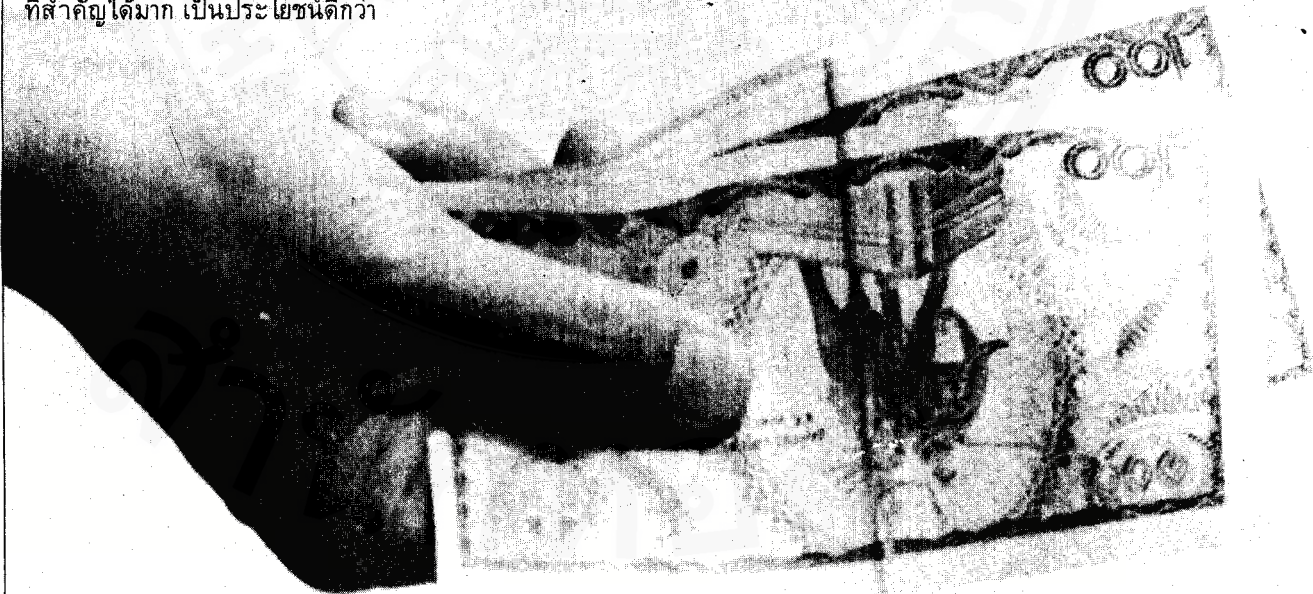


รัฐวิสาหกิจ: ขายเสียบ้างก็จะเบาภาระ

บุญชู โรจนเสถียร

หนังสือพิมพ์สยามรัฐ รายงานฉบับวันที่ 8 กันยายน 2524 ตีพิมพ์ข่าวชิ้นหนึ่ง มีความว่า ประธานาธิบดีมากอส แห่งฟิลิปปินส์ แถลงกับสื่อมวลชนว่ารัฐบาลฟิลิปปินส์ จะประมูลขายกิจการรัฐวิสาหกิจ ให้แก่เอกชนในเร็ว ๆ นี้ ทั้งนี้ เป็นการดำเนินนโยบายเลิกกิจการด้านธุรกิจของรัฐ

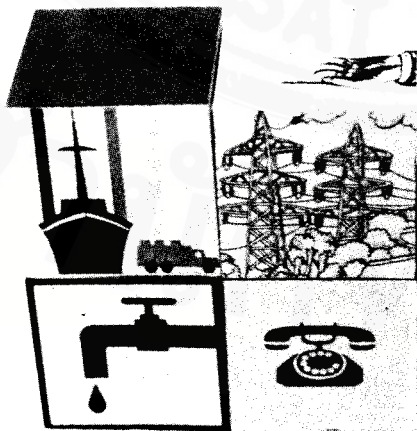
รายงานข่าวชิ้นนั้นแจ้งด้วยว่า รัฐวิสาหกิจของรัฐบาล มีรวมทั้งหมด 90 กิจการ การขายกิจการแต่ละกิจการให้แก่ เอกชน จะทำให้รัฐบาลปลดเปลื้องภาระในการดำเนินงาน รัฐวิสาหกิจลงได้ รวมทั้งยังจะทำให้รัฐบาลได้เงินจากการ ขายกิจการมาใช้ในการบริการสังคม และด้านการพัฒนา ที่สำคัญได้มาก เป็นประโยชน์ดีกว่า





คัดจาก สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 11 ตุลาคม 2524

การขายกิจการให้แก่เอกชน จะทำให้รัฐบาลปลดเปลื้องภาระในการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจลงได้ รวมทั้งยังจะทำให้รัฐบาลได้เงินจากการขายกิจการมาใช้ในด้านบริการสังคม และด้านการพัฒนาที่สำคัญได้มากเป็นประโยชน์ดีกว่า



การตัดสินใจของรัฐบาลฟิลิปปินส์ครั้งนี้ น่าสนใจมาก เพราะประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีอะไรหลายอย่าง คล้ายคลึงกับประเทศเรา จึงไม่ควรที่จะปล่อยให้การเคลื่อนไหวครั้งนี้ผ่านสายตาไปเฉย ๆ แต่จะต้องวิเคราะห์กันว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดผลอย่างไร ถ้าวิเคราะห์กันอย่างเคร่ง ๆ ก็เห็นว่าคงจะได้ประโยชน์อยู่ 2 ประการ คือ เป็นการตัดบทบาทในด้านธุรกิจของรัฐบาลลงเพื่อแก้ปัญหาทำธุรกิจแข่งกับเอกชนออกให้หมด และอีกประการหนึ่งก็คือ เป็นการหลีกเลี่ยงภาระในการบริหารงานด้านรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมักไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทำให้ต้องเจียดงบประมาณแผ่นดินเข้าไปจนเจือ ทั้ง ๆ ที่งบประมาณรายจ่ายด้านพัฒนาก็ยังขาดอยู่มาก

ประเทศเราก็มีปัญหาด้านรัฐวิสาหกิจในทำนองเดียวกัน รัฐวิสาหกิจของเรามีอยู่ไม่น้อย และถ้าจะแยกประเภทตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจก็พอจะแยกประเภทได้ ดังนี้

ประเภทแรก เป็นกิจการที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และเป็นกิจการที่ต้องใช้เงินทุนในขั้นริเริ่มเป็นจำนวนมาก ซึ่งเอกชนไม่สามารถลงทุนได้ รัฐจำเป็นต้องลงทุนเสียเอง เช่น การรถไฟฯ การประปาฯ การไฟฟ้าฯ เป็นต้น

ประเภทที่สอง เป็นกิจการค้าที่ตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมแล้วเอกชนจะต้องเป็นผู้จัดทำ แต่รัฐได้เข้ามาลงทุน เพื่อชักนำหรือเป็นตัวอย่างสำหรับการลงทุนของเอกชน กิจการเหล่านี้ได้แก่ โรงงานต่าง ๆ ของกระทรวงอุตสาหกรรม เช่น องค์การสารส้ม

ประเภทที่สาม เป็นกิจการประเภทผูกขาด ซึ่งรัฐมีสิทธิทำได้แต่ผู้เดียวเพื่อประโยชน์ในการหารายได้เข้ารัฐ และเพื่อการควบคุม ได้แก่ โรงงานยาสูบ และโรงงานไฟ เป็นต้น

ประเภทสุดท้าย เป็นกิจการที่รัฐไม่พึงลงทุน แต่โดยเหตุทางการเมืองของรัฐบาลในบางยุคบางสมัย รัฐได้เข้าไปลงทุน เช่น โรงงานกระสอบกระทรวงการคลัง บริษัท

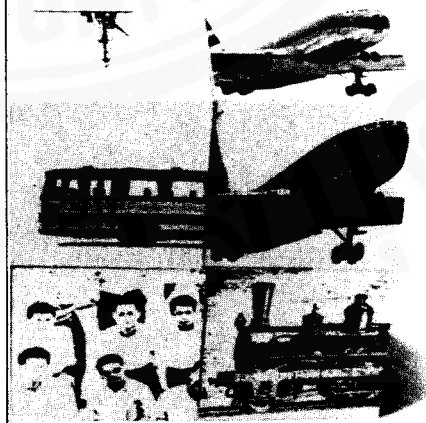
ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเป็นเจ้าของโรงงานกระดาษ บางปะอินและโรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี รวมทั้งยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทกระสอบอิสาน จำกัด บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด อีกด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เป็นปัญหาเรื้อรังที่สืบทอดมาจากรัฐบาลแต่ละยุคสมัย จนถึงปัจจุบัน จุดอ่อนที่สำคัญยิ่งของรัฐวิสาหกิจก็คือ การขาดประสิทธิภาพในการบริหาร อันเป็นผลให้รัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติต้องขาดทุนสุทธิถึง 560 ล้านบาทและต้องเลิกกิจการไป ที่กำลังแยอย่างยิ่งในขณะนี้ก็คือ องค์การขนส่งมวลชนซึ่งขาดทุนมหาศาล

การที่รัฐวิสาหกิจหลายแห่งยังอาศัยงบประมาณแผ่นดิน เพื่อการลงทุนก็ดีเพื่อชดเชยการขาดทุนก็ดี โดยผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนั้นไม่ต้องรับผิดชอบในผลงานลักษณะดังกล่าว ทำให้ผู้บริหารงานรัฐวิสาหกิจขาดความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น และการที่รัฐบาลดำเนินงานรัฐวิสาหกิจประเภทเดียวกับที่เอกชนดำเนินการอยู่ และต้องคอยพิทักษ์คุ้มครองรัฐวิสาหกิจของตนด้วยการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ ย่อมเป็นการขัดกับหลักเกณฑ์ของระบบเศรษฐกิจเสรีอย่างยิ่ง และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม รวมทั้งในบางกรณีก็เป็นการบังคับให้ประชาชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายสูงขึ้น ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เป็นการไม่สมควรอย่างยิ่ง ที่รัฐบาลใช้เงินภาษีอากรของประชาชน มาดำเนินงานแข่งขันกับประชาชนผู้เสียภาษี

รัฐวิสาหกิจควรจะอำนวยประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชนและรัฐ แต่ความเป็นจริง รัฐวิสาหกิจกลับทำลายประโยชน์ของประชาชน และเอาแต่เบียดบังเงินรายได้ของแผ่นดินอยู่เรื่อย เพราะประกอบการขาดทุน แม้รัฐวิสาหกิจบางแห่งจะแสดงผลกำไร และส่งรายได้ให้กับแผ่นดินอยู่ ก็ยังมีเหตุอีกมากมาย ที่ชี้ให้เห็นได้ชัดว่า ถ้าไรที่หาได้นั้น ต่ำกว่าที่ควรจะได้และเป็นที่น่าใจได้ว่า หากเป็นงานที่ดำเนินโดยเอกชนแล้ว ผลกำไรจะสูงกว่า ทั้งนี้ ก็เพราะระบบงานภายในรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพ และสาเหตุก็เนื่องจากผู้บริหาร

ปัญหาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เป็น
ปัญหาเรื้อรังที่สืบทอดมาจากรัฐบาล
แต่ละยุคสมัย จนถึงปัจจุบัน จุด
อ่อนที่สำคัญยิ่งของรัฐวิสาหกิจ
ก็คือ การขาดประสิทธิภาพในการ
บริหาร



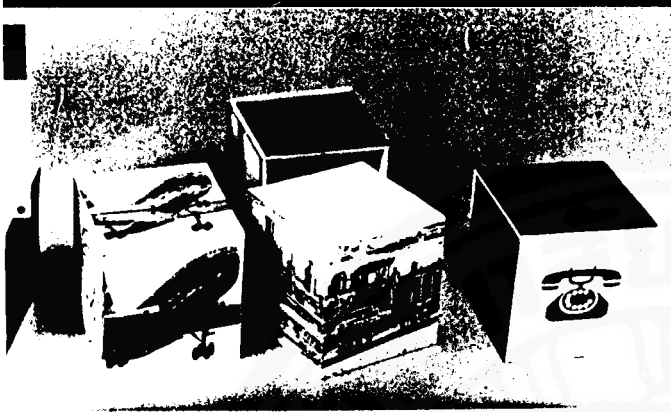
เราควรจะต้ององค์กรควบคุมและติดตามผลการบริหารงานรัฐวิสาหกิจขึ้น แล้วมอบหมายให้องค์กรนี้มีหน้าที่ปรับปรุงและสร้างระบบบริหาร กำหนดเป้าหมายและมาตรฐานงาน ที่ผู้บริหารในแต่ละรัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติ



งานในรัฐวิสาหกิจขาดสมรรถภาพ มีความสำคัญรับผิดชอบต่ำกว่าผู้บริหารในภาคเอกชน ทำงานไม่ได้ผล ทำขาดทุน ก็ไม่ต้องนอนทออะไรมากเหมือนเอกชน เพราะมักจะไม่ถูกไล่ออกหรือต้องควักกระเป๋าขาดใช้เหมือนภาคเอกชน

เรื่องไม่มีประสิทธิภาพนี้ ดูจากการบัญชีด้านเดียวก็เห็นได้ชัด กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจจำนวนมากไม่เคยมีการบันทึกบัญชีครบถ้วนและทันเวลาทุกวัน บางแห่งมีการบันทึกล่าช้าเป็นเดือน งบการเงินที่จะต้องทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบจะทำไมทันให้ตรวจสอบตามเวลาเสมอเมื่องานด้านบัญชีบกพร่องอย่างนี้ ผู้บริหารจะรู้ฐานะของกิจการได้อย่างไร เมื่อไม่รู้ฐานะที่แท้จริงแล้ว จะบริหารงานได้ถูกต้องดีได้อย่างไร หากมีการบังคับให้งบการเงินของรัฐวิสาหกิจออกประกาศให้ประชาชนทราบทุกแห่ง ความจริงในเรื่องนี้จะปรากฏให้เห็นชัดที่สุด อย่างเช่น ขสมก. และ ปตท. เป็นต้น ดำเนินงานกันมาหลายปีแล้ว แต่จนบัดนี้ก็ยังไม่เคยปรากฏว่ามีงบการเงินที่ผ่านการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแถลงต่อประชาชนเลย เมื่อการบัญชีซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารและทะเผลก็คือ นอกจากการรั่วไหลจะมีได้ง่ายแล้ว ยังทำให้การบริหารมีลักษณะเหมือนการเดินอยู่ในที่มืด ไม่รู้จุดบกพร่อง ไม่รู้สถานการณ์ที่แท้จริง ไม่รู้ว่าปัญหาขาดทุนหรือต้นทุนสูงเกิดจากอะไรแน่ จะแก้ก็แก้ไม่ถูก ที่สุดเมื่อดำเนินการขาดทุนก็วิ่งเข้าพึ่งเงินงบประมาณแผ่นดินแทนที่จะเป็นแหล่งหารายได้มาจุนเจือรัฐ ก็กลับกลายเป็นกาฝากที่คอยสุบรายได้ของแผ่นดิน รวมทั้งก่อหนี้สินให้รัฐต้องติดตามไปขาดใช้อีกจำนวนมากมาย

จำได้ว่า ขณะนี้รัฐวิสาหกิจของเรามีรวมทั้งหมด 72 กิจการ มีทรัพย์สินตามราคาที่ปรากฏในบัญชีที่ประมาณ 200,000 ล้านบาท ราคาทรัพย์สินจำนวนนี้ เป็นราคาที่ได้หักค่าเสื่อมแล้ว ทรัพย์สินบางอย่าง ถ้าตีราคาตามตลาดปัจจุบันก็คงจะสูงกว่าที่ปรากฏในบัญชีมากมาย แต่เมื่อหันมาดูรายได้ ซึ่งปรากฏว่า ในปี 2521 รัฐวิสาหกิจทั้งหมดมีรายได้สุทธิ เมื่อเทียบกับมูลค่าของทรัพย์สินตามบัญชีแล้ว



จากการขายรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นเงินก้อนใหญ่มหาศาล ใช้ในงานพัฒนาได้อย่างเป็นกอบเป็นกำทีเดียว

อย่างไรก็ตาม เราอาจจะเอาเยี่ยงฟิลิปปินส์หมดไม่ได้ คือเราจะต้องเก็บรักษารัฐวิสาหกิจบางชนิดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม หากเราจำเป็นต้องรักษารัฐวิสาหกิจบางชนิดไว้ ก็เห็นจะต้องปรับปรุงระบบการควบคุมรัฐวิสาหกิจกันเสียใหม่ปล่อยให้การควบคุมเป็นไปในลักษณะเช่นที่เป็นอยู่ทุกวันนี้เห็นจะไม่ดี เพราะนอกจากจะไม่สามารถได้ประโยชน์สมดังเจตนารมณ์ของการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นแล้ว ยังจะเป็นตัวสุบรายได้ของแผ่นดินอย่างน่าเสียดายต่อไปอีกไม่ที่สิ้นสุดเราควรจะต้องตั้งครุควบคุมและติดตามผลการบริหารงานรัฐวิสาหกิจขึ้น แล้วมอบหมายให้องค์กรนี้ทำหน้าที่ปรับปรุงและสร้างระบบบริหาร กำหนดเป้าหมายและมาตรฐานงานที่ผู้บริหารในแต่ละรัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติ ต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายและมาตรฐานที่กำหนดองค์กรนี้ จะต้องทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบผลงานของรัฐวิสาหกิจต้องทำหน้าที่ส่งเสริมและปรับปรุงสมรรถภาพในการทำงานของผู้บริหารงานในรัฐวิสาหกิจ องค์กรนี้จะต้องได้รับมอบอำนาจให้เปลี่ยนตัวกรรมการและผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจได้ นอกจากหน้าที่และอำนาจที่กล่าวแล้ว องค์กรนี้จะต้องรับภาระในการพิจารณาแผนงานแต่ละช่วงปีของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งทำหน้าที่จัดสรรทุนดำเนินงานให้ตามความจำเป็น ในการปฏิบัติงานตามแผนที่ได้รับความเห็นชอบแล้วด้วย ทั้งนี้ โดยไม่ต้องฟังงบประมาณแผ่นดิน และไม่ต้องให้รัฐบาลร้องรับภาระการประกัน หากจำเป็นต้องกู้ยืมจากแหล่งทุนต่าง ๆ

องค์กรควบคุมรัฐวิสาหกิจที่กล่าวนี้ หากประกอบขึ้นด้วยผู้ชำนาญงานที่มีความรอบรู้ในการบริหารแล้ว ก็จะช่วยแก้ไขปรับปรุงแต่งสมรรถภาพของผู้บริหารงาน รวมทั้งเปลี่ยนแปลงระบบงานในรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นได้ซึ่งจะเสริมสร้างฐานะของรัฐวิสาหกิจให้แข็ง สามารถดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย และเจตนาในการก่อตั้งได้แน่ ●

มีจำนวนเท่ากับอัตราร้อยละ 1.21 เท่านี้ซึ่งต่ำอย่างไม่น่าเชื่อ ถ้าเป็นกิจการของเอกชนก็อยู่ไม่ได้แล้ว

ข้อบกพร่องทางด้านระบบบัญชีนอกจากจะมีผลทำให้การบริหารในวงงานรัฐวิสาหกิจหย่อนประสิทธิภาพ และกลายเป็นภาระของแผ่นดินแล้ว ยังมีผลทำให้ประชาชนถูกบังคับให้ต้องจ่ายเงินซื้อบริการ หรือผลิตภัณฑ์ของรัฐวิสาหกิจแพงเกินควรอีกด้วย เพราะหลักเกณฑ์ทางบัญชีในการกำหนดต้นทุนมักจะพิสดารและไม่เป็นธรรมต่อประชาชน เช่น การผลึกค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินเข้าเป็นราคาบริการ หรือราคาผลิตภัณฑ์มากเกินควรหรือไม่ก็หลักการค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินงานผิดพลาดมีการสูญเสียมากไม่ประหยัด เข้าเป็นราคาที่คิดเอากับประชาชน โดยประชาชนไม่มีทางจะหนีไปใช้บริการ หรือผลิตภัณฑ์ของผู้อื่นเพราะเป็นกิจการที่รัฐผูกขาด

เมื่อรัฐวิสาหกิจแทนที่จะเป็นแหล่งสร้างเสริมรายได้ให้กับแผ่นดิน หรือเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ สมตามเจตน์จำนง แต่กลับกลายเป็นภาระของแผ่นดิน อีกทั้งสร้างความผิดหวังให้แก่ประชาชน อย่างที่เห็น ๆ กันอยู่เช่นนี้ ก็น่าคิดว่า การที่ประธานาธิบดีมากอสตัดสินใจให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ประมูลขายกิจการรัฐวิสาหกิจคงจะเกิดเหตุจากที่เขาได้รับความผิดหวังเช่นเดียวกับเราก็ได้และก็คงเป็นความจริง ที่ประเทศชาติจะได้รับประโยชน์มากกว่า หากนำเงินที่ได้จากการขายรัฐวิสาหกิจไปใช้พัฒนาด้านอื่น ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพราะจำนวนเงินที่จะได้