



บทที่ 3

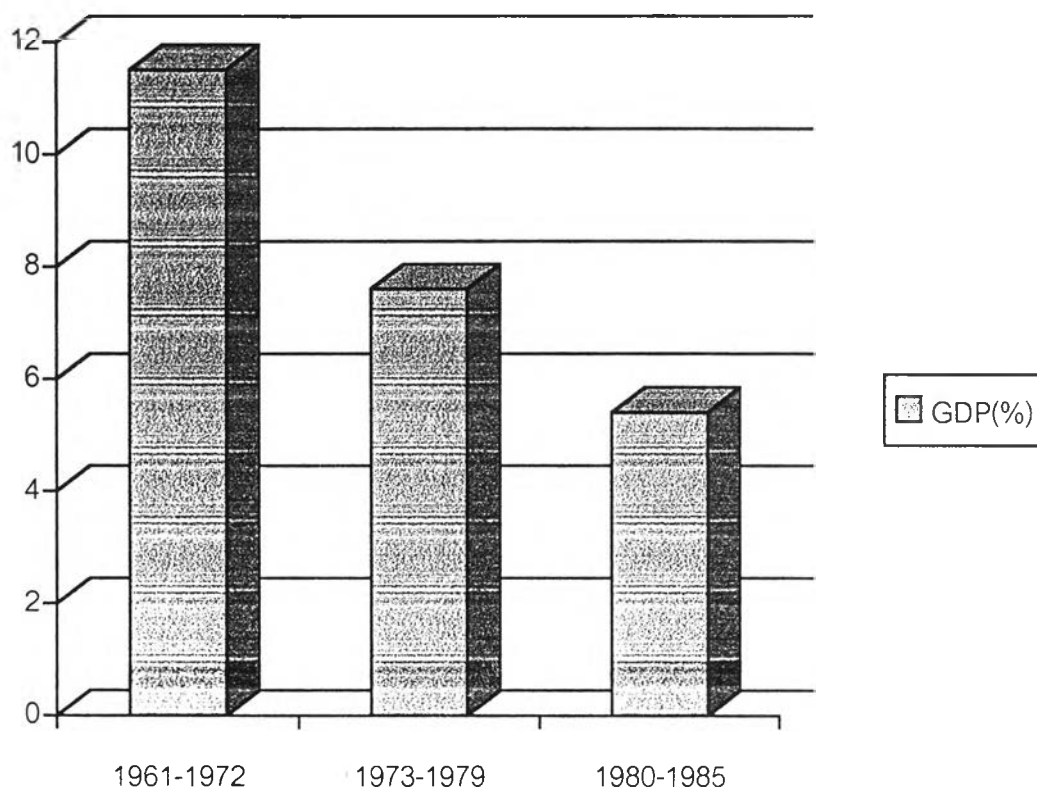
ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ หนี้สาธารณะกับ อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ

ในบทที่ 3 นี้ จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาหลักทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศไทย พ.ศ. 2525-2529 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยดำเนินการพัฒนาตามแนวทางของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 โดยปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเหล่านี้สืบเนื่องมาจากปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจโลก วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 การลดค่าเงินบาท ซึ่งล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อต้นทุนของสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจไทย ที่สำคัญที่สุดได้ส่งผลกระทบต่อหนี้สินภาครัฐวิสาหกิจที่มีสัดส่วนสูงอย่างต่อเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายขยายการลงทุนทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการมาตั้งแต่ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-4 โดยหนี้สาธารณะในส่วนของรัฐวิสาหกิจนี้มีการขยายตัวรวดเร็วมากขึ้นเมื่อรัฐบาลประกาศลดค่าเงินบาท ปัญหาด้านเศรษฐกิจภายในประเทศนี้ได้สะท้อนให้รัฐและสังคมต่างให้ความสำคัญในการตรวจสอบประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่วนใหญ่พบว่ามีปัญหาอยู่หลายประการ นอกจากนี้ในช่วงท้ายของบทจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์หนี้ต่างประเทศและอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย

3.1 แรกกดดันจากปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ

ในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยเกิดภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงที่สุดครั้งหนึ่งนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยในช่วงปี ค.ศ. 1980-1985 ต่ำที่สุด (ดังแสดงในรูปภาพที่ 7) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. 1985 นั้นมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำที่สุดที่ร้อยละ 3

รูปภาพที่ 7 แสดงอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยโดยเฉลี่ย



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ความกดดันให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเริ่มปรากฏชัดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 ซึ่งเป็นช่วงที่มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นหัวหน้ารัฐบาล สาเหตุของความกดดันที่สำคัญอันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2517-2525 ที่มีผลต่อการบริหารงานรัฐวิสาหกิจมากที่สุดได้แก่วิกฤตการณ์น้ำมันและการที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก สาเหตุสำคัญเกิดจากการกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันเป็นสินค้าออก (OPEC) มีการปรับราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจชะงักงัน รวมทั้งประเทศไทยด้วย อย่างไรก็ตาม ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างต่อเนื่อง สาเหตุสำคัญเกิดจากการส่งออก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรที่มีราคาตกต่ำลง ในขณะที่ประเทศไทยต้องนำเข้า

สินค้าในราคาที่แพงขึ้น สัดส่วนราคาสินค้าส่งออกเมื่อเทียบกับราคาสินค้านำเข้า หรือ” อัตราการค้า” (terms of trade) ลดลงถึงร้อยละ 36 ปัญหาดุลการค้าของประเทศมีความรุนแรงยิ่งขึ้นเมื่อราคาน้ำมันในตลาดดลกขยับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 และการขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้นสูงสุดเป็นประวัติการณ์ในช่วงต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ดังแสดงในตารางที่ 2 (โกมล ขอบชื่นชม, อมรรัตน์ ชันดี, และ จิตติ ชื่นยง: 2543, 159)

ตารางที่ 2 มูลค่าสินค้าขาเข้า สินค้าขาออก และดุลการค้าของไทย ในปี พ.ศ. 2525-2529

หน่วย: พันบาท

ปี (year)	สินค้าขาออก (exports and re-exports)	สินค้าขาเข้า (imports)	ดุลการค้า (balance of trade)
2525 (1982)	159,728,166	196,615,967	-36,887,801
2526 (1983)	146,471,842	236,608,579	-90,136,737
2527 (1984)	175,237,200	245,155,025	-69,917,825
2528 (1985)	193,365,507	251,169,435	-57,803,928
2529 (1986)	231,224,934	241,357,738	-10,132,804

ที่มา: ปรับปรุงจากสมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2530 หน้า 231

ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวนี้เป็นปัญหากระทบต่อรัฐวิสาหกิจไทยในหลายประการ ดังต่อไปนี้

1. รัฐวิสาหกิจของไทยไม่สามารถปรับอัตราค่าบริการให้สูงขึ้นตามภาระต้นทุนที่สูงขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น กิจการรถไฟ ขสมก. โทรศัพท์ ประปา และไฟฟ้า แต่ขณะเดียวกันความต้องการใช้บริการของประชาชนเพิ่มสูงขึ้นในอัตราที่เร็วมาก และอีกสาเหตุหนึ่งเนื่องจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิผูกขาดในกิจการบางประเภท เช่น การสื่อสาร และโทรคมนาคม ทำให้ค่าบริการต่างๆ มีราคาสูง เมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่งและขาดการพัฒนาคุณภาพ และด้วยเหตุที่ระบบการควบคุมราคาสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจไทยจะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากรัฐบาล กล่าวคือรัฐ

วิสาหกิจที่ไม่มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ ระบบราคาจะถูกควบคุมโดยคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ ในลักษณะการกำหนดราคาเป็นช่วงๆ แต่ภายในช่วงดังกล่าวจะถูกกำหนดลงอย่างชัดเจนโดยรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น รัฐวิสาหกิจในกลุ่มสาธารณูปโภคและสาธารณูปการการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจใดๆ ก็ตามจำเป็นที่จะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรี นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจบางแห่งในกลุ่มสาธารณูปโภคและสาธารณูปการจำเป็นที่จะต้องยื่นเรื่องการเปลี่ยนแปลงราคาต่อคณะรัฐมนตรีสำหรับการให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้ายอีกด้วย จากเงื่อนไขดังกล่าวนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าระบบราคาของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นเรื่องของการตัดสินใจทางการเมือง ด้วยเหตุนี้เองที่ส่งผลให้การขึ้นราคาสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจไทยนั้นสามารถกระทำได้อย่างมาก ส่วนใหญ่จะล้มเหลวตั้งแต่ในขั้นการพิจารณาของรัฐมนตรีที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้นๆ หรือไม่ก็ไม่ผ่านความเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรี (Kraiyudht Dhiratayakinant, 1993: 278-280) ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐบาลเกรงว่าอาจจะส่งผลกระทบต่อกระแสความนิยมของรัฐบาลของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งในทางกลับกัน การแก้ปัญหาโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นอาจจะกระทบต่อกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดได้ว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่ในวงจำกัดกว่า

2. ภาวะด้านการเงินการคลังของประเทศยังคงต่ำ ในด้านการคลัง งบประมาณขาดดุลยังสูง (ดูตารางที่ 3) รัฐจึงขาดเงินอุดหนุนที่จะให้รัฐวิสาหกิจลงทุนขยายงานให้ทันกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ภาระหนี้เงินกู้และการค้าประกันเงินกู้จากต่างประเทศภาครัฐ (ซึ่งนับรวมรัฐวิสาหกิจด้วย) มีจำนวนสูงจนถึงระดับที่เป็นอันตรายต่อเสถียรภาพด้านการเงินของประเทศ (ดูตารางที่ 4 และ 5) ยิ่งกว่านั้นยังมีหลายประเทศต้องประสบปัญหาหนี้สินระหว่างประเทศ เช่น อาร์เจนตินา ชิลี บราซิล และฟิลิปปินส์ ทำให้อณาการผู้ให้เงินกู้ทั่วโลกต้องเพิ่มความระมัดระวังในการให้กู้

ตารางที่ 3 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน

ลักษณะงาน	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
เศรษฐกิจ	22,824	20.9	31,943	22.8	32,857	20.4	33,869	19.2	33,966	17.7	35,029	16.4
การศึกษา	22,583	20.7	27,933	20.0	32,365	20.1	37,143	21.0	38,671	20.1	40,291	18.9
การป้องกัน ประเทศ	22,350	20.5	27,723	19.8	31,618	19.6	35,235	19.9	37,987	19.8	41,422	19.5
สาธารณสุข	4,540	4.2	5,266	3.8	6,395	4.0	7,674	4.3	9,039	4.7	9,912	4.6
สาธารณูปการ	7,682	7.1	10,008	7.1	10,330	6.4	11,153	6.3	12,046	6.3	13,539	6.4
การบริหารทั่ว ไป	3,490	3.2	4,748	3.4	4,309	2.7	5,214	3.0	5,304	2.8	5,979	2.8
การรักษา ความสงบ ภายใน	6,047	5.5	7,321	5.2	8,231	5.2	9,612	5.4	10,376	5.4	11,006	5.2
การชำระหนี้ เงินกู้	12,393	11.4	17,531	12.5	21,009	13.1	27,150	15.3	33,445	17.4	44,400	20.8
รายจ่ายอื่นๆ	7,091	6.5	7,528	5.4	13,887	8.6	9,949	5.6	11,167	5.8	11,422	5.4
รวม	109,000	100	140,000	100	161,000	100	177,000	100	192,000	100	213,000	100

ที่มา: สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 4 อัตราส่วนระหว่างหนี้สาธารณะต่อรายได้จริง ในวันสิ้นปีของรัฐบาล
ปีงบประมาณ 2526-2529

หน่วย: พันบาท (ยกเว้นอัตราส่วน)

ประเภท หนี้สาธารณะ	2526 (1983)	2527 (1984)	2528 (1985)	2529 (1986)
หนี้โดยตรงของรัฐบาล	225,039,993	257,557,411	317,005,026	382,183,369
-เงินกู้ภายในประเทศ	171,350,889	197,506,030	236,741,424	276,839,946
-เงินกู้นอกประเทศ	53,689,104	60,051,381	80,263,602	105,343,423
หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน การชำระคืน	115,389,192	126,518,889	159,304,538	204,707,542
-เงินกู้ภายในประเทศ	17,034,206	19,243,027	19,180,086	28,487,317
-เงินกู้นอกประเทศ	98,354,986	107,275,862	140,124,452	176,220,225
รวม หนี้สาธารณะ	340,429,185	384,076,300	476,309,564	586,890,911
รวม รายได้จริงของรัฐ	136,607,836	147,871,822	159,196,090	166,123,634
อัตราส่วน ระหว่าง หนี้สาธารณะต่อ รายได้จริงของรัฐ	2.49	2.60	2.99	3.53

ที่มา: ปรับปรุงจากสมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2530 หน้า 328-329

ตารางที่ 5 สรุปรายได้ รายจ่าย และหนี้โดยตรงของรัฐบาลของรัฐบาล และหนี้โดยตรงของรัฐบาลต่อประชากร 1 คน ปีงบประมาณ 2525-2529

หน่วย: พันบาท (ยกเว้น หนี้ฯ ต่อประชากร 1 คน หน่วยเป็น บาท)

ปีงบประมาณ	รายได้จริง	รายจ่ายจริง	รายได้เกินดุล หรือ ขาดดุล	หนี้โดยตรงของ รัฐบาล	หนี้ฯ ต่อ ประชากร 1 คน
2525 (1982)	113,847,787.6	156,387,425.5	-42,539,637.9	184,048,140.8	3,776.0
2526 (1983)	136,607,836.0	172,937,959.0	-36,330,122.6	225,039,993.1	4,524.9
2527 (1984)	147,871,821.8	188,100,822.2	-40,229,000.4	257,557,410.6	5,078.6
2528 (1985)	159,196,090.3	211,043,400.0	-51,847,309.7	317,005,026.0	6,133.6
2529 (1986)	166,123,633.9	213,899,500.0	-47,775,866.1	382,183,368.5	7,258.4

ที่มา: ปรับปรุงจากสมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2530 หน้า 327

3. ประสิทธิภาพด้านการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจยังคงต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านบุคลากรซึ่งมีอัตราเงินเดือนแตกต่างจากภาคเอกชนมากขึ้น ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายบุคลากรจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนเพิ่มขึ้น ยิ่งกว่านั้น ในด้านการบริหารทั่วไปรัฐวิสาหกิจยังต้องตกอยู่ภายใต้ระเบียบของทางกรมมากมาย ไม่มีความคล่องตัว และยากที่จะปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพสูงทัดเทียมกับเอกชนได้ในระยะเวลาอันสั้น แม้ว่าระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจไทยจะเป็นจุดอ่อนที่สุดของระบบรัฐวิสาหกิจของไทย กล่าวคือแม้ว่าจะมีหน่วยงานกำกับดูแลการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจจำนวนมากก็ตาม แต่ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่ชัดเจนในการรับภาระหน้าที่ทางด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจเลย ถึงแม้ว่าจะมีตัวชี้วัดทางด้านผลกำไรและขาดทุนของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งทุกแห่งออกมาเป็นประจำเมื่อสิ้นปีงบประมาณ แต่ตัวชี้วัดดังกล่าวนี้ไม่อาจชี้วัดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจได้เช่นเดียวกับความสามารถของตัวชี้วัดนี้เมื่อเทียบ

กับการชี้วัดประสิทธิภาพของการบริหารจัดการในธุรกิจเอกชน กล่าวคือผลกำไรของรัฐวิสาหกิจที่มากขึ้นอาจเนื่องมาจากผลของการที่รัฐดำเนินกิจการดังกล่าวในลักษณะผู้ขาดมากกว่าผลของการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐวิสาหกิจ (ดูตารางที่ 6 และ 7 ประกอบกัน)

ตารางที่ 6 รายได้ของรัฐบาล จำแนกตามประเภทการจัดเก็บที่สำคัญ

ปีงบประมาณ 2526-2529

(หน่วย: ร้อยละของรายได้ของรัฐบาลทั้งหมด)

ประเภทรายได้ของรัฐบาล	2526	2527	2528	2529
ภาษีอากร	86.8	87.9	87.0	87.8
การขายสิ่งของและบริการ	3.0	2.9	2.9	3.0
รัฐพาณิชย์	4.6	4.3	5.7	5.1
รายได้อื่นๆ	5.6	4.9	4.4	4.1
รวมยอด	100	100	100	100

ที่มา: ปรับปรุงจากสมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2530 หน้า 333

ตารางที่ 7 รายได้ของรัฐบาล จำแนกตามประเภทการจัดเก็บ
(เฉพาะในส่วนรัฐพาณิชย์)

หน่วย: พันบาท (ยกเว้น ตัวเลขเอียงในวงเล็บเป็นร้อยละของบริษัพาณิชย์ทั้งหมด)

ประเภทการจัดเก็บ	2526 (1983)	2527 (1984)	2528 (1985)	2529 (1986)
งบริษัพาณิชย์	6,247,563 (100)	6,312,416 (100)	9,008,829 (100)	8,524,370 (100)
-เงินส่วนแบ่งธนาคารแห่ง ประเทศไทย	1,700,000 (27.21)	1,700,000 (26.93)	2,324,000 (25.80)	1,825,000 (21.41)
-รายได้จากองค์การของรัฐ	1,573,752 (25.19)	1,684,749 (26.69)	3,806,226 (42.25)	3,770,442 (44.23)
-เงินปันผล	182,933 (2.93)	200,537 (3.18)	157,113 (1.74)	165,317 (1.94)
-รายได้จากโรงงานยาสูบ	1,070,000 (17.13)	1,040,000 (16.48)	780,000 (8.66)	600,000 (7.04)
-รายได้สลากกินแบ่งรัฐบาล	1,720,878 (27.54)	1,687,130 (26.73)	1,941,490 (21.55)	2,163,611 (25.38)

ที่มา: ปรับปรุงจากสมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2530 หน้า 332

ในทำนองเดียวกันการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจก็อาจเป็นผลเนื่องมาจากความจำเป็นของรัฐในการแทรกแซงราคาสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เพื่อสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนมากกว่าการบ่งชี้ว่ารัฐวิสาหกิจดังกล่าวขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (Krai Yudht Dhiratayakinant, 1993: 287, Mosley, 1988: 127) อย่างไรก็ตามการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจไทยได้ถูกมองจากผู้สังเกตการณ์จำนวนมากว่ามีผลการปฏิบัติงานที่ขาดประสิทธิภาพเมื่อพิจารณาจากหลายปัจจัยประกอบกันดังต่อไปนี้

3.1 รัฐวิสาหกิจบางประเภทขาดคู่แข่งโดยเฉพาะคู่แข่งที่เป็นเอกชนที่จะช่วยในการเปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างกัน ทำให้ขาดแรงจูงใจในหลายด้าน เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพระหว่างกัน การลดต้นทุนการผลิต ซึ่งเป็นไปตามที่สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าการที่รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินงานแบบผูกขาดในสาขาพลังงานและการสื่อสาร ซึ่งถือเป็นรัฐ

วิสาหกิจที่เลี้ยงตัวเองได้ แต่ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นตัวที่ประสิทธิภาพของการบริหารงานเสมอไป เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นกิจการผูกขาดและปรับราคาได้บ่อยครั้ง อีกทั้ง ผลกำไรบางส่วนเกิดขึ้นจากการลงทุนซ้ำ จึงมีรายได้จากดอกเบี้ยเพิ่มเติม (สยามจดหมายเหตุ, 2527: 67)

3.2 ปัญหาความไม่มีผู้เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง แม้ว่าโดยหลักการแล้ว รัฐวิสาหกิจเป็นของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติประเทศไทยไม่มีระบบการกำกับและตรวจสอบรัฐวิสาหกิจที่ประชาชนมีส่วนร่วม ผู้บริหารและพนักงานก็มักคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเอง

3.3 รัฐวิสาหกิจมีระบบการบริหารงานที่ล่าช้า เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจหลายขั้นตอนเป็นอุปสรรคต่อการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย

3.4 กำลังคนของรัฐวิสาหกิจมีมากและอยู่ในสภาพที่ล้นงานเป็นส่วนใหญ่ ค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนสูงมาก บางแห่งคิดเป็นร้อยละ 60 ของรายจ่ายในการดำเนินงาน มีค่าทำงานล่วงเวลาสูงมาก บางแห่งคิดเป็นร้อยละ 48 ของเงินเดือน นอกจากนี้ยังมีค่าตอบแทนอื่นๆ อีกคิดเป็นร้อยละ 5-18 ของเงินเดือน จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ต้นทุนรัฐวิสาหกิจสูงมาก (สยามจดหมายเหตุ, 2527: 68)

3.5 ปัญหาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจที่สะท้อนจากปัญหาการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ประเภทแรกเป็นกลุ่มกิจการสาธารณูปโภค 4 แห่ง ที่มีการขาดทุนสะสมมากขึ้นตามลำดับคือ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การรถไฟแห่งประเทศไทย การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค สาเหตุที่มีการขาดทุนมากเป็นเพราะไม่สามารถปรับราคาเพิ่มเติมตามต้นทุนที่เพิ่มขึ้น (ซึ่งในกรณีนี้อาจสะท้อนไปสู่ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองต่อกลไกราคาที่เป็นจริงในระบบเศรษฐกิจ เพื่อเหตุผลทางการเมืองในอีกมุมมองหนึ่ง นอกเหนือไปจากประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจในการบริหารจัดการ) ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทที่สอง เป็นประเภทอุตสาหกรรมที่ต้องแข่งขันกับเอกชน 6 แห่ง คือ องค์การอาหารสำเร็จรูป (อสร.) โรงงานกระสอบ โรงงานกระดาษ โรงงานน้ำตาลของรัฐบางแห่ง องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (รสพ.) และการเดินเรือทะเล ซึ่งขาดทุนสะสมมาหลายปี ไม่มีผู้ทางพื้นตัวทำกำไรได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจโดยตรง

3.6 ปัญหาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจไทยที่ชัดเจนเรื่องหนึ่งก็คือการแทรกแซงผ่านทางการแต่งตั้งหัวหน้าผู้บริหารรัฐวิสาหกิจโดยรัฐมนตรีผู้ได้รับการมอบหมายให้เป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ ซึ่งการแต่งตั้งดังกล่าวมักจะไม่ค่อยได้พิจารณาถึงความสามารถและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องของผู้ได้รับการแต่งตั้ง แต่กลับพิจารณาถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดและสนิทสนมกับนักการเมืองที่มีอำนาจมาก หรือพรรคการเมืองที่มีอำนาจอยู่ในขณะนั้น โดยการแต่งตั้งตำแหน่งหัวหน้าผู้บริหารรัฐวิสาหกิจบ่อยครั้งที่ถูกมองว่าเป็นการตอบแทนหรือการให้รางวัลสำหรับความจงรักภักดี และ/หรือการขยายความสามารถในการควบคุมรัฐวิสาหกิจนั้นๆ อย่างใกล้ชิด ผู้ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่มักจะเป็นอดีตข้าราชการประจำซึ่งภาพดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบ ทักษะหรือลักษณะทางการบริหารที่มักจะมีแนวโน้มเอียงในการจำลองรูปแบบการบริหารงานของระบบราชการมาสู่รัฐวิสาหกิจ ยิ่งไปกว่านั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจก็เป็นไปในทำนองเดียวกันกับการแต่งตั้งหัวหน้าผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือการแต่งตั้งก็ยังคงไม่ได้พิจารณาถึงประสบการณ์ ความสามารถในการบริหารงานเชิงธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ (Kraiyudht Dhiratayakinant, 1993: 287)

สภาพปัญหาของการแทรกแซงทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานรัฐวิสาหกิจไทยโดยทั่วไปนั้นสะท้อนให้เห็นเป็นภาพกว้างๆ ได้จากส่วนหนึ่งของบทความของ ประจวบ ทองอุไร เรื่อง “รัฐวิสาหกิจของรัฐหรือของใคร” ดังต่อไปนี้

“...ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติมักปรากฏว่าการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งต้องประสบความล้มเหลว หรือก่อให้เกิดงบประมาณจำนวนมหาศาลต้องสูญเสียไปโดยไม่บังเกิดประโยชน์สมตามความมุ่งหมาย คือนอกจากไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้ว ยังรั่วไหลไปเข้ากับผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นนักการเมืองและพนักงานประจำอีกด้วยจึงทำให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยมองไม่เห็นประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจ เข้าใจผิดว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือหาเสียงหรือหาประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองบางพรรคมากกว่าประชาชนหรือบ้านเมืองส่วนรวม ทั้งที่เงินที่นำมาใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นเงินงบประมาณหรือเงินภาษีอากรของประชาชนทั่วไป...” (สยามรัฐ, 11 ต.ค. 2529)

ตัวอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการการประปานคร

หลวงของนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ด้วยเหตุผลที่ว่าไม่อาจทนการทำงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาระดับรัฐมนตรีซึ่งหมายถึง นายสุขุม เลาว์ฉัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในเรื่องเดียวกันนี้พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าพรรคชาติไทย ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“...เป็นการสมควรแล้วที่นายอาทิตย์ต้องยื่นใบลาออก มาจากการเมืองก็ควรไปเพราะการเมือง ผมเห็นว่าพรรคการเมืองพรรคไหนเมื่อคุมที่ใดแล้วก็ต้องเอาคนของตนเข้าไปดูแล ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร...” (ประชาชาติธุรกิจ, 3 ม.ค. 2530: 20-21)

ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นถึงจุดยืนที่สำคัญของนักการเมืองระดับสูงสุดของประเทศในขณะนั้นที่มองว่าผู้บริหารรัฐวิสาหกิจควรเป็นคนที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมือง สังกัดพรรคการเมือง หรือเป็นตำแหน่งทางการเมือง และการเปลี่ยนตัวผู้บริหารรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผลเพียงว่าไม่ใช่พวกตนนั้นถือว่าเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลที่สุดแล้ว

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากประเด็นดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นชนวนที่สำคัญที่ทำให้สหภาพแรงงานการประปานครหลวง ร่วมกับสหภาพแรงงานอื่นๆ ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทยเพื่อยื่นหนังสือต่อรัฐบาลให้แถลงนโยบายที่ชัดเจน 2 ประการ คือ ประการแรก รัฐบาลไม่มีนโยบายให้พรรคการเมืองเข้ามาหาประโยชน์ต่อรัฐวิสาหกิจโดยมิชอบ และ ประการที่สอง คือ ตำแหน่งผู้บริหารไม่ใช่ตำแหน่งทางการเมือง (สยามรัฐ, 1 ก.พ.2530: 1,16) อาจกล่าวได้ว่าความเคลื่อนไหวดังกล่าวร่วมกันของกลุ่มสหภาพแรงงานการประปานครหลวงและสหภาพแรงงานอื่นๆ ในครั้งนั้นมีผลอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่งเป็นความพยายามในการแยกการเมืองออกจากการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจซึ่งจะส่งผลต่อไปยังการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้นเป็นการสะท้อนภาพของการยอมรับความด้อยประสิทธิภาพของการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจอันเนื่องมาจากผลของการแทรกแซงทางการเมือง

ในเรื่องของปัญหาประสิทธิภาพนี้ งานวิจัยของฉายศิลป์ เชี่ยวชาญพิพัฒน์ พบว่ารายได้และสวัสดิการของพนักงานรัฐวิสาหกิจสูงกว่าผลงานและประสิทธิภาพขององค์กร (ฉายศิลป์ เชี่ยวชาญพิพัฒน์, 2539 (ก) : บทคัดย่อ) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ความเห็นของนักวิชาการที่มีความสนใจต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้ง 3

ท่าน (รศ.ดร.อิสระ สุวรรณบล, รศ.พิพัฒน์ ไทยอารี, และรศ.ดร.สกันธ์ วรรณวิวัฒนา) ที่จัดให้เรื่องของปัญหาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจเป็นหนึ่งในสาเหตุที่มีความสำคัญที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้น อย่างไรก็ตาม จะสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนว่าปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจนี้เป็นปัญหาที่ตามมาจากปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือถ้าหากไม่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้นภายในประเทศ ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจก็จะไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นปัญหา

4.ด้านรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้สรุปฐานะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 60 แห่ง ในช่วงระยะเวลา 2 ปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2526) (สยามจดหมายเหตุ, 2527, 11-12) โดยสรุปว่า รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจมีจำนวนมากกว้างประมาณแผ่นดิน และรัฐวิสาหกิจได้ก่อหนี้ในอัตราที่สูง กล่าวคือ แนวโน้มรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ 60 แห่ง ทั้งในด้านที่เป็นงบลงทุนและงบดำเนินการได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี 2526 รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจคิดเป็นร้อยละ 117 ของงบประมาณแผ่นดิน (คือรายจ่ายรัฐวิสาหกิจมีถึง 207,721 ล้านบาท ในขณะที่งบประมาณแผ่นดินมีจำนวน 177,000 ล้านบาท) จึงจำเป็นที่จะต้องมีการดูแลขนาด และลักษณะรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ ควบคู่ไปกับงบประมาณแผ่นดินอย่างใกล้ชิดเป็นระบบเดียวกัน นอกจากนี้ยังปรากฏว่าหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลในปัจจุบันกว่าร้อยละ 60 เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลต้องค้ำประกัน (หนี้ต่างประเทศของรัฐบาล ณ วันที่ 30 เม.ย. 2526 มีจำนวนถึง 135,723,989 ล้านบาท เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจสูงถึง 86,336,779 ล้านบาท โดยยังไม่รวมหนี้เงินกู้ภายในประเทศของรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐบาลค้ำประกันอีก 15,000 ล้านบาท) ถึงแม้ว่าการดำเนินการส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจในขณะนั้นจะมีผลกำไรอยู่บ้าง และสามารถส่งผลกำไรนั้นให้กับกระทรวงการคลังได้ปีหนึ่งประมาณ 4,000 ล้านบาทก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับเงินที่รัฐบาลจะต้องอุดหนุนรัฐวิสาหกิจต่างๆ ก็ประมาณเกิดกว่า 4,000 ล้านบาทเช่นเดียวกัน ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจใหม่โดยเร็ว

ภาระหนี้สินทั้งที่เป็นหนี้ต่างประเทศและหนี้ในประเทศที่สะสมมาตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ได้กลายเป็นภาระที่หนักหน่วงของประเทศ การก่อหนี้ส่วนใหญ่ของประเทศเป็นไปเพื่อใช้ใน 2 กิจกรรมหลัก คือ การพัฒนากองทัพ จำนวนเงินกว่า 2 หมื่นล้าน

บาท ซึ่งมีความจำเป็นหลังจากที่อเมริการถนอมทหารออกไป ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ต้องไปกู้เงินเพื่อที่จะมาซื้ออาวุธและพัฒนากองทัพบกและการลงทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในที่นี้จะขอล่าวถึงเฉพาะการก่อกำเนิดในการลงทุนรัฐวิสาหกิจเท่านั้น กล่าวคือ การลงทุนรัฐวิสาหกิจในยุคแรกนั้นแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การลงทุนตามความจำเป็นในเชิงเศรษฐกิจ ได้แก่ กิจการสาธารณูปโภคต่างๆ อาทิ ระบบไฟฟ้า การวางท่อแก๊ส และระบบขนส่ง และการลงทุนที่เกิดจากความจำเป็นทางการเมืองซึ่งรัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจประเภทนี้อย่างต่อเนื่องแม้ว่าจะประสบกับสภาวะขาดทุนอย่างมาก ภายมาศาลก็ตาม นอกจากนี้ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจาก การที่รัฐบาลไม่สามารถปรับค่าบริการของรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นต่อชีวิตความเป็นอยู่ของสาธารณชนได้ อันเนื่องมาจากปัญหาทางการเมือง เพราะเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงหรือความนิยม ความศรัทธาที่ประชาชนมีต่อรัฐบาล

แม้ว่าจะมีการลดจำนวนรัฐวิสาหกิจหรือเลิกรัฐวิสาหกิจไปค่อนข้างมากในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ผ่านๆ มา อย่างต่อเนื่อง (จาก 100 กว่าแห่ง เหลือเพียง 63 แห่ง) แต่ก็ได้มีผลต่อการลดกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวมลงแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามรัฐวิสาหกิจที่เหลืออยู่ที่เป็นรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่หลายแห่งต้องขยายงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การเคหะ การคมนาคมขนส่งประเภทต่างๆ เป็นต้น ดังนั้นรัฐวิสาหกิจในฐานะเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งของรัฐบาล จึงต้องเพิ่มบทบาทมากยิ่งขึ้นจนงบประมาณของรัฐวิสาหกิจปี พ.ศ. 2529 เพิ่มสูงกว่างบประมาณแผ่นดิน รัฐวิสาหกิจจำนวนมากเป็นกิจการที่ต้องการเงินลงทุนสูง จึงมีการกู้เงินจำนวนมากทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ เงินกู้จำนวนมากเป็นเงินกู้ที่รัฐบาลต้องค้ำประกัน ซึ่งนับเป็นภาระทางการเงินประการหนึ่ง นอกจากนี้รัฐยังต้องให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อการลงทุนด้วย โดยในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนแก่ภาครัฐวิสาหกิจเป็นเงิน 2.6 หมื่นล้านบาท ภาระความจำเป็นด้านการเงินการคลังของรัฐวิสาหกิจเองยังได้สะท้อนออกมาจากคำปราศรัยของ ฯพณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ในการประชุมเชิงนโยบายการจัดทำแผนวิสาหกิจ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันศุกร์ที่ 30 มีนาคม 2527 เวลา 12.00 น. ซึ่งมีใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า

“...ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจมีภาระหน้าที่อันสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศ และดำเนินงานในรูปแบบต่างๆ เป็นจำนวนมาก รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวมจึงได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นเงาตามตัว นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจยังได้ก่อหนี้ต่างประเทศเป็นเงินสูงถึง 86,336 ล้านบาทและเป็นหนี้ที่รัฐบาลต้องค้ำประกันรวมอยู่ด้วยประมาณร้อยละ 60 ดังนั้นจึงเป็นที่ประจักษ์แจ้งแล้วว่ารายจ่ายของรัฐวิสาหกิจส่งผลกระทบต่อการบริหารการคลังของประเทศอย่างปราศจากข้อสงสัย ...” (คณะกรรมการประชาสัมพันธ์กิจการพิเศษ ทำเนียบรัฐบาล, 2528 :58)

ตารางที่ 8 ตารางแสดงหนี้ต่างประเทศของภาครัฐวิสาหกิจของไทย ช่วงปี ค.ศ. 1980-1988 (หน่วยเป็น ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (US\$ millions))

ปี ค.ศ.	หนี้ต่างประเทศ ภาครัฐ	เปอร์เซ็นต์ ของหนี้ต่างประเทศ รวม	หนี้ต่างประเทศ ของรัฐ วิสาหกิจ*	เปอร์เซ็นต์ ของหนี้ต่างประเทศ รวม	หนี้ต่างประเทศ รวม	เปอร์เซ็นต์ ของGDP
1980	1,463	36.6	2,537	63.4	4,000	12.3
1981	1,797	35.4	3,261	64.6	5,078	14.8
1982	2,131	35.4	3,890	64.6	6,021	16.4
1983	2,461	35.8	4,404	64.2	6,865	17.0
1984	2,445	35.6	4,423	64.4	6,867	16.2
1985	2,724	36.9	4,664	63.1	7,388	19.7
1986	3,500	36.9	5,977	63.1	9,477	22.8
1987	4,126	37.2	6,967	62.8	11,093	23.5
1988	5,207	42.9	6,943	57.1	12,150	22.2

* รวมหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและเงินกู้ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน

ที่มา Watananuling 1985, Table 1 for 1980 to 1983, and Bank of Thailand for 1984 to 1988. อ้างใน Kraiyudht Dhiratayakinant, 1993, Table 8.7

นอกจากนี้ในประเด็นเรื่องของปัญหาทางการคลังของรัฐนี้ งานวิจัยของฉายศิลป์ เชี่ยวชาญพิพัฒน์ พบว่า ปัญหาทางการคลัง เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มความรู้สึกเป็นเจ้าของต่อกิจการรัฐวิสาหกิจ (ฉายศิลป์ เชี่ยวชาญ

พิพัฒน์, 2539 (ก) : บทคัดย่อ) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ความเห็น
ของนักวิชาการที่มีความสนใจต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 ท่าน (รศ.ดร.อิสระ
สุวรรณบล, รศ.พิพัฒน์ ไทยอารี, และรศ.ดร.สกันธ์ วรรณบุญวัฒนา) ที่จัดลำดับให้เรื่องของ
ปัญหาทางการเงิน การคลังของรัฐบาล เป็นสาเหตุที่มีความสำคัญมากที่สุดเป็นอันดับแรก
ที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติฉบับที่ 6 ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ ดร.เสนาะ อุณากรุล ที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...ตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 ถึง ฉบับที่ 5 นับเป็น
ระยะเวลาพร้อม 20 ปี หากจะพิจารณาภาพรวมๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า ในแง่มุมหนึ่งนั้นรัฐ
วิสาหกิจได้มีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดและเป็นแห่งรายได้
ให้กับรัฐด้วย นอกจากนี้ยังได้มีส่วนในการพัฒนาการดำเนินงานกิจการสาธารณูปโภค
สาธารณูปการของประเทศหลายสิ่งหลายอย่าง ดังนั้นพอสรุปได้ว่าบทบาทของรัฐวิสาหกิจ
ได้มีส่วนช่วยเรื่องการพัฒนาและดำเนินนโยบายพิเศษของรัฐบาลหลายประการ แต่ว่าใน
อีกมุมหนึ่งนั้นก็ได้มีการเน้นมากขึ้นในระยะหลังๆ โดยเฉพาะตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4
เป็นต้นมา เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีจุดอ่อนอยู่มาก ขาดประสิทธิภาพใน
การดำเนินงาน และยังก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง โดยส่วนรวมของ
ประเทศ ดังนั้นรัฐจึงเห็นสมควรให้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขรัฐวิสาหกิจ...” (เสนาะ
อุณากรุล, 2529: 31)

ตารางที่ 9 ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล (หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

ปีงบประมาณ	2524	2525	2526	2527	2528	2529
รายได้เงินตราต่างประเทศ	8,902.5	9,225.8	8,824.4	10,571.7	11,843.0	13,261.1
ภาระหนี้รัฐบาลโดยตรง	271.8	296.6	368.7	448.3	498.0	582.6
ภาระหนี้รัฐวิสาหกิจ	358.5	532.9	499.7	613.2	771.7	905.6
รวมภาระหนี้	630.3	829.5	1,601.5	1,269.7	1,488.2	1,488.2
อัตราส่วนภาระการชำระหนี้	7.1	9.0	9.8	15.1	10.7	11.2

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 10 การคาดการณ์ภาระหนี้รัฐวิสาหกิจที่ก่อขึ้นจนถึง เดือนสิงหาคม 2527 ระหว่างปี พ.ศ. 2527-2530

หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ปี	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
2527	231.35	523.49	754.85
2528	317.67	499.22	816.89
2529	371.64	453.99	825.63
2530	457.12	399.69	856.81

ที่มา: ปรับปรุงจากรายงานผลการวิจัยเรื่องวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 23

ตารางที่ 11 ยอดหนี้คงค้าง ณ วันที่ 31 ธ.ค. 2525 และ 31 ธ.ค. 2526 จำแนกตามรัฐวิสาหกิจผู้กู้ที่สำคัญ (รวมหนี้ซึ่งรัฐบาลกู้โดยตรงและหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน)

หน่วย: ล้านบาทรัฐบาล

รัฐวิสาหกิจ	2525	2526
การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	1,548.16 (1)	1,767.02 (1)
การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	777.93 (2)	822.89 (2)
การบินไทย	501.11 (3)	469.66 (3)
การไฟฟ้าภูมิภาค	379.43 (4)	325.68 (4)
การประปานครหลวง	219.7 ^c (5)	245.11 (6)
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	194.19 (6)	254.05 (5)
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	94.00 (7)	100.13 (8)
การไฟฟ้านครหลวง	82.92 (8)	91.84 (9)
การเคหะแห่งชาติ	80.60 (9)	90.47 (10)
การรถไฟแห่งประเทศไทย	77.76 (10)	105.21 (7)
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	68.63 (11)	80.61 (11)
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	56.68 (12)	67.47 (12)
การประปาภูมิภาค	6.02 (13)	17.59 (13)

ที่มา: รายงานผลการวิจัยเรื่องวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตารางที่ 11 หน้า 25

ในช่วงเดียวกันนี้ไม่ใช่ประเทศไทยเท่านั้นที่ต้องประสบกับปัญหาด้านเศรษฐกิจเหล่านี้ ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ก็มีปัญหาด้านเศรษฐกิจมากพอๆ กัน กระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศสหราชอาณาจักรในสมัยนายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แธตเชอร์ ได้แสดงให้เห็นทั่วโลกประจักษ์ชัดขึ้นว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะช่วยแก้ปัญหาหนี้รัฐวิสาหกิจและปัญหาเศรษฐกิจของประเทศได้ (พิพัฒน์ ไทยอารี, 2529)

3.2 หนี้สาธารณะและมาตรการบรรเทาปัญหาของรัฐ

สถานะทางการเงินการคลังของภาครัฐในช่วง พ.ศ. 2525-2529 นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมากที่สุดนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา สาเหตุสำคัญเกิดจากกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันเป็นสินค้าออก (OPEC) มีการปรับราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจชะงักงัน ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาการว่างงาน ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน ซึ่งส่งผลกระทบไปถึงปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวและปัญหาความไม่มั่นคงทางสังคมและการเมือง เศรษฐกิจโลกโดยรวมประสบภาวะถดถอยถึง 2 ครั้ง คือ ในช่วงปี พ.ศ.2517-2518 และช่วงปี พ.ศ. 2523-2525 โดยระบบเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมโดยรวมขยายตัวเพียงร้อยละ 0.1 และร้อยละ 0.9 ในช่วงเวลาดังกล่าว และจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกนั้นเอง ได้ส่งผลให้กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมรวมทั้งสหรัฐอเมริกาใช้นโยบายกีดกันทางการค้าควบคู่กับการดำเนินนโยบายการเงินการคลัง โดยการลดค่าใช้จ่ายและควบคุมการกู้ยืมเงินรัฐบาลอย่างเข้มงวด เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลงบประมาณและปัญหาภาระหนี้สิน ผลพวงที่มีความสำคัญของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในครั้งดังกล่าวคือ การขาดดุลงบประมาณอย่างรุนแรงของสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินและอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงของเงินดอลลาร์สหรัฐฯ เพิ่มขึ้นกระทบต่อค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ที่ปรับตัวสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ ภาวะดังกล่าวทำให้ประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ต้องคงอัตราดอกเบี้ยของตนไว้ในอัตราสูง เพื่อบรรเทาปัญหาการไหลออกของเงินทุน ซึ่งส่งผลให้ระดับการลงทุนลดลงไปด้วย และด้วยการที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศที่มีขนาดเล็กทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาต่างประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการเป็นตลาดรองรับสินค้าและการเป็นแหล่งเงินทุน เพื่อการลงทุนในกิจการต่างๆ ระบบเศรษฐกิจที่มีการพึ่งพาและเปิดสู่นานาชาติมากเช่นนี้ ทำให้ไทยได้รับผลกระทบจากความถดถอยของเศรษฐกิจโลกในช่วงเวลานั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยในข้อเท็จจริงแล้ว ช่วงก่อนเกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างต่อเนื่อง สาเหตุสำคัญเกิดจากสินค้าส่งออก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรมีราคาตกต่ำลงในขณะที่ไทยต้องนำเข้าสินค้าราคาแพงขึ้น สัดส่วนราคาสินค้าส่งออกเมื่อเทียบกับราคาสินค้านำเข้า หรือ “อัตรากการค้า” (terms of trade) ลดลงถึงร้อยละ 36 ปัญหาดุลการค้าของประเทศมีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อราคาน้ำมันในตลาดโลก

ขยับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 การขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้นสูงสุดเป็นประวัติการณ์ในช่วงต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529

ขณะเดียวกัน ภาระหนี้สินทั้งที่เป็นหนี้ต่างประเทศและหนี้ในประเทศที่สะสมมาตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กลายเป็นภาระที่หนักหน่วงของประเทศ การก่อหนี้ส่วนใหญ่ในช่วงแผน 5 เป็นไปเพื่อใช้ใน 2 กิจกรรมหลัก คือ การพัฒนากองทัพและการลงทุนรัฐวิสาหกิจ ในการพัฒนากองทัพนั้นภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้ถอนฐานทัพออกจากไทยไป กองทัพไทยจำเป็นต้องพึ่งตนเอง โดยอาศัยเงินกู้เพื่อการพัฒนากองทัพและการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เป็นครั้งแรง อย่างไรก็ตาม การกู้เงินเพื่อซื้ออาวุธในสมัยนั้นค่อนข้างมีปัญหาเพราะสถาบันการเงินหลักๆ ไม่มีนโยบายให้กู้เพื่อกิจการนี้ ดังนั้น เงินกู้ที่ได้มาส่วนใหญ่จะเป็นเงินกู้ที่มีเงื่อนไขเข้มงวด ระยะคืนหนี้สั้น (5-7 ปี) และอัตราดอกเบี้ยสูง สำหรับการลงทุนรัฐวิสาหกิจในยุคแรกนั้นแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การลงทุนตามความจำเป็นในเชิงเศรษฐกิจ ได้แก่ กิจการสาธารณูปโภคต่างๆ อาทิ ระบบไฟฟ้า การวางท่อแก๊ส และระบบขนส่ง และการลงทุนที่เกิดจากความจำเป็นทางการเมือง ซึ่งรัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจประเภทนี้อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะประสบกับภาวะขาดทุนอย่างมากมายมหาศาลก็ตาม

นอกจากปัญหาขาดหนี้สะสมจำนวนมากดังกล่าวข้างต้นแล้ว ระบบเศรษฐกิจไทยยังประสบปัญหาโครงสร้างราคาในประเทศถูกบิดเบือนมากขึ้น เนื่องจากการใช้มาตรการควบคุมราคา และการตั้งกำแพงภาษีศุลกากรเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศไทย ซึ่งส่งผลให้ค่าเงินบาทที่แท้จริง (real exchange rate) เพิ่มขึ้น ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงมีค่าติดลบนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรอย่างบิดเบือนและก่อให้เกิดความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีการใช้เงินอุดหนุนเพื่อควบคุมราคาน้ำมัน ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นภาระด้านงบประมาณเท่านั้น แต่ยังทำให้มีการใช้น้ำมันอย่างไม่ประหยัด กระทบต่อยอดขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เพิ่มขึ้น และกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว

จากรายงานการสรุปฐานะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 60 แห่ง (สยามจดหมายเหตุ, 2527: 11-12) ในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้สรุปว่า รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจมีจำนวนมากกว่างบประมาณแผ่นดิน และรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ในอัตราที่สูง กล่าวคือแนวโน้มรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ 60 แห่ง ทั้งในด้านที่เป็นงบลงทุนและงบดำเนินการได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี 2526 รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจคิดเป็นร้อยละ 117 ของงบประมาณแผ่นดิน และปรากฏว่านี่ต่างประเทศของภาครัฐบาลในปัจจุบันกว่าร้อยละ 60 เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลต้องค้ำประกัน ถึงแม้ว่าการดำเนินการส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจในขณะนั้นจะมีผลกำไรอยู่บ้าง และสามารถส่งผลกำไรให้กระทรวงการคลัง ได้ปีหนึ่งประมาณ 4000 ล้านบาทก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับเงินที่รัฐบาลต้องอุดหนุนรัฐวิสาหกิจต่างๆ ก็ประมาณเกิดกว่า 4000 ล้านบาท เช่นเดียวกัน ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความเป็นจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ ทั้งในด้านการควบคุมรายได้-รายจ่าย เงินกู้และการลงทุน ตลอดจนควบคุมประสิทธิภาพในการบริหาร ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ท่ามกลางการปฏิสัมพันธ์ของปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้เอง ได้กลายเป็นข้อเรียกร้อง (input) เข้าสู่ระบบการเมืองให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านการเงินการคลังของรัฐและรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง ดังที่เราอาจสังเกตได้จากมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจในช่วงปี พ.ศ. 2524-2530 ซึ่งสรุปดังตารางที่ 12

ตารางที่ 12 แสดงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของ
รัฐวิสาหกิจไทยที่สำคัญในช่วงปี พ.ศ. 2524-2530

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่	เรื่อง	สรุปประเด็นสำคัญในมติ
10 ก.พ. 2524	ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้สินค้าที่ผลิตได้ในประเทศ	ส่งเสริม สนับสนุน
12 พ.ค. 2524	มาตรการประหยัดเงินงบประมาณปี พ.ศ.2524	ประหยัด
17 มี.ค. 2524	มาตรการปรับปรุงฐานะการเงินของรัฐบาล	ประหยัด
25 ส.ค. 2524	มาตรการประหยัดงบประมาณปี พ.ศ. 2524	ประหยัด
25 ม.ค. 2526	การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อดำเนินการตามแผน	เงินกู้
7 มิ.ย. 2526	การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาเงินกู้เบิกเกินบัญชีของ รัฐวิสาหกิจเป็นสัญญาเงินกู้แบบ Term Loan (ซึ่งเสียดอกเบี้ยต่ำ)	เงินกู้
20 ธ.ค. 2526	ขอให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยราชการ และองค์การของ รัฐวิสาหกิจซื้อแบตเตอรี่และผลิตภัณฑ์ของ องค์การแบตเตอรี่	ส่งเสริมสนับสนุน
27 มี.ค. 2527	ขอให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจใช้บริการขนส่งของ ร.ส.พ.	ส่งเสริมสนับสนุน
3 เม.ย. 2527	การชำระหนี้ระหว่างกันของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ	เร่งรัดการชำระหนี้
20 พ.ย. 2527	เห็นชอบแนวทางในการผ่อนคลายนโยบายด้านงบประมาณที่ จะต้องใช้จ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจจากการเปลี่ยนแปลงระบบการ แลก เปลี่ยนเงินตรา	ประหยัด
27 พ.ย. 2527	การกำชับให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยึดถือนโยบาย 4 ประการ	ประหยัด, นิยมไทย, วินัย ชาติ และความสะอาดของ

		บ้านเมือง
7 ธ.ค. 2527	ผลกระทบในการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา และ แนวทางในการผ่อนคลายภาระด้านงบประมาณที่จะต้องใช้จ่าย ในปีงบประมาณ 2528	ประหยัด
19 มี.ค. 2528	ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ	จัดระเบียบการก่อหนี้
4 ต.ค. 2528	ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ	ประหยัด
29 พ.ย. 2528	การให้เอกชนร่วมหุ้นในกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐ	ให้เอกชนร่วม
30 พ.ค. 2529	การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างเป็นเงินบาทและมีเงื่อนไข ให้มีการชำระเงินบางส่วนเป็นเงินตราต่างประเทศ	ประหยัด
5 มิ.ย. 2529	ขอให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจสนับสนุนให้บริการของบริษัทไทยเดินเรือทะเลจำกัด	ส่งเสริมสนับสนุน
29 ก.ค. 2529	วิธีปฏิบัติทางบัญชีเกี่ยวกับกรณีรัฐวิสาหกิจมีโครงการต่อเนื่อง จากโครงการใหญ่และได้ยกทรัพย์สินนั้นให้แก่หน่วยงานอื่น	ประหยัด
2 ต.ค. 2529	การปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534	แผนพัฒนา รัฐวิสาหกิจ
8 ธ.ค. 2529	การจ่ายเงินเพิ่มพิเศษให้พนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	ปรับลด
13 ก.พ. 2530	สิทธิพิเศษขององค์การแปดเตอรี่	ส่งเสริมสนับสนุน
16 เม.ย.2530	ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530	เพิ่มเติมคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ

ที่มาของข้อมูล: ปรับปรุงจาก มติคณะรัฐมนตรี (หนังสือเวียน) ประจำปี 2527-2530 ฝ่ายสวัสดิการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จากตารางที่ 12 แสดงมติดคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจไทยที่สำคัญในช่วงปี พ.ศ. 2524-2530 ข้างต้น จะสังเกตได้ว่ารัฐบาลได้พยายามใช้มาตรการด้านการประหยัด การตัดลดงบประมาณ สวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการช่วยเหลือสนับสนุนและส่งเสริมสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหามาตรฐานปัญหาที่เกิดขึ้นแบบชั่วคราวเพื่อบรรเทาปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น ไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาระดับโครงสร้างของภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจเมื่อเปรียบเทียบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ที่มีการกำหนดแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจไว้เป็นระบบในระดับของแผนชาติหรือแผนพัฒนาหลักของไทยเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตามพบว่ามีการเตรียมการในการยกร่างพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในช่วงระยะครึ่งหลังของแผนฯ 5 คือช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2527-2529 โดยที่มีปัจจัยอีกส่วนหนึ่งมาจากอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านการเงินการคลังและความช่วยเหลือทางด้านวิชาการซึ่งหนึ่งในสาระสำคัญได้แก่การปรับปรุงกิจการรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับหลักการเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

3.3 หนีต่างประเทศกับอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ

จากแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ดังที่สรุปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นนี้ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นมติดคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ก.พ. 2528 นั้น จะสังเกตได้ว่า แนวทางต่างๆ เหล่านี้มีจุดร่วมที่สำคัญประการหนึ่งนั่นก็คือ การปรับลดบทบาทของรัฐในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในหลายด้าน เพื่อเปิดโอกาสให้กับภาคเอกชนที่มีศักยภาพดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ด้วยตนเองหรือดำเนินการร่วมกับรัฐบาลในระดับที่มากยิ่งขึ้น เนื่องมาจากสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่รัฐเผชิญอยู่ไม่ว่าจะเป็นปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมัน ปัญหาค่าเงินบาท ปัญหาการขาดดุลการค้า และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของโลก ทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ต่อไป เพราะที่มาที่สำคัญของรายได้ของรัฐบาลก็คือมาจากภาษีอากรของประชาชน ซึ่งถ้ามีไม่เพียงพอต่อการลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลก็ต้องไปกู้ยืม หรือการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งในช่วงระยะเวลา ปี พ.ศ. 2519-2529 นั้น เป็นภาวะที่มีหนี้สาธารณะมากขึ้นโดยตลอด ดังแสดงในตารางที่ 13 นี้

ตารางที่ 13 สรุปรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะของรัฐบาล ปีงบประมาณ
2519 – 2529 (จำนวนเงินล้านบาท ยกเว้น ต่อประชากรหนึ่งคน จำนวนเป็นบาท)

Summary of Government Revenue, Expenditure and Government Debt: Fiscal
Years 1976-1986 (millions of baht, except per capita shown in Baht)

ปีงบประมาณ Fiscal year	รายได้จริง (Actual revenue)		รายจ่ายจริง (Actual expenditure)	รายได้เกินหรือ ขาด ดุล(Surplus(+) or deficit (-))	หนี้โดยตรงของรัฐ บาล(Direct government debt)	
	รวมยอด Total	ต่อประชากร หนึ่งคน(บาท)			รวมยอด Total	ต่อประชากร หนึ่งคน(บาท)
2519	42,939	1,012	63,047	-20,107	53,692	1,265
2520	52,103	1,199	65,629	-13,525	67,122	1,545
2521	62,498	1,406	78,631	-16,132	84,827	1,908
2522	75,314	1,657	89,833	-14,569	104,685	2,302
2523	92,529	1,981	112,370	-19,840	128,706	2,755
2524	110,391	2,313	135,295	-24,903	152,629	3,197
2525	113,847	2,336	156,387	-42,539	184,084	3,776
2526	136,607	2,747	172,938	-36,330	225,039	4,524
2527	147,871	2,916	188,101	-40,229	257,557	5,078
2528	159,196	3,080	211,043	-51,847	317,005	6,133
2529	166,123	3,155	213,899	-47,775	382,183	7,258

ที่มา: ปรับปรุงจากสมุดสถิติรายปี ประเทศไทย บรรพ 35 ปี พ.ศ. 2530-2531
สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี (หน้า 327)

จากตารางที่ 13 สรุปรวมรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะของรัฐบาลปีงบประมาณ 2519-2529 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลมีรายได้จริงไม่เพียงพอกับ รายจ่ายจริง หรือมีรายได้ขาด (deficit) มาโดยตลอด ซึ่งรัฐบาลได้ก่อหนี้โดยตรงของรัฐบาล (ไม่รวมหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันชำระคืนและไม่รวมตั๋วเงินคลัง) มาชดเชยรายได้ขาดดังกล่าวเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปีตลอดช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. 2519-2529 และในจำนวนเงินกู้โดยตรงของรัฐบาลที่จัดว่าเป็นหนี้สาธารณะภายนอกประเทศที่มีสัดส่วนสูง มากที่สุดตลอดช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. 2526-2529 ได้แก่เงินกู้จากธนาคารโลก (IBRD) ดังตารางที่ 14 และตารางที่ 15 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 14 หนี้สาธารณะภายนอกประเทศ หนี้เงินกู้โดยตรงของรัฐบาล
จำแนกตามสกุลเงินและแหล่งเงินกู้ ปีงบประมาณ 2526-2529

(จำนวนเป็นล้านบาท)

ปี พ.ศ. (ค.ศ.)	2526 (1983)	2527 (1984)	2528 (1985)	2529 -- (1986)
สกุลเงินและแหล่งเงินกู้	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท
รวมยอด	53,689	60,051	80,263	105,343
ดอลลาร์สหรัฐ	42,128	45,545	56,807	60,241
ธนาคารโลก (IBRD)	20,510	21,980	27,239	29,245
ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)	1,858	2,315	3,644	4,669
สมาคมพัฒนาาระหว่างประเทศ (IDA)	1,926	2,153	2,753	2,893
กองทุนระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา เกษตรกรรม (IFAD)	175	509	878	890
กองทุนโอเปค (OPEC)	284	457	563	1,083
อื่นๆ ในสกุลดอลลาร์สหรัฐ	17,372	18,129	21,729	21,459
เยนญี่ปุ่น	9,091	11,690	18,027	38,493
กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (OECF)	5,111	6,123	9,884	15,247

ปี พ.ศ. (ค.ศ.)	2526 (1983)	2527 (1984)	2528 (1985)	2529 (1986)
สกุลเงินและแหล่งเงินทุน	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท
ดอลลาร์แคนาดา	621	634	678	650
ปอนด์สเตอร์ลิง	359	347	595	673
ฟรังก์สวิส	295	320	1,895	2,512
ราชอาณาจักรอิตาลี	548	648	1,048	1,149
อื่นๆ	642	863	1,210	1,613

ที่มาข้อมูล : กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 15 หนี้สาธารณะภายนอกประเทศ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันการชำระคืน
จำแนกตามสกุลเงินและแหล่งเงินทุน บงบประมาณ 2526-2529

(จำนวนเป็นล้านบาท)

ปี พ.ศ. (ค.ศ.)	2526 (1983)	2527 (1984)	2528 (1985)	2529 (1986)
สกุลเงินและแหล่งเงินทุน	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท
รวมยอด	98,354	107,275	140,124	176,220
ดอลลาร์สหรัฐ	59,253	60,522	69,179	71,743
ธนาคารโลก (IBRD)	16,266	20,117	27,051	27,110
ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)	9,611	10,827	14,763	15,792
ตลาดเงินทุน (Capital market)	33,375	29,532	27,364	28,840
เยนญี่ปุ่น	29,877	37,286	51,418	79,639
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (EXIM Bank)	4,719	6,146	7,810	10,296

กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (OECF)	13,492	15,386	22,747	34,199
ตลาดเงินทุน	8,505	12,024	16,279	27,782
สินเชื่อจากผู้ผลิต	3,161	3,729	4,580	7,362
มาร์คเยอรมัน	4,826	4,272	5,417	6,733
ดอลลาร์แคนาดา	1,015	1,217	198	273
ปอนด์สเตอร์ลิง	390	732	840	795
โคเรนเดนมาร์ก	279	612	1,117	1,466
ฟรังก์สวิส	-	-	7,980	11,073
ฟรังก์ฝรั่งเศส	1,115	931	1,588	1,750
ดีนาร์คูเวต	878	1,010	1,198	1,430
อื่นๆ	718	688	1,185	1,312

ที่มาข้อมูล : กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

สำหรับในประเด็นเรื่องหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจนั้น จากเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจของ อัจฉนา วัฒนานุกิจ (2528: 8) ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้หนี้รัฐวิสาหกิจขยายตัวมากขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. รัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งขยายตัวด้านสาธารณูปโภคด้านต่างๆ อย่างมาก โครงการขยายกิจกรรมดังกล่าวต้องการเงินทุนจำนวนมากในขณะที่เงินทุนในประเทศมีไม่เพียงพอ

พอ และอัตราดอกเบี้ยสูง รัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องก่อหนี้ต่างประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ ดังตัวอย่างโครงการเงินกู้ในปี 2525 ที่สำคัญในตารางที่ 16

ตารางที่ 16 โครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2525 ที่สำคัญ

ชื่อโครงการ	ผู้กู้	ผู้ให้กู้	จำนวน (ล้านบาท)	รับเงินสัญญา (effective date)	หมายเหตุ
1.โครงการขยายท่าอากาศยานกรุงเทพมหานครระยะที่ 3	การทำอากาศยานกรุงเทพฯ	OEFC	56,874	14 มิ.ย.2525 (13 ต.ค. 2525)	เมื่อสิ้น 2526 ยังไม่มีงบเบิกจ่าย
2.โครงการสร้างทางด่วนสายดาวคะนอง-คลองเตย	การทางพิเศษฯ	OEFC	102,513	16 ก.ค.2525 (14 ต.ค.2525)	เมื่อสิ้น 2526 ยังไม่มีงบเบิกจ่าย
3.โครงการจัดซื้อรถดีเซลราง	การรถไฟฯ	OEFC	36,928	16 ก.ค.2525 (14 ต.ค.2525)	เมื่อสิ้น 2526 ยังไม่มีงบเบิกจ่าย
4.โครงการก่อสร้างและปรับปรุงเสริมระบบจำหน่ายไฟฟ้าระยะที่ 3 ส่วนที่ 1	การไฟฟ้าฝ่ายภูมิภาค	OEFC	19,908	16 ก.ค.2525 (3 ธ.ค.2525)	เบิกครั้งแรกเมื่อปลายปี 2526
5.โครงการเชื่อมพลังงานเขาแหลม	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	Sumitomo	12,927	22 ก.ย.2525	เบิกครั้งแรกเมื่อ ธ.ค. 2526
6.โครงการเชื่อมพลังงานเขาแหลม	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	Tokyo	4,509	24 ก.ย. 2525	เบิกครั้งแรกเมื่อ ธ.ค. 2526
7.โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขี้ยว	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	Kuwait Fund	18,895	2 ธ.ค. 2525	เมื่อสิ้นปี 2526 ไม่มีงบเบิกจ่าย
8.โครงการก่อสร้างโรงแยกก๊าซ	การปิโตรเลียมฯ	Commonwealth Development Corporation, U.K.	27,932	30 ก.ค. 2525 (30 ก.ค. 2525)	เมื่อสิ้นปี 2526 ไม่มีงบเบิกจ่าย

ที่มา: รายงานผลการวิจัยเรื่องวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตารางที่ 8 หน้า 18

2. รัฐวิสาหกิจกู้ยืมเงินเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบในการดำเนินโครงการที่ต้องลงทุนค่อนข้างมาก เงินกู้ประเภทนี้จะอยู่ในตลาดการเงินเอกชน ซึ่งมีเงื่อนไขไม่ผ่อนปรน คือมีกำหนดชำระคืน 5-8 ปี และอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง สาเหตุที่รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบนั้นเป็นเพราะรัฐวิสาหกิจมีเงินออมของตนหรือมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นเงินลงทุน

3. ผลจากการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจนั้นขาดประสิทธิภาพซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจขาดแคลนเงินออม และรายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้นมีไม่เพียงพอกับรายจ่าย โดยในสาเหตุด้านนี้ อัจฉนา วัฒนานุกิจ ได้สรุปเป็นสาเหตุย่อยๆ อีกหลายประการ เช่น ปัญหาคารขาดประสิทธิภาพในการทำงานของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจซึ่งมาจากผลทางการเมือง และปัญหาการบรรจุพนักงานมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ตลอดจนปัญหาการใช้เหตุผลการเมืองมาตัดสินใจทำให้การขึ้นหรือปรับราคาของรัฐวิสาหกิจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง รายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ จึงไม่สัมพันธ์กับต้นทุน (ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อปัญหาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจในตอนต้นของบทนี้แล้ว)

3.4 อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศกับกลุ่มเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism)

เมื่อปัญหาเศรษฐกิจการเงินการคลังของรัฐ ปฏิสัมพันธ์กับปัญหาหนี้สินและประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจที่มีสูงชันจากการที่รัฐบาลมีแนวนโยบายในการขยายการลงทุนภาครัฐวิสาหกิจมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 5 ได้ส่งผลให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจและด้านการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และ สำนักงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกา (Agency for International Development: AID) ซึ่งในองค์การระหว่างประเทศเหล่านี้มีลักษณะร่วมกันอยู่ประการสำคัญประการหนึ่งนั่นคือ เป็นกลุ่มที่ผลักดันแนวนโยบายภายใต้ทฤษฎีการพัฒนาที่มีชื่อเรียกว่า “การตอบโต้การปฏิวัติของพวกนีโอคลาสสิก (neo-classical counterrevolution) ซึ่งอาจถูกเรียกชื่อที่แตกต่างกันไปเช่น กลุ่มเศรษฐกิจการเมืองนีโอคลาสสิก (neo-classical political economy) กลุ่มเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่

(new institutional economics) กลุ่มอรรถประโยชน์นิยมใหม่ (neo-utilitarianism) กลุ่มเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) หรือกลุ่มขวาใหม่ (new right rent-seekers) โดยความคิดของกลุ่มดังกล่าวนี้มีแนวทางในการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตลาดใหม่ เนื่องจากมองเห็นว่ารับเป็นกลุ่มที่แสวงหาค่าเช่า (rent-seekers) ซึ่งหมายถึงการใช้ทรัพยากรอย่างจำกัดไปเพื่อการให้ได้มาซึ่งการผูกขาดหรือรักษาอำนาจการผูกขาดเอาไว้ เพราะฉะนั้น รัฐควรจำกัดบทบาทและความรับผิดชอบในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินให้น้อยลง (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2544: 37) โดยแนวนโยบายดังกล่าวนี้ได้ถูกส่งผ่านมาทางเอกสารการศึกษาต่างๆ ของทางองค์การระหว่างประเทศต่างๆ เช่น “*Thailand: Toward a Development Strategy of Full Participation*” (Report No. 2059-TH, on September 18, 1978), “*Thailand: Managing Public Resources for Structural Adjustment*” (PUB-4366) และ “*Coping With Structural Change in a Dynamic Economy*” (Report No. 3067a-TH, on September 1980) ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการตามโครงการ structural Adjustment Operation หรือ “*Report and Recommendation of The President of The IBRD To The Executive Directors on A Second Structural Adjustment Loan in An Amount Equivalent to \$175.5 Million To the Kingdom of Thailand*” (Document of The World Bank, March 10, 1983) และรวมถึงรายงานสรุปภายหลังการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในประเทศกำลังพัฒนาของธนาคารโลกอย่างต่อเนื่องในทศวรรษ 1980s ที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งได้แก่ The reform of state-owned enterprises: lessons from World Bank lending (Shirley, 1989)

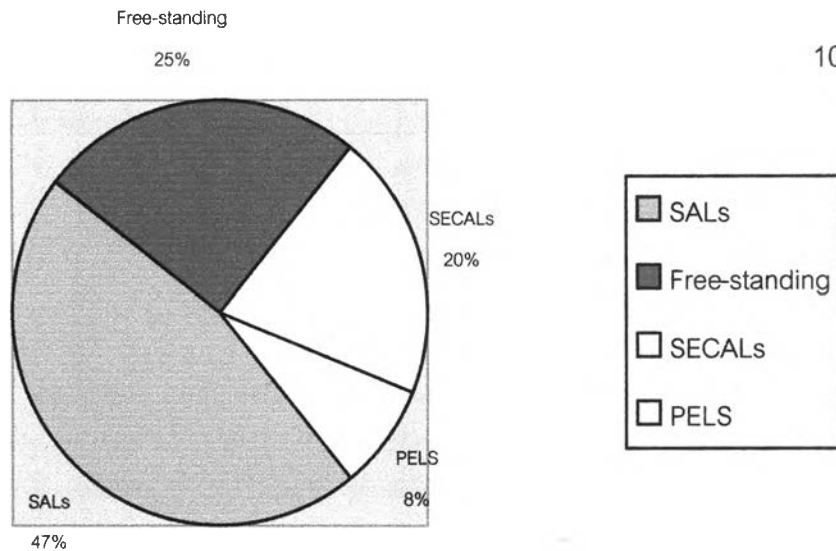
จากเอกสารของธนาคารโลกที่มีความสำคัญอีกฉบับหนึ่งที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดของธนาคารโลกในการนำเสนอ โนมินาเว ชักจุง แนวความคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปทั่วโลก ชื่อ The reform of state-owned enterprises: lessons from World Bank lending (Shirley, 1989: 1-4) ซึ่งตรงกับช่วงที่ประเทศไทยได้ริเริ่มนำนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเข้ามาปรับใช้ได้ระยะหนึ่ง ได้สรุปไว้ในรายงานอย่างชัดเจนว่า “...ธนาคารโลกได้ให้อนุมัติโครงการที่มีความเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการปฏิรูปภาครัฐวิสาหกิจจำนวน 122 โครงการทั่วโลก ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1978 เดือนมิถุนายน 1988...” (Shirley, 1989: 1) ทั้งนี้ในรายงานดังกล่าวได้ให้เหตุผลว่า “...เนื่องจากธนาคารโลกต้องการให้การปฏิบัติตามโครงการเหล่านี้ช่วยในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยการบรรลุเป้าหมายนี้ได้ด้วยการเชื่อมั่นในการหาผลกำไรสูงสุดภายใต้ระบบตลาดที่มี

การแข่งขัน (competitive market) ภายใต้ผู้บริหารจัดการที่มีความสามารถ (capacity) มีอิสระ (autonomy) และมีแรงกระตุ้นที่ตอบสนองต่อการแข่งขัน (motivation to respond to competition) รวมถึงการปล่อยให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขันล้มละลายไป (cannot compete go bankrupt) แต่เนื่องจากระบบการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่นั้นมีลักษณะที่แตกต่างไปจากเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้อย่างสิ้นเชิง ด้วยเหตุนี้เองธนาคารโลกจึงได้ให้การสนับสนุนต่างๆ ที่จะทำรัฐวิสาหกิจในประเทศต่างๆ มีคุณสมบัติตามที่แนวทางของระบบตลาดที่มีการแข่งขันแบบเสรีนิยม ซึ่งก็รวมทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย...” (Shirley, 1989: 5) โดยวิธีการที่สำคัญประการหนึ่งในการส่งผ่านแนวความคิดดังกล่าวนี้ก็คือ การส่งผ่านทางโครงการให้ความช่วยเหลือทางด้านต่างๆ 4 ด้านสำคัญ ได้แก่

1. โครงการเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans)
2. โครงการเงินกู้เพื่อความช่วยเหลือด้านเทคนิคแบบให้เปล่า (Free-standing Technical Assistance Loan)
3. โครงการเงินกู้เพื่อปรับรายสาขา (Sector Adjustment Loans (SECALS))
4. โครงการเงินกู้เพื่อปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ หรือ Public Enterprise Reform (PELs: Public Enterprise Rationalization Loans)

ดังแสดงสัดส่วนของการให้ความช่วยเหลือดังแสดงในรูปภาพที่ 8





รูปภาพที่ 8 แสดงสัดส่วนของโครงการให้ความช่วยเหลือของธนาคารโลกในรูปแบบต่าง ๆ

ที่มา : World Bank, Report No. 8025. by Shirley, 1989: 1

จากแผนภาพแสดงให้เห็นว่าธนาคารโลกให้ความช่วยเหลือตามโครงการ Structural adjustment loans ในสัดส่วนที่มากที่สุดคือร้อยละ 47 หรือเกือบครึ่งหนึ่งของโครงการให้ความช่วยเหลือทั้งหมด สำหรับในกรณีประเทศไทย ได้มีการรับความช่วยเหลือในรูปแบบ SALs จำนวน 2 ครั้ง คือครั้งที่หนึ่งเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1982 และครั้งที่สองเดือนมีนาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งได้ทำให้การส่งผ่านแนวความคิดเชิงปฏิรูปรัฐวิสาหกิจของธนาคารโลกได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย โดยจะสังเกตได้จากเหตุผลในการให้การสนับสนุนต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการนำเสนอความเห็นของข้าราชการระดับสูงในสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลังของไทยก็มีทิศทางของความเห็นที่คล้ายคลึงกับข้อเสนอแนะของธนาคารโลก เช่น การจัดลำดับประเภทของรัฐวิสาหกิจและวิธีการในการแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจโดยธนาคารโลกเสนอแนะดังตารางที่ 17 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 17 แสดงการจัดประเภทรัฐวิสาหกิจและแนวทางในการแก้ไขปัญหา
โดยธนาคารโลก

ประเภทของรัฐวิสาหกิจ	การดำเนินการ
ก. เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่จำเป็น และสามารถปฏิบัติได้ดี	คงสภาพไว้ให้เป็นกิจการภาครัฐ
ข. เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่จำเป็น แต่ไม่สามารถปฏิบัติได้ดีนัก	คงสภาพไว้ให้เป็นกิจการในภาครัฐ แต่ให้มีการปรับปรุงบางขั้นตอนเฉพาะอย่าง
ค. ไม่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่จำเป็น แต่ยังคงสามารถปฏิบัติได้ดี	ดำเนินการลงทุนในภาคเอกชนทั้งหมดหรือบางส่วน
ง. ไม่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่จำเป็น และไม่สามารถปฏิบัติได้ดี	เลิกกิจการ (Liquidate)

จากข้อเสนอของธนาคารโลกดังกล่าวนี้นอกจากประเทศโซมาเลียได้นำเอาแนว
นโยบายดังกล่าวนี้ไปปฏิบัติไปแล้ว เมื่อศึกษาในกรณีของไทยก็พบว่าแนวทางดังกล่าวนี้มี
ความคล้ายคลึงกับเนื้อหาของคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์
เมื่อวันที่ 20 พ.ค. 2526 (คณะกรรมการประชาสัมพันธ์กิจการพิเศษทำเนียบรัฐบาล,
2527: 28) ในมุกกว้างนอกจากนี้เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่ามีสอดคล้องกับ
มติคณะรัฐมนตรีในระยะการประกาศนโยบายปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 18 ต.ค. 2526
และ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ก.พ. 2528 ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจต่างๆ เกิดความเคลื่อนไหว
สนองตอบแนวนโยบายการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลพลเอกเปรมฯ ซึ่งก็รวมถึง
การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขันหรือขาดประสิทธิภาพ
ในการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับมติ
คณะรัฐมนตรีทั้ง 2 ครั้ง ดังกล่าวนี้น ในบทที่ 4)

อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งเอกสารเหล่านี้เป็นส่วนผสมอย่างลงตัวของนักวิชา
การไทย และข้าราชการไทยผู้มีส่วนในการกำหนดทิศทางนโยบายของไทยได้เข้าไปเป็น
คณะทำงานร่วมกับคณะทำงานของธนาคารโลกอย่างใกล้ชิด ในแง่ของข้อมูลสภาพปัญหา
ต่างๆ ได้ถูกสะท้อนจากมุมมองของ technocrats ของไทยในช่วงทศวรรษ 1980 อย่างใกล้ชิด

ชีวิต ยกตัวอย่างเช่น ในสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แก่ คุณเสนาะ อุนากุล คุณพิสิฏฐ์ ภัคเกษม, คุณโฆษิต บันเปี่ยมรัชฎ์, คุณลิขิตพนนท์ เกตุทัต ในกระทรวง การคลัง เช่น คุณสุธี สิงห์ไชนท์, คุณพนัส สิมะเสถียร ผู้ซึ่งดูแลเรื่องการลดค่าเงินบาท หรือในธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น คุณชวลิต ธนะชานันท์, คุณนุกูล ประจวบเหมาะ และกลุ่มผู้สนับสนุนรุ่นเด็กอีกมาก รวมทั้ง คุณวิจิตร สุพินิจ, คุณชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์, คุณอัครมนตรี ศิริวัฒน์ และนักวิชาการเช่น คุณวีรพงษ์ รามางกูร ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของพล เอกเปรม ตินสุลานนท์ และคุณณรงค์ชัย อัครเศรณี ที่เป็นที่ปรึกษาให้กับคณะกรรมการ วางแผน (Pasuk and Baker, 2000: 22)

นอกจากธนาคารโลกแล้ว แรงผลักดันจากยังมีองค์กรให้ความช่วยเหลือจากต่าง ประเทศอื่นๆ อีกที่มีแนวนโยบายในการให้การสนับสนุน ส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงกิจการ ของรัฐเป็นเอกชนโดยสมบูรณ์ ดังปรากฏในเอกสารรายงานของ โรเบิร์ต เจ มัสแคต เรื่อง Thailand and the United States: Development, Security, and Foreign Aid (โร เบิร์ต เจ มัสแคต, 1990) ได้กล่าวไว้ว่า

“...เอไอดีที่วอชิงตันได้พยายามส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนกิจการกิจการของรัฐให้ เป็นเอกชนโดยสมบูรณ์มาเป็นเวลาหลายปีแล้ว..ที่น่าสนใจอย่างมากก็คือผู้ที่คัดค้านการ เปลี่ยนฐานะของรัฐวิสาหกิจให้เป็นกิจการเอกชนโดยสมบูรณ์ก็คือสหภาพแรงงานของรัฐ วิสาหกิจ ซึ่ง สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในขณะนั้น (ทศวรรษ 1980) เป็นสหภาพแรงงาน ที่แข็งแกร่งที่สุด โดยอ้างเหตุผลว่ากิจการของรัฐจะเคร่งครัดต่อรายได้ขั้นต่ำ การรักษา ความปลอดภัยในขณะปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายและระเบียบปฏิบัติอื่นๆทางด้านแรงงานได้ดี กว่ากิจการของเอกชนซึ่งอาจจะละเมิดกฎระเบียบเหล่านี้ได้...”

จากแนวความคิดของมัสแคตดังกล่าวนี้ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อพิจารณาที่ สำคัญประการหนึ่งในประเด็นเรื่องกลุ่มผู้คัดค้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย ซึ่งจะได้วิเคราะห์รายละเอียดในของเงื่อนไขด้านการเมืองภายในประเทศที่จะกล่าวถึง

ประเด็นของการตอบโต้ระหว่างกลุ่มผู้คัดค้านและสนับสนุนนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในบทต่อไป

นอกจากปัจจัยสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ แล้ว เราอาจสังเกตได้อย่างชัดเจนว่าแรงกดดันหรืออิทธิพลของแนวความคิดเสรีนิยมใหม่จากองค์กรระหว่างประเทศนั้นได้เข้าไปมีส่วนผลักดันนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศที่พัฒนาแล้วต่างๆ อย่างมากมาย ดังปรากฏในตารางที่ 18 ดังนี้

ตารางที่ 18 ตารางแสดงกลุ่มประเทศที่นำเอานโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
เข้ามาใช้ในช่วงปี ค.ศ. 1980-1991

ประเทศ	ช่วงระยะเวลา การแปรรูปฯ	มูลค่าการแปรรูปฯ ตามสกุลเงินจริง	เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าการ
		ของประเทศนั้นๆ (เทียบเท่าสกุลปอนด์อังกฤษ)	แปรรูปต่อผลิตภัณฑ์ มวลรวมในประเทศ (GDP)
ออสเตรเลีย	1987-1990	Sch 12.7 billion (£ 0.6 b)	0.9
แคนาดา	1984-1990	C\$ 3.1 billion (£ 1.6 b)	0.6
ฝรั่งเศส	1983-1991	FF 82.4 billion (£ 8.24 b)	1.5
เยอรมัน	1984-1990	DM 9.7 billion (£ 3.34 b)	0.5
อิตาลี	1983-1991	L 13,500 billion (£ 6.25 b)	1.4
ญี่ปุ่น	1986-1988	Yen 11,000 billion (£ 47.8 b)	3.1
เนเธอร์แลนด์	1987-1991	FL 4.9 billion (£ 1.5 b)	1.0
นิวซีแลนด์	1987-1991	NZ\$ 9.0 billion (£ 3.0 b)	14.1
โปรตุเกส	1989-1991	Esc 364 billion (£ 1.5 b)	4.3
สเปน	1986-1990	Ptas 207 billion (£ 1.2 b)	0.5
สวีเดน	1987-1990	SKr 14 billion (£ 1.3 b)	1.2
ตุรกี	1988-1991	TL 3,500 billion (£ 0.3 b)	1.6
สหราชอาณาจักร	1979-1991	£ 44.5 billion	11.9

ที่มา: ปรับปรุงจาก Stevens 1992:6 อ้างใน Clarke, Thomas and Pitelis, Christos
The Political Economy of Privatization. New York: Routledge, 1994, pp. 8.

จากตารางที่ 18 จะพบว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้กลายเป็นแนว
 นโยบายนำในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นอย่างมาก ซึ่งแม้ว่าในที่
 นี้ยังไม่อาจพิสูจน์ได้ว่ามีการลอกเลียนแบบในนโยบายดังกล่าวนี้ แต่ก็คงไม่มีใครที่จะ
 ปฏิเสธ อิทธิพลของการขยายตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประเทศพัฒนาแล้ว
 ต่างๆ เหล่านี้ได้นำมาปรับใช้กับประเทศของตนในช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกันดังที่แสดง
 ให้เห็นในที่นี้ เพราะการนำเอานโยบายสาธารณะใดเข้ามาปรับใช้กับประเทศ
 ประชาธิปไตยเหล่านี้ได้นั้นจำเป็นต้องผ่านกลไกทางนิติบัญญัติซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัจจัย
 หรืออิทธิพลของกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงทศวรรษ 1980 ได้ชัดเจนว่าน่าจะ
 เข้าไปมีส่วนเป็นนโยบายของการปรับโครงสร้างหนึ่งที่หลายประเทศใช้ในการดำเนินการ
 แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศนั้นๆ เช่นกัน

3.5 สรุป

ในบทที่ 3 นี้ ชี้ให้เห็นถึง ข้อจำกัดจากแรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจของไทย ซึ่งส่วน
 หนึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจของโลก อันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์
 น้ำมัน โดยสังเกตได้จากตัวชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจของประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529
 ในหลายประการ เช่น อัตราการขาดดุลการค้าที่ขาดดุลอย่างต่อเนื่อง อัตราการเจริญเติบโต
 ทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยที่ลดต่ำลง งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลที่เป็นงบลงทุนในกิจ
 การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการอันเนื่องมาจากการที่รัฐใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือ
 ในการลงทุนและขยายงานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่มีการ
 ประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-4 ซึ่งส่งผลให้มีการขาด
 ดุลงบประมาณ และมีปัญหาที่การก่อหนี้ต่างประเทศอย่างมากมาย สังเกตได้จากการที่
 อัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อรายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526-2529 โดย
 เฉพาะเมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนที่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจทั้งในส่วนของหนี้โดยตรงและหนี้ที่
 รัฐบาลต้องค้ำประกันเงินกู้ต่างประเทศให้มีอัตราที่สูงขึ้นจนวิกฤต ประกอบกับรัฐบาลได้
 ประกาศลดค่าเงินบาทซึ่งส่งผลให้สถานการณ์หนี้ต่างประเทศมีความรุนแรงมากขึ้น หลาย
 ฝ่ายจึงพุ่งเป้าไปที่ปัญหาการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้อง
 กับความต้องการและเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐ ประกอบกับแรงกดดันจากองค์
 การระหว่างประเทศที่นำลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมเข้ามาพร้อมๆ กับการให้ความช่วยเหลือ

ด้านต่างๆ แก่รัฐบาลไทย สถานการณ์ดังกล่าวเหล่านี้ได้เป็นข้อจำกัด (constraint) ที่ส่งผลให้รัฐบาลไทยให้ความสนใจต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายทางด้านรัฐวิสาหกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดเหล่านี้ นอกเหนือไปจากความพยายามของรัฐในการดำเนินมาตรการด้านการประหยัดต่างๆ เข้ามาแก้ไขปัญหาลแล้ว ยังพบว่าปัจจัยด้านการเมืองภายในประเทศและอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศก็เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่ทำให้รัฐขับเคลื่อนมาตรการต่างๆ ที่ถูกมองว่าเป็นการปูทางไปสู่นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย ดังที่จะได้กล่าวถึงในบทต่อไป