

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ สู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย

New Public Management for Privatization in Thailand

กัญญาณัฐ เสี่ยงใหญ่¹

Kanyanat Seangyai

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงยุคโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ส่งผลให้การบริหารแบบเก่าที่เน้นกฎระเบียบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหามีความล้าสมัย ไม่มีความยืดหยุ่นทางการบริหาร เมื่อต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงองค์กรก็ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ จนนำมาสู่การนำเสนอแนวความคิดการรูปแบบจัดการภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารภาครัฐเพื่อการจัดการที่มีความยืดหยุ่น ผนวกรวมกฎระเบียบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐมากขึ้น การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในหน่วยงานภาครัฐหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ภายใต้แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) โดยการนำแนวความคิดเชิงเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ ประกอบด้วย ลัทธิจัดการนิยม ทางเลือกสาธารณะ และทฤษฎีตัวการตัวแทน มาเป็นแนวทางการบริหารงานภาครัฐ มีลักษณะการจัดการในรูปแบบกลไกการตลาด ลดขนาดขององค์กรให้มีขนาดเล็กลงเพื่อความคล่องตัวในทางการบริหาร ด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในหน่วยงานภาครัฐหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่ทั้งนี้การจัดการภาครัฐแนวใหม่อาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบต่อการบริหารระบบราชการและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นจึงต้องมีการเผยแพร่ความรู้ที่ถูกต้องต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อช่วยสร้างความเข้าใจแก่ทุกฝ่าย ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนผ่านในทิศทางการจัดการเชิงกลยุทธ์แบบเอกชนเกิดการแข่งขันทำให้สินค้ามีคุณภาพและตรงต่อความต้องการของประชาชน รวมถึงสามารถ

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

ให้บริการสาธารณะอย่างทั่วถึง เพื่อความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศได้

แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) เริ่มมีบทบาทในประเทศไทยหลังจากประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐต้องพิจารณาถึงแนวทางการบริหารใหม่ จึงนำแนวความคิดการลดบทบาทของภาครัฐ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศ แต่ทั้งนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็มีความแตกต่างกันไป เช่นในการแปรรูปบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ที่เป็นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจในด้านการลงทุน และการแปรรูป บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพทางการแข่งขัน และการลงทุนจากภาคเอกชน แต่ทั้งนี้ในการนำแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทั้งหมด คงยังต้องมีการพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาประเทศต่อไป

คำสำคัญ : การจัดการภาครัฐแนวใหม่, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

Abstract

Changes in globalization and technology advancement make the old management focusing on regulations for achieving maximum efficiency not be able to solve problems and be out-of-date and inflexible management. When encountering any changes, organizations cannot adjust themselves to situations which affects the country's development. This leads to a proposal of new idea or public management open for public participation in public management. An increase of the roles of private sector in government organizations or privatization responds to people's needs under the concept of New Public Management (NPM). This concept applies Evolutionary Institutional Economics including Managerialism, Public Choices and Principled-Agent Theory as management guidelines for government sector. The concept is market mechanism. It reduces size

of organization to enable management flow by increasing the roles of private sector or privatization. However, the New Public Management may give both positive and negative effects on government management and privatization. Therefore, precise knowledge on privatization should be assimilated to give understanding to all parties. This will transform to private strategic management, enabling competition, enhancing product quality and directly responding to people's needs. It also provides public services thoroughly. The country can compete with foreign countries at the end.

New Public Management (NPM) has played a role in Thailand after economic crisis in 1997. The government considered new guidelines for management so it applied the concept of reducing government sector roles and privatization for the country's development efficiency and effectiveness. Privatization is different. For instance, privatization of Thai Airways International Public Company Limited aims to increase competitive performance and investment from private sector. Nevertheless, New Public Management cannot solve all problems as management corresponding to the context of country's development is required.

Keywords : New Public Management, Privatization

บทนำ

ภายใต้การขับเคลื่อนด้วยกลไกการตลาด (Marketization) หรือการค้าเสรี ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ตลอดจนกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้รัฐบาลของแต่ละประเทศต้องทบทวนแนวทางการบริหารภาครัฐสู่ทิศทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยมุ่งเน้นความสำคัญกับการปฏิรูปราชการและการลดบทบาทของหน่วยงานภาครัฐลง (Downsizing) และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐมากขึ้น (Citizen participation) การเพิ่มบทบาทจากภาคเอกชนในหน่วยงานภาครัฐหรือการ

แปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) (Kettl, 2005, p.1) เพิ่มประสิทธิภาพของสินค้าและบริการ (Savas, 1987, p.3) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

การปรับเปลี่ยนกระบวนการทางการบริหารและลดบทบาทของภาครัฐบาลในต่างประเทศ อันเนื่องจากประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของอเมริกาและในยุโรป รวมถึงกระแสโลกาภิวัตน์ได้เข้ามามีบทบาททางการบริหารประเทศ เพื่อความสามารถทางด้านการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ โดยแนวความคิดด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้มีอิทธิพลทางการบริหารในยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นแนวความคิดในการลดความเป็นราชการลง มุ่งเน้นลูกค้าและผลลัพธ์เป็นหลัก แนวความคิดนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในเครือจักรภพอังกฤษโดยแนวความคิดของ มาร์กาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) เกิดการปฏิรูปทางการบริหารระบบราชการในประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย อันส่งผลให้กระแสของการจัดการภาครัฐแนวใหม่แพร่กระจายทั่วโลก (Lynn, 2005, p.27-50) โดยในแต่ละประเทศได้นำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ และมีการปรับเปลี่ยนปฏิรูปเชิงโครงสร้างและสถาบัน โดยยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่มีความสำคัญลง เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ อย่างเช่น กรณีการปรับเปลี่ยนของประเทศญี่ปุ่นได้มีการลดขนาดของภาครัฐลง โดยการดำเนินยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ 19 แห่ง ทบทวนความจำเป็นของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 50 แห่ง มีการปรับปรุงการทำงาน และการจัดการภายใน ซึ่งหลังจากการปรับเปลี่ยนและยุบเลิกหน่วยงานแล้ว ได้มีการแปรสภาพให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเอกชน ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศญี่ปุ่นให้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก แนวทางการพัฒนาดังกล่าวประเทศญี่ปุ่นก็ยึดแนวทางในการพัฒนาจนถึงปัจจุบัน (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2544, น.28-43)

สำหรับประเทศไทยเกิดการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางทางการบริหารประเทศ ซึ่งแนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่เป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของการปฏิรูปในครั้งนี้ คือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เพื่อความต้องการการลดบทบาทของภาครัฐ โดยเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ภาครัฐนำมาใช้คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยภาครัฐออกนโยบายกระจายอำนาจและถ่ายโอนกิจการบางอย่างให้แก่ภาคเอกชนในการพัฒนาประเทศ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวก็ได้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศจนถึงปัจจุบัน

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ : นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นแนวความคิดที่จัดอยู่ในกลุ่มแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เกิดขึ้นราวทศวรรษ 1980 เป็นการนำแนวความคิดของภาคเอกชนมาใช้ในการจัดการภาครัฐที่สำคัญ ได้แก่ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ลัทธิจัดการนิยม ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และทฤษฎีตัวการตัวแทน

1. แนวความคิด : การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM.)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เป็นแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเสมือนภาคเอกชน หรือการนำแนวทางการบริหารแบบเอกชนมาใช้ โดยเปิดโอกาสให้มีความเลือกในเศรษฐกิจกึ่งการแข่งขันในตลาด ซึ่งแนวความคิดนี้มีความสำคัญต่อแนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากเป็นการจัดการแบบมีอาชีพ ที่นำเอาการจัดการภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ (Hood, 1991, p.4) มีลักษณะต่างๆ ดังนี้

1.1 ด้านการจัดการ เน้นการจัดการเชิงกลยุทธ์แบบเอกชน การจัดการองค์การเคลื่อนออกจากองค์การขนาดใหญ่ (Bureaucracy) ให้มีความยืดหยุ่น เน้นการวัดผลการปฏิบัติงาน (Hughes, 2003, p.55)

1.2 ด้านระบบการจัดการมีการใช้ระบบงบประมาณแบบผลการปฏิบัติงาน และโครงการแทนกฎระเบียบกฏเกณฑ์

1.3 ด้านรูปแบบการจัดการ มีการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างผลิตสินค้าและบริการ (Hughes, 2003, p.57)

1.4 ด้านการตลาดและการแข่งขัน มีการนำแนวความคิดภาคธุรกิจมาดำเนินการเพื่อลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพ ให้ลูกค้าได้มีการเลือกในการใช้สินค้าและบริการ

แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามแนวความคิด Osborn & Gaebler (1993) กล่าวว่า รัฐควรมีบทบาทในการควบคุมมากกว่าลงมือปฏิบัติ สร้างการแข่งขันทางด้านบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า และดำเนินงานในลักษณะที่เป็นรัฐวิสาหกิจมุ่งแสวงหากำไรเป็นไปตามกลไกการตลาด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Hood (1991, p.3-19) ที่เสนอแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มุ่งเน้นการกระจายอำนาจของภาครัฐ เพื่อลดบทบาทหน่วยงานให้มีขนาดเล็กลง และปรับเปลี่ยน

วิธีการดำเนินงานให้มีการแข่งขันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสินค้าและบริการ การใช้กลไกการตลาดและการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ รวมถึงการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

2. แนวความคิด : ลัทธิจัดการนิยม (Managerialism)

การจัดการ หรือ “การบริหารภาครัฐที่อาศัยระบบตลาด” (Market-based public administration) หรือ “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial government) แนวคิดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ คุณภาพ และหลักการความรับผิดชอบต่อระบบการจัดการที่ดีจะต้องเชื่อมโยงกับเป้าหมาย โดยการนำเอารูปแบบและเทคนิคการจัดการในภาคเอกชนมาปรับใช้ในการจัดการภาครัฐ ซึ่งเน้นผลลัพธ์ในการจัดการ ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร (Rhodes, 1996) ดังนั้น การจัดการนี้จึงถูกนำมาใช้ในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพราะเชื่อว่า การจัดการด้านระบบตลาดที่ดีจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้

3. แนวความคิด : ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory)

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory) นั้นเป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐศาสตร์ โดยมีแนวคิดที่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐนั้นมีแรงจูงใจที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัว (Self-interest) มากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ดังนั้นทฤษฎีนี้ต้องการให้ปัจเจกบุคคลมีอิสระในการตัดสินใจเลือกทางเลือกต่างๆ ได้ด้วยตนเอง (Individual freedom) เนื่องจากปัจเจกบุคคลมี (Individual preference) แต่ละคนชอบความหลากหลายแตกต่างกันไป ต้องเปิดให้เลือกอะไรได้อย่างอิสระ (Public choice theory) ทางเลือกสาธารณะจึงเป็นการบริหารแบบประชาธิปไตย เป็นการนำแนวความคิดด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง มาใช้ควบคู่ไปกับการนำปรัชญาการบริหารแบบประชาธิปไตย (พิทยา บวรวัฒนา, 2553, น.23) ดังนั้นการนำทางเลือกสาธารณะเข้ามาประยุกต์ใช้ ทำให้มีเครื่องมือที่มีเหตุผลต่อการแก้ไขปัญหาของระบบราชการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการอรรถประโยชน์ของตัวเองมากที่สุด (Utility maximization) ในต้นทุนของหน่วยงาน (Cost of agency) เช่นเดียวกับกับนักการเมือง ซึ่งก็ไว้วางใจไม่ได้เช่นกัน เพราะต้องการคะแนนเสียงและเงินให้มากที่สุดเหมือนกัน นักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะได้สรุปว่า ผลลัพธ์ที่ดีที่สุดเป็นการให้บทบาทที่สำคัญในแรงผลักดันตลาดมากกว่าบทบาทของรัฐ (จุมพล หนิมพานิช, 2550, น.20)

4. แนวความคิด : ทฤษฎีตัวการตัวแทน (Agency theory)

ทฤษฎีนี้ใช้แก้ปัญหาเรื่องความสำนึกรับผิดชอบในงาน โดยการตีความตามทฤษฎีที่ให้ตัวแทน คือเจ้าของประเทศเป็นภาคประชาชนทั้งหมด และตัวการเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการงานภาคสาธารณะ ดังนั้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาจากแนวความคิดทฤษฎีตัวการตัวแทน ที่มองว่า การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเนื่องจากความไม่สอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายของผู้จัดการในฐานะตัวแทนกับเป้าหมายของผู้ถือหุ้นในฐานะตัวการ โดยตัวแทนไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการของตัวการ (Lane, 2000, p.42)

แนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การเปลี่ยนแปลงของภาคเอกชน การจัดการ และประสิทธิภาพของภาครัฐนั้น มีผลต่อความสามารถในการแข่งขันในระดับชาติและการเติบโตเศรษฐกิจของภาคเอกชน ดังนั้นในการสร้างความสามารถในการแข่งขันในระดับชาติมีความจำเป็นของภาครัฐในการปฏิรูปตัวเอง เพื่อนำประเทศชาติแข่งขันระดับนานาชาติได้ในการสร้างความเชื่อมั่นและบรรยากาศการลงทุนของธุรกิจ เนื่องจากการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้นในระดับประเทศและระดับโลก ดังจะเห็นได้จากรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหลายๆรูปแบบ เช่น การให้เอกชนเข้ามาประมูลรับงาน การลดค่าใช้จ่ายของรัฐ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นปรากฏการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงตามพื้นฐานการตอบสนองความต้องการของประชาชน ภาครัฐจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้บริการกับประชาชนอย่างทั่วถึง แต่ทั้งนี้รัฐเองก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นภาครัฐจึงมีแนวความคิดด้านการปฏิรูประบบราชการและนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อลดค่าใช้จ่ายของเงินทุนรัฐบาล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งเป็นที่สังเกตว่าเป็นนโยบายในการพัฒนาของหลายประเทศ มีแนวความคิดด้านการปฏิรูปและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อประสิทธิภาพ

รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย สามารถดำเนินการได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ตามแนวความคิดของณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2543, น.19-20) ดังนี้

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบทั้งหมด เช่น การขาย หรือถ่ายโอนกิจการทั้งหมดให้แก่เอกชน โดยที่ภาครัฐไม่มีส่วนความเป็นเจ้าของอยู่เลย

2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน เช่น มีการจำหน่าย หรือกิจการบางส่วนให้แก่เอกชน เช่น การนำหุ้นออกขายในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อต้องการเงินทุนหรือเทคโนโลยีใหม่ๆ หรือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในส่วนนี้รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของอยู่บ้าง

นอกจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีการแบ่งรูปแบบออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ข้างต้นแล้ว ยังสามารถแบ่งรูปแบบย่อยๆ ตามแนวความคิดของ Henry (1995, p. 318) ดังนี้

1. การทำสัญญาจ้างให้เอกชนดำเนินการ
2. ทำข้อตกลงการสร้างความเป็นเจ้าของ การปฏิบัติการเก็บผลตอบแทน และการถ่ายโอนกับเอกชน
3. การขายทรัพย์สิน รัฐบาลขายความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจให้แก่เอกชน
4. การร่วมลงทุนกับเอกชน ในการทำโครงการใหม่ (รัฐร่วมลงทุนกับเอกชน โดยรัฐบาลถือหุ้นส่วนหนึ่ง และมักให้เอกชนเป็นฝ่ายบริหารจัดการ)
5. การขายหุ้นให้กับภาคเอกชนซึ่งออกในรูปแบบมิตรร่วมทุน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย

ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ.2540 ทำให้ขาดดุลเดินสะพัดเนื่องจากเศรษฐกิจชะลอตัว สูญเสียเงินสำรองระหว่างประเทศ ค่าเงินบาทเริ่มอ่อนตัว การดำเนินธุรกิจได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง เกิดปัญหาการว่างงานจากการปิดกิจการของธุรกิจที่ไม่สามารถแข่งขันได้ ขณะนั้นรัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อกู้สถานการณ์ โดยให้สถาบันการเงินกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (International Monetary Fund : IMF) และเข้าไปจัดการเพิ่มทุนเพื่อให้ระบบการเงินสามารถทำงานได้ อีกทั้งรัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาปัญหาสังคม

จากการเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย รัฐบาลใช้แนวทางการบรรเทาภาระทางการเงิน โดยลดภาระการเงินของรัฐบาลที่เกิดจากการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ การลดขนาดของรัฐวิสาหกิจจะช่วยลดความรับผิดชอบในภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจได้ในอนาคต การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการต่าง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ รวมถึงการจำหน่ายโอนหุ้นหรือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ เป็นการเปลี่ยนเจ้าของกิจการ และยังรวมถึงการให้สัมปทาน การร่วมทุน การให้สัญญาการบริหารจัดการ สัญญาเช่า ว่าจ้างบริษัทเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ การเปิดเสรีเพื่อให้มีการแข่งขัน เปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนของไทยสามารถแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ และเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพ ในราคายุติธรรมด้วยการแข่งขันที่แท้จริง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, 2543)

เหตุและแรงจูงใจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ภาครัฐของไทยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในรูปแบบบริการสาธารณะ ประโยชน์ หรือในกิจกรรมที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กิจการสาธารณูปโภค หรือเป็นสินค้าสาธารณะ ซึ่งในกิจการบางอย่างนั้นภาครัฐเองไม่สามารถให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ อาจทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงต่อทรัพยากรเหล่านั้น ซึ่งการดำเนินการของภาครัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจก็ยังคงเป็นปัญหาหลายประการ เช่น รัฐวิสาหกิจของไทยส่วนใหญ่ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการ มีผลมาจากรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่โดยเฉพาะกิจการสาธารณูปโภค เป็นระบบผูกขาดให้บริการอยู่เจ้าเดียวไม่มีคู่แข่ง และนโยบายของรัฐที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากต้องการรายได้จากการดำเนินกิจการแต่มีการแทรกแซงราคาการให้บริการที่ต่ำ ประกอบกับในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีการจ้างงานพนักงานเป็นจำนวนมากจึงมีภาระรายจ่ายสูง รวมถึงการจัดสวัสดิการต่างๆ ให้แก่พนักงานเหล่านี้ตามที่ระบุในกฎหมาย และนักการเมืองบางกลุ่มมีอิทธิพลเข้ามาแทรกแซงการทำงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทำให้รัฐวิสาหกิจประสบภาวะขาดทุน ทำให้ต้องนำเงินงบประมาณแผ่นดินมาชดเชยและการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ (พรายพล คุ่มทรัพย์ และสมัย โกรชินทาคม, 2544, น.10-12)

จากการดำเนินงานทำให้รัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเกิดความล้มเหลวนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้มีรูปแบบและวิธีการบริหารแบบเอกชนมากขึ้น ตลอดจนการแปรรูปหน่วยงานไปเป็นของเอกชนโดยสิ้นเชิง รวมถึงการจำหน่ายจ่ายโอนหรือการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหา โดยมีมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้ในการยุบเลิกหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาขาดทุน หรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความสามารถทางการแข่งขันกับภาคเอกชน ตลอดจนอิทธิพลทางการเมืองและปัญหาแรงงานนำไปสู่การจำหน่ายจ่ายโอนหรือการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจสามารถพิจารณาแยกประเด็นได้ 2 กรณี (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, น.32-33) คือ กรณีแรกการจำหน่ายจ่ายโอนจะใช้ในกรณีการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจที่หมดสภาพ โดยรัฐบาลดำเนินการขายหุ้นให้แก่เอกชนไปจนหมดสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ และกรณีที่สองคือ การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเป็นการยุบรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยมีเหตุผลในด้านการขาดทุนอย่างต่อเนื่องจากการแข่งขันกับภาคเอกชน เช่น องค์การเบตเตอรี องค์การฟอกหนัง และบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เป็นต้น

ดังนั้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้น มีสาเหตุไม่แตกต่างกันไปจากประเทศอื่นๆ เช่น การแปรรูปจากสาเหตุการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง เช่น รัฐวิสาหกิจ การขนส่ง และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งด้วยวัตถุประสงค์ หรือเพื่อความมั่นคง ความจำเป็น ผู้เขียนจึงพยายามเชื่อมโยงให้เห็นแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่น่าไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจไทย จึงยกกรณีตัวอย่างดังนี้

1.1 การแปรรูป บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

เริ่มมีการแปรรูปในปี พ.ศ. 2534 เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม เป็นบริษัทมหาชนจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่เกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในบริษัท การบินไทย จำกัด เป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล เพื่อลดการพึ่งพาทางการเงินในการดำเนินกิจการของบริษัทฯ และเพิ่มความสามารถเชิงพาณิชย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ มีกระบวนการโดยการแปลงมูลค่าหุ้นของบริษัทฯ จากเดิมมูลค่าหุ้นละ 1,000 บาท เป็นมูลค่าหุ้นละ 10 บาท และเพิ่มทุนของบริษัทฯ จาก

2,230 ล้านบาท เป็น 16,000 ล้านบาท ทั้งนี้มีการนำหุ้นดังกล่าวบางส่วนออกขายตามมติคณะกรรมการเห็นควร ในการดำเนินดังกล่าวทำให้บริษัทฯ ได้เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปี พ.ศ.2535 (พัชรี สีโรรส และ พิจิตรา ศุภสวัสดิ์กุล, 2543, น.13-15)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540-2544 ได้มีการนำแนวความคิดการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการลงทุนและดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐาน แนวความคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้ในการบินไทย โดยมีการดำเนินการ 2 แนวทาง คือ การปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อความคล่องตัวในการบริหาร และกระจายหุ้นส่วนใหญ่ในตลาดหลักทรัพย์เพื่อระดมทุนในอนาคต

ผลของการแปรรูปพบว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50 พนักงานบริษัทฯ ที่มีลักษณะเป็นพนักงานบริษัทเหมือนลูกจ้างและนายจ้างของบริษัท และการบริการให้กับประชาชนหลังแปรสภาพแล้วการให้บริการดังกล่าวย่อมมีสถานะเหมือนสินค้าภาคเอกชนทั่วไป

1.2 การแปรรูป บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) แปรสภาพมาจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินเป็นแบบอย่างให้กับภาครัฐในด้านพลังงาน โดยกฎหมายพิเศษ คือพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2521 ในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม และปัจจุบันอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงพลังงาน

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หรือ ปตท. จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544 โดยการแปลงสภาพจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยรับโอนกิจการ สิทธิหนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ และพนักงานทั้งหมด ภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ปตท. มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 20,000 ล้านบาท แบ่งเป็นหุ้นสามัญจำนวน 2,000 ล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละ 10 บาท โดยได้ทำการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยวันแรก ในวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2544 และมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่

ดำเนินกิจการภายใต้การกำหนดวิสัยทัศน์ “Thai Premier Multinational Energy Company”: บริษัทพลังงานไทยข้ามชาติชั้นนำ ทั้งนี้มีการกำหนดพันธกิจที่

คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ เพื่อสามารถสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้เติบโตต่อเนื่องและยั่งยืนได้ ในฐานะองค์กรพลังงานของชาติจึงต้องสร้างรายได้ของแผ่นดินให้มากขึ้นและอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ ปตท.จะต้องมีการดำเนินภายใต้การแข่งขันและสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน โดยมีการจัดหาพลังงานให้มีเพียงพอกับการพัฒนาประเทศ และการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบัน ในปี 2556 สถานะเศรษฐกิจมีการขยายตัวร้อยละ 2.9 ซึ่งต่ำกว่าปี 2555 ที่ขยายตัวร้อยละ 6.5 สาเหตุเนื่องจากการส่งออกล่าช้าตามการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก การลงทุนของภาคเอกชนที่ลดลง และหนี้ครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้น ทำให้สถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวน้อย

จากสถานการณ์ดังกล่าว ส่งผลต่อการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ ทำให้ ปตท. ต้องวางแผนเพื่อรองรับการความต้องการใช้พลังงานและการแข่งขันที่สูงขึ้น (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), 2556) การแปรรูปของ ปตท.ถือว่าประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง ด้วยความร่วมมือของพนักงานทุกคน ตามนโยบายของรัฐในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ

ผลจากการแปรรูปโดยการขายหุ้นให้แก่ประชาชนผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อระดมทุนมาใช้ในกิจการ สร้างมูลค่าสมบัติของชาติ มีการรับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ และพนักงานทั้งหมด เสมือนบริษัทภาคเอกชน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นการนำหลักการจัดการภาคเอกชนมาปรับใช้ในหน่วยงานภาครัฐ มุ่งเน้นกลไกการตลาดเพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าและบริการที่มีประสิทธิภาพ ผ่านการแข่งขันและการร่วมทุนจากภาคเอกชน นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการ ทำให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อลดบทบาทของภาครัฐให้มีขนาดเล็กลง ลดภาระเบียดเบียนการทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ โดยมีมาตรฐานเป็นตัวชี้วัดผลของความสำเร็จ เน้นการให้บริการประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้า ซึ่งแนวความคิดนี้มีอิทธิพลต่อการบริหารภาครัฐ การสะท้อนถึงการ

มุ่งเน้น “การปฏิรูป” การบริหารงานในภาครัฐ เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาทางการบริหาร ซึ่งระบบบริหารแบบเดิมไม่สามารถบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเหมือนในอดีต โดยแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มุ่งเน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่านโยบาย การมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ การมุ่งปรับโครงสร้างระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ไปสู่องค์กรที่มีขนาดเล็ก การปรับระบบการบริหารจัดการที่อยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้น เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และสุดท้าย ได้แก่ การปรับรูปแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมาย การใช้ระบบ สัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงินและความเป็นอิสระทางการจัดการ ซึ่งแนวความคิดนี้นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจภายใต้แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทำให้หน่วยงานภาครัฐตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลง นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศไทยเองก็นำแนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยผ่านรูปแบบการแปรรูป ตามลักษณะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน เช่น มีการจำหน่าย หรือกิจการบางส่วนให้เอกชน เช่น การนำหุ้นออกขายในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อต้องการเงินทุนหรือเทคโนโลยีใหม่ๆ หรือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในส่วนนี้รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของอยู่บ้าง จึงทำให้ในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐมีความพยายามในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมาก เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

แต่ทั้งนี้ความพยายามในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จ อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางความคิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน และบางส่วนมาจากการขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ที่เกิดจากการแปรรูป ซึ่งในส่วนของ การดำเนินการแปรรูป รัฐควรจะมีแนวทางในการจัดการและทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายให้มีความเข้าใจในการแปรรูปไปในทิศทางเดียวกัน จะทำให้เกิดประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและลดความเดือดร้อนของประชาชนในการเลือกใช้สินค้าและบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อนำแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาการบริหารระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ โดยการจำกัดบทบาทของภาครัฐลง และเปิด

โอกาสให้เกิดการแข่งขันในภาคธุรกิจเอกชนมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ดังนั้นรัฐบาลควรเน้นการบริหารตามแนวความคิดที่เน้นการจัดการแบบมืออาชีพในการบริหารงานภาครัฐ มีมาตรฐานวัดที่ชัดเจนโดยเน้นการทำงานที่ยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์ และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป้าหมายสุดท้าย คือระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล เจ้าหน้าที่มีศักยภาพสูง และมีการบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐอย่างประหยัด คุ่มค่า เหมาะสม ทำให้ระบบมีความคล่องตัว ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและประชาคมโลก สนองตอบความต้องการและนำบริการที่ดีมีคุณภาพไปสู่ประชาชน และควรมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใสสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล

เอกสารอ้างอิง

- จุมพล นิมพานิช. (2550). การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ : หลักการ แนวคิด และ
กรณีตัวอย่างของประเทศไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 3) . นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2543). แปรรูป แปรเพื่อใคร. กรุงเทพฯ : เอติสัน-เพรส โปรดักส์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2550). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ
: วิญญูชน.
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2556). รายงานประจำปี พ.ศ.2554-2556. กรุงเทพฯ:
ม.ป.พ.
- พรายพล คุ่มทรัพย์ และสมัย โกรชินทาคม. (2544). สัมปทานในกิจการสาธารณูปโภค.
กรุงเทพฯ : ม.ป.พ.
- พัชรี สีโรรส และพิจิตรา ศุภสวัสดิ์กุล. (2543). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ :
โครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ (EPA) คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2553). รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา
(ค.ศ.1970-ค.ศ.1980). (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. (2543, ตุลาคม-ธันวาคม). **ว.นโยบาย
พลังงาน** (50). ค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2558. จาก [http://www.eppo.
go.th/vrs/VR50-08-Privatisn.html](http://www.eppo.go.th/vrs/VR50-08-Privatisn.html).
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (2544). การปฏิรูประบบราชการของ
ต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สหมิตรพริ้นติ้ง.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). **แผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่1-10 พ.ศ. 2504-2559**. ค้นเมื่อ 24
ธันวาคม 2557 จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid = 83>

- Handbook of Public Management.** (n.d.). Oxford : Oxfrd University Press.
- Henry, N. (1995). **Public Administration and Public Affairs.** (5th ed.). Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Hood. (1991, Spring). A new public management for all seasons?. **Public Administration**, 69.
- Hughes, O. E. (2003). **Public Management & Administration: An Introduction.** (3rd ed.). New York : Palgrave Macmillan.
- Kettl. (2005). **The Global Public Management revolution.** (2nd ed.) n.p. : The Brookings Institution.
- Lane. (2000). **The public sector concepts, models and Approaches.** (3rd ed.). London. : SAGE.
- Lynn, Jr., L. E. (2005). Public management a concise history of the field, in Field, E., Lynn, Jr, L. E. & Pollitt, C. (Eds). **In The Oxford Handbook of Public Management.** Oxford : Oxford University Press.
- Osborne & Ted G.. (1993). **Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.** Reading, Mass. : Addison-Wasley.
- Rhodes. (1996). **The New Governance : Governing without Government. (Political Studies).** Newcastle : n.p.
- Savas, E. S. (1987). **Privatization : The Key to Better Government.** Chatham, NJ. : Chatham House.