดโดยกลุ่มเอกชนค่อนข้างสูง อันจะทำให้ประชาชนผู้ใช้น้ำประปาจะต้องได้รับความเดือดร้อน ทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกลุ่มประปาเป็นเรื่องที่สำคัญต่อคนไทยทั้งประเทศ และเป็นเรื่องที่จะต้องได้รับการให้ความสนใจอย่างใกล้ชิด

รัฐวิสาหกิจสาขาประปานั้น เป็นกลุ่มรัฐวิสาหกิจซึ่งมีแนวโน้มที่จะถูกแปรรูป โดยเฉพาะในช่วงของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้เคยมีแผนนโยบายที่จะแปรรูปการประปานครหลวง โดยกำหนดระยะเวลาที่จะทำการแปรรูปไว้หลังจากการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เสร็จสิ้น แต่เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้การแปรรูป กฟผ. เป็นโมฆะ จึงส่งผลให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นอันต้องระงับไปทั้งหมด อีกทั้งเมื่อเกิดวิกฤติความชอบธรรมทางการเมืองของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร จนนำมาสู่การปฏิวัติในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้ทำให้ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และการแปรรูปที่ได้เคยมีการเตรียมการมาก่อนก็เป็นอันยุติลงไปด้วยเช่นเดียวกัน

โดยรัฐวิสาหกิจสาขาสาธารณูปการ (ประปา) ที่จะนำมาเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งในการประเมินผลนโยบายการแปรรูปหรือแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจสาขาสาธารณูปการ (ประปา) นั้นจะเกี่ยวข้องกับประเด็นดังต่อไปนี้

1. โครงสร้าง สถานะ และการบริหารงาน

⁴⁵ กลุ่มศึกษาข้อตกลงการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch), (<http://www.ftawatch.org/news/view.php?id=11697>). เข้าถึงข้อมูลวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2552

1.1 โครงสร้างของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจสาขาประเภทที่สำคัญ อันได้แก่ การประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจชนิดที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ เนื่องจากการที่กิจการประปานั้นเป็นกิจการรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้ผ่านการแปรรูป และรัฐบาลยังถือหุ้นทั้งหมด โดยในแง่ของการจัดตั้งนั้นมีรายละเอียดดังนี้

- 1) การประปานครหลวงนั้นจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510
- 2) การประปาส่วนภูมิภาคจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522

จากการที่พระราชบัญญัติฯ ทั้งสองได้กำหนดขอบเขตภารกิจและระเบียบในการดำเนินการเอาไว้ให้กับรัฐวิสาหกิจสาขาประเภททั้งสองอย่างชัดเจน ทำให้โครงสร้างการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสาขาประเภททั้งสองยังคงมีการบริหารจัดการตามแบบรัฐวิสาหกิจที่มีหน่วยราชการต้นสังกัดคอยกำกับดูแล ซึ่งในกรณีของรัฐวิสาหกิจสาขาประเภทนี้ คือ กระทรวงมหาดไทย

ในการจัดโครงสร้างองค์การของการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิกานั้นไม่มีความแตกต่างกันมากนัก เนื่องจากรัฐวิสาหกิจทั้งสองต่างก็ยึดการจัดโครงสร้างองค์การตามแบบรัฐวิสาหกิจทั่วไป โดยเฉพาะในโครงสร้างของฝ่ายบริหารที่จะมีคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจของแต่ละที่อยู่บนสายบังคับบัญชาในระดับสูงสุด แล้วจากนั้นจึงค่อย ๆ ลดหลั่นตำแหน่งจากคณะกรรมการ/สำนักตรวจสอบ ฯ มายังผู้ว่าการฯ รองผู้ว่าการฯ ไปจนถึงฝ่ายปฏิบัติการ

อย่างไรก็ดี แม้รัฐวิสาหกิจสาขาสาธารณูปการ (ประปา) ทั้งสองจะมีลักษณะการจัดโครงสร้างองค์การที่ค่อนข้างจะคล้ายคลึงกันดังที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น แต่ในรายละเอียดแล้ว เนื่องจากรัฐวิสาหกิจทั้งสองมีพื้นที่ให้บริการในขนาดที่แตกต่างกัน จึงทำให้ลักษณะโครงสร้างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการจำเป็นที่จะต้องจัดรูปแบบของค์การในส่วนปฏิบัติการของตนให้สามารถตอบสนองกับขนาดพื้นที่ให้บริการในขนาดของตนได้ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจทั้งสองจึงไม่ได้มีลักษณะที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันทั้งหมด โดยในการจัดโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจสาขาประเภททั้งสองนั้นมีรายละเอียดในการจัดโครงสร้างส่วนปฏิบัติการที่แตกต่างกันดังนี้

ในการจัดโครงสร้างองค์การของการประปาส่วนภูมิภาคจะมีลักษณะการจัดโครงสร้างองค์การที่มีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจงกับภารกิจที่ทำ แต่จะเป็นการแบ่งแบบทั่วไป โดยในการจัดโครงสร้างจะมีการจัด

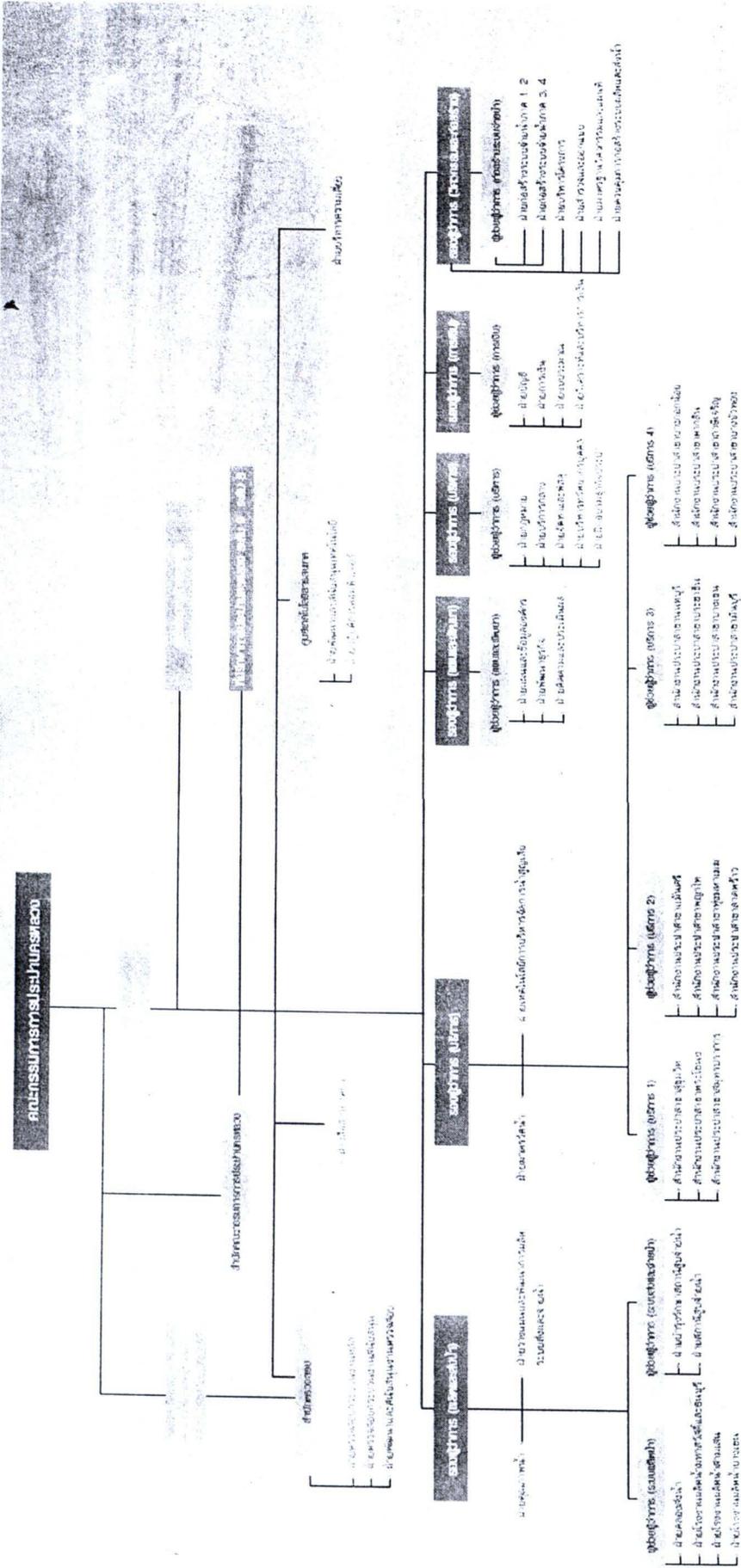
โครงสร้างแบบทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ โดยมีจุดที่น่าสังเกต คือ การแบ่งตำแหน่งรองผู้ว่าการฯ ที่มีการแบ่งไว้ 3 ด้านของภารกิจ คือ รองผู้ว่าการฝ่ายบริหารและการเงิน รองผู้ว่าการฝ่ายปฏิบัติการ 1-5 รองผู้ว่าการฝ่ายแผนและวิชาการ ซึ่งการจัดโครงสร้างลักษณะนี้จะเน้นความยืดหยุ่นของการกำหนดภารกิจให้หน่วยงานที่รับผิดชอบที่ไม่จำเป็นต้องมีความคงที่ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการบริหารจัดการในขอบเขตพื้นที่ให้บริการที่มีขนาดใหญ่คือ ส่วนภูมิภาคทั้งหมด โดยในการจัดโครงสร้างองค์การของการประปาส่วนภูมิภาคจะมีลักษณะดังแผนภาพที่ 7

สำหรับการจัดโครงสร้างองค์การของการประปาส่วนนครหลวงจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับการประปาส่วนภูมิภาคในการจัดโครงสร้างส่วนของฝ่ายบริหาร แต่จะมีความแตกต่างอยู่เล็กน้อยในการจัดแบ่งโครงสร้างของหน่วยงานตรวจสอบ โดยมีสำนักตรวจสอบและประเมินผล ต่างจากการประปาส่วนภูมิภาคที่จัดให้การตรวจสอบและประเมินผลภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการบริหาร ทั้งนี้ ในการจัดแบ่งตำแหน่งรองผู้ว่าการฯ ของการประปาส่วนหลวงจะมีการแบ่งตำแหน่งรองผู้ว่าการฯ กับภารกิจที่มีความเฉพาะเจาะจงเอาไว้ให้เห็นได้ชัด โดยมีการจัดแบ่งตำแหน่งรองผู้ว่าการฯ ไว้ 6 ตำแหน่ง ประกอบด้วย รองผู้ว่าการฝ่ายบริหาร รองผู้ว่าการฝ่ายการเงิน รองผู้ว่าการแผนและพัฒนา รองผู้ว่าการฝ่ายวิศวกรรมและการก่อสร้าง รองผู้ว่าการฝ่ายบริการ และรองผู้ว่าการฝ่ายผลิตและส่งน้ำ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการจัดโครงสร้างที่เน้นความสำคัญของการปฏิบัติการของหน่วยงานในส่วนปฏิบัติการให้สามารถปฏิบัติการในภารกิจหรือส่วนงานของตนได้อย่างชัดเจนไม่สับสน มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับการให้บริการในเขตพื้นที่ที่ขนาดเล็กแต่ต้องการการบริการที่มีประสิทธิภาพสูงอย่างกรุงเทพมหานครและนนทบุรี โดยการจัดโครงสร้างองค์การของการประปาส่วนหลวงจะมีการจัดโครงสร้างดังเช่นแผนภาพที่ 6.7 และ 6.8

แผนภาพที่ 6.8: ผังโครงสร้างองค์การของการปราบปรามคทลง

พัฒนธการงานการปราบปรามคทลง

Anti-Corruption Chart



1.2 สถานะของรัฐวิสาหกิจ

สถานะของรัฐวิสาหกิจของการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคมีรูปแบบหรือสถานะเดียวกัน กล่าวคือ ยังคงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยไม่ผ่านการแปลงสภาพเป็นบริษัทหรือมีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ตามขั้นตอนการแปลงสภาพในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยอยู่ในรูปแบบรัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ทำให้รัฐวิสาหกิจทั้งสององค์กรยังคงต้องใช้ระเบียบวิธีการในการจัดทำบัญชี การจัดองค์การ รวมถึงการบริหารภายใต้กฎระเบียบของราชการ ซึ่งจะคล้ายกับรัฐวิสาหกิจหมวดอื่น ๆ ที่ได้กล่าวไปแล้ว

1.3 การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

ในการบริหารงานของทั้งสองรัฐวิสาหกิจสาขาประปามีความแตกต่างในเชิงการบริหารอยู่ในระดับหนึ่ง อันเป็นผลมาจากความแตกต่างของขอบเขตภารกิจและพื้นที่การดำเนินการที่มีขนาดแตกต่างกัน แต่รัฐวิสาหกิจสาขาประปาก็มีลักษณะการบริหารงานที่คล้ายคลึงกันเช่นเดียวกัน โดยในความคล้ายคลึงดังกล่าวเกิดจากเหตุผลหลายประการ ดังนี้

ประการแรก การบริหารของรัฐวิสาหกิจสาขาประปาทั้งสองที่มีกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งและกำหนดรูปแบบการบริหารงาน ทำให้ลักษณะของการบริหารรัฐวิสาหกิจมีรูปแบบของการบริหารที่ยึดตามกฎหมายเฉพาะของตน

ประการที่สอง รัฐวิสาหกิจสาขาประปาทั้งสองมีรัฐบาลถือหุ้นอยู่ 100% ทำให้การบริหารจัดการต่าง ๆ อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลแทบทั้งหมดซึ่งเท่ากับว่าต้องถูกควบคุมดูแลจากรัฐบาลที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอีกชั้นหนึ่ง จึงทำให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสาขาประปามีลักษณะของการบริหารงานที่ถูกควบคุมจากรัฐบาลอย่างใกล้ชิด โดยมีการควบคุมมาตั้งแต่ฝ่ายบริหารทำให้รัฐวิสาหกิจสาขาประปาต้องบริหารงานตามการกำหนดหรือการควบคุมของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ดี หากเราพิจารณาในแง่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจสาขาประปาทั้งสองแล้ว การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจทั้งสองก็ยังมีความเป็นอิสระอยู่ในระดับหนึ่ง อันเกิดจากการแก้กฎหมายเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มความคล่องตัวให้กับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสาขาประปา แต่จะเป็นในเชิงของการเพิ่มความสามารภในการลงทุนเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น กรณีการประปาส่วนภูมิภาคก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายที่

เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 3) เพื่อเพิ่มความสามารถในการดำเนินธุรกิจเช่นกัน โดยในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้ระบุว่า

“มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคและให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

- 1) เพิ่มหรือลดทุน
- 2) กู้ยืมเงินมีจำนวนเกินห้าสิบล้านบาทหรือให้กู้ยืมเงินที่มีจำนวนเกินห้าสิบล้านบาท
- 3) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- 4) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินห้าสิบล้านบาท
- 5) ถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของ กปภ.”



จากลักษณะของการแก้ไขกฎหมายข้างต้นจึงแสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจสาขาประปาให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานทางภาคธุรกิจให้มีความคล่องตัวมากกว่าเดิม และสามารถสนองตอบต่อกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าทางการเงินและการสะสมทุนมีการขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว แต่ก็คงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการสร้าง ความคล่องตัวให้แก่รัฐวิสาหกิจสาขาประปาได้อย่างสมบูรณ์เนื่องจากยังอยู่ในเงื่อนไขที่การตัดสินใจในการดำเนินการในการบริหารงานที่สำคัญ ๆ ยังคงต้องขออนุมัติความเห็นชอบจากรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีอยู่

2. ปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงาน

โดยทั่วไปปัญหาในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจสาขาประปานั้น สรุปได้ดังนี้

2.1 ปัญหาความคล่องตัวในการดำเนินงาน ปัญหาความคล่องตัวนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่ยังติดอยู่กับระบบราชการ โดยในกิจการประปานั้น ความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลได้ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ อาทิ

2.1.1 ปัญหาในด้านเงินทุน เนื่องจากทั้งการประปาส่วนภูมิภาคและการประปานครหลวงเป็นรัฐวิสาหกิจแบบที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด ทำให้การบริหารจัดการจึงต้องอ้างอิงกับกฎระเบียบของทาง

ราชการ เช่น ในการขออนุมัติขึ้นราคา การประท้วงสองกิจการจะต้องขอมติจากคณะรัฐมนตรีก่อน ทำให้ขึ้นราคาค่าน้ำไม่ได้ ซึ่งนำมาสู่การเกิดปัญหาการขาดแคลนเงินลงทุน เพราะราคาค่าน้ำประปาจะไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินการที่มีการเปลี่ยนแปลงไป จนก่อให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินงานในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจทำให้รัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้ไม่สามารถดำเนินงานในหลาย ๆ ประการได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้⁴⁶

2.1.2 ปัญหาในการขยายงาน เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาด้านเงินทุน เนื่องจากเมื่อขาดแคลนเงินลงทุนในการบริหารจัดการแล้ว ก็ทำให้การขยายงานทำได้ลำบาก และรัฐก็ไม่มีเงินงบประมาณอุดหนุนการลงทุนขยายงานให้ ทำให้การประปาโดยเฉพาะการประปาส่วนภูมิภาคที่มีพื้นที่บริการครอบคลุมในบริเวณที่กว้างขวางไม่สามารถขยายงานหรือพื้นที่บริการให้ครอบคลุมตามเป้าหมายได้⁴⁷

2.1.3 ปัญหาด้านบุคลากร เป็นปัญหาที่เกิดจากกฎระเบียบของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างแรงจูงใจและการกำหนดอัตราค่าจ้างให้เพียงพอต่อความต้องการของหน่วยงาน เช่น กรณีการประสานครหลวงมีการขาดแคลนอัตราค่าจ้างคนในระยะยาวที่ภาครัฐไม่อนุมัติให้เพิ่มอัตราค่าจ้างพนักงานให้เท่ากับพนักงานที่เกษียณอายุราชการ⁴⁸

นอกจากนี้ กฎระเบียบของรัฐบางประการก็เอื้อประโยชน์ให้กับบุคลากรในการที่ไม่ต้องทำงานให้เกิดประสิทธิภาพมากนัก อาทิ กรณีของการประปาส่วนภูมิภาค ที่ไม่สามารถปลดพนักงานที่ไม่มีประสิทธิภาพออกได้ ซึ่งจะต่างกับเอกชนที่ทำได้เลย เพราะมีกฎระเบียบของราชการเรื่องการที่จะต้องตั้งกรรมการสอบก่อนที่จะไล่พนักงานออกกำกับไว้ อีกทั้งยังมี พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจเอื้อประโยชน์ในการให้มีสภาพแรงงานภายในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก็มีข้อดีที่ทำให้ขบวนการแรงงานมีความเข้มแข็งในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง แต่บ่อยครั้งก็ถูกนำมาปกป้องพวกพ้องจนทำให้พนักงานบางคนไม่ทำงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ เพราะเห็นว่ามีสภาพคอยช่วยเหลืออยู่ เป็นต้น⁴⁹

⁴⁶ สัมภาษณ์ วิเชียร อุคมรัตนะศิลป์ รองผู้อำนวยการประปาส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค วันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2551 และสัมภาษณ์ บุญชู พวงประเสริฐ ผ.อ.พัฒนารุรกิจ การประปานครหลวงและคณะ วันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2551

⁴⁷ สัมภาษณ์ วิเชียร อุคมรัตนะศิลป์ เพิ่งอ้าง

⁴⁸ สัมภาษณ์ บุญชู พวงประเสริฐและคณะ อ้างแล้ว

⁴⁹ สัมภาษณ์ วิเชียร อุคมรัตนะศิลป์ อ้างแล้ว

2.1.4 ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างการบริหารงานที่ขาดความยืดหยุ่น ประเด็นปัญหาในข้อนี้จะเห็นได้ชัดเจนขึ้นในกรณีของการประปาส่วนภูมิภาคที่ยังคงเน้นการบริหารแบบเน้นอำนาจส่วนกลางในการตัดสินใจต่าง ๆ ส่งผลให้โครงสร้างของการประปาส่วนภูมิภาคขาดความยืดหยุ่น ไม่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในภูมิภาคที่มีการขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ ก่อให้เกิดการซ้ำซ้อนกันของภาระงานในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เช่น การซ้ำซ้อนกันของการจัดทำประปาของเทศบาลและการประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น⁵⁰

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งน้ำดิบ ปัญหานี้เป็นปัญหาเฉพาะในกิจการการประปา โดยการประปานครหลวงต้องประสบปัญหาจากการที่มีแหล่งน้ำดิบกินบริเวณพื้นที่ไม่มากนัก ซึ่งการผลิตน้ำประปาในปัจจุบัน การประปานครหลวงได้ใช้กำลังการผลิตเต็มกำลังการผลิต ทำให้เกิดข้อจำกัดในเรื่องของการขาดแคลนแหล่งน้ำดิบที่จะนำมาผลิตน้ำประปา รวมทั้งมีปัญหาต้นทุนการผลิตน้ำประปาที่เพิ่มขึ้น ทั้งจากต้นทุนน้ำมัน สารเคมีและค่าไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้น ได้ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตน้ำประปาของการประปานครหลวงสูงขึ้นตามไปด้วย อันถือเป็นปัญหาสำคัญที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบในระยะยาวต่อการบริหารกิจการประปา ซึ่งอาจนำมาสู่ต้นทุนในการดำเนินการที่สูงขึ้นของรัฐวิสาหกิจ แต่ราคาน้ำกลับยังถูกตรึงไว้ตามนโยบายของรัฐบาล⁵¹

ส่วนการประปาส่วนภูมิภาคก็พบปัญหาในลักษณะนี้เช่นเดียวกัน แม้การประปาส่วนภูมิภาคจะมีพื้นที่ครอบคลุมในการบริหารจัดการที่มากกว่าการประปานครหลวง แต่พื้นที่บางพื้นที่ก็ไม่มีแหล่งน้ำดิบที่จะสามารถนำมาใช้ได้ เพราะเป็นพื้นที่ที่มีความทุรกันดารห่างไกลจากแหล่งน้ำดิบที่ใสสะอาด จึงนำมาสู่ความจำเป็นที่การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องวางท่อในระยะทางที่ไกลจากแหล่งน้ำในบริเวณอื่น ส่งผลให้เกิดต้นทุนที่สูงขึ้น และยังคงเจอกับปัญหาของการลักลอบนำน้ำไปใช้จากหน่วยธุรกิจหรือประชาชนบริเวณที่อยู่ใกล้เคียงกับท่อส่งน้ำ อันก่อให้เกิดการสูญเสียน้ำที่ส่งไป⁵²

2.3 ปัญหาที่เกิดจากความไม่แน่นอนของนโยบายภาครัฐและปัจจัยทางการเมือง ความไม่แน่นอนของนโยบายภาครัฐและการขาดเสถียรภาพทางการเมืองได้ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสาขาประปา เช่น การเปลี่ยนกรรมการบริหาร (บอร์ด) เมื่อเปลี่ยนรัฐบาล ที่ทำให้ขาด

⁵⁰ สัมภาษณ์ สุรศักดิ์ ถัมเจริญ ผู้อำนวยการสำนักงานการประปาส่วนภูมิภาค เขต 9 จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2552

⁵¹ สัมภาษณ์ บุญชู พวงประเสริฐและคณะ อ้างแล้ว

⁵² สัมภาษณ์ วิเชียร อุดมรัตน์ศิลป์ อ้างแล้ว

ความต่อเนื่องในการบริหาร หรือการเปลี่ยนของนโยบายที่เปลี่ยนไปตามรัฐบาล เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความสับสนต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจนทำให้การพัฒนาหรือการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจขาดความต่อเนื่องและไม่สามารถกำหนดแผนระยะยาวในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจได้ สำหรับสิ่งที่เกิดขึ้นนี้ ก็เหมือนกับที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการเข้าแทรกแซงรัฐวิสาหกิจจากการเมืองอยู่ตลอดเวลา

ปัจจัยการเมืองนั้นยังมีผลต่อการประปาส่วนภูมิภาคด้วย ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากปัจจัยนี้ค่อนข้างมาก โดยเกิดจากการหาเสียงของ ส.ส. ในพื้นที่ต่าง ๆ ในเขตภูมิภาคที่มักจะยึดการนำสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเข้าสู่เขตที่ตนเองลงเลือกตั้ง เพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชน ซึ่งน้ำประปาก็เป็นสาธารณูปโภคที่สำคัญที่มักจะถูกฝ่ายการเมืองใช้หาประโยชน์ในการหาเสียง⁵³ ที่ซึ่งเรื่องนี้ก็อีกเช่นกัน ที่แสดงให้เห็นถึงการที่การเมืองเข้ามาแทรกแซงทั้งในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการตามกฎระเบียบของทางราชการ จากการที่การประปาทั้งสองแห่งต้องดำเนินงานตามกฎระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ ทำให้การดำเนินงานขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการและกลายเป็นที่มาของปัญหาอีกหลายประการ อาทิ ปัญหาเงินทุน การขยายงาน แรงจูงใจในการทำงาน เป็นต้น

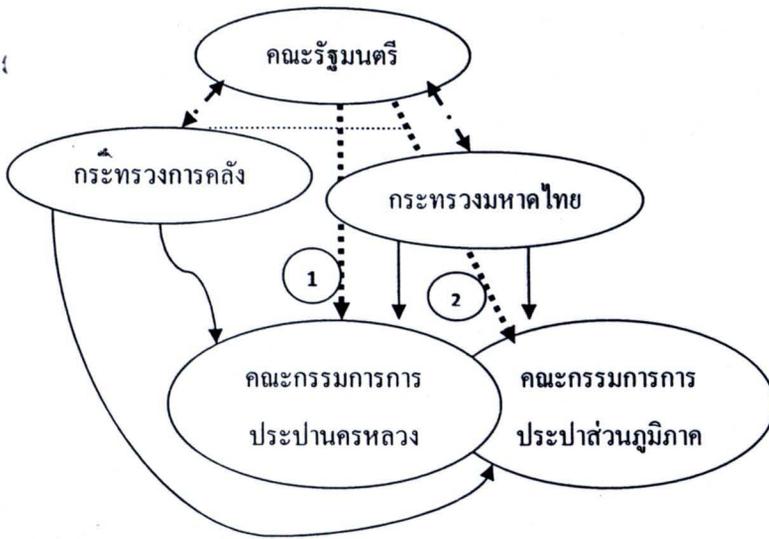
3. การกำกับดูแลและประเมินผล

3.1 การกำกับดูแล

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในสาขาสาธารณูปการ (ประปา) นี้มีจำนวนเพียง 2 แห่ง และการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสาขานี้จะไม่มีหน่วยงานอิสระหรือองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างชัดเจน แต่การกำกับดูแลนั้นจะเป็นหน้าที่รัฐวิสาหกิจเองที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่จัดตั้งคือ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 โดยมีโครงสร้างดังแผนภาพที่ 6.9 นี้

⁵³ สัมภาษณ์ สุรศักดิ์ สัมเจริญ อ้างแล้ว

แผนภาพที่ 9 สรุปโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสาขาสาธารณูปการ (ประปา)



พรบ. การประปาส่วนกลางระบุไว้ว่าคณะกรรมการการประปาส่วนกลางนั้นต้องได้รับแต่งตั้งจาก คณะรัฐมนตรี (ลูกศรประหมายเลข 1) โดยจะประกอบไปด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่น อีก 9 คน แต่ไม่เกิน 13 คน มีอำนาจหน้าที่คือ กำหนดอัตราค่าขายน้ำ ค่าบริการ (โดยไม่ต้องผ่าน คณะรัฐมนตรี) และการวางระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าบริการ แต่งตั้งผู้ว่าการและกำหนดเงินเดือนของ ผู้ว่าการ โดยการกำหนดเงินเดือนนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจาก ครม. ด้วย และหน้าที่อื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น กำหนดมาตรฐานของประปาเอกชน สำรวจและวางแผนขายน้ำที่จะทำใหม่ รวมไปถึงการวางข้อกำหนด ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของการประปาส่วนกลาง เช่น จำนวนและอัตราเงินเดือนของพนักงาน ข้อบังคับ ว่าด้วยบำเหน็จและกองทุนบำนาญ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีในประเด็นอื่นที่มีความสำคัญคณะกรรมการไม่ สามารถตัดสินใจได้เองแต่ต้องผ่านความเห็นชอบจาก ครม. เช่น เพิ่มหรือลดทุน การออกพันธบัตร การ จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน การเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือ บริษัทมหาชนจำกัดเกินกว่าร้อยละ 50 เป็นต้น

ส่วนคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคนั้น ตาม พรบ.การประปาส่วนภูมิภาคฯ กำหนดให้คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยประธานกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมอนามัย ผู้ว่าการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 7 คน โดยทั้งหมดต้องได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี (ลูกศรประหมายเลข 2) ซึ่งคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่กำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา อัตราค่าบริการตลอดจนวิธีการและ เงื่อนไขในการชำระราคาและค่าตอบแทนดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้

น้ำประปา แต่งตั้งผู้ว่าการและกำหนดเงินเดือนของผู้ว่าการ โดยการกำหนดเงินเดือนนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจาก ครม. และการวางข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของ กปภ. เช่น ข้อบังคับการบรรจุแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนขั้นเงินเดือน ระเบียบวินัยของพนักงานและลูกจ้าง ข้อบังคับการจัดแบ่งส่วนงานของ กปภ. และวางข้อบังคับการบริหารงานต่าง ๆ ของ กปภ. เป็นต้น ส่วนในด้านที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลนั้น คณะรัฐมนตรียังคงมีบทบาทในการตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญเช่นเกี่ยวกับการประสานครหลวง เช่น การเพิ่มหรือลดทุน การกู้ยืมเงินเกินห้าสิบล้านบาท การออกพันธบัตร การขายอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าในรัฐวิสาหกิจสาขานี้ผู้แทนจากกระทรวงการคลังไม่ได้ถูกระบุให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งของการประปาทั้ง 2 แห่ง ซึ่งจะเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการทั้ง 2 แห่งนี้ได้จากการที่ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเท่านั้นซึ่งแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจแห่งอื่น แต่จากการศึกษาก็พบว่าในทางปฏิบัติแล้วก็มีผู้แทนจากการกระทรวงการคลังเข้าดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการทั้ง 2 แห่ง เช่น ในปีพ.ศ. 2551 อธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการของ กปน. ในปีพ.ศ.2550 ผู้อำนวยการสำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการของ กปภ.เช่นกัน

รัฐวิสาหกิจในสาขานี้จะไม่มีกำดูแลจากภาคเอกชนคือคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) เนื่องจากการประปาทั้ง 2 แห่งยังคงมีสถานะภาพเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้น 100 เปอร์เซ็นต์

3.2 การประเมินผล

ในรัฐวิสาหกิจสาขาสาธารณูปการ (ประปา) นั้นจากที่กล่าวมาข้างต้นว่าไม่มีองค์การใดที่แปรรูปและเข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ดังนั้นในสาขานี้จึงไม่มีการประเมินผลในระดับที่ 2 คือการประเมินจาก คณะกรรมการ ก.ล.ต. เหมือนกับรัฐวิสาหกิจสาขาอื่น ๆ เพราะไม่ได้มีการกระจายหุ้นสู่ตลาดหลักทรัพย์ เท่ากับว่าจะมีการประเมินผลเพียง 2 ระดับคือ

ระดับแรก เป็นระดับรัฐคือการประเมินผลจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ที่มีหลักสำคัญคือการจัดทำบันทึกข้อตกลงการประเมินผลรัฐวิสาหกิจและเชื่อมโยงผลการประเมินตามบันทึกฯ เข้ากับระบบแรงจูงใจ และแน่นอนว่าการประปาทั้ง 2 แห่งนี้ไม่ได้มีสถานะภาพเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 1 ดังนั้นระบบแรงจูงใจของคณะกรรมการและพนักงานก็จะจะเป็นไปตามเกณฑ์ที่ สคร. กำหนดไว้ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ 2552, เว็บไซต์)⁵⁴

⁵⁴ สำนักคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, ระบบแรงจูงใจตามระบบประเมินผล (<http://www.sepo.go.th/pes.html?menu=21>), เข้าถึงข้อมูล วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2552

ระดับที่สอง คือ การตรวจสอบภายใน โดยจากโครงสร้างองค์การของการประปาทั้ง 2 แห่งนั้นจะเห็นว่าสำนักตรวจสอบภายในของ กปภ. ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการบริหาร ส่วนของ กปน. จะต้องรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าการฯ และต่อคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร

4. กระบวนการในการแปรรูปหรือแปลงสภาพ

สำหรับกระบวนการแปลงสภาพที่ได้เคยเกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจสาขาประปานั้น ถือว่ามีความสำคัญในการศึกษา เนื่องจากจะทำให้เราได้เห็นถึงแนวโน้มในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาประปาที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต ซึ่งแม้ว่ารัฐวิสาหกิจสาขาประปานั้นจะไม่มีรัฐวิสาหกิจใดที่ทำการแปรรูปสำเร็จเลยก็ตาม แต่ก็ได้เคยมีการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาแล้ว โดยกระบวนการแปลงสภาพที่เกิดขึ้นชัดเจนนั้นจะเป็นการแปรรูปของการประปานครหลวง แต่การแปรรูปก็ต้องมาหยุดลงเพราะกรณีคำสั่งศาลปกครองที่มีต่อ กพผ. ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กปน. ได้ผ่านขั้นตอนของการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization) แต่ยังไม่สามารถเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทเหมือนรัฐวิสาหกิจอื่นที่ผ่านขั้นตอนนี้แล้วมีการเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท (แม้จะยังไม่มีการกระจายหุ้นสู่ตลาดหลักทรัพย์ก็ตาม) ส่วนการประปาส่วนภูมิภาคนั้นแม้จะไม่มีกระบวนการที่ชัดเจนในการแปรรูป แต่ก็มี ความพยายามที่จะทำการแปรรูปเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินการอยู่ โดยการแปรรูปหรือการแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจสาขาประปามีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 การประปานครหลวง⁵⁵

จากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินของประเทศที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลจึงได้มีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจ เป็นองค์การหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจ สร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยทำการรวมรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและความพร้อมเข้าด้วยกัน พร้อมทั้งจัดให้มีโครงสร้างการบริหารองค์การที่เป็นธุรกิจ และสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในระยะเวลาที่กำหนด

การประปานครหลวงเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่ถูกกำหนดให้แปลงสภาพองค์การและขายหุ้นให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อนำมาใช้ในการขยายกิจการตามที่ต้องการ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐหรือการกู้เงินจากต่างประเทศซึ่งมีข้อจำกัดเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของการประปานครหลวงที่จะเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ การ

⁵⁵ การประปานครหลวง, การแปลงสภาพ, (<http://www.mwa.co.th/modify.html>), เข้าถึงข้อมูล วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2552

ประปานครหลวงได้ว่าจ้างกลุ่มบริษัทที่ปรึกษา บริษัทหลักทรัพย์ ไทยพาณิชย์ จำกัด มาช่วยในการดำเนินการแปลงสภาพองค์การเป็น บริษัทมหาชน จำกัด โดยคณะกรรมการการประปานครหลวงจึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2546 เห็นชอบให้การประปานครหลวงแปลงสภาพทั้งองค์การเป็นบริษัท ภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยในช่วงแรกกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด และยังคงโครงสร้างธุรกิจ ดังเช่นปัจจุบัน

ในเวลาต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวง เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2546 และได้ส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (กนท.) เพื่อพิจารณา ซึ่งผลการพิจารณานั้น กนท. ก็ได้ให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวง เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีจึงอนุมัติในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวงทั้งองค์การเป็นบริษัท เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 และมอบให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการให้มีกฎหมายประกอบกิจการประปา และให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวง

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการและแนวทางแปลงสภาพแล้ว การประปานครหลวงจึงดำเนินการโดยได้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท การประปานครหลวง และให้มีการประชุมพิจารณาเอกสารรายละเอียดตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 8 ครั้ง และจะมีการประชุมเพื่อสรุปผลการดำเนินงานก่อนนำเสนอคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (กนท.) และคณะรัฐมนตรี กระบวนการแปรรูปการประปานครหลวงนั้นได้ดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจมาตลอด โดยรัฐบาลได้มีนโยบายที่จะคงสัดส่วนการถือหุ้นอยู่ในการประปานครหลวง ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ซึ่งตัวเลขสัดส่วนร้อยละ 75 ดังกล่าวนี้ได้มาจากการกำหนดของ สคร. โดย สคร. ก็ได้กำหนดขึ้นภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็นจากพนักงานของ กปน.⁵⁶

อย่างไรก็ตาม กระบวนการแปรรูปของการประปานครหลวงในขณะนั้นได้ดำเนินการอยู่เพียงในขั้นแรกเท่านั้น คือ ขั้นการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท (Corporatization) แต่กระบวนการแปลงสภาพ กปน. ให้เป็นบริษัทยังไม่ทันจะสำเร็จ ก็ปรากฏว่าศาลปกครองได้มีคำตัดสินในคดีของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ออกมาก่อน จึงทำให้กระบวนการแปลงสภาพการประปานครหลวงเป็นบริษัท ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะแปลงสภาพต่อจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้หยุดชะงักลงไปด้วยจนถึงปัจจุบัน⁵⁷

⁵⁶ เพิ่งอ้าง

⁵⁷ สัมภาษณ์สัมภาษณ์ บุญชู พวงประเสริฐและคณะ อ้างแล้ว

4.2 การประปาส่วนภูมิภาค

สำหรับการประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) นั้น แม้จะไม่ได้มีการแปลงสภาพสถานะรัฐวิสาหกิจ แต่ก็มีความพยายามในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ ลดภาระการลงทุนและการก่อหนี้ภาครัฐ รวมถึงยังสนับสนุนให้มีการระดมทุนจากจากตลาดการเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนของ กปภ. นั้นมีมติคณะรัฐมนตรีและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย⁵⁸

1. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 กำหนดให้ กปภ. ยังคงรูปเป็นรัฐวิสาหกิจและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการลงทุนขยายการผลิตและการบริการน้ำประปาในเขตภูมิภาค เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ได้กำหนดแนวทาง การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน ในรัฐวิสาหกิจ โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการบริการสาธารณะมากขึ้น เพื่อลดภาระทางด้านการเงินของรัฐ ตลอดจนขยายการให้บริการน้ำประปาแก่ชุมชนในพื้นที่และเร่งการจัดหาน้ำสะอาดสำหรับอุปโภค บริโภค อย่างทั่วถึง

แนวทางเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการของ กปภ. ปัจจุบันมีรูปแบบหลายอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบต่าง ๆ ในการโอนภาระงานสู่เอกชนที่นอกเหนือจากการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) หรือการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ สำหรับรูปแบบการลงทุนหรือร่วมดำเนินงานระหว่างเอกชนกับ กปภ. มีรูปแบบดังนี้⁵⁹

1. BOT (Build-Operate-Transfer)

เป็นรูปแบบที่ให้เอกชนลงทุนในการก่อสร้างระบบสูบน้ำดิบและผลิตน้ำประปา ดูแลรักษาระบบประปา กำหนดโครงสร้างค่าน้ำขายส่งในอัตราที่ตกลงกันระหว่างกปภ.กับเอกชนและบริหารงานด้านต่าง ๆ ตามที่ตกลงกันภายในกำหนดระยะเวลาสัญญาร่วมทุนซึ่งอาจกำหนดไว้ประมาณ 25 ปี แล้วโอนทรัพย์สินและกิจการให้แก่ กปภ. เมื่อครบระยะเวลาสัญญาร่วมทุน โดย กปภ. ร่วมลงทุนกับเอกชนในสัดส่วนที่ตกลงกันระหว่าง กปภ. กับเอกชน การดำเนินโครงการรูปแบบ BOT เช่น โครงการก่อสร้างการประปา ปทุมธานี-รังสิต

⁵⁸ การประปาส่วนภูมิภาค, ประวัติการประปาส่วนภูมิภาค. (<http://reg10.pwa.co.th/pwa10/AboutPWA/PWAHistory.php>). เข้าถึงข้อมูล วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2552

⁵⁹ สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ อัครมนะศิลป์ อ่างแล้ว

2. BOO (Build-Own-Operate)

เป็นรูปแบบที่ใช้เอกชนลงทุนเช่นเดียวกับรูปแบบ BOT แต่โครงสร้างค่าน้ำขายส่งจะต่ำกว่าแบบ BOT เนื่องจากเอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งหมดและไม่ต้องโอนทรัพย์สินให้ กปภ. เมื่อหมดระยะเวลาตามสัญญา ซึ่งอาจกำหนดไว้ประมาณ 25 ปีและเอกชนจะต้องรับผิดชอบเรื่องผลกำไร หรือขาดทุน ในการดำเนินโครงการ โดยที่ กปภ. จะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่เอกชนในการประสานงานกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการอนุญาต หรือขออนุมัติ แล้วแต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการเท่านั้น เช่น การจัดหาแหล่งน้ำดิบ หรือการวางท่อส่งจ่ายน้ำประปา การดำเนินโครงการดังกล่าว จะคล้ายกับโครงการ IPP (Independent Power Producer) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การดำเนินโครงการรูปแบบ BOO สามารถใช้กับหลาย ๆ การประปาของ กปภ. ได้แก่การให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่สำนักงานประปาของ กปภ. ในพื้นที่จังหวัด นครปฐม-สมุทรสาคร และ ราชบุรี-สมุทรสงครามโครงการรูปแบบ BOT และ BOO นั้น กปภ. จะซื้อน้ำประปาจากเอกชนเพื่อจัดส่งเข้าสู่ระบบจำหน่าย และจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ประชาชนอีกต่อหนึ่ง ซึ่งในโอกาสต่อไปอาจพิจารณาให้เอกชนรับผิดชอบทั้งระบบผลิตและจำหน่าย

3. ROT (Rehabilitation-Operate-Transfer)

นอกเหนือจากแบบ BOO ในพื้นที่บางแห่งที่มีความเหมาะสมทางด้านเทคนิค ทั้งนี้เพราะจากการดำเนินงานรูปแบบ BOO สำหรับการประปาในจังหวัดนครปฐม-สมุทรสาครจะเชิงเทรา และราชบุรี-สมุทรสงครามแล้ว พบว่าเอกชนเสนออัตราค่าน้ำสูงมากเนื่องจากเอกชนเสนอการลงทุน 100 % ในการจัดหาที่ดินหรือก่อสร้างระบบผลิตประปาใหม่ โดยที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากระบบผลิตปัจจุบันของ กปภ. หรือจากที่ดินบางแห่งที่ กปภ. จัดเตรียมไว้สำหรับปรับปรุงระบบประปาตามแผนงานเดิม

การร่วมลงทุนกับเอกชน อาจทำให้ค่าน้ำต่ำลงเพราะเอกชนสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้มาก มีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

3.1 ให้เอกชนรายเดียว ดำเนินงานทั้งในระบบผลิต บริหาร และจัดการลดน้ำสูญเสีย และบริหารงานระบบจำหน่าย ซึ่งอาจรวมถึงการอ่านมาตรและเก็บเงินในช่วงระยะเวลาสัญญาาร่วมทุน โดยพนักงาน กปภ. ปฏิบัติงานให้แก่เอกชนและ กปภ. รับผิดชอบเรื่องเงินเดือนและสวัสดิการในระยะแรก ซึ่งอาจเป็นช่วงระยะเวลา 3-5 ปี

3.2 ประกาศเชิญชวนเป็นรายพื้นที่เฉพาะ 5 การประปาที่จะดำเนินการต่อไปคือ การประปาลำปาง การประปา จ.ศรีสะเกษ การประปานครสวรรค์ออก-หนองปลิง การประปาจันทบุรี การประปาตราด และการประปาจะเชิงเทรา จะไม่ดำเนินการเป็น Package ตามสภาพภูมิศาสตร์ หรือ พื้นที่ที่ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ กปภ. ทั้งนี้เนื่องจาก

3.2.1 ความต้องการใช้น้ำของแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน

3.2.2 ผลตอบแทนการลงทุนของแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน

3.2.3 การรวมพื้นที่อาจทำให้วงเงินลงทุนสูงมาก จนเป็นการปิดกั้นโอกาส สำหรับเอกชนรายย่อย

3.2.4 ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนในกิจการของ กปภ. มากขึ้นเพราะความสนใจของเอกชนในแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน

3.3 ให้เอกชนมาดำเนินงานรูปแบบ Management Contract คือการจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการบริหารประปาที่ก่อสร้างใหม่ ทั้งระบบหรือบางส่วน เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรและต้นทุนด้านอื่นๆ การประปาที่เข้าขายดำเนินการรูปแบบนี้ได้แก่ การประปาสดหีบ การประปาพัทธา การประปาสงขลา หรือการประปาสุขาภิบาลใหม่ได้แก่ สุขาภิบาลศรีสาคร จ.นราธิวาส สุขาภิบาลทับทิมทอง จ.แพร่ การประปาร้อยเอ็ด และการประป่าน้ำพอง เป็นต้น

4. การจัดตั้งบริษัทลูกดำเนินงาน เช่นเดียวกับ บริษัท EAST WATER

จากแนวทางที่ได้เสนอมาของการประปาส่วนภูมิภาคนี้เป็นตัวอย่างให้เห็นว่ารูปแบบของการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) ที่ได้เสนอไปในบทที่ 2 นั้นมีหลายรูปแบบ และก็ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการและรูปแบบอันซับซ้อนที่มีอยู่ในเรื่องของการโอนภาระงานสู่เอกชน และแสดงให้เห็นด้วยว่ารูปแบบของการโอนภาระงานสู่เอกชนแบบการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) หรือการแปรรูปโดยการกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นเพียงแค่รูปแบบหนึ่งท่ามกลางรูปแบบต่าง ๆ ของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ และการโอนภาระงานสู่เอกชนโดยรวม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าวัตถุประสงค์ของรัฐบาลคืออะไร ถ้ารัฐบาลต้องการสร้างความคล่องตัวในการบริหารงานและต้องการลดภาระการเงินของรัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะเมื่อรัฐวิสาหกิจต้องการไปลงทุนอะไรใหม่ ก็ให้เห็นได้ว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจที่ต้องแปรรูปโดยการกระจายหุ้นสู่ตลาดหลักทรัพย์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนของความเป็นเจ้าของ การจัดตั้งบริษัทลูก การให้สัมปทานกับเอกชน หรือการลงทุนร่วมกับเอกชนก็สามารถเป็นทางออกได้ (ซึ่งได้วิเคราะห์ไว้บางส่วนแล้วในบทก่อน)

จุดประสงค์ของการโอนภาระงานสู่เอกชนโดยการแปรรูปนั้นมีหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นเพื่อสร้างการขยายตัวของภาคเอกชนเพื่อบังคับขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจให้มากขึ้น เพื่อเปลี่ยนสัดส่วนทางด้านเศรษฐกิจระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน เพื่อสร้าง

ประสิทธิภาพของภาครัฐ เพื่อลดภาระทางการเงินของภาครัฐ หรือแม้แต่เพื่อลดพลังของสหภาพแรงงาน เป็นต้น แต่เนื้อหาในการทำการโอนภาระงานของแต่ละแบบจะต่างกันซึ่งก็ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์หรือการผสมผสานของวัตถุประสงค์ดังที่ได้กล่าวไป แต่การที่จะทำให้การโอนภาระงานสู่เอกชนประสบความสำเร็จ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนต้องมีมาก่อน⁶⁰ แต่ในกรณีของประเทศไทย เนื่องจากตัวแสดง (Actor) ทางการเมืองมีมาก วัตถุประสงค์ในการแปรรูปอาจมีความชัดเจนในตัวแสดงหลัก เช่น นายพิสิษฐ์ ลี้อาธรรม ซึ่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในสมัยที่รัฐบาลประชาธิปไตยออก พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ได้แสดงความคิดเห็นถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของการมี พ.ร.บ. นี้ว่าเป็นไปเพื่อลดภาระทางการเงินของภาครัฐและให้เกิดแนวทางที่ง่ายขึ้นในการนำเอารัฐวิสาหกิจเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์⁶¹ แต่อาจจะมีปัญหาการสื่อสารให้เข้าใจในวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปในความเข้าใจของตัวแสดงรอง ๆ ลงไป และเมื่อตัวแสดงรองซึ่งก็มีบทบาทในการแปรรูปไม่เข้าใจวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนและไปสร้างเนื้อหาในทางปฏิบัติ วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ก็จะคลาดเคลื่อน และเมื่อมีการนำไปปฏิบัติในระดับของผู้ปฏิบัติการ เช่น ในการดำเนินการในรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับการแปรรูป วัตถุประสงค์ก็ยิ่งคลาดเคลื่อนไปใหญ่ ซึ่งผลที่ตามมาคือ สังคมไม่เข้าใจว่าวัตถุประสงค์ของรัฐบาลว่าคืออะไรกันแน่ และที่กล่าวมานี้อยู่ภายใต้สมมติฐานที่ว่ารัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและได้พยายามที่จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนเข้าใจ แต่ถ้าไม่ใช่ในลักษณะนี้ ความเข้าใจในเรื่องวัตถุประสงค์ยังมีปัญหามากขึ้นไปอีก ซึ่งโดยทั่วไปแล้วประชาชนมักโยนเรื่องของการแปรรูปเข้ากับการสร้างความคล่องตัวในการบริหารงาน การสร้างประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ มากกว่าเรื่องอื่น

นอกจากนี้ ถ้าเกิดความเข้าใจว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายการโอนภาระงานในรูปแบบของการแปรรูปมีวัตถุประสงค์ที่คลาดเคลื่อนไป และความเข้าใจในวัตถุประสงค์ที่คลาดเคลื่อนนี้ได้ถูกนำมาผสมผสานกันกับวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่อาจไม่ได้ตั้งใจไว้ตั้งแต่แรก ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ก็ยิ่งเกิดปัญหา ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลวัตถุประสงค์ที่มีอยู่เดิมก็ถูกทำให้เปลี่ยนไปอีก เช่น ดังที่ได้เสนอไว้แล้วในตอนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจกลุ่มพลังงานว่า วัตถุประสงค์ของพรรคประชาธิปัตย์คือการลดภาระทางการเงินของรัฐบาล ในขณะที่วัตถุประสงค์ในการแปรรูปของพรรคไทยรักไทยเป็นเรื่องของการขยายขนาดของตลาดหลักทรัพย์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยอาจมีวาระซ่อนเร้นอื่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้วัตถุประสงค์เดิมที่ไม่ค่อยชัดเจนเพราะมีวัตถุประสงค์ผสมกันหลายอย่างอยู่แล้ว ยิ่งไม่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะนโยบายแปรรูปที่ถูกผันออกมาเป็นกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจได้ถูกนำไปใช้จนละวัตถุประสงค์โดยรัฐบาลที่ต่างกัน ปัญหานี้เกิดขึ้น นับตั้งแต่มีการร่าง พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจจากรัฐบาล

⁶⁰ Kraiyudht Dhiratayakinant *Privatization: An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand* (Bangkok, Thailand Development Research Institute Foundation, 1989) pp. 9-10.

⁶¹ การสัมภาษณ์ พิสิษฐ์ ลี้อาธรรม อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง พ.ศ.2540-2543 วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552

ประชาธิปไตยชันการนำเอานโยบายนี้มาใช้โดยรัฐบาลไทยรักไทย ได้ทำให้เกิดความสับสนในวัตถุประสงค์ของการแปรรูปอย่างมากมาย และส่งผลต่อเนื้อหาและผลสำเร็จในการแปรรูปในประเทศไทยด้วย

ความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ของการแปรรูปในช่วง 10 ปีที่เป็ุขอบข่ายของการศึกษา ได้ทำให้เกิดมายาคติ (Myth) ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการสร้างประสิทธิภาพ ซึ่งก็ไม่แปลกเพราะในการอ้างของรัฐบาลในการแปรรูป โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการก็มักจะอ้างถึงหลักการเรื่องการสร้างประสิทธิภาพนี้อยู่เสมอ ๆ จนทำให้เราเข้าใจว่าเรื่องนี้เป็นประเด็นหลักทั้ง ๆ ที่วัตถุประสงค์หลักของรัฐบาลประชาธิปไตยและไทยรักไทยเป็นไปตามที่ได้เสนอไว้ นอกจากนี้ ยังมีมายาคติที่คิดว่าเมื่อมีการแปรรูปแล้วจะทำให้ประชาชนลำบากเพราะชีวิตต้องผันผวนไปตามกลไกเศรษฐกิจโลก ในมายาคติในข้อแรกนั้นได้รับการวิเคราะห์ไว้ในหลายส่วนของการศึกษานี้แล้วว่า ประเด็นเรื่องข้ออ้างในการสร้างประสิทธิภาพนั้นเป็นข้ออ้างมากกว่าเมื่อประเมินถึงผลในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น

ส่วนในข้อที่สอง คงต้องแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ระดับ คือในเชิงทฤษฎีแล้วมีความสมเหตุสมผลอย่างมากที่ความคิดที่ว่าเมื่อเกิดการแปรรูปโดยการกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจเข้าตลาดหลักทรัพย์แล้วจะทำให้องค์กรที่เป็นของสาธารณะได้ถูกเปลี่ยนความเป็นเจ้าของให้ไปเป็นองค์กรภาคธุรกิจซึ่งเน้นในเรื่องของการสร้างกำไร ซึ่งแน่นอนว่า เมื่อมีการสร้างกำไรแล้วแนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะก็จะลดลงไป และความมั่นคงในชีวิตของประชาชนที่มีความจำเป็นต้องใช้สาธารณูปโภคสำคัญ ๆ เช่น ไฟฟ้าหรือน้ำประป ก็จะถูกทำให้ผูกโยงกับความแปรปรวนทางเศรษฐกิจอย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไว้ในหลายจุดแล้วว่า การแปรรูปในประเทศไทยผ่าน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีการแปรรูปโดยรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 จึงมีผลทำให้รัฐบาลคงความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจอยู่ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจไทยไม่ได้เข้าไปสู่กลไกในระบบตลาดอย่างเต็มตัว และเนื่องจากรัฐบาลซึ่งประกอบไปด้วยนักการเมือง ยังต้องคำนึงถึงฐานเสียงทางการเมืองของตน ซึ่งก็คือประชาชนส่วนใหญ่อยู่ ดังนั้น การควบคุมราคาสาธารณูปโภคที่สำคัญ ๆ เช่น ค่า น้ำ ค่าก๊าซ และค่าไฟ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลต้องทำ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วราคาค่าน้ำและค่าไฟของประเทศไทยจะอยู่ในราคาที่ต่ำเกินจริง เพราะเรื่องนี้คือนโยบายประชานิยมของทุกรัฐบาลที่ไม่มีใครอยากเปลี่ยนแปลง เพราะจะสร้างผลกระทบต่อฐานเสียงการเมืองส่วนใหญ่ของตนเอง ซึ่งก็คือประชาชนทั้งประเทศ เพราะตราบจนถึงปัจจุบัน ความเข้าใจในเรื่องนี้ในบริบทของประเทศไทยจึงเป็นเพียงแค่มายาคติเท่านั้น

ซึ่งในประเด็นนี้ได้สะท้อนให้เห็นความขัดแย้งในเชิงอุดมการณ์ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 (ไม่ใช่ของนักการเมืองไทย) เพราะในแง่หนึ่ง การใช้กลไกตลาดตาม (ที่ไม่ผูกขาด) แนวคิดของพวกเสรีนิยม จะนำไปสู่การกระจายทรัพยากรที่เหมาะสมอย่างมีประสิทธิภาพกว่า ซึ่งก็ไม่ผิดอะไร ถ้ามีการนำมาใช้อย่างเหมาะสม แต่การที่รัฐดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของคนในประเทศโดยใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือก็เป็นเรื่องที่ถูกต้อง เพราะเราคงต้องตระหนักด้วยว่ารัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะที่เป็นการผูกขาดโดยธรรมชาตินั้นใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศชาติในการผลิตและให้บริการ ไม่ว่าจะเป็นก๊าซที่ ปตท. ทำการ หรือพลังงานน้ำที่ กฟผ. ใช้ผลิตน้ำ เป็นต้น ล้วนแล้วแต่เป็นทรัพยากรสาธารณะของคนไทยทุกคน จึงเป็นหลักการที่ดีที่จะทำให้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องสวัสดิการสังคมที่ให้รัฐทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์โดยการกระจายประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรของประเทศอย่างเสมอภาค อย่างไรก็ตาม ถ้าเหรียญมี 2 ด้านและดาบมี 2 คม ฉันทใดก็ฉันทนั้น การที่รัฐบาลคงความเป็นเจ้าของอยู่ แม้จะมีการสร้างความมั่นคงในชีวิตทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนในประเทศ แต่ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้ว อีกด้านหนึ่งของเหรียญหรือคมดาบก็คือการเปิดช่องว่างให้นักการเมืองที่เลวทรามแข่งและหาประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจอยู่ตลอดเวลา

ถ้าเราหันจากเรื่องที่เป็นมายาคติมาสู่การประเมินตัววัตถุประสงค์ที่ให้ไว้และประเมินความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์กับการดำเนินการในทางปฏิบัติแล้ว จะเห็นได้ว่าสามารถตั้งคำถามต่อนโยบายการแปรรูปโดยผ่าน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจได้อีกว่าจริง ๆ แล้ว นโยบายนี้มีเป้าหมายเพื่ออะไรและสร้างประโยชน์ให้ใคร คำถามต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายการแปรรูปของพรรคประชาธิปัตย์ในสมัยรัฐบาล ชวน หลีกภัย ครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นผู้ออก พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นั้น คงจะสามารถพิจารณาได้ในหลักการ เพราะรัฐบาลชุดนี้ไม่ได้มีโอกาสนำเอานโยบายการแปรรูปของตนเองไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เพราะในปลายปี พ.ศ. 2543 วาระของรัฐบาลได้หมดลงและพอหลังมีการเลือกตั้งทั่วไปประเทศไทยก็ได้รัฐบาลใหม่ นำโดยพรรคไทยรักไทย อย่างไรก็ตาม ในเชิงหลักการแล้วถ้ารัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์โยงใจเกี่ยวกับการแปรรูปไปสู่การลดภาระทางด้านค่าใช้จ่ายทางการเงินของรัฐ เราก็ยังสามารถตั้งคำถามได้ว่าทำไมไม่ใช้การแปรรูปแบบอื่นนอกเหนือจากการแปรรูปแบบเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นและกระจายหุ้นเข้าไปสู่ตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) นั่นเอง เพราะดังที่ได้เห็นทั้งในกรณีรัฐวิสาหกิจทางด้านประปา (และรวมถึงรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน เช่น กฟผ.) แล้วว่า รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เหล่านี้ก็สามารถลดต้นทุนจากการลงทุนที่ต้องพึ่งรัฐได้ โดยการใช้รูปแบบของการลงทุนร่วม การจัดตั้งบริษัทลูก หรือการให้สัมปทาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการลดภาระทาง

การเงินของรัฐบาลที่มีต่อรัฐวิสาหกิจได้เช่นกัน ดังนั้น วัตถุประสงค์หลักของการแปรรูปของพรรค
ประชาธิปไตยในสมัยนั้นจึงไม่ได้มีเหตุผลที่คิดจะทำให้เกิดการแปรรูปตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจที่ดีที่สุด

ในกรณีของพรรคไทยรักไทยซึ่งมีความชัดเจนว่ามีนโยบายที่ต้องการทำการแปรรูปเพื่อขยายขนาด
ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งถือถือว่าเป็นการทำให้ขนาดเศรษฐกิจของภาคเอกชนและโดยรวม
ของประเทศขยายตัวและเติบโต ซึ่งถือว่าเป็นเหตุผลเชิงเศรษฐกิจซึ่งเป็นนโยบายหลักของพรรคไทยรักไทย
อยู่แล้ว และเนื่องจากพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาลเสียงข้างมาก (Majority government) ซึ่งสามารถทำการ
ตัดสินใจได้เด็ดขาดมากกว่าพรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นรัฐบาลผสม จึงทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถ
ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลายแห่งตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ แม้จะมีแรงต้านทานก็ตาม

แต่คำถามในเชิงนโยบายที่มีต่อวัตถุประสงค์นี้ของพรรคไทยรักไทยก็คือ การเจริญเติบโตทาง
เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นประชาชนทั่วไปได้อะไร กล่าวคือ เมื่อรัฐวิสาหกิจถูกแปลงสภาพเป็นบริษัทและ
นำเข้าไปกระจายหุ้นแล้วคนไทยส่วนใหญ่ได้อะไร การที่ตลาดหลักทรัพย์ขยายตัวและทำให้เศรษฐกิจของ
ประเทศโตขึ้นเพราะมีมูลค่าหุ้นของรัฐวิสาหกิจเข้าไปแล้วคนไทยส่วนใหญ่หลายคนที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง
กับตลาดหลักทรัพย์ (โดยการไม่ได้เล่นหุ้น) ได้อะไร เพราะฉะนั้น วัตถุประสงค์นี้ของพรรคไทยรักไทยก็
ไม่สมเหตุผลสมผลในเชิงนโยบายสาธารณะเช่นกัน เพราะในนโยบายสาธารณะนั้นเรื่องของการกระจาย
(Distribution) เป็นคำถามที่สำคัญมากกว่าการเจริญเติบโต (Growth) เพราะการกระจายคือสิ่งที่สะท้อนถึง
ความเป็นธรรมที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรของประเทศ ถ้าเศรษฐกิจเจริญเติบโตโดยการนำเอารัฐวิสาหกิจซึ่ง
เป็นทรัพย์สินสมบัติของคนที่ชาติเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แล้วทำให้เศรษฐกิจให้เติบโต โดยมีคนเพียงแค่จำนวน
น้อยได้ประโยชน์จากการเติบโตนี้ สิ่งนี้ไม่สมเหตุผลสมผลในการเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี เพราะการเติบโต
นี้ไม่ได้สร้างประโยชน์ให้แก่คนส่วนใหญ่ ถ้าการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในแง่ที่เติบโตขึ้นเพราะ
ตลาดหลักทรัพย์เติบโต การเติบโตนี้ต้องนำไปสู่การกระจายความมั่งคั่งให้คนส่วนใหญ่ (ที่อยู่นอกตลาด
หุ้น) ให้เห็นโดยตรงและอย่างเป็นทางการ

สิ่งที่กล่าวมานี้ คือข้อถกเถียงในหลักการที่สำคัญที่สุดที่แสดงให้เห็นว่าหลักการในการแปรรูปของ
รัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2549 นั้น นอกจากจะไม่มีมาจกความชัดเจนและไม่มีความต่อเนื่องในวัตถุประสงค์
ของการแปรรูประหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลแล้ว หลักการซึ่งเป็นที่มาของวัตถุประสงค์ก็ไม่สมเหตุผลสมผลด้วย
ซึ่งสิ่งที่ได้กล่าวมานี้ ยังไม่รวมถึงปฏิบัติการแปรรูปโดยการกระจายหุ้นแบบทำลายสถิติโลกเหมือนดั่งกรณี
ของ ปตท. ซึ่งทำให้เกิดข้อถกเถียงในวาระซ่อนเร้นของการดำเนินการแปรรูป ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

เพราะท้ายสุดแล้ว การดำเนินการโอนภาระงานสู่เอกชนที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด นอกจากจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ต่อเนื่อง และมีหลักการสนับสนุนที่สมเหตุสมผลแล้ว รัฐบาลต้องทำการแปรรูปร่างอย่างโปร่งใส มิฉะนั้นอาจนำไปสู่การทุจริตได้

5. ปัจจัยที่นำมาสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการแปลงสภาพ

การแปลงสภาพที่เกิดขึ้นมาแล้วในรัฐวิสาหกิจสาขาประปานั้น ล้วนแล้วแต่ยังคงไม่สามารถเดินหน้าต่อไปได้ เนื่องจากมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ อาทิ

5.1 ปัจจัยภายในองค์กร

ปัจจัยข้อนี้เกี่ยวข้องกับความพร้อมขององค์กรในการที่จะแปลงสภาพ ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น ความพร้อมของพนักงาน ความพร้อมของหน่วยงาน ฯลฯ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดทิศทางความสำเร็จเบื้องต้นต่อการแปรรูป

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างการประปานครหลวง เนื่องจากเป็นกิจการที่ได้เคยมีความพยายามที่จะทำการแปลงสภาพ และเคยผ่านกระบวนการแปรสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการดำเนินการในการแปรรูปของการประปานครหลวงก็จะพบว่า มีความพร้อมในด้านขององค์กรระดับหนึ่ง โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจทุกประการ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าความพร้อมภายในองค์กรของการประปานครหลวงจะมีมาก แต่ผลจากปัจจัยภายนอกก็ได้ทำการให้การแปลงสภาพต้องหยุดชะงักลง ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่ได้อธิบายต่อไป

5.2 ปัจจัยการเมืองภายในประเทศ

สำหรับปัจจัยการเมืองภายในประเทศ จะเห็นได้ว่า นโยบายของรัฐมีผลอย่างยิ่งต่อการแปลงสภาพองค์กรของกิจการประปา โดยจะเห็นได้จากตัวอย่างเช่น ในกรณีการแปลงสภาพของการประปานครหลวงนั้น เกิดขึ้นได้จากความต่อเนื่องของนโยบายของรัฐตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ที่ต้องการให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อลดรายจ่ายให้ภาครัฐ และเมื่อมาถึงในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นโยบายการแปรรูปก็ยังคงได้รับการสืบต่อในการดำเนินการจึงทำให้การประปานครหลวงสามารถดำเนินการวางแผนการแปรรูปได้อย่างต่อเนื่องมาตลอด

อย่างไรก็ตาม ผลจากวิกฤติการเมืองในประเทศปี พ.ศ. 2549 ที่เกิดจากความไม่ชอบธรรมในการบริหารบ้านเมืองของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะเมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้การดำเนินการในการแปลงสภาพของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องหยุดชะงักลง ก็ได้ทำให้การแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจที่รอแปรรูปต่อมาต้องหยุดชะงักลงทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของปัจจัยทางการเมืองในการทำให้เกิดเงื่อนไขที่เป็นผลกระทบในเชิงลบต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ⁶²

5.3 ปัจจัยภายนอกประเทศ

สำหรับปัจจัยที่เกิดจากต่างประเทศ ปัจจัยที่เกิดจากต่างประเทศนั้น ไม่ได้มีผลกระทบต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาประเภทในประเทศไทยโดยตรง แต่มีผลกระทบในทางอ้อมในการทำให้เกิดการสร้างเงื่อนไข โดยเฉพาะที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 และ 8 อันทำให้กระแสการแปรรูปได้รับการยอมรับในประเทศไทย

นอกจากนี้ อิทธิพลจากต่างประเทศที่สำคัญอีกประการก็คือ การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ทำให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นต้องยอมรับเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund – IMF) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยหนึ่งในเงื่อนไขเหล่านั้นก็คือการให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งได้กลายมาเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในแทบทุกสมัยภายหลังจากปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โดยรูปธรรมที่ชัดเจนของกระแสการแปรรูปที่เกิดขึ้นดังกล่าวก็คือ การเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นความพยายามในการสร้างความเชื่อมั่นให้ต่างชาติที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือเห็นว่าประเทศไทยก็มีนโยบายที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจของตนเอง ซึ่งได้กลายมาเป็นกฎหมายสำคัญในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงหลัง พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา อันรวมถึงกิจการของการประปานครหลวงด้วย⁶³

⁶² สัมภาษณ์สัมภาษณ์ บุญชู พวงประเสริฐและคณะ อ้างแล้ว

⁶³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2550), 77 – 87.