



บทนำ

ความสำคัญในการศึกษา

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-6 ได้กำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทุกฉบับ โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้กำหนดนโยบายแปรรูปอย่างชัดเจนสรุปได้ว่า รัฐมีนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทให้บริการขั้นพื้นฐาน (Basic Service) ไม่ว่ารัฐวิสาหกิจนั้น จะดำเนินการขาดทุนหรือมีกำไรก็ตาม ดังจะเห็นได้จากข้อความในนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่กล่าวไว้ว่า "...รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็กรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคหรืออื่นใด ก็จะมีการขายปลีก แปรสภาพหรือจำหน่าย หรือให้ออกชนเข้ามาร่วมบริหารในรัฐวิสาหกิจนั้น หรือกิจการประเภทสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนเช่นกัน หากไม่สามารถปรับสมรรถภาพการบริหารงานและประสิทธิภาพในการบริการที่ดี ในราคาที่ยุติธรรมได้ ก็จะมีการโอนกิจการจัดตั้งในรูปบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน แล้วจำหน่ายหุ้นบางส่วนให้ออกชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงาน โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมนโยบาย ในการดำเนินงานเพื่อเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด" (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525:36) ส่วนนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้กล่าวขานนโยบายแปรรูปให้เด่นชัดยิ่งขึ้น ดังข้อความ "ดำเนินนโยบายและมาตรการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่จะพิจารณาให้มีการร่วมทุนกับภาคเอกชน ดำเนินการจำหน่าย จ่ายโอน หรือยุบเลิกกิจการที่ดำเนินการไม่ได้ผลติดต่อกันมาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือรัฐควรควบคุมบาททั้งหมดหรือบางส่วนในรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ และประเภทสังคมสงเคราะห์" (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2530 : 11) จากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ทำให้ทราบว่า รัฐวิสาหกิจทุกประเภทอยู่ในข่ายของการนำมาพิจารณาแปรรูป อย่างไรก็ตามปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจประมาณ 67 แห่ง (สำนักงานประมาณ 2530 : 6) การที่จะนำรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการที่ถือว่าเป็นกิจการธุรกิจขนาดใหญ่ ดังเช่น การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการที่มีขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง มีสินทรัพย์รวมถึง 5,455 ล้านบาท มีพนักงานปฏิบัติงาน

อยู่ที่ทั่วประเทศถึง 20,497 คน (การสื่อสารแห่งประเทศไทย 2528: 2) การที่รัฐมีนโยบายอนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน โดยลดบทบาทของรัฐให้เล็กลง และเพิ่มขนาดของเอกชนในระบบเศรษฐกิจให้มากยิ่งขึ้นนั้น ควรมีข้อพิจารณาตัดสินใจอย่างไรว่ารัฐวิสาหกิจใดควรแปรรูปเข้าสู่ภาคเอกชน ตามที่เคยศึกษากันมามักเป็นการกล่าวภาพรวมของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่ว ๆ ไป ยังหาข้อยุติที่กระจ่างชัดไม่ได้ เป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมาก ไม่สามารถสรุปได้ว่ากิจกรรม หรือกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจลักษณะใด ที่ควรแปรรูปเข้าสู่ภาคเอกชน และถ้าแปรรูปแล้วเอกชนควรเข้ามาดำเนินการเองทั้งหมดหรือบางส่วน ดังนั้นสมควรมีการตั้งเกณฑ์หรือข้อกำหนดขึ้นมาเป็นแนวทางหรือเครื่องมือที่ช่วยในการพิจารณาตัดสินใจว่า รัฐวิสาหกิจใดควรแปรรูปเข้าสู่ภาคเอกชน ถ้าสมควรแปรรูปแล้วควรมีวิธีหรือรูปแบบ (Means or Forms) ใดบ้างที่เหมาะสมในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งวิธีหรือรูปแบบเหล่านี้จะก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ผลดี-ผลเสียต่อผู้บริโภค (ประชาชน) รัฐบาลและพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นอย่างไรบ้าง

การศึกษาในที่นี้ ได้ศึกษารัฐวิสาหกิจกรณีตัวอย่าง การสื่อสารแห่งประเทศไทย เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่ ให้บริการด้านสื่อสาร ซึ่งถือว่าเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่มีบทบาทสำคัญต่อการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท นอกจากนี้บริการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยยังมีส่วนเพิ่มรายได้ และสร้างงานในหลายสาขาเศรษฐกิจของประเทศ ให้ประสพผลสำเร็จได้มากหรือน้อยก็ได้ ฉะนั้นนับเป็นรัฐวิสาหกิจที่น่าสนใจศึกษาว่า ควรมีข้อพิจารณาตัดสินใจอย่างไรว่าการสื่อสารแห่งประเทศไทยสมควรให้เอกชนเข้ามาดำเนินการหรือไม่

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อศึกษาการตัดสินใจแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กรณีศึกษาการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) โดยพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้

1. ข้อกำหนดหรือเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจแปรรูปการสื่อสารแห่งประเทศไทย
2. วิธีหรือรูปแบบ (Means or Forms) ที่เหมาะสมในการแปรรูปการสื่อสารแห่งประเทศไทย
3. ผลกระทบในแง่ผลดี-ผลเสียต่อผู้บริโภค รัฐบาล และพนักงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

ขอบเขตการศึกษา

โดยที่การสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจให้บริการด้านสื่อสารเป็นหลัก

ซึ่งสามารถจำแนกบริการหลักได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. บริการไปรษณีย์ เป็นบริการรับส่งข่าวสารสิ่งของทางไปรษณีย์ทั้งในและระหว่างประเทศ ได้แก่ บริการจดหมาย ไปรษณีย์บัตร นิตยสารของตีพิมพ์ และเครื่องอ่านสำหรับคนเสียจักษุ

2. บริการการเงิน เป็นบริการที่การสื่อสารแห่งประเทศไทย รับผิดชอบเป็นศูนย์กลางในการฝากรับส่งเงินจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง ทั้งในและระหว่างประเทศ ได้แก่ บริการธนาคาร บริการตั๋วแลกเงินไปรษณีย์

3. บริการโทรคมนาคม เป็นบริการรับส่งข่าวสารทางโทรคมนาคมทุกชนิด* ทั้งในและระหว่างประเทศ ได้แก่ บริการโทรเลข บริการโทรศัพท์ บริการโทรสาร บริการโทรภาพ บริการเทเล็กซ์ บริการวงจรให้เช่า และบริการวิทยุคมนาคม

นอกจากบริการ 3 ประเภทข้างต้นแล้ว ในแต่ละบริการหลักยังมีบริการย่อยอีก การศึกษาในที่นี้ จึงเป็นการศึกษาที่ครอบคลุมและให้ข้อสรุปว่าบริการหลักหรือบริการย่อยใด การแปรรูปเข้าสู่ภาคเอกชน และแปรรูปในรูปแบบใด การแปรรูปในรูปแบบดังกล่าว จะเกิดผลอย่างไรบ้าง

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในที่นี้ ขั้นตอนแรกจะเป็นการศึกษาถึงทฤษฎีการแทรกแซงและการถอนตัวจากระบบเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งเป็นการศึกษาพื้นฐานสู่ทฤษฎีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ขั้นตอนที่สองเป็นการตั้งเกณฑ์หรือข้อกำหนดในการตัดสินใจแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วไป ต่อจากนั้นเป็นขั้นตอนที่สาม เป็นการศึกษาเกณฑ์หรือข้อกำหนดในการตัดสินใจแปรรูปมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจหนึ่ง ในที่นี้เลือกการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งมีบริการหลายรูปแบบเป็นการศึกษา โดยพิจารณาแปรรูปการสื่อสารแห่งประเทศไทยออกเป็น 4 ขั้นตอน กล่าวคือ

* ยกเว้นบริการโทรศัพท์ภายในประเทศและทางไกลกับประเทศใกล้เคียง (รับผิดชอบโดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) และบริการสื่อสารด้านการบิน (รับผิดชอบโดยบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทยจำกัด)

ขั้นตอนแรกจะพิจารณาว่าบริการใดที่สามารถแปรรูปเข้าสู่ภาคเอกชนได้ ขั้นตอนที่สอง มีวิธีหรือรูปแบบอย่างไรในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ ขั้นตอนที่สามวิธีหรือรูปแบบนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภค รัฐ และหน่วยงานการสื่อสารแห่งประเทศไทยอย่างไร และขั้นตอนสุดท้ายพิจารณาถึงอุปสรรคในการแปรรูปและแนวทางแก้ไข

คุณค่าที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงข้อกำหนดหรือเกณฑ์ในการแปรรูปกิจกรรมหรือบริการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย
2. ทำให้ได้ข้อคิดเป็นแนวทางในการเลือกวิธีหรือรูปแบบที่เหมาะสมในการแปรรูปกิจกรรมหรือบริการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงผลกระทบของการแปรรูปกิจกรรมหรือบริการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ในแง่ผลดี-ผลเสียที่มีต่อผู้บริโภค รัฐบาลและพนักงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

ข้อมูลและแหล่งข้อมูล

ข้อมูลที่น่าสนใจศึกษาในที่นี้ ได้จากข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูล ดังต่อไปนี้

1. การสื่อสารแห่งประเทศไทย
2. สถานศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย