



บทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

๒.๑ แนวทางของการพัฒนาเศรษฐกิจโดยยุทธวิธีของรัฐ

ในสมัยของนักเศรษฐศาสตร์ classic นั้นยังไม่มีผู้ใดให้ความสนใจต่อ Non-Market Force หรือบทบาทของรัฐบาลในการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจเท่าไรนัก เพราะสมัยนั้นเชื่อว่าระบบตลาดโดยอาศัยกลไกของราคา (Price Mechanism) เป็นวิธีที่จะทำให้หลักการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ต่อมาเมื่อระบบเศรษฐกิจมีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น ก็เกิดปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และมีความวิตกกังวลว่ากลไกอาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างอัตโนมัติ หรือระยะเวลาที่จะแก้ไขปัญหานั้นอาจจะนานเกินไปจนเกิดผลเสียขึ้นได้ และบางครั้งมีแนวโน้มว่าจะไม่กลับมาสู่ภาวะสมดุลอีก ตั้งแต่ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมานักเศรษฐศาสตร์หลายคนเห็นว่าลักษณะความเจริญอย่างรวดเร็วของประเทศอังกฤษและรัสเซีย จะเกิดจากกิจกรรมในภาคใดภาคหนึ่งก่อนเสมอ เช่น ความเจริญที่เกิดขึ้นก่อนในภาครัฐบาล จะส่งผลให้ภาคเอกชนมีความเจริญก้าวหน้าด้วย หรือ ความเจริญก้าวหน้าของภาคเอกชน จะกระตุ้นให้ภาครัฐบาลมีการพัฒนาไปด้วย ดังนั้น จึงมีผู้หันมาศึกษาถึงบทบาทของรัฐบาลที่มีต่อการพัฒนามากขึ้น

โดยปกติ คำว่า "รัฐบาลหรือภาครัฐบาล (The government sector) จะหมายถึงรัฐบาลที่ทำหน้าที่ปกครองชุมชนทุกระดับ (ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น) ของระบบเศรษฐกิจ แต่ภายในกรอบของเศรษฐศาสตร์ รัฐบาลก็จะมีหน้าที่หลักอยู่ ๔ ประการ ดังนี้ :-^๑

^๑Musgrave, R.A. : The Theory of Public Finance New York : McGraw Hill, 1959 คำนำในฉบับ International Edition.

๑. หน้าที่การจัดสรรทรัพยากร (Resource allocation) ซึ่งจะเกี่ยวกับการกำหนดว่ารัฐบาลจะจัดหาสินค้าหรือบริการอะไรบ้าง ในจำนวนเท่าไรและจะผลิตอย่างไร โดยมีเป้าหมายว่าการจัดสรรทรัพยากรนี้จะนำไปสู่การเพิ่มสวัสดิการสูงสุด

๒. หน้าที่การกระจายรายได้ (Distribution of Income) จะเกี่ยวพันกับการกำหนดว่าสินค้าและบริการที่รัฐบาลจัดผลิตนั้นควรเป็นของประชาชนคนใด กลุ่มใดและในจำนวนเท่าใด โดยที่กรอบของหน้าที่นี้เน้นที่การกระจายผลผลิตทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาล หน้าที่การกระจายรายได้ของรัฐบาลจะรวมทั้งการจัดรูปแบบการกระจายรายได้เสียใหม่ ทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้า เอกชนและบริการสาธารณะ

๓. หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (Economic Stability) ซึ่งได้แก่การรักษาเสถียรภาพของระดับราคาและเสถียรภาพในการว่าจ้างทำงาน โดยอาศัยการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมของรัฐบาลทั้งทางด้านรายจ่ายและรายรับ ทั้งนี้เพื่อจรรโลงบรรยากาศของเศรษฐกิจที่เกื้อหนุนการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจ

๔. หน้าที่การสร้างความสำเร็จหรือพัฒนาการทางเศรษฐกิจ (Economic growth and Development) จะเกี่ยวพันกับเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐบาล, การจัดรูปแบบของการกระจายรายได้ และการใช้มาตรการเพื่อโน้มน้าวการจัดสรรทรัพยากรในภาคเอกชน ในลักษณะที่จะสร้างความเจริญให้แก่ระบบเศรษฐกิจมากที่สุดโดยยังผลให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเต็มที่

การประกอบกิจกรรมของรัฐบาลในการกระทำหน้าที่ดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นระดับใด (ระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น) สำหรับรัฐบาลของไทยได้จัดรูปแบบขององค์การดำเนินการออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้^๑

^๑ ในกรณีที่รัฐบาลมีระบบสวัสดิการของรัฐเพื่อราษฎร กองทุนของรัฐ (trust funds) จะเป็นกิจกรรมประเภทที่ ๓ ที่อยู่ในข่ายงานของภาครัฐบาล

ประเภทที่ ๑ งานรัฐบาลทั่วไป (general government) ซึ่งจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐที่มาในรูปของงานที่ดำเนินการ โดยกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เช่นงานมหาดไทย, งานกลาโหม, งานการศึกษา เป็นต้น การใช้จ่ายของรัฐบาลในกิจการเหล่านี้จะมีอิทธิพลและผลกระทบต่อรูปแบบ การจัดสรรทรัพยากรและการกระจายรายได้ในภาคเอกชน ตลอดจนความจำเป็นเร่งด่วนและเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจ ส่วนรายได้ของรัฐได้มาจากการเก็บภาษี ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์ที่ภาคเอกชนได้รับจากงานรัฐบาลทั่วไป และภาษีที่เสียให้แก่รัฐบาลจึงไม่แจ้งชัดในลักษณะหนึ่งต่อหนึ่ง กล่าวคือไม่มีลักษณะเหมือนการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการที่ปรากฏในภาคเอกชน

ประเภทที่ ๒ รัฐวิสาหกิจ (Public enterprises) การประกอบกิจการรัฐวิสาหกิจก็เป็นรูปแบบหนึ่งที่รัฐบาลใช้สำหรับการจัดหาสินค้าหรือบริการให้แก่ประชาชน กิจการรัฐวิสาหกิจแต่ละหน่วยก็จะรับผิดชอบกิจกรรมแต่ละประเภท เช่น การไฟฟ้านครหลวง, การประปานครหลวง, องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในแง่ทฤษฎีแล้วยังไม่มีทฤษฎีใดที่จะยืนยันว่ากิจการอะไรบ้างที่รัฐบาลควรเป็นผู้ดำเนินการผลิต ในบางประเภทกิจการเหล่านี้ก็ให้ภาคเอกชน (Private Sector) ทำ ในบางประเทศรัฐบาลทำเอง ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าภาคเอกชนอ่อนแอ หรือกลไกในการควบคุมหย่อนประสิทธิภาพ

ลักษณะการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลภายใต้ชื่อ "รัฐวิสาหกิจ" และการดำเนินกิจกรรมภายใต้ชื่องานรัฐบาลทั่วไปจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การประกอบกิจการรัฐวิสาหกิจมีลักษณะของการค้าดังเช่นที่กระทำกันในภาคเอกชน เช่นมีการกำหนดราคาในสินค้าหรือบริการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งผู้บริโภคต้องซื้อโดยจ่ายในราคาที่กำหนดจึงจะได้รับบริการดังกล่าว วิธีการหาเงินมาดำเนินการรัฐวิสาหกิจก็อาศัยรายได้จากการขายสินค้าหรือบริการ, การออกหุ้นกู้, การกู้ยืมจากแหล่งกู้ยืมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ฯลฯ ซึ่งจะมีลักษณะทำนองเดียวกับที่หน่วยธุรกิจเอกชนกระทำกัน

อย่างไรก็ดี กิจการรัฐวิสาหกิจบางแห่งก็ไม่ได้ดำเนินการเหมือนกับหน่วยธุรกิจเอกชนทุกลักษณะ กล่าวคือการขายสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการจัดสรรทรัพยากร แต่มีวัตถุประสงค์ในด้านการกระจายรายได้ ซึ่งจะให้ประ

โยชน์กับคนกลุ่มใดนั้นก็สุดแล้วแต่กรณี ตัวอย่างเช่น การประกอบกิจกรรมของการประปา นครหลวงก็ไม่ได้กำหนดราคาค่าน้ำประปาในลักษณะที่สูงสุดตามภาวะอุปสงค์และอุปทาน แต่กำหนดราคาต่ำไปหาสูง ซึ่งมีลักษณะเป็นอัตราก้าวหน้าโดยจะขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำที่ใช้ ทั้งนี้เพื่อช่วยเหลือบุคคลบางกลุ่มให้มีโอกาสได้ใช้น้ำประปาในราคาที่ถูกลง และถ้า บริโภคน้ำประปาค่ากว่าจำนวนหนึ่งแล้วก็ไม่ต้องเสียค่าบริการเลย ขณะเดียวกันจะกำหนด ราคาที่ต่างกันระหว่างผู้ใช้ที่เป็นหน่วยผลิตสินค้าและผู้ใช้ตามบ้าน

ดังนั้น ลักษณะของการกำหนดราคาของสินค้าหรือบริการของรัฐวิสาหกิจแต่ละ กิจการก็จะแตกต่างกันไป เพราะยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนและใช้ได้ทั่วไป ทั้งนี้สุดแล้วแก่ นโยบายของคณะบุคคลที่บริหารประเทศและลักษณะของระบบ เศรษฐกิจของประเทศ

๒.๒ สาเหตุของการใช้ยุทธวิธีพัฒนาเศรษฐกิจ โดยอาศัยรูปแบบของ "รัฐวิสาหกิจ"

ในระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy) เช่น ประเทศไทย รัฐวิสาหกิจจะเป็นรูปแบบหนึ่งของการเข้ามาแทรกแซงโดยรัฐบาล เพื่อจุดมุ่งหมายทาง เศรษฐกิจ ซึ่งในที่นี้จะไม่กล่าวถึงผลดีและผลเสียของการที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซง แต่ เราจะศึกษาถึงสาเหตุที่รัฐบาลไทยจะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทาง เศรษฐกิจ ของชาติ โดยอาศัยกลไกในรูปแบบของ "รัฐวิสาหกิจ" ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการตอบคำถาม ที่ว่าทำไมระบบเศรษฐกิจของไทยจึงจำเป็นต้องให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงและลักษณะของ กิจกรรมที่รัฐบาลเข้ามาดำเนินการนั้นควรมีรูปแบบ เช่นไร?

สาเหตุที่รัฐบาลไทยต้องเข้ามาดำเนินการรัฐวิสาหกิจ

การที่รัฐบาลไทยเข้ามาดำเนินการในรูปแบบ "รัฐวิสาหกิจ" ก็เนื่องจาก สิ่งจูงใจ (Motives) หลากประการ ซึ่งพอจะกล่าวได้ดังนี้^๑

(๑) มูลเหตุที่เข้าแทรกแซงในแง่พื้นฐาน (Basic Motives) ซึ่งได้แก่ สิ่งจูงใจในด้าน

- ๑.๑ การจัดหาสินค้าของสังคม (Provision of Social goods)
- ๑.๒ การจัดหาสินค้าที่ประชาชนควรได้รับ (Provision of Merit Goods) จากภาครัฐบาล

^๑Twatchai Yongkittikul and Veeravat Kanchanadul.
Management and Performance of Public Enterprise in Thailand.

๑.๓ กรรมสิทธิ์ของการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Ownership of Natural Monopoly)

๑.๔ การป้องกันการที่ไม่มีการแข่งขัน (Prevention of Uncompetitive Practices)

๑.๕ การป้องกันผลภายนอก (Prevention of Externalities)

(๒) มูลเหตุที่เข้าแทรกแซงในแง่ของการเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth Motives)

(๓) การที่รัฐไม่สามารถควบคุมกิจกรรมที่สำคัญของภาคเอกชนได้

(๔) มูลเหตุอื่นๆ ที่เข้าแทรกแซง (Other Motives) เช่น เพื่อหารายได้ให้รัฐ, เพื่อความสะอาดในแง่ของการบริหาร, ด้วยเหตุผลในเชิงประวัติศาสตร์ และเพื่อให้เกิดขึ้นตามที่โอกาสจะอำนวย

(๑) มูลเหตุที่เข้าแทรกแซงในแง่พื้นฐาน

๑.๑ การจัดหาสินค้าของสังคม (Provision of Social Goods)

สินค้าทางสังคม (Social Goods) คือสินค้าที่บุคคลในระบบเศรษฐกิจทุกคนสามารถบริโภค และผลอันเกิดจากสินค้าและบริการเหล่านี้ก็จะ เป็นประโยชน์กับคนทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศ ซึ่งกลไกของตลาด (Market Mechanism) จึงไม่สามารถเข้ามาจับบทบาท ดังนั้น รัฐบาล จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการเพื่อสนองความต้องการในสิ่งเหล่านี้^๑ ตัวอย่างของสินค้าทางสังคมก็ได้แก่ การป้องกันประเทศ, ด้านการพิพากษาคดี, การจัดบริการทางด้านสุขภาพอนามัย ฯลฯ สำหรับกิจการรัฐวิสาหกิจของไทยที่มีการจัดหาสินค้าทางสังคม ก็ได้แก่ โครงการสำรองข้าวกรุงเทพ, องค์การคลังสินค้า เป็นต้น เหตุผลที่รวมโครงการสำรองข้าวกรุงเทพฯ และองค์การคลังสินค้าด้วย ก็เพราะว่าเป็นการจัดหาบริการให้แก่สังคม และจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็เพื่อต้องการให้เกิดเสถียรภาพของราคา

^๑Musgrave, Richard A., The Theory of Public Finance : A Study in Public Economy, (New York : McGraw-Hill Book Company Inc., 1959, pp. 9-12

๑.๒ การจัดหาสินค้าและบริการที่ประชาชนควรได้รับ (Provision of Merit Goods) จากภาครัฐบาล สินค้าและบริการที่ควรจะได้รับ (Merit Goods) จะไม่เหมือนกับสินค้าทางสังคม กล่าวคือระบบตลาดสามารถจัดสรรได้ภายใต้อุปสงค์ที่จำกัด และระดับการบริโภคในสถานการณ์เช่นนั้น อาจจะน้อยเกินไปไม่เกิดต่อสังคมส่วนรวมเท่าที่ควร แต่สำหรับภาครัฐบาลแล้วจะจัดสรรสินค้าและบริการที่นอกเหนือไปจากการจัดสรรของระบบตลาด โดยการใช้เงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อสาธารณะ สินค้าและบริการที่รัฐบาลจัดหาให้นี้เอกชนจะเป็นผู้ซื้อกิจการรัฐวิสาหกิจของไทยที่อยู่ในรูปแบบของการจัดหาสินค้าที่ควรจะได้รับ (Merit Goods) ก็ได้แก่ องค์การเภสัชกรรม, การเคหะแห่งชาติ, ธนาคารสงเคราะห์และองค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

๑.๓ กรรมสิทธิ์ของการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Ownership of Natural Monopoly) ลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) จะมีทั้งลักษณะการผลิตที่ไม่สามารถแบ่งย่อยได้ (Indivisibilities) หรือมีผลได้ตอบแทนที่เพิ่มขึ้น (Increasing Return to Scale) ซึ่งมองอีกแง่หนึ่งก็คือการผลิตที่มีต้นทุนที่ลดลง (Decreasing Cost Industry) โดยจะขึ้นอยู่กับขนาดของตลาดด้วย ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว หากปล่อยให้ตามกลไกของตลาดก็จะได้สวัสดิการทางสังคมไม่สูงสุด กล่าวคือ หากปล่อยให้เอกชนดำเนินการในลักษณะที่ผูกขาดก็ย่อมทำให้ราคาจำหน่ายค่อนข้างสูง หรืออีกประการหนึ่ง หากไม่มีการผูกขาดเกิดขึ้น ถ้าผู้ผลิตมีการแข่งขัน สวัสดิการทางสังคมจึงจะสูงสุดและราคาจำหน่ายจะอยู่ ณ ระดับที่ราคาสินค้าเท่ากับต้นทุนหน่วยสุดท้าย

โดยทั่วไปแล้ว การดำเนินการกิจการที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopolies) เอกชนหรือรัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ หรือเอกชนดำเนินการโดยที่รัฐให้เงินอุดหนุน (Subsidies) หรือควบคุมราคา แต่เนื่องจากภาคเอกชนของไทยยังอ่อนแอ ประกอบกับกลไกการควบคุมของรัฐบาลยังไม่มีประสิทธิภาพที่พอเพียง ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการ ซึ่งได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง, การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, การไฟฟ้าฝ่ายผลิต, การประปานครหลวง, การรถไฟแห่งประเทศไทย, องค์การขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์, องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, บริษัทขนส่งจำกัด, บริษัทการบินไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

๑.๔ การป้องกันในกรณีที่ไม่มีการแข่งขันในทางปฏิบัติ (Prevention of Uncompetitive Practices)

เนื่องจากลักษณะตลาดในระบบเศรษฐกิจของไทยไม่มีลักษณะของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Competitive Market) ทั้งในแง่ของตลาดปัจจัยการผลิตและตลาดผลิตภัณฑ์ ดังนั้น การเข้ามาแทรกแซงของรัฐบาลก็เพื่อต้องการกำจัดหรือป้องกัน การนำเข้า การผลิต หรือ มีการตั้งราคาสินค้าที่สำคัญ ๆ กิจกรรมรัฐวิสาหกิจของไทยที่มีสิ่งจูงใจในด้านนี้ก็คือ โรงงาน กระดาษบางประอิน โรงงานน้ำตาลลำปางและอุตรดิตถ์, โรงงานน้ำตาลของกรมโรงงาน อุตสาหกรรม, โรงงานกระสอบกระดาษการคลัง, บริษัทกระสอบอีสานจำกัด, สหโรงแรม ไทยและการท่องเที่ยว และองค์การตลาด เป็นต้น

(๒) มูลเหตุในด้านการเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth Motives)

โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลจะเข้ามาแทรกแซงเพื่อประกอบการแทนภาคเอกชน (Interpreneurial Substitution) ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุนและพัฒนา ในกิจกรรมซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ อีกประการหนึ่งก็คือ กิจกรรมดังกล่าว มักจะไม่เป็นที่สนใจแก่เอกชน เพราะที่ต้องใช้เงินลงทุนที่สูง, มีความไม่แน่นอน, มีความ เสี่ยง, ขาดแคลนความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ของตลาด เทคนิคการผลิตค่อนข้างซับซ้อน และผลตอบแทนของการลงทุนมีระยะเวลารอคอยที่ยาวนาน ฯลฯ

ลักษณะของกิจการที่รัฐวิสาหกิจไทยที่ตั้งขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายนี้ก็ได้แก่ บริษัทปูน เคนีจำกัด, บริษัทไม้อัดไทยจำกัด, องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, บริษัทค้าพืชผลไทยจำกัด, บริษัทเดินเรือไทยจำกัด ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และบริษัท ไทยแอร์เวย์แอร์คราฟท์แมนเทนเนนซ์จำกัด ฯลฯ

(๓) กิจกรรมที่รัฐเข้าแทรกแซงเพื่อลดระดับอิทธิพลของเอกชนในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ (Decontrol of Private Enterprises over Important Sectors)

ในบางประเทศสิ่งจูงใจที่รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงโดยการเข้ามาควบคุม ในสาขาพาณิชย์และอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจก็เพราะว่ากลุ่มของเอกชน มีอำนาจในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการเพื่อถ่วงดุลย์อำนาจ ของภาคเอกชน ในกรณีของประเทศไทยการที่รัฐเข้ามาดำเนินการรัฐวิสาหกิจในรูปแบบนี้ก็เพราะกิจกรรมบางอย่าง รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งขึ้นมา ซึ่งได้แก่ องค์การเชื้อเพลิง, องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป, องค์การแบดเทอรี,

องค์การสะพานปลา สถานธนาภิบาลนครราชสีมา, บริษัทไทยโทรทัศน์จำกัด และบริษัทพาณิชย์จังหวัดต่าง ๆ ฯลฯ

(๔) มูลเหตุอื่น ๆ ที่เข้าแทรกแซง (Other Motives)

๔.๑ เพื่อหารายได้ให้รัฐ กิจการรัฐวิสาหกิจของไทยที่ตั้งขึ้นเพื่อจูงมุ้งหมายดังกล่าวก็คือ โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น

๔.๒ เพื่อสะดวกต่อการบริหารงาน กิจการรัฐวิสาหกิจไทยที่มีสิ่งจูงใจเช่นนี้ได้แก่ โรงพิมพ์ตำรวจ โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน, เสนาการพิมพ์

๔.๓ เพื่อเหตุผลในเชิงประวัติศาสตร์ กิจการรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยมีเหตุผลในแง่ประวัติศาสตร์ ส่วนใหญ่ได้จัดตั้งขึ้นมาหลังสมัยสงครามเกาหลี ซึ่งตรงกับสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง หลังจากเกิดการรัฐประหาร เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาก็ได้แก่ องค์การแก้ว, องค์การทอผ้า, บริษัทหินอ่อนจำกัด, โรงงานสารส้ม, บริษัทเกลือไทย และองค์การฟอกหนัง เป็นต้น

๔.๔ กิจการประเภทที่เกิดขึ้นตามโอกาสอันควร (Incidental) กิจการดังกล่าวจะจัดตั้งขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐบาลในแต่ละยุคให้ความสำคัญหรือไม่ กิจการรัฐวิสาหกิจในรูปแบบดังกล่าวก็ได้แก่ โรงแรมบางแสน, โรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่ และสนามกอล์ฟบางพระ เป็นต้น

อันที่จริงแล้ว เหตุผล ๔ ประการ ดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงข้ออ้างในเชิงทฤษฎีเลือกเป็นส่วนใหญ่ จากประสพการณ์ของการเข้ามาแทรกแซงของรัฐบาลไทยในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งเป็นช่วงรัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการประกอบกิจกรรมรัฐวิสาหกิจอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลเกรงว่าพ่อค้าชาวอังกฤษและกำปะโดชาวจีนจะกลับเข้ามามีบทบาททางการค้าขึ้นมาอีก โดยการจัดตั้งกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจังหวัดต่าง ๆ และหลังจากที่เกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ จอมพล ป. พิบูลสงครามได้กลับมาเป็นรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ในช่วงนี้รัฐวิสาหกิจจึงได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ๑ กระทบวงต่าง ๆ ได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

๑ T.H. Silcock; "Promotion of Industry and the Planning Process in Thailand: Social and Economic Studies in Development" (Canberra: Australian National University Press, 1967) pp. 260-263

หลายต่อหลายแห่ง เช่น กระทรวงกลาโหม กรมอุตสาหกรรมทหารได้ก่อตั้งองค์การทอผ้าขึ้นในปี ๒๔๔๘ ขณะเดียวกันกรมเชื้อเพลิงก็จัดตั้งโรงงานกลั่นน้ำมันที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ กระทรวงเกษตรก็ก่อตั้งองค์การป่าไม้ขึ้นและภายหลังได้จัดตั้งบริษัทไม้สักไทยขึ้นมาอีก ดังจะเห็นได้ว่า การสถาปนาและการเจริญเติบโตของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบนี้ ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจทางการเมือง เพราะว่าผู้อำนวยการและคณะกรรมการบริหารของกิจการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้มาจากกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับก็อาจจะอยู่ในรูปของตัวเงิน, โบนัส, เบี้ยประชุม ตลอดจนรายได้อื่นเกิดจากการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เพราะยังไม่มีข้อห้ามไม่ให้ข้าราชการการเมืองทำมาค้าขาย

ดังจะเห็นได้ว่า ลักษณะของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในสมัยนั้น กิจการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่แทบจะไม่ได้อาศัยหลักการในการวางแผน เพื่อการลงทุน ซึ่งทางที่ดีแล้ว เพื่อความเหมาะสมสำหรับการลงทุนภาครัฐบาล เราควรประเมินค่าระหว่างผลได้และผลเสียของการประกอบกิจกรรมในระยะก่อนที่จะตัดสินใจลงทุนแม้ว่าการตัดสินใจลงทุนที่ดีแล้ว จำเป็นต้องอาศัยหลักการในการตัดสินใจลงทุน ซึ่งรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการลงทุนของกิจการรัฐวิสาหกิจจะได้กล่าวในบทที่ ๓

๒.๓ ประสพการณ์ของการพัฒนาวิสาหกิจไทยในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๓

(พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๑๕)

โดยทั่วไปแล้ว การประกอบกิจการรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลประเทศฝ่ายโลกเสรีจะต้องเป็นไปตามแผนระดับชาติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ซึ่งความสำคัญของแต่ละด้านจะมีมากหรือน้อยเพียงไรอยู่ที่ความต้องการของประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศไทย การพิจารณาและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหลังจากได้มีการวางแผนพัฒนาประเทศแล้วนั้นก็มีความปฏิบัติตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแต่ละฉบับที่กำหนดไว้เป็นระยะดังนี้

๑. แผนพัฒนาฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙) การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฉบับแรกนี้ การลงทุนส่วนใหญ่จะมุ่งไปในด้านการส่งเสริมรัฐวิสาหกิจเพื่อการสาธารณูปการ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี,

ได้แก่การไฟฟ้า การรถไฟ และการท่าเรือและอีกส่วนหนึ่งได้แก่ การขุดใช้และการชำระหนี้เงินกู้จากกิจการรัฐวิสาหกิจเพื่ออุตสาหกรรมดังนั้นจึงได้กำหนดนโยบาย ในการที่จะจำกัดการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจในด้านต่าง ๆ และด้านอุตสาหกรรมบางประเภทไว้ เพื่อไม่ให้แข่งขันกับภาคเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๒ และได้มีการกำหนดวงเงินงบประมาณรัฐวิสาหกิจไว้เป็นจำนวนเงิน ๘,๖๕๔ ล้านบาทโดยแบ่งออกเป็นสาขาต่าง ๆ ดังนี้ :-

| | |
|----------------------|---------------|
| สาขาพลังงาน | ๓,๕๒๑ ล้านบาท |
| สาขาคมนาคม | ๓,๒๖๖ ล้านบาท |
| สาขาอุตสาหกรรม | ๑,๕๖๘ ล้านบาท |
| สาขาเกษตร | ๒๖๓ ล้านบาท |
| สาขาพาณิชย์และบริการ | ๑๓๗ ล้านบาท |

แต่ผลการลงทุนที่แท้จริงนั้นปรากฏว่าใช้ไปเพียง ๕,๗๐๐ ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ ๖๖ ของงบประมาณตามแผนพัฒนา และสามารถส่งรายได้ให้รัฐเป็นจำนวนเงินกว่า ๒,๗๐๐ ล้านบาท เป็นที่สังเกตว่าได้มีการควบคุมการใช้จ่ายเงินลงทุนเพื่อการนี้ให้ได้ผลประโยชน์อย่างจริงจังและประหยัด ได้วางระเบียบควบคุมรัฐวิสาหกิจในด้านการเงิน การบัญชีและการลงทุน ซึ่งได้ผลเป็นที่น่าพอใจและทำให้ฐานะของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ดีขึ้นกว่าก่อนมีแผนพัฒนา

๖. แผนพัฒนาฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔) ^๑ ในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ ๒ นี้รัฐได้กำหนดนโยบายที่จะส่งเสริมและปรับปรุงรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นโดยเฉพาะประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อันเป็นนโยบายต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฉบับแรกเป็นส่วนใหญ่ การดำเนินงานจึงได้มุ่งสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะของแผนฉบับที่ ๒ นี้ ปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจได้ใช้เงินรายได้จากผลกำไรมาลงทุนในแผนพัฒนาฉบับนี้ เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๘,๔๔๔ ล้านบาท โดยแบ่งเป็นงบพัฒนาสาขาต่าง ๆ ดังนี้ :-

^๑ _____, op.cit. หน้า ๑๔๕-๑๔๖

| | |
|-----------------------------|-------------------------------|
| สาขาคมนาคม | ๔,๘๕๒ ล้านบาท (หรือร้อยละ ๔๔) |
| สาขาพลังงาน | ๔,๒๗๒ ล้านบาท (หรือร้อยละ ๔๓) |
| สาขาเกษตร | ๔๖๖ ล้านบาท (หรือร้อยละ ๕) |
| สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม | ๒๗๘ ล้านบาท (หรือร้อยละ ๓) |

ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ ๒ นี้รัฐบาลได้วางนโยบายและเป้าหมายลงพัฒนาธุรกิจประเภทอุตสาหกรรมและการค้าให้ค่อยลง ทั้งนี้เพราะว่ารัฐบาลได้มีนโยบายที่จะส่งเสริมให้เอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศได้มีส่วนร่วมลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มากขึ้น

ผลการดำเนินการรัฐวิสาหกิจในช่วงนี้ ปรากฏว่าได้ลงทุนในงบพัฒนาเป็นจำนวนเงิน ๘,๖๘๐ ล้านบาท (หรือเท่ากับร้อยละ ๔๘) และสามารถส่งรายได้ให้รัฐถึง ๔,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าเงินส่งให้รัฐตามแผนฉบับแรกเกือบ ๒ เท่า

๓. แผนพัฒนาฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙)^๑

นโยบายของแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ นั้น รัฐยังคงเน้นการสนับสนุนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการให้ดำเนินการต่อไป ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ยังสนับสนุนรัฐวิสาหกิจประเภทยุทธปัจจัยเพื่อความมั่นคงของประเทศ ประเภทผูกขาดเพื่อหารายได้ให้รัฐ และป้องกันการผูกขาดจากผู้ผลิตกลุ่มน้อย ตลอดจนรัฐวิสาหกิจที่ต้องลงทุนยาก และยังไม่เป็นที่สนใจแก่ผู้ประกอบการทั่วไป เพราะให้ผลตอบแทนน้อย ประการสำคัญคือรัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมหรือการค้าขึ้นใหม่เพื่อทำการแข่งขันกับเอกชน และจะไม่ขยายกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องสาธารณประโยชน์และความปลอดภัยของชาติ

งบลงทุนเพื่อการพัฒนาสำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ กำหนดไว้ ๑๔,๗๘๓ ล้านบาท โดยแบ่งเป็นสาขาต่าง ๆ ดังนี้

^๑ op. cit. หน้า ๑๕๒-๑๕๔

| | |
|----------------------------|---------------|
| สาขาพลังงาน | ๔,๓๐๐ ล้านบาท |
| สาขาคมนาคมขนส่ง | ๗,๐๔๖ ล้านบาท |
| สาขาพาณิชย์และบริการอื่น ๆ | ๗๖๐ ล้านบาท |
| สาขาเกษตร | ๒๔๓ ล้านบาท |

กิจการรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ การประปานครหลวง, การประปากรุงเทพ, การประปาธนบุรี, การประปาสมุทรปราการ รวมทั้งสิ้นมีงบลงทุน ๒,๔๓๔ ล้านบาท

๒.๔ นโยบายของการพัฒนารัฐวิสาหกิจในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔)^๑

ในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและแผนการดำเนินการ รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมให้ชัดเจนและรัดกุม ยิ่งขึ้น ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะนโยบายที่กำหนดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมในช่วงแผนฯ ฉบับที่ ๓ นั้นกว้างเกินไปและมีได้ระบุว่ารัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมใดสมควรที่จะยุบเลิกและจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่ภาคเอกชน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย รัฐจึงได้วางนโยบายเสียใหม่ดังนี้คือ :-

(๑) รัฐจะสนับสนุนให้คงไว้และดำเนินการต่อไปในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่มีลักษณะผูกขาดเพื่อการควบคุมคุณภาพ, ราคา และหารายได้เป็นพิเศษ เช่น โรงงานยาสูบ, โรงงานสุรา และโรงงานเภสัชกรรม เป็นต้น

(๒) รัฐจะสนับสนุนให้คงไว้และดำเนินการต่อไป ในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธปัจจัยที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เช่น โรงงานผลิตวัตถุระเบิด ส่วนยุทธปัจจัยส่วนประกอบอย่างอื่น เช่น ผลิตภัณฑอาหารสำเร็จรูป ผลิตภัณฑแก้ว ผลิตภัณฑหนังฟอก ผลิตภัณฑแบตเตอรี่ และการทอผ้า จะได้ทำสำรองไว้ใช้ในราชการกองทัพ จากโรงงานเอกชนหรือบริษัทมหาชนต่อไป และยกเลิกหรือจำหน่ายจ่ายโอนกิจการนั้นเสีย

^๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔ หน้า ๒๒๖-๒๒๗

(๓) รัฐจะมุ่งสนับสนุนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่

- ก) จำเป็นจะต้องใช้เงินงบประมาณในเรื่องปัจจัยขั้นพื้นฐานสูง
- ข) เป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูง และเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง
- ค) เป็นอุตสาหกรรมที่มีขบวนการในการดำเนินงานซับซ้อนที่เอกชนยังไม่สามารถดำเนินการได้
- ง) อุตสาหกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และมีปัญหาในเรื่องการบริหาร และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการให้สัมปทาน

(๔) รัฐมีนโยบายยกเลิกหรือจำหน่ายโอน รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นโดยวัตถุประสงค์เดิม เพื่อเป็นผู้ริเริ่ม แต่ปัจจุบันยังคงดำเนินการอยู่อย่างขาดประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมเหล่านี้ในปัจจุบันเอกชนสามารถรับช่วงมาดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๕) ในกิจการที่รัฐเห็นสมควรให้มีการดำเนินงาน โดยรัฐวิสาหกิจและเอกชนควบคู่กันไป รัฐจะใช้มาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจของกิจการทั้ง ๒ ประเภท ในลักษณะคล้ายคลึงกัน

(๖) รัฐมีนโยบายอย่างแน่วแน่ที่จะปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรม และรวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ต้องคงอยู่ให้มีประสิทธิภาพโดยจะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัว เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้รวมถึงการที่จะปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในด้านการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความคล่องตัวเพิ่มขึ้น และพร้อมกันนั้นก็จะได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารงานและกรรมการของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ให้มีบทลงโทษในกรณีที่การบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ไม่บรรลุเป้าหมายหรือเกิดผลเสียขึ้นด้วย