

แนวทางปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ กับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ



ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือทุนนิยม การลงทุนในกิจการสาธารณะและสาธารณูปการเป็นภารกิจในความรับผิดชอบของรัฐ เนื่องจากกิจการกลุ่มนี้ต้องใช้เงินลงทุนมาก แต่มีศักยภาพในการทำกำไรต่ำ เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเหล่านี้มุ่งผลตอบแทนในทางเศรษฐกิจมากกว่าผลตอบแทนทางด้านการเงิน

ดังนั้น ผู้ประกอบการเอกชนจึงไม่ต้องการจะลงทุนในกิจการเหล่านี้ และนี่เองคือสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดกิจการของรัฐในรูปของรัฐวิสาหกิจขึ้นมามากมายในอดีต แต่เมื่อกาลเวลาล่วงเลยมานานเข้า องค์กรเหล่านี้ได้ประสบปัญหาขาดทุนและกลายเป็นภาระของรัฐในการหาเงินมาช่วยอุดหนุนเพิ่มขึ้นทุกปี ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางด้านการเงิน หนี้สินมากมายมหาศาลทั้งในส่วนของรัฐภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ จึงไม่อยู่ในฐานะที่รัฐจะรับภาระทางด้านการเงินแทนรัฐวิสาหกิจได้อีกต่อไป จึงได้มีแผนนโยบายที่จะลดภาระทางด้านการเงินในส่วนที่ช่วยอุดหนุนกิจการของรัฐลง และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนร่วมกับรัฐวิสาหกิจมากขึ้น รวมถึงมีการยกเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจในส่วนที่ไม่จำเป็นต้องคงไว้ อีกต่อไป โดยการขายให้เอกชนไปดำเนินการ นี่คือการขายนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมีอยู่กี่แห่ง และรัฐบาลมีแนวทางการปฏิรูปอย่างไร? ตามข้อมูลที่ได้จากสำนักวิจัยรัฐวิสาหกิจ และหลักการของรัฐธรรมนูญที่รัฐวิสาหกิจรวม 59 แห่ง และบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ 31 แห่ง มีการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจออกเป็น 6 ประเภทดังนี้

1. ประเภทหารายได้ 2 แห่ง
2. ประเภทสาธารณูปโภคสาธารณูปการ 16 แห่ง
3. ประเภทดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ 28 แห่ง
4. ประเภทเพื่อความมั่นคงของประเทศ 3 แห่ง

5. ประเภทนี้ได้มาด้วยเหตุผลอื่น 1 แห่ง

6. ประเภทอื่นๆ 9 แห่ง

ในปี พ.ศ. 2542 ที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจทั้ง 59 แห่ง มีหนี้สินรวม 3,075,846 ล้านบาท และมีรายได้รวม 933,429 ล้านบาท มีค่าใช้จ่ายรวม 1,018,085 ล้านบาท มีผลขาดทุนรวม 84,655 ล้านบาท

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า ถึงแม้จะมีรายได้มากแต่เมื่อเอารายจ่ายมาเทียบแล้วจะพบว่า ผลการดำเนินงานขาดทุนจำนวนไม่น้อย จึงไม่มีทางเลือกอื่นใดเหลือไว้สำหรับรัฐบาล โดยเฉพาะในภาวะที่หนี้สินล้นพ้นจนต้องพึ่งพาทองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือ IMF เช่น ในขณะนี้ นอกเสียจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อลดภาระทางด้านการเงินของรัฐ

แต่การให้เอกชนมาลงทุนโดยการเข้าถือหุ้นหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบการถึงแม้ว่าจะเป็นทางเลือกที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็ใช่ว่าเอกชนจะเข้ามาร่วมลงทุนในทุกกิจการ แต่จะเลือกลงทุนในกิจการที่มีรายได้ มีกำไร สูงจึงให้มีผู้มาสนใจในการลงทุนเช่น การสื่อสาร และการปิโตรเลียมฯ เป็นต้น แต่มีอยู่ไม่น้อยที่ผลประโยชน์ขาดทุนและมิหนำสินมากมายขาดสภาพคล่องทางด้านการเงินเช่น ขสมก., การรถไฟฯ เป็นต้น ที่ไม่เป็นที่สนใจของเอกชนและกิจการเหล่านี้เองที่รัฐจะต้องพบกับปัญหาในการแก้ไขภาวะหนี้สิน

ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีแนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้น โดยการจัดทำแผนแม่บทเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 โดยมีระยะเวลาการดำเนินงานตามแผน 5 ปี และมีการแบ่งรัฐวิสาหกิจ 59 แห่งออกเป็น 5 สาขา ดังนี้

1. คมนาคมและสื่อสาร
 2. ขนส่ง
 3. ประปา
 4. พลังงาน
 5. อื่นๆ
- และจะการปฏิรูปใน 6 ด้าน ดังนี้
1. กฎหมาย
 2. สถาบันการกำกับดูแล
 3. ขั้นตอนการแปรรูป
 4. การประเมินผลการทำงานเงินงานของรัฐวิสาหกิจ
 5. ส่งเสริมการแข่งขันเสรี
 6. การบริหารที่ดีตามมาตรฐานสากล

ที่กล่าวมานี้เป็นเพียงหลักการบางส่วน ของแผนแม่บทที่รัฐบาลกำหนดขึ้น แต่ในแผนแม่บทนี้มีสาระสำคัญที่ควรจะกล่าวถึงอยู่ประการหนึ่งคือ การแบ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ออกเป็น 3 ประการคือ

1. การกำหนดนโยบาย
 2. การกำกับดูแล
 3. ประกอบการ
- ในปัจจุบันหน้าที่ 3 ประการนี้รวมอยู่ด้วยกันในหน่วยงานเดียว ส่วนว่าแยกออกจากกันแล้วจะมีผลหรือไม่ ไม่ใช่ว่าอะไรหรือเหมือนเดิมจะต้องรอดูกันต่อไป เพียงแต่ในขณะนี้ ถ้าดูเพียงหลักการแล้วน่าจะดีขึ้น เนื่องจากว่าเมื่อแยกออกจากกันแล้วจะทำให้เกิดการคานอำนาจกัน และตรวจสอบซึ่งกันและกันไปในตัวเช่น เมื่อผู้ที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายได้กำหนดนโยบายและส่งไปยังผู้ประกอบการดำเนินการฝ่ายที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการทำงานดูแล้วก็จะติดตามตรวจสอบให้ไปในตามนโยบายได้อย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงหรือพบกับปัญหาแบบลบลบหน้าปะจุมูกเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าดูเรื่องนี้ให้ลึกลงไปถึงการปฏิบัติก็จะพบว่า น่าจะมีปัญหาในการดำเนินงานมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการขอความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและอาจทำให้งานล่าช้าได้ นอกจากนี้ การเพิ่มหน่วยงานขึ้นมากเท่ากับเพิ่มค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งน่าจะไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการสมัยใหม่ที่มุ่งทำให้เสียเงิน และมีสายบังคับบัญชาน้อยลง หรือไม่มีเลยเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและประหยัดต้นทุนดำเนินการ
- ส่วนข้อดีที่พูดไว้गेแนวทางการปฏิรูปที่ว่าจะทำให้เกิดการโปร่งใสเพิ่มขึ้นนั้น ยังเป็นข้อที่สงสัยว่าเมื่อลงมือดำเนินการแล้วโปร่งใสจริงหรือไม่เพราะถ้าดูจากหลักการจัดการในปัจจุบันหรือแม้กระทั่งกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลทุกยุคก็บอกชัดเจนว่า จะดำเนินการอย่างไรโปร่งใส แต่เมื่อตุ่มผุดก็เกิดขึ้นไม่ได้ถึงขั้นนั้น เพราะยังมีการพบว่ามีอำนาจแฝงเร้นเข้ามาหาประโยชน์มากมายแทบทุกหน่วยงานของรัฐและปัญหานี้มิได้เป็นสิ่งลึกลับ เพราะสื่อมวลชนพากันตีแผ่แทบไม่เว้นในแต่ละวัน ประกอบกับกฎหมายส่งเสริมผู้กระทำผิดก็มีอยู่ แต่ไม่ค่อยปรากฏมากนักว่าจะจบลงด้วยการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง จึงทำให้สงสัยว่าเมื่อมีการปฏิรูปแล้วจะยังคงเหมือนเดิมหรือไม่