

## บทที่ 7

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจแม้ไม่มีนิยามที่แน่ชัด การให้นิยามนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาของกิจกรรมนั้น ๆ แต่เราสามารถสรุปเป็นแนวความคิดได้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการลดบทบาทของรัฐในการจัดหาและจัดผลิตสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ ในกรณีของประเทศไทยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้ชี้ว่า รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทุกประเภทอยู่ในข่ายของการนำมาพิจารณาแปรรูป แต่ด้วยรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีอยู่หลายแห่ง และหลายรูปแบบ การแปรรูปจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยที่จะนำมาพิจารณาและตัดสินใจ การศึกษาในที่นี้ ได้ตั้งเกณฑ์ในการตัดสินใจแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณาว่า รัฐหรือเอกชนควรมีบทบาทในการจัดหาเสียก่อน แล้วจึงพิจารณาว่าใครควรมีบทบาทการจัดผลิตสินค้าหรือบริการ ตามเกณฑ์ทางปัจจัยเศรษฐศาสตร์และไม่ใช่เศรษฐศาสตร์

การศึกษาที่นี้เลือกการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นกรณีตัวอย่าง โดยมีขอบเขตการศึกษาครอบคลุมทั้ง 3 บริการหลัก ได้แก่ บริการไปรษณีย์ บริการการเงิน และบริการโทรคมนาคม เพื่อศึกษาว่าบริการหลักหรือบริการย่อยใดควรแปรรูปเข้าสู่ภาคเอกชนแปรรูปในรูปแบบใด

ผลการศึกษานี้ดังแสดงในตารางที่ 7.1

ตารางที่ 7.1 การตัดสินใจแปรรูปบริการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

บริการ	บทบาท		เหตุผล
	จัดหา	จัดผลิต	
	กสท.* เอกชน	กสท.* เอกชน	
<b>บริการไปรษณีย์</b>			
1. จัดหมาย ปัจจัยการผลิต	X	X	เป็นสินค้าเอกชนที่ยากต่อการเรียก ผลตอบแทนจากผลบวกภายนอกและ มีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดใน การบริหารรัฐหรือการสื่อสารแห่ง ประเทศไทยควรคงบทบาทจัดหา ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายและ นโยบายของรัฐที่ต้องการให้ ประชาชนใช้บริการไปรษณีย์อย่าง เท่าเทียมกัน เอกชนอาจไม่สนใจ ที่จะมาดำเนินการ เพราะว่าเป็น บริการที่ขาดทุน และมีค่าใช้จ่ายสูง ต่อการตอบสนองนโยบายของรัฐ ฉะนั้นเพื่อความเท่าเทียมในการ จัดหาบริการ การสื่อสารแห่งประเทศไทยควรคงบทบาทจัดหา ส่วนบทบาทการผลิตในขบวนการ ให้บริการไปรษณีย์ สมควรให้ เอกชนดำเนินการทุกขั้นตอน เพราะว่าเอกชนดำเนินการมี ประสิทธิภาพสูงกว่าด้วยต้นทุนต่ำ กว่า และรูปแบบที่เหมาะสมคือ การจ้างเหมาเอกชนจะเกิดผลดีต่อ ส่วนรวมมากกว่าผลเสีย

บริการ	บทบาท		เหตุผล
	จัดหา	จัดผลิต	
	กสท.* เอกชน	กสท.* เอกชน	
2. ไปรษณีย์บัตร ปัจจัยการผลิต	X	X	เหตุผลทำนองเดียวกับบริการจดหมาย
3. สิ่งตีพิมพ์ ปัจจัยการผลิต	X	X	เหตุผลทำนองเดียวกับบริการจดหมาย
4. วัสดุ ปัจจัยการผลิต	X	X	เหตุผลทำนองเดียวกับบริการจดหมาย
5. เครื่องอ่านสำหรับ คนเสียจักษุ ปัจจัยการผลิต	X	X	เป็นสินค้าสาธารณะ เหตุผลทำนองเดียวกับบริการจดหมาย
<u>บริการการเงิน</u> ปัจจัยการผลิต	X	X	เหตุผลทำนองเดียวกับบริการจดหมาย
<u>บริการโทรคมนาคม</u>			
1. บริการโทรเลข ปัจจัยการผลิต	X	X	เหตุผลทำนองเดียวกับบริการจดหมาย
2. บริการเทเล็กซ์	X	X	เป็นสินค้ากึ่งสาธารณะแบบกีดกันได้ ที่ง่ายต่อการเรียกผลตอบแทนจากผลบวก ภายนอก และไม่มีลักษณะการผูกขาดโดย ธรรมชาติ ที่สำคัญเอกชนสนใจเข้ามา ดำเนินการและดำเนินการมีประสิทธิภาพ สูงกว่ารัฐ ฉะนั้นรัฐจึงไม่จำเป็นต้องจัด หาจัดผลิต สมควรแปรรูปเข้าสู่ภาคเอกชน

บริการ	บทบาท		เหตุผล
	จัดหา	จัดผลิต	
	กสท.* เอกชน	กสท.* เอกชน	
3.บริการ โทรสาร สาธารณะ	X	X	รูปแบบที่แปรรูปอาจเป็นวิทยุหึ่งหรือ ร่วมลงทุน (แต่ในทางปฏิบัติประเทศไทย มีข้อจำกัดหลายอย่างการแปรรูปจะต้อง ลดระดับลง เช่น เริ่มด้วยการจ้างเหมา บริการ การเปิดเสรีให้เอกชนจำหน่าย อุปกรณ์รับ-ส่งโทรคมนาคม) เหตุผลทำนองเดียวกันกับบริการเทเล็กซ์
4.บริการวิทยุ บริการ	X	X	เหตุผลทำนองเดียวกันกับบริการเทเล็กซ์
5.บริการ โทรศัพท ระหว่างประเทศ	X	X	เหตุผลทำนองเดียวกันกับบริการเทเล็กซ์
6.บริการ โทรคมนาคม ที่เหลือ	X	X	เหตุผลทำนองเดียวกันกับบริการเทเล็กซ์

\* กสท : การสื่อสารแห่งประเทศไทย



### ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะของการศึกษา

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นแม้จะเป็นนโยบายของรัฐบาลก็ตาม ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า มีอุปสรรคนานัปการที่มีส่วนทำให้การดำเนินการตามนโยบาย ไม่เป็นผลหรือรวดเร็วตามที่จะเป็นไปได้ การศึกษาที่ยังไม่ได้ศึกษาละเอียดเกี่ยวกับอุปสรรคของนโยบาย ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการเมืองทั้งในระดับบน คือระดับภายในองค์กรของรัฐบาลเอง อีกส่วนหนึ่งเป็นอุปสรรคที่เกิดจากความขัดข้องภายในขององค์กรของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเอง ทั้งสองส่วนนั้น เป็นเรื่องการเมืองภายในที่เป็นภาระที่ผู้รับผิดชอบจะต้องหาทางแก้ไขเอง

ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการกล่าวเสนอแนะกลยุทธ์ในทางปฏิบัติบางประการดังนี้

1. จากผลการศึกษาแสดงว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่มีความจำเป็นที่จะจัดหาและจัดผลิตบริการโทรคมนาคมนั้น (ยกเว้น บริการโทรเลขแปรรูปการผลิตภายใต้การจัดหาของการสื่อสารแห่งประเทศไทย) การพิจารณาแปรรูปจะเป็นไปได้ยากมาก ถ้าไม่มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 เพื่อยกเลิกการผูกขาดบริการโทรเลขและโทรศัพท์ของรัฐ ในการแก้ไขพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์นั้น ระยะแรกอาจเป็นเพียงการยกเลิกนโยบายผูกขาดกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของตัวเองได้อย่างราบรื่น และสะดวกรวดเร็ว โดยอาจจะยังไม่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ก็ได้

2. ในกรณีที่อุปสรรคนั้น เกิดจากการไม่เห็นด้วยของผู้ร่วมดำเนินงาน หรือพนักงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทยโดยเฉพาะสหภาพแรงงานนั้น จะต้องมีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้เข้าใจถึงมาตรการหรือรูปแบบต่าง ๆ ของการแปรรูปสู่ภาคเอกชนว่าไม่ใช่มีเพียงรูปแบบการขายเท่านั้น เพื่อขจัดความเคลือบแคลงหวาดกลัวการตกงานของพนักงานให้บรรเทาหรือหมดสิ้นไป ส่วนทางออกหรือแนวทางแก้ไขที่นิยมใช้กันในต่างประเทศและได้ผลมาแล้ว ก็คือการแปรรูปต้องคิดถึงพนักงานก่อน โดยการอธิบายให้แก่บุคคลเหล่านี้เข้าใจถึงประโยชน์ที่ได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมดหรือบางส่วนดังกล่าวแก่การแปรรูปกิจการโทรคมนาคมของประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีกำไรสูงแห่งหนึ่งก่อนการแปรรูปสู่ภาคเอกชน ในปี 2528 ทำรายได้ 4,756.2 พันล้านบาท แต่รายได้หลังการแปรรูป ในปี 2529 สูงขึ้นถึง 5,398.4 พันล้านบาท (นิพยานล จันทะสาโร, เศรษฐกร คู่ศรีวิทักษ์ 2531 : 7) และยังให้ผลประโยชน์ใน

ลักษณะรูปธรรมแก่พนักงาน เช่น ให้นักงานสามารถลงชื่อหุ้นที่จะออกขายแก่ประชาชนทั่วไป ในราคาต่ำกว่าท้องตลาดทั่วไปตามความเหมาะสม ให้สิทธิที่พึงได้รับก่อนการแปรรูปเหมือนเดิม เช่น นับอายุการทำงานต่อเนื่อง (กรณีขายหุ้นทั้งหมด หรือ พนักงานถูกโอนไปยังหน่วยงานใหม่) เบิกค่ารักษาพยาบาล พักผ่อนตลอดจนสิทธิการนัดหยุดงานหรือประท้วง เป็นต้น

3. ในกรณีที่เกรงกันไปว่า การแปรรูปบริการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะบริการโทรคมนาคม จะทำให้เอกชนเข้าไปควบคุมและกุมอำนาจตัดสินใจในการสื่อสารแห่งประเทศไทย ประเด็นนี้สามารถแก้ไขได้ง่าย กล่าวคือ อาจจะแปรรูปเพียงบางท้องที่ หรือแปรรูปแต่เพียงบางส่วน เช่น กรณีของบริการโทรคมนาคมที่แปรรูปโดยวิธีขายหุ้น อาจขายเพียง 30 % ของหุ้นทั้งหมดตามที่ตลาดหลักทรัพย์ต้องการ การสื่อสารแห่งประเทศไทยก็สามารถกุมอำนาจได้เช่นเดิม แต่สามารถระดมทุนได้เพิ่มขึ้น

ส่วนสิ่งที่หวั่นเกรงกันมากทั้งในหมู่ประชาชนคนไทยและสื่อมวลชนก็คือ การถูกยึดครองหรืออยู่บริการสื่อสารแห่งประเทศไทยจากนายทุนต่างชาติ เนื่องจากนายทุนต่างชาติมีฐานะเศรษฐกิจดีกว่าประชาชนชาวไทย ซึ่งอาจมีผลอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงของชาติ การขจัดความหวั่นเกรงนี้ อาจตั้งข้อกำหนดเป็นพิเศษ จำกัดการเข้ามาดำเนินการของชาวต่างชาติ และกำหนดอย่างชัดเจนว่า จะเปิดโอกาสให้นักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้มีส่วนร่วมเป็นอันดับแรก เช่น สามารถซื้อหุ้นได้ก่อนประชาชนคนทั่วไป ต่อจากนั้นจึงเปิดโอกาสแก่คนไทยและสถาบันของคนไทยที่เหลือ แล้วจึงเปิดโอกาสแก่นายทุน หรือองค์การต่างชาติให้เข้ามาร่วมดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดนั้น เช่น ซื้อหุ้นได้ไม่เกิน 10 % ของหุ้นทั้งหมด เป็นต้น

4. ด้วยประเทศไทยมีข้อจำกัดด้านตลาดทุน และเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่าง ๆ การแปรรูปบริการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่ควรหักโหมทีเดียว ควรก้าวทีละขั้น อาจแบ่งระยะการแปรรูปเป็น 2 ช่วงเวลา คือระยะสั้น อาจแปรรูปเพียงบางส่วนที่มีผลกระทบต่อพนักงานน้อยที่สุด และรูปแบบที่ใช้อาจเป็นเพียงการจ้างเหมาบริการ การร่วมลงทุนก็ได้ และมีการติดตามผล ประเมินผลการแปรรูปทุก 3 ปี แล้วจึงก้าวไปสู่การแปรรูปในระยะยาว ซึ่งหากมีการแปรรูปอย่างเต็มที่ ควรมีการตรากฎหมายรองรับเพื่อการนี้โดยเฉพาะ เพื่อรักษาสถิติ ประโยชน์ของทุกฝ่ายรวมทั้งการกำหนดมาตรฐานและการควบคุมดูแล

จากที่กล่าวข้างต้น ผลประโยชน์การปรับปรุงบริการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะถูกจำกัด ถ้าปราศจากการนำระบบการแข่งขันเสรีและลดการควบคุม **ไม่** เช่นนั้น การปรับปรุงการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะเป็นการผูกขาดจากรัฐบาลมาเป็นเอกชน ซึ่งผลประโยชน์จะตกแก่บุคคลบางกลุ่ม ไม่ใช่ประชาชนทั่วไป