

บทที่ 6

แนวโน้มการขยายกิจการรัฐวิสาหกิจเพื่อพัฒนาภูมิภาค

จากความสำคัญของนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งกระจายความเจริญเติบโตสู่ภูมิภาคเพื่อสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างกรุงเทพมหานครกับชนบท จึงมีความจำเป็นต้องขยายบริการสาธารณะของภาครัฐ ทั้งทางด้านกายภาพและทางสังคมออกไปให้มากที่สุด เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ภาคเอกชนได้ขยายตัวไปประกอบอุตสาหกรรมและกิจกรรมทางธุรกิจให้มากขึ้น และเพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชนในทุกพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน

รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกหนึ่งของการบริหารงานพัฒนาโดยภาครัฐ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงด้านการพลังงาน การขนส่ง การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งกิจการเหล่านี้ภาครัฐต้องรับผิดชอบต่อในการเป็นผู้จัดหา และบริการ เนื่องจากเป็นบริการพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับ และด้วยเหตุผลที่ประชาชนในสังคมมีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกัน ประกอบกับปัญหาด้านต้นทุนในการดำเนินงาน จุดคุ้มทุน และผลตอบแทนที่ได้รับ ทำให้เอกชนไม่สนใจเข้ามาดำเนินการ (นันทวัฒน์ บรมานนท์, 2547:172) ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่ต้องจัดหา และ บริการกิจการสาธารณะต่างๆ เหล่านี้ เพื่อให้ประชาชนในทุกพื้นที่มีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการใช้บริการ และเป็นการกระจายความเจริญเติบโตสู่ภูมิภาค จากการใช้บริการโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐจัดหาให้นำไปใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน และกระจายการผลิตให้เกิดขึ้นในสาขาการผลิตต่างๆ

การศึกษานี้ได้พบแนวโน้มที่น่าสนใจว่า รัฐวิสาหกิจในกลุ่มกิจการด้านโครงสร้างพื้นฐานมีแนวโน้มของความต้องการเพื่อพัฒนาภูมิภาคมากที่สุด

ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้จัดกลุ่มกิจการของรัฐวิสาหกิจ ทั้งหมด 19 องค์กรที่กระจายจัดตั้งอยู่ในภาคกลางตอนบน เพื่อวิเคราะห์และสรุปเสนอแนะต่อไป โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังนี้

6.1 ข้อมูลทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ

1. กลุ่มกิจการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย

(1.1) ด้านพลังงาน ได้แก่ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

(1.2) ด้านการขนส่ง ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และบริษัทขนส่ง จำกัด

(1.4) ด้านสาธารณูปการ ได้แก่ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ การประปาส่วนภูมิภาค

2. กลุ่มกิจการด้านการเกษตร ประกอบด้วย

- (2.1) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
- (2.2) องค์การคลังสินค้า
- (2.3) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
- (2.4) บริษัทไม้อัดไทย

3. กลุ่มกิจการด้านบริการสังคม ประกอบด้วย

- (3.1) การกีฬาแห่งประเทศไทย
- (3.2) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- (3.3) การเคหะแห่งชาติ

จากจำนวนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด 19 องค์การ ผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามทางโทรสารและติดตามสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงโดยส่งแบบสอบถามไปยังรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งอยู่ในส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) ซึ่งรวบรวมแบบสอบถามได้ทั้งหมด 10 แห่ง จากทั้งหมด 19 แห่งคิดเป็นร้อยละ 52.63 จำแนกรายละเอียดได้ดังนี้

ตารางที่ 6.1 จำนวนและร้อยละของรัฐวิสาหกิจจำแนกตามด้าน

รัฐวิสาหกิจ	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	7	70
ด้านการเกษตร	2	20
ด้านบริการสังคม	1	10
รวม	10	100

จากตารางที่ 6.1 ซึ่งแสดงจำนวนและร้อยละของรัฐวิสาหกิจจำแนกตามด้าน พบว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ร้อยละ 70 เป็นรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย 7 องค์การ ได้แก่ (1) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (2) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (3) การรถไฟแห่งประเทศไทย (4) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (5) องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (6) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ (7) การประปาส่วนภูมิภาค รองลงมา ร้อยละ 20 เป็นรัฐวิสาหกิจด้านการเกษตร ได้แก่ (1) บริษัท ไม้อัดไทย และ (2) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และ ร้อยละ 10 เป็นรัฐวิสาหกิจด้านสังคม ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ

ตารางที่ 6.2 ค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงต่อความต้องการของรัฐวิสาหกิจที่จะขยายกิจการสู่ภูมิภาค

รายการ	ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	ด้านการเกษตร	ด้านบริการสังคม
1) รัฐวิสาหกิจควรจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในภูมิภาค	2.71	1.00	3.00
2) รัฐวิสาหกิจควรมีโครงการขยายหน่วยงานเดิม	2.71	1.00	3.00
3) รัฐวิสาหกิจควรขยายกิจการ เฉพาะส่วนปฏิบัติการไปสู่ภูมิภาค	3.00	2.00	3.00
4) รัฐวิสาหกิจควรมีการขยายกิจการเพื่อรองรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	3.00	1.00	3.00
5) รัฐวิสาหกิจควรมีการขยายกิจการตามการขยายตัวของชุมชน	3.00	1.00	3.00
6) รัฐวิสาหกิจควรมีการขยายกิจการทุกลักษณะงานสู่ส่วนภูมิภาค	2.71	1.00	3.00
7) รัฐวิสาหกิจควรขยายกิจการเพื่อสนองนโยบายรัฐบาล	3.00	3.00	3.00

เกณฑ์ในการพิจารณา

0	ไม่แสดงความเห็น
0.01-2.00	ไม่เห็นด้วย
2.01-2.50	ไม่แน่ใจ
2.51-3.00	เห็นด้วย

จากตารางที่ 6.2 ซึ่งแสดงค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงต่อความต้องการของรัฐวิสาหกิจที่จะขยายกิจการสู่ภูมิภาค พบว่า ผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการเกษตร และด้านบริการสังคม เห็นด้วย กับการขยายกิจการเพื่อสนองนโยบายของรัฐชาติ และเมื่อจำแนกตามลักษณะของรัฐวิสาหกิจ พบว่า ผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน เห็นด้วย ต่อการขยายกิจการทั้งจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในภูมิภาค การขยายหน่วยงานเดิม การขยายกิจการเฉพาะส่วนปฏิบัติการ การขยายกิจการเพื่อรองรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขยายกิจการตามการขยายตัวของชุมชน การขยายกิจการทุกลักษณะงานสู่ภูมิภาค รวมถึงการขยายกิจการเพื่อสนองนโยบายรัฐบาล

เช่นเดียวกับผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจด้านบริการสังคม เห็นด้วยกับการขยายกิจการทั้งในด้านการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในภูมิภาค การขยายหน่วยงานเดิม การขยายกิจการเฉพาะส่วนปฏิบัติการ การขยายกิจการเพื่อรองรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขยายกิจการตามการขยายตัวของชุมชน การขยายกิจการทุกลักษณะงานสู่ภูมิภาค รวมถึงการขยายกิจการเพื่อสนองนโยบายรัฐบาล

ในทางตรงกันข้ามผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจด้านการเกษตรเห็นด้วยเฉพาะการขยายกิจการเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น

**ตารางที่ 6.3 ค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงต่อความต้องการ
ขั้นพื้นฐานของรัฐวิสาหกิจเพื่อขยายกิจการสู่ภูมิภาค**

รายการ	ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	ด้านการเกษตร	ด้านบริการสังคม
8) รัฐวิสาหกิจควรพิจารณาความต้องการของชุมชนในการขยายกิจการ	3.00	3.00	3.00
9) รัฐวิสาหกิจควรพิจารณาความเหมาะสมทางกายภาพในการขยายกิจการ	3.00	3.00	3.00
10) รัฐวิสาหกิจควรพิจารณาแนวท่างนโยบายของรัฐบาลในการขยายกิจการ	3.00	3.00	3.00

เกณฑ์ในการพิจารณา

0	ไม่แสดงความเห็น
0.01-2.00	ไม่เห็นด้วย
2.01-2.50	ไม่แน่ใจ
2.51-3.00	เห็นด้วย

จากตารางที่ 6.3 ซึ่งแสดงค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของรัฐวิสาหกิจเพื่อขยายกิจการสู่ภูมิภาค พบว่า ผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการเกษตร และด้านบริการสังคม เห็นด้วยกับการขยายกิจการสู่ภูมิภาค โดยเน้นว่าควรพิจารณาถึงความต้องการของชุมชน ความเหมาะสมทางกายภาพ และนโยบายของรัฐบาล เป็นองค์ประกอบในการพิจารณาเพื่อขยายกิจการสู่ภูมิภาค

ตารางที่ 6.4 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจด้านต่าง ๆ ต่อความต้องการขั้นพื้นฐานเพื่อขยายกิจการสู่ภูมิภาค

รายการ	ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	ด้านการเกษตร	ด้านบริการสังคม
ความต้องการของรัฐวิสาหกิจที่จะขยายกิจการ	2.88	1.43	3.00
ความต้องการขั้นพื้นฐานเพื่อขยายกิจการ	3.00	3.00	3.00

เกณฑ์ในการพิจารณา

0	ไม่แสดงความเห็น
0.01-2.00	ไม่เห็นด้วย
2.01-2.50	ไม่แน่ใจ
2.51-3.00	เห็นด้วย

จากตารางที่ 6.4 ซึ่งแสดงการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจด้านต่าง ๆ ต่อความต้องการขั้นพื้นฐานเพื่อขยายกิจการสู่ภูมิภาค พบว่า ผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจทุกลักษณะไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการเกษตร และด้านสังคม เห็นด้วยกับการขยายกิจการตามความต้องการขั้นพื้นฐาน มีเพียงรัฐวิสาหกิจด้านการเกษตรที่ไม่เห็นด้วยต่อการขยายกิจการตามความต้องการของรัฐวิสาหกิจ ยกเว้นรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสังคม ที่เห็นด้วยกับการขยายกิจการตามความต้องการของรัฐวิสาหกิจเอง

6.2 ผลการศึกษา

ผลการศึกษาที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ สามารถสรุปปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจเพื่อพัฒนาภูมิภาคได้ 2 ปัจจัย สำคัญ ดังนี้

- (1) นโยบายภาครัฐ
- (2) ความสามารถทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(1) นโยบายภาครัฐ

ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกการบริหารงานพัฒนาของภาครัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับชาติที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐในการจัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้แก่ประชาชนในทุกพื้นที่ครอบคลุมทุกจังหวัด (สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545: 45) ประกอบกับการตัดสินใจโดยรัฐถือเป็นมติมหาชนทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจสู่ภูมิภาค จึงพิจารณาได้ว่าเป็นการกำหนดจากสภาพแวดล้อมภายนอก ในบริบทของการเป็นเครื่องมือหนึ่งของภาครัฐในการบริหารงานพัฒนาประเทศ

(2) ความสามารถทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ

ความสามารถทางการเงินของรัฐวิสาหกิจเป็นการพิจารณาถึงผลกำไร/ขาดทุน จากการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด 19 แห่ง ในขอบเขตของการศึกษา ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจเองว่ามีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์การอยู่ในระดับใด ปรากฏตามตารางที่ 6.5 ดังนี้

ตารางที่ 6.5 ความสามารถทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ (กำไร/ขาดทุน : ล้านบาท)

รัฐวิสาหกิจ	2540	2541	2542	2543	2544	รวม	เฉลี่ยต่อปี
(1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน							
รฟท.	-2,408.68	-3,064.75	-6,452.46	-4,651.16	-3,823.70	-4,080.15	-816.03
รสป.	-167.35	-273.15	-87.04	-43.24	-118.42	-137.84	-27.57
กนอ.	534.45	540.04	-1,024.54	288.45	441.45	155.97	31.19
บขส.	130.91	357.34	267.14	184.9	237.85	235.63	47.13
อสมท.	1,095.38	578.52	472.62	451.84	543.16	628.3	125.66
กฟภ.	9,066.27	11,522.72	-7,502.26	6,700.35	5,715.27	5,100.47	1,020.09
กปภ.	27,699.32	-462.81	-683.57	-494.07	48.91	5,221.56	1,044.31
กสท.	9,236.40	7,369.23	3,707.81	5,707.78	7,149.38	6,634.12	1,326.82
ปตท.	2,209.74	11,741.34	5,642.60	12,280.00	21,564.00	10,687.54	2,137.51
ทศท.	23,783.94	13,629.20	1,937.40	5,304.43	13,230.95	11,577.18	2,315.44
รวม	71,180.38	41,937.68	-3,722.30	25,729.28	44,988.85	36,022.78	1,440.91
(2) ด้านการเกษตร							
อศค.	-241.03	-355.41	-174.56	-219.72	-117.23	-221.59	-44.32
บริษัทไม้ัดไทย จำกัด	-129.53	-101.02	-19.91	-51.23	-170.7	-94.48	-18.9
อศค.	-36.07	17.46	-105.08	23.82	62.11	-7.55	-1.51
อต.	12.76	7.27	9.69	11.35	6.87	9.59	1.92
อศก.	156.59	152.49	-3.38	-57.37	-87.59	32.15	6.43
รวม	-237.28	-279.21	-293.24	-293.15	-306.54	-281.88	-11.28

รัฐวิสาหกิจ	2540	2541	2542	2543	2544	รวม	เฉลี่ยต่อปี
(2) ด้านบริการสังคม							
กคช.	153.06	40.55	-115.75	-451.77	-876.62	-250.11	-50.02
กทท.	5.03	61.18	-179.53	-64.27	-264.64	-88.45	-17.69
ททท.	23.99	-361.53	125.37	84.07	30.74	-19.47	-3.89
รวม	182.08	-259.8	-169.91	-431.97	-1110.52	-358.03	-14.32

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545.

จากตารางที่ 6.5 แสดงถึงความสามารถทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ พบว่า รัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานมีผลกำไรจากการประกอบการดีที่สุด เฉลี่ยต่อปี ร้อยละ 1,440.91 รองลงมาคือ รัฐวิสาหกิจด้านการเกษตร เฉลี่ยต่อปี ขาดทุน ร้อยละ 11.28 และรัฐวิสาหกิจด้านบริการสังคม เฉลี่ยต่อปี ขาดทุน ร้อยละ 14.32 และ ตามลำดับ ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานมีทุนในการดำเนินงานที่สามารถนำไปใช้เพื่อการขยายกิจการและหวังผลกำไรได้ชัดเจนกว่า รัฐวิสาหกิจในกลุ่มกิจการด้านการเกษตร และบริการสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มกิจการรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาภาวะขาดทุนอย่างต่อเนื่อง

ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ความสามารถทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ นำไปพิจารณาร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงในกลุ่มรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีฐานะทางการเงินอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ได้แก่ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และ รัฐวิสาหกิจด้านการเกษตร คือ บริษัทไม้อัดไทย ผู้บริหารระดับสูงได้ให้ข้อความเห็นกล่าวโดยสรุปได้ว่า กิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะการประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์ ไม่เหมาะสมหากต้องให้ระเบียบวิธีปฏิบัติแบบระบบราชการ เพราะทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงานเชิงธุรกิจและทำให้องค์กรต้องประสบปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยผู้บริหารระดับสูงขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (สัมภาษณ์ , เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว., 9 เมษายน 2547.) ได้ให้ความเห็นว่า

“.....รสป. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตราโดยพระราชกฤษฎีกา ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ก่อตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการขนส่งทางรถไฟที่ไม่สามารถทำการขนส่งได้ในบางจุด ซึ่ง รสป. ได้ประกอบธุรกิจด้านการขนส่งเรื่อยมาจน รสป. มีสาขาครอบคลุมทั่วประเทศการดำเนินงานประสบปัญหาเมื่อถึงยุคการค้าเสรี เอกชนสามารถเข้ามาดำเนินการประกอบธุรกิจการขนส่งได้เช่นเดียวกับ รสป. แต่เอกชนมีความสามารถในการกำหนดลักษณะการให้บริการ และกำหนดอัตราค่าบริการได้ตามกลไกตลาด ทำให้เอกชนมีการพัฒนาธุรกิจการขนส่งที่ดึงดูดลูกค้าได้หลากหลายมากกว่า ในขณะที่ รสป. ลักษณะของกิจการต้องประกอบการในเชิงพาณิชย์

แต่รูปแบบการดำเนินงานใช้โครงสร้างของหน่วยงานราชการ ทำให้สภาพการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของการประกอบการเชิงธุรกิจ และที่สำคัญไม่สามารถกำหนดราคาที่จะทำอนให้เห็นต้นทุนที่แท้จริงอย่างที่เอกชนทำได้ ทำให้ รสพ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์ ที่ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ซึ่งภาครัฐก็ไม่ได้เข้ามาช่วยเหลืออย่างที่ควรจะเป็น.....”

สอดคล้องกับข้อคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของบริษัทไม่อั๊ดไทย (สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8., 9 เมษายน 2547.) ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า

“.....บริษัทไม่อั๊ดไทยอยู่ในสภาวะการณ์ขาดทุน จากการเปิดสำนักงานใหม่เพื่อผลิตอุตสาหกรรมไม้ในเขต อ.หนองแค จ. สระบุรี ซึ่งผลการดำเนินงานปรากฏว่าต้องกู้ธนาคาร และจ่ายดอกเบี้ยเป็นรายเดือนเป็นตัวเงินที่สูงมาก ซึ่งบริษัทไม่อั๊ดไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตราโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเชิงสังคม โดยลักษณะงานต้องประกอบกิจการในเชิงธุรกิจแข่งขันกับภาคเอกชน ต้องหวังผลกำไร แต่เนื่องด้วยข้อกำหนดทางกฎหมายในฐานะการเป็นรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ภาครัฐกำหนด ทำให้บริษัทไม่อั๊ดไทยประสบปัญหาภาวะขาดทุนโดยประมาณการว่าต้องใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 10 ปี ถึงจะฟื้นทุน ซึ่งทางบริษัทต้องรับภาระทางการเงินในส่วนนี้ทางแก้ปัญหาที่คิดว่าจะได้ผลในระดับหนึ่ง คือ การแปลงเป็นบริษัทมหาชน จำกัด เพื่อเข้าตลาดหลักทรัพย์โดยภาครัฐต้องเข้ามาบริหารสินทรัพย์อย่างจริงจังเพื่อไม่ให้ทางบริษัทต้องรับภาระหนี้และขาดสภาพคล่องในการดำเนินงานเช่นนี้.....”

จากข้อคิดเห็นดังกล่าวของผู้บริหารระดับสูง สอดคล้องกับงานวิจัยของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2545 เรื่อง “โครงการศึกษาปรับปรุงโครงสร้างระบบแรงจูงใจ และ โครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจ” สรุปผลการวิจัยได้ว่า รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่มีผลประกอบการดี มีความเห็นวาระบบค่าตอบแทน คือ ทั้งระบบโครงสร้างเงินเดือนและระบบแรงจูงใจในปัจจุบันมีความเหมาะสมดีพอสมควร เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นมีความสามารถในการจ่าย ซึ่งต่างกับรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กและรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมสังคมซึ่งคิดว่าระบบในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจแทบทุกแห่งให้ข้อเสนอแนะว่ารัฐบาลควรจัดระบบโครงสร้างเงินเดือนให้มีอิสระมากขึ้นเพื่อเอื้ออำนวยต่อการบริหารงานรัฐวิสาหกิจให้มีความคล่องตัวมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ควรสร้างระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพและสามารถนำมาใช้เชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อผลักดันและกระตุ้นให้พนักงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่

นอกจากนี้ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พิจารณาได้ว่า รัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานมีแนวโน้มและความเป็นไปได้มากที่สุดในการขยายกิจ

การผูกขาด โดยการพิจารณาในด้านนโยบายที่กำหนดโดยรัฐ และ ความสามารถทางการเงินผลสรุปที่ได้คือ รัฐวิสาหกิจในกลุ่มกิจการด้านโครงสร้างพื้นฐานมีความพร้อมมากที่สุดในการขยายกิจการผูกขาด ยกเว้นองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (รสพ.) ซึ่งเป็นกิจการของรัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่ง ที่ไม่เห็นด้วยหากมีการขยายกิจการผูกขาด

ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหสำหรับกลุ่มกิจการรัฐวิสาหกิจที่ต้องให้บริการในเชิงสังคมโดยไม่สามารถค้ากำไรจากประชาชนได้ นอกจาก รสพ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในกลุ่มกิจการด้านโครงสร้างพื้นฐานแล้วยังมี การรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งผลการดำเนินงานปรากฏสภาพการขาดทุนอย่างต่อเนื่องจากการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2536 เรื่อง “แผนแม่บทพัฒนากิจการรถไฟระยะยาว” ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่สามารถนำเอามาใช้กับกิจการการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ต้องให้บริการในเชิงสังคม และประสบปัญหาภาวะขาดทุนเช่นเดียวกันนี้ได้ โดยนำเอาระบบ PSO (Public Social Obligation) หรือ ระบบพันธะการให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นทางออกของการแก้ไขปัญหาเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานในกิจการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยรัฐบาลกำหนดเงินอุดหนุนในส่วนที่รัฐวิสาหกิจ ประสบปัญหาภาวะขาดทุนอันเกิดจากการจัดให้มีการบริการสาธารณะดังกล่าว โดยรัฐบาลจะต้องมีภาระจ่ายเงินชดเชยในส่วนที่ขาดทุนนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ประสบภาวะขาดทุนซึ่งจะทำให้ รัฐวิสาหกิจประเภทนั้นๆ สามารถปฏิบัติงานในส่วนที่เป็นประกอบการในเชิงพาณิชย์ได้อย่างคุ้มทุนและมีประสิทธิภาพได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย