

## บทที่ 7

### สรุป

การโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) เป็นแนวความคิดที่ได้มีการนำไปปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย ซึ่งนโยบายและการนำนโยบายมาปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องของการโอนภาระงานสู่เอกชนแม้จะการพัฒนามานานแล้ว แต่นโยบายและการนำมาปฏิบัติในเรื่องนี้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมที่สุดในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2540 – 2549 ซึ่งเป็นสมัยของรัฐบาลประชาธิปัตย์ที่นำโดยนายชวน หลีกภัย ครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2540 – 2543) และสมัยของรัฐบาลไทยรักไทยที่นำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ครั้งที่ 1 (2544 – 2547) และครั้งที่ 2 (2548 – การรัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549) โดยความเป็นรูปธรรมนี้เกิดขึ้นเมื่อมีการออกกฎหมาย พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และได้มีการดำเนินการตามกระบวนการในกฎหมายนี้ซึ่งทำให้เกิดการโอนภาระงานสู่เอกชนในแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) หรือแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นและนำหุ้นไปกระจายสู่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งก็คือในความหมายที่เราเรียกกันว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั่นเอง โดยในการดำเนินการตามกระบวนการในกฎหมายนี้จะมีขั้นตอนหลัก 2 ขั้นตอนคือ การทำให้เป็นบริษัทหรือการแปลงสภาพให้เป็นบริษัท (Corporatization) เพื่อทำให้เกิดความเตรียมพร้อมในการบริหารงานในแบบเอกชน และขั้นตอนการแปรรูปโดยการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งการโอนภาระงานสู่เอกชนตามรูปแบบของ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจนี้ จะเป็นสิ่งที่การศึกษานี้ให้ความสำคัญเป็นหลัก

ทั้งนี้ สิ่งที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ได้ทำคือการออกนโยบายโดยมีกฎหมายรองรับ ซึ่งรัฐบาลไทยรักไทยก็รับชื่อนโยบายนี้ต่อ (ไม่ว่าจะมีเหตุผลหรือวัตถุประสงค์เดียวกันหรือไม่) และนำเอานโยบายมาปฏิบัติโดยทำให้เกิดการดำเนินการตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการแค่ตามขั้นตอนการทำให้เป็นบริษัท เช่น กรณีของบริษัทไปรษณีย์ไทย บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เป็นต้น หรือในขั้นตอนของแปรรูปโดยการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ เช่น บริษัท ปตท. (จำกัด) มหาชน บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น และยังรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ได้มีการเตรียมการที่จะแปลงสภาพและแปรรูป เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และการ

ประปานครหลวง เป็นต้น แต่การแปรรูปก็ต้องหยุดไปเนื่องจากคำสั่งของศาลปกครองที่ระงับการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ทั้งในการริเริ่มนโยบายและนำเอานโยบายแปรรูปมาปฏิบัติ นั้น ได้ทำให้เกิดข้อถกเถียงและความขัดแย้งในสังคมไทยอย่างมากมายถึงข้อดีและข้อเสียทั้งในระดับนโยบายเองและในระดับของการนำมาปฏิบัติว่าจะ เป็นไปตามหลักการที่ได้ให้ไว้หรือไม่ ดังนั้น การประเมินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2549 จึงเป็นเรื่องสำคัญมากอีกเรื่องหนึ่งในการประเมินนโยบายของรัฐในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งจะมีคำถามหลักขอการศึกษาในเชิงประเมินทางด้านนโยบายและความสอดคล้องของหลักการและวัตถุประสงค์ในนโยบาย และการนำมาปฏิบัติ และรวมถึงการวิเคราะห์ประเมินสรุปได้ดังนี้

1 โจทย์คำถามในแง่ของการริเริ่มนโยบาย (Policy initiation) เกี่ยวกับการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจว่ามี เหตุผลมาจากอะไรและก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะหรือไม่และเพียงไร กล่าวคือ อะไรเป็นสาเหตุและ วัตถุประสงค์ที่ทำให้รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลพรรคไทยรักไทยสมัยแรกริเริ่มและนำนโยบาย สาธารณะเกี่ยวกับการโอนภาระงานสู่เอกชนในเรื่องการทำให้เป็นบริษัทและการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจโดย ผ่านการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุที่เกิดจากภายนอก ประเทศ หรือสาเหตุที่มาจากภายในประเทศ และรวมถึงความสัมพันธ์ของสาเหตุทั้งภายในและภายนอก และที่สำคัญคือสาเหตุต่าง ๆ ที่รัฐบาลอ้างอิงขึ้นมาเพื่อใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นสมเหตุสมผลหรือไม่ และเกิด ประโยชน์ต่อสาธารณะจริงหรือไม่ เพียงไร

ซึ่งเราในโจทย์นี้เราสามารถให้คำตอบในเชิงประเมินนโยบายได้ว่ามีทั้งปัจจัยภายในและภายนอกที่ทำให้ รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายการโอนภาระงานสู่เอกชนในแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ โดยผ่าน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (ซึ่งมีทั้งขั้นตอนในการแปลงสภาพให้เป็นบริษัทและขั้นตอนการกระจายหุ้น เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์หรือการแปรรูป) ซึ่งปัจจัยภายนอกได้แก่แรงกดดันและอิทธิพลจากพวกเสรีนิยมใหม่ (Neoliberals) ผ่านสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลกต่าง ๆ โดยเป็นการมีอิทธิพลในการหล่อหลอมความคิดใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยผ่านการโอนผ่านทางนโยบาย และมีปัจจัยในเรื่องวิกฤตการณ์ เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องขอความช่วยเหลือและทำตามเงื่อนไข (Conditionality) ทางด้าน

นโยบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นตัวเร่งทำให้ตกผลึก และมีผลออกมาเป็น พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลแต่ละรัฐบาล (รวมถึงรัฐบาลก่อนที่จะมี พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ) ก็มีวาระ (Agenda) ของตนเองในเรื่องของการแปรรูปอยู่ แต่วัตถุประสงค์หลักของการแปรรูปในรัฐบาลชวน หลีกภัย ครั้งที่ 2 คือการลดภาระทางการเงินของรัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจซึ่งมีจำนวนมาก แต่วัตถุประสงค์ที่มีในตอนกำหนดนโยบายนี้ได้ถูกเปลี่ยนไปเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลไทยรักไทย เพราะวาระทางการเมืองของรัฐบาลไทยรักไทยคือการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น วัตถุประสงค์หลักของนโยบายการแปรรูปของรัฐบาลไทยรักไทยจึงเป็นการแปรรูปเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์เพื่อทำให้มูลค่าทุนของตลาดหลักทรัพย์ (Market capitalization) มีการขยายตัวขึ้น ซึ่งก็จะไปเป็นผลในการสร้างแรงผลักดันให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลแต่ละรัฐบาลก็มีวาระของตนเองซึ่งเป็นปัจจัยภายใน และเมื่อประกอบกับปัจจัยภายนอกแล้ว นโยบายการแปรรูปจึงมีความชัดเจนทั้งในด้านของตัวนโยบายเองโดยมี พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจรองรับ และมีการนำไปทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเกิดการทำให้เป็นบริษัทและการกระจายหุ้นสู่ตลาดหลักทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมา

แต่เหตุผลและวัตถุประสงค์ของทั้งสองรัฐบาลยังเป็นที่ถกเถียงกันได้ว่าสมเหตุสมผลหรือไม่ เพราะในด้านของรัฐบาลประชาธิปัตย์แล้วยังมีทางเลือกแบบอื่นในการโอนภาระงานสู่เอกชนซึ่งอาจจะไม่จำเป็นต้องเป็นการแปรรูปแบบ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจก็ได้ ส่วนในด้านของรัฐบาลไทยรักไทย จะเป็นสร้างปัญหาในเชิงนโยบายเพิ่มขึ้นไปอีกว่าวัตถุประสงค์ของการแปรรูปในด้านสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น ไม่ได้คำนึงถึงเรื่องของการกระจาย (Distribution) ให้คนส่วนใหญ่ในประเทศ เพราะอาจมีคนไม่กี่คนที่มีธุรกรรมในตลาดหลักทรัพย์ได้ประโยชน์ และถ้าการแปรรูปของรัฐบาลไม่มีความโปร่งใญ่ก็จะมีผลทำให้ไปเกี่ยวพันกับเรื่องของการทุจริต โดยเฉพาะในแง่ของการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดจากการขัดกันของผลประโยชน์ของคนในรัฐบาลกับของประชาชน (Conflict of interest) ดังนั้น ในด้านนโยบายแล้ว นโยบายการแปรรูปที่ได้รับการนำไปปฏิบัติในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2549 ไม่ได้สร้างผลประโยชน์ให้คนส่วนมาก

2 โจทย์คำถามในแง่ของการใช้เครื่องมือทางนโยบาย (Policy instrument) อันน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งก็คือคำ เเม่เกี่ยวกับการใช้รูปแบบของการโอนภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบของการทำให้รัฐวิสาหกิจ



เป็นบริษัท (Corporatization) ก่อนแล้วจึงแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายให้กลายเป็นทุนในตลาดหุ้นหรือการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นรูปแบบที่ทำให้เกิดแรงกดดันจากกลุ่มต่าง ๆ ทางสังคมมากขึ้น มีความจำเป็นหรือไม่ที่ต้องมีการแปรรูปโดยการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจสู่ตลาดหลักทรัพย์เพื่อให้เกิดการถือครองหุ้นจำนวนมากของกลุ่มทุนเอกชนทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบนี้มีข้อดี-ด้อยอย่างไร เมื่อเทียบกับรูปแบบอื่น

โจทย์คำถามในข้อนี้เกี่ยวข้องกับข้อแรกและคำตอบก็เกี่ยวข้องกับบางส่วนของข้อแรกด้วย โดยคำตอบก็คือการโอนภาระงานให้เอกชน (Privatization) มีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Joint public-private ventures) โดยการจัดตั้งบริษัทลูก การทำสัญญาจ้างเหมาบริการ (Contracting out) และการให้สัมปทานซึ่งแต่ละแบบอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยลงไปเช่น รูปแบบ BOT (Build Operate Transfer) ที่ให้เอกชนมารับสัมปทานดำเนินงานจนสำเร็จ เมื่อหมดสัญญาแล้วจึงโอนคืนให้กับรัฐ รูปแบบ BOO (Build Owned Operate) ที่เอกชนลงทุนดำเนินการและเป็นเจ้าของ โดยมีรัฐรับซื้อผลผลิตโดยเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่การปรับปรุงประสิทธิภาพภายในหน่วยงานให้ดีขึ้น และรัฐบาลก็ได้เปิดช่องทางให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้มีการดำเนินการตามความเหมาะสมไปแล้ว

ดังนั้น ในส่วนของรัฐบาลประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่าการออก พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ไม่ใช่คำตอบเพียงคำตอบเดียวของการลดภาระทางการเงินของรัฐบาล การดำเนินการ โอนภาระงานสู่เอกชนในแบบอื่น ๆ ก็สามารถลดภาระทางการเงินของรัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจได้ แต่ถ้าวรัฐบาลมีเหตุผลประกอบว่าการแปรรูปนี้จะทำให้รัฐวิสาหกิจมีการบริหารงานที่คล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็จะประสบปัญหาต่อไปอีกว่า การแปรรูปในประเทศผ่านที่ผ่าน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ไม่ได้มีการกระจายหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 จึงมีผลทำให้รัฐบาลและนักการเมืองในรัฐบาล โดยผ่านกระทรวงเจ้าสังกัดยังมีผลในการควบคุมและแทรกแซงรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุดของรัฐวิสาหกิจ (ไม่ว่าผ่านการแปรรูปหรือไม่) ดังนั้น ในด้านโครงสร้างแล้ว ความคล่องตัวในการบริหารงานและการสร้างประสิทธิภาพจึงไม่ใช่คำตอบของการแปรรูปในประเทศไทยอีก แต่ถ้าวรัฐวิสาหกิจใดมีผู้นำองค์กรที่ดีและสามารถปรับปรุงการบริหารงานภายในเพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานได้ดีขึ้น ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งก็จะนำมาสู่คำถามอีกว่า ถ้าทำการปรับปรุงการบริหารงานภายในให้มีประสิทธิภาพได้แล้วจะต้องทำการแปรรูปทำไม

จริง ๆ แล้วและดังที่ได้นำเสนอไปแล้วว่า ขั้นตอนการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization) ใน พ.ร.บ. ทูกรัฐวิสาหกิจ เพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจเกิดการเตรียมตัวในการบริหารงานที่เป็นแบบเอกชนนั้น แม้จะยังไม่ได้เป็นเรื่องของการแปรรูป เพราะเป็นเรื่องของการปรับการบริหารงานซึ่งไม่เกี่ยวกับประเด็นเรื่องความเป็นเจ้าของ แต่การทำให้เป็นบริษัท แต่ก็ทำให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้มีการปรับปรุงให้หน่วยงานของตนเองมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือในกรณีของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ก็ตาม ที่มีเป้าหมายชัดเจนว่าจะยังไม่มีมีการกระจายหุ้น ก็สามารถทำให้หน่วยงานของตนเองมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้

ยิ่งไปกว่านั้น ตามหลักแล้ว การจะสร้างประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นได้ต้องมีการแข่งขัน แต่รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปผ่าน พ.ร.บ. ทูแทนทั้งหมดเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly) ซึ่งแม้จะแปรรูปไปแล้วก็ไม่ได้ทำให้เกิดการแข่งขันในตามกลไกตลาด อันจะนำไปสู่การมีแรงกดดันในการสร้างประสิทธิภาพให้กับหน่วยงานได้ ดังนั้น การแปรรูปหรือการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจให้เข้าตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture) จึงไม่ใช่เครื่องมือทางนโยบายที่จำเป็นนัก เพราะสามารถใช้เครื่องมือแบบอื่นหรือการโอนภาระงานสู่เอกชนแบบอื่น ๆ ได้โดยทำให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่พรรคประชาธิปัตย์ต้องการได้

ส่วนกรณีของพรรคไทยรักไทยที่ต้องการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการขยายตัวของตลาดหุ้นนั้น มีความชัดเจนมากว่าต้องอาศัย การแปรรูปตามแบบของ พ.ร.บ. ทูกรัฐวิสาหกิจ (แม้ว่ารัฐบาลไทยรักไทยจะไม่ได้เป็นผู้ออก พ.ร.บ. นี้) อย่างไรก็ตาม ปัญหาของพรรคไทยรักไทยไม่ใช่ปัญหาเรื่องวัตถุประสงค์และการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ แต่เป็นปัญหาในตัววัตถุประสงค์เองว่าสามารถสร้างการกระจายประโยชน์ให้ประชาชนได้มากน้อยเพียงไร ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อแรก

3 โจทย์คำถามในแง่ของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) ว่ามีกระบวนการดำเนินการอย่างไร มีประสิทธิภาพและโปร่งใสหรือไม่ และที่สำคัญคือสอดคล้องกับหลักการและเหตุผลที่ให้ไว้หรือไม่ จะเห็นได้ว่า คำถามในข้อนี้เป็นคำถามที่เนื่องลงมาเพราะ นอกจากจะมีการตั้งคำถามถึงการมีเหตุผลที่ดีหรือไม่ในการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจตามข้อแรกและมีทางเลือกในรูปแบบอื่นหรือไม่ตามข้อที่สองแล้ว ก็มีคำถามตามมาด้วยว่า ในการดำเนินการแปรรูปได้มีการจัดทำอย่างมีธรรมาภิบาลหรือไม่ กล่าวคือในทางปฏิบัติรัฐบาลอาจจะทำการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจอย่างไม่มีความโปร่งใสหรือมีการทุจริตเข้ามาเกี่ยวข้องก็ได้ ดังนั้น

จึงต้องมีการตั้งคำถามในระดับกระบวนการของการแปรรูปด้วยว่ามีความ โดยทำการประเมินด้วยว่ามีความ โปร่งใสหรือไม่

คำตอบสำหรับโจทย์ในข้อนี้จะเกี่ยวข้องกับรัฐบาลไทยรักไทยเท่านั้น เพราะรัฐบาลประชาธิปไตยไม่ได้ มีโอกาสได้ดำเนินการแปรรูปในทางปฏิบัติเนื่องจากหมดวาระไปก่อน และดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อที่ 1 ว่า นอกจากรัฐบาลไทยรักไทยจะเป็นสร้างปัญหาในเชิงนโยบายเกี่ยวกับเรื่องของการกระจาย (Distribution) ให้คน ส่วนใหญ่ในประเทศได้ประโยชน์จากการแปรรูปแล้ว ยังเกี่ยวพันไปถึงปัญหาของการดำเนินการแปรรูปที่ไม่มีความ โปร่งใสด้วย จุดสำคัญที่สุดจุดหนึ่งสำหรับการแปรรูปคือ ถ้าต้องการให้เกิดการแปรรูปแบบมี ประสิทธิภาพและประชาชนได้ประโยชน์มากที่สุด ต้องมีการแปรรูปอย่าง โปร่งใส ตัวอย่างปัญหาในประเทศ อาร์เจนตินาซึ่งได้นำเสนอไว้ในบทต้น ๆ ที่มีการแปรรูปในลักษณะขายชาติจนมีผลส่วนหนึ่งที่ทำให้ประเทศ ต้องแทบจะล่มสลายก็เป็นตัวอย่างที่ดี ส่วนในประเทศไทย กรณีการแปรรูป ปตท. เป็นกรณีที่ได้รับการกล่าว ขานกันมากเรื่องความ โปร่งใส เพราะมีเพียงคนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่สามารถเป็นเจ้าของหุ้น ปตท. ได้ตอนที่มีการ กระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ และดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วว่า กรณี ปตท. นำมาสู่คำถามเรื่องความ โปร่งใสใน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยว่ามีแค่ไหน เพราะดูเหมือนว่าการดำเนินการตามกระบวนการแปรรูปนี้มีเพียงแค่นไม่กี่ คนที่ได้รับผลประโยชน์ ซึ่งก็ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วอีกเช่นกันว่าจะมีผลทำให้ไปเกี่ยวข้องกับเรื่องของการทุจริต โดยเฉพาะในแง่ของการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดจากการขัดกันของผลประโยชน์ของคนในรัฐบาลกับของ ประชาชนหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) นั่นเอง ซึ่งท้ายสุดแล้ว เมื่อรัฐบาลไทยรักไทย พยายามผลักดันให้ กฟผ. มีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำสั่งระงับ โดย เหตุผลหนึ่งของการระงับเป็นเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน

4 โจทย์คำถามในแง่ของการประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) หลังจากที่ได้มีการแปรรูป ซึ่งจะมีการ ศึกษาว่าเมื่อมีการทำให้เป็นบริษัทและแปรรูปหรือขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจแล้วทำให้เกิดผลอย่างไรต่อ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ และเมื่อมีการแปรรูปแล้วเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ อันนำไปสู่คำตอบ ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีเพื่อใครหรือใครได้รับผลประโยชน์ เมื่อใด และอย่างไร (Who gets what when and how) ซึ่งเป็นการนำเอาคำถามทางการเมืองเข้ามาสู่เรื่องของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่าผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียกลุ่มใดได้ประโยชน์จากนโยบายนี้ ซึ่งคำถามนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ระดับคือ

4.1 โจทย์คำถามที่เกี่ยวกับองค์การและผลโดยตรงต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ/ผู้บริหารบริษัทของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการทำให้เป็นบริษัท/ผู้บริหารบริษัทที่ได้รับการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ พนักงาน/ลูกจ้าง นักลงทุน ลูกค้าหรือผู้รับบริการ และประชาชนทั่วไป

เนื่องจากการศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงนโยบายที่ไม่ได้ลงรายละเอียดไปทุกเรื่องของการแปรรูปที่ส่งผลกระทบต่อคนในบริษัทมากนัก ดังนั้น การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ในภาพรวมที่เน้นถึงประโยชน์สาธารณะมากกว่า ซึ่งก็จะเกี่ยวข้องกับที่ได้เสนอไปแล้วว่าประชาชนส่วนใหญ่จะได้ประโยชน์จากการแปรรูป โดยเฉพาะในส่วนที่มีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์น้อยมากคนกลุ่มอื่น ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดน่าจะเป็นผู้ที่ทำธุรกรรมในตลาดหลักทรัพย์รายใหญ่ที่ได้รับหุ้น ในราคาต่ำเมื่อมีการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนในครั้งแรก (Initial public offering – IPO) และเมื่อหุ้นมีการขึ้นราคาอย่างมหาศาลดังกรณีของ ปตท. ในด้านของพนักงานบริษัท โดยหลักแล้ว ผู้บริหารระดับสูงมักจะเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์มากกว่าไม่ว่าจะมีการแปรรูปหรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อมีการแปรรูปแล้วช่องว่างระหว่างรายได้ของพนักงานที่เป็นผู้บริหารกับในระดับล่าง ๆ ลงมามากจะขยายตัวขึ้น ซึ่งในกรณีนี้ต้องมีการศึกษาในเชิงลึกต่อไป แต่จุดที่เห็นได้ชัดมากที่สุดคือเมื่อมีการทำให้เป็นบริษัทแล้ว ไม่ว่าจะเป็นในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทจำกัด (มหาชน) บทบาทของสหภาพจะถูกทำให้เปลี่ยนไป เพราะแม้รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปจะยังคงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อยู่ เพราะไม่มีรัฐวิสาหกิจใดที่แปรรูปตามกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจเกินกว่าร้อยละ 50 แต่ในด้านของการบริหารจัดการได้ถูกทำให้เปลี่ยนไปในแบบของภาคเอกชน

ซึ่งจุดนี้มาเกี่ยวข้องกับการที่ประชาชนชนทั่วไปในฐานะของลูกค้า/ผู้รับบริการได้รับบริการที่ดีขึ้นหรือไม่ ไม่ว่าจะป็นรัฐวิสาหกิจใดก็ตามที่ได้ผ่านการปรับปรุงการบริหารงานภายในและนำเรื่องการประเมินโดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนมาใช้ก็มีส่วนทำให้ประชาชนได้รับบริการดีขึ้น แต่รัฐวิสาหกิจที่ผ่านขั้นตอนการทำให้เป็นบริษัทจะมีข้อได้เปรียบในแง่มีวิถีคิด (Mindset) ที่ตระหนักถึงประสิทธิภาพในการทำงานแบบเอกชนมากกว่า แต่ในส่วนนี้ก็เป็นคนละขั้นตอนกับการแปรรูปซึ่งเป็นเรื่องของการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ (ซึ่งในกรณีแปรรูปของไทยก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของจริง) ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงมายาคติว่าการแปรรูปจะทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

ส่วนในเรื่องราคาค่าบริการสำหรับบริการที่สำคัญ ๆ ต่อการใช้ชีวิตของประชาชนนั้น ยังพิสูจน์ได้ลำบากเพราะรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคจริง ๆ เช่น ไฟฟ้าและประปา ยังไม่ได้รับการแปรรูป ทำให้ประเด็นเรื่องราคาที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงยังไม่ชัดเจน ส่วนกรณีของ ปตท. ถ้าพิจารณาในส่วนของบริษัทที่เป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติและใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเช่นในเรื่องราคาก๊าซแล้ว จะเห็นว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลง เพราะคงที่ได้เสนอไว้แล้วอีกเช่นกันว่า ถึงแม้จะมีการแปรรูป (หรือไม่แปรรูปก็ตาม) แต่รัฐบาลยังคงเข้ามาควบคุมราคาค่าของบริการรัฐวิสาหกิจอยู่ โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคสำคัญ ๆ เช่น ก๊าซ ค่าไฟ และค่าก๊าซ เพราะรัฐบาลต้องการรักษาฐานเสียงส่วนใหญ่ของตนเองไว้โดยการไม่ไปกระทบต่อสิ่งเหล่านี้ที่ประชาชนทั่วประเทศต้องใช้ เรื่องเหล่านี้คือการแสดงให้เห็นถึงความเป็นประชานิยมตลอดกาลของทุกรัฐบาล ซึ่งก็เป็นอีกกรณีหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นมายาคติในเรื่องการแปรรูปในประเทศไทยว่าเมื่อมีการแปรรูปแล้วราคาของค่าบริการจะต้องขึ้น

ในด้านของการมีบรรษัทภิบาล (Corporate governance) นั้น จากการศึกษาพบว่ารัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปโดยกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์จะมีเรื่องการกำกับดูแลในเรื่องบรรษัทภิบาลที่ดีกว่า โดยเฉพาะในเรื่องการเปิดเผยข้อมูล เนื่องจากเป็นข้อบังคับของตลาดหลักทรัพย์ ในขณะที่เดียวกันการจัดโครงสร้างของบริษัทซึ่งเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) จะมีโครงสร้างในการกำกับดูแลที่มีมาตรฐานมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการบริหารและผู้บริหาร การมีกรรมการตรวจสอบซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลสำนักตรวจสอบภายใน ทั้งนี้ เพราะแม้รัฐบาลจะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่เกินกว่าร้อยละ 50 แต่ตามหลักการของตลาดหลักทรัพย์แล้ว ต้องมีการปกป้องสิทธิของผู้ถือหุ้นรายย่อยด้วย และโดยโครงสร้างแล้วกรรมการบริหารคือตัวแทนของผู้ถือหุ้นทั้งหมดรวมถึงผู้ถือหุ้นรายย่อยด้วย ในด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท (Corporate social responsibility – CSR) ซึ่งมีขอบเขตความรับผิดชอบต่อที่ขยายวงจากผู้ถือหุ้น (Shareholders) ไปรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) นั้น ถ้าเป็น CSR แบบแท้ที่ไม่ใช่เรื่องของการบริจาคแล้วสร้างภาพในการประชาสัมพันธ์แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจเดิมจะมี CSR ที่ดีกว่า ทั้งนี้ เพราะโดยแก่นแท้และความเป็นมาแล้ว รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจของรับมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพื่อประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม แต่รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปให้เข้าตลาดหลักทรัพย์นั้น มีสัดส่วนของการคิดเพื่อทำกำไรเพื่อผู้ถือหุ้นเข้ามาผสมอยู่มาก



4.2 เป็น โจทย์ที่เกี่ยวกับผลในวงกว้างทางการเมืองเพราะรัฐวิสาหกิจเป็นขุนทองของผู้มีอำนาจทางการเมืองมาตลอด ไม่ว่าอำนาจการเมืองจะตกอยู่กับมือของอำมาตย์ข้าราชการ ในยุคอำมาตยาธิปไตยหรือนักธุรกิจการเมืองในรูปแบบของทุนสามานย์ต่าง ๆ ที่ฝังตัวอยู่ในพรรคการเมือง ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าตั้งคำถามตามมาอีกเช่นกันว่า เมื่อมีการโอนภาระงานสู่เอกชนโดยการแปรรูปแบบขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจแล้ว จะมีการตัดวงผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูปจากผู้บริหารรัฐวิสาหกิจหรือมีการแทรกแซงจากอำนาจการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของนักธุรกิจการเมืองหรือไม่และอย่างไร และท้ายสุดแล้ว เมื่อมีการดำเนินการแปรรูปตามนโยบายรัฐบาลแล้ว ประชาชนได้ประโยชน์จากนโยบายหรือไม่

ถ้าเหรียญมี 2 ด้านและด้ามมี 2 คม เราก็จะเห็นได้ว่าอำนาจการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงรัฐวิสาหกิจมีทั้งด้านบวกและด้านลบ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วอีกเช่นกันว่า การที่รัฐบาลใช้อำนาจรัฐในการควบคุมราคาค่าบริการของรัฐวิสาหกิจ (แม้จะเป็นแบบประชานิยม) ได้สร้างความมั่นคงให้กับชีวิตทางด้านเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวกับเรื่องปากท้องของคนในประเทศ ทำให้ไม่ต้องไปขึ้นอยู่กับความแปรปรวนของกลไกตลาด (โลก) มากนัก อย่างไรก็ตาม ดาบอีกคมหนึ่งของการแทรกแซงจากอำนาจการเมืองคือ การทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความเป็นอิสระและไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน ยิ่งไปกว่า ทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจเพื่อทำให้กลายเป็นประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองที่เลว

ปัจจัยการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดทิศทางการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปหรือไม่ (เพราะแม้มีการแปรรูปแล้วก็ยังเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่) ซึ่งการเข้าไปมีบทบาทของปัจจัยทางการเมืองต่อรัฐวิสาหกิจนั้นมีอยู่หลายลักษณะ แต่ลักษณะที่ค่อนข้างชัดเจนและมีผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจอย่างมาก ก็คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการหรือบอร์ดบริหาร ที่จะมีการแต่งตั้งมาจากกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจถือเป็นช่องทางที่สำคัญที่จะทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถมีบทบาทในการบริหารรัฐวิสาหกิจได้โดยตรง เนื่องจากในการแต่งตั้งตัวคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐมนตรีของกระทรวงต้นสังกัดเองก็จะมาจากฝ่ายการเมือง ในการแต่งตั้งจึงเป็นไปได้ยากที่จะไม่มีการกำหนดตัวบุคคลที่เป็นพรรคพวกของตนเองหรือบุคคลที่สนับสนุนหรืออยู่ฝ่ายรัฐบาลเข้าไปดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ และเมื่อบุคคลเหล่านี้ที่มาจากฝ่ายการเมืองได้เข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็มักจะบริหารงานหรือแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ เช่น ผู้ว่าการของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจเป็นไปเพื่อ

ผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองที่ตนสนับสนุน สภาพเช่นนี้จึงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจอย่างมากและเป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุด ซึ่งส่งผลให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะมีการแปรรูปหรือไม่ก็ตาม มีการดำเนินการเพื่อสนองต่อผลประโยชน์ของอำนาจทางการเมืองมากกว่าของสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม การคงอำนาจของรัฐในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องที่สำคัญ โดยเฉพาะเมื่อมีการแปรรูปแล้ว เพราะโดยหลักการแล้ว ปัจจัยในการแปรรูปเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุดต้องการสร้างให้เกิดการแข่งขันแต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการกำกับดูแลจากรัฐด้วย ซึ่งโจทย์สำคัญสำหรับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของไทยในปัจจุบันคือจะมีการกำกับดูแลโดยรัฐอย่างเหมาะสมอย่างไร ซึ่งจากการศึกษาพบว่าเราสามารถแบ่งรัฐได้เป็นรัฐบาลซึ่งเป็นส่วนการเมืองและส่วนราชการซึ่งเป็นส่วนการบริหารงานรัฐกิจ แต่ก็ยังมีรูปแบบขององค์การอิสระซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐด้วย ดังนั้น ในเชิงโครงสร้าง จึงควรที่จะมีการแปรรูปอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล (และราชการบางส่วน) ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมาให้องค์การอิสระหรืออย่างน้อยองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลได้ทำหน้าที่กำกับดูแลแทน



