

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาภาค

Williamson (1965 อ้างถึงใน ตารณี ถวิลพิพัฒน์กุล, 2532: 20) ได้แสดงความคิดเห็นว่า หากเกิดความเจริญอย่างมากขึ้นในภาคใดภาคหนึ่งของประเทศแล้ว ความแตกต่างระหว่างภาคที่มั่งคั่งและภาคที่จน จะมีอยู่เรื่อยๆ และจะเพิ่มขึ้น และหากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ที่มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตได้อย่างเสรี และไม่มีค่าขนส่ง การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตภายในประเทศเองจะทำให้ความแตกต่างในรายได้ต่อบุคคล ความแตกต่างสองระดับ เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ หรือความแตกต่างอันเนื่องมาจากพื้นที่หมดไป อย่างไรก็ตามมันไม่ได้เป็นเช่นนั้นเนื่องจากความล่าช้าในการปรับตัวของปัจจัยการผลิตในตลาด และสิ่งที่เป็นอุปสรรคอาจจะมีการเกินกว่าที่ความเจริญจากภาคที่เจริญแล้วจะไปสู่ภาคที่ยังล้าหลังอยู่

สำหรับประเทศไทยศูนย์ความเจริญเติบโตได้ถูกนำมาดัดแปลงใช้ในการพัฒนาเมืองในภูมิภาค โดยอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และลดความแออัดของกรุงเทพมหานคร โดยเลือกเมืองที่มีศักยภาพมีความสามารถที่จะรองรับการพัฒนา และทำการพัฒนาให้เมืองนั้นมีความเจริญและสะดวกจนสามารถดึงดูดกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ เช่น อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และกิจกรรมการบริการเข้ามาตั้งอยู่ และคาดหวังว่ากิจกรรมเหล่านั้น จะส่งผลให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อเนื่องออกไปรอบด้าน และเมืองจะเป็นตัวแพร่กระจายความเจริญทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเชื่อมโยงออกไปพัฒนาชนบทใกล้เคียง

2.1.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่

ฟรังซัว แปรู (Francois Perroux) ได้เสนอแนวความคิดขั้วความเจริญ (Growth Pole) แปรูมีความเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจไม่ได้เกิดขึ้นทุกแห่งในเวลาเดียวกันแต่จะปรากฏขึ้นตรง "ขั้ว" (Pole) ซึ่ง "ขั้ว" หรือ "ศูนย์" มีแรงเหวี่ยงออกจากศูนย์กลางมีการนำแรงและถูกดูดจากแรงหนีเข้าสู่ศูนย์กลางแต่ละศูนย์จะเป็นจุดดึงดูดและขับเคลื่อนโดยมีขอบเขตจำเพาะซึ่งศูนย์อื่นก็จะเหมือนกันโดยความหมายของขั้ว ในความคิดของแปรูในระยะแรก หมายถึงสถานประกอบการหรืออุตสาหกรรมการผลิต หรือกลุ่มของสถานประกอบการ ซึ่งขั้วดังกล่าวจะผูกขาดในเรื่องวัตถุดิบ และสินค้า อุตสาหกรรมแบบผูกขาด จะทำให้เมืองนั้น กลายเป็นศูนย์พัฒนา (development pole) ในภูมิภาคทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในพื้นที่ การพัฒนาจึงมีลักษณะแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดระหว่างพื้นที่กับบริเวณข้างเคียงอื่นๆ (polarization)

ต่อมาได้มีการดัดแปลงแนวความคิดของแปรู โดยการให้ความหมายของชั่ว หรือศูนย์ไปต่างๆ ต่อมาจึงเกิดเป็นคำว่า “เมืองหลัก” (growth centre) โดยมีการใช้ตัวแปรทางเศรษฐกิจมาพิจารณากับความเจริญของสถานประกอบการซึ่งต่อมาได้มีการพัฒนาแนวความคิดมาเป็นการพัฒนาภูมิภาคโดยอาศัยการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยใช้ทฤษฎีเมืองหลัก ได้ยอมรับเรื่องความได้เปรียบจากขนาด หรือการเกาะกลุ่มกันของสถานประกอบการ (agglomeration) ผลสำเร็จของการพัฒนาภูมิภาคหรือ growth centre เกิดจากการลงทุนจากภาครัฐ และปฏิภักิรยาตอบสนองจากภาคเอกชน โดยเน้นภาคเศรษฐกิจต่างๆ คำว่าชั่วความเจริญได้ใช้คำว่า “เมืองหลัก” แทน การพัฒนาภูมิภาค หลายๆ ประเทศได้แก้ปัญหาการพัฒนาภูมิภาคโดยการเลือกเมืองหลักขึ้นมา เพราะมีทำเลที่ตั้งเหมาะสมกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม โดยนโยบายการพัฒนาได้เน้นการลงทุนตรงจุดศูนย์กลางอันเป็นเมืองหลักและกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ข้างเคียง

ตามทฤษฎีชั่วความเจริญนี้การดำเนินนโยบายของภาครัฐมีบทบาทในการเป็นผู้ขับเคลื่อนที่สำคัญให้เกิดการเจริญเติบโตของภูมิภาค โดยนัยนี้ นโยบายของภาครัฐจะกำหนดโครงสร้างการลงทุนของประเทศ ทั้งในด้านประเภทของโครงการลงทุนและพื้นที่สำหรับการสร้างความเจริญเติบโต

2.1.1.1 ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสมดุล (Balanced Growth)

Paul Rosenstein-Rodan เป็นนักเศรษฐศาสตร์คนแรกที่เสนอทฤษฎีการพัฒนาแบบสมดุล โดยเสนอว่า ประเทศกำลังพัฒนาจะเจริญก้าวหน้า และหลุดพ้นจากสภาพความยากจนได้จำเป็นต้องทุ่มการลงทุนอย่างขนานใหญ่ (Big-Push) โดยการส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมหลายๆ ชนิดพร้อมกัน จะเป็นผลให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างสม่ำเสมอระยะยาว เพราะเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ (ทับทิม วงษ์ประยูร, 2542: 123-125)

(1) การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ซึ่งสำคัญต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เป็นการลงทุนที่สูง และมีลักษณะแบ่งแยกไม่ได้ต้องมีการลงทุนหลายด้าน เพื่อจะได้เป็นประโยชน์อย่างแท้จริง เช่น การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจะประกอบด้วยการลงทุนด้านไฟฟ้า หรือ พลังงาน ประปา ถนนหนทาง ทางรถไฟ สนามบิน ท่าเรือ ฯลฯ ถ้าลงทุนไปแล้ว แต่ไม่มีการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ จะเป็นการสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ การเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมหลายๆ อย่างพร้อมกัน ทำให้เกิดการใช้ประโยชน์เต็มที่ในทุนของสังคมที่มีอยู่

ทั้งนี้ทุนของสังคมหรือทุนขั้นพื้นฐานซึ่งภาครัฐต้องจัดหาและบริการให้ นั้น ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า ประปา การสื่อสาร ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ช่วยอำนวยความสะดวกและลดต้นทุนในการผลิตให้แก่กิจการอุตสาหกรรม การลงทุนทางการศึกษาจะช่วยสร้างกำลังคนที่มีประสิทธิภาพให้เข้าไปทำงานในโครง

การต่างๆ มากขึ้น การสาธารณสุข และการรักษาความสงบภายใน เป็นบริการที่จะทำให้กระบวนการผลิตดำเนินด้วยความเรียบร้อย ทุนขั้นพื้นฐานจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นการส่งเสริมให้เอกชนหรือชาวต่างประเทศเข้ามาตั้งโรงงานในประเทศให้มาก รัฐบาลควรหาทางสร้างแรงจูงใจ โดยการสร้างทุนขั้นพื้นฐานให้เพียงพอ (จรินทร์ เทควานิช, 2523: 184.)

(2) การเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมหลายๆ อย่างพร้อมกัน จะทำให้เกิดสมดุลของการพัฒนาทั้งในด้านอุปทานและอุปสงค์ สมดุลในด้านอุปทานเกิดขึ้นเพราะ ระบบเศรษฐกิจจะไม่มีอุปสรรคในเรื่องสินค้าไม่พอ สมดุลในด้านอุปสงค์เกิดขึ้นเพราะอุตสาหกรรมที่สร้างขึ้นถูกกำหนดจากรูปแบบ และลักษณะของผู้บริโภคและผู้ลงทุน ดังนั้นอุตสาหกรรมต่างๆ จะเป็นลูกค้าของกันและกันอุตสาหกรรมต่างๆ จะได้รับประโยชน์จากการประหยัดจากขนาดเพราะมีอุปสงค์มากพอ

Ragnar Nurkse ได้กล่าวถึงกลยุทธ์การพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบสมดุลว่า กลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลเป็นวิธีเดียวที่จะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจหลุดพ้นจากความยากจน ซึ่งเกิดขึ้นเพราะการขาดแคลนทุน อันเนื่องมาจากการมีตลาดที่แคบหรืออำนาจซื้อที่ต่ำของประชาชน กลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลต้องอาศัยการลงทุนขนาดใหญ่ (Big- Push) และต้องเป็นขนาดการลงทุนหรือความพยายามต่ำสุดที่จำเป็น (critical minimal effort) นั่นคือ เป็นขนาดการลงทุนที่จำเป็นต่อการทำให้ระบบเศรษฐกิจหลุดพ้นจากความยากจน

นอกจากนี้ในระดับมหภาค กลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลจะหมายถึง สมดุลระหว่างภาคเศรษฐกิจ คือ ภาคเกษตรกับภาคอุตสาหกรรม เพราะทั้งสองภาคเศรษฐกิจจะสนับสนุนซึ่งกันและกัน ในการนำประเทศไปสู่ระดับการเจริญเติบโตที่สม่ำเสมอ โดยภาคเกษตรจะสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตที่อาศัยสินค้าทุนจากภาคอุตสาหกรรม เพื่อเป็นตลาดสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ ดังนั้นการปรับปรุงประสิทธิภาพของการผลิตในภาคเกษตร จะทำให้ผลิตสินค้าเกษตรสู่ตลาดได้มากขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นแหล่งอุปทานอาหารแก่ระบบเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นพื้นฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมในท้องถิ่น ซึ่งในระยะยาวทั้งสองภาคเศรษฐกิจจะช่วยสร้างความสามารถในการหารายได้ในรูปเงินตราต่างๆ ประเทศ ถ้าสามารถขยายตัวไปสู่การส่งออกได้

2.1.1.2 ทฤษฎีการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบไม่สมดุล (Unbalanced Growth)

A. Hirschman ได้เสนอหลักการลงทุนของประเทศกำลังพัฒนาโดยเสนอว่า สิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาขาดแคลนไม่ใช่แค่อุปทานเงินออม แต่ยังขาดแคลนความสามารถในการลงทุน (ability to invest) โดยผู้ประกอบการที่มีความสามารถทำการตัดสินใจและรับภาระความเสี่ยง ดังนั้นการที่จะก่อให้เกิดการลงทุนอย่างขนานใหญ่ในทุกๆ ด้านย่อมเป็นไปได้ในประเทศกำลังการพัฒนา

ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร และความสามารถในการลงทุน Hirschman เห็นว่า ประเทศกำลังพัฒนาต้องใช้กลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล คือ การใช้ความสามารถในการลงทุนอย่างประหยัด โดยพยายามให้มีการตัดสินใจลงทุนในสาขาหลักก่อน โดยเมื่อได้ลงทุนในสาขานี้แล้ว จะชักนำให้เกิดการลงทุนในสาขาอื่นๆ ติดตามมาโดยอัตโนมัติ ได้มากที่สุด และใช้ความสามารถในการลงทุนที่มีจำกัด สำหรับการตัดสินใจลงทุนในสาขาหรือกิจการใดที่จะก่อให้เกิดผลต่อเนื่องที่เชื่อมโยงไปข้างหน้าหรือหลังได้ กล่าวคือ เน้นการลงทุนในสาขาที่ขยายตัวได้รวดเร็ว และสามารถส่งผลเชื่อมโยงให้เกิดอุตสาหกรรมอื่นๆ ตามมาได้มาก เพื่อกระตุ้นให้เกิดความเจริญเติบโตของภูมิภาค (ทัปทิม วงศ์ประยูร, 2542 : 126-127) โดยมีหลักที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) การจัดลำดับโครงการลงทุน โดยคำนึงถึงความเกี่ยวพันของโครงการลงทุนต่างๆ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดในแง่ของสังคม แทนที่จะพิจารณาแต่ละโครงการลงทุนแยกจากกัน กล่าวคือ ต้องมีประสิทธิภาพในการจัดอันดับ (efficient sequence) เพราะอัตราผลกำไรของโครงการลงทุนต่างๆ อาจจะขึ้นอยู่กับลำดับการเกิดของโครงการลงทุนนั้นๆ ในระบบเศรษฐกิจ

(2) โครงการลงทุนที่เลือกต้องก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงมากที่สุด ทั้งในแง่ของผลเชื่อมโยงถอยหลัง (backward linkages) คือการที่อุตสาหกรรมที่ลงทุนไปนั้น ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมที่จะผลิตปัจจัยการผลิตสำหรับอุตสาหกรรมที่เกิดก่อน และในแง่ของผลเชื่อมโยงไปข้างหน้า (forward linkages) คือการก่อให้เกิดอุตสาหกรรมที่จะซื้อสินค้าที่ผลิตโดยอุตสาหกรรมเกิดก่อน

ในแง่ของมหภาค การขาดแคลนทุนของประเทศกำลังพัฒนา ทำให้ไม่สามารถลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (social overhead capital : SOC) พร้อมกับการลงทุนในกิจกรรมการผลิตโดยตรง (direct productive activities : DPA) ดังนั้นจึงต้องมีการพิจารณาว่าควรลงทุนใน SOC หรือ DPA ก่อน สำหรับในเรื่องนี้ Hirschman เห็นว่า การลงทุนใน SOC ก่อนจะทำให้เกิดผลดีมากกว่า เพราะการขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจจะชักนำหรือกระตุ้นให้เกิดการลงทุนใน DPA โดยอัตโนมัติ และรวดเร็ว ซึ่งเรียกว่าเกิดกระบวนการพัฒนาอันเนื่องมาจากความสามารถส่วนเกินของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (development via excess capacity of SOC) การลงทุนในการผลิตโดยตรงที่เกิดขึ้น จะขยายตัวอย่างรวดเร็วเพราะการมีประสิทธิภาพส่วนเกินของ SOC ถ้าการขยายตัวไปถึงจุดที่เกิดการขาดแคลนบริการโครงสร้างพื้นฐาน จะทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องขยายการลงทุนใน SOC ซึ่งเรียกว่า เป็นกระบวนการพัฒนาที่เกิดจากการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

จากแนวคิดการพัฒนาภาคข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และ ในขณะเดียวกันก็มีบทบาทสำคัญในการกระจายความมั่งคั่งให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีโดยทั่วกัน โดย**บริการสาธารณะ**ที่ภาครัฐจัดทำนี้ เป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารงานพัฒนาที่ภาครัฐ เพื่อการจัดสรรงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเลือกพิจารณาลงทุนในบริการสาธารณะที่เกิดผลในทางเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนให้ได้รับความอยู่ดีมีสุข และส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น

2.2 แนวความคิดในการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐบาลสมัยใหม่ที่ต้องจัดทำบริการให้กับประชาชน โดยจากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะในประเทศไทย พบว่า ได้มีการแบ่งภารกิจของรัฐที่เป็นบริการสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท (จันจิรา เอี่ยมมยุรา, 2529: 5-6) คือ ภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง

ภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) ได้แก่ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หรือ อีกรายหนึ่งก็คือ การดูแลความเป็นระเบียบและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ โดยความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน

ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ได้แก่ การส่งเสริมสวัสดิการ ตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การคมนาคมขนส่ง การพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

2.2.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

ประยูร กาญจนดุล (2538: 108) ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะว่า บริการสาธารณะหมายถึง กิจการที่อยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

2.2.2 องค์การของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะในประเทศไทยจัดทำโดยองค์กรที่สำคัญ คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และ หน่วยงานของรัฐที่มีได้เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งพิจารณาก่อนที่กฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนจะใช้บังคับในปี 2542 มีรายละเอียด ดังนี้ (นันทวัฒน์ บรรมานันท์, 2547: 168-172)

2.2.1 ราชการ บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบราชการนั้น จะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเองโดยใช้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำ และเป็นผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณ โดยแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการออกได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) *การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนกลาง* ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันสาธารณภัย การป้องกันประเทศ การศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคม เป็นต้น (2) *การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนภูมิภาค* โดยองค์กรที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน บริการสาธารณะที่จัดทำโดยภูมิภาค ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางที่ได้แบ่งแยกออกไปจัดทำตามเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาค และ (3) *การจัดทำบริการสาธารณะโดยท้องถิ่น* องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะโดยท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ดูแลรักษาความสะอาดของท้องถิ่น การจัดให้มีน้ำประปา หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

2.2.2 รัฐวิสาหกิจ การจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการอาจมีข้อจำกัด

หลายประการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่างๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงมีการสร้างองค์กรขึ้นใหม่ที่มีการดำเนินงานที่ผ่อนคลายจากกำกวมต่างๆ ของทางราชการเรียกว่า รัฐวิสาหกิจเป็นองค์การสาธารณะอีกประเภทหนึ่งมีหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งภารกิจหลักของรัฐวิสาหกิจในการจัดหาบริการสาธารณะมีอยู่หลายประเภท แต่ที่สำคัญคือ การจัดทำสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการ และ ด้วยเหตุผลที่ประชาชนในสังคมมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน ประกอบกับปัญหาด้านต้นทุนในการดำเนินงาน จุดคุ้มทุน และ ผลตอบแทน ทำให้เอกชนไม่สนใจเข้ามาดำเนินการ ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการใช้บริการ รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินกิจการเองและคิดอัตราค่าบริการในระดับที่ประชาชนทั่วไปรับได้ นอกจากนี้ ยังเป็นโครงการที่

นำแก่ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ ในกรณีที่สังคมต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการใหม่ๆ ซึ่งเอกชนยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินงาน หรือ ในการดำเนินกิจกรรมบางประเภทที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเพราะเป็นการบริการพื้นฐานที่ช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว รัฐอาจต้องเป็นผู้ริเริ่มดำเนินงาน และเมื่อรัฐได้ดำเนินการมาระยะหนึ่งจนประสบความสำเร็จและเป็นตัวอย่างที่ดี เอกชนก็อาจตัดสินใจเข้ามาดำเนินการในโอกาสต่อไป

2.2.3 **หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ** นอกเหนือจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ยังได้มีการจัดตั้งองค์การของรัฐอีกประเภทหนึ่งขึ้นมาโดยการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมาเป็นการเฉพาะราย องค์กรเหล่านี้ไม่ได้เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษที่มีความเป็นอิสระ มีโครงสร้างและระบบการทำงานเป็นของตนเอง โดยมีบางหน่วยงานเท่านั้นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ

สำหรับงานวิจัยนี้มุ่งที่จะศึกษาการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก เนื่องจากบทบาทและภารกิจของรัฐวิสาหกิจในด้านการพลังงาน การขนส่ง การสื่อสาร การสาธารณูปโภค และการสาธารณูปการ ซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดึงดูดการลงทุนของภาคเอกชนไปประกอบกิจการกระจายสู่ภูมิภาคเพิ่มขึ้น ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจ เพื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทของรัฐวิสาหกิจต่อการพัฒนาภูมิภาค ซึ่งจะนำไปสู่การเสนอแนวทางการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจเพื่อพัฒนาภาคกลางตอนบน ต่อไป

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธวัช วิชัยดิษฐ์ ได้กล่าวไว้ในงานวิจัย เรื่อง *การพัฒนาวิสาหกิจ : การสร้างความพร้อมเพื่อรับการพัฒนาไปสู่สังคมอุตสาหกรรมใหม่ พ.ศ. 2534* ซึ่งได้ให้ข้อคิดเห็น ดังนี้ว่า

หน้าที่ทางเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐบาล คือ การจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันและเกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อนำมาซึ่งการเจริญเติบโตของประเทศ ซึ่งการลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจก่อให้เกิดผลกระทบเชื่อมโยงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจหลายด้าน ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นกิจกรรมขั้นพื้นฐานส่วนหนึ่ง และบางส่วนเป็นการผลิตขั้นกลาง เพราะฉะนั้นจึงสามารถพิจารณาความสำคัญของรัฐวิสาหกิจในแง่ผลกระทบเกี่ยวเนื่องต่อระบบเศรษฐกิจ ได้ดังนี้

ผลกระทบเกี่ยวเนื่องมีสองลักษณะ คือ ผลกระทบเกี่ยวเนื่องไปข้างหน้า (Forward linkage) และผลกระทบเกี่ยวเนื่องไปข้างหลัง (Backward linkage) ผลกระทบเกี่ยวเนื่องไปข้างหน้า หมายถึง ภารกิจ

ต่อระบบเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจได้มีผลให้เกิดการผลิตใหม่ในระบบเศรษฐกิจ ส่วนผลกระทบเกี่ยวเนื่องไปข้างหลัง หมายถึงเกิดผลในรูปของการผลิตที่เกิดจากการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจ

แม้ว่ายังไม่ได้มีการศึกษาผลกระทบเกี่ยวเนื่องของอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ที่รัฐวิสาหกิจมีส่วนประกอบอยู่ด้วย อย่างเป็นเชิงประจักษ์และทันสมัย แต่เป็นที่ยอมรับว่ารัฐวิสาหกิจมีส่วนในการผลิตแทบทุกประเภท ซึ่งย่อมเป็นการยืนยันได้ถึงความกว้างขวางถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ เช่น กิจการประปา เป็นสาธารณูปโภคที่ประชาชนมีความต้องการสูง โดยรัฐไม่สามารถจัดสนองต่อความต้องการได้ทัน การที่มีกิจการประปาอย่างเดียวทำให้เกิดการผลิตต่อเนื่องมากมาย เช่น กิจการท่อประปา การรับเหมาก่อสร้าง การผลิตน้ำดื่ม เป็นต้น

ทางด้านบริการสังคม รัฐวิสาหกิจมีส่วนอย่างสำคัญในกระบวนการเคลื่อนไหวถ่ายเททางสังคม ทำให้ความเป็นสังคมเมืองกับชนบทมีความแตกต่างกันน้อยลง เกิดความเป็นสังคมเดียวกัน อันเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการก่อให้เกิดความมั่นคงของประเทศ กิจกรรมที่ทำให้เกิดสภาพการณ์ดังกล่าว ประกอบด้วย การสื่อสารมวลชน การคมนาคม การสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งล้วนแล้วเป็นกิจการของรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น ประกอบด้วย องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

ประการสุดท้ายในส่วนของการพัฒนาชนบท รัฐวิสาหกิจยังมีบทบาทในการพัฒนาชนบทโดยอ้อม โดยที่รัฐวิสาหกิจได้สนับสนุนภาคอุตสาหกรรม แต่ได้เกิดผลโดยอ้อม ต่อชนบทที่เป็นสถานที่ตั้งในพื้นที่ล้าหลัง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีภารกิจเสมือน Growth Pole กล่าวคือ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การปรับปรุงทักษะในการพัฒนาท้องถิ่น การว่าจ้างแรงงาน และการให้บริการทางสังคมต่อท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้มีผลต่อการพัฒนาชนบททั้งสิ้น เป็นการนำพาการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมสู่ภูมิภาค

2.4 กรอบแนวคิด

การอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีชี้วัดความเจริญ และกลยุทธ์การพัฒนาทางเศรษฐกิจซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกับผลที่ได้รับจากการลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจต่อการสร้างความเจริญเติบโตของภูมิภาค สรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกในการพัฒนาเป็นเครื่องมือของรัฐในฐานะเป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานให้กับภาคอุตสาหกรรม ซึ่งจะนำมาให้ภาคเอกชนนำการลงทุนไปสู่ภูมิภาคในขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้

โดยที่การลงทุนของรัฐวิสาหกิจในกิจการด้านโครงสร้างพื้นฐาน จะทำให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องทั้งในด้านการเชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลังเป็นการสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมอื่นๆ ต่อเนื่องตามมา

ทั้งในด้านกิจกรรมที่เกิดจากผลกระทบเชื่อมโยงของการผลิตในภาคอุตสาหกรรม และผลกระทบเชื่อมโยงของกิจกรรมต่อเนื่องที่เกิดจากการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งผลกระทบเชื่อมโยงนี้จะนำไปสู่การสร้างการเจริญเติบโตของภูมิภาค ให้เกิดการกระจายความเจริญเติบโตโดยทั่วกัน



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย