



สรุปผลการวิจัย

เรื่อง

“ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ข้อดีข้อเสีย”

“The Impact on Privatization of State - Owned - Enterprises: Pros and Cons”

โดย

ผศ.ดร.ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช และคณะ

พฤษภาคม 2549

ISBN 974-8038-15-7

สรุปผลการวิจัย

เรื่อง

“ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ข้อดีข้อเสีย”

“The Impact on Privatization of State - Owned - Enterprises: Pros and Cons”

โดย

คณะผู้วิจัย

1. ผศ.ดร.ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช

2. นายอริยะ ฝักฝน

คณะผู้วิจัยร่วม

1. นายสมศักดิ์ ตันตาศณี

2. นางสาวณ กมณ วงศ์ถิรวัฒน์

สังกัด

คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บริษัท สเตอร์น สจ๊วต (ประเทศไทย)

สังกัด

สถาบันวิจัยนวัตกรรมประยุกต์

สถาบันวิจัยนวัตกรรมประยุกต์

พฤษภาคม 2549

ISBN 974-8038-16-5

สรุปผลการวิจัย

ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ข้อดีข้อเสีย

ในอดีตรัฐบาลได้จัดตั้งองค์กร เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” ขึ้นมาเพื่อให้บริการสาธารณูปโภคที่สำคัญมากต่อชีวิตความเป็นอยู่ และการทำมาหากินของประชาชน ตัวอย่างที่สำคัญได้แก่ ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ไปรษณีย์โทรเลข ถนน ทางด่วน ท่าเรือ สนามบิน รถเมล์ และรถไฟ เป็นต้น เป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ได้มีส่วนทำให้เศรษฐกิจและสังคมก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว หลายแห่งสามารถทำกำไรส่งให้รัฐเป็นจำนวนมาก และมีจำนวนไม่น้อยที่สามารถสร้างงานและเป็นแหล่งผลิตพนักงานที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะการทำงานอย่างดี (สำนักวิจัยรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์. การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ, 2543 : 1)

แต่ทว่าในปัจจุบันกลไกตลาดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สูงขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันที่มากขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ จนทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งประสบภาวะขาดทุนต่อเนื่อง หรือจำเป็นต้องปรับรูปแบบการทำงานของตน ทั้งด้านคุณภาพและราคาเพื่อรองรับการแข่งขันที่ทวีความรุนแรง

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

ในทางกลับกันมีบางภาคส่วนของสังคมตั้งคำถามว่า การปฏิรูปหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ การขายสมบัติของชาติหรือไม่ หรือการกลายเป็นบริษัทซึ่งจำเป็นต้องแสวงหากำไรให้กับผู้ถือหุ้น อันเป็นเป้าหมายสูงสุดของหน่วยงานเอกชน จะทำให้ราคาของสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจสูงขึ้น โดยที่ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ยังไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจน ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ให้ความสนใจที่จะทำการศึกษาถึงโมเดลในการตัดสินใจว่ารัฐวิสาหกิจต่างๆ เหล่านี้ควรปฏิรูปในระดับใด

รวมทั้งในรูปแบบใด นอกจากนั้นยังทำการศึกษถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจอีกด้วย

ด้านหนึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจให้สามารถอยู่รอดและแข่งขันได้ รวมทั้งลดภาระทางการเงินของภาครัฐ นอกจากนั้นยังจะต้องพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เติบโตและมีความเข้มแข็ง แต่ทว่าหากทำการปฏิรูปในลักษณะที่ขัดแย้งกับกลไกตลาดจะทำให้ตลาดมีความอ่อนแอหลง เช่น หากทำการแปรรูปแล้วผลกระทบต่อราคาสินค้าหรือบริการ จะทำให้ต้นทุนในการใช้ชีวิต (Living Cost) ของประชาชนสูงขึ้น อันจะเป็นสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสถานะของตลาดเอง

ในอีกด้านหนึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 87 ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในการส่งเสริมให้เกิดการค้าเสรีตามกลไกตลาด โดยที่รัฐจะต้องไม่แข่งขันกับเอกชน แต่ในมาตรา 78 รัฐก็มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้สาธารณูปโภคและสาธารณูปการเกิดความเท่าเทียมและทั่วถึงทั่วประเทศ อีกทั้งยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเฉพาะในแต่ละอุตสาหกรรมอีกด้วย เช่น มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสื่อสารและโทรคมนาคมของประเทศเป็นต้น

จากปัจจัยต่างๆ ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงรูปแบบของการปฏิรูปว่า ควรทำการปฏิรูปในระดับไหน และแบบใด รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตอีกด้วย ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาโมเดลการตัดสินใจดังกล่าว โดยใช้ข้อกำหนดต่างๆ ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานในการสร้างโมเดล

สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ ภายใตกรอบแนวคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์และเชิงกฎหมายโดยทำการศึกษาเปรียบเทียบทั้งในส่วนที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยผลการวิจัยมีรายละเอียดกล่าวโดยสรุปดังต่อไปนี้

ผลกระทบในเชิงเศรษฐศาสตร์

ผลกระทบในเชิงเศรษฐศาสตร์ดังที่จะได้กล่าวนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนแนวคิด คือ การอธิบายถึงแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งแนวคิดที่เห็นด้วยกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และไม่เห็นด้วย โดยแต่ละแนวทางนั้นมีมุมมองที่ต่างกัน

สายที่เชื่อมั่นในทฤษฎีการแข่งขัน

กล่าวโดยสรุป เป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่า สาเหตุที่บริษัทเอกชนมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ เพราะการประหยัดต่อขนาด ประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานที่สูงกว่า และมีข้อจำกัดทางกฎหมายน้อย ความล้มเหลวของการบริการของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีรากเหง้ามาจากสถานะการผูกขาด และความสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ มีผลมาจากความไม่มีประสิทธิภาพ มีรูปแบบการบริการที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของความต้องการ (one-size-fits-all services) (Mildred Warner, 2004) การมีจำนวนพนักงานที่ไม่สะท้อนกับประสิทธิภาพในการให้บริการ รวมทั้งการขาดสมรรถนะ และความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงิน (Ellen J. Dannin, 2001)

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์ส่วนหนึ่งเชื่อว่าการสร้างให้เกิดการแข่งขันจะช่วยทำให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการมากขึ้น โดยลดอำนาจการผูกขาดบางประการแต่ต้องคำนึงประเภทของสินค้าและบริการนั้นๆ ด้วย ซึ่งจะส่งผลในเชิงบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ต้องมีการพัฒนาสถาบันการเมืองควบคู่ไปด้วยและรัฐบาลมีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพให้เกิดขึ้น

สายที่ไม่เชื่อมั่นในทฤษฎีการแข่งขัน

ตามทฤษฎีเชื่อว่าเมื่อทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว แรงกดดันของการแข่งขันของตลาดจะทำให้เกิดการพัฒนาระสิทธิภาพที่มากขึ้น แต่ Sclar และ Elliot (2000) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าตลาดอาจใช้เวลานานกว่าจะสามารถจากตลาดผูกขาด (Monopolistic Economies) เป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Competitive Economies) ได้ โดยการกลายเป็นแค่ตลาดกึ่งผูกขาด (Oligopolistic Economies) เท่านั้น

ทั้งนี้ เนื่องจากมีสิ่งกีดขวางการเข้ามาแข่งขันในตลาด (Barrier of Entry) บางประการ เช่น กฎหมาย นโยบายรัฐบาล การผูกขาดโดยธรรมชาติของธุรกิจบางประเภท กิจการของรัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่มีลักษณะเป็นธุรกิจผูกขาด เนื่องจากการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายแห่งในอดีตมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการที่ภาคเอกชนไม่มีความสามารถในการดำเนินการได้ รวมทั้งการให้อำนาจผูกขาดแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อการดำเนินกิจการได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น นอกจากนี้ กิจการของรัฐวิสาหกิจเองก็มีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ เพราะเป็นกิจการที่มีลักษณะที่สามารถกีดกันคู่แข่งเข้าสู่อุตสาหกรรม (barrier of entry) ด้วยเงื่อนไขต่างๆ อาทิ การใช้เงินทุนสูง การที่ปัจจัยการผลิตมีจำกัด การที่สินค้าหรือบริการได้รับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา นอกจากนี้ เหตุผล

เกี่ยวกับการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ทำให้บางครั้งรัฐอาจต้องยอมให้มีการผูกขาดเกิดขึ้น เนื่องจากกิจการบางประเภทจำเป็นต้องมีขนาดใหญ่จึงจะสามารถอยู่รอดหรือแข่งขันได้

กิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาตินั้น หากปล่อยให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี อาจจะทำให้เกิดผลกระทบ คือ การผูกขาดของผู้ผลิตบางรายทำให้สังคมไม่สามารถได้รับสวัสดิการสูงสุด ความซ้ำซ้อนและสูญเปล่าของการลงทุน โดยเฉพาะในโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค รวมทั้งทำให้ไม่เกิดการกระจายความเจริญสู่ชนบท เนื่องจากความคุ้มค่าในการลงทุนในชนบท ซึ่งมีตลาดขนาดเล็กและมีต้นทุนสูงกว่าการลงทุนในเขตเมือง ดังนั้นรัฐบาลจึงมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ

ผลกระทบในเชิงกฎหมาย

การเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบาลซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งของตน โดยเฉพาะให้กลายเป็นบริษัทจำกัด แม้ว่าจะยังไม่ได้มีการขายความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจออกไป เพราะรัฐจะแยกดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการขายหุ้นในภายหลัง (หากแต่เป็นเพียงการเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลให้เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดซึ่งรัฐยังคงถือหุ้นข้างมากหรือทั้งหมดอยู่เช่นเดิม แต่การเปลี่ยนสภาพดังกล่าวนี้กลับมีความสำคัญในทางกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง เพราะยอมเป็นการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็น **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน**) หน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะมีสิทธิและอำนาจพิเศษในทางมหาชน และมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีอำนาจมหาชนตามกฎหมายจัดตั้งเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ (ให้เปลี่ยนสถานะเป็น**นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน**) บริษัทจำกัดที่รัฐเป็นเพียงผู้ถือหุ้นข้างมากหรือทั้งหมดซึ่งไม่มีกฎหมายจัดตั้งที่กำหนดสถานะของตนเองโดยเฉพาะ

การดำเนินกระบวนการสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ทั้งสองแนวทางที่รัฐบาลกำลังจะดำเนินการ จะประสบกับปัญหาและอุปสรรคบางประการในทางกฎหมาย ซึ่งมีสาเหตุจากลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยสังเขปรวมทั้งสิ้นสี่กรณีที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการมีและใช้อำนาจมหาชน
2. ปัญหาการค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลัง
3. ปัญหาในการประเมินราคาหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ
4. ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาและอุปสรรคในทัศนะทางกฎหมายต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย ดังที่กล่าวมา โดยสรุปนี้ เป็นปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินการเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งดูเหมือนว่าเป็นประเด็นปัญหาที่ได้มีการละเอียดในการทำความเข้าใจและเตรียมการสำหรับการหาทางแก้ไขปัญหาจากฝ่ายต่างๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอยู่ในขณะนี้

ความสำคัญและความจำเป็นในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับตรงกันในแวดวงวิชาการทุกๆ ด้าน ว่าเป็นกระบวนการที่มีเหตุผลและมีความจำเป็นรองรับแต่การดำเนินการที่รวดเร็วและให้ความสำคัญเฉพาะแต่ในประเด็นปัญหาในด้านการจัดการทางเศรษฐกิจทางการเงิน โดยให้ความสำคัญน้อยต่อประเด็นปัญหาทางกฎหมายและต่อแง่มุมในทางสังคม โดยเฉพาะในเรื่องขั้นตอนและความโปร่งใสของการดำเนินการแปรรูปดังที่ได้กล่าวมานี้ นอกจากนี้จะยังให้เกิดอุปสรรคและข้อขัดข้องเป็นอย่างมากในกระบวนการที่จะผลักดันดำเนินการในเรื่องดังกล่าวดังเช่นที่มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งมีการดำเนินการอยู่ในขณะนี้ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนอยู่แล้ว นอกจากนี้การไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นทางกฎหมายและประเด็นทางสังคมดังกล่าวยังอาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบายในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งมีฐานะเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล และอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลในลำดับต่อไปได้ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้จากการศึกษาข้อมูลต่างๆ พบว่าสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และองค์ประกอบการแปรรูปที่ควรกระทำได้ในภาคปฏิบัติในกลุ่มต่างๆ ดังต่อไปนี้

กลุ่มพลังงาน

สืบเนื่องมาจากกลุ่มสาธารณูปโภคนี้ มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิต และยังเป็นต้นทุนสำคัญต่อการดำรงชีพของประชาชน และยังมียอดทรัพย์สินมากกว่าครึ่งหนึ่งของรัฐวิสาหกิจทั้งประเทศ จึงเป็นเรื่องที่สำคัญต้องพิจารณาให้รอบคอบจากภาพรวมของการใช้พลังงานและบริการเข้าด้วยกัน อีกทั้งยังต้องพิจารณาความสามารถในการลดภาระของรัฐบาลจากสถานะการลงทุนที่มีมูลค่าสูงของสาธารณูปโภคประเภทนี้ได้

(1) **ด้านไฟฟ้า**

การแปรรูป เพื่อแข่งขันกับเอกชนควรดำเนินการในช่วงของขบวนการต้นน้ำ คือ “การผลิต” โดยผู้กำกับการดูแลของรัฐบาลทำหน้าที่ในการวางนโยบายเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ที่เหมาะสมที่จะใช้เป็นเชื้อเพลิง ยกเว้นระบบไฟฟ้าจากเขื่อนพลังน้ำในประเทศ แต่ขบวนการกลางน้ำ เช่น สายส่งใหญ่ (Transmission line) ยังเป็นของรัฐอยู่ และควรอยู่ภายใต้รัฐวิสาหกิจที่ปฏิรูปแล้ว สุดท้ายขบวนการปลายน้ำ เช่น สายส่งเล็กขนาด 115 KVA ที่ส่งถึงบ้าน รัฐวิสาหกิจดังกล่าวอาจแบ่งแปรรูปเฉพาะส่วนที่สมบูรณ์ในเมืองเท่านั้น ส่วนที่อยู่นอกเมืองซึ่งยังขยายการบริการไม่ทั่วถึงยังไม่ควรเร่งรัดการแปรรูปจนกว่าความสมบูรณ์ของการบริการไปยังประชาชนผู้บริโภคจะมีมากกว่านี้

(2) **ด้านแหล่งพลังงาน**

แหล่งพลังงานซึ่งเป็นขบวนการต้นน้ำที่แท้จริง คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ปัจจุบันนี้ที่ได้ดำเนินการแปรรูปที่เหมาะสมไปแล้ว แต่ยังคงต้องพึงระมัดระวังในเรื่องของระบบท่อส่ง ซึ่งควรจะศึกษาการผูกขาดอยู่ เนื่องจากอาจทำให้ต้นทุนการดำเนินชีวิตของผู้บริโภคสูงขึ้น

(3) **น้ำมัน**

รัฐต้องปกป้องราคาขายปลีกโดยเป็นผู้ตรึงราคาเองทั้งนี้อาศัยกองทุนน้ำมัน และลดการใช้น้ำมันที่มาจากน่าน้ำเข้า แต่หันมาส่งเสริมการใช้ก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) แทน นอกจากนั้นควรแก้ไขกฎหมาย และระเบียบราชการ ที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกวดการดูแล คือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ให้มีประสิทธิภาพ และอำนาจที่ชัดเจนมากขึ้น เมื่อตั้งเป็นกระทรวงพลังงานแล้ว

กลุ่มสื่อสาร โทรคมนาคม และสารสนเทศ

กลุ่มบริการด้านนี้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และรวดเร็ว โดยมีการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะในกลุ่มนี้ และได้จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลใหม่ คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และอยู่ระหว่างกระบวนการสรรหาคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) โดยปกติ สาธารณูปโภคประเภทนี้ ต้องมีการลงทุนที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีด้วยเงินจำนวนมากและเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว อีกทั้งการบริการไปยังผู้บริโภคจะมีผลกระทบ

ต่ออัตราค่าบริการอย่างมากและรวดเร็ว การกำกับดูแลกิจการประเภทนี้ มีความสำคัญมากต่อการเปิดเสรี โดยเฉพาะการแข่งขันด้านอัตราค่าบริการ และคุณภาพของการบริการ

(1) ด้านโทรคมนาคม (telecommunications)

ความพร้อมในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในด้านนี้เป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นที่สุด เนื่องจากอุตสาหกรรมด้านนี้มีการแข่งขันที่รุนแรงและมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้นในอนาคต แต่ทั้งนี้ควรปล่อยให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีเช่นเดียวกับระบบสากล ซึ่งมีการพัฒนาด้านโทรคมนาคมอย่างรวดเร็ว เป็นการลดต้นทุนการผลิต การค้า และค่าครองชีพของผู้บริโภคด้วย

(2) ด้านสื่อวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ (Broadcasting)

รัฐวิสาหกิจด้านสื่อวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์มีความจำเป็นในเรื่องของความมั่นคงของชาติ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานของรัฐที่อาศัยงบประมาณโดยตรงในการดำเนินการ ไม่จำเป็นต้องแข่งขันกับเอกชนโดยตรง เช่น กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งไม่มีการหารายได้จากโฆษณาเสมือนบริษัทเอกชน

(3) เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology)

การแปรรูปและการสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน โดยภาคเอกชนต้องเป็นผู้นำ และภาครัฐต้องพยายามเปิดเสรีอย่างเต็มที่ พร้อมทั้งให้สิทธิประโยชน์กับภาคเอกชน เพื่อทดแทนความเสี่ยงจากการลงทุน และการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเทคโนโลยี

กลุ่มคมนาคม (Transportation)

ในอดีตรัฐบาลจะเป็นผู้ลงทุนสาธารณูปโภคด้านนี้เอง เพื่อให้ประชาชนและภาคธุรกิจได้ใช้บริการ โดยภาครัฐอาจใช้แนวทางการให้บริการ 2 แบบกับผู้บริโภค คือ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานสำหรับการคมนาคมทั่วไปซึ่งรัฐบาลควรเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนสาธารณูปโภคขั้นพิเศษสำหรับผู้บริโภคที่ต้องการความรวดเร็วสะดวกสบาย หรือเพื่อลดต้นทุนการผลิตสำหรับการแข่งขันในตลาดเสรี อาจต้องให้บริการขั้นพิเศษ เช่น ทางด่วน รถไฟฟ้า มอเตอร์เวย์ ฯลฯ ควรพิจารณาให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน

รัฐวิสาหกิจบางประเภทมีภาระการให้บริการสังคมในระดับสูง เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น จึงทำให้ผลประกอบการอาจขาดทุนอย่างต่อเนื่อง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวต้องคำนึงถึงผลกระทบเชิงสังคม โดยหากลักษณะการผูกขาดหายไปจากการกระจายความเจริญ หรือมีเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการมากขึ้น อาจพิจารณากระจายหุ้นบางส่วน ในรัฐวิสาหกิจที่ไม่กระทบกับการบริการสังคม

กลุ่มทรัพยากรน้ำ (Water Resource, Portable Water)

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

ในส่วนภูมิภาคการดำเนินงานของการประปาสวนภูมิภาค (กปภ.) ยังคงต้อง ขยายการให้บริการออกไปอย่างต่อเนื่องจึงยังไม่ควรแปรรูปในขณะนี้จนกว่าโครงข่ายการบริการจะครอบคลุมมากกว่านี้เพราะทำให้ราคาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนมีราคาสูงทำให้ผู้มีรายได้น้อยไม่มีโอกาส ได้อุปโภคบริโภคน้ำที่มีคุณภาพ แต่ทั้งนี้อาจพิจารณาให้ภาคเอกชนเข้ามา รับสัมปทานในบริเวณที่มีลักษณะการให้บริการพิเศษ เช่น นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

รัฐบาลควรเป็นผู้จัดหาน้ำดิบของการทำน้ำประปา โดยควรมีองค์กรกำกับดูแลจัดสรรอย่างเหมาะสม ไม่ควรปล่อยให้มีการเปิดเสรี ทั้งนี้รวมถึงน้ำเพื่อการเกษตร และน้ำซึ่งใช้ในการดำเนิน ธุรกิจ

ในส่วนสุดท้ายของบทนี้ ใคร่ขอสรุปแนวคิดหลักๆ เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้

5 ประการ

1. มีความจำเป็นต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจถึงระดับหนึ่ง ระดับเบื้องต้นจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจให้มีความพร้อมในการแข่งขันเชิงพาณิชย์และมีการบริหารงานมีประสิทธิภาพ ส่วนการขายรัฐวิสาหกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมในขณะนี้อาจไม่อยู่ในสภาพเร่งด่วนและจำเป็นต้องรีบร้อนมากนักเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจได้เริ่มปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าอดีตที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลยังมีทางเลือกอื่นอีกหลายทางในการหารายได้เพื่อเป็นงบลงทุน

2. การขายรัฐวิสาหกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม จะต้องมีการเรียงลำดับความสำคัญของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภท ควรสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะยาวด้วย

และหากจำเป็นต้องขายรัฐวิสาหกิจบางประเภทออกไป ก็ควรมีกกลยุทธ์ในการขายหุ้น เช่น การเลือกขายรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนออกไปก่อนเพื่อลดภาระการอุดหนุนและเก็บรักษา รัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรที่ดีที่สุดเอาไว้ต่อไป เช่น การไฟฟ้า เพื่อเป็นแหล่งสร้างรายได้ในอนาคต แล้วนำรายได้ส่วนนี้มาชดเชยหนี้ก็ยังสามารถคุ้มค่าน่ามากกว่าการเร่งขายเพื่อชำระดอกเบี้ยในเวลานี้ หรือสำรองไว้สำหรับวิกฤติเศรษฐกิจรอบหน้า รวมทั้งควรนำเอาปัจจัยทางด้านเวลา สภาพเศรษฐกิจ เข้าร่วมพิจารณาด้วยเพื่อจะสามารถขายทั้งราคาที่ดีและคนไทยมีโอกาสเป็นเจ้าของกิจการนั้น

3. รายได้จากการขายรัฐวิสาหกิจประเภทใด ก็ควรนำเอาเงินรายได้จากกิจการประเภทนั้นๆ มาใช้เป็นเครื่องมือ ในการพัฒนากิจการประเภทนั้น มากกว่าการใช้จ่ายเงินเพื่อพัฒนาในบางด้าน อย่างกว้างๆ และขาดความชัดเจนลงลึก ซึ่งไม่เกิดผลสูงสุดต่อภาพรวม นอกจากควรนำเงินส่วนหนึ่งมาเป็นค่าชดเชยเพื่อช่วยพนักงานที่รับผลกระทบจากการตงงาน ได้มีโอกาสปรับตัวในการหา งานใหม่

4. การส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดโครงสร้างตลาดแข่งขันเสรีให้มากที่สุด เพื่อทำให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุดราคาที่เป็นธรรม และสังคมได้รับสวัสดิการสูงสุด ในขณะที่เดียวกันก็มีระบบ อุดหนุนที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือคนยากจนและคนด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงบริการได้อย่าง เสมอภาค

5. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ควรกระทำด้วยความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบได้ตลอดเวลา เนื่องจากเป็นสินทรัพย์ของ คนทั้งประเทศที่เป็นเจ้าของร่วมกัน

RESEARCH SUMMARY

The Impact on Privatization of State-Owned Enterprises: Pros and Cons

In the past, “state enterprises” were established by the government in order to provide services of public utilities. The vital public utilities are electricity, water supply, telephone, mail and telegraph, expressway, seaport, airport, mass transit, state railway, and etc. Apparently, these state enterprises are critical to social and economic growth. Some state enterprises are able to generate high income for government and many may well employ, develop and create capable and skillful employees. (State Enterprise and Securities Office and Economic Research and Training Center. State Enterprise Reform, 2000 : 1)

However, tremendous changes in technology and market mechanisms have attributed to higher competition both locally and globally to the extent that many state-owned enterprises (SOEs) experienced operating losses in a row. It appears that the restructuring of price and service quality is imperative.

The government, therefore, has come up with the policy to reform and to privatize these SOEs with the objectives to restructure SOEs’ operations in order to increase the nation’s competitive advantage, to improve the service efficiency at the proper price, and to reduce government’s financial burden. Moreover, the SOEs will be able to invest further in critical infrastructures while responding well to public service provision as well as better job opportunity. (Thai Government. Master Plan of Privatization of State-Owned Enterprises, 1998).

On the contrary, some civil societies are questioning whether the said reformation and privatization is about selling nation’s valuable assets and whether the transformation into business entity will change SOE’s objectives into creating wealth through higher selling price. Since these concerns are still questionable, this study is intended to formulate a decision model for how far the privatization should be implemented and to study the impact on the privatization.

It is necessary for the government to develop and improve the SOE’s operating efficiency to survive with competitive advantage while reducing the financial burden to the government. At

the same time, the government has to promote and strengthen economic growth. If the reformation is conducted in conflict to the market mechanism, it will weaken the market sentiment, i.e. if the privatization heightens the service price, cost of living will become higher to the extent that it may attenuate the market mechanism.

On the other hand, it is required by Section 87 of the Constitution of Thailand 1997 that the government must implement a policy of free trade through market mechanism whereas the government must not compete with the private sector. However, in Section 78, the government has to promote the public goods and services with equity countrywide. Moreover, there are other specific laws for each industry; for example, Section 40 is about the mass communication and telecommunication.

Therefore, it is necessary to understand the formulation of the reform and the level to which the reform should attain and the effects after the reform. This study was conducted to obtain a decision model based on the requirement as asserted by the Constitution.

Summary of Research Results

Research team synthesized data from various documents available in domestic and international sources in the aspects of economics and laws by comparing the agreement and disagreement to the state enterprise reform. The results of study can be summarized as follows:

Economic Impact

Economic impact can be divided into two different schools of thought: agreement to the reform and disagreement to it. Each perception has its own point of view.

Competition Theory School of Thought

Understandably, private sector, in comparing with public sector like SOEs, is more efficient mainly due to the economies of scale, higher productivity and less legal limitation. Failure in service provision by SOEs is rooted to monopoly and incapable to respond to customer needs due to inefficiency, unsuitable service approach to fulfill different requirements of various groups of customers (one-size-fit-all services) (Mildred Warner, 2004), and staffing with no

respect to the service efficiency as well as lack of capability and responsibility in budgeting (Ellen J. Dannin, 2001).

In response to the aforementioned limitations, certain groups of economists believe that competition will improve the efficiency of service providing. Through the reduction of monopolistic advantage on some selective products/services, economic growth will be positively influenced. Conditionally, political development is inevitable while the government has to push for the efficiency policy.

Anti-Competition Theory School of Thought

Theoretically, it is asserted that the competition in the free market after privatization will automatically improve the efficiency. However, Scarlar and Elliot (2000) it can be time consuming to change from monopolistic economies to competitive economies; eventually, it will only become oligopolistic economies.

There are still certain barriers to entry such as laws and regulations, government policy, and naturally monopolistic nature of some businesses. Many state enterprises are simply monopolistic because they are established in order to provide services that private sector cannot do and monopolization is needed to facilitate the operations. In addition, some state enterprises are monopolistic naturally because of high investment, limitation of production materials, and intellectual property of the products/services. Some enterprises have to be in large scale in order to survive or to be competitive.

To allow private sector to compete freely in business with monopolistic nature can negatively impact public benefits. Business monopoly cannot provide citizen with optimal welfare. It will duplicate the investment and become waste of investment especially in infrastructure and public utility systems. The development may not be distributed down to upcountry where high investment is needed in such limited market size. Therefore, the state-owned enterprises have to take care of this kind of investment.

Impact by Legal Aspect

State-owned enterprise is established under the State Enterprise Act. To privatize is to change its status from an organization under government to be a public limited company under Public Law; even though the company's shares are not immediately sold out. As a government organization under specific Act, it has its own right, power, and obligation to provide public service as specified by the Act. However, as a public company, even though the government is still the major shareholder or it is wholly owned by the government, it will not have its own Act.

In the privatization process, the government will encounter with several obstacles and problems in regards to laws due to the specific establishment under the specific Act as mentioned.

There are four legal problems to be investigated as follows:

1. The assessment and execution of public power
2. Loan guaranteed by Ministry of Finance
3. SOE's share price evaluation
4. Job security of SOE's employees

Presently, the problems and obstacles in the aspect of law as raised above exist throughout the privatization processes. These problems seem to be ignorant among concern parties in communicating and countermeasure preparing.

Generally, the importance and necessity of privatization are well received among the studies as reasonable and necessary. However, there seems a short-cut in the implementation with specific attention paid to financial management rather than legal and social aspects especially the standard procedures and the transparency. The said ignorance of legal and social aspects create much difficulty in the implementation process. For example, there is an appeal to the Constitutional Court to consider the State Enterprise's Capital Act whether it is against the Constitution. Moreover, the said ignorance may affect the success of the reform policy and may also affect the government's stability.

Furthermore, through the data review, criteria and factors for state enterprise reform can be practically categorized as follows:

Energy

This category of public goods is important to the public wellbeing and as a necessary cost of living while it handles over half of total assets of the whole country's public enterprises. It is highly important to thoroughly analyze the integrated picture of the energy utilization and the service provision. It is also necessary to consider how to reduce the government's liability on the high investment of this category of public goods.

(1) Electricity

The privatization in order to be competitive with private sector should be done at the upstream level of the production. Government's assigned regulator must do the policymaking in order to specify the right fuel material other than hydropower from dam. As for the middle stream process of transmission line, it still belongs to the government under the management of the privatized SOE. Finally, for the down stream e.g. the small transmission line 115 KVA distributed to household, it may be privatized only the part located in town where full coverage is attained. The outer part from the town where the coverage is still under expansion process may be privatized after fulfill the service obligation.

(2) Energy

The real upstream energy resource is PTT Plc which has already been appropriately privatized. However, caution is in the transmission pipeline as a monopoly system that can be abused and cause the higher cost of living.

(3) Oil

Government has to support the public by subsidizing the retail selling price through the oil fund and to reduce imported fuel oil by promoting the alternative fuel such as natural gas. Furthermore, the government should review and revise laws and regulations in regards to National Energy Policy Office for better efficiency and clearer autonomy in the new created Ministry of Energy.

Communication, Telecommunication and Information Technology

This category is under rapid and enormous changes. Specific Act has been enacted and a new regulator body called National Telecommunications Commission has been established while another commission, National Communication Commission, is in the process of recruitment. Normally, this category of utility requires high investment and risky for its rapid change in technology which in turn will rapidly and highly affect the service charge. To regulate and monitor this category's operations is significant in free trade requirement especially the competition of service charge and service quality.

(1) Telecommunication

The promptness for privatization is chiefly important for this group of state enterprises because of the ever increasing competition of this industry. Nevertheless, it should be freely competitive by international requirement of fast development in telecommunication and constantly cost reduction for the benefit to consumers.

(2) Broadcasting

State enterprises in broadcasting group involve national security. Therefore, government must maintain an organization directly operated under government budget and not to compete with private sector such as the Government Public Relations Department as a not for income entity

(3) Information Technology

This group needs reform and support for technology development simultaneously and to be led by private sector while government must promote free competitive market. In addition, government should provide private sector with some benefit or advantage as partial compensation of the risk in investment and rapid change in technology.

Transportation

Normally, government will invest in this category and provide the services to people and business sector. The government may have two types of service: basic transportation system operated by the government, and alternative transportation systems providing more convenience for payable service users whereas able to reduce production cost in free competitive market such as express way, subway, motor way, etc. through private sector investment.

Some state enterprises are obliged with high level of social responsibility such as the State Railway of Thailand, Bangkok Mass Transit Authority, etc. This group of state enterprises may have to face continuous operating loss. To privatize these state enterprises, the social aspect must be well considered. In case, monopolization can be lowered because of growth distribution or joining operation with private sector, the government may consider share distribution offering in the state enterprises that do not affect much to the social services.

Water Resources and Consuming Water

Water resources and consuming water are resources for farmer and overall people. Privatizing this category of state enterprises must be selective; i.e., only those with proper structure such as the Metropolitan Waterworks Authority (MWA) may be considered privatizing for the beginning process like Filter Works, but not for distribution line except a regulator body is already in place.

In provincial area, water supply is operated by the Provincial Waterworks Authority (PWA) that still requires continuous expansion; so, it should not be privatized, except when its service network can cover more area; otherwise, price may be too high to low income consumers. However, government may consider concession to private sector in specific area such as industrial estates.

Government has to provide water sources for waterworks through a suitable regulator body. This type of operation should not enter into free competitive market including water for farmer and for business operation purposes.

In conclusion, there are 5 major suggestions for state enterprise privatization as follows:

1. State enterprise must be reformed to an appropriate level. Principally, state enterprise must be reformed in its organizational structure in order to be capable to compete commercially and to gain an effective operation. Direct and indirect selling out of state enterprise is not vital at this stage because economic situation is getting better; then, government has opportunities to gain income from the investment.

2. Either direct or indirect selling out of state enterprises, the importance of each state enterprise must be prioritized in order to harmonize the privatization with vision and strategy of the country's long-term development plan. In selling of each state enterprise, government strategy in shares offering should be mapped out so that first selling should be for state enterprises that are in loss in order to reduce the government's burden in supporting these state enterprises, and to keep state enterprises that earn the most profitability such as Electricity to be revenue earning resources, and then, to shift income to pay out the debt. With this strategy, income may cover and can pay back the debt and it is better than to expedite selling out state enterprises to obtain enough money for interest payment or to keep as reserve for future crisis. In addition, factors of time and economic situation should be included in consideration in order to be able to sell at good price and allow Thai people a chance to pride the ownership.

3. Income from the selling of any category of state enterprises should be allocated for other state enterprises within the same category as the earning can be a tool to develop a specific type of state enterprise rather than spending for non-specific categories. In addition, general spending without specific strategy cannot be the most efficient. Moreover, a portion of earning from selling should be allocated as compensation to employees who are affected and may be unemployed so that the employees are able to relax and look for a new job.

4. Government should encourage and promote a structure of free trade market in order to attain fair price, efficiency, and welfare to the society. At the same time, a suitable system should be established in order to support the poor able to get the services.

5. Privatization should be conducted transparently. People should be able to get involved and participate, and also able to continuously monitor the reform processes as it is the whole country's people who jointly own these state enterprises.