

สรุปและข้อเสนอนะ



สรุป

ระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy) เช่นประเทศไทย นั้นได้เอื้ออำนาจให้รัฐบาลสามารถเข้ามาแทรกแซงเพื่อประกอบกิจกรรมในเชิงเศรษฐกิจได้ ซึ่งการเข้ามาดำเนินกิจกรรมโดยรัฐนี้ มีหลายรูปแบบ อาทิเช่น การดำเนินกิจกรรมในลักษณะที่รัฐเป็นผู้ประกอบกิจกรรมเองโดยสิ้นเชิง หรือการดำเนินกิจกรรมอาจอยู่ในรูปแบบของ "รัฐวิสาหกิจ" ก็ได้ ซึ่งทุนดำเนินการส่วนหนึ่งเป็นของรัฐ อีกส่วนหนึ่งเป็นของเอกชน ซึ่งจากประสบการณ์ปรากฏว่าลักษณะของการดำเนินกิจกรรมของรัฐจะมีทั้งสองรูปแบบ

สำหรับการเข้ามาแทรกแซง (Intervene) ของรัฐในรูปแบบของ "รัฐวิสาหกิจ" ของไทยก็เนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ เพื่อทำการผลิตสินค้าทางสังคม (Social Goods), เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ, เพื่อความสะดวกในการบริหาร และด้วยเหตุผลเชิงประวัติศาสตร์ ฯลฯ แต่เท่าที่เคยศึกษามาจะเห็นได้ว่ากิจการรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในสมัยหลังของการทำรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ มักจะจัดตั้งขึ้นด้วยอาศัยเหตุผลในเชิงประวัติศาสตร์เป็นส่วนใหญ่

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจ เป็นกิจการที่แตกต่างจากการดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชน (Private Sector) ในสาระที่สำคัญอยู่หลายประการโดยเฉพาะในด้านผลภายนอก (externalities) ซึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวม (Social effect) นอกเหนือจากผลส่วนตัว (private effects) ของโครงการนั้น ดังนั้นหลักเกณฑ์ในการลงทุนควรพิจารณาถึงผลได้-ผลเสียทางสังคม (Social Cost Benefit) ด้วย เพราะในบางครั้งการวิเคราะห์เฉพาะผลตอบแทนทางการเงิน (Financial rate of return) สำหรับบางกิจการก็ไม่เหมาะสม เพราะการวิเคราะห์จะมุ่งแสดงกระแสของผลได้ตอบแทนหรือรายได้ที่สร้างขึ้นโดยโครงการ และค่าใช้จ่ายในรูปการลงทุนและทุนดำเนินการที่ต้องเสียในการดำเนินงานตามโครงการนั้น

ลักษณะโครงสร้างของการจัดองค์การของกิจการรัฐวิสาหกิจจะมีลักษณะที่แยกออกจากระบบราชการก็เพราะว่าต้องการความคล่องตัว แต่เมื่อศึกษาดูแล้วก็ปรากฏว่าการจัดองค์การของรัฐวิสาหกิจไทยไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากนี้กลไกในการควบคุมของกิจการรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมีหลายหน่วยงาน เช่น การควบคุมโดยกระทรวงการคลัง, สำนักงานประมาณ ฯลฯ ลักษณะการควบคุมดังกล่าวย่อมทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทยขาดความคล่องตัว ขณะเดียวกัน เป็นที่สังเกตว่า รัฐวิสาหกิจ ซึ่งสังกัด กระทรวงที่มีอำนาจมากก็จะผ่านจากกลไกการควบคุมโดยสิ้นเชิง

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อเนื่อง (Linkage Effect) ของกิจการรัฐวิสาหกิจไทย ทั้งในแง่ผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหน้า (Forward Linkage Effect) และผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหลัง (Backward Linkage Effect) โดยจัดแบ่งกิจการรัฐวิสาหกิจตามประเภท และลักษณะของกิจการออกเป็น ๓๖ สาขาเห็น ย่อมจะทำให้ทราบว่าสาขาใดมีผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหน้า และข้างหลัง มากหรือน้อยเท่าใด

จากผลของการวิเคราะห์ ปรากฏว่า กลุ่มของกิจการที่มีผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหน้า (Forward Linkage Effect) ที่ค่อนข้างมากก็ได้แก่ การปั่นเส้นใยและทอผ้า, ผลิตภัณฑ์ปุ๋ย กระแสไฟฟ้า, โรงกลั่นน้ำมัน, ผลิตภัณฑ์ไม้, ผลิตภัณฑ์กระดาษ, บริการด้านโกดังสินค้า, เครื่องจักรไฟฟ้า, การขนส่งสินค้า, การเหมืองแร่, แก้ว และผลิตภัณฑ์แก้ว, การป่าไม้, องค์การสุรา, การคมนาคม และบริการแก่ธุรกิจ ซึ่งค่าของผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหน้า จะเรียงลำดับจาก ๒.๘๗ ลงมาถึง ๑.๘๒ สำหรับกลุ่มของกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหน้าในระดับกลาง ก็ได้แก่ สิ่งตีพิมพ์และการพิมพ์, บริการแก๊สสังคม, การประปา, บริการขนส่งทางน้ำ, การคมนาคม, โรงงานกระสอบ, การฟอกหนังและผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง, การขนส่งทางอากาศ, การขนส่งโดยรับผู้โดยสาร, ผลิตภัณฑ์เกษตรอื่น ๆ และโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล, โดยผลจากการคำนวณ ปรากฏว่า ค่าเฉลี่ยของ ผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหน้าจะอยู่ระหว่าง ๑.๗๕ ลงมาถึง ๑.๒๔ ส่วนกลุ่มของกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหน้าในระดับที่ค่อนข้างน้อยก็ได้แก่ผลิตภัณฑ์ยา, โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล, การก่อสร้างอื่น ๆ, การก่อสร้างที่อยู่อาศัย, การผลิตอาหารสำเร็จรูป, บริการด้านบุคคล, ผลิตภัณฑ์ยาสูบ, ก๊าซธรรมชาติ, การค้าขายส่ง, การค้าขายปลีก และการขนส่งทางทะเลและมหาสมุทร ซึ่งมีค่าของผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหน้าเรียงลำดับจาก ๑.๑๗ ลงมาถึง ๑

สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหลัง (Backward Linkage Effect) ปรากฏว่า กลุ่มของกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหลังค่อนข้างมาก โดยเรียงลำดับดังนี้ ผลิตภัณฑ์กระดาษ, ผลิตภัณฑ์อาหารสำเร็จรูป, เครื่องจักรไฟฟ้าและแบตเตอรี่, โรงงานกระสอบ, การปั่นเส้นใยและทอผ้า, ผลิตภัณฑ์ปุ๋ย, การลอกหนังและผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง, ผลิตภัณฑ์ยา, สิ่งตีพิมพ์และการพิมพ์, การก่อสร้างอื่น ๆ, การก่อสร้างที่อยู่อาศัย, แก้วและผลิตภัณฑ์แก้ว, การขนส่งทางอากาศ, กระแสไฟฟ้า โรงงานน้ำตาล ผลิตภัณฑ์ไม้ และการประปา ซึ่งค่าเฉลี่ยของผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหลังของกิจการเหล่านี้จะอยู่ระหว่าง ๒.๖๘ ลงมาถึง ๑.๔๐ ส่วนกลุ่มของกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหลังในระดับกลางก็ได้แก่ โรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม บริการแก๊สธุรกิจ, การขนส่งสินค้า, บริการด้านโกดังสินค้า, การขนส่งทางทะเลและมหาสมุทร ผลิตภัณฑ์ยาสูบ, การคมนาคม, การขนส่งโดยรับผู้โดยสาร, การเหมืองแร่, บริการขนส่งทางน้ำ, ผลิตภัณฑ์เกษตรอื่น ๆ เครื่องดื่มประเภทแอลกอฮอล์ บริการแก๊บคูล, การค้าขายส่ง, การธนาคารและการเงิน, การค้าขายปลีก และบริการแก๊สสังคม ซึ่งค่าเฉลี่ยของผลกระทบต่อต่อเนื่องไปข้างหลังของกิจกรรมเหล่านี้จะอยู่ระหว่าง ๑.๘๕ ลงมาถึง ๑.๓๔ สำหรับกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหลังค่อนข้างน้อย ก็ได้แก่ การป่าไม้และก๊าซธรรมชาติ ซึ่งผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหลังเท่ากับ ๑.๑๖ และ ๑ ตามลำดับ

นอกจากนี้ยังมีการจัดลำดับประเภทของกิจการและการวิเคราะห์เพิ่มเติมในแง่ของผลกระทบต่อเนื่องทั้ง ๒ ประเภทร่วมกัน และจากผลของการวิเคราะห์ก็ปรากฏว่า กิจการรัฐวิสาหกิจที่มีผลกระทบต่อเนื่องในแง่รวม ที่ค่อนข้างมากโดยเรียงลำดับดังนี้คือการปั่นเส้นใยและทอผ้า ผลิตภัณฑ์กระดาษ, ผลิตภัณฑ์ปุ๋ย, เครื่องจักรไฟฟ้าและแบตเตอรี่, กระแสไฟฟ้า, โรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม, โรงงานกระสอบ, ผลิตภัณฑ์ไม้, บริการด้านโกดังสินค้า, การลอกหนังและผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง, แก้วและผลิตภัณฑ์แก้ว, การขนส่งสินค้า, สิ่งตีพิมพ์และการพิมพ์, อาหารสำเร็จรูปและการก่อสร้างอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี ผลสรุปของการวิเคราะห์ทั้ง ๓ ลักษณะ ซึ่งได้แก่ การวิเคราะห์ผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหน้า, ผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหลัง และผลกระทบในแง่รวมจะสอดคล้องตามโครงสร้างทางเศรษฐกิจในขณะที่ทำการวิเคราะห์ (ปี ๒๕๒๑) เท่านั้น หากโครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ก็ย่อมทำให้โครงสร้างของปัจจัยและผลผลิตเปลี่ยนแปลงไปด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ผลของการวิเคราะห์ก็ย่อมจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากผลสรุปของการวิเคราะห์เกี่ยวกับผลกระทบต่อเนื่องของกิจการรัฐวิสาหกิจไทยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าตามโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เราพอจะทราบได้ว่ากิจกรรมรัฐวิสาหกิจประเภทใดที่มีผลกระทบต่อเนื่องมากหรือน้อย ดังนั้นหากรัฐบาลจะเข้ามาบีบคั้นหรือเพิ่มการบีบคั้นในการดำเนินกิจการในรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมากยิ่งขึ้นก็ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้ได้บ้าง ถ้าโครงสร้างของเศรษฐกิจไทยยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการบริหารงานของกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ด้วย ดังนั้นการปรับปรุงการบริหารงานของกิจการรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น ก็ย่อมจะช่วยให้ทั่วโลก การทำงานของผลกระทบต่อเนื่องของกิจการรัฐวิสาหกิจไทยดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ผลของการวิเคราะห์และการจัดลำดับผลกระทบต่อเนื่องดังกล่าวจะมีความสอดคล้องตามสภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ ดังนั้นถ้าโครงสร้างทางเศรษฐกิจในอนาคตเปลี่ยนแปลงไปก็ย่อมทำให้ผลสรุปของการวิเคราะห์เปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าบางกิจการในปัจจุบันมีผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหลัง (Backward Linkage Effect) และผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหน้า (Forward Linkage Effect) ก่อนข้างน้อย แต่เมื่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจในอนาคตเปลี่ยนแปลงไป กิจการเหล่านี้ อาจมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศก็อาจเป็นได้ ตัวอย่างเช่น ตามโครงสร้างทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ก๊าซธรรมชาติจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหน้าค่อนข้างน้อย ซึ่งตามลักษณะของกิจการแล้ว ก๊าซธรรมชาติน่าจะมีผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหน้าค่อนข้างมาก สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ก๊าซธรรมชาติของไทยมีราคาแพง ดังนั้นคนจึงไม่นิยมใช้ ซึ่งถ้าในอนาคตราคาก๊าซธรรมชาติสามารถดำเนินตามกลไกราคาก๊าซธรรมชาติในตลาดโลก ก็อาจมีผู้นิยมหันมาใช้ก๊าซธรรมชาติในประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตามหากโครงสร้างทางเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะเช่นนี้ก็ทำให้ผลกระทบต่อเนื่องไปข้างหน้าของกิจการก๊าซธรรมชาติค่อนข้างมาก หากเป็นเช่นที่กล่าว เมื่อถึงเวลานั้นรัฐบาลก็ควรที่จะเพิ่มบทบาทของการดำเนินการเช่นนี้ให้มากขึ้น รวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารงานในกิจการเหล่านี้ให้ดีขึ้น



ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐบาลจึงควรจะตระหนักถึงความสำคัญในแง่ของการจัดองค์การและกลไกในการควบคุมของกิจการรัฐวิสาหกิจด้วย กล่าวคือในแง่ของการจัดองค์การรัฐวิสาหกิจควรให้มีความคล่องตัวและให้มีผู้บริหารที่มีความรับผิดชอบเหมือนกับองค์การของเอกชน เมื่อการดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพก็ควรเปลี่ยนตัวบุคคลใหม่ได้ นอกจากนี้การเลื่อนและการบรรจุบุคคลควรคำนึงถึงหลักที่แสดงถึงควมมีประสิทธิภาพ (Performance Efficiency) ซึ่งอาจดีกว่าระบบราชการ สำหรับในด้านกลไกในการควบคุมนั้นควรจะให้มีหน่วยงานที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจให้น้อยที่สุด หรืออย่างน้อยต้องพยายามประสานหน่วยงานที่ควบคุมให้เป็นหน่วยเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากการมีหลายหน่วยงานมาควบคุม อาจทำให้เกิดข้อขัดแย้ง (Conflict) ขึ้นได้ เพราะว่าจุดมุ่งหมายของการควบคุมของแต่ละหน่วยงานจะไม่เหมือนกัน