



#### บทที่ 4

### ปัจจัยทางด้านการเมืองกับการตัดสินใจภายใต้เงื่อนไขของ องค์การระหว่างประเทศ

จากสาเหตุข้อจำกัดทางด้านวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศ จนนำไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์กับปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนอิทธิพลภายนอกประเทศที่ตีกรอบข้อจำกัดทางเลือกเชิงนโยบายของรัฐบาลโดยผ่านการเสนอแนะผ่านเอกสารรายงานหลายฉบับที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดกรอบแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย เช่น “*Thailand: Toward a Development Strategy of Full Participation*” (Report No. 2059-TH, on September 18, 1978), “*Thailand: Managing Public Resources for Structural Adjustment*” (PUB-4366) และ “*Coping With Structural Change in a Dynamic Economy*” (Report No. 3067a-TH, on September 1980) ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการตามโครงการ structural Adjustment Operation หรือ “*Report and Recommendation of The President of The IBRD To The Executive Directors on A Second Structural Adjustment Loan in An Amount Equivalent to \$175.5 Million To the Kingdom of Thailand*” (Document of The World Bank, March 10, 1983) ขององค์การระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจที่สำคัญต่างๆ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฯลฯ อย่างต่อเนื่องในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1980-1986 ดังที่รายละเอียดไว้แล้วได้กล่าวมาในบทที่ 3 นั้นเป็นอีกปัจจัยหนึ่งนอกเหนือไปจากปัญหาหลักทางด้านเศรษฐกิจที่ทำให้เห็นนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ก่อตัวขึ้นตามลำดับ

สำหรับในบทที่ 4 นี้ กล่าวถึงปัจจัยทางด้านการเมืองภายในประเทศที่เอื้อให้เกิดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ทางด้านการเมืองในช่วงระยะเวลาพ.ศ. 2525-2529 ภาพรวมของกลุ่มที่สนับสนุนและคัดค้านตลอดจนข้อเรียกร้องที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้มีลักษณะและทิศทางดังที่เห็นประจักษ์อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งข้อสรุปท้ายบทนี้อาจนำไปสู่การอธิบายพลังของกรอบแนวความคิดเรื่องการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยได้ในการข้ามบริบทของเวลาไปสู่คำอธิบายว่าเมื่อรัฐเผชิญหน้ากับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและต้องขอรับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจที่สำคัญของโลกเมื่อใด ชัด

ของนโยบายต่างๆ แบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจซึ่งรวมถึงนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะถูกส่งผ่านเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศไทยไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมดังเช่นที่ดูเหมือนว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นไปแล้วในวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่รัฐไทยเผชิญหน้าอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2539-2544 อีกครั้งหนึ่งไปแล้ว ดังเช่นการที่นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจถูกหยิบยกกลับมาเป็นประเด็นทางนโยบายที่สำคัญอีกครั้งเมื่อรัฐไทยประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2539 จนต้องขอรับความช่วยเหลือทางด้านการเงินการคลังจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่งโดยมีหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent: LOI) ตั้งแต่ฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2540 จนถึงฉบับที่ 5 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2541 ก็มีประเด็นอันเกี่ยวเนื่องกับการผลักดันนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยระลอกใหญ่อีกระลอกหนึ่ง (นอกเหนือไปจากช่วงที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษา) ซึ่งมีผลให้เกิดกฎหมายสำคัญๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ผลจากปฏิสัมพันธ์ของปัญหาหลักทางด้านเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศ ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับอิทธิพลจากปัจจัยของข้อเสนอแนะและแรงผลักดันจากกรอบทิศทางการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของโลกขององค์การระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น ธนาคารโลก ล้วนแล้วแต่ส่งผลให้เกิดการปรับตัวของตัวแสดงต่างๆ ที่มีผลต่อการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามปรับตัวของระบบการเมืองภายในประเทศที่ตอบสนองต่อสภาพปัญหา ข้อจำกัด และแรงผลักดันจากต่างประเทศ ซึ่งทำให้เกิดทั้งแรงต่อต้านและสนับสนุน

#### 4.1 สถานการณ์ทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2525-2529

การเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2525-2529 โดยทั่วไปนั้น เป็นช่วงสมัยของรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมืองโดยมี ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่องถึง 3 ช่วง (พรรคกิจ ผ่องแผ้ว, 2544: 213-243) ดังนี้

1. รัฐบาลผสมพลเอกเปรม ตินสุลานนท์ ครั้งที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม 2523 ถึงวันที่ 29 เมษายน 2526

หลังจากที่รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ตัดสินใจลาออกจากแรงกดดันจากฝ่ายทหารและการขาดฐานสนับสนุนทางการเมือง เนื่องจากรัฐบาลเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร จึงขาดฐานสนับสนุนจากมวลชน เมื่อไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้จึงเท่ากับเป็นการผลักดันภาวะต่างๆ ให้กับประชาชนต้องรับผิดชอบโดยตรง ประกอบกับบุคลิกภาพที่เข้มแข็งในการตัดสินใจขึ้นค่ากระแสไฟฟ้าและค่าน้ำมัน และการที่ไม่สามารถเจรจาต่อรองกับพรรคการเมืองใหญ่ๆ ในการจัดตั้งรัฐบาลได้ จุดติงที่ประกอบไปด้วยคณะทหารส่วนใหญ่ได้หันเหไปให้การสนับสนุนพลเอกเปรม ตินสุลานนท์ แทน ประกอบกับในสภาผู้แทนราษฎร พลเอกเปรม ซึ่งได้เปลี่ยนท่าทีจากนายกรัฐมนตรีคนนอกอย่างเช่น พลเอกเกรียงศักดิ์ฯ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนหรือความสนใจในนโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลก็ได้เปลี่ยนบทบาทเป็นนายกรัฐมนตรีบุคคลภายนอกคนแรกๆ ที่ให้ความสำคัญกับเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองและให้ความสำคัญกับนโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลต่างๆ ทำให้รัฐบาลพลเอกเปรม ได้รับความสนับสนุนจากการขอความร่วมมือกับพรรคการเมืองใหญ่ ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปัตย์ จึงทำให้รัฐบาลมีคะแนนเสียงท่วมท้นทั้ง 2 สภา บทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านจึงไม่มีผลต่อการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล

2. รัฐบาลผสม พลเอก เปรม ตินสุลานนท์ ครั้งที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 30 เมษายน 2526 ถึงวันที่ 1 พฤษภาคม 2529

โดยในครั้งนั้น แม้ว่าพรรคกิจสังคม ในฐานะพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด และควรที่จะได้เป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลก็ตาม แต่เนื่องจากเป็นช่วงสุดท้ายก่อนสิ้นบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระและพรรคการเมืองบางพรรคจึงได้ยุบพรรคของตนเองเข้าร่วมกับพรรคการเมืองใหญ่ และปรากฏว่าพรรคชาติไทยกลายเป็นพรรคที่มีคะแนนเสียงมากที่สุด และมีฐานะเป็นพรรคการเมืองแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคกิจสังคมร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์ได้ประกาศนโยบายให้การสนับสนุน พลเอกเปรม ตินสุลานนท์ เมื่อพลเอกเปรมฯ แสดงท่าทีในการไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคชาติไทยจึงได้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลโดยเปิดเผย และได้ชัยชนะในการเลือกประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ครั้งเมื่อพล

เอกเปรม ดิณสุลานนท์ได้เปลี่ยนท่าทีในให้การยอมรับที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง พรรคการเมืองต่างๆ ก็ประกาศที่จะให้การสนับสนุนจนกระทั่งพลเอกเปรม ฯ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ฯ ก็ได้พิจารณาคัดเลือกให้พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย และพรรคชาติประชาธิปไตย เข้าร่วมในคณะรัฐบาล ที่มีคะแนนเสียงท่วมท้น โดยไม่มีพรรคชาติไทยเข้าร่วมด้วย โดยรัฐบาลชุดนี้ได้บริหารประเทศถึง 3 ปีเต็ม พลเอกเปรม ฯ จึงได้ยุบสภา เนื่องจาก เกิดความขัดแย้งภายในพรรคกิจสังคมและความเคลื่อนไหวของฝ่ายทหารที่สนับสนุนตัวแทนหรือทายาททางการเมืองสืบต่อพลเอกเปรม ฯ

3. รัฐบาลผสม พลเอก เปรม ดิณสุลานนท์ ครั้งที่ 3 ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2529 ถึง วันที่ 29 เมษายน 2531

ในครั้งนี้ พรรคประชาธิปัตย์ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดจำนวน 100 ที่นั่ง ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับพรรคการเมืองอื่นๆ อีก อย่างน้อย 2 พรรค และแม้ว่าจะจะมีการเดินขบวนคัดค้านผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยกล่าวว่าประชาชนต้องการผู้นำที่มาจากกาเลือกตั้งเพื่อแก้ไขปัญหาประเทศไทย มิใช่ผู้คอยประนีประนอม (สยามจดหมายเหตุ, 2529: หน้า 1269) อันได้แก่ การคัดค้านพลเอกเปรม ฯ ไม่ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่พรรคการเมืองทั้ง 6 พรรค อันได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร พรรครวมไทย และพรรคกิจประชาคม ได้ให้การสนับสนุนพลเอกเปรม ฯ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความเป็นกลาง มีความสามารถเหมาะสมในการที่จะบริหารประเทศ พลเอกเปรม ฯ จึงได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งที่ 3 โดยมีรัฐบาลผสม 4 พรรค ได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคราษฎร

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 นั้น อยู่ภายใต้การนำของพลเอกเปรม ดิณสุลานนท์ อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะมีอุปสรรคจากความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเอง แต่พลเอกเปรม ฯ ก็ได้รับเสียงสนับสนุนกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ถึง 2 ครั้ง ทั้งนี้ด้วยบุคลิกภาพที่อ่อนนุ่ม มีลักษณะในการประนีประนอม ยอมรับในแต่ละสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และการประสาน

ประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ได้ทำให้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางจากหลายฝ่าย รวมทั้งพรรคการเมืองต่างๆ ต่างให้การสนับสนุนการตั้งรัฐบาลผสมเป็นเอกฉันท์ โดยต่างก็เห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสถานการณ์ทางการเมืองไทยในขณะนั้น และจัดว่าเป็นรัฐบาลผสมแบบมากพรรคที่มีเสถียรมั่นคงในสภาทั้ง 3 รัฐบาลผสม และด้วยเหตุนี้เองที่เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายต่างๆ ตามที่รัฐบาลต้องการจึงมีความเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมั่นคง

#### 4.2 กลุ่มต่อต้าน และกลุ่มที่สนับสนุนนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในตลอดช่วงระยะเวลาของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นี้ เราอาจจะตั้งข้อสังเกตเบื้องต้นนี้ได้ว่า กลุ่มที่มีแนวทางส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน (Private participation) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นกลุ่มซึ่งมีแนวโน้มในการสนับสนุนนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และพรรคการเมือง สำหรับในกลุ่มซึ่งมีแนวโน้มไปในทางต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ามีแนวโน้มในการให้การสนับสนุนการผูกขาดโดยรัฐ (state monopoly) นั้น ได้แก่ กลุ่มของรัฐวิสาหกิจต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวผ่านทางระบบของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจและกลุ่มทหาร โดยในเบื้องต้นนี้จะได้กล่าวถึงสภาพโดยสังเขปที่เป็นปัจจัยในการสนับสนุนและต่อต้านต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยโดยสังเขปในทุกกลุ่มดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นก่อน และจะนำเสนอรายละเอียดเฉพาะในกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวสนับสนุนหรือต่อต้านให้ชัดเจนต่อไป

กลุ่มที่มีแนวนโยบายให้การสนับสนุนนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในช่วงปีพ.ศ. 2525-2529 อาจจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

## 1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีบทบาทที่สำคัญที่สุดในกระบวนการกำหนดทิศทางของนโยบายต่างๆของรัฐบาล โดยนอกเหนือไปจากหน้าที่หลักในการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประจำทุก 5 ปีแล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะด้านนโยบายทางเศรษฐกิจต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการบริหารงานในรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

## 2. กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังโดยความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการปฏิรูปนโยบายทางด้านเศรษฐกิจผ่านทางนโยบายทางการเงินการคลัง ปัจจัยประการหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้กระทรวงการคลังเป็นกลุ่มหนึ่งที่สนับสนุนนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็คือกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าหนี้ภาครัฐวิสาหกิจขยายตัวอย่างน่าตกใจ ดังนั้นการลดจำนวนการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศจึงถูกผลักดันให้เป็นนโยบายเร่งด่วน และนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็เป็นหนึ่งในทางออกที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกระทรวงการคลังมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในการสนับสนุนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากตามนโยบายของรัฐบาลและมติของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจจะต้องเป็นผู้ริเริ่มเสนอเรื่องให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติพิจารณาเสนอความเห็น โดยในกรณีดังกล่าวนี้เองที่ทำให้กระทรวงการคลังมีบทบาทเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจในสังกัดจำนวน 12 แห่ง

อาจกล่าวโดยรวมได้ว่า ข้าราชการระดับสูงของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง ในช่วงสมัยทศวรรษปี ค.ศ. 1980 นั้นเป็น Technocrats ที่มีบทบาทหลักต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยในช่วงดังกล่าวเป็นอย่างมาก โดยเข้ามาแทนที่กลุ่มทหาร อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวก็ยังคงได้รับอิทธิพลจากธนาคารโลกและการ lobby จากภาคเอกชนด้วย (รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู Pasuk and Baker, 2000: 20-23)

### 3. พรรคการเมือง

ถึงแม้ว่านโยบายของพรรคการเมืองที่มีบทบาทหลักๆ ของ ไทยในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ซึ่งได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปไตย มีได้แถลงหรือเสนอแนวนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน นโยบายที่ปรากฏเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นเรื่องที่แทรกอยู่ และมีลักษณะกำกวม ซึ่งยากแก่การตีความหรือวินิจฉัย ทั้งนี้เพราะนโยบายเหล่านี้เป็นนโยบายกว้างๆ (พิพัฒน์ ไทอารี, 2529: 80-83) ดังสรุปได้ 2 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง พรรคการเมืองทั้ง 4 พรรคดังกล่าว ยอมรับความสำคัญของกิจการสาธารณูปโภคในส่วนที่มีความสำคัญต่อประชาชน และเศรษฐกิจของประเทศ ดังเช่น พรรคประชากรไทย มีนโยบายว่ากิจการไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ถนนหนทาง หรือกิจการอันใดที่จะยังผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจแก่ประเทศชาติ อาทิ สนามบินนานาชาติ ทำเรื่อน้ำลึกต่างเป็นปัจจัยในการเจริญชนทั้งทางตรงและทางอ้อมในการลงทุน แต่กิจการเหล่านี้ไม่ได้รับการพิจารณาและการตัดสินใจที่ดี นโยบายของพรรคชาติไทย เน้นไปในเรื่องของ การลดความแออัดของเมือง และความสูญเสียสิ้นเปลืองในการคมนาคม การจัดการสาธารณูปโภค โดยมุ่งประเด็นที่จะรณรงค์ให้ประชาชนร่วมมือกับรัฐบาลในการพัฒนา โดยยึดหลักว่ารัฐคือประชาชน และประชาชนคือรัฐ มีความรับผิดชอบร่วมกันในความเจริญ หรือความหายนะของประเทศ ดังนั้นการดำเนินนโยบาย คือการสร้างความสำเร็จรับผิดชอบว่า เงินเหล่านี้เป็นของประชาชน ซึ่งมาจากภาษีอากรและหนี้สินของชาติร่วมกัน สำหรับพรรคกิจสังคมนั้น เสนอแนวนโยบายสาธารณูปโภคว่า จะทำการปฏิรูปสาธารณูปโภคอย่างจริงจัง จะปรับปรุงระบบการขนส่งให้มีประสิทธิภาพและประหยัด ขณะเดียวกันด้านการสื่อสารคมนาคมทุกชนิดก็จะให้กระจายไปทั่วประเทศ ส่วนพรรคประชาธิปไตย ได้เสนอแนวนโยบายช่วงก่อนการเลือกตั้งไว้ในเชิงที่จะให้รัฐเป็นผู้ประกอบการกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่นๆ ที่เห็นว่าจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และจะดำเนินการไม่ให้สัมปทานหรือผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมแก่รัฐหรือที่จะทำให้ประชาชนเดือดร้อน ประการที่สอง นโยบายแทรกที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจในเชิงที่อาจจะแปลความหมายไปในทางที่จะสนับสนุนความคิด Privatization คือ พรรคประชากรไทย เสนอแนวทางการที่จะส่งเสริมภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสาธารณะสุข การศึกษา การเคหะ เป็นต้น พรรคชาติไทย เสนอแนวนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุน ปรับปรุงองค์การการค้าต่างประเทศให้ทันสมัย เป็นต้น สำหรับจุดเด่นของนโยบายเชิง Privatization ของพรรคกิจสังคม คือ การประกาศขจัดนโยบายเศรษฐกิจแบบผูกขาด โดยถือว่าการผูกขาดเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะจะทำให้

ระบบการกำหนดราคาสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่มีเหตุผล นอกจากนี้พรรคเห็นว่า ราคาสถานเศรษฐกิจที่เปรียบพร้อมด้วยความสามารถของนักบริหารภาคเอกชนพร้อมความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการจากภาครัฐบาลจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาและเร่งระดมทุนเพื่อริเริ่ม และขยายกิจการได้ โดยรวมแล้ว แม้ว่าพรรคการเมืองจะไม่ได้พูดถึงเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง แต่ก็เป็นการแสดงนัยว่าภาคเอกชน อาจเข้าร่วมดำเนินการหรือบริหารกิจการของรัฐได้โดยมีเป้าหมายเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การนำเสนอแนวนโยบายของพรรคสำคัญๆ ดังกล่าวข้างต้น พอดีช่วยยืนยันสมมติฐานที่กล่าวว่า พรรคการเมืองเหล่านี้มิได้มีนโยบายรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร เพื่อปรับปรุงการบริหาร ภาวะหนี้สิน หรือปัญหาต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ การเสนอนโยบายและวิธีดำเนินการนั้น เป็นไปอย่างกว้างๆ ที่สามารถตีความได้หลายแง่มุมเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามนโยบายที่ร่างขึ้นอย่างง่ายๆ และไม่ว่าจะเลือกปฏิบัติเช่นไรก็ดูเหมือนว่าจะถูกต้องทั้งสิ้น ซึ่งมีความแตกต่างกับนโยบายของพรรคการเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายที่นโยบายของพรรคการเมืองสามารถสะท้อนอุดมการณ์แนวความคิดที่พรรคและสมาชิกพรรคยึดถือเป็นต้นแบบในการปฏิบัติตามโดยเชื่อมั่นว่าแนวทางนั้นๆ จะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าอุดมการณ์หรือแนวความคิดอื่นๆ (พิพัฒน์ ไทโยอารี, 2529: 84-87) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทางนโยบายของพรรคการเมืองจะขาดความชัดเจนต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่ทว่าในทางปฏิบัติกลับพบว่ามีนักการเมืองบางท่านมีแนวโน้มที่จะให้การสนับสนุนต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยในขณะที่กลุ่มนักวิชาการซึ่งมีบทบาทในการสนับสนุนด้านแนวความคิดของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กลุ่มของนักการเมืองบางกลุ่มก็มีบทบาทสำคัญในการช่วยสนับสนุนแนวความคิดดังกล่าวให้สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติจริง ยกตัวอย่างเช่น นักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการทำให้กำเนิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาโทรคมนาคมได้แก่ นายสมัคร์ สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย และ นายบรรหาร ศิลปอาชา เลขาธิการพรรคชาติไทย (ในขณะนั้น) ซึ่งทั้งสองท่านได้สลับสับเปลี่ยนกันเป็นรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย โดยทั้ง 2 ท่านเป็นผู้ซึ่งสนับสนุนนโยบายการร่วมลงทุนโดยภาคเอกชนในกิจการรัฐวิสาหกิจภายในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อย่างต่อเนื่องเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น ความพยายามที่จะหาทางรับข้อเสนอการร่วมลงทุนสร้างและดำเนินการกิจการโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพฯ ของบริษัท Bell Canada ในช่วงของ นายสมัคร์ สุนทรเวช ในปี พ.ศ. 2527 (เอกสารขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย, เดือน ต.ค.-พ.ย. 2527 อ้างใน Sakkarin, 2000: 57) และ British Telecom ที่ยื่นข้อเสนอต่อ นายบรรหาร ศิลปอาชา ให้แปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่ง



ประเทศไทยในปี พ.ศ. 2530 (แนวนหน้า, 2 ก.พ. 2530 และ 8 ส.ค. 2530 อ้างใน Sakkarin, 2000: 57) ซึ่งแม้ว่าจะไม่สามารถกระทำได้เป็นผลสำเร็จทั้ง 2 กรณี เนื่องจากการมีการตีความว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติโทรศัพท์และโทรเลข พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์ พ.ศ. 2497 แต่ทั้งสองคนก็ยังคงพยายามนำเสนอรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจใหม่ๆ ที่แม้ว่าจะเป็นส่วนเล็กๆ แต่ก็ถือว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญที่มีส่วนผลักดันให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการโทรคมนาคมซึ่งเดิมผูกขาดโดยรัฐมาโดยตลอด โดยอาจนับได้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการโทรคมนาคมโครงการแรกก็คือระบบบริการวิทยุติดตามตัว ในช่วงของนายสมัคร สุนทรเวช ในปี พ.ศ. 2529 ภายใต้โครงการ Build/Transfer/Operate หรือ BOT ซึ่งถือได้ว่าเป็นก้าวแรกที่ สำคัญของภาคการเมืองที่พยายามสนับสนุนแนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจากกลุ่ม นักวิชาการในรูปแบบที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น (Sakkarin, 2000: 57)

ในทางตรงกันข้าม กลุ่มที่มีแนวความคิดในการต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

#### 1. กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ

เนื่องมาจากการพิจารณาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนตามนัยมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จะต้องเริ่มที่กระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณาถึงความจำเป็นของรัฐวิสาหกิจในสังกัดของตนในลำดับต้นด้วยตนเองก่อนที่จะเสนอต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติพิจารณาก่อนที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่กระทรวงเจ้าสังกัดมักจะหลีกเลี่ยงวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและหาเหตุผลสนับสนุนการคงอยู่ของรัฐวิสาหกิจในสังกัดของตนทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการลดขอบเขตอำนาจของกระทรวงของตนเองต่อรัฐวิสาหกิจในสังกัดของตนเอง แม้ว่ารัฐวิสาหกิจดังกล่าวนั้นในสภาพความเป็นจริงแล้วได้หมดสภาพความจำเป็นไปแล้วก็ตาม นอกจากนี้การคงสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ในบางกรณีก็เพื่อที่จะรักษาฐานอำนาจทางการเงินการคลังของ รัฐบาลในภาพรวม เช่น กรณีของความพยายามแปรรูปโรงงานยาสูบ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลังที่ทำรายได้จำนวนมากให้กับรัฐบาล รัฐจึงไม่มีนโยบายที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ทำรายได้ให้กับรัฐบาลจำนวนมาก ถึงแม้ว่าจะขัดต่อหลักการของการแข่งขันอย่างเสรีนิยมทางเศรษฐกิจก็ตาม

## 2. กลุ่มแรงงาน

เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มของตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state actors) ในช่วงรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ต่อต้านต่อแนวนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และน่าจะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลมากที่สุด ก็คือ กลุ่มของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกลุ่มของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นกลุ่มสหภาพแรงงานที่ใหญ่ที่สุด และพนักงานส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจมักจะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานในที่ทำงานของกลุ่มของตนเอง ด้วยเหตุนี้เอง สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจึงเป็นกลุ่มที่มีอำนาจเหนือการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานอื่นๆในประเทศไทย (Nikhom, 1986 อ้างใน Sakkarin, 2000: 59) ดังที่แสดงในตารางที่ 19 แต่ปรากฏว่าตามข้อเท็จจริงกลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันการคัดค้านต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล ดังรายละเอียดการวิเคราะห์ในหัวข้อ 4.3 ต่อไป

ตารางที่ 19 สหภาพแรงงานที่มีขนาดใหญ่ที่สุด 10 อันดับแรกของไทย  
ปี พ.ศ. 2528

สหภาพแรงงาน (ตามลำดับจำนวนสมาชิก)	จำนวน สมาชิก ของสหภาพ แรงงาน	จำนวน พนักงาน ทั้งหมด	จำนวน เปอร์เซ็นต์ ของสมาชิก
การรถไฟแห่งประเทศไทย State Railway of Thailand	12,887	27,000	47.73
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย Electricity Generating Authority of Thailand	10,498	20,111	52.20
การสื่อสารแห่งประเทศไทย Communications Authority of Thailand	10,269	16,000	64.18
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย Telephone Organization of Thailand	10,177	12,000	84.80
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ Bangkok Mass Transit Authority	9,172	24,612	37.26
การไฟฟ้านครหลวง Metropolitan Electricity Authority	8,479	10,250	82.72
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค Provincial Electricity Authority	7,488	19,863	37.69
ธนาคารกรุงเทพ Bangkok Bank	6,281	12,000	52.34
ธนาคารกรุงไทย Krung Thai Bank	6,092	8,200	74.35
โรงงานยาสูบ Tobacco Monopoly	5,191	8,000	64.88

แหล่งที่มาของข้อมูล: กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย (เดิม)

### 3. กลุ่มทหาร

กลุ่มที่ต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้กล่าวมาแล้ว ในตอนต้นบท คือกลุ่มทหาร กลุ่มทหารดังกล่าวนี้เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลพอสมควร เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ให้ความสนับสนุนอำนาจหลักของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นอกเหนือไปจากกลุ่มข้าราชการประจำ ด้วยเหตุผลที่ว่ากลุ่มข้าราชการทหารระดับสูงนั้นได้เข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก ซึ่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ต้องการการสนับสนุนดังกล่าวนี้เพื่อต่อรองกับกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองต่างๆ จึงมักเสนอชื่อนายทหารระดับสูง ร่วมกับกลุ่มข้าราชการประจำระดับสูงจำนวนหนึ่งให้เข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจหลักต่างๆ เช่น พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก, พลเอกจรรยา วงศ์สายันท์ ให้เข้าไปเป็นกรรมการในองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ด้วยเหตุผลที่ว่ากิจการเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงของรัฐ เนื่องจากการควบคุมการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากรทางการบริหารจัดการ และด้วยเหตุผลนี้เองที่ทำให้สถาบันทหารได้กลายเป็นสถาบันที่ดูแลความมั่นคงของชาติและการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยไปพร้อมๆ กัน

และด้วยแนวความเชื่อเช่นนี้เองที่ทำให้ในบางครั้งทหารมักเข้าไปมีความขัดแย้งกับนักการเมืองและนักวิชาการเมื่อประเด็นของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึง ข้อสังเกตประการหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดคือตัวแทนของทหารในบอร์ดของรัฐวิสาหกิจไม่อนุญาตให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน หรือการขยายการลงทุนของรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผลของการเกรงกลัวภัยจากกลุ่มคอมมิวนิสต์ เมื่อความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทหารและนักวิชาการหรือนักการเมืองในประเด็นของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้น ความขัดแย้งดังกล่าวเหล่านั้นก็มักจะถูกส่งต่อไปยังรัฐบาลเพื่อให้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ตัวอย่างเช่น การที่กระทรวงการคลังไม่สามารถบังคับให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมโทรศัพท์เนื่องจากการปฏิเสธของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ประธานคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีก็ถูกขอร้องให้เข้าไปดูแลปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นต้น (Sakkarin, 2000: 59)

จากการวิเคราะห์ของพนักงานระดับสูงของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (Sakkarin, 2000: 59) กล่าวว่าสาเหตุที่ทำให้ฝ่ายการเมืองเปลี่ยนใจยอมเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นผลเนื่องมาจากการประณินประนามที่ประสบผลสำเร็จระหว่างนักการเมืองที่กำกับดูแล

องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยกับกลุ่มทหาร โดยใช้วิธีการแบ่งปันปันส่วนผลประโยชน์ที่ได้รับจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกันอย่างลงตัว ดังนั้นโครงการความร่วมมือ (Joint Venture) ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและภาคเอกชนได้เกิดขึ้นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการสื่อสารและโทรคมนาคมในโครงการ Eastern Seaboard (ผู้จัดการ, 5 ต.ค. 2530) อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวได้ถูกหยุดพักไว้ชั่วขณะหนึ่ง เนื่องจากแรงต่อต้านอย่างรุนแรงของกลุ่มแรงงานซึ่งได้กลายเป็นกลุ่มเพียงกลุ่มเดียวที่ดูเหมือนว่าจะมีบทบาทอย่างสูงในการคัดค้านการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจไทย ซึ่งในประเด็นของกลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจนี้จะได้แยกกล่าวถึงในลำดับต่อไป

ในช่วงของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นี้ เราอาจจะตั้งข้อสังเกตเบื้องต้นนี้ได้ว่า กลุ่มที่มีแนวทางส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน (Private participation) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นกลุ่มซึ่งมีแนวโน้มในการสนับสนุนนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ กลุ่มของ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และพรรคการเมือง สำหรับในกลุ่มซึ่งมีแนวโน้มไปในทางต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ามีแนวโน้มในการให้การสนับสนุนการผูกขาดโดยรัฐ (state monopoly) นั้น ได้แก่ กลุ่มของรัฐวิสาหกิจต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวผ่านทางระบบของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ และกลุ่มทหาร

#### 4.3 ประเด็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มของ Technocrats กับกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เมื่อพิจารณาถึงการยอมรับในนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระดับของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ พบว่า กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย โดยเฉพาะในระดับของส่วนราชการนั้นพิจารณาได้เป็น 2 ระดับ คือ การแปรรูปโดยส่วนราชการที่มีบทบาทในการดูแลรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม ซึ่งมีหน่วยงานที่สำคัญๆ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานหลัก เพราะทั้งสองหน่วยงานนี้จะมีบทบาทสำคัญในการเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐ

วิชาศึกษาต่อรัฐบาล และอาจได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ทำการศึกษาคความ เป็นไปได้ในเรื่องต่างๆ ที่จะดำเนินการเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอีกด้วย นอกเหนือจาก หน่วยงานทั้งสองแล้วก็เป็นหน้าที่ของกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเหล่านี้ จะมอบหมายให้สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ กำหนดไว้ และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2528 เป็นต้นมา กระทรวง ต่างๆ ก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการศึกษารูปแบบและความน่าจะเป็นไปได้ในการ แปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่กระทรวงเจ้าสังกัดจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาประเด็น ดังกล่าว รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะศึกษาลู่ทางและแนวโน้มของกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นหลัก การดำเนินการขัดขวางแนวโน้มนโยบายของกระทรวงนั้นเป็นไปได้ด้วยและเท่าที่ปรากฏดู เหมือนว่ามีกรณีองค์การเหมือนแรงแแต่เพียงแห่งเดียวที่เกิดการขัดกันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับ กระทรวงเจ้าสังกัด ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า บทบาทสำคัญในการดำเนินการใดๆ เพื่อกำหนด นโยบายหรือกำหนดกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานสำคัญ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และ กระทรวงเจ้าสังกัดเป็นหน่วยงานหลักซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของกลไกของระบบ ราชการที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐโดยผ่านทางสารสนเทศ และนโยบายต่อรัฐบาลดังคำสัมภาษณ์ของ ดร.เสนาะ อุณาภูล ในหนังสือ 5 ทศวรรษ สภา พัฒน์ หน้า 162 และ หน้า 234-235 ดังนี้

“...ผมคิดว่าในช่วงระยะเวลาของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในช่วงแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 เป็นช่วงที่สภาพัฒน์เรามีบทบาทมาก ผมเชื่อว่าเราได้รับการยอมรับนับถือจากหัวหน้ารัฐบาล ความเห็นของสภาพัฒน์เป็นความเห็นที่มีน้ำหนัก และไม่ใช่ว่า เป็นเพียงความเห็นลอยๆ มีการสนับสนุนด้วยการกระทำเพื่อจะเปลี่ยนนโยบายออกมาเป็น แผนปฏิบัติต่างๆ ด้วย ในช่วงนั้นสภาพัฒน์มีบทบาทมากทีเดียว จะเรียกว่าเป็นความภูมิใจ อย่างหนึ่งของการที่ได้ทำงานเกี่ยวข้องกับสภาพัฒน์มาในช่วง 9 ปีหลังของการเป็น เลขาธิการฯ ก็ว่าได้ ข้อเสนอแนะด้านนโยบายต่างๆ ของสภาพัฒน์สามารถที่จะแปลงเป็น แผนปฏิบัติ โดยที่เราช่วยประสานนโยบายและแผนเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ก็เพราะเรา มีการจัดตั้งองค์กร รวมทั้งปรับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของ ประเทศครั้งใหญ่ โดยในตอนนั้นเราเสนอให้มีการรื้อฟื้น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจ ซึ่งสมัยก่อนมีแต่ไม่เข้มแข็ง เราเสนอให้แต่งตั้งโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีน้ำหนักมากกว่าและมีผลทางกฎหมายหรือทางปฏิบัติมากกว่าการแต่งตั้งโดยมติคณะ

รัฐมนตรีและที่สำคัญก็คือ พลเอกเปรม นายกรัฐมนตรีก็ให้ความเอาใจใส่มาประชุมด้วยตัวเองทุกครั้ง ซึ่งทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจในช่วงนั้นเป็นหลัก เป็นแกนกลางที่จะประสานนโยบายและแผนทางด้านการพัฒนาประเทศในระยะนั้นได้เป็นอย่างดี คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีเลขาธิการสภาพัฒนา เป็นเลขาธิการโดยตำแหน่ง เพราะฉะนั้นงานทุกอย่างที่คณะกรรมการชุดนี้ได้กระทำในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม จึงถือได้ว่าเป็นผลงานของสภาพัฒนาด้วยทั้งสิ้น” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543: 162, 234-235)

นอกจากความสามารถในเชิงการนำเสนอแนะนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ technocrats ดังกล่าวแล้ว ความเข้มแข็ง เสถียรภาพ และความต่อเนื่องของรัฐบาลของ พลเอกเปรม ดิถสุลลานนท์ เนื่องจากเป็นรัฐบาลที่มาจาก การแต่งตั้งก็มีส่วนสำคัญต่อการยอมรับนโยบายด้วยเช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลที่มาจาก การแต่งตั้งที่มีความต่อเนื่องในการบริหารงานมีแนวโน้มที่จะมีความกล้าที่จะผลักดันนโยบายเร่งด่วนสำคัญๆ มากกว่ารัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชน แม้ว่าบางครั้งอาจต้องกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเช่น กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่มีข้อเสนอแนะในเชิงของการต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาอย่างต่อเนื่อง ปรากฏดังคำให้สัมภาษณ์ของ ดร.พิสิฏฐ ภัคเกษม ในหนังสือ 5 ทศวรรษสภาพัฒนา หน้า 247-248 ดังนี้

“...ผมว่าช่วงที่เราประสบกับวิกฤตตอนเรื่องน้ำมันขึ้นราคา เป็นการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งแรก ตอนนั้น ดร.เสนาะ อุณาภูล เป็นเลขาธิการฯ เป็นการปรับโครงสร้างครั้งใหญ่ ผมเองได้ถูกส่งไปอยู่ประจำทางธนาคารโลกให้ติดตามประเด็นที่เขามีการประชุมและปรึกษาหารือกัน เพื่อจะได้รู้ว่าเราจะเดินทางไหนในการแก้ไขปัญหา เราทำกันอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งช่วงนั้นเรามีรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งโดยมีนักวิชาการที่เก่งๆ อยู่ในรัฐบาลชุดนี้เป็นจำนวนมาก มีพลเอกเปรม ดิถสุลลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่เข้มแข็งมาก โดยเฉพาะ ท่านสมหมาย สุนทรະกุล นอกจากคณะรัฐบาลจะมีความเข้มแข็งแล้วจะทำอะไรก็ค่อนข้างเด็ดขาด ได้มีการดำเนินการอย่างที่ยอมเสียสละมาก ยอมเจ็บตัว แต่ก็เป็น การเจ็บตัวระยะสั้นเท่านั้นเอง แล้วในที่สุดสถานการณ์ก็ดีขึ้น โดยการปรับตัวครั้งแรกตอนวิกฤตการณ์น้ำมันได้รับการยอมรับจากธนาคารโลกสมัยท่านนาย กษ เปรม เป็นรัฐบาลที่มาจาก การแต่งตั้ง แต่สมัยนี้เป็นรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เปิดกว้างจะทำอะไรต้องนึกถึงกระแส นึกถึงคนส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้นการ

แก้ไขปัญหาก็จะต้องค่อยเป็นค่อยไป นอกจากนั้นการแก้ไขปัญหานั้นครั้งนั้นยังมีการทำงานเป็นทีมและมีความเจียบขาดมากจึงใช้เวลาไม่นาน” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543: 247-248)

นอกจากนี้ ดร.พิสิฏฐ ภัคเกษม อดีตเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคนที่ 8 (พ.ศ. 2532-2537) ได้ให้สัมภาษณ์ถึงความภาคภูมิใจในเรื่องการทำงานในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไว้ในหนังสือชื่อ “5 ทศวรรษ สถาปณีนี” ซึ่งมีใจความพอสรุปได้ว่า

“...เรื่องที่ผมภาคภูมิใจคือ ผมเป็นคนริเริ่มในเรื่อง *Privatization* คำว่าแปรรูปรัฐวิสาหกิจผมก็คิดเองตอนนั้นท่านเลขาธิการเสนอมาหมายให้ผมคุมด้านรัฐวิสาหกิจ ผมก็ได้มาพิจารณางบประมาณพบว่ารัฐวิสาหกิจไทยขาดทุน ต้องพึ่งพารัฐบาล ช่วงนั้นเป็นช่วงที่ประเทศอังกฤษซึ่งมีมาร์กาเร็ต แทชเชอร์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ผมก็คิดว่าทำทางจะดี จึงให้บริษัทต่างชาติมาศึกษาทั้งระบบซึ่งก็มีข้อเสนอแนะว่าควรจะทำอย่างไรบ้างและได้ค่อยๆ ทำมาจนถึงทุกวันนี้ ซึ่งสามารถแปรสภาพไปได้ค่อนข้างมาก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนับเป็นนโยบายที่จะต้องปรับตัวครั้งใหญ่ โดยเน้นการปรับบทบาทรัฐกับเอกชนเป็นเรื่องสำคัญมากที่ผมได้ทำ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543: 248)

นอกจากนี้ ท่านอดีตเลขาธิการฯ พิสิฏฐยังได้ยกตัวอย่างการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ท่านได้ทำสำเร็จในเรื่องนโยบายพลังงาน โดยการลอยตัวราคาน้ำมันให้เป็นไปตามราคาตลาด ในสมัยที่ท่านเป็นเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติในสมัยที่ท่านนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อีกด้วย

ภายใต้ความพยายามยอมรับในการนำเอานโยบายการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจเข้ามาเป็นนโยบายหนึ่งที่มีความสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 นั้น



เสนาะ อุณาภูล (2529: 36) ได้ชี้ให้เห็นข้อที่ควรนำมาพิจารณาในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยไว้ 4 ประการดังนี้

1. กฎระเบียบ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง โดยเฉพาะที่เป็นสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา ก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการขายหุ้น หรือมีข้อจำกัดในการให้เอกชนมาร่วมดำเนินงานได้ลำบาก เรื่องนี้จึงต้องมีการพิจารณาแก้ไข

2. ความเข้าใจ คือความเข้าใจของพนักงานรัฐวิสาหกิจ สหภาพแรงงาน ตลอดจนกระทรวงเจ้าสังกัดที่ต้องเข้าใจในแง่ของความเป็นจริงสิ่งแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไป ระบบอุปถัมภ์จากรัฐนั้นไม่สามารถที่จะหวังได้อีกต่อไป ฉะนั้นเพื่อความอยู่รอดและก้าวหน้ามั่นคงถาวรของรัฐวิสาหกิจเอง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงตัวเองและดำเนินการในรูปแบบใหม่

3. ฝ่ายเอกชนขาดความมั่นใจในฝ่ายรัฐบาล เนื่องจากว่าได้รับฟังรัฐบาลแถลงมา มาก แต่เวลาปฏิบัติมักทำไม่ค่อยได้ผล ทั้งนี้เพราะแนวนโยบายของรัฐและวิธีการยังไม่ค่อยจะเป็นเรื่องเดียวกัน ตลอดจนมีการกำหนดเงื่อนไขไว้มากจนเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น กำหนดไว้ว่าทรัพย์สินของรัฐจะสูญหายไม่ได้ การตีราคาจะต้องดูแลผลประโยชน์ของรัฐหรือการกำหนดราคาขายซึ่งไม่สอดคล้องกับราคาตลาด เป็นต้น

4. ขาดความรู้และความเข้าใจเฉพาะเรื่อง กรณีนี้จะเป็นอุปสรรคสำคัญของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ เพราะสิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นวิชาชีพพิเศษ คือเป็นเทคโนโลยีอย่างหนึ่งซึ่งเราจะต้องหาความรู้เรื่องนี้ให้มากหรือใช้วิธีนำเอาบุคคลที่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวมาแนะนำ

จะสังเกตได้ว่าในข้อที่ควรพิจารณาถึงในประการที่สองคือการขาดความรู้ ความเข้าใจนั้นเป็นปัญหาที่นำไปสู่การต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงแรงต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เริ่มเห็นได้อย่างชัดเจนเกิดขึ้นในช่วงปีพ.ศ. 2529-2530 (ในช่วงปลายของแผนฯ 5) ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่ทราบทิศทางการกำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลอย่างเด่นชัดผ่านทางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 แล้ว พบว่าแรงต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น เกิดขึ้นจากกลุ่มที่สำคัญอย่างน้อย 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ และ กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สำหรับในกลุ่มแรกคือ กลุ่มนักวิชาการ ดังที่สังเกตได้จากการสัมมนาเรื่องผลกระทบของนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดโดย สถาบันศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, องค์การบริหารสโมสรนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะกรรมการจุฬาฯ วิชาการ 30 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และหนังสือพิมพ์สยามรัฐ ณ ห้องประชุมมาลัยหุวันนที คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่านักวิชาการส่วนใหญ่ในขณะนั้นไม่เห็นด้วยกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และเห็นว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการครอบงำทางความคิดขององค์การระหว่างประเทศและสถาบันการเงินระดับโลกหรือ World Bank ที่มีอิทธิพลต่อสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย ดังจะเห็นได้จากแนวความคิดของผู้เข้าร่วมการสัมมนาในครั้งนั้นอย่างชัดเจนและรุนแรง ดังนี้

นิวัติ นาคะสุวรรณ หนึ่งในผู้ที่เข้าร่วมสัมมนาในครั้งนั้น ได้แสดงความคิดเห็นว่า “...ผมไม่เห็นด้วยกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพราะได้ติดตามเรื่องนี้มาเป็นเวลาเจ็ดปีแล้ว และทราบแน่ชัดว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจความจริงแล้วไม่ใช่นโยบายของรัฐบาล เพราะสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ที่ร่างเสนอรัฐบาล ซึ่งหากจะมองจุดเริ่มต้นในการตั้งสภาพพัฒนาฯ จะเห็นว่าถูกเสนอให้มีการจัดตั้งโดยสถาบันการเงินระดับโลกหรือ World Bank และสภาพพัฒนาฯ ได้รับนโยบายต่างๆ มาจาก World Bank เพราะเมื่อ เดือน ก.พ. 2518 World Bank ได้ให้เงินแก่สภาพพัฒนาฯ เป็นเงิน 9.2 ล้านดอลลาร์ เพื่อมาวิจัยความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และพูดได้เต็มปากเต็มคำว่า นโยบายนี้ถูกผลักดันจาก World Bank...” (สยามรัฐ, 30 พ.ย. 2530: 3,14)

การแสดงออกของนักวิชาการกลุ่มนี้สอดคล้องกับงานวิจัยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เช่น สารนิพนธ์เรื่อง สหรัฐอเมริกากับประเทศไทย: ศึกษานโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทย (มนู วงษ์ยุคติธรรม, 2530: บทคัดย่อ) ซึ่งใช้แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ เป็นแนวทางในการศึกษา นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อไทย โดยสรุปว่า การกำหนดหรือการดำเนินนโยบายต่างประเทศใดๆ นั้นจำเป็นต้องได้ผล

ประโยชน์แห่งชาติทั้ง 2 ฝ่าย โดยสหรัฐอเมริกา มีพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งชาติอยู่ 4 ประการ คือ การปกป้องดินแดน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงระหว่างประเทศ และการส่งเสริมอุดมการณ์และค่านิยม นอกจากนี้ยังได้สรุปไว้ว่า ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาที่ให้กับประเทศไทยนั้นจะมาในรูปแบบของสินเชื่อหรือเงินกู้เพื่อใช้ตามโครงการและแผนงาน โดยผ่านธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียแทน เป็นผลให้นโยบายเศรษฐกิจบางประการที่รัฐบาลไทยดำเนินอยู่ในปัจจุบันเป็นไปตามเงื่อนไขที่ทางธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ กำหนดไว้ (มนู วงษ์ยุคติธรรม, 2530: 76)

ในที่ประชุมกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจทั่วประเทศ) เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2530 ซึ่งมีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจำนวน 40 สหภาพเข้าร่วมอภิปรายเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีผู้ร่วมอภิปรายประกอบด้วย นายไพศาล ธวัชชัยนันท์ ประธานสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย นายทนต์ โพธิ์อ่าน ประธานสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ นักวิชาการ นายวัฒนะ เขี่ยมบำรุง เลขาธิการกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ นายภักดี ธนะปุระ และนายทวีป กาญจนวงศ์ เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย ซึ่งได้มีความเห็นร่วมกันในประเด็นหนึ่งว่า สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย ถูกครอบงำทางความคิดจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (I.M.F.) ในการกำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐบาลไทยขายรัฐวิสาหกิจและเอาเงินไปชำระหนี้เงินกู้ที่ประเทศไทยกู้ยืมมาจากสถาบันการเงินทั้งสอง โดยที่สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของประเทศโดยวิธีการอื่น (สยามรัฐ, 1 ก.พ.2530: 1,16) ดังความเห็นที่แสดงออกมาในเชิงการต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจนจากตัวอย่างของกลุ่มบุคคลดังกล่าวข้างต้น ดังต่อไปนี้

นายภักดี ธนะปุระ หนึ่งในผู้ดำเนินการอภิปรายในครั้งนั้น ได้ให้ความเห็นว่า “...เบื้องหลังสำคัญที่เป็นสิ่งผลักดันให้สภาพพัฒนาฯ และนักวิชาการบางกลุ่มกระตือรือร้นในการขายรัฐวิสาหกิจก็คือธนาคารโลก และสถาบันเงินทุนนานาชาติ (I.M.F.) ซึ่งเป็นเจ้าหนี้เงินกู้อย่างใหญ่ของประเทศไทย และในอีกหลายประเทศโดยมีการบีบบังคับให้ประเทศลูกหนี้ลดค่าเงินบาท จากนั้นก็จะบีบให้รัฐบาลขายรัฐวิสาหกิจ...”

นายไพศาล รัชชชัยนันท์ ประธานสภาองค์การลูกจ้างสัมพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นเชิงชี้แนะว่า “...สภาพัฒนาเศรษฐกิจฯ เป็นสมุนของธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพราะได้รับทุนจากสถาบันทั้ง 2 ไปเรียนต่อยังต่างประเทศ...”

นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นนักวิชาการท่านหนึ่งกล่าวว่า “...นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการขายรัฐวิสาหกิจมีความพิลึกพิล็ดสารมากเพราะในขณะที่มีการขายรัฐวิสาหกิจไป รัฐบาลเองก็ได้ลงทุนซื้อบริษัทเงินทุนซึ่งมีฐานะการเงินลำบากอีก 2-3 แห่ง จึงอยากถามรัฐบาลว่าต้องการซื้อหรือขายกันแน่...”

นายทง โพธิอ่าน ประธานสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย กล่าวให้ความเห็นเพิ่มเติมถึงความไม่ชัดเจนของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลว่า “...การขายรัฐวิสาหกิจนั้นเริ่มมาตั้งแต่ปี 2523 แล้ว เพราะกลุ่มรัฐวิสาหกิจเองมีแรงต้านทานน้อย แม้แต่รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรอย่างองค์การสารส้มก็ยังมีการขาย...”

นายวัฒนะ กล่าวว่า “...ควรมีการวางหรือตีพิมพ์ต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นตัวจักรสำคัญในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และจะทำหนังสือถึงรัฐบาลเพื่อคัดค้าน เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่เอื้ออำนวยต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะถ้ามีการแปรรูปแล้วประชาชนอาจต้องประสบความเดือดร้อน...” (สยามรัฐ, 1 ก.พ.2530: 1,16)

จากกลุ่มที่ต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 กลุ่ม ดังที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น พบว่า แรงต่อต้านนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นจากความเชื่อ ความเข้าใจ และความหวาดระแวงว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นนโยบายที่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและองค์การระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ เช่น ธนาคารโลกกำหนดให้ประเทศไทยปฏิบัติ

ตาม โดยเกรงว่าถ้าแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปแล้วผลประโยชน์ของชาติจะสูญหายไป หรือมีผลเสียมากกว่าผลดี แต่อย่างไรก็ตามข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือการต่อต้านดังกล่าวไม่ได้มุ่งในการให้การเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเผชิญหน้าอยู่ในขณะนั้น

ทางด้านสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตอบโต้ข้อกล่าวหาของกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจไว้ใน 4 ประเด็นสำคัญ (สยามรัฐ, 3 ก.พ.2530: 1,16) ซึ่งสรุปได้ต่อไปนี้

1. ปัญหาการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นปัญหาใหญ่อันหนึ่งซึ่งเรื้อรังและหมักหมมมานาน สมควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหและพัฒนาประเทศ จึงหยิบยกเรื่องรัฐวิสาหกิจขึ้นมาศึกษา แล้วเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหไปยังรัฐบาลหลายแนวทางด้วยกัน ซึ่งรัฐบาลพิจารณาแล้วเห็นว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นมาตรการที่เหมาะสมมากที่สุด และให้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6

2. งานของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้าเพื่อการพัฒนา แนวทางการแก้ไขปัญหที่จัดทำขึ้นจะต้องเป็นกลาง โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก มิใช่ปกป้องผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่งใช้รัฐวิสาหกิจเป็นที่แอบแฝง โดยโยนภาระให้แก่คนส่วนใหญ่ในชาติแบกรับ

3. การตัดสินใจแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอยู่ในมือของรัฐบาล งานของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจ คือการศึกษาวิเคราะห์แนวทางแก้ปัญหเหล่านั้นไปยังรัฐบาล ส่วนรัฐบาลจะตัดสินใจเลือกแนวทางไหนในการแก้ปัญหานั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่อย่างใด

4. แผนรัฐวิสาหกิจที่สภาพพัฒนาฯ จัดทำขึ้นเป็นครั้งแรกนี้เป็นแนวความคิดของนักวิชาการฝ่ายไทย มิใช่การตัดสินใจของผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกหรือกองทุนการเงินระหว่างประเทศแต่อย่างใด และว่าปัจจุบันไทยพึ่งพาเงินกู้จากสถาบันการเงินทั้งสองแห่ง

นี้น้อยมาก กล่าวคือในช่วง 3-4 ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ.2525-2529-ผู้เขียน) ไทยพึ่งพาเงินกู้จากสถาบันการเงินทั้งสองแห่งรวมกันไม่ถึง 20% ของเงินกู้ต่างประเทศทั้งหมด เพราะฉะนั้นการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันจึงเป็นไปอย่างอิสระ ไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งของสถาบันการเงินเจ้าหนี้

จากคำกล่าวตอบโต้ของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่ 2 ได้สะท้อนภาพให้เห็นว่าสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังคงมีความเชื่อมั่นว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นนโยบายที่มีความเหมาะสมที่สุด โดยชี้ให้ประชาชนทั่วไปเห็นพ้องโดยชี้ให้เห็นว่าการต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และกลุ่มที่กำลังดำเนินการต่อต้านอยู่ในขณะนั้น ซึ่งก็คือกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นกลุ่มที่พยายามปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองมากกว่าเป็นเรื่องของผลประโยชน์สาธารณะ โดยไม่ได้คำนึงถึงสถานะทางการเงินการคลังของรัฐ และปัญหาการแบกรับภาระภาษีของประชาชนโดยทั่วไปในอนาคตจากการปรับขึ้นค่าบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างไม่สิ้นสุดของรัฐเพื่อให้เพียงพอกับการขยายการลงทุนในอนาคตและหนี้ระหว่างประเทศที่สูงขึ้นเนื่องจากค่าเงินบาทที่ลดลง ประเด็นดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนจำนวนมากได้ให้ความสนับสนุนรัฐบาลในนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาโดยตลอดเนื่องจากเห็นว่าการคัดค้านการแปรรูปของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาเป็นการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองมิใช่ส่วนรวมตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด (วุฒิมิ่งษ์ เปรียบจริยวัฒน์, 2542: 9)

ซึ่งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพลังการต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ลดลงของกลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ได้เคยผ่านการศึกษาจากการศึกษามา 2 เรื่องโดย สังคิต พิริยะรังสรรค์ โดยในเรื่องแรกเป็นเรื่อง “บทบาทของกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ” ในหนังสือชนชั้นกลางบนกระแสประชาธิปไตย (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2536: 337-354) และเรื่องที่สองคือเรื่อง “วิวัฒนาการถอยกลับในขบวนการสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ” ใน เอกสารวิชาการฉบับที่ 1/2534 ของศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2534) โดยชี้ให้เห็นใน 3 ประเด็นสำคัญ ที่ทำให้กลุ่มสหภาพแรงงานขาดความเข้มแข็งในการต่อต้านหรือคัดค้านนโยบายการแปรรูปรัฐ

วิชาศึกษาใน ช่วง พ.ศ. 2525-2529 กล่าวคือ ในประเด็นแรก คือ กลุ่มฝ่ายผู้บริหารรัฐ วิชาศึกษาเป็นกลุ่มที่มีสถานภาพและรายได้แตกต่างจากพนักงานรัฐวิชาศึกษาโดยทั่วไป กลุ่มผู้บริหารรัฐวิชาศึกษาเป็นกลุ่มที่ต้องทำงาน ค่อนข้างใกล้ชิดกับรัฐมนตรี นักการเมือง และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และทำหน้าที่เป็นคนกลาง หรือตัวเชื่อมระหว่างคนกลุ่มนี้ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายกับพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิชาศึกษา โดยฝ่ายบริหารมีผลประโยชน์ร่วมกับพนักงานทั่วไปคือต้องการจะได้รับสิทธิและผลประโยชน์ตอบแทนจากการทำงานเพิ่มมากขึ้น ฉะนั้นฝ่ายผู้บริหารจึงแอบให้การสนับสนุนในเวลาที่พักผ่อนว่างงานเคลื่อนไหวเรียกร้องขอเพิ่มเงินเดือนหรือสวัสดิการต่างๆ จากรัฐ แต่ในอีกฐานะหนึ่งฝ่ายผู้บริหารคือพวกที่ต้องรับเอานโยบายของรัฐมนตรีประจำกระทรวงมาดำเนินการ ซึ่งในบางครั้งนโยบายอาจเป็นสิ่งที่ขัดกับผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานและพนักงานทั่วไปได้ ในกรณีเช่นนี้ ฝ่ายบริหารมักจะยืนอยู่ข้าง “นาย” หรือผู้บังคับบัญชาของตนเอง และหันมาใช้มาตรการต่างๆ ในการควบคุมหรือบังคับให้พนักงานต้องยอมรับ และห้ามไม่ให้พนักงานก่อการเคลื่อนไหวใดๆ ที่เป็นการคัดค้านนโยบายของรัฐบาลได้ และในประเด็นที่สอง คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา ผู้นำส่วนใหญ่ของขบวนการสหภาพแรงงานในระดับชาติมาจากพนักงานรัฐวิชาศึกษา เช่น นายไพศาล ธวัชไชยนันท์ จากสหภาพแรงงานพนักงานการไฟฟ้านครหลวง และอารมณี พงศ์พจน์ จากสหภาพแรงงานการประปานครหลวงเป็นผู้นำที่มีความโดดเด่นที่สุด และได้รับการเคารพนับถือจากพนักงานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับขบวนการแรงงานโดยทั่วไปมากที่สุด การสูญเสียชีวิตของสองผู้นำคนสำคัญที่เป็นนักคิดและนักวางแผน ส่งผลให้การเคลื่อนไหวของพนักงานรัฐวิชาศึกษาในระยะหลังๆ ไม่ใคร่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไป เหมือนในอดีต อีกทั้งมีผลทำให้ความเชื่อมโยงระหว่างสหภาพแรงงานรัฐวิชาศึกษากับกลุ่มสหภาพแรงงานอื่นๆ ไม่แน่นแฟ้นเหมือนในอดีต (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2536: 337-354) และประเด็นสุดท้าย คือ ประเด็นของการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการของพนักงานอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการต่อต้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิชาศึกษาซึ่งเป็นประเด็นที่ทำให้พนักงานรัฐวิชาศึกษาสูญเสียการสนับสนุนจากประชาชนมากที่สุด (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2534)

นอกจากนี้ จากเหตุผลของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น ภายหลังจากที่มีความสอดคล้องกับการศึกษาพฤติกรรมของธนาคารโลกในประเด็นการส่งผ่านนโยบายการแปรรูปรัฐวิชาศึกษาของประเทศกำลังพัฒนาอย่างเป็นระบบและมีหลักฐานกล่าวอ้างเชิงประจักษ์ที่สรุปได้ว่าธนาคารโลกได้มีความพยายามใน

การส่งผ่านแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาในลักษณะของอุดมการณ์เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในหลายลักษณะ โดยเน้นไปที่การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจมากกว่าการมุ่งเน้นว่ารัฐวิสาหกิจนั้นจะเป็นของเอกชนหรือรัฐบาล (World bank, World Development Report 1983: 50) ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลในแต่ละประเทศมีอิสระที่จะเลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามได้โดยอิสระ (Mosley, 1988: 125-140) และตัวอย่างของกรณีประเทศไทยก็เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารัฐบาลไทยปฏิบัติตามแผน Partial privatization ภายใต้เงื่อนไขของ Structural Adjustment Loan ของ The World Bank ที่ทำขึ้นเมื่อวันเดือนกุมภาพันธ์ 1982 เพียงบางเรื่องและบางเรื่องปฏิบัติตามแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น (Mosley, 1988: 136)

จากรายงานการวิจัยของ Mosley (1988) ดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การที่มีผู้กล่าวว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยเป็นข้อกำหนด หรือข้อบังคับจากปัจจัยภายนอกประเทศหรือจากองค์กระระหว่างประเทศแต่เพียงอย่างเดียว นั้น ไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามเราไม่อาจที่จะปฏิเสธว่าการยอมรับเอานโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้ในประเทศไทยนั้นมีอิทธิพลจากกระแสอุดมการณ์เสรีนิยมภายนอกประเทศที่เข้ามาในโครงการความร่วมมือและความช่วยเหลือด้านต่างๆ จากองค์กระระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งจัดว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งภายใต้ปัญหาหรือข้อจำกัดทางด้านวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ การคลังของประเทศไทยและปัญหาประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้รัฐบาลต้องทบทวนนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจเพื่อไม่ให้รัฐวิสาหกิจเป็นภาระกับรายจ่ายของรัฐในภาพรวมในระยะยาวอีกต่อไป ดังแสดงในตารางที่ 20



ตารางที่ 20 แสดงองค์ประกอบที่สำคัญในการดำเนินการตามโครงการ  
Structure Adjustment Operations 1980-1986 ของ World Bank (เฉพาะในส่วนของ  
ประเทศไทย)

ประเทศ และ (เดือน/ปี) ของข้อตกลง	ไทย ครั้งที่ 1 (3/1982)	ไทย ครั้งที่ 2 (3/1983)
มูลค่า (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	150	175
<b>1.นโยบายการค้า (TRADE POLICY)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>ปฏิรูปภาษีศุลกากร (Tariff reform and import liberalization: removal of quotas tariff cuts)</li> </ul>	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>ให้แรงจูงใจในการส่งออก (Export incentives and improved institutional support)</li> </ul>	X	X
<b>2.การระดมทรัพยากร (RESOURCE MOBILIZATION)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>การปฏิรูประบบภาษีและนโยบายงบประมาณ (Budget policy/tax reform)</li> </ul>	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>นโยบายอัตราดอกเบี้ย (Interest rate policy)</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>การเพิ่มความเข้มแข็งของความสามารถเชิงสถาบันต่อการจัดการการกู้ยืมเงินจากภายนอก (Strengthening of institutional capacity to manage external borrowing)</li> </ul>		X
<ul style="list-style-type: none"> <li>การปฏิบัติตามการกู้ยืมด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจ (Public enterprise financial borrowing performance)</li> </ul>	X	X

<p>3. การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (EFFICIENT USE OF RESOURCES)</p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● โครงการลงทุนของรัฐ: การปรับเปลี่ยนและทบทวนลำดับความจำเป็น (Public Investment program: revision and review of structure priorities)</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● ปรับปรุงราคาสินค้าเกษตร (Revise agriculture prices)</li> </ul>	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>● ลดอำนาจคณะกรรมการด้านการตลาดของรัฐ (Dissolve or reduce powers of state marketing boards)</li> </ul>	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● การให้ปรับลดความช่วยเหลือด้านการเกษตร(Agricultural input subsidies: reduce some eliminate some)</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● ปรับปรุงราคาต้นทุนด้านพลังงาน (Revise energy prices)</li> </ul>	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>● มาตรการด้านการอนุรักษ์ (Conservation measures)</li> </ul>	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>● การพัฒนาแหล่งพลังงานอุตสาหกรรม (Development of indigenous energy sources)</li> </ul>		X
<ul style="list-style-type: none"> <li>● ระบบการจูงใจด้านอุตสาหกรรม (Industry-revise incentive system)</li> </ul>	X	X
<p>4.การปฏิรูปด้านสถาบัน</p>		

(INSTITUTIONAL REFORMS)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● เพิ่มประสิทธิภาพด้านสถาบันต่อโครงการลงทุนภาครัฐ (Strengthening of institutional capacity, to formulate and implement public investment program)</li> </ul>	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>● ประสิทธิภาพเชิงสถาบันของกิจการในภาครัฐ (Institutional efficiency of public sector enterprises)</li> </ul>		X
<ul style="list-style-type: none"> <li>● การสนับสนุนเชิงสถาบันต่อภาคเกษตร เช่น ด้านการตลาด เป็นต้น (Improved institutional support to agriculture (marketing etc.))</li> </ul>		X
<ul style="list-style-type: none"> <li>● การปรับปรุงเชิงสถาบันในโครงการอุตสาหกรรมหลักและย่อยรวมทั้งการควบคุมด้านราคา (Institutional improvements in industry and sub-sector program (including price controls))</li> </ul>		X

ที่มา: Stern, 1983, supplemented by World Bank, President's Report.

จากตารางที่ 20 จะสังเกตได้ว่า มีนโยบายหลายประการที่ธนาคารโลกจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของไทย โดยมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ในโครงการการขอรับความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจทั้ง 2 ครั้ง โดยครั้งที่ 1 เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2525 และครั้งที่สอง เดือนมีนาคม พ.ศ. 2526 ซึ่งจัดว่าเป็นข้อเสนอแนะในเชิงที่เป็นเงื่อนไขให้รัฐบาลไทยพิจารณา และปฏิบัติตาม ในประเด็นที่สำคัญ เช่น ประเด็นของการปฏิบัติตามการกักขังด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจ การลดอำนาจของกิจกรรมด้านการตลาดของภาครัฐ การปรับปรุงราคาต้นทุนด้านพลังงานให้มีความสอดคล้องกับสภาวะทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ การเพิ่มประสิทธิภาพด้านสถาบันต่อโครงการลงทุนภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งแม้ไม่สามารถสรุปลงไปอย่างชัดเจนว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย

ที่ก่อตัวขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 นั้น เป็นผลโดยตรงจากปัจจัยภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากอิทธิพลขององค์ระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่น ธนาคารโลก แต่เพียงปัจจัยเดียว ดังที่กลุ่มผู้คัดค้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมักจะยกมาเป็นข้อคัดค้านในประเด็นที่ว่ารัฐบาลเป็นลูกหนี้ของธนาคารโลกจึงจำเป็นต้องดำเนินการต่างๆ ตามพันธะสัญญาที่ทำกับธนาคารโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในทางตรงกันข้าม จากข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความจริงประการหนึ่งที่สามารถสรุปลงไปได้ว่า ปัจจัยหรืออิทธิพลภายนอกประเทศเป็นปัจจัยเสริมที่สำคัญปัจจัยหนึ่งในการเสนอแนะแนวความคิด การส่งผ่านความคิดการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมผ่านทาง กลไก เงื่อนไข และเทคนิคขององค์ระหว่างประเทศที่ทรงอิทธิพลและมีบทบาทอย่างสูงทั้งทางตรงและทางอ้อมที่มีผลต่อการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ดังปรากฏอย่างชัดเจนภายใต้เงื่อนไขของ Structural Adjustment Loan ของ The World Bank ที่ทำขึ้นเมื่อวันที่เดือนกุมภาพันธ์ 1982 อย่างที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ภายใต้กรอบข้อจำกัดของปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่รัฐเผชิญ (สำหรับรายละเอียดการปฏิบัติตามเงื่อนไขของธนาคารโลกในกรณีของไทย โปรดดูตารางที่ 21)

ตารางที่ 21 เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างของธนาคารโลก: การปฏิรูปนโยบายที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการร้องขอเพื่อเป็นเงื่อนไขของการให้เงินกู้ (เฉพาะในส่วนของประเทศไทย)

ประเทศและโครงการเงินกู้	รายละเอียดของการการปฏิรูปนโยบายรัฐวิสาหกิจที่ธนาคารโลกต้องการ	การปฏิบัติตามนโยบายของธนาคารโลก / 1
โครงการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน (Partial privatization)		
ประเทศไทย โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง ระยะที่ 1 (SAL I) เดือน ก.พ. 2525	1.การพัฒนาโครงสร้างที่เป็นรูปธรรมของรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์ (เช่น ไฟฟ้า, น้ำประปา, สายการบิน เป็นต้น) ให้ได้รับอิสระทางการคลังจากรัฐหรือการให้เอกชนเข้าดำเนินกิจการแทนก่อนสิ้นปี พ.ศ. 2526	รัฐบาลไทยได้นำเอานโยบายไปปฏิบัติเพียงเล็กน้อย (very little)
	2.เปิดโอกาสให้โรงฆ่าสัตว์เอกชนแข่งขันภาครัฐได้	รัฐบาลไทยได้นำเอานโยบายไปปฏิบัติแล้ว (yes)

หมายเหตุ: /1 ระดับของการปฏิบัติตามนโยบายของธนาคารโลกซึ่งได้ประเมินผลโดยธนาคารโลกดังที่ได้แสดงในตารางนี้มี 5 ระดับโดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้ (1) ปฏิบัติตามอย่างเสร็จสมบูรณ์ (Complete), (2) เริ่มปฏิบัติตามทั้งหมด (Yes), (3) ปฏิบัติตามแต่เพียงบางส่วน (Partial), (4) ปฏิบัติตามแต่เพียงเล็กน้อย (very little) , และ (5) ไม่ปฏิบัติตามเลย (No)

ที่มา: World Bank, President's Reports, various.

เอกสารที่มีความสำคัญบ่งชี้หนึ่งต่อการส่งผ่านแนวความคิดของคณะผู้วิจัยจากธนาคารโลกดังกล่าวได้แก่การประมาณการแนวโน้มรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจไทยที่คาดการณ์โดยทีมผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกภายใต้ข้อมูลพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจากเอกสารเรื่อง “Thailand: Managing Public Resources for Structural Adjustment” ซึ่งเผยแพร่เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1982 ดังแสดงให้เห็นได้ในส่วนหนึ่งจากตารางที่ 22

ตารางที่ 22 แสดงแนวโน้มรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจไทยที่คาดการณ์ไว้แต่ละปี  
งบประมาณในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 พ.ศ.  
2525-2529

	แผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2520- 2524 /ก.	ปีงบประมาณ / ข					แผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2525- 2529 /ข.
		2525	2526	2527	2528	2529	
รายจ่าย Expenditures (พันล้านบาท)							
Recurrent	275.2	123.2	146.0	178.0	218.5	258.9	924.6
ทุน (Capital)	100.8	42.7	44.3	55.6	61.6	55.2	259.3
รวม	<u>375.9</u>	<u>166.0</u>	<u>190.3</u>	<u>233.6</u>	<u>280.0</u>	<u>314.1</u>	<u>1.183.9</u>
รายจ่าย Expenditure (เปอร์เซ็นต์ของ GDP) / ค.							
Recurrent	9.9	14.4	15.1	16.2	17.6	18.3	16.6
ทุน (Capital)	3.6	5.0	4.6	5.1	5.0	3.9	4.7
รวม	<u>13.5</u>	<u>19.5</u>	<u>19.7</u>	<u>21.3</u>	<u>22.5</u>	<u>22.3</u>	<u>21.2</u>

/ ก รายจ่ายจริง (Actual expenditures)

/ ข การคาดการณ์ (Projected)

/ ค อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ร้อยละ 6 และอัตราเงินเฟ้อที่ร้อยละ 7 ต่อปี

(Assuming a 6% p.a. real growth in GDP and 7% p.a. rate of inflation)

Source: NESDB Macro Planning Division, August 1982; mission estimates.

จากตารางที่ 22 จะสังเกตได้ว่าคณะผู้ทำการศึกษาจากธนาคารโลกได้ทำการประเมินรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (ร้อยละ 22.7 ของ GDP) ไว้ในทิศทางที่มีแนวโน้มสูงขึ้นถึงเกือบ 2 เท่าจากรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจเมื่อสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (ร้อยละ 13.5 ของ GDP) ซึ่งตัวเลขในการคาดการณ์ดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับข้อสรุปและข้อเสนอแนะของทีมนักวิจัยจากธนาคารโลกที่ตามมาอย่างมากมาย กล่าวคือ รัฐบาลได้ควรมีการควบคุมการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพกลุ่มหนึ่ง และรัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้การลงทุนระดับสูงที่ไม่สามารถระดมทุนของตนเองได้ต้องกู้ยืมจากต่างประเทศโดยให้รัฐบาลค้ำประกันอีกกลุ่มหนึ่งด้วย ซึ่งต่อมาข้อเสนอแนะดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากกลุ่ม technocrats ของไทยอย่างมากไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดระดับผู้นำของกระทรวงการคลัง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นักวิชาการ ต่างๆ ที่มีความเห็นสอดคล้องกับงานวิจัยของคณะผู้วิจัยจากธนาคารโลกในครั้งนี้อย่างที่สะท้อนให้เห็นได้ในมติคณะรัฐมนตรีของไทยในช่วงปีพ.ศ. 2525-2529 ที่เป็นการพยายามในการควบคุมดูแลรายจ่ายและหนี้ของภาครัฐวิสาหกิจรวมทั้งเป็นการวางรากฐานที่เอื้อต่อการดำเนินการตามนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหลายประการ ดังแสดงในตารางที่ 23

ตารางที่ 23 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่เอื้อต่อการก่อตัวของ  
นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529

มติ คณะรัฐมนตรี ลงวันที่	เลขที่หนังสือ	เรื่อง
7 ม.ค.2525	สร 0202/๗9	การกำหนดนโยบายและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ
13 มี.ค.2527	นร 0202/2834	นโยบายการบริหารงานและแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจและมาตรการ การเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมาย รายงานผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อ พิจารณากำหนดนโยบายและจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจ
4 เม.ย.2527	กค 0512/15522	
10 ก.ค.2527	กค 0512/34294	
15 มิ.ย.2527	นร 0202/7525	
11 เม.ย.2527	นร 0202/๗54	การชำระหนี้ระหว่างกันของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
12 มิ.ย. 2527		การเพิ่มรูปแบบของการลดบทบาทในรัฐวิสาหกิจลง (กล่าวคือ นอกจากจะมีการยุบเลิก ขายหุ้นหรือกิจการให้เอกชนแล้ว ยังได้ มีการเพิ่มให้เอกชน (มืออาชีพ) เข้ามาบริหารงานในกิจการ การ ให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนรัฐวิสาหกิจทั้งหมดหรือบางส่วน และการจ้างเหมาเอกชนให้มาดำเนินการในงานประจำของรัฐ วิสาหกิจอีกด้วย)
22 ต.ค.2527	นร 0203/156	มาตรการเร่งรัดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ซื้อชำระค่าสินค้าและบริการให้แก่รัฐวิสาหกิจผู้ขาย
23 พ.ย. 2527	นร 0202/๗182	ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา และแนวทางในการผ่อนคลายภาระด้านงบประมาณที่จะต้องใช้จ่าย ในปีงบประมาณ 2528
4 ก.พ. 2528		มติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ กำหนดมาตรการทาง เศรษฐกิจที่ควรเร่งรัดดำเนินการเสริมมาตรการปรับค่าเงินบาท เพื่อช่วยฐานะดุลการค้า ดุลการชำระเงิน และความมั่นคงทาง เศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ได้ยืนยันเห็นชอบในนโยบาย ของรัฐบาลเกี่ยวกับการให้เช่า การขาย การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ โดยให้พิจารณาความเหมาะสมเป็นกรณีๆ ไป และให้ทุก กระทรวงที่มีรัฐวิสาหกิจอยู่ในสังกัดเสนอวิธีการที่จะให้รัฐ วิสาหกิจแต่ละแห่งเข้าร่วมกับเอกชนตามวิธีการอย่างใดอย่าง หนึ่ง เช่น การขายหุ้น การให้สัมปทาน การให้เอกชนเข้าร่วม ประกอบกิจการบางส่วนหรือการให้เอกชนเข้าร่วมทุน เป็นต้น
13 ก.พ.2528	นร 0202/๗26	หลักการและมาตรการเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ของประเทศ



22 มี.ค.2528	นร 0202/4092	การจัดตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ
29 มี.ค.2528	คำสั่งสำนัก นายกฯ 42/2528	แต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ
28 พ.ย.2528	นร 0203/ว223	การให้เอกชนร่วมหุ้นในกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงาน ธุรกิจของรัฐ (โดยในรายละเอียดมีการกำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐ วิสาหกิจหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจของชาติพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการ พิจารณาของคณะรัฐมนตรีก่อน ทั้งนี้เพื่อความรอบคอบและเพื่อ ประโยชน์สูงสุดของทางราชการ)

ที่มา: ปรับปรุงจากประมวลกฎหมายระเบียบข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้  
บังคับ รัฐวิสาหกิจ เอกสารของกองตรวจเงินรัฐวิสาหกิจและเงินทุน สำนักงาน  
ตรวจเงินแผ่นดิน

#### 4.4 สรุป

ในบทที่ 4 นี้ ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยทางด้านการเมืองภายใน และอิทธิพลขององค์การ  
ระหว่างประเทศกับการตัดสินใจในเชิงนโยบาย ที่สืบเนื่องมาจากการวิเคราะห์ในบทที่ 3 โดย  
ในบทที่ 4 นี้ พบว่าสถานการณ์ทั่วไปทางด้านการเมืองของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529  
นั้น เป็นช่วงที่อยู่ภายใต้การนำของรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อย่างต่อเนื่อง  
ซึ่งแม้ว่าจะจะเป็นนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง แต่ก็ยังเป็นนายกรัฐมนตรีที่มี  
อำนาจในการประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายใต้สถานการณ์ของรัฐบาลผสม  
ได้เป็นอย่างดี และเนื่องจากการเป็นรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของข้าราชการ  
ประจำทั้งในแง่ของการมีข้าราชการประจำจำนวนมากดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาล  
และในแง่ของการที่รัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มข้าราชการ  
ประจำระดับสูงในการนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และสำนักงานประมาณ ซึ่งกลุ่ม  
ของข้าราชการประจำที่ทำหน้าที่นำเสนอแนวนโยบายทางด้านเศรษฐกิจสำคัญของทั้ง 3 หน่วยงาน  
ดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่จะให้การสนับสนุนต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยที่กลุ่ม  
ดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลมากกว่ากลุ่มที่ต่อต้านแนวความคิดเรื่อง

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจซึ่งจะเป็นกลุ่มที่เกรงว่า กลุ่มตนเองจะเสียสิทธิประโยชน์ สวัสดิการ และสถานภาพทางสังคมที่เป็นอยู่ และกลุ่มทหาร ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีนายทหารระดับสูงนั่งเป็นประธานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต่างๆ จำนวนมาก โดยทั้ง 2 กลุ่ม นี้มีกระแสข้อเรียกร้องในการต่อต้านต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามทั้ง 2 กลุ่มนี้ ขาดพลังในการต่อต้าน โดยในกลุ่มของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจนั้นสูญเสียผู้นำคนสำคัญไป และ การถูกมองจากสังคมว่าข้อเรียกร้องต่างๆ ของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในระยะหลังๆ นั้นเป็นข้อเรียกร้องเพื่อพิทักษ์รักษา กลุ่มของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของชาติ ขณะที่ในกลุ่มที่สอง หรือกลุ่มทหารนั้น พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี อดีตผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตและอำนาจในการประนีประนอมกับกลุ่มทหารได้โดยไม่อยากนัก จึงสามารถจัดการกับปัญหาเหล่านี้ได้ นอกจากนี้ จากประสบการณ์ของการขึ้นราคาค่าบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของรัฐบาล พลเอก เกอริงศักดิ์ ชมะนันทน์ อดีต นายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความไม่พึงพอใจของประชาชน เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ มีความสนใจที่จะแก้ไขปรับปรุงรัฐวิสาหกิจทั้งระบบมากกว่าการผลักดันไปให้ประชาชนแบงเบาโดยการขึ้นค่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ในภาวะที่ประเทศประสบกับปัญหาเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงของรัฐบาลได้ สำหรับในประเด็นของอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศในบทที่ 4 นี้ ได้แสดงให้เห็นถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญขององค์การระหว่างประเทศที่เสนอต่อรัฐบาลไทยในหลายลักษณะ ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลไทยมีมาตรการเชิงนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังที่จะได้กล่าวเพิ่มเติมในบทที่ 5 ต่อไป