

การลงทุนของรัฐบาลในอุตสาหกรรม

การทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนมีใ้มองถึงโครงการลงทุนของเอกชนเท่านั้น เพราะในประเทศไทยรัฐบาลมีบทบาทอยู่มากที่เกี่ยวในการลงทุนทำอุตสาหกรรม โครงการลงทุนของรัฐบาลต่างจากโครงการของเอกชนหลายประการ เช่น วิธีการทำและเสนอ ได้กำหนดไว้ในระเบียบงบประมาณรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ที่มาของเงินทุนก็ การควบคุมโครงการก็ ตลอดจนภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ที่ต่างไปจากโครงการลงทุนของเอกชน จึงทำให้ผู้เขียนทำการศึกษาและเสนอเรื่องนี้ไว้ในบทความหากจากโครงการของเอกชนดังกล่าว

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว มีความเชื่อกันว่าเอกชนสามารถดำเนินงานอุตสาหกรรมได้ดีกว่ารัฐบาล เพราะมีสิ่งจูงใจที่สำคัญ คือ กำไร ข้อความนี้ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่ตรงความจริงนัก เพราะในกิจการใหญ่ ๆ ของเอกชน ฝ่ายจัดการเป็นผู้ได้รับเงินเดือน ส่วนกำไรเป็นของผู้ถือหุ้น ซึ่งก็เหมือนกันกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งฝ่ายจัดการได้รับเงินเดือน แต่ผลกำไรเป็นของรัฐบาล

คำกล่าวในตอนต้นจะเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อเจ้าของและฝ่ายจัดการเป็นคน ๆ เดียวกัน ซึ่งมักจะพบเสมอในธุรกิจในประเทศไทย และประเทศก๊อปปี้พัฒนาอื่น ๆ ฉะนั้น ในประเทศไทยนี้ เราอาจสรุปได้ว่า ถ้าเรายอมรับว่ากำไรเป็นสิ่งจูงใจให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว เอกชนน่าจะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่ารัฐบาล บางครั้งมีสิ่งแวดล้อมหรือปัจจัยต่าง ๆ เกิดขึ้นที่มีบังคับบีบให้รัฐบาลต้องลงทุนตั้งและดำเนินการอุตสาหกรรมเอง

เหตุผลง่าย ๆ ข้อแรกก็คือ รัฐบาลมีความคิดเห็นว่า สถานการณ์ที่เป็นอยู่ทำให้เอกชนไม่ต้องการ หรือไม่สามารที่จะลงทุนได้ ในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลเห็นว่ามีความสำคัญต่อประเทศ จึงไม่มีทางเลือกและต้องลงทุนเอง แต่ถ้าอุปสรรคดังกล่าวอาจแก้ไขให้ลุล่วงไปได้

หากรัฐบาลประสงค์จะแก้ไข แต่รัฐบาลกลับไม่ยอมแก้ไข แต่หาทางออกโดยลงทุนเสียเองดังนี้ ก็ไม่เป็นการสมควรนัก

ในบางประเทศ เงินทุนเอกชนอาจไม่เพียงพอที่จะทำโครงการใหญ่ และไม่มีสถาบันการเงินใดสามารถให้ความช่วยเหลือต่อเอกชนในโครงการขนาดนั้นได้ หรือในบางกรณีแม้เอกชนจะมีเงินทุนพอเพียง แต่ก็ชอบลงทุนในโครงการระยะสั้นที่การเสี่ยงอาจพอกันกับโครงการใหญ่ แต่ผลตอบแทนสูงกว่า

การขาดแคลนทางด้านเอกชนมีใช้แต่เพียงเรื่องการเงินเท่านั้น แต่ยังคงขาดแคลนความรู้ด้านเทคนิค การจัดการ และตลาด อีกด้วย

ประเทศที่เพิ่งได้รับอิสระภาพใหม่ ๆ และความรู้สึกเรื่องชาตินิยมเป็นไปอย่างรุนแรง แต่เศรษฐกิจในส่วนของเอกชนยังไม่เติบโตพอ การลงทุนในอุตสาหกรรมบางอย่างต้องใช้ทุนและความรู้มาก จะกระทำได้อีกแต่เฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลและบุคคลจะแนบเสี่ยงอาจไม่เห็นด้วย รัฐจึงต้องดำเนินการเสียเอง

สาเหตุที่รัฐต้องลงทุนในวิสาหกิจด้วยเหตุผลทางยุทธศาสตร์นั้น เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป อุตสาหกรรมทหารของประเทศไทยยอมรับเป็นตัวอย่างที่ดี ดังเช่น องค์การเชื้อเพลิง องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป องค์การแบคทีเรีย องค์การฟอกหนัง เป็นต้น

นอกจากนั้น บางครั้งรัฐบาลเริ่มโครงการลงทุนเพื่อพยายามป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดคัดค้านโดยกิจการเอกชน อันตรายของการผูกขาดคัดค้านโดยกิจการเอกชนย่อมมีมากในประเทศที่ตลาดแคบเกินไป ที่จะมีการแข่งขันอย่างแท้จริงได้ เพราะตลาดรับได้เพียงโรงงานโรงเดียว ดังนั้น รัฐบาลจึงศึกษาปัญหาโดยสร้างโรงงานเสียเอง เพื่อมีโอกาสกำหนดราคาสินค้าให้เหมาะสมกับต้นทุนที่สุด

ข้อได้เปรียบเสียเปรียบของโครงการรัฐบาล

โครงการรัฐบาลยอมได้เปรียบโครงการเอกชนหลายทาง เป็นต้นว่า อาจหาทุน

ได้ควยจำนวนมหาศาลอย่างที่เอกชนทำไม่ได้ รัฐบาลอาจมีเงินมากพอที่จะซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย ไม่เหมือนเอกชนที่บางครั้งต้องยอมซื้อเครื่องมือเครื่องจักรที่ล้าสมัยหรือใช้แล้ว ตลอดจนความคล่องตัวของเงินทุนหมุนเวียน เงินทุนที่รัฐบาลได้มาอาจได้มาโดยไม่เสียดอกเบี้ย หรือมีดอกเบี้ยต่ำมาก แม้เงินกู้จากต่างประเทศก็ตาม เพราะการค้าประกันของรัฐบาลย่อมลดความเสี่ยงภัยของเจ้าของเงิน นอกจากนั้น อาจได้เทอมชำระหนี้ที่ยาวนานกว่า มากกว่าที่เอกชนจะมีโอกาสได้ จริงอยู่ บางครั้งรัฐบาลอาจช่วยค้าประกันให้เอกชน แต่เอกชนเองอาจไม่อยากจะเกี่ยวในวิธีนี้สัก เพราะเมื่อรัฐบาลค้าประกันกิจการใดก็ตาม ก็เป็นสิทธิของรัฐบาลที่จะเข้าควบคุมดูแลกิจการนั้นอย่างใกล้ชิด และรัฐบาลเองโดยปรกติก็คงไม่อยากจะประกันใครถ้าไม่จำเป็น เพราะเสี่ยงต่อการถูกครหา และเสี่ยงต่อการที่ภายหลังต้องยึกเข้ามาดำเนินการเอง

เมื่อรัฐบาลทำโครงการ ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่จะประกอบการวางแผนทั้งที่เปิดเผยไว้หรือไม่ไว้จะพร้อมอยู่ในมืออย่างง่ายดาย และได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลเองก็ถือว่า เอกชนในประเทศค่อยพัฒนาทั้งหลาย โครงการลงทุนของรัฐบาลย่อมได้เปรียบในการติดต่อกับหน่วยงานรัฐบาลด้วยกัน ในการดำเนินธุรกิจประจำวัน การส่งวัตถุดิบจากต่างประเทศ หรือเครื่องอาหุติยสำหรับเครื่องจักร อาจขออนุญาตได้ง่าย การติดตั้งไฟฟ้า โทรศัพท การต่อเชื่อมโยงถนน อาจได้รับความร่วมมือดีกว่าเอกชน อาจได้รับความช่วยเหลือโดยไม่ต้องจ่ายเงินจากผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ โดยขอผ่านทางรัฐบาล ส่วนลูกจ้าง พนักงาน ก็รู้สึกว่าคุณเองมีความมั่นคงและขวัญดีกว่าทำงานกับบริษัทเอกชน

แต่โครงการรัฐบาลมิใช่จะได้เปรียบเอกชนเสมอไป ส่วนเสียเปรียบก็มีอยู่เป็นอันมาก ประการแรกก็คือ ยากที่จะกำหนดนโยบายและเป้าหมายในการดำเนินงานให้ชัดเจน ซึ่งเอกชนจะไม่เกิดปัญหานี้ เพราะทำโครงการเพื่อมุ่งหวังเงินหรือกำไรเป็นใหญ่ ดังนั้นจึงพยายามทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการลดต้นทุน และเพิ่มรายได้ นอกจากนั้นก็รักษาโครงสร้างทางการเงินไว้ให้แข็งแรง เพื่อให้ธุรกิจมีชีวิตรอคและเติบโตต่อไปได้ แต่รัฐบาลเป้าหมายมักสับสน ผู้นำทางการ เมืองอาจกล่าววว่า โครงการอุตสาหกรรมใหม่จะทำกำไรได้

สูง เพื่อนำมาใช้ทำนุบำรุงประเทศบ้านอื่น ๆ จะผลิตด้วยต้นทุนต่ำ เพื่อราคาที่ขายแก่ผู้บริโภคจะ
ได้ต่ำ จะทำให้มีตลาดสำหรับสินค้าพื้นเมือง เพราะสินค้าเหล่านั้นมีโอกาสถูกใช้เป็นวัตถุดิบใน
การผลิต จะทำให้ได้ราคาที่ดีกว่าที่เคยได้รับมาก่อน คนงานจะมีสิ่งแวดล้อมในการทำงานที่ดีและ
มีรายได้สูง จะเห็นว่าเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจอาจถูกผลักดันไปยังเป้าหมายทิศทางต่าง ๆ ที่ตั้งถ่วง
กันอยู่ มิได้ถูกผูกและกันไปสู่จุดเดียวกัน นั่นคือ กำไรต่อบปีที่สูงขึ้น

บางครั้งการตัดสินใจของรัฐบาลในเรื่องการลงทุนนั้น มิใช่เรื่องเศรษฐกิจอย่างเดียว
แต่มีปัญหาทางการเมืองเข้ามาพัวพันด้วย เริ่มตั้งแต่การเลือกสถานที่ตั้งโรงงาน การกำหนดราคา
สินค้า การจ่ายค่าแรงงาน และสวัสดิการ เป็นต้น

การวางระบบงานและระเบียบต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานที่วางโดยเจ้าหน้าที่ของ
รัฐบาลย่อมรัดกุม แต่ก่อให้เกิดความซักขาในการปฏิบัติซึ่งแก้ไขไม่ได้ เพราะรัฐบาลต้องเลือก
วิธีการที่รัดกุมและปลอดภัยไว้ก่อน

สิ่งยากลำบากอีกประการหนึ่งก็คือ ส่วนมากของรัฐวิสาหกิจบริหารโดยเจ้าหน้าที่
ของรัฐบาลที่มีประสบการณ์ต่างด้านการค้าน้อย การดำเนินธุรกิจนั้นต้องการคนประเภททำงาน
โดย "คิดลูกคิด" หาต้นทุนและกำไรอยู่ตลอดเวลา เป็นนักคำนวณ และพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง
อะไรก็ได้ และเป็นนักเสี่ยงที่มีเหตุผล แต่ข้าราชการนั้นเราต้องการนักบริหารที่มีความระมัดระวัง
รอบคอบ ถี่ถ้วน เคารพต่อระเบียบวิธีการต่าง ๆ

การหานักบริหารที่ดี บางครั้งทำได้ยาก เพราะการขึ้นและตก การผลิตเปลี่ยนแปลง
บริหารของรัฐวิสาหกิจมักเป็นไปตามความผันผวนทางการเมือง ผู้มีความสามารถจึงอาจรังเกียจ
ที่จะเข้าร่วมด้วย

การควบคุมการลงทุนของรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาล

การลงทุนทำอุตสาหกรรมของรัฐบาลนั้น เป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมานาน และยังคงสรุป

ไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาจากประเทศไทยรัฐบาลก็ได้ดำเนินงานค้ำนี้มานาน รัฐ-
วิสาหกิจที่มีอยู่ในประเทศไทยทุกวันนี้มีอยู่มากมาย เฉพาะที่จัดว่าสำคัญมีอยู่ถึง ๔๔ แห่ง ^๒

จริงอยู่ รัฐบาลปัจจุบันไม่มีนโยบายที่จะลงทุนทำอุตสาหกรรมแข่งขันกับเอกชน แต่
กิจการที่ทำไปแล้วและยังดำเนินงานอยู่ยังมีอยู่มากมาย และการลงทุนขยายงานก็ยังทำกันอยู่
เรื่อย ๆ กิจการเหล่านี้บางแห่งก็กำไร เลี้ยงตัวและช่วยรัฐบาล บางแห่งก็ขาดทุนเสมอมา ดังนั้น
รัฐบาลซึ่งเป็นเสมือนผู้ถือหุ้นและเจ้าของกิจการ และในขณะเดียวกันก็รับผิดชอบต่อประชาชน
จึงได้เข้าควบคุมนโยบายการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งการกระทำดังกล่าว
ก่อให้เกิดผลก็ดังต่อไปนี้

๑. ทำให้การลงทุนเป็นไปตามเป้าหมายขั้นมูลฐานในการตั้งรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ
เป้าหมายทางเศรษฐกิจ เป้าหมายทางสังคม เป้าหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ และ
อื่น ๆ

๒. เพื่อให้เงินทุนส่วนหนึ่งของประเทศถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างดีที่สุด และเต็มที่
ที่สุด โดยลงทุนในโครงการที่เหมาะสมที่สุด โดยทุกโครงการมีโอกาสเปรียบเทียบกันอย่างเต็มที่

๓. ในรัฐวิสาหกิจที่ชาชนผู้ที่มีความรู้ในการพิจารณาโครงการลงทุน การควบคุมของ
รัฐบาลเท่ากับ เป็นการช่วยเหลือแบ่งเบาภาระงานเทคนิคในค้ำนี้ โดยช่วยตัดสินใจให้

๔. ในกรณีโครงการผูกพันต่อเนื่องกันหลายปี รัฐบาลจะได้ทราบล่วงหน้าถึงข้อ
ผูกพันการใช้เงินของประเทศในเรื่องนี้

๕. ทำให้มีสื่อกลางระหว่างรัฐวิสาหกิจเพื่อโครงการลงทุนบางโครงการ จะได้
มีโอกาสประสานกันได้ เช่น การขยายโรงงานทำเยื่อกระดาษ ย่อมเป็นประโยชน์ถ้าทำควบคู่กัน
ไปกับการขยายโรงงานผลิตกระดาษ เป็นต้น

^๒ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ข้อเสียในเรื่องนี้ก็มีเหมือนกัน เพราะเท่ากับผู้อยู่หุ้นเข้าแทรกแซง การจัดการงานของบริษัท เมื่อกิจการลงทุนทำอะไรลงไปนั้น ย่อมผูกพันอยู่เป็นเวลานานกว่าเงินลงทุนนั้นจะคืนกลับมาหมดในรูปกำไรและค่าสึกหรอ และ AMORTIZATION ถ้าไว้ในอนาคต ย่อมเป็นผลจากโครงการลงทุนในปัจจุบัน นั่นคือ ฝ่ายจัดการรัฐวิสาหกิจย่อมไม่มีเสรีภาพเต็มที่ในการจัดการระยะยาวเหมือนธุรกิจเอกชน

ดังนั้น ความรับผิดชอบของฝ่ายจัดการจึงไม่ชัดเจน ในการที่จะพากิจการไปสู่เป้าหมาย เพราะความรับผิดชอบบางส่วนถูกโอนไปให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลผู้พิจารณาโครงการ ผู้เขียนมีความเชื่อมั่นว่า แม้ผลเสียจะมี แต่ผลดีมีมากกว่า เพราะถ้าเราจะพิจารณาถึงปัญหาของงบประมาณลงทุนแล้ว ก็อาจจะกล่าวอย่างกว้าง ๆ ได้ ๓ ประการ คือ

๑. ต้องการ เงินสำหรับจ่ายในวงหน้าเท่าใด ?
๒. ในวงหน้าจะมีเงินพร้อมที่จะจ่ายได้เท่าใด ?
๓. เงินที่มีอยู่จากนั้นก็ จะจัดแบ่งไปยังโครงการต่าง ๆ อย่างไร ?^๓

ดังนั้น การพิจารณาจัดแบ่ง เงินที่มีจากนั้นก็ ถ้าเราพิจารณารัฐวิสาหกิจทั้งหมดเป็น ส่วนรวมแล้ว จะทำให้ทุกโครงการได้มีโอกาสเปรียบเทียบกันอย่างเต็มที่ ดีกว่าปล่อยให้รัฐวิสาหกิจพิจารณาเอง ซึ่งจะมีโอกาสเปรียบเทียบระหว่างโครงการภายในของตนเท่านั้น

คำว่า "การลงทุนตามความหมายของรัฐวิสาหกิจ" นั้น คือรายการที่ประมาณว่าจะจ่ายเพื่อก่อให้เกิดทรัพย์สินประจำทุกชนิด รวมทั้งเพื่อการขยายงาน หรือทดแทนทรัพย์สินเดิมซึ่งมีลักษณะ เป็นสาระสำคัญ หรือเป็นการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น หรือรายจ่ายอันเห็นได้ชัดว่าจะได้ประโยชน์ตอบแทนมากกว่าหนึ่งปี หรือรายจ่ายเพื่อซื้อกิจการ หรือหุ้นของหน่วยงานอื่น^๔

"ทรัพย์สินประจำ" หมายความว่าทรัพย์สินซึ่งตามปกติโดยสภาพของทรัพย์สินนั้นมีอายุใช้งานเกินกว่าหนึ่งปี ทั้งนี้ไม่รวมถึงเครื่องอะไหล่ เครื่องใช้ประจำสำนักงาน เครื่องมือขนาดเล็ก^๕

^๓ Joel Dean, Managerial Economics, (New Jersey : Prentice-Hall inc. 1959) P. 555

^๔ ระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๐๓

^๕ Loc. cit.

สิ่งที่ควรกล่าวถึงอีกอย่างหนึ่งก็คือ ความหมายของรัฐวิสาหกิจใน พ.ร.บ. สถา-
ปนนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กล่าวถึง "รัฐวิสาหกิจ" ว่าเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่ง
ทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวงทบวงกรม หรือรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือบริษัท
ห้างหุ้นส่วนใด ๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวม
ตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาล
มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ความหมายของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" นี้ ยังปรากฏอยู่ในอีกที่หนึ่ง คือ พ.ร.บ. งบ-
ประมาณปี ๒๕๐๒ ซึ่งมีบัญญัติไว้ต่างออกไปเล็กน้อย

อย่างไรก็ตาม ภาระกิจที่สำคัญของวิทยานิพนธ์นี้มีไว้คืออยู่ที่การตีความ พ.ร.บ. ต่าง ๆ
และปัญหาว่ากิจการใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ และทางปฏิบัติก็ไม่ค่อยมีปัญหาอะไรอยู่แล้ว

เป้าหมายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

เป้าหมายที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจไม่ใช่กำไรที่เป็นตัวเลขทั้งระยะสั้นและระยะยาว
ของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง แต่เน้นหนักไปในทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ ความเจริญก้าวหน้าทาง
สังคม และความมั่นคงทางการป้องกันประเทศ

๑. เป้าหมายทางเศรษฐกิจ

มีรัฐวิสาหกิจเป็นอันมากที่ตั้งขึ้นมาโดยจุดประสงค์ที่จะจะช่วยพัฒนา เศรษฐกิจของ
ประเทศ กิจการบางอย่างต้องใช้ทุนขั้นต้นสูง ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ
ต่างประเทศ หรือกิจการที่ต้องเสี่ยงมาก เอกชนไม่กล้าทำ จึงทำให้ของสิ่งสินค้าเหล่านี้จากต่าง-
ประเทศ

มีกิจการบางประเภทที่เป็นตัวจักรสำคัญที่ช่วยให้อีกกิจการอื่น ๆ ดำเนินไปได้อย่างสะดวก

เช่น กิจกรรมขนส่ง อย่างเช่นบริษัทเค็นเรือ หรือบริษัทการบิน หรือแม้แต่กิจกรรมขนส่งทางบกก็ตาม ตลอดจนกิจกรรมที่ให้กำเนิดพลังงานต่าง ๆ

นอกจากนั้น รัฐบาลยังจำเป็นต้องรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ เมื่อรัฐบาลต้องรับซื้อธนาคารเกษตร และธนาคารมณฑลมาดำเนินงานเสียเอง เพื่อชดเชยความปั่นป่วนทางการเงิน เมื่อฐานะทางการเงินของธนาคารไม่น่าไว้วางใจ

ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้เป็นเป้าหมายในตอนตั้ง เมื่อตั้งขึ้นมาแล้วผู้บริหารงานเมื่อจะลงทุนทำอะไรก็จำเป็นต้องนึกถึง เป้าหมายนี้เป็นสำคัญด้วย

ผู้เขียนเชื่อว่า เป้าหมายเหล่านี้ต้องควบคู่กันไปกับกำไร เพราะถ้าหวังจะให้บรรลุเป้าหมายเต็มที่แล้ว กิจกรรมจะต้องมีเครื่องจักรใหม่มาแทนของเก่าอยู่เสมอ และกิจกรรมต้องขยายตัวเอง แต่เงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรมาให้ย่อมจำกัด ดังนั้น จึงต้องช่วยตนเองโดยลงทุนจากเงินภายในของกิจการ คือจากค่าสึกหรอ และจากกำไร (เพราะกิจการต้องมีกำไร จึงจะมี SAVING และจาก SAVING จึงจะเอาไปลงทุนได้) การที่ช่วยผู้อื่นและช่วยตนเองได้น่าจะเป็นเป้าหมายสูงสุดของกิจการประเภทนี้

๒. เป้าหมายทางสังคม

รัฐบาลยอมจำเป็นต้องประกอบวิสาหกิจเพื่อสาธารณูปโภค ได้แก่ การประปา ไฟฟ้า อาคารสงเคราะห์ เป็นต้น จะเห็นว่ากิจการเหล่านี้ทำขึ้นเพื่อความกินที่อยู่ดีของประชาชนโดยแท้ รัฐบาลจำเป็นต้องจัดหาสิ่งเหล่านี้ให้ประชาชน แม้กิจการจะดำเนินไปอย่างขาดทุนก็ตาม เพราะรัฐบาลเห็นว่าแม้ประชาชนจะยากจน ก็ควรจะได้รับบริการในสิ่งเหล่านี้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จะเห็นว่าลักษณะทั่ว ๆ ไปของกิจการประเภทนี้คือ ใช้ทุนขั้นต้นมาก ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานประเภท FIXED COST สูงมาก และ VARIABLE COST ต่ำ ฉะนั้น ถ้าปล่อยให้ผู้ใดผู้หนึ่งทำแต่ผู้เดียวก็จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าปล่อยให้แข่งขันกัน และในหลาย ๆ ประเทศรัฐบาลลงทุนและดำเนินการเอง

๓. เป้าหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

รัฐบาลได้บทเรียนมากมายในสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ เกี่ยวกับการขาดแคลน

ยุทธปัจจัย จึงได้พยายามตั้งอุตสาหกรรมทหารขึ้นมา เช่น องค์การ เชื้อเพลิง องค์การแมตเตอรี องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์จากอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นที่ต้องการของกองทัพ

ตามความเป็นจริง เราไม่มีเส้นแบ่งที่เด็ดขาดในการจัดแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ ตามเป้าหมายเหล่านี้ ยกตัวอย่าง การรถไฟอาจเป็นประโยชน์ทั้งต่อเศรษฐกิจของประเทศ และ ขณะเดียวกันก็เป็นประโยชน์ต่อยุทธศาสตร์ด้วย ตัวอย่างอีกสองสามอันก็ได้แก่ องค์การ เชื้อเพลิง องค์การทอผ้า องค์การฟอกหนัง หรือบางกิจการอาจมีเป้าหมายทางด้านสังคม และในขณะเดียวกันก็มีเป้าหมายในทางเศรษฐกิจ เช่น การไฟฟ้า เป็นต้น

จะเห็นได้ชัดว่ามีความแตกต่างกันอยู่มากระหว่างเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจและเอกชน ตามธรรมดาเอกชนตั้ง เป้าหมายเพื่อกำไรและความเจริญก้าวหน้าของตนเองเท่านั้น แต่รัฐวิสาหกิจมิได้มองตนเอง เป็นใหญ่ แต่เล็งถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเป็นสำคัญ รัฐวิสาหกิจอาจ ลงทุนซื้อเครื่องจักรทั้งที่รู้ว่าผลตอบแทนในแง่การเงินไม่คุ้ม แต่เพื่อผลิตให้พบกับความต้องการของ กองทัพ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะกิจการประเภทใดโดยอ้อมมีเป้าหมายที่ตรงกัน เกี่ยวกับการลดต้นทุน การสำเร็จตามเป้าหมายโดยต้นทุนค่านั้นย่อมเป็นสิ่งพึงปรารถนา

สรุปแล้ว ความแตกต่างของ เป้าหมายของรัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชนต่างกัน คือ

๑. รัฐวิสาหกิจไม่ถือกำไร เป็นเป้าหมายที่สำคัญสูงสุด ไม่ว่าจะกำไรนั้น จะเป็น ระยะสั้นหรือมีระยะยาวก็ตาม
๒. รัฐวิสาหกิจมิได้คำนึงถึงการขยายงานของตนเอง เป็นใหญ่ แต่ถือความก้าวหน้า ของชาติบ้านเมือง เป็นสำคัญ
๓. รัฐวิสาหกิจมิได้ถือความมั่นคงของตนเอง เป็นสำคัญ แต่ถือความมั่นคงของ INDUSTRY ประเภทนั้น ๆ สำคัญกว่า ดังนั้น ถ้าเอกชนทำได้จึงปล่อยให้ไป

ตลอดระยะเวลาอันยาวนานที่รัฐบาลไทยได้คลุกคลีอยู่กับการลงทุนทำอุตสาหกรรมต่าง ๆ

นี้ ถ้าจะมองในแง่ที่ ผลสำเร็จก็ปรากฏให้เห็นอยู่หลายแห่ง เช่น โรงงานสุรา และยาสูบ ถึงแม้กิจการที่มีใญ่ถูกขาคัดคตอณก็มีตัวอย่างที่ดี เช่น องค์การแก้ว หรือโรงงานกระสอบอีสาน แต่ที่ประสบความล้มเหลวก็มีอยู่เป็นอันมาก โรงงานกระดาษบางปะอินที่มีมูลค่าการลงทุนเกือบ ๔๐๐ ล้านบาท เป็นตัวอย่างทางคานนี้ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้เข้าเยี่ยมโรงงานนี้เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๑๑ เจ้าหน้าที่ของโรงงาน^๖ ได้กล่าวว่า กระดาษที่ผลิตได้ขายไม่ออกอยู่ในคลังสินค้ามีมูลค่าถึง ๓๐ ล้านบาท แม้รัฐบาลได้เพิ่มกำแพงภาษีช่วยแล้วก็ตาม

George L. Artamonoff ได้กล่าวไว้ในสรุปรายงานการสำรวจรัฐวิสาหกิจ
ของประเทศไทยว่า^๗

"Extensive investigations in the course of this study lead to the conclusion that the transfer of a number of State industries to the private sector would benefit the development of the Thai economy and, among others, is desirable for the following reasons :

- 1) The continued existence of state enterprises is bound to mean uncertainty and apprehension in the minds of potential investors, who should be encouraged.
- 2) Certain enterprises are consistently showing losses and there is no evidence that this will change under the present system of administration.
- 3) State ownership is not generally conducive to imaginative and dynamic business growth. The sales promotion effort is often weak or non-existent.
- 4) The private sector with higher executive pay-rate attracts, more enterprising personnel.

^๖ นายประสงค์ ปทุมมานนท์ หัวหน้ากองเคมี โรงงานกระดาษบางปะอิน

^๗ George L. Artamonoff, Report on State Owned Enterprises

of Thailand. (Bangkok : Thai-American Audiovisual Service 1965) P 1

- 5) The Treasury spends yearly a large sum on State enterprises and receives a certain income from them. In a typical year of 1964, expenditures were $\text{฿ } 698$ million and income $\text{฿ } 603$ million, but of that amount $\text{฿ } 567$ million came from five monopolies on which no money was spent by the Treasury, leaving a $\text{฿ } 35$ million income against $\text{฿ } 698$ million expenditures. The Treasury would benefit directly by the sale of the maximum number of State enterprises.
- 6) There is no apparent need, nor reason, for the retention of enterprises of a commercial nature in the State sector."

การพิจารณาางบลงทุนรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติใหม่ระเบียบฉบับหนึ่งออกมาใช้บังคับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งมีชื่อว่า ระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ๒๕๐๗ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกมาตามความในมาตรา ๑๒(๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓

ในระเบียบฉบับนี้ กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดทำงบลงทุนเต็มตามโครงการ และงบลงทุนประจำปี ตามแบบและวิธีการที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติกำหนดขึ้น แล้วเสนอคณะกรรมการบริหาร สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาเสียก่อน จึงจะดำเนินการต่อไปได้

นอกจากนั้น ในระเบียบฉบับเดียวกันนี้ ยังกำหนดให้คณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะอนุกรรมการพิจารณาางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ" เป็นคณะอนุกรรมการของคณะ—

กรรมการบริหารสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ประกอบด้วย

- ๑) ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ
- ๒) ผู้แทนสำนักงานประมาณ
- ๓) ผู้แทนกระทรวงการคลัง
- ๔) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาางบลงทุน และนำความเห็นเสนอคณะกรรมการบริหาร สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งในการปฏิบัติดังกล่าวนี้ให้เชิญผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีมาร่วมด้วย

โดยระเบียบดังกล่าว จึงทำให้มีงานต่าง ๆ ในเรื่องนี้ตามมา คือ

- ๑) การออกแบบเกี่ยวกับแบบฟอร์มงบลงทุน ของสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ และการแนะนำวิธีการกรออกแบบฟอร์มให้แก่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทั่วประเทศ
- ๒) การพิจารณาางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

แบบฟอร์มงบลงทุน

เพื่อเป็นการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุนรัฐวิสาหกิจ สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติจึงได้จัดให้มีแบบฟอร์มงบลงทุนสำหรับให้รัฐวิสาหกิจกรอก เพื่อเสนอสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ

การออกแบบในเรื่องนี้ ได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกัน โดยความร่วมมือของ A.I.D. และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย โดยผู้เชี่ยวชาญจากองค์การกรมกระหวางประเทศ องค์การสหประชาชาติ ซึ่งประจำอยู่ที่ศูนย์เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทย แบบฟอร์มที่ตองกรอก แยกออกเป็นภาคใหญ่ ๒ ภาคด้วยกัน คือ

๑. งบดุล ได้กำหนดให้มีการกรอกย้อนหลังไป ๓ ปี เช่น การเสนองบประมาณลงทุนปี ๒๕๑๐ ก็ต้องกรอกของปี ๒๕๐๖ - ๗ - ๘ เป็นต้น งบดุลย้อนหลังนี้จะช่วยให้ผู้พิจารณาทราบถึงสถานะการเงินของกิจการนั้น ๆ ว่าเหมาะที่จะลงทุนเรื่องอะไร เป็นจำนวนเท่าใด โดยพิจารณาถึงสินทรัพย์หมุนเวียน หนี้สินหมุนเวียน สินทรัพย์ประจำ หนี้สินระยะยาว กำไรสะสม และทุน ผู้พิจารณามีโอกาสได้เปรียบเทียบเรโซหรืออัตราส่วนต่าง ๆ เช่น อัตราส่วนสินทรัพย์หมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน หรืออัตราส่วนของสินทรัพย์คล่องตัวต่อหนี้สินหมุนเวียน (ACID TEST RATIO) เป็นต้น

ในภาคงบดุลนี้ ยังได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจแสดงรายได้รายจ่าย ตลอดจนกำไรขาดทุนของกิจการย้อนหลัง ๓ ปี เช่นเดียวกับงบดุล

๒. งบประมาณเงินสด ได้กำหนดให้มีการทำงบประมาณเงินสดตามแบบที่กำหนดไว้ในปีที่เสนองบประมาณลงทุน ทั้งนี้เพราะโครงการลงทุนย่อมกระทบกระเทือนสถานะเงินสดของกิจการ นอกจากนั้น ผู้พิจารณาจะได้ทราบว่ารัฐวิสาหกิจนั้น ๆ วางแผนไว้อย่างไรในเรื่องนี้บ้าง นอกจากเรื่องเงินสดแล้ว รายการที่เปลี่ยนเป็นเงินได้ง่าย ๆ ก็กำหนดให้กรอกแบบฟอร์มเพื่อพิจารณาด้วย จึงกำหนดให้ทำที่มาและการใช้เงินทุน (SOURCE AND APPLICATION OF FUNDS) ไว้ด้วย

๓. งบประมาณลงทุน ส่วนนี้เป็นส่วนสำคัญของแบบฟอร์ม โดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ ที่ทำไว้เป็นโครงการ และมีได้ทำไว้เป็นโครงการ โดยแยกรายการออกเป็นที่ดิน สิ่งก่อสร้าง เครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงาน ยานพาหนะ และอื่น ๆ นอกจากนั้น ยังกำหนดให้ระบุว่าเงินที่จะนำมาลงทุนนั้นมาจากแหล่งใดบ้าง เช่น จากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง เงินงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ต่างประเทศ และอื่น ๆ งบประมาณลงทุนแยกออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ งบลงทุนที่มีได้ทำเป็นโครงการ หมายความว่า งบลงทุนซึ่งเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงในงวดปี ไม่มีผลเกี่ยวเนื่องในปีต่อไป ส่วน

งบลงทุนที่ทำไว้เป็นโครงการนั้น หมายถึงงบลงทุนซึ่งมีโครงการว่าจะทำ และใช้เวลาทำการตามโครงการนั้นเกินกว่า ๑ ปีขึ้นไป และจะต้อง เป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติจากสภาพัฒนาการฯ เสียก่อน

การแสดงงบลงทุนนี้ ให้แสดงในงบประมาณที่จะลงทุน และย้อนหลังไป ๒ ปี

๔. หนี้สิน แบบฟอร์มส่วนนี้ช่วยให้ผู้พิจารณาสามารถวิเคราะห์รายละเอียดเกี่ยวกับหนี้สินของกิจการได้เป็นอย่างดี โดยแยกตามประเภทของเจ้าหนี้ ระยะเวลาการชำระหนี้ ในส่วนนี้ของแบบฟอร์มได้กำหนดให้แสดงอัตราส่วนของหนี้สินต่อส่วนทุน (EQUITY TO DEBT) อัตราส่วนของรายได้ต่อหนี้ที่ชำระ และอัตราส่วนของสินทรัพย์ทั้งสิ้นต่อหนี้สินทั้งสิ้น การแสดงใหม่ทั้งปีงบประมาณ และย้อนหลังไป ๒ ปี

๕. การดำเนินงาน เป็นแบบฟอร์มเกี่ยวกับรายได้รายจ่ายจากการดำเนินงานในงบประมาณ และย้อนหลังไปอีก ๒ ปี ดังนั้น แบบฟอร์มส่วนนี้จึงเป็นการประมาณตัวเลขสำหรับปีงบประมาณ และใช้ตัวเลขจริงในปีย้อนหลังถัดไป

๖. ปริมาณและมูลค่าการผลิตและการขายผลิตภัณฑ์ โดยแสดงตัวเลขปีงบประมาณ และย้อนหลังไป ๒ ปี

สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาตินั้น เมื่อได้ออกแบบปรับปรุงแก้ไขฟอร์มต่าง ๆ จนเป็นที่พอใจแล้ว ก็เตรียมการที่จะนำออกใช้ และเพื่อให้มั่นใจว่าจะใช้ได้โดยไม่มีปัญหาทางปฏิบัติ จึงได้จัดให้มีการสัมมนาการกรอกแบบฟอร์มงบลงทุนรัฐวิสาหกิจทั่วประเทศ และเนื่องจากทางสภาพัฒนาการฯ ไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอ จึงได้มอบให้ศูนย์เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการแทน

ศูนย์เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทยได้มอบงานให้เจ้าหน้าที่เทคนิคทางด้านการบัญชี เป็นผู้ดำเนินการนำสัมมนาในเรื่องนี้ ซึ่งผู้เขียนร่วมอยู่ด้วยในการนำสัมมนาดังกล่าว

ในการนี้ ได้มีการอธิบายวิธีการต่าง ๆ ในการใช้แบบฟอร์มแต่ละแบบโดยละเอียด พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มีโอกาสได้ซักถามโดยละเอียด โดยมีผู้แทนของกระทรวงคลัง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงบประมาณ และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ร่วมในการตอบและชี้แจงปัญหาต่าง ๆ อยู่ด้วย

การพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณรัฐวิสาหกิจ

ความคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้มาจากการทำการศึกษาจากรายงานการประชุมของคณะกรรมการ ในการพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ ๆ ๔ แห่ง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ขบวนการเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องนี้ มีดังต่อไปนี้ คือ เมื่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้รับงบประมาณลงทุนจากรัฐวิสาหกิจ ก็จะส่งหนังสือเชิญประชุม พร้อมทั้งสำเนาลงทุนไปยังคณะกรรมการ หลังจากนั้นประมาณ ๑ อาทิตย์ ก็จะมีการประชุมคณะกรรมการที่ห้องประชุมสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ การประชุมจะใช้เวลาประมาณ ๑ ชั่วโมง ถึง ๒ ชั่วโมง ซึ่งระหว่างเวลาเหล่านั้นก็จะมีการอภิปรายปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับข้อข้องใจของคณะกรรมการ ซึ่งผลการประชุมก็จะออกมาในรูปเห็นชอบด้วย ขอให้มีการเปลี่ยนแปลง และการตั้งข้อสังเกต หลังจากนั้น รายงานการประชุมก็จะถูกส่งไปให้คณะกรรมการตรวจบัญชี เพื่อเสนอเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อดำเนินการขั้นต่อไป

คำถามที่คณะกรรมการซักเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ ออกจะเป็นคำถามกว้าง ๆ เช่น

- สาเหตุที่การทำเรือไม่สร้างท่าเทียบเรือให้พอกับความต้องการ
- เมื่อเสร็จโครงการแล้ว การทำเรือจะเพิ่มประสิทธิภาพเพียงใด
- ฯลฯ

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์นี้ไม่มีอะไรจะกล่าวมากนักในเรื่องนี้ นอกจากจะกล่าวว่ามีวิธีการพิจารณาทำกันอย่างง่าย ๆ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การพิจารณาของคณะกรรมการนี้มุ่งในแง่ฐานะทางการเงินของกิจการเพียงด้านเดียวเท่านั้น จะเห็นได้ว่าแบบฟอร์มทั้ง ๒ ภาคนั้น เป็นการรายงานตัวเลขทางการเงินในอดีตและพยากรณ์อนาคตในแง่ของการเงินทั้งสิ้น

ตามธรรมดาการวิเคราะห์โครงการนั้น มองในแง่ที่ว่าฐานะการเงินขณะนั้นอำนวยโอกาสที่จะลงทุนหรือไม่ยอมไม่เป็นการเพียงพอ คณะอนุกรรมการควรจะได้มีโอกาสศึกษาข้อมูลอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ข้อมูลทางด้านการตลาด ด้านเทคนิคและวิศวกรรม ประโยชน์ของโครงการในแง่เศรษฐกิจของประเทศชาติและของรัฐวิสาหกิจนั้นเอง เช่น ผลตอบแทนจากการลงทุน โดยการหาค่าปัจจุบันของผลตอบแทนที่จะได้รับในอนาคตด้วย

ประการที่ ๒ ในเมื่อไม่มีข้อมูลดังกล่าว โอกาสที่จะจัดลำดับโครงการยอมทำไม่ได้ จึงไม่มีโอกาสจะทราบได้ว่าโครงการใดสำคัญกว่าโครงการใด การพิจารณาว่าโครงการใดควรเร่งทำก่อน โครงการใดรอไว้ได้ ก็จะทำได้โดยยาก เพราะไม่มีข้อมูลที่จะได้ศึกษาก่อนการประชุม การฟังข้อชี้แจงจากรัฐวิสาหกิจนั้นขณะประชุม ย่อมเป็นวิธีการที่ไม่รัดกุมพอ และทำให้ศิลปะของการชักจูงใจเข้ามามีบทบาทอยู่เป็นอย่างมาก

ประการที่ ๓ ก็คือ บรรดารัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะต้องทยอยกันส่งงบลงทุนนี้ก่อน ๖๐ วัน ของการเริ่มงวดบัญชีใหม่ ซึ่งสภาพธนาคาร เศรษฐกิจแห่งชาติจะต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันรับงบลงทุน ดังนั้น ในระยะต้นปีจะไม่มีการเลย แต่งานจะยุ่งมากกระยะปลายปี ดังนั้น การพิจารณาด้วยความระมัดระวังและถี่ถ้วนย่อมจะทำได้โดยยาก จะเห็นได้ว่ามีการส่งสำเนางบลงทุนให้อนุกรรมการล่วงหน้าก่อนประชุมประมาณ ๑ อาทิตย์ และใช้เวลาประชุมกันประมาณ ๑ $\frac{1}{2}$ ชั่วโมง ถึง ๒ $\frac{1}{2}$ ชั่วโมง แต่การลงทุนนั้นมีมูลค่านับร้อยล้านบาท

ประการที่ ๔ การลงทุนของแต่ละกิจการไม่มีโอกาสจะแข่งขันหรือเปรียบเทียบกันเลย จริงอยู่ คณะอนุกรรมการมีโอกาสเปรียบเทียบโครงการลงทุนต่าง ๆ ในรัฐวิสาหกิจที่ตนกำลังพิจารณา แต่ถ้าความสำคัญของโครงการมีโอกาสเทียบกันหมดโดยไม่คำนึงถึงว่าเป็นของรัฐวิสาหกิจใดแล้ว ก็จะได้ประโยชน์มาก

ประการที่ ๕ งบลงทุนประเภทที่มีได้ทำไว้เป็นโครงการนั้น เท่าที่ปฏิบัติอยู่ รัฐวิสาหกิจเพียงแต่เสนอรายการต่าง ๆ ออกมาในรูปประเภทสิ่งของ คือ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง เครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงาน ยานพาหนะ ซึ่งขอมยากต่อการพิจารณา เพราะไม่ทราบว่าซื้อเพื่อจุดประสงค์อะไรบ้าง ซึ่งเป็นวิธีการเสนองบประมาณแบบเก่า ปัจจุบันเรามีวิธีการบริหารงานที่ทันสมัยขึ้น การทำอะไรต้องมีแผนการ เราสามารถกำหนดเป้าหมายต่าง ๆ ในมีหน้าได้ จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ นั่นเองที่เราถ่ายทอดออกมาเป็นงบประมาณ วิธีการปัจจุบันเราจึงเปลี่ยนจาก LINE ITEM BUDGET มาเป็น FUNCTIONAL CLASSIFICATION BUDGET การจ่ายเงินซื้อสินทรัพย์ถาวรในวงหน้านั้น เราอาจจัดแบ่งเป็นประเภทว่าเป็นเรื่องอะไร เช่น

- การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน
- การปรับปรุงและรักษา เพื่อความปลอดภัยในโรงงาน
- การเพิ่มผลผลิตโดยตรง
- การลดต้นทุนโดยตรง
- การเพิ่มปริมาณการผลิต
- การบริการลูกค้า
- การแข่งขัน
- การขยายตลาด
- ฯลฯ

กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คำจำกัดความของงบลงทุนที่มีได้ทำไว้เป็นโครงการตามที่ทางสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินิยมไว้ในแบบฟอร์มนั้น รู้สึกจะกว้างและหละหลวมเกินไป เพราะการให้คำนิยามแบบนี้ทำให้รัฐวิสาหกิจ เสนองงบประมาณแบบมองไม่เห็นจุดมุ่งหมาย ซึ่งเป็นวิธีการล้าสมัย

ผู้เขียนมีความเห็นว่า โดยเหตุที่งบลงทุนที่ได้ทำไว้เป็นโครงการนั้นได้รับอนุมัติจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติไว้ชั้นหนึ่งก่อนแล้ว จึงไม่มีปัญหามากนัก แต่ปัญหาที่คณะกรรมการ

ต้องใช้ดุลยพินิจอย่างมาก คือ งบประมาณที่มีได้ทำไว้เป็นโครงการ

เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไข ผู้เขียนขอเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

คือ

๑. สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติควรหาวิธีใดวิธีหนึ่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เข้าใจหลักการขั้นต้น เกี่ยวกับการทำงบประมาณลงทุนในกิจการของตน เช่นวิธีการสำรวจโอกาสลงทุน การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ วิธีการตัดสินใจภายในรัฐวิสาหกิจนั่นเอง ก่อนที่จะเสนอมายังสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ การทำการณรงค์ในเรื่องนั้น อาจจะออกมาในรูปการจัดสัมมนาทางค่านิชาการ การส่งผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้ไปช่วยรัฐวิสาหกิจเพื่อแนะนำวิธีการแห่งละ ๒ - ๓ เคียน โดยหมุนเวียนไปจนทั่ว หรือพิมพ์หนังสือแนะนำวิธีการทางการปฏิบัติที่ไม่ยากต่อการศึกษาแจกให้ เป็นต้น และจากนั้น คณะอนุกรรมการก็จะพอเชื่อได้ว่าโครงการที่เสนอมารเพื่อพิจารณานั้นได้ผ่านวิธีการที่เชื่อถือได้มาขั้นหนึ่งแล้ว

๒. งบประมาณลงทุนที่เสนอมานั้น ทางสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติควรจะนำมาจำแนกประเภทเสียขั้นหนึ่งก่อน โดยแบ่งเป็น

- งบประมาณที่มีความสำคัญต่อทางพุทธศาสตร์
 - งบประมาณที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ
 - งบประมาณที่มีความสำคัญต่อกำไรของกิจการนั่นเอง
- ทั้งระยะสั้นและระยะยาว
- ๆ ล ๆ

๓. คณะอนุกรรมการควรจะตั้งเป้าหมายของตนในการพิจารณา โดยถ่ายทอดมาจากนโยบายของระดับที่สูงกว่า ว่าในเมื่งงบประมาณหน้านั้นควรจะสนับสนุนการลงทุนประเภทใดไม่ควรปล่อยให้รัฐวิสาหกิจมีเสรีเกินไปในการเลือกการลงทุนตามความคิดเห็นของตนเอง เป้าหมายเหล่านี้ผู้ที่ทำหน้าที่ในคณะอนุกรรมการทุกท่านควรทราบเป็นอย่างดีก่อนการประชุมพิจารณา

๔. ขอย้ำอีกทีว่า ถ้ากำหนดให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเสนอข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับตลาด วิศวกรรม และเทคนิค ตลอดจนประโยชน์ที่จะมีต่อเศรษฐกิจและประเทศชาติแล้ว ก็จะเป็นข้อเตือนใจรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เองให้พิจารณาสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้โดยรอบคอบ เพราะที่แล้งมาข้อมูลประกอบในการเสนองบลงทุนมีแต่งบประมาณการเงินของกิจการนั้น ๆ แต่เพียงอย่างเดียว

๕. ควรมีการปรับปรุงแบบฟอร์มบางส่วนเสียใหม่ เช่น ในภาค ๓ งบประมาณการ-ลงทุนที่มีได้ทำไว้เป็นโครงการ มีแสดงแค่เพียงเป็นค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง เครื่องจักรอุปกรณ์ เครื่อง-ใช้สำนักงาน ยานพาหนะ ซึ่งย่อมไม่เป็นการเพียงพอในการพิจารณา ควรจะระบุด้วยว่าเป็นการลงทุนประเภทใด ซึ่งปกติควรแบ่งออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ คือ

- ๑) เหตุการณ์ฉุกเฉินต้องทำด่วน
- ๒) ความปลอดภัยในโรงงานหรือสถานที่ทำงาน
- ๓) แก้ไขความล่าสมัย
- ๔) ผลิตภัณฑ์ใหม่
- ๕) ลดต้นทุน
- ๖) เพิ่มปริมาณการผลิต
- ๗) อื่น ๆ

สิ่งที่ควรคำนึงถึงอีกประการหนึ่งก็คือ ความอิสระของโครงการ ซึ่งผู้เสนอโครงการมักลืมหรือละเลย ดังเช่น ในกิจการผลิตแผ่นภายในแบคเตอร์ ใ้เสนอโครงการขอผลิตเปลือกหม้อแบคเตอร์เอง โดยอ้างว่าจะทำให้เพิ่มกำไรสูงขึ้น เพราะเปลือกหม้อที่สั่งจากต่างประเทศราคาแพงมาก เมื่อโครงการนี้ได้ดำเนินไปถึงขั้นทำรายละเอียด ได้พบว่าต้นทุนต่อหน่วยต่ำกว่าราคาที่สั่งจากต่างประเทศมาก โครงการนี้ดำเนินไปเกือบสำเร็จ ถ้าเผชิญไม่มีผู้คัดค้านว่าต้นทุนต่อหน่วยที่กิจการนี้คำนวณออกมานั้นเป็นต้นทุน ณ กำลังการผลิต ที่สูงกว่ากำลังการผลิตของโรงงานผลิตแผ่นภายในที่กำลังดำเนินอยู่มาก ซึ่งถ้าลดกำลังการผลิตลงมา ต้นทุนการผลิตเปลือกหม้อต่อหน่วยก็จะสูงกว่าราคาสั่งจากต่างประเทศ เป็นต้น

จะเห็นว่าในบทนี้ผู้เขียนพยายามศึกษาเพื่อเสนอให้เห็นภาพของการทำโครงการลงทุนในส่วนของรัฐบาล ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ และวิธีแก้ปัญหา โครงการลงทุนของรัฐบาลหลายโครงการอาจประสบความสำเร็จ และก็มีหลายโครงการที่ล้มเหลวด้วยสาเหตุต่าง ๆ ซึ่งอาจรวมทั้งการวางแผนการลงทุนที่ไม่ดี ซึ่งหมายถึงไม่มีการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ และไม่มี การประเมินค่าของโครงการโดยผู้มีความรู้ และมีความชำนาญเพียงพอ แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลเริ่มมองเห็นความจำเป็นซึ่งเริ่มจากก้าวแรก โดยออกระเบียบงบประมาณลงทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น นับว่าเป็นนิมิตอันดี และเชื่อว่าจะ เป็นแนวทางที่ต่อไปคงจะมีการปรับปรุง มาตรฐานให้เข้าระดับสากลในการวางแผนการลงทุนในอนาคตต่อไป.