



ความทั่วไป

บทบาทและการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยิ่ง ในปีหนึ่ง ๆ รัฐบาลได้จัดตั้งงบประมาณในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไว้เป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙) ๑ ได้กำหนดวงเงินงบประมาณไว้เป็นจำนวนเงิน ๘,๖๕๕ ล้านบาท โดยแบ่งเป็นงบพัฒนาวิสาหกิจสาขาพลังงาน ๓,๕๒๑ ล้านบาท, สาขาคมนาคม ๓,๒๖๖ ล้านบาท, สาขาอุตสาหกรรม ๑,๘๖๘ ล้านบาท, สาขาเกษตร ๒๖๓ ล้านบาท และ สาขาพาณิชยกรรมและบริการ ๑๓๗ ล้านบาท ส่วนในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๕) งบพัฒนามีสูงขึ้นจากเดิม เป็นจำนวนเงิน ๙,๘๕๘ ล้านบาท โดยแบ่งเป็นงบพัฒนาวิสาหกิจ สาขาคมนาคม ๔,๘๕๒ ล้านบาท, สาขาพลังงาน ๔,๒๗๒ ล้านบาท, สาขาเกษตร ๔๖๖ ล้านบาท, งบพัฒนาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ๒๗๘ ล้านบาท สำหรับในระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙) การลงทุนส่วนใหญ่อยู่ในรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยแบ่งเป็นสาขาดังนี้ สาขาเกษตร ๒๕๓ ล้านบาท, สาขาคมนาคมและขนส่ง ๗,๐๕๖ ล้านบาท, สาขาพลังงาน ๔,๓๐๐ ล้านบาท, สาขาอุตสาหกรรม ๗๘๔ ล้านบาท, สาขาพาณิชยกรรมและบริการ เป็นจำนวนเงิน ๗๐๖ ล้านบาท และอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ การประปานครหลวง, การประปากรุงเทพ, มีงบลงทุน ๒,๔๓๔ ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจของไทยได้เป็นเป้าหมายที่ถูกโจมตีจากบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน ทั้งในด้านการคัดค้านไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐเข้าไปทำกิจการบางอย่างที่เป็นการผูกขาด หรือแข่งขันกับเอกชนโดยไม่เป็นธรรม การลงทุนโดยไม่คำนึงถึงผลได้

ผลเสียเท่าที่ควร และโดยเฉพาะการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ในรูปกึ่งรัฐบาล กึ่งเอกชน ตามเหตุผลที่ว่า เพื่อให้งานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจาก หน่วยงานของราชการโดยทั่ว ๆ ไป ให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้นนั้นมีการวิจารณ์กันอย่าง กว้างขวางว่า การจัดอัตราเงินเดือนและตำแหน่งกิตติ การเลือกหรือบรรจุบุคคล เข้าทำงานทั้งในระดับสูงและระดับอื่น ๆ ตลอดจนการบริหารงานโดยทั่วไปก็ตี ก่อให้เกิดระบบเส้นสายและนำไปสู่ความล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง

จากประสบการณ์ที่ผ่านมา แม้ว่ากิจการของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งจะประสบ กับการขาดทุนอยู่บ้าง แต่รัฐวิสาหกิจอีกหลาย ๆ แห่งก็สามารถทำกำไรให้แก่ภาค รัฐบาล และมีส่วนสนับสนุนให้ระบบเศรษฐกิจเกิดการขยายตัว (Growth) ดังจะเห็น ได้ว่า รัฐบาลไทยได้ลงทุนในด้านรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง ของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๑^๒ คือระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๘ รัฐบาลได้ลงทุนใน กิจการรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น ๓,๖๑๓.๔ ล้านบาท และสามารถทำรายได้สุทธิเข้ารัฐบาล ถึง ๓,๘๕๑.๖ ล้านบาท สำหรับในระยะแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๙-๒๕๑๔ รัฐบาลเพิ่มการลงทุนในรัฐวิสาหกิจ ๒,๖๘๖ ล้านบาท และสามารถทำกำไรสุทธิส่งรัฐ ชาติได้ ๔,๘๒๐ ล้านบาท ส่วนในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙ รัฐบาล กำหนดเงินลงทุนไว้ ๒,๔๓๔ ล้านบาท ประมาณครึ่งหนึ่ง เป็นงบลงทุนด้านสาธารณูปโภค ประมาณว่ารายได้คืนนำส่งรัฐจากผลกำไรรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนเงิน ๔,๖๘๓ ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๕.๘๕

ในช่วงของการดำเนินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ อัตรา การขยายตัวของผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศได้ทวีสูงขึ้นโดยเฉลี่ย ช่วงแผน ๓ มีอัตราการขยายตัวประมาณ ๘.๕% , ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ส่วนรวมดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นผลมาจากการลงทุนทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน การลงทุนในรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะในด้านสาธารณูปการ เป็นส่วนประกอบอย่างหนึ่ง

ไสว พรหมขุนทอง; บทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาประเทศ
เอกสารการศึกษาสาขารัฐประศาสนศาสตร์ เลขที่ ๑๗ คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หน้า ๘๘-๘๙

ในความก้าวหน้าดังกล่าว นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจบางประเภทก็น่าจะมีส่วนอย่างยิ่งในการพัฒนา ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะของอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการเชื่อมโยงมาก (linkage) เช่น โรงงานทอกระสอบ, โรงงานน้ำตาล, โรงงานผลิตรubber เป็นต้น อุตสาหกรรมเหล่านี้ใช้วัตถุดิบทางการเกษตรที่ผลิตในประเทศ ซึ่งจะช่วยให้ผลผลิตทางการเกษตรเหล่านั้นมีตลาดที่แน่นอน และทำให้เกษตรกรมีรายได้จากการผลิตมากขึ้น ความเชื่อมโยงเช่นนี้จะเป็นสิ่งที่ควรส่งเสริมให้มากยิ่งขึ้น เพราะเป็นปัจจัยเกื้อกูลอย่างสำคัญในด้านการกระจายความกินคืออยู่คือออกไปสู่สังคมส่วนรวม ดังนั้น การศึกษาบทบาทในด้านต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจได้ดียิ่งขึ้น ทั้งในแง่ของรัฐวิสาหกิจเอง และของระบบเศรษฐกิจไทย

จุดมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษาดังต่อไปนี้ :-

(๑) ศึกษาความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ตลอดจนประเมินอย่างกว้าง ๆ ถึงจุดมุ่งหมาย, โครงสร้างของการจัดองค์การ การบริหารและการควบคุมรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนศึกษาบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

(๒) ศึกษาหลักเกณฑ์ในการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ โดยวิเคราะห์หลักเกณฑ์ในทางทฤษฎีและเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ดังกล่าวกับการตัดสินใจลงทุนของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

(๓) ศึกษาถึงมูลค่าเพิ่ม (value Added) ของกิจการรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่วนสนับสนุน (contribute) ของรัฐวิสาหกิจต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth)

(๔) วิเคราะห์ผลกระทบต่อเนื่อง (Linkage Effect) ทั้งในแง่ผลกระทบโดยตรง (Direct Effect) และผลกระทบโดยอ้อม (Indirect Effect) ของการเชื่อมโยงไปข้างหน้าและการเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Forward & Backward Linkage Effects) ของรัฐวิสาหกิจโดยจัดแบ่งตามลักษณะและประเภทของกิจการ

อาทิเช่น กระจายและผลิตภัณฑ์กระจาย, การค้าขายปลีกและขายส่ง, การ
คมนาคม เป็นต้น

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง "บทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ" นี้
เป็นการศึกษาด้วยวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Method) โดยจะเน้นศึกษา
เป็นพิเศษในด้านผลกระทบต่อเนื่อง (Linkage Effects) ของกิจการรัฐวิสาหกิจ

วิธีการที่ใช้ในการวิจัยในที่นี้ จะใช้วิธีการวัดผลกระทบต่อเนื่อง (The
Measurement of Linkage Effects) ตามแนวความคิดของ Leroy P,
Jones.