

ปัญหาและอนาคตของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ¹

วีรวัดน์ กาญจนกุล

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของประเทศที่อยู่ในระยะการพัฒนา คือ การยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้นซึ่งเกี่ยวกับการคาดหวัง ความต้องการ และการขยายตัวของประชากร การดำเนินงานของหน่วยราชการและธุรกิจเอกชนยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงไปได้ ในประเทศทางตะวันตกที่พัฒนาแล้ว กิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมหลายประการสามารถจัดทำได้ผลโดยหน่วยงานเอกชน แต่ในประเทศที่อยู่ในระยะการพัฒนานั้นมีข้อจำกัดในการดำเนินการโดยเอกชนหลายประการด้วยกัน เช่น การขาดแคลนเงินทุนบุคคลที่มีความสามารถในสาขาต่าง ๆ และโอกาสในการลงทุนซึ่งให้ผลตอบแทนในอัตราสูง ด้วยเหตุดังกล่าวนี้และจากการที่รัฐบาลของประเทศที่อยู่ในระยะการพัฒนาสำนึกถึงความรับผิดชอบของตนในการพัฒนาประเทศให้บรรลุตามเป้าหมายอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ ในลักษณะการผสมผสานระหว่างหน่วยราชการและธุรกิจเอกชน

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปี ขอบเขตของกิจกรรมนับได้กว้างขวางมาก มูลค่าของทรัพย์สินทั้งสิ้นตามราคาทุนในบัญชีเมื่อปี 2518 เป็นจำนวนกว่า 100,000 ล้านบาท หรือเกือบสองเท่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลไทย จำนวนพนักงานมีมากกว่า 100,000 คน รายได้และรายจ่ายในแต่ละปีมีจำนวนหลายหมื่นล้านบาท ผู้ที่ถือหุ้นค่าและบริการของรัฐวิสาหกิจมีกระจายอยู่ทั่วประเทศ ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่ารัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าจนกระทั่งปัจจุบันนี้การศึกษาวิสาหกิจอย่างจริงจังมีอยู่น้อยราย จากการศึกษาอย่างจริงจังนี้จะเป็นผลให้การปรับปรุงการดำเนินงาน การเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เหมาะสมเป็นไปด้วยความยากลำบาก

บทความนี้มุ่งที่จะศึกษาวิวัฒนาการ ประเภท ขอบเขตของกิจกรรม ปัญหาภายในและภายนอก ตลอดจนเงื่อนไข้อของความสำเร็จของรัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณาจากเอกสารและการสัมภาษณ์พนักงานชั้นผู้ใหญ่ของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง

วิวัฒนาการของรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษานโยบายของรัฐบาลทุกชุดนับจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการแถลงนโยบายในคำนำเศรษฐกิจและสังคมเพื่อความมั่นคงและประโยชน์ส่วนรวมเป็นใหญ่ นโยบายทางด้านรัฐวิสาหกิจเริ่มมีขึ้นอย่างเด่นชัดตั้งแต่รัฐบาลชุดที่ 2 ซึ่งแถลงนโยบาย เมื่อ 20 ธันวาคม 2475 ดังนี้

“นโยบายอันเป็นหลักสำคัญของรัฐบาลที่จะดำเนินต่อไปในทางเศรษฐกิจนั้นไม่มีจุดหมายอยู่ว่าจะสมัครสमानผลประโยชน์ของคนทุกจำพวกให้ได้ผลดีด้วยกันทุกฝ่าย . . . เพราะฉะนั้นจุดที่หมายของรัฐบาลนี้จึงคิดเข้ามีส่วนในกิจการที่เห็นเป็นสำคัญสำหรับประเทศ สุดแต่จะเห็นว่าเป็นประโยชน์ยิ่งสำหรับบุคคลทั่วไป จะเอาประโยชน์ของคนหมู่หนึ่งเป็นที่ตั้งและไม่คิดถึงประโยชน์ของคนอีกหมู่หนึ่งนั้นหาไม่ได้”²

รัฐบาลชุดต่อๆ มาได้แถลงนโยบายในคำนำรัฐวิสาหกิจในลักษณะของการขยายความเพิ่มเติม เช่น คำแถลงนโยบายของรัฐบาล เมื่อ 22 กันยายน 2477 กำหนดเหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังนี้

“กิจการบางอย่างที่เป็นสาธารณูปโภค รัฐบาลอาจเข้าควบคุม ตลอดจนร่วมทุน ร่วมงานกับบริษัทหรือเอกชนเป็นรูปบริษัท สาธารณะ บางอย่างสมควรจะจัดทำเองก็จัดทำ กิจการที่ไม่เป็นสาธารณูปโภคจะปล่อยให้พลเมืองทำกันเอง นอกจากสิ่งใดเป็นสิ่งของสำคัญสำหรับชาติควรจัดทำก่อน แต่ถ้ายังไม่มีผู้ริเริ่มทำ รัฐบาลจะเป็นผู้นำหรือสนับสนุนหรือเข้าร่วมมือด้วย เมื่อเห็น

ว่าควรจะสามารถปลดปล่อยได้ก็จะปล่อยให้บริษัทหรือเอกชนดำเนินการต่อไป”³

ในปัจจุบันยังมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดให้มีรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะ มิได้มีการขยายความนโยบายดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะกิจการที่ “สำคัญสำหรับชาติ” และกิจการที่ “ควรจะสามารถปลดปล่อยได้” รัฐบาลยังมิได้ให้หลักเกณฑ์หรือ มีการกระทำที่กระจ่างชัด ในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ซึ่งเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติมีดังนี้

“มาตรา 3 เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกา”⁴

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการออกกฎหมายฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีอำนาจอย่างกว้างขวาง ในการจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ

ระยะต่อมาเมื่อมีการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งสามฉบับก็ได้มีการระบุเจตนารมณ์และแนวทางในการดำเนินงาน รัฐวิสาหกิจไว้ด้วย แม้ว่าแผนฉบับที่ 1 จะไม่ได้ระบุข้อความที่สำคัญเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ แผนฉบับที่ 2 กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานไว้ดังนี้

“ดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจเฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค เพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม ความมั่นคงของชาติและเพื่อหารายได้ของประเทศเท่านั้น รัฐจะไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่เว้นแต่ที่จำเป็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมโดยแท้จริงเท่านั้น และจะดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่จะส่งเสริมการลงทุนของเอกชน . . .”

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่นั้น ถ้าจำเป็นจะต้องกระทำ โดยความรอบคอบ โดยถือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่ากิจการ นั้นจะไม่ขัดกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้หรือขัดกับกฎหมายอื่น เกี่ยวกับการส่งเสริมเอกชนให้ลงทุน ทั้งจะได้พิจารณาว่ารัฐ-วิสาหกิจที่จะจัดตั้งใหม่นั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมส่วนรวมอย่างแท้จริง

สำหรับกิจการประเภทอุตสาหกรรมและการค้าที่จะให้ ประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง และรัฐมีความประสงค์จะ จัดให้มีขึ้นอย่างรีบเร่งจะส่งเสริมให้เอกชนลงทุน โดยจะไม่เข้า ช่วยเหลือร่วมทุนก็ได้ แต่ทั้งนี้การลงทุนของรัฐไม่ควรเกิน ร้อยละห้าสิบ เพื่อรักษากิจการนั้นให้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และเมื่อกิจการสามารถดำเนินการได้ด้วยดีแล้วจะได้ทำการ จำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชนทันที”^๕

ข้อความข้างต้นแสดงเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการจำกัดขอบเขตของรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมีข้อยกเว้นบางประการ ตลอดจนรัฐอาจเข้า ดำเนินการได้ในรูปอื่นนอกเหนือจากรัฐวิสาหกิจ ผลทางปฏิบัตินั้นปรากฏว่า ไม่ได้มีการปฏิบัติตามเจตนารมณ์โดยเคร่งครัด

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่สาม วิจารณ์รัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้

“ : รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่รัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อประกอบ ธุรกิจ มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศให้เจริญรวดเร็วและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนยิ่งขึ้น การดำเนินงานธุรกิจของรัฐบาลในรูปรัฐวิสาหกิจได้ เริ่มมีมานานแล้ว โดยเริ่มจากกิจการสาธารณูปการ ซึ่งต้องใช้ เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น การรถไฟและโทรศัพท์ ต่อมาการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจของรัฐได้ขยายต่อไปในรูปของ การผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งในขณะนั้นเอกชนยังมิได้ลงทุน

เป็นล่ำเป็นสันประการหนึ่ง และผลิตสินค้าประเภทยุทธภัณฑ์ หรือเพื่อสนองความต้องการของราชการทหารในยามสงคราม ประการหนึ่ง เพื่อต้านทานและจำกัดอิทธิพลของต่างด้าวอีก ประการหนึ่ง นโยบายส่วนใหญ่ที่ดำเนินการในขณะนั้นจึงเป็นการขยายบริการและการผลิตเพื่อสนองความต้องการที่ขาดแคลน และได้ขยายขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมไปถึงกิจการต่าง ๆ นอกจากอุตสาหกรรมบางประเภทก็ได้ขยายตัวไปถึงกิจการพาณิชย์ การธนาคารและการประกอบธุรกิจในกิจการเกษตร อีกด้วย ดังนั้นนโยบายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ แต่เดิมจึงไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน การตั้งขึ้นก็คือเอาความต้องการตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นหลักในการพิจารณา จำนวน กิจการ ของ รัฐ ในรูปรัฐวิสาหกิจจึงเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่สามารถทำกำไรได้ในระยะนั้นอยู่ในประเภท การผลิตสินค้าผูกขาด ส่วนรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ดำเนินการใน ทำนองเดียวกับเอกชนต้องประสบผลขาดทุน และจำต้องเลิก ล้มกิจการไปเป็นจำนวนมาก”⁶

นอกจากข้อวิจารณ์ข้างต้นนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่สาม ได้วางนโยบาย เกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้

“ รัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมหรือการค้า ขึ้นใหม่เพื่อทำการแข่งขันกับเอกชน และไม่ขยายกิจการของ โรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วไปในด้านแข่งขันกับเอกชนเว้น แต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์และความปลอดภัยของ ชาติ”⁷

เหตุผลอื่น ๆ ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และนัก บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจให้ความเห็นว่า เพื่อสนองความต้องการสินค้าใน ยามขาดแคลน เช่น หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อช่วยให้คนไทยมีอำนาจ

ต่อรองทางเศรษฐกิจกับพ่อค้าต่างค้าที่ทำธุรกิจในประเทศไทย และเนื่องจากความรู้สึกในทางชาตินิยม ตลอดจนการขจัดการเอาเปรียบของพ่อค้าคนกลาง ในระยะหลังความวิตกกังวลเริ่มจางหายไปเนื่องจากรัฐบาลเริ่มตระหนักว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติจะประสบผลก็ต่อเมื่อมีการส่งเสริมให้มีการลงทุนในภาคเอกชนทั้งจากภายในและต่างประเทศ จึงได้ออกกฎหมายที่มุ่งในทางส่งเสริม และรักษาผลประโยชน์ของการลงทุนโดยเอกชน

เมื่อพิจารณาจากภาวะเศรษฐกิจและการเมืองในปัจจุบัน จะพบว่าความวิตกเห็นของคนหลายกลุ่ม เริ่มหันเหไป ในทางไม่พอใจที่เห็นชาวต่างชาติมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจในประเทศไทย มีข้อสงสัยเกี่ยวกับผลประโยชน์จากการลงทุนของต่างประเทศที่ประเทศไทยจะได้รับอย่างแท้จริง ความไม่พอใจในการประพฤติปฏิบัติของพ่อค้า โดยเข้าใจว่าพ่อค้าคนกลางเอาเปรียบผู้บริโภค และการเริ่มพิจารณาแนวความคิดแบบสังคมนิยมมากขึ้น จากบรรยากาศเช่นนี้ย่อมเป็นที่หวังว่าบทบาทของ รัฐวิสาหกิจจะขยายตัวมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมหลังจากช่วงกึ่งนั้นมากกว่าสิบปี รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ระบุเกี่ยวกับ รัฐวิสาหกิจดังนี้

“มาตรา ๘๕ รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชน ได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ

รัฐพึงประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคในทางที่จะให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชน จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

รัฐพึงวางมาตรการให้มี การผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนที่มี ใ้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ว่าการผูกขาดตัดตอนนั้นจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อม”^๘

อย่างไรก็ดี กระทรวงการคลังได้เสนอหลักการเกี่ยวกับ รัฐวิสาหกิจและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในอันที่จะจำกัดบทบาทของ รัฐวิสาหกิจและการได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากงบประมาณ ทั้งนี้

“ (1) ไม่ควรตั้งงบประมาณรายจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจที่สามารถดำเนินการโดยมีรายได้ของตนเอง

(2) หากเป็นรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน เช่น การรถไฟ หรือ การประปา ควรพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าบริการให้เหมาะสมกับต้นทุน เร่งรัดปรับปรุงระบบการบริหาร

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดหรือกิจการธุรกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลลงทุนถือหุ้นอยู่ในขณะนี้ ควรพิจารณาให้หุ้นส่วนหนึ่งออกจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์”⁹

การพิจารณาโดยยาล่าสุด และบรรยายภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทำให้ผู้ที่ติดตามศึกษาวิสาหกิจเกิดความไม่แน่ใจเกี่ยวกับบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่จะมีต่อไปในอนาคตว่าจะเป็นไปในทางขยายตัวตามบรรยายภาพทางการเมืองและความรู้สึกด้านสังคมนิยมหรือจะลดขอบเขตไปตามความจำเป็นในทางงบประมาณและฐานะการคลังของประเทศ

บทบาทของรัฐวิสาหกิจในกิจกรรมสาขาต่าง ๆ

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีขอบเขตกว้างขวางมาก กิจกรรมของรัฐวิสาหกิจครอบคลุมสาขาต่าง ๆ คือ การเกษตร กมนาคม พลังงาน อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม บริการและอื่น ๆ กิจกรรมที่นับว่ารัฐวิสาหกิจตามคำจำกัดความของกฎหมาย¹⁰ ตามรายงานเอกสารงบประมาณประจำปี 2519¹¹ ระบุจำนวนรัฐวิสาหกิจในปี 2517 มีจำนวน 73 ราย (จำนวนที่แท้จริงกว่า 80 ราย ตัวเลข 73 รายได้จากที่ส่งงบการเงิน) มีฐานะการเงินดังนี้คือทรัพย์สินทั้งสิ้น (ตามราคาในบัญชี คือ Book value) เป็นจำนวน 108,428 ล้านบาท หนี้สิน 67,465 ล้านบาท ส่วนของทุน 40,963 ล้านบาท ผลการดำเนินงานประจำปี 2517 เป็นรายได้ 32,655 ล้านบาท รายจ่าย 26,107 ล้านบาท คิดเป็นกำไรทั้งสิ้น 6,548 ล้านบาท จำนวนพนักงานในปี 2518 รวมทั้งสิ้น 147,000 คน เมื่อดูจากสถิติดังกล่าวนี้แล้วย่อมเห็นภาพพจน์ความสำคัญ ของ รัฐวิสาหกิจ ต่อเศรษฐกิจ

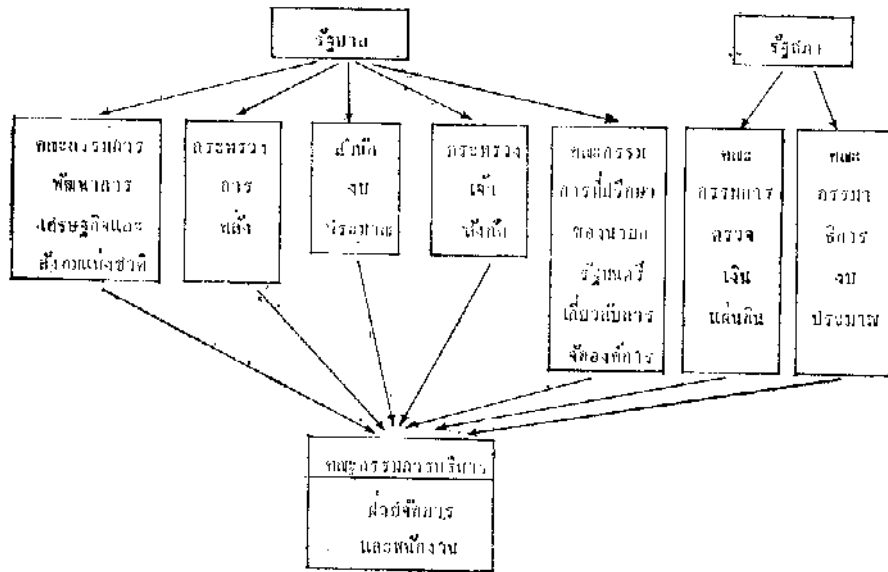
และชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย¹² ปัญหาจึงมีอยู่ว่า การบริหารรัฐวิสาหกิจ ประสบผลสำเร็จเพียงใด? อนาคตจะเป็นอย่างไร? รัฐบาลควรทำเนิมนโยบายอย่างไร?

ลักษณะสำคัญบางประการของรัฐวิสาหกิจ

เพื่อให้มีความเข้าใจรัฐวิสาหกิจได้ทีพอสมควร ในขั้นนี้จะได้พิจารณาลักษณะสำคัญบางประการของรัฐวิสาหกิจ

1. ฐานะทางกฎหมายและแบบของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งอาจตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รูปแบบของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นไปตามที่มาของกฎหมายที่จัดตั้ง เป็นลักษณะองค์การ (รัฐบาลเป็นเจ้าของ 100%) บริษัทจำกัดที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ 100% หรือมากกว่า 50% และโรงงานของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอยู่ในสังกัดของกระทรวงเจ้าสังกัด

2. การบริหาร ความสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานต่าง ๆ แสดงได้ตามผังต่อไปนี้



รูปที่ 1 ผังแสดงการบริหารและการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

จากฝั่งข้างต้นจะเห็นได้ว่านอกจากการควบคุมโดยกระทรวงเจ้าสังกัดแล้ว รัฐวิสาหกิจยังถูกควบคุมในตำแหน่งต่าง ๆ โดยหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐสภามากมายหลายหน่วยงานด้วยกัน ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า ได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยที่ควบคุมหรือไม่ ในกรณีที่มีความเห็นขัดแย้งกันจะตกลงอย่างไร จึงจะบังเกิดผลดี รัฐบาลแน่ใจหรือไม่ว่าหน่วยควบคุมต่าง ๆ เหล่านี้จะสามารถดูแลและส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ (ถ้ามีแน่ชัด) โดยมีประสิทธิภาพ คำตอบที่ได้ในปัจจุบันอยู่ในสภาพที่ยังไม่น่าพอใจ ปัญหาที่ตามมาคือการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัว ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับเหตุการณ์ได้เหมือนองค์การธุรกิจที่เสนอสินค้าและบริการต่อประชาชน ระบบการบริหารต่อประชาชน ระบบการบริหารของราชการให้ความสำคัญของการปิดช่องโหว่ในการทุจริตมากกว่าผลสำเร็จและประสิทธิภาพของงาน

3. การเงิน ในฐานะที่รัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคล ดังนั้นจึงมีอิสระพอสมควรในการดำเนินงานด้านการเงิน ในกรณีเกี่ยวกับทุนดำเนินงานนั้น ได้จากงบประมาณแผ่นดิน (ในกรณีที่ถือหุ้นเกินกว่า 50% แต่ไม่ถึง 100% อาจได้จากการเรียกหุ้นเพิ่ม) การกู้ยืมการออกพันธบัตร (โดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการของทางราชการ) ในด้านรายได้นั้น ผลกำไรส่วนหนึ่งจะต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน ในด้านรายจ่าย รัฐวิสาหกิจถูกควบคุมโดยหน่วยงานหลายหน่วยในตำแหน่งต่าง ๆ กัน คือ กระทรวงเจ้าสังกัด กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และรัฐสภา

4. สถานะของพนักงาน แม้ว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจจะไม่มีฐานะเป็นข้าราชการก็ตาม แต่แนวทางในการปฏิบัติต่อพนักงานของรัฐวิสาหกิจนับเป็นการจำลองแบบของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ในด้านสิทธิและความมั่นคงในตำแหน่งงานจึงเกือบจะกล่าวได้ว่าไม่แตกต่างจากข้าราชการประจำมากนัก จึงเป็นเหตุให้วิธีการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจแตกต่างไปจากข้าราชการประจำ

จำมากนัก จึงเป็นเหตุให้วิธีการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันไปจากองค์การธุรกิจเอกชนประเภทเดียวกันมาก

แบบและมาตรการในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

การควบคุมรัฐวิสาหกิจอาจพิจารณาได้ในหลายแง่ด้วยกัน

1. การตรวจสอบบัญชี คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจทุกราย ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังเรื่องการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2504 การตรวจสอบส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะของการสอบบัญชีมากกว่าการตรวจสอบการบริหาร หน่วยงานตรวจสอบรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นกองหนึ่งในสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและต้องรับผิดชอบในการสอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทุกแห่งให้เสร็จภายใน 45 วันนับจากวันที่ได้รับรายงานทางการเงิน นับได้ว่าเป็นภาระที่หนักมากสำหรับหน่วยงานนี้ รายงานการสอบบัญชีนี้จะเสนอให้แก่กระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาหาทางปรับปรุงแก้ไข

2. การควบคุมโดยกระทรวงเจ้าสังกัด ในปัจจุบันทุกกระทรวงยกเว้นกระทรวงยุติธรรม และกระทรวงการต่างประเทศ มีรัฐวิสาหกิจอยู่ในควบคุม รัฐวิสาหกิจควบคุมโดยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอีกทอดหนึ่ง ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงเจ้าสังกัดจะมีตำแหน่งเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจที่ตนควบคุม ผลที่ตามมา คือ (ก) บุคคลเหล่านี้เท่ากับสวมหมวกสองใบ คือ ใบที่หนึ่งเป็นกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ใบที่สอง เป็นตัวแทนรัฐบาลในการตรวจสอบ อนุมัติ ควบคุมรัฐวิสาหกิจ และผลงานของกรรมการบริหาร ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายท่านให้ความเห็นว่าลักษณะดังกล่าวเป็นการควบคุมสองชั้น ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าสภาพดังกล่าวจะเป็นผลให้การควบคุมไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะผู้ที่ควบคุมและผู้ที่ถูกควบคุมเป็นบุคคลชุดเดียวกัน (ข) ข้าราชการดังกล่าวจะนำระเบียบแบบแผน ขนบประเพณีและวิธีการปฏิบัติราชการ

คิดตัวไปให้กับรัฐวิสาหกิจซึ่งควรอย่างยิ่งที่จะใช้แบบแผนขององค์การธุรกิจ เป็นเหตุให้เกิดความถูกต้องและป้องกันการรั่วไหลที่สำคัญกว่าผลงานและประสิทธิภาพ และอยู่ในสภาพที่ลำบากต่อการปรับตัวตามความต้องการของตลาดซึ่งเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็ว และ (ก) คณะผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจอาจไม่ทำงานเพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจเป็นใหญ่ แต่ถืออว่าเป็นงานราชการอีกตำแหน่งหนึ่งเท่านั้น

3. การควบคุมโดยหน่วยราชการอื่น นอกจากกระทรวงเจ้าสังกัดแล้ว หน่วยราชการอื่นที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจ คือ

(ก) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งพิจารณาโครงการแผนงานของรัฐวิสาหกิจ พิจารณางบประมาณและเงินทุนของรัฐวิสาหกิจ พิจารณาคำขอใน شأنความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ที่สำคัญที่สุดคือ การควบคุมงบประมาณลงทุน

(ข) สำนักงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (แก้ไขเพิ่มเติมปี 2503 และ 2511) สำนักงบประมาณมีอำนาจควบคุมรัฐวิสาหกิจ ในด้านการวิเคราะห์งบประมาณรายรับและรายจ่าย ตรวจสอบเอกสาร กำหนดเงินประจำงวด อนุมัติในการโอนประเภทของงบประมาณรายจ่าย กำหนดจำนวนกำไรที่จะต้องนำส่งเข้าในงบประมาณแผ่นดิน

(ค) กระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังมีอำนาจควบคุมรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างขวาง ทั้งเป็นไปตาม มาตรา 13 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 (และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2495) ซึ่งอาจสรุปได้ว่าเกี่ยวกับการออกกระเบื้องข้อบังคับเกี่ยวกับการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การโอนเงินทุนหรือกำไร ตัวอย่างของระเบียบต่างๆ ซึ่งออกตามความของ มาตรา 13 ดังกล่าวข้างต้น คือ ระเบียบการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2504 การปฏิบัติทางการบัญชีบางประการของรัฐวิสาหกิจ เงินกองทุนสงเคราะห์ในรัฐวิสาหกิจ วิธีปฏิบัติทางบัญชีเกี่ยวกับทรัพย์สินประจำที่มีผู้ถือหุ้น รัฐวิสาหกิจ ข้อบังคับว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. 2495

งบประมาณขององค์การและบริษัทของรัฐบาล การจ่ายเงินโบนัสของรัฐวิสาหกิจ การจำหน่ายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจออกจากบัญชี พระราชบัญญัติกำหนด เกษียณอายุผู้ทำงานในองค์การของรัฐ พ.ศ. 2508 การเลื่อนขั้นเงินเดือนของ รัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้นตามข้อบังคับที่ 29 ของระเบียบการบัญชีและการเงิน ของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2504 ระบุว่า “ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินการโดยมี ผู้แทนกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำร่วมเป็นกรรมการอยู่ในคณะ กรรมการ”¹³ ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจออกระเบียบควบคุมการดำ เนินงานบางอย่างของรัฐวิสาหกิจก็อาจทำเรื่องเสนอคณะ รัฐมนตรีให้ขอยกเว้นมติ คณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐวิสาหกิจจะต้องยึดถือปฏิบัติ

4. การควบคุมโดยรัฐสภา นอกจากการสอบบัญชีโดยคณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน (ซึ่งโอนจากรัฐบาลมาอยู่กับรัฐสภาเมื่อไม่นานมานี้) นั้น รัฐ สภาควบคุมรัฐวิสาหกิจได้สองทางด้วยกัน คือ

(ก) ควบคุมในด้านการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ก่อนปี พ.ศ. 2496 รัฐ วิสาหกิจหลายรายจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา อย่างไรก็ดีในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้เสนอพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้ง องค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นแม่บทของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูป ของกฎหมาย รัฐวิสาหกิจที่ตั้งภายหลังพระราชบัญญัตินี้ อาจจัดตั้งในรูปพระราช กฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเสนอให้รัฐ สภาพิจารณาอนุมัติ ผลก็คือการสิ้นสุดอำนาจของรัฐสภาในการควบคุมการจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย

(ข) ควบคุมในค่านงบประมาณ รัฐสภามีหน้าที่พิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี รัฐวิสาหกิจจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปีเสนอต่อองบประ มาณตามจำนวนเงินที่ติดำรจาก รัฐบาลในปีนั้น คณะกรรมาธิการงบประมาณ ของรัฐบาลมีสิทธิเรียกเจ้าหน้าที่จากรัฐวิสาหกิจไปชี้แจง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ รัฐวิสาหกิจมิได้ขอเงินงบประมาณของแผ่นดิน อำนาจในการควบคุมของรัฐ สภาในค่านนี้ก็หมดไปเช่นกัน

ปัญหาภายในรัฐวิสาหกิจ

1. ปัญหาด้านการเงิน ปัญหาด้านการขยายเงินลงทุนเป็นปัญหาที่พบอยู่ทั่วไปในรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะแหล่งที่มาของเงินทุนมาจากงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่รัฐวิสาหกิจจะก่อหนี้ผูกพันจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลจึงเป็นการจำกัดการขยายการลงทุน นอกจากนี้ความหวังที่จะขยายทุนโดยกำไรสะสมนั้นมักจะประสบความล้มเหลว เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องใช้เงินมากขึ้นทุกปี รัฐวิสาหกิจถูกบังคับให้ส่งเงินกำไรถึงร้อยละ 70 ให้แก่กระทรวงการคลัง ในปัจจุบันนี้รัฐบาลตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวนี้ จึงได้มีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจมีอำนาจกู้เงินจากสาธารณชนได้โดยการออกหุ้นกู้ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการซึ่งกระทรวงการคลังเป็นเจ้าของเรื่อง อย่างไรก็ตามในขณะนี้ปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจที่ออกหุ้นกู้และอยู่ในระหว่างการออกหุ้นกู้ต่อสาธารณชนมีอยู่น้อยราย ความหวังในการหาเงินทุนจากหุ้นกุนั้นอยู่ในขอบเขตจำกัดมาก ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจที่ต้องการเงินส่วนมากขาดทุนหรือได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนในอัตราต่ำ จึงไม่เป็นที่สนใจของผู้ลงทุนโดยทั่วไป นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจที่กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์เป็นจำนวนมากและยังมีสัญญาชำระหนี้ระยะยาวประสบปัญหาจากการขาดทุนในการเปลี่ยนแปลงค่าของเงินสกุลที่กู้ยืม (เช่น เงินตราของเยอรมัน ฝรั่งเศส เป็นต้น) เป็นจำนวนมาก ในบางรายผลงานทุนจากการนี้ของรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีจำนวนมากกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท

ปัญหาในด้านการเงินอีกประการหนึ่ง คือ ระเบียบแบบแผนทางการเงิน เนื่องจากรัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดระเบียบแบบแผนทางการเงิน ดังนั้นระเบียบแบบแผนทางการเงินที่บังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจจึงเป็นไปตามคุณค่าของทางราชการ คือ การหาหลักประกันว่าการบริหารงานเป็นไปโดยสุจริตเป็นสำคัญ ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ จึงสร้างปัญหาในค้ำนที่ไม่สามารถอำนวยความสะดวกในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ความพยายามที่จะใช้ระเบียบการเงินแบบเดียวกันให้ครอบคลุม รัฐวิสาหกิจทุก

สาขาเป็นผลเสียต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น การพยายามให้มีการจ่ายค่าตอบแทน และเงินสงเคราะห์แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจในเกณฑ์เดียวกันทุกกิจการ ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจในสาขาต่าง ๆ มีปัญหาทางการเงินที่แตกต่างจากกันและรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้รัฐวิสาหกิจช่วยตัวเองในด้านการเงินมากขึ้น

2. ปัญหาคนบุคคล ปัญหาสำคัญค้ำบุคคลของรัฐวิสาหกิจ คือ พนักงานระดับบริหารซึ่งมีการแทรกแซงทางการเมือง การบรรจุแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ มักจะมีเหตุผลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้ว่านักการเมือง นักการทหาร ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งที่ยังรับราชการ¹⁴ และครบเกษียณอายุแล้วจำนวนมาก ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในรัฐวิสาหกิจการทำงานของคนเหล่านี้มีจำนวนไม่น้อยที่เป็นลักษณะของการทำงานบางเวลาเท่านั้น ผลคือ การขาดนักบริหารที่แท้จริง ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญ และอุทิศเวลาให้แก่รัฐวิสาหกิจ ดังนั้นการดำเนินงานในรัฐวิสาหกิจซึ่งมีบุคคลดังกล่าวข้างต้นอยู่ในตำแหน่งสำคัญ จึงเป็นการรักษา status quo เป็นประการสำคัญ

สมรรถภาพของพนักงานระดับกลางและระดับต่ำเป็นปัญหาที่สำคัญอีกค้ำหนึ่งของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในฐานะเสียเปรียบหน่วยราชการอื่นในด้านเกียรติและอำนาจ เสียเปรียบองค์การธุรกิจขนาดใหญ่ในด้านรายได้และบรรยากาศในการทำงาน นอกจากนี้ปัญหาในด้านกรับคนเข้าทำงานแล้ว ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาการให้พนักงานที่ด้อยสมรรถภาพพ้นจากงาน รัฐวิสาหกิจได้รับอิทธิพลค้ำคุณค่าของราชการในการบริหารงานบุคคลและระเบียบแบบแผนค้ำการบุคคลซึ่งพยายามให้ความมั่นคงแก่พนักงานมาก ผลที่เกิดขึ้นคือ รัฐวิสาหกิจไม่สามารถสร้างระบบปลดถ่ายพนักงาน โดยให้ระบบนั้นอำนวยความสะดวกต่อกิจการได้

3. ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงเจ้าสังกัด คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ และฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจ ตามที่ได้กล่าวถึง

ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสามกลุ่มข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า นักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงมีบทบาทและอิทธิพลต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอย่างมาก ความเป็นอิสระในการบริหารในฐานะองค์การที่ต้องขายสินค้าและบริการแก่ประชาชนมีอยู่ในระดับจำกัด ผู้ควบคุมหรือผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้ที่คุ้นเคยกับระบบราชการ ซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ การควบคุมตลอดจนการบริหารงานในระดับสูงของบรรดาข้าราชการที่เกี่ยวข้องมิได้จำกัดอยู่แต่เพียงการกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่ครอบคลุมไปถึงวิธีการดำเนินงานด้วย ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่โดยทั่วไปมีความเห็นว่าแบบแผนของราชการสามารถนำมาใช้แก่รัฐวิสาหกิจได้ รัฐวิสาหกิจไม่ได้รับการพิจารณาว่าควรจะทำเนิงานในลักษณะเดียวกับองค์การธุรกิจของเอกชน

4. ปัญหาด้านการควบคุม จากการสัมมนาระหว่างนักบริหารระดับสูงและข้าราชการจากหน่วยที่เกี่ยวข้อง¹⁵ นักบริหารระดับสูงจากรัฐวิสาหกิจมีความเห็นว่าหน่วยราชการควบคุมเฉพาะนโยบายและเรื่องสำคัญ ๆ เพื่อให้ทราบแน่ชัดว่ารัฐวิสาหกิจทำงานบรรลุผลตามนโยบาย ความจำเป็นในการให้ความคล่องตัวในรัฐวิสาหกิจสามารถเลือกทางปฏิบัติได้พอสมควร นั้นจะเป็นผลสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาลได้แสดงถึงความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการเงิน และวิธีการปฏิบัติงานว่าเกิดขึ้นเนื่องจากคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจมิได้ทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบงานของรัฐวิสาหกิจอย่างเพียงพอ ดังนั้นจึงเป็นการจำเป็นที่หน่วยราชการต้องกำหนดมาตรการควบคุมต่าง ๆ ขึ้นเพื่อป้องกันการรั่วไหล และเพื่อให้ทราบแน่ชัดว่าการบริหารงานเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ข้อถกเถียงอีกประการหนึ่งของหน่วยราชการคือ หากปล่อยให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการตามลำพังแล้วจะขาด *uniformity* ในหลายเรื่องและรัฐวิสาหกิจหลายแห่งไม่สนใจในการวางแผนล่วงหน้า ดังนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่หน่วยราชการจะต้องเข้าแทรกแซง ข้อที่น่าสังเกตคือ คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจทั้งคณะ นอกเหนือจากผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจแล้วประกอบด้วยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงเจ้าสังกัดและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและที่มีอำนาจควบคุม

เหตุผลที่มีการควบคุมในเรื่องต่าง ๆ โดยตรงจากหน่วยราชการต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง แสดงว่า การควบคุมโดยคณะกรรมการบริหารและกระทรวงเจ้าสังกัดไม่บังเกิดผล

๕. ปัญหาการประสานงานระหว่างรัฐวิสาหกิจ การไม่ประสานงานระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และระหว่างรัฐวิสาหกิจกับหน่วยราชการเป็นเรื่องที่นักบริหารในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ วิพากษ์วิจารณ์มาก ตัวอย่างประการหนึ่ง ได้แก่การที่หน่วยราชการต่าง ๆ ค้างชำระ ก่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ ค่าไฟฟ้า เป็นจำนวนเงินกว่าร้อยล้านบาท^{๑๖} รัฐวิสาหกิจดังกล่าวไม่สามารถติดตามทวงได้และไม่สามารถระงับบริการแก่หน่วยราชการดังกล่าว ผลในที่สุดธนาคารโลก ซึ่งเป็นผู้อนุมัติเงินกู้รายใหญ่แก่รัฐวิสาหกิจดังกล่าว ใต้กัท้วงและขอให้ติดตามทวงหนี้เพื่อรายได้ของรัฐวิสาหกิจ การทวงหนี้ต้องตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณาร่วมกันจึงเกิดผลสำเร็จ

ปัญหาที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาก ได้แก่ การประสานโครงการระยะยาวของรัฐวิสาหกิจที่มีจำนวนมากและกระจายอยู่ภายใต้กระทรวงต่าง ๆ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่พิจารณาโครงการดังกล่าวและสำนักงบประมาณมีอำนาจพิจารณางบประมาณที่ขอมาเพื่อโครงการนี้ การไม่ประสานกันระหว่างโครงการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ก็น่าจะเป็นการไม่ประสานกันในตำแหน่งงบประมาณก็ทำให้เกิดปัญหาเรื้อรังอยู่ตลอดเวลา ตัวอย่างที่มีการยกขึ้นมาวิจารณ์อยู่เสมอได้แก่การไม่ประสานงานระหว่างรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่รับผิดชอบด้านสาธารณูปโภคในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่ประสานกันเองและไม่ประสานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผลคือการขุดถนนเพื่อวางท่อประปา ท่อระบายน้ำ สายโทรศัพท์ บิ๊กเส้าไฟฟ้า สัญญาณจราจร ตลอดจนการสร้าง ซ่อมถนน เป็นลักษณะที่แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำในช่วงเวลาที่ต่างกัน เป็นเหตุให้เสียค่าใช้จ่ายสูงและเกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนโดยทั่วไป ปัญหานี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าสิบปีแล้ว แต่ยังมีได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นแต่ประการใด

ปัญหาภายนอกรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาข้างต่อไปนี้อาจจะมีอิทธิพลส่วนใหญ่จากภายนอก รัฐวิสาหกิจแต่มีผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจ

1. ปัญหาด้านแรงงาน นักบริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจหลายท่านมีความเข้าใจว่าตราบใดที่การปฏิบัติของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับพนักงานเป็นไปตามข้อบังคับและระเบียบแบบแผนและผลตอบแทนไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้ ก็ไม่ควรมีปัญหาด้านแรงงาน ความเชื่อดังกล่าวเริ่มจางหายไปอย่างรวดเร็วนับจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายปี 2516 เป็นต้นมา

นับแต่ตุลาคม 2516 รัฐวิสาหกิจหลายแห่งประสบปัญหายุ่งยากทางด้านการแรงงาน รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคซึ่งมีกฎหมายคุ้มครองไม่อนุญาตให้พนักงานสตรีภักนั้นปรากฏว่าตามสภาพที่แท้จริงแล้วมีการนัดหยุดงานเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการ ตลอดจนการหยุดงานเพื่อประท้วงให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมและสนับสนุนรัฐวิสาหกิจอื่นเป็นระยะ ๆ นับได้ว่าเป็นลักษณะของ wild cat strike โดยไม่เปิดโอกาสให้นายจ้างได้มีเวลาต่อรอง ดังนั้นกฎหมายคุ้มครองกิจการสาธารณูปโภคจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติ การหยุดขบวนรถไฟ ตัดกระแสไฟฟ้า งดจ่ายน้ำประปา เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองนับว่าเป็นเหตุการณ์ที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง วิธีการต่อรองตามขั้นตอนของกฎหมายไม่ได้รับการสนใจและที่สำคัญที่สุดคือการขาดความเข้าใจอันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

2. ปัญหาด้านรัฐสภาและสาธารณชน การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องที่รัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์จากรัฐสภาอยู่เสมอ ในด้านของการหย่อนประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ทั้งนี้เนื่องจากรัฐสภามักจะเปรียบเทียบกับผลการดำเนินงานของเอกชนที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการหย่อนประสิทธิภาพนั้นส่วนหนึ่งอาจถือได้ว่ามาจากรัฐบาลและรัฐสภาในด้านการควบคุมประเภทต่าง ๆ นอกจากนั้นผู้วิจารณ์มักจะมองข้ามความแตกต่างในลักษณะสำคัญระหว่างรัฐวิสาหกิจ หากพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของรัฐวิสาหกิจแล้วจะพบว่ามิได้อยู่หลายประเภทด้วยกัน เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด แข่งขันกับเอกชน หารายได้

โดยเฉพาะ บริการแก่ประชาชนในราคาถูก การไม่เข้าใจความแตกต่างที่สำคัญเหล่านี้ทำให้การวิจารณ์ในหลายกรณีสร้างความน้อยใจระหว่างผู้บริหาร รัฐวิสาหกิจ

การปฏิบัติตนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ในบางแห่งเป็นมูลเหตุของการติเตียนของประชาชน กล่าวคือ พนักงานรัฐวิสาหกิจจำนวนมากมองตนเองในฐานะเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง คิดว่าความรับผิดชอบของตนขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและหน่วยเหนือ ประชาชนเป็นแต่เพียงผู้รับบริการ ที่ตนยื่นให้เท่านั้น การมองตนเองในลักษณะนี้แตกต่างอย่างเด่นชัดกับกิจการของเอกชนที่ดำเนินการโดยมีประสิทธิภาพ ผลก็คือประชาชนไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร บริการที่ให้ในทันคุณภาพ ปริมาณ และระยะเวลาไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ตัวอย่างจากการสัมภาษณ์นักบริหารรัฐวิสาหกิจ แห่งหนึ่งซึ่งดำเนินการทำนุบำรุงสาธารณูปโภค เมื่อมีการร้องเรียนเรื่องบริการที่ ประชาชนได้รับทั้งทางจดหมายและหน้าหนังสือพิมพ์ นักบริหารของรัฐวิสาหกิจ แห่งหนึ่งมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรแก้ไขข้อบกพร่องแม้ว่าจะ ต้องใช้ความพยายามในการควบคุมการทำงานของพนักงานชั้นผู้น้อยมากขึ้นก็ตาม แต่ความเห็นอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นความเห็นส่วนใหญ่มีความเห็นว่า เมื่อประชาชน ไม่พอใจในบริการที่ได้รับก็ไม่ควรใช้บริการนั้นต่อไป

3. ปัญหาการแข่งขันหรือเปรียบเทียบกับกิจการของเอกชน รัฐวิสาหกิจ ได้รับกาวิพากษ์วิจารณ์มากในด้านการแข่งขันกับเอกชน ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจ หลายแห่งด้วยกันดำเนินกิจการซึ่งเป็นการแข่งขันโดยตรงกับกิจการประเภทเดียวกันกับเอกชน เช่น กิจการธนาคารพาณิชย์ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และ กิจการค่านคมนากรม ซึ่งไม่ได้จัดอยู่ในประเภทของสาธารณูปโภค ปัญหาที่ วิจารณ์กันมากอย่างหนึ่ง คือ รัฐบาลไม่ควรดำเนินกิจการที่ประชาชนมีความ สามารถในการดำเนินการได้เอง ซึ่งในสมัยยี่สิบกว่าปีมาแล้วข้ออ้างในการเข้า ดำเนินงานโดยรัฐวิสาหกิจนั้นคือการตัดคนกลาง ซึ่งเป็นคนต่างค้ำว ต่อมาข้ออ้างนี้ มีน้ำหนักน้อยลง รัฐบาลในสมัยหลังมีนโยบายไม่ตั้งกิจการที่จะเป็นการแข่งขันกับ เอกชนขึ้นใหม่ ยกเว้นแต่จะเป็นความจำเป็นต่อความมั่นคง อย่างไรก็ตามก็กิจการที่

มีอยู่เดิมก็มีได้เลิกล้มไป นอกจากจะล้มเอง เพราะขาดทุนมากหรือลดส่วนของความเป็นเจ้าของกิจการให้ต่ำกว่า 50% (หมดสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตามค่านิยม) เพราะขาดทุนมากเช่นกัน รัฐบาลในอดีตได้พยายามชี้แจงเพื่อตอบข้อวิจารณ์ในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

“มีบุคคลจำนวนไม่น้อยมีความเห็นว่า รัฐบาลควรขายหรือให้เข้ากิจการรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ทั้งหมดให้แก่เอกชนไปเสีย เพื่อรัฐบาลจะได้ไม่ต้องเสี่ยงกับการขาดทุนในกิจการเหล่านั้น ข้าพเจ้าจึงใคร่จะขอชี้แจง ณ ที่นี้ด้วยว่า การที่จะให้รัฐบาลเลิกดำเนินการรัฐวิสาหกิจโดยสิ้นเชิง เหมือนสหรัฐอเมริกาหรือบางประเทศในยุโรปนั้นรัฐบาลยังเลิกไม่ได้ เพราะกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเกี่ยวกับความ สะดวกสบายและความปลอดภัยของสาธารณชน ฉะนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินการรัฐวิสาหกิจบางอย่างต่อไปอีก แม้จะได้กำไรเพียงเล็กน้อยหรือทำรายได้ไม่คุ้มคุ้มกับทุนที่ใช้ก็ตาม นอกจากนี้ การดำเนินการรัฐวิสาหกิจยังมีผลดีอีกบางประการ คือ ทำให้คนไทยเรามีงานทำและเป็นการฝึกอบรมวิธีการประกอบการให้แก่คนไทยเราด้วย.... ถ้าบอกขายหรือให้เข้า ผู้ที่จะมารับซื้อหรือรับเข้าได้ก็คงเป็นนายทุนต่างตัวเท่านั้นเอง และเป็นที่น่าเกรงขามคนไทยทั้งหลายที่ทำงานอยู่แล้ว ก็อาจถูกปลดถูกแก่งให้ตกเสียได้เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วในยามที่บ้านเมืองมีเหตุฉุกเฉินหรือตกอยู่ในภาวะสงคราม เราจะไว้วางใจในบริการดังกล่าวได้อย่างไร ข้าพเจ้าเน้นเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ เพราะ มีผู้วิพากษ์วิจารณ์มาก จึงขอนำมากล่าวเสียด้วย”¹⁷

นอกจากปัญหาที่รัฐบาลไม่ควรแข่งขันกับเอกชนแล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งคือการแข่งขันระหว่างรัฐบาลและเอกชนมิได้เป็นไปอย่างยุติธรรมในหลายกรณีด้วยกัน โดยรัฐวิสาหกิจได้สิทธิพิเศษบางประการเหนือธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็น

คู่แข่งชั้น ปัญหาดังกล่าวนี้มีผู้วิพากษ์วิจารณ์มากว่าเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการยับยั้งการลงทุนในโครงการใหญ่ ๆ ของนักลงทุนภายในประเทศและนักลงทุนจากต่างประเทศ

การดำเนินกิจการของ รัฐวิสาหกิจเมื่อเปรียบเทียบกับเอกชนแล้วหลายแห่งเห็นได้อย่างเด่นชัดว่าหย่อนประสิทธิภาพ โดยปกติแล้วข้อได้เปรียบของรัฐวิสาหกิจก็คือ เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจจึงไม่ได้มุ่งหวังกำไรเพียงเอกชน แต่ข้อได้เปรียบดังกล่าวไม่มีน้ำหนักในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นทำการแข่งขันกับเอกชน เช่น การพาณิชย์ อุตสาหกรรม และบริการบางประเภทซึ่งมิใช่กิจการสาธารณูปโภค

ข้อวิจารณ์ประการต่อไปก็คือความค้อยในด้านการให้บริการทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ และเวลา เนื่องจากผู้บริหารมิได้คำนึงถึงลูกค้าเป็นสำคัญ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะของข้าราชการเป็นใหญ่ ปัญหาถัดไปได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่มีเอกชนเป็นผู้ถือหุ้นส่วนน้อย (ต่ำกว่า 50%) บุคคลเหล่านี้ได้รับผลประโยชน์จากอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจที่ตนถือหุ้นได้รับ ซึ่งเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ผู้ลงทุนโดยทั่วไป

4. ปัญหาค่านวัตกรรมประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปแล้วรัฐวิสาหกิจมิได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างชัดแจ้งเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานและการวัดผลงาน สิ่งที่กำหนดมักจะเป็นแนวทางกว้าง ๆ เป็นเหตุให้มีปัญหาในทางปฏิบัติว่าวัตถุประสงค์ต่าง ๆ มีความสำคัญแตกต่างกันอย่างไร ควรจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ อย่างไร ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในระดับรัฐวิสาหกิจ ในระดับกระทรวงเจ้าสังกัดมิได้มีการประสานวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้สังกัด ในกรณีที่ควรจะมีการประสานวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจประเภทเดียวกันหรือที่เกี่ยวข้องกันแต่อยู่ภายใต้สังกัดของต่างกระทรวงกัน ความมยวกลำบากยิ่งเพิ่มมากขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เป็นสิ่งที่เห็นได้ไม่ยากนักเพราะแม้แต่งานของหน่วยราชการต่าง ๆ ก็มีปัญหาระดับนี้ เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานวัตถุประสงค์

และนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ ส่วนมากไม่มี บางกระทรวงที่มีหน่วยงาน คังกกล่าวก็ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะประสานวัตถุประสงค์ให้ได้ผล เมื่อปัญหานี้ขึ้นมา ถึงระดับชาติ คือ ระดับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ปัญหาดำเนินการประสานงานคังกกล่าวยุ่งยากมากจนไม่ อยู่ในวิสัยที่จะทำอะไรได้มากนัก ผลคือ คณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพิกเฉยแต่กำหนดแนวนโยบาย กว้าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันยังมีปัญหาว่า ได้มีการปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใด

5. ปัญหาดำเนินการประเมินผลการดำเนินงาน ปัญหาดำเนินการประเมินผล งานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เกิดขึ้นเนื่องจากเป้าหมายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีมากกว่าหนึ่งอย่าง การหาเกณฑ์ที่เหมาะสมเพียงเกณฑ์เดียวย่อมเป็น ไปไม่ได้ เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลอาจสรุปได้ว่ามีสองเกณฑ์ด้วยกันคือ พิจารณาจากผลตอบแทนของการลงทุนในรูปของกำไรและความมั่นคงทางการเงินประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งคือ พิจารณาผลประโยชน์ที่ให้แก่สังคม การใช้เกณฑ์ทั้งสองประการนี้แม้ว่าในหลักการจะเป็นที่ยอมรับกันแต่เกิดปัญหา มากในทางปฏิบัติ¹⁸ นักบริหารของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งให้ความเห็นว่า การใช้ เกณฑ์วัดผลการดำเนินงานแบบธุรกิจนั้นทำไม่ได้เต็มที่เพราะรัฐวิสาหกิจต้องทำ งานเพื่อสังคม แต่การใช้เกณฑ์คำนวณผลประโยชน์ต่อสังคมนั้นยังไม่สามารถหา เครื่องมือในการวัดได้และแม้จะสามารถวัดได้บางส่วนแต่การทำงานจะมุ่งด้านนี้ มากไม่ได้เพราะจะต้องคำนึงถึงผลตอบแทนจากการลงทุน ในที่สุดไม่สามารถหา เกณฑ์ที่แน่นอนและเหมาะสมในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ แต่ละแห่งได้

ในด้านปฏิบัติหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมรายได้และรายจ่ายให้ความสำคัญ ของเกณฑ์ประเมินผลในด้านผลตอบแทนจากการลงทุน โดยเน้นในด้านรายได้ที่จะนำเข้าสู่คลัง อย่างไรก็ตามก็ตีกฎเกณฑ์นี้ได้รับการโต้แย้งจากผู้บริหารงานรัฐวิสาหกิจมาก ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์ในการหารายได้ในระดับที่ แตกต่างกันมาก หน่วยงานที่เร่งรัดเรื่องรายได้คือกระทรวงการคลังและสำนัก บงบประมาณ แต่อิทธิพลที่สำคัญที่สุดคือ กระทรวงเจ้าสังกัด ผลในด้านการทำงาน

รายได้นั้นไม่สู้แน่นอน ทั้งนี้เพราะมิได้มีการกำหนดเป้าหมายและความรับผิดชอบในปริมาณของกำไรไว้ล่วงหน้า นอกจากรายได้แล้ว เกณฑ์อีกประการหนึ่งคือ ความมั่นคงทางฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ เช่น ลูกหนี้ และหนี้สินต่างๆ ข้อบกพร่อง ในด้านประสิทธิภาพดังกล่าวข้างต้น มักจะได้รับ การโต้เถียงว่าเป็นเหตุเนื่องมาจากการที่รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการตามนโยบายและเป็นเครื่องมือของ รัฐบาล ดังนั้นจึงไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนเอกชน

การวัดผลการดำเนินงานในฐานะเป็นเครื่องมือ ของ รัฐบาลและผลทางสังคมนั้นเป็นสิ่งที่วัดได้ยาก ประกอบกับมิได้มีการพัฒนาเกณฑ์ในรายละเอียดเพื่อวัดผลงานในด้านนี้ ผลก็คือ เกณฑ์ด้านนี้เป็นเกณฑ์ที่ค่อนข้างเลื่อนลอย เนื่องจากเกณฑ์เลื่อนลอยจึงเกิดผลที่ไม่พึงปรารถนาตามมาก็คือ เป้าหมายใน ด้านอำนวยความสะดวกประโยชน์แก่สังคมกลายเป็นเพียงคำขวัญ หรือหากปฏิบัติก็ไม่จริงจังมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีเกณฑ์วัดที่ค่อนข้างแน่นอน และเมื่อวัดแล้วก็ไม่ว่ากันว่าได้ผลดีเลวมากน้อยประการใด ทั้งนี้หากรัฐวิสาหกิจแห่งใดมิได้ปฏิบัติตามเกณฑ์นี้ แต่ใช้เป็นข้ออ้างเมื่อผลงาน ไม่ได้ตามเกณฑ์ผลตอบแทนจากการลงทุนย่อมเป็นผลเสียต่อการใช้ทรัพยากรของประเทศ

นอกจากปัญหาในด้านการใช้เกณฑ์ผลตอบแทน และเกณฑ์ด้านสังคมแล้ว ปัญหาสำคัญในการประเมินผลงานคือ รัฐวิสาหกิจส่วนมากและหน่วยงานของรัฐบาลที่ควบคุมมีความสนใจส่วนใหญ่ในค่าผลงานแต่ละปี หรือระยะสั้น เป็นสำคัญมากกว่าที่จะพิจารณาถึงผลในระยะยาว ซึ่งในบางโอกาสขัดแย้งกับผลในระยะสั้น เมื่อเกณฑ์ในการประเมินผลงานให้ความสำคัญในระยะสั้นจึงเป็นอุปสรรคในการพัฒนาบริการที่ดีของรัฐวิสาหกิจในอนาคต เหตุผลสำคัญของการมองปัญหาในระยะสั้น ทั้ง ๆ ที่มีการทำโครงการการลงทุนล่วงหน้า ซึ่งในบางกรณีใช้เวลาหลายปีเพราะความสนใจส่วนใหญ่ตกอยู่กับงบประมาณประจำปีที่จะได้รับ ความสนใจจึงขึ้นอยู่กับงบประมาณที่จะได้และรายได้ที่จะนำส่งคลังแต่ละปี

ข้อบกพร่องในการประเมินผลงานอีกประการหนึ่งคือ การให้ความสนใจในผลสุดท้ายเท่านั้นโดยมิได้พิจารณาความสำคัญของเป้าหมายระดับรอง ซึ่งจะส่งผลต่อผลสุดท้ายในอนาคต เช่น การพัฒนาพนักงานในระดับนักบริหาร การสร้างความผูกพันระหว่างพนักงานและเป้าหมายของวิสาหกิจ เนื่องจากเกณฑ์ในการประเมินผลงานซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวนี้ จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่วิสาหกิจจำนวนมากมิได้มีการเตรียมการหรือลงทุนพัฒนาแก่บริหารธุรกิจ และการส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะส่งผลดีต่อวิสาหกิจในอนาคต

อนาคตและเงื่อนไขความสำเร็จของวิสาหกิจ

อนาคตของวิสาหกิจจะเป็นอย่างไร? เมื่อพิจารณาจากบรรยากาศทางการเมืองซึ่งโน้มเอียงไปทางสังคมนิยม และแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรีครั้งหลังสุดที่จะจำหน่ายโอนวิสาหกิจส่วนหนึ่งและลดภาระทางด้านการเงินแล้ว ผู้ที่ศึกษาศึกษาวิสาหกิจจะบังเกิดความไม่แน่ใจอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชียจากจำนวนสิบสองประเทศ¹⁹ ไทยเป็นประเทศเดียวที่มีแนวโน้มในการลดบทบาทของวิสาหกิจ ประเทศต่าง ๆ ถือว่าวิสาหกิจเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ

จากการพิจารณาปัญหาของวิสาหกิจที่เสนอในบทความนี้ หลายท่านอาจเห็นว่าอนาคตของวิสาหกิจเลือนลางเพราะมีปัญหามาก เหตุผลดังกล่าวนี้มักใช้เป็นข้อสนับสนุนการเลิกวิสาหกิจ แต่เมื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ อย่างรอบคอบแล้วจะพบว่าปัญหาต่างๆ นั้นเป็นปัญหาทางการบริหาร ซึ่งเกิดจากภาระเลเยอร์ของรัฐบาล มิได้กำหนดระบบการบริหารงานวิสาหกิจในแบบที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ดำเนินงานในลักษณะเดียวกับธุรกิจเอกชน ผลต่างจากเอกชนเป็นเพียงผลการดำเนินงานบางประการและผู้รับผลประโยชน์ นอกจากนั้นความผิดพลาดที่เกิดจากผู้บริหารวิสาหกิจควรแก้ไขจากตัวผู้บริหารเป็นการเปลี่ยนมิใช่เป็นเหตุที่จะยุบเลิกคณะผู้บริหารวิสาหกิจ อนาคตของวิสาหกิจแท้ที่จริงแล้วขึ้นอยู่กับการณ์ที่รัฐบาลจะใช้เครื่องมือนี้อย่างไรและได้พยายามปรับการบริหารตามเงื่อนไขของความสำเร็จที่จะได้กล่าวต่อไปมาน้อยเพียงใด

1. เจื่อนไขของความสำเร็จที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ จากการสัมภาษณ์นักบริหารรัฐวิสาหกิจ ความเห็นที่ได้เกี่ยวกับเจื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญคือการปรับปรุงพนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับนักบริหาร ควรเป็นบุคคลที่มีความเชื่อและผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ มีลักษณะเป็นผู้ประกอบกิจการมากกว่าข้าราชการ นอกจากนี้ควรมีความสามารถสอดคล้องกับปัญหาสำคัญที่รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นกำลังประสบอยู่²⁰ เจื่อนไขประการต่อไปได้แก่การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของพนักงานระดับต่าง ๆ การดำเนินงานควรมีการยอมรับว่านักบริหารจะต้องรับผิดชอบต่ออนาคตของรัฐวิสาหกิจมากกว่าการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าหรือการถนอมตัวไม่ให้มีการผิดระเบียบ เจื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การมีกำลังเงินเพียงพอในการดำเนินงานที่เป็นกิจกรรมสำคัญในลักษณะต่อเนื่องกัน ดังนั้นจึงต้องพยายามแก้ปัญหาของการขาดแคลนที่มาของเงินทุน เช่น เงินทุนเพิ่มเติมโอกาสในการเก็บกำไรไว้ลงทุนต่อไป ความสามารถในการก่อหนี้

เมื่อพิจารณาว่าเหตุผลสำคัญในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาก็เพื่อผลิตสินค้าและบริการจำหน่ายแก่ประชาชน ดังนั้นเหตุผลในความอยู่รอดหรือความสำเร็จจึงขึ้นอยู่กับการปฏิบัติตนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในการยึดถือผู้ใช้สินค้าและบริการเป็นใหญ่ แทนที่จะเป็นอย่างไร้ที่มาในบางแห่งซึ่งไม่ให้ความสนใจแก่ผู้รับบริการเท่าที่ควร เจื่อนไขสุดท้ายที่สำคัญมากคือ การทำความเข้าใจระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงาน ทั้งนี้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานได้ตามปกติ เจื่อนไขนี้ทวีความสำคัญขึ้นเป็นลำดับ

2. เจื่อนไขความสำเร็จที่เกี่ยวกับรัฐบาล ความพยายามในการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาลได้จัดทำในรูปของการตั้งคณะกรรมการ เช่น คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐของนายกรัฐมนตรื และคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรื ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำในค้ำนรัฐวิสาหกิจในลักษณะก่อนข้างเข้ากัน คณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินงานมาแล้วมากกว่าสิบปี แต่ไม่ปรากฏผลการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะปัญหาเรื่องอิทธิพล

ของกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งทำการคุ้มครองรัฐวิสาหกิจในสังกัดของตน ความหวังที่จะให้คณะที่ปรึกษาช่วยนายกรัฐมนตรีในทำน รัฐวิสาหกิจเป็นความหวังที่ยากจะเกิดผล เพราะโดยสภาพที่แท้จริงแล้ว รัฐบาลได้แบ่งแยกการปกครองดูแลรัฐวิสาหกิจกระจายออกตามกระทรวงต่าง ๆ ความพยายามของหน่วยงานที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี เช่น คณะกรรมการคลังถั่ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ ไม่บังเกิดผลตามที่คาดหวัง ทั้งนี้เพราะขาดหน่วยงานหรือบุคคลในรัฐบาลในระดับสูงที่เป็นศูนย์ประสานงานทำน รัฐวิสาหกิจ ในสภาพเช่นนี้ประเทศที่มีการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจได้จัดตั้งหน่วยประสานงานรัฐวิสาหกิจระดับชาติขึ้น²¹

นักบริหารรัฐวิสาหกิจที่ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจต้องการความสนับสนุนจากรัฐบาลในหลายด้านด้วยกัน ในด้านการเงิน นับได้ว่ามีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจบางประเภทต้องการเงินลงทุนและขยายงานตามโครงการเป็นจำนวนมาก และในช่วงระยะเวลายาว รัฐวิสาหกิจบางประเภทจำเป็นต้องปรับปรุงเครื่องมือและขยายกิจการอยู่เสมอ เพื่อรักษาสมรรถภาพให้อยู่ในระดับสูงตลอดไป ความเห็นในประการอื่นได้แก่ การควบคุมรัฐวิสาหกิจ การควบคุมที่รัฐบาลใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เป็นไปในแบบของการควบคุมหน่วยราชการ ซึ่งลักษณะของการดำเนินงานแตกต่างกับรัฐวิสาหกิจมาก ระบบการควบคุมจึงไม่สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจและเป็นสาเหตุสำคัญให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุความสำเร็จในระดับที่ต้องการ อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าการให้อิสระแก่รัฐวิสาหกิจนั้น จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพราะมีลักษณะเป็นคาบสองคม กล่าวคือ หากมีอิสระมากเกินไปจนสมควรจะเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ผู้ที่ไม่มีความสุจริตได้ผลประโยชน์

เงื่อนไขของความสำเร้งประการสุดท้ายคือ ประเภทของกิจการที่รัฐบาลจะให้รัฐวิสาหกิจมีบทบาท กิจกรรมด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนับได้ว่าเป็นสาขาที่มีผู้ต้องการให้รัฐบาลลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจมากที่สุด เมื่อพิจารณาถึงทรัพย์สินและกำลังคนที่มีอยู่ในรัฐวิสาหกิจ และความต้องการในการส่งเสริม

ความเป็นอยู่ของเกษตรกรแล้ว. ความคิดในการที่จะเร่งส่งเสริมบทบาทของรัฐวิสาหกิจในค้ำ ธุรกิจการเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรนับว่าเป็นสิ่งที่น่าสนใจ แม้ว่ารัฐบาลจะได้ลงทุนในค้ำ รัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมาก แต่ทราบจนถึงปัจจุบันนี้มีรัฐวิสาหกิจน้อยรายที่มีบทบาทค้ำ ธุรกิจการเกษตร ดังนั้นรัฐบาลควรมีการกำหนดนโยบายให้เร่งช้ค้ำ ในการใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ และลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมไทย.

เชิงอรรถ

¹ ส่วนใหญ่ของบทความนี้สรุปความบางส่วนจาก Veeravat Kanchanadul and Suphachai Sirisuwanangkura "The Role of Public Enterprise in National Development in Thailand : Problems and Prospects", in Nguyen Truong (ed.) *The Role of Public Enterprise in National Development in Southeast Asia : Problems and Prospects*, Singapore : Regional Institute of Higher Education & Development, 1976.

² รัฐบาลไทย, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 พ.ศ. 2475 หน้า 695.

³ รัฐบาลไทย, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 วิสามัญ พ.ศ. 2477 เล่ม 2 หน้า 1760.

⁴ รัฐบาลไทย, "พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2498" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 70 ตอนที่ 14 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496 หน้า 268.

⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ. 2510-2514. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510 หน้า 110-111.

⁶ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม พ.ศ. 2511-2519. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี 2515 หน้า 146.

⁷ *Ibid.*, p.154.

⁸ รัฐบาลไทย "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91 ตอนที่ 169 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2517, หน้า 29.

⁹ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี มิถุนายน 2518, หน้า 22-23.

¹⁰ คำจำกัดความ "รัฐวิสาหกิจ" พิจารณาได้จากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502.

¹¹ สำนักงานประมาณ รายงานการคลัง งบประมาณประจำปี 2519 เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรและการซื้อแห่งประเทศไทย, 2518, หน้า 86, 96.

12 การพิจารณาความสำคัญที่แท้จริงมีการพิจารณา total value added ของรัฐวิสาหกิจ และ linkage กับ sector อื่นในระบอบเศรษฐกิจ ตัวชี้วัดทั้งสองประการนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินการวิจัย โดยผู้เขียนและคณะ.

13 กระทรวงการคลัง, ระเบียบการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2504 ข้อที่ 29.

14 ในปัจจุบันนี้ ได้มีระเบียบห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งพนักงานของรัฐวิสาหกิจ แต่ยังสามรถดำรงตำแหน่งกรรมการได้.

15 สรุปผลจาก คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, "บันทึกการสัมมนา เรื่องการวัดผลและควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสาขาสาธารณูปโภค" 12 พฤษภาคม 2518.

16 สยามรัฐ, 29 พฤศจิกายน 2515, หน้า 1.

17 จอมพลถนอม กิตติขจร, การบริหารของรัฐบาลไทยปัจจุบัน พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี 2510, หน้า 22-24.

18 สรุปผลจาก คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ "บันทึกการสัมมนา เรื่องการวัดผลและควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสาขาสาธารณูปโภค" 12 พฤษภาคม 2518.

19 จากผลการสัมมนาปัญหาวิสาหกิจในเอเชีย ระหว่างตุลาคม-พฤศจิกายน 2518 ณ กรุงเบอร์ลิน ประเทศในเอเชียคือ อินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ เนปาล ศรีลังกา มาเลเซีย อิหร่าน ออฟกานิสถาน ฟิลิปปินส์ ไทย อินโดนีเซีย เวสเทิร์นซามัว และจากการสัมมนาการวัดผล การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ณ กรุงเซอูล กันยายน 2518 มีประเทศ อินเดีย บังกลาเทศ ฟิลิปปินส์ ไทย เกาหลี ศรีลังกา และเนปาล.

20 อินเดียได้เริ่มปรับปรุงวิธีการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกับบริหารวิสาหกิจระดับสูง คือ กรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ โดยตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้บริหารระดับสูงสำหรับรัฐวิสาหกิจระดับชาติ และทำการสรรหาจากบุคคลที่มีประวัติในความสำเร็จด้านการบริหารจากทุกวงการทั่วประเทศ.

21 อินเดียและเยอรมันตะวันตกได้ตั้ง Bureau of public enterprise ในกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ประสานงานด้านนโยบาย และควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ.