

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย

5.1 สรุปผล

จากงานวิจัยครั้งนี้ประกอบกับการศึกษาข้อมูลต่างๆ พบว่าสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และองค์ประกอบการแปรรูปที่ควรกระทำได้ ดังนี้

กลุ่มพลังงาน

สืบเนื่องมาจากกลุ่มสาธารณูปโภคนี้ มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิต และยังเป็นต้นทุนสำคัญต่อการดำรงชีพของประชาชน และยังมีข้อด้อยที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของรัฐวิสาหกิจทั้งประเทศ จึงเป็นเรื่องที่สำคัญต้องพิจารณาให้รอบคอบจากภาพรวมของการใช้พลังงานและการบริการเข้าด้วยกัน อีกทั้งยังต้องพิจารณาความสามารถในการลดภาระของรัฐบาลจากสถานะการลงทุนที่มีมูลค่าสูงของสาธารณูปโภคประเภทนี้ได้

ด้านไฟฟ้า

การแปรรูปเพื่อแข่งขันกับเอกชนควรดำเนินการในช่วงของขบวนการต้นน้ำ คือ “การผลิต” โดยผู้กำกับการดูแลของรัฐบาลทำหน้าที่ในการวางนโยบายเพื่อกำหนดวัตถุดิบที่เหมาะสมที่จะใช้เป็นเชื้อเพลิง ยกเว้นระบบไฟฟ้าจากเขื่อนพลังน้ำในประเทศ แต่ขบวนการกลางน้ำ เช่น สายส่งใหญ่ (Transmission line) ยังเป็นของรัฐอยู่ และควรอยู่ภายใต้รัฐวิสาหกิจที่ปฏิรูปแล้ว สุดท้ายขบวนการปลายน้ำ เช่น สายส่งเล็กขนาด 115 KVA ที่ส่งถึงบ้านรัฐวิสาหกิจดังกล่าวอาจแบ่งแปรรูปเฉพาะส่วนที่สมบูรณ์ในเมืองเท่านั้น ส่วนที่อยู่นอกเมืองซึ่งยังขยายการบริการไม่ทั่วถึงยังไม่ควรเร่งรัดการแปรรูปจนกว่าความสมบูรณ์ของการบริการไปยังประชาชนผู้บริโภคจะมีมากกว่านี้

ด้านแหล่งพลังงาน

แหล่งพลังงานซึ่งเป็นขบวนการต้นน้ำที่แท้จริง คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ปัจจุบันนี้ที่ได้ดำเนินการแปรรูปที่เหมาะสมไปแล้วแต่ยังคงต้องพึงระมัดระวังในเรื่องของระบบท่อส่งซึ่งควรจะศึกษาการผูกขาดอยู่ เนื่องจากอาจทำให้ต้นทุนการดำเนินชีวิตของผู้บริโภคสูงขึ้น

น้ำมัน

รัฐต้องปกป้องราคาขายปลีกโดยเป็นผู้ตรึงราคาเองโดยอาศัยกองทุนน้ำมันและลดการใช้ น้ำมันที่มาจาก การนำเข้า แต่หันมาส่งเสริมการใช้ก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) แทน นอกจากนั้น ควรแก้ไข กฎหมาย และระเบียบราชการ ที่กำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกวดการดูแล คือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ให้มีประสิทธิภาพและอำนาจที่ชัดเจน มากขึ้น เมื่อตั้งเป็นกระทรวงพลังงานแล้ว

กลุ่มสื่อสาร โทรคมนาคม และสารสนเทศ

กลุ่มบริการด้านนี้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และรวดเร็ว โดยมีการบังคับใช้กฎหมาย เฉพาะในกลุ่มนี้ และได้จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลใหม่ คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และอยู่ระหว่างกระบวนการสรรหาคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แห่งชาติ (กสช.) โดยปกติ สาธารณูปโภคประเภทนี้ ต้องมีการลงทุนที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีด้วยเงิน จำนวนมากและเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว อีกทั้งการบริการไปยังผู้บริโภคจะมีผลกระทบ ต่ออัตราค่าบริการอย่างมากและรวดเร็ว การกำกับดูแลกิจการประเภทนี้ มีความสำคัญมากต่อการ เปิดเสรี โดยเฉพาะการแข่งขันด้านอัตราค่าบริการ และคุณภาพของการบริการ

ด้านโทรคมนาคม (Telecommunications)

ความพร้อมในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในด้านนี้เป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นที่สุด เนื่องจาก อุตสาหกรรมด้านนี้มีการแข่งขันที่รุนแรงและมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้นในอนาคตแต่ทั้งนี้ควร ปลดปล่อยให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี เช่นเดียวกับระบบสากล ซึ่งมีการพัฒนาด้านโทรคมนาคมอย่าง รวดเร็ว เป็นการลดต้นทุนการผลิต การค้า และค่าครองชีพของผู้บริโภคด้วย

ด้านสื่อวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ (Broadcasting)

รัฐวิสาหกิจด้านสื่อวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์มีความจำเป็นในเรื่องของความมั่นคง ของชาติจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานของรัฐที่อาศัยงบประมาณโดยตรงในการดำเนินการไม่จำเป็นต้อง แข่งขันกับเอกชนโดยตรงเช่นกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งไม่มีการหารายได้จากการโฆษณาเสมือน บริษัทเอกชน

เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology)

การแปรรูปและการสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน โดยภาคเอกชนต้อง เป็นผู้นำ และภาครัฐต้องพยายามเปิดเสรีอย่างเต็มที่ พร้อมทั้งให้สิทธิประโยชน์กับภาคเอกชน เพื่อ ทดแทนความเสี่ยงจากการลงทุน และการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเทคโนโลยี

กลุ่มคมนาคม (Transportation)

ในอดีตรัฐบาลจะเป็นผู้ลงทุนสาธารณูปโภคด้านนี้เองเพื่อให้ประชาชนและภาคธุรกิจได้ใช้บริการโดยภาครัฐอาจใช้แนวทางการให้บริการ 2 แบบกับผู้บริโภคคือ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานสำหรับการคมนาคมทั่วไปซึ่งรัฐบาลควรเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนสาธารณูปโภคขั้นพิเศษสำหรับผู้บริโภคที่ต้องการความรวดเร็วสะดวกสบาย หรือเพื่อลดต้นทุนการผลิตสำหรับการแข่งขันในตลาดเสรี อาจต้องใช้บริการขั้นพิเศษ เช่น ทางด่วน รถไฟฟ้า มอเตอร์เวย์ ฯลฯ ควรพิจารณาให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน

รัฐวิสาหกิจบางประเภท มีภาระการให้บริการสังคมในระดับสูง เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น จึงทำให้ผลประโยชน์สาธารณะต่อเนื่อง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวต้องคำนึงถึงผลกระทบเชิงสังคม โดยหากลักษณะการผูกขาดหายไปจากการกระจายความเจริญ หรือมีเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการมากขึ้น อาจพิจารณากระจายหุ้นบางส่วน ในรัฐวิสาหกิจที่ไม่กระทบกับการบริการสังคม

กลุ่มทรัพยากรน้ำ (Water Resource, Portable Water)

ทรัพยากรน้ำและน้ำบริโภคเป็นทรัพยากรในการดำรงชีพของเกษตรกรและประชาชน ดังนั้นการแปรรูปองค์กรในส่วนของน้ำบริโภคนั้น จำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ในการเลือก คือ องค์กรนั้นได้ทำการปฏิรูปแล้ว และมีความสมบูรณ์ของระบบโครงสร้างอย่างครบถ้วน จึงสามารถที่จำแปรรูปได้ เช่น การประปานครหลวง (กปน.) ซึ่งส่วนของระบบต้นน้ำ (โรงกรองน้ำ) อาจพิจารณาให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้ แต่ระบบท่อส่งน้ำนั้น ยังไม่ควรทำการแปรรูปจนกว่าจะมีองค์กรกำกับดูแลเสียก่อน

ในส่วนภูมิภาค ระบบได้การดำเนินงานของการประปาสวนภูมิภาค (กปภ.) ยังคงต้องขยายการให้บริการออกไปอย่างต่อเนื่อง จึงยังไม่ควรแปรรูปในขณะนี้ จนกว่าโครงข่ายการบริการจะครอบคลุมมากกว่านี้ เพราะทำให้ราคาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนมีราคาสูงทำให้ผู้มีรายได้น้อยไม่มีโอกาสได้อุปโภคบริโภคน้ำที่มีคุณภาพ แต่ทั้งนี้ อาจพิจารณาให้ภาคเอกชนเข้ามารับสัมปทานในบริเวณที่มีลักษณะการให้บริการพิเศษ เช่น นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

รัฐบาลควรเป็นผู้จัดหาน้ำดิบของการทำน้ำประปาโดยมีองค์กรกำกับดูแลจัดสรรอย่างเหมาะสมไม่ควรปล่อยให้มีการเปิดเสรี ทั้งนี้รวมถึงน้ำเพื่อการเกษตรและน้ำซึ่งใช้ในการดำเนินธุรกิจ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากงานวิจัยครั้งนี้ประกอบกับการศึกษาข้อมูลต่างๆ พบว่าสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และองค์ประกอบของการแปรรูปที่ควรกระทำได้ ดังนี้

องค์ประกอบของการแปรรูปควรประกอบด้วยสิ่งต่าง ดังนี้

ควรมีองค์อิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (Regulator) โดยมีหน้าที่หลัก คือ ป้องกันการผูกขาด ควบคุมอัตราค่าบริการและทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมในสาขารูปโภคและสาธารณูปการที่มีรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดการดำเนินการอยู่ก่อนแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 335 (2) ควรมีตรากฎหมายที่เกี่ยวกับกิจการแต่ละประเภท ของรัฐวิสาหกิจให้ครบสมบูรณ์ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ก่อนการแปรรูป มิใช่การดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 เท่านั้น

ควรแยกประเภทรัฐวิสาหกิจออกให้ชัดเจนเสียก่อนว่า เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคมหรือวัตถุประสงค์ทางการค้าเนื่องจากแต่ละประเภทที่กล่าวมานั้นมีรูปแบบและวิธีการแปรรูปที่แตกต่างกัน

รูปแบบการสรรหากรรมการบริหาร (Board of Director) ควรเปลี่ยนแปลงจากแบบเป็นโดยตำแหน่ง (Matrix Organization) ไปเป็นแบบพิจารณาตามความรู้ความสามารถ โดยมีขบวนการสรรหาที่โปร่งใส

ควรมีระบบการคานอำนาจในการบริหารของกรรมการบริหารโดยรัฐใช้สิทธิยับยั้งผู้ถือหุ้น (Share Holder VETO Power) แบบวิธี Golden Share ได้

รัฐบาลควรทำความเข้าใจกับประชาชนให้ทราบถึงองค์ประกอบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่ให้ชัดเจน โดยมีหลักในเชิงวิชาการที่สมบูรณ์สามารถตอบข้อสงสัยของประชาชนได้ว่า จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจทำไม จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างไร และจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อใคร

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ควรมีการวางโครงสร้างในเชิงกลยุทธ์ของรัฐวิสาหกิจก่อนที่จะมีการแปรรูปให้มีความชัดเจนและครบวงจร

ควรเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ โดยอาจใช้วิธีเดียวกับประเทศเดนมาร์กที่ให้องค์กรระดับท้องถิ่นเข้ามาถือหุ้นในการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ ควรให้นักลงทุนชาวไทยเป็นผู้ซื้อหุ้นก่อน จากนั้นจึงค่อยกระจายให้กับนักลงทุนต่างชาติเพื่อทำกำไร โดยราคาที่ขายให้กับนักลงทุนต่างชาติ ควรที่จะต้องสูงกว่าราคาที่ขายให้กับ

นักลงทุนชาวไทย เนื่องจากรัฐบาลไทยยังคงเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ของทุกคนยังต้องรับภาระในการรับประกันบริษัทที่แปรรูปมาจากรัฐวิสาหกิจอยู่ หมายถึง คนไทยความเสี่ยงจากการค้ำประกันเงินกู้ ซึ่งนักลงทุนต่างชาติไม่ต้องรับความเสี่ยงนี้

ปัจจุบันภาระการค้ำประกันของรัฐบาลที่มีต่อบริษัทที่แปรรูปมาจากรัฐวิสาหกิจต้องมีการเปลี่ยนแปลง โดยให้บริษัทที่แปรรูปมาจากรัฐวิสาหกิจต่างๆ เหล่านี้เป็นผู้รับประกันความเสี่ยงเอง การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ ไม่ควรขายหุ้นแต่เฉพาะในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เท่านั้น แต่ควรขายในตลาดหลักทรัพย์ที่สำคัญอื่นๆ ด้วย โดยกำหนดราคาให้สูงกว่าราคาขายในประเทศไทย

รัฐวิสาหกิจทุกแห่งไม่จำเป็นต้องแปรรูป (Privatization) หรือกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ แต่รัฐวิสาหกิจทุกแห่งควรทำการปฏิรูป (Corporatization)

กิจการใดที่ยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลและ/หรือการตรากฎหมายรองรับ ถ้าต้องการแปรรูปก็ควรดำเนินการเป็นเฉพาะส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไม่ควรดำเนินการแปรรูปทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้รัฐมีอำนาจต่อรองในอัตราค่าบริการ และเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้บริโภคให้คงอยู่ ก่อนที่จะมีองค์กรกำกับดูแลในอนาคต

รัฐวิสาหกิจใดที่ได้แปรรูปทั้งองค์กรไปแล้ว หรือได้ทำการเลือกว่าจะแปรรูปแล้ว เพื่อให้การเปิดเสรีอย่างเต็มรูปแบบตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 ซึ่งกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนนั้น การดำเนินการดังกล่าวต้องพิจารณาถึงความมั่นคงของรัฐ และการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ โดยมีการกำหนดระยะเวลาการเปิดเสรีตามรูปแบบที่แน่นอน

สาธารณูปโภคและสาธารณูปการของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้น ก่อนดำเนินการแปรรูป (Privatization) และนำเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ จำเป็นที่จะต้องทำการปฏิรูป (Corporatization) ก่อนทุกแห่ง เพื่อให้การบริหารเป็นแบบนิติบุคคลสามารถแยกออกจากระบบราชการ

การเลือกชนิดของรัฐวิสาหกิจ จำเป็นต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ และการได้รับการบริการที่ดีขึ้นของประชาชนผู้บริโภคเป็นหลัก และไม่จำเป็นต้องแปรรูปทั้งองค์กรของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ทั้งหมดในเวลาเดียวกันอาจจะแปรรูปแยกเฉพาะส่วนเป็นระยะ และทยอยจำหน่ายหุ้นเป็นระยะๆ ตามบรรยากาศที่เหมาะสมกับการลงทุน ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของประเทศชาติสูงสุดเป็นหลัก