

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สภาพโครงสร้างทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมไทยที่เป็นแบบรวมศูนย์สู่ศูนย์กลาง เป็นผลให้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียว จนก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา อาทิเช่น การจราจรแออัด ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และความไม่ทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ

ด้วยเหตุนี้แนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อลดความเป็นเอกนครของกรุงเทพมหานครที่ภาครัฐให้ความสำคัญ คือ การนำแนวคิดการพัฒนาภูมิภาค อันเป็นกลวิธีในการสร้างความเจริญเติบโตสู่ภูมิภาคมาเป็นแนวนโยบายสาธารณะสำหรับการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ นโยบายดังกล่าวว่าประเทศไทยได้นำทฤษฎีเมืองหลักมาเป็นแนวทางการพัฒนา โดยการกำหนดพื้นที่เมืองหลักให้เป็นจุดเจริญและให้เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาภูมิภาค และหวังผลให้ความเจริญจากเมืองหลักกระจายไปสู่พื้นที่ล่างหลังจากเกิดการพัฒหน้าที่เท่าเทียมกันระหว่าง กรุงเทพฯกับชนบท เพื่อให้ภูมิภาคเจริญโดยทั่วกันหมด

ในขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาภูมิภาคนั้น ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการสร้างให้เกิดความเจริญเติบโตของภูมิภาค โดยนโยบายของภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดโครงสร้างการลงทุนของประเทศ ทั้งในด้านประเภทของโครงการลงทุนและพื้นที่สำหรับการสร้างความเจริญเติบโต ซึ่งบริการสาธารณะที่ภาครัฐจัดทำ เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานพัฒนา ที่ภาครัฐใช้ในการกระจายการลงทุนเพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ต่างๆ ทั้งนี้การบริการสาธารณะที่ภาครัฐจัดทำ มีหน่วยงานระดับปฏิบัติที่องค์กรของรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ใน 3 ประเภท ประกอบด้วย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547: 168-172) (1) หน่วยงานราชการ ซึ่งบริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบราชการนั้น เป็นบริการสาธารณะที่รัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเองโดยใช้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำ และเป็นผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณ (2) รัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่างๆ ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวและความล่าช้าในการดำเนินงาน ดังนั้น จึงมีการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ที่มีการดำเนินงานที่ผ่องคลายจากกฎเกณฑ์ต่างๆ ของทางราชการ ซึ่งเรียกองค์กรในลักษณะนี้ว่า รัฐวิสาหกิจโดยเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และ (3) หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์กรสาธารณะประเภทหนึ่งที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่มิได้เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ คงมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐประเภท

พิเศษที่มีความเป็นอิสระ โดยมีโครงสร้างและระบบการทำงานเป็นของตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายจัดตั้ง

สำหรับการศึกษาในงานวิจัยนี้ ให้ความสำคัญกับการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของ รัฐวิสาหกิจ เนื่องจากบทบาทและหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ มีความสำคัญต่อการพัฒนาภูมิภาค โดยเฉพาะ รัฐวิสาหกิจในด้านการจัดหาบริการโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อการลดต้นทุนในการผลิตและจูงใจ ให้ภาคเอกชนได้ขยายตัวไปประกอบอุตสาหกรรมและกิจกรรมทางธุรกิจในภูมิภาคให้มากขึ้น โดยประเภท ของโครงสร้างพื้นฐานสำคัญซึ่งรัฐวิสาหกิจมีภารกิจรับผิดชอบดำเนินงาน ประกอบด้วย การพลังงาน การขนส่ง การสื่อสาร และการสาธารณสุข

ในส่วนของทฤษฎีที่สนับสนุนการกระจายรัฐวิสาหกิจเพื่อส่งเสริมการพัฒนาภูมิภาค คือ ทฤษฎีชั่วคราวความเจริญ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงการพัฒนาพื้นที่ โดยนโยบายการพัฒนาภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับข้อกำหนดโดยรัฐ ในการเลือกพิจารณาการลงทุนให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยกำหนดพื้นที่ศูนย์กลางความเจริญ ให้เป็นเมืองหลักและกระจายผลของการพัฒนาไปสู่พื้นที่โดยรอบ

จากทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่ความสำคัญของการศึกษาถึงแนวทางการขยายกิจการของ รัฐวิสาหกิจเพื่อพัฒนาภูมิภาค โดยกำหนดพื้นที่ภาคกลางตอนบนเป็นกรณีศึกษาเพื่อหาโอกาสและ ความเป็นไปได้รวมทั้งเสนอแนวทางในการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจเพื่อพัฒนาภาคกลางตอนบนต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. ศึกษาบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาภาคกลางตอนบน
2. วิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมเพื่อหาความเหมาะสมต่อการรองรับการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจ
3. เสนอแนวทางในการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจเพื่อพัฒนาภาคกลางตอนบน

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ พื้นที่ที่คัดเลือก คือ ภาคกลางตอนบน ประกอบด้วย 6 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสระบุรี จังหวัดลพบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง และ จังหวัดอยุธยา
2. ขอบเขตด้านองค์กรรัฐวิสาหกิจ องค์กรรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย 19 องค์กร ได้แก่ (1) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (2) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (3) บริษัทบางจากปิโตรเลียมจำกัด (มหาชน) (4) การประปาส่วนภูมิภาค (5) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (6) การรถไฟแห่งประเทศไทย (7) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (8) บริษัทขนส่งจำกัด (9) บริษัท ทศท. คอร์

ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (10) การสื่อสารแห่งประเทศไทย (11) องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (12) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (13) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (14) องค์การตลาด (15) องค์การคลังสินค้า (16) บริษัทไม้อัดไทย จำกัด (17) การเคหะแห่งชาติ (18) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และ (19) การกีฬาแห่งประเทศไทย

#### 1.4 วิธีการศึกษา

1. ทำการสำรวจองค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาภูมิภาค
2. ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ โดยพิจารณาจากรัฐวิสาหกิจจำนวนทั้งสิ้น 19 แห่งในภาคกลางตอนบน ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก เอกสารประกอบการพิจารณางบประมาณประจำปี 2546 ของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
3. ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยเครื่องมือที่มีลักษณะเป็นแบบ สัมภาษณ์จากผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ เพื่อศึกษาโอกาสและความเป็นไปได้ของการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจในภาคกลางตอนบน

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาภูมิภาค
2. สามารถจัดลำดับพื้นที่เพื่อการพัฒนาให้สอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ
3. หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนา รัฐวิสาหกิจในอนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย