

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ในอดีตรัฐบาลได้จัดตั้งองค์กร เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” ขึ้นมาเพื่อให้บริการสาธารณูปโภคที่สำคัญมากต่อชีวิตความเป็นอยู่ และการทำมาหากินของประชาชน ตัวอย่างที่สำคัญได้แก่ ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ไปรษณีย์โทรเลข ถนนทางด่วน ท่าเรือ สนามบิน รถเมล์ และรถไฟ เป็นต้น เป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้มีส่วนทำให้เศรษฐกิจและสังคมก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว หลายแห่งสามารถทำกำไรส่งให้รัฐเป็นจำนวนมาก และมีจำนวนไม่น้อยที่สามารถสร้างงานและเป็นแหล่งผลิตพนักงานที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะการทำงานอย่างดี (สำนัก รัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์. การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ, 2543 : 1)

แต่ทว่าในปัจจุบันกลไกตลาดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สูงขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันที่มากขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ จนทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งประสบภาวะขาดทุนต่อเนื่อง หรือจำเป็นต้องปรับรูปแบบการทำงานของคนที่ด้านคุณภาพและราคาเพื่อรองรับการแข่งขันที่ทวีความรุนแรง

รัฐบาลจึงมีแนวความคิดที่จะปฏิรูปและแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการโดยมีค่าบริการที่เหมาะสม และลดภาระทางการเงินของภาครัฐ ให้รัฐวิสาหกิจมีเงินลงทุนเพียงพอสำหรับโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ และในขณะเดียวกันตอบสนองวัตถุประสงค์การให้บริการทางสังคมและสร้างงานที่ดีขึ้น(รัฐบาลไทย. แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ, 2541)

ในทางกลับกันมีบางภาคส่วนของสังคมตั้งคำถามว่า การปฏิรูปหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ การขายสมบัติของชาติหรือไม่ หรือการกลายเป็นบริษัทซึ่งจำเป็นต้องแสวงหากำไรให้กับผู้ถือหุ้น อันเป็นเป้าหมายสูงสุดของหน่วยงานเอกชน จะทำให้ราคาของสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจสูงขึ้น โดยที่ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ยังไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจน ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ให้ความ

สนใจที่จะทำการศึกษาถึงโมเดลในการตัดสินใจว่ารัฐวิสาหกิจต่างๆ เหล่านั้นควรปฏิรูปในระดับใด รวมทั้งในรูปแบบใด นอกจากนั้นยังทำการศึกษาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจอีกด้วย

ด้านหนึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจให้สามารถอยู่รอดและแข่งขันได้ รวมทั้งลดภาระทางการเงินของภาครัฐ นอกจากนั้นยังจะต้องพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เติบโตและมีความเข้มแข็ง แต่หากทำการปฏิรูปในลักษณะที่ขัดแย้งกับกลไกตลาดจะทำให้ตลาดมีความอ่อนแอลง เช่น หากทำการแปรรูปแล้วกระทบต่อราคาของสินค้าหรือบริการ จะทำให้ต้นทุนในการใช้ชีวิต (Living Cost) ของประชาชนสูงขึ้น อันจะเป็นสิ่งที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสถานะของตลาดเอง

ในอีกด้านหนึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 87 ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในการส่งเสริมให้เกิดการค้าเสรีตามกลไกตลาด โดยที่รัฐจะต้องไม่แข่งขันกับเอกชน แต่ในมาตรา 78 รัฐก็มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้สาธารณูปโภคและสาธารณูปการเกิดความเท่าเทียม และทั่วถึงทั่วประเทศ อีกทั้งยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เฉพาะในแต่ละอุตสาหกรรมอีกด้วย เช่น มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสื่อสารและโทรคมนาคมของประเทศ เป็นต้น

จากปัจจัยต่างๆ ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงรูปแบบของการปฏิรูปว่า ควรทำการปฏิรูปในระดับไหน และแบบใด รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตอีกด้วย ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาโมเดลการตัดสินใจดังกล่าว โดยใช้ข้อกำหนดต่างๆ ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานในการสร้างโมเดล

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ
- 1.2.2 เพื่อศึกษาถึงโมเดลในการตัดสินใจเลือกปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในระดับต่างๆ
- 1.2.3 เพื่อศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่างๆ ทั้งในเชิงบวกและลบ
- 1.2.4 เพื่อศึกษาผลประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับ
- 1.2.5 เพื่อเสนอต่อรัฐบาลสำหรับใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นบรรทัดฐาน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

- 1.3.1 การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) และวิจัยภาคสนาม (Field-work Research)
- 1.3.2 การวิจัยภาคสนามมุ่งศึกษาแนวคิด วิธีการ และปัญหาต่างๆ ในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ
- 1.3.3 การวิจัยภาคสนามมุ่งเก็บข้อมูลเพื่อนำไปประมวลผลสำหรับการตัดสินใจเลือกกว่าควรปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบใด
- 1.3.4 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาเป็นกลุ่มที่มีความรู้พื้นฐานเกี่ยวข้องหรือสนใจเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
- 1.3.5 การวิจัยนี้จะทำการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ โดยศึกษาตัวอย่างที่เกิดขึ้นในต่างประเทศเป็นข้อเปรียบเทียบทั้งในเชิงบวกและลบ

1.4 นิยามศัพท์

บริษัทจำกัด หมายถึง นิติบุคคลที่บุคคลหลายคนร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจการค้า และจดทะเบียนตามกฎหมาย (พจนานุกรม ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530: 295) บริษัทมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่มีการกระจายหุ้นให้บุคคลหลายคนร่วมกันเป็นเจ้าของ โดยมีการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

ปฏิรูป หมายถึง การปรับปรุงให้สมควร (พจนานุกรม ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530: 315) ประชากร หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีความรู้พื้นฐานเกี่ยวข้องหรือสนใจเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แปรรูป หมายถึง การเปลี่ยนสัดส่วนการถือครองหุ้นของภาครัฐในองค์กรเอกชนที่เดิมเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจภายหลังจากการแปลงสภาพ

แปลงสภาพ หมายถึง การเปลี่ยนสถานะขององค์กรรัฐวิสาหกิจให้กลายเป็นองค์กรเอกชน รัฐวิสาหกิจ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นข้างมาก (พจนานุกรม ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530: 447)

“รัฐวิสาหกิจ” (พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ, 2518) หมายถึง

- (1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็น

เจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

- (2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ
- (3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม “รัฐวิสาหกิจ” (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ, 2502) หมายถึง

- (1) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

“กรรมการ” หมายถึง กรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจและให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการและรองประธานกรรมการด้วย

“พนักงาน” หมายถึง พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษาคณะกรรมการที่ปรึกษา รัฐวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจด้วย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ
- 1.5.2 ทำให้ทราบถึงโมเดลในการตัดสินใจเลือกปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในระดับต่างๆ
- 1.5.3 ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่างๆ ทั้งในเชิงบวกและลบ
- 1.5.4 ใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับรัฐบาลในการพิจารณาแปรรูปวิสาหกิจ โดยมีผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นเกณฑ์