



ต้องสมุท
ทะเลแห่งราชภัฏสุราษฎร์

รัฐวิสาหกิจไทย...

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์



เรื่อง

ข้อสังเกต
คณะเศรษฐศาสตร์

"รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 26-27 มกราคม 2527

อารัมภกถาจากคณะผู้จัด

รัฐวิสาหกิจไทยได้รับการกล่าวขวัญถึงจากสื่อมวลชน นักวิชาการ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับไม่ว่าวันไหน ทั้งนี้เพราะบทบาทของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีผลกระทบต่อความกินที่อยู่ดีของพลเมืองไทย ความสำคัญและบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมก็ดี และที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมในหน่วยย่อยต่าง ๆ ก็ดี ควรจะได้รับการศึกษาวิเคราะห์โดยนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องโดยทั่ว ๆ ไป ทั้งในแง่บทบาทที่เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจโดยแข่งขันกับเอกชน ในแง่ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และในแง่ของสังคมและทางการเมืองของประเทศ การจัดประชุมทางวิชาการครั้งนี้จะสามารถชี้ให้เห็นความจริงในเรื่องเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี และการเผยแพร่ความจริงจากแง่มุมของวิชาการย่อมนำไปสู่ข้อแก้ไขต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ เพื่อหาคำตอบและสนับสนุนหรือเสนอแนะในทิศทางการกำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจไทย

คณะผู้จัดทำได้จัดการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้เพื่อสนองตอบนโยบายของมหาวิทยาลัยในการจัดเฉลิมฉลองการเปิดศักราชกึ่งศตวรรษมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์ อีกทั้งตอบสนองนโยบายในด้านอุตสาหกรรมของรัฐบาลชุดนี้อีกด้วย คณะเศรษฐศาสตร์จึงได้จัดสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ "รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต" ในระหว่างวันหยุดสัปดาห์ที่ 26 มกราคม และวันศุกร์ที่ 27 มกราคม 2527

บทความที่เสนอในงานสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2527 ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารนี้ เป็นงานศึกษาวิเคราะห์ของนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันรัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมทั้งสิ้น 9 บทความ ซึ่งในบทความได้ครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจ ลักษณะการบริหารและการลงทุน รายรับรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ การตั้งราคาค่าบริการ

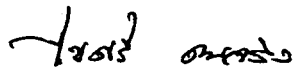
ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งสู่ทางการแก้ไข คณะผู้จัดสัมมนาเชื่อว่าการจัดการสัมมนาครั้งนี้จะนำไปสู่ข้อถกเถียง และการให้ความสำคัญแก่ปัญหานี้มากกว่าเดิม อันจะเป็นหนทางไปสู่แนวทางการวางนโยบายที่เหมาะสมและถูกต้องต่อไป

คณะผู้จัดทำขอขอบพระคุณในความร่วมมือจากทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับภายนอกมหาวิทยาลัย ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน และภายในมหาวิทยาลัย เช่น ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ธุรการ คณาจารย์ในคณะและนอกคณะ ตลอดจนนักศึกษา และที่สำคัญที่สุดคณะผู้จัดทวยังได้รับความร่วมมือสนับสนุนจากผู้บริหารรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในการเข้าร่วมสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้ และความร่วมมือสนับสนุนทางการเงินจากภาคเอกชนต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลให้งานสัมมนาครั้งนี้เป็นจริงขึ้นมาได้

คณะผู้จัดขอน้อมรับด้วยความขอบพระคุณเป็นอย่างมาก รายงานของผู้ให้การสนับสนุนถึงวันที่ 17 มกราคม 2527

1. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด
2. ธนาคารกรุงไทย จำกัด สาขาหาเตี๋ยน
3. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด
4. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เกียรตินาคิน
5. บริษัทคอนติเนนตัล โอเวอร์ซีส์ จำกัด
6. บริษัทการค้าแร่ จำกัด
7. ดร.จีระ หงส์ลดารมภ์
8. บริษัทเซลล์แห่งประเทศไทย จำกัด
9. บริษัทโตโฮตามอเตอร์แห่งประเทศไทย จำกัด
10. บริษัท ต. ไทยเจริญซูเปอร์มาเก็ต
11. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด
12. บริษัทไทยรุ่งเรืองทรัพย์สิน จำกัด

13. ธนาคารทหารไทย จำกัด
14. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนกิจ จำกัด
15. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์บางกอกอินเวสเมนต์ จำกัด
16. บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด
17. บริษัทเยาวราช จำกัด
18. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ร่วมเสริมกิจ จำกัด
19. คุณวารินทร์ ทุนศิริวงศ์ (หนังสือพิมพ์แนวหน้า)
20. สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์
21. บริษัทสยามกลการ จำกัด
22. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สากล จำกัด
23. บริษัทอายิโนะโมะโต๊ะ (ประเทศไทย) จำกัด
24. บริษัท อาร์ที อีคิวเมนต์ จำกัด
25. บริษัทเอสที อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด
26. บริษัทโอสถสภาเด็กเสงหยู จำกัด



ศ.ดร. ไชศรี คงจริง

ประธานคณะกรรมการอำนวยการและประสานงาน



สถานที่พิมพ์ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา โทรศัพท์ 2221828
ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา : อรุณี อินทรสุขศรี พ.ศ. 2528

รายนามผู้จัดสัมมนา

คณะกรรมการจัดหาทุน

รศ. เกริกเกียรติ	พิพัฒน์เสรีธรรม	ประธานกรรมการ
ผศ. รอ. วิโรจน์	โอสदानเคราะห์	กรรมการ
รศ. ดร. จีระ	หงส์สคารม	กรรมการ
ผศ. ดร. วรากรณ์	สามโกเศศ	กรรมการ
ผศ. ดร. โอ	หุวะนันท์	กรรมการ
รศ. ดร. พรายพล	คุณทรัพย์	กรรมการ
ผศ. ดร. เจิมศักดิ์	ปันทอง	กรรมการ
ดร. สิริลักษณ์	ชติกุล	กรรมการ
ผศ. เต็มใจ	สุวรรณหัต	กรรมการ
อาจารย์บัญญัติ	สุรการวิทย์	กรรมการ
อาจารย์วเรศ	อุปปาทิก	กรรมการ
คณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์		กรรมการ
น. ส. สุกัญญา	โทสังกทิสกุล	เลขานุการ

คณะกรรมการอำนวยการและประสานงาน

ผศ. ดร. ไชศรี	คนจริง	ประธานกรรมการ
ดร. ชัย	กาญจนาคม	ที่ปรึกษา
ผศ. วรวรรณ	สุภาจรรยา	ที่ปรึกษา
ผศ. ดร. วรากรณ์	สามโกเศศ	กรรมการ
ผศ. ดร. มนูญ	พาหิระ	กรรมการ
ผศ. วนิ	ฉอยเกียรติกุล	กรรมการ
ดร. อัจนา	วัฒนานกิจ	กรรมการ
อาจารย์บัญญัติ	สุรการวิทย์	กรรมการ
ผศ. ดร. วรวิทย์	หิรัญรักษ์	กรรมการ
นางกานดา	สุขใจดี	เลขานุการ

สารบัญความ

- บทความที่ 1 ✓ ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ โดย รศ. เกริกเกียรติ หิรัญเสรีธรรม
(คณะศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
- บทความที่ 2 ✓ รัฐวิสาหกิจในเศรษฐกิจไทย โดย ดร. เฉลิม ใสทอนิจกร
(คณะศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
- บทความที่ 3 ✓ หลักการพื้นฐานการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย โดย ผศ. หิรัญ ไทยอารี
(ศูนย์รัฐวิสาหกิจ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
- บทความที่ 4 ✓ ปัญหาจ้าง และแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ โดย ดร. นิพนธ์ ห่วงศกร
ผศ. บุญช่วย ศรีคำพร
(คณะศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
- บทความที่ 5 การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ "การรถไฟแห่งประเทศไทย" โดย อาจารย์ศิริบุญ เนาว์ดินสุข
(คณะศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
- บทความที่ 6 รถเมล์ : ปัจจัยที่ห้าของคนเมืองหลวง โดย ดร. มนูญ หาหิระ
(คณะศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
- บทความที่ 7 การประปานครหลวง อดีต ปัจจุบัน และอนาคต โดย ดร. เขียวเรศ หันนัง
(คณะศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

บทความที่ 8.

โทรศัพท์กับชาวบ้าน : การรอคอย
ที่กำลังจะสิ้นสุด?

โดย ดร.ภาวดี ทองอุไทย
(คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

บทความที่ 9

โซติช่วงชัชวาลรัฐวิสาหกิจการ-
การไฟฟ้า

โดย ดร. ญิบูลย์ ลิ้มประภัทร
(คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความที่ 10

โรงกลั่นน้ำมันบางจาก : ยังไม่
สายเกินไปที่จะปรับโครงสร้าง

โดย ดร. อัจฉนา วัฒนานุกิจ
(คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

บทความที่ 11 (1)

องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย : นมจากเต้าที่กำลังจะหย่อนยาน

โดย ดร. กุณฑล ศรีเสริมโภค
ดร. โอม หุวนันทน์
(คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

บทความที่ 11 (2)

อุตสาหกรรมแบตเตอรี่ในประเทศไทย
กรณีศึกษา องค์การแบตเตอรี่ และ
บริษัทเอกชน

บทความที่ 11 (3)

๒
อุตสาหกรรมवादแนว

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

เรื่อง

"รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ระหว่างวันพฤหัสบดีที่ 26 - ศุกร์ที่ 27 มกราคม 2527

วันพฤหัสบดีที่ 26 มกราคม 2527

<u>เวลา</u>	<u>รายการ</u>
8.00 - 9.00 น.	ลงทะเบียน
9.00 - 9.15 น.	พิธีเปิดงาน โดย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ * (นายกรัฐมนตรี) <u>ผู้ดำเนินรายการภาค I</u> ดร.ไกรรงค์ สุวรรณคีรี (โฆษกรัฐบาล)
9.15 - 9.35 น.	<u>"ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ"</u> โดย รศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)
9.35 - 10.00 น.	<u>"รัฐวิสาหกิจในเศรษฐกิจไทย"</u> โดย ดร.เจษฎา โสหุณจิตร์ (คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์) <u>ผู้บันทึก</u> ผศ.รัศมีคารา ขันติกุล

เวลา

รายการ

10.00 - 10.50 น.

"หลักการพื้นฐานการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย"

โดย ผศ.พิพัฒน์ ไชยอารี

(ศูนย์รัฐวิสาหกิจ จุฬาฯ)

ผู้วิจารณ์ คุณทฤษฎี สวัสดิ์ชัยโต

(ประธานชมรมผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ)

ผู้บันทึก ผศ. ชูศรี เสนีพานิช

10.50 - 11.15 น.

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

11.15 - 12.20 น.

"ปัญหาความจางและแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ"

โดย ดร.นิพนธ์ พึ่งพงศกร

ผศ.บุญช่วย ศรีคำเร

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ คุณประสิทธิ์ ไชยทองเกษ

(ผู้ตรวจการแรงงาน กรมแรงงาน)

ผู้บันทึก ผศ.ประเสริฐ วัฒนาเศรษฐ์

โฆษณา : ดร.กฤษณ ตรีเศียรโมก

ผศ.วณีย์ ฉอยเกียรติกุล

12.20 - 13.30 น.

พักทานอาหารกลางวัน

ผู้ดำเนินรายการภาค II

อ.สุชุม อัคราวิชัย

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

เวลา

รายการ

13.30 - 14.50 น.

การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์

"การรถไฟแห่งประเทศไทย"

โดย อ.ศิริบูรณ์ เนาว์ถิ่นสุข

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ คุณมนัษ ทรัพย์

(ผู้อำนวยการรถไฟแห่งประเทศไทย)

ผู้บันทึก ดร.บัณฑิต นิจดาวร

การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์

"รถเมล์ : ปัจจัยที่ห้าของชนเมืองหลวง"

โดย ดร.บุญญา พาทิระ

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ คุณวิมล ศิริไพบูลย์

(ผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ)

ผู้บันทึก ดร.นริศ ชัยสูตร

14.50 - 15.10 น.

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

15.10 - 16.20 น.

การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์

"การประปานครหลวง อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

โดย ดร.เขาวเรศ เทียนันท์

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ คุณมีชัย วีระไวทยะ

(ผู้อำนวยการประปาส่วนภูมิภาค)

ผู้บันทึก ดร.สุกฤตา สัจจมาร์ค

เวลา

รายการ

การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์

"โทรศัพท์กับชาวบ้าน : การรอกอขที่กำลังจะสิ้นสุด?"

โดย ศร.ภาวดี ทองอุไทย

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ ดร.ไพบูลย์ ลิมพเพยอม

(ผู้ช่วย ผอ.ฝ่ายดำเนินการ องค์การโทรศัพท์)

แห่งประเทศไทย)

ผู้บันทึก ดร.บุญคง เก่งงามสิทธิ์

โฆษณา : อ.วชิรรัตน์ ภิญโญธนาคุณ

กศ. วณีย์ จอชเกียรติกุล

วันศุกร์ที่ 27 มกราคม 2527

เวลา

รายการ

8.00 - 9.00 น.

ลงทะเบียน

ผู้ดำเนินรายการภาค III

อ. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

9.00 - 10.15 น.

การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์

"โชติช่วงชัชวาลรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้า"

โดย ดร.เทญญ์ ลิขประภัทร

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ นาวาตรี กำธน สินธวานนท์

(รองผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิต)

ผู้บันทึก รศ.กาญจน์ พลจันทร์

การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์

"โรงกลั่นน้ำมันบางจาก ยังไม่สายเกินไปที่จะปรับโครงสร้าง"

โดย ดร.อัญญา วัฒนานุกิจ

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ ดร.ทองฉัตร หงส์ถาวรภัก

(ผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย)

ผู้บันทึก ผศ.มาตี วีระกิจพานิช

10.15 - 10.30 น.

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

เวลา

10.30 - 11.50 น.

รายการ

การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์

"องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย :

นมจากเต้าที่กำลังจะหย่อนยาน"

"อุตสาหกรรมเบตเตอร์ในประเทศไทย กรณีศึกษา

องค์การเบตเตอร์และบริษัทเอกชน"

"อุตสาหกรรมช็อคโกแลต"

โดย ดร.กฤษณ์ ศรีเสริมโชค

ดร.โอม หุวนันทน์

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

ผู้วิจารณ์ 1. พันเอกเส็นส์ อุตลยพันธ์
(ผู้อำนวยการองค์การแก้ว)

2. คุณท่านอง วรรณวิ
(ผู้อำนวยการองค์การเบตเตอร์)

ผู้บันทึก ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม

ดร.วิภา วัฒนารมย์

11.50 - 12.20 น.

สรุปและอภิปราย

โดย ดร.จีระ หงส์สตาร์

ดร.พรายชล คุณทรัพย์

(คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์)

ผู้บันทึก ดร.ปราณี หินกร

โฆษณา : อ.จินตนา สมทรัพย์

ศศ. วณี จ้อยเกียรติกุล

เวลา

รายการ

12.20 - 13.30 น.

พักผ่อนอาหารกลางวัน

13.30 - 15.00 น.

อภิปราย นโยบายและปัญหา

ผู้ดำเนินรายการภาค IV

มรว.ปรีดียาร เทวกุล

(ธนาคารกสิกรไทย)

ผู้นำการอภิปราย

รต.อภ วสุรัตน์

(รต. วาการกระทรวงอุตสาหกรรม)

ดร.สุธี สิงห์เสนห์

(รต. ช่วยวาการกระทรวงการคลัง)

ดร.จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา

(รต. ช่วยวาการกระทรวงอุตสาหกรรม)

ดร.เสนาะ อุณาภูล

(เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการฯ)

คุณณรงค์ ศรีสอาน

(ธนาคารกสิกรไทย)

ดร.วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์

(วิทยาลัยเกริก)

มรว.จตุมณฑล โสณกุล

(รองอธิบดีกรมสรรพากร)

15.00 - 15.15 น.

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

เวลา

5.15 - 16.30 น.

รายการ

อภิปรายนโยบายและปัญหา (ต่อ)

ผู้บันทึก

ดร.วัชรวิชา โตสงวน

ดร.ประยงค์ เนตชาวัณ

ผศ.พรพิมล สันติรัตน์

โฆษก

: อ.จินตนา สมนรัมย์

ผศ.วณิฉา น้อยเกียรติกุล

"ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ"

โดย

รศ. เกริกเกียรติ ทัศนเสธรธรรม

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

เรื่อง

"รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 26-27 มกราคม 2527

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ

รศ. เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม

บทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล นอกจากจะกระทำโดยผ่านการจัดเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลยังอาจจะ เข้ามามีบทบาททาง เศรษฐกิจโดยตรง ในรูปของการประกอบการโดยรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปมักจะเรียกว่า "รัฐวิสาหกิจ" การประกอบการโดยรัฐนั้นมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินการหลายทางด้วยกัน เช่น เพื่อใช้ เป็นเครื่องมือ ในการหารายได้ และการดำเนินงานทาง เศรษฐกิจของรัฐบาล เป็นต้น การ ประกอบการทางเศรษฐกิจโดยรัฐมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน ตั้งแต่การดำเนินการในรูป พระคลังสินค้าในสมัยกรุงศรีอยุธยา การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และยุคของการพยายามลดบทบาทของ รัฐวิสาหกิจในสมัยปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การประกอบการในรูปของรัฐวิสาหกิจแต่ละยุคแต่ละสมัย มีความสำคัญและความยุ่งยากซับซ้อนแตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะเหตุว่ามีปัญหาทาง เศรษฐกิจและการ เมือง เข้ามา เกี่ยวข้อง เป็นอันมาก

การพิจารณาถึงประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทยในที่นี้ ได้มุ่งวิเคราะห์ ในเชิงประวัติศาสตร์ แต่จะกล่าวถึงลักษณะโดยทั่วไปของรัฐวิสาหกิจไทยโดยสังเขปเพื่อเป็น พื้นฐานเบื้องต้นในการศึกษาปัญหาของรัฐวิสาหกิจต่อไป สำหรับการพิจารณาจะแบ่งหัวข้อโดยย่อ ดังนี้

๑. ความหมายของการประกอบการในรูปรัฐวิสาหกิจ
๒. วิวัฒนาการของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย
๓. ความสำคัญของรัฐวิสาหกิจในระบบ เศรษฐกิจไทย

๑. ความหมายของการประกอบการในรูปรัฐวิสาหกิจ

✓โดยทั่วไปแล้ว การให้คำนิยามของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" นั้นทำได้ยากลำบาก และมักจะไม่สามารถให้ความหมายครอบคลุมการประกอบกิจการทาง เศรษฐกิจของรัฐบาล ได้ครบถ้วน สำหรับคำนิยามหรือความหมายของรัฐวิสาหกิจที่มักจะใช้อยู่โดยทั่วไปนั้นหมายถึง ✓การประกอบการของรัฐในการผลิตหรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ซึ่งเอกชนอาจจะทำการผลิต หรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการนั้น

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีกิจกรรมที่ประกอบการในรูปของรัฐวิสาหกิจและ การประกอบการในรูปของหน่วยงานของรัฐอาจจะมีลักษณะคล้ายกัน ประเด็นสำคัญจะต้อง *พิจารณาจากลักษณะของการขายและการได้เงินมาดำเนินการโดยปกติแล้ว/บริการของ หน่วยงานของรัฐมักจะเป็นไปในการให้เปล่าโดยได้เงินจากภาษีอากรมาผลิตสินค้า หรือบริการดังกล่าว เช่น บริการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน และบริการของถนน เป็นต้น แต่ในกรณีของรัฐวิสาหกิจ สินค้า หรือบริการมักจะเป็นไปในการ การขาย และมีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงตนเองหรือประกอบกิจการต่อไปได้ เช่น บริการ ทางค่อน เป็นต้น

๑.๑ รัฐวิสาหกิจในความหมายของไทย

✓เมื่อพิจารณาถึงกิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย โดยทั่วไปอาจ หมายถึงธุรกิจที่รัฐบาลมีส่วนเป็นเจ้าของ สามารถควบคุมการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานของธุรกิจนั้น รัฐวิสาหกิจของไทยได้มีกฎหมายที่บอกถึงลักษณะของรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้ ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้ให้คำนิยามของคำว่ารัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่าบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งทุนทั้งสิ้น เป็นของกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นมีทุนรวมอยู่ด้วย เกิน

ร้อยละห้าสิบ และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็น เจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่องค์การของรัฐบาล หรือ หน่วยธุรกิจของรัฐบาล มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบ

กล่าวโดยสรุปแล้ว "รัฐวิสาหกิจ" ตามคำนิยามดังกล่าวข้างต้นนั้น หมายความว่า การประกอบธุรกิจหรือวิสาหกิจใดก็ตาม ที่ใช้เงินทุนของรัฐบาลทั้งสิ้น หรือที่รัฐบาลร่วมทุนอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ซึ่งในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่กว้างและแจ่มชัดยิ่งขึ้นดังนี้

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็น เจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และหรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจ (ค) และหรือ (ก) และหรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และหรือ (ก) และหรือ (ข) และหรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

โดยสรุปแล้ว รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณหมายถึง กิจการที่รัฐบาลถือหุ้นหรือมีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละ ๕๐ ไม่ว่าจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ในเรื่องนี้ ถ้าพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะทำให้รัฐบาลสามารถเข้าไปควบคุมนโยบายและการดำเนินงานของกิจการเหล่านั้น ในฐานะที่เป็น ผู้ถือหุ้นรายใหญ่

๑.๒ จุดประสงค์ของรัฐในการดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจ

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ในปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา รัฐบาลได้เข้ามามีส่วนในการดำเนินการทางด้านธุรกิจมากขึ้นเป็นลำดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระหว่างสงครามและระยะแรกของหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลได้เข้าดำเนินการทางธุรกิจ แข่งขันกับเอกชนมากขึ้น/ซึ่งในการดำเนินการเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าว นั้น มักจะขาดจุดมุ่งหมายที่แน่ชัด ทำให้มีการตั้งรัฐวิสาหกิจกันขึ้นมาก และรัฐวิสาหกิจก็ประสบกับปัญหาในด้านต่าง ๆ มากมาย จนรัฐบาลในสมัยต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายครั้ง ในปี ๒๕๑๔ ได้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้วางหลักการในการพิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจใดควรจะคงไว้เพื่อประโยชน์แห่งรัฐ และรัฐวิสาหกิจใดที่ควรจำหน่ายโอนแก่เอกชน หรือยุบเลิกเสีย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นแนวนโยบายหรือจุดประสงค์ในการประกอบรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในสมัยต่อมา ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

- ✓๑. .รัฐควรดำเนินการเฉพาะวิสาหกิจที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้เอง เพราะจำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก และมีความสำคัญในด้านสวัสดิการของประชาชน ได้แก่กิจการประเภทสาธารณูปโภค (Public Utilities) ซึ่งเป็นบริการเศรษฐกิจขั้นรากฐาน เช่น การไฟฟ้า การประปา การสื่อสารและการคมนาคมทั่วประเทศ ซึ่งเป็นกิจการที่เหมาะสมแก่การดำเนินงานในรูปของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากต้องเสนอบริการต่อประชาชนโดยทั่วหน้า และโดยยุติธรรม
- ✓๒. .รัฐควรประกอบกิจการวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้แก่รัฐเป็นพิเศษ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มักจะมีลักษณะเป็นการผูกขาดการผลิตสินค้าและบริการบางชนิด ได้แก่การผลิตนํ้า สุรา ไฟ และสลากกินแบ่ง

๓. รัฐควรดำเนินการ เฉพาะวิสาหกิจที่มีความสำคัญ เกี่ยวกับความมั่นคง ปลอดภัยของชาติ จำพวกโรงงานผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ และยุทธปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ การผลิตแบตเตอรี่ และน้ำมัน เชื้อเพลิง
๔. รัฐควรประกอบกิจการวิสาหกิจจำพวกที่เป็น เครื่องมือสนองนโยบาย เพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ หรือส่งเสริมอาชีพของประชาชน เป็นส่วนใหญ่ เพื่อ เป็นการจูงใจประชาชนให้ประกอบอุตสาหกรรมและอบรม ให้ เป็นช่างฝีมือ เนื่องจากวิสาหกิจบางอย่างซึ่งเป็นบริการรากฐาน ที่จะช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปโดยสะดวก และรวดเร็ว แต่ไม่ได้รับความสนใจจากเอกชน เนื่องจากขาดเงินทุนและความชำนาญ ในการดำเนินงาน หรือเอกชนเห็นว่า เป็นวิสาหกิจที่มีกำไรน้อย และเสี่ยงต่อการขาดทุน การลงทุนในวิสาหกิจอื่นจะให้ผลตอบแทนมากกว่า ฉะนั้น รัฐจึงควร เข้าดำเนินการวิสาหกิจนั้นเสียเอง
๕. รัฐควรประกอบกิจการที่สร้างขึ้นเพื่อสาธารณะประโยชน์ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ยากที่จะดำเนินการให้มีกำไรหรือเลี้ยงตัวเองได้ เช่น องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว องค์การส่งเสริมกีฬา องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

๒. วิวัฒนาการของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

✓ ในสมัยโบราณ รัฐบาลมักจะ เข้าประกอบการทางด้านธุรกิจโดยใช้เป็นเครื่องมือ ในการหารายได้ของรัฐบาล เช่นการค้าสำเภา และพระคลังสินค้า เป็นต้น การดำเนินการ ดังกล่าวได้มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น อย่างไรก็ตาม หลังจากประเทศไทยถูกบังคับให้ เปิดประตูทำการค้าเสรีกับประเทศตะวันตก โดยสนธิสัญญา เบาวริงในปี พ.ศ. ๒๓๔๔ การประกอบการทางด้านธุรกิจของรัฐบาลได้ค่อย ๆ ยุบเลิกไป

✓ หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ในสมัยรัชกาลที่เจ็ด รัฐบาลได้เริ่มให้ความสนใจในการประกอบการค้าและธุรกิจมากขึ้น โดยได้มีการตรา "พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช ๒๔๗๑" ในกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ห้ามมิให้บุคคลประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือได้รับสัมประทาน โดยได้กำหนดให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นสาธารณูปโภค คือ การรถไฟ รถราง ขุดคลอง เดินอากาศ ประปา ชลประทาน โรงไฟฟ้า และบรรดากิจการอื่นอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสกของประชาชน

✓ กฎหมายฉบับดังกล่าวได้เป็นรากฐานให้รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของรัฐบาลในการเข้าไปดำเนินธุรกิจในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา เราพอสรุปวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงในนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลไทยได้โดยสรุปดังต่อไปนี้

๒.๑ ยุคที่รัฐบาลขยายบทบาทของรัฐวิสาหกิจ

เมื่อพิจารณาถึงวิวัฒนาการและความเจริญเติบโตของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยแล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่า ในช่วงระยะเวลาระหว่างปี ๒๔๗๕ ถึง ๒๕๐๐ เป็นช่วงที่กิจการรัฐวิสาหกิจเฟื่องฟู เป็นช่วงที่ได้มีการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมากมาย และนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไม่ค่อยแจ่มชัดนัก ซึ่งพอจะสรุปโดยย่อ ดังนี้

ก. ระยะที่รัฐบาลเริ่มเข้าไปดำเนินการรัฐวิสาหกิจ

ตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา รัฐบาลได้เริ่มเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้น ได้มีการแถลงนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลอย่างเด่นชัด ตั้งแต่รัฐบาลชุดที่ ๒ ซึ่งได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ดังนี้

"นโยบายอันสำคัญของรัฐบาลที่จะดำเนินต่อไปในทางเศรษฐกิจนั้น มีจุดมุ่งหมายอยู่ว่า จะสมัครสมานผลประโยชน์ของคนทุกจำพวกให้ได้ผลดีด้วยกันทุกฝ่าย..... เพราะฉะนั้นจุดมุ่งหมายของรัฐบาลนี้ จึงคิดเข้ามีส่วนในกิจการที่เห็นเป็นสำคัญสำหรับประเทศ สุดแต่จะเห็นว่า เป็นประโยชน์สำหรับบุคคลทั่วไป.."

ตั้งแต่รัฐบาลชุดดังกล่าวเป็นต้นมา รัฐบาลเกือบทุกรัฐบาลก็มีนโยบายในการเข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลชุดเสรีนิยมที่ตั้งขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ในปี ๒๔๘๘ ได้มีนโยบาย ที่จะลดบทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลลง และได้ยุบเลิกบริษัทจังหวัดไปหลายแห่ง แต่รัฐบาลชุดดังกล่าวนั้น ก็อยู่บริหารงานได้ในระยะเวลาอันสั้น

ข. ระยะที่รัฐบาลเข้าตั้งรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างขวาง

หลังจากรัฐบาลที่ดำเนินนโยบาย เศรษฐกิจแบบ เสรีนิยมได้สิ้นสุดสภาพไปแล้ว ในระยะต่อมา จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ได้กลับเข้ามามีอำนาจอีก รัฐบาลก็ถือเอาเหตุผลในการพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นชาตินิยม เข้าดำเนินการทางธุรกิจอย่างกว้างขวาง และในปี ๒๔๙๖ ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่รัฐบาลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวมีดังนี้

"เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทาง เศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยตรงพระราชกฤษฎีกา"

✓ ผลของการให้อำนาจแก่รัฐบาลอย่างกว้างขวางในการจัดตั้งองค์การดังกล่าว ได้ทำให้รัฐบาลตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา เป็นจำนวนมาก และบางแห่งก็ไปแข่งขันกับธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจของชาติ และรัฐวิสาหกิจหลายแห่งก็ประสบกับการขาดทุน เนื่องจาก

ปัญหาการคอร์รัปชัน และการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน จนในที่สุดรัฐบาลต้องทำการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจบางแห่งไป เช่นบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น

๒.๒ ยุคที่มีการจำกัดขอบเขตของรัฐวิสาหกิจ

ตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ ซึ่งเป็นปีแรกที่ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้นมา รัฐบาลได้กำหนดขอบเขตในการดำเนินการเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่าง เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ได้กำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินงานไว้ดังนี้

"ดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจ เฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค เพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม ความมั่นคงของชาติและเพื่อหารายได้ของประเทศเท่านั้น รัฐจะไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ เว้นแต่ที่จำเป็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมโดยแท้จริงเท่านั้น และจะดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่จะส่งเสริมการลงทุนของเอกชน...."

๒.๓ ยุคที่รัฐบาลลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจ

ตั้งแต่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙) เป็นต้นมา รัฐบาลเริ่มลดบทบาททางธุรกิจของรัฐบาลลงเรื่อย โดยหันมาส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ซึ่งสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๓ ได้วางนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้

"รัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมหรือการค้าขึ้นใหม่ เพื่อทำการแข่งขันกับเอกชนและไม่ขยายกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วไปในการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์และความปลอดภัยของชาติ"

นอกจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๓ จะได้วางนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจนแล้ว รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่บริหารประเทศในช่วงปี ๒๕๑๔

ถึงต้นปี ๒๕๑๔ ก็ได้มีนโยบายที่จะยุบเลิกรัฐวิสาหกิจบางแห่งลง โดยรัฐบาลได้จำกัดบทบาทของรัฐวิสาหกิจ และการได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากงบประมาณ ดังนี้

- (๑) ไม่ควรตั้งงบประมาณรายจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจที่สามารถดำเนินการโดยมีรายได้ของตนเอง
- (๒) หากเป็นรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน เช่น การรถไฟ หรือการประปา ควรพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าบริการให้เหมาะสมกับต้นทุน เร่งปรับปรุงระบบการบริหาร
- (๓) รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด หรือธุรกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลลงทุนถือหุ้นอยู่ในขณะนี้ ควรพิจารณำหุ้นส่วนหนึ่งออกจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์

นอกจากนี้ รัฐบาลชุดดังกล่าวได้มีนโยบายที่จะนำเอาหุ้นของรัฐวิสาหกิจออกขาย เป็นจำนวนเงินถึง ๑,๒๐๐ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม หุ้นของรัฐวิสาหกิจมิได้นำออกขายตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพราะรัฐบาลต้องล้มสภาพไปในต้นปี ๒๕๑๔

๒.๔ ความสับสนเกี่ยวกับนโยบายและการปฏิบัติในการแก้ไขหนี้

ตั้งแต่หลังปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นยุคแห่งความสับสนเกี่ยวกับนโยบายและการปฏิบัติในการแก้ไขหนี้ของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือในด้านนโยบาย รัฐบาลเกือบทุกรัฐบาลมีความเห็นว่าควรจะได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง รัฐวิสาหกิจที่ขาดประสิทธิภาพและมีใช้กิจการสาธารณูปโภคควรจะได้ยุบเลิก รัฐบาลควรจะดำเนินการกิจการรัฐวิสาหกิจเท่าที่จำเป็นไว้เท่านั้น

✓ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการแก้ไขหนี้ของรัฐวิสาหกิจ มีเรื่องของผลประโยชน์และการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องมาก ทำให้นโยบายที่กำหนดไว้มิได้นำไปปฏิบัติกันอย่างจริงจัง รัฐบาลไม่ค่อยกล้าตัดสินใจลงมือผ่าตัด หรือแก้ไขหนี้ของรัฐวิสาหกิจ เพราะเกรงว่าการ-

กระทำดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อ เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ปราบปรามการทุจริตและความ
 สืบสวนและขาดความเอาใจจริง เอาชั่งในการแก้ปัญหาดังกล่าวทำให้ไม่สามารถแก้ไข ปัญหาของ
 รัฐวิสาหกิจได้/สำหรับปัญหาที่สำคัญอาจจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

๑) การแก้ปัญหาทางด้านการควบคุมและการบริหาร

ข้อบกพร่องและผิดพลาดที่สำคัญที่สุดของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มัก เกิดจากด้านการ
 การควบคุมและการบริหาร ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติมิได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง เนื่องจากมี เรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มและการ เมือง เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

ในด้านของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ได้มีการออกกฎหมายควบคุมจำนวน และคุณสมบัติของกรรมการโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน
 รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยมีมุ่งหมายให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เข้าไปเป็นกรรมการ
 ของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้สามารถควบคุม และให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจอย่าง
 ได้ผล อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจมักจะคำนึงถึง เรื่องของ
 พรรคของพวกเขา และผลประโยชน์มากกว่าความรู้ความสามารถ

ในด้านของการบริหาร ก็มีลักษณะความสับสนในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ
 การแต่งตั้งผู้บริหารในระดับสูง เช่นผู้อำนวยการ ผู้ว่าการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น
 ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่มิใช่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานด้านธุรกิจ แต่
 ส่วนใหญ่มักจะเป็นข้าราชการ หรือนักการเมืองที่แต่งตั้งเข้ามารับตำแหน่งโดยคำนึงถึงผลประโยชน์
 ของกลุ่ม หรือเป็นการช่วยเหลือตอบแทนกัน มากกว่าความสามารถในด้านการบริหาร

๒) การแก้ปัญหาระบบการบริหารงาน

ระบบการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจคล้ายคลึงกับระบบราชการ จะแตกต่างกันที่สำคัญก็ในเรื่องของอัตราเงินเดือน กล่าวคืออัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจสูงกว่าระบบ
 ราชการมากพอสมควร

ระบบการทำงานของรัฐวิสาหกิจ ขาดสิ่งจูงใจที่จะทำให้พนักงานทำงานอย่างเต็มความรู้ความสามารถ การบุบว่าเหน็ดเหนื่อยในการทำงานมักจะคำนึงถึงความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา มากกว่าความสามารถหรือผลงาน ในทางตรงกันข้าม ขาดระบบการลงโทษของการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ไม่มีการลงโทษผู้บริหาร หรือพนักงานที่ทำงานไม่ได้ผล เช่น รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน ผู้บริหารก็อยู่ได้ พนักงานก็ได้ขึ้นเงินเดือนประจำปี เป็นต้น

ระบบการทำงานดังกล่าว นอกจากไม่ได้ช่วยให้รัฐวิสาหกิจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทำให้มีการรั่วไหลมากขึ้น และทำให้หน่วยราชการหลายหน่วยพยายามดิ้นรนขอเปลี่ยนฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น การสื่อสารแห่งประเทศไทย และการประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น ปัญหาเรื่องระบบการทำงานเป็นปัญหาสำคัญในการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ

๓) การแก้ปัญหาด้านแรงงาน

ในด้านของแรงงาน ปัญหาเรื่องแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายแรงงานได้เป็นอุปสรรคสำคัญในการปรับปรุงระบบการบริหารและการตัดทอนค่าใช้จ่ายด้านแรงงานของรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ไม่มีผู้บริหารรัฐวิสาหกิจกล้าลงมือแก้ปัญหาด้านนี้จริงจัง ส่วนใหญ่มักจะยินยอมตามข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงาน เกี่ยวกับการเรียกร้องทางด้านสวัสดิการและค่าจ้าง โดยไม่ต้องการมีเรื่องกับสหภาพแรงงาน และก็ถือว่าเงินทองของรัฐวิสาหกิจมีใช้ของตน ดังนั้น ส่วนใหญ่จึงไม่กล้าเอาตัวเองเข้าไปเสี่ยงเพื่อรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงาน

ในด้านของรัฐบาล ก็ไม่กล้าลงมือแก้ไขกฎหมายหรือกฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาแรงงานในทางตรงกันข้าม กลุ่มผู้ที่มีอำนาจ หรือกลุ่มการเมือง กลับใช้สหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นฐานกำลังทางการเมืองของตน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาทั้งหมด ที่ก่อให้เกิดความสับสนในการแก้ปัญหารัฐวิสาหกิจของไทย ปัญหาต่าง ๆ จะคลี่คลายได้มาก หากรัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจน และลงมือปฏิบัติการแก้ไขอย่างจริงจัง

๓. ความสำคัญของรัฐวิสาหกิจในระบบเศรษฐกิจไทย

ถึงแม้ว่าการประกอบการของรัฐในรูปของรัฐวิสาหกิจจะมีปัญหาในด้านต่าง ๆ ก็ตาม ความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์เพื่อเป็น เครื่องมือในการหารายได้และการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ก็ยังมีอยู่มาก ดังนั้นถ้าหากได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและจำกัดขอบเขตการทำงานของรัฐบาลให้เหมาะสมแล้ว รัฐวิสาหกิจก็จะมีประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจไทยมาก

✓ ความสำคัญของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันอาจจะพิจารณาได้จากขนาดของทรัพย์สินและรายรับรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจในปี ๒๕๒๕ ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจประมาณ ๗๔ แห่ง รัฐวิสาหกิจทั้งระบบมีทรัพย์สินรวมกันเป็นมูลค่าสูงถึง ๓๔๔,๐๗๓ ล้านบาท ซึ่งมีขนาดประมาณสองเท่าของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกัน รัฐวิสาหกิจทั้งระบบมีรายได้ประมาณ ๑๔๑,๘๕๗ ล้านบาท มีรายจ่ายประมาณ ๑๓๘,๘๐๐ ล้านบาท และมีรายได้ที่นำส่งให้รัฐบาลประมาณ ๔,๘๕๗ ล้านบาท ความสำคัญของรัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐบาล อาจจะพิจารณาได้โดยย่อ เรื่องดังต่อไปนี้

๓.๑ เป็นเครื่องมือในการหารายได้ของรัฐบาล

✓ ในระบบการคลังของไทย รัฐบาลได้ใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการหารายได้ โดยเฉลี่ยแล้วรัฐวิสาหกิจสามารถส่งรายได้ให้แก่รัฐบาลประมาณร้อยละ ๔ ของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลโดยย่อดังนี้

<u>ปีงบประมาณ</u>	<u>รายได้</u>	<u>รายจ่าย</u>	<u>กำไรสุทธิ</u>	<u>รายได้ที่นำส่งรัฐ</u>
๒๕๒๔	๑๐๕,๐๙๓	๙๔,๙๕๖	๑๐,๑๓๗	๖,๒๕๕
๒๕๒๕	๑๕๑,๘๕๗	๑๓๘,๘๐๐	๑๓,๐๕๗	๔,๘๕๗
๒๕๒๖ *	๑๑๓,๗๒๖	๑๐๕,๗๕๗	๗,๙๖๙	๖,๒๒๔

* สำหรับข้อมูลปี ๒๕๒๖ เป็นตัวเลขประมาณการ และหน่วยของข้อมูลที่แสดงเท่ากับล้านบาท

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รายได้ที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนไม่น้อยทีเดียว ถ้าหากได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานกันอย่างจริงจังแล้ว รัฐบาลจะมีรายได้จากรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก นอกจากรัฐบาลจะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือหารายได้ตามปกติแล้ว ในยามจำเป็นแล้ว รัฐบาลมักจะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการหารายได้เพิ่มขึ้น เช่นในปีงบประมาณ ๒๕๒๐ รัฐบาลใช้วิธีขึ้นราคาปุ๋ย ซึ่งรัฐบาลทำการผูกขาดเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐประมาณ ๑,๐๐๐ ล้านบาท เป็นต้น

๓.๒ การรักษาเสถียรภาพของราคาและการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในกรณีของประเทศไทยนั้น รัฐบาลได้ใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายค่อนข้างมากทีเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดความรุนแรงของเงินเฟ้อในเวลาเฉพาะหน้า ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งจำเป็นในการครองชีพของประชาชน ซึ่งพอจะพิจารณาได้ดังนี้ ในด้านของสาธารณูปโภคนั้น กิจกรรมเกือบทั้งหมดเป็นรัฐวิสาหกิจ ด้านพลังงานไฟฟ้าทั้งหมดเป็นรัฐวิสาหกิจ ในด้านการขนส่งที่สำคัญนั้น ส่วนใหญ่อยู่ในอิทธิพลและความควบคุมของรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล นอกจากนี้รัฐบาลก็ยังมีรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าข้าว ซึ่งเป็นสินค้าและอาหารหลักของคนไทย ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐวิสาหกิจทั้งหลายจะต้องดำเนินการตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด เช่น การกำหนดราคาสินค้าและบริการ การลงทุนขยายกิจการ และการระงับข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น ดังนั้นในยามจำเป็น รัฐบาลจึงใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมตลอดจนถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วย

ในด้านของการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมาก เป็นผู้ผลิตบริการขั้นพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการผลิตของภาคเอกชน เช่นด้านพลังงาน การสื่อสารคมนาคม และด้านสาธารณสุขโรค เป็นต้น บริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตได้เร็ว

๓.๓ เครื่องมือแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของรัฐบาล

รัฐวิสาหกิจนอกจากจะเป็นแหล่งของรายได้ เครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคา และการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม ในประเทศไทย รัฐบาลยังใช้รัฐวิสาหกิจแก้ปัญหาเฉพาะหน้าบางอย่างของรัฐบาลด้วย ตัวอย่าง เช่น รัฐบาลแก้ปัญหาการรวมบริษัทรถประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครด้วย การจัดตั้งเป็นรูปรัฐวิสาหกิจ ในปี พ.ศ.๒๕๑๔ และอีกตัวอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การเมือง ก็คือ กรณีที่รัฐบาลถูกประชาชนบางกลุ่มเรียกร้องให้รัฐบาลต้องถอนสัมปทานการขุดแร่ดีบุกในทะเล ของบริษัทอเมริกัน ซึ่งมีหลักฐานว่า บริษัทดังกล่าวได้สัมปทานมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รัฐบาลจึงทำการถอนสัมปทานดังกล่าว แล้วตั้งรัฐวิสาหกิจ เข้ามาดำเนินการแทน ในปี พ.ศ.๒๕๑๔ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองมากกว่าความเหมาะสมทาง เศรษฐกิจ ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นในเวลาต่อมา

๔. ความลงท้าย

จากการพิจารณาประวัติความเป็นมาและความสำคัญของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยสังเขป จะเห็นได้ว่ากิจการรัฐวิสาหกิจเป็น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมือง โดยหลักการแล้ว รัฐวิสาหกิจยัง เป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจไทย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทยในปัจจุบันได้แก่ การขาดประสิทธิภาพในการทำงาน และการแทรกแซงทางการเมืองของกลุ่มที่มีอำนาจเพื่อใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือหาผลประโยชน์ หรือสร้างฐานอำนาจให้แก่กลุ่มของตน

ปัญหาของรัฐวิสาหกิจจะแก้ไขได้ง่ายขึ้น ถ้าหากรัฐบาลมีนโยบายที่แจ่มชัดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการทำงาน ขอบเขตของการประกอบการของรัฐ และการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะต้องพึ่งตนเอง หรือเป็นหน่วยงานที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่สุดก็คือ จะต้องมีการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดผลในทางปฏิบัติ และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การลงมือแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังถือว่ามีความสำคัญต่อการสร้างเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ เพราะเหตุว่ารัฐบาลยังมีความจำเป็นที่จะต้องรักษารัฐวิสาหกิจไว้จำนวนหนึ่ง เพื่อเป็นเครื่องมือการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ดังนั้นการมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นในการรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ

ตารางที่ ๑

ภูมิหลังของเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจ
ของประเทศไทย

ภูมิหลัง	จำนวน	ร้อยละ
๑. นักการ เมือง	๖๓	๑๒.๐
๒. ทหาร	๑๔๗	๒๘.๘
๓. ข้าราชการพลเรือน	๒๗๐	๕๓.๐
๔. นักวิชาการ	๔	๐.๘
๕. วิศวกร	๔	๑.๘
๖. นักธุรกิจ	๘	๑.๘
๗. อื่น ๆ	๔	๑.๘
รวม	๕๑๐	๑๐๐.๐

ที่มา : สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองรัฐวิสาหกิจ สรุปข้อมูลเกี่ยวกับ
รัฐวิสาหกิจ (กันยายน ๒๕๑๖)

ตารางที่ ๒

กำลังคนในรัฐวิสาหกิจ ๖๐ แห่งตามระเบียบว่าด้วยการลงทุน
ของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๒

(หน่วย : คน)

ปี	พนักงานประจำ	พนักงานชั่วคราว	รวม
๒๕๒๔	๒๐๑,๐๙๔	๑๕,๐๗๖	๒๑๖,๔๗๐
๒๕๒๕	๒๐๙,๕๔๘	๒๐,๐๐๑	๒๒๙,๕๔๙
๒๕๒๖	๒๒๐,๙๗๘	๒๐,๐๕๓	๒๔๑,๐๓๑

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๓

ผลของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจำนวน ๖๐ แห่ง ตามระเบียบ

ว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๒

(หน่วย : ล้านบาท)

สาขาเศรษฐกิจ	รายได้		รายจ่าย		กำไรสุทธิ	
	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๕	๒๕๒๖
๑. อุตสาหกรรมและเหมืองแร่	๑๙,๖๒๒	๒๐,๖๐๐	๑๙,๔๒๐	๑๙,๕๔๕	๑,๒๐๒	๑,๐๕๖
๒. เกษตรกรรม	๕,๒๒๙	๔,๑๙๓	๔,๘๗๔	๓,๘๘๗	๓๕๕	๓๐๖
๓. การคมนาคมและขนส่ง	๓๒,๒๗๙	๓๗,๗๒๒	๓๐,๕๐๗	๓๖,๖๙๗	๑,๗๗๒	๑,๐๒๕
๔. พาณิชยกรรมและบริการ	๖,๖๑๓	๘,๗๒๙	๖,๔๗๗	๘,๖๔๐	๑๓๖	๘๘
๕. สาธารณูปการ	๒,๘๒๗	๓,๓๔๗	๓,๓๐๓	๔,๑๕๘	- ๔๗๖	- ๘๑๑
๖. พลังงาน	๘๐,๙๒๗	๙๑,๓๙๔	๗๕,๔๐๘	๘๗,๐๖๗	๕,๘๗๙	๔,๓๒๗
๗. สังคม	๑๔๓	๑๔๖	๑๒๔	๑๓๖	๒๐	๑๐
รวม	๑๔๗,๖๔๐	๑๖๖,๑๓๑	๑๓๘,๗๕๔	๑๖๐,๑๓๐	๘,๘๘๖	๖,๐๐๐

ตารางที่ ๔

ฐานะของรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ

ในปีงบประมาณ ๒๕๒๕

(หน่วย : ล้านบาท)

ประเภท	ทรัพย์สิน	รายได้	รายจ่าย	กำไรสุทธิ	รายได้้นำส่งรัฐ
องค์การและโรงงาน		๑๒๒,๔๘๒	๑๑๓,๙๑๕	๘,๕๖๗	๑,๘๑๓
สำนักงานและกิจการอื่น ๆ		๑๒,๐๐๖	๑๐,๒๖๒	๑,๗๔๔	๑,๒๑๘
ธนาคารและบริษัทจำกัดที่ รัฐบาลถือหุ้นเกินร้อยละ ห้าสิบ		๑๗,๖๗๐	๑๔,๖๒๔	๒,๗๔๖	๑,๘๒๙
รวมทั้งสิ้น	๓๙๔,๐๗๓	๑๕๑,๘๕๘	๑๓๘,๘๐๑	๑๓,๐๕๗	๔,๘๕๗

: สำนักงานประมาณ : รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๗

หมายเหตุ ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินเป็นข้อมูลโดยประมาณ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่ได้ส่งรายงาน

เอกสารที่ใช้ประกอบ

๑. นฤมล ประจวบเหมาะ "สถานะปัญหาและแนวนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ" รัฐสารภิรักษ์
(มกราคม ๒๕๒๓)
๒. จีระ หงส์ลดารมภ์ โครงสร้างค่าจ้าง : แนวความคิด ปัญหาและอิทธิพล (เอกสาร
ประกอบการสัมมนาไตรภาคี พฤศจิกายน ๒๕๒๖)
๓. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัญหาการรัฐวิสาหกิจไทย (เอกสารประกอบการสัมมนา
กันยายน ๒๕๑๗)
๔. สำนักงานงบประมาณ รายงานการคลัง ประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๗
๕. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฯ สรุปข้อมูลเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ (กันยายน ๒๕๑๖)
๖. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า
๒๕๒๕ - ๒๕๒๙ (กรุงเทพฯ ๒๕๒๔)
๗. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ๖๐ แห่ง
(ตุลาคม ๒๕๒๖)

"รัฐวิสาหกิจในเศรษฐกิจไทย"

โดย

ดร. เฉลิม ใสหอนิจิตร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

เรื่อง

"รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 26-27 มกราคม 2527

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



เรื่องส่ง
คดีตำรวจ

๒-๑

รัฐวิสาหกิจในเศรษฐกิจไทย

ดร.เจษฎา โลหะนิจิตร

๑. ภาครัฐวิสาหกิจในเศรษฐกิจไทย

นอกจากภาคเอกชนและภาครัฐบาลแล้ว ยังมีอีกภาคเศรษฐกิจหนึ่งที่มีความสำคัญและมีบทบาทมากในเศรษฐกิจไทย ภาคที่สามนี้คือ ภาครัฐวิสาหกิจ ในปี ๒๕๒๕ รายได้รวมของภาครัฐวิสาหกิจมีถึง ๑๕๑,๘๔๘ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๔ ของรายได้ภาครัฐบาล และรายจ่ายทั่วไปซึ่งไม่รวมการลงทุนของภาครัฐวิสาหกิจมีถึง ๑๓๘,๘๐๑ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๔ ของรายได้ภาครัฐบาล (ดูตารางที่ ๑)

ความสำคัญของภาครัฐวิสาหกิจดูเหมือนจะเพิ่มขึ้นตลอดช่วง ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา รายได้รวมและรายจ่ายรวมของภาครัฐวิสาหกิจเมื่อเทียบกับผลผลิตมวลรวมประชาชาติภายในประเทศ (GDP) ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๑.๒ และร้อยละ ๔.๕ ในปี ๒๕๑๓ เป็นร้อยละ ๑๓.๗ และร้อยละ ๑๖.๒ ในปี ๒๕๒๕ ตามลำดับ

หากใช้ตัวเลขการลงทุนของภาครัฐวิสาหกิจ ก็จะได้ข้อสรุปที่ไม่แตกต่างกัน รายจ่ายสำหรับการลงทุนของภาครัฐวิสาหกิจ ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๓.๕ ของการลงทุนในภาครัฐบาลในปี ๒๕๑๓ เป็นร้อยละ ๘.๐ ของการลงทุนในภาครัฐบาล ในปี ๒๕๒๓ หรือถ้าเทียบกับผลผลิตมวลรวมประชาชาติในประเทศ (GDP) จะเห็นว่าเพิ่มจากร้อยละ ๑.๔ ในปี ๒๕๑๓ เป็นร้อยละ ๓.๘ ในปี ๒๕๒๓ (ดูตารางที่ ๑)

ถึงแม้ว่าแนวโน้มของการจ้างงานภาครัฐวิสาหกิจจะไม่ได้เพิ่มขึ้น แต่อัตรากำลังรวมของภาครัฐวิสาหกิจก็นับว่ามากอยู่ กล่าวคือในปี ๒๕๒๕ มีอัตรากำลังทั้งสิ้นประมาณ ๒๔๓,๐๐๐ คน เมื่อเทียบกับข้าราชการพลเรือนประมาณ ๔๓๓,๐๐๐ คน ในปีเดียวกัน หรือ

ตารางที่ ๑

บทบาทของรัฐวิสาหกิจในเศรษฐกิจไทย

รายการ	๒๕๑๓	๒๕๑๖	๒๕๑๙	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	
๑. รายจ่ายทั่วไป (ปีงบประมาณ)							
รัฐวิสาหกิจ ^{๑/} (ล้านบาท)	๑๒,๘๙๓	๑๙,๑๙๘	๓๖,๐๗๐	๖๔,๙๒๘	๙๕,๙๓๕	๙๔,๙๕๖	๑๓
รัฐบาล ^{๒/} (ล้านบาท)	๑๖,๔๐๔	๒๓,๑๘๓	๓๙,๘๖๓	๖๗,๙๑๙	๘๕,๕๘๖	๑๐๓,๐๐๔	๑๒
รัฐวิสาหกิจ/รัฐบาล (%)	๗๘.๖	๘๒.๘	๙๐.๕	๙๕.๖	๑๑๒.๑	๙๒.๒	๑๑
รัฐวิสาหกิจ/ GDP (%)	๙.๕	๘.๙	๑๐.๗	๑๑.๗	๑๔.๐	๑๒.๑	๑
๒. รายจ่ายการลงทุน (ปีปฏิทิน)							
รัฐวิสาหกิจ ^{๓/} (ล้านบาท)	๒,๕๖๓	๓,๘๒๔	๖,๒๔๐	๑๔,๘๐๗	๒๖,๐๘๔	-	
รัฐบาล ^{๓/} (ล้านบาท)	๗,๘๙๗	๗,๗๙๙	๑๖,๕๕๘	๒๔,๓๘๗	๓๑,๘๑๐	-	
รัฐวิสาหกิจ/รัฐบาล (%)	๓๒.๕	๔๙.๐	๓๗.๗	๖๐.๗	๘๒.๐	-	
รัฐวิสาหกิจ/ GDP (%)	๑.๙	๑.๘	๑.๘	๒.๗	๓.๘	-	
๓. รายได้ (ปีงบประมาณ)							
รัฐวิสาหกิจ ^{๑/} (ล้านบาท)	๑๕,๓๐๕	๒๓,๒๐๓	๔๑,๑๑๔	๗๓,๙๘๖	๑๐๔,๐๔๒	๑๐๕,๐๙๓	๑๕
รัฐบาล ^{๒/} (ล้านบาท)	๑๘,๗๕๖	๒๕,๖๖๘	๔๒,๒๐๖	๗๕,๐๖๑	๙๒,๑๒๖	๑๑๐,๔๗๖	๑๑
รัฐวิสาหกิจ/รัฐบาล (%)	๘๑.๖	๙๐.๔	๙๗.๔	๙๘.๖	๑๑๒.๙	๙๕.๑	๑๓
รัฐวิสาหกิจ/ GDP (%)	๑๑.๒	๑๐.๗	๑๒.๒	๑๓.๓	๑๕.๒	๑๓.๔	๑
๔. อัตรากำลัง (ปีงบประมาณ)							
รัฐวิสาหกิจ ^{๑/} (พันคน)	๑๒๘	๑๔๒	๑๕๒	๒๐๘	๒๒๓	๒๓๓	
รัฐบาล ^{๔/} (พันคน)		๔๗๔	๕๗๖	๗๘๘	๘๔๗	๘๘๙	
รัฐวิสาหกิจ/รัฐบาล (%)	-	๓๐.๐	๒๖.๔	๒๖.๔	๒๖.๓	๒๖.๒	

ที่มา : ๑/ สำนักงานงบประมาณ รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ

๒/ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน

๓/ ธนาคารแห่งประเทศไทย บัญชีเศรษฐกิจเงินทุนของประเทศไทย

๔/ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ประมาณหนึ่งในสี่ของข้าราชการพลเรือน ความสำคัญนี้ยังมีมาก หากเราพิจารณาว่า สหภาพแรงงานส่วนใหญ่ที่สำคัญ ๆ ในประเทศไทยเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจเกือบทั้งสิ้น

ที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจนั้นไม่ได้มีบทบาทเฉพาะ ในระดับจุลภาคของเศรษฐกิจ แต่ยังมีบทบาทมากในระดับมหภาคของเศรษฐกิจทั้งระบบ เลยทีเดียว ดังจะเห็นได้จากความจำเป็นที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไม่ว่าฉบับใดก็ตาม ก็ต้องพิจารณาถึงบทบาทของภาคนี้ และรวมเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา

บทความนี้เขียนขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นภาพพจน์อย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับภาครัฐวิสาหกิจในประเทศไทย แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงสภาพและปัญหาต่าง ๆ ของ รัฐวิสาหกิจ เราควรมาทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของรัฐวิสาหกิจเสียก่อน เพื่อจะได้เข้าใจบทบาทของรัฐวิสาหกิจได้ดีขึ้น

๒. ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

คำว่า "รัฐวิสาหกิจ" นั้น มีการใช้กันมาก จนบางครั้งเราไม่ค่อยมีการหยุดคิดกันว่า มันมีความหมายอย่างไรแน่ หากจะมีก็มักเป็นความหมายทางกฎหมายมากกว่า ซึ่งตามความหมายทางกฎหมายดังที่ให้ไว้ในเอกสารงบประมาณแผ่นดินมีดังนี้^๑ :

"รัฐวิสาหกิจในที่นี้ มีความหมายดังได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ มาตรา ๔ ซึ่งหมายถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของรวมทั้งบริษัทจำกัด และห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และหรือรัฐวิสาหกิจ มีหุ้นอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐"

ถึงกระนั้น ความหมายข้างต้นก็ยังมีปัญหาในการตีความ กล่าวคือ จะมีการรวมถึงหน่วยราชการต่าง ๆ หรือไม่ และถ้าหากมีการรวมจะให้อัตถิอะไรเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น หน่วยบัญชีข้าว และโครงการสำรองข้าวกรุงเทพฯ จะถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ซึ่งตามเอกสารงบประมาณแผ่นดินนั้น ได้จัดหน่วยงานทั้งสองเข้าเป็นรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม การศึกษาของนายอนุล ประจวบเหมาะ^๒ ซึ่งก็อาศัยความหมายตามกฎหมายเป็นหลัก กลับไม่ได้รวมหน่วยงานทั้งสองนี้เข้า เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ได้แบ่งรัฐวิสาหกิจในปี ๒๕๒๓ ตามวิธีการจัดตั้งออกเป็น ๔ กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ กลุ่มที่จัดตั้งโดย :

- (๑) พระราชบัญญัติ หรือประกาศคณะปฏิวัติ
- (๒) พระราชกฤษฎีกา
- (๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- (๔) มติคณะรัฐมนตรี

^๑ สำนักงบประมาณ รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๖

^๒ อนุล ประจวบเหมาะ "สภาวะ ปัญหา และนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ" รัฐวิสาหกิจ มกราคม ๒๕๒๓

รัฐวิสาหกิจในสองกลุ่มแรก รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นแต่ผู้เดียว ส่วนกลุ่มที่ ๓ นั้น รัฐบาลอาจถือหุ้นทั้งหมด หรืออย่างน้อยต้องมีหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ รัฐวิสาหกิจทั้งหมดในสามกลุ่มแรก ถือว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ส่วนรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ ๔ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี ไม่ถือว่าเป็นนิติบุคคล และรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้ดำเนินงานโดยอาศัยเงินทุนหมุนเวียนภายใต้การควบคุมของกระทรวงเจ้าสังกัด

จำนวนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยสามวิธีแรก ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่จำนวนที่ตั้งขึ้นด้วยวิธีการที่ ๔ ดูเหมือนมีน้อยกว่ามาก (ดูตารางที่ ๒) อย่างไรก็ตาม หากจะมีการรวมกิจกรรมของรัฐที่อาศัยเงินทุนหมุนเวียนเข้าเป็นรัฐวิสาหกิจ เราจะพบว่าความจริงแล้วในหน่วยราชการต่าง ๆ มีเงินทุนหมุนเวียนมากถึงประมาณ ๑๐๐ ราย ปัญหาก็คือเหตุใดจึงมีการเลือกสรรเงินทุนหมุนเวียนเฉพาะบางรายเข้าเป็นรัฐวิสาหกิจ? มีหลักกฎหมายอธิบายได้อย่างไร? หรือเป็นเพราะเหตุบังเอิญมากกว่า?

ผู้เขียนเองไม่ใช่ นักกฎหมาย ดังนั้นจึงขอลำเอียงถึงความหมายทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจไว้เพียงเท่านี้ และขอเปลี่ยนมาดูความหมายของรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยหลักเศรษฐศาสตร์อธิบาย

กล่าวโดยรวบรัดแล้ว สินค้าและบริการที่เศรษฐกิจใดเศรษฐกิจหนึ่งผลิตได้ สามารถแบ่งเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ ด้วยกันกล่าวคือ

(๑) สินค้าและบริการเอกชน(private goods and services) ซึ่งหมายถึงสินค้าและบริการที่สามารถแบ่งออกเป็นหน่วย ๆ ได้ชัดเจน และการบริโภคสินค้าและบริการหน่วยใดในกลุ่มนี้จะทำให้สินค้าและบริการที่เหลือเพื่อให้ผู้อื่นบริโภคมีน้อยลง ตัวอย่างเช่น ข้าว น้ำตาล น้ำมัน บริการด้านการแพทย์ บริการรถเช่า ฯลฯ

(๒) สินค้าและบริการสาธารณะ(public goods and services) ซึ่งหมายถึงสินค้าและบริการที่ไม่สามารถแบ่งออกเป็นหน่วย ๆ ได้ และการบริโภคสินค้าและบริการกลุ่มนี้ไม่ได้ทำให้สินค้าและบริการที่เหลือเพื่อการบริโภคของผู้อื่นลดลงแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในประเทศและการป้องกันน้ำท่วม

ตารางที่ ๒

จำนวนรัฐวิสาหกิจจำแนกตามวิธีการจัดตั้ง

วิธีการจัดตั้ง	จำนวน
๑. การจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือประกาศคณะปฏิวัติ	๒๔
๒. การจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา	๒๑
๓. การจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	๒๐
๔. การจัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี	๑๐
รวม	๗๖

ที่มา : นฤล ประจวบเหมาะ "สถานะ ปัญหา และนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ",
รัฐสารศึกษ, มกราคม ๒๕๒๓

จากลักษณะของสินค้าและบริการสาธารณะตามที่ได้อธิบายมาแล้ว จึงทำให้ไม่มีเอกชนต้องการผลิตสินค้าและบริการประเภทนี้ หรือหากจะมีการผลิตก็อาจจะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดในรอบปีที่ผ่านมา ก็คือ กรณีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม การสูบน้ำของเอกชนรายใดรายหนึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ แต่ต้องอาศัยการแก้ไขปัญหาร่วมกันในระดับมหภาค

เมื่อเป็นเช่นนี้ เราจึงเห็นได้ว่า ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมอย่างเช่นของประเทศไทย บทบาทของภาครัฐบาลอยู่ตรงการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่เอกชนไม่สามารถทำการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าเป็นการผลิตสินค้าและบริการเอกชนแล้ว ก็ควรเป็นหน้าที่ของภาคเอกชน โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าเกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม ในการผลิตสินค้าและบริการเอกชนบางประเภท อาจจะสร้างผลเสียภายนอกสังคมส่วนรวมได้ กิจกรรมบางประเภทมีลักษณะที่ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยจะลดลงเรื่อย ๆ หากขนาดการผลิตเพิ่มขึ้น (economies of scale) ลักษณะดังกล่าวทำให้จำเป็นต้องมีผู้ผลิตน้อยรายหรือเพียงรายเดียว เพื่อให้ได้ประโยชน์จากการผลิต แต่ผลเสียที่อาจตามมาคืออำนาจการผูกขาด นอกจากนี้ ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แล้ว ลักษณะดังกล่าวในบางครั้งอาจจะทำให้กิจกรรมบางประเภทไม่มีกำไร ไม่ว่าจะตั้งราคาสำหรับสินค้าและบริการเหล่านี้ ในระดับใดก็ตาม แต่เนื่องจากกิจกรรมเหล่านี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจ จึงต้องมีการผลิตขึ้นถึงแม้จะขาดทุนก็ตาม ตัวอย่างเช่น ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น กล่าวโดยสรุปแล้วก็คือ ผลตอบแทนที่สังคมได้รับ (social return) จากการผลิตสินค้าและบริการเอกชนบางประเภท อาจจะสูงกว่าผลตอบแทนที่เอกชนได้รับ (private return) จากการผลิตสินค้าและบริการประเภทเดียวกัน

สาเหตุตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้รัฐต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการผลิตสินค้าและบริการเอกชนบางประเภท แต่เนื่องจากสินค้าและบริการเหล่านี้มีลักษณะแตกต่างจากสินค้าและบริการสาธารณะ อย่างน้อยที่สุดก็ในรูปของการเก็บค่าสินค้าและบริการจากผู้บริโภคโดยตรง แทนที่จะเป็นภาษีอากรได้ จึงน่าจะมีหน่วยงานต่างหากแยกจากหน่วยราชการ และ

ภาคเอกชน เพื่อทำการผลิตสินค้าและบริการเหล่านี้ ดังนั้นในทางทฤษฎีแล้ว จึงสนับสนุนให้มีรัฐวิสาหกิจด้วยสาเหตุดังที่ได้กล่าวมา

๓. จำนวนรัฐวิสาหกิจ

✓ ตามที่ได้กล่าวมาจำนวนรัฐวิสาหกิจที่แน่ชัดนั้น มิได้แน่นอน ขึ้นอยู่กับนิยามหรือความหมายของรัฐวิสาหกิจ แต่โดยทั่วไป มักจะนิยมใช้ความหมายทางกฎหมาย เพราะได้มีการรวบรวมไว้ชัดเจนมากกว่า

เมื่อเริ่มยุคการใช้แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวนรัฐวิสาหกิจมีมากกว่า ๑๐๐ ราย^๑ แต่ตัวเลขเมื่อตอนต้นปีนี้ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอ้างถึงกลับเหลือเพียงประมาณ ๖๐ ราย ส่วนในกรณีการศึกษาของนายอนุสรณ์ ประจวบเหมาะ^๒ ในปี ๒๕๒๓ จำนวนรัฐวิสาหกิจที่รวบรวมไว้มี ๗๖ ราย จึงพอสรุปได้ว่าในปัจจุบันจำนวนรัฐวิสาหกิจได้ลดลงไปจากเมื่อ ๒๐ ปีก่อนมาก และแนวโน้มก็ดูเหมือนว่าจะลดลงต่อไปอีก ดังที่เห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๒๗ ให้เลิกกิจการของรัฐวิสาหกิจอีก ๖ ราย^๓

✓ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาลนั้นมีเป้าหมายหลายประการด้วยกัน เดิมทีเดียวรัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นภายในประเทศ หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ นอกจากนี้ยังต้องการส่งเสริมให้มีการแข่งขันกับภาคเอกชนอีกด้วย เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็เพื่อเป็นการหารายได้เข้ารัฐ แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการได้ ดังนั้นเมื่อประเทศไทยได้เริ่มเข้าสู่ยุคของแผนพัฒนา เศรษฐกิจจึงได้มีการประกาศว่ารัฐจะไม่เข้าไปแข่งขันกับกิจการต่าง ๆ ที่เอกชนดำเนินการเองได้ ทำให้จำนวนรัฐวิสาหกิจเริ่มลดจำนวนลงมา

^๑ สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๗-๒๕๑๑ หน้า ๒๐๐

^๒ อนุสรณ์ ประจวบเหมาะ, อ้างแล้ว

^๓ หนังสือพิมพ์รายวันฉบับต่าง ๆ ประจำวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๒๗

✓จำนวนรัฐวิสาหกิจที่ลดจำนวนลง สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในแผนพัฒนา
ฉบับต่าง ๆ ที่ต้องการให้รัฐบาลเล็กแข่งขันกับเอกชนในกิจการที่เอกชนสามารถดำเนินการ
ได้ และที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรมและการ
พาณิชย์ ในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๔ ได้แบ่งไว้ถึง ประเภทของรัฐวิสาหกิจด้านอุตสาหกรรมใหม่ ๆ
ที่รัฐบาลจะพิจารณาให้การสนับสนุนโดยจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้^๑

- (๑) จำเป็นจะต้องใช้เงินงบประมาณในเรื่องปัจจัยขั้นพื้นฐานสูง
- (๒) เป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูง และ เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้
โดยลำพัง
- (๓) เป็นอุตสาหกรรมที่มีขบวนการในการดำเนินงานซับซ้อนที่เอกชนยังไม่
สามารถดำเนินการได้
- (๔) อุตสาหกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และมีปัญหาในเรื่องการ
บริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการให้สัมปทาน

✓แต่พอมาในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ กลับไม่ได้กล่าวถึงประเภทของรัฐวิสาหกิจ
ใหม่ที่รัฐจะพิจารณาให้การสนับสนุน ทั้งนี้กลับไปเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน
ของรัฐวิสาหกิจเท่าที่มีอยู่เดิม หากไม่สามารถปรับปรุงการดำเนินการได้ ก็จะพิจารณาให้เอกชน
เข้าดำเนินการแทน^๒ จึงพอจะเห็นได้ว่า จำนวนรัฐวิสาหกิจในอนาคตคงไม่เพิ่มขึ้น แต่อาจจะ
ลดจำนวนลงด้วยซ้ำ

^๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔, หน้า ๒๒๗

^๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนา
การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙, หน้า ๓๔-๓๖

✓ ถึงแม้ว่าจำนวนรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจะได้ลดลงตามที่กล่าวมาแล้วแต่ผู้เขียนก็ไม่แน่ใจนักว่าหากจะพิจารณาความหมายในทางเศรษฐศาสตร์แล้ว จำนวนรัฐวิสาหกิจได้ลดลงจริงเพียงใด ในปัจจุบันหน่วยราชการหลายต่อหลายแห่ง ซึ่งไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายได้มีการผลิตสินค้าและบริการ เอกชน เช่น การค้าข้าวของรัฐบาล กิจกรรมของคุรุสภา เป็นต้น แต่เนื่องจากไม่ได้มีการศึกษา จึงไม่เป็นที่รู้แน่ชัดว่า ขอบเขตของกิจกรรมดังกล่าวมีมากน้อยเพียงใด และมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง

✓ นอกจากนี้ การรวมกิจการเพียงประเภทที่รัฐบาลและหรือรัฐวิสาหกิจมีหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ก็เป็นการตัดกิจกรรมและธุรกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลเข้าไปมีส่วนในการถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ ๕๐ เนื่องจากรัฐบาลมีอำนาจในการควบคุมการประกอบการต่าง ๆ ดังนั้นถึงแม้จะมีหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ก็ไม่ได้หมายความว่า เป็นหุ้นส่วนรายย่อยที่มีสิทธิมีเสียงน้อย ผู้เขียนสันนิษฐานว่าบทบาทของรัฐบาลทางด้านนี้คงมีอยู่พอสมควร และก็จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลได้พยายามผลักดันให้มีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ต่าง ๆ โดยเฉพาะทางชายฝั่งทะเลตะวันออกของประเทศ ตัวอย่างของโครงการใหญ่ ๆ เหล่านี้ ประกอบด้วย บริษัท ปูนซีเมนต์แห่งชาติ โครงการปิโตรเคมี และโครงการแยกก๊าซ

นอกจากนี้ ความสำคัญของภาครัฐวิสาหกิจในเศรษฐกิจ ไม่สามารถดูได้จากจำนวนของรัฐวิสาหกิจเพียงอย่างเดียวด้วยเหตุผลอีกอย่างน้อย ๒ ประการดังนี้

ประการแรก การลดลงของจำนวนรัฐวิสาหกิจในอดีตหลายกรณี เกิดจากการรวมตัวกันของรัฐวิสาหกิจ แทนที่จะเป็นการเลิกกิจการจริง เช่น ในปี ๒๕๑๒ รัฐบาลได้โอนสินทรัพย์ หนี้สิน สิทธิ ความรับผิดชอบ ตลอดจนธุรกิจของการไฟฟ้าอันฮี่ การลิกไนท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และในปี ๒๕๒๒ รัฐบาลก็ได้จัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยการรวมองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย และองค์การเชื้อเพลิงเข้าด้วยกัน

ประการที่สอง ถึงแม้จำนวนรัฐวิสาหกิจจะลดลงก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ปริมาณและขอบข่ายของกิจกรรมรัฐวิสาหกิจนั้นจะคงที่ รัฐวิสาหกิจหลายรายไม่เพียงแต่เพิ่ม การผลิตสินค้าและบริการที่ตนเคยผลิตอยู่เดิม แต่ยังมีการเพิ่มประเภทของธุรกิจอีกด้วย ตัวอย่าง เช่น การสร้างและให้บริการทางด่วนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งแต่ก่อนยังไม่เคย มีในประเทศ รวมทั้งการให้เช่าพื้นที่ใต้ทางด่วนในบางช่วง ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับบริการทางด่วน โดยตรง ส่วนในขณะนี้ ก็ได้มีการวางโครงการที่จะสร้างรถไฟฟ้าในกรุงเทพฯ รวมทั้งการ ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยมีแผนการที่จะพัฒนาที่ดินบางส่วนของตนเองแถบมักกะสันให้ เป็นศูนย์ การค้าทันสมัย เป็นต้น

สำหรับในบทความนี้ ผู้เขียนได้รวบรวมจำนวนรัฐวิสาหกิจประมาณ ๖๐ ราย ที่มีบัญชีในเอกสารรายงานการคลังประจำปีงบประมาณของสำนักงบประมาณมาศึกษา แต่ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่าในปัจจุบันมีจำนวนรัฐวิสาหกิจเพียงเท่านั้น เพราะมีหลายรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ มีบัญชีในเอกสารดังกล่าว เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคาร ออมสิน ฯลฯ ในที่นี้ ผู้เขียนจะขอยึดความหมายตามกฎหมายในการรวบรวมจำนวนรัฐวิสาหกิจ ที่ทำการศึกษาเพื่อความสะดวกในหลาย ๆ ด้าน ทั้งนี้เพราะการจะรวบรวมรัฐวิสาหกิจตาม ความหมายทางเศรษฐศาสตร์จำต้องใช้เวลา กำลังคน และกำลังทรัพย์อีกมาก ซึ่งโอกาสไม่ อำนวยให้ในการเขียนบทความนี้

๔. การควบคุมและการสังกัดของรัฐวิสาหกิจ

การศึกษาของ นายนุกูล ประจวบเหมาะ ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจนั้นถูก ควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐบาลหลายหน่วยงานด้วยกัน ดังนี้ :^๑

๑. คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติการ ของรัฐวิสาหกิจ และเป็นผู้มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณา กำหนด ทบทวน หรือเสนอความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

^๑ นุกูล ประจวบเหมาะ, อ้างแล้ว

๒. รัฐมนตรี และกระทรวงเจ้าสังกัด มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานตามกฎหมายจัดตั้งข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และระเบียบของทางราชการได้กำหนดไว้

๓. สำนักงบประมาณ มีหน้าที่พิจารณา และจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับรัฐวิสาหกิจตามที่เสนอขอไป ตลอดจนการประมาณวงเงินรายได้ที่รัฐวิสาหกิจจะต้องนำส่งประจำปี

๔. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่พิจารณางบลงทุนประจำปี พิจารณาโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

๕. กระทรวงการคลัง มีหน้าที่พิจารณา ควบคุม ดูแล เกี่ยวกับเรื่องระเบียบการเงิน การบัญชี การช่วยเหลือทางการเงิน การจัดการหาแหล่งเงินทุน การค้าประกัน การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ และการติดตามประเมินผลการทำงานของรัฐวิสาหกิจ

๖. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ตรวจสอบและรับรองงานการเงินของรัฐวิสาหกิจ

๗. กรมแรงงาน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจตามขั้นตอนของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

จากข้างต้น แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละรายอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานพร้อม ๆ กัน ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการบริหารงาน การดำเนินงานจึงคล้ายหรืออิงกับหน่วยราชการมาก ซึ่งนับว่าขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้รัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่าหน่วยราชการ การควบคุมรัฐวิสาหกิจของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานพร้อม ๆ กันนั้น ยังขาดการประสานงานกัน จึงนำไปสู่

การดำเนินงานที่ล่าช้า สับสน และขัดแย้งกันเอง นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจบางรายซึ่งควรสังกัดกระทรวงเดียวกัน กลับถูกแยกออก ตัวอย่าง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ผลิตไฟฟ้านั้น สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนการไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นผู้ขายไฟฟ้ากลับสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำให้การประสานงานอาจจะไม่ราบรื่นเท่าที่ควร เช่น เมื่อมีการปรับค่าไฟฟ้า ควรจะปรับอย่างไรในทั้งสามรัฐวิสาหกิจเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบรายได้รายหนึ่งมากเกินไป

จากการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามส่วนราชการที่สังกัด ดังแสดงในตารางที่ ๓ จะพบว่า นอกเหนือจากกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงยุติธรรมแล้ว กระทรวงอื่น ๆ มีรัฐวิสาหกิจในสังกัดอย่างน้อย ๑ ราย กระทรวงที่มีรัฐวิสาหกิจมากที่สุดได้แก่ กระทรวงการคลัง (๑๖ ราย) และกระทรวงพาณิชย์ (๑๓ ราย) ส่วนกระทรวงมหาดไทย (๔ ราย) และกระทรวงอุตสาหกรรม (๔ ราย) ต่างก็มีกันจำนวนละไม่น้อย

จากข้อมูลเท่าที่รวบรวมได้ ดังแสดงไว้ในตารางที่ ๔ กระทรวงการคลัง และกระทรวงอุตสาหกรรมมีสัดส่วนรายได้และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจมากที่สุด รัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลังมีสัดส่วนรายได้และรายจ่ายเป็นร้อยละ ๒๖.๕ และ ๒๓.๔ ของภาครัฐวิสาหกิจทั้งหมด ส่วนรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมมีสัดส่วนรายได้และรายจ่ายเป็นร้อยละ ๒๓.๑ และ ๒๔.๔ ของภาครัฐวิสาหกิจทั้งหมด รายได้และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีความสำคัญรองลงมาโดยมีสัดส่วนเป็นร้อยละ ๑๗.๗ และ ๑๔.๘ ของภาครัฐวิสาหกิจทั้งหมด

แต่เมื่อวัดความสำคัญของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจด้วยจำนวนเงินลงทุน และสินทรัพย์ถาวร เรากลับพบว่า สำนักนายกรัฐมนตรีนำหน้าเป็นอันดับแรก กล่าวคือ การลงทุนและสินทรัพย์ถาวรเทียบ เป็นร้อยละ ๓๑.๓ และ ๓๔.๔ ของภาครัฐวิสาหกิจ ในกรณีนี้ กระทรวงมหาดไทยมีความสำคัญรองลงมาเป็นอันดับสอง ด้วยการลงทุนและสินทรัพย์ถาวรเป็นร้อยละ ๒๔.๘ และ ๓๐.๒ ของภาครัฐวิสาหกิจ

ตารางที่ ๓

จำนวนรัฐวิสาหกิจจำแนกตามส่วนราชการที่รัฐวิสาหกิจสังกัด

ส่วนราชการที่รัฐวิสาหกิจสังกัด	จำนวน
๑. สำนักนายกรัฐมนตรี	๖
๒. กระทรวงกลาโหม	๗
๓. กระทรวงการคลัง	๑๖
๔. กระทรวงคมนาคม	๑๓
๕. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๘
๖. กระทรวงมหาดไทย	๕
๗. กระทรวงพาณิชย์	๕
๘. กระทรวงอุตสาหกรรม	๕
๙. กระทรวงสาธารณสุข	๑
๑๐. กระทรวงศึกษาธิการ	๑
๑๑. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน	๑
รวม	๗๖

ที่มา : นพดล ประจวบเหมาะ "สภาวะ ปัญหา และนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ",

รัฐสารักษ์, มกราคม ๒๕๒๓

ตารางที่ ๔

รัฐวิสาหกิจตามส่วนราชการที่สังกัด

ส่วนราชการ	ปีงบประมาณ ๒๕๒๓-๒๕๒๔	สัดส่วนร้อยละ ของภาครัฐวิสาหกิจรวม
๑. สำนักงานรัฐมนตรี		
รายได้ (ล้านบาท)	๕๒,๐๖๓	๑๓.๗
รายจ่าย (ล้านบาท)	๔๕,๙๖๓	๑๓.๐
การลงทุน (ล้านบาท)	๓๔,๔๗๒	๓๑.๓
สินทรัพย์ถาวร (ล้านบาท)	๕๓,๔๑๕ ^๑ /	๓๙.๔ ^๑ /
อัตรากำลัง (จำนวนคน)	๒๘,๖๑๙ ^๑ /	๑๑.๘ ^๑ /
๒. กระทรวงกลาโหม		
รายได้ (ล้านบาท)	๓,๘๓๑	๑.๐
รายจ่าย (ล้านบาท)	๓,๖๙๓	๑.๐
การลงทุน (ล้านบาท)	๑๔๖	๐.๑
สินทรัพย์ถาวร (ล้านบาท)	๖๔๖ ^๑ /	๐.๕ ^๑ /
อัตรากำลัง (จำนวนคน)	๖,๒๐๙ ^๑ /	๒.๖ ^๑ /
๓. กระทรวงการคลัง		
รายได้ (ล้านบาท)	๑๐๑,๑๙๘	๒๖.๕
รายจ่าย (ล้านบาท)	๘๔,๗๙๐	๒๓.๙
การลงทุน (ล้านบาท)	๘,๐๐๙	๗.๓
สินทรัพย์ถาวร (ล้านบาท)	๑,๒๘๓ ^๑ /	๐.๙ ^๑ /
อัตรากำลัง (จำนวนคน)	๔๒,๗๘๐ ^๑ /	๑๗.๖ ^๑ /
๔. กระทรวงคมนาคม		
รายได้ (ล้านบาท)	๔๓,๖๖๙	๑๑.๔๕
รายจ่าย (ล้านบาท)	๔๐,๖๘๔	๑๑.๕
การลงทุน (ล้านบาท)	๑๓,๒๐๒	๑๒.๐
สินทรัพย์ถาวร (ล้านบาท)	๒๕,๑๔๑ ^๑ /	๑๘.๕ ^๑ /
อัตรากำลัง (จำนวนคน)	๑๐๑,๖๓๔ ^๑ /	๔๑.๗ ^๑ /

ตารางที่ ๔ (ต่อ)

ส่วนราชการ	ปีงบประมาณ ๒๕๒๓-๒๕๒๔	สัดส่วนร้อยละ ของภาครัฐวิสาหกิจรวม
๕. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
รายได้ (ล้านบาท)	๑๓,๓๗๐	๓.๕
รายจ่าย (ล้านบาท)	๑๑,๕๙๗	๓.๓
การลงทุน (ล้านบาท)	๔,๑๖๘	๓.๘
สินทรัพย์ถาวร (ล้านบาท)	๒,๓๔๙ ^๑ /	๑.๗ ^๑ /
อัตรากำลัง (จำนวนคน)	๑๑,๖๖๑ ^๑ /	๔.๘ ^๑ /
๖. กระทรวงมหาดไทย		
รายได้ (ล้านบาท)	๖๗,๕๕๗	๑๗.๗
รายจ่าย (ล้านบาท)	๗๐,๑๔๘	๑๙.๘
การลงทุน (ล้านบาท)	๒๗,๓๐๓	๒๔.๘
สินทรัพย์ถาวร (ล้านบาท)	๕๐,๙๒๖ ^๑ /	๓๐.๒ ^๑ /
อัตรากำลัง (จำนวนคน)	๔๓,๑๓๐ ^๑ /	๑๗.๗ ^๑ /
๗. กระทรวงพาณิชย์		
รายได้ (ล้านบาท)	๘,๕๙๙	๒.๓
รายจ่าย (ล้านบาท)	๘,๐๖๓	๒.๓
การลงทุน (ล้านบาท)	๗๔	๐.๑
สินทรัพย์ถาวร (ล้านบาท)	๒๖๕ ^๑ /	๐.๒ ^๑ /
อัตรากำลัง (จำนวนคน)	๙๑๖ ^๑ /	๐.๔ ^๑ /
๘. กระทรวงอุตสาหกรรม		
รายได้ (ล้านบาท)	๘๘,๐๕๓	๒๓.๑
รายจ่าย (ล้านบาท)	๘๖,๔๑๔	๒๔.๔
การลงทุน (ล้านบาท)	๒๒,๘๔๓	๒๐.๗
สินทรัพย์ถาวร (ล้านบาท)	๑๑,๓๘๗ ^๑ /	๘.๔ ^๑ /
อัตรากำลัง (จำนวนคน)	๗,๒๐๘ ^๑ /	๓.๐ ^๑ /

ตารางที่ ๔ (ต่อ)

ส่วนราชการ	ปีงบประมาณ ๒๕๒๓-๒๕๒๔	สัดส่วนร้อยละ ของภาครัฐวิสาหกิจรวม
๔. กระทรวงสาธารณสุข		
รายได้ (ล้านบาท)	๓,๑๔๘	๐.๘
รายจ่าย (ล้านบาท)	๒,๔๓๔	๐.๘
การลงทุน (ล้านบาท)	๗๗	๐.๑
สินทรัพย์ถาวร(ล้านบาท)	๑๔๘ ^๑ / _๑	๐.๑ ^๑ / _๑
อัตรากำลัง (จำนวนคน)	๑,๓๔๑ ^๑ / _๑	๐.๑ ^๑ / _๑
๑๐. รวม		
รายได้ (ล้านบาท)	๓๘๑,๕๓๘	๑๐๐.๐
รายจ่าย (ล้านบาท)	๓๕๔,๒๘๖	๑๐๐.๐
การลงทุน (ล้านบาท)	๑๑๐,๒๘๓	๑๐๐.๐
สินทรัพย์ถาวร(ล้านบาท)	๑๓๕,๕๖๕	๑๐๐.๐
อัตรากำลัง (จำนวนคน)	๒๔๓,๕๔๘	๑๐๐.๐

๑/ สินทรัพย์ถาวรและอัตรากำลัง เป็นข้อมูลเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๒๔ ในการณสินทรัพย์ถาวรนั้น ไม่ได้รวมสถาบันการเงิน

ที่มา : สำนักงบประมาณ รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ

ความสำคัญของหน่วยราชการในกิจการรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนไปอีก หากเราวัดด้วย อัตรากำลัง กระทรวงคมนาคมมีอัตรากำลังของรัฐวิสาหกิจมากที่สุดถึงร้อยละ ๔๑.๗ ตามมา ด้วยกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง ซึ่งมีอัตรากำลังเป็นร้อยละ ๑๗.๗ และ ๑๗.๖ ของภาครัฐวิสาหกิจ

๔. ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ

โดยทั่วไปเรามักจะได้ยินข่าวการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ เป็นประจำจนอาจทำให้เข้าใจว่า รัฐวิสาหกิจเกือบทั้งหมดประสบกับการขาดทุน ความเข้าใจเช่นนั้นว่าไม่ตรงกับความเป็นจริง ระหว่างปี๒๕๑๔-๒๕๒๑ ประเทศไทยมีจำนวนรัฐวิสาหกิจที่ประสบกับการขาดทุน ประมาณ ๒๐ ราย จากจำนวนที่มีการศึกษาทั้งสิ้น ๗๔ ราย^๑ และในระหว่างปี ๒๕๒๒-๒๕๒๔ มีจำนวนรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน ๑๖ ราย จากจำนวนรัฐวิสาหกิจที่มีข้อมูล ๖๐ ราย (ดูตารางที่ ๕) นอกจากนี้ ตัวเลขกำไรสุทธิรวมของรัฐวิสาหกิจก็ยังสูงกว่าตัวเลขขาดทุนสุทธิรวมของรัฐวิสาหกิจ ดังจะเห็นได้จากปี ๒๕๒๔ ว่า มีรัฐวิสาหกิจ ๔๐ ราย ที่ให้กำไรสุทธิรวมเป็นจำนวนเงิน ๑๔,๑๒๔ ล้านบาท และมีรัฐวิสาหกิจ ๑๖ ราย ที่มีการขาดทุนสุทธิรวมเป็นจำนวนเงิน ๓,๐๔๒ ล้านบาท สรุปแล้วตัวเลขกำไรมากกว่าตัวเลขขาดทุนอยู่เป็นจำนวน ๑๑,๐๘๖ ล้านบาทในปี ๒๕๒๔

^๑ นุกูล ประจวบเหมาะ, อ้างแล้ว

ตารางที่ ๕

กำไรและขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ

รายการ	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑. กำไร (ล้านบาท)	๖,๒๓๔	๗,๓๔๐	๘,๕๕๒	๙,๙๐๔	๑๓,๘๘๕	๑๔,๑๒๘
๒. ขาดทุน (ล้านบาท)	๔๘๖	๔๙๓	๗๗๔	๒,๖๒๓	๒,๗๘๑	๓,๐๕๒
๓. กำไรสุทธิรวม (ล้านบาท)	๕,๗๔๘	๖,๘๔๗	๗,๗๗๘	๗,๒๘๑	๑๑,๑๐๔	๑๑,๐๗๖
๔. จำนวนรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร	๔๘	๔๗	๕๑	๔๘	๔๗	๔๐
๕. จำนวนรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน	๑๔	๑๔	๑๒	๑๔	๑๒	๑๖

ที่มา : สำนักงานประมาณ รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม เราต้องยอมรับว่า จำนวนรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนนั้นนับว่ามีมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด และถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจที่มีกำไรสุทธิจะมีมากกว่า รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน ก็ไม่ได้หมายความว่าผลการปฏิบัติงานโดยรวมของภาครัฐวิสาหกิจเป็นที่น่าพอใจ อัตรากำไรสุทธิเมื่อเทียบกับสินทรัพย์รวมของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดโดยเฉลี่ยในระยะหลัง ๆ มีค่าเพียงประมาณร้อยละ ๓ เท่านั้น ซึ่งยังจัดได้ว่าต่ำ (ดูตารางที่ ๖) และถึงแม้จะตัดรัฐวิสาหกิจประเภทการเงินออก อัตราดังกล่าวก็สูงเพียงประมาณร้อยละ ๑๐ ในปี ๒๕๒๔

บรรดารัฐวิสาหกิจที่ประสบกับการขาดทุนสุทธิ ๑๖ รายในระหว่างปี ๒๕๒๒-๒๕๒๔ รายที่ขาดทุนสำคัญ ๆ ดูเหมือนจะประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในภาคขนส่งและคมนาคม เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ขาดทุนรวมกันเป็นจำนวน ๔,๓๖๔ ล้านบาท หรือร้อยละ ๔๗.๘ ของการขาดทุนทั้งหมด เฉพาะองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ซึ่งขาดทุนมากที่สุด) เพียงรายเดียว ขาดทุนเป็นร้อยละ ๔๐.๔ ของการขาดทุนทั้งหมด (ดูตารางที่ ๗) รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนอย่างมากอีกประเภทคือการผลิตและบริการน้ำประปา การขาดทุนของการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค รวมกันแล้วเท่ากับ ๒,๔๒๔ ล้านบาท หรือร้อยละ ๓๘.๗ ของการขาดทุนทั้งหมด เมื่อรวมรัฐวิสาหกิจในด้านการประปา และการขนส่งและคมนาคม เข้าด้วยกันจะได้การขาดทุนสูงถึงร้อยละ ๘๖.๔ ของการขาดทุนทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าตัวเลขการขาดทุนส่วนใหญ่มารวมอยู่ที่รัฐวิสาหกิจเพียงไม่กี่ราย หากรัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ ก็ควรทุ่มเทกำลังไปที่รัฐวิสาหกิจไม่กี่รายเหล่านี้

นอกจากนี้ ข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ รายข้างต้นอีกประการหนึ่ง คือ การขาดทุนเรื้อรังเป็นประจำ ในระยะเวลา ๘ ปี ที่มีข้อมูลแต่ละรายจะขาดทุนระหว่าง ๖-๗ ปี ยกเว้นการประปาส่วนภูมิภาคที่ขาดทุน ๔ ปี แต่ทั้งนี้ก็เป็นเพราะการประปาส่วนภูมิภาคเพิ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๒๒

ตารางที่ ๖

กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจ

ปีงบประมาณ	กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจ (ล้านบาท)	สินทรัพย์ รัฐวิสาหกิจ (ล้านบาท)	กำไรสุทธิต่อสินทรัพย์ ^๑ / รัฐวิสาหกิจ (%)
๒๕๑๓	๒,๔๑๒	๔๒,๘๕๕ ^๑ /	๕.๖
๒๕๑๔	๓,๐๔๑	๖๔,๘๐๐ ^๑ /	๔.๗
๒๕๑๕	๓,๓๘๐	๗๕,๖๘๐ ^๑ /	๔.๕
๒๕๑๖	๔,๐๐๔	๘๑,๗๘๓ ^๑ /	๔.๙
๒๕๑๗	๖,๕๔๘	๑๐๘,๔๒๘	๖.๐
๒๕๑๘	๖,๕๔๘	๑๑๙,๖๐๗	๕.๕
๒๕๑๙	๕,๐๔๔	๑๓๐,๐๗๔	๓.๙
๒๕๒๐	๕,๖๓๒	๑๕๖,๕๐๒	๓.๖
๒๕๒๑	๗,๔๖๔	๑๘๒,๘๑๕	๔.๑
๒๕๒๒	๙,๐๕๘	๒๒๓,๔๒๒	๔.๑
๒๕๒๓	๘,๑๐๖	๒๘๗,๐๑๗	๒.๘
๒๕๒๔	๑๐,๑๓๘	๓๓๔,๕๑๑	๓.๐
๒๕๒๕	๑๓,๐๕๗	๓๙๔,๐๗๓ ^๑ /	๓.๓
๒๕๒๖ ^๑ /	๗,๙๗๐	๒๘๓,๕๒๐	๒.๘
๒๕๒๗	-	-	-

๑/ ประมาณการ

ที่มา : สำนักงบประมาณ รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ

ตารางที่ ๗

การจัดอันดับรัฐวิสาหกิจตามการขาดทุนสุทธิ *

๒๕๑๔-๒๕๒๑ และ ๒๕๒๒-๒๕๒๕

อันดับที่		รัฐวิสาหกิจ	ขาดทุนสุทธิ		จำนวนปี ที่ขาดทุน
๒๕๒๒-๒๕๒๕	๒๕๑๔-๒๕๒๑		๒๕๒๒-๒๕๒๕ (ล้านบาท)	๒๕๑๔-๒๕๒๑	
๑	๑	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ^{๑/}	๓,๑๖๘	๖๗๗	๗
๒	๕	การประปานครหลวง	๒,๐๗๓	๑๓๕	๗
๓	๒	การรถไฟแห่งประเทศไทย	๔๔๔	๓๔๔	๖
๔	๒๑	การประปาส่วนภูมิภาค ^{๒/}	๘๕๑	-	๔
๕	๖	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	๒๑๕	๑๒๒	๗
๖	๗	โรงงานกระสอบกระดาษการคลัง	๙๖	๘๓	๖
๗	๔	การเคหะแห่งชาติ	๓๘	๑๖๘	๖
๘	๘	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๓๗	๗๖	๗
๙	(๕๐)	องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย	๒๘	(๕)	๕
๑๐	(๑๕)	โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม ^{๓/}	๒๓	(๒๒๓)	๑
๑๑	๑๘	องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	๒๒	๔	๓
๑๒	(๒๗)	บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี	๒๒	(๖๐)	๒
๑๓	๙	โรงงานกระดาษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม	๑๘	๕๘	๖
๑๔	(๔๐)	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	๘	(๑๕)	๔
๑๕	(๓๖)	บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย	๘	(๒๒)	๒
๑๖	(๒๕)	องค์การแก้ว	๓	(๗๑)	๓
		ขาดทุนรวม	๗,๕๕๔	๒,๒๒๒	-

* ตัวเลขในวงเล็บหมายถึงกรณีของการมีกำไรสุทธิ

๑/ตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๑๔

๒/ตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๒๒

๓/ปี ๒๕๒๒ เท่านั้น

ที่มา : สำนักงบประมาณ รายงานการคลังประจำปี และ Chesada Loohawenchit, "State Enterprises and Their Impact on the Government Budget", an unpublished report submitted to the World Bank, November 1980.

ผลการศึกษาข้างต้น ไม่แตกต่างจากการศึกษาของผู้เขียนในปี ๒๕๒๓ มากนัก^๑

ข้อแตกต่างกันมากก็คือ กรณีของรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน ซึ่งเอกชนสามารถเข้าดำเนินการแทนได้ โดยไม่มีผลเสียต่อสังคม การศึกษาเดิมในปี ๒๕๑๘-๒๕๒๑ ได้แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีการขาดทุนถึงหนึ่งในสี่ของการขาดทุนทั้งหมด แต่การศึกษาช่วงปี ๒๕๒๒-๒๕๒๕ ครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า มีการขาดทุนเพียง ๑๘.๔ ล้านบาทหรือร้อยละ ๒.๔ ของการขาดทุนทั้งหมด รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ประกอบด้วย โรงงานกระสอบกระถวงการคลัง โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี โรงงานกระดาษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และองค์การแก้ว เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรัฐบาลได้เลิกกิจการรัฐวิสาหกิจบางราย เช่น บริษัทยูเคมิ จำกัด และได้ลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ที่ยังคงไว้ ซึ่งนับว่าเป็นแนวโน้มที่ดีอย่างหนึ่ง

ในกรณีของกำไรนั้น ก็มีมากเฉพาะราย เช่นเดียวกับกรณีของการขาดทุน รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรมากที่สุด ๕ รายระหว่างปี ๒๕๒๒-๒๕๒๕ มีส่วนในกำไรสุทธิรวมของรัฐวิสาหกิจถึงร้อยละ ๖๖.๔ รัฐวิสาหกิจ ๕ รายนี้คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ดูตารางที่ ๔) ถึงแม้ว่าข้อมูลกำไรสุทธิและอันดับกำไรของรัฐวิสาหกิจจะแตกต่างกันบ้างกับการศึกษาของผู้เขียนในปี ๒๕๒๓ แต่ก็ เป็นเพราะแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ลักษณะดังกล่าวเห็นได้ชัดเจนคล้าย ๆ กันทั้ง ๒ กรณี

เมื่อเทียบเป็นอัตรากำไรสุทธิต่อทรัพย์สินรวม รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ประกอบด้วย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (๑๓%) องค์การสารส้ม (๒๒%) องค์การสุรา (๒๑%) องค์การเหมืองแร่ในทะเล (๒๐%) การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (๒๐%) โรงงานยาสูบ (๑๙%) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (๑๙%) โรงพิมพ์กรมตำรวจ (๑๙%) การสื่อสารแห่งประเทศไทย (๑๘%) และองค์การตลาด (๑๖%)

^๑ Chesada Loohawenchit, "State Enterprises and Their Impact on the Government Budget", a report submitted to the World Bank, November 1980

ตารางที่ ๘

การจัดอันดับรัฐวิสาหกิจตามกำไรสุทธิ

๒๕๑๘-๒๕๒๑ และ ๒๕๒๒-๒๕๒๕

อันดับที่		รัฐวิสาหกิจ	กำไรสุทธิ		อัตรากำไรสุทธิ ต่อสินทรัพย์
๒๕๒๒-๒๕๒๕	๒๕๑๘-๒๕๒๑		๒๕๒๒-๒๕๒๕ ๒๕๑๘-๒๕๒๑ (ล้านบาท)	๒๕๒๒-๒๕๒๕ (%)	
๑	๒	ธนาคารแห่งประเทศไทย	๗,๔๗๘	๔,๑๖๔	๒.๗
๒	๓	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๖,๖๖๔	๒,๐๑๑	๓.๔
๓	๑	โรงงานยาสูบ	๕,๘๖๑	๕,๓๘๕	๑๔.๓
๔	๑๔	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	๔,๔๔๘	๑๖๒	๑๓๙.๑
๕	๕	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๔,๑๐๔	๑,๐๗๓	๔.๗
๖	๑๖	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	๑,๔๗๔	๒๑๐	๑๘.๓
๗	๑๓	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ^{๑/}	๑,๖๗๘	๕๑๖	๑.๗
๘	๖	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๑,๔๑๒	๔๒๕	๑.๔
๙	๔	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	๑,๔๐๘	๑,๐๘๔	๑๘.๔
๑๐	-	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ^{๒/}	๑,๒๒๗	-	๑๙.๗
๑๑	๑๒	ธนาคารกรุงไทย	๔๑๔	๕๔๐	๐.๓
๑๒	๘	ธนาคารออมสิน	๘๒๔	๗๕๖	๐.๖
๑๓	๑๐	การทำเรือแห่งประเทศไทย	๗๓๔	๖๓๑	๕.๘
๑๔	๙	องค์การคลังสินค้า	๖๖๗	๗๑๘	๑๒.๓
๑๕	๒๐	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	๔๐๕	๑๕๕	๐.๕
๑๖	๑๗	ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๓๙๘	๑๘๘	๐.๔
๑๗	๔๘	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	๓๔๒	๘	๒.๗
๑๘	๑๘	บริษัทไม้อัดไทย จำกัด	๓๖๕	๑๗๑	๑๒.๔
๑๙	๑๔	องค์การเภสัชกรรม	๓๔๓	๒๗๓	๔.๒
๒๐	๔๓	องค์การเหมืองแร่ในทะเล	๒๙๖	๑๐	๑๙.๘
		อื่น ๆ	๑,๓๘๑	๒,๖๖๕	-
		รวม	๔๓,๕๓๔	๒๑,๗๔๕	-

๑/อันดับขององค์การเชื้อเพลิง สำหรับ ๒๕๑๘-๒๕๒๑

๒/ตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๒๓

ที่มา : สำนักงานประมาณ รายงานการคลังประจำปี และ Chesada Loohawenchit, "State Enterprises and Their Impact on the Government Budget", an unpublished report submitted to the World Bank, November 1980.

ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจหลายรายตามที่กล่าวมา และที่ยังไม่ได้กล่าวถึง จะมี

อัตรากำไรสูง ก็ยังเป็นการยากที่จะสรุปว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีลักษณะ เป็นกิจกรรมผูกขาด เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โรงงานยาสูบ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น อีกทั้งรัฐวิสาหกิจยังได้สิทธิพิเศษและการช่วยเหลือจากรัฐบาลต่าง ๆ นานา

ดังนั้น การที่จะวัดความสำเร็จของรัฐวิสาหกิจ เหล่านี้ จึงไม่สมควรจะ เน้นถึง กำไรสุทธิเป็นสำคัญ แต่รัฐบาลควรพยายามหาตัวแปรหรือดัชนีอย่างอื่นเป็น เครื่องวัดความ สัมฤทธิ์ผลแทน วิธีการหนึ่งคือการศึกษาดูว่า ผู้บริโภคมีความพอใจในสินค้าหรือบริการที่ได้รับ มากน้อยเพียงใด อย่างเช่นกรณีขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งไม่เคยมีปัญหาเรื่อง กำไร แต่เป็นที่ทราบกันดีว่า บริการโทรศัพท์นั้นไร้ประสิทธิภาพอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ การจะดูตัวเลขกำไรและขาดทุนเป็นหลัก ยังมีจุดบกพร่องตรงที่ รัฐวิสาหกิจหลายรายได้รับการจัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ของการให้บริการสาธารณะมากกว่า การแสวงหากำไร การจะวัดความสำเร็จของรัฐวิสาหกิจ เหล่านี้ด้วยกำไรที่ได้รับจึงไม่เหมาะสม เป็นอย่างยิ่ง หากรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ในด้านการให้บริการสาธารณะในราคาถูกแก่ประชาชน ก็ต้องพร้อมที่จะไม่รับรายได้จากรัฐวิสาหกิจ เหล่านี้ และในบางกรณีอาจจะต้องให้เงินอุดหนุน ด้วยซ้ำ ตัวอย่างก็มีกรณีขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ที่รัฐบาล เข้าควบคุมระดับราคา ค่ารถเมล์ไว้แต่ไม่ยอมให้ความช่วยเหลือ รัฐบาลควรเข้าใจว่า เป้าหมายของการแสวงหา รายได้ และการให้บริการสาธารณะในราคาถูก เป็นเป้าหมายซึ่งขัดแย้งกัน ดังนั้นรัฐจึงควร ประกาศให้แน่ชัดว่าต้องการเน้นเป้าหมายข้อใดเป็นหลัก และต้องพร้อมที่จะรับผิดชอบตาม นโยบายที่ประกาศออกมาของตน

๖. เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจและการกำหนดค่าบริการรัฐวิสาหกิจ

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้รายได้จากรัฐวิสาหกิจทุกปี เช่น ในปี ๒๕๒๖ ประมาณการไว้ว่าจะได้รายได้เป็นจำนวน ๖,๒๒๕ ล้านบาท แต่รัฐบาลก็ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ให้แก่รัฐวิสาหกิจทุกปีเช่นเดียวกัน ซึ่งในปี ๒๕๒๖ ได้ให้ไว้จำนวน ๑,๕๖๕ ล้านบาท ดังนั้นรายได้เข้ารัฐสุทธิจึงตกเพียง ๔,๖๖๐ ล้านบาทในปี (ดูตารางที่ ๔)

ในปี ๒๕๒๔ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจถึง ๓,๔๒๔ ล้านบาท หรือร้อยละ ๒.๔ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด (ดูตารางที่ ๑๐) ซึ่งนับว่าสูงมากเป็นพิเศษ แต่หลังจากนั้นมา รายจ่ายของรัฐบาลสำหรับรัฐวิสาหกิจก็ได้ลดลงเรื่อย ๆ จนเหลือเพียง ๓๔๔ ล้านบาทในปีงบประมาณ ๒๕๒๗ เทียบเท่ารายจ่ายภาครัฐบาลเพียงร้อยละ ๐.๒ ซึ่งนับว่าต่ำมากเป็นพิเศษ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ คงเป็นเพราะรัฐบาลต้องประสบกับปัญหาขาดแคลนรายได้ งบประมาณขาดดุลเป็นประจำ และยังขาดดุลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นั่นเอง สถานะการณ์เช่นนี้ จึงผลักดันให้รัฐบาลพยายามแก้ไขฐานะทางการเงินคลัง และเนื่องจากรัฐวิสาหกิจจำนวนมากน้อยที่ขาดทุนเป็นประจำ และถึงแม้จะมีกำไรบ้าง ก็เป็นที่รู้กันว่าหากปรับปรุงประสิทธิภาพได้แล้วจะมีผลให้กำไรเพิ่มขึ้นอีกมาก ดังนั้น รัฐบาลจึงได้พยายามสร้างแรงผลักดันด้านต่าง ๆ ให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงการดำเนินการของตนเอง การลดรายจ่ายของรัฐบาลสำหรับรัฐวิสาหกิจก็เป็นวิธีทางหนึ่งที่รัฐบาลใช้เพื่อประกาศให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ รู้ว่า ควรเรียนรู้วิธีการที่จะพึ่งตนเองมากขึ้น แทนที่จะคอยให้รัฐบาลช่วยเหลือ มาตรการดังกล่าวของรัฐบาลจะทำให้เห็นฐานะกำไรหรือขาดทุนของรัฐวิสาหกิจชัดเจนมากขึ้นในอนาคต

การลดเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ นับว่าเป็นทิศทางที่ถูกต้อง แต่จะประสบผลสำเร็จได้ ก็ต้องมีการดำเนินการมาตรการอื่น ๆ พร้อมกันไปด้วย เช่น การปรับปรุงระบบการทำงานของรัฐบาลวิสาหกิจ การเปลี่ยนวิธีการแต่งตั้งกรรมการของรัฐวิสาหกิจ การแก้ไขปัญหาแรงงาน ฯลฯ แต่อีกมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลควรจะต้องพิจารณาด้วยคือ การตั้งราคาของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมต่อการขยายงานของรัฐวิสาหกิจ

ทุกวันนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่า สินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจที่ผลิตขึ้นนั้น ไม่พอเพียงต่อความต้องการ การให้บริการแก่ประชาชนในหลายโอกาส มีลักษณะของการ

ตารางที่ ๔

รายได้ นำส่งรัฐ รายรับจากรัฐ และเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ (ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	รายได้ นำส่งรัฐ ของรัฐวิสาหกิจ	รายจ่ายของรัฐ สำหรับรัฐวิสาหกิจ	รายได้เข้ารัฐสุทธิ จากรัฐวิสาหกิจ	เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ		
				ในประเทศ	ต่างประเทศ	รวม
๒๕๑๕	๑,๗๐๒	๑๗๘	๑,๕๒๔	๒๕๕	๗๐๐	๙๕๕
๒๕๑๖	๑,๘๘๕	๑๗๘	๑,๗๐๗	๒๖๒	๑,๐๐๒	๑,๒๖๔
๒๕๑๗	๑,๘๑๓	๒๕๔	๑,๕๕๙	๑๕๐	๑,๒๖๓	๑,๔๑๓
๒๕๑๘	๑,๘๑๓	๘๙๓	๙๒๐	๙๐	๑,๗๓๗	๑,๘๒๗
๒๕๑๙	๓,๖๙๐	๔๔๖	๓,๒๔๔	๑,๓๒๖	๑,๘๓๕	๓,๑๖๑
๒๕๒๐	๓,๕๐๒	๑,๐๒๐	๒,๔๘๒	๑,๑๖๗	๑,๘๗๐	๓,๐๓๗
๒๕๒๑	๓,๘๙๒	๑,๐๙๓	๒,๗๙๙	๑,๑๓๐	๔,๙๑๕	๖,๐๔๕
๒๕๒๒	๔,๖๔๕	๑,๔๒๒	๓,๒๒๓	๓๖๑	๕,๕๐๘	๕,๘๖๙
๒๕๒๓	๖,๐๕๒	๒,๔๗๐	๓,๕๘๒	๖๖๖	๘,๔๔๖	๙,๑๑๒
๒๕๒๔	๖,๒๕๕	๓,๔๒๕	๒,๘๓๐	๑๘๓	๑๐,๓๙๓	๑๐,๕๗๖
๒๕๒๕	๔,๘๘๗	๒,๙๗๒	๓,๓๑๗	๑,๔๘๐	๙,๑๐๒	๑๐,๕๘๒
๒๕๒๖	๖,๒๒๕	๑,๕๖๕	๔,๖๖๐	-	-	-

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ และ Chesada Loohawenchit, "State Enterprises and Their Impact on the Government Budget", an unpublished report submitted to the World Bank, November 1980.

ตารางที่ ๑๐

รายจ่ายของรัฐสำหรับรัฐวิสาหกิจ

ปีงบประมาณ	รายจ่ายงบประมาณ ของรัฐสำหรับรัฐ- วิสาหกิจ (ล้านบาท)	งบประมาณรายจ่ายรวม ของรัฐ (ล้านบาท)	สัดส่วนรายจ่ายของรัฐ สำหรับรัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ)
๒๕๑๖	๑๗๘	๓๑,๖๐๐	๐.๖
๒๕๑๗	๒๕๔	๓๙,๐๓๐	๐.๗
๒๕๑๘	๘๙๓	๕๐,๕๐๐	๑.๘
๒๕๑๙	๔๔๖	๖๒,๖๕๐	๐.๗
๒๕๒๐	๑,๐๒๐	๖๘,๗๙๐	๑.๕
๒๕๒๑	๑,๐๙๓	๘๑,๐๐๐	๑.๓
๒๕๒๒	๑,๔๒๒	๙๒,๐๐๐	๑.๕
๒๕๒๓	๒,๔๗๐	๑๑๔,๕๕๗	๒.๒
๒๕๒๔	๓,๔๒๔	๑๔๐,๐๐๐	๒.๔
๒๕๒๕	๒,๙๗๒	๑๖๑,๐๐๐	๑.๘
๒๕๒๖	๑,๕๖๕	๑๗๗,๐๐๐	๐.๙
๒๕๒๗	๓๘๘	๑๙๒,๐๐๐	๐.๒

ที่มา : สำนักงบประมาณ รายงานคลังประจำปีงบประมาณ

กระจายอย่างไม่ทั่วถึง เช่น กรณีน้ำประปา และกรณีโทรศัพท์ เป็นต้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ขาดการวางแผนและดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แต่อีกส่วนหนึ่งเราต้องยอมรับว่าเป็นเพราะปัญหาทางการเงิน ในหลายกรณีรัฐบาลมีส่วนทำให้ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจเลวร้ายกว่าความเป็นจริง โดยการควบคุมราคาทั้ง ๆ ที่ต้นทุนต่าง ๆ ในเศรษฐกิจได้สูงขึ้น โดยเฉพาะต้นทุนแรงงานที่รัฐบาลก็มีส่วนสำคัญในการกำหนด

การตั้งราคาสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจในหลายกรณี ทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ไม่สามารถพึ่งเงินกำไรเพื่อนำไปลงทุนขยายกิจการต่อ และเนื่องจากขอบเขตของการกู้เงินมีจำกัด อีกทั้งไม่มีใครยอมให้รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนกู้หากรัฐบาลไม่ค้ำประกัน จึงอาจมีส่วนทำให้มีเงินไม่เพียงพอต่อการขยายงาน และถึงแม้ว่าจะมีเงินกู้เพียงพอให้แก่การขยายงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ปัญหาความเป็นธรรมในสังคมจะเกิดตามมา ทั้งนี้เพราะผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการของรัฐวิสาหกิจมากที่สุดในปัจจุบัน คือ กลุ่มประชากรที่มีฐานะค่อนข้างดี ซึ่งอาศัยอยู่ตามใจกลางเมืองสำคัญ ๆ ต่าง ๆ การขายบริการของรัฐวิสาหกิจในราคาต่ำให้แก่ประชากรกลุ่มนี้ ในขณะที่ต้องมีการหาเงินมาเพื่อจุนเจือการขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ นับว่าเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ กรณีของน้ำประปา ประชากรในเขตที่น้ำประปายังไปไม่ถึง จะต้องซื้อน้ำในราคาที่สูงกว่าราคาน้ำประปามาก ในขณะที่ผู้ใช้น้ำประปาเสียค่าน้ำต่ำกว่า อีกทั้งยังมีรัฐบาลคอยให้เงินอุดหนุนเพื่อให้ตนได้ใช้น้ำในราคาถูก ในกรณีนี้ หากสามารถเก็บค่าน้ำสูงขึ้น จะเป็นทางหนึ่งในการระดมทุนเพื่อเร่งรัดการขยายบริการน้ำประปาให้ทั่วถึงได้เร็วขึ้น อันจะยังผลให้ลดความจำเป็นในการขุดเจาะน้ำบาดาล ซึ่งจะช่วยเหลือการหลุดตัวของพื้นดินในกรุงเทพฯ ลงได้ และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในอนาคตได้บางส่วน

ทั้งหมดที่กล่าวมานั้น ไม่ได้หมายความว่า การตั้งราคาให้สูงขึ้นจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทั้งหมดแน่นอนที่สุดจะต้องมีมาตรการอื่น ๆ อีก โดยเฉพาะการปรับปรุงการบริหารและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น แต่ตราบดีที่มาตรการเหล่านี้ยังไม่สัมฤทธิ์ผล การขาดทุนของรัฐวิสาหกิจก็ย่อมต้องมีผู้แบกรับ ซึ่งเสี่ยงไม่พ้นผู้เสียภาษีอากรในรูปเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การกดยกเลิกของสินค้าหรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ ไม่ได้หมายความว่า

ราคาสินค้าหรือบริการในสังคมนั้นจะเป็นจริงไปตามที่ตั้งไว้ ทั้งนี้เท่ากับเป็นเพียงการกระจายราคาออกไปโดยแทนที่ผู้ใช้จะเป็นผู้จ่ายเต็มราคาทั้งหมด ผู้อื่นกลับต้องเข้ามาช่วยจ่ายให้บางส่วน ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์แล้วย่อมเป็นที่รู้กันว่า ไม่มีของฟรีในโลกนี้

๗. การกู้เงินและหนี้สินของรัฐวิสาหกิจ

ตามที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นของบทความการลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นนับวันแต่จะมีบทบาทเพิ่มขึ้นในเศรษฐกิจ จำนวนเงินที่ต้องใช้ในการลงทุนแต่ละปีมีพอ ๆ กับการลงทุนของภาครัฐบาล เนื่องจากการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในหลายกรณีต้องใช้จำนวนเงินมาก อีกทั้งรายได้จากการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจก็น้อยและไม่เพียงพอต่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจจึงต้องมีการกู้เงินเพื่อนำมาลงทุน

การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ใน ๒-๓ ปีที่ผ่านมา มีจำนวนเกินกว่าปีละ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท (ดูตารางที่ ๔) และข้อน่าสังเกตก็คือ เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นการกู้จากต่างประเทศ ในระยะหลัง มักมีการกู้เงินจากต่างประเทศเกินกว่าร้อยละ ๔๐ ของเงินกู้ทั้งหมด ซึ่งไม่เพียงแต่มีผลต่อการชำระหนี้ของประเทศ แต่ยังมีผลต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจด้วย หากเงินจำนวนนี้ถูกมาเพื่อซื้อสินค้าและบริการภายในประเทศ จะมีผลต่ออุปสงค์มวลรวมในเศรษฐกิจ ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้นได้ และถ้าหากธนาคารกลางดำเนินนโยบายควบคุมปริมาณเงินโดยการ sterilize ผลจากภายนอก (sterilize) ก็จะส่งผลกระทบทำให้การลงทุนในภาคเอกชนลดลง

อย่างไรก็ตาม เป็นที่เข้าใจว่า เงินกู้จากต่างประเทศส่วนใหญ่ใช้ไปในการซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศ โดยเฉพาะ เมื่อรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีส่วนการใช้ทุนต่อแรงงานค่อนข้างสูง และลักษณะทุนที่ใช้ก็มักประกอบด้วยเครื่องจักรและอุปกรณ์ประเภทที่บ้านเรา ยังผลิตกันไม่ได้ ถึงแม้ประเทศจะซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศด้วยเงินที่กู้มา แต่ก็ต้องชำระคืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยในอนาคต ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อการชำระหนี้เงินของประเทศในภายหน้า

ตารางที่ ๑๑ แสดงให้เห็นถึงหนี้สาธารณะรวมและส่วนที่เป็นการค้ำประกัน

เงินกู้โดยรัฐบาลทั้งในประเทศและต่างประเทศ หนี้สินในส่วนของเงินกู้ที่ค้ำประกันนั้นส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นหนี้สินที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจ หนี้สินส่วนนี้มีไม่มากนักในจำนวนหนี้สาธารณะภายในประเทศ กล่าวคือไม่เคยเกินกว่าร้อยละ ๔ ในช่วงที่ศึกษา แต่ในกรณีหนี้สาธารณะต่างประเทศส่วนที่ค้ำประกันเงินกู้กลับมีสัดส่วนที่สูงหรือเป็นร้อยละ ๖๓.๓ ของหนี้สาธารณะต่างประเทศทั้งหมด เมื่อสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๒๖ ผลที่ได้นี้ก็เป็นการยืนยันอีกว่า เงินกู้ของรัฐบาลกิจส่วนใหญ่ได้มาจากต่างประเทศ และที่เป็นเช่นนี้ก็คงเป็นเพราะเราต้องใช้เทคโนโลยี เครื่องจักร และเครื่องอุปกรณ์ต่าง ๆ ของต่างประเทศ เมื่อปลายเดือนมีนาคม ๒๕๒๖ หนี้สินต่างประเทศของรัฐบาลกิจมีเป็นจำนวน ๓,๖๗๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ ๔๔,๕๐๐ ล้านบาท ส่วนหนี้สินในประเทศของรัฐบาลกิจมีประมาณ ๑๒,๘๕๐ ล้านบาท

เมื่อพิจารณาถึงการกู้เงินเป็นรายรัฐวิสาหกิจที่ไม่รวมสถาบันการเงิน

(ดูตารางที่ ๑๒) เราจะพบว่าประเภทรัฐวิสาหกิจที่มีการกู้เงินมากที่สุดในช่วงปี ๒๕๑๔-๒๕๒๕ คือ พวกที่เกี่ยวกับการไฟฟ้า ซึ่งประกอบด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง เมื่อรวมกันแล้วรัฐวิสาหกิจ ๓ รายนี้ มีการกู้เงินรวมกันทั้งสิ้น ๒๒,๖๔๖ ล้านบาท จากเงินกู้ทั้งหมด ๓๐,๓๖๔ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๗๔.๖ ของเงินกู้ทั้งหมด ในช่วงปี ๒๕๒๓-๒๕๒๕ การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้กู้เงินเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากช่วงปี ๒๕๑๔-๒๕๒๒ มาก กล่าวคือ ก่อนหน้านั้นมีการกู้เพียงร้อยละ ๕๕.๖ ของเงินกู้ทั้งหมด เฉพาะการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเพียงรายเดียวก็ถึง ๑๔,๘๗๗ ล้านบาท หรือร้อยละ ๖๒.๐ ในช่วงปี ๒๕๒๓-๒๕๒๕

รัฐวิสาหกิจประเภทที่กู้เงินรองลงมาได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการ

ขนส่งสื่อสารและคมนาคม ซึ่งประกอบด้วย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้กู้เงินรวมกันทั้งสิ้นเป็นจำนวน ๕,๙๐๖ ล้านบาท หรือร้อยละ ๑๘.๕ ของเงินกู้ทั้งหมดในช่วงปี ๒๕๒๓-๒๕๒๕ เมื่อรวมการกู้ของกลุ่มนี้กับกลุ่มการไฟฟ้าก็จะได้สัดส่วนของเงินกู้

ตารางที่ ๑๑

การค้าประกันเงินกู้รัฐวิสาหกิจของรัฐ

สิ้นเดือน มีนาคม ของปี	หนี้สาธารณะในประเทศ			หนี้สาธารณะต่างประเทศ		
	รวม (ล้านบาท)	ส่วนคำประกันเงินกู้		รวม (ล้านบาท สหรัฐ)	ส่วนคำประกันเงินกู้	
		(ล้านบาท)	(ร้อยละ)		(ล้านบาท สหรัฐ)	(ร้อยละ)
๒๕๑๙	๔๖,๗๘๘	๒,๘๕๓	๖.๑	๖๑๓	๓๔๘	๕๖.๘
๒๕๒๐	๖๑,๓๑๔	๔,๑๒๙	๖.๗	๘๔๔	๔๖๙	๕๕.๖
๒๕๒๑	๗๓,๕๓๒	๕,๗๖๙	๗.๘	๑,๑๖๔	๖๗๐	๕๗.๖
๒๕๒๒	๘๖,๗๗๘	๗,๕๘๘	๘.๗	๑,๗๙๙	๑,๐๑๐	๕๖.๑
๒๕๒๓	๑๐๑,๗๒๐	๘,๕๐๘	๘.๔	๒,๖๓๔	๑,๓๙๒	๕๒.๘
๒๕๒๔	๑๒๔,๗๘๒	๑๑,๒๕๖	๙.๐	๓,๓๐๙	๑,๙๙๓	๖๐.๒
๒๕๒๕	๑๔๙,๕๔๘	๑๒,๕๒๖	๘.๔	๔,๙๖๒	๓,๑๘๗	๖๔.๒
๒๕๒๖	๑๘๑,๑๑๕	๑๒,๕๘๐	๖.๙	๕,๘๐๘	๓,๖๗๗	๖๓.๓

ที่มา : สำนักงานประมาณ รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ

ทั้งสิ้นร้อยละ ๘๑.๕ ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าลักษณะของการกู้เงินรัฐวิสาหกิจมีการกระจุกตัวค่อนข้างมากในไม่กี่ราย

๘. การใช้แรงงานและทุนของรัฐวิสาหกิจ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐวิสาหกิจมีการกู้เงินจากต่างประเทศมาก เพราะต้องลงทุนมากนั้น และต้องใช้สัดส่วนทุนต่อแรงงานในการผลิตสูง สำหรับการใช้ทุนและแรงงานในการผลิตของรัฐวิสาหกิจนั้น เราดูได้จากตารางที่ ๑๓ ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบมูลค่าของสินทรัพย์ถาวรต่อพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ๑ คน โดยเฉลี่ยแล้วในปี ๒๕๒๕ รัฐวิสาหกิจที่ไม่รวมสถาบันการเงินมีสัดส่วนสินทรัพย์ถาวรต่อพนักงาน ๑ คน เป็นจำนวนประมาณ ๖๒๐,๐๐๐ บาท ซึ่งนับว่าค่อนข้างสูง โดยเฉพาะถ้าเราเปรียบเทียบกับมูลค่า ๑๑๒,๕๐๐ บาทต่อคนของภาคอุตสาหกรรมในปี ๒๕๒๑ ซึ่งได้จากการศึกษาของนายสมศักดิ์ แทมบุญเลิศชัย^๑ ถึงแม้ว่าเราจะปรับมูลค่านี้ด้วยอัตราเงินเฟ้อในช่วง ๒๕๒๑-๒๕๒๕ ก็เป็นที่เชื่อได้ว่าตัวเลขนี้ยังต่ำกว่าสัดส่วนการใช้ทุนหรือสินทรัพย์ถาวรของรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่พบว่ามีการใช้ทรัพย์สินถาวรต่อพนักงานสูง หรือเกินกว่าค่าเฉลี่ย ๖๒๐,๐๐๐ บาท มีอยู่เพียง ๑๑ ราย (ดูตารางที่ ๑๓) ในจำนวนนี้มีอยู่ ๔ รายที่มีมูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อคนเกินกว่า ๒ ล้านบาท คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (๖.๓๗ ล้านบาท) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (๓.๗ ล้านบาท) การเคหะแห่งชาติ (๓.๖๒ ล้านบาท) และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (๒.๔๑ ล้านบาท) ลักษณะที่คล้ายกันของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้คือมีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ จึงไม่น่าสงสัยว่ามีมูลค่าทรัพย์สินถาวรต่ออัตรากำลังค่อนข้างสูงเป็นพิเศษสำหรับรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่รองลงมา และมี

^๑ Somsak Tambunlertchai, "Employment Effects of Small-and Medium-Scale Industries in Thailand", Faculty of Economics Research Report Number 9, Thammasat University, November 1978.

ตารางที่ ๑๒

การจัดอันดับรัฐวิสาหกิจตามจำนวนเงินกู้*

๒๕๑๘-๒๕๒๒ และ ๒๕๒๓-๒๕๒๕

อันดับที่		รัฐวิสาหกิจ	เงินกู้ทั้งหมด ^{๑/}	
๒๕๒๓-๒๕๒๕	๒๕๑๘-๒๕๒๒		๒๕๒๓-๒๕๒๕	๒๕๑๘-๒๕๒๒
(ล้านบาท)				
๑	๑	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๑๘,๘๓๗	๘,๐๙๖
๒	๔	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๓,๐๓๒	๒,๒๐๓
๓	-	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	๑,๔๒๙	-
๔	๕	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๑,๓๙๕	๑,๗๖๒
๕	๒	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๑,๓๑๕	๒,๙๓๒
๖	๓	การเคหะแห่งชาติ	๙๙๖	๒,๔๐๒
๗	-	บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	๙๐๓	-
๘	๖	การไฟฟ้านครหลวง	๗๗๗	๔๙๒
๙	๗	การรถไฟแห่งประเทศไทย	๕๒๑	๘๔๘
๑๐	-	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย	๒๗๓	-
๑๑	๑๐	องค์การเหมืองแร่ในทะเล	๒๔๐	๑๒๓
๑๒	๑๑	องค์การอุตสาหกรรมเหมืองแร่	๑๘๒	๑๑๖
๑๓	-	บริษัทไม้อัดไทย จำกัด	๑๒๓	-
๑๔	๑๗	องค์การส่งเสริมโคนมแห่งประเทศไทย	๑๐๐	๑๕
๑๕	๑๖	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	๘๒	๑๗
๑๖	๑๔	บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย	๗๐	๒๙
๑๗	๑๓	องค์การสวนยาง	๖๓	๕๙
๑๘	๑๙	บริษัทสหโรงแรมและการท่องเที่ยว จำกัด	๒๔	๘
๑๙	๘	องค์การสะพานปลา	๒	๔๑๓
		อื่น ๆ	-	๓๐๓
		รวม	๓๐,๓๖๔	๒๐,๓๑๘

* ไม่รวมสถาบันการเงิน

^{๑/} รวมเงินกู้ในประเทศและต่างประเทศ

ที่มา : สำนักงบประมาณ รายงานการคลังประจำปี และ Chesada Loohawenchit, "State Enterprises and Their Impact on the Government Budget", an unpublished report submitted to the World Bank, November 1980.

ตารางที่ ๑๓

การจัดอันดับรัฐวิสาหกิจตามทรัพย์สินถาวร ต่ออัตราค่าจ้าง* ๒๕๒๕

อันดับที่ ๒๕๒๕	รัฐวิสาหกิจ	ทรัพย์สินถาวร ต่ออัตราค่าจ้าง (ล้านบาทต่อคน)
๑	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๖.๓๗
๒	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	๓.๗๐
๓	การเคหะแห่งชาติ	๓.๖๒
๔	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	๒.๔๑
๕	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๑.๙๘
๖	การประปานครหลวง	๑.๗๑
๗	บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	๑.๓๒
๘	องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	๑.๑๐
๙	องค์การเหมืองแร่ในทะเล	๐.๘๙
๑๐	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย	๐.๖๗
๑๑	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๐.๖๖
๑๒	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๐.๖๒
๑๓	การไฟฟ้านครหลวง	๐.๕๙
๑๔	องค์การสะพานปลา	๐.๕๙
๑๕	องค์การตลาด	๐.๕๕
๑๖	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	๐.๔๐
๑๗	บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	๐.๔๐
๑๘	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	๐.๓๗
๑๙	การทำเรือแห่งประเทศไทย	๐.๓๔
๒๐	องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป	๐.๓๓
	เฉลี่ยภาครัฐวิสาหกิจ	๐.๖๒

* ไม่รวมสถาบันการเงิน

ที่มา : สำนักงานประมาณ รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ

ทรัพย์สินถาวรต่อคนเกินกว่า ๑ ล้านบาท แต่ไม่ถึง ๒ ล้านบาท ประกอบด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (๑.๔๔ ล้านบาท) การประปานครหลวง (๑.๗๑ ล้านบาท) บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด (๑.๓๒ ล้านบาท) และองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (๑.๑ ล้านบาท)

การที่รัฐวิสาหกิจมีการใช้เทคโนโลยี ที่เน้นหนักทางด้านการใช้ทุนสูงดังที่กล่าวมา ส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะกิจกรรมสาธารณูปโภคใหญ่ ๆ มักมีลักษณะเช่นนี้ อย่างไรก็ตาม คำถามที่น่าสนใจข้อหนึ่งก็คือว่า ภายใต้เทคโนโลยีที่มีอยู่ในโลก รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เหล่านี้ ได้เจาะจงเลือกเทคโนโลยี ซึ่งเน้นการใช้ทุนหรือไม่? สาเหตุที่ผู้เขียนได้ตั้งคำถามนี้ขึ้นก็คือว่า ต้นทุนแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมักสูงกว่าต้นทุนแรงงานโดยทั่วไปในเศรษฐกิจ พนักงานรัฐวิสาหกิจไม่เพียงแต่มีเงินเดือนและสวัสดิการที่ดีกว่าแรงงานโดยทั่วไป แต่มักมีชื่อว่า ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ไม่แตกต่างจากหน่วยราชการ อีกทั้งอำนาจการต่อรองของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจก็มีมาก และมีการเรียกร้องต่าง ๆ นานาอยู่เป็นประจำ ทั้งหมดนี้อาจทำให้ผู้บริหารเห็นว่าต้นทุนทางด้านแรงงานสูง หากจะประหยัดต้นทุนก็ต้องใช้เทคโนโลยีที่เน้นแรงงานให้น้อยลง

อำนาจการต่อรองของสหภาพแรงงานไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่ยังขยายไปสู่วงการเมืองด้วย ลักษณะนี้เป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วง เพราะหากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจอาศัยอำนาจทางการเมืองเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือจะมีการกระจายรายได้จากส่วนอื่นของสังคมไปสู่แรงงานในรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ความพยายามยกระดับฐานะของแรงงานโดยผ่านวิธีการกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานขึ้นต่ำยังเป็น การฝืนแรงธรรมชาติ ซึ่งจะทำให้การลงทุนหลายประเภทไม่คุ้มค่า และนำไปสู่ปัญหาการไม่มีงานทำที่มากขึ้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้เขียนขอทิ้งไว้เพียงเท่านี้ เพราะเชื่อว่าบทความอีกชุดในการสัมมนาครั้งนี้ คงจะได้กล่าวถึงแล้ว

สิ่งที่ขอกล่าวไว้ในที่นี้ คือ สาเหตุที่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจการต่อรองมากเป็นเพราะมีสมาชิกมาก และเหตุที่สมาชิกมาก ก็เพราะรัฐวิสาหกิจหลายรายมีขนาดใหญ่ มีอัตรากำลังที่สูง ข้อมูลในตารางที่ ๑๔ แสดงให้เห็นว่ามีรัฐวิสาหกิจอยู่ ๗ ราย ที่มีอัตรากำ

ตารางที่ ๑๔

การจัดอันดับรัฐวิสาหกิจตามอัตรากำลัง

๒๕๒๐ และ ๒๕๒๕

อันดับที่		รัฐวิสาหกิจ	อัตรากำลัง		อัตราการเพิ่ม (% ต่อปี) ๒๕๒๒-๒๕๒๕
๒๕	๒๕๒๒		๒๕๒๕	๒๕๒๒	
๑	๑	การรถไฟแห่งประเทศไทย	๓๐,๕๔๑	๒๙,๓๗๘	๓.๙
๒	๓	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๒๖,๗๖๙	๑๗,๓๐๑	๕๕.๗
๓	๒	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ	๒๔,๒๐๗	๑๘,๔๕๗	๓๑.๒
๔	๕	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๑๘,๑๘๘	๑๓,๒๗๔	๓๗.๐
๕	๔	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	๑๗,๗๓๐	๑๖,๐๙๕	๑๐.๒
๖	๖	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๑๒,๑๒๓	๑๐,๕๓๘	๑๕.๐
๗	๘	การไฟฟ้านครหลวง	๑๐,๑๙๖	๙,๓๑๘	๙.๔
๘	๗	โรงงานยาสูบ	๙,๒๑๕	๑๐,๒๔๒	-๑๐.๐
๙	๙	ธนาคารกรุงไทย จำกัด	๘,๙๖๖	๗,๑๐๒	๒๕.๕
๑๐	๑๓	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	๖,๗๘๖	๕,๙๑๕	๓๘.๑
๑๑	๑๐	การทำเรือแห่งประเทศไทย	๖,๓๖๒	๖,๙๙๑	-๙.๙
๑๒	๑๑	การประปานครหลวง	๖,๑๕๕	๕,๖๙๔	๘.๑
๑๓	๑๔	ธนาคารออมสิน	๕,๓๔๐	๕,๕๖๓	๑๗.๐
๑๔	๑๒	การประปาส่วนภูมิภาค	๕,๒๐๔	๕,๒๗๑	-๑.๓
๑๕	๑๕	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	๔,๒๖๗	๔,๑๕๙	๒.๖
๑๖	๑๗	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	๓,๙๘๔	๓,๔๑๔	๑๖.๗
๑๗	๑๘	ธนาคารแห่งประเทศไทย	๓,๘๘๐	๓,๑๐๗	๗.๗
๑๘	๒๔	บริษัทไม้อัดไทย จำกัด	๒,๘๕๗	๒,๑๗๗	๓๑.๒
๑๙	๒๗	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	๒,๘๑๙	๑,๘๘๔	๔๙.๖
๒๐	๒๓	องค์การสวนยาง	๒,๗๘๓	๒,๒๑๐	๒๕.๙
		อื่น ๆ	๓๗,๘๕๗	๓๔,๕๔๒	๓.๑
		รวม	๒๔๖,๑๗๙	๒๑๐,๖๓๒	๑๖.๙

ที่มา : สำนักงานประมาณ รายงานการคลังประจำปี และ Chesada Loohawenchit,
 "State Enterprises and Their Impact on the Government Budget",
 an unpublished report submitted to the World Bank, November 1980.

มากกว่า ๑๐,๐๐๐ คน ในปี ๒๕๒๕ คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย (๓๐,๕๔๑ คน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (๒๖,๗๖๔ คน) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (๒๔,๒๐๗ คน) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (๑๘,๑๘๘ คน) การสื่อสารแห่งประเทศไทย (๑๗,๗๓๐ คน) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (๑๒,๑๒๓ คน) และการไฟฟ้านครหลวง (๑๐,๑๙๖ คน) ซึ่งรวมกันแล้วมีอัตรากำลังทั้งหมดเป็นจำนวนถึง ๑๓๔,๗๕๔ คน หรือร้อยละ ๕๖.๘ ของอัตรากำลังในภาครัฐวิสาหกิจทั้งหมด

รัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญรองลงมา โดยมีอัตรากำลังระหว่าง ๕,๐๐๐-๑๐,๐๐๐ คน ประกอบด้วยโรงงานยาสูบ (๔,๒๑๕ คน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (๔,๔๑๖ คน) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (๖,๗๘๖ คน) การท่าเรือแห่งประเทศไทย (๖,๓๖๒ คน) การประปานครหลวง (๖,๑๕๕ คน) ธนาคารออมสิน (๕,๓๔๐ คน) และการประปาส่วนภูมิภาค (๕,๒๐๔ คน) ซึ่งรวมกันแล้วมีอัตรากำลังทั้งสิ้น ๒๔,๕๔๘ คน หรือร้อยละ ๑๒.๐ ของอัตรากำลังรัฐวิสาหกิจทั้งหมด

ข้อที่น่าสังเกตจากข้อมูลข้างต้นก็คือ สภาพแรงงานในประเทศไทยที่มีอำนาจการต่อรองสูง และมักปรากฏข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์เป็นประจำก็คือ สภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจหลายรายต่าได้กล่าวมา ไม่เพียงแต่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะมีอำนาจการต่อรองสูง เพราะมีสมาชิกหรือกำลังมาก แต่เพราะรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกิจการผูกขาด และผลิตสินค้าและบริการที่มีความจำเป็นต่อสังคมส่วนรวม รัฐบาลจึงต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ

ในการแก้ไขปัญหาแรงงานของรัฐวิสาหกิจในอนาคต รัฐบาลต้องลดปัจจัยทางการเมืองให้น้อยลง และนำเอาหลักวิชามาใช้ การเรียกร้องใด ๆ ของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะในเรื่องผลประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือนและสวัสดิการต่าง ๆ ไม่ควรมีการให้อย่างไม่มีหลักเกณฑ์ในขณะเดียวกัน ก็ไม่ควรใช้กำไรและขาดทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหลักเกณฑ์เช่นกัน ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจอาจไม่ใช่การแสวงหากำไร นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจยังถูกรัฐบาลควบคุมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในการตั้งราคา โดยที่ส่วนใหญ่เป็นกิจการผูกขาด จึงยอมหากำไรได้ไม่ยากหากตั้งราคาได้ตามอำเภอใจ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า การประกอบการจะมีประสิทธิภาพ ดังนั้น สิ่งที่รัฐบาลน่าจะพิจารณาเป็นหลักเกณฑ์ในการปรับอัตราค่าแรงและสวัสดิการ

ของรัฐวิสาหกิจ จึงควรเป็นตัวแปรหรือดัชนีประเภทอื่น ๆ การใช้ดัชนีประสิทธิภาพการผลิตต่าง ๆ ของแรงงาน (productivity index) ดังที่ใช้กันในภาคเอกชน น่าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้องมากกว่า

๔. ปัญหาการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

เมื่อได้กล่าวถึงปัญหาแรงงานในรัฐวิสาหกิจมาบ้างแล้ว ก็เป็นการสมควรที่จะกล่าวถึงปัญหาการบริหารงานด้วย เพื่อจะได้ภาพที่สมบูรณ์ ในหลายกรณีปัญหาประสิทธิภาพต่ำของแรงงานมาจากระบบการบริหารงานที่ล้าสมัย และการขาดผู้นำ กรรมการของรัฐวิสาหกิจไม่น้อยไม่มีความรู้ทางด้านการบริหารงานแบบธุรกิจขนาดใหญ่ อีกทั้งยังขาดความรู้ทางเทคนิคด้านต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นต่อการเข้าใจการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้ดีพอ ปัญหาเหล่านี้อาจจะไม่สำคัญมากนัก หากกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจรู้จักเลือกใช้คนที่มีความสามารถเข้ามาทำงาน แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่ามีการใช้ระบบอุปถัมภ์กันมากในรัฐวิสาหกิจ และมีการเมืองเข้าแทรกอยู่ตลอดเวลา

นอกจากนี้ ในการแต่งตั้งบุคคลให้เข้าดำรงตำแหน่งกรรมการอำนวยการของรัฐวิสาหกิจนั้น กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ก็มักนิยมเลือกจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เสียส่วนมาก ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนมีตำแหน่งสำคัญในราชการอยู่แล้วไม่น้อย (ดูตารางที่ ๑๕) ดังนั้น จึงมักไม่มีเวลาพอที่จะให้แก่อการแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง เมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็มักแก้ไขด้วยวิธีที่ง่ายและสะดวก โดยผ่านกลไกอำนาจของรัฐ เช่นการให้อำนาจผูกขาดตลาดแก่รัฐวิสาหกิจ การให้เงินอุดหนุนทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นการปกปิดปัญหาที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำให้ปัญหาเหล่านี้ยากต่อการแก้ไขมากขึ้นทุกที และยังขัดต่อเจตนารมณ์ของการแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ให้เป็นกรรมการเพื่อเป็นการควบคุมรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้ง่ายขึ้น แต่แทนที่จะควบคุมกลับกลายเป็นว่า ให้ความคุ้มครองแทน

ตารางที่ ๑๔

ภูมิหลังของเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจ

อาชีพ	จำนวนคน	สัดส่วนร้อยละ
นักการเมือง	๖๓	๑๒.๐
ทหาร	๑๔๗	๒๙.๔
ข้าราชการพลเรือน	๒๗๐	๕๓.๐
นักวิชาการ	๔	๐.๘
วิศวกร	๕	๑.๐
นักธุรกิจ	๘	๑.๖
อื่น ๆ	๕	๑.๐
รวม	๕๑๐	๑๐๐.๐

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองรัฐวิสาหกิจ

สรุปข้อมูลเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ กรุงเทพฯ กันยายน ๒๕๑๖

ในกรณีที่มีการควบคุม ก็อาจเป็นการไม่เหมาะสม เช่น การนำเอาระบบราชการมาใช้ในรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน อีกทั้งการใช้ระบบราชการทำให้คนที่มีฝีมือไม่น้อยไม่ต้องการเข้าทำงานในรัฐวิสาหกิจ หากระบบการทำงานของรัฐบาลแตกต่างจากระบบราชการ ก็ย่อมทำให้เกิดความสงสัยว่า ทำไมพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงได้รายได้และสวัสดิการมากกว่าข้าราชการ และเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะยุบรวมรัฐวิสาหกิจเข้าเป็นหน่วยราชการแทน

ปัญหาที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งของการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ คือ การขาดนโยบายและแผนงานที่แน่ชัด ระบบที่คล้ายกับราชการทำให้ผู้บริหารทำงานไปแต่ละวันโดยไม่คิดถึงอนาคต นอกจากนี้ยังขาดความสนใจในการปรับปรุงการดำเนินงาน ไม่มีการพยายามนำเอาหลักวิชาการความรู้เข้ามาใช้ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้บริหารและพนักงานจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก

๖. สรุป และข้อเสนอแนะ

โดยสรุปแล้ว เราจะเห็นได้ว่า ภาครัฐวิสาหกิจนั้นมีบทบาทมากในเศรษฐกิจของประเทศ และนับวันดูเหมือนจะมีบทบาทมากขึ้นทุกที บทบาทที่สำคัญเช่นนี้ตามมาด้วยปัญหาที่สำคัญต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม หากรัฐไม่คอยสอดส่องดูแลและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหล่านี้ให้จูล่งไปด้วยดี ก็จะมีผลเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก

ข้อสรุปที่การศึกษาชิ้นนี้ชี้ให้เห็นก็คือว่า ปัญหาด้านใดด้านหนึ่งของรัฐวิสาหกิจมักไปรวมกันอยู่ที่รัฐวิสาหกิจสำคัญ ๆ ไม่กี่ราย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดทุน ปัญหาหนี้สิน ปัญหาแรงงานและอื่น ๆ แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้หลายรายมีความสำคัญต่อทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการทหาร จึงเป็นที่เชื่อแน่ว่ารัฐบาลคงไม่ปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน อย่างไรก็ตาม แม้มีรัฐวิสาหกิจอีกมากที่มีขนาดเล็กและปานกลาง ซึ่งสามารถปล่อยให้เอกชนดำเนินการได้ โดยไม่เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม รัฐวิสาหกิจเหล่านี้รัฐบาลควรดำเนินการโอนให้แก่เอกชนดำเนินการแทน เพื่อจะได้ไม่ต้องมาคอยพะวงและติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ และจะได้มุ่งกำลังให้แก่การพัฒนา รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ ที่จำเป็นต้องมีไม่ว่าด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่รัฐได้ตัดสินใจให้คงไว้นั้นก็ควรมีการนำเอาวิธีการและระบบการดำเนินการที่ถูกหลักวิชาเข้ามาใช้มากขึ้น รวมทั้งพยายามลดการแทรกแซงทางการเมืองให้น้อยลง

ผู้เขียนทราบว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ ของรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่ใช่เรื่องที่ทำได้ง่าย ๆ เพราะย่อมมีกลุ่มคนที่ต้องเสียผลประโยชน์ แต่เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมและอนาคตก็จำเป็นต้องมีการแก้ไข สิ่งที่รัฐบาลสามารถทำได้ คือ การพยายามวางแผนต่าง ๆ เพื่อจะได้บรรเทาผลกระทบจากการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ เหล่านี้ ผู้เขียนเชื่อว่า รัฐบาลท่านก็ได้พยายามแก้ไขปัญหานี้อยู่แล้ว เพียงแต่อาจจะไม่ทันใจพวกเราบางท่าน เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอทิ้งท้ายไว้ว่า การศึกษาบทบาทของภาครัฐบาลในเศรษฐกิจไทย ไม่สมควรดูแต่กิจการที่รัฐบาลเข้าดำเนินการโดยตรงอย่างชัดเจนเท่านั้น เช่น รัฐวิสาหกิจตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ควรมีการศึกษา รัฐวิสาหกิจในเชิงความหมายทางเศรษฐศาสตร์ประกอบด้วย

เอกสารอ้างอิงภาษาอังกฤษ

1. Chesada Loohawenchit, "State Enterprises and Their Impact on the Government Budget", a report submitted to the World Bank, November 1980.
2. Somsak Tambunlertchai, "Employment Effects of Small-and Medium-Scale Industries in Thailand", Faculty of Economics Research Report Number 9, Thammasat University, November 1978.

เอกสารอ้างอิงภาษาไทย

๑. นกุล ประจวบเหมาะ "สภาวะ ปัญหา และนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ"
รัฐราษฎร์ มกราคม ๒๕๒๓
๒. สำนักงานประมาณ รายงานการคลังงบประมาณประจำปี
๓. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือนและรายปี
๔. ธนาคารแห่งประเทศไทย บัญชีเศรษฐกิจเงินทุนของประเทศไทย
๕. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม-
แห่งชาติ ฉบับที่หนึ่ง พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๐๙
๖. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม-
แห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ.๒๕๑๐-๒๕๑๔
๗. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม-
แห่งชาติ ฉบับที่สาม พ.ศ.๒๕๑๕-๒๕๑๙
๘. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม-
แห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ.๒๕๒๐-๒๕๒๔
๙. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม-
แห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ.๒๕๒๕-๒๕๒๙

ภาคผนวก

ตารางที่ ผ.๑

การจัดอันดับรัฐวิสาหกิจตามรายจ่ายรวม

๒๕๑๘-๒๕๒๒ และ ๒๕๒๓-๒๕๒๕

อันดับที่		รัฐวิสาหกิจ	รายจ่ายรวม	
๒๓-๒๕๒๕	๒๕๑๘-๒๕๒๒		๒๕๒๓-๒๕๒๕	๒๕๑๘-๒๕๒๒ (ล้านบาท)
๑	๑	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	๘๓,๒๘๕	๓๖,๑๐๔
๒	๓	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๔๕,๐๕๐	๒๒,๘๗๑
๓	๔	การไฟฟ้านครหลวง	๓๖,๐๓๓	๒๐,๔๔๕
๔	๒	โรงงานยาสูบ	๓๑,๘๑๓	๒๗,๖๘๒
๕	๕	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๒๕,๑๘๓	๑๒,๐๑๓
๖	๖	ธนาคารกรุงไทย	๑๖,๕๑๖	๑๐,๑๐๙
๗	๑๓	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	๑๑,๑๙๐	๓,๘๔๑
๘	๑๐	ธนาคารออมสิน	๙,๗๖๕	๕,๘๔๙
๙	๙	การรถไฟแห่งประเทศไทย	๙,๑๔๙	๗,๖๘๗
๑๐	๗	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	๙,๐๐๑	๘,๗๕๘
๑๑	๘	องค์การคลังสินค้า	๘,๐๖๓	๗,๕๕๐
๑๒	๑๑	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	๖,๑๒๕	๔,๓๒๗
๑๓	๑๗	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	๖,๐๔๘	๒,๓๕๓
๑๔	๑๒	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๕,๘๘๙	๔,๑๘๑
๑๕	๑๖	การประปานครหลวง	๕,๒๓๓	๒,๔๕๗
๑๖	๑๕	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	๔,๘๗๒	๒,๕๙๓
๑๗	๒๓	ธนาคารแห่งประเทศไทย	๔,๗๐๒	๑,๕๒๘
๑๘	๒๖	ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๓,๗๗๖	๑,๒๓๖
๑๙	๑๔	องค์การเภสัชกรรม	๒,๙๓๔	๒,๖๒๘
๒๐	๑๙	การทำเรือแห่งประเทศไทย	๒,๕๖๔	๒,๒๕๘
		อื่น ๆ	๒๖,๖๕๕	๒๔,๙๒๔
		รวม	๓๕๔,๒๘๖	๒๑๑,๗๙๔

ที่มา : สำนักงานประมาณ รายงานการคลังประจำปี และ Chesada Loohawenchit, "State Enterprises and Their Impact on the Government Budget", an unpublished report submitted to the World Bank, November 1980.

ตารางที่ ๒.๒

การจัดอันดับรัฐวิสาหกิจตามทรัพย์สินรวม

๒๕๒๒ และ ๒๕๒๔

อันดับที่		รัฐวิสาหกิจ	ทรัพย์สินรวม ๒๕๒๕ (ล้านบาท)	อัตราการเพิ่ม(% ต่อปี)	
๒๕๒๔	๒๕๒๒			๒๕๑๕-๒๕๒๒	๒๕๒๒-๒๕๒๕
๑	๑	ธนาคารแห่งประเทศไทย	๘๐,๐๖๕	๑๔	๒๖
๒	๒	ธนาคารกรุงไทย	๗๐,๙๘๖	๑๘	๒๒
๓	๓	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๕๙,๕๖๐	๑๕	๓๑
๔	๔	ธนาคารออมสิน	๓๖,๗๓๓	๑๓	๑๕
๕	๑๔	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ^{๑/}	๒๔,๑๖๐	๙	๙๕
๖	๕	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	๒๑,๕๑๐	๒๙	๔๘
๗	๖	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๑๗,๐๗๑	๒๓	๒๐
๘	๘	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๑๒,๖๕๔	๑๙	๑๗
๙	๙	ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๑๑,๒๗๘	๔๖	๑๕
๑๐	๑๐	การไฟฟ้านครหลวง	๑๑,๑๕๘	๑๓	๑๘
๑๑	๗	การรถไฟแห่งประเทศไทย	๑๑,๑๕๗	๓	๕
๑๒	๑๑	การประปานครหลวง	๑๑,๐๔๖	๑๙	๑๙
๑๓	๑๒	การเคหะแห่งชาติ	๙,๔๖๒	๓๓	๑๖
๑๔	๑๓	โรงงานยาสูบ	๗,๓๘๘	๘	๑๐
๑๕	๒๑	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	๔,๘๔๗	-๑๒	๙๐
๑๖	๓๑	การประปาสวนภูมิภาค ^{๒/}	๓,๖๓๖	-	๑๒๗
๑๗	๒๐	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๓,๖๓๓	๙๖	๕๔
๑๘	๑๕	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	๒,๙๓๖	๒๕	๕
๑๙	๑๖	การทำเรือแห่งประเทศไทย	๒,๖๗๑	๑๐	๖
๒๐	๑๗	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	๑,๗๘๕	๑๑	๒
		อื่น ๆ	๑๕,๗๙๑	-	๑๔
		รวม	๔๑๙,๕๒๗	๑๖	๒๓

๑/ อันดับขององค์การเชื้อเพลิง

๒/ จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๒๒

ที่มา : สำนักงบประมาณ รายงานการคลังประจำปี และ Chesada Loohawenchit, "State Enterprises and Their Impact on the Government Budget", an unpublished report submitted to the World Bank, November 1980.

ตารางที่ ผ.๓

การจัดอันดับรัฐวิสาหกิจตามทรัพย์สินถาวร *

๒๕๒๒ และ ๒๕๒๕

อันดับที่	รัฐวิสาหกิจ	ทรัพย์สินถาวร		อัตราการเพิ่ม (% ต่อปี) ๒๕๒๒-๒๕๒๕
		๒๕๒๕- ๒๕๒๒	จำนวนบาท	
๑	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๕๓,๐๗๖	๒๓,๖๘๕	๓๐.๙
๖	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๑๑,๓๒๓	๕,๔๗๙	๒๗.๔
๕	การประปานครหลวง	๑๐,๕๒๑	๕,๖๘๑	๒๒.๘
๑๔	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ^{๑/}	๑๐,๔๓๗	๔๐๙	๒๙๔.๔
๒	การรถไฟแห่งประเทศไทย	๙,๘๗๘	๘,๓๙๑	๕.๖
๔	การเคหะแห่งชาติ	๙,๑๐๒	๕,๗๕๕	๑๖.๕
๓	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๘,๐๕๕	๖,๓๐๖	๘.๕
๗	การไฟฟ้านครหลวง	๖,๐๒๕	๔,๒๔๖	๑๒.๔
๑๒	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๓,๓๑๐	๖๘๖	๖๙.๐
๘	การทำเรือแห่งประเทศไทย	๒,๑๘๓	๑,๔๘๕	๑๓.๗
๑๑	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	๑,๔๔๗	๘๔๘	๑๙.๕
๑๕	บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	๑,๒๕๔	๓๘๕	๔๘.๒
๙	โรงงานยาสูบ	๗๙๘	๘๑๓	-๐.๖
๑๓	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	๗๕๑	๔๒๔	๒๑.๐
๒๘	การประปาส่วนภูมิภาค	๖๑๘	๑๓๓	๖๖.๙
๑๐	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	๕๖๔	๑,๑๐๒	-๒๐.๐
๑๖	องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	๔๘๑	๓๗๔	๘.๗
๑๙	บริษัทไม้อัดไทย จำกัด	๓๙๖	๒๓๒	๑๙.๕
๒๓	องค์การเหมืองแร่ในทะเล	๓๙๖	๑๕๒	๓๗.๖
	อื่น ๆ	๕,๗๘๑	๓,๑๓๕	๒๒.๖
	รวม	๑๓๖,๓๙๖	๖๙,๗๒๑	๒๕.๑

* ไม่รวมสถาบันการเงิน

ที่มา : สำนักงบประมาณ รายงานการคลังประจำปี และ Chesada Loohawenchit, "State Enterprises and Their Impact on the Government Budget", an unpublished report submitted to the World Bank, November 1980.

ตารางที่ ผ.๔

การจัดอันดับรัฐวิสาหกิจตามรายรับจากรัฐบาล

๒๕๒๓-๒๕๒๕

อันดับที่ ๒๕๒๓-๒๕๒๕	รัฐวิสาหกิจ	รายจ่ายจากงบประมาณ สำหรับรัฐวิสาหกิจ ๒๕๒๓-๒๕๒๕ (ล้านบาท)
๑	การประปาส่วนภูมิภาค	๑,๗๖๓
๒	การรถไฟแห่งประเทศไทย	๑,๖๘๒
๓	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๑,๒๘๑
๔	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๑,๑๒๓
๕	การประปานครหลวง	๘๖๑
๖	การเคหะแห่งชาติ	๗๔๖
๗	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๓๔๓
๘	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	๓๑๘
๙	การทำเรือแห่งประเทศไทย	๑๙๐
๑๐	องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย	๑๗๖
๑๑	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	๑๕๐
๑๒	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	๔๗
๑๓	องค์การสวนสัตว์แห่งประเทศไทย	๔๗
๑๔	องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย	๓๓
๑๕	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	๒๘
๑๖	องค์การสะพานปลา	๒๐
๑๗	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	๑๐
๑๘	องค์การเหมืองแร่ในทะเล	๙
๑๙	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๘
๒๐	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	๖
๒๑	การไฟฟ้านครหลวง	๑
๒๒	องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	๑
	รวม	๘,๘๔๓

ที่มา : สำนักงบประมาณ รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ

ตารางที่ ผ.๕

การจัดอันดับรัฐวิสาหกิจตามรายได้ที่นำส่งรัฐ

อันดับที่		รัฐวิสาหกิจ	รายได้ที่นำส่งรัฐ	
๒๕๒๓-๒๕๒๕	๒๕๑๔-๒๕๒๒		๒๕๒๓-๒๕๒๕ ๒๕๑๔-๒๕๒๒ (ล้านบาท)	
๑	๑	ธนาคารแห่งประเทศไทย	๔,๗๐๐	๗,๔๕๒
๒	๓	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	๓,๖๙๘	๓,๒๓๓
๓	๒	โรงงานยาสูบ	๒,๙๔๐	๔,๙๐๐
๔	๘	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๘๖๐	๒๓๗
๕	๒๐	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	๗๐๐	๑๔
๖	๔	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	๖๒๒	๑,๐๐๑
๗	๗	การทำเรือแห่งประเทศไทย	๔๘๓	๒๘๙
๘	๖	ธนาคารกรุงไทย จำกัด	๓๕๒	๓๑๖
๙	-	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ^{๑/}	๓๐๐	-
๑๐	๑๗	การไฟฟ้านครหลวง	๒๑๕	๓๑
๑๑	๕	องค์การคลังสินค้า	๑๐๖	๗๑๙
๑๒	๑๐	องค์การ เกล็ดขกรรม	๙๓	๑๓๕
๑๓	๑๑	องค์การสุรา	๘๒	๑๓๒
๑๔	-	องค์การ เหมืองแร่ในทะเล	๖๖	-
๑๕	๑๓	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๕๑	๙๕
๑๖	๒๕	องค์การแก้ว	๒๔	๘
๑๗	๑๘	องค์การแบตเตอรี่	๒๒	๒๓
๑๘	๑๖	องค์การสารส้ม	๑๗	๓๑
๑๙	๑๔	องค์การ เหมืองแร่	๑๕	๕๐
๒๐	-	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	๑๓	-
		อื่น ๆ	๗๕	๔๒๙
		รวม	๑๕,๔๓๓	๑๙,๐๘๔

๑/ จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๒๓

ที่มา : สำนักงานประมาณ รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ

ตารางที่ ผ.๖

จำนวนรัฐวิสาหกิจจำแนกตามลักษณะการดำเนินงาน

ลักษณะการดำเนินงาน	จำนวน
๑. สถาบันการเงิน	๗
๒. สาธารณูปโภค	
๒.๑ สาธารณูปโภค	๙ } ๑๖
๒.๒ สาธารณูปการ	๗ }
๓. อุตสาหกรรม	๒๘
๔. พาณิชยกรรม และบริการ	
๔.๑ ประเภทพาณิชยกรรม	๙ } ๑๗
๔.๒ ประเภทบริการ	๘ }
๕. อื่น ๆ	
๕.๑ ประเภทส่งเสริม	๖ } ๘
๕.๒ ประเภทอื่น ๆ	๒ }
รวม	๗๖

ที่มา : นฤมล ประจวบเหมาะ "สภาวะ ปัญหา และนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ",
รัฐวิสาหกิจ มกราคม ๒๕๒๓

ตารางที่ ผ.๗

จำนวนรัฐวิสาหกิจจำแนกตามสภาพของการประกอบธุรกิจ

สภาพของการประกอบธุรกิจ	จำนวน
๑. กิจกรรมผูกขาดเพื่อหารายได้	๔
๒. กิจกรรมผูกขาดเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือเพื่อ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	๒๕
๓. กิจกรรมที่มีการแข่งขัน	๔๗
รวม	๗๖

ที่มา : นฤดล ประจวบเหมาะ "สภาวะ ปัญหา และนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ",
รัฐสาริรักษ์, มกราคม ๒๕๒๓

"หลักการพื้นฐานการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย"

โดย

ศศ. เทพหัสดิน ณ อยุธยา

ศูนย์รัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

เรื่อง

"รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 26-27 มกราคม 2527

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หลักการพื้นฐานการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย

ผศ. พัทธน์ ไทยอารี

กิจการที่เรียกว่ารัฐวิสาหกิจ ในปัจจุบันนี้มีทั้งสิ้นประมาณ ๗๑ แห่ง มีทุนรวมทั้งสิ้นประมาณ ๒๑๑,๐๘๐.๗๘๔ ล้านบาท หนี้สินรวมทั้งสิ้น ๑๘๒,๔๙๒.๕๔๘ ล้านบาท และสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น ๓๔๔,๐๗๓.๓๘๒ ล้านบาท ผลการดำเนินงานในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ปรากฏว่ามีรายได้ ๑๕๑,๘๕๗.๕๕๒ ล้านบาท รายจ่าย ๑๓๘,๘๔๐.๗๓๓ ล้านบาท มีกำไรสุทธิ ๑๓,๐๕๖.๘๑๘ ล้านบาท^๑ จากตัวเลขตามรายการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กำไรสุทธิที่ปรากฏหากพิจารณาโดยส่วนรวมในเชิงเศรษฐศาสตร์และการบริหารธุรกิจแล้ว อาจกล่าวได้ว่าผลกำไรดังกล่าวที่ได้รับนั้นน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับทุนและสินทรัพย์ทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม การกล่าวถึงรัฐวิสาหกิจในเชิงกำไร ขาดทุน ไม่น่าจะเป็นการพิจารณาคุณลักษณะและสถานภาพของรัฐวิสาหกิจได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เนื่องจากมูลเหตุที่ว่ารัฐวิสาหกิจทั้งหลายต่างมีคุณลักษณะและสถานภาพการบริหารที่ต่างกัน นับตั้งแต่มูลเหตุในการจัดตั้งวิธีการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการจัดตั้ง ตลอดจนโครงสร้างทางการบริหาร ต่างเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดทั้งแนวทางการบริหารและพฤติกรรมทางการบริหารของแต่ละรัฐวิสาหกิจอยู่เป็นอันมาก นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจบางแห่งหรือบางประเภท ถูกกำหนดให้เป็นทั้งหน่วยงานสนองนโยบายแห่งรัฐ และการจัดบริการ หรือดำเนินการค้าต่อประชาชนควบคู่กันไป ซึ่งเป็นการยากในการกำหนดแนวทางการบริหารให้เหมาะสม

รายงานฉบับนี้จึงมุ่งที่จะเสนอผลการศึกษาค้นคว้าด้านการบริหารรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดประเด็นการเสนอเรื่องไว้ดังนี้คือ ๑) ภูมิหลังของรัฐวิสาหกิจในฐานะองค์การ

^๑ เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๖ รายงานการคลัง ประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๗ สำนักงบประมาณ หน้า ๑๔๔-๑๔๖ และ ๑๔๕-๑๔๖

ทางการบริหารในภาครัฐบาล ๒) สถานภาพและโครงสร้างการบริหารรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ๓) การบริหารรัฐวิสาหกิจและปัจจัยอันมีอิทธิพลต่อการบริหาร และ ๔) ข้อเสนอแนะและแนวทางการศึกษาและวิจัยด้านการบริหารรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์ทางการกำหนดนโยบายและวางแผนการบริหาร

อนึ่ง เนื่องจากกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่มีขอบเขตกว้างขวาง และ มีอยู่หลายองค์การ ประกอบกับข้อมูลหลายประการไม่อาจหาได้ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ดังนั้นรายงานฉบับนี้จึงมุ่งพยายามศึกษาประเด็นหรือปรากฏการณ์หลัก ซึ่งอาจไม่สมบูรณ์เท่าที่ควรนัก

๑. ภูมิหลังของรัฐวิสาหกิจในฐานะองค์การทางการบริหารในภาครัฐบาล

✓ ในการศึกษาด้านกврบริหาร เรามักจะแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ การบริหารองค์กรในภาคเอกชน และการบริหารองค์กรในภาครัฐบาล ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการบริหารองค์กรในภาครัฐบาล เพื่อเป็นการแสดงภาพรวม วิวัฒนาการและแหล่งที่มาแห่งอิทธิพลทางการบริหารของกิจการที่เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ

✓ การก่อตั้งองค์การทางการบริหารในภาครัฐบาล มีพื้นฐานจากเหตุผล หรือ ความจำเป็นที่รัฐบาลประสงค์จะจัดดำเนินการเพื่อสนองความต้องการทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม เมื่อรัฐบาลได้เล็งเห็นความจำเป็นและเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลจึงได้อาศัยหลักการเกี่ยวกับอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติเป็นกลไกสำหรับการจัดตั้งองค์การต่อไป โดยทั่วไป องค์การทางการบริหารของรัฐมักจะมีรูปแบบเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกชื่ออย่างอื่น เช่น กรุงเทพมหานคร (ก.ท.ม.) เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น^๑

^๑ ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม ๑, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๓ หน้า ๑๔๐-๑๔๒

✓ตามหลักการทางวิชาการและประเพณีปฏิบัติ องค์การบริหารในภาครัฐบาล
ที่มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต่างมีฐานะ
เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ อันหมายถึงการ
เสริมสร้างความปลอดภัย ความมีระเบียบเรียบร้อยของสังคม และการสนองความต้องการ
โดยส่วนรวมแก่ประชาชน ซึ่งบริการหรือการดำเนินงานเหล่านี้กระทำโดยฝ่ายปกครอง และ
มักจะเรียกกิจการเหล่านี้ว่า "ราชการ" ขณะเดียวกันในภาครัฐบาลยังมีกิจกรรมบางลักษณะ
ที่รัฐบาลอาจให้สัมปทานแก่เอกชนไปจัดทำ โดยมุ่งหวังให้เอกชนช่วยแบ่งเบาภาระของทาง
ราชการ หรือฝ่ายปกครอง ๑

✓อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่างมี
อิทธิพลต่อการพัฒนารูปแบบการบริหารแก่องค์การทางการบริหารของรัฐเป็นอย่างมาก การ
เปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลทั้งด้านการสับเปลี่ยนหรือขยายขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วย-
งานที่เรียกว่า กระทรวง ทบวง กรม จนกระทั่งเกิดการแสวงหารูปแบบการบริหารอื่นที่มีได้
มีฐานะเช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม แต่รัฐอาจใช้เป็นกลไกหรือประโยชน์ในการดำเนิน
นโยบายแห่งรัฐได้ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางความคิดในเรื่องบทบาทของรัฐบาลต่อ
สังคมและการดำเนินธุรกิจโดยรัฐ ซึ่งรัฐบาลอาจเห็นความจำเป็นที่ควรจะมีหรือโอน-
กิจการที่รัฐบาลเคยให้สัมปทานแก่เอกชนไปดำเนินการมาดำเนินการเอง แต่ก็ไม่ประสงค์
ที่จะให้องค์การหรือหน่วยงานเหล่านี้มีฐานะเป็นหน่วยราชการ ดังนั้น จึงพยายามที่จะ
แสวงหารูปแบบทางการบริหารกิจการอีกลักษณะหนึ่งในภาครัฐบาลขึ้น ๒

๒. สถานภาพและรูปแบบทางการบริหารรัฐวิสาหกิจ

* ถึงแม้ว่ารัฐจะได้จัดดำเนินการในเชิงรัฐวิสาหกิจมาเป็นเวลานานแล้ว
ก็ตาม แต่ลักษณะของกิจการเหล่านี้แต่เดิมถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของงานราชการ ซึ่งฝ่ายปกครอง

๑ ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, อ้างแล้ว หน้า ๑๖๕-๑๖๖

๒ ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, อ้างแล้ว หน้า ๑๔๑-๑๔๒

เป็นผู้จัดทำการดำเนินการดังกล่าว แต่เดิมมา กระทำโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเป็น
แนวทางในการก่อตั้ง^๑ การริเริ่มรูปแบบการบริหารรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแยกออกจากหน่วย
งานราชการเริ่มขึ้นราวประมาณปี พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นต้นมา โดยรัฐบาลได้ออกพระราช-
บัญญัติจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะการปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง ดังเช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย
การทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้ได้โอนงานของกรมรถไฟ กระทรวง
คมนาคม และสำนักงานท่าเรือกรุงเทพ ในกรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม^๒

✓ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ นับว่าเป็นช่วงของการจัดระเบียบรัฐวิสาหกิจอีกขั้นหนึ่ง
คือ การที่รัฐบาลได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.
๒๔๙๖ ความมุ่งหมายในการออกพระราชบัญญัตินี้ก็คือ การที่รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่
ควรจะมีหน่วยงาน หรือองค์การในภาครัฐบาล เพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์
หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ช่วยเหลือในการครองชีพ และอำนวยความสะดวกต่อประชาชน^๓
นอกจากความจำเป็นดังกล่าว การออกพระราชบัญญัตินี้^๔ อาจพิจารณาในเชิงการจัด
รูปแบบขององค์การและการบริการได้ในประเด็นที่ว่ารัฐบาลประสงค์จะให้องค์การหรือหน่วยงาน
ของรัฐที่จัดตั้งมาแต่ก่อน ๆ ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และเพื่อจัดระเบียบขององค์การ
ของรัฐบาลให้มีหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์และแผนงานโดยมีกฎหมายยอมรับสถานภาพของหน่วย-
งานเหล่านี้ การจัดตั้งก็จะเป็นการสะดวกและสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายการ
บริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ เพราะฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการ
ได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งองค์การเหล่านี้ขึ้นตามความเหมาะสม^๕

^๑ ฎีกาหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ปรากฏว่ามีการโอนหน่วยงานที่ดำ เนิน
งานในลักษณะเป็นส่วนงานของราชการมาก่อนแทบทั้งสิ้น

^๒ ฎ. พระราชบัญญัติ การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๖
และพระราชบัญญัติ การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๖

^๓ ฎ. พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา

^๔ ฎ. พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา

✓รากฐานสำคัญในการกำหนดสถานภาพและรูปแบบการบริหารขององค์การใน
ภาครัฐบาล คือ บทบัญญัติทางกฎหมาย ดังนั้น องค์การของรัฐบาลที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงอาจเกิดขึ้นได้ตามลักษณะการจัดตั้งโดยพระราช-
บัญญัติการจัดตั้งโดยเฉพาะหรือการอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้ง
องค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และดำเนินการจัดตั้งองค์การขึ้นโดยการตราเป็นพระราช
กฤษฎีกาตั้งได้กล่าวไว้แล้ว

อย่างไรก็ตาม/ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะอาศัยอำนาจทางนิติบัญญัติดังกล่าว แต่การ
ดำเนินนโยบายของรัฐบาลก็เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถจัดตั้งองค์การของรัฐบาลในรูป
ลักษณะอื่นได้อีกเช่นกัน อาทิเช่น การดำเนินการโอนบริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด
จากบริษัทจำกัด ซึ่งเอกชนถือหุ้นมาเป็นการถือหุ้นโดยรัฐบาล คือกระทรวงการคลัง หรือการ
จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัดต่าง ๆ อาทิ บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย
จำกัด เป็นต้น การก่อตั้งหน่วยงานประเภทนี้ต่างดำเนินการจดทะเบียนการจัดตั้งตามประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

✓นอกจากนี้ยังมีกิจการบางประเภทที่รัฐดำเนินการซื้อกิจการจากบริษัทเอกชน
หรือโดยการกำหนดให้มีการจัดตั้งกิจการนั้นตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมีเงินทุนจากงบประมาณ
แผ่นดิน เป็นต้น ๑

๑ กรณีโรงงานยาสูบ ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ รัฐบาลในสมัยจอมพล ป.พิบูล-
สงคราม มีนโยบายผูกขาดกิจการยาสูบโดยรัฐ จึงได้เริ่มซื้อโรงงานยาสูบไทยของห้างหุ้นส่วน
บูรพายาสูบ จำกัด มาดำเนินงานภายใต้การควบคุมของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลังหรือ
การจัดตั้งการประปาส่วนภูมิภาคโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๑๔ ธันวาคม ๒๔๙๖ ในสังกัดกรม
โยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย หรือการจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิงเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๑ โดย
คำสั่งกระทรวงกลาโหม ให้ขยายกิจการแผนกเชื้อเพลิงขึ้นเป็นองค์การเชื้อเพลิง สังกัดกรม
การพลังงานทหาร หรือองค์การสวนยาง โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๙๒
 เป็นต้น

✓ ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นอาจสรุปได้เป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การที่มีได้มีฐานะเป็นหน่วยราชการ แต่ถือเป็นกิจการของภาครัฐบาลที่ดำเนินการอยู่ในช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นระยะก่อนที่จะมีคำว่า รัฐวิสาหกิจ ขึ้นใช้

๒.๑ การจัดระเบียบองค์การของรัฐบาลและต้นกำเนิดของคำว่ารัฐวิสาหกิจ

เมื่อรัฐบาลได้ตั้งองค์การของรัฐบาลขึ้นเป็นจำนวนมาก ในรูปแบบของการจัดตั้งตามกฎหมายที่แตกต่างกันดังได้กล่าวแล้ว แต่ความสับสนในทางการบริหารก็ยังคงมีอยู่ คือ ขอบเขตของคำว่าองค์การของรัฐบาลนั้นจะครอบคลุมลักษณะขององค์การประเภทใดบ้าง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ถือว่าองค์การของรัฐบาล หรือองค์การรัฐบาล หรือองค์การของรัฐ นั้นหมายถึง องค์การที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งโดยเฉพาะ และองค์การที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖^๑ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติดังว่านี้ ย่อมหมายความว่า องค์การของรัฐบาลที่อยู่ในขอบข่ายของมติดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยปริยาย อันมีผลทางการบริหารคือ กระทรวงเจ้าสังกัดขององค์การเหล่านี้ จะต้องทำการตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อกำหนดวิธีการบริหารการเงิน หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล และการบริหารเงินเดือน การบริหารงานพัสดุ และการจัดระบบบัญชีและการตรวจสอบ เป็นต้น ส่วนองค์การที่มีได้มีบัญชีทุน หรือทุนหมุนเวียนไว้ที่กระทรวงการคลัง ข้อบังคับฉบับนี้ได้มีส่วนในการกำหนดรูปแบบการบริหารไว้ด้วย อาทิเช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้น ให้จัดทำข้อบังคับเกี่ยวกับกิจการขององค์การการบริหารการเงิน โดยประเด็นเหล่านี้จะต้องทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเสียก่อน ส่วนอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลนั้นถือเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งมีบางกรณีอาจต้องขอความเห็นชอบจาก

^๑ กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว. ๒๒๗/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๔๙๗ เรื่อง ความหมายของคำว่า "องค์การของรัฐบาล"

กระทรวงเจ้าสังกัด^๑

การวางแผนและเกณฑ์ปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินและการบริหารดังกล่าว อาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดระเบียบรัฐวิสาหกิจในช่วงระยะเวลาต่อมา

๒.๒ ต้นกำเนิดของคำว่ารัฐวิสาหกิจ

คำว่ารัฐวิสาหกิจ เป็นคำที่เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อมีคำนิยามในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยมีขอบเขตดังนี้^๒

- ๑) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ๒) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีส่วนราชการลงทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ๓) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดก็ตามที่มีทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบของรัฐบาล ลักษณะขององค์ประกอบจากองค์การของรัฐบาล และหรือ หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และหรือ บริษัท หรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วย

คำนิยามตามกฎหมายดังกล่าวได้ส่งผลต่อการจัดกลุ่มรูปแบบการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจขึ้นอีกระดับหนึ่ง และได้มีการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้ คือ^๓

^๑ ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. ๒๔๙๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๔๙๕

^๒ อูรายละเอียดในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๔ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔

^๓ สำนักงบประมาณ เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๖ รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๗ หน้า ๑๓๑ - ๑๓๔

๑. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติมีจำนวนทั้งสิ้นในปัจจุบัน ๒๕ แห่ง
๒. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มีจำนวนทั้งสิ้นในปัจจุบัน ๒๐ แห่ง
๓. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยรัฐบาล มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ปัจจุบันมีอยู่ ๑๗ แห่ง
๔. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี ปัจจุบันมี ๔ แห่ง

อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔ คำจำกัดความเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจได้ปรับเปลี่ยนไปบางประการคือ ในพระราชบัญญัตินี้ถือว่า กิจการหรือองค์การใด ถ้าหากมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการสงเคราะห์หรือการส่งเสริมใด ที่มีใช้ธุรกิจแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นกิจการหรือองค์การนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจ ส่วนเกณฑ์กำหนดอื่น ๆ ยังคงมีลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับที่ได้ตราไว้ก่อนหน้านี้

ผลของความแตกต่างเกี่ยวกับคำนิยามรัฐวิสาหกิจนั้น ปรากฏตามพระราชบัญญัติเหล่านี้ ก่อให้เกิดผลกระทบทางการบริหาร คือ การพิจารณาว่ากิจการใดจะจัดเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อจะได้นำกฎหมายนั้น ถือ เป็นแนวทางสำหรับการบริหาร ดังนั้นวิธีปฏิบัติที่ยึดถืออยู่ในปัจจุบัน คือ การ-----

พิจารณาฐานะการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่อาจไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่งได้เช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีเป้าหมายต่างกัน ฉะนั้นเมื่อรัฐวิสาหกิจใดมีข้อข้องใจในการดำเนินงานหรือฐานะขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก็ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำการตีความเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป *

๒.๓ โครงสร้างการบริหารรัฐวิสาหกิจ

ความแตกต่างของรัฐวิสาหกิจอันสืบเนื่องจากลักษณะและฐานะตามกฎหมาย จัดตั้งได้มีส่วนกำหนดรูปแบบและโครงสร้างทางการบริหารของรัฐวิสาหกิจไว้เช่นกันดังประเด็นต่อไปนี้

ก. วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ ลักษณะการกำหนดวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกันตามสภาพของกฎหมายในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

ก.๑ ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นไว้ในหมวด ๑ ซึ่งมีเรื่องการจัดตั้งทุนและเงินสำรองไว้อย่างชัดเจน ดังเช่น รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคจะมีวัตถุประสงค์หลักคือ

๑. จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการสาธารณูปโภคนั้น ๆ รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณูปภคนั้น และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียง หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการสาธารณูปภคนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่รัฐประชาชน และกิจการสาธารณูปภคนั้น

* คำวินิจฉัยการตีความของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เสร็จที่ ๑๖/๒๕๑๔ เรื่อง ขอบเขตแห่งคำนิยามของคำว่ารัฐวิสาหกิจ และเรื่องเสร็จที่ ๒/๒๕๒๔ เรื่อง ขอความเห็นทางกฎหมาย (ปัญหาว่า สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็น รัฐวิสาหกิจหรือไม่) ใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง รายงานผลสรุปการประชุมทางวิชาการ เรื่องปัญหาทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย เล่ม ๒ หน้า ๒๗๔-๒๗๗

๒. ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายพลังงาน หรือบริการให้แก่ประชาชน รวมทั้งกิจการต่าง ๆ ของรัฐ

๓. ดำเนินกิจการเฉพาะอย่างตามแต่ประเภทของกิจการสาธารณูปโภคแต่ละแห่ง

นอกจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแล้ว พระราชบัญญัติแต่ละฉบับยังมอบอำนาจให้แต่ละรัฐวิสาหกิจกระทำการหรือกิจการภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์ของกิจการนั้น ๆ ด้วย ซึ่งอำนาจเหล่านี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันทุก รัฐวิสาหกิจ คือ

๑. สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะอาดต่าง ๆ ของกิจการ

๒. ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่ายหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

๓. กำหนดอัตราค่าเช่า ค่าบริการ และการให้ความสะอาดต่าง ๆ ของกิจการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น

๔. กู้ยืมเงิน หรือลงทุน

๕. จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการให้บริการและความสะอาดต่าง ๆ ของกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

๖. สำรวจ วางแผน หรือขยายเพิ่มเติมกิจการที่รับผิดชอบ

๗. กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐาน เพื่อเป็นการใช้ประโยชน์ของการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกิจการ

อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในลักษณะดังกล่าวนี้ กฎหมายอาจกำหนดให้อำนาจในการกระทำที่แตกต่างกันไปอีก ดังเช่น การออกพันธบัตร หรือตราสารเพื่อการ

ลงทุน หรือร่วมงาน หรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ของกิจการ และอาจดำเนินการ
รับส่งเงิน เป็นต้น^๑

วัตถุประสงค์ของธุรกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจะมีบทบัญญัติที่คล้ายคลึง
กันเกือบทุกแห่ง ความแตกต่างจะมีแต่เพียงประเด็นปลีกย่อย เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะความ
จำเป็นในการประกอบกิจการเท่านั้น

ก.๒ ในกรณีที่ธุรกิจนั้นจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา วัตถุประสงค์
ขององค์การธุรกิจประเภทนี้จะปรากฏอยู่ในมาตราที่ ๖ ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์-
การแต่ละแห่ง รูปแบบการกำหนดวัตถุประสงค์จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันเกือบทุกองค์การ คือ
ประการแรก จะเป็นประเด็นกำหนดให้จัดตั้งองค์การนั้น ๆ ขึ้นเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่าง-
หนึ่ง ดังเช่น จัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมแก้ว และวัดอุทมนไฟ หรือประกอบกิจการขนส่งบุคคล
 เป็นต้น ประการที่สอง จะเป็นข้อกำหนดให้องค์การเหล่านี้สามารถประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับ
หรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการที่กำหนดไว้ตามข้อแรก

อนึ่ง องค์การธุรกิจที่จัดตั้งตามลักษณะกฎหมายดังกล่าวนี้ อาจมีวัตถุประสงค์
ประสงค์ในเชิงการส่งเสริม ช่วยเหลือ ประสานงานกับองค์การอื่น ๆ รวมตลอดถึงการสำรวจ
จัดสร้าง บูรณะ สถานที่เพื่อประโยชน์ของกิจการที่ได้รับมอบให้จัดทำด้วยอีกส่วนหนึ่ง

นอกเหนือจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การดังกล่าวกฎหมาย
ยังได้ให้อำนาจในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ด้วยโดยกำหนดไว้ในมาตรา ๗ ของ
พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแต่ละแห่ง อำนาจที่กำหนดไว้มีลักษณะเหมือน ๆ กันแทบทุก
องค์การดังประเด็นต่อไปนี้

^๑ ดูตัวอย่างในพระราชบัญญัติ การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๔
มาตรา ๖ และ ๙ พระราชบัญญัติ การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๕ มาตรา ๖ และ
มาตรา ๙ พระราชบัญญัติ การไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.๒๕๐๑ มาตรา ๖ และมาตรา ๑๓
พระราชบัญญัติ การประปานครหลวง พ.ศ.๒๕๑๐ มาตรา ๖ และมาตรา ๑๓ ฯลฯ

๑. อำนาจในการถือกรรมสิทธิ์ หรือ ครอบครองและมีทรัพย์สินต่าง ๆ
๒. การให้บริการเกี่ยวกับกิจการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งของ
องค์การ
๓. ทำการค้า
๔. ร่วมกิจการ หรือ ร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ขององค์การ
๕. กู้ยืมเงิน หรือให้กู้ ให้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคล หรือ
ทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ขององค์การ
๖. เป็นตัวแทนทางการค้า หรือ ตั้งสาขาในกิจการตามวัตถุประสงค์
๗. กระทำกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์การ
เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์การ °

อนึ่ง อำนาจในการดำเนินงานดังกล่าวอาจมีแตกต่างกันในข้อปลีกย่อยของแต่ละลักษณะการประกอบการของแต่ละองค์การ อาทิเช่น บางองค์การอาจมีอำนาจในการส่งเสริมและฝึกหรือช่วยคนไทยให้มีความรู้ในเชิงอุตสาหกรรม หรือธุรกิจที่องค์การดำเนินการอยู่

ก.๓ ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในรูปของบริษัทจำกัด เมื่อพิจารณาข้อกำหนดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้แล้ว ปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของบริษัทรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะมีลักษณะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของบริษัท และแต่ละบริษัทมุ่งหวังที่จะกำหนดขอบเขตไว้กว้างขวางเพียงใดเป็นเรื่องของบริษัทนั้น ๆ โดยตรง อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือ การกำหนดวัตถุประสงค์

° ดูตัวอย่างใน พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาด พ.ศ.๒๔๙๖ มาตรา ๖ และ ๗ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ.๒๔๙๖ มาตรา ๖-๗ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป พ.ศ.๒๔๙๔ มาตรา ๖ และ ๗ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การฟอกหนัง พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๖ และ ๗ ฯลฯ

ของบริษัทเหล่านี้มักจะกำหนดไว้อย่างกว้างเพื่อที่จะได้มีโอกาสขยายงานในอนาคต

อนึ่ง รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการมอบอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังเช่น รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือ พระราชกฤษฎีกา แต่อำนาจเหล่านี้มีกำหนดไว้ในส่วนที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริษัท^๑

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างด้านวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจที่ปรากฏตามลักษณะของกฎหมายในการจัดตั้งนั้นจะมีลักษณะของวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะในกลุ่มหรือในประเภทของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อาทิเช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ก็จะมีวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ คล้ายคลึงกัน หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาก็เช่นกัน จะมีลักษณะวัตถุประสงค์คล้ายกัน นอกจากนี้หากรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นต้องดำเนินงานในเชิงกิจการสาธารณูปโภค วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก็จะมี ความคล้ายคลึงกันมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งยังคงกำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจกระทำการบางอย่างเพื่อความเหมาะสมกับลักษณะของกิจการนั้น ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นลักษณะที่ปรากฏทั้งกิจการรัฐวิสาหกิจนี้จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ และพระราชกฤษฎีกา

อนึ่ง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นมีลักษณะที่พอจะอธิบายได้ดังนี้ บริษัทจำกัดที่ดำเนินกิจการด้านคมนาคมจะมีข้อกำหนดวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกันและอาจทำการที่คาบเกี่ยวกันได้ด้วย โดยเฉพาะบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๘ ดังเช่นบริษัทขนส่งจำกัด และบริษัทไทยเดินเรือทะเลจำกัด^๒ แต่เมื่อพิจารณารัฐวิสาหกิจ

^๑ หนังสือบริคณษณิของ บริษัทขนส่ง จำกัด วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๔๗๓
หนังสือบริคณษณิของ บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๔๘๓ หนังสือ
บริคณษณิของ บริษัทอุรุกรุงเทพฯ จำกัด วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๔๘๖ ฯลฯ

^๒ อ้างแล้ว ๑๗

ในกลุ่มประ เภทบริษัทจำกัดที่ดำเนินกิจการในเชิงอุตสาหกรรมแล้ว วัตถุประสงค์ของบริษัทเหล่านี้จะมีลักษณะแตกต่างกันไปค่อนข้างจะชัดเจน^๑ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากลักษณะของกิจการด้านอุตสาหกรรมเปิดโอกาสให้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ชัดเจนกว่ากิจการด้านการขนส่งคมนาคม หรือพาณิชย์กรรม นอกจากนี้อาจสืบเนื่องจากการที่ธุรกิจอุตสาหกรรมเหล่านี้เกิดจากการดำเนินงานของเอกชนและได้โอนมาเป็นของรัฐบาลด้วย เหตุผลทางการเมืองในระยะเวลาต่อมา ดังนั้นวัตถุประสงค์ของแต่ละแห่งจึงแตกต่างกัน เหตุผลอีกประการหนึ่งอาจเนื่องจากว่ากิจการเหล่านี้แต่ละประเภทกิจการมีจำนวนไม่มากนัก เช่น บริษัทไม้ขัดไทย จำกัด บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด บริษัทกระสอบอีสาน จำกัด เป็นต้น

ข. เงินทุน ปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เงินทุนในกรณีกิจการรัฐวิสาหกิจ ถึงแม้จะถือว่าทุนเป็นของรัฐบาลก็ตาม แต่สิ่งที่จะต้องจะได้ศึกษาก็คือ แหล่งที่มาและวิธีการกำหนดทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งในการริเริ่มดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งไม่ว่ากิจการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จะจัดตั้งด้วยลักษณะกฎหมายประเภทใดก็ตามต่างก็จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินทุนไว้ด้วย ซึ่งการกำหนดเงินทุนเหล่านี้น่าจะมีข้อแตกต่างและข้อที่เหมือนกันอยู่บ้างจึงเห็นเป็นการที่ควรจะได้กล่าวถึงลักษณะของทุนรัฐวิสาหกิจไว้ดังต่อไปนี้

ข.๑ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ มีลักษณะข้อกำหนดเกี่ยวกับทุนของหน่วยงานไว้ดังประเด็นเหล่านี้

๑. เนื่องจากรัฐวิสาหกิจหลายแห่งจัดตั้งขึ้นโดยการโอนกิจการของหน่วยงานซึ่งแต่เดิมเป็นส่วนงานของราชการ ดังนั้นข้อกำหนดเรื่องทุนจึงเป็นไปในรูปของการโอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิทรัพย์สินที่หักหนี้สินแล้วของหน่วยราชการเหล่านั้นมาเป็นของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่

^๑ หนังสือ บริษัทสนธิ ของบริษัทกระสอบอีสาน จำกัด วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๔๙๖ หนังสือ บริษัทสนธิ ของบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๗

๒. เงินที่ได้รับตามงบประมาณรายจ่ายวิสามัญลงทุนประจำปี และประเภทของงานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เนื่องจากการตั้งงบประมาณดังกล่าวได้ตั้งงบประมาณเหล่านี้ไว้กับงบประมาณของส่วนราชการที่ต้องโอนมา มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้น ยังมีข้อกำหนดไว้ด้วยว่า เงินทุนนั้นอาจเป็นเงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินที่จ่ายให้ภายหลังเพื่อดำเนินงานหรือขยายกิจการ

๓. รัฐวิสาหกิจบางแห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งจะมีบทบัญญัติกำหนดวงเงินไว้ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดทุนของธนาคารเป็นจำนวนเงินไม่เกินห้าร้อยล้านบาท หรือพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดทุนขององค์การไว้เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐจะจ่ายให้เป็นคราว ๆ ไปตามแต่จะเห็นควร

๔. รัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจมีเงินทุนได้จากเงินร่วมทุนจากบุคคลอื่นก็ได้

๕. รัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจมีกองทุนจากเงินสงเคราะห์ซึ่งส่งมอบโดยการจัดเก็บจากบุคคลใดที่ส่งผลิตภัณฑ์นั้นออกนอกราชอาณาจักร

๖. บทบัญญัติตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางแห่งกำหนดไว้ด้วยว่า เงินทุนนั้นอาจมาจากเงินช่วยเหลือซึ่งอาจได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ดังเช่น พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑ และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

อนึ่ง นอกเหนือจากข้อกำหนดเกี่ยวกับทุนดังกล่าวแล้วรัฐวิสาหกิจที่มีการจัดตั้งตามลักษณะนี้ สามารถกำหนดเงินสำรองเพื่อจุดประสงค์แต่ละอย่างโดยเฉพาะได้ เช่น ค่าเสื่อมราคา ค่าทำให้ดีขึ้น เพื่อไถ่ถอนหนี้ เพื่อขาด เพื่อขยายกิจการ เป็นต้น อำนาจนี้เป็นอำนาจที่คณะกรรมการมีสิทธิในการกำหนดประเภทเงินสำรอง และเมื่อรัฐวิสาหกิจประสงค์จะนำเงินสำรองออกใช้ก็โดยมติคณะกรรมการซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี แต่เมื่อรัฐ

จัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย อำนาจในการนำเงินสำรองออกใช้นั้นกำหนดให้กระทำโดยอาศัยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวนี้คงจะด้วยเหตุผลทางความคล่องตัวทางการบริหารสำหรับโครงการขนาดใหญ่และมีความสำคัญทางธุรกิจพาณิชย์ ซึ่งไม่ประสงค์ที่จะให้มีขั้นตอนการตัดสินใจที่ยาวเกินไปและอาจเกิดความขัดแย้งด้านข้อคิดเห็นระหว่างคณะกรรมการกับรัฐมนตรีได้

ข.๒ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ลักษณะข้อกำหนดเกี่ยวกับทุนขององค์การอาจสรุปได้ดังนี้

๑. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแต่ละแห่งจะกำหนดวงเงินของทุนไว้จำนวนหนึ่งโดยมีเงื่อนไขว่ารัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิมก่อนจำนวนหนึ่ง และจ่ายเติมเป็นคราว ๆ ตามที่รัฐบาลเห็นสมควร อนึ่ง ในระยะต่อมาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การได้เปลี่ยนแปลงคำว่ารัฐบาลเห็นสมควร เป็นคณะรัฐมนตรีเห็นสมควร ทั้งนี้เนื่องจากเพื่อประโยชน์ในความชัดเจนเกี่ยวกับการตีความและอำนาจหน้าที่การตัดสินใจ

๒. ในกรณีที่องค์การที่จัดตั้งขึ้นนี้เคยมีกิจกรรมของรัฐหรือส่วนราชการใดเคยดำเนินการมาก่อน ก็จะมีข้อกำหนดให้โอนกิจการ สิทธิ หน้าที่ ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้สิน ตลอดจนพนักงานมาเป็นขององค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่ด้วย (ดูตารางที่ ๑ แสดงภูมิหลังและการโอนทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ)

๓. ลักษณะการกำหนดทุนของรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจมีข้อแตกต่างจากหลักเกณฑ์ ๒ ประการที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้วดังนี้ ^๑

๓.๑ ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๕๑๙ มีข้อกำหนดเรื่องทุนไว้ว่า ครอบคลุมเงินกู้ยืม

^๑ ดูพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ.๒๕๑๗ มาตรา ๔ (๓) และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ พ.ศ.๒๕๑๙ มาตรา ๔ (๓)

ตามมาตราที่ว่าด้วยอำนาจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

๓.๒ เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุน
สงเคราะห์นั้น ๆ

๓.๓ เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

๓.๔ ดอกผลของเงินและทรัพย์สินตามทุนประเดิมหรือเงินที่รัฐบาล
เพิ่มเติมให้เป็นคราว ๆ เงินกู้ยืมตามอำนาจขององค์การ เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์
และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

การกำหนดทุนในประเด็นดังกล่าวอาจมีข้อแตกต่างกันบ้างคือ องค์การรัฐ-
วิสาหกิจบางแห่งอาจมีข้อกำหนดว่า เงินกู้ยืมเป็นทุนของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ดังเช่น กรณีของ
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร เป็นต้น แต่โดยทั่วไปข้อ
กำหนดดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ แต่อย่างใด

นอกจากทุนแล้วประเด็นเกี่ยวกับเงินสำรองของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ข้อกำหนด
ตามกฎหมายต่างมีลักษณะเหมือนกันคือ กำหนดให้มีเงินสำรองธรรมดาที่ตั้งไว้เผื่อขาด เงิน
สำรองเพื่อขยายกิจการ เงินสำรองเพื่อไถ่ถอนหนี้ และเงินสำรองอื่น ๆ เพื่อความประสงค์
แต่ละอย่างโดยเฉพาะตามที่คณะกรรมการจะเห็นสมควร การใช้เงินสำรองจะต้องได้รับ
ความเห็นชอบของคณะกรรมการ ยกเว้นบางแห่งเช่น องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่ง-
ประเทศไทย มีข้อกำหนดว่า การใช้เงินสำรองนั้นต้องมีมติคณะกรรมการและขอความเห็นชอบ
จากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ต่างไปจากรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ^๑ อย่างไรก็ตาม มีรัฐวิสาหกิจ
บางแห่งคือ องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย มิได้มีข้อกำหนดเกี่ยวข้องกับเงินสำรองไว้
แต่กำหนดให้ขอเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลแทน ^๒

^๑ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการโคนมแห่งประเทศไทย

พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๑๑

^๒ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๗ และ ๘

ข.๓ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติ ลักษณะทุนจะมีข้อ

กำหนดไว้คล้ายคลึงกันมากคือ

๑. เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากรัฐบาลหรือบุคคลอื่น

๒. เงินซึ่งได้รับตามอำนาจ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ซึ่งมีลักษณะ
ดังนี้คือ กุยืมเงินหรือลงทุน

๓. การออกพันธบัตร หรือตราสารเพื่อการลงทุน

อนึ่ง มีข้อควรสังเกตบางประการคือ ในประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งจัดตั้ง
รัฐวิสาหกิจจะมีลักษณะการกำหนดให้การกู้ยืมเงินหรือลงทุนไว้เป็นองค์ประกอบของทุนด้วย
ดังเช่นการทางพิเศษ ส่วนการเคหะแห่งชาติ กำหนดว่าเงินช่วยเหลือที่ได้รับทั้งภายในประเทศ
หรือต่างประเทศหรือจากองค์การระหว่างประเทศก็เป็นทุนด้วย นอกจากนี้ ยังถือว่ารายได้
จากการดำเนินงานที่จัดทำเป็นงบลงทุนที่เสนอรัฐมนตรีซึ่งให้ความเห็นชอบแล้วก็จะถือว่าเป็น
ทุนด้วย *

ประเด็นเกี่ยวกับเงินสำรองนั้นคณะกรรมการมีสิทธิกำหนดหลักเกณฑ์การตั้ง
เงินสำรองต่าง ๆ และการนำเงินสำรองออกใช้จะต้องอาศัยมติของคณะกรรมการ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะของทุนของ
บริษัทจะกำหนดไว้ตามจำนวนที่ปรากฏในหนังสือบริคณสนธิของบริษัท พร้อมทั้งบอกมูลค่าหุ้น
ไว้ด้วย ส่วนการดำเนินงานและการจัดระบบการบริหารการเงินนั้นเป็นไปตามคณะกรรมการ
และที่ประชุมผู้ถือหุ้น ซึ่งในทางปฏิบัติก็จะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของทางราชการนั่นเอง

* ดู ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๐ เรื่อง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย-
ไทย ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ข้อ ๔ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ เรื่อง
การเคหะแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ ข้อ ๗

ค. ฐานะและสิทธิพิเศษขององค์การ การที่รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่

อยู่ในภาครัฐบาลซึ่งมีอำนาจของฝ่ายปกครองสนับสนุนอยู่ ดังนั้นองค์การของรัฐในรูปลักษณะนี้จึงมีอำนาจหรือสิทธิพิเศษเพื่อกระทำการกิจกรรมบางประการดังประเภทของรัฐวิสาหกิจต่อไปนี้

ค.๑ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ บทบัญญัติทางกฎหมาย

จะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะการจัดตั้งประเภทนี้มีสิทธิดังต่อไปนี้ คือ ^๑ (ดูตารางที่ ๒ แสดงสิทธิพิเศษที่กฎหมายกำหนดให้แก่รัฐวิสาหกิจ)

๑. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จะมีฐานะ เป็นนิติบุคคล

ทุกแห่งและ เป็นคุณลักษณะที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้โดยตรง

๒. รัฐวิสาหกิจในกลุ่มประเภทการจัดตั้งลักษณะนี้มีประมาณ ๑๑ แห่ง

ที่กำหนดว่า ประธานกรรมการ กรรมการ และผู้ว่าการ และพนักงานผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานที่มีลักษณะต้องใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะเช่นนี้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีขอบ เขตกว้างขวางยิ่งขึ้นโดยมีฐานะ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

๓. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติบางแห่งได้รับการยกเว้น

ไม่ต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากรด้วย คุณลักษณะหรือประเภทของกิจการที่ได้รับการยกเว้นส่วนใหญ่เป็นกิจการด้านสาธารณูปโภคประเภทคมนาคมคือ การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ยังมีกิจการธนาคารอีก ๒ แห่ง ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากร คือ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

^๑ ดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น การท่าเรือ การรถไฟ การสื่อสาร เป็นต้น

อนึ่ง ยังมีกิจการอีกบางลักษณะคือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มอบ อนุญาตยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใด ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันด้วย ส่วนการ ไฟฟ้านครหลวงถึงแม้ว่าทบปญญติตามกฎหมายในการจัดตั้งมิได้กำหนดการยกเว้นภาษีไว้ แต่ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดว่า การไฟฟ้านครหลวงจะได้รับการ ยกเว้นภาษีการค้าเฉพาะการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าซึ่งมีแรงดัน ๖๔, ๑๑ และ ๓.๕ กิโล โวลท์ ^๑

๔. อำนาจพิเศษบางประการที่ได้รับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายคือ อำนาจในการออกกฎบังคับเกี่ยวกับกิจการ เช่น การทำเรือ การรถไฟ เป็นต้น นอกจากนี้ สำหรับกิจการไฟฟ้าและประปา รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ยังมีอำนาจที่จะใช้สอย หรือเข้าครอบครอง สงหาสิทธิประโยชน์ของบุคคลใด ๆ ที่ไม่ใช่เคหะสถานของเอกชนเป็นการชั่วคราวด้วย รวมตลอด ถึงอำนาจที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

อนึ่ง กิจการรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติที่มีขอบข่ายงานในเชิง สาธารณูปโภคจะมีสิทธิในการกำหนดโทษ ทั้ง จำคุก หรือ ปรับ หรือ ทั้งจำทั้งปรับ เมื่อผู้ใด ชัดขวางการกระทำของรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ นั้น

๕. สิทธิพิเศษที่ได้รับเกี่ยวกับความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งปรากฏว่า กิจการรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจะได้รับสิทธิพิเศษในประเด็นนี้คือ ทรัพย์สินของ รัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี กล่าวคือ ทรัพย์สินนั้น ๆ จะนำไปฟ้องร้อง ไม่ได้ อนึ่งประเด็นนี้มีข้อยกเว้นสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะการเป็นธนาคารจะไม่มีบทบัญญัติ ดังกล่าวไว้ และขณะเดียวกันองค์การเภสัชกรรมมีข้อกำหนดที่เคลงไปกว่ารัฐวิสาหกิจอื่นคือ กำหนดแต่เพียงทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ เครื่องจักร หรืออุปกรณ์เกี่ยวกับการผลิตยาและ เวชภัณฑ์

^๑ คำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องกรมสรรพากรเรียก เก็บภาษีการค้าจากการไฟฟ้านครหลวงในฐานผู้ผลิต มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๖

ค.๒ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา บทบัญญัติทางกฎหมาย

ไม่ได้ให้อำนาจหรือสิทธิพิเศษไว้ในตัวบทกฎหมาย เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจประเภทพระราชกฤษฎีกานี้แล้วจะต้องพิจารณากฎหมาย ๒ ฉบับควบคู่กันไป คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติแม่บทของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะตามพระราชกฤษฎีกา และโดยที่ความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลกำหนดให้องค์การซึ่งจัดตั้งตามความในพระราชบัญญัตินี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งอีกครั้งหนึ่ง

ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิพิเศษอื่น ๆ อาทิการได้รับยกเว้นภาษีตามประมวลรัษฎากร การที่จะมีข้อกำหนดสิทธิการเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา อำนาจพิเศษในการออกกฎบังคับการเวนคืน หรือการกำหนดโทษ ตลอดจนการกำหนดให้ทรัพย์สินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีนั้น ไม่มีการบัญญัติไว้แต่อย่างใด จึงไม่มีสิทธิพิเศษในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

อนึ่ง รัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้อาจได้รับสิทธิพิเศษบางประการโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี อาทิเช่น การซื้อหรือการจ้างกรณีพิเศษ สิทธิในการไม่ต้องเข้าประกวดราคาหรือสิบลราคา เป็นต้น ซึ่งหากว่าหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซื้อหรือใช้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ^๑

^๑ กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว. ๔/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๑ เรื่อง ให้ส่วนราชการโรงงาน สถานศึกษาของทางราชการและองค์การรัฐบาลได้รับยกเว้นไม่ต้องวางเงินมัดจำของและเงินประกันสัญญาและ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/ว.๕ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๒๒ เรื่อง สิทธิพิเศษของหน่วยงานและวิสาหกิจ ให้หน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่เคยได้รับสิทธิพิเศษในการไม่ต้องเข้าประกวดราคาหรือสิบลราคา เป็นต้น

ค.๓ กรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ก็เช่นเดียวกัน คือ ฐานะด้านนิติบุคคล เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อยู่แล้ว ส่วนสิทธิพิเศษอื่น ๆ นั้นไม่มีบทกำหนดไว้ และรัฐวิสาหกิจประเภทนี้อาจได้รับสิทธิพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีได้เช่นกัน

ง. ความสัมพันธ์กับรัฐบาล ถึงแม้ว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การพิเศษซึ่งไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ และมุ่งหวังที่จะให้กิจการนั้น ๆ มีความคล่องตัวทางการบริหารและมีลักษณะเชิงธุรกิจก็ตาม แต่โดยที่กิจการรัฐวิสาหกิจยังคงมีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐบาล ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาลจึงต้องกำหนดไว้เพื่อจะได้เป็นเครื่องรักษาคุณภาพของหน่วยทั้งสอง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาลอาจศึกษาได้จากตัวบทกฎหมายในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ส่วนหนึ่ง

ง.๑ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ กิจการรัฐวิสาหกิจ

ตามลักษณะการจัดตั้งประเภทนี้จะมีหมวดความสัมพันธ์กับรัฐบาลเป็นหมวดหมู่จัดไว้โดยเฉพาะ อเนก สำหรับการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับรัฐบาลไว้เป็นหมวดหมู่เหมือนกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจกรรมธนาคารก็เช่นเดียวกันมิได้มีบทบัญญัติความสัมพันธ์ให้เป็นหมวดหมู่เช่นกัน ข้อกำหนดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาลจะมีประเด็นดังนี้คือ^๑

๑. การกำหนดว่าการดำเนินการให้ค้ำประกันถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน ส่วนกิจการที่อาจเกิดอันตรายแก่สังคมได้จะเพิ่มข้อความความปลอดภัยไว้ด้วย อาทิ เช่น การรถไฟ การไฟฟ้า เป็นต้น อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นการหนึ่งคือ พระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม ๒๕๐๔ กำหนดแต่เพียงให้ค้ำประกันถึงประโยชน์ของรัฐและของประชาชนแต่ไม่มีข้อความว่าด้วยความปลอดภัยด้วย

^๑ ดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น การท่าเรือ การรถไฟ การสื่อสาร เป็นต้น

๒. ในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐบาลนั้น รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการใด ๆ ที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน

๒.๑ การก่อสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่ เช่น สร้างท่าเรือหรือทางรถไฟ เป็นต้น

๒.๒ เลิกกิจการซึ่งเปิดดำเนินการแล้ว หรือได้ริเริ่มสร้างแล้ว

๒.๓ เพิ่มหรือลดทุน

๒.๔ กู้ยืมเงิน

๒.๕ จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์

๒.๖ รัฐวิสาหกิจบางแห่งได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในประเด็นนี้หาก รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ต้องการตั้งอัตรามาตรฐานของค่าภาระการใช้ บริหาร หรือความสะดวกต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าโดยสารหรือค่าบรรทุก หรือค่าผลิตภัณฑ์ที่จัดบริการ อาทิเช่น ค่าโทรศัพท์ ค่าประปา ค่าไฟฟ้า เป็นต้น นอกจากนี้หากรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ประสงค์จะกำหนดอัตราต่ำกว่า หรือสูงกว่าอัตรามาตรฐานจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนเช่นกัน

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบความสัมพันธ์ตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว จะต้องพิจารณามวดเกี่ยวกับการกำกับและการควบคุม ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ออกบังคับใช้ใน ระยะเวลาหลังคือ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ๒๕๒๒ จะกำหนดลักษณะการดำเนินงานที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีไว้ในหมวดดังกล่าว และได้กำหนดการขอความเห็นชอบเพิ่มเติมขึ้นในบางลักษณะ คือ การออกพันธบัตร หรือตราสารการจำหน่ายทรัพย์สิน การจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด และการเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือมหาชนจำกัด เป็นต้น

ง.๓ การวางระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์บริการ และความสะดวกต่าง ๆ และการกำหนดค่าภาระการใช้ประโยชน์และความสะดวกจะต้องไม่ขัดกับนโยบายที่ตั้งไว้ของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจและการคลัง ซึ่งรัฐมนตรีจะแจ้งให้คณะกรรมการทราบลักษณะ

ข้อกำหนดนี้ปรากฏในพระราชบัญญัติการทำเรือ และพระราชบัญญัติการรถไฟเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติระยะหลัง ๆ มิได้มีข้อความในลักษณะนี้ปรากฏไว้แต่อย่างใด จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกฎหมายบางประการโดยเฉพาะการแยกหมวดการกำกับ ควบคุม และการบริหาร ออกให้เด่นชัดขึ้น และได้มีข้อกำหนดที่เป็นแนวทางการบริการที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับงานของรัฐวิสาหกิจ ในประเด็นดังนี้ คือ การให้รัฐวิสาหกิจชี้แจงข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็นทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนอำนาจสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรี และการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงาน

ง.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐวิสาหกิจเพื่อสร้างเกณฑ์บังคับ

เพื่อถือปฏิบัติกับพนักงาน โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับระเบียบวินัย และการลงโทษ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน ลักษณะความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการทำเรือ และพระราชบัญญัติการรถไฟ เท่านั้นอีกเช่นกัน ส่วนรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ มิได้มีข้อกำหนดดังกล่าวไว้ในหมวดความสัมพันธ์กับรัฐบาลแต่อย่างใด หรือเมื่อพิจารณาในหมวดการกำกับและควบคุม ควบคุมไปกับหมวดคณะกรรมการและผู้ว่าการก็มิได้มีบทบัญญัติในลักษณะกล่าวถึงข้างต้นเขียนไว้แต่อย่างใด

ง.๕ ข้อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐวิสาหกิจในประเด็นอื่น ๆ จะปรากฏดังนี้

๕.๑ ข้อกำหนดเกี่ยวกับรายได้จากการดำเนินงานจะตกเป็นของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงาน

๕.๒ รายได้ที่ได้รับสามารถนำไปหักเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุนสงเคราะห์พนักงาน เงินสำรองธรรมดา เงินสำรองขยายงาน และเงินลงทุนตามที่ได้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

๕.๓ งบลงทุนต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

๕.๔ งบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

๕.๕ ต้องจัดทำงบประมาณประจำปี

๕.๖ ถ้ารายได้ไม่เพียงพอสำหรับรายจ่ายให้รัฐบาลจ่ายเงินให้แก่

รัฐวิสาหกิจ เท่าจำนวนเงินที่ขาด

๕.๗ คณะกรรมการต้องทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีปีละครั้ง สาระ

สำคัญของรายงานประกอบด้วย

๕.๗.๑ ผลงานในปีที่ล่วงมาแล้ว

๕.๗.๒ คำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ

๕.๗.๓ โครงการและแผนงานที่จะจัดทำภายใน

หลัก เกณฑ์และข้อกำหนดซึ่งกล่าวไว้แล้วข้างต้นมีปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งคล้ายคลึงกัน ความแตกต่างจะมีแต่เพียงข้อกำหนดเหล่านี้อาจบัญญัติไว้ในหมวดหมู่ที่ต่างกันไปบ้างเท่านั้น ดังเช่น กรณีของการท่าเรือแห่งประเทศไทย และการรถไฟแห่งประเทศไทยจะกำหนดว่ารายได้ที่ได้รับสามารถนำไปหักเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุนสงเคราะห์พนักงานซึ่งกองทุนนี้จะต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด และต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ (กรณีนี้จะต้องพิจารณาหมวดว่าด้วยความสัมพันธ์กับรัฐบาล ควบคู่กับหมวดการร้องทุกข์ และการสงเคราะห์) แต่เมื่อพิจารณาถึงการประปานครหลวงแล้ว ข้อกำหนดดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเหมือนกันแต่จะต้องพิจารณาข้อความในหมวดเหล่านี้คือ ความสัมพันธ์กับรัฐบาล (มาตรา ๔๕) การร้องทุกข์และการสงเคราะห์ (มาตรา ๔๔) และการกำกับ การควบคุม และการบริหาร (มาตรา ๒๔ ข้อ ๔)

สำหรับกิจการธนาคารซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัตินั้นมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับรัฐบาลโดยตรงไว้ ลักษณะเช่นนี้สำหรับงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ก็ได้แยกอุปลักษณะความสัมพันธ์กับรัฐบาลออกเป็นหมวดพิเศษ แต่จะปรากฏลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด กับการบริหารรัฐวิสาหกิจแทรกอยู่บางมาตราซึ่งจะได้กล่าวถึงในเรื่องของคณะกรรมการและผู้ว่าการต่อไป

รวมความว่าสภาพความสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาลตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน และมีมาตรฐานเดียวกัน เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย เช่น การปฏิบัติงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน และไม่ยุ่งยากในการพิจารณา แต่ในการดำเนินงานอาจไม่เหมาะสมกับสภาพของกิจการแต่ละแห่ง หรือลักษณะของการปฏิบัติ ราชการของกระทรวงเจ้าสังกัด เป็นต้น

ง.๖ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา บทบัญญัติทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้ไม่มีการจัดแบ่งหมวดหมู่เหมือนกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ดังนั้นการพิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ของรัฐบาลต่อรัฐวิสาหกิจจึงอาศัยหลักการพิจารณาว่าการดำเนินงานใดที่จะต้องได้รับความเห็นชอบหรือคำแนะนำจากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงจัดได้ว่าเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจโดยปริยาย

๑. ประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการให้คำนิยามถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจะไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวโดยตรง แต่ข้อความตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยพระราชกฤษฎีกา มาตรา ๓ ซึ่งกำหนดว่า "เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์.... หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน" น่าจะมีความคล้ายคลึงกับการกำหนดให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและของประชาชนโดยปริยาย ฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องตราเป็นบทบัญญัติซ้ำอีก

๒. การดำเนินงานที่ต้องขอความเห็นชอบหรืออนุญาตจากคณะรัฐมนตรี จะมีประเด็นดังต่อไปนี้

๒.๑ การกู้ยืมเงินเกินกว่าจำนวนที่พระราชกฤษฎีกากำหนด

๒.๒ การกำหนดทุนและการจ่ายเพิ่มเติมเป็นคราว ๆ

๒.๓ การแต่งตั้งประธานกรรมการฯ รองประธานกรรมการ และกรรมการอื่น และผู้อำนวยการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

๒.๔ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ

คณะรัฐมนตรีอาจให้ออกจากตำแหน่งก่อนถึงวาระ

๒.๕ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ

ย่อมได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ลักษณะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่กล่าวข้างต้น เป็นข้อกำหนดที่ปรากฏ

อยู่ในบทบัญญัติการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทุกฉบับ แต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในระยะต่อมา จะมีบทบัญญัติที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นดังนี้ คือ

๑. ถ้าหากรัฐวิสาหกิจแห่งใดได้รับอำนาจในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์

โดยการร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนประเภทต่าง ๆ จะกระทำ ได้ก็โดยการได้รับอนุมัติคณะรัฐมนตรี

๒. รายได้เมื่อจะนำไปลงทุน เงินลงทุนนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะ

รัฐมนตรีก่อน

๓. ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ

รองผู้อำนวยการ ที่ปรึกษาและพนักงาน อาจได้รับเงินบำเหน็จและเงินรางวัล ตามระเบียบ ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

๔. การกำหนดเกี่ยวกับกองทุนสำหรับจ่ายสงเคราะห์ผู้ตรวจการ ผู้อำนวยการ

และพนักงานในกรณีต่าง ๆ อาทิ ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย พ้นจากตำแหน่งหรือกรณีอื่น ๆ คณะ กรรมการมีอำนาจในการวางหลักเกณฑ์ แต่คณะรัฐมนตรีต้องให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะใช้บังคับได้

๕. การเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารต้องเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการ

ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

๖. ผู้สอบและตรวจบัญชีต้องรายงานผลเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อย

ยี่สิบวัน

นอกเหนือจากนี้ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงานที่ต้องขอความเห็นชอบ หรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีที่แตกต่างกันไปแต่ละรัฐวิสาหกิจดังประเด็นต่อไปนี้ คือ

๑. รัฐวิสาหกิจบางแห่งกำหนดว่าถ้ารายได้มีจำนวนไม่พอสำหรับรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลจะจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นตามจำนวนที่จำเป็น
๒. ในกรณีเกิดความคิดเห็นขัดแย้ง ถ้าองค์การหรือคณะกรรมการขัดแย้งกับรัฐมนตรี คณะกรรมการอาจเสนอเรื่องผ่านรัฐมนตรีเพื่อเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีได้ ^๑
๓. รัฐมนตรีมีอำนาจควบคุม ดูแล เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และมีมติคณะรัฐมนตรี ^๒
๔. ทุกปีคณะกรรมการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตั้งผู้สอบบัญชีเพื่อสอบและรับรองบัญชี ^๓
๕. ต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรีภายหลังจากวันสิ้นปีบัญชีของหน่วยงาน ซึ่งจะต้องมีงบดุลบัญชีทำการ บัญชีกำไรขาดทุน และรายงานของผู้สอบบัญชี เป็นต้น

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ตามที่ปรากฏจะเป็นประเด็นเรื่องการลงทุน การขยายทุน การแต่งตั้งคณะผู้บริหาร การกำหนดหลักเกณฑ์การสงเคราะห์ และการจัดระบบการตรวจสอบการเงินและการบัญชีเป็นหลัก

ง.๗ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดดังกล่าวอาจกระทำได้

๑ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๖
มาตรา ๑๔

๒ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙
มาตรา ๑๒

๓ อ้างแล้ว มาตรา ๓๔

โดยการศึกษาข้อบังคับของบริษัท แต่ด้วยข้อจำกัดในการจัดเก็บข้อบังคับของบริษัทจากทุกแห่ง ดังนั้นการวิเคราะห์ในที่นี่จะอาศัยข้อบังคับ เดิมที่ได้จัดทำขึ้นในระยะต้นของการจัดตั้งบริษัท แต่ขอได้โปรดพึงระวังด้วยว่าข้อความเหล่านั้นอาจแก้ไขไปบ้างตามกระบวนการทางกฎหมาย เกี่ยวกับบริษัทจำกัด อาทิอาจแก้ไขโดยการประชุมใหญ่สามัญ หรือวิสามัญผู้ถือหุ้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับ บริษัทบางประการคือ

๑. คณะกรรมการจะมีอำนาจดำเนินงานทุกประการตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าบริษัทรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎหมายใด ๆ ก็ตามที่ใช้บังคับกับ รัฐวิสาหกิจ
๒. มีข้อกำหนดในข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจบางแห่งว่ากรรมการบริหารควรจะได้เปี่ยมกรรมการ สิ้นจ้าง หรือค่าใช้จ่ายมากน้อยเท่าใดนั้นให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวง การคลัง

ดังนั้น ถึงแม้ว่าข้อบังคับจะไม่ได้กำหนดไว้ว่าความสัมพันธ์กับรัฐบาลจะเป็น อย่างไร แต่เมื่อพิจารณาว่ารัฐบาลหรือหน่วยราชการเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และจำนวนมากแล้ว รัฐบาล หรือหน่วยราชการก็อาจนำหลักเกณฑ์ที่ถือปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ มาใช้ปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจ ประเภทนี้ได้เช่นกัน นอกจากนี้กระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลังอาจเรียกให้มีการประชุมวิสามัญเพื่อแก้ไขข้อบังคับให้สอดคล้องกับนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรีได้ด้วย

จ. คณะกรรมการและผู้บริหาร การบริหารงานรัฐวิสาหกิจทุกประเภท กฎหมายในการจัดตั้งได้กำหนดองค์การทางการบริหารไว้ ๒ ลักษณะคือ องค์การซึ่งทำหน้าที่วาง นโยบายการบริหารรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ส่วนองค์การ ที่ปฏิบัติงานตามนโยบายการบริหารจะเป็นอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บริหาร ซึ่ง หมายถึงผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการ หรือกรรมการผู้จัดการ เป็นต้น

ข้อควรพิจารณาในที่นี้คือ การแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทนั้นมีลักษณะร่วมกันในประเด็นใด และมีประเด็นบ้างที่มีกำหนดไว้แตกต่างกัน การพิจารณาความเหมือนกันและแตกต่างกันนี้จะช่วย เป็นเครื่องชี้ถึงขอบเขต ความรับผิดชอบ กระบวนการมอบอำนาจ และการตัดสินใจทางการบริหารของรัฐวิสาหกิจได้

จ.๑ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ดังนี้

๑. กระทำกิจการหรือวางข้อบังคับ เกี่ยวกับอำนาจกระทำการ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์
๒. วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ
๓. วางข้อบังคับ การประชุม และดำเนินการของคณะกรรมการ
๔. วางข้อบังคับว่าด้วย การบรรจุ แต่งตั้ง และถอดถอนพนักงาน
๕. วางข้อบังคับ กำหนดระเบียบปฏิบัติงาน ระเบียบวินัย และการลงโทษพนักงาน และกรณีอื่น ๆ ในลักษณะทำนองเดียวกัน
๖. กำหนดอัตราค่าภาระการใช้บริการ หรือการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ
๗. กำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการและพนักงาน

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่มีกำหนดไว้ดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ยังอาจพิจารณาได้จากมาตรา หรือหมวดอื่น ๆ อีกด้วย ดังเช่น รัฐวิสาหกิจบางแห่ง จะมีมาตรา กำหนดให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้ทำการชั่วคราว เมื่อผู้ว่าการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่ก็มี รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่กำหนดให้คณะกรรมการออกเป็นข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้ว่าการ และการมอบให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง มอบอำนาจให้คณะกรรมการจัดทำ

ข้อบังคับ เพื่อให้สิทธิแก่พนักงานในการร้องทุกข์ และการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ต่าง ๆ เป็นต้น
อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับ เกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์นี้จะต้อง เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความ เห็นชอบก่อน

อนึ่ง ประเด็น เกี่ยวกับการบัญชี การสอบ และการตรวจ ซึ่งมีกำหนดไว้เป็น
หมวดพิเศษและถึงแม้ว่าจะมิได้กำหนดว่า เป็นอำนาจความรับผิดชอบของคณะกรรมการก็ตาม
แต่เนื่องจากคณะกรรมการ เป็นองค์กรสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นคณะกรรมการก็ต้อง เกี่ยวข้อง
ด้วยเช่นกัน

ข้อแตกต่างที่ปรากฏคือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีอำนาจออกข้อบังคับ
ว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงาน และออกระเบียบว่าด้วย เครื่องแบบพนักงานและลูกจ้าง เป็นต้น
ดังปรากฏในกฎหมายจัดตั้งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยและการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย^๑

จ.๒ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่
ของคณะกรรมการไว้ดังนี้

๑. กระทำกิจกรรมและวางข้อบังคับและระเบียบตามอำนาจดำเนินการ
ตามวัตถุประสงค์

๒. วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน การตัด-
เงินเดือน การลดขั้นเงินเดือน การถอดถอนพนักงาน กำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้าง และ
บำเหน็จและรางวัลของพนักงาน

๓. วางข้อบังคับ กำหนดระเบียบปฏิบัติกิจการขององค์การ และระเบียบ
วินัย และการลงโทษพนักงาน และกรณีอื่นที่ตนเองเห็นว่า

๔. วางข้อบังคับอื่น ๆ อันจำเป็นเพื่อให้กิจการขององค์การได้ดำเนินไป
โดยเรียบร้อย

^๑พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๑๓
(๓) และพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ (๔)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันทุกรัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งโดยลักษณะนี้ แต่มีบางประเด็นที่มีลักษณะแตกต่างกันด้วย อาทิเช่น อำนาจกำหนดอัตรา ค่าการบริการ ซึ่งคณะกรรมการขององค์การ ร.ส.พ. มีอำนาจกระทำได้ ขณะที่หน่วยงานอื่น ในการสังกัดกระทรวงกลาโหมก็จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคล้ายคลึงกันมาก เช่น การ ตั้งอัตรามาตรฐานของผลิตภัณฑ์ เป็นต้น สำหรับองค์การสวนสัตว์มีลักษณะพิเศษคือ คณะกรรมการ มีอำนาจถอดถอนผู้อำนวยการ และมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการบัญชี การสอบบัญชี และการ ตรวจสอบบัญชีด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาลักษณะการให้อำนาจแล้ว จะเห็นว่ามีการให้อำนาจ ด้านการบริหารงานบุคคลเป็นหลัก ส่วนบางหลักขององค์การ กฎหมายมิได้เขียนแจ่มแจ้งไว้ให้ ชัดเจน หรือละเอียดเหมือนงานด้านบุคคลากรแต่อย่างใด

จ.๓ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ การกำหนดอำนาจของคณะกรรมการ มีลักษณะที่ต่างไปจากรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งโดย พ.ร.บ. และพระราชกฤษฎีกา ดังนี้

๑. เนื้อหาของข้อกำหนดเรื่องอำนาจ จะ เน้นหนักในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการตั้งตัวแทนสำหรับบริษัท

๒. ตั้งที่ปรึกษาด้านการค้า

๓. วางนโยบายการค้า ตามวัตถุประสงค์ของบริษัท

๔. เจริญและทำการกู้ยืม เงินเพื่อเอามาเป็นทุน

๕. ทำสัญญาซื้อขาย จำนวนทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่กิจการค้า

๖. เป็นโจทก์ จำเลยในคดีแพ่งหรืออาญา

๗. อำนาจกรรมการในการ เชื้อนามในสัญญา ตราสาร เอกสาร

สำคัญแทนบริษัท

๘. พิจารณากำหนดอัตราเงิน เดือนและประโยชน์อย่างอื่น

จากข้อกำหนดดังกล่าว จะ เห็นได้ว่าการให้อำนาจกรรมการของบริษัท รัฐวิสาหกิจ เหล่านี้ต่างไปจากรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชนและมีลักษณะชี้เฉพาะเจาะจงใน งานแต่ละลักษณะที่จะต้องกระทำ

๓. การบริหารและปัจจัยอันมีอิทธิพลต่อการบริหารรัฐวิสาหกิจ

การบริหารรัฐวิสาหกิจและปัจจัยอันมีอิทธิพลต่อการบริหาร อาจแยกพิจารณาได้ ๒ ลักษณะ คือ การบริหารกิจการภายในองค์การรัฐวิสาหกิจ และ รัฐวิสาหกิจในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโดยรวม

๑. การบริหารกิจการภายในองค์การรัฐวิสาหกิจ หลักเกณฑ์ที่สำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาอันดับแรก คือ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างขอบเขตการดำเนินงานการมาตการทางการบริหารไว้เด่นชัด ซึ่งพอจะสรุปภาพรวมการบริหารกิจการภายในของรัฐวิสาหกิจได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ การบริหารกิจการใด ๆ ก็ตามจำเป็นจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการบริหารหรือดำเนินกิจการนั้น ๆ เสียก่อน เพื่อเป็นแนวทางหรือขอบเขตสำหรับการดำเนินงาน การกำหนดวัตถุประสงค์ทางการบริหารที่ดีจะต้องมีการกำหนดกิจกรรมที่จะจัดทำควบคู่กับมาตรฐานสำหรับการประเมินผล มีการจัดแบ่งกลุ่มเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติเพื่อบรรลุผล การผสมผสานการใช้ทรัพยากร และวัตถุประสงค์เหล่านี้ควรจะครอบคลุมกิจกรรมทุกอย่างขององค์การ เช่น การตลาด การริเริ่มดำเนินการ บุคคลากร การเงิน การผลิต ความรับผิดชอบต่อสังคม และผลกำไร^๑

ในกิจการรัฐวิสาหกิจ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับมีข้อกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาข้อกำหนดดังกล่าวก็จะปรากฏว่า วัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้มิใช่วัตถุประสงค์ทางการบริหารแต่เป็นวัตถุประสงค์ที่รัฐต้องการจัดตั้งองค์การขึ้นมา เพื่อดำเนินกิจการตามที่มอบหมาย ดังนั้น ถ้าหากจะถามว่ารัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้สนองนโยบายรัฐบาลหรือไม่ ก็จะสามารถตอบได้ว่าเป็นการสนองนโยบายแล้วขั้นหนึ่ง แต่ก็ยังมีวัตถุประสงค์อีกส่วนหนึ่งที่ยังต้องการคำตอบ นั่นก็คือ วัตถุประสงค์สำหรับการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้จัดตั้งองค์การนั้น ๆ ขึ้นมา

^๑Peter Drucker, An Introductory View of Management, Harper's College Press, New York, p.87-89.

เมื่อบทบาทของกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ได้เป็นไปในเชิงวัตถุประสงค์
 ทางการบริหารจึงต้องอาศัยบทบัญญัติอื่นมาใช้ประกอบการพิจารณาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ
 บทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจกระทำการภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์ของกิจการรัฐวิสาหกิจ
 นั้น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้อำนาจกระทำการอย่างกว้างขวางทั้งในด้าน
 การเงิน การริเริ่มดำเนินการ การจัดสรรทรัพยากร การบุคคลากร ความรับผิดชอบต่อสังคม
 เป็นต้น^๑ ดังนั้น จึงถือได้ว่ากฎหมายได้มอบอำนาจและเครื่องมือแก่ฝ่ายบริหารเพื่อใช้กำหนด
 วัตถุประสงค์ และ เป้าหมายทางการบริหารไว้แล้ว จึงเป็นภาระกิจของฝ่ายบริหารเองที่จะ
 ต้องดำเนินการแปร เปลี่ยนข้อกำหนดเหล่านี้ให้เป็นวัตถุประสงค์และ เป้าหมายทางการบริหาร
 ในเชิงรายละเอียดต่อไป

จากเอกสารรายงานประจำปีของรัฐบาลวิสาหกิจหลายแห่งปรากฏว่ารายงาน
 ประจำปีขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้แสดงรายงานการดำเนินงานไว้อย่างน่าสนใจ
 คือการกำหนดกิจกรรมที่จะดำเนินการ เป้าหมายที่คาดว่าจะจัดทำและผลงานที่สามารถกระทำสูง
 หรือต่ำกว่า เป้าหมายเพียงใด^๒ สำหรับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้มีการกำหนดการ
 ประหยัดพลังงานไว้ และได้พยากรณ์การใช้พลังงานประเภทต่าง ๆ ไว้ถึงปี พ.ศ.๒๕๓๐ นอกจากนี้
 นี้ยังได้แสดงโครงการต่าง ๆ ที่วางไว้ว่าได้ดำเนินงานไปถึงขั้นใดแล้ว เช่น โครงการจังหวัด
 เชียงใหม่อยู่ในขั้นศึกษาความน่าจะเป็นไปได้ของโครงการอยู่ในขณะนี้ (feasibility
 study) เป็นต้น^๓

๑ อูสุรุ่ยอย่างใน เรื่องโครงสร้างการบริหารรัฐวิสาหกิจและพระราชบัญญัติ
 จัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีมาตรการกำหนดอำนาจกระทำการภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ไว้

๒ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๒๕ หน้า ๑๕-
 ๑๘, และ หน้า ๓๔

๓ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๒๕,
 หน้า ๒๖-๒๗ และ ๓๗

กองโครงการและวางแผน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กล่าวถึง เป้าหมายดำเนินงาน การว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าแก่ ประชาชนโดยลำดับความสำคัญดังนี้ ในขั้นแรก มุ่งจ่ายให้ เขตอำเภอเมืองของทุกจังหวัด ซึ่งดำเนินงานไปได้ ๔๐% ซึ่งน่าจะถือว่าเป็น เป้าหมายและวัตถุประสงค์ทางการบริการได้ เช่นกัน^๑

ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจหลายแห่งมิได้จัดกระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์ทางการบริหารไว้ตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวข้างต้น แต่เมื่อพิจารณาจากเอกสารและวิธีการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่มีการลงทุนสูง และกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ จะต้องมีการจัดทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ หรือจัดทำโครงการแผนหลัก อีกทั้งยังต้องจัดทำงบประมาณและงบลงทุน เสนอส่วนราชการที่ทำหน้าที่ควบคุมอีกด้วย ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่หรือเกือบทุกแห่งได้กำหนดวัตถุประสงค์การบริหารไว้ในโครงการต่าง ๆ อยู่แล้ว แต่ประเด็นที่อาจต้องพิจารณากันต่อไปคือวัตถุประสงค์ทางการบริหาร เหล่านี้มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดอย่างไร และฝ่ายบริหารได้ให้ความสนใจที่จะจัดระบบการบริหารให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์หรือไม่

การกำหนดวัตถุประสงค์การบริหาร และเป้าหมายในการดำเนินงานไว้ตามโครงการต่าง ๆ หากไม่มีการประสานงานอย่างดีแล้ว ย่อมจะเกิดความซับซ้อนและสับสนได้เป็นอันมาก และจะทำให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ไม่ทราบถึงวัตถุประสงค์การบริหาร โดยส่วนรวมขององค์การ ซึ่งจะไม่สามารถกำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลังได้ เป้าหมายที่มีตามโครงการต่าง ๆ อาจ เป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญระดับรองก็ได้ การทำงานก็จะ เป็นไปตามแต่ละปี การวัดประสิทธิภาพทางการบริหารก็จะกระทำไม่ได้ผลแน่นอนหรือชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้นรวมทั้ง เป้าหมายรวมขององค์การอาจประเมินไว้เกินความเป็นจริง

^๑ กองโครงการและวางแผน, กิจการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, เมษายน ๒๕๒๓, หน้า ๑-๒

ดังนั้น จึงได้มีความพยายามที่จะหามาตรการส่งเสริมและช่วยรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารจัดการ เป้าหมายดำเนินการและแผนประสาน ทั้งในระดับนักวิชาการ^๑ และผู้กำหนดนโยบายบริหารคือ คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ โดยการเสนอแนวนโยบายที่จะให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดทำแผนวิสาหกิจ (Corporate Plan) ซึ่งเป็นแผนหลักที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศและจัดให้มีแผนปฏิบัติงานประจำปี ซึ่งเป็นแผนย่อยของแผนวิสาหกิจ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้ใช้เป็นเกณฑ์สำหรับตรวจสอบ ควบคุม ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานได้^๒

อนึ่ง มีข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับ เรื่องวัตถุประสงค์การบริหารและการเตรียมการจัดให้มีแผนวิสาหกิจ ดังนี้

๑. ถึงแม้ว่า รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะมีโครงการแผนหลัก หรือโครงการเฉพาะเรื่องก็ดี ประเด็นสำคัญก็คือ ใคร เป็นผู้จัดทำโครงการเหล่านี้ พนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จัดทำโครงการเองหรือว่าจ้างที่ปรึกษา (Consultant) เป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะหากโครงการนั้น ๆ จัดทำโดยพนักงานแล้ว ก็จะเป็นโอกาสในการฝึกและพัฒนาความสามารถของบุคคลากรไปด้วย แต่ถ้าหากเป็นเรื่องของการจ้างที่ปรึกษาแล้ว ความชำนาญงานย่อมจะตกอยู่กับที่ปรึกษาทั้งหลาย ส่วนพนักงานขององค์การก็จะพลาดโอกาสพัฒนาตนเองไปด้วย

๒. การเพิ่มทักษะในการกำหนดวัตถุประสงค์ทางการบริหารเพื่อการวางแผนวิสาหกิจนั้น มีอาจจะทำได้ทันทีภายในเวลาอันสั้น และจะต้องใช้วิธีฝึกปฏิบัติด้วยจึงจะเกิดผล

๓. วัตถุประสงค์ทางการบริหารจะต้อง เป็นวัตถุประสงค์ที่สามารถวัดได้ (Quantify Objective) เป็นส่วนใหญ่ แต่โดยที่ความชำนาญหรือความคุ้นเคยของคน

^๑ อิศระ สุวรรณผล พัฒนาการใหม่ในการจัดการภาครัฐบาล เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง แนวโน้มการพัฒนาบุคคลากรในรัฐวิสาหกิจ จัดโดยศูนย์รัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕ เมษายน ๒๕๒๓ หน้า ๓-๖ และ อิศระ สุวรรณผล, คู่มือการวางแผนรัฐวิสาหกิจ, เอกสารการศึกษา ศูนย์รัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๖

^๒ บันทึกความเห็นคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ นโยบายการบริหารงานและการแจ้งประ เภพของรัฐวิสาหกิจและมาตรการ เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมาย

โดยทั่วไปมักจะขึ้นต่อการกำหนดวัตถุประสงค์ในเชิงคุณภาพ (Qualify Objectives) ซึ่งมักจะมีข้อถกเถียงได้มาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการเพิ่มพูนความสามารถดังกล่าวด้วย

๔. โดยที่วัตถุประสงค์การบริหารจะเป็นพื้นฐานกำหนดโครงสร้างของกิจการ การจัดแบ่งส่วนงานและภารกิจของผู้บริหาร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้มีความคล่องตัวเพื่อปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานได้เมื่อเกิดปัญหาที่ไม่คาดคิดขึ้น ความคล่องตัวในการบริหาร จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการบริหาร

๕. ปัจจัยในการกำหนดวัตถุประสงค์การบริหารที่สำคัญประการหนึ่ง คือ นโยบายรัฐบาล หรือเงื่อนไขทางการเมือง โดยที่ในอดีตที่ผ่านมาระยะเวลาการบริหารประเทศของรัฐบาลแต่ละชุดมีระยะสั้นเกินไป จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายการเมืองการบริหารประเทศอยู่ตลอด การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลกระทบต่อการจัดทำวัตถุประสงค์การบริหารรัฐวิสาหกิจ เช่นกัน ดัง เช่นกรณีนโยบายข้าวที่เป็นข่าวอยู่ในปัจจุบัน^๑

ลักษณะการบริหาร คุณลักษณะของบุคคลากร นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญทางการบริหารประการหนึ่งในการบริหารรัฐวิสาหกิจบุคคลากรอาจจำแนกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มคณะกรรมการบริหาร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้วางนโยบายและแผนของรัฐวิสาหกิจ จึงถือได้ว่าเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจ และความรับผิดชอบสูงสุดขององค์การ กลุ่มผู้บริหาร คือกลุ่มผู้นำแนวนโยบาย หรือข้อกำหนดต่าง ๆ มาดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายทางการบริหารตามที่กำหนดไว้ กลุ่มสุดท้ายคือ พนักงานและลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง โดยมีกลุ่มผู้บริหารคอยให้คำปรึกษาแนะนำและสั่งการ

^๑สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี กระทรวงพาณิชย์ พณ ๐๑๐๐/๓๑๓ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๒๖ เรื่อง การชำระหนี้เงินกู้ ๖ พันล้านบาท ของโครงการแทรกแซงและรักษาระดับราคาข้าว โดยให้ระงับการแทรกแซงตลาดข้าวสารตามวิธีการ เนื่องจากประโยชน์ที่ชาวนาได้รับไม่คุ้มค่า

ที่มาและคุณลักษณะของบุคคลากร บุคคลากรรัฐวิสาหกิจอาจจัดประเภทได้ ดังนี้คือ กลุ่มผู้ที่รัฐวิสาหกิจต้องรับโอนมาจากส่วนราชการเดิม ทั้งนี้ เนื่องจากข้อบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ นอกจากจะกล่าวถึงการโอนทรัพย์สินและหนี้สินของหน่วยราชการเดิมให้มา เป็นขององค์การรัฐวิสาหกิจแล้ว กฎหมายรัฐวิสาหกิจหลายฉบับยังได้กำหนดให้โอนบุคคลากรของหน่วยงานราชการมา เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วย^๑

กลุ่มบุคคลากรที่ได้รับการทาบทามให้มาปฏิบัติงานแก่รัฐวิสาหกิจ ลักษณะของบุคคลากรที่อยู่ในประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลากรที่ดำรงตำแหน่งทางการบริหาร และมีตำแหน่งค่อนข้างสูง บุคคลเหล่านี้อาจปฏิบัติงานตามหน่วยงานราชการต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยตรง หรือมีความรู้ความสนใจต่อองค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ บุคคลากรกลุ่มนี้เป็นข้าราชการผู้ที่มีความสามารถและต้องการทำงานเพื่อแสดงความสามารถที่เจ้าย่อมอยู่ แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีความลังเลในเรื่องของสถานภาพหรืออนาคตของรัฐวิสาหกิจที่ตนเข้าปฏิบัติการอยู่เช่นกัน ดังนั้น การเข้าปฏิบัติงานจึงไม่เข้า เป็นบุคคลากรขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อย่างเต็มตัว แต่มักจะอาศัยเงื่อนไขการบริหารราชการโดยวิธีการยืมตัวจากหน่วยราชการโดยมติคณะรัฐมนตรีเป็นต้น^๒ ปัจจุบันลักษณะของบุคคลากรกลุ่มนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปจากการยืมตัวจากหน่วยราชการมา เป็นการแต่งตั้งบุคคลากรจากภาคเอกชน โดยอาศัยกลไกทางการเมือง เป็น เครื่องสนับสนุน^๓

กลุ่มนักรัฐวิสาหกิจใหม่ คือบรรดาผู้ที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้ดำเนินการคัดเลือกด้วยวิธีการขององค์การนั้น ๆ เอง โดยทั่วไปจะกระทำด้วยการประกาศรับสมัคร โดยการแจ้งให้บุคคลภายในองค์การทราบก่อน ขณะเดียวกัน สำหรับงานบางตำแหน่งที่จำเป็น รัฐวิสาหกิจอาจประกาศให้บุคคลภายนอกทราบด้วย บุคคลากรกลุ่มนี้มักจะ เป็นผู้ปฏิบัติงานระดับต้น หรืองานที่ต้องการความชำนาญเฉพาะอย่าง

^๑ หลักเกณฑ์การโอนข้าราชการหรือลูกจ้างตามพระราชบัญญัติการทำอาภาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ และ ๔๔

^๒ การแต่งตั้งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการของการทางพิเศษ, การแต่งตั้งรองกรรมการผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และการตั้งรักษาการผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

^๓ การแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร, การแต่งตั้งผู้จัดการบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด และผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพฯ

แหล่งที่มาของบุคคลากรดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่าน้ำหนักรวมของกลุ่มผู้ที่มีประสบการณ์จากวงการราชการมีมากกว่า และบุคคลากรเหล่านี้ต่างอยู่ในตำแหน่งงานที่จะต้องตัดสินใจและวางแผนของรัฐบาลกิจนั้น ๆ จึงน่าจะเป็นข้อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างที่ว่า รัฐบาลกิจมักจะมีกระบวนการและพฤติกรรมการบริหาร เช่นเดียวกับราชการ อันเป็นปัจจัยที่ขาดความคล่องตัว และการดำเนินงานที่จะออกไปสู่มวลชน หรือขาดความสำนึกในเชิงธุรกิจ เป็นต้น

ปัจจัยที่มีส่วนกำหนดให้ลักษณะการบริหาร เป็นไปในรูปแบบที่คล้ายคลึงกับราชการอีกประการหนึ่งก็คือ การที่รัฐบาลกิจต่าง ๆ ได้รับโอนทรัพย์สิน เงินทุน และงบประมาณจากส่วนราชการที่ปฏิบัติงานในลักษณะ เช่นนี้มาก่อน ซึ่งการโอนเหล่านี้จะต้องทำให้ถูกต้องตามระเบียบราชการ ฉะนั้น รูปแบบการดำเนินงานย่อมจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเมื่อระยะเริ่มต้นของกิจการก็เป็นการนำรูปแบบจากราชการมาใช้เสียแล้ว ก็ย่อมจะเป็นการสะสมประเพณีปฏิบัติไว้อย่างต่อเนื่องโดยปริยาย

โครงสร้างการบริหารรัฐบาลกิจที่ปรากฏทั่วไป คือ การแบ่งอำนาจหน้าที่ และขอบเขตการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารรัฐบาลกิจ

คณะกรรมการบริหาร จุดมุ่งหมายในการจัดให้มีคณะกรรมการของรัฐบาลกิจ คือ เพื่อควบคุมดำเนินงานวางนโยบายในการดำเนินกิจการของรัฐบาลกิจนั้น ๆ แต่เดิมกฎหมายจัดตั้งรัฐบาลกิจแต่ละแห่งจะกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการไว้ และต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐบาลกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐบาลกิจต่าง ๆ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติของกฎหมายสองฉบับควบคู่กัน ซึ่งจะมีประเด็นเกี่ยวกับจำนวนคณะกรรมการ อายุของคณะกรรมการ สัญชาติต้องเป็นคนไทย ภูมิลำเนา ผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับรัฐบาลกิจแห่งนั้น ไม่ใช่บุคคลล้มละลาย หรือได้รับโทษจำคุก เป็นต้น ถึงแม้ว่าคุณสมบัติของกรรมการรัฐบาลกิจได้กำหนดไว้ดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาลักษณะการประกอบอาชีพของผู้ที่เป็นกรรมการแล้ว ปรากฏว่าประมาณ ๔๐% ของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดเป็นข้าราชการ

ก่อนการประกาศใช้ พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ
พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๔ การแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจมี
แตกต่างกัน และเปิดโอกาสให้บุคคลคนเดียวสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ
ได้หลายแห่งในระยะเวลาเดียวกัน^๑ ดังนั้น จึงได้กำหนดไว้ให้บุคคลหนึ่งสามารถเป็น
กรรมการได้ไม่เกิน ๓ แห่ง ถึงแม้ว่ากฎหมายจะพยายามกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวก็ยังคงมีความ
พยายามที่จะหาข้อโต้แย้งนี้และวิธีการที่จะดำรงตำแหน่ง เกินกว่ากำหนดได้ด้วย ดังนั้นการ
ตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อที่จะแบ่งลักษณะการตั้งกรรมการโดยตำแหน่ง และ
ตัวบุคคล เป็นต้น^๒ ลักษณะดังกล่าวย่อมจะทำให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีองค์ประกอบ
เป็นข้าราชการส่วนใหญ่โดยปริยาย

นอกจากนี้ ผลงานวิจัยของ เกศินี หงสนันท์^๓ ได้แสดงให้เห็นว่า
รัฐวิสาหกิจต้องการผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในธุรกิจขององค์การ เป็นกรรมการมากกว่า
ข้าราชการ แต่บุคคลเหล่านี้ต้องเป็นผู้ที่ใจซื่อมือสะอาดเป็นอันดับแรก อย่างไรก็ตาม
คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถช่วยแก้ไขภาวะการขาดทุนนั้นได้แต่
อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เห็นว่า สาเหตุของการดำเนินการขาดทุน
เป็นเพราะระบบการบริหารภายในล้มเหลว อันเนื่องมาจากการขาดการควบคุมอย่างมี
ประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการรั่วไหลและทุจริต ส่วนประเด็นเกี่ยวกับปัญหาแรงงานการร่วมตัว

^๑ ดู เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติ คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และ
พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๔

^๒ สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/ว.๒๒ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐
เรื่อง การดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึกเรื่อง
การแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ กันยายน ๒๕๑๔

^๓ เกศินี หงสนันท์, รัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการบริหาร, ศูนย์รัฐวิสาหกิจ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๕ หน้า ๓๑ และ หน้า ๔๔

ของสหภาพแรงงานซึ่งมีการเรียกร้องค่าตอบแทนแรงงาน โดยไม่มีเหตุผล ซึ่งทำให้ค่าใช้จ่ายสูงกว่าผลงานที่ได้กลับได้รับการจัดค่าตัวไว้ต่ำมาก ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า นอกเหนือจากประเด็นที่ว่า คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีองค์ประกอบเป็นข้าราชการ จึงไม่สามารถทำให้รัฐวิสาหกิจมีความสามารถในเชิงธุรกิจแล้ว ก็จะเป็นประเด็นที่ว่า การขาดการควบคุมเพื่อให้เกิดการรั่วไหลและทุจริตนั้นเอง

เมื่อ เรื่องการควบคุมการรั่วไหลและทุจริต เป็นประเด็นที่ได้รับการจัดความสำคัญสูง เช่นนี้จึงน่าวิเคราะห์ดูว่า กฎหมายรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้อำนาจคณะกรรมการไว้อย่างไรบ้าง ซึ่งจากการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ แล้ว ปรากฏว่ากฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการในเรื่องการบริหารงานบุคคลไว้อย่างละเอียด ทั้ง ๆ ที่ข้อกำหนดเหล่านี้ อาจเขียนรวมกันเป็นข้อเดียวกันได้ ส่วนอำนาจของคณะกรรมการในเชิงการบริหารงานอื่น ๆ อาทิ การตลาด การกำหนดเป้าหมายการบริหารการเงินและการผลิต เป็นต้น กฎหมายกลับเขียนไว้รวม ๆ ทั้งตัวอย่างเช่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินกิจการตามมาตรฐานว่าด้วยอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้าง จนอาจทำให้คณะกรรมการไม่สามารถที่จะกำหนดหรือชี้ประเด็นได้อย่างชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดอำนาจคณะกรรมการบริหารไว้กว้างจนไม่อาจกำหนดขอบเขตในประเด็นหลัก อาจเป็นการผลักดันให้คณะกรรมการบริหารหันมาสนใจกับประเด็นเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือหันไปเอาระเบียบราชการมาเป็นบันทัดฐาน จึงเกิดความเข้มงวดในการบริหารเกินความจำเป็น นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประธานหรือผู้อำนวยการ เป็นผู้คอยเสนอเรื่องต่อที่ประชุม หรือมีอิทธิพลต่อที่ประชุมโดยปริยาย

อิสระ สุวรรณพล, รายงานการสัมมนา เรื่อง ปัญหาวิสาหกิจไทย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กันยายน ๒๕๑๓ หน้า ๔๔ และ ๑๐๕

อำนวย คอวนิช, ประสบการณ์ในการบริหารรัฐวิสาหกิจ, ศูนย์รัฐวิสาหกิจ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า ๑๓

ความสับสนในเรื่องการบริหารรัฐวิสาหกิจในระดับคณะกรรมการ อาจเกิดขึ้น สืบเนื่องจากการมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ขัดกับหลักวิชา ดังเช่น กรณีการกำหนดคำว่าทุนรวมถึงเงินกู้ด้วย ซึ่งถ้ารัฐวิสาหกิจไปกู้มาแล้ว ถือว่าเงินกู้นั้นเป็นทุน ก็ย่อมจะต้องผิดหลักวิชาการบัญชี ความขัดแย้งก็จะต้องมี เมื่อคณะกรรมการจะถือตามกฎหมาย ส่วนหน่วยควบคุมจะถือตามหลักวิชา อันย่อมเป็นปัญหาในการประเมินลักษณะการเงินและการบริหารขององค์การด้วย^๑

การแต่งตั้งคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ นับว่าเป็นประเด็นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันอยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในทางปฏิบัติยังขาดเหตุผล บางกรณีแต่งตั้ง เพราะประสงค์จะให้หน่วยงานนั้นขึ้นสินค้าหรือบริการของรัฐวิสาหกิจนั้น อนึ่ง มีข้อน่าสงสัย เหตุว่ารัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้กำหนดให้มีกรรมการผู้แทนหน่วยงานซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เกิดการประสานงานระหว่างรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานนั้น ๆ ดีขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ ผู้แทนหน่วยงานนั้นกลับอยู่คนละกองกับหน่วยงานที่รัฐวิสาหกิจจะต้อง ประสานงานด้วย นอกจากนี้ กิจการรัฐวิสาหกิจใดที่มั่นคง มีผลกำไร ผู้เป็นกรรมการมักจะ เป็นข้าราชการระดับสูงของหน่วยงาน ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาด้านการขาดทุน หรือปัญหาบริหารอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยผู้มีทักษะทางการบริหารสูง แต่กรรมการผู้แทน หน่วยงานกลับเป็นข้าราชการระดับกลาง^๒ ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงทำให้เห็นว่าการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นการ เฉลี่ยผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้ง เช่นกัน สภาพเหตุการณ์เช่นนี้ ได้ขยายขอบเขตเป็นการ เฉลี่ยผลประโยชน์ของพรรคการเมืองต่าง ๆ ดังปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์มาโดยตลอด

^๑ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง รายงานผลสรุปการประชุมทางวิชาการ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย เล่ม ๑ หน้า ๒๗ และสัมภาษณ์ คุณกมล จันทิมา ผู้อำนวยการกองรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๖

^๒ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ กันยายน ๒๕๒๖

ผู้บริหาร ความพยายามในทางวิชาการบริหารที่จะแยกประเด็นเกี่ยวกับลักษณะงานในหน้าที่ของผู้บริหาร มีพอสรุปได้ว่า ผู้บริหาร คือผู้ทำหน้าที่กำหนดวัตถุประสงค์ของงาน จัดแบ่งกิจกรรมและประสานกิจกรรม บำรุงขวัญและจิตใจพนักงาน และทำหน้าที่
สื่อข้อความต่าง ๆ วางมาตรการเพื่อการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงาน และพัฒนา
บุคลลากรขององค์การและตัวเอง^๑ ถึงแม้ว่า ข้อความดังกล่าวจะเป็นข้อกำหนดทางวิชาการก็ตาม แต่ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปก็ต้องปฏิบัติงานหรือภาระกิจในทำนองที่กล่าวไว้เช่นกัน

ความแตกต่างระหว่างข้อกำหนดทางวิชาการกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ อาจมีขึ้นได้ในประเด็นว่า ผู้บริหารจริง ๆ นั้น มิได้มีความเป็นอิสระที่จะปฏิบัติการใด ๆ ตามอำเภอใจ หรืออย่างที่เจ้าตัวปรารถนาได้ แต่ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติงานตามเงื่อนไขและภาวะความกดดันต่าง ๆ นับตั้งแต่อำนาจหน้าที่ที่องค์การมอบหมายให้ทำ นโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานขององค์การโดยส่วนรวม และปัจจัยภายนอกอื่น ๆ อาทิ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมือง การตลาด เทคโนโลยี และทัศนคติของผู้ใช้บริการ เป็นต้น ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจต่างตกอยู่ภายใต้ภาวะความกดดันเหล่านี้เช่นกัน และอาจมีระดับสูงกว่าผู้บริหารภาคเอกชนในบางลักษณะด้วย

แหล่งที่มาของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อาจจำแนกได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ ผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มาโดยตลอด และได้เลื่อนขั้นมาเป็นผู้บริหาร ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่ง คือ บุคคลภายนอกองค์การที่ได้รับการแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งบริหาร การแต่งตั้งบุคคลภายนอกองค์การบริหาร โดยทั่วไปจะมีสองลักษณะใหญ่ ๆ คือ ลักษณะแรก เป็นการเข้าดำรงตำแหน่งโดยวิธีทางการเมือง ลักษณะที่สองเป็นเรื่องลับเนื่องจากปัญหาภายในองค์การ ซึ่งเกิดความขัดแย้งกันภายในระหว่างผู้บริหารทั้งหลาย จนไม่สามารถแต่งตั้งผู้ใดขึ้นมาเป็นผู้บริหารได้^๒

^๑อ้างแล้ว Peter Drucker, หน้า ๑๖-๑๘

^๒กรณีความขัดแย้งในบริษัทการบินไทย จำกัด จึงได้มีการแต่งตั้ง พลอากาศเอก บัญชา สุขานุศาสน์ และความขัดแย้งในการประปาส่วนภูมิภาค จึงได้แต่งตั้ง นายมิชัย วีระไวทยะ เป็นผู้ว่าการ

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าผู้บริหาร เหล่านี้จะมาดำรงตำแหน่งด้วยวิธีทางอย่างไร เมื่อเป็นผู้บริหารแล้วก็ย่อมจะต้องตกอยู่ภายใต้ความกดดันในรูปลักษณะต่าง ๆ ทั้งสิ้น เช่น ความกดดันทางการเมือง ความกดดันจากความขัดแย้งภายในองค์กรและอื่น ๆ ดังนั้น ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องพยายามรักษาดุลย์อำนาจ วิธีการตัดสินใจและประณีตประนอมเพื่อให้ตนดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คุณสมบัติของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไป กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะมีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้บริหารไว้ และอาจจัดแบ่งประเภทของคุณสมบัติได้ดังนี้ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกำหนดว่า ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ในเรื่องหรือกิจการเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ด้วย เช่น จะต้องมีความรู้เรื่องการไฟฟ้า รถไฟ หรือการโทรศัพท์ หรือการทำอากาศยาน เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่ารัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติกิจกรรมประเภทใด ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา คุณสมบัติของผู้บริหารจะเปิดกว้างกว่า และโดยทั่วไปจะกำหนดว่า จะต้องไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญากับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น การที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารไว้ดังกล่าวในทางทฤษฎีน่าจะเป็นปัจจัยช่วยลดความกดดันจากทางการเมืองได้ และระบบการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองได้ในระดับหนึ่ง นอกเหนือจากการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้บริหารแล้ว กฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ยังได้กำหนดข้อต้องห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลบางประเภทเป็นผู้บริหารและพนักงานด้วย

ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้บริหารไว้ดังกล่าวข้างต้น แต่ก็มี การแต่งตั้งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจหลายแห่งโดยมิได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ และมีการแต่งตั้งในลักษณะที่เป็นการอุปถัมภ์กันทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นมูลเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่ขาดทักษะในเชิงธุรกิจ และมีการปฏิบัติงานที่เพิ่มรายจ่ายแก่องค์กรโดยไม่จำเป็น^๑

แนวทางการปฏิบัติงานของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ บทบัญญัติของกฎหมาย

กำหนดให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบาย และข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดไว้ ผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ นอกจากนี้ก็คืออำนาจตามกระบวนการบริหารงานบุคคล

ความรับผิดชอบที่ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจะต้องมีต่อคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นในทางปฏิบัติ เท่ากับ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหาร เสนอเรื่องทั้งที่สำคัญและไม่สำคัญให้คณะกรรมการพิจารณา วินิจฉัยหรือเพื่อทราบ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้อาศัยการตัดสินใจของคณะกรรมการ เป็นการป้องกันความผิดพลาดอันเป็นผลให้ผู้บริหารมีต้องรับผิดชอบแต่เพียงฝ่ายเดียว พฤติกรรมทางการบริหาร เช่นนี้จะ เป็นการโยนกลองความรับผิดชอบ ระหว่างฝ่ายบริหารและคณะกรรมการได้ และเป็นการยากเมื่อจะมีการตรวจสอบหรือประเมินผลการบริหารกันอย่างจริงจัง

นอกเหนือจากความรับผิดชอบที่ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจะต้องมีต่อคณะกรรมการ แล้วก็คือความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคล กลุ่มคนและสังคมโดยรวม ความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่จำเป็นที่จะต้องมีการตระเตรียมควบคุม และประสานกิจกรรมและทรัพยากรในรูปลักษณะต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายบริหารจำเป็นจะต้องมีแนวทางและเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อใช้ประโยชน์ให้การบริหารบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เพื่อพิจารณาการบริหารรัฐวิสาหกิจแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สิ่งที่รัฐวิสาหกิจได้จัดทำคือ การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งงานต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการจัดสรรกำลังคน และการมอบหมายอำนาจหน้าที่ และยังเป็นการแก้ปัญหาคนล้นงานอีกด้วย ดังนั้นการที่กระทรวงการคลัง ได้ริเริ่มกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จัดทำการศึกษาองค์การ และจัดทำใบพรรณนาหน้าที่การปฏิบัติงาน (Job Description) ซึ่งจะเป็นการทำให้รัฐวิสาหกิจมีแนวทางปฏิบัติงานด้านกำลังคนดีขึ้น^๑

^๑กระทรวงการคลัง ที่ กค.๐๕๑๒/๓๔๒๓๐ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๒๔ เรื่อง โครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนของพนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจและ กระทรวงการคลังที่ กค. ๐๕๑๒/๔๐๖๗๓ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๒๔ เป็นเรื่องโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนของพนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

ข้อ ๑. มีข้อสังเกตบางประการที่ควรจะต้องพยายามหาคำตอบ คือ

๑. เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะปรากฏว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและผู้บริหาร ต่างมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกข้อบังคับหรือการบริหารงานบุคคลค่อนข้างละเอียด เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ทางการบริหารในลักษณะอื่น

๒. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและผู้บริหาร มิได้กล่าวถึงประเด็นการผลิต การตลาด การกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงานกิจการ หรือการกำหนดราคาอย่างละเอียด และให้ เห็นเด่นชัดหรือเฉพาะเจาะจง เหมือนกับกิจการด้านการบริหารบุคคล ดังตัวอย่างที่ได้แสดงไว้ในตาราง เปรียบเทียบการกำหนดรายละเอียดระหว่างการบริหารกับสภาพการบริหารงานบุคคล (ตารางที่ ๓)

๓. การที่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหาร มิได้กำหนดในรายละเอียด จึงอาจเป็น เหตุหนึ่งที่ฝ่ายบริหารไม่ประสงค์จะ เสนอสิ่งใหม่หรือแตกต่างไปจากหน่วยงานอื่น ๆ หรือ ประเพณีปฏิบัติ

๔. การขาดความละเอียดใน เรื่องอำนาจหน้าที่และข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหาร น่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐวิสาหกิจทั้งหลายไม่สนใจหรือประสงค์ที่จะจัดทำ การสำรวจ วิเคราะห์องค์การหรือการปรับปรุงองค์การ (Reorganization)

๕. เทคนิคและวิทยาการด้านการบริหารอาจ เป็นของใหม่และมีระยะเวลาพัฒนาไม่นานเท่าใดนัก ประกอบกับค่าใช้จ่ายในการจัดทำ การวิเคราะห์งานหรือการปรับปรุงงานค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับ การลงทุนด้านการผลิตหรือเครื่องจักรกล และไม่อาจเห็นผลในเชิงรูปธรรม อีกทั้งยังอาจเกิดความขัดแย้งภายในองค์การขึ้นได้ ฝ่ายบริหารจึงไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร อันเป็นผลให้โครงสร้างและระบบการทำงานของ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งจึงล้าหลังไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงในความต้องการของสังคมและชุมชน

การแบ่งสายงานและการบังคับบัญชา การจัดแบ่งส่วนงานและสายการบังคับบัญชานั้น จัดทำขึ้นเพื่อความสะดวกในการมอบหมายงานและบังคับบัญชา หลักการจัด

แบ่งส่วนงานนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ ขนาดขององค์การ ประเภทของการดำเนินงาน ความซับซ้อนของกิจกรรมและปัญหาทางการบริหาร^๑ ภูมิฐานในการจัดแบ่งส่วนงานและสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลวิสาหกิจที่เป็นมาในอดีต คือการยึดถือแบบอย่างจากการแบ่งส่วนงานของราชการเป็นหลัก ทั้งนี้ อาจ เนื่องจากด้วยเหตุผลดังนี้ คือ ๑) การเปลี่ยนสภาพจากหน่วยงานของส่วนราชการมาเป็นองค์การพิเศษ จึงได้รับอิทธิพลจากระบบราชการมา ๒) งานราชการและงานรัฐบาลวิสาหกิจระยะต้น เป็นงานในเชิงบริการสาธารณะ การจัดองค์การแบบราชการจึงเป็นสิ่งที่สมเหตุและผลในช่วงเวลานั้น ๓) แนวความคิดในเชิงประสิทธิภาพทางการบริหารและต้นทุนการผลิตในธุรกิจของรัฐยังไม่ได้พัฒนาก้าวหน้าเหมือนในสมัยปัจจุบัน เป็นต้น

ลักษณะการเปลี่ยนแปลงการแบ่งส่วนงานและสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลวิสาหกิจ เริ่ม เกิดขึ้น เมื่อรัฐบาลวิสาหกิจนั้น ๆ ต้องกู้เงิน หรือเสนอโครงการเพื่อการลงทุนต่อแหล่งเงินทุนต่าง ๆ จึงมีการเสนอให้จัดการปรับปรุงโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานขึ้น ดัง เช่นการเสนอของธนาคารโลกต่อการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น^๒ ในระยะต่อมา นอกเหนือจาก ปฏิบัติตามสัญญาเงินกู้ธนาคารแล้วก็อาจสืบ เนื่องจากนโยบายของรัฐที่มุ่งพยายามให้รัฐบาลวิสาหกิจดำเนินกิจการเชิงธุรกิจมากขึ้น เช่น การให้องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพฯ จัดตั้งศูนย์กำไร เป็นต้น^๓ นอกจากนี้ อาจ เนื่องจากการขยายตัวทางวิชาการบริหาร การมีบริษัทที่ปรึกษา ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยผลักดันให้รัฐบาลวิสาหกิจปรับปรุงการแบ่งส่วนงานด้วย

^๑Harold T. Amrine, John A. Ritchey, Oliver S. Hulley, Manufacturing Organization and Management, second edition, Preutice-Hall Inc, p.35

^๒โลว ทัพนันท์ การกู้เงินธนาคารโลกครั้งที่ ๑ เพื่อโครงการบูรณะรถไฟ และการกู้เงินธนาคารโลกครั้งที่ ๒ เพื่อโครงการลงทุนอันดับเอก หน้า ๒๔ ในการรถไฟแห่งประเทศไทย ๒๔๓๔-๒๕๐๐, โรงพิมพ์การรถไฟ พ.ศ.๒๕๐๐

^๓คณะอนุกรรมการปรับปรุงกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ รายงานผลการศึกษาวเคราะห์และพิจารณา, องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ, มิถุนายน ๒๕๒๔ หน้า ๒

เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ พัฒนาการของกิจการทั้งในด้านขนาดของกิจการ เทคโนโลยีในการดำเนินงานและการเพิ่มจำนวนบุคคลากรของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ทำให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ต้องปรับการแบ่งส่วนงานให้เหมาะสมกับกำลังคนเช่นกัน

กระบวนการตัดสินใจทางการบริหาร การตัดสินใจทางการบริหาร เป็นมาตรการหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นว่า ประเด็นการดำเนินงานในลักษณะต่าง ๆ ควรจะเสร็จสิ้น การพิจารณาหรือวินิจฉัยในระดับใด ใครเป็นผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร การบริหารรัฐวิสาหกิจ กิจกรรมที่มีลักษณะ เป็นการปฏิบัติงานปกติธรรมดา ผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้ทำการตัดสินใจ ถ้าหากกิจการนั้น ๆ เป็นงานในเชิงนโยบาย แผนงานและการออกกฎข้อบังคับ อำนาจในการตัดสินใจจะอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ส่วนกิจการใดที่เป็นเรื่องของการลงทุน หรือการเงิน หรือกิจการที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน ถึงแม้ว่าคณะกรรมการจะมีอำนาจ แต่อำนาจของคณะกรรมการเหล่านี้จะต้องได้รับความเห็นชอบ หรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง จึงเท่ากับว่าการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่คณะรัฐมนตรีนั่นเอง

ถึงแม้ว่ากระบวนการตัดสินใจจะมีเกณฑ์กำหนดแนวทางไว้ดังกล่าวก็นับตามแต่ในทางปฏิบัติการนำเสนอและวิธีการตัดสินใจต่าง ๆ เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยทักษะทางการบริหารในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ด้วย อาทิเช่น การชักนำให้ผู้บริหาร หรือคณะกรรมการบางท่าน เข้าใจประเด็น เพื่อจะได้ช่วยหาเสียงสนับสนุนหรือสร้างความเชื่อถือในโครงการหรืองานนั้น ๆ พฤติกรรมในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้กระบวนการบริหารและการตัดสินใจเป็นไปในลักษณะอรูปนัย (Informal) และเป็นจุดอ่อนอีกลักษณะหนึ่งที่ทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองได้เช่นกัน

(๒) รัฐวิสาหกิจในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโดยส่วนรวม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับสังคม ในที่นี้จะขอจำกัดเฉพาะ เรื่องความสัมพันธ์ที่รัฐวิสาหกิจต้องมีกับหน่วยงานของทางราชการ ซึ่งหมายถึงหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ กฎหมายและ

มติคณะรัฐมนตรีที่ออกบังคับใช้ หน่วยงานเหล่านี้มีทั้งหมดประมาณ ๗๑ แห่ง เป็นหน่วยงานที่มีฐานะ เป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม ๖ แห่ง และเป็นคณะกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของรัฐวิสาหกิจด้วยว่าจะต้องปฏิบัติตามคณะกรรมการอะไรบ้าง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน่วยงานแรกที่รัฐวิสาหกิจทั้งหลายจะต้อง เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้เพราะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับแผนและโครงการของรัฐวิสาหกิจ ศึกษาและวางแผนใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ศึกษาและวิเคราะห์รายจ่ายต่าง ๆ ให้คำแนะนำและกำหนดหลักการเกี่ยวกับโครงการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ นำข้อเสนอแนะกับกระทรวง ทบวง กรม เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน เพื่อใช้ในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย

กระทรวงการคลัง การหาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ เงินกู้ภายในประเทศ และคำประกัน เงินกู้ในส่วนที่รัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังช่วยดำเนินงาน ควบคุมดูแล พิจารณาคำ เสนอการปรับปรุงแก้ไขให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับข้อบังคับ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการบัญชี หลักเกณฑ์การจ่ายเงิน สวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอัตราเบี่ยงกรรมการของรัฐวิสาหกิจ วิเคราะห์ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดจำนวนเงินและกำหนดระยะเวลาให้รัฐวิสาหกิจนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดิน ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่กิจการนั้น ๆ ต้องให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ความเห็น การเสนอแนะ วิเคราะห์การเงินการบัญชี ตามที่รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยควบคุมขอมา เงินเดือน ค่าจ้าง และการจัดองค์การของรัฐวิสาหกิจบริหารทรัพย์สินรัฐบาลในกระบวนการติดตามประโยชน์ของรัฐและการจัดทำไรสุทธิ งานวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ จัดทำระบบข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

สัมภาษณ์ คุณกมล จันทิมา ผู้อำนวยการกองรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๖

สำนักงบประมาณ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควบคุมติดตามการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ กำหนดระเบียบการใช้จ่ายสำหรับรัฐวิสาหกิจอนุมัติให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายเงิน อนุมัติให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายเงินนอกรายการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ประมาณการรายได้ของรัฐวิสาหกิจ เพื่อกำหนดวงเงินนำส่งรัฐ จัดทำรายงานฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นอกจากนี้ต้องปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยราชการอื่น เช่น การพิจารณาขออนุมัติงบประมาณการลงทุนร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีด้วย^๑

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ขอบเขตของงานคือ การตรวจสอบด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจตามระเบียบการบัญชีการเงินของรัฐวิสาหกิจ และจัดทำข้อสังเกตตามมาตรฐานการสอบบัญชี ตรวจด้านการบริหาร^๒

กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย การดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงาน และกรมแรงงานสัมพันธ์ตามกฎหมาย ดำเนินการไกล่เกลี่ย และระงับข้อพิพาทแรงงาน วิเคราะห์และติดตามสถานการณ์ด้านแรงงาน ให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้น^๓

กระทรวงเจ้าสังกัด โดยรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจรักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ และกำกับโดยทั่วไปในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สั่งให้รัฐวิสาหกิจชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี และอำนาจในการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังเป็นผู้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีด้วย^๔

^๑พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

^๒พระราชบัญญัติสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒

^๓ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๕ และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔

^๔ดูพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

คณะกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้ง ในการปฏิบัติราชการ กฎหมายเกี่ยวกับกิจการ

ต่าง ๆ อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะขึ้น อาทิเช่น คณะกรรมการเกี่ยวกับการขนส่งทางบก ซึ่งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ด้านการขนส่งทางบก เป็นต้น คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลเกี่ยวกับนโยบาย การแก้ปัญหา การปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ หรือคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ทำหน้าที่เสนอแนะเกี่ยวกับงานด้านการแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น

การควบคุมหรือกำกับงานรัฐวิสาหกิจของหน่วยงานภายนอกองค์การรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นปัจจัยอันมีอิทธิพลต่อการบริหารงานรัฐวิสาหกิจเช่นกัน ทั้งนี้ เพราะรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งต่างก็มีลักษณะของกิจการต่าง ๆ กันไป การจะดำเนินการควบคุมรัฐวิสาหกิจให้ได้ผลดีก็จะต้องมีบุคคลากรที่เข้าใจสภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นอย่างดี จึงจะสามารถเสนอแนะแนวทางปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่โดยที่หน่วยงานของทางราชการโดยทั่วไปจะจำกัดทั้งด้านตัวบุคคลากร และงบประมาณที่จะว่าจ้างหน่วยงานอื่นใดทำหน้าที่ตรวจสอบ หรือกำกับงานแทน จึงทำให้หน่วยราชการแต่ละแห่งต้องออกกฎ เกณฑ์หรือข้อบังคับเป็นแนวทาง เพื่อจะได้ใช้ปฏิบัติกับทุกรัฐวิสาหกิจ ซึ่งย่อมจะมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่สามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่มีข้อขัดข้อง แต่ขณะเดียวกันก็จะมีรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง เช่นกันที่ไม่อาจปฏิบัติตามได้หมดทุกประการ

ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานควบคุม หรือกำกับรัฐวิสาหกิจอยู่หลายแห่งก็ตาม แต่เท่าที่ปรากฏพอจะสรุปได้ว่าปัญหาการประสานงานทั้งในหน่วยงานเดียวกัน และระหว่างหน่วยงานดังกล่าวยังไม่ดีเท่าที่ควร อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตบางประการของหน่วยควบคุมรัฐวิสาหกิจ คือ หน่วยควบคุมบางแห่ง เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้จัดแบ่งส่วนราชการโดยมีกองรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะส่วนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีฝ่ายรัฐวิสาหกิจซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานวิเคราะห์ ๓ หน่วย และสำนักงบประมาณมีหน่วยงานระดับฝ่าย สังกัดกองงบประมาณ

ฝ่ายบริหารทั่วไป และยังมีศูนย์สารสนเทศการงบประมาณอีกหน่วยหนึ่ง ซึ่งฐานะของหน่วยงานเหล่านั้น จะมีระดับการบริหารต่างกันอันน่าจะเป็นผลทางการประสานงานด้วย ซึ่งเป็นปัญหาของระบบราชการไทยอย่างยิ่ง ข้อมูลที่จัดเก็บยังมีความแตกต่างกันไปจนไม่อาจเห็นภาพรวมได้อย่างแท้จริง หน้าที่ของหน่วยงานควบคุมเดิมบางด้านยังไม่ได้จัดทำอย่างจริงจังและครบถ้วนงานในระดับคณะกรรมการบางคณะขาดความต่อเนื่อง จึงทำให้รัฐวิสาหกิจไม่อาจสนองตอบข้อกำหนดได้ นอกจากนี้ การปฏิบัติงานที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันยังมีความซับซ้อน หรือปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันในบางกรณี อาทิเช่น กรมบัญชีกลาง กรมแรงงาน ต่างเกี่ยวข้องกับกรมแรงงานสัมพันธ์ด้วยกันทั้งสองกรม อนึ่ง การประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหลายหน่วยงานจัดทำ การประเมินผลในแต่ละด้าน ซึ่งจะเป็นปัญหาในการเลือกมาตรฐานการวัดประสิทธิภาพได้

๔. ข้อเสนอแนะ แนวทางการศึกษาและวิจัยด้านการบริหารรัฐวิสาหกิจ

สภาพปัญหาโดยสรุป

๑. ในการพิจารณาภูมิหลังของรัฐวิสาหกิจในฐานะ เป็นองค์การทางการบริหารในภาครัฐบาลเป็นที่ยอมรับทั่วไปว่ากิจการเหล่านี้ควรอยู่ภายใต้การแนะนำ ควบคุม และกำหนดขอบเขตของฝ่ายราชการและรัฐบาล แต่ด้วยเหตุที่ลักษณะการบริหารราชการไทย มีประเพณีปฏิบัติที่ยึดถือหลักกฎหมายเป็นสำคัญ ดังนั้นกิจการรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐมุ่งหวังจะให้การบริหารงานที่คล่องตัวกว่าระบบราชการจึงเป็นไปได้ยาก

๒. เหตุที่การบริหารงานไม่คล่องตัว เท่าที่ควรอาจมีหลายประการ แต่พอจะรวมกลุ่มเพื่อสะดวกในการพิจารณาประเด็นได้ดังนี้

๒.๑ มูลเหตุสืบเนื่องมาจากกฎหมาย ถ้าหากพิจารณากฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้ให้อำนาจ ในการดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจไว้กว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจมิได้ดำเนินการ ภายใต้กฎหมายจัดตั้งแต่เพียงอย่างเดียว กฎหมายอื่น ๆ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม กฎระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และอื่น ๆ ต่างมีส่วนเกี่ยวข้อง กับการบริหารรัฐวิสาหกิจด้วย

๒.๒ มูลเหตุสืบเนื่องจากพฤติกรรมทางการบริหาร การที่บุคคลากร ทั้งของรัฐวิสาหกิจและส่วนราชการต่างเป็นผู้ที่เคยปฏิบัติงานมาในระบบราชการและได้ เรียนรู้และมีประสบการณ์จากงานราชการมาเป็นเวลานานจึงเข้าใจกลไกรวิธีการปฏิบัติงาน ในส่วนของภาครัฐบาลดี และเสริมสร้างนิสัยและวินัยราชการมาตามลำดับ ดังนั้นบุคคลากร เหล่านี้ต่างก็จะอาศัยกรอบอำนาจของกฎหมายเป็นแนวทางการทำงาน ซึ่งเป็นข้อจำกัด เกี่ยวกับการริเริ่มงานหรือแผนการใหม่ ๆ ขึ้นได้เช่นกัน

๒.๓ ความยุ่งยากที่จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะยอมรับกันทั่วไปว่า กฎหมายเป็นอุปสรรคทางการบริหารอย่างหนึ่ง แต่กระบวนการแก้ไขกฎหมายมิใช่จะกระทำได้โดยง่ายและมักต้องใช้เวลาานกว่าจะปรับปรุงแก้ไขได้ ดังนั้น การเสนอแนวทางแก้ไขใด ๆ จึงต้องกระทำภายในกรอบและขอบเขตจำกัด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกิจกรรมภาครัฐบาลมีขอบเขตที่กว้างขวางหากรัฐบาลไม่สร้างกรอบหรือระเบียบไว้ก็จะทำให้เกิดพฤติกรรมการบริหารบ้ายเบนไปจนทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน และสังคมโดยรวมได้เช่นกัน

๓. การขาดข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงการวิเคราะห์จัดการบริหาร ข้อมูลทางการบริหารส่วนใหญ่เป็นข้อมูลปิด ผู้ที่จะทำการศึกษาค้นคว้าและวิจัยด้านนี้มีข้อจำกัดเป็นอย่างมาก ผลงานและข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ มักจะเป็นไปโดยคำบอกเล่า ซึ่งย่อมจะมีการต่อเติมเสริมแต่งตามความต้องการของผู้เล่า การวิเคราะห์จึงอาจเกิดอคติได้โดยง่าย

๔. งานรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง ดังนั้น จึงไม่อาจจะหลีกเลี่ยงการแทรกแซงทางการเมืองในรูปลักษณะต่าง ๆ ได้ จึงทำให้ภาพพจน์ของรัฐวิสาหกิจเสียหายไปด้วย

แนวทางการแก้ไข

ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า การแก้ไขมีอยู่หลายการบริหารรัฐวิสาหกิจ จำเป็นต้องกระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไขที่มีอยู่ซึ่งอาจกระทำดังต่อไปนี้คือ

๑. การเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมาย ปัจจุบันสภาพของรัฐวิสาหกิจมีแตกต่างกันตามลักษณะกฎหมายจัดตั้ง ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างมาตรการทางการบริหารที่เหมาะสมอาจมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้ได้หรือไม่อย่างไร

๑.๑ ควรหรือไม่ที่จะจัดให้มีพระราชบัญญัติการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ เป็นพระราชบัญญัติกลาง โดยมีบทกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารรัฐวิสาหกิจอย่างกว้าง ๆ ไว้ และมอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกาตามความในพระราชบัญญัติฉบับนี้

ประเด็น จะดำเนินการกับพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีอยู่จะเป็นอย่างไร

คำตอบ พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิมให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นกฎหมายกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของกิจการนั้น ๆ เช่น ขอบเขต กิจการรถไฟ ท่าเรือ หรือการสื่อสาร เป็นต้น

ส่วนพระราชบัญญัติการบริหารรัฐวิสาหกิจจะให้อำนาจกฤษฎีกาได้ว่า รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อาจจัดรูปแบบการบริหารได้ตามความเหมาะสมของกิจการแต่ต้องอยู่ภายในกรอบของพระราชบัญญัติการบริหารนี้ ในพระราชกฤษฎีกาจะต้องบอกถึง หลักเกณฑ์ การบริหาร เช่น กระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์การบริหาร การวางแผนการตลาด การผลิต การบริหารงานบุคคล การจัดบริหารงานพัสดุ และการบริหารการเงิน เป็นต้น

ข้อสังเกต ถ้าหากการแก้ไขดังกล่าวเป็นเรื่องยุ่งยากหรือไม่จำเป็น รัฐบาลโดยหน่วยงานควบคุมรัฐวิสาหกิจก็จะต้องจัดทำหนังสือคู่มือและแนวทางการบริหาร รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นเกณฑ์กลาง เพื่อให้คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารระดับสูงใช้เป็น เครื่องมือช่วยการบริหาร (ตัวอย่างของคู่มือดังกล่าวดูภาคผนวก ๔) ปัจจุบันเมื่อมีมติ คณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งใด ๆ หน่วยงานเจ้าสังกัดจะจัดส่งหนังสือคำสั่งแจ้งมติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งอื่น ๆ ให้รัฐวิสาหกิจทราบแต่ข้อความและวิธีการเขียนข้อความหรือสำนวนยาก แก่ความเข้าใจและอาจต้องมีการตีความกันต่อไปอีก

๑.๒ ปัจจุบันถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาและฐานะความสำคัญแล้วพระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่องานด้านการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงพระราชบัญญัติวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์การดำรงตำแหน่งกรรมการและพนักงานเท่านั้น หากใช้เป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคล ดังเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่ดั่งนั้น หากจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวให้มีลักษณะเป็นการเสริมงานบริหารงานบุคคลบ้างก็จะเป็นการดี และจะเป็นโอกาสให้มีการเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้าปฏิบัติงาน และพัฒนางานบริหารรัฐวิสาหกิจเป็นงานอาชีพอย่างหนึ่ง เป็นต้น

ประเด็น เมื่อมีพระราชบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะทำให้การบริหารงานบุคคลรัฐวิสาหกิจไม่คล่องตัวหรือไม่

คำตอบ เนื่องจากความต้องการที่ให้มีพระราชบัญญัติลักษณะนี้เพื่อเป็นเกณฑ์กลางในเรื่องต่าง ๆ เช่น แนวทางกำหนดวัตถุประสงค์ให้สอดคล้องกับงานบุคคล การวางแผนเกี่ยวกับกำลังแรงงาน การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และอื่น ๆ เป็นต้น ส่วนในรายละเอียดก็เปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานของตนเอง

ข้อสังเกต พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการสร้างบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบ มีการจัดทำประวัติบุคคลากรอย่างทันสมัย และอาจใช้เป็นแนวทางสำหรับการส่งเสริมให้มีการโอนหรือโยกย้ายบุคคลากรข้ามหน่วยงานได้ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองได้อีกด้วย

๑.๓ ปัจจุบันค่านิยามรัฐวิสาหกิจยังไม่กระจ่างชัดและต้องอาศัยการตีความของหน่วยงานราชการ เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา หรือคำพิพากษาศาลฎีกา

เป็นแม่บท ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกันให้แน่ชัดด้วยว่ากิจการใดเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เป็นเกณฑ์กำหนดให้แน่นอนทั้งในด้านจำนวนองค์การและวิธีปฏิบัติ

ประเด็น เนื่องจากปัจจุบันนี้มีหน่วยงานของรัฐบางแห่ง ควรจะมีฐานะ เป็นรัฐวิสาหกิจตามคำนิยามตามกฎหมาย แต่หน่วยงานเหล่านี้กลับไม่ประสงค์จะเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อจะได้ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุม แต่เมื่อรัฐบาลกำหนดเงื่อนไขใดที่จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานดังกล่าวก็จะได้รับประโยชน์ด้วย จึงเห็นควรปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

คำตอบ ความแตกต่างในเรื่องคำนิยามรัฐวิสาหกิจที่ปรากฏในขณะนี้ คือ ความแตกต่างตามกฎหมายควบคุม คือ พระราชบัญญัติงบประมาณ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กลุ่มหนึ่งกับ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งมีข้อกำหนดคำนิยามรัฐวิสาหกิจต่างกันบางประการ ทั้งนี้เพราะเจตนาหมายของพระราชบัญญัติทั้งสองกลุ่มมีลักษณะต่างกันซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนี้ ก็ควรมีรัฐวิสาหกิจเป็นสองกลุ่มใหญ่ คือ ประเภทส่งเสริม และประเภทบริหารเชิงธุรกิจอุตสาหกรรม

ข้อสังเกต รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมจะมีขอบเขตเพียงใดและจะวางแผนการอย่างไร เพื่อป้องกันการฉวยประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว

๒. การแทรกแซงกิจการรัฐวิสาหกิจโดยข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ สาเหตุที่มีการแทรกแซงกิจการรัฐวิสาหกิจ อาจเช่นจากความจำเป็นที่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำจะต้องรับรู้ในกิจการงานของรัฐวิสาหกิจ และเมืองพิจารณาถึงการลงทุนและการกู้ยืมเงินแล้วก็จะเห็นว่าเป็นกิจการที่มีการลงทุนสูง นอกจากนี้ก็คือการแทรกแซงเพื่อสร้างฐานอำนาจและการสนับสนุนทางการเมือง อีกทั้งยังเป็นการแสวงหาผลประโยชน์เข้าสู่พรรคการเมืองเข้าสู่สังกัดด้วย

ประเด็น ในสถานการณ์ปัจจุบันไม่อาจปฏิเสธการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำได้ ฉะนั้นจะทำอย่างไรถึงจะมีทางเป็นไปได้

คำตอบ การปรับปรุงกรรมการบริหารโดยอาศัยหลักการสร้าง
 ทุลย์อำนาจ ๓ ฝ่าย คือ ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ ผู้ชำนาญการและพนักงาน
 ขององค์การนั้นๆ โดยมีเงื่อนไขดังนี้

๑. ให้กรรมการที่มาจากวิสาหกิจเมืองนั้นมีการดำรง
 ตำแหน่งเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

๒. กรรมการอื่น ๆ ให้มีการดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาที่
 สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓. กรรมการผู้แทนพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะได้รับแต่งตั้งโดยการ
 เลือกตั้งทั่วไปโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคือ บุคคลจากระดับผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการ
 ลงมา ยกเว้นผู้ปฏิบัติงานประเภทลูกจ้าง ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอาจมี
 เกณฑ์ด้านความรู้ความชำนาญงานมาาระยะหนึ่งเช่น ๓-๕ ปี เป็นต้น

× ประเด็น การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารซึ่งปัจจุบันมักจะเปลี่ยนแปลงเฉพาะ
ตัวผู้ว่าการหรือรองผู้ว่าการเท่านั้น จะเป็นการเพียงพอหรือไม่

คำตอบ การบริหารรัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นการต่อเนื่องเชื่อมโยง
ระหว่างคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะกรรมการ และผู้บริหาร การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารใน
ลักษณะปฏิบัติมาแต่อดีตเป็นเครื่องพิสูจน์แล้วว่าไม่ได้ก่อให้เกิดผลดีแก่ประสิทธิภาพทางการ
บริหารแต่อย่างใด ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงการบริหารจะต้องทำทั้งกระบวนการคือ การ
เปลี่ยนแปลงทั้งคณะ โดยจะต้องเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ ผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการด้วย
และจะต้องไม่แต่งตั้งบุคคลเหล่านี้เข้าสู่ตำแหน่งอีกไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจใด ส่วนกรรมการ

ที่มาจากหน่วยงานราชการอุ้งท้องโททางวินัยระดับใดระดับหนึ่ง เช่น การงดขึ้นชั้นเงินเดือน หรือตำหนิโทษ เป็นต้น หรือให้ประเมินผลการปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจนั้นควบคู่ไปกับการงานในต้นสังกัด

ข้อเสนอบางประการเพื่อทำการวิจัยทางวิชาการ

๑. งานวิจัยด้านการบริหารหรือด้านอื่น ๆ จะสำเร็จได้ด้วยข้อมูล และเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าข้อมูลรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่หายากและอาจได้ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ยิ่งไปกว่านั้นข้อมูลบางชนิดที่อาจเปิดเผยต่อมหาชนได้กลับถูกปกปิด จึงเป็นการยากลำบากสำหรับการวิจัยเชิงวิชาการ

๒. การวิจัยเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ต้องการการวิจัยในลักษณะเนื้อหาของกิจการรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง (Content Analysis) และคณะวิจัยควรเป็นลักษณะสหวิชาซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเวลาและบุคคลเป็นจำนวนมากพอสมควรเพื่อจะได้วิเคราะห์แต่ละด้านของการบริหาร และเพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ ผู้วิจัยอาจใช้วิธีการวิจัยโดยกำหนดสมัยหรือช่วงเวลา (period) ต่าง ๆ เพื่อทำการวิจัย

๓. งานวิจัยเพื่อทราบถึงความจำเริญเติบโตของกิจการและผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอาจเป็นหัวข้อการวิจัยอีกลักษณะหนึ่งที่จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายระดับต่าง ๆ ของสังคมได้

๔. พฤติกรรมทางการบริหาร และลักษณะผู้นำในกิจการรัฐวิสาหกิจน่าจะ เป็นหัวข้อวิจัยสำหรับผู้สอนด้านการบริหารได้ด้วย

๕. การวิจัยเปรียบเทียบด้านการจัดสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ หรือ การวิจัยเปรียบเทียบกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทเดียวกันในกลุ่มประเทศอาเซียนอาจเป็นอีกขั้นหนึ่งของการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

ภ ก ค พ น ว ก

ตารางที่ ๑

ตารางภูมิหลังของรัฐบาลกิจ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ

ชื่อ	ปีการจัดตั้ง	โอนทรัพย์สินจาก	สังกัด
ธนาคารออมสิน	๒๔๘๔	คลังออมสิน กรมไปรษณีย์ โทรเลข	กระทรวงการคลัง
การทำเรือแห่งประเทศไทย	๒๔๘๔	สำนักงานท่าเรือกรุงเทพ กรมการขนส่ง	กระทรวงคมนาคม
การรถไฟแห่งประเทศไทย	๒๔๘๔	การรถไฟ	กระทรวงคมนาคม
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๒๔๘๖	-	กระทรวงการคลัง
องค์การสะพานปลา	๒๔๘๖	กรมการประมง	กระทรวง เกษตรและสหกรณ์
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๒๔๘๗	กองโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลข	กระทรวงคมนาคม
การไฟฟ้านครหลวง	๒๕๐๑	กองไฟฟ้านครหลวง กรมโยธาเทศบาล และ การไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวง มหาดไทย	กระทรวงมหาดไทย
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๒๕๐๓	องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	กระทรวงมหาดไทย
การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	๒๕๑๑	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การลิดไนท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ	สำนักนายกรัฐมนตรี
สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ การทำสวนยาง	๒๕๐๓	-	กระทรวง เกษตรและสหกรณ์

ชื่อ	ปีการจัดตั้ง	โอนทรัพย์สินจาก	สังกัด
องค์การเภสัชกรรม	๒๕๐๔	กองโอสถศาลา กรมวิทยา- ศาสตร์การแพทย์ และ โรงงานเภสัชกรรม กระทรวง สาธารณสุข	กระทรวงสาธารณสุข
ธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร	๒๕๐๔	-	กระทรวงการคลัง
การประปานครหลวง	๒๕๑๐	กองประปากรุงเทพ, กรม โยธาเทศบาล, กรมประปา นนทบุรี ของกองประปา ภูมิภาค, กรมโยธาเทศบาล การประปานครธนบุรี ของ เทศบาลธนบุรี และหมวดการ ประปาเทศบาลเมืองสมุทร- ปราการ ของเทศบาล เมือง สมุทรปราการ	กระทรวงมหาดไทย
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	๒๕๑๗	สำนักงานสลากกินแบ่ง กระทรวงการคลัง	กระทรวงการคลัง
การสื่อสารแห่งประเทศไทย	๒๕๑๘	กรมไปรษณีย์โทร เลข นอก จากสำนักงาน เลขานุการกรม กองสื่อสารระหว่างประเทศ กองแผนงานและสำนักงาน บริหารความถี่วิทยุ	กระทรวงคมนาคม
การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	๒๕๒๑	-	กระทรวงอุตสาหกรรม
การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	๒๕๒๒	-	กระทรวงคมนาคม

ตารางภูมิหลังของรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา

ชื่อ	ปีการจัดตั้ง	โอนทรัพย์สินจาก	สังกัด
องค์การตลาด	๒๔๙๒	-	กระทรวงมหาดไทย
องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	๒๔๙๖	-	กระทรวงคมนาคม
องค์การสวนสัตว์	๒๔๙๗	เทศบาลนครกรุงเทพ กระทรวงมหาดไทย	สำนักนายกรัฐมนตรี
องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป	๒๔๙๘	-	กระทรวงกลาโหม
องค์การพอกหนัง	๒๔๙๘	-	กระทรวงกลาโหม
องค์การคลังสินค้า	๒๔๙๘	กองคลังสินค้า กรมการค้าภายใน	กระทรวงพาณิชย์
องค์การทอผ้า	๒๔๙๘	-	กระทรวงกลาโหม
องค์การแก้ว	๒๔๙๘	-	กระทรวงกลาโหม
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	๒๔๙๙	กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรฯ	กระทรวง เกษตรและสหกรณ์
องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	๒๕๐๑	โรงงานท่องเที่ยว และโรงงาน น้ำแข็ง กระทรวงเกษตร	กระทรวง เกษตรและสหกรณ์
องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว	๒๕๐๒	-	สำนักนายกรัฐมนตรี
องค์การเชื้อเพลิง	๒๕๐๓	กรมการพลังงานทหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กลาโหม	กระทรวงกลาโหม
องค์การสวนยาง	๒๕๐๔	องค์การสวนยางนาบอน กระทรวงเกษตรฯ	กระทรวง เกษตรและสหกรณ์

ชื่อ	ปีการจัดตั้ง	โอนทรัพย์สินจาก	สังกัด
องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย	๒๕๐๗	-	สำนักนายกรัฐมนตรี
องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	๒๕๑๔	ฟาร์มโคนมไทย-เดนมาร์ก	กระทรวง เกษตรและสหกรณ์
องค์การตลาดเพื่อ เกษตรกร	๒๕๑๗	-	กระทรวง เกษตรและสหกรณ์
องค์การเหมืองแร่ในทะเล	๒๕๑๘	-	กระทรวงอุตสาหกรรม
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	๒๕๑๘	บริษัท ทานนคร ขนส่ง	กระทรวงคมนาคม
องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	๒๕๒๐	-	สำนักนายกรัฐมนตรี
องค์การสารส้ม	๒๕๒๐	โรงงานผลิตสารส้ม กรมวิทยาศาสตร์	กระทรวงอุตสาหกรรม
องค์การเหมืองแร่	๒๕๒๐	ศูนย์อุตสาหกรรม เหมืองแร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม	กระทรวงอุตสาหกรรม
องค์การกาชธรรมชาติแห่งประเทศไทย	๒๕๒๐	-	กระทรวงอุตสาหกรรม

ตารางที่ ๒

แสดงสถิติพิเศษของรัฐวิสาหกิจ

ประเภทของ สถิติพิเศษ ของรัฐวิสาหกิจ	เจ้าพนักงาน ตามประมวล กม. ลักษณะอาญา	การยกเว้น ภาษีตามประ มวลรัษฎากร	ทรัพย์สินไม่อยู่ ในความรั บผิดชอบแห่ง การบังคับคดี	นิติบุคคล	เวนคืนที่ดิน	อำนาจปรับ และจำคุก	การใช้เงิน สำรองโดยคณะ กรรมการ	เงินสำรองโดย คณะกรรมการ ด้วยความเห็น ชอบของ รมต.	หมายเหตุ
การรถไฟแห่งประเทศไทย	/	/		/					
องค์การสะพานปลา				/		/			
การไฟฟ้านครหลวง	/		/	/		/			
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	/		/	/	/	/			
องค์การเภสัชกรรม				/				/	
การประปานครหลวง	/		/	/	/	/		/	
สลากกินแบ่งรัฐบาล				/		ปรับอย่างเดียว			ยกเว้นภาษีเงินได้ ภาษีโรงค้า ภาษี การออม อากร- แสดมป้ตามประมวล รัษฎากร
ธนาคารออมสิน		/		/					

ประเภทของ สิทธิพิเศษ	เจ้าพนักงาน ตามประมวล กม.ลักษณะอาญา	การยกเว้น ภาษีตามประ มวลรัษฎากร	ทรัพย์สินไม่อยู่ ในความรับ ผิดชอบแห่ง การบังคับคดี	นิติบุคคล	เวนคืนที่ดิน	อำนาจปรับ และจำคุก	การใช้เงิน สำรองโดยคณะ กรรมการ	เงินสำรองโดย คณะกรรมการ ด้วยความเห็น ชอบของ รมท.	หมายเหตุ
ชื่อรัฐวิสาหกิจ									
ธนาคารอาคารสงเคราะห์				/		/		/	
องค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย	/	/	/	/		/		/	
กองทุนสงเคราะห์ การทำสวนยาง		/		/		/			ยกเว้นภาษีอากร และค่าธรรมเนียม ใด ๆ
การสื่อสารแห่งประเทศไทย	/	/	/	/		/		/	
สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแห่ง ประเทศไทย			/	/					
การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	/		/	/	/	/			
การทำอากาศยาน แห่งประเทศไทย	/		/	/	/	/	/		
ธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร		/		/		/			ยกเว้นไม่ต้อง เสียค่าธรรมเนียม ในการจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรม
การปิโตรเลียม				/	/	/	/		

ประเภทของ สิทธิพิเศษ ของรัฐวิสาหกิจ	เจ้าพนักงาน ตามประมวล กม.ลักษณะอาญา	การยกเว้น ภาษีตามประ มวลรัษฎากร	ทรัพย์สินไม่อยู่ ในความรับ ผิดชอบแห่ง การบังคับคดี	นิติบุคคล	เวนคืนที่ดิน	อำนาจปรับ และจำคุก	การใช้เงิน สำรองโดยคณะ กรรมการ	เงินสำรองโดย คณะกรรมการ ด้วยความเห็น ชอบของ รมต	หมายเหตุ
การทางพิเศษ				/	/	/			
การท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย			/	/			/		
การนิคมอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย	/		/	/	/	/	/		
การเคหะแห่งชาติ				/			/		
การทำเรือ	/	/	/	/		ปรับอย่างเคียว			ยกเว้นการเสีย ภาษีอากรหรือ ค่าธรรมเนียมใด ตามกฎหมายที่ เรียกเก็บสำหรับ อากร พสน. ยกเว้นการเก็บค ธรรมเนียมตาม กม.ว่าด้วยการ ศุลกากร
ธนาคารแห่งประเทศไทย		/		/		ปรับอย่างเคียว			ยกเว้นภาษีเงิน ได้ ภาษีเสริม ภาษีโรงค้า ภาษี การธนาคารตาม ประมวลรัษฎากร ยกเว้นอากร- แสตมป์

ตารางที่ ๓

ตารางแสดงการเปรียบเทียบข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การบริหารและการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการและผู้อำนวยการ

ข้อกำหนดในเชิงการบริหาร		ข้อกำหนดในเชิงการบริหารงานบุคคล	
คณะกรรมการ	ฝ่ายบริหาร	คณะกรรมการ	ฝ่ายบริหาร
๑. วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการ	๑. บริหารกิจการให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด	๑. วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุการแต่งตั้ง การถอดถอนพนักงาน	๑. มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานทุกตำแหน่ง
๒. อำนาจหน้าที่วางข้อบังคับเกี่ยวกับการต่าง ๆ ตามมาตราว่าด้วยอำนาจกระทำการภายในขอบเขตวัตถุประสงค์	๒. รับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการจัดการและดำเนินงาน	๒. วางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานและข้อบังคับว่าด้วยวินัยและการลงโทษพนักงาน	๒. แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนขั้น เงิน เดือน พนักงาน
๓. วางข้อบังคับการประชุมและดำเนินการของคณะกรรมการ	๓. กระทำการกับบุคคลภายนอกในนามขององค์การ	๓. กำหนดอัตราเงินเดือนพนักงาน	๓. วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานโดยไม่แย้งหรือขัดต่อข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้
๔. กำหนดค่าวาระการใช้บริการและความสะดวกต่าง ๆ เป็นครั้งคราว			

ตัวอย่าง เนื้อหาสาระในคู่มือ นักบริหารของรัฐวิสาหกิจ

เรื่อง นโยบาย และ อำนาจหน้าที่

ส่วนที่ ๑ วัตถุประสงค์ การจัดองค์การ การวางแผน และการควบคุม

- ๑.๑ หลักและแนวทางการบริหารโดยสรุป
- ๑.๒ วัตถุประสงค์ขององค์การในกิจการประเภท.....
- ๑.๓ การวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง และการงบประมาณ
- ๑.๔ การดำเนินงาน และการควบคุมการปฏิบัติงานประจำปี และการใช้จ่าย
- ๑.๕ วิธีการใช้คู่มือปฏิบัติงาน
- ๑.๖ การควบคุมภายใน
- ๑.๗ การตรวจสอบภายใน

ส่วนที่ ๒ การบริหารงานบุคคล

- ๒.๑ วัตถุประสงค์ขององค์การที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- ๒.๒ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การ
- ๒.๓ การวางแผนเพื่อปรับปรุงกำลังคน
- ๒.๔ การแต่งตั้ง เลื่อนขั้น และโอน
- ๒.๕ การเกษียณอายุ
- ๒.๖ การใช้บริการที่ปรึกษา
- ๒.๗ การพัฒนาบุคคลากร
- ๒.๘ การบริหารค่าจ้างและเงิน เดือน
- ๒.๙ สวัสดิการ
- ๒.๑๐ การติดต่อสื่อสารกับพนักงาน
- ๒.๑๑ การประกอบอาชีพอื่นของพนักงาน

ส่วนที่ ๓ การเงินและการบัญชี

- ๓.๑ หน้าที่การบัญชี
- ๓.๒ ค่าใช้จ่ายในกิจการด้านบริหารขององค์การ
- ๓.๓ หน้าที่ด้านการเงิน
- ๓.๔ การธนาคาร
- ๓.๕ การประกันต่าง ๆ
- ๓.๖ การเก็บประมวลข้อมูล

ส่วนที่ ๔ การวิศวกรรม

- ๔.๑ หน้าที่ด้านวิศวกรรม
- ๔.๒ การออกแบบเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ
- ๔.๓ การใช้วิศวกรที่ปรึกษาและสถาปนิก
- ๔.๔ การก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ
- ๔.๕ การบำรุงรักษาสสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ
- ๔.๖ การประมวลและการทำสัญญาว่าจ้าง

"ปัญหาค้างและแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ"

โดย

ดร.นิพนธ์ หั่ววงศ์กร

ผศ.บุญช่วย ศรีคำพร

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

เรื่อง

"รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 26-27 มกราคม 2527

ณ หอศิลป์วัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาค่าจ้างและแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ

นิพนธ์ พัวพงศกร *

บุญช่วย ศรีคำพร *

๑. ความเบื้องต้น

จากรายงานผลการวิเคราะห์ฐานะการเงินและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ๖๐ แห่ง ระหว่างปี ๒๕๒๔-๒๖ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันอังคารที่ ๓ มกราคม ศกนี้ ปรากฏว่า ปัจจัยสำคัญ ๓ ประการ ที่ทำให้รัฐวิสาหกิจจำนวนมากประสบการขาดทุน คือ (๑) รัฐวิสาหกิจมีรายได้ต่ำกว่าที่ควรทำได้ เพราะมีปัญหาด้านการตลาด เช่น คุณภาพสินค้า ระบบการทำงานตามเวลาราชการ พนักงานขายที่มีเงินเดือนประจำขาดแรงจูงใจไม่มีการให้ส่วนลดพิเศษแก่ลูกค้า ปัญหาการเก็บเงินค่าสินค้าและบริการ ปัญหาการรั่วไหล ปัญหาการที่ไม่อาจปรับราคาสินค้าและบริการ ฯลฯ (๒) ปัญหาการควบคุมการใช้และการบริหารสต็อกวัตถุดิบ และกรรมวิธีการผลิตที่ขาดประสิทธิภาพ ทำให้ต้นทุนด้านสินค้าและวัตถุดิบคงคลังมีมากเกินไป (๓) ปัญหาการจ่ายค่าน้ำค่าจ้างและผลตอบแทนต่าง ๆ ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเป็นเหตุสำคัญของการขาดทุน

นับตั้งแต่เกิดปัญหาเงินเฟ้อ เพราะการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันในปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา พนักงานและสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้พยายามต่อสู้เรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างเงินเดือนและสวัสดิการอย่างมากจนกลายเป็นปัญหาสำคัญที่สุดในบรรดาข้อพิพาทและข้อขัดแย้งต่าง ๆ ด้านแรงงานสัมพันธ์ รัฐบาลจึงมีมติในเดือนกันยายน ๒๕๒๔ ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งใช้โครงสร้างเงินเดือนค่าจ้างที่เหมือนกันเพื่อจะหยุดยั้งปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าว และเพื่อป้องกันมิให้ค่าใช้จ่ายด้านค่าจ้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นจนเกินขอบเขต อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ก็ยังประสบปัญหาการขาดทุนอันเนื่อง

จากรายจ่ายด้านค่าจ้างที่สูงลิบ ขณะเดียวกันความขัดแย้งด้านแรงงานสัมพันธ์ก็ได้ลดน้อยลง แต่กลับส่อท่าเพิ่มมากขึ้น

บทความฉบับนี้ จะวิเคราะห์ผลของการปรับโครงสร้างเงินเดือนต่อต้นทุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์อันเนื่องจากการปรับโครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจ วัตถุประสงค์ของบทความฉบับนี้คือ

๑. ชี้ให้เห็นสภาพของปัญหาแรงงานสัมพันธ์อันเนื่องจากการปรับโครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๒๖

๒. วิเคราะห์ผลกระทบของการปรับค่าจ้างเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีต่อประสิทธิภาพการผลิต และวิเคราะห์ว่าการปรับค่าจ้างเงินเดือนก่อให้เกิดประโยชน์แก่พนักงานระดับใดมากที่สุด

๓. วิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่ออำนาจการต่อรองของสหภาพแรงงานและเป้าหมายในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ บทวิเคราะห์นี้จะช่วยให้เราเข้าใจปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการทำงานตลอดจนปัญหาแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ

ข้อมูลที่ใช้ในบทความฉบับนี้ ได้จาก (๑) งบกำไรขาดทุน และงบดุลของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ในระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕ (๒) ข้อมูลด้านข้อเรียกร้องแรงงาน และข้อขัดแย้งต่าง ๆ จากกองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน และจากการรวบรวมข่าวในหนังสือพิมพ์รายวันระหว่างปี ๒๕๒๒-๒๖ (๓) ข้อมูลบุคลากรและเงินเดือนจากรัฐวิสาหกิจบางแห่ง จากข้อมูลของกองแรงงานสัมพันธ์ และจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การวิเคราะห์เรื่องอำนาจและบทบาทของสหภาพแรงงานจะอาศัยทฤษฎีการเจรจาต่อรองบางทฤษฎี เช่น กฎของมาร์แชล^๑ แนวคิดเรื่องเสถียรภาพของค่าจ้างและสินค้าหาชน^๒ ทฤษฎีต้นทุนสารสนเทศที่อธิบายกำเนิดของหน่วยธุรกิจเอกชนและประสิทธิภาพการผลิต^๓ เป็นต้น

๒. ปัญหาแรงงานสัมพันธ์เนื่องจากการปรับโครงสร้างเงินเดือนรัฐวิสาหกิจ

ก่อนจะกล่าวถึงปัญหาค่าจ้างและปัญหาอื่น ๆ ขอกล่าวถึงประวัติของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ และขั้นตอนในการยื่นข้อเรียกร้องและการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยสรุปก่อน เพราะเรื่องดังกล่าวจะช่วยให้เราเข้าใจปัญหาความขัดแย้งด้านแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจได้ดีขึ้น

๒.๑ ประวัติสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจไทย^๔

สหภาพแรงงานในประเทศไทยก่อเกิดมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยอาศัยสิทธิเสรีภาพจากรัฐธรรมนูญ และต่อมาใน พ.ศ.

^๑ J.T.Addison and W.S.Siebert, The Market for Labor: An Analytical Treatment, (California : Goodyear Publishing Company, 1979), pp. 240-243

^๒ Ezio Tarantelli, "The Regulation of Inflation in Western Countries and the Degree of Neocorporatism", Sixth World Congress of International Industrial Relations Association, Kyoto, March 1983, vol,II-a, pp.45-77

^๓ A.A.Alchian and Demsetz, "Production, Information Costs and Economic Organization", American Economic Review, (December 1972, pp. 777-795.

^๔ ประวัตินี้กล่าวไว้ส่วนใหญ่ได้ย่อและเรียบเรียงจากข้อเขียนของศุภชัย มณีสไพบูลย์ "สหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจไทย" คำบรรยายวิชาแรงงานสัมพันธ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บรรณาธิการศูนย์พัฒนาแรงงานและการจัดการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กันยายน ๒๕๒๔

๒๔๙๙ ก็มีกฎหมายแรงงาน คือ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มารองรับ

ในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึง พ.ศ. ๒๕๐๑ นั้น กิจการทางด้านอุตสาหกรรมของเอกชนยังมีไม่มาก ดังนั้น สหภาพแรงงานที่เป็นแกนนำจึงเป็น สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ เช่น การรถไฟ, โรงงานยาสูบ และการท่าเรือ เป็นต้น ในช่วงนั้นไม่มีกฎหมายกำหนดโครงสร้างของสหภาพแรงงานที่แน่นอน ทำให้บางคนสามารถเป็นผู้นำได้ในระยะเวลายาวนาน เพราะไม่มีหลักเกณฑ์การเลือกตั้งที่รัดกุม และสหภาพแรงงานจะเกี่ยวพันกับนักการเมืองค่อนข้างมาก

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจในปี ๒๕๐๑ ต้องการกำจัดผู้นำสหภาพแรงงานที่เคยร่วมมือกับ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ และจอมพล ป.พิบูลสงคราม ด้วยการยกเลิก พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ และจับกุมผู้นำเหล่านั้นด้วยข้อหาภัยสังคม ผลของการยกเลิก พ.ร.บ.ดังกล่าว ทำให้สหภาพแรงงานต้องเลิกล้มไปด้วย ประเทศไทยจึงไม่มีสหภาพแรงงานเป็นระยะเวลาถึง ๑๕ ปี ติดต่อกัน คือ พ.ศ. ๒๕๐๑-๒๕๑๕ จนกระทั่งมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศฉบับต่าง ๆ และกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ และประกาศเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานอื่น ๆ ในเดือนมีนาคม ๒๕๑๕ จึงได้มีการจัดตั้งสมาคมลูกจ้างขึ้นในรัฐวิสาหกิจจากเชื้อเก่าของสหภาพแรงงานเดิมนั่นเอง (ทางการห้ามตั้งสหภาพแรงงานแต่สิทธิในการตั้งสมาคมคงมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ) สมาคมลูกจ้างที่ตั้งขึ้นในรัฐวิสาหกิจในช่วงเวลาดังกล่าวก็เช่น การรถไฟ การไฟฟ้า โรงงานยาสูบ องค์การโทรศัพท์ และรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ อีกหลายแห่ง

สมาคมเหล่านี้มาเปลี่ยนเป็นสหภาพแรงงาน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ และออก พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นใช้แทน

๒.๒ ขั้นตอนการยื่นข้อเรียกร้องตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.

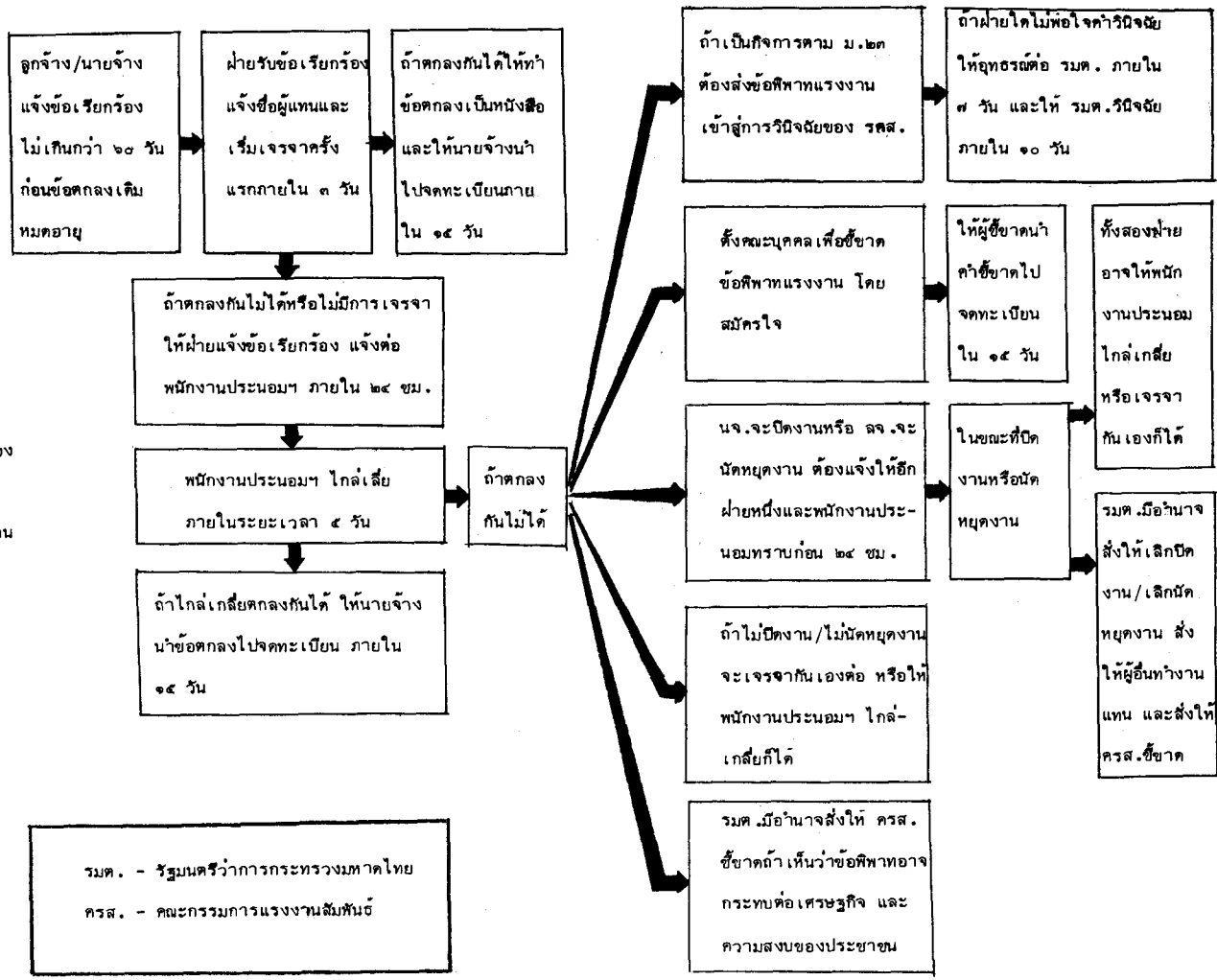
๒๕๑๔. โดยมตินี้แล้ว พนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิที่จะนัดหยุดงานได้ แต่ก็ปรากฏว่า มีการนัดหยุดงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่เป็นประจำ

ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (รูปแบบที่ ๑ ประกอบ) ลูกจ้าง (หรือนายจ้าง) ซึ่งไม่พอใจสภาพการจ้างสามารถแจ้งข้อเรียกร้องเป็นหนังสือต่อนายจ้างตามมาตราที่ ๑๓ เมื่อนายจ้างได้รับข้อเรียกร้องก็จะแจ้งชื่อผู้แทนให้ลูกจ้างทราบ และจะเริ่มเจรจาครั้งแรกภายใน ๓ วัน (แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาของการเจรจาไว้) ถ้าตกลงกันได้ให้ทำข้อตกลงเป็นหนังสือและให้นายจ้างนำไปจดทะเบียนภายใน ๑๕ วัน แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้หรือไม่มีการเจรจา เรียกว่า เกิดข้อพิพาทแรงงานข้อขัดแย้งตามมาตราที่ ๒๑ ให้ลูกจ้างแจ้งข้อเรียกร้องต่อพนักงานประนอมข้อพิพาทภายใน ๒๔ ชั่วโมง พนักงานฯ จะไกล่เกลี่ยภายใน ๕ วัน ถ้าไกล่เกลี่ยตกลงได้ให้นำข้อตกลงไปจดทะเบียนภายใน ๑๕ วัน ถ้าตกลงไม่ได้เรียกว่า เกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ วิธีการระงับข้อพิพาทนี้จะมี ๕ วิธี คือ (ก) ลูกจ้างนัดหยุดงานหรือนายจ้างปิดงาน (ข) ถ้าไม่ปิดงานหรือไม่นัดหยุดงานจะเจรจากันเองต่อหรือให้พนักงานประนอมฯ ไกล่เกลี่ยก็ได้ (ค) ชักชวนบุคคลเพื่อชี้ขาดโดยสมัครใจ (ง) ถ้าเป็นกิจการตามมาตรา ๒๓ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจ ต้องส่งข้อพิพาทแรงงานเข้าสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ฯ จะวินิจฉัยภายใน ๔๐ วัน (จ) รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (ต่อไปนี้จะเรียกชื่อย่อว่า ครส) ชี้ขาดถ้าเห็นว่าข้อพิพาทนั้นอาจกระทบต่อเศรษฐกิจและความสงบของประชาชน

วิธีการระงับข้อพิพาทของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะเป็นสองวิธีสุดท้าย ในกรณีที่เข้าสู่การวินิจฉัยของ ครส. หากฝ่ายใดไม่พอใจคำวินิจฉัยสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีมหาดไทยภายใน ๗ วัน และให้ รัฐมนตรีมหาดไทยวินิจฉัยภายใน ๑๐ วัน

รูปที่ ๑

ขั้นตอนการยื่นข้อเรียกร้อง
และ
การระงับข้อพิพาทแรงงาน



พิจารณาตามขั้นตอนขั้นต้น จะเห็นว่า รัฐวิสาหกิจตามมาตราที่ ๒๓ จะไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงานใด ๆ พนักงานหรือสหภาพของรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาสภาพการจ้างจึงเกิดความเชื่อว่า หากมีการยื่นข้อเรียกร้องเป็นไปตามขั้นตอนของ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ ตนก็ย่อมเป็นฝ่ายเสียเปรียบเสมอ นอกจากนั้นบางครั้งฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจอาจไม่ยอมเจรจากับสหภาพแรงงาน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากมติของคณะรัฐมนตรีเรื่องโครงสร้างค่าจ้างในเดือนกันยายน ๒๕๒๔) สหภาพแรงงานจึงต้องพยายามหาช่องทางอื่น ๆ ในการเรียกร้องและต่อสู้

๒.๓ การบริหารค่าจ้างและเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงค่าจ้าง*

เดิมการกำหนดบัญชีอัตราค่าจ้างเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานเจ้าของรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลเพียงแต่กำหนดนโยบายบางเรื่อง คือ ตามหนังสือที่ นว.๑๔๕/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๔๙๕ ถ้ากิจการที่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลเกิดการขาดทุน ให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาระงับการเพิ่มเงินเดือนหรือปรับปรุงเงินเดือนเพื่อมิให้ขาดทุนต่อไป ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๐๙ รัฐบาลได้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพราะทำให้พนักงานขาดความมั่นคงในการทำงาน และให้รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนระมัดระวังเรื่องการเลื่อนเงินเดือนมากเป็นพิเศษ โครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจในสมัยก่อนปี ๒๕๑๗ จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการ

ระหว่างปี ๒๔๑๖-๑๗ ซึ่งเป็นยุคประชาธิปไตยเริ่มแบ่งบาน และเกิดปัญหาเงินเฟ้อทั่วโลกขึ้นเนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมัน ทำให้ลูกจ้างของสถานประกอบ

* ข้อความส่วนใหญ่ในตอนนี้ได้จากบทความของ ธนวิทย์ ศุภวณิช การบริหารค่าจ้างและสวัสดิการในรัฐวิสาหกิจ เอกสารประกอบการสัมมนาไตรภาคีเรื่อง "โครงสร้างค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจ" ณ หอชมรกดโรงแรมอินทรา ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๖

การต่าง ๆ รวมทั้งพนักงานรัฐวิสาหกิจ พวกนี้เรียกร้องให้เพิ่มค่าจ้างและสวัสดิการ เมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๑๗ คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นว่า การเรียกร้องที่เกิดขึ้นนั้นรัฐวิสาหกิจใดมีฐานะการเงินดีก็ปฏิบัติตามได้ที่มีฐานะการเงินไม่ดีก็ไม่อาจปฏิบัติตามได้ ทำให้มีข้อแตกต่างเกิดขึ้น และอาจเป็นเหตุให้เกิดการเรียกร้องต่อเนื่องกันไปไม่สิ้นสุด อันจะเป็นผลกระทบต่อความสงบสุขของประเทศได้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติว่า การจะเปลี่ยนแปลงในเรื่องเงินเดือนและ/หรือสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจจะต้องเสนอคณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐวิสาหกิจก่อน

ในวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๑๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้พนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจเสียภาษีเงินได้เอง จึงให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินการปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้าง เพื่อให้เพียงพอแก่การเสียภาษีเงินได้เอง การปรับปรุงดังกล่าวให้ประสานกับคณะกรรมการพิเศษ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน โดยให้พนักงานและลูกจ้างได้รับเงินเดือนค่าจ้างตามที่ปรับปรุงใหม่ ตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๗ เป็นต้นไป และในวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๑๗ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังให้รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับค่าเล่าเรียน ค่ารักษาพยาบาล และเงินช่วยเหลือบุตร โดยมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับราชการ แต่ถ้ารัฐวิสาหกิจใดมีสวัสดิการเหล่านี้อยู่แล้ว แต่แตกต่างจากกฎเกณฑ์ของราชการก็ให้เป็นไปตามเดิมได้

เมื่อ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๒๒ คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจว่า ถ้ารัฐวิสาหกิจใดจะปรับปรุงหรือเพิ่มเงินเดือน หรือเงินพิเศษอื่นใดนอกเหนือไปจากปกติ ให้เสนอคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจและกระทรวงเจ้าสังกัดเห็นชอบก่อน จึงขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังต่อไป ถ้าสภาพแรงงานเรียกร้องเงินใด ๆ เพิ่มก็ให้ดำเนินการเช่นเดียวกัน และถ้าไม่อาจตกลงกันได้ก็ส่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาด

กระทรวงมหาดไทยได้เสนอผลการพิจารณาข้อเรียกร้องขอเงินค่า
ครองชีพของพนักงานรัฐวิสาหกิจต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ ๘ กรกฎาคม
๒๕๒๓ ให้เงินค่าครองชีพดังนี้ ให้เดือนละ ๔๐๐ บาท สำหรับผู้ที่มีเงินเดือนตั้งแต่ ๓,๐๓๐
บาท หรือต่ำกว่า ให้เดือนละ ๓๐๐ บาท สำหรับผู้ที่มีเงินเดือนเกิน ๓,๐๓๐ บาท แต่ไม่
เกิน ๕,๖๕๐ บาท (ดูข้อความเคลื่อนไหวของแรงงานรัฐวิสาหกิจในภาคผนวกที่ ๑)

ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๒๔ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเกี่ยวกับโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือน และการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจดังนี้

๑. อนุมัติให้ใช้โครงสร้างเงินเดือนที่กระทรวงการคลังเสนอ
(ดูภาคผนวก ๒) ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๕ เป็นต้นไป
๒. ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๔ ผู้ที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างในช่วงเดือนละ ๑,๓๕๐ บาท ถึง ๓,๐๓๐ บาท ให้ได้รับเงินเพิ่มพิเศษเดือนละ ๑๐๐ บาท ผู้ที่ได้รับเงินเดือนสูงกว่าเดือนละ ๓,๐๓๐ บาท ถึง ๕,๖๕๐ บาท ให้ได้รับเงินเพิ่มพิเศษเดือนละ ๕๐ บาท
๓. เงินค่าครองชีพให้จ่ายเดือนละ ๔๐๐ บาท สำหรับผู้ที่มีเงินเดือน ๓,๕๕๐ บาท หรือต่ำกว่า และจ่ายเดือนละ ๓๐๐ บาท สำหรับผู้ที่มีเงินเดือนสูงกว่า ๓,๕๕๐ บาท แต่ไม่เกิน ๖,๕๗๐ บาท
๔. เมื่อรัฐวิสาหกิจปรับปรุงโครงสร้างค่าจ้าง และเงินเดือนตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๕ แล้วห้ามมิให้ทำการปรับปรุงอัตราค่าจ้างเงินเดือน ค่าครองชีพ หรือสวัสดิการอื่นใดที่อาจคิดเป็นตัวเงินได้เป็นอันขาด เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นพิเศษ

เมื่อ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้รัฐวิสาหกิจที่มีกำไร นำผลกำไรไม่เกินร้อยละ ๔ ไปจ่ายเป็นเงินโบนัส แต่ต้องไม่เกิน ๕ เท่าของเงินเดือน และหากได้โบนัสไม่ถึงเดือนก็ให้นำกำไรมาเพิ่มจนครบ ๑ เดือน แต่ถ้าหากกำไรกำไรจนหมดแล้วยังไม่ครบ ๑ เดือน ก็ให้ได้รับเพียงนั้น อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่มีการจ่ายเงินโบนัส เช่น การรถไฟ เป็นต้น

๒.๔ การบริหารค่าจ้างและสวัสดิการ

การบริหารค่าจ้างและสวัสดิการ หมายถึง การปรับปรุงค่าจ้างและสวัสดิการ และนำไปใช้ในรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานและความสงบเรียบร้อยในการบริหารรัฐวิสาหกิจ

การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงค่าจ้างและสวัสดิการนั้น อาจกล่าวได้เป็น ๒ กรณีคือ มองรัฐวิสาหกิจทั้งหมดเป็นส่วนรวม ซึ่งในกรณีนี้การปรับปรุงจะเกิดขึ้นได้จากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ภาวะค่าครองชีพเปลี่ยนแปลง, อัตราค่าจ้างในภาคเอกชนเปลี่ยนแปลง และอัตราเงินเดือนข้าราชการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวขึ้น ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องก็ควรจะทำกรปรับปรุงอัตราค่าจ้างและ/หรือสวัสดิการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและความสงบเรียบร้อยในการบริหารงานดังกล่าวแล้ว

ในอีกกรณีหนึ่งคือ การมองรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นเอกเทศ ในกรณีนี้การปรับปรุงโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนและสวัสดิการ มักจะเกิดจากการเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น ถ้าหากรัฐวิสาหกิจอื่นมีโครงสร้างที่ดีกว่าก็จะเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารปรับปรุง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วการเรียกร้องจะเกิดจากสหภาพแรงงาน ตัวอย่างในกรณีนี้คือ การเรียกร้องของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้มีการปรับปรุงค่าจ้างเงินเดือนให้เท่ากับองค์การโทรศัพท์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๔ ดังกล่าว

ข้างต้นแล้วนั้น ฝ่ายบริหารกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจไม่อาจตกลงร่วมกัน เพื่อปรับปรุง ค่าจ้างเงินเดือนและ/หรือสวัสดิการได้ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกี่ยวกับค่าจ้างเงินเดือน หรือสวัสดิการที่อาจคิดเป็นเงินได้จะต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้นข้อเรียกร้องในเรื่องการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างเงินเดือนหรือสวัสดิการของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ใน ปัจจุบันจึงกลายเป็นการต่อรองระหว่างสหภาพฯ กับคณะรัฐมนตรี โดยผ่านฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนั้น คณะรัฐมนตรียังได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจใช้โครงสร้าง อัตราเงินเดือนเดียวกันหมด การปรับปรุงค่าจ้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจึงไม่ อาจทำได้โดยง่าย อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงดังกล่าวก็ทำได้โดยขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ถึงแม้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะต้องใช้โครงสร้างอัตราเงินเดือนเดียวกันก็ตาม แต่ระดับเงินเดือนในตำแหน่งเดียวกันของรัฐวิสาหกิจต่างหน่วยกันอาจไม่เท่ากันได้ และในกรณีเช่นนี้ รัฐวิสาหกิจที่ได้รับเงินเดือนต่ำกว่า อาจเรียกร้องขอปรับปรุงจาก คณะรัฐมนตรีได้ เมื่อมีเหตุผลเพียงพอ

การที่ระดับเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจในตำแหน่งเดียวกัน มีความ แตกต่างกันนั้นก็เนื่องจากความแตกต่างของรัฐวิสาหกิจทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ เกี่ยวกับ เรื่องนี้เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๒๔ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้เสนอคณะรัฐมนตรี ในเรื่องความแตกต่างของรัฐวิสาหกิจว่า อาจพิจารณาได้จากปัจจัย ๕ อย่างต่อไปนี้คือ

๑. จำนวนพนักงาน
๒. ปริมาณขาย
๓. สินทรัพย์
๔. ขอบเขตความกว้างขวางของการให้บริการ
๕. ลักษณะความซับซ้อนของงาน

ใน ๓ ประการแรกเป็นปัจจัยทางด้านปริมาณส่วนใน ๒ ประการหลัง
 ก่อนข้างจะเป็นปัจจัยทางด้านคุณภาพ สำหรับปัจจัยทางด้านปริมาณนั้น สภาที่ปรึกษาฯ ได้นำ
 มากำหนดเป็นขนาดของรัฐวิสาหกิจดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๑

ปัจจัยการพิจารณาขนาดของรัฐวิสาหกิจ

ขนาด	จำนวนพนักงาน	สินทรัพย์	ปริมาณการขาย (ต่อปี)
ใหญ่พิเศษ	๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป	๕,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไป	๑,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไป
ใหญ่	๕,๐๐๐-๙,๙๙๙ คน	๒,๐๐๐-๔,๙๙๙ ล้านบาท	๕๐๐-๙๙๙ ล้านบาท
กลาง	✓ ๑,๕๐๐-๔,๙๙๙ คน	๕๐๐-๑,๙๙๙ ล้านบาท	๒๐๐-๔๙๙ ล้านบาท
เล็ก	๗๕๐-๑,๔๙๙ คน	๑๐๐-๔๙๙ ล้านบาท	๕๐-๑๙๙ ล้านบาท
ย่อย	ต่ำกว่า ๗๕๐ คน	ต่ำกว่า ๑๐๐ ล้านบาท	ต่ำกว่า ๕๐ ล้านบาท

ที่มา : ข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีของสภาที่ปรึกษา เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

เมษายน ๒๕๒๔

จากตารางที่ ๒.๑ นั้น การกำหนดความแตกต่างของรัฐวิสาหกิจ เมื่อนำมากำหนดค่าจ้างเงินเดือน ดูจากขนาดของรัฐวิสาหกิจแต่เพียงประการเดียว น่าจะ ไม่เป็นการเพียงพอควรที่จะนำปัจจัยในด้านประสิทธิภาพเข้ามาพิจารณาด้วย เช่น ผลกำไร ของการดำเนินการ เป็นต้น

ตัวอย่างที่แสดงความแตกต่างของเงินเดือนในรัฐวิสาหกิจ ๕ แห่ง แสดงไว้ในตารางที่ ๒.๒ ตารางดังกล่าวเป็นตัวเลขเมื่อต้นปี ๒๕๒๕ เป็นอัตราเงินเดือน ตำแหน่งหลักซึ่งแสดงถึงระดับเริ่มต้น และระดับสูงสุดของเงินเดือนในแต่ละตำแหน่ง เราจะ เห็นได้ว่า การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคนั้น ในตำแหน่งผู้ว่าการเงินเดือน จะต่างกันถึงประมาณ ๑๐,๐๐๐ บาท และทำให้ตำแหน่งที่อยู่ต่ำ ๆ ลงจะมีเงินเดือนที่แตกต่างกันไปด้วย สำหรับอีก ๓ รัฐวิสาหกิจคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต องค์การโทรศัพท์ และ ปิโตรเลียม นั้น ถึงแม้ว่า ในระดับผู้ว่าการจะเท่ากัน (และมากกว่าการประปานครหลวง) แต่ในระดับรองลงมาก็แตกต่างกัน ซึ่งถ้าหากรัฐวิสาหกิจที่มีเงินเดือนต่ำกว่าจะปรับปรุง เปลี่ยนแปลงก็จะต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว และทราบว่า การประปาส่วน ภูมิภาคได้ดำเนินการขอปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้างต่อคณะรัฐมนตรี และได้รับอนุมัติแล้ว แต่ รายละเอียดเรายังไม่ทราบ

ขอให้สังเกตว่าเงินเดือนสูงสุดของผู้ว่าการในรัฐวิสาหกิจที่เป็น ตัวอย่างในตารางที่ ๒.๒ ยังสูงไม่ถึงเพดานของโครงสร้างเงินเดือนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และเข้าใจว่า รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่คงจะเป็นเช่นนี้ด้วย ดังนั้นรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ก็ยังคงมี โอกาสปรับเงินเดือนขึ้นไปอีก

๒.๔ ปัญหาการบริหารค่าจ้างและปัญหาแรงงานสัมพันธ์

๒.๔.๑ ปัญหาด้านการบริหาร

ตารางที่ ๒.๒ ชัยเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

[illegible]

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่การประปานครหลวง

หมายเหตุ พ : พนักงาน

ช : ช่าง

พช : พนักงานช่วยบริหาร

นช : นายช่าง

พบ : พนักงานบริหาร

นบ : นายช่างบริหาร

ปัญหาการบริหารค่าจ้าง ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับปัญหา
แรงงานสัมพันธ์นั้น อาจจะเนื่องมาจากรัฐวิสาหกิจมีองค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการ
บริหารค่าจ้างมากมาย กล่าวคือ ตั้งแต่คณะรัฐมนตรี กระทรวงเจ้าสังกัด คณะกรรมการ
รัฐวิสาหกิจ คณะอนุกรรมการรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ในรัฐ-
วิสาหกิจ สหภาพแรงงาน และพนักงาน นอกจากนี้ ยังมีกฎหมาย กฎและระเบียบจากมติ
คณะรัฐมนตรี ร่วมทำให้เกิดปัญหาการบริหารค่าจ้างและแรงงานสัมพันธ์ด้วย เราอาจแยก
กล่าวเป็นข้อ ๆ ดังนี้

๑. ตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ ๒๕๑๔ นั้น กำหนดให้
ทั้งสองฝ่ายเจรจากันภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่นายจ้าง (หรือฝ่ายบริหารในกรณีของรัฐวิสาหกิจ)
ได้รับข้อเรียกร้อง ซึ่งการตั้งตัวแทนเจรจานั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่ง
เป็นผู้ใหญ่ในวงราชการเสียเป็นส่วนใหญ่ จึงมักจะกระทำไม่ได้ภายใน ๓ วัน อันทำให้
ดูประหนึ่งว่า รัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

๒. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๒๑ มีมติว่า
เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้นให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์
ถ้ามีข้อเรียกร้องเกี่ยวกับเรื่องเงิน ให้เสนอคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจและกระทรวง
เจ้าสังกัดเห็นชอบก่อน แล้วจึงขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังแล้วแจ้งให้ฝ่ายเรียก
รื้อทราบ หากฝ่ายเรียกร้องไม่ตกลง ก็ให้ส่งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดต่อไป

หากจะพิจารณามติข้างต้นของคณะรัฐมนตรีแล้ว จะ
เห็นได้ว่า การที่ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการตามกฎหมายแรงงานนั้น เป็นสิ่งที่ชอบ และยังจะ
เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ธุรกิจภาคเอกชนด้วย แต่ในประเด็นที่เกี่ยวกับการเงินนั้น ลักษณะการ
พิจารณาจะไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายแรงงาน เพราะเป็นการพิจารณาฝ่ายเดียว
โดยปราศจากการเจรจา หรือไม่มีตัวแทนของฝ่ายเรียกร้องร่วมพิจารณาด้วยเลย ซึ่งใน

ประเด็นนี้จะทำให้ปัญหายุติลงได้ยากขึ้น

๓. กระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการ-
การประสานงานรัฐวิสาหกิจขึ้น ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ลงนามแต่งตั้งเมื่อ ๒๕ กุมภาพันธ์
๒๕๒๕

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย

๑. ประธานกรรมการ คือ ประธานกรรมการของรัฐวิสาหกิจเจ้า
ของเรื่อง

๒. กรรมการอีก ๔ นาย คือ

๒.๑ ผู้แทนกรมการแรงงาน

๒.๒ ผู้ว่าการผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่อง

๒.๓ ผู้อำนวยการกองรัฐวิสาหกิจกรมบัญชีกลาง

๒.๔ ผู้อำนวยการกองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน ซึ่งเป็น
ทั้งกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ ประสานงานช่วยเหลือและให้คำแนะนำฝ่าย
บริหารของรัฐวิสาหกิจ ในการพิจารณาข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงาน

การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ดูจะไม่บังเกิดผลดีไปกว่าเดิมเท่าที่ควร
ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการประกอบด้วย ฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่จากกรม
แรงงาน ซึ่งในกรณีที่เกิดปัญหาแรงงานขึ้นนั้นก็เป็นที่ของฝ่ายบริหารที่ต้องพิจารณาอยู่
แล้ว และเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงานก็ต้องไปทำหน้าที่หาทางแก้ไขปัญหายอยู่แล้ว และ
ประการสำคัญคือ คณะกรรมการดังกล่าวนี้ไม่มีอำนาจในการกำหนดข้อยุติที่ฝ่ายบริหารจะต้อง

นำไปปฏิบัติ ซึ่งอาจทำให้ฝ่ายบริหารเห็นว่าไม่มีประโยชน์ที่จะเสนอเรื่องให้กรมการพิจารณา ดังนั้นการปฏิบัติงานของกรมการชุดนี้จึงค่อนข้างน้อย ซึ่งจะดูได้จากรายละเอียดในภาคผนวก ๓

๒.๔.๒ ปัญหาการพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงาน

การบริหารเงินเดือนและค่าจ้างนั้น เกี่ยวพันกับปัญหาการพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานด้วย ซึ่งจะเห็นได้จาก มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๔ ที่ทำให้การบริหารค่าจ้างเงินเดือนรัฐวิสาหกิจต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนั้น ทำให้การนัดหยุดงานและการพิพาทแรงงานเปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งอาจพิจารณาได้จากตารางที่ ๒.๓

ปัญหาแรงงานของรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นนับแต่ ๑ มกราคม ๒๕๒๕ เป็นต้นมา ซึ่งรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๔ นั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการต่อรองในเรื่องสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างไปจากเมื่อปี ๒๕๒๔ ปัญหาแรงงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เกิดจากการเรียกร้องขอเพิ่มเงินเดือนให้เท่ากับรัฐวิสาหกิจอื่น^๑

ตัวเลขในตารางที่ ๒.๓ นั้น เมื่อพิจารณาในปี ๒๕๒๔ แล้ว รัฐวิสาหกิจมีการพิพาทแรงงาน ๑๔ ครั้ง ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ๕๒,๑๑๑ คน คิดเป็น ๔.๗๔% และ ๔๕.๐๑% ตามลำดับ เมื่อเทียบกับการพิพาทแรงงานทั้งประเทศ สำหรับ

^๑ ดร.จิระ หงส์ดามรงค์ "โครงสร้างค่าจ้าง : แนวคิดปัญหาและอิทธิพล" เอกสารประกอบการสัมมนาไตรภาคี จัดโดยสมาคมการบริหารงานบุคคลรัฐวิสาหกิจ ร่วมกับสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และกรมแรงงานกระทรวงมหาดไทย เรื่อง "โครงสร้างค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจ" ณ โรงแรมอินทรา ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๖

ตารางที่ ๒.๓

การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานของรัฐวิสาหกิจและทั้งประเทศ

พ.ศ. ๒๕๒๒-๒๕๒๖

รายการ	๒๕๒๒		๒๕๒๓		๒๕๒๔		๒๕๒๕		๒๕๒๖ (มค.-พย.)	
	ทั่วประเทศ	รัฐวิสาหกิจ	ทั่วประเทศ	รัฐวิสาหกิจ	ทั่วประเทศ	รัฐวิสาหกิจ	ทั่วประเทศ	รัฐวิสาหกิจ	ทั่วประเทศ	รัฐวิสาหกิจ
<u>การพิพาทแรงงาน</u>										
จำนวนครั้ง	๒๐๕	๑๑	๑๗๔	๘	๒๐๖	๑๘	๓๗๖	๑๑	๒๑๕	๑๐
ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	๗๕,๔๖๘	(ม)	๕๘,๔๖๑	(ม)	๑๑๕,๗๗๔	๕๒,๑๑๑	๑๐๐,๙๕๙	๒๙,๖๐๓	๙๓,๒๖๓	๓๕,๒๐๐
<u>การนัดหยุดงาน</u>										
จำนวนครั้ง	๖๔	(ม)	๑๘	(ม)	๕๔	๔	๒๒	๒	๒๗	๖
ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	๑๖,๒๐๓	(ม)	๓,๒๓๐	(ม)	๒๒,๐๐๘	๔,๘๖๐	๗,๐๖๑	๓,๔๑๕	๑๐,๓๑๒	๘,๖๕๐
จำนวนวันหยุดงาน	๑๑๙ $\frac{๑}{๕}$	(ม)	๔๔ $\frac{๑}{๒}$	(ม)	๒๖๓.๕	๕	๓๑๕	๑๔	๑๙๓	๑๗.๕
วันทำงานที่สูญเสีย	๓๓,๘๗๗ $\frac{๓}{๔}$	(ม)	๕,๓๕๖ $\frac{๑}{๒}$	(ม)	๑๗๓,๓๙๘	๕,๑๒๘	๑๑๖,๗๙๕	๓๖,๘๓๐	๕๔,๓๑๗	๓๗,๖๐๐

ที่มา : กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

การนัดหยุดงานในปีนี้ รัฐวิสาหกิจนัดหยุดงาน ๔ ครั้ง มีพนักงานและลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ๔,๘๖๐ คน จำนวนวันหยุดงาน ๕ วัน และวันทำงานที่สูญเสียเท่ากับ ๕,๑๒๘ วัน สำหรับในปี ๒๕๒๕ ซึ่งมติดคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๑๕ กันยายน เริ่มมีผลบังคับใช้นั้น ถึงแม้การพิพาทแรงงานและจำนวนครั้งในการนัดหยุดงานจะลดลงเมื่อเทียบกับปี ๒๕๒๔ ก็ตาม (ดูตารางที่ ๒.๓) แต่จำนวนวันหยุดงานและจำนวนวันที่สูญเสียกลับเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว (จาก ๕ วัน เป็น ๑๔ วัน และจาก ๕,๑๒๘ วัน เป็น ๓๖,๘๓๐ วัน ตามลำดับ) อันแสดงถึงความล้มเหลว ของระบบการต่อรอง และแรงงานสัมพันธ์ที่แย่ไปกว่าเดิม สำหรับในปี ๒๕๒๖ นั้น มีตัวเลขเพียง ๑๑ เดือน ซึ่งมีจำนวนครั้งของการพิพาทแรงงานเท่ากับ ๑๐ คิดเป็น ๔.๖๔% เมื่อเทียบกับทั้งประเทศ ณ ที่เปอร์เซนต์ดังกล่าวนี้ในปี ๒๕๒๕ มีเพียง ๒.๙๓% เท่านั้น นับว่าจำนวนครั้งการพิพาทแรงงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และเมื่อพิจารณาจำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องแล้ว ในปี ๒๕๒๖ มีถึง ๓๕,๒๐๐ คน ในระยะ ๑๑ เดือน เทียบกับปี ๒๕๒๕ ซึ่งมี ๒๙,๖๐๓ คน ซึ่งเป็นระยะ ๑๒ เดือน แสดงว่า จำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับการพิพาทแรงงานในรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นสูงมาก

เมื่อพิจารณาถึงการนัดหยุดงานของรัฐวิสาหกิจจะพบว่าตัวเลขทุกตัวในปี ๒๕๒๖ สูงกว่าปี ๒๕๒๕ ทั้ง ๆ ที่ระยะเวลาของตัวเลขในปี ๒๕๒๖ ยังไม่ครบปี แสดงว่า การแรงงานสัมพันธ์มีปัญหามากขึ้นเรื่อย ๆ นับแต่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๑๕ กันยายน ๒๕๒๔ มีผลบังคับใช้เรื่อยมา

๒.๖ ปัญหาแรงงานสัมพันธ์เรื่องการเปลี่ยนสภาพลูกจ้างประจำของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ปัญหานี้กำลังเกิดขึ้นและยังไม่มีข้อยุติ นอกจากนั้นยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการ เราจึงนำมากล่าวถึงและวิเคราะห์เป็นตัวอย่าง ซึ่งคาดว่า อาจจะ เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาบ้างไม่มากนักน้อย

ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากภาวะเปลี่ยนสภาพจากลูกจ้างประจำมาเป็นพนักงานของการรถไฟฯ ซึ่งทำให้ลูกจ้างประจำบางส่วนที่ทำงานในวันอาทิตย์ และ/หรือทำงานล่วงเวลาได้ค่าจ้างหรือเงินเดือนลดลง แต่ลูกจ้างประจำ (ซึ่งเปลี่ยนมาเป็นพนักงานแล้ว) ที่มีได้ทำงานวันอาทิตย์หรือทำงานล่วงเวลาจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น การวิเคราะห์โดยละเอียดเราแสดงไว้ในภาคผนวก ๔

๓. การวิเคราะห์ผลกระทบของการปรับโครงสร้างเงินเดือนรัฐวิสาหกิจ

ในตอนนี เราจะวิเคราะห์ผลของการปรับค่าจ้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อโครงสร้าง และแนวโน้มของค่าจ้างและผลตอบแทนต่าง ๆ การวิเคราะห์จะประกอบด้วย ๓ ตอนคือ (ก) กำลังคนในรัฐวิสาหกิจเปรียบเทียบกับข้าราชการ (ข) วิเคราะห์แนวโน้มของค่าจ้างและผลตอบแทน (ค) ผลกระทบต่อประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง และวิเคราะห์ผลประโยชน์ของการปรับค่าจ้างว่าตกกับใคร

๓.๑ กำลังคนในรัฐวิสาหกิจเปรียบเทียบกับข้าราชการ ในปี ๒๕๒๔

รัฐวิสาหกิจจำนวน ๖๕ แห่ง มีการจ้างงานทั้งสิ้นประมาณ ๒.๓๔๘ แสนคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของจำนวนข้าราชการในปีเดียวกัน กำลังคนของรัฐวิสาหกิจจะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ ถึง ๔๐% ขณะที่ข้าราชการในกรุงเทพฯ เพียง ๒๒% การกระจุกตัวดังกล่าวช่วยให้สภาพแรงงานสามารถเจริญเติบโตและมีอำนาจการต่อรองทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองค่อนข้างสูง

ตารางที่ ๓.๑ แสดงโครงสร้างการศึกษาของกำลังคนในรัฐวิสาหกิจเทียบกับข้าราชการ โดยเฉลี่ยแล้ว แรงงานในรัฐวิสาหกิจจะมีระดับการศึกษาต่ำกว่าข้าราชการ แรงงานในรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ประมาณ ๔๑% มีการศึกษาระดับประถมศึกษา และอีก ๓๑.๖% มีการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา ขณะที่ข้าราชการประมาณ ๒๓% และ ๒๐% มีการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตามลำดับ ส่วนแรงงานที่มีการศึกษาถึงขั้นอุดมศึกษาในรัฐวิสาหกิจมีเพียง ๖% เทียบกับ ๑๓.๔% ในระบบราชการ อย่างไรก็ตาม

ตารางที่ ๓.๑

สัดส่วนผู้มีงานทำในรัฐวิสาหกิจและรัฐบาลจำแนกตามระดับการศึกษา (%)

ระดับการศึกษา	ข้าราชการ ทั่วประเทศ ^๑ ๒๕๒๔	รัฐวิสาหกิจ ทั่วประเทศ ^๑ ๒๕๒๔	การประปา นครหลวง ^๒ ๒๕๒๖	การรถไฟ ^๓ ๒๕๒๖	แรงงานทั่ว ประเทศ ^๔ กค-กย. ๒๕๒๕
การศึกษา-ประถม					
าปลาย	๒๗.๑๖	๔๑.๐๕	๓๗.๕๔	๕๕.๑๒	๘๘.๒๖
มศึกษาตอนต้น-					
ปลาย	๑๙.๙๘	๓๑.๖๓	๒๖.๘๔	๓๐.๓๐	๖.๑๕
วศึกษา	๓๙.๓๘	๒๑.๐๙	๒๓.๕๖	๑๒.๐๐	๒.๓๓
ศึกษาและวิชาชีพ					
ง	๑๓.๔๘	๖.๒๓	๑๒.๐๖	๒.๕๘	๒.๘๔
%	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐
(คน)	(๑,๑๕๓,๑๗๕)	(๒๓๔,๗๙๐)	(๕,๙๓๕)	(๒๓,๙๒๓)	

มา : (๑) จีระ หงส์ดารมภ์ "โครงสร้างค่าจ้าง : แนวความคิด ปัญหาและ
อิทธิพล" เอกสารประกอบการสัมมนาไตรภาคี เรื่อง โครงสร้าง
ค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจ จัดโดย สมาคมการบริหารงานบุคคลรัฐวิสาหกิจ
และสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มธ ฅ โรงแรมอินทรา ๒๔ พ.ย. ๒๕๒๖
ตารางที่ ๔

- (๒) กองการเจ้าหน้าที่ การประปานครหลวง ข้อมูลเบื้องต้น
(๓) แผนกแรงงาน การรถไฟแห่งประเทศไทย ข้อมูลเบื้องต้น
(๔) สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๒๕

กำลังคนของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็ยังมีระดับการศึกษาสูงกว่าแรงงานทั้งประเทศ เพราะปรากฏว่า ในปี ๒๕๒๕ ประมาณ ๘๘% ของแรงงานทั่วประเทศมีการศึกษาเพียงชั้นประถมศึกษา ๖% อยู่ในระดับมัธยมศึกษา ๒% จบอาชีวศึกษา และ ๒.๘% สำเร็จอุดมศึกษาและวิชาชีพชั้นสูง

ถ้าเปรียบเทียบระดับการศึกษาของกำลังคนในรัฐวิสาหกิจบางแห่งกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ปรากฏว่า พนักงานของถาวรไฟฟ้าแห่งประเทศไทยมีระดับการศึกษาน้อยต่ำกว่าที่อื่น ๆ เนื่องจาก ๔๔% ของพนักงานมีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาและพนักงานที่มีการศึกษาถึงระดับอุดมศึกษามีเพียง ๒.๖% ส่วนการประปานครหลวงจะมีพนักงานที่มีการศึกษาสูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ย เพราะ ๑๒% ของพนักงานมีการศึกษาชั้นอุดมศึกษา และ ๒๓.๖% เป็นผู้สำเร็จอาชีวศึกษา (ดูตารางที่ ๓.๑)

เนื่องจากงานของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีลักษณะด้านการผลิตและบริการโครงสร้างอาชีพของกำลังคนในรัฐวิสาหกิจ จึงแตกต่างจากระบบราชการ ซึ่งมีข้าราชการในอาชีพการบริหาร และการใช้วิชาการและวิชาชีพถึง ๖๑% ขณะที่รัฐวิสาหกิจทั้งหมดมีผู้อยู่ในหมวดอาชีพนี้เพียง ๑% (ดูตารางที่ ๓.๒) ส่วนการประปานครหลวง ซึ่งมีข้อมูลพอแจกแจงอาชีพของพนักงานได้ ปรากฏว่า ๑๗.๔% ของพนักงานอยู่ในหมวดอาชีพดังกล่าว อาชีพในหมวดการขนส่ง ข้างกรรมกรและบริการเป็นอาชีพที่มีพนักงานรัฐวิสาหกิจมากที่สุดถึง ๔๗.๖% ส่วนการประปานครหลวงมีผู้อยู่ในอาชีพนี้ ๕๑.๔% ขณะที่ราชการมีเพียง ๒๔.๘% ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพนักงานขับรถและนักการภารโรง ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่ารัฐวิสาหกิจเป็นตลาดแรงงานสำคัญของผู้จบการศึกษาต่ำกว่าอาชีวศึกษาดังในตารางที่ ๓.๑

ตารางที่ ๓.๓ แสดงว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๒๔ มีพนักงานและลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจ ๖๐ แห่ง จำนวน ๒๑๖,๔๗๐ คน เพิ่มขึ้นเป็น ๒๔๑,๐๓๑ คน ในปี

๒๕๒๖ คิดเป็นอัตราเพิ่มร้อยละ ๕.๗ คือบปี^๑ รัฐวิสาหกิจที่มีจำนวนอัตรากำลังเพิ่มมากที่สุด เรียงตามลำดับคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตเพิ่ม ๑๑,๖๔๖ คน หรือปีละ ๓๔% การไฟฟ้าภูมิภาค เพิ่ม ๔,๐๕๗ คน หรือปีละ ๑๒.๔% และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งเพิ่ม ๒,๔๔๑ คน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีอัตรากำลังคนลดลงมี ๒๐ แห่ง เช่น ขสมก. กระสอบอีสาน โรงงานยาสูบ (ซึ่งมีความพยายามใช้เครื่องจักรแทนคน และให้มีการเกษียณก่อนกำหนด) องค์การอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในทะเล อุตสาหกรรมป่าไม้ รสพ. ฯลฯ

เราไม่ทราบว่ากำลังคนในรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยเพศชายและหญิง มากน้อยเพียงใด จะทราบก็เพียงบางรัฐวิสาหกิจ เช่น ๓๔% ของกำลังคนของรถไฟ และ ๘๐.๖% ของกำลังคนของการประปานครหลวงเป็นชาย น่าเสียดายที่เราไม่มีข้อมูลลักษณะ ของแรงงานในรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เพิ่งเริ่มต้นเก็บรวบรวม ข้อมูลบุคลากรเมื่อเร็ว ๆ นี้ หลังจากประสบปัญหาการขาดทุน การขาดแคลนข้อมูลดังกล่าว มีผลต่อการศึกษาวเคราะห์ปัญหาของรัฐวิสาหกิจอย่างยิ่ง ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้บทความนี้ อาจไม่สามารถตอบปัญหาสำคัญ ๆ บางประการได้

๓.๒ ผลของการปรับค่าจ้าง ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนที ๒ ว่าระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๒๕ เป็นช่วงเวลาที่มีการปรับและเปลี่ยนโครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจ ก่อนข้างถึ ตัวอย่างเช่น ระหว่างปี ๒๕๑๗-๒๕๒๖ การรถไฟแห่งประเทศไทยได้เปลี่ยน โครงสร้างเงินเดือน ๔ ครั้ง^๒ คือ ปี ๒๕๒๑ จำนวน ๒ ครั้ง เดือนกรกฎาคม ๒๕๒๒ และ

^๑ ในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าว จำนวนอัตราข้าราชการทั้งหมดเพิ่มขึ้นปีละ ๕.๘๗% แต่ในปี ๒๕๒๖ อัตราใหม่ที่ราชการเปิดรับมีเพียง ๒๓,๖๗๖ อัตราหรือ ๒.๖๗% ของ อัตราเดิม ขณะที่ปี ๒๕๒๔ อัตราเปิดรับใหม่มี ๔๖,๔๗๒ อัตรา (หรือ ๕.๔% ของอัตราเดิม)

^๒ ตามข้อบังคับการรถไฟแห่งประเทศไทยดังต่อไปนี้ ฉบับที่ ๑๓๓ ออกเมื่อ พฤษภาคม ๒๕๑๗ ฉบับที่ ๑๗๔ (ตุลาคม ๒๕๒๑ บังคับใช้กันยายน ๒๕๒๑) ฉบับที่ ๑๗๖ (ธันวาคม ๒๕๒๑ บังคับใช้ตุลาคม ๒๕๒๑) ฉบับที่ ๑๗๘ มีนาคม ๒๕๒๑ บังคับใช้ตุลาคม ๒๕๒๑) ฉบับที่ ๑๘๒ (กรกฎาคม ๒๕๒๒ บังคับใช้กรกฎาคม ๒๕๒๑) และฉบับที่ ๒๐๗ (มกราคม ๒๕๒๖ บังคับใช้ตุลาคม ๒๕๒๕)

ตารางที่ ๓.๒

ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจและข้าราชการ จำแนกตามอาชีพ ๒๕๒๔

(หน่วย : คน และ

อาชีพ	รัฐวิสาหกิจ	การประปานครหลวง	ข้าราชการ
๑. วิชาชีพและบริหาร	๒,๔๕๓ (๑.๐๔)	๑,๐๒๓ (๑๗.๕๒)	๖๙๖,๘๘๖ (๖๐.๔๑)
๒. เสมียน	๙๒,๕๒๒ (๓๙.๔๑)	๑,๘๑๒ (๓๑.๐๔)	๗๖,๖๓๖ (๖.๖๕)
๓. เกษตร	๔,๖๗๖ (๑.๙๙)	๐	๓๖,๐๒๖ (๓.๑๒)
๔. ขนส่ง ข้าง กรรมการและบริการ	๑๓๕,๑๓๙ (๕๗.๕๖)	๓,๐๐๓ (๕๑.๔๔)	๓๔๔,๑๐๖ (๒๙.๘๗)
รวม (คน) (%)	๒๓๔,๗๙๐ (๑๐๐.๐๐)	๕,๘๓๘ (๑๐๐.๐๐)	๑,๑๕๓,๖๕๖ (๑๐๐.๐๐)

ที่มา : จีระ หงส์ลดาภิรมย์ (๒๕๒๖) อ้างแล้ว ตารางที่ ๕

กำลังคน สัดส่วนพนักงานและลูกจ้างชั่วคราวของรัฐวิสาหกิจ

ชื่อรัฐวิสาหกิจ	๒๕๒๔			๒๕๒๖			อัตราเพิ่มต่อปี (%)		
	ประจำ (%)	ชั่วคราว (%)	รวม (คน)	ประจำ (%)	ชั่วคราว (%)	รวม (คน)	ประจำ	ชั่วคราว	รวม (คน)
๑. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	๔๘.๒	๑๐.๘	๒,๘๕๘	๔๑.๖	๘.๔	๔,๐๐๕	๑๕.๔	๒๗๓.๑	๒๐.๑
๒. การรถไฟแห่งประเทศไทย	๘๙.๖	๑๐.๔	๓๐,๐๙๔	๙๐.๑	๙.๙	๓๐,๕๕๑	๑.๐	-๑.๖	๐.๘
๓. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	๔๗.๑	๒๐.๙	๖,๔๑๓	๔๗.๓	๒๐.๗	๖,๓๗๒	-๐.๓	-๒.๘	-๐.๓
๔. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๙๕.๙	๔.๑	๑๖,๙๗๗	๙๐.๘	๑๙.๒	๒๘,๖๒๓	๒๑.๐	๓๔๕.๗	๓๔.๓
๕. การไฟฟ้านครหลวง	๑๐๐.๐	-	๑๐,๐๔๗	๑๐๐.๐	-	๑๐,๕๐๐	๒.๓	-	๒.๓
๖. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๑๐๐.๐	-	๑๖,๒๖๒	๑๐๐.๐	-	๒๐,๓๑๙	๑๒.๕	-	๑๒.๕
๗. การประปานครหลวง	๙๙.๘	๐.๒	๖,๐๙๘	๑๐๐.๐	-	๖,๑๕๕	๐.๖	-๕๐.๐	๐.๕
๘. การประปาภูมิภาค	๑๐๐.๐	-	๕,๒๑๔	๑๐๐.๐	-	๕,๕๓๓	๓.๑	-	๓.๑
๙. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	๑๐๐.๐	-	๒,๐๘๑	๑๐๐.๐	-	๒,๓๖๐	๖.๗	-	๖.๗
๑๐. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	๙๘.๑	๑.๙	๘๔๕	๙๘.๑	๑.๙	๘๕๙	๐.๙	๐	๐.๙
๑๑. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๑๐๐.๐	-	๔๔๗	๑๐๐.๐	-	๘๑๔	๔๑.๑	-	๔๑.๑
๑๒. การเคหะแห่งชาติ	๙๐.๓	๙.๗	๒,๕๓๓	๙๑.๖	๘.๔	๒,๔๙๘	๐	-๗.๒	-๐.๗
๑๓. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	๙๕.๑	๔.๙	๑๔๔	๙๙.๑	๑๐.๙	๑๙๓	๑๒.๘	๑๐๐.๐	๑๗.๐
๑๔. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	๑๐๐.๐	-	๑๗,๐๘๑	๑๐๐.๐	-	๑๙,๒๖๖	๖.๓	-	๖.๓
๑๕. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๗๑.๔	๒๘.๖	๑๑,๒๒๘	๗๐.๘	๒๙.๒	๑๔,๒๑๙	๑๒.๘	๑๔.๗	๑๓.๓
๑๖. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	๑๐๐.๐	-	๔,๒๙๒	๑๐๐.๐	-	๔,๒๓๐	-๐.๗	-	-๐.๗
๑๗. องค์การทอผ้า	๙๙.๒	๐.๘	๒,๔๑๒	๙๙.๕	๐.๕	๒,๔๑๗	๐.๓	-๑๘.๔	๐.๑
๑๘. องค์การพอกหมึง	๙๘.๕	๐.๕	๗๓๔	๑๐๐.๐	-	๙๐๔	๑๒.๕	-๕๐.๐	๑๑.๖

ชื่อธุรกิจ	๒๕๒๕			๒๕๒๖			อัตราเพิ่มต่อปี (%)		
	ประจำ (%)	ชั่วคราว (%)	รวม (คน)	ประจำ (%)	ชั่วคราว (%)	รวม (คน)	ประจำ	ชั่วคราว	รวม (คน)
๑๙. องค์การแก้ว	๕๘.๓	๔๑.๗	๑,๘๒๘	๖๑.๔	๓๘.๖	๑,๗๘๘	๑.๕	-๔.๗	-๑.๑
๒๐. องค์การเบตเตอร์	๙๗.๕	๒.๕	๔๗๗	๙๗.๑	๒.๙	๔๘๐	๐.๑	๘.๔	๐.๓
๒๑. องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป	๑๐๐.๐	-	๔๖๙	๑๐๐.๐	-	๔๖๗	-๐.๒	-	-๐.๓
๒๒. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	๑๐๐.๐	-	๔,๐๔๑	๑๐๐.๐	-	๓,๙๓๗	-๑.๓	-	-๑.๓
๒๓. องค์การสะพานปลา	๙๙.๗	๐.๓	๓๕๙	๑๐๐.๐	-	๓๕๓	-๐.๗	-๕๐.๐	-๐.๙
๒๔. องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	๘๐.๖	๑๙.๔	๓๘๖	๗๒.๙	๒๗.๑	๔๘๐	๖.๓	๓๖.๕	๑๒.๒
๒๕. องค์การสวนยาง	๒๒๒.๗	๗๗.๓	๒,๖๘๗	๓๕.๐	๖๕.๐	๒,๗๓๔	๒๘.๔	-๗.๓	๐.๘
๒๖. องค์การส่งเสริมกิจการโคนม	๘๓.๔	๑๖.๖	๑,๔๙๖	๘๗.๐	๑๓.๐	๑,๖๔๒	๗.๒	-๖.๙	๔.๙
๒๗. องค์การสุรา	๘๓.๖	๑๖.๔	๖๗๑	๘๓.๖	๑๖.๔	๖๗๑	๐	๐	๐
๒๘. องค์การเภสัชกรรม	๘๔.๖	๑๕.๔	๑,๒๙๙	๘๖.๖	๑๓.๔	๑,๔๙๕	๘.๙	๐	๗.๖
๒๙. องค์การส่งเสริมกีฬา	๑๐๐.๐	-	๒๗๕	๑๐๐.๐	-	๓๔๑	๑๒.๐	-	๑๒.๐
๓๐. องค์การสวนสัตว์	๗๙.๔	๒๐.๖	๓๑๕	๘๙.๕	๑๐.๕	๓๓๓	๙.๖	-๒๓.๑	๒.๙
๓๑. องค์การคลังสินค้า	๖๖.๖	๓๓.๔	๙๑๖	๙๕.๕	๕.๕	๙๑๐	๒๐.๕	-๔๑.๙	-๐.๓
๓๒. องค์การตลาด	๘๑.๓	๑๘.๗	๔๘	๘๒.๐	๑๘.๐	๕๐	๒.๖	๐	๒.๑
๓๓. องค์การตลาดเพื่อการเกษตร	๙๕.๙	๕.๑	๔๐๘	๙๘.๑	๑.๙	๖๒๑	๒๘.๗	-๒๑.๕	๒๖.๑
๓๔. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	๑๐๐.๐	-	๒๔,๑๘๗	๑๐๐.๐	-	๒๓,๑๕๗	-๒.๒	-	-๒.๒
๓๕. องค์การเหมืองแร่ในทะเล	๖๙.๗	๓๐.๓	๖๖๗	๗๕.๗	๒๔.๓	๔๕๒	-๑๓.๐	-๒๒.๘	-๑๖.๑
๓๖. องค์การเหมืองแร่	๕๘.๗	๔๑.๓	๘๙๕	๖๒.๒	๓๗.๘	๘๕๘	๐.๘	-๖.๒	-๒.๕
๓๗. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	๙๘.๒	๑.๘	๕๔๑	๙๗.๘	๒.๒	๖๐๓	๕.๖	๑๕.๐	๕.๘
๓๘. องค์การสารส้ม	๑๐๐.๐	-	๘๖	๑๐๐.๐	-	๙๐	๒.๔	-	๒.๔

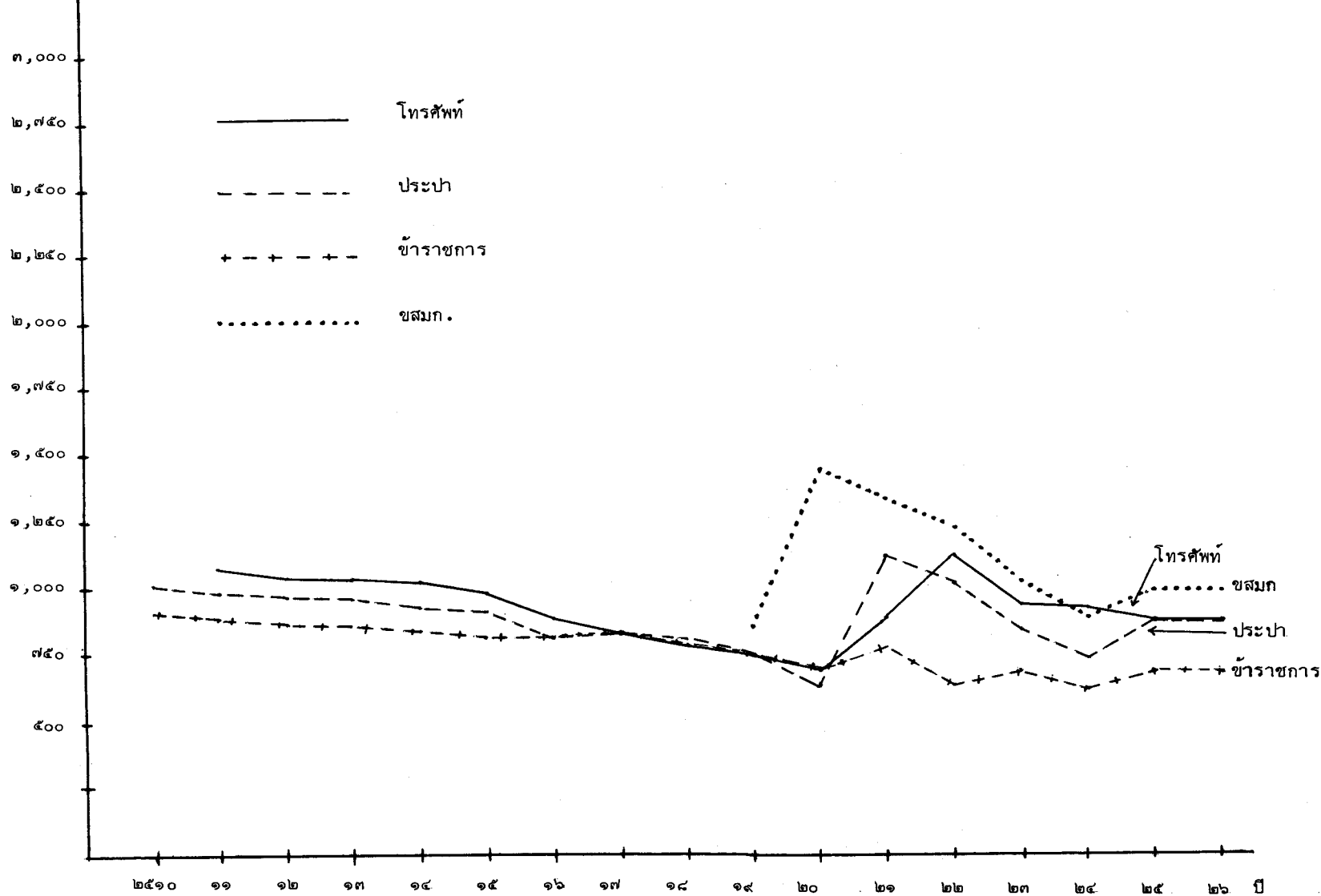
ชื่อรัฐวิสาหกิจ	ปี ๒๕๒๕			ปี ๒๕๒๖			ปี ๒๕๒๗		
	ประจำ (%)	ชั่วคราว (%)	รวม (คน)	ประจำ (%)	ชั่วคราว (%)	รวม (คน)	ประจำ	ชั่วคราว	รวม (คน)
๓๙. บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	๑๐๐.๐	-	๘๕๓	๑๐๐.๐	-	๑,๐๔๐	๑๐.๙	-	๑๐.๙
๔๐. บริษัทการบินไทย จำกัด	๑๐๐.๐	-	๗,๗๔๕	๑๐๐.๐	-	๙,๔๔๒	๑๐.๙	-	๑๐.๙
๔๑. บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	๑๐๐.๐	-	๒๙๐	๑๐๐.๐	-	๒๑๙	-๑๒.๓	-	-๑๒.๓
๔๒. บริษัทกรุงเทพฯ จำกัด	๑๐๐.๐	-	๑๕๗	๑๐๐.๐	-	๑๖๐	๑.๐	-	๑.๐
๔๓. บริษัทขนส่ง จำกัด	๑๐๐.๐	-	๒,๗๔๐	๙๙.๖	๐.๔	๒,๖๗๐	๑.๕	∞	-๑.๓
๔๔. บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	๑๐๐.๐	-	๔๕๗	๑๐๐.๐	-	๔๕๗	๐	-	๐
๔๕. บริษัทไมซ์ไทย จำกัด	๖๐.๔	๓๙.๖	๒,๘๘๔	๕๙.๔	๔๐.๖๑	๒,๙๕๕	๐.๔	๒๑.๖	๑๑.๓
๔๖. บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด	๕๐.๗	๔๙.๓	๙๙๙	๕๑.๕	๔๘.๕	๑,๐๑๘	๑.๘	๐.๑	๑.๐
๔๗. บริษัทกระสอบอีสาน จำกัด	๑๐๐.๐	-	๓,๑๘๓	๑๐๐.๐	-	๒,๗๔๓	-๖.๙	-	-๖.๙
๔๘. บริษัทโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว	๑๐๐.๐	-	๕๖๐	๑๐๐.๐	-	๕๕๗	-๐.๓	-	-๐.๓
๔๙. บริษัทหินอ่อน จำกัด	๑๐๐.๐	-	๑๙๗	๑๐๐.๐	-	๑๙๖	-๐.๓	-	-๐.๓
๕๐. ร้านไทยอุตสาหกรรม	๙๖.๕	๓.๕	๕๗	๙๓.๘	๖.๒	๖๔	๔.๕	๕๐.๐	๖.๗
๕๑. โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานฯ	๖๕.๙	๓๔.๑	๑,๕๕๓	๖๓.๘	๓๖.๒	๑,๕๑๗	-๒.๗	๑.๘	-๑.๒
๕๒. โรงงานยาสูบ	๙๑.๖	๘.๔	๙,๔๗๙	๙๓.๔	๖.๖	๙,๒๒๐	-๐.๔	-๑๒.๑	-๑๑.๕
๕๓. โรงงานกระสอบ กระทรวงการคลัง	๑๐๐.๐	-	๒,๐๒๐	๑๐๐.๐	-	๒,๐๓๕	๐.๔	-	๐.๔
๕๔. โรงงานกระดาษ กรมโรงงานฯ	๑๐๐.๐	-	๙๙๗	๑๐๐.๐	-	๙๔๒	-๒.๓	-	-๒.๓
๕๕. โรงงานไฟ	๑๐๐.๐	-	๒๖๐	๑๐๐.๐	-	๒๖๐	๐	-	๐
๕๖. โรงพิมพ์ตำรวจ	๙๙.๒	๐.๘	๑๒๘	๙๗.๗	๒.๓	๑๓๒	๐.๘	๑๐๐	๑๐.๖
๕๗. สำนักงานขนานูเคราะห์	๑๐๐.๐	-	๑๗๖	๑๐๐.๐	-	๑๗๘	๐.๖	-	๐.๖
๕๘. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	๑๐๐.๐	-	๙๘๐	๑๐๐.๐	-	๙๕๐	-๑.๖	-	-๑.๖
๕๙. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	๑๐๐.๐	-	๒,๔๔๙	๑๐๐.๐	-	๒,๕๓๗	๑.๘	-	๑.๘
๖๐. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	๘๓.๘	๑๖.๒	๔๕๙	๘๖.๖	๑๓.๔	๕๐๙	๓.๒	-๗.๕	๑.๔
รวม	๙๓.๐	๗.๐	๒๑๖,๔๗๐	๙๑.๗	๘.๓	๒๔๑,๐๓๑	๔.๙	๑๖.๕	๕.๗

ที่มา : สำนักงานประมาณ รายงานการคลัง เอกสารงบประมาณฉบับที่ ๖ ปีงบประมาณ ๒๕๒๖-๒๕๒๗

ตุลาคม ๒๕๒๕ และมีการปรับขึ้นเงินเดือนใหม่ ๑ ครั้ง ในเดือนตุลาคม ๒๕๒๑ ทั้งนี้เพราะสาเหตุ ๓ ประการคือ ประการแรก เกิดเงินเฟ้อค่อนข้างรุนแรง ในปี ๒๕๑๖-๑๗ และ ๒๕๒๒ ประการที่สอง หลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ กรรมการมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมเรียกร้องอีกครั้งหนึ่ง หลังจากถูกปิดกั้นมาเป็นเวลานาน ประกอบกับการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งยอมรับการเรียกร้องและการประท้วงของกรรมกรที่ทำตามขั้นตอนของกฎหมาย จึงเกิดการการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ของกรรมกร โดยเฉพาะการเรียกร้องของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นสหภาพที่แข็งแกร่งและมีอำนาจมากที่สุด ประการที่สาม รัฐบาลมองเห็นปัญหาค่าจ้างในรัฐวิสาหกิจ จึงได้มีมาตรการแก้ไขและช่วยเหลือมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ (ดูปฏิทินแรงงานในภาคผนวกที่ ๑)

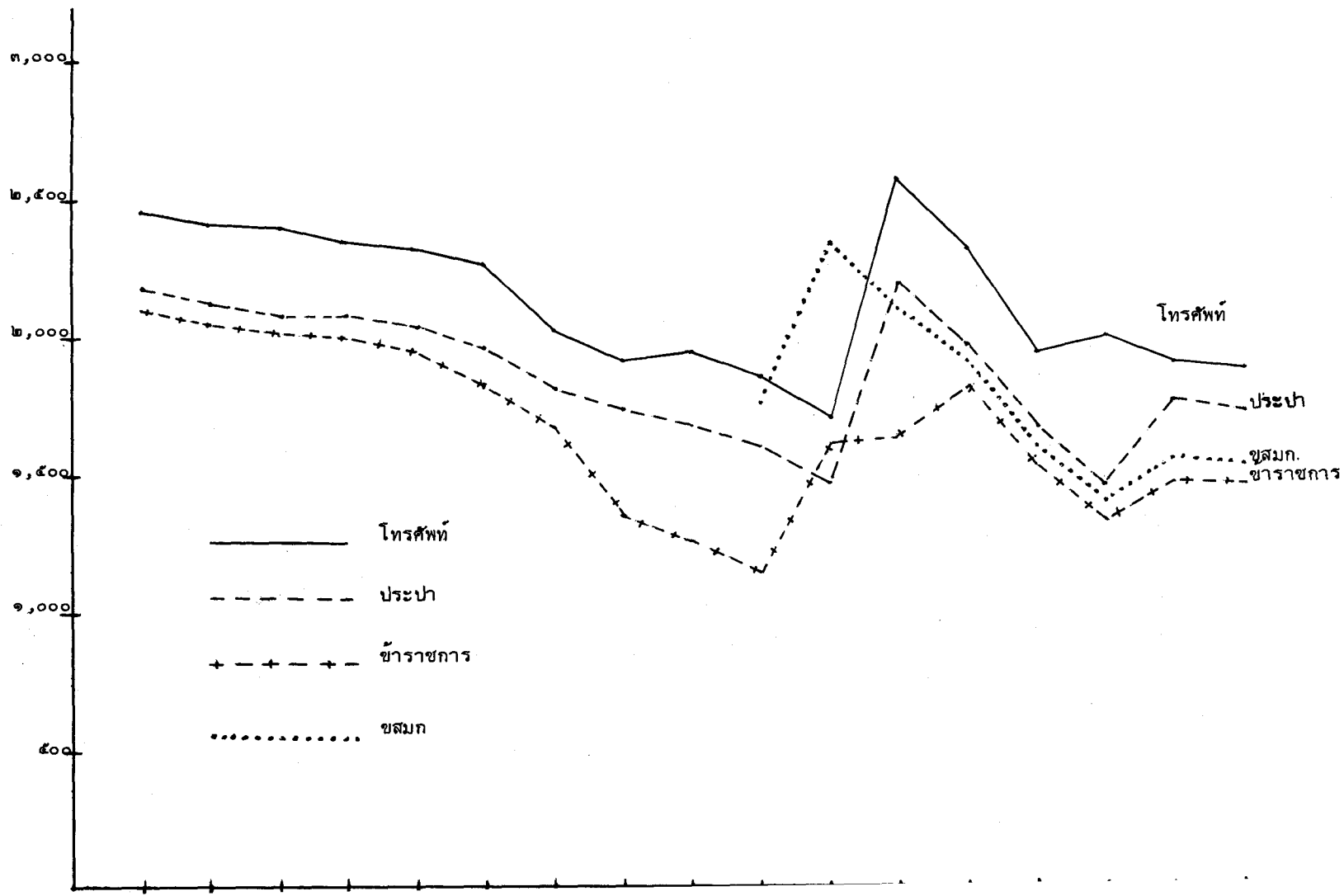
ประเด็นที่เราสนใจมี ๓ ข้อ คือ (ก) การปรับโครงสร้างเงินเดือนมีผลให้หมวดเงินเดือนและค่าตอบแทนด้านสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นมาน้อยเพียงใด ค่าจ้างเฉลี่ยต่อคนที่ปรับตัวผลของเงินเพื่อเพิ่มขึ้นปีละเท่าใด (ข) การปรับโครงสร้างเงินเดือนดังกล่าวมีผลให้รัฐวิสาหกิจประสบปัญหาการขาดทุนมาน้อยเพียงใด และ (ค) การปรับเงินเดือนในช่วงปี ๒๕๒๔-๒๖ ได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับคนงานกลุ่มใดบ้าง ในหัวข้อนี้เราจะกล่าวถึงประเด็น (ก) ก่อน การวิเคราะห์จะอาศัยข้อมูลเฉพาะของบางรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ช่วงเวลาที่รวบรวมข้อมูลวิเคราะห์คือ ระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๕ และในบางกรณีถึงปี ๒๕๒๖

รูปที่ ๒ เปรียบเทียบอัตราเงินเดือนแท้จริง (ปรับด้วยดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค) ของพนักงานรัฐวิสาหกิจอันดับต่ำสุด (ลำดับที่ ๑) และผู้สำเร็จปริญญาตรีสาขาทั่วไป กับเงินเดือนแท้จริงของข้าราชการระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๒๖ มีข้อสังเกตดังต่อไปนี้ (ก) ก่อนปี ๒๕๑๗ เงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการและรัฐวิสาหกิจเกือบไม่แตกต่างกัน ยกเว้นองค์การโทรศัพท์ที่จ่ายเงินเดือนที่เป็นตัวเงินแก่ผู้สำเร็จปริญญาตรีสูงกว่ารัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ประมาณ ๒๐๐ บาทต่อเดือน และจ่ายเงินเดือนแก่พนักงานอันดับหนึ่งสูงกว่าที่อื่น ๆ ๕๐ บาทต่อเดือน (ข) เงินเดือนที่แท้จริงของทั้งรัฐวิสาหกิจและข้าราชการ ตลอดช่วงปี



รูปที่ ๒-ข การเปรียบเทียบเงิน เดือนที่แท้จริงของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับปริญญาตรี ปี พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๒๖

เงิน เดือนที่แท้จริง



๒๕๑๑-๒๕๒๖ มีแนวโน้มลดลง แต่ในปี ๒๕๒๑ รัฐวิสาหกิจทุกแห่งได้ปรับเงินเดือนของพนักงานทุกระดับจนเงินเดือนที่แท้จริงกลับสู่ระดับที่เท่ากับปี ๒๕๑๑ แต่ผลของเงินเฟ้อในปี ๒๕๒๒ ทำให้เงินเดือนที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจลดลงอีกจนกระทั่งมีการปรับเงินเดือนอีกครั้งในปี ๒๕๒๔ แต่เงินเดือนที่แท้จริงก็ยังคงต่ำกว่าระดับในปี ๒๕๑๑ (ค) รัฐวิสาหกิจที่จ่ายเงินเดือนสูงสุดคือ องค์การโทรศัพท์ แต่หลังจากการใช้โครงสร้างเงินเดือนร่วมกันตามมติของคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่า เงินเดือนของพนักงานอันดับหนึ่งและผู้สำเร็จปริญญาตรีไม่แตกต่างกัน ยกเว้น ขสมก. ซึ่งจ่ายเงินเดือนแก่ผู้สำเร็จปริญญาตรีต่ำกว่าที่อื่นเล็กน้อย (ง) ถึงจะมีการปรับเงินเดือนให้ข้าราชการในปี ๒๕๑๖ ๒๕๑๗ ๒๕๒๑ ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ แต่ขนาดของการปรับยังน้อยกว่าอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้เงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการลดต่ำลงเรื่อยโดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๗-๑๘ และ ๒๕๒๒-๒๔

ตามที่ ๓.๔ ให้ข้อมูลอัตราการเพิ่มของรายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ระหว่างปี ๒๕๒๔-๒๕๒๖ ซึ่งเป็นช่วงก่อนและหลังการใช้โครงสร้างเงินเดือนเดียวกันตามมติของคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่า ค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือนที่เป็นตัวเงินของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเพิ่มขึ้นประมาณปีละ ๔% - ๓๖% (ไม่นับกรณีองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ซึ่งมีโครงการพยุงราคาข้าวเป็นพิเศษในปี ๒๕๒๖) อัตราการเพิ่มดังกล่าวล้วนว่าอยู่ในเกณฑ์ที่สูงมากผิดปกติ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลอัตราการเพิ่มของรายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างในตารางที่ ๓.๔ เป็นเพียงประมาณการจากข้อมูลหลายแหล่งซึ่งอาจมีความผิดพลาดได้

นอกจากนั้น ค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างเมื่อคิดเป็นร้อยละของรายจ่ายดำเนินการ ยังอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูงมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในรัฐวิสาหกิจ ๑๑ แห่งจาก ๑๕ แห่ง ดังในตารางที่ ๓.๔ รัฐวิสาหกิจกลุ่มคมนาคมมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในหมวดเงินเดือนสูงกว่าที่อื่น ๆ โดยสัดส่วนดังกล่าวเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓๐% ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือนต่ำ เช่น การไฟฟ้าทุก

ตารางที่ ๓.๔

อัตราเพิ่มของเงินเดือนและเงินเดือน ค่าจ้าง คิดเป็นร้อยละของรายจ่าย

ดำเนินการ**

(หน่วย : ร้อยละ)

สาขา	ชื่อรัฐวิสาหกิจ	อัตราเพิ่มของ เงินเดือน (% ต่อปี)	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖
<u>พลังงาน</u>	๑. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ๒. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ๓. การไฟฟ้านครหลวง	๑๕.๕ ๑๑.๗ ๑๐.๕ (๒๑.๐)*	๖.๗๐ ๘.๓๑ ๔.๗๐	๗.๔๖ ๘.๑๖ ๔.๕๑	๗ ๘ ๔
<u>สาธารณูป- โภค</u>	๑. การประปานครหลวง ๒. การประปาส่วนภูมิภาค	๘.๙ (๒๐.๐)	๑๙.๓๕ ๔๑.๖๙	๒๐.๘๓ ๔๐.๕๗	๑๙ ๔๑
<u>คมนาคม</u>	๑. การท่าเรือแห่งประเทศไทย ๒. การรถไฟแห่งประเทศไทย ๓. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ๔. การสื่อสารแห่งประเทศไทย ๕. ขสมก	๑๐.๖ ๙.๓* (๑๖.๖) ๓๕.๙ ๑๕.๓ ๑๖.๑*	๔๑.๒๖ ๓๗.๒๘ ๒๐.๔๕ ๕๙.๑๕ ๓๑.๖๙	๔๔.๗๕ ๓๙.๐๖ ๒๒.๔๑ ๕๖.๕๐ ๓๒.๔๓	๔๓ ๓๙ ๒๗ ๕๖ .
<u>อุตสาหกรรม</u>	๑. โรงงานยาสูบ ๒. องค์การเภสัชกรรม	๘.๗ ๑๙.๖	๕.๓๔ ๕.๒๙	๕.๒๙ ๕.๘๕	๔ ๖
<u>เกษตร</u>	๑. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ๒. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	๙.๘ ๑๓๙.๖	๑๖.๖๔ ๑.๐๔	๑๙.๗๒ ๑.๙๑	๒๑ ๓
<u>พาณิชย์</u>	๑. องค์การคลังสินค้า	-	๐.๓๙	๐.๔๑	๑

ที่มา : (๑) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานผลการวิ
 ฐานะการเงินและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ๕๐ แห่ง ระหว่างปี ๒๕๒๔-
 ๒๕๒๖ (เอกสารโรเนียว)

(๒) รายจ่ายดำเนินการมาจากสำนักงบประมาณ รายงานการคลัง เอกสารงบป
 มาณปีที่ ๖ ปีงบประมาณ ๒๕๒๖-๒๗

หมายเหตุ ** รายจ่ายดำเนินการทั้งสิ้นหักค่าเสื่อมราคา

* คำนวณจากเงินเดือนและสวัสดิการปี ๒๕๒๔-๒๕

แห่ง โรงงานยาสูบ และองค์การเภสัชกรรม ก็เพราะกิจการเหล่านี้มีค่าใช้จ่ายด้านวัตถุดิบ อยู่ในเกณฑ์สูงลิบ

การวิเคราะห์ผลกระทบของการปรับโครงสร้างเงินเดือนต่อแนวโน้ม ค่าจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ดีจะต้องมีข้อมูลตัวอย่างพนักงาน และเงินเดือนตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ ที่พนักงานตัวอย่างในแต่ละระดับ และแต่ละรัฐวิสาหกิจได้รับ เพื่อเปรียบเทียบ ความแตกต่างของค่าจ้างและผลประโยชน์ที่พนักงานในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้รับ แต่เรา ไม่มีข้อมูลดังกล่าว ฉะนั้นจึงต้องอาศัยข้อมูลรายจ่ายหมวดเงินเดือนและสวัสดิการจากบัญชี กำไรขาดทุน แล้วนำตัวเลขดังกล่าวมาคำนวณหาแนวโน้มของค่าจ้างต่อพนักงาน ๑ คน เพื่อ เปรียบเทียบกัน เนื่องจากความจำกัดของเวลาเราจึงเก็บข้อมูลของรัฐวิสาหกิจเพียง ๔ แห่ง เท่านั้นคือ การประปานครหลวง (กปน) ขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ (ขสมก) องค์การ โทรศัทพ์ (อทศ) และการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท) ส่วนการไฟฟ้านครหลวง (กฟน) เรามีข้อมูลอยู่เพียงบางส่วน

เรานำข้อมูลค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือนและสวัสดิการแรงงานมาปรับ ด้วยดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคในกรุงเทพฯ เพื่อหารายจ่ายเงินเดือนและสวัสดิการที่แท้จริง จากนั้นจึงคำนวณหาอัตราการเพิ่มต่อปีดังที่แสดงไว้ในตารางที่ ๓.๕ ปรากฏว่า ผลดังต่อไปนี้ (ก) เงินเดือนและสวัสดิการที่แท้จริงทั้งหมดในระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๕ ของ ขสมก. เพิ่มขึ้นมากที่สุดถึงปีละ ๓๕.๔% รองลงมาคือ กฟน และ อทศ ซึ่งมีเงินเดือนและสวัสดิการที่แท้จริงเพิ่มปีละ ๑๓.๓% ส่วน รฟท และ กปน มีอัตราการเพิ่มของรายจ่ายหมวดเงินเดือน และสวัสดิการในอัตราต่ำสุด อย่างไรก็ตาม รฟท มีอัตราเพิ่มของค่าใช้จ่ายหมวดค่าล่วง เวลา และการทำงานวันหยุด (ปีละ ๒๖.๖%) สูงเป็นอันดับสองรองจาก ขสมก (ซึ่งเพิ่ม ปีละ ๓๐%) แสดงว่า มีการพยายามทำงานล่วงเวลากันค่อนข้างมาก (ข) เราคำนวณ เงินเดือนและสวัสดิการที่แท้จริงต่อพนักงานหนึ่งคนในตารางที่ ๓.๕ ปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจ ที่จ่ายเงินเดือนเฉลี่ยต่อคนต่อปีสูงที่สุดคือ อทศ ซึ่งจ่ายประมาณปีละ ๔๗,๖๐๐ บาทต่อคน หรือเดือนละเกือบ ๔,๐๐๐ บาท ในปี ๒๕๒๕ รองลงมาคือ กฟน และ กปน ส่วนรัฐวิสาหกิจ

ที่จ่ายเงินเดือนและสวัสดิการเฉลี่ยต่ำที่สุดคือ ขสมก และ รฟท ซึ่งในปี ๒๕๒๕ จ่ายเงินเดือน
ปีละ ๒๕,๒๐๐-๒๕,๓๐๐ บาทต่อคน หรือประมาณเดือนละ ๒,๑๐๐-๒,๔๐๐ บาท (โปรด
อย่าลืมว่าตัวเลขนี้เป็นค่าเงินที่แท้จริงเทียบกับปี ๒๕๑๔-๑๕) (ค) รัฐวิสาหกิจที่มีอัตราการ
เพิ่มของเงินเดือนและสวัสดิการต่อพนักงานหนึ่งคนเพิ่มในอัตราที่สูงที่สุดคือ ขสมก แต่เหตุผล
ที่เงินเดือนของ ขสมก. เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงสุดเกิดขึ้นในปี ๒๕๒๒ เมื่อมีการเพิ่มของรายจ่าย
หมวดเงินเดือนและสวัสดิการถึง ๑๒๖.๕% ของเงินเดือนในปี ๒๕๒๑ และจำนวนพนักงาน
กลับลดลง ทำให้เงินเดือนและสวัสดิการต่อพนักงานหนึ่งคนในระหว่างปี ๒๕๒๑-๒๕๒๒ เพิ่มขึ้นถึง ๑๗๐.๗% แต่ถ้าคิดเฉพาะอัตราการเพิ่มของเงินเดือนและสวัสดิการพนักงานหนึ่งคน
ในช่วงปี ๒๕๒๓-๒๕ จะเฉลี่ยปีละ ๑๐% ซึ่งก็ยังนับว่าสูงกว่ารัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่แสดงไว้ใน
ตารางที่ ๓.๕ (ง) ถ้าคิดค่าจ้างและสวัสดิการทั้งหมดเป็นร้อยละของรายจ่ายดำเนินการ
ที่ไม่รวมค่าเสื่อมราคา จะปรากฏว่า สัดส่วนดังกล่าวอยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าข้อมูลใน
ตารางที่ ๓.๕ ซึ่งคิดเฉพาะหมวดค่าจ้างเงินเดือน ในปี ๒๕๒๕ อศท. มีสัดส่วนของรายจ่าย
หมวดค่าจ้างและสวัสดิการสูงสุดประมาณ ๘๓.๘% ของรายจ่ายดำเนินการ รองลงมาคือ
รฟท (ประมาณ ๔๔.๕%) กปน (๔๑.๘%) และ ขสมก (๓๒.๔%) ส่วน กฟน. มีสัดส่วน
ต่ำที่สุด เพราะรายจ่ายค่าซื้อกระแสไฟฟ้าค่อนข้างสูงมาก

๓.๓ ผลกระทบต่อต้นทุนและกำไร-ขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ การที่รายจ่าย
หมวดค่าจ้างเงินเดือนและสวัสดิการเป็นรายการสำคัญที่สุดของรายจ่ายในการดำเนินการ
และมีอัตราการเพิ่มที่ค่อนข้างสูงนับ เป็นเหตุทำให้ต้นทุนการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้น
รวดเร็ว จนรัฐวิสาหกิจบางแห่งขาดทุนเรื้อรังติดต่อกันหลายปี ตารางที่ ๓.๕ แสดงว่า
อัตราการเพิ่มของหมวดเงินเดือนและสวัสดิการของ ขสมก. และองค์การโทรศัพท์เพิ่มขึ้นใน
อัตราที่สูงและเพิ่มในอัตราใกล้เคียงกับการเพิ่มของรายจ่ายดำเนินการที่แท้จริง ส่วนการ
รถไฟ มีรายจ่ายดำเนินการเพิ่มในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ (๑๐% ต่อปี) แต่หมวดเงินเดือนก็
เพิ่มถึงปีละ ๔.๕% การขาดทุนของ ๓ หน่วยงานนี้จึงอาจเกิดจากการเพิ่มขึ้นของรายจ่าย
หมวดเงินเดือนและสวัสดิการ แต่การประปานครหลวงถึงแม้ว่าเงินเดือนและสวัสดิการที่

ตารางที่ ๓.๕ (ก)

ค่าจ้างเงินเดือนและมูลค่าเพิ่ม

ปี รายการ	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	อัตราเพิ่มต่อปี
ก. การประปานครหลวง							
๑. เงินเดือนคิดเป็น % ของค่าตอบแทนแรงงานทั้งหมด	๗๕.๔๖	๘๒.๗๕	๘๕.๐๓	๘๕.๖๖	๘๕.๐๗	๘๔.๐๒	
๒. ค่าล่วงเวลาคิดเป็น % " "	๕.๓๘	๕.๘๑	๗.๑๖	๔.๓๗	๖.๑๐	๕.๘๕	
๓. สวัสดิการคิดเป็น % " "	๒๔.๕๔	๑๘.๕๐	๑๔.๙๗	๑๔.๓๕	๑๔.๙๓	๑๕.๙๘	
๔. เงินเดือนและสวัสดิการคิดเป็น % ของรายจ่ายดำเนินการ	๔๘.๒๖	๔๘.๔๗	๕๐.๖๘	๓๕.๖๗	๓๕.๑๗	๔๑.๗๙	
๕. เงินเดือนแท้จริง (ล้านบาท)	๑๑๘.๔๑๓	๑๔๒.๑๒๐	๑๖๒.๖๐๕	๑๖๑.๔๓๘	๑๖๕.๓๒๙	๑๘๕.๘๗๓	๙.๔๙
๖. เงินเดือนและสวัสดิการแท้จริง (ล้านบาท)	๑๕๖.๙๗๓	๑๗๑.๗๕๒	๑๙๑.๒๓๗	๑๘๘.๔๗๔	๑๙๔.๓๓๙	๒๒๑.๒๒๖	๖.๘๒
๗. อัตราเพิ่มของเงินเดือนและสวัสดิการ (% ต่อปี)	-	๙.๔๒	๑๑.๓๕	-๑.๔๕	๓.๑๑	๑๓.๘๔	๖.๘๒
๘. อัตราเพิ่มของรายจ่ายดำเนินงาน	-	๑๑.๙๙	๓.๙๙	๔๑.๙๒	๖.๖๔	๔๖.๒๖	๓๑.๕๕
๙. อัตราเพิ่มของรายได้	-	๐.๕๔	-๐.๖๓	๒.๕๗	๒๙.๕๖	๒๑.๙๘	๑๒.๓๙
๑๐. จำนวนพนักงานและลูกจ้าง	๕,๕๙๗	๕,๖๔๐	๕,๗๕๐	๖,๑๐๖	๖,๐๙๘	๖,๑๕๕	๒๗.๙๔
๑๑. เงินเดือนและสวัสดิการต่อคน	.๐๒๘๑	.๐๓๐๕	.๐๓๓๓	.๐๓๐๙	.๐๓๑๙	.๐๓๕๙	
๑๒. ดัชนีเงินเดือนต่อคน	๑๐๐	๑๐๘.๕๘	๑๑๘.๕๙	๑๑๐.๕๙	๑๑๐.๐๖	๑๒๖.๑๘	๕.๒๔
๑๓. มูลค่าเพิ่มที่แท้จริง RVA	๒๒๖.๓๕๕	๒๐๘.๒๘๖	๑๖๘.๕๓๓	-๙๘.๒๖๑	-๑๐๕.๔๐๒	๒๔๔.๘๑๖	
๑๔. มูลค่าเพิ่มที่แท้จริงต่อคน	.๐๔๐	.๐๓๗	.๐๒๙	-.๐๑๖	-.๐๑๗	.๐๓๗	
๑๕. ดัชนีมูลค่าเพิ่มต่อคน	๑๐๐.๐๐	๙๑.๓๒	๗๒.๔๗	-๓๙.๗๙	-๔๒.๗๘	๙๐.๓๒	-๑.๙๔
๑๖. กำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	

ตารางที่ ๓.๕ (๗)

รายการ	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	อัตราเพิ่มต่อปี
ข. <u>ขนส่งมวลชนกรุงเทพ</u> (ขสมก.)							
๑. เงินเดือน % ของผลตอบแทน	๔๖.๖๑	๔๖.๙๐	๔๗.๐๐	๔๕.๙๓	๔๖.๖๘	๔๖.๔๐	
๒. ค่าล่วงเวลา % ของผลตอบแทน	๔.๑๖	๑๗.๘๕	๑๓.๖๒	๑๒.๔๑	๔.๗๗	๘.๒๗	
๓. สวัสดิการ % ของผลตอบแทน	๓.๓๙	๓.๑๐	๓.๐๐	๔.๐๗	๓.๓๒	๓.๖๐	
๔. เงินเดือนและสวัสดิการ % ของรายจ่าย	๓๒.๔๗	๒๗.๒๓	๔๓.๒๒	๓๓.๗๒	๓๑.๖๙	๓๒.๔๓	
๕. เงินเดือนแท้จริง (ล้านบาท)	๒๐๑.๐๗๘	๒๑๐.๗๖๔	๔๗๘.๘๑๒	๔๖๗.๒๖๒	๕๑๐.๑๗๔	๕๖๐.๔๖๕	๓๕.๗๕
๖. เงินเดือนและสวัสดิการแท้จริง (ล้านบาท)	๒๐๘.๑๒๓	๒๑๗.๕๑๒	๔๙๓.๖๒๔	๔๘๗.๑๑๐	๕๒๗.๖๘๐	๕๘๑.๓๙๐	๓๕.๘๗
๗. อัตราเพิ่มของเงินเดือนและสวัสดิการ (% ต่อปี)		๔.๕๑	๑๒๖.๙๔	-๑.๓๒	๘.๓๓	๑๐.๑๘	๓๕.๘๗
๘. อัตราเพิ่มของรายจ่ายดำเนินงาน (%)		๒๖.๑๙	๔๑.๗๑	๒๖.๓๑	๑๙.๒๖	๑๒.๕๐	๔๐.๖๐
๙. อัตราเพิ่มของรายได้ (%)	-	๕๘.๑๕	๒๐.๗๕	๔.๑๒	๒๙.๖๓	๑๓.๑๓	-๑๙.๓๖
๑๐. จำนวนพนักงานและลูกจ้าง	๑๙,๓๐๐	๒๑,๙๙๑	๑๘,๔๕๗	๒๓,๔๗๑	๒๔,๑๙๙	๒๓,๐๕๕	๓.๘๙
๑๑. เงินเดือนและสวัสดิการต่อคน	.๐๑๐๘	.๐๐๙๙	.๐๒๖๘	.๐๒๐๘	.๐๒๑๘	.๐๒๔๒	
๑๒. ดัชนีเงินเดือนต่อคน	๑๐๐	๙๔.๗	๒๔๘.๑๕	๑๙๒.๕๙	๒๐๑.๘๕	๒๓๓.๓๓	๒๖.๖
๑๓. มูลค่าเพิ่มที่แท้จริง RVA	๑๔๐.๐๕๓	๓๐๖.๙๓๘	๔๔๕.๑๕๙	๑๙๒.๑๗๐	๓๐๓.๒๖๘	๓๖๔.๓๕๐	๓๒.๐
๑๔. มูลค่าเพิ่มต่อคน	.๐๐๗	.๐๑๔	.๐๒๔	.๐๐๘	.๐๑๓	.๐๑๖	
๑๕. ดัชนีมูลค่าเพิ่มต่อคน	๑๐๐.๐๐	๒๐๐.๐๐	๓๔๒.๘๖	๑๑๔.๒๙	๑๘๕.๗๑	๒๒๘.๕๗	๒๕.๗
๑๖. กำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	

ตารางที่ ๓.๕ (ค)
ค่าจ้างเงินเดือนและมูลค่าเพิ่ม

รายการ	ปี	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	อัตราเพิ่ม ต่อปี
ค. การรถไฟแห่งประเทศไทย								
๑. เงินเดือน คิดเป็นร้อยละของเงินค่าตอบแทนแรงงาน(%)		๗๖.๖๔	๘๔.๗๔	๘๔.๔๕	๘๒.๓๕	๘๓.๒๑		
๒. ค่าล่วงเวลาคิดเป็นร้อยละของเงินค่าตอบแทนแรงงาน(%)		๒.๙๔	๓.๓๖	๓.๙๔	๓.๘๒	๕.๒๕		
๓. สวัสดิการคิดเป็นร้อยละของเงินค่าตอบแทนแรงงาน(%)		๑๖.๕๙๔	๓.๘๙๔	๘.๖๑	๑๐.๘๖	๘.๙๘		
๔. เงินเดือนและสวัสดิการคิดเป็นร้อยละของรายจ่าย ดำเนินการ (%)		๕๓.๕๐	๕๕.๕๒	๕๐.๐๘	๔๒.๗๔	๔๔.๕๐		
๕. เงินเดือนที่แท้จริง (ล้านบาท)		๕๒๔.๕๑๔	๗๓๑.๓๒๒	๖๘๗.๓๐๑	๕๙๙.๗๗๔	๖๗๐.๘๓๖		๗.๐
๖. เงินเดือนและสวัสดิการที่แท้จริง (ล้านบาท)		๖๘๓.๙๕๗	๘๑๔.๔๖๔	๘๑๓.๘๔๖	๗๒๘.๓๐๓	๘๐๖.๑๘๒		๔.๕
๗. อัตราเพิ่มของเงินเดือนและสวัสดิการ (%ต่อปี)		-	๑๔.๐๘	-๐.๐๘	๑๐.๕๑	๑๐.๖๔		
๘. อัตราการเพิ่มของรายจ่ายดำเนินงาน (%ต่อปี)		-	๑๔.๗๑	๑๐.๗๗	๔.๗๔	๖.๔๓		๑๐.๔๑
๙. อัตราการเพิ่มของรายได้ (%ต่อปี)		-	๒.๘๗	๙.๔๕	๙.๗๗	๑๗.๔๕		๘.๔๑
๑๐. จำนวนพนักงานและลูกจ้าง		๒๗,๙๙๓	๒๙,๓๗๘	๒๗,๑๘๐	๒๗,๖๖๓	๒๗,๕๐๔		-๐.๔
๑๑. เงินเดือนและสวัสดิการต่อคน		๒๔.๔๓๓	๒๗.๗๒๔	๒๕.๙๔๓	๒๖.๓๕๖	๒๔.๓๑๑		๔.๙๔
๑๒. ดัชนีเงินเดือนต่อคน		๑๐๐	๑๑๓.๔๗	๑๒๒.๕๕	๑๐๗.๘๗	๑๑๙.๙๖		๔.๙๔
๑๓. มูลค่าเพิ่มที่แท้จริง RVA (ล้านบาท)		๑,๔๔๔.๘๙	๑,๕๐๕.๗๙๔	๘๐๘.๕๕๔	๖๕๗.๗๖๒	๑,๓๕๒.๑๒๕		-๑.๖๑
๑๔. มูลค่าเพิ่มที่แท้จริงต่อคน		๕๑.๖๒	๕๑.๒๕	๒๙.๗๕	๒๓.๗๘	๔๙.๑๖		-๑.๑๔
๑๕. ดัชนีมูลค่าเพิ่มต่อคน		๑๐๐	๙๙.๒๘	๕๗.๖๓	๔๖.๐๗	๙๕.๒๓		
๑๖. กำไรสุทธิ (ขาดทุนสุทธิ) (ล้านบาท)		๑๓๙.๙๕	๕๗.๒๑	๒๕๘.๗๒	๓๔๕.๐๐	๒๒๑.๘๑		๑๔.๖๒

ตารางที่ ๓.๕ (ง)
 ค่าจ้างเงินเดือนและมูลค่าเพิ่ม

รายการ	ปี	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	อัตราเพิ่ม ต่อปี
ง. <u>องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย</u>								
๑. เงินเดือนและสวัสดิการคิดเป็นร้อยละของรายจ่าย ดำเนินการ (%)		—	๗๓.๕	๗๓.๔	๗๓.๗	๖๗.๔	๘๓.๘	
๒. เงินเดือน โบนัส และสวัสดิการที่แท้จริง (ล้านบาท)			๓๗๗.๐๑	๔๓๔.๐๘	๔๔๒.๔๐	๔๓๖.๙๙	๕๗๗.๕๐	๑๓.๒๙
๓. อัตราเพิ่มของเงินเดือนและสวัสดิการ (%ต่อปี)			—	๒๖.๙๕	๒๒.๒๐	๑๒.๐๒	๓๙.๒๓	๑๓.๒๙
๔. โบนัสคิดเป็นร้อยละของเงินเดือนและสวัสดิการ (%)								
๕. อัตราเพิ่มของรายจ่ายดำเนินการ (%ต่อปี)				๒๙.๗๖	๒๐.๓๙	๒๑.๗๐	๑๖.๒๙	๒๗.๔๒
๖. จำนวนพนักงานและลูกจ้าง			๙,๙๑๔	๑๐,๕๐๓	๑๐,๘๙๘	๑๑,๒๒๘	๑๒,๑๒๓	๕.๕๗
๗. เงินเดือนและสวัสดิการต่อคน (ล้านบาท)			๐.๐๓๘๐	๐.๐๔๑๓	๐.๐๔๕๖	๐.๐๓๘๙	๐.๐๔๗๖	๖.๓๒
๘. มูลค่าเพิ่มที่แท้จริง (ล้านบาท)			๙.๒๕	๑๑.๓๒	๑๒.๙๙	๑๕.๐๖	๑๙.๕๒	๒๗.๘๑
๙. ดัชนีเงินเดือนต่อคน (%)			๑๐๐.๐	๑๐๘.๖๘	๑๒๐.๐๐	๑๐๒.๓๗	๑๒๕.๒๖	๖.๓๒
๑๐. มูลค่าเพิ่มที่แท้จริงต่อคน (ล้านบาท)			๐.๐๐๐๙	๐.๐๐๑๑	๐.๐๐๑๒	๐.๐๐๑๓	๐.๐๐๑๖	๑๙.๔๔
๑๑. ดัชนีมูลค่าเพิ่มต่อคน (%)			๑๐๐.๐	๑๒๒.๒๒	๑๓๓.๓๓	๑๔๔.๔๔	๑๗๗.๗๘	๑๙.๔๔
๑๒. กำไรสุทธิ (ล้านบาท)			๒๙๑.๗	๓๘๕.๘	๓๘๘.๕	๔๐๔.๖	๕,๘๗๒.๖	๑๓๕.๔๙

ตารางที่ ๓.๕ (จ)

ค่าจ้างเงินเดือนและมูลค่าเพิ่ม

รายการ	ปี	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	อัตราเพิ่ม ต่อปี
จ. การไฟฟ้านครหลวง								
๑. เงินเดือนและสวัสดิการแท้จริง (ล้านบาท)		๒๒๗.๒๑	๒๖๔.๑๒	๓๗๗.๔๖	๓๒๘.๓๕	๓๒๙.๓๖	๓๗๘.๓๑	๑๓.๓๐
๒. จำนวนพนักงานและลูกจ้าง (คน)		๘,๘๓๖	๙,๐๒๔	๙,๓๑๒	๙,๖๗๖	๑๐,๐๔๕	๑๐,๒๑๑	๓.๑๑
๓. เงินเดือนคิดเป็นร้อยละของรายจ่ายดำเนินการ (%)		๖.๘๗	๖.๔๙	๙.๐๓	๖.๙๐	๔.๕๘	๔.๗๙	-๖.๐๖
๔. เงินเดือนต่อคน (ล้านบาท)		๐.๐๒๕๗	๐.๐๒๙๓	๐.๐๔๐๕	๐.๐๓๓๙	๐.๐๓๒๘	๐.๐๓๗๑	๘.๘๓
๕. ดัชนีเงินเดือนต่อคน (%)		๑๐๐	๑๑๔.๐๐	๑๕๗.๕๙	๑๓๑.๙๑	๑๒๗.๖๓	๑๔๔.๓๖	๘.๘๓
๖. กำไรสุทธิที่แท้จริง (ล้านบาท)		๑๒๖.๕๓	๔๑๙.๒๖	๓๓๒.๕๓	๑๑๒.๐๒	๒๐๔.๐๗	๔๗๙.๖๕	๕๕.๘๒
๗. อัตราเพิ่มของรายได้การดำเนินงานที่แท้จริง (%)		๑๑.๐๕	๒๙.๗๘	๐.๔๗	๑๐.๔๔	๕๒.๙๙	๑๕.๗๖	๘.๕๒
๘. อัตราการเพิ่มของรายจ่ายดำเนินงานที่แท้จริง (%)		๙.๔๙	๒๔.๔๙	๑.๘๖	๑๓.๗๘	๕๖.๒๘	๑๔.๖๕	๑๐.๘๗

ที่มา : คำนวณจากงบกำไรขาดทุน และงบดุลของรัฐวิสาหกิจ

หมายเหตุ : (๑) เงินเดือนที่แท้จริงคำนวณจากเงินเดือนที่เป็นตัวเงินหารด้วยดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคของกรุงเทพฯ (๒๕๑๔-๑๙ เป็นปีฐาน)
 (๒) รายจ่ายดำเนินการไม่รวมค่าเสื่อมราคา และปรับด้วยดัชนีราคาสินค้าขายส่ง (๒๕๑๔-๑๙ เป็นปีฐาน)
 (๓) มูลค่าเพิ่ม (value added)๒ รายได้-ค่าใช้จ่ายที่จ่ายออกนอกกรรัฐวิสาหกิจ-ส่วนเปลี่ยนแปลงของสินค้าคงคลัง มูลค่าเพิ่มต่อคนงาน จะเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิต มูลค่าเพิ่มที่แท้จริงคำนวณโดยใช้ดัชนีราคาสินค้าขายส่ง

แท้จริงจะเพิ่มถึงปีละ ๖.๘% แต่รายจ่ายดำเนินงานแท้จริงเพิ่มถึงปีละ ๓๑.๖% แสดงว่ามีรายจ่ายอื่น ๆ ที่เพิ่มสูงกว่าหมวดเงินเดือน จนทำให้เกิดการขาดทุน

จากข้อมูลของสำนักงานประมาณ พบว่า ในปี ๒๕๒๕ รัฐวิสาหกิจที่มีกำไร ๔๒ แห่ง ขาดทุน ๑๘ แห่ง รวมกำไรสุทธิจากรัฐวิสาหกิจ ๖๐ แห่งนี้เท่ากับ ๘,๘๘๔ ล้านบาท ส่วนในปี ๒๕๒๖ จำนวนรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนลดลงเหลือ ๑๑ แห่ง แต่กำไรสุทธิรวมกลับลดลงเหลือเพียง ๖,๐๐๐ ล้านบาท

ถ้าเปรียบเทียบอัตราเพิ่มระหว่างรายรับและรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ ๕ แห่ง ในตารางที่ ๓.๕ ปรากฏว่า ในรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนนั้นจะมีอัตราการเพิ่มของรายจ่ายที่สูงกว่าอัตราเพิ่มของรายรับ เราจะไม่วิเคราะห์สาเหตุต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐวิสาหกิจมีรายจ่ายสูง แต่รายได้ต่ำ ยกเว้นสาเหตุด้านค่าจ้างแรงงาน อย่างไรก็ตาม เราจะขอสรุปเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐวิสาหกิจเกิดขาดทุนคือ (ก) รายจ่ายด้านวัตถุดิบและอุปกรณ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะปัญหาการบริหารสต็อก การจัดซื้อสินค้า และกรรมวิธีการผลิตที่มีประสิทธิภาพต่ำ (เช่น โรงกลั่นของรัฐบาล) หรือมีต้นทุนต่อหน่วยสูง เพราะขนาดการผลิตไม่เหมาะสมมีการกู้เงินต่างประเทศมาลงทุนมากจนเกิดภาระค่านดอกเบี้ยที่สูงจนสร้างปัญหาขาดทุนเพิ่มขึ้น เนื่องจากบทความอื่น ๆ ในการสัมมนาครั้งนี้ได้กล่าวถึงประเด็นเหล่านี้ไว้แล้ว จึงขอละเว้นไม่กล่าวถึงอีกต่อไป (ข) รายจ่ายด้านบุคลากร ซึ่งเราจะวิเคราะห์ต่อไป (ค) รายได้เพิ่มขึ้นช้า เช่น ในรัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งกับเอกชน ขาดระบบแรงจูงใจที่จะให้พนักงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีปัญหาการตลาด เพราะการขายแบบระบบราชการ เช่น ไม่มีการให้ส่วนลดพิเศษทำงานเฉพาะเวลาราชการ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคบางแห่งก็ไม่อาจปรับราคาได้ทันกับภาวะต้นทุนที่เพิ่มขึ้นและภาวะเงินเฟ้อ ฯลฯ

รายจ่ายด้านเงินเดือน-ค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ต้นทุนของรัฐวิสาหกิจเพิ่มสูงมาก เพราะเหตุผลดังต่อไปนี้

(ก) ค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนและสวัสดิการในรัฐวิสาหกิจอยู่ใน

เกณฑ์ที่สูงมากเมื่อเทียบกับภาคเอกชน ตารางที่ ๓.๔ - ๓.๕ แสดงว่า ค่าใช้จ่ายหมวดค่าจ้างเงินเดือนในรัฐวิสาหกิจบางแห่งสูงถึง ๕๐%-๘๐% ของค่าใช้จ่ายดำเนินการดังกล่าวมาแล้ว สาเหตุที่ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสูงมาก อาจเกิดจากประการแรก ผลของการเรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างและเงินเดือนโดยสหภาพแรงงานมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ ประการที่สอง รัฐวิสาหกิจมีการเพิ่มจำนวนพนักงานและลูกจ้างเฉลี่ยปีละ ๕% ประการที่สาม การที่ค่าใช้จ่ายบุคลากรมีสัดส่วนสูงมากผิดปกติ อาจเกิดจากลักษณะการผลิตและบริการที่ต้องอาศัยแรงงานมาก ๆ เป็นหลักโดยไม่ต้องมีรายจ่ายด้านวัตถุดิบมาก ๆ แต่ที่สำคัญคงเป็นเพราะการที่รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีจำนวนคนล้นปริมาณงานที่อยู่ อาทิเช่น ใน รสพ. ซึ่งถึงกับต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาปัญหาด้านบุคลากรหรือใน ขสมก. ระยะที่เริ่มให้เอกชนซ่อมแซมรถเมล์แทนการใช้พนักงานซ่อมซึ่งมีอยู่กว่าพันคน ทำให้บรรดาช่างซ่อมใน ขสมก. กลายเป็นคนว่างงานที่มีเงินเดือนประจำ แต่ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจก็ไม่อาจปลดหรือลดจำนวนพนักงานและลูกจ้างลงได้

(ข) การที่ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรคิดเป็นร้อยละของรายจ่ายดำเนินการในรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ มีแนวโน้มสูงขึ้น (ตามตารางที่ ๓.๔) แสดงว่า เงินเดือน

และสวัสดิการในรัฐวิสาหกิจบางแห่งเพิ่มขึ้นเร็วกว่ารายจ่ายด้านอื่น ๆ

(ค) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้รายจ่ายบุคลากรในรัฐวิสาหกิจบางแห่ง

อยู่ในเกณฑ์สูงผิดปกติ คือ การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุด เพราะจะได้ค่าจ้างสูงกว่าอัตราปกติ งานที่ควรทำในช่วงชั่วโมงทำงานปกติก็ถูกละเลยหรืออุ้ไว้เพื่อนำไปทำในวันหยุด ในรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีการจ้างพนักงานชั่วคราวรับส่งพนักงานอื่น ๆ โดยมีเงินเดือนประจำ แต่ไม่มีงานทำระหว่างเวลาทำงานปกติ มีแต่งานชั่วคราวในตอนเช้าและเย็นซึ่งเบิกค่าล่วงเวลาได้ รัฐวิสาหกิจบางแห่งก็ใช้ระบบเบี้ยเลี้ยงเพื่อจูงใจให้พนักงานไม่ขาดงาน แต่การจ่ายเบี้ยเลี้ยงมิได้จ่ายตามปริมาณงานที่ทำได้ ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่ในรัฐวิสาหกิจบางแห่งนั้นค่าล่วงเวลาสูงถึง ๔๐%-๕๐% ของเงินเดือนประจำ เช่น

ตารางที่ ๓.๖

ค่าล่วง เวลาและผลประโยชน์ตอบแทนที่คิดเป็นร้อยละของเงิน เดือน^{๑,๒}

(เงินเดือน = ๑๐๐)

สาขา	ชื่อรัฐวิสาหกิจ	ค่าล่วงเวลา% ของเงินเดือน			ผลประโยชน์ตอบแทน เงินเดือน	
		๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๔	๒๕๒๕
<u>พลังงาน</u>	๑. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	๑๖.๔๑	๒๐.๒๑	๑๘.๕๒	๑๐.๗๙	๑๒.๖๗
	๒. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๓.๗๖	๔.๘๑	๒.๘๗	๑๐.๑๕	๙.๐๓
	๓. การไฟฟ้านครหลวง	๒๕.๙๒	๒๗.๗๕	๒๕.๘๙	๑๖.๓๘	๑๗.๕๘
<u>สาธารณูปการ</u>	๑. การประปานครหลวง	๗.๙๒	๗.๗๕	๗.๐๕	๙.๗๘	๑๑.๘๔
	๒. การประปาภูมิภาค	๐.๒๒	๑.๓๕	๘.๔๔	๘.๒๐	๑๗.๐๓
<u>คมนาคม</u>	๑. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	๔๑.๒๖	๓๙.๔๑	๓๘.๑๖	๑๐.๘๑	๙.๕๑
	๒. การรถไฟแห่งประเทศไทย	๗.๕๓	๕.๓๐	๔.๓๗	๗.๒๓	๖.๗๘
	๓. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๙.๘๕	๑๓.๓๒	๘.๖๒	๗.๘๘	๗.๔๓
	๔. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	๒.๘๖	๔.๕๙	๔.๖๐	๖.๓๘	๕.๘๗
<u>อุตสาหกรรม</u>	๑. โรงงานยาสูบ	๕๕.๔๐	๔๔.๗๖	๔๓.๘๕	๗.๓๒	๖.๕๙
	๒. องค์การเภสัชกรรม	๙.๘๖	๑๔.๙๖	๑๔.๗๑	๓.๙๖	๔.๒๓
<u>เกษตร</u>	๑. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	๐.๘๔	๑.๖๘	๑.๘๒	๔.๘๖	๔.๐๕
	๒. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	๑.๑๕	๑.๘๐	๑.๒๕	๑๒.๘๓	๑๓.๘๑
<u>พาณิชย์</u>	๑. องค์การคลังสินค้า	๖.๖๖	๔.๔๗	๕.๖๐	๒.๙๙	๓.๐๒

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อ้างอิงแล้ว

หมายเหตุ : ๑. เงินเดือนในตารางนี้รวมค่าจ้างและค่าครองชีพด้วย
 ๒. ผลประโยชน์ตอบแทนในตารางนี้รวมรายการเงินช่วยเหลือบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร
 ค่ารักษาพยาบาล ค่าเบี้ยขยัน (ที่จ่ายให้ในบางรัฐวิสาหกิจ) ค่าน้ำค่าไฟ (ที่จ่าย
 ให้ในบางรัฐวิสาหกิจ)

โรงงานยาสูบ และการท่าเรือแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งจ่ายค่าล่วงเวลา สูงถึงร้อยละ ๔๔ ร้อยละ ๓๔ และร้อยละ ๒๕ ของเงินเดือน (ดูตารางที่ ๓.๖ ประกอบ)

สาเหตุที่มีการทำงานล่วงเวลา และทำงานวันหยุดมากผิดปกติ เกิดจากการที่ผู้บริหารงานไม่สามารถควบคุมให้พนักงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะระบบการบริหารแบบราชการขนาดองค์กรใหญ่จนขั้นตอนการควบคุมสลับซับซ้อน แต่สาเหตุที่สำคัญที่สุดเกิดจากการที่ผู้บริหารไม่มีแรงจูงใจจะวางระบบการควบคุม และบริหารให้มีประสิทธิภาพ เพราะการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและการลดต้นทุนการดำเนินการ ถึงแม้จะทำให้องค์การได้กำไรเพิ่มขึ้น แต่ผู้บริหารก็ไม่สามารถได้กำไรเป็นของตนเอง อย่างมากก็ได้เพียงโบนัสเท่านั้น ฉะนั้นผู้บริหารอาจมีเป้าหมายพยายามแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (utility maximization) แทนการแสวงหากำไรสูงสุด (wealth maximization) วิธีการก็คือ การโอนอ่อนผ่อนตามผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อสร้างสมพระคุณกับผู้ได้บังคับบัญชา โดยยอมให้อำนาจ ยอมให้เบิกค่าทำงานล่วงเวลา เพื่อแลกกับสิ่งตอบแทนในรูปของการเชื่อฟัง การยินยอมรับใช้ก็จส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

(ง) เหตุผลข้อนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่สุด ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจขาดทุน หรือถึงจะได้กำไรก็ได้กำไรในอัตราที่น้อยกว่าที่ควรจะได้ รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนจึงมีอัตราการเพิ่มของประสิทธิภาพ (วัดด้วยมูลค่าเพิ่มที่แท้จริง และมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงต่อคน) ต่ำกว่าอัตราการเพิ่มของค่าจ้างเงินเดือนต่อคน เช่น การประปานครหลวง ในตารางที่ ๓.๔ ปรากฏว่า มูลค่าเพิ่มต่อคนระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๕ ลดลงปีละ ๑.๔% ขณะที่เงินเดือนที่แท้จริงต่อคนเพิ่มขึ้นปีละ ๔% ส่วนองค์การโทรศัพท์ ซึ่งมีกำไรนั้นมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงสูงขึ้นในอัตราที่เร็วกว่าค่าจ้างต่อคน (ดูตารางที่ ๓.๕)

(จ) นอกจากเงินค่าล่วงเวลาแล้ว รัฐวิสาหกิจบางแห่งยังมีการจ่ายค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าเบี้ยขยัน โบนัสและสวัสดิการต่าง ๆ ค่อนข้างสูง ตารางที่ ๓.๖

แสดงว่า โดยเฉลี่ยแล้วรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ต้องใช้จ่ายค่าผลประโยชน์ตอบแทนเหล่านี้แก่พนักงานอีกประมาณ ๕% - ๑๘% ของเงินเดือน ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๒๕ อสท.จ่ายเงินโบนัสถึงร้อยละ ๑๔.๔ ของรายจ่ายค่าตอบแทนแรงงานทั้งหมด และเงินค่าน้ำของพนักงาน กปน.คิดเป็น ๑% ของค่าตอบแทนแรงงานทั้งหมด

(ฉ) ตารางที่ ๓.๓ แสดงว่า ระหว่างปี ๒๕๒๔-๒๖ มีรัฐวิสาหกิจ ๒๒ แห่ง ที่มีสัดส่วนของลูกจ้างชั่วคราวลดลงหรือเท่าเดิม ส่วนอีก ๑๒ แห่ง จ้างลูกจ้างชั่วคราวในสัดส่วนที่มากขึ้น ผลสุทธิคือ ในปี ๒๕๒๖ ลูกจ้างชั่วคราวมีประมาณ ๘.๓% ของกำลังคน (หรือประมาณ ๒๐,๐๐๐ คน) ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก ๗% ในปี ๒๕๒๔ ถึงแม้จำนวนและสัดส่วนของลูกจ้างชั่วคราวจะมีมากขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว แต่สภาพแรงงานก็พยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนฐานะของลูกจ้างชั่วคราวมาเป็นพนักงานประจำ ดังเช่น กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทย นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาว่าลักษณะงานในรัฐวิสาหกิจหลายแห่งเป็นงานด้านการผลิตสินค้าและบริการ สัดส่วนการจ้างลูกจ้างชั่วคราวของรัฐวิสาหกิจอาจอยู่ในเกณฑ์ต่ำเมื่อเทียบกับภาคเอกชน ผลที่ตามมาคือ การรับคนเข้าเป็นพนักงานย่อมทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลสูงขึ้น เพราะกฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าสวัสดิการและค่าจ้างแรงงานตลอดจนปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยสภาพการจ้าง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ต้นทุนค่าจ้างแรงงานของรัฐวิสาหกิจที่จ้างแต่พนักงานประจำสูงขึ้นผิดปกติด้านทุนจำนวนนี้เรียกว่า ต้นทุนจม (sunk cost) เพราะถึงแม้นายจ้างจะไม่ให้คนงานทำงาน นายจ้างก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ดังนั้นต้นทุนการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจึงสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว

(ช) นอกจากรายจ่ายด้านเงินเดือน ผลตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ยังมีรายจ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการแรงงานแต่ไม่ปรากฏเป็นรายจ่ายในหมวดเงินเดือนและสวัสดิการ รายจ่ายเหล่านี้มีอาทิเช่น (๑) การลงทุนซื้อรถยนต์นั่งประจำตัวพนักงานระดับที่รองจากผู้บริหารสูงสุดและรอง ซึ่งทำให้เกิดรายจ่ายด้านน้ำมันและการซ่อมแซมเพิ่มขึ้นอีก (๒) การลงทุนซื้อรถรับส่งพนักงาน ซึ่งนอก

จากจะเพิ่มรายจ่ายค่าจ้างพนักงานขับรถ ค่าน้ำมัน ค่าซ่อมแซมแล้ว รถเหล่านี้ยังไม่ได้
ถูกใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เพราะจะใช้เฉพาะเวลาเช้าและเย็นเท่านั้น นับเป็นการ
ลงทุนที่เกิดการสูญเสีย ถ้าหากจะช่วยพนักงานที่มีรายได้ต่ำ การจ่ายเป็นเงินสดช่วยเหลือ
อาจประหยัดกว่าการมีบริการรถรับส่งก็ได้ (๓) รัฐวิสาหกิจหลายแห่งต้องลงทุนสร้าง
สถานพยาบาล หรือโรงพยาบาลของตนเอง ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองอย่างยิ่ง อันที่จริง
แล้ว การจ่ายเงิน ซื้อประกันสุขภาพให้กับพนักงานและลูกจ้างจะเป็นวิธีที่ช่วยลดรายจ่าย
อันไม่จำเป็นเหล่านี้ เพราะการลงทุนประเภทนี้เป็นการลงทุนที่เกิดต้นทุนจม ถึงแม้จะมี
ผู้ใช้บริการน้อย หรือมีการใช้ประโยชน์จากสิ่งลงทุนเพียงบางเวลา แต่ค่าใช้จ่ายก็ไม่
อาจลดลงได้อีก เพราะสิ่งเหล่านี้กลายเป็นปัจจัยการผลิตประเภทปัจจัยคงที่ (fixed
factor) ไปโดยปริยาย

๓.๔ การปรับเงินเดือนเกิดผลประโยชน์ต่อคนงานกลุ่มใด การปรับเงิน
เดือนแต่ละครั้งย่อมมีพนักงานบางคนได้ประโยชน์ และบางคนเสียประโยชน์ ถ้าเราทราบ
ว่าใครได้ประโยชน์ และใครเสียประโยชน์ก็จะ เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายเงิน-
เดือนในอนาคต เพราะการกำหนดโครงสร้างเงินเดือนมีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายเงินเดือน
เป็นผลตอบแทนตามความสามารถของพนักงาน ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจให้พนักงานทำงาน
อย่างขยันขันแข็ง และเพื่อจ่ายเงินเดือนให้แก่พนักงานให้สามารถดำรงชีพได้อย่างสม
ฐานะทางสังคม

วิธีคำนวณหาผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเงินเดือน
จะต้องมีข้อมูลแจกแจงจำนวนคนงานตามขั้นเงินเดือนก่อนการปรับเงินเดือน และหลังการ
ปรับเงินเดือน จากนั้นจึงนำข้อมูลดังกล่าวมาคำนวณหาร้อยละของพนักงานในขั้นเงินเดือน
แต่ละขั้น และคำนวณหาร้อยละของรายได้ทั้งหมดที่พนักงานในขั้นเงินเดือนแต่ละขั้นได้รับ
ขั้นสุดท้ายคือ การวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบร้อยละของจำนวนพนักงานในแต่ละขั้นเงินเดือน
กับร้อยละของรายได้ที่พนักงานในแต่ละขั้นเงินเดือนได้รับ

นำเสียดายว่าเราสามารถรวบรวมข้อมูลการแจกแจงคนงานตาม
ขั้นเงินเดือน ณ ช่วงเวลาสองช่วงได้เฉพาะขององค์การโทรศัพท์ฯ ส่วนรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ

มีตัวเลขเพียงปี ๒๕๒๖ ปีเดียว เพราะเพิ่งจะเริ่มมีการรวบรวมข้อมูลบุคลากรกันอย่างจริงจังเมื่อเร็ว ๆ นี้เอง

ผลการคำนวณปรากฏอยู่ในตารางที่ ๓.๗ ในกรณีขององค์การโทรศัพท์ เราพบว่า ก่อนที่จะมีการปรับโครงสร้างเงินเดือนตามมติคณะรัฐมนตรีในปี ๒๕๒๔ ปรากฏว่า ผู้ที่มีเงินเดือนต่ำกว่า ๔ พันบาท ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๕๕.๖๔% ได้ส่วนแบ่งเงินเดือนไป ๔๒.๓๖% ของยอดเงินเดือนทั้งหมด ผู้ที่มีเงินเดือนระหว่าง ๔ พันบาทถึง ๖ พันบาท มีอยู่ ๒๘.๖% ได้ส่วนแบ่งเงินเดือนถึง ๓๓.๘% และผู้ที่มีเงินเดือนสูงกว่า ๖,๑๐๐ บาท ขึ้นไปซึ่งมีอยู่ ๑๖.๐๔% ได้รับส่วนแบ่งเงินเดือน ๑๒% แสดงว่า ช่วงความแตกต่างของเงินเดือนระหว่างผู้มีเงินเดือนต่ำกับผู้มีเงินเดือนสูงนั้นอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง เพราะสัดส่วนจำนวนพนักงานที่มีเงินเดือนเกินกว่า ๖ พันบาท น้อยกว่าสัดส่วนของเงินเดือนที่พนักงานกลุ่มนี้ได้รับ^๑

ต่อมาในปี ๒๕๒๖ หลังจากการปรับเงินเดือน ปรากฏว่า ผู้มีเงินเดือนต่ำกว่า ๔ พันบาท ลดลงจาก ๕๕.๖๔% มาเหลือเพียง ๓๓.๔% และส่วนแบ่งรายได้ก็ลดเหลือ ๑๗.๒๓% ผู้มีรายได้ระหว่าง ๔-๖ พันบาท เพิ่มขึ้นเป็น ๓๓.๕๔% แต่มีส่วนแบ่งเงินเดือนลดลงเหลือ ๓๒.๕๐ ส่วนผู้มีรายได้ตั้งแต่ ๖,๑๐๐ บาทขึ้นไป จะได้ประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิม เพราะในช่วงเงินเดือน ๖,๑๐๐-๑๑,๐๐๐ บาท มีสัดส่วนคนงานเพิ่มขึ้นถึง ๒๘.๓๒% และมีส่วนแบ่งรายได้ ๔๐.๖% ขณะที่ผู้มีเงินเดือนเกินกว่า ๑๑,๑๐๐ บาท เพิ่มขึ้นเป็น ๓.๘๒% และมีส่วนแบ่งรายได้สูงถึง ๔.๖๔% ซึ่งสูงกว่าปี ๒๕๒๔ ถึงสามเท่าตัว

โดยสรุปก็คือ การปรับเงินเดือนมีผลให้บุคคลที่สามารถปรับเงินเดือนได้สูงกว่าเดือนละ ๖ พันบาท จะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ ส่วนผู้ที่มียาได้ต่ำกว่านั้นจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ถ้าข้อสรุปนี้เป็นจริงในรัฐวิสาหกิจอื่นด้วย ฝ่ายบริหารย่อมต้องการให้สหภาพแรงงานเรียกร้องเพิ่มค่าจ้างเงินเดือน เพราะตนจะได้ประโยชน์มากกว่าพนักงานระดับล่าง

^๑วิธีการวัดความแตกต่างของรายได้ คือ การคำนวณค่า GINI coefficient แต่เนื่องจากความจำกัดของเวลา จึงไม่ได้คำนวณไว้ให้

ตารางที่ ๓.๗

การแจกแจงเงินเดือน

อัตราเงินเดือน (บาท/เดือน)	การรถไฟ ๒๕๒๖		ขสมก. ๒๕๒๖		องค์การโทรศัพท์				การประปา ๒๕๒๖	
					พ.ค. ๒๕๒๔		ก.ย. ๒๕๒๖			
	% พนักงาน	% เงินเดือน	% พนักงาน	% เงินเดือน	% พนักงาน	% เงินเดือน	% พนักงาน	% เงินเดือน	% พนักงาน	% เงินเดือน
๑,๐๐๐ - ๑,๕๐๐	-	-	๔๔.๖๔	๔๘.๓๘	๔.๐๑	๑.๔๓	๐	๐	๑๓.๐๐ ^๑ /	๕.๑
๑,๖๐๐ - ๒,๐๐๐	-	-	๑๒.๔๐	๑๐.๔๔	๗.๑๘	๓.๒๔	๗.๒๒	๒.๔๑		
๒,๑๐๐ - ๒,๕๐๐	๔.๕๑	๒.๑๖	๑๒.๕๒	๑๓.๕๓	๑๒.๒๓	๗.๐๖	๖.๓๔	๒.๗๖		
๒,๖๐๐ - ๓,๐๐๐	๔.๗๗	๕.๘๓	๑๕.๓๓	๑๘.๔๔	๖.๒๓	๔.๔๕	๖.๕๗	๓.๔๗		
๓,๑๐๐ - ๓,๕๐๐	๒๔.๕๗	๑๗.๒๗	๗.๒๒	๑๑.๒๘	๑๗.๑๐	๑๔.๒๒	๘.๕๑	๕.๒๔	๖๓.๖๓ ^๒ /	๕๓.๕๗
๓,๖๐๐ - ๔,๐๐๐	๑๓.๕๗	๑๑.๑๔	๔.๑๑	๗.๔๐	๑๒.๕๔	๑๑.๖๖	๔.๘๑	๓.๓๕		
๔,๑๐๐ - ๔,๕๐๐	๑๓.๕๕	๑๓.๐๗	๒.๔๔	๕.๒๖	๑๔.๖๘	๒๑.๗๘	๑๔.๘๐	๑๒.๖๔		
๔,๖๐๐ - ๖,๐๐๐	๑๒.๖๖	๑๔.๖๖	๑.๕๕	๔.๒๐	๘.๕๓	๑๒.๐๓	๑๔.๑๔	๑๔.๘๑		
๖,๑๐๐ - ๗,๐๐๐	๖.๘๒	๙.๕๘	}		๖.๒๗	๑๐.๐๗	๑๑.๑๖	๑๓.๔๑	๑๘.๗๔ ^๓ /	๒๘.๓๗
๗,๑๐๐ - ๘,๐๐๐	๔.๓๖	๑๕.๕๒		๐.๒๗	๑.๐๔	๓.๐๗	๖.๐๗	๑๓.๙๔		
๘,๑๐๐ - ๑๑,๐๐๐	๒.๒๕	๔.๗๕		๐.๐๔	๐.๔๒	๑.๘๐	๔.๓๘	๘.๒๒		
๑๑,๑๐๐ - ๑๕,๐๐๐	๑.๖๔	๔.๓๑		๐.๐๔	๐.๒๔	๐.๕๑	๑.๕๗	๖.๘๓		
๑๕,๑๐๐ ขึ้นไป	๐.๔๖	๑.๘๒	๐.๐๒	๐.๑๕	๐.๔๐	๑.๗๕	๐.๘๔	๒.๘๒	๐.๖๔ ^๔ /	๔.๔๒
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
ค่าจ้างเฉลี่ย (บาท/เดือน)		๔,๗๒๑.๒		๒,๑๑๑.๒		๔,๐๔๘.๘		๕,๕๐๐.๖		
ค่าจ้างที่แท้จริง (บาท/เดือน) ^๒		๒,๕๒๓.๔		๑,๑๒๘.๔		๒,๒๔๐.๑		๒,๕๓๕.๔		

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลการแจกแจงจำนวนคนงานตามขั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

หมายเหตุ : ๑/ อัตราเงินเดือนระหว่าง ๑,๖๐๐ - ๓,๐๒๐

๒/ " " ๓,๒๗๐ - ๖,๕๗๐

๓/ " " ๗,๐๘๐ - ๑๐,๖๑๐

๔/ " " ๑๑,๓๓๐ - ๑๕,๗๔๐

๕/ " " ๑๖,๘๐๐ - ๓๗,๐๖๐

๖/ ค่าจ้างเฉลี่ยหารด้วยดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคในกรุงเทพฯ

ลักษณะความไม่เท่าเทียมของการกระจายเงินเดือน ปรากฏเป็นจริงในโครงสร้างเงินเดือนของการรถไฟแห่งประเทศไทย และการประปานครหลวง (ดูตารางที่ ๓.๗) แต่สำหรับ ขสมก. ปรากฏว่า ในชั้นเงินเดือนระดับต่ำ ๆ สัดส่วนจำนวนพนักงานใกล้เคียงกับสัดส่วนของเงินเดือนที่ได้รับ นำเสียดายที่เราไม่มีข้อมูลโครงสร้างค่าจ้างในปี ๒๕๒๔ ทำให้ไม่ทราบว่าการปรับค่าจ้างในระหว่างปี ๒๕๒๔-๒๖ เกิดผลประโยชน์ต่อพนักงานแต่ละกลุ่มแตกต่างกันอย่างไร

๔. บทสรุป : อำนาจของสหภาพแรงงานและเป้าหมายการดำเนินงานของผู้บริหาร
รัฐวิสาหกิจกับประสิทธิภาพการทำงาน

การเรียกร้องของสหภาพแรงงานมีผลกระทบต่อต้นทุนการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ เพราะข้อเรียกร้องบางข้อที่มีการทำข้อตกลงกันกลายเป็นข้อผูกพันให้รัฐวิสาหกิจต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น ดังวิเคราะห์ไปแล้วถึงแม้ว่าหลังจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๒๔ รัฐวิสาหกิจจะไม่สามารถปรับอัตราเงินเดือน ค่าครองชีพ หรือสวัสดิการอื่นใดที่อาจคิดเป็นต้นทุนได้ แต่ก็ปรากฏหลักฐานว่า ในปี ๒๕๒๖ หลังจากมีการปรับอัตราเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจแล้ว ข้อพิพาทแรงงานกลับมีมากขึ้นกว่าเดิม ถึงแม้รัฐบาลจะได้ตั้งคณะกรรมการประสานงานรัฐวิสาหกิจขึ้นเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ แต่ก็ไม่อาจแก้ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจได้ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่กล่าวถึงในตอนที่ ๒ แล้ว ยังเป็นเพราะวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานของรัฐวิสาหกิจมีบทบัญญัติแตกต่างจากกรณีกิจการเอกชน โดยเฉพาะกรณีการนัดหยุดงานถึงจะมีบทบัญญัติห้ามเอาไว้ แต่ก็ไม่ชัดเจน เปิดช่องให้มีการนัดหยุดงานในรูปแบบต่าง ๆ ได้ เมื่อสหภาพแรงงานทำการนัดหยุดงานรัฐบาลมิได้บังคับใช้กฎหมาย หรือบางกรณีก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าสหภาพแรงงานนัดหยุดงานจริง เช่น การจัดประชุมวิสามัญ เป็นต้น

๔.๑ ข้อถกเถียงเรื่องการใช้กฎหมายแรงงานกับรัฐวิสาหกิจ

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเกิดปัญหาที่ถกเถียงกันว่าสมควรที่จะบังคับใช้

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจหรือไม่^๑ เช่น สมาคมการจัดการบุคคลแห่งประเทศไทย และสมาคมอุตสาหกรรมไทย ได้แสดงความเห็นว่า การใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับรัฐวิสาหกิจ ก่อให้เกิดปัญหามากมาย เช่น มีการหยุดงานอยู่เสมอ ก่อให้เกิดผลเสียต่อการผลิตบริการ แต่รัฐบาลไม่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย มีการใช้การนัดหยุดงาน และใช้พลังกรรมกรรัฐวิสาหกิจเป็นฐานกำลัง (ทางการเมือง) ผู้บริหารไม่มีความมั่นใจและลำบากใจในการปฏิบัติงาน จนหลายครั้งต้องกลายเป็นแพะรับบาป เช่น การปลดผู้บริหารที่เลิกจ้างผู้นำสหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจมีกฎระเบียบเหมือนระบบราชการ กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงาน ข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานทำให้รัฐวิสาหกิจมีภาระค่าใช้จ่ายสูงจนเกิดปัญหาการเงินรุนแรง พนักงานระดับสูง ซึ่งอยู่ในฐานะนายจ้าง กับพนักงานทั่วไปหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจต่างก็เป็นลูกจ้างด้วยกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน อัตราค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจสูงกว่าข้าราชการ ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการทั่วไปที่มีนายจ้างคนเดียวกันคือรัฐบาล แต่สหภาพแรงงานก็ยังมาเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการเพิ่ม ทำให้เกิดปัญหาด้านทุนที่สูงขึ้น ฯลฯ

ในทางตรงข้าม มีบุคคลบางคนแสดงความเห็นด้วยที่จะให้รัฐวิสาหกิจ

^๑ แท้ที่จริงแล้ว ปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้น ตั้งแต่เมื่อมีการร่างกฎหมายแรงงาน เช่น การเสนอขอแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติการที่ออกตามความใน พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ การตีความเรื่องการใช้แรงงานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ดู จำเริญร จวงตระกูล ผ่านรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงดาว ๒๕๒๖) หน้า ๑๔๖-๒๑๓

อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงาน^๑ ด้วยเหตุผลที่ว่า กฎหมายดังกล่าวจะช่วยคุ้มครองคนงานตามกฎหมายเกณฑ์ต่าง ๆ จึงป้องกันความลำเอียงของฝ่ายบริหารได้ กฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการพิจารณาคัดสินข้อพิพาทแรงงาน ทำให้คนงานทุกคนมีความเสมอภาคกันในด้านสิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งเมื่อพนักงานมีความเป็นอยู่ดีขึ้น ประสิทธิภาพในการทำงานจะดีขึ้น ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของผู้เขียน การจะให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือไม่อยู่ ไม่ใช่ประเด็นสำคัญ ถึงแม้จะแยกรัฐวิสาหกิจออกมาโดยมีกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ ผู้เขียนคิดว่า ปัญหาต่าง ๆ เช่น ประสิทธิภาพการทำงานต่ำและค่าใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจสูงเกินตัว เพราะผลจากการเรียกร้องให้ปรับปรุงสภาพการจ้าง ฯลฯ จะยังคงเป็นปัญหาต่อไปด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๔.๒ สาเหตุที่รัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพการทำงานต่ำ กับอำนาจของสหภาพแรงงาน

เราได้กล่าวถึงปัญหาสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจไปแล้ว การจะหาแนวทางแก้ปัญหาเหล่านี้จะต้องวิเคราะห์หาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาก่อน เช่น ทำไมจึงมีการปรับค่าจ้าง เงินเดือนและสวัสดิการในรัฐวิสาหกิจอย่างมากมาย สหภาพแรงงานมีอำนาจในการบีบบังคับฝ่ายบริหารและรัฐบาลให้ยอมตามข้อเรียกร้องเพียงใด ทำไม

^๑ ผู้สนใจอ่านความเห็นเรื่องนี้ กรุณาอ่าน (ก) สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย "รายงานผลการประชุมกลุ่ม ๕ (ภาครัฐวิสาหกิจ)" รายงานการประชุมทางวิชาการบริหารงานบุคคลครั้งที่ ๓ เรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ รัฐวิสาหกิจราชการ (กรุงเทพฯ : สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย มีนาคม ๒๕๒๓) (ข) สอาด โกมลนุญย "สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ในรายงานการประชุมทางวิชาการบริหารงานบุคคลครั้งที่ ๓ ซึ่งอาจขาดตน (ค) มานิตย์ ชัยมงคลม "รัฐวิสาหกิจควรอยู่ใต้กฎหมายแรงงานหรือไม่" รัฐวิสาหกิจ ไพศาล ชัยมงคลม บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๑๔) หน้า ๑๖๖-๑๖๘ ; (ง) ไสว พรหมขุนทอง บทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาประเทศ" คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และ (จ) จำเนียร จวงตระกูล อ้างแล้ว บทที่ ๔

ประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลกิจจึงต่ำทั้ง ๆ ที่มีเงินเดือนสูงเท่าภาคเอกชน

ประการแรก บุคคลทั่วไปมักเชื่อว่าการที่พนักงานรัฐบาลกิจได้รับ การปรับเงินเดือนและสวัสดิการอย่างมหาศาล เกิดจากอำนาจในการต่อรองของสหภาพ แรงงาน แต่แท้ที่จริงแล้วสหภาพที่มีอำนาจจะมีเพียงบางสหภาพเท่านั้น ตามกฎของมาร์แชล (Marshallian rules) สหภาพแรงงานจะมีอำนาจในการต่อรองสูง ถ้า (ก) อุปสงค์ ต่อสินค้าที่รัฐบาลกิจผลิตออกขายมีค่าความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำ หรือที่ภาษาชาวบ้านว่า สินค้า นั้นจะหาสินค้าอื่น ๆ มาทดแทนได้ยาก เช่น ไฟฟ้า น้ำมัน น้ำประปา เป็นต้น เมื่อสหภาพ เรียกกร้องค่าจ้าง ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ผู้ผลิตสามารถผลักภาระต้นทุนที่สูงขึ้นไปให้แก่ผู้บริโภค โดยวิธีขึ้นราคาสินค้า ถ้าผู้บริโภคไม่สามารถหาสินค้าอื่นมาแทนได้ บังคับนี้คงจะมีความ สำคัญในกรณีของการไฟฟ้าทั้งสามแห่ง เพราะปรากฏหลักฐานว่า มีการปรับราคาไฟฟ้าค่อนข้างบ่อย ถึงแม้การปรับราคาดังกล่าวจะเกิดจากเหตุผลเรื่องค่าน้ำมันเตาแพงขึ้นก็ตาม เชื่อว่า การปรับราคาส่วหนึ่งนั้นเป็นการปรับเพื่อให้สามารถจ่ายค่าจ้างเพิ่มขึ้นได้ อย่างไร ก็ตาม บังคับนี้คงจะไม่สำคัญนักในกรณีของประปาและรถเมล์ ถึงแม้สินค้าและบริการทั้งสองชนิดจะหาสินค้าอื่น ๆ ทดแทนได้ยาก แต่ผู้บริหารก็ไม่อาจปรับราคาค่าสินค้าและบริการ ได้ดังกรณีของไฟฟ้า เพราะประสบปัญหาการคัดค้านจากหนังสือพิมพ์และประชาชน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกิจทั้งสองแห่งนี้ก็สามารปรับค่าจ้างเงินเดือนของตนได้ แสดงว่า ต้องมีเหตุผลอื่นๆ ที่สำคัญกว่านี้จึงจะได้อธิบายต่อไป (ข) ถ้าหากค่าจ้างแรงงานเป็นเพียงส่วนน้อยของ รายจ่ายทั้งหมด สหภาพแรงงานจะมีอำนาจมาก โดยเฉพาะรัฐบาลกิจที่ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ เป็นค่าวัสดุ เช่น การไฟฟ้าทั้งสามแห่ง โรงงานยาสูบ องค์การเภสัชกรรม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามีรัฐบาลกิจบางแห่งที่ค่าจ้างเงินเดือนมีมูลค่าสูงถึง ๔๐% - ๕๐% ของรายจ่ายในการดำเนินงาน แต่สหภาพแรงงานก็กลับมีอำนาจค่อนข้างมาก (ค) ถ้า หากการนำปัจจัยชนิดอื่น เช่น เครื่องจักรมาใช้แทนแรงงานเป็นไปได้ค่อนข้างง่าย อำนาจ

ของสหภาพแรงงานควรจะน้อย^๑ เช่น โรงงานยาสูบกำลังพยายามใช้เครื่องจักรแทนการใช้คนงาน แต่ปัจจัยนี้ก็มีใช้ปัจจัยสำคัญอีกเช่นกัน

ประการที่สอง เมื่อกฎของมาร์แชลใช้อธิบายอำนาจของสหภาพไม่ได้ผล จะมีปัจจัยอื่น ๆ อีกหรือไม่ เช่น ในกรณีของโรงกลั่นน้ำมัน หรือ ปตท. หรือการไฟฟ้า การนัดหยุดงานจะก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างมหาศาล ทั้งต่อรายได้ที่จะเข้าสู่รัฐ และต่อภาวะเศรษฐกิจของประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลเองก็มองเห็นอำนาจของสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ จึงได้มีการห้ามการนัดหยุดงานของพนักงานในรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ (ตามมาตราที่ ๒๓ ๓๔ และ ๓๕ แห่ง พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์) แต่ก็ปรากฏอยู่เสมอ ๆ ว่า มีการฝ่าฝืนกฎหมายโดยการนัดหยุดงานในกิจการเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ทุกครั้งที่เกิดเรื่องการนัดหยุดงาน รัฐบาลมักยินยอมตกลงด้วยในเวลาอันรวดเร็ว เพราะรัฐกลัวปัญหาการขาดรายได้ และปัญหาการเมือง ซึ่งอาจกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเองโดยตรง แต่มีข้อสังเกตว่า อำนาจของสหภาพแรงงานบางแห่งอาจถูกจำกัดโดยมติของมหาชน ดังกรณีการที่ประชาชนไม่เห็นด้วยกับการชู้หยุดงานของพนักงาน ขสมก

ประการที่สาม ถ้าหากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีอำนาจการต่อรองที่แท้จริง ปัจจัยอะไรทำให้มีการขึ้นเงินเดือนและสวัสดิการอย่างมากมายตามข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงาน คำตอบแรกก็คือ ในกิจการเอกชน มีการแบ่งแยกระหว่างเจ้าของ (และตัวแทนของเจ้าของ ซึ่งก็คือผู้บริหารงาน) กับลูกจ้างอย่างชัดเจน เจ้าของของบริษัทมีสิทธิจะว่าจ้างหรือเลิกจ้างปัจจัยใด ๆ ก็ได้โดยจ่ายค่าจ้างตอบแทนให้ตายตัวตามสัญญาการว่าจ้าง เจ้าของบริษัทจะได้รับผลตอบแทนภายหลังจากหักค่าจ้างตอบแทนต่อปัจจัย

^๑ กฎข้อที่สี่ของมาร์แชลคืออุปทานของปัจจัยการผลิตที่ใช้ร่วมหรือคู่กับแรงงานจะต้องมีความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำ สหภาพแรงงานจึงจะมีอำนาจสูง ดู A.Marshall, Principles of Economics, (London : Macmilan, 1948), pp.384-386, 852-853.

ต่าง ๆ ที่จ้างมาทำงานให้ตนแล้วเท่านั้น ผลตอบแทนนี้ก็คือกำไรนั่นเอง ฉะนั้นถ้าเจ้าของบริษัทซึ่งเกี่ยงแทนที่จะได้กำไรก็อาจขาดทุนจนต้องปิดกิจการ^๑ ภาระต่าง ๆ จากการดำเนินงานที่ผิดพลาดจะตกอยู่กับตัวเจ้าของเองทั้งสิ้น นอกจากเจ้าของจะซึ่งเกี่ยงไม่ได้แล้ว เจ้าของยังต้องหาทางลดต้นทุนให้ต่ำที่สุด เพื่อให้ตนได้กำไรมาก ๆ เช่น หาวิธีป้องกันการฉ้อโกงของลูกจ้าง ดูแลให้มีการจ่ายค่าจ้างให้คุ้มกับความสามารถและประสิทธิภาพการทำงาน of ลูกจ้าง ฯลฯ

ส่วนรัฐวิสาหกิจ ถึงแม้จะเป็นของรัฐบาล แต่ความเป็นเจ้าของกลับไม่

ชัดเจน เพราะหากรัฐวิสาหกิจใดขาดทุน หรือขาดประสิทธิภาพ ผู้บริหารไม่ถูกปลดออก รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบก็ไม่ต้องรับภาระใด ๆ เพราะไม่มีการถอดรัฐมนตรีออก ผลการดำเนินงานที่ผิดพลาดมิได้ตกอยู่กับคณะรัฐมนตรี แต่ภาระดังกล่าวจะถูกเฉลี่ยให้กับประชาชนผู้เสียภาษีและผู้ให้บริการของรัฐวิสาหกิจ ฉะนั้นรัฐมนตรี และผู้บริหารจึงขาดแรงจูงใจในการควบคุมดูแลให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตราบใดที่รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่มาจากการอำนาจราสนาและบารมีคุ้มครอง ประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริงจะไม่มีวิธีการควบคุมการทำงานของรัฐบาลวิสาหกิจได้ จึงไม่น่าแปลกใจที่นักการเมืองบางคน บางพรรค-ใช้รัฐวิสาหกิจ บางแห่งเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์เข้าพรรคและตัวเอง ผู้บริหารที่แต่งตั้งโดยนักการเมือง จึงต้องเป็นตัวแทนในการหาประโยชน์ให้นักการเมือง การแต่งตั้งและควบคุมผู้บริหารจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารในการหาประโยชน์เข้าพรรค ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับกำไรและขาดทุน ดังเช่นกรณีการดำเนินงานของ อตท. และ อคส. เป็นต้น

ประการที่สี่ รัฐบาลมิได้มีเป้าหมายที่แน่ชัดว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมี

ไว้เพื่อวัตถุประสงค์ใด ถึงแม้ว่าจะมีการระบุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ แต่ละ

^๑ A.A. Alchian and H. Demsetz, "Production, Information Costs and Economic Organization" American Economic Review, 62, (December 1972), pp. 777-795.

แห่งไว้ในกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลมิได้เอาใจใส่ต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้มากนัก หลักฐานสนับสนุนคือ การที่รัฐบาลแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูงเข้าไปเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจ แท้จริงแล้วระบบนี้มีจุดประสงค์ในการให้รางวัลแก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคน เพราะรัฐไม่อาจจ่ายเงินเดือนสูง ๆ แก่ข้าราชการได้ ข้าราชการเหล่านี้โดยหน้าที่ประจำก็มีงานล้นตัวอยู่แล้ว ฉะนั้นการจะหวังให้เข้าไปช่วยกำหนดนโยบายและดูแลรัฐวิสาหกิจอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นไปได้ยาก นอกจากนั้นการที่รัฐไม่ปลดกรรมการและผู้บริหารที่แก้ปัญหาการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจไม่ได้ แสดงว่า รัฐมิได้มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เมื่อไม่มีเป้าหมายแน่ชัด ก็ไม่อาจประเมินหรือวัดประสิทธิภาพและผลงานของกรรมการที่รัฐบาลแต่งตั้งเข้าไปได้ ผลที่ตามมาก็คือ กรรมการและผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้งไม่ต้องรับผิดชอบต่อกำไร เพราะเจ้าของ (หรือรัฐบาล) ไม่สนใจ สิ่งที่กรรมการและผู้บริหาร (ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอีกทอดหนึ่ง) ต้องรับผิดชอบก็คือ การรับผิดชอบต่อ "ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนตน" การบริหารงานจนขาดทุนไม่ใช่เรื่องสำคัญ เรื่องคอขาดบาดตายคือ ต้องเอาอกเอาใจผู้มีอำนาจเพื่อให้ตนอยู่ในตำแหน่งได้นาน ๆ

เมื่อฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจไม่ต้องรับผิดชอบต่อกำไรที่จะต้องส่งมอบให้เจ้าของดังกรณีธุรกิจเอกชน ความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบการทำงานของลูกจ้าง และเคร่งครัดต่อหน้าที่การงานจึงไม่เกิดขึ้น นอกจากนั้น ถ้าหากตนขยันทำงานและขยันควบคุมให้ลูกจ้างทำงานอย่างมีประสิทธิภาพจนได้กำไรมาก ๆ กำไรก็มิได้ตกเป็นของผู้บริหารเหมือนกรณีเอกชน อย่างมากที่สุดกำไรที่ได้จะถูกนำมาเฉลี่ยแบ่งเป็นโบนัสให้กับพนักงานทุกคน ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ จึงมีแรงจูงใจที่จะอุ้งงาน เพราะผลเสียของการอุ้งงานมิได้ตกอยู่กับตนเพียงฝ่ายเดียว แต่การจะดังกล่าวน่าจะถูกเฉลี่ยให้กับพนักงานและประชาชนผู้เสียภาษี^๑ มีหน้าซำยัง มีตัวอย่างผู้บริหารที่เอาจริงจึงกดดันการทำงานของลูกจ้างและพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานกลับถูกประทุงษ์ขับไล่ออกจากหน้าที่การงาน ดังตัวอย่างคนงานการทำเรือแห่ง

^๑ ในยูโกสลาเวีย ซึ่งมีการบริหารโรงงานในลักษณะโรงงานของคนงาน มีการนำกำไรมาแบ่งปันให้คนงาน ได้มีความพยายามป้องกันการอุ้งงานของฝ่ายบริหารโดยการจัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายคนงาน ซึ่งมีสิทธิโยกย้ายหรือถอดถอนผู้บริหารได้

ประเทศไทย ประท้วงเรื่องการลดชั่วโมงทำงานล่วงเวลา เพราะธุรกิจการทำเรือตกต่ำ เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ โดยยื่นข้อเรียกร้องว่าการทำเรือจ่ายเงินค่าล่วงเวลาต่ำกว่ากฎหมายแรงงาน หรือกรณีพนักงานของการปิโตรเลียมฯ ประท้วงขอให้ปลดรองผู้ว่าการฝ่ายการตลาด ซึ่งปฏิบัติงานจริงจัง มีการสับเปลี่ยนหน้าที่การงานของพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง และผลของการประท้วงมักปรากฏว่า ฝ่ายสหภาพจะประสบชัยชนะเสมอ ดังนั้นเพื่อรักษาความมั่นคงในหน้าที่การงานของตน ผู้บริหารจะพยายามแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (utility maximization) แทนการหากำไรสูงสุด^๑ นอกจากการประจบประแจงและสนิทนสนกับผู้มีอำนาจแต่งตั้ง วิธีการหาอรรถประโยชน์สูงสุดคือการสร้างบารมีกับลูกน้องในกิจการของตน โดยการทำงานอย่างอะลุ่มอล่วย เมื่อสหภาพแรงงานเรียกร้องค่าจ้างให้สูงขึ้น โอกาสที่ผู้บริหารจะตอบตกลงจึงค่อนข้างสูง หรือโดยการว่าจ้างพนักงานไว้จำนวนมาก ๆ เพื่อประดับบารมีของตนจนเกิดปัญหาคนล้นงาน ฯลฯ

ประการที่ห้า โดยปกติในกิจการเอกชน หากนายจ้างได้ส่วนแบ่งมากขึ้น ลูกจ้างก็จะได้ส่วนแบ่งน้อยลง ดังนั้นในเวลาที่มีปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องสภาพการจ้าง ทั้งสองฝ่ายจะต้อรองกันเต็มที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน แต่ในกรณีของรัฐวิสาหกิจ ความเป็นนายจ้างและลูกจ้างไม่สามารถแบ่งแยกให้ชัดเจนได้ เพราะพนักงานบริหารระดับสูงซึ่งทำหน้าที่นายจ้างแท้จริงแล้วก็คือ ลูกจ้างนั่นเอง และเนื่องจากผู้บริหารไม่ต้องรับผิดชอบกับสภาพกำไร-ขาดทุนของกิจการ ถ้าหากผู้บริหารยินยอมปรับสภาพการจ้างตามข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานก็หมายความว่าตนจะได้ประโยชน์ด้วย ผลประโยชน์ของฝ่ายบริหารและ

^๑ A.A.Alchian and R.Kessel, "Competition, Monopoly and the Pursuit of Money", in The Economics of hegal Relationships, Readings in the Theory of Property Rights, ed. by H.G.Manne, (New York: West Publishing Company, 1975), pp.581-597.

ฝ่ายลูกจ้างจึงไม่ขัดแย้งกัน^๑ ถ้าลูกจ้างได้ผลประโยชน์มากขึ้น ผู้บริหารก็ได้เพิ่มขึ้นเช่นกัน ดังนั้นการปรับโครงสร้างค่าจ้างที่กล่าวถึงในตอนต้น ๓.๔ ข้างต้น ถึงกว่าอะไรจะลดลงหรือถึงจะขาดทุน แต่ผู้บริหารไม่ถูกไล่ออก คนงานก็ไม่ถูกไล่ออกเช่นกัน ผู้ที่รับภาระคือ ประชาชน ผู้เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจตัวจริงซึ่งต้องควักเงินอุดหนุนการขาดทุนดังกล่าว

ประการสุดท้าย ถึงแม้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์จะมีบทบัญญัติห้ามพนักงานรัฐวิสาหกิจบางแห่งนัดหยุดงานตามมาตราที่ ๒๓ และ ๓๔ แต่เนื่องจากรัฐบาลมิได้มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ปล่อยให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายในรูปของการประท้วงหรือประชุมวิสามัญต่าง ๆ โดยรัฐบาลไม่กล้าบังคับใช้กฎหมาย ดังเช่น (ก) กรณีที่ฝ่ายบริหารของโรงงานยาสูบปลดผู้นำสหภาพแรงงานออกจากงาน เพราะฝ่าฝืนกฎหมายแรงงาน สหภาพแรงงานจึงนัดหยุดงานประท้วงเมื่อวันที่ ๒๕-๓๐ มกราคม ๒๕๒๖ จนรัฐสูญเสียรายได้ไปประมาณ ๒๔ ล้านบาท ในที่สุดรัฐบาลก็ยอมให้ผู้นำสหภาพกลับเข้าทำงานและมีการปลดผู้บริหารออก (ข) กรณีการหยุดงานของคนงานการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เพื่อให้ปลดรองผู้ว่าการฝ่ายการตลาด เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ หรือ (ค) กรณีของการทำเรือแห่งประเทศไทยเมื่อ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ตัวอย่างเหล่านี้ช่วยให้เข้าใจถึงสาเหตุที่มีการนัดหยุดงานของรัฐวิสาหกิจเป็นประจำ นอกจากนั้นในบางครั้งการนัดหยุดงานของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจกลับได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมจากฝ่ายรัฐบาล เพราะการนัดหยุดงานมักจบลงด้วยการที่ฝ่ายบริหารยอมตามข้อเรียกร้อง และที่สำคัญคือ มีการจ่ายเงินค่าจ้างให้พนักงานและลูกจ้างในระหว่างการหยุดงาน โดยให้ถือว่า

^๑ นอกจากนั้นการที่ระบบสหภาพแรงงานของไทยมีลักษณะ เป็นสหภาพในระดับสถานประกอบการ ในภาวะที่เกิดเงินเฟ้อ สหภาพต่าง ๆ มีแรงจูงใจจะเรียกร้องค่าจ้างเพิ่มขึ้น เพราะการเรียกร้องค่าจ้างในภาวะดังกล่าวจะไม่เป็นที่สังเกตของสังคมว่าสหภาพของตนกำลังทำลายภาวะความมีเสถียรภาพของราคาและค่าจ้าง ดังนั้นในระหว่างปี ๒๕๑๖-๑๗ และ ๒๕๒๑-๒๓ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จึงประสบความสำเร็จในการเรียกร้องค่าจ้าง

การนัดหยุดงานไม่เป็นความผิด นับเป็นการส่งเสริมให้มีการละเมิดกฎหมายและผิดหลักการ
สากลที่ว่า "ไม่ทำงานก็ไม่มีค่าจ้าง" ดังนั้นสหภาพแรงงานจึงมีแรงจูงใจที่จะนัด
หยุดงาน เพราะทราบว่าคนถือไพ่ที่ได้เปรียบฝ่ายบริหาร

๔.๓ บทสรุป การแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจมิใช่เรื่องที่ทำ
 ได้ง่าย ๆ ลำพังการออกกฎหมายให้รัฐวิสาหกิจไม่อยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.แรงงาน
 สัมพันธ์ ไม่อาจจะช่วยแก้ปัญหาการขาดทุนและการทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้ สหภาพ
 แรงงานสามารถใช้ความได้เปรียบในการสร้างความไม่มั่นคงแก่เสถียรภาพของรัฐบาลเรียก-
 ร้องผลประโยชน์ได้^๑ ถึงแม้จะมีกฎหมายห้ามนัดหยุดงานก็ตาม การจำกัดสิทธิของสหภาพ
 แรงงานอาจประสบความสำเร็จเฉพาะในระยะแรก ๆ แต่เมื่อนานไปปัญหาสะสมมากขึ้น
 อาจเกิดแรงกดดันที่เป็นปัญหาการเมืองอันรุนแรงจนควบคุมไม่ได้ ดังเช่นเหตุการณ์ในปี ๒๕๑๙

การแก้ปัญหาระบบของวิสาหกิจไม่ควรเริ่มต้นจากการปรับปรุงระบบ
 บริหาร ระบบบุคลากร หรือกฎหมายแรงงาน แต่จะต้องเริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์
 ที่ชัดเจนของการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารได้
 ว่าต้องทำอะไร ต้องรับผิดชอบและขึ้นตรงต่อใคร ถ้าทำงานไม่สำเร็จจะต้องรับผิดชอบ
 อย่างไร แม้กระทั่งนักการเมืองผู้ควบคุมวิสาหกิจโดยตรงก็ต้องมีส่วนรับผิดชอบด้วย
 เพราะมีฉะนั้นแล้วกลไกการบริหารต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นมากับควบคุมและป้องกันการฉ้อโกงจะเป็น
 หมัน เพราะผู้รับผิดชอบไม่ต้องรับภาระความผิดพลาดเพียงผู้เดียว ดังนั้นความสำเร็จใน
 การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของวิสาหกิจ จึงผูกพันกับโครงสร้างทางการเมือง
 โดยตรง หากรัฐบาลผู้บริหารประเทศมิได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรง ความรับผิดชอบ
 ของนักการเมืองที่จะควบคุมดูแลให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพย่อมขาดหายไป

^๑ A.Kuhn, labor : Institutions and Economics, (New
 York : Harcourt, Brace and World Inc., 1967), pp.124-130.

การกำหนดวัตถุประสงค์จะต้องทำความควบคู่กับการกำหนดความเป็นเจ้าของ และการกำหนดให้ผู้บริหาร และกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ถ้าหากผู้บริหารไม่ทราบวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของการดำเนินงาน ไม่ทราบว่าจะรับผิดชอบต่อใคร และไม่มีภาระที่ต้องรับผิดชอบเมื่อดำเนินการขาดประสิทธิภาพ ทั้งผู้บริหารและกรรมการบริหารก็ย่อมมีแรงจูงใจที่จะอุ้งงาน และมีพฤติกรรมการทำงานในลักษณะของการแสวงหาความสุขส่วนตัว (utility maximization) เราจึงพบว่าเกิดระบบอุปถัมภ์ในรัฐวิสาหกิจทั่วไป ขณะเดียวกันหากผลประโยชน์ของผู้บริหารถูกแยกออกจากผลประโยชน์จากการเรียกร้องของสหภาพแรงงานอย่างชัดเจน รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ย่อมจะสามารถแก้ปัญหาประสิทธิภาพการทำงานและปัญหาแรงงานสัมพันธ์ได้

ตัวอย่างของการกำหนดความเป็นเจ้าของให้ชัดเจน เช่น หากรัฐวิสาหกิจใดมีขอบเขตการบริการเฉพาะในกรุงเทพฯ เช่น ขสมก. และผู้บริหาร กทม. มาจากการเลือกตั้งโดยตรง (ไม่ใช่มาจากการแต่งตั้งดังเช่นปัจจุบัน) ให้รัฐวิสาหกิจนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง และให้ กทม. เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจวิธีนี้จะทำให้กรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ และผู้บริหาร กทม. ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนใน กทม. หากผู้บริหารรัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพนักการเมืองต้องมีอำนาจเปลี่ยนผู้บริหารได้ดังเช่นกรณีกิจการเอกชน ถ้านักการเมืองจะเลยก็จะได้ไม่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เมื่อผู้บริหารเป็นตัวแทนที่แท้จริงของเจ้าของ (ซึ่งก็คือประชาชนกรุงเทพฯ ในกรณีตัวอย่างข้างต้น) ปัญหาที่ว่าผู้บริหารคือลูกจ้าง ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกับลูกจ้างอื่น ๆ ในกิจการย่อมลดน้อยลงเมื่อเกิดข้อขัดแย้งแรงงานขึ้น การเจรจาต่อรองก็จะสามารถดำเนินไปตามกระบวนการแห่งกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้ เพราะผู้บริหารเป็นตัวแทนที่ชัดเจนของฝ่ายนายจ้าง ผู้บริหารที่ได้รับมอบสิทธิการบริหาร และต้องมีความรับผิดชอบต่อกิจการที่ตนบริหารก็ย่อมพยายามรักษาผลประโยชน์ของเจ้าของกิจการ

การกำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะช่วยรัฐ

สามารถกำหนดรูปแบบการบริหาร และการจัดองค์การได้ รัฐวิสาหกิจบางแห่ง อาจต้อง
 แปลงสภาพเป็นหน่วยราชการ ในกรณีนี้ ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ก็ย่อมหมดไป รัฐวิสาหกิจ
 ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ อาจต้องมีการบริหารแรงงานสัมพันธ์ที่แตกต่างไป
 จากกฎหมายแรงงาน ในด้านกิจการสาธารณูปโภคซึ่งส่วนใหญ่มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวง
 หากำไรสูงสุด เป้าหมายที่กำหนดอาจเป็นเป้าหมายอื่น ๆ เช่น เป้าหมายกำไรขั้นต่ำ
 เป้าหมายด้านต้นทุนการผลิตต่อหน่วย เป้าหมายด้านขอบเขตของการบริการ เป็นต้น กิจการ
 เหล่านี้สมควรจะอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ต่อไป และถ้ารัฐมีเจตนาจะห้ามพนักงาน
 ให้นัดหยุดงานตามมาตราที่ ๒๓ จริงก็จะต้องปฏิบัติให้ได้ตามกฎหมาย ส่วนกิจการใดที่จะ
 ให้นัดหยุดงานได้ ก็ให้จัดการแก้ไขประเภทกิจการที่ห้ามนัดหยุดงานตามมาตราที่ ๒๓ และ ๓๔
 ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งต้องแข่งขันกับกิจการเอกชน หากรัฐยังคงจะ
 ดำเนินงานต่อไป จะต้องมีการมีเป้าหมายชัดเจนที่ต้องให้ได้กำไรสูงสุดและสามารถแข่งขันกับ
 เอกชนได้โดยไม่มีการอุดหนุนใด ๆ จากรัฐบาล กิจการเหล่านี้สามารถใช้กฎหมายแรงงาน
 สัมพันธ์ได้เฉกเช่น กิจการของเอกชน

โดยสรุป การแก้ปัญหาประสิทธิภาพการทำงานและการขาดทุนเนื่อง

จากค่าจ้างแรงงานสูง จะต้องเริ่มจากการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์
ที่ชัดเจน กำหนดความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่แน่นอน แล้วจึงจัดรูปแบบการบริหาร
องค์การให้เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ การแก้ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ย่อมต้องแตกต่างกันไป
ตามประเภทขององค์การ

ภาคผนวกที่ ๑

ข่าวความเคลื่อนไหวและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ เงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการของพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ ๒๔๑๘ - ๒๔๒๖

- ๒๔๑๘ : รัฐวิสาหกิจจัดอยู่ภายในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์
- ๓๐ พ.ค. ๒๑ : คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วอนุมัติให้กระทรวงการคลัง ดำเนินการจัดระเบียบค่าแรงขั้นต่ำแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งด้านสวัสดิการต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม การปรับค่าแรงดังกล่าวจะเริ่มตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๔๒๑ เป็นต้นไป
- ๒๔ พ.ย. ๒๑ : ๘ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ประชุมและเห็นพ้องที่จะให้รัฐบาลปรับอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจให้เท่าเทียมกัน โดยยึดเอาอัตราเงินเดือนของพนักงานองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหลัก
- ๑๖ ธ.ค. ๒๒ : นายวิโรจน์ เลาหลันธ์ รองปลัดกระทรวงการคลัง แถลงเกี่ยวกับที่พนักงานของรัฐวิสาหกิจเรียกร้องให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจ่ายค่าจ้างให้เท่าเทียมกันนั้นว่า เป็นไปไม่ได้ เพราะต้องขึ้นกับสวัสดิการต่าง ๆ และขีดความสามารถของรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย ทั้งนี้กรมบัญชีกลางได้เชิญผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจมาชี้แจงแล้ว
- ๒๒ ม.ค. ๒๓ : คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติอนุมัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๒๒ เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งได้กำหนดอัตราค่าจ้างรายวันขั้นต่ำในแต่ละท้องที่ขึ้นใหม่ โดยมีผลบังคับตั้งแต่

๑ ตุลาคม ๒๕๒๒ นั้น แต่อัตราเงินเดือนค่าจ้างตามบัญชี

มาตรฐาน อัตราเงินเดือนค่าจ้างของพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

ซึ่งคณะกรรมการ มีมติเห็นชอบเมื่อ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๒๑ ยังไม่ตรงกัน

กับกำหนดอัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำ จึงให้เปลี่ยนแปลงอัตรา

เงินเดือนค่าจ้างในบัญชีมาตรฐานอัตราเงินเดือนค่าจ้าง ของพนักงาน

และลูกจ้างรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ดังต่อไปนี้

๑. อัตราเดิม ๑,๐๔๐ เป็น ๑,๐๕๐ บาท

๒. อัตราเดิม ๑,๑๓๐ เป็น ๑,๑๔๐ บาท

๓. อัตราเดิม ๑,๓๔๐ เป็น ๑,๓๕๐ บาท

ตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๒ เป็นต้นไป

พ.ค. ๒๓ :

คณะกรรมการให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลัง เสนอ ให้ปรับปรุง

หลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ตอบแทนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เสียใหม่

ดังนี้

๑. การจ่ายเบี้ยกรรมการรายเดือน ของคณะกรรมการ
รัฐวิสาหกิจ จ่ายเบี้ยเป็นรายเดือนได้เฉพาะเดือนที่มีการประชุม
คณะกรรมการ และเฉพาะกรรมการที่มาประชุมเท่านั้น กรรมการ
ที่ไม่มาร่วมประชุมในการประชุมคณะกรรมการประจำเดือน ให้
งดจ่ายเบี้ยกรรมการในเดือนนั้น.

๒. การจ่ายเบี้ยประชุมของคณะกรรมการและอนุกรรมการ
ที่รัฐวิสาหกิจแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการ
หรือ คณะอนุกรรมการพิจารณาชำระระเบียบข้อบังคับ เป็นต้น ให้จ่าย
เบี้ยประชุมรายครั้งได้ในอัตราครั้งละ ๑๕๐ บาทตามเดิม

๓. การจ่ายเงินโบนัสตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดอยู่ในปัจจุบันนี้ ในกรณีที่ไม่มีการประชุมคณะกรรมการ หรือในกรณีที่กรรมการไม่มาประชุม ให้ได้รับโบนัสลดลงตามส่วน โดยคำนวณเป็นจำนวนเดือนที่มาประชุม จากจำนวนเดือนทั้งสิ้นที่มีการประชุม

๒๔ พ.ค. ๒๓ :

ตัวแทนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ๓๔ แห่ง ได้ร่วมประชุมกรณีที่ได้เคยยื่นข้อเสนอให้รัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เพิ่มเงินช่วยค่าครองชีพแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นเดือนละ ๗๕๐ บาท เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๒ แต่ยังไม่ปรากฏผล จึงมีมติให้ส่งตัวแทน ๗ คน ไปเจรจากับรัฐบาลให้เสร็จสิ้นภายในเดือน มิถุนายน ๒๕๒๓ หากการเจรจาไม่เป็นผลจะเรียกประชุมตัวแทนรัฐวิสาหกิจทุกแห่งต่อไป

๘ ก.ค. ๒๓ :

คณะกรรมการมีมติอนุมัติให้ค่าครองชีพเดือนละ ๔๐๐ บาท แก่พนักงานและลูกจ้างประจำรัฐวิสาหกิจ ที่มีค่าจ้างเงินเดือนไม่เกิน ๓,๐๓๐ บาทต่อเดือน สำหรับผู้ที่ได้รับค่าจ้างเกินเดือนละ ๓,๐๓๐ บาท แต่ไม่เกิน ๔,๖๕๐ บาท จะได้รับค่าครองชีพเดือนละ ๓๐๐ บาท ทั้งนี้ให้จ่ายย้อนหลังตั้งแต่ ๑ ม.ค.๒๓

๒๑ ต.ค. ๒๓ :

คณะกรรมการมีมติให้พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราว มีสิทธิได้รับเงินค่าครองชีพโดยมีหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

๑. อนุมัติให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการจ่ายเงินค่าครองชีพตามมติรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ ก.ค.๒๓ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการที่ สร.๐๒๐๒/ว๑๑๒ ลงวันที่ ๑๑ ก.ค.๒๓ แก่พนักงานหรือลูกจ้างชั่วคราวซึ่งทำงานติดต่อกันเกิน ๑๒๐ วัน ได้ด้วย นับตั้งแต่วันที่ทำงานเกิน ๑๒๐ วัน เป็นต้นไป

๑.๑ กรณีเป็นพนักงานหรือลูกจ้างรายเดือน ให้จ่ายเงินค่าครองชีพในอัตราเดือนละ ๔๐๐ บาท สำหรับผู้ที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างเท่ากับหรือต่ำกว่า ๓,๐๓๐ บาท แต่ไม่เกิน ๕,๖๕๐ บาทต่อเดือน

๑.๒ กรณีเป็นพนักงานหรือลูกจ้างรายวัน ให้ได้รับเงินค่าครองชีพดังกล่าว ตามข้อ ๑.๑ หากด้วย ๓๐

๒. พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง และเงินค่าครองชีพตามมติคณะรัฐมนตรี เท่ากับหรือสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยแล้ว ถึงว่ารัฐวิสาหกิจนั้นได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว

๓. รัฐวิสาหกิจใดที่มีปัญหาทางการเงินเนื่องจาก การจ่ายเงินค่าครองชีพย้อนหลัง จนถึง ๑ ม.ค.๒๓ ให้ทำความเข้าใจกับพนักงานหรือลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับเงินค่าครองชีพตามข้อ ๑ เพื่อจ่ายให้เป็นระยะ ๆ ตามฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แต่ไม่ควรนานเกินไป ทั้งนี้โดยไม่มีดอกเบี้ย

๑๔ ม.ค. ๒๔ :

นายวีรวุฒิ นุญมาคส์ เลขาธิการสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง เปิดเผยว่าคณะกรรมการสหภาพ ฯ ประชุมเรื่อง กรม.มมตเห็นชอบให้แยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจาก พรบ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งที่ประชุมมีมติค้านเรื่องนี้และจะชุมนุมคัดค้านรัฐบาลจนถึงขั้นตอนล้มไป ส่วน นายเกษม ศิริสัมพันธ์ รมช.มหาดไทย ชี้แจงว่าต้องมีการเข้าใจผิด เพราะตนบันทึกความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ เสนอรัฐบาลเห็นสมควรให้ใช้กฎหมายแรงงานที่มีอยู่แล้วให้ใช้ได้ผล และไม่สมควรแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจาก พรบ.แรงงานสัมพันธ์ ๒๕๑๘

- ๒๘ มี.ค. ๒๕ : นายเผ่าพันธุ์ รัตนางกูล รองเลขาธิการสหภาพแรงงาน
วิทยุการบินแห่งประเทศไทยเปิดเผยว่า เข้าพบ นายสมหมาย
ฮุนตระกูล รมว.คลัง เพื่อรับฟังคำชี้ขาดที่พนักงานอื่นขอปรับ
เงินเดือน ๒๐% ตั้งแต่สมัยรัฐบาลเกรียงศักดิ์ แต่นายสมหมาย
ไม่ยอมให้พบ โดยอ้างว่าจะพบกับฝ่ายจัดการของบริษัทเท่านั้น
- ๒ เม.ย.๒๕ : สหภาพวิทยุการบินยุติข้อเรียกร้อง โดยนายสุชาติ นันทะแก้ว
ประธานสหภาพแรงงานวิทยุการบินเปิดเผยว่า บ่ายวันที่ ๑
เมษายน มีทหารพร้อมรถถัง ๕ คัน และรถสืบสิงห์ทะเลทราย
มาตั้งวางกำลังรอบ ๆ หลายคัน พนักงานคงปฏิบัติหน้าที่ไป
ตามปกติ ในวันเดียวกัน ผู้บังคับการตำรวจนครบาลได้โต้แย้ง
ว่าสถานการณ์อยู่ระหว่างการปฏิบัติ คณะปฏิวัติออกประกาศห้าม
ชุมนุมการเมืองเกินกว่า ๕ คน
- ๒๒ พ.ค. ๒๕ : พนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทย ประมาณ ๗๐๐ คน ชุมนุม
ประท้วงที่บริเวณสนามหญ้า หน้าอาคารที่ทำการไปรษณีย์กลาง
มีการอภิปรายโจมตี และเผาท่อน นายสุธร สิมิษะเถียร รองผู้ว่า
การสื่อสาร ฯ
- ๘ ก.ค. ๒๕ : พนักงานองค์การโทรศัพท์ประมาณ ๒๐๐ คน มาชุมนุมหน้ากระทรวง
คมนาคมและตั้งตัวแทนเข้าพบ พลเรือเอกอมร ศิริกายะ รมว.
คมนาคม ขอทราบเหตุผลในการเปลี่ยนตัวผู้อำนวยการองค์การ
โทรศัพท์ พลเรือเอกอมร นัดให้พนักงานมาพบอีกครั้งวันที่ ๑๐
กรกฎาคม ๒๕๒๕
- ๑๑ ก.ค. ๒๕ : พนักงานองค์การโทรศัพท์ จำนวนประมาณ ๒๐๐ คน มาชุมนุม
หน้ากระทรวงอีก แต่คราวนี้มาประท้วงสหภาพฯ ว่าทำไม่ถูก
หลักการ พนักงานกลุ่มนี้สนับสนุนมติของคณะกรรมการบริหารองค์การ
โทรศัพท์ฯ ในการเปลี่ยนตัวผู้อำนวยการ กลายเป็นการเผชิญหน้า
ระหว่างพนักงานด้วยกัน

- ๑๓ ก.ค. ๒๕ : น.อ.เจริญ เจริญรัชตภาคย์ ประธานคณะกรรมการฯ เผย
สาเหตุที่เปลี่ยนตัวผู้อำนวยการ เพราะต้องการปรับปรุงงาน
ให้ดีขึ้น
- ๒๒ ก.ค. ๒๕ : พนักงานฝ่ายสนับสนุนให้ปลด ผ.อ.ประมาณ ๒๐๐ คน มาชุมนุม
หน้าบ้าน พลเอกเปรม และย้ายมาฟังผลที่ทำเนียบในดอนบอย
ซึ่งมีมติ ครม.ออกมาว่าให้ปลด ม.ร.ว.สุตพันธุ์ ทวีวงศ์
ตามข้อเสนอ เพราะมีปัญหาเรื่องการทำงานล่าช้า ในที่สุดการ
ประชุมก็ยุติ เมื่อ ม.ร.ว.สุตพันธุ์ ฟ้องเรียกค่าเสียหายจาก
รัฐบาลและเรื่องที่ยังค้างอยู่
- ๒๔ ก.ค. ๒๕ : คณะกรรมการนโยบายค่าตอบแทนรัฐวิสาหกิจ กระทรวงมหาดไทย
กระทรวงการคลัง ผู้แทนส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจบางแห่ง
ได้ประชุมร่วมกันเกี่ยวกับโครงสร้างค่าจ้างของพนักงานรัฐ-
วิสาหกิจ (สูตร ๔ ก.) ที่สภาที่ปรึกษาเมื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
เสนอขึ้นมา
- ๔ ก.ย. ๒๕ : คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาเรื่องโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือน
ของพนักงาน ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ และได้มอบให้กระทรวงการคลัง
เชิญประธานที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติไปร่วมพิจารณา
และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในวันที่ ๑๕ กันยายน นี้
- ๕ ก.ย. ๒๕ : มีการประชุมตัวแทนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ และเอกชน
ประมาณ ๓๐๐ คน โดยนายไพศาล ธีรชัยนันท์ เป็นประธาน
พิจารณาเรื่องการปรับค่าแรงงานขั้นต่ำในเดือนตุลาคม ๒๕ และ
โครงสร้างเงินเดือนรัฐวิสาหกิจและวันที่ ๑๐ กันยายน จะมีการ
ชุมนุมใหญ่ที่สนามหลวงของสภาแรงงาน และสหภาพแรงงานทั่ว
ประเทศ เพื่ออภิปรายให้ประชาชนทราบความเดือดร้อนต่าง ๆ
และขอเรียกร้องของกรรมกร

๑๐ ก.ย. ๒๔ :

กระทรวงการคลังได้เชิญประธานที่ปรึกษาเมื่อพัฒนาแรงงาน
แห่งชาติไม่ร่วมหารือ พร้อมได้ปรับปรุงโครงสร้างค่าจ้างเงิน
เดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เสียใหม่ โดยให้ปรับอัตราเงินเดือน
พร้อมกับข้าราชการในรุ่นที่ ๑ มกราคม ๒๔๒๕ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอ
แนะต่าง ๆ อีกหลายประการ เช่น

๑. ควรให้มี ค่าครองชีพแยกไว้ต่างหากจาก เงินเดือน
ตามเดิม

๒. เพื่อให้การบริหารงานด้านบุคคลของรัฐวิสาหกิจเป็น
ไปโดยมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนด
ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินการให้มีการจำแนกตำแหน่งหรือการ
กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง และการจัดแบ่ง
องค์การที่เหมาะสมกับลักษณะของงาน และให้เสนอกระทรวง
เจ้าสังกัดพิจารณา ก่อนส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความ
เห็นชอบต่อไป

๓. เมื่อรัฐวิสาหกิจทำการปรับปรุงค่าจ้างตามโครงสร้าง
สร้างค่าจ้างเงินเดือนใหม่แล้ว ห้ามมิให้รัฐวิสาหกิจใดทำการ
ปรับปรุงอัตราค่าจ้างเงินเดือนค่าครองชีพหรือสวัสดิการอื่นใด
ที่อาจคิดเป็นต้นทุนได้ของพนักงาน ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจเป็นอันขาด
เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นพิเศษ

๑๑ ก.ย. ๒๔ :

คณะกรรมการสภาองค์การลูกจ้างและสภาแรงงานแห่งประเทศไทย
ประชุมพิจารณาโครงสร้างเงินเดือนรัฐวิสาหกิจและอัตราค่าจ้าง
ขั้นต่ำใหม่ ซึ่งที่ประชุมมีมติทำหนังสือถึงนายกฯ พร้อมขอเรียกร้อง
๑๐ ข้อ มีสาระสำคัญให้บทวนค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ในวันเดียวกันมี
การประชุมคณะกรรมการค่าจ้าง โดยกำหนดเป็น ๒ อัตรา ๖๑
บาท สำหรับเขตกรุงเทพฯ และ ๕ จังหวัดใกล้เคียง และอีก ๗
จังหวัด นอกนั้นวันละ ๔๒ บาท

๑๕ ก.ย. ๒๔ :

คณะรัฐมนตรี มีมติดังนี้

๑. อนุมัติให้รัฐวิสาหกิจใช้โครงสร้างเงินเดือนค่าจ้างใหม่ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

๒. ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม - ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๔ ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับเงินเพิ่มพิเศษเป็นการชั่วคราวดังนี้

๒.๑ ผู้ที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง ตั้งแต่เดือนละ ๑,๓๕๐ บาท - ๓,๐๓๐ บาท ให้ได้รับเงินเพิ่มพิเศษ เดือนละ ๑๐๐ บาท

๒.๒ ผู้ที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างสูงกว่า เดือนละ ๓,๐๓๐ บาท - ๕,๖๕๐ บาท ให้ได้รับเงินเพิ่มพิเศษ เดือนละ ๕๐ บาท

๓. เห็นชอบในหลักการที่กระทรวงการคลังเสนอ

๔. เห็นชอบกับ ข้อเสนอแนะที่ให้มีการทบทวนประสิทธิภาพการบริหารงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ และให้ถือเป็นหลักว่าการปรับอัตราเงินเดือนค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจจะพิจารณาในทางที่สอดคล้องกับการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการด้วย

อนึ่ง สำหรับพนักงานการประปาส่วนภูมิภาค และองค์การท่าอากาศยานกรุงเทพฯ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ปรับเงินเดือนเพิ่ม ๑ ขั้นทุกระดับ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๔ เป็นต้นไป และจะได้ปรับเงินเดือนของพนักงานทุกระดับให้เข้ากับบัญชีมาตรฐานของกระทรวงการคลังอีกครั้งในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๕

๑๕ ก.ย. ๒๔ :

พนักงานรัฐวิสาหกิจ ไม่พอใจที่โครงสร้างเงินเดือนรัฐวิสาหกิจ สูตร ๔ ก. ที่คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้เสนอรัฐบาลให้พิจารณานั้นยังไม่ได้การสนองตอบ

คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการปรับเงินเดือนพนักงานรัฐ-
วิสาหกิจ ตั้งแต่ชั้นที่ ๑ - ๑๑ ในอัตราขั้นละ ๑๐๐ บาท
และชั้นที่ ๑๒ - ๑๔ ปรับให้ขั้นละ ๕๐ บาท ไปพลางก่อน
เพื่อให้อัตราเงินเดือนสอดคล้องกับค่าแรงขั้นต่ำ ต่อจากนั้น
ในเดือนมกราคมปีหน้า จึงจะมีการปรับโครงสร้างเงินเดือน
พนักงานรัฐวิสาหกิจทั่วทั้งหมด

- ๑๖ ก.ย. ๒๕ : รายงานข่าวการประชุมของกรรมการที่สภาองค์การลูกจ้าง
จัดขึ้นที่ท้องสนามหลวง มีกรรมการมาชุมนุมประมาณ ๒,๐๐๐ คน
ในตอนเย็นและเพิ่มเป็น ๕,๐๐๐ คน ในตอนค่ำ มีการอภิปราย
เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำและภาวะค่าครองชีพต่าง ๆ จนถึงเวลา
ประมาณ ๒๑.๐๐ น.
- ๒๒ ก.ย. ๒๕ : สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ประชุมตัวแทน
สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ๒๗ แห่ง เพื่อพิจารณาโครงสร้าง
อัตราเงินเดือนรัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณาถึงผลดีและผลเสียของ
โครงสร้าง นายอาหมัด ขาม เทศทอง รองประธานสภาฯ แถลง
ว่าที่ประชุมเห็นว่าอัตราเงินเดือนระดับต่ำตามบัญชีนี้ยังไม่เป็นธรรม
จึงมีมติให้รัฐบาลปรับให้สูงขึ้น และเปิดเผยว่า จะมีประชุมอีกครั้ง
เพื่อเรียกร้องให้ยกเลิกมติวันที่ ๑๕ กันยายน
- ๑๓ ต.ค. ๒๕ : คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการจ่ายโบนัส พนักงานและ
ลูกจ้างประจำของรัฐวิสาหกิจตามที่กระทรวงการคลัง เสนอดังนี้
๑. ให้กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจร้อยละ ๕ นำมาแบ่งให้
เป็นโบนัสของพนักงานแต่ละคน ถ้าหากแบ่งแล้วได้คนละไม่ถึง
๑ เดือน ให้จ่าย ๑ เดือน

๒. กระทำเหมือนข้อ ๑ แต่ถ้าแบ่งแล้วได้มากกว่า

๑ เดือน ๑ คน ให้จ่ายคนละไม่เกิน ๕ เท่าของเงินเดือน

๓. ให้นำกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด มาแบ่งให้

พนักงาน ถ้าหากได้คนละต่ำกว่า ๑ เดือน ก็ให้ช่วยกำไรสุทธิ

เหล่านั้นเป็นโบนัสทั้งหมด

- ๙ ธ.ค. ๒๔ : ทางสหภาพโทรคมนาคมประชุมพิจารณาข้อเรียกร้องอีกครั้ง และ
นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รมค.สำนักนายกฯ เรียกตัวแทนสหภาพฯ ไปพบ
แต่ตกลงกันไม่ได้ พนักงานจึงเริ่มชุมนุมประท้วงทำให้การบริการ
โทรคมนาคมในประเทศและต่างประเทศหยุดชะงัก
- ๑๐ ธ.ค. ๒๔ : มีการเจรจากันอีกจากการเปิดเผยของเจ้าหน้าที่สื่อสาร ว่าความ
เสียหายที่เกิดขึ้นคิดเป็นมูลค่ากว่า ๓ ล้านบาท เวลา ๒๓.๔๕ น.
การเจรจายุติ โดยฝ่ายรัฐบาลยินยอมตามข้อเรียกร้องทั้งหมด และ
ไม่เอาผิดกับการสไตรด์ครั้งนี้
- ๑๑ ธ.ค. ๒๔ : นายวิมล นาคะสุวรรณ ประธานสภาองค์การโทรศัพท์เปิดเผยว่า ตัวแทน
สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ๑๑ แห่ง ประชุมเพื่อเคลื่อนไหวให้รัฐบาล
ยกเลิกมติ ครม.วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๔๒๔ ซึ่งห้ามรัฐวิสาหกิจทุกแห่งปรับเงิน
เดือนค่าจ้าง สวัสดิการให้พนักงานที่คิดเป็นตัวเงิน ซึ่งเป็นการขัดกับ พรบ.
แรงงานสัมพันธ์ ๒๔๑๘ นายกมล จันทิมา ผอ.กองรัฐวิสาหกิจเปิดเผยว่า
มติ ครม.ไม่ได้ห้ามพนักงานรัฐวิสาหกิจยื่นข้อเรียกร้อง ทุกคนยื่นได้ แต่
การพิจารณาเป็นอีก เรื่องหนึ่ง
- ๑๑ ธ.ค. ๒๔ : กรณีสหภาพรัฐวิสาหกิจ ๑๑ แห่ง เคลื่อนไหวคัดค้านมติคณะรัฐมนตรี
เมื่อ ๑๕ กันยายน ๒๔๒๔ นั้น นางวนิดา จิตต์หมั่น รองโฆษกฯ
แถลงว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิได้ห้ามรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ปรับ
เงินเดือน ค่าจ้างหรือสวัสดิการให้แก่พนักงานที่คิดเป็นตัวเงินแต่อย่างไร
กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจทุกแห่งสามารถจะปรับเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ
อื่น ๆ ที่อาจคิดเป็นตัวเงินแก่พนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจได้ แต่ต้องขอ
อนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษ

๑๕ ธ.ค. ๒๕ : พนักงานยาสูบประมาณ ๓ พันคน ขนุนุมประท้วงหน้าบริเวณโรงงาน เพราะไม่พอใจประกาศของ นายวานิช จันทร์อุไร ผอ.โรงงาน ยาสูบที่กำหนดให้พนักงานลาพักร้อนได้คราวละ ๕ วัน แทนที่จะพักร้อนรวดเดียว ๑๐ วัน

ในวันเดียวกัน มีการเจรจาระหว่างตัวแทนสหภาพฯ กับฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารยินยอมให้ลาพักร้อนได้ตามปกติ ๑๐ วัน และไม่เอาผิดต่อการหยุดงาน โดยถือว่าเป็นวันหยุดประจำปี

๑๖ ก.พ. ๒๕ : คนงานของโรงงานสุราบางยี่ขัน ได้นัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องให้มีการเพิ่มค่าจ้าง และปรับปรุงสวัสดิการอื่น ๆ ให้ดีขึ้น คนงานที่หยุดงานทั้งหมดประมาณ ๒,๐๐๐ คน และได้กลับเข้าทำงานตามเดิมในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ รวมเป็นเวลาทั้งสิ้นที่ทำการหยุดงานประมาณ ๑๑ วัน โดยทางโรงงานยอมตกลงรับเงื่อนไข ๓ ข้อในทั้งหมด ๒๑ ข้อที่ฝ่ายคนงานเสนอมา แต่เหตุการณ์ก็ยังไม่ได้สงบลงในทันที เนื่องจากยังมีปัญหาที่ตกลงกันไม่ได้ ในเรื่องเกี่ยวกับจำนวนผลผลิตที่จะต้องทำการผลิตชดเชยให้โรงงานในระหว่างที่หยุดงานไป และมีปัญหาในเรื่องการลงนามในข้อตกลงดังกล่าวด้วย จนกระทั่งในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๒๖ ปัญหายืดเยื้อเหล่านี้จึงได้สิ้นสุดลงโดย ฯพณฯ พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งมีข้อตกลงคือ

- ทางโรงงานตกลงปรับเงินเดือนให้คนงานทั้งหมด ตามอัตราที่ใช้ร่วมกันของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

- ตกลงจะขึ้นเงินเดือนให้ ๑ ขั้น สำหรับคนงานที่ได้รับค่าจ้างในขั้น ๑ ถึง ๒๑ และสำหรับคนงานอื่น ๆ จะพิจารณาปรับให้ภายหลัง

- ยินยอมให้คนงานไม่ถูกคิดเป็นวันหยุดในระหว่าง

การนัดหยุดงาน แต่ขอให้คนงานเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้มากขึ้น เพื่อชดเชยกับผลผลิตที่เสียไปในระหว่างการนัดหยุดงาน

๒ เม.ย. ๒๕ : พนักงานการไฟฟ้าภูมิภาค ได้เรียกประชุมสมาชิกและพนักงานที่หลังดึกที่ทำการการไฟฟ้าภูมิภาค เพื่อตกลงกันที่จะไม่ยอมรับโบนัสจำนวนครึ่งเดือน ซึ่งในเรื่องนี้ นายสมหมาย อุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะได้นำเข้าหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในวันที่ ๑๔ เม.ย.นี้ต่อไป

๓ เม.ย. ๒๕ : เมื่อวันที่ ๒ เมษายน นี้ สหภาพแรงงานการไฟฟ้าภูมิภาค ได้เรียกประชุมสมาชิกและพนักงาน ที่หลังดึกที่ทำการการไฟฟ้าภูมิภาค ชี้แจงถึงกรณีโบนัสที่เป็นปัญหาอยู่และไม่ยอมรับโบนัสจำนวนครึ่งเดือน ซึ่ง นายสมหมาย อุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะนำเรื่องนี้เข้าหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในวันที่ ๑๔ เมษายน นี้ ซึ่งพนักงานส่วนใหญ่เห็นด้วยและเลิกประชุมเมื่อเวลา ๑๓.๐๐ น.

๑๖ ก.พ. ๒๕ : เมื่อบ่ายวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ คนงานของโรงงานสุราบางยี่ขัน ได้นัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างและสวัสดิการอื่น ๆ ให้ดีขึ้น โดยเสนอข้อเรียกร้อง ๒๑ ข้อ ซึ่งได้มีการเจรจากันระหว่างตัวแทนฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง เมื่อบ่ายวันที่ ๑๔ ภายใต้การสังเกตการณ์ของ นายวิเชิต แสงทอง อธิบดีกรมแรงงาน แต่ประสบความล้มเหลว ข้อเรียกร้องเหล่านี้สหภาพแรงงานได้เคยเสนอต่อฝ่ายนายจ้างเมื่อกลางเดือนที่แล้ว และเคยมีการเจรจาหลายครั้ง ซึ่งประสบความล้มเหลวทุกครั้ง ซึ่งการนัดหยุดงานครั้งนี้ทำให้โรงงานเสียหายไปแล้ว ๑๔ ล้านบาท

๒๑ ธ.ค. ๒๕ : ขสมก.เลิกจ้างพนักงานฝ่ายบริหารระดับสูงแล้ว ๓ คน โดยคำสั่งที่ ๑๖๒๔/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๒๕ มีผลตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๕๒๖ เป็นต้นไป ทั้ง ๓ คือ นายวชิรินทร์ จำจด รองผู้อำนวยการฝ่ายวิศวกรรม นายพงศ์ เรศานนท์ นายช่างใหญ่ และนายเอื้อน มหาปัญญาวงศ์ ผู้ตรวจการทั่วไป ตามนโยบายประหยัดเงินและลดส่วนเกินออกไป อีก ๒๔ คน จะทยอยปลดไปเรื่อย ๆ ซึ่งต่อมานายเอื้อน ได้เปิดเผยว่า ข้อความในคำสั่งนั้นระบุว่า การปลดพนักงานฝ่ายบริหารออกไป ๓ คนครั้งนี้ เพราะทำงานไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีพนักงานอยู่ในข่ายอีก ๒๔ คน สำหรับมาตรการตอบโต้การกระทำของผู้บริหารครั้งนี้นั้น นายเอื้อน กล่าวว่า ตนพร้อมกับผู้บริหารที่ถูกยื่นซองขาวโดยไม่เป็นธรรม จะได้ทำการหารือเพื่อฟ้องต่อศาลแรงงานกลางต่อไป หลังวันที่ ๑ มกราคมแล้ว เพื่อมิให้ถูกตั้งกรรมการสอบสวนว่าทำผิดวินัยมาให้ข่าว

๒๒ ธ.ค. ๒๕ : พล.อ.ศักดิ์ บุญพระกุล ประธานคณะกรรมการ ขสมก. ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวเมื่อบ่ายวันที่ ๒๑ ธันวาคมนี้ ที่รัฐสภา ต่อข้อถามของผู้สื่อข่าวถึงเรื่องที่ ขสมก.มีการปลดพนักงานระดับสูงออกไปแล้วมีการร้องเรียนเกิดขึ้น พล.อ.ศักดิ์ กล่าวว่า เรื่องนี้เป็นนโยบายของ ขสมก.มาตั้งแต่ต้น เมื่อตนเองเข้ามารับหน้าที่ประธาน ขสมก. เป็นเพราะบุคลากรมากเกินไป มีถึง ๒๔,๐๐๐ คน ขณะนี้ได้ลดจำนวนลงเป็น ๒๒,๐๐๐ คน ที่ทำไปนั้นเป็นการเลือกปลดพนักงานประมาณเดือนละ ๑๐๐ คน ซึ่งเป็นผู้กระทำผิดและผู้ที่ไม่รับผิดชอบ ไม่ใช่ถูกปลดออกหมด การปลดออกนั้นสามารถทำให้ ขสมก.ประหยัดเงินได้เดือนละ ๕.๒ ล้านบาท ในท้ายสุดได้กล่าวว่า ขณะนี้ ขสมก.กำลังดำเนินการเอาทหารกองหนุนที่มีระเบียบวินัยดีมาเป็นคนขับและกระเป๋ารถเมล์

- ๒๓ ธ.ค. ๒๕ : กรมแรงงานใกล้เคียงระหว่างกลุ่มสหภาพแรงงานขนส่งทางเรือ ๖ แห่ง นำโดย นายวิเชียร ศรีวิเชียร และนายจ้าง ก่อนหน้านี้ มีการเจรจาท่อนายจ้างและเจรจาทลายครั้ง แต่ไม่สำเร็จ นายจ้างไม่ยอมให้เพิ่มค่าจ้างจากวันละ ๑๔๐ เป็น ๑๕๐ บาท เพิ่มเงินกองทุนสงเคราะห์จาก ๔๕ สต. เป็น ๑ บาท และไม่ยอมให้แบ่งเงินที่นายจ้างนำคอนเทนเนอร์มาใช้ทดแทนแรงงาน ตัวละ ๒๕๐ บาท มาเป็นเงินสวัสดิการ
- ๒๔ ธ.ค. ๒๕ : เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคมนี้ ที่กรมแรงงาน เวลา ๑๐.๐๐ น. ตัวแทนสหภาพแรงงานขนส่งสินค้าทางน้ำ ๖ สหภาพ ประกอบด้วย นายวิเชียร ศรีวิเชียร นายละเมียด ประดับศรี และนายฉรงค์ เกจิระพันธ์ ได้เปิดเจรจากับนายจ้างกิจการดังกล่าว ๒๗ ราย จากจำนวนกว่า ๑๐๐ ราย เพื่อตกลงข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงาน ๑๐ ข้อ โดยมีเจ้าหน้าที่ประนอมข้อพิพาทของกรมแรงงาน ๒ คน เข้าร่วมใกล้เคียง ภายหลังการประชุมเมื่อเวลาประมาณ ๑๕.๓๐ น. นายละเมียด เปิดเผยถึงข้อเรียกร้องดังกล่าว ๑๐ ข้อ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ให้ปรับปรุงสัญญาการจ้างงาน จากวันละ ๑๔๐ บาท เป็น ๑๕๐ บาท และขอให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนพิเศษ เกี่ยวกับตัวสินค้าคอนเทนเนอร์ ตัวละ ๒๕๐ บาท เพื่อเป็นหลักประกันในการทำงานของลูกจ้าง ซึ่งฝ่ายนายจ้างปฏิเสธทุกข้อ โดยอ้างถึงสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำ และนายละเมียด ยังได้กล่าวถึงมาตรการการต่อสู้ของลูกจ้างไว้ ๒ ประการ คือ ประการแรก อาจจะแต่งตั้งตัวแทนเข้าพบรัฐบาล และอีกประการ คือการนัดหยุดงาน ซึ่งผู้ใช้แรงงานที่ทำงานในกิจการประเภทนี้มีประมาณ ๖๐,๐๐๐ คน หากมีการนัดหยุดงาน ผู้ใช้แรงงานทั้งหมดนี้ก็จะนัดหยุดงานกันทุกคน อย่างไรก็ตาม ก่อนการใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในวันที่ ๒๔ ธันวาคมนี้ เวลา ๑๓.๐๐ น.

พวกตนจะเข้าพบผู้อำนวยการองค์การทำเรือแห่งประเทศไทย
เพื่อหาหนทางที่ดีที่สุด

๖ ม.ค. ๒๖ : (สหภาพแรงงานขนส่งทางน้ำ ๑๐ สหภาพ) (เรียกร้อง ๑๐ ข้อ)

๗ ม.ค. ๒๖ : การทำเรือฯ เจริญระงับศึกกรรมกรทำเรือสไตรค์ได้สำเร็จ
ภายในครึ่งวัน ตกลงรับเหมาบรรทุกขนถ่ายสินค้าทั้งในและนอก
เขตการทำเรือฯ และกำหนดราคามาตรฐานป้องกันสตริคเกอร์
กดค่าแรงคนงาน

๒๖ ม.ค. ๒๖ : วันที่ ๒๕ ม.ค. พนักงานโรงงานยาสูบประมาณ ๓ พันคน ได้
ชุมนุมประท้วงเนื่องจากไม่พอใจโบนัส ๒ เดือนที่จะได้ พนักงาน
อ้างว่าประกาศกระทรวงการคลังไม่มีหลักประกัน เรียกร้องให้
ตัดเงินโบนัสฝ่ายบริหารมาแบ่งให้พนักงาน ผู้อำนวยการขับฟัง
ข้อเสนอ และโยนเรื่องให้หน่วยเหนือพิจารณา พนักงานไม่พอใจ
ประกาศจะชุมนุม เรียกร้องให้ถึงที่สุดถ้าไม่ได้ตามที่ขอ

ที่การสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้มีพนักงานที่ว่างจาก
หน้าที่ประมาณ ๒๐๐ คน ชุมนุมกัน เนื่องจากไม่พอใจการพิจารณา
โทษผู้อำนวยการวิทยุบริการ และได้สลายตัวไป หลังจากฝ่าย
บริหารชี้แจงให้รอฟังผลการพิจารณาโทษ ซึ่งจะประกาศอย่างเป็นทางการในเดือนกุมภาพันธ์

๓ ก.พ. ๒๖ : กรรมกรขนส่งทางรถไฟจาก ๓ สถานี ชุมนุมเรียกร้องสวัสดิการ
และให้ยกฐานะเป็นพนักงานการรถไฟ ตั้งแต่เข้าวันที่ ๑ ก.พ. นั้น
เจรจา ๒ ครั้งแล้ว ยังตกลงกันไม่ได้ จึงยกขบวนไปหน้าท่าเทียบ
รถคำตอบ (จำนวนคนประท้วง ๒๐๐ คน)

๑๘ ก.พ. ๒๖ : กลุ่มกรรมกรขนส่งทางน้ำ และรถไฟ ยกขบวนมาหน้าบร๊อย เพื่อ
สนับสนุนกลุ่ม เสธ.พล. ในการแก้ไข รธน.ที่รัฐสภา

- ๕ เม.ย. ๒๖ : วันที่ ๕ เมย. พนักงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ประมาณ ๑๐๐ กว่าคน นำโดย นายธวัช โพธิ์แก้ว ประธานสหภาพแรงงาน ออป. ได้มารวมตัวกันเพื่อมาประท้วงเรื่องเงินโบนัส โดยยื่นข้อเรียกร้อง ๕ ข้อ ต่อฝ่ายบริหาร
- ๑๘ พ.ค. ๒๖ : กรรมการหลายกลุ่ม ทั้ง เอกชนและรัฐวิสาหกิจ คัดค้านกรมแรงงานในเรื่องปัญหาเงินชดเชยระบุนิรโทษกรรมผลประโยชน์ของคนงาน ถ้ายังทำมีหวังถูกต่อต้านแน่
- ๒๑ พ.ค. ๒๖ : กรรมการรถไฟ (บางชื่อประมาณ ๗๐ คน) ก่อหวอดประท้วงเรียกร้องค่าแรง ค่าโบนัสและค่าล่วงเวลาเพิ่ม มีการอภิปรายโจมตีเผ่าหุ่นผู้ว่าการการรถไฟฯ ถ้าเจรจาไม่สำเร็จจะพบสมัคร
- ๒๗ พ.ค. ๒๖ : ๓๔ สหภาพรัฐวิสาหกิจนัดประชุมวันนี้ หามาตรการคัดค้านกรมแรงงานเรื่องเงินชดเชย - บำเหน็จ
- ๒๘ พ.ค. ๒๖ : สหภาพรัฐวิสาหกิจ ยื่นหนังสือคัดค้านกรมแรงงานให้เลือกเงินบำเหน็จหรือเงินชดเชย ชดเชยเส้นตายมหาดไทย ๑๕ วัน ชูเตรียมหยุดงานทั่วประเทศ (ประชุม ๓๐ สหภาพ)
- ๓๐ พ.ค. ๒๖ : ตัวแทนสหภาพรัฐวิสาหกิจ ยื่นหนังสือถึง พล.อ.อ.สิทธิ จิรโรจน์ ค้านข้อเสนอนิรโทษกรรมแรงงาน ระบุนิรโทษกรรมฝ่ายบริหารก้าวถ่างตุลาการ ให้เวลาพิจารณาถึงวันที่ ๑๔ มิ.ย. นี้
- ๑ มิ.ย. ๒๖ : คณะที่ปรึกษามหาดไทย เสนอ ๓ แนวทางแก้ปัญหาการรับเงินชดเชยและเงินบำเหน็จ บำนาญ
๑. ใช้ประกาศมหาดไทย ให้เลือกรับอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว
 ๒. ให้ถอนนโยบายไปยังทุกรัฐวิสาหกิจ ให้แก้ข้อบังคับใช้กับเฉพาะพนักงานใหม่ในการเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น

- ๓ มิ.ย. ๒๖ : กลุ่มรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๔ - ๕ นี้
คัดค้านข้อเสนอของกรมแรงงาน และจะยื่นเสนอหนังสือต่อ รมว.
มหาดไทย ในวันนี้
- ๑๐ มิ.ย. ๒๖ : "สภาที่ปรึกษาแรงงาน" ไม่ตัดสินใจ กม.จำกัดสิทธิลูกจ้างรับ
บำเหน็จ บำนาญ เสนอให้ตั้งอนุกรรมการขึ้นทำงาน ๗ กลุ่ม
วางแผนปฏิบัติสภาที่ปรึกษาใหม่
- ๑๔ มิ.ย. ๒๖ : สภาแรงงานรถไฟ ส่งหนังสือด่วนมากถึงสมักร ชี้ถูกการรถไฟ
เบี้ยค่าแรง ยืนยันการเคลื่อนไหวไม่เกี่ยวกับการขึ้นราคา
- ๑๕ มิ.ย. ๒๖ : กลุ่มสหภาพรัฐวิสาหกิจ ประชุมใหญ่วิเคราะห์การมีสหภาพแรงงาน
ในกิจการรัฐวิสาหกิจ ด้านกระแสนิยมผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ จะให้
แยกออกจาก กม.แรงงานอีกระลอก ให้เวลามหาดไทยถึงต้นเดือน
หน้า กรณีเงินชดเชย
- ๑๖ มิ.ย. ๒๖ : ชมรมผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ มีมติให้รัฐบาลจ่ายเงินชดเชย และ
บำเหน็จแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เกษียณอายุทั้ง ๒ อย่าง
- ๒๐ มิ.ย. ๒๖ : สภาแรงงานคัดค้านรถไฟขึ้นราคา ยื่นหนังสือถึง เปรม ขอคำตอบ
ภายใน ๑๕ วัน
- ๒๔ มิ.ย. ๒๖ : พนักงานฝ่ายช่างซ่อมบำรุงรถไฟ ๓๐๐ คน นัดหยุดงานที่บางซื่อ
เรียกร้องการปรับค่าจ้างตามสถานะการเป็น "พนักงาน" ชูนัดหยุด
งาน ๑๖,๐๐๐ คน ทั่วประเทศทันที หากไม่ได้รับคำตอบที่พอใจเข้า
วันนี้ (นายสมักร สุนทรเวช รมต.คมนาคม ขอเป็นคนกลางเพื่อ
เจรจา แต่ไม่ได้ผล)
- ๒๕ มิ.ย. ๒๖ : คนงานรถไฟประท้วง ๒๐๐ คน ยังไม่ยุติ
- ๒๕ มิ.ย. ๒๖ : เลขาฯ สมักร นัดเจรจากากรณีรถไฟประท้วงวันจันทร์หน้า ถ้าไม่พอใจ
จะจัดการตามกฎหมายการรถไฟไม่ยอมรับข้อเสนอ เตรียมใช้
มาตรการเด็ดขาด

๒๗ มิ.ย. ๒๖ : ๓ สภาแรงงานได้จัดประชุมสหภาพแรงงานทั่วประเทศ ที่สโมสรการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๖ มิ.ย. ได้มติว่า หากรัฐบาลยื่นกรณออกกฎหมายกระทรวงมหาดไทยให้ลูกจ้างและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เลือกรับเงินชดเชย หรือบำเหน็จเพียงอย่างเดียว สหภาพแรงงานทั่วประเทศ ทั้งรัฐวิสาหกิจและเอกชนจะหยุดงานทั้งหมด (โดยได้เสนอการแก้ปัญหาระยะสั้นและยาวไว้ด้วย)

๒๗ มิ.ย. ๒๖ : ส.ไตร่ตรองไฟฟ้า เค้านานปลาย ผู้ว่ารถไฟฯ ยื่นเงื่อนไขให้กลับเข้าทำงานก่อนเปิดเจรจา แต่ตัวแทนพนักงานไม่ยอม พร้อมขู่จะชักชวนพนักงานทุกแห่งนัดหยุดงาน ทั้งที่ได้รับการปรับสภาพให้มีสวัสดิการดีขึ้น แต่มีปัญหาว่า ได้รับเงินทำงานค่าล่วงเวลาลดน้อยไปกว่าเมื่อเป็นลูกจ้าง และ เงินค่าชดเชยเมื่อออกจากงานโดยไม่มีควมผิดก็ได้รับน้อยลง

รมต.กระทรวงคมนาคม ให้สัมภาษณ์ว่า เรื่องนี้น่าจะหาข้อยุติลงได้ เนื่องจากพนักงานได้รับสวัสดิการดีขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างที่ไม่สามารถประมาณเป็นตัวเลขได้

: ๓ สภาแรงงานมีมติ ยื่นหนังสือต่อนายกฯ คัดค้านประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องเงินชดเชย หากรัฐบาลปฏิเสธข้อเสนอ กรรมกรก็จะนัดหยุดงานทั่วประเทศ

ผลสรุปสัมมนาแรงงานที่ขอนแก่นพบทางออก ๓ ประการ รัฐบาลเตรียมประกาศผลงานชิ้นแรกจากการสัมมนาใหญ่ อังคารที่ ๒๘ นี้ สั่งการกระทรวงทำโปรแกรมดำเนินงานใน ๓ เดือน หรือแผนระยะยาวใน ๑ ปี

๒๘ มิ.ย. ๒๖ : คนงานโรงซ่อมรถจักรการรถไฟฯ ประท้วงต่อ เทียนชัย ศิริสัมพันธ์ รมธิการเมืองเบื้องหลัง อตร.เรียกประชุมด่วน นายตำรวจระดับสูง รับมือเหตุบานปลาย ลงมติดังกรรมการพิจารณาหาข้อสรุปภายใน ๓๐ วัน

- ๒๘ มิ.ย. ๒๖ : พนักงานรถไฟประท้วงเรื่องค่าแรงตกลงกันได้แล้ว โดยยินยอมให้กรมแรงงานเป็นผู้วินิจฉัย การคำนวณจ่ายค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดของการรถไฟฯ ว่า ชัดต่อกฎหมายแรงงานหรือไม่ โดยให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน ส่วนเรื่องการหยุดงานมาร่วมชุมนุม การรถไฟฯ ตกลงไม่ถือเป็นความผิด
- ๒๙ มิ.ย. ๒๖ : รัฐบาลยืนยันรับออกประกาศมหาดไทย เกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชย และบำเหน็จของลูกจ้างในขณะนี้ อ้างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยตัวแทนลูกจ้างพอใจ ประกาศถ้าไม่ทำตามข้อตกลงหยุดงานทันที
- ๖ ก.ค. ๒๖ : สหภาพการประปาภูมิภาคออกแถลงการณ์โต้ข่าวหัวหน้าล้มผู้ว่าฯ แจ้งเบื้องหลังปลอมหนังสือ แอบอ้างชื่อประธานสหภาพฯ ระบุ "มีชัย" สร้างกระแสข่าวทุจริตกลับปัญหา ชี้ "เป็นแผนล้มสหภาพฯ"
- ๗ ก.ค. ๒๖ : กรณีที่ รมช.คมนาคม นายประชุม รัตนเพียร เสนอยุบหน่วยงานบางหน่วย และให้พนักงานใกล้เคียงลาออกพร้อมจ่ายเงินชดเชยเพื่อแก้ปัญหาคนล้นงานใน รสพ.นั้น บ่ายวานนี้(๖) นายสุนทร แก้วเนตร เลขาธิการสหภาพฯ รสพ.เปิดเผยว่า มีคำสั่งของ สน.พอ. ที่ อก.๒/๕๕ ลงวันที่ ๕ ก.ค. เรื่องการให้ประโยชน์ทางการเงินพิเศษ ต่อพนักงานที่ขอลาออก ซึ่งถ้ามีการบังคับให้ลาออกทางสหภาพจะเคลื่อนไหวแน่ ๆ หลังจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจอย่างหนักไปก่อน
- ๘ ก.ค. ๒๖ : นายบุญชู โรจนเสถียร กล่าวในการบรรยายเรื่อง "งบประมาณปี ๒๕๒๗ ข้อเท็จจริงและข้อควรพิจารณา" เมื่อค่ำวันที่ ๗ ก.ค. ที่ โรงแรมนิวอิมพีเรียล แนะนำให้ยกเลิกหรือขายรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดินในส่วนนี้

- ๕ ก.ค. ๒๖ : ๘ ก.ค. การทำเรือฯ ได้ออกแถลงการณ์ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ตามที่มีคำสั่งที่ ๔/๒๕๒๖ เรื่องการปรับอัตราเงินเดือนใหม่ นั้น การทำเรือฯ ขอยืนยันว่า สหภาพแรงงานการทำเรือฯ และ สหภาพแรงงานพนักงานการทำเรือฯ ต่างก็เห็นชอบด้วยทุก ประการ ที่มีความเห็นแตกต่างกันบ้าง เกี่ยวกับการขยายชั้น เงินเดือนบางระดับ บางตำแหน่งเท่านั้น ทางพนักงานการทำเรือฯ ไม่พอใจฝ่ายบริหารมาก และเรียกร้องให้มีการหยุดงาน ทั้ง ๒ สหภาพจึงได้มีการประชุมเพื่อเตรียมการนัดการหยุดงานต่อไป
- ๑๓ ก.ค. ๒๖ : พนักงานของการทำเรือ ประมาณ ๔,๐๐๐ คนเศษ ก่อการ สไตรค์ ทำให้กิจการต่าง ๆ ของการทำเรือแห่งประเทศไทย ที่ท่าเรือคลองเตยหยุดชะงักอย่างสิ้นเชิงตั้งแต่เที่ยง (โดยมาชุมนุมที่ตึกสโมสรเก่าของสหภาพการทำเรือ มีเจ้าหน้าที่เข้ารักษาการณ์ประมาณ ๒๐๐ คน) หลังจากไม่พอใจที่ต้องใช้บัญชี เงินเดือนแบบใหม่ ทำให้ต้องเสียภาษีย้อนหลังไปจนถึงปีที่แล้ว (๑ ต.ค.๒๕) และไม่อาจ จะเจรจาดกลงกับฝ่ายบริหารได้
- ๑๔ ก.ค. ๒๖ : พนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทยกว่า ๒ พันคน ผละงานประท้วง เรียกร้องขอให้ฝ่ายบริหารแก้ไขชั้นเงินเดือน เริ่มต้นของพนักงาน ชั้นผู้น้อยให้ได้เพิ่มเป็น ๑-๒ ชั้น เช่นเดียวกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ระดับบริหาร และเงินชั้นเริ่มต้นขอให้ได้เท่ากับบัญชีเก่า เพราะว่า ตามบัญชีใหม่ ทำให้พนักงานบางคนถึงกับถูกลดชั้นเงินเดือนลง แต่ ข้อเรียกร้องทั้ง ๒ ข้อยังไม่มีการเจรจาทหาข้อยุติ พนักงานจึงประกาศที่จะชุมนุมต่อไป ค่าเสียหายประมาณวันละ ๔ ล้านบาท

๑๕ ก.ค. ๒๖ : พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก เรียกพบทั้ง ๒ สหภาพให้เข้าทำงานก่อน แต่ยังไม่ผล ว่าต้องการให้การเจรจาบรรลุเสียก่อน นัดเจอกันอีกครั้งด้วยกันทุกฝ่าย เชื่อว่าทุกอย่างจะสามารถลงเอยด้วยดี ผอ. การท่าเรือฯ บอก พนักงานประท้วงรายได้ตกจากรันละ ๔ ล้านบาท เหลือ ๔ แสนบาท

จากการประท้วงกันครั้งนี้ ทำให้พนักงานขนส่งทางน้ำ รสพ. ไม่มีงานทำไปด้วย

๑๖ ก.ค. ๒๖ : ประท้วงการทำเรือฯ ยุติ พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก เข้าสวดตั้ง กรรมการปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนใหม่ ก่อนสลายพลังตำรวจ ครึ่งพัน พร้อมอาวุธเต็มอัตราศึก พร้อมรถดับเพลิง ยกกำลังล้อม เตรียมลุย ถ้ากรรมกร (ประมาณ ๑,๐๐๐ คน) ไม่ยอม (คณะกรรมการสหภาพฯ ทั้ง ๒ ชุด ลาออก)

๑๘ ก.ค. ๒๖ : ๑๗ ก.ค. สหภาพแรงงานการประปานครหลวงและคนงานโรงงานอุตสาหกรรมในย่านต่าง ๆ ได้ประชุมกับกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อพิจารณาเรื่องการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จี้ให้รัฐบาล ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และเตรียมออกแบบสอบถามขอความเห็น ไปยังคนงานทุกสาขาอาชีพ

๑๙ ก.ค. ๒๖ : ผอ. การท่าเรือฯ เผยผลเสียหายพนักงานสไตรค์ ๑๔-๑๕ ล้านบาท ภาวไรหายไป ๑ เดือน ระบุคลังเป็นต้นเหตุ

๒๔ ก.ค. ๒๖ : สหภาพรัฐวิสาหกิจตั้ง ๕ อนุกรรมการศึกษา ผลดี-เสียของการตั้ง สหภาพรัฐวิสาหกิจเสนอรัฐบาล แก้ปัญหาข้อข้องใจที่รัฐบาลคัดค้าน การมีสหภาพมาตลอด

- ๒๗ ก.ค. ๒๖ : ๒๖ ก.ค. พนักงานโรงงานสุราบางยี่ขัน ประมาณ ๒๐๐ คน ได้ไปประท้วงหน้ากระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อให้รัฐบาลรู้เรื่อง บริษัทสุรากรมทหารบก อ่างขาดทุนเพื่อปิดโรงงาน ซึ่งจะเป็นการ ลอยแพคนงานถึง ๒,๗๐๐ คน
- นายวิสิทธิ์ น้อยพันธ์ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมว่า เป็นการสร้างความปั่นป่วนเนื่องจากเป็นการประท้วงของคนงาน จำนวนน้อย คือ เพียง ๒๐๐ จาก ๓,๐๐๐ คน
- ๒๗ ก.ค. ๒๖ : ตำรวจยอมอ่อนข้อให้การรถไฟฯ แล้ว กรณีจับไม้เถื่อนขบวนรถ ลินค้ำ หลังจากที่พนักงานรถไฟเริ่มการสไตรค์ ก็ขอขบวนรถสาย เหนือ ทั้งเที่ยวขึ้นเที่ยวลง ตั้งแต่เที่ยงคืนวันที่ ๒๖ ก.ค. อธิบดีตำรวจปลอบใจคงไม่ขยายขานปลายไปแน่ ขณะที่ประธาน สหภาพเปิดโปงเบื้องหลังไม้เถื่อนว่า เป็นการค้ำเงินงานของ สส. และรัฐมนตรีบางนาย" และประกาศจะขยายการสไตรค์ไปอีก หากเวลายังเนิ่นนานต่อไป โดยอาจจะหยุดขบวนรถลินค้ำทุกสาย ทั่วประเทศ
- นายณรงค์ วงศ์วรรณ รมต.กระทรวงเกษตร ปฏิเสธว่า ตนไม่เคยมีกิจการเกี่ยวกับการทำไม้ในปัจจุบันแม้แต่้อย
- ๕ ส.ค. ๒๖ : องค์การค้าคุรุสภาเจรจายฝ่ายบริหารขอลดโบนัสจากปีละ ๔ แสน บาท ลงมาเฉลี่ยให้พนักงานและลดเวลาทำงานให้เท่ากับรัฐวิสาหกิจอื่น
- ๑๐ ส.ค. ๒๖ : สหภาพแรงงานคุรุสภาเคลื่อนไหวใหญ่ ถึงสมาพันธ์แรงงานหนุนช่วย เสนอข้อเรียกร้องขอให้กำหนดฐานะให้แน่ชัด พร้อมปรับค่าจ้าง-สวัสดิการ (คณะกรรมการอำนวยการตั้งเกมประวิงเวลา เตรียมส่ง "ริเวก ปางวุฒิพงษ์" รับผิดชอบ)
- ๑๑ ส.ค. ๒๖ : สหภาพแรงงานการประปานครหลวงเรียกประชุมใหญ่วิสามัญ ขอมติสมาชิกว่า ๔ พันคน ยื่นข้อเสนอมให้ฝ่ายบริหารเหลียวแล เงินเดือนพนักงานชั้นผู้น้อย

- ๑๒ ส.ค. ๒๖ : สหภาพแรงงาน บขส. ยื่นหนังสือถึงกรมการบริหาร มีปัญหากรณี
สมัครเสนอความเห็นจะไล่ให้เอกชน เรียกประชุมใหญ่กรรมการ
สหภาพก่อนเข้าพบสมัคร
- ๑๘ ส.ค. ๒๖ : สมัคร เสนอแนวคิดยุบ ขบส.โอนกิจการให้พนักงานทำเอง
เช่นเดียวกับรถร่วมสหภาพฯ (เรียกประชุมลับคำทักหน้า)
- ๒๓ ส.ค. ๒๖ : สหภาพแรงงาน กปน. เรียกประชุมวิสามัญ บรรดาสมาชิกชุมนุม
เรียกร้องทวงสัญญาจากฝ่ายบริหาร ขอเบี้ยขยัน ปรับตำแหน่งและ
อัตราเงินเดือนกับสวัสดิการในเรื่องที่อยู่อาศัยและการขนส่ง ซึ่ง
เรื่องถูกแช่เย็นนับปี พนักงาน ๓ พันคนผลงานเข้าร่วม ผู้ว่าการ
กปน. และ รมช. มหาดไทย ว่ากระทรวงการคลังเป็นฝ่ายดึง
เรื่องเอาไว้
- ๓๐ ส.ค. ๒๖ : สมาชิกสหภาพ กปน. เคลื่อนไหวชักพอกกรรมการสหภาพวันนี้
ฐานยุยงยุตม์กรณีเบี้ยขยันอย่างไม่มีเหตุผล "เอกชัย" ประธาน
สหภาพแรงงาน กปน. ว่าที่ตัดสินยุติเพราะไม่ต้องการให้เกิดความ
เดือดร้อนแก่ประชาชน ชี้แจงเรื่องเบี้ยขยันตกลงเรียบร้อยแล้ว เพราะ
เป็นเงิน กปน.เอง ระบุหาก ครม.ไม่อนุมัติ กรรมการสหภาพ
คบเท้าลาออกทันที
- ๓๐ ส.ค. ๒๖ : ปัญหาแรงงานของรถไฟฟ้า ยังไม่ยุติ เลื่อนการพิจารณาออกไปอีก
ให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาด (มีการประชุมของตัวแทนสหภาพแรงงาน
รถไฟฟ้า และฝ่ายบริหาร เรื่องขอเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานทุกคน
คนละ ๒ ขึ้น)
- ๓๑ ส.ค. ๒๖ : ครม.เห็นชอบตามกระทรวงการคลัง ไม่อนุมัติเงินเบี้ยขยันการ
ประปานครหลวง กก.สหภาพฯ ยกทีมออก ดึงกลุ่มรัฐวิสาหกิจ
เคลื่อนไหวต่อเลขาธิการ ครม. ๑๓ ก.ย.๒๕
- ๓๑ ส.ค. ๒๖ : อคส.ขาดทุน ๓ ปี รวม ๖ พันล้าน เสียดอกเบี้ยปีละ ๑,๕๐๐
ล้าน รสพ.ขาดทุน ๔ เดือนแรก ๖๔ ล้าน

- ๒ ก.ย. ๒๖ : กรรมการพิจารณาปัญหาการรัฐวิสาหกิจ เสนอญบ อคส. ดัน อตก.
เข้ารับช่วงกิจการแทน
- ๔ ก.ย. ๒๖ : นายเอกชัย เอกหาญมล เปิดเผยว่า กลุ่มสหภาพแรงงาน
รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ๑๖ แห่ง จะประชุมในวันที่ ๔ ก.ย. ที่การ
ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เพื่อพิจารณาให้ยกเลิกมติ ครม.
วันที่ ๑๔ ก.ย.๒๕ ซึ่งกำหนดเขตการขึ้นเงินเดือนหรือเงิน
ตอบแทนอื่น ๆ ที่เป็นตัวเงินว่า จะต้องผ่านความเห็นชอบจาก
กระทรวงการคลังเสียก่อน
- ๘ ก.ย.๒๖ : สหภาพการสื่อสารฯ นัดชุมนุมเรียกร้องให้มีการปรับอัตราเงินเดือน
ให้เท่าเทียมกับองค์การโทรศัพท์ มีผู้เซ็นชื่อเข้าร่วมชุมนุม ๖๐๐ คนเศษ
- ๑๐ ก.ย. ๒๖ : ครูสภาคุกรุ่น องค์การค้ำอ้นข้อสหภาพฯ ปรับปรุงโบนัส เผย
วันจันทร์นี้ไม่ยุติยุ่งแน่ ประธานสมาพันธ์แรงงานแบ่งประเทศไทย
ปลุกรวมพลัง เลิกสู้แบบหน้างานแนว เตรียมเข้าพบอธิบดีแรงงาน
ใหม่จับ เข้าแลกทรศนะ
- ๑๑ ก.ย. ๒๖ : วันที่ ๔ ก.ย. ตัวแทนสหภาพรัฐวิสาหกิจ ๑๔ แห่ง ได้ประชุมกลุ่ม
รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ มีมติ ๔ ประการ ให้ผลักดันยกเลิกมติ ครม.
ที่ห้ามจ่ายเบี้ยขยัน จะมีการส่งตัวแทนเข้าสอบถามนายสมหมาย
ฮุนตระกูล เพื่อถามจะเอาอย่างไรแน่กับรัฐวิสาหกิจ และยืนยัน
ต้องปรับค่าจ้างขั้นต่ำ มิฉะนั้นจะออกกำลัง
- ๑๑ ก.ย. ๒๖ : สหภาพองค์การครูสภา ประกาศจะหยุดงานวันจันทร์นี้ ที่ขอ
สายลมก่อน หากยังไม่เป็นผลจะนัดหยุดทุกแห่งทันที
- ๑๒ ก.ย. ๒๖ : นายชำนาญ พงนา อธิบดีกรมแรงงาน (คนใหม่) ให้ความเห็น
เรื่องการเคลื่อนไหวเรียกร้องของพนักงานรัฐวิสาหกิจว่า การจะ
ให้ค่าแรงเท่ากันทั่วประเทศนั้น เป็นไปไม่ได้ เพราะสภาพการ
จ้างงานไม่เหมือนกัน

- ๑๖ ก.ย. ๒๖ : นักวิชาการชี้ รัฐวิสาหกิจมีประโยชน์ หากรัฐบาลยุบเท่ากับเปิดทางให้กลุ่มทุนผูกขาด ย้ำยังสามารถปรับปรุงได้ในด้านบริหาร และต้องแยกประเภทให้ชัดเจน คาดปัญหาแรงงานมากมาย จะติดตามมาหลังถูกยุบ เสนอตั้งเป็น "กระทรวงรัฐวิสาหกิจ"
- หมายเหตุ อธิบดีกรมแรงงานคนใหม่ เข้ารับตำแหน่ง ๑ ต.ค. ๒๖
- ๘ ต.ค. ๒๖ : ๗ สหภาพแรงงาน ขสมก. จำนวนกว่า ๔๐๐ คน ยกขบวนประท้วง นายสมิทร สุนทรเวช มว.คมนาคม คัดค้านนโยบายที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการทดลองเดินรถเมล์ในเส้นทางของ ขสมก.
- ๑๑ ต.ค. ๒๖ : นายสมาน บุญออก ประธานสหภาพแรงงาน ผู้ปฏิบัติงาน ขสมก. เข้าพบอธิบดีกรมแรงงาน ให้มีการทบทวนคำสั่งที่ทางกรมแรงงาน อนุญาตให้ฝ่ายบริหารของ ขสมก. ให้พนักงานทำงานล่วงเวลา วันละไม่เกิน ๑๑ ชม. (ควรให้ไม่เกิน ๔ ชม. เพราะว่าเป็นสาเหตุให้หย่อนสมรรถภาพ)
- ๑๓ ต.ค. ๒๖ : ผอ.รสป. มั่นใจหลังขายรถเก่า และปลดพนักงานออกแล้ว ปีหน้าจะฟื้นสภาพการขาดทุน
- ๒๒ ต.ค. ๒๖ : อธิบดีแรงงาน เสนอให้มีกฎหมาย เฉพาะที่ใช้ควบคุมรัฐวิสาหกิจ
- ๒๔ พ.ย. ๒๖ : ๔ สภาแรงงาน นัดประชุม ๒๔ พ.ย. เตรียมเอกสารค้านแยก รัฐวิสาหกิจจากกฎหมายแรงงาน
- ๒๕ พ.ย. ๒๖ : ๒๔ พ.ย.ได้มีการจัดสัมมนาไตรภาคี เรื่องโครงสร้างค่าจ้างของ รัฐวิสาหกิจ ทำที่ของรัฐบาล และผลกระทบต่อการแรงงานสัมพันธ์ ที่ห้องมรกตโรงแรมอินทรา ได้ผลสรุปว่า

๑. ให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีส่วนกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ
เอง และยกเลิกมติ ครม. ๑๕ ก.ย. ๒๕

๒. โครงสร้างค่าจ้างควรตั้งหน่วยกลางเพื่อประเมินผล

๓. รัฐควรมีนโยบายที่แน่นอนเรื่องการบริหารค่าจ้าง
เงินเดือนในรัฐวิสาหกิจ และควรตั้งหน่วยควบคุมในการยุบเลิก
รัฐวิสาหกิจ โดยขึ้นตรงต่อนายก

นักวิชาการ ชัมติ ครม. ปี ๒๕ เป็นระยะเวลาสังเกตการก้าวหน้า
ทางเศรษฐกิจ ครึ่งปี ๒๖ มีการนัดหยุดงานถึง ๕ ครั้ง เทียบกับปี
๒๕ เพียง ๒ ครั้งเท่านั้น

ภาคผนวก ๒

โครงสร้างเงินเดือนรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๒๔

ลำดับที่	อัตรา	ขั้นวิ่ง	ค่าครองชีพ
๑	๑,๖๐๐	๑๒๐	๔๐๐
๒	๑,๗๒๐	๑๓๐	๔๐๐
๓	๑,๘๕๐	๑๕๐	๔๐๐
๔	๒,๐๐๐	๑๗๐	๔๐๐
๕	๒,๑๗๐	๑๙๐	๔๐๐
๖	๒,๓๖๐	๒๐๐	๔๐๐
๗	๒,๕๖๐	๒๒๐	๔๐๐
๘	๒,๗๘๐	๒๔๐	๔๐๐
๙	๓,๐๒๐	๒๕๐	๔๐๐
๑๐	๓,๒๗๐	๒๗๐	๔๐๐
๑๑	๓,๕๔๐	๒๙๐	๔๐๐
๑๒	๓,๘๓๐	๓๑๐	๓๐๐
๑๓	๔,๑๔๐	๓๓๐	๓๐๐
๑๔	๔,๔๗๐	๓๖๐	๓๐๐
๑๕	๔,๘๓๐	๓๘๐	๓๐๐
๑๖	๕,๒๒๐	๔๒๐	๓๐๐
๑๗	๕,๖๔๐	๔๕๐	๓๐๐
๑๘	๖,๐๙๐	๔๘๐	๓๐๐
๑๙	๖,๕๗๐	๕๑๐	๓๐๐
๒๐	๗,๐๘๐	๕๓๐	-

ลำดับที่	อัตรา	ขั้นวิ่ง	ค่าครองชีพ
๒๑	๗,๖๑๐	๕๕๐	-
๒๒	๘,๑๖๐	๕๗๐	-
๒๓	๘,๗๓๐	๕๙๐	-
๒๔	๙,๓๒๐	๖๒๐	-
๒๕	๙,๙๔๐	๖๗๐	-
๒๖	๑๐,๖๑๐	๗๒๐	-
๒๗	๑๑,๓๓๐	๗๗๐	-
๒๘	๑๒,๑๐๐	๘๒๐	-
๒๙	๑๒,๙๒๐	๘๘๐	-
๓๐	๑๓,๘๐๐	๙๔๐	-
๓๑	๑๔,๗๔๐	๑,๐๐๐	-
๓๒	๑๕,๗๔๐	๑,๐๖๐	-
๓๓	๑๖,๘๐๐	๑,๑๒๐	-
๓๔	๑๗,๙๒๐	๑,๑๘๐	-
๓๕	๑๙,๑๐๐	๑,๒๔๐	-
๓๖	๒๐,๓๔๐	๑,๓๐๐	-
๓๗	๒๑,๖๔๐	๑,๓๖๐	-
๓๘	๒๓,๐๐๐	๑,๔๔๐	-
๓๙	๒๔,๔๔๐	๑,๕๒๐	-
๔๐	๒๕,๙๖๐	๑,๖๐๐	-
๔๑	๒๗,๕๖๐	๑,๗๐๐	-
๔๒	๒๙,๒๖๐	๑,๘๐๐	-
๔๓	๓๑,๐๖๐	๑,๙๐๐	-
๔๔	๓๒,๙๖๐	๒,๐๐๐	-

ภาคผนวกที่ ๒ (ต่อ)

ลำดับที่	อัตรา	ขั้นวิ่ง	ค่าครองชีพ
๔๕	๓๔,๙๖๐	๒,๑๐๐	-
๔๖	๓๗,๐๖๐	๒,๒๐๐	-
๔๗	๓๙,๒๖๐	๒,๓๐๐	-
๔๘	๔๑,๔๖๐	๒,๔๐๐	-
๔๙	๔๓,๙๖๐	-	-

ที่มา : กองรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ภาคผนวก ก

สรุปการประชุม

ของ

คณะกรรมการประสานงานรัฐวิสาหกิจ

ระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนธันวาคม ๒๕๒๕

รัฐวิสาหกิจที่ประชุม (แห่ง)	จำนวนการ ประชุม (ครั้ง)	คำจำกัด ความ	เรื่องสำคัญที่มีการพิจารณา			
			สวัสดิการ	การสอบ สวนทาง วินัย	การปรับ ตำแหน่ง และการ ปรับสถาน ภาพ	อื่น ๆ
๑. การทำเรือแห่งประเทศไทย	๔	๔	๒	-	๔	๒
๒. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๑	-	๑	-	-	-
๓. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	๖	๔	๓	๒	๑	๖
๔. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	๑	๑	-	-	-	-
๕. องค์การเบตเตอร์	๓	๓	-	-	-	-
๖. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	๒	๑	-	-	๒	-
๗. ธนาคารออมสิน	๑	๑	๑	-	-	๑
๘. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	๑	-	๑	-	-	๑
๙. บริษัทขนส่ง จำกัด	๑	๑	๑	๑	-	๑
๑๐. การไฟฟ้านครหลวง	๑	๑	๑	-	-	๑
๑๑. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	๑	๑	๑	๑	-	๑
รวมครั้ง	๒๒	๑๗	๑๑	๔	๗	๑๓
รวมแห่ง	๑๑	๔	๘	๓	๓	๗

หมายเหตุ : กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน สภาการแรงงานสัมพันธ์ ปี ๒๕๒๕

(เอกสารโรเนียว) หน้า ๗๐

ภาคผนวก ๔

ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย เรื่องการเปลี่ยนสภาพลูกจ้างประจำ เป็นพนักงาน

เนื่องจากลูกจ้างประจำและพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีสิทธิแตกต่างกันบางประการ เช่น เรื่องจำนวนวันลาซึ่งมีสิทธิได้รับค่าจ้างในระหว่างลา สหภาพแรงงานการรถไฟจึงได้เรียกร้องให้ลูกจ้างประจำมีสิทธิเสมอภาคกับพนักงาน ซึ่งทางฝ่ายบริหารก็ได้ดำเนินการให้ และในที่สุดการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนลูกจ้างประจำมาเป็นพนักงานตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๕๒๖ เป็นต้นไป และเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ได้ออกคำสั่งปรับค่าจ้างรายวันและรายชั่วโมงให้เป็นรายเดือน ดังปรากฏในตารางที่ ๑ หลักเกณฑ์ในการปรับ ใช้วิธีคูณค่าจ้างรายวันด้วย ๒๖ และคูณค่าจ้างรายชั่วโมงด้วย ๒๖ x ๔ (ทำงานวันละ ๔ ชั่วโมง) ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่า ในการคิดค่าจ้างรายวันของลูกจ้างประจำแต่เดิมนั้นใช้ ๒๖ ชั่วโมงเงินเดือนของพนักงานในระดับและตำแหน่งที่เทียบเท่ากัน สำหรับค่าจ้างรายชั่วโมงก็ใช้ ๒๖ x ๔ ชั่วโมงเงินเดือนของพนักงานเช่นเดียวกัน

แต่การปรับค่าจ้างรายวันให้เป็นรายเดือนโดยใช้ ๒๖ คูณค่าจ้างรายวัน และใช้ ๒๖ x ๔ คูณค่าจ้างรายชั่วโมง ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น กล่าวคือ ทำให้ลูกจ้างประจำที่ทำงานในวันอาทิตย์และทำงานล่วงเวลามีรายได้ลดลง ทางสหภาพแรงงานการรถไฟได้ทักท้วงต่อฝ่ายบริหารและเสนอว่า การปรับค่าจ้างเป็นรายเดือนนั้นควรใช้ ๓๐ คูณค่าจ้างรายวัน ไม่ควรใช้ ๒๖ คูณเพราะจะทำให้รายได้ลดลง หรือถ้าจะใช้ ๒๖ คูณเช่นเดิมก็ขอเพิ่มเงินเดือนให้อีกคนละ ๑ ขั้นเป็นการชดเชย

เราจะวิเคราะห์ในรายละเอียดสักเล็กน้อย ทั้งนี้เพราะเหตุว่ากรณีดังกล่าวได้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นมาพิจารณา การวิเคราะห์ของเราอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาดังกล่าวบ้างก็ได้

ด้านผลเสียจากการเปลี่ยนสภาพ

ผลเสียที่ลูกจ้างประจำได้รับจากการเปลี่ยนสภาพเป็นพนักงาน เกิดจากค่าจ้างในการทำงานวันอาทิตย์และการทำงานล่วงเวลาลดลง เราจะกล่าวถึงรายละเอียดทีละอย่าง

ค่าจ้างในการทำงานวันอาทิตย์ลดลง

สภาพแรงงานการรถไฟได้แสดงถึงผลเสียโดยเราจะสรุปได้ดังนี้
ยกตัวอย่างลูกจ้างประจำซึ่งมีค่าจ้างชั่วโมงละ ๑๕.๗๐ บาท หรือวันละ ๑๒๕.๗๕ บาท ซึ่งได้รับการปรับมาเป็นเงินเดือน ๆ ละ ๓,๒๗๐ บาท (ดูตารางที่ ๑) ในกรณีที่ลูกจ้างมาทำงานวันอาทิตย์ตลอดทั้งเดือน คือทำทั้ง ๔ อาทิตย์ โดยในวันอาทิตย์ได้ค่าจ้างเป็น ๒ เท่า รายได้เมื่อเป็นลูกจ้างประจำจะตกเดือนละ

$๒๖ \times ๑๒๕.๗๕ + ๔ \times ๒ \times ๑๒๕.๗๕ = ๔,๒๗๕.๕๐$ บาท เมื่อเปลี่ยนมาเป็นพนักงาน

โดยสมมุติว่าทำงานวันอาทิตย์ครบ ๔ วันต่อเดือนเช่นกัน แต่รายได้ในวันอาทิตย์จะต้องคำนวณตามหลักเกณฑ์ของพนักงาน คือใช้ ๓๐ ชั่วโมงเงินเดือน และจะจ่ายให้เท่ากับผลหารเท่านั้น ไม่ได้จ่ายเป็น ๒ เท่า เพราะถือว่าพนักงานนั้น ในวันอาทิตย์ก็ได้รับรายได้รวมอยู่ในเงินเดือนแล้ว จึงจ่ายให้อีกเท่าเดียว แต่เมื่อมาทำงานวันเสาร์ด้วย พนักงานจะได้รับค่าอาหารอีกเสาร์ละ ๓๐ บาท ดังนั้นลูกจ้างรายนี้ เมื่อเปลี่ยนมาเป็นพนักงานจึงมีรายได้เดือนละ

$๓,๒๗๐ + ๔ \times \frac{๓,๒๗๐}{๓๐} + ๔ \times ๓๐ = ๓,๘๒๖.๐๐$ บาท จะเห็นได้ว่า รายได้เมื่อเปลี่ยนมาเป็นพนักงานจะลดลงไปเดือนละ $๔,๒๗๕.๕๐ - ๓,๘๒๖.๐๐ = ๔๔๙.๕๐$ บาท

อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่จะมีได้ทำทุกวันอาทิตย์แต่จะทำอาทิตย์เว้นอาทิตย์ ดังนั้นรายได้ต่อเดือนจะลดลงน้อยกว่าที่คำนวณข้างต้นอย่างมาก นั่นคือ รายได้เมื่อเป็นลูกจ้างประจำจะเท่ากับเดือนละ $๒๖ \times ๑๒๕.๗๕ + ๒ \times ๒ \times ๑๒๕.๗๕ = ๓,๗๗๒.๕๐$ บาท และรายได้เมื่อเปลี่ยนเป็นพนักงานจะเท่ากับเดือนละ $๓,๒๗๐ + ๒ \times \frac{๓,๒๗๐}{๓๐} + ๔ \times ๓๐ = ๓,๖๐๘.๐๐$ บาท ในกรณีนี้ รายได้จึงลดลงไปเพียงเดือนละ $๓,๗๗๒.๕๐ - ๓,๖๐๘.๐๐ = ๑๖๔.๕๐$ บาท

ค่าจ้างในการทำงานล่วงเวลาลดลง

ในการทำงานล่วงเวลา (ซึ่งไม่ใช่วันอาทิตย์) ของลูกจ้างประจำจะลดลงด้วย ค่าจ้างล่วงเวลานั้นคิดให้เป็นรายชั่วโมง (ซึ่งเท่ากับ ๒ เท่าของเวลาทำจริง) ในกรณีตัวอย่างของเรานั้น เมื่อเป็นลูกจ้างประจำจะได้ค่าล่วงเวลาชั่วโมงละ ๑๕.๗๐ บาท แต่เมื่อเป็นพนักงานแล้วรายได้ต่อชั่วโมงของค่าล่วงเวลาจะคำนวณโดยใช้ ๓๐×๔ บาทเงินเดือน ตามระเบียบการคำนวณของพนักงานเดิม ซึ่งในกรณีนี้ค่าล่วงเวลาจะเป็นชั่วโมงละ

$$\frac{๓,๒๗๐}{๓๐ \times ๔} = ๑๓.๖๒๕ \text{ บาท} \quad \text{ค่าล่วงเวลาจึงลดลงไปชั่วโมงละ } ๑๕.๗๐ - ๑๓.๖๒๕ \\ = ๒.๐๗๕ \text{ บาท}$$

เราจะเห็นได้ว่า รายได้ที่ลดลงนี้จะมากนักน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับการทำงานวันอาทิตย์และการทำงานล่วงเวลามากน้อยเท่าใด

ด้านผลดีของการเปลี่ยนสภาพ

๑. ถ้าหากลูกจ้างประจำเดิมไม่ได้ทำงานวันอาทิตย์คงทำเฉพาะวันเสาร์ (ซึ่งเป็นวันทำงานตามปกติของลูกจ้าง) และเมื่อเปลี่ยนมาเป็นพนักงานแล้วยังต้องมาทำงานวันเสาร์เหมือนเดิม จะมีรายได้เพิ่มขึ้นเดือนละ ๑๒๐ บาท เป็นค่าอาหารซึ่งจ่ายให้พนักงานที่มาทำงานวันเสาร์ ครั้งละ ๓๐ บาท
๒. เมื่อเปลี่ยนเป็นพนักงานแล้ว มีหลายหน่วยงานที่ไม่ต้องมาทำงานวันเสาร์ (เมื่อครั้งเป็นลูกจ้างประจำต้องมาทำงานวันเสาร์) แต่ก็ได้รับค่าจ้างในวันเสาร์ด้วย เมื่อครั้งเป็นลูกจ้างประจำนั้น ถ้าไม่มาทำงานวันเสาร์จะไม่ได้ค่าจ้าง (นอกจากจะอยู่ในช่วงของสิทธิการลา ดังจะกล่าวในข้อ ๓. ต่อไป)
๓. ผลประโยชน์จากสิทธิการลา เมื่อเป็นลูกจ้างประจำนั้นจะลาป่วยได้ไม่เกิน ๔๐ วัน และจะได้รับค่าจ้างเพียงไม่เกิน ๓๐ วัน แต่เมื่อเป็นพนักงานแล้วจะลาป่วยได้ ๑๒๐ วัน และได้รับค่าจ้างตลอดทั้ง ๑๒๐ วัน ในการลากิจซึ่งลาได้ ๔๕ วันต่อปีนั้น ลูกจ้างฯ มีสิทธิได้ค่าจ้างเพียง ๑๕ วันเท่านั้น เมื่อเป็นพนักงานแล้วจะได้ค่าจ้างตลอดทั้ง ๔๕ วัน

๔. การเป็นพนักงานนั้น มีสิทธิลาไปต่างประเทศ (เช่นไปดูงาน และอื่น ๆ) ซึ่งลูกจ้างไม่มีสิทธิดังกล่าว

เมื่อพิจารณาถึงด้านผลดีผลเสียแล้ว เราอาจสรุปได้ว่า ผลเสียจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับการทำงานวันอาทิตย์และทำงานล่วงเวลามากหรือน้อย จากการประมาณอย่างคร่าว ๆ ของแผนกแรงงานการรถไฟแห่งประเทศไทย ลูกจ้างประจำที่มาทำงานวันอาทิตย์มีเพียงประมาณ ๕% ของลูกจ้างฯ ทั้งหมด และในจำนวน ๕% นี้ ก็ได้มาทำทุกอาทิตย์ แต่จะทำอาทิตย์เว้นอาทิตย์ สำหรับการทำงานล่วงเวลานั้นไม่ได้ประมาณไว้ แต่ทางแผนกแรงงานคาดว่าจะมีไม่มากนัก เมื่อเทียบกับลูกจ้างทั้งหมด ทั้งนี้เพราะการทำงานล่วงเวลานั้นจะทำเฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น สำหรับด้านผลดีนั้นจะเกิดขึ้นแน่ ๆ สำหรับผู้ที่ไม่ได้ทำงานวันอาทิตย์ ผลดีที่ได้รับก็คือ ค่าจ้างเท่าเดิม แต่ทำงานน้อยลงสัปดาห์ละ ๔ วัน คือวันเสาร์ไม่ต้องมาทำงาน ซึ่งประมาณ ๕๐% ของลูกจ้างทั้งหมดจะได้รับประโยชน์นี้

สำหรับผลดีในด้านสิทธิการลานั้น คงเป็นประโยชน์ไม่มากนัก เพราะส่วนใหญ่จะลาไม่ถึงอยู่แล้ว

เมื่อพิจารณา "โดยส่วนรวม" ถึงผลดีผลเสียแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ลูกจ้างประจำที่เปลี่ยนมาเป็นพนักงานนั้นไม่ได้เลวลงไปกว่าเดิม แต่ถ้าหากพิจารณาในแง่บุคคลแล้วจะมีกลุ่มหนึ่ง (ประมาณ ๕% ดังกล่าวแล้ว) ที่มีรายได้ลดลง

ทางออก

ขณะนี้ได้มีการตั้งคณะอนุญาโตตุลาการขึ้น เพื่อพิจารณาดัดสินในเรื่องนี้ โดยประกอบด้วยบุคคล ๓ ฝ่าย คือ รวม ๕ คนด้วยกัน คือ

ประธาน ได้แก่ รมว. สาธารณสุข (นายมารุต บุณนาค) ตัวแทนจากสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย ๒ คน ตัวแทนจากกระทรวงคมนาคม ๑ คน ตัวแทนจากกระทรวงการคลัง ๑ คน คณะอนุญาโตตุลาการนี้ ร่วมกันแต่งตั้งโดย ประธานสหภาพแรงงานการรถไฟ และรองผู้ว่าการรถไฟ โดยที่ตัวแทนจากสภาองค์การลูกจ้างและ

ตัวประธานเสนอโดยฝ่ายสหภาพแรงงาน ตัวแทนจากอีก ๒ องค์กรนั้น ฝ่ายบริหารของการรถไฟเป็นผู้เสนอ ขณะนี้ (มกราคม ๒๕๒๖) คณะอนุญาโตตุลาการกำลังดำเนินการพิจารณา เราหวังว่า การวิเคราะห์อย่างง่าย ๆ ของเรานี้ อาจจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาบ้างไม่มากนักน้อย.

ตารางที่ ๑ แสดงการปรับเงินเดือนพนักงานที่ได้รับเป็นรายชั่วโมงและรายวัน ให้ได้รับเป็นรายเดือน

รายชั่วโมง ๆ ละ บาท	รายวัน ๆ ละ บาท	ให้ปรับเป็นรายเดือน ๆ ละ บาท
๗.๑๕	๕๗.๓๐	๑,๕๒๐
๗.๔๕	๕๙.๔๕	๑,๕๔๕
๗.๗๐	๖๑.๕๕	๑,๖๐๐
๘.๐๐	๖๓.๘๕	๑,๖๖๐
๘.๒๕	๖๖.๑๕	๑,๗๒๐
๘.๖๐	๖๘.๖๕	๑,๗๘๕
๘.๙๐	๗๑.๑๕	๑,๘๕๐
๙.๒๕	๗๔.๐๕	๑,๙๒๕
๙.๖๐	๗๖.๙๐	๒,๐๐๐
๑๐.๐๐	๘๑.๒๐	๒,๐๘๕
๑๐.๔๕	๘๓.๔๕	๒,๑๗๐
๑๐.๙๐	๘๗.๑๐	๒,๒๖๕
๑๑.๓๕	๙๐.๗๕	๒,๓๖๐
๑๑.๘๕	๙๔.๖๐	๒,๔๖๐
๑๒.๓๐	๙๘.๔๕	๒,๕๖๐
๑๒.๘๕	๑๐๒.๗๐	๒,๖๗๐
๑๓.๓๕	๑๐๖.๙๐	๒,๗๘๐
๑๓.๙๕	๑๑๑.๔๕	๒,๙๐๐
๑๔.๕๐	๑๑๖.๑๕	๓,๐๒๐
๑๕.๑๐	๑๒๐.๙๕	๓,๑๔๕

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

รายชั่วโมง ๆ ละ บาท	รายวัน ๆ ละ บาท	ให้ปรับเป็นรายเดือน ๆ ละ บาท
๑๕.๗๐	๑๒๕.๗๕	๓,๒๗๐
๑๖.๓๕	๑๓๐.๙๕	๓,๔๐๕
๑๗.๐๐	๑๓๖.๑๕	๓,๕๔๐
⋮	⋮	⋮
๓๔.๒๕	๓๑๓.๘๕	๘,๑๖๐
๔๐.๖๐	๓๒๔.๘๐	๘,๔๔๕
๔๑.๙๕	๓๓๕.๗๕	๘,๗๓๐
๔๓.๔๐	๓๔๗.๑๐	๘,๐๒๕
๔๔.๘๐	๓๕๘.๔๕	๘,๓๒๐
๔๖.๓๐	๓๗๐.๔๐	๘,๖๓๐
๔๗.๘๐	๓๘๒.๓๐	๘,๙๔๐
๔๙.๔๐	๓๙๕.๒๐	๑๐,๒๗๕
๕๑.๐๐	๔๐๘.๑๐	๑๐,๖๑๐

ที่มา : ข้อบังคับการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๒๐๘ ว่าด้วยการปรับอัตราเงินเดือน
พนักงานที่ได้รับรายชั่วโมงและรายวันให้เป็นรายเดือน ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖

เอกสารอ้างอิง

กองแรงงานสัมพันธ์ สภาพการณ์แรงงานสัมพันธ์ ปี ๒๕๒๓ ฝ่ายส่งเสริมแรงงาน
สัมพันธ์ กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

กองแรงงานสัมพันธ์ สภาพการณ์แรงงานสัมพันธ์ ปี ๒๕๒๔ ฝ่ายส่งเสริมแรงงาน
สัมพันธ์ กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

จีระ หงส์คารมภ์, รองศาสตราจารย์, ดร. โครงสร้างค่าจ้าง : แนวคิด

ปัญหา และอิทธิพล เอกสารประกอบการสัมมนาไตรภาคี จัดโดยสมาคม
การบริหารงานบุคคลรัฐวิสาหกิจ ร่วมกับสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ และกรมแรงงานกระทรวงมหาดไทย เรื่อง "โครงสร้าง
ค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจ : ทำหน้าที่ของรัฐบาลและผลกระทบต่อการแรงงานสัมพันธ์"
ณ. ห้องมรกต โรงแรมอินทรา วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๖

จำเนียร จวงตระกูล ฝ่ายรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ : บริษัทศรีสมบัติการพิมพ์ จำกัด
๒๕๒๖)

ธนวิทย์ สุภาวิช "การบริหารค่าจ้างและสวัสดิการในรัฐวิสาหกิจ" บทความแจกในการ
สัมมนาไตรภาคี เรื่อง โครงสร้างค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจ ณ ห้องมรกต
โรงแรมอินทรา วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๖

Alchian, A. and Kessel, R. "Competition, Monopoly and the Pursuit of
Money" The Economics of Legal Relationships, Readings in
the Theory of Property Rights, edited by Henry G. Manne
(New York : West Publishing Company, 1975).

Alchian, A. and Demset, "Production Information Cost and Economic
Organization", American Economic Review, December 1972.

การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ "การรถไฟแห่งประเทศไทย"

โดย

อาจารย์ศิริบุญ เนาว์ดินสุข
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

เรื่อง

"รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 26-27 มกราคม 2527

ณ หอศิลป์วัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ "การรถไฟแห่งประเทศไทย"

อ.ศิริบุณย์ เนาวถิ่นสุข

๑. บทนำ

เอกสารฉบับนี้ผู้เขียนมิได้มีเป้าหมายโดยเจตนาหรือโดยประมาทที่จะชี้แนะหรือกระตุ้นให้เกิดข้อโต้เถียง สำหรับประเด็นที่ว่า "การรถไฟแห่งประเทศไทย" ในฐานะรัฐวิสาหกิจ "ควรจะอยู่หรือควรจะไป?"

เป็นความตั้งใจของผู้เขียนที่จะพิจารณาสถานะภาพของ "การรถไฟแห่งประเทศไทย" เฉพาะในเชิงเศรษฐศาสตร์เท่านั้น ความเห็นใด ๆ ให้ถือเป็นความเห็นของผู้เขียนโดยเฉพาะ และไม่ถือว่า คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะต้องเห็นพ้องกับความเห็นใด ๆ ของผู้เขียน

๒. ความเป็นมาโดยย่อของการขนส่งทางรถไฟในประเทศไทย^{๑/}

การเกิดของรถไฟในประเทศไทยนับเป็นกรณีตัวอย่างของการถ่ายทอดเทคโนโลยี ในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เห็นชัดเป็นอย่างยิ่ง ลำดับความได้ดังนี้

พ.ศ. ๒๓๔๘ HARRY SMITH PARKES เป็นราชทูตพิเศษจากอังกฤษเข้าถวายพระราชสาส์นและเครื่องราชบรรณาการ ซึ่งประกอบด้วย ชุดรถไฟจำลองทั้งขบวน เล่นได้จริงด้วยเครื่องจักรไอน้ำ

^{๑/} ศิริบุญ รัตติศรี, การขนส่งทางรถไฟกับการขนส่งทางถนน, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๒๔-๒๕๒๕, หน้า ๕-๑๓

พ.ศ. ๒๔๐๐ คณะราชทูตไทยเดินทางไปอังกฤษและได้ศึกษาถึงประโยชน์ของ
รถไฟ

พ.ศ. ๒๔๒๔ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทาน
สัมปทานให้บริษัทเดนมาร์ก สร้างทางรถไฟเอกชนสายแรกระหว่างกรุงเทพฯ ถึงสมุทรปราการ

พ.ศ. ๒๔๓๐ โปรดเกล้าให้ SIR ANDREW CLARK และบริษัท PUNCHARD,
MAC TAGGART, LOWTHER CO. สำรวจเส้นทางรถไฟสายเหนือจากกรุงเทพฯ ถึงเชียงใหม่
โดยมีสายแยกไปนครราชสีมา ด้วยทรงเล็งเห็นความสำคัญทางด้าน การปกครอง ยุทธ-
ศาสตร์ และเศรษฐกิจ

พ.ศ. ๒๔๓๓ โปรดเกล้าให้ตั้งกรมรถไฟขึ้นสังกัดกระทรวงโยธาธิการ เมื่อ
ผลสำรวจเส้นทางสายเหนือและสายตะวันออกเฉียงเหนือเรียบร้อยแล้ว

พ.ศ. ๒๔๓๔ กรมรถไฟว่าจ้าง MURRAY CAMPBELL สร้างทางสายกรุงเทพฯ-
นครราชสีมา ก่อน

พ.ศ. ๒๔๓๖ ทางรถไฟเอกชนสายกรุงเทพฯ - สมุทรปราการ เปิดเดินรถได้

พ.ศ. ๒๔๓๘ เปิดการเดินรถไฟหลวงสายแรก ระหว่างกรุงเทพฯ ถึงอยุธยา

๗๑ กม.

พ.ศ. ๒๔๔๐ เปิดเส้นทางอยุธยาผ่านบ้านภาชีถึงแก่งคอย ๕๓ กม.

พ.ศ. ๒๔๔๐ เริ่มก่อสร้างทางรถไฟสายเหนือไปเชียงใหม่ต่อบ้านภาชี

พ.ศ. ๒๔๔๑ กรมรถไฟรับพระราชดำริสร้างทางรถไฟสายใต้จากธนบุรีไปยัง
เพชรบุรี

พ.ศ. ๒๔๔๓ ทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือแล้วเสร็จถึงนครราชสีมา

รวม ๒๖๔ กม.

พ.ศ. ๒๔๔๔ ทางรถไฟสายเหนือเปิดจากบ้านภาชีถึงลพบุรีอีก ๔๓ กม.

พ.ศ. ๒๔๔๔ บริษัทรถไฟทำเงินทุนจำกัด รับสัมปทานรถไฟเอกชนจากคลองสาน

ถึงมหาชัย ๓๓ กม.

พ.ศ. ๒๔๔๖ เปิดเดินรถไฟสายใต้จากธนบุรีถึงเพชรบุรี ๑๕๐ กม.

พ.ศ. ๒๔๔๗ แยกกรรมรถไฟออกเป็นกรรมรถไฟหลวงสายเหนือ และกรรมรถไฟ

หลวงสายใต้ โดยมีเจ้ากรรมเป็นชาวต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๔๔๘ ทางรถไฟสายเหนือแล้วเสร็จอีก ๑๑๗ กม. จากลพบุรีถึง

นครสวรรค์

พ.ศ. ๒๔๔๘ บริษัทรถไฟแม่กลองทุนจำกัด รับสัมปทานรถไฟเอกชนจากบ้าน

แหลมถึงแม่กลอง ๓๔ กม.

พ.ศ. ๒๔๕๐ เปิดเส้นทางสายตะวันออกจากกรุงเทพถึงฉะเชิงเทรา ๖๑ กม.

พ.ศ. ๒๔๕๑ บริษัทรถไฟทำเงินทุนจำกัด รวมกับบริษัทรถไฟแม่กลองทุนจำกัด

เป็นบริษัทรถไฟแม่กลองจำกัด

พ.ศ. ๒๔๖๐ รวมกรรมรถไฟหลวงสายเหนือและกรรมรถไฟหลวงสายใต้เป็น

กรรมรถไฟหลวง

พ.ศ. ๒๔๖๐ เริ่มเปลี่ยนขนาดรางจาก STANDARD GAUGE ๔ ฟุต $\frac{๕}{๘}$ นิ้ว

เป็น ๑.๐๐ เมตร ทั่วทุกสาย และเริ่มสร้างสะพานพระราม ๖ เพื่อนำสายใต้ให้ต่อเนื่อง
กับสายอื่น ๆ ได้

พ.ศ. ๒๔๖๐ สายตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มขยายจากนครราชสีมาไปยัง

อุบลราชธานี

พ.ศ. ๒๔๖๑ เส้นทางสายใต้แล้วเสร็จถึงปาดังเบซาร์

พ.ศ. ๒๔๖๔ เส้นทางสายใต้แล้วเสร็จถึงสุโขทัย

พ.ศ. ๒๔๖๗ สายตะวันออกแล้วเสร็จถึงกบินทร์บุรีอีก ๑๐๐ กม.

พ.ศ. ๒๔๖๙ สายตะวันออกแล้วเสร็จถึงอุทัยธานีอีก ๙๔ กม.

พ.ศ. ๒๔๖๙ สายเหนือแล้วเสร็จตามโครงการเดินรถได้ถึงเชียงใหม่ นับจากชุมทางบ้านภาชีไป ๖๖๑ กม.

พ.ศ. ๒๔๗๓ เส้นทางนครราชสีมา-อุบลราชธานีแล้วเสร็จ ๓๑๒ กม.

พ.ศ. ๒๔๗๓ สะพานพระราม ๖ แล้วเสร็จเชื่อมต่อสายใต้กับสายอื่นได้

พ.ศ. ๒๔๗๓ เปิดเส้นทางคู่จากกรุงเทพถึงรังสิต

พ.ศ. ๒๔๗๙ รถไฟเอกชนสายกรุงเทพ - สมุทรปราการ หมดสัมปทานกรรม
รถไฟรับมาดำเนินการต่อไป

พ.ศ. ๒๔๘๔ กองทัพญี่ปุ่นสร้างทางรถไฟจากหนองปลาตูกผ่านกาญจนบุรีไป
ต่อกับพม่าที่ด่านเจดีย์สามองค์

พ.ศ. ๒๔๘๔ เส้นทางคู่ขยายต่อจากรังสิตไปถึงบางปะอิน

พ.ศ. ๒๔๘๔ ก่อสร้างเส้นทางจากนครราชสีมาไปอุดรธานี

พ.ศ. ๒๔๘๕ เส้นทางคู่ขยายต่อไปถึงบ้านภาชี รวมจากกรุงเทพมีเส้นทางคู่
๙๐ กม.

พ.ศ. ๒๔๘๘ เส้นทางที่ญี่ปุ่นสร้างถึงพม่าตกเป็นของฝ่ายพันธมิตร ซึ่งขาย
ทางรถไฟล้อเลื่อนและวัสดุต่าง ๆ ให้รัฐบาลไทยในราคา ๕๐ ล้านบาท กรมรถไฟใช้เดิน
รถจากหนองปลาตูกถึงสถานีน้ำตกเพียง ๑๓๐ กม. ส่วนที่เหลือถึงชายแดนพม่าอีก ๑๔๐ กม.

รื้อถอนรางออก เพราะไม่มีความต้องการเชิงการพาณิชย์

พ.ศ. ๒๔๔๔ บริษัทรถไฟแม่กลองจำกัด หมดสัมปทาน รัฐบาลรับซื้อกิจการ

มาดำเนินการเป็นอิสระจากกรมรถไฟหลวง โดยมีคณะกรรมการดำเนินการ

พ.ศ. ๒๔๔๓ เริ่มสร้างทางสายหนองปลาตูกไปยังสุพรรณบุรี

พ.ศ. ๒๔๔๓ รัฐบาลไทยลงนามในสัญญากู้เงินจากธนาคารโลก เพื่อซ่อม-

แซมความเสียหายของกิจการรถไฟ อันเกิดจากการทิ้งระเบิดในสงครามโลกครั้งที่สอง
เป็นจำนวนเงิน ๓ ล้านดอลลาร์

พ.ศ. ๒๔๔๔ จากข้อผูกพันเงินกู้ธนาคารโลกครั้งที่ ๑ นั้น รัฐบาลตกลงที่จะ

ดำเนินกิจการรถไฟเป็นองค์การอิสระ โดยตราพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย

พ.ศ. ๒๔๔๔ กรมรถไฟหลวงจึงกลายเป็นรัฐวิสาหกิจ "การรถไฟแห่งประเทศไทย" ตั้งแต่
๑ กรกฎาคม ๒๔๔๔ พร้อมกับเงินทุนสมทบเพื่อดำเนินงานจากรัฐบาล ๓๐ ล้านบาท

พ.ศ. ๒๔๔๕ กิจการรถไฟสายแม่กลองได้เข้าร่วมกับการรถไฟแห่งประเทศไทย

พ.ศ. ๒๔๔๘ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาสนับสนุนการสร้างทางรถไฟต่อจาก

อุดรธานีไปยังหนองคายอีก ๕๕ กม. โดยเหตุผลทางยุทธศาสตร์

พ.ศ. ๒๔๐๑ เส้นทางอุดรธานี-หนองคายแล้วเสร็จใช้เดินรถได้

พ.ศ. ๒๔๐๓ เลิกกิจการรถไฟสายกรุงเทพ-สมุทรปราการ

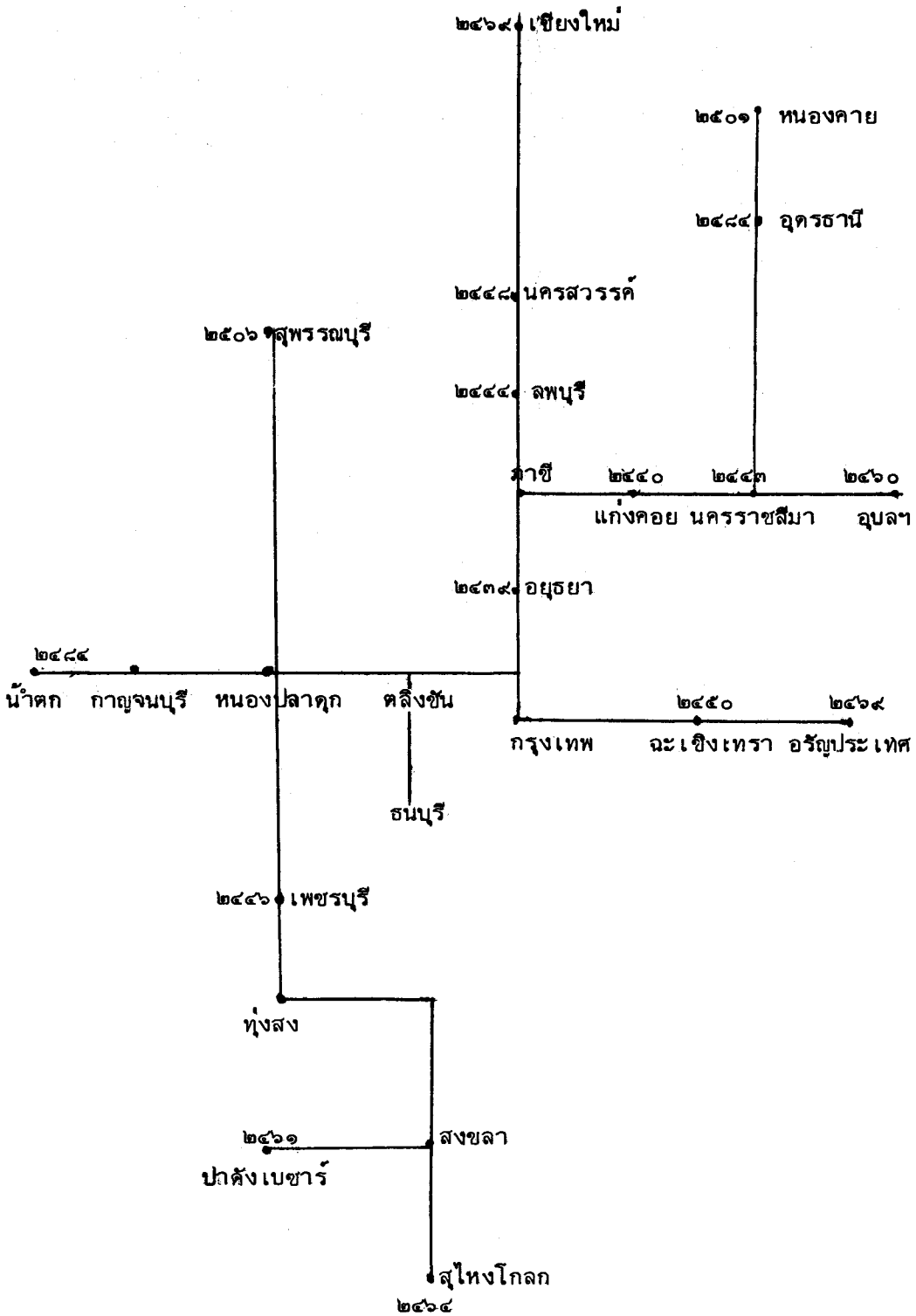
พ.ศ. ๒๔๐๖ การสร้างทางจากหนองปลาตูกไปยังสุพรรณบุรีแล้วเสร็จใช้

เดินรถได้อีก ๗๘ กม.

เมื่อกิจการรถไฟได้เปลี่ยนจากกรมรถไฟเป็นการรถไฟแห่งประเทศไทย

(พ.ศ. ๒๔๔๔) มีความยาวของทางรถไฟที่เปิดเดินรถ ๓๒๗๒ กม. จากนั้นการขยาย

เส้นทางมีอัตราเพิ่มขึ้นน้อยมาก คือขยายขึ้นสูงสุดเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๐ เป็น ๓๗๖๕ กม.



แล้วลดลงเหลือ ๓๗๓๕ กม. ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๑ เนื่องจากเลิกเดินรถระหว่างหาดใหญ่ ถึงสงขลาเป็นระยะยาว ๓๐ กม.

๓. การระบุเป้าหมายของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การดำเนินกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยในลักษณะรัฐวิสาหกิจไม่ได้หมายความว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องมีเป้าหมายเพื่อ "สร้างกำไรสูงสุด" แต่เพียงประการเดียว

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดมีธุรกิจผลิตและขายสินค้าหรือบริการเอกชน (PRIVATE) เป้าหมายเพื่อ "สร้างกำไรสูงสุด" ก็ไม่น่าจะผิดไปจากความเหมาะสม เพราะไม่มีอะไรต่างไปจากกิจการภาคเอกชนที่ผลิต และขายสินค้าหรือบริการเอกชน แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ผลิตและขายสินค้าหรือบริการมหาชนหรือกึ่งมหาชน (PUBLIC GOODS OR SEMI-PUBLIC GOODS AND SERVICES) หรือเป็นกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งมีผู้บริโภคหรือใช้ประโยชน์อย่างกว้างขวาง รัฐย่อมสามารถ "ฝาก" ภาระกรรมของรัฐบาลอย่าง เช่น ภาระกรรมในเชิงเศรษฐกิจไว้กับรัฐวิสาหกิจได้บ้าง และแม้จะเป็นภาระกรรมในเชิงอื่นก็ย่อมเป็นได้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของกิจการรถไฟในประเทศไทย แล้ว

บางส่วนของกิจการรถไฟเคยเป็นกิจการเอกชนที่ได้รับสัมปทาน

บางส่วนของกิจการรถไฟเคยมีลักษณะ เหมือนรัฐวิสาหกิจควบคู่ไปกับกรรมรถไฟ เช่น สมัยที่บริษัทรถไฟแม่กลองจำกัดหมดสัมปทาน

การนำเอากิจการรถไฟเข้ามาใช้ในประเทศไทย แต่เริ่มแรกส่วนหนึ่งเป็นการเล็งผลเลิศทางด้านการปกครองให้เป็นปึกแผ่น โดยการติดต่อถึงกันได้โดยสะดวก

ส่วนหนึ่งเป็นเหตุผลเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเพื่อขยายตลาดของปัจจัยการผลิต และตลาดของผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป

ส่วนหนึ่งเป็นเหตุผลทางด้านยุทธศาสตร์ ทั้งในแง่ของรัฐบาลไทย ทั้งในแง่ของกองทัพญี่ปุ่น ทั้งในแง่ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

และส่วนหนึ่งย่อมสามารถใช้การกำหนดอัตราค่าระวาง และค่าโดยสารรถไฟให้ตอบสนองนโยบายของรัฐในการกระจายรายได้ หรือกระจายภาระเพื่อความยุติธรรมในสังคม

ดังนั้นโดยเหตุที่ "การรถไฟแห่งประเทศไทย" ในฐานะรัฐวิสาหกิจต้องรับ "มรดก" ตกทอดมาจากกรรมรถไฟประกอบกับลักษณะของบริการซึ่งเป็นกิจการผูกขาด จึงอาจรวมความได้ว่า เป้าหมายของกิจการ "การรถไฟแห่งประเทศไทย" จะต้องเป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างเป้าหมายดังต่อไปนี้

๑. กำไรในเชิงธุรกิจ
๒. การพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
๓. เหตุผลในเชิงยุทธศาสตร์
๔. การกระจายรายได้หรือภาระในสังคม

๔. ลักษณะพิเศษของบริการและข้อจำกัดในการดำเนินการ

๔.๑ กิจการรถไฟเป็นธุรกิจที่เสนอขายบริการหลายรูปแบบ ดังนั้นปัญหาในการประกอบการจึงเป็นลักษณะของ FIRM ที่ต้อง BALANCE ระหว่าง PRODUCT หรือ SERVICE หลากอย่าง มีลูกค้าที่เป็นผู้โดยสาร มีลูกค้าที่ต้องการขนส่งสินค้า การโดยสารมี DIFFERENTIATION ของคุณภาพ คือ ชั้น ๑ ชั้น ๒ ชั้น ๓ การขนส่งสินค้ามีความ

แตกต่างกัน โดยลักษณะของสินค้าเอง ทั้งผู้โดยสารและสินค้ามีทางเลือกระหว่างรถด่วน
รถเร็ว และรถธรรมดา ฯลฯ

๔.๒ บริการรถไฟ ไม่มีลักษณะที่ให้บริการ DOOR-TO-DOOR ได้ โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งในกรณีของประเทศไทย ซึ่งมีเส้นทางการเดินรถเพียง ๓๗๕ กม. และผ่านจังหวัด
เพียง ๔๑ จังหวัดเท่านั้น

๔.๓ บริการรถไฟมีคู่แข่งอื่นอีก ๔ ประเภทคือ

๔.๓.๑ การขนส่งทางถนน

๔.๓.๒ การขนส่งทางน้ำ

๔.๓.๓ การขนส่งทางอากาศ

๔.๓.๔ การขนส่งทางท่อ

การขนส่งทั้ง ๔ ประเภท มีข้อได้เปรียบเสียเปรียบต่างกันในเรื่องความสะดวก
ความประหยัด ความเร็ว และความตรงต่อเวลา

การขนส่งทางถนนเป็นคู่แข่งของกิจการรถไฟที่ใกล้ชิดที่สุด และมีข้อได้
เปรียบกิจการรถไฟ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของเครือข่ายถนนเมื่อเทียบกับเส้นทาง
รถไฟ

๔.๔ การขนส่งทุกประเภท มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้คือ เส้นทาง การขนส่ง (WAY), พาหนะ (VEHICLE), แรงขับเคลื่อน (MOTIVE POWER), และระบบควบคุม (CONTROL) สำหรับกรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น

๔.๔.๑ เส้นทาง การขนส่ง (WAY) มีข้อจำกัด ซึ่งไม่ขยายตัวเป็น ระยะทางเดินรถ ๓๗๓๕ กม. ประกอบด้วยเส้นทางประธานและเส้นทางต้นเพื่อรับส่งสินค้า เฉพาะรายลูกค้าผ่าน ๔๑ จังหวัด มีสถานีรับส่งทั้งสิ้น ๔๔๔ สถานี โดยเฉลี่ยแล้ว เส้นทางเดินรถ ๑ กม.ต้องให้บริการถึง ๑๓๗ ตารางกิโลเมตร

๔.๔.๒ พาหนะ (VEHICLE) ของกิจการรถไฟมีลักษณะแตกต่างจากการขนส่งประเภทอื่นในลักษณะที่ต้องจัดลากจูงเป็นขบวน โดยใช้รถจักรลากจูง รถโดยสาร และรถสินค้า ยกเว้นกรณีของรถดีเซลรางซึ่งมีแรงขับเคลื่อนภายในชุดทุกชุด

ระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๒๔ พาหนะของการรถไฟแห่งประเทศไทยประกอบด้วย

๔.๔.๒.๑ รถจักรไอน้ำ

ไอน้ำเชื้อเพลิงไม้	๑๔ คัน
ไอน้ำเชื้อเพลิงน้ำมันเตา	๒๓ คัน
อายุใช้งานเฉลี่ย	๓๒.๖๔ ปี

๔.๔.๒.๒ รถจักรดีเซล

ถ้ายทอดกำลังด้วยไฟฟ้า	๒๐๒ คัน
ถ้ายทอดกำลังด้วยไฮโดรลิก	๖๖ คัน
อายุใช้งานเฉลี่ย	๑๔.๐๓ ปี

๔.๔.๒.๓	รถดีเซลราง	๔๔	ชุด
	อายุใช้งานเฉลี่ย	๑๑.๘๒	ปี
๔.๔.๒.๔	รถโดยสาร	๑๑๐๖	คัน
	อายุใช้งานเฉลี่ย	๑๔.๖๔	ปี
๔.๔.๒.๕	รถบรรทุกสินค้า	๔๐๘๐	คัน
	อายุใช้งานเฉลี่ย	๒๔.๓๘	ปี

ความยาวของทางรถไฟเปรียบเทียบกับความยาวของถนน

ปี พ.ศ.	กม.ทางรถไฟ	กม.ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวง จังหวัด
๒๔๓๔	๗๑	-
๒๔๔๐	๑๕๑	-
๒๔๕๓	๔๒๗	-
๒๔๕๔	-	๗๗๕
๒๔๖๓	๒,๒๕๑	-
๒๔๗๓	๒,๘๖๒	-
๒๔๗๖	-	๑,๘๒๑
๒๔๘๓	๓,๑๓๐	๒,๒๑๕
๒๔๙๓	๓,๒๗๒	-
๒๔๙๕	-	๒,๘๔๕
๒๕๐๓	๓,๔๙๔	๕๐,๖๓๔
๒๕๑๐	๓,๗๖๕	๑๔,๙๕๓
๒๕๒๐	๓,๗๖๕	๒๒,๗๙๘
๒๕๒๑	๓,๗๓๕	๒๔,๙๘๒
๒๕๒๒	๓,๗๓๕	๒๗,๔๙๘
๒๕๒๓	๓,๗๓๕	๒๘,๑๕๑
๒๕๒๔	๓,๗๓๕	๓๒,๐๐๕

ที่มา : การรถไฟแห่งประเทศไทย

กระทรวงคมนาคม

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเครือข่ายเส้นทางการขนส่งทางถนนเป็นผลจากรายจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑-๓ รวมมูลค่า ๒๗,๙๘๖ ล้านบาท ซึ่งเป็น ๒ ใน ๓ ของงบประมาณรายจ่ายสาขาคมนาคมและการขนส่งทุกประเภท

๔.๔.๓ แรงขับเคลื่อน (MOTIVE POWER) ในกิจการรถไฟของไทยเริ่มต้นจากรถจักรไอน้ำ ซึ่งใช้หินเป็นเชื้อเพลิง แต่ได้เปลี่ยนเป็นรถจักรดีเซลทั้งสิ้น สำหรับการเดินรถประจำวันมีกำลังลากจูงขบวนรถสินค้าได้สูงสุดขบวนละ ๖๐ ตู้ สินค้าสำหรับรถจักร ๑๔๐๐ แรงม้า โดยมีความสิ้นเปลืองเชื้อเพลิงเฉลี่ย ๓.๒๖ ลิตร (ดีเซล) ต่อกม.(รถจักร) ต่อกิโลเมตร สำหรับรถดีเซลราง ๑ ชุด ซึ่งประกอบด้วยรถกำลัง ๑ คัน และรถพ่วง ๑ คัน มีความสิ้นเปลืองเชื้อเพลิงเฉลี่ย ๐.๗๘ ลิตรต่อชุดต่อกิโลเมตร รวมการใช้เชื้อเพลิงดีเซลทั้งสิ้นในปีงบประมาณ ๒๕๒๔ ประมาณ ๔๗ ล้านลิตร^{๑/}

ความพยายามที่จะทดแทนด้วยพลังงานรูปอื่น เช่น ไฟฟ้า แก๊สเหลว และแอลกอฮอล์ อยู่ในขั้นตอนศึกษาข้อมูล อย่างไรก็ตาม ปริมาณการใช้เชื้อเพลิงในกิจการรถไฟก็เป็นเพียง ๒ เปอร์เซ็นต์ของของเชื้อเพลิงที่ใช้ทั้งสิ้นในสาขาการขนส่งและคมนาคมของประเทศ

๔.๔.๔ ระบบควบคุม (CONTROL) ของกิจการรถไฟในการเดินรถเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะรถไฟต้องวิ่งบนรางบังคับ ในกรณีที่เป็นระบบเส้นทางเดี่ยวอย่างกรณีประเทศไทย ซึ่งมีเส้นทางคู่เพียง ๔๐ กม.จากกรุงเทพถึงบ้านภาชี การเดินรถไฟเกือบจะมีความคับขันคล้ายกับการขนส่งทางท่อ ผิดกันที่รถไฟนั้นมีทางหลักสำหรับขบวนสวนทาง และขบวนเร็วแซงขบวนช้าได้ ดังนั้นทั้งการควบคุมความเร็วและการบังคับทิศทางจึงถือสำคัญทั้งระบบอาณัติสัญญาณ พนักงานขับรถ และพนักงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมเส้นทาง การสื่อสารระหว่างจุดบนเส้นทางใช้เครื่องโทรพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ ระบบเครื่องทางสะดวกทางเดี่ยว สัมพันธสัญญาประจำที่ และประแจกลหมู ประแจกลเดี่ยว และประแจมือ

^{๑/} STATE RAILWAY OF THAILAND, 1982 INFORMATION

ระบบควบคุมการเดินรถจึงมีการทดแทนกันได้ระหว่างบุคลากร และอุปกรณ์

สัญญาณ

๔.๕ กิจการรถไฟเป็นกิจการที่ใช้กำลังคนเป็นจำนวนมากมาตั้งแต่อดีต ทั้งที่
เป็นผู้ปฏิบัติงานประจำและผู้ปฏิบัติงานชั่วคราว

จำนวนผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย^{๑/}

ปี พ.ศ.	ผู้ปฏิบัติงานประจำ	ผู้ปฏิบัติงานชั่วคราว	รวม
๒๔๙๘	๒๖, ๙๔๓	๕, ๘๖๐	๓๒, ๘๐๓
๒๕๐๓	๒๐, ๒๑๖	๖, ๗๕๕	๒๖, ๙๗๑
๒๕๐๘	๑๙, ๑๑๐	๑๓, ๕๕๓	๓๒, ๖๖๓
๒๕๑๐	๑๙, ๗๓๖	๑๔, ๒๔๖	๓๓, ๙๘๒
๒๕๑๑	๒๐, ๙๓๕	๑๔, ๔๖๒	๓๕, ๓๙๗
๒๕๑๒	๒๑, ๘๒๑	๑๔, ๖๘๒	๓๖, ๕๐๕
๒๕๑๓	๒๑, ๙๑๘	๑๓, ๗๗๖	๓๕, ๖๙๔
๒๕๑๔	๒๒, ๒๓๙	๑๓, ๒๓๙	๓๕, ๔๗๘
๒๕๑๕	๒๒, ๔๙๙	๑๑, ๔๗๗	๓๓, ๙๗๖
๒๕๑๖	๒๔, ๐๒๖	๙, ๓๖๒	๓๓, ๓๘๘
๒๕๑๗	๒๗, ๔๗๓	๕, ๔๘๑	๓๒, ๙๕๔
๒๕๑๘	๒๗, ๙๗๖	๓, ๙๐๒	๓๑, ๘๗๘
๒๕๑๙	๒๘, ๕๔๓	๒, ๔๙๘	๓๑, ๐๔๑
๒๕๒๐	๒๗, ๙๘๐	๑, ๙๓๘	๒๙, ๙๑๘
๒๕๒๑	๒๗, ๔๐๑	๒, ๓๕๔	๒๙, ๗๕๕
๒๕๒๒	๒๖, ๙๔๔	๒, ๔๓๔	๒๙, ๓๗๘
๒๕๒๓	๒๖, ๗๗๗	๒, ๖๒๑	๒๙, ๓๙๘
๒๕๒๔	๒๖, ๙๖๓	๓, ๑๓๑	๓๐, ๐๙๔

^{๑/} STATE RAILWAY OF THAILAND, 1971-1982 INFORMATION

ฝ่ายการช่างโยธา ลดลงจากประมาณ ๕๐% เป็น ๔๐%

ฝ่ายการช่างกล เพิ่มขึ้นจากประมาณ ๒๐% เป็น ๒๖%

ฝ่ายการเดินรถ เพิ่มขึ้นจากประมาณ ๒๐% เป็น ๒๕%

ฝ่ายอื่น ๆ ค่อนข้างคงที่ ประมาณ ๘-๙%

การลดลงของจำนวนผู้ปฏิบัติงานทั้งสิ้น เป็นผลจากการลดจำนวนผู้ปฏิบัติงานชั่วคราว และการทดแทนด้วยอุปกรณ์เครื่องมือกล

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดประการหนึ่งซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยต้องถือเป็นแนวทางก็ปรากฏชัดเจน ตามคำสั่งคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ ๑/๒๕๒๔ ในข้อ ๓ ของอรรถท้ายว่า

"ในการปรับปรุง มิให้ลดทรัพยากรคนลงโดยท้องที่ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาแรงงาน"

๔.๖ ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ การกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แต่การรถไฟไม่ขอขออนุญาตที่จะประกาศขึ้นอัตราค่าโดยสารและค่าระวางได้ไม่เกิน ๒๕% หรือลดได้ไม่เกิน ๕๐% ของอัตรามาตรฐาน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่เคยประกาศใช้อัตราค่าโดยสารหรือค่าระวาง โดยไม่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

นับตั้งแต่เป็นรัฐวิสาหกิจ การรถไฟแห่งประเทศไทย เคยมีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าโดยสาร ๔ ครั้ง เมื่อ

๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕

๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕

๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๘

๑ มิถุนายน ๒๕๒๔

และเปลี่ยนแปลงอัตราค่าระวาง ๗ ครั้ง เมื่อ

๑ มิถุนายน ๒๕๑๕

๑ ตุลาคม ๒๕๑๘

๓๑ มกราคม ๒๕๒๒ (เฉพาะผลผลิตน้ำมัน)

๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒

๒๙ กรกฎาคม ๒๕๒๒ (เฉพาะผลผลิตน้ำมัน)

๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ (เฉพาะผลผลิตน้ำมัน)

๑ มิถุนายน ๒๕๒๔

๔.๗ กิจการรถไฟเป็นอุตสาหกรรมที่เริ่มดำเนินการในประเทศไทย ตั้งแต่สมัยที่ขีดความสามารถของอุตสาหกรรมเครื่องจักรกลยังจำกัดมาก เพื่อให้กิจการรถไฟดำเนินงานได้จึงต้องสร้างสม FACILITIES ครบถ้วน ในด้านการซ่อมบำรุงและสร้างล้อเลื่อน ซ่อมบำรุงและสร้างเส้นทางรถไฟ ผลิตภัณฑ์ที่ต้องใช้เฉพาะกิจ ตลอดจนผลิตบุคลากรสำหรับกิจการรถไฟโดยเฉพาะ (วิทยาลัยวิศวกรรมรถไฟ)

๕. PERFORMANCE EVALUATION :

๕.๑ ตั้งแต่การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๔ การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นกิจการที่กำไรมาตลอดจนถึง พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงเริ่มขาดทุน กลับมีกำไรอีกใน พ.ศ. ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ แล้วจึงขาดทุนอีกตลอดมา

อัตรารายได้ต่อกิโลเมตรจากค่าโดยสารและค่าระวาง (บาท)

ปี พ.ศ.	ค่าโดยสารต่อ กม./ผู้โดยสาร	ค่าระวางต่อ กม./คัน
๒๔๑๐	๐.๑๑	๐.๑๖
๒๔๑๑	๐.๑๑	๐.๑๕
๒๔๑๒	๐.๑๑	๐.๑๕
๒๔๑๓	๐.๑๑	๐.๑๕
๒๔๑๔	๐.๑๒	๐.๑๕
๒๔๑๕	๐.๑๑	๐.๑๕
๒๔๑๖	๐.๑๑	๐.๑๕
๒๔๑๗	๐.๑๒	๐.๑๕
๒๔๑๘	๐.๑๒	๐.๑๖
๒๔๑๙	๐.๑๔	๐.๑๙
๒๔๒๐	๐.๑๕	๐.๑๙
๒๔๒๑	๐.๑๕	๐.๒๐
๒๔๒๒	๐.๑๕	๐.๒๓
๒๔๒๓	๐.๑๔	๐.๒๕
๒๔๒๔	๐.๑๖	๐.๓๐

ที่มา : การรถไฟแห่งประเทศไทย

รายรับ-รายจ่ายของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	รายรับ	รายจ่าย	กำไร
๒๕๑๗	๑,๐๘๑	๑,๑๔๗	- ๖๖
๒๕๑๘	๑,๑๗๑	๑,๓๙๘	-๒๒๗
๒๕๑๙	๑,๓๙๕	๑,๔๘๖	- ๙๑
๒๕๒๐	๑,๕๖๐	๑,๔๕๖	๑๐๔
๒๕๒๑	๑,๖๐๘	๑,๔๙๓	๑๑๕
๒๕๒๒	๑,๘๖๑	๑,๘๙๑	- ๓๐
๒๕๒๓	๒,๒๒๗	๒,๕๑๐	-๒๘๓
๒๕๒๔	๒,๕๗๗	๒,๙๘๐	-๔๐๓
๒๕๒๕	๓,๐๘๕	๓,๔๖๗	-๓๘๒

ที่มา : การรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทย จึงต้องเผชิญกับคำถามว่า "รถไฟแน่นเป็นปลากระป๋อง แล้วขาดทุนได้อย่างไร?

คำตอบที่ตรงไปตรงมา แต่มักไม่ได้รับความเข้าใจคือ "รถไฟแน่นกับการขาดทุนหรือกำไร หากได้มีความสำคัญใด ๆ ต่อกันไม่ว่า"

กำไร = รายรับ - รายจ่าย

รายรับ = ปริมาณ x ราคา

แต่เมื่อ "รถไฟฟ้าแน่น" ไม่ได้หมายความว่า ปริมาณของบริการที่การรถไฟฟ้า
ได้นั้นจะสูงจนประกันได้ว่าจะมีกำไร ในกรณีของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยนั้น "รถไฟฟ้าแน่น"
ไม่ได้หมายความว่า "ขายดี" แต่เพราะ "ไม่มีจะขาย" ----- สาเหตุจากข้อจำกัด
ทางการผลิตบริการต่าง ๆ คือ

- ข้อจำกัดเพราะเส้นทาง ๓๗๓.๕ กม.
- ข้อจำกัดที่มีขบวนรถทั้งสิ้นเพียง ๓๕๐ ขบวน
- ข้อจำกัดที่มีรถจักรใช้งานได้เพียง ๘๕% ของ ๒๖๘ คัน
- ข้อจำกัดที่มีรถโดยสารใช้งานได้เพียง ๘๘% ของ ๑๑๐๖ คัน
- ข้อจำกัดที่มีรถบรรทุกสินค้าใช้งานได้เพียง ๘๘% ของ ๙๐๘๐ คัน
- ข้อจำกัดที่มีความจุของทางต่ำ เพราะมีเส้นทางคู่เพียง ๙๐ กม.
- ข้อจำกัดที่มีความเร็วเฉลี่ยของขบวนลดลงจาก ๓๓ กม./ชม. ใน พ.ศ. ๒๕๒๐ เหลือ ๒๗ กม./ชม. ใน พ.ศ. ๒๕๒๔
- ข้อจำกัดที่ทางรถไฟรับแรงกดของเพลารถไม่เกิน ๑๕ ตัน เป็นส่วนใหญ่
- ข้อจำกัดที่ให้บริการครอบคลุมได้เพียง ๔๑ จังหวัด
- ข้อจำกัดที่ไม่สามารถให้บริการลูกค้าที่ต้องการบริการ DOOR-TO-DOOR ได้

๕.๒ การกำหนดราคาค่าโดยสารและค่าระวางเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่จะ

มีผลต่อรายรับ

๕.๒.๑ ในปีงบประมาณ ๒๕๑๙

อัตราค่าโดยสารมาตรฐาน ชั้น ๓ เพิ่มขึ้น ๕๐%

ทำให้ผู้โดยสารลดลง ๙.๔%

อัตราค่าระวางสินค้า เพิ่มขึ้น ๓๔.๖%

ทำให้การขนส่งสินค้าเพิ่มขึ้น ๐.๔%

ในปีงบประมาณ ๒๕๒๔

อัตราค่าโดยสาร เพิ่มขึ้น ๓๓%

ทำให้ผู้โดยสาร เพิ่มขึ้น ๒.๔%

อัตราค่าระวางสินค้า เพิ่มขึ้น ๗๐%

ทำให้การขนส่งสินค้า เพิ่มขึ้น ๖.๖%^{๑/}

ดังนั้น ย่อมมีความหมายในเชิงเศรษฐศาสตร์ว่า DEMAND ต่อบริการรถไฟ ทั้งการโดยสารและการสินค้า มีความยืดหยุ่นต่อราคาค่าโดยสารและค่าระวางต่ำ เมื่อใด ก็ตามที่มีการขึ้นราคาค่าโดยสารหรือค่าระวางสินค้า ย่อมจะทำให้รายได้สูงขึ้นเสมอ เพราะ ผู้ใช้บริการหันไปใช้บริการขนส่งทางอื่นน้อยมาก หรือไม่หันไปใช้บริการอื่นเลย

๔.๒.๒ รายได้จากการเดินรถในปีงบประมาณ ๒๕๒๔ แยกเป็น

รายได้จากค่าโดยสาร ๖๐%

รายได้จากค่าระวาง ๓๔%

รายได้จากบริการอื่น ๆ ๖%

สำหรับรายได้จากค่าโดยสารนั้น เกิดจากผู้โดยสารที่ใช้ รถดีเซลราง ซึ่งเป็นบริการชั้น ๓ โดยเดินทางเฉลี่ยต่ำกว่า ๑๐๐ กิโลเมตร และผู้

^{๑/} ศิริยุ รดีศรี, การขนส่งทางรถไฟกับการขนส่งทางถนน, วิทยาลัย บัณฑิตราชอาณาจักร, พ.ศ. ๒๕๒๔-๒๕๒๕, หน้า ๖๒

แต่ปรากฏว่า ผู้โดยสารรถด่วน (ชั้น ๑ และ ๒) มีระยะทางเดินทางเฉลี่ยคนละประมาณ ๗๐๐ กิโลเมตร และผู้โดยสารรถเร็ว (ชั้น ๒ และ ๓) มีระยะทางเดินทางเฉลี่ยคนละประมาณ ๕๐๐ กิโลเมตร

ในขณะที่ผู้โดยสาร รถดีเซลรางและรถธรรมดา (ชั้น ๓) มีระยะทางเดินทางเฉลี่ยต่ำกว่า ๑๐๐ กิโลเมตร

การรถไฟจึงสามารถจะเก็บค่าโดยสารจากผู้โดยสารชั้น ๓ ซึ่งต้องเสียค่าโดยสารเปรียบเทียบ (เมื่อเทียบกับชั้น ๑) ๑ ต่อ ๓.๕ ได้เป็นส่วนใหญ่

และเก็บค่าโดยสารจากผู้โดยสารชั้น ๑ ซึ่งต้องเสียค่าโดยสารเปรียบเทียบ (เมื่อเทียบกับชั้น ๓) ๔.๖๖ ต่อ ๑ ได้เป็นส่วนใหญ่

ซึ่งหมายถึง โครงสร้างอัตราค่าโดยสารต่างกัน (SERVICE DIFFERENTIATION) เช่นนี้ถือว่าช่วยให้เก็บค่าโดยสารได้มากอยู่แล้ว

๕.๒.๓ อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงเฉพาะเป้าหมายแสวงหากำไรสูงสุด ยังมีแนวปฏิบัติในเชิงราคาอีกอย่างหนึ่งที่สามารถทำได้ แต่ไม่ได้ทำ นั่นคือ PRICE DISCRIMINATION

กล่าวคือ บริการขนส่งหรือโดยสาร ๑ กิโลเมตรบนเส้นทางสาย X กับบริการขนส่งหรือโดยสาร ๑ กิโลเมตร บนเส้นทางสาย Y ไม่สามารถทดแทนหรือขายต่อ (RESALE) ซึ่งกันและกันได้ แต่ DEMAND ของบริการ ๑ กิโลเมตร บนเส้นทางสาย X ย่อมมีความยืดหยุ่นต่อราคาแตกต่างไปจาก DEMAND ของบริการ ๑ กิโลเมตร บนเส้นทางสาย Y ดังนั้น ย่อมแสวงหากำไรได้สูงขึ้น หากมีการกำหนดอัตราค่าโดยสารหรือค่าระวางต่อ ๑ กิโลเมตร ให้แตกต่างกันบนเส้นทางที่ต่างกัน

เส้นทางที่ DEMAND มีความยืดหยุ่นน้อยกว่าตั้งราคาได้สูงกว่า

เส้นทางที่ DEMAND มีความยืดหยุ่นสูงกว่าตั้งราคาได้ต่ำกว่า

๕.๓ รายจ่ายค่าเงินการประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๕ ของการรถไฟ

ประกอบด้วย	ค่าจ้างบุคลากร	๔๖%
	ค่าเชื้อเพลิง	๒๑%
	ค่าวัสดุ	๒๔%
	ค่าเสื่อม	๖% ^{๑/}

สำหรับกิจการขนส่ง รายจ่ายค่าเชื้อเพลิงในอัตราที่การรถไฟใช้
อยู่ไม่เป็นเหตุให้ข้องใจ แต่สำหรับค่าจ้างบุคลากร ๔๖% แม้จะลดลงจากปีก่อนหน้านั้น
ลงมาแล้วก็ตาม ก็ยังเป็นสัดส่วนที่น่าเป็นห่วงสำหรับลักษณะกิจการประเภทนี้ แต่ก็มาจาก
สาเหตุของนโยบายตามคำสั่งคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย
ที่ ๑/๒๕๒๔ ซึ่งเป็นข้อจำกัด

๕.๔ ความพยายามที่จะใช้เครื่องมือกลเข้าทดแทนบุคลากร เช่น ใน
ระบบสัญญาณควบคุมเส้นทาง หรือในระบบซ่อมบำรุงทาง เป็นการแก้ปัญหาแรงงานในระยะ
ยาว แต่อาจเป็นปัญหาแรงงานในระยะสั้น และในขณะที่บุคลากรลังงาน แต่นำเอาเครื่อง-
มือกลเข้ามาแทนที่แล้วนั้น เนื่องจากบุคลากรและเครื่องมือกลเป็นปัจจัยการผลิตที่ทดแทน
แข่งขันกัน (SUBSTITUTE) มิใช่เอื้ออำนวยต่อกัน (COMPLIMENT) บุคลากรก็จะมี
เครื่องมือเข้าร่วมทำงานด้วยมากเกินไป เครื่องมือกลก็จะมีบุคลากรเข้าร่วมทำงานด้วยมาก

^{๑/} รถไฟสมพันธ์, การรถไฟแห่งประเทศไทย, มิถุนายน ๒๕๒๖ หน้า ๑๔

เกินไป ย่อมหมายความว่า ในระหว่างนี้ MARGINAL PRODUCTIVITY ของทั้งบุคลากร และเครื่องมือกลจะต่ำกว่าเมื่อก่อนที่จะเพิ่มเครื่องมือกล หรือหลังจากการลดบุคลากรลงไปแล้ว

๕.๕ การขาดทุน ๓๘๒ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๒๕ แยกเป็นผลจากการเดินรถของ

สายประธาน	๑๔๑	ล้านบาท
สายทางแยก	๑๕๕	ล้านบาท
ชานเมือง	๓๖	ล้านบาท

โดยความเป็นมาในอดีตของกิจการรถไฟ เส้นทางสายทางแยกหลายสายเกิดขึ้น ด้วยเหตุผลที่มีไข้เชิงพาณิชย์ หากยังคงเปิดเดินรถอยู่ทั้ง ๆ ที่เหตุผลอื่นหมดความสำคัญไปแล้ว ก็หลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะมีส่วนสร้างสมการขาดทุนต่อไปบางส่วน

๕.๖ มักเป็นการกล่าวอ้างโดยปกติของการขนส่งทางน้ำและการขนส่งทางรถไฟ ว่าต้องเผชิญกับการแข่งขันที่ไม่ยุติธรรมจากการขนส่งทางถนน และมักจะโต้ตอบข้อพิสูจน์เสมอว่า การขนส่งทางน้ำและการขนส่งทางรถไฟ มีความประหยัดกว่าการขนส่งทางถนน ทั้งการพิจารณาโดยต้นทุนทางเอกชนและโดยต้นทุนทางสังคม

การขนส่งทางรถไฟมีเหตุผลที่จะอ้างได้ว่า การขนส่งทางถนนไม่ต้องรับภาระการลงทุนบนเส้นทาง และบนระบบจัดการสัญญาณที่เหมือนอย่างการขนส่งทางรถไฟ ดังนั้น ต้นทุนทางเอกชน (PRIVATE COST) ของผู้ให้บริการขนส่งทางถนน จึงได้รับ RELATIVE SUBSIDY เมื่อเทียบกับบริการรถไฟ

การขนส่งทางรถไฟสามารถจะกล่าวอ้างได้ว่า ประหยัดเชื้อเพลิงได้ดีกว่า เพราะสามารถบรรทุกได้หนักมากมี ROLLING RESISTANCE บนรางต่ำ เครื่องยนต์ดีเซลขนาดใหญ่มี SPECIFIC FUEL CONSUMPTION ต่ำกว่าเครื่องยนต์ขนาดเล็ก

การขนส่งทางรถไฟกล่าวอ้างได้ว่า หากหันไปใช้บริการขนส่งทางรถไฟมากขึ้นเพื่อทดแทนการขนส่งทางถนน จะเป็นการลดความเสียหายของถนน ซึ่งมีค่าบำรุงรักษาสูง ลดอุบัติเหตุซึ่งเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจอีกอย่างหนึ่ง ลดมลภาวะของอากาศเนื่องจากการใช้รถยนต์

ในทางกลับกัน การขนส่งทางถนนย่อมมีข้อได้เปรียบได้หลายประการที่มีสาระสำคัญคือ

ความประหยัดเชื้อเพลิงของรถไฟ ยังมีข้อเสียเปรียบรถยนต์อยู่ในส่วนที่รถไฟไม่อาจใช้การถ่ายเทกำลังโดยตรง (DIRECT DRIVE) แต่ต้องใช้ระบบไฟฟ้าหรือไฮดรอลิกถ่ายเทกำลัง ซึ่งทำให้ต้องสูญเสียกำลัง

การลดอุบัติเหตุบนท้องถนนจะทดแทน โดยอุบัติเหตุบนทางรถไฟ

มลภาวะของอากาศที่ลดลงจะทดแทน โดยมลภาวะของเสียงที่เพิ่มขึ้น

การเพิ่มการใช้บริการรถไฟจะเพิ่มการเสียเวลาการทางผ่านเสมอระดับ

วิ่งติดกับถนนมากขึ้น

เส้นทางรถไฟนำความเจริญพื้นที่ได้เฉพาะบริเวณใกล้ย่านสถานี แต่

ถนนตลอดสายนำความเจริญพื้นที่ได้ทั้ง ๒ ข้างทาง

๕.๗ การขนส่งทุก MODE ให้คุณภาพของบริการได้ไม่เหมือนกัน และไม่อาจทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์

๕.๗.๑ เช่นเดียวกับการขนส่งทางน้ำ ข้อจำกัดของเส้นทางรถไฟเพียง ๓๗๓๕ กม.ในประเทศไทย ทำให้กิจการรถไฟไม่สามารถให้บริการได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ และไม่สามารถให้บริการแบบ DOOR-TO-DOOR ได้ นอกจากจะ INTEGRATE กับการขนส่งทางถนน เพื่อเพิ่มประโยชน์จากการขนส่งแบบ INTER-MODAL

๕.๗.๒ การพัฒนาการขนส่งโดย CONTAINERIZATION ยังก่อขวางอยู่บนรากฐานของการใช้การขนส่งแบบ INTER-MODAL และละทิ้งทัศนคติการแข่งขันแบบ COMBATIVE

๕.๗.๓ การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถให้คุณภาพของบริการที่ตรงต่อเวลาได้ดีนัก ระหว่าง ๑ ตุลาคม ๒๕๒๒ ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๒๓ สภาวะความล่าช้าของบริการสรุปได้ดังนี้

ประเภทขบวนรถ	จำนวนขบวน	ขบวนตรงเวลา	เสียเวลาเฉลี่ยขบวนละ (นาที)
<u>สายเหนือ</u>			
รถด่วน	๗๓๖	๑๑๕	๖๒.๓
รถเร็ว	๑,๔๗๒	๑๔๗	๕๕.๑
รถธรรมดา	๘,๒๒๒	๓,๔๙๐	๔๐.๒
รถขานเมือง	๘,๔๑๑	๔,๕๕๘	๒๐.๓
รถรวม	๓,๖๘๐	๑,๗๕๔	๑๑๓.๖
<u>สายตะวันออกเฉียงเหนือ</u>			
รถด่วน	๑,๔๗๒	๒๘๙	๔๙.๓
รถเร็ว	๒,๙๔๔	๘๒๖	๕๗.๔
รถธรรมดา	๑๒,๗๒๙	๔,๗๙๙	๓๖.๖
รถขานเมือง	๙,๑๕๓	๔,๖๗๓	๒๒.๗
รถรวม	๔,๐๔๘	๙๒๕	๗๙.๙
<u>สายใต้</u>			
รถด่วน	๑,๘๙๓	๔๕๙	๖๙.๗
รถเร็ว	๒,๙๔๔	๓๖๙	๙๔.๕
รถธรรมดา	๕,๘๘๘	๑,๙๐๙	๔๑.๘
รถขานเมือง	๘,๒๙๕	๒,๓๕๓	๒๒.๗
รถรวม	๑๒,๕๑๑	๓,๖๗๐	๘๔.๐

ที่มา : รายงานประจำปี ๒๕๒๓, การรถไฟแห่งประเทศไทย หน้า ๒๖

๕.๗.๔ ไม่ว่าจะใช้บริการขนส่งทางรถไฟโดยตรงเพียง MODE เดียว หรือต้องต่อเชื่อมจาก MODE อื่นด้วย ความเร็ว (SPEED) เป็นคุณภาพของการขนส่งที่รถไฟ (และการขนส่งทางน้ำ) เสียเปรียบการขนส่งทางถนนอยู่มาก

ความเร็วเฉลี่ยของรถไฟประเภทต่าง ๆ กม./ชม.

ปีงบประมาณ	รถโดยสาร	รถสินค้า	รถรวม
๒๕๑๘	๔๕	๓๐	๒๖
๒๕๑๙	๔๔	๓๑	๒๗
๒๕๒๐	๔๗	๓๓	๓๑
๒๕๒๑	๔๘	๒๙	๓๑
๒๕๒๒	๔๙	๒๗	๒๙
๒๕๒๓	๔๗	๒๕	๒๘
๒๕๒๔	๔๗	๒๗	๒๗

"IF TIME COSTS MONEY, SPEED COSTS MORE MONEY"

เอกสารอ้างอิง

๑. รายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์กิจกรรมของการรถไฟแห่งประเทศไทย, คณะ-
อนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย,
 กระทรวงคมนาคม, ๒๕๒๔
๒. รายงานผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน, การรถไฟแห่งประเทศไทย,
คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของการรถไฟแห่ง
ประเทศไทย, กระทรวงคมนาคม, ๒๕๒๖
๓. หิรัญ รัตศรี, การขนส่งทางรถไฟกับการขนส่งทางถนน, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร,
 ๒๕๒๔-๒๕๒๕
๔. อมร เจริญกัญหวัณ, ผลการดำเนินงานและการปรับปรุงงานของฝ่ายการเดินรถ,
การรถไฟแห่งประเทศไทย, กระทรวงคมนาคม ๒๕๒๖
๕. รายงานประจำปี ๒๕๒๓ การรถไฟแห่งประเทศไทย, กระทรวงคมนาคม, ๒๕๒๓
๖. รถไฟสัมพันธ, การรถไฟแห่งประเทศไทย, กระทรวงคมนาคม, มิถุนายน ๒๕๒๖
๗. ๑๙๗๑-๑๙๘๒ INFORMATION BOOKLETS, STATE RAILWAY OF THAILAND
๘. ทานตะวัน แก้วเขตการ, หลักและวิธีปฏิบัติในการกำหนดอัตราค่าบริการของการ
รถไฟแห่งประเทศไทย, วิทยานิพนธ์, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย-
ธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔

"รถเมล์ : ปัจจัยที่ห้าของคนเมืองหลวง"

โดย

ดร. มนูญ หาดหิระ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

เรื่อง

"รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 26-27 มกราคม 2527

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รถเมล์ : ปัจจัยที่ห้าของคนเมืองหลวง

ดร. มนูญ พาหิระ (คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)

๑. ความนำ

คงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าขณะนี้รถเมล์ (รถยนต์โดยสารประจำทาง) เป็นพาหนะที่สำคัญในการดำเนินภาระกิจของคนเมืองหลวง (กรุงเทพมหานคร) โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีฐานะยากจนและฐานะปานกลาง ในปัจจุบันคนเมืองหลวงราว ๒.๕ ล้านคนในแต่ละวันจะเดินทางระยะสั้น ๆ ประมาณ ๕ ล้านเที่ยวเพื่อไปประกอบธุรกิจการงาน ศึกษาเล่าเรียนและพักผ่อนหย่อนใจโดยอาศัยบริการจากรถเมล์ ขณะที่ความเจริญเติบโตของเมืองหลวงขยายตัว ความต้องการยานพาหนะชนิดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถเมล์ได้เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ข้อมูลจากกองทะเบียน กรมตำรวจแสดงให้เห็นว่า ในระหว่างปี พ.ศ.๒๕๑๔-๒๕๒๔ ยานยนต์ทุกชนิดในเมืองหลวงเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในระยะเวลาดังกล่าวปีละกว่า ๕ หมื่นคัน จำนวนการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของยานยนต์ในเมืองหลวงในขณะที่ถนนหนทางไม่สามารถเพิ่มในสัดส่วนใกล้เคียงกัน เพราะค่าใช้จ่ายในการสร้างถนนหรือขยายถนนมีราคาสูงก่อให้เกิดปัญหาการจราจรคับคั่ง และการสูญเสียของน้ำมันเชื้อเพลิงที่เผาผลาญเสียไป ในขณะเดียวกันพลเมืองของเมืองหลวงได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วประกอบกับการกระจายรายได้ของคนเมืองหลวงมีความไม่เท่าเทียมมากยิ่งขึ้นทำให้ฐานะของคนเมืองหลวงส่วนใหญ่เป็นพวกที่มีฐานะยากจนและปานกลางมากขึ้นซึ่งคนเหล่านี้เป็นพวกที่ต้องอาศัยบริการรถเมล์มากที่สุด

จากการสำรวจและวิเคราะห์ความต้องการการบริการโดยสารรถประจำทางในกรุงเทพมหานครของกรมการขนส่งทางบกซึ่งทำการสำรวจในระหว่างวันที่ ๔ - ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ปรากฏว่า ระหว่างวันจันทร์ถึงวันศุกร์ในช่วงโมงเร่งด่วน (Rush hour) ช่วงเวลา ๖.๐๐ น. ถึง ๙.๐๐ น. คนเมืองหลวงมีความต้องการใช้รถประจำทางมากกว่า

จำนวนเที่ยวที่รถยนต์โดยสารประจำทางสามารถตอบสนองได้ถึงร้อยละ ๔๔ และในช่วงเวลา ๑๖.๐๐ น. ถึง ๑๘.๐๐ น. ความต้องการบริการมากกว่าจำนวนบริการที่สามารถตอบสนองได้ถึงร้อยละ ๒๒ จากข้อมูลดังกล่าวปรากฏการณ์ที่มองเห็นอยู่ทั่วไปก็คือ ความขุมนวุ่นวายในตอนเช้าและเย็นที่คนเมืองหลวงแย่งกันขึ้นรถ เมลล์ เบียดเสียดเหยียดยัดและห้อยโหนจนรถ เมลล์แต่ละคันเอียงแทบจะพลิกคว่ำลง คนเมืองหลวงเหล่านี้ต่างก็ฝากชีวิตไว้กับความกรุณาของพนักงานขับรถ เมลล์ที่จะขับนำเขาไปสู่จุดหมายปลายทางในแต่ละวัน ในขณะที่ภาพพจน์ของรถ เมลล์ในสายตาของคนเมืองหลวงและสื่อมวลชนทั่วไปเป็นภาพที่ค่อนข้างติดลบ รถ เมลล์ในเมืองหลวงก็ต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อความอยู่รอดท่ามกลางกระแสการคัดค้านการขึ้นค่ารถ เมลล์และการเฝ้ามองความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารงาน ผู้บริหารชุดแล้วชุดเล่าต่างก็พยายามแก้ไขภาพพจน์ที่ติดลบ แต่ก็ดูเหมือนกับว่ายิ่งแก้ไขหนี้สินของรถ เมลล์ ยิ่งพอกพูนขึ้น และทางออกที่รัฐบาลหลาย ๆ ชุดพยายามกระทำก็คือการขึ้นค่าโดยสาร ผลที่ติดตามมาแต่ละครั้งก็คือการคัดค้านจนถึงขั้นเดินขบวนประท้วงหรืออดอาหารประท้วง

เมื่อประมาณ ๓ เดือนที่แล้ว กระทรวงคมนาคมได้พยายามผลักดันนโยบายที่จะแบ่ง เขตการเดินรถ เมลล์บาง เขตให้ เอกชนทดลองวิ่ง เพื่อแก้ไขปัญหานี้สินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๒๖ ให้เอกชนทดลองเดินรถยนต์โดยสารประจำทางในเขต ๑ และ เขต ๑๒ ขององค์การขนส่งมวลชนเป็นเวลา ๓ เดือน แต่ได้รับการคัดค้านจากสหภาพแรงงานสังกัดองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพถึงขั้นที่จะดำเนินการหยุดเดินรถโดยสารในกรุงเทพมหานคร เพราะกลัวจะเสียผลประโยชน์

บทความนี้มีจุดประสงค์ที่จะประมวลความเป็นมาของรถ เมลล์ในเมืองหลวงโดยศึกษาถึงความเป็นมาในอดีตก่อนการรวมตัวเป็นองค์การขนส่งมวลชน ศึกษาถึงการดำเนินการเมื่อเป็นองค์การขนส่งมวลชนแล้ว ศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างด้านรายรับ-รายจ่าย และการขาดทุนขององค์การฯ รวมทั้งแนวทางการปรับปรุงเพื่อความอยู่รอดขององค์การฯ ภายใต้อำนาจกีดต่าง ๆ ทั้งนี้โดยอาศัยข้อมูลจากองค์การฯ และข้อมูลอื่น ๆ ที่มีผู้ศึกษารวบรวมและเสนอแนะไว้แล้ว

๒. กิจการรถเมลล์ก่อนการรวมตัวเป็นรัฐวิสาหกิจ

รถเมลล์เมืองหลวงกำเนิดขึ้นในราวปี พ.ศ. ๒๔๕๐ ผู้ริเริ่มนำรถเมลล์มาใช้ในเมืองหลวงคือ พระยาภิรมย์ภักดีนครเศรษฐ (เลิศ เศรษฐบุตร) รถที่นำมาใช้ในตอนแรกเป็นรถที่ใช้ม้าเทียมโดยวิ่งจากสะพานกษัตริย์ศึก (สะพานยศเส) ถึงประตูน้ำสระปทุม รุ่งขึ้นอีกหนึ่งปี ได้ส่งรถยนต์ฟอร์ดซึ่งเป็นรถที่มีสามล้อ มีที่นั่งสองแถว นั่งได้ประมาณ ๑๐ คนมาวิ่งแทนรถที่ใช้ม้าเทียมและขยายเส้นทางวิ่งให้ไกลขึ้นโดยวิ่งจากสระปทุมถึงบางลำพู ภายหลังที่กิจการเจริญขึ้นจึงได้จัดตั้งบริษัทนายเลิศขึ้นและขยายเส้นทางวิ่งทั่วพระนคร ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ บริษัทรถเมลล์ได้เพิ่มขึ้นอีกบริษัทหนึ่งได้แก่บริษัทนครธนซึ่งวิ่งจากบางลำพูถึงวงเวียนใหญ่^๑

กิจการรถเมลล์ได้เจริญเติบโตขึ้นพร้อม ๆ กับความเจริญเติบโตของเมืองหลวง และการเพิ่มขึ้นของพลเมือง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา บริษัทรถเมลล์ได้มีจำนวนเพิ่มขึ้น และเส้นทางรถเมลล์แต่ละสายก็ขยายไกลออกไป การขยายเส้นทางมีลักษณะที่ซ้ำซ้อนกันและวกวนก่อให้เกิดการจราจรคับคั่ง รถเมลล์แต่ละสายต่างก็มุ่งแสวงหาผลกำไรโดยไม่พยายามปรับปรุงบริการให้ดีขึ้นเท่าที่ควร ประชาชนชาวเมืองหลวงต้องเผชิญกับมารยาทที่เลวทรามของพนักงานขับรถและพนักงานเก็บเงินผู้โดยสาร (กระเป๋ารถเมลล์) ต้องคอยรถเป็นเวลานาน แย่งกันขึ้นรถและเบียดเสียดเบียดอัดและห้อยโหนรถเมลล์ซึ่งเต็มไปด้วยความสกปรกและปล่อยควันดำตลอดระยะทางที่วิ่ง สถานการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดแนวความคิดแก่รัฐบาลที่จะปรับปรุงกิจการรถยนต์โดยสารประจำทางในเมืองหลวงให้ดีขึ้น และบริการประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

^๑ พิบูลย์ ว่องภักดีภูบาล "รถยนต์บนถนนไทย" วารสารการขนส่ง ฉบับประจำเดือนตุลาคม ๒๕๑๘

๒.๑ การรวมรถเมล์ ระยะยึกแรก ^๒

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ กระทรวงคมนาคมได้ว่าจ้างบริษัท Transportation Consultants ซึ่งเป็นบริษัทจากประเทศสหรัฐอเมริกามาทำการสำรวจและเสนอแนะกิจการรถโดยสารประจำทางในเขตพระนครธนบุรี ผู้เชี่ยวชาญของบริษัทดังกล่าวได้ให้ข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ กิจการรถโดยสารประจำทางในพระนครและธนบุรีควรรวมเป็นรายเดียวกัน เมื่อรวมแล้วอาจให้รัฐดำเนินการ เอกชนดำเนินการ หรือรัฐและเอกชนดำเนินการร่วมกันก็ได้ ข้อเสนอแนะดังกล่าวก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในหมู่ผู้ประกอบการเดินรถโดยสารส่วนใหญ่ในอันที่จะรวมกลุ่มกัน และในปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ กลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวได้ตั้งบริษัท "นครหลวงขนส่ง จำกัด" โดยมุ่งที่จะให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นเป็นแกนกลางในการรวมรถโดยสารประจำทางในเขตพระนครธนบุรี ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๐๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอโดยให้บริษัทนครหลวงขนส่ง จำกัดเป็นผู้ดำเนินการโครงการรวมรถโดยสารประจำทางในเขตพระนครธนบุรี และคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกได้มีมติเห็นชอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๐๖ อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลที่ไม่แจ้งชัดนัก คณะรัฐมนตรีได้เปลี่ยนมติเดิมโดยยกเลิกสิทธิของบริษัทนครหลวงขนส่ง จำกัด ในการรวมรถโดยสารประจำทาง ทำให้บริษัทนครหลวงขนส่ง จำกัด กลับไปเป็นผู้ประกอบการเดินรถ เช่นเดียวกับบริษัทผู้ประกอบการรายอื่น ๆ

^๒ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และภูมิสัน ไรจน์เลิศจรรยา "บทวิเคราะห์โครงการรวมรถเมล์" วารสารการขนส่ง ฉบับประจำเดือนตุลาคม พฤศจิกายน ธันวาคม ๒๕๑๔ และ มกราคม ๒๕๑๕

๒.๒ การรวมรถเมล์ ระยะยักที่สอง ^ก

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐบาลเยอรมันส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยสำรวจภาวะการจราจรในกรุงเทพมหานคร และให้ข้อเสนอแนะให้รวมบริษัทรถเมล์ ๒๖ บริษัท^๔ เข้าเป็นบริษัทเดียวกันเพื่อประโยชน์ในการจัดเส้นทางเดินรถและแก้ไขปัญหาจราจร จากข้อเสนอแนะดังกล่าว กระทรวงคมนาคมได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับรถยนต์โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๔ คณะทำงานชุดนี้ให้ความเห็นในสาระสำคัญ ๒ ประการคือ ประการแรก ควรรวมบริษัทผู้ประกอบการเดินรถทั้ง ๒๖ บริษัทเป็นบริษัทเดียวในรูปของ "บริษัทสาธารณะ" โดยรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ประมาณร้อยละ ๓๐ และมีผู้แทนของรัฐรวมเป็นกรรมการบริหารของบริษัทดังกล่าวด้วย ประการที่สอง รัฐควรเป็นผู้ริเริ่มในการรวมเพื่อขจัดความล่าช้าและความยุ่งยากต่าง ๆ

^ก รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ ภูมิสัน โรจน์เลิศจรรยา อ่างแล้ว

^๔ บริษัทผู้ประกอบการเดินรถโดยสารประจำทางขณะนั้นประกอบด้วย

๑. บริษัทไทยประดิษฐ์ จำกัด	๒. บริษัทนครหลวงขนส่ง จำกัด
๓. บริษัทยานยนต์พาณิชย์ จำกัด	๔. บริษัทบุญผ่อง จำกัด
๕. บริษัทรถแดง จำกัด	๖. บริษัทเทพนิรมิตรขนส่ง จำกัด
๗. บริษัทวิจิตรยนต์ขนส่ง จำกัด	๘. บริษัทรถเมล์พีระ จำกัด
๘. บริษัทรถเมล์คลองเตยพาณิชย์ จำกัด	๑๐. บริษัทสหหายยนต์ จำกัด
๑๑. บริษัทสหขนส่ง จำกัด	๑๒. บริษัทธนาครขนส่ง จำกัด
๑๓. บริษัทรถยนต์ธนบุรี จำกัด	๑๔. บริษัทขอนแก่นทริยขนส่ง จำกัด
๑๕. บริษัทศิริมิตร จำกัด	๑๖. บริษัทสมุทรปราการขนส่ง จำกัด
๑๗. บริษัทมีนบุรีขนส่ง จำกัด	๑๘. บริษัทศรีเหลือง จำกัด
๑๘. บริษัทนิยมเดินรถ จำกัด	๒๐. บริษัทรถเมล์ไทยถาวร จำกัด
๒๑. บริษัทพระนครธนบุรีขนส่ง จำกัด	๒๒. บริษัทศรีนครขนส่งและพาณิชย์ จำกัด
๒๓. บริษัทนายเลิศ จำกัด	๒๔. บริษัทบางแคขนส่ง จำกัด
๒๕. ร.ส.พ. (รัฐวิสาหกิจ)	๒๖. บ.ข.ส. (รัฐวิสาหกิจ)

ความเห็นในการรวมบริษัทให้เหลือบริษัทเดียวของคณะกรรมการฯ ได้เป็นที่
ยอมรับของคณะกรรมการปรับปรุงกิจการรถโดยสารประจำทาง เขตกรุงเทพมหานครซึ่งมี
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธาน สำหรับรูปแบบการรวมและผู้ที่จะดำเนินการ
รายนั้น คณะกรรมการฯ ได้ตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งโดยมีผู้ว่าการกรุงเทพมหานครใน
ขณะนั้น (นายชำนาญ ยุวบูรณ์) เป็นประธาน ในระหว่างที่คณะกรรมการกำลังพิจารณา
อยู่นั้น บริษัทนายเลิศ จำกัด บริษัทศรีนครขนส่ง จำกัด บริษัทบางแคขนส่ง จำกัด และบริษัท
นครหลวงขนส่ง จำกัด ต่างก็ยื่นข้อเสนอมขอเป็นผู้ดำเนินการรวมรถยนต์ด้วยตนเอง โดย
เฉพาะอย่างยิ่งบริษัทนครหลวงขนส่ง จำกัด ได้รวบรวมผู้ประกอบการขนส่งจำนวน ๒๑ บริษัท
(ตามรายชื่อที่ ๑ - ๒๑) เข้าด้วยกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองขึ้น คณะกรรมการฯ ได้มีมติ
เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๑๖ เห็นควรให้ผู้ประกอบการทั้งหมดไปพิจารณารวมกันเอง
ถ้าไม่สามารถรวมกันได้รัฐควรเป็นผู้ดำเนินการรวมเองโดยการรับซื้อรถยนต์จากเอกชนและ
งดต่อไปอนุญาตประกอบการเดินรถในโอกาสที่จะหมดอายุในอีกประมาณ ๒ ปีข้างหน้า

จากความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว คณะกรรมการฯ ได้เสนอนายก-
รัฐมนตรี (จอมพลถนอม กิตติขจร) มีสาระสำคัญโดยสรุปว่า คณะกรรมการฯ เห็นควรให้รวม
กิจการรถโดยสารประจำทางเข้าเป็นหนึ่งรายในรูปของ "บริษัทจำกัด" โดยเปิดโอกาสให้ผู้
ประกอบการในปัจจุบันทุกบริษัทมีสิทธิเข้าถือหุ้นตามฐานะกิจการในปัจจุบันของผู้ประกอบการ
นั้น ๆ และให้บริษัทจำกัดข้างต้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งรถยนต์โดยสารประจำ
ทางในเขตกรุงเทพมหานครแต่ผู้เดียวมีระยะเวลายาว เช่น ๒๐ ปี รวมทั้งให้บริษัทขนส่ง
จำกัด และองค์การ ร.ส.พ. ที่มีกิจการรถโดยสารประจำทางในส่วนกลางเข้าร่วมกับบริษัท
ดังกล่าวด้วย ข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวยังมิได้รับความเห็นชอบก็เกิดการ
เปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ อันเป็นผลทำให้ต้องเปลี่ยนรัฐบาลไป

๒.๓ การรวมรถเมล์ ระยะยกลสุดท้าย

ความพยายามที่จะปรับปรุงกิจการรถเมล์ในเมืองหลวงได้เริ่มมีมาตั้งแต่ปี
พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่การดำเนินการไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้ ข้อที่น่าสังเกตก็คือบริษัท

ประกอบการรถเมล์ต่างก็หมายมั่นปั้นมือที่จะเป็นผู้ดำเนินการรวมรถเมล์เองและต้องการเป็น
 ผูกขาดในสัมปทานเดินรถในกรุงเทพมหานครโดยปราศจากแนวความคิดที่จะให้รัฐบาลมีส่วน
 รวมแต่ประการใด คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่รัฐบาลตั้งให้มาพิจารณาในขณะนั้นก็มีแนว
 ความคิดโน้มเอียงไปในลักษณะที่จะให้เอกชนเป็นผู้ผูกขาดสัมปทานเดินรถเมล์ในเขตกรุงเทพ
 านคร โดยเหตุที่ความไม่แน่นอนต่าง ๆ ในเรื่องอนาคตของรถเมล์เมืองหลวงประกอบกับ
 ใช้จ่ายต่าง ๆ ในการเดินรถเพิ่มสูงขึ้นมาก บริษัทรถเมล์ในขณะนั้นส่วนใหญ่ดำเนินการโดย
 ะสบกับการขาดทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทประกอบการขนาดเล็กและขนาดปานกลาง
 ื่องานผลการวิจัย "สภาพและปัญหาแรงงานในอุตสาหกรรมการขนส่งทางบก (รถยนต์โดยสาร
 ะจำทาง) ในเขตนครหลวงจัดทำโดยฝ่ายวิจัยแรงงาน กองวิชาการและวางแผน กรม
 ่งงาน กระทรวงมหาดไทย ปรากฏว่าในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ บริษัทผู้ประกอบการทั้งสิ้นมีจำนวน
 ๑ บริษัท มีรถยนต์โดยสารจำนวน ๓,๗๗๓ คัน ให้บริการรับส่งผู้โดยสาร ๔๔ เส้นทาง และ
 ึ่งงานประจำทั้งสิ้นกว่าหมื่นห้าพันคน การดำเนินการปรากฏว่ารายได้เฉลี่ยของรถยนต์
 โดยสารต่อวันต่อคันเท่ากับ ๗๗๔ บาท ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อวันต่อคันเท่ากับ ๘๐๓.๖๓ บาท แสดง
 ึ่งเห็นว่า การเดินรถยนต์โดยสารประจำทางขาดทุนวันละ ๒๘.๖๓ บาทต่อคันต่อวันหรือประมาณ
 ึ่งวันละ ๒,๓๗๖,๕๗๖ บาทสำหรับรถโดยสารทั้งหมด ด้วยการประกอบการที่ขาดทุนเช่นนี้
 ึ่งลงทุนในด้านการปรับปรุงสภาพรถและการบริการด้านต่าง ๆ จึงเลวลงตามลำดับ

จุดเริ่มต้นของการรวมรถเมล์ได้เริ่มต้นอย่างจริงจังเมื่อหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์
 ำโมช เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อ
 ำผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๑๘ เสนอแผนการที่จะขจัดความยากจนในเขต
 ึ่งโดยให้ผู้มีรายได้ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ บาทและนักเรียนนักศึกษาที่เป็นบุตรหลานของบุคคลเหล่านี้
 ึ่งโดยสารรถยนต์ประจำทางโดยไม่ต้องเสียค่าโดยสาร นอกจากนั้นรัฐบาลยังประกาศเจตนารมย์
 ึ่งจัดดำเนินการแก้ไขระบบสัมปทานเดินรถยนต์โดยสารในเขตกรุงเทพมหานครด้วย

เจตนารมย์ของรัฐบาลได้รับการสนองตอบโดยฉบับพลันจากกระทรวงคมนาคม
 ึ่งกระทรวงคมนาคมได้ตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการเดินรถยนต์โดยสารประจำทางใน

กรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธาน ประกอบด้วยกรรมการอีก ๒๐ คน เป็นข้าราชการและผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ๑๑ คน ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการขนส่ง ๘ คน (สมาคมนี้เป็นกลุ่มบริษัทนครหลวงขนส่ง จำกัด ซึ่งเคยรวมตัวกันตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ ดังที่เคยกล่าวไว้ในตอนแรก) และประธานกรรมการบริษัทนายเลิศอีก ๑ คน คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ๒ ชุด ชุดแรกให้ทำหน้าที่ในสาระสำคัญได้แก่การจัดรถยนต์รับส่งนักเรียนโดยไม่เสียค่าโดยสาร กำหนดรูปแบบการรวมเป็นบริษัทเดียว พิจารณาโอนกิจการของบริษัทเดิมเป็นบริษัทใหม่ และพิจารณาปรับปรุงรถยนต์ให้ได้มาตรฐาน คณะอนุกรรมการชุดที่ ๒ ทำหน้าที่พิจารณาปรับปรุงเส้นทางเดินรถยนต์โดยสารประจำทาง คณะอนุกรรมการชุดแรกได้เสนอความเห็นให้รวมกิจการรถยนต์โดยเป็นรูปบริษัทแกนกลางทำหน้าที่ในการเดินรถและเป็นผู้จัดสรรรายได้กับให้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการขนส่งรถยนต์โดยสารประจำทางแต่ผู้เดียว

เมื่อแนวทางการเห็นเป็นเช่นนี้ ในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๘ สมาคมผู้ประกอบการขนส่งกลุ่มหนึ่งและบริษัทนายเลิศร่วมกับบริษัทขนส่งธนบุรี จำกัด อีกกลุ่มหนึ่งต่างก็เสนอโครงการรวมรถยนต์โดยสารประจำทางตามโครงการของตนแก่คณะกรรมการปรับปรุงรถยนต์โดยสารประจำทางพิจารณา โครงการของกลุ่มสมาคมผู้ประกอบการขนส่งนั้นสาระสำคัญของโครงการก็คือในระยะสั้นรวมรถโดยสารทั้งหมดให้เป็นบริษัทเดียวและดำเนินการจัดตั้งบริษัทใหม่โดยบริษัทใหม่นี้จะเป็นบริษัทกลางทำหน้าที่ในการจัดการ (Management) มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีทุนในการเริ่มจดทะเบียน ๑๐ ล้านบาท ได้รับใบอนุญาตเดินรถโดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและเขตที่คาบเกี่ยวแต่ผู้เดียว รับผิดชอบจัดบริการเดินรถโดยสารประจำทาง จัดวางตัวเจ้าหน้าที่ จัดวางเส้นทาง รับโอนตัวบุคคลจากกิจการของบริษัทเดิม ให้บริษัทเดิมมีรายได้มาตรฐานที่เป็นธรรมและถูกต้อง ควบคุมการทำงาน กำหนดอัตราค่าแรง การจัดสวัสดิการตลอดจนรับผิดชอบทางแพ่งกรณีเกิดอุบัติเหตุ รับผิดชอบในเรื่องการเงินรวมรายได้ทั้งหมดเข้าบริษัทกลาง คำนวณค่าใช้จ่ายที่จำเป็นและกันรายได้บางส่วนหักออกจากยอดรายได้แล้วแบ่งเฉลี่ยคืนกลับไปยังผู้ประกอบการเดิม เป็นรายวันโดยบริษัทกลางจะจัดแบ่งเฉลี่ยรายได้คืนให้ผู้ประกอบการเดิมไม่ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำที่ได้กำหนดไว้ สำหรับผู้ประกอบการ-

เดิม มีสิทธิจะลงทุนถือหุ้นในบริษัทกลางและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางเฉพาะส่วนที่เป็นหน้าที่ของเจ้าของ เช่น ค่าซ่อมบำรุงรักษา ค่ายาง น้ำมันและอุปกรณ์ที่จำเป็นที่จะให้รถใช้งานได้ นอกจากนั้นโครงการนี้ขอให้รัฐบาลอนุมัติให้จัดตั้งบริษัทกลางและให้ได้รับใบอนุญาตประกอบการแต่ผู้เดียวเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๒๐ ปีโดยรัฐจะไม่เข้าไปก้าวก่ายในการบริหารงานของบริษัท ภาษีที่จะต้องเสียให้คิดจากรายได้ที่แยกจัดสรรไปแล้ว ยกเว้นภาษีเงินได้ในเมื่อมีการโอนกิจการและขอให้รัฐจัดหาแหล่งเงินทุนหรือค้ำประกันเงินกู้ที่มีดอกเบี้ยต่ำกว่าท้องตลาดและมีเงื่อนไขของระยะเวลาชำระคืนนานพอสมควร โครงการระยะยาว ภายในเวลาไม่เกิน ๕ ปี บริษัทจะดำเนินการจดทะเบียนเพิ่มทุนขายหุ้นให้แก่ประชาชนในลักษณะบริษัทมหาชน โดยสรุปโครงการของสมาคมผู้ประกอบการขนส่งนั้น ค่าดำเนินการรวมรถโดยจัดบริษัทแกนกลางทำหน้าที่ในการบริหารการเดินทางและรายได้รายจ่าย บริษัทเดิมยังคงประกอบกิจการภายใต้การบริหารของบริษัทกลาง และในระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปีจะจัดเป็นบริษัทมหาชน

สำหรับโครงการของกลุ่มบริษัทนายเลิศ จำกัดนั้น โครงการมีสาระสำคัญคือ บริษัทผู้ประกอบการเดิมร่วมกันเป็นผู้จัดตั้งบริษัทจำกัดใหม่ขึ้น โอนรถยนต์โดยสารและอุปกรณ์ที่จำเป็นเดิมเข้าบริษัทใหม่โดยตีราคาทรัพย์สินนั้นให้เป็นหุ้นให้เจ้าของเดิมถือไว้ มีทุนจดทะเบียนอย่างต่ำไม่น้อยกว่า ๓๐๐ ล้านบาท เปิดโอกาสขายหุ้นแก่รัฐ ประชาชน พนักงานบริษัททั่วไปในรูปของบริษัทมหาชน ได้รับสัมปทานเดินทางตามที่รัฐบาลกำหนด ในด้านรัฐบาลขอให้ช่วยเหลือในด้านค่าจดทะเบียนบริษัทและให้รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ของบริษัทใหม่ที่ดั่งขึ้น ยกเว้นภาษีอากรบางประเภทเพื่อเกื้อกูลกิจการรถยนต์โดยสารประจำทาง เช่น ภาษีน้ำมัน ภาษีขาเข้าของรถ อุปกรณ์อาหสย ประกันรายได้ของบริษัทให้มีรายได้สุทธิไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ถ้าต่ำกว่านี้ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุน ฯลฯ โดยสรุปโครงการนี้จะรวมกิจการรถเมล์เป็นบริษัทมหาชนทันทีที่ดำเนินการจัดตั้งบริษัทขึ้นโดยการโอนทรัพย์สินของผู้ประกอบการเดิมตีราคาเป็นหุ้น

คณะกรรมการฯ ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๔ ออกเสียงเพื่อเลือกโครงการ ผลการประชุมปรากฏว่ากรรมการที่เป็นผู้ประกอบการเดินทางได้ออกเสียง ๗ ต่อ ๒ รับโครงการของผู้ประกอบการขนส่งโดยกรรมการที่เป็นข้าราชการและผู้แทนรัฐวิสาหกิจ

งคออกเสียง ภายหลังจากที่คณะกรรมการลงมติแล้วได้มอบให้สมาคมผู้ประกอบการขนส่งไป
ดำเนินการจดทะเบียนบริษัทสนธิ และสมาคมได้จดทะเบียนบริษัทสนธิบริษัท "กรุงเทพฯ
ขนส่ง จำกัด" เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๑๔

การแก่งแย่งผลประโยชน์จากกลุ่มผู้ประกอบการขนส่งทั้งสองกลุ่มยังคงดำเนิน
ต่อไปอีกแม้ว่าโครงการของสมาคมผู้ประกอบการขนส่งจะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ
และจดทะเบียนตั้งบริษัทใหม่แล้วก็ตาม ในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๑๔ กลุ่มผู้ประกอบการทั้ง
สองได้เข้าชี้แจงแก่คณะกรรมการคมนาคมของสภาผู้แทนราษฎร และในวันที่ ๑๑ กันยายน
๒๕๑๔ สภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายคัดค้านมติของคณะกรรมการฯ และสนับสนุนให้รวมรถเมล์
เป็นบริษัทมหาชนตามแบบฉบับของโครงการบริษัทนายเลิศ จำกัด การขับเคี่ยวระหว่างกลุ่มนั้น
ยังดำเนินการต่อไปอีกโดยในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๔ ทั้งสองกลุ่มได้เข้าพบนายกรัฐมนตรี
เพื่อให้ชี้ขาดข้อขัดแย้งและในที่สุดรัฐบาลได้ตัดสินใจรวมกิจการรถเมล์ให้เป็นกิจการรายเดียว
ในรูปของรัฐวิสาหกิจโดยไม่รับโครงการของสมาคมผู้ประกอบการและโครงการของบริษัท
นายเลิศ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงกระแสการคัดค้านทั้งในสภาและนอกสภา ในวันที่ ๒๙ กันยายน
๒๕๑๔ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปของ "บริษัทมหานครขนส่ง จำกัด" ก็เป็นผลสำเร็จ โดยมี
นโยบายที่จะให้รัฐถือหุ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๑ และที่เหลือให้เอกชนถือหุ้น และคณะกรรมการ
ควบคุมการขนส่งมีมติอนุมัติให้บริษัทมหานครขนส่ง จำกัด เป็นผู้ประกอบการขนส่งรถยนต์
โดยสารประจำทางในส่วนกลางแต่ผู้เดียวรวม ๘๗ เส้นทาง

๓. กิจการรถ เมลล์หลังการรวมตัวเป็นรัฐวิสาหกิจ

๓.๑ รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด (มหาชนขนส่ง จำกัด)

การตัดสินใจรวมกิจการรถ เมลล์ในกรุงเทพมหานครให้เป็นรายเดียวในรูปแบบรัฐวิสาหกิจเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๘ โดยการตั้งบริษัทมหาชนขนส่ง จำกัด มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่นับว่าได้ผลในการลดกระแสความกดดันทางการเมืองระดับหนึ่ง แต่เป็นการตัดสินใจที่นำมาซึ่งความยุ่งยากและปัญหาต่าง ๆ ประการจนมีผู้กล่าวว่า เป็นบทเรียนที่มีราคาแพงมากสำหรับรัฐบาล สาเหตุที่นำมาซึ่งการตัดสินใจเช่นนี้อาจสันนิษฐานได้ว่ามาจากภาระผูกพันที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ในสภาในอันที่จะดำเนินการให้ผู้มีรายได้น้อยขึ้นรถเมลล์โดยไม่เสียค่าโดยสาร การที่กิจการรถเมลล์อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลย่อมเป็นการง่ายที่จะให้รถเมลล์สนองตอบนโยบายของรัฐบาลและเปิดโอกาสให้ใช้งบประมาณแผ่นดินจนเชื่อกิจการรถเมลล์ได้โดยมีหลักการและเหตุผลที่คัดค้านได้ยากขึ้น นอกจากนั้นโดยเหตุว่าเป็นช่วงจังหวะที่ใบอนุญาตประกอบการเดินรถของเอกชนจะสิ้นสุดอายุลงในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๘ หากรัฐบาลไม่ดำเนินการรวมรถเมลล์ในช่วงนี้ก็อาจต้องรอไปอีก ๕ ปีเพราะกรมการขนส่งทางบกต้องต่อใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการเดิมต่อไปอีก ๕ ปี

บริษัทมหาชนขนส่ง จำกัด เข้าเริ่มกิจการเดินรถเมลล์เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๘ โดยไม่มีความพร้อมในด้านใดเลยไม่ว่าจะเป็นด้านกำลังเงิน กำลังคน และแผนการดำเนินงาน โดยอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเข้าดำเนินการกิจการสาธารณูปโภคที่ต้องบริการประชาชนนับล้านคน โดยปราศจากแผนและเป้าหมายในการดำเนินงานที่เด่นชัด ในขั้นแรกกระทรวงการคลังได้อนุมัติงบประมาณจำนวน ๑๐๐ ล้านบาทจากงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงการคลังเพื่อใช้ในการจัดซื้อรถโดยสารและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการเดินรถโดยสารประจำทางจากผู้ประกอบการเดิม หลังจากนั้นรัฐบาลได้เพิ่มทุนให้บริษัทมหาชนขนส่ง จำกัด อีกจำนวน ๒๒๔.๒๐ ล้านบาทเป็นทุนที่ได้รับจากรัฐบาลทั้งสิ้น ๓๒๔.๒๐ ล้านบาท บริษัทได้ใช้เงินทุนดังกล่าวจัดซื้อรถโดยสารจากผู้ประกอบการเดิมจำนวนประมาณ ๒,๗๐๕ คันเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๘๒.๓๕ ล้านบาท ซื้อเครื่องมือและ

เครื่องใช้เป็นเงิน ๔.๕๕ ล้านบาท และต้องจ่ายเงินชดเชยพนักงานในการที่โอนมาเป็นพนักงาน
รัฐวิสาหกิจอีกจำนวน ๔๓.๑๐ ล้านบาท รวมเป็นรายจ่ายขั้นต้นในการเริ่มดำเนินงานจำนวน
๓๗๐ ล้านบาท แต่รัฐบาลให้เงินแก่บริษัทเพียง ๓๒๕.๒๐ ล้านบาท ดังนั้นเมื่อเริ่มกิจการบริษัท
มหานครขนส่ง จำกัด ดำเนินการโดยการมีหนี้จำนวน ๔๐.๔๐ ล้านบาท

บริษัทมหานครขนส่ง จำกัด ดำเนินกิจการรถโดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานคร
มหานครและจังหวัดใกล้เคียงในระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน
๒๕๑๕ โดยมีรายได้จากการดำเนินงานจำนวน ๑๕๐.๑๑ ล้านบาท แต่มีรายจ่ายในการดำเนินงาน
ทั้งสิ้นจำนวน ๒๘๙.๑๔ ล้านบาท ขาดทุนเป็นเงิน ๑๓๘.๐๓ ล้านบาท ข้อมูลจากรายงานผลการ
วิจัย "สภาพและปัญหาแรงงานในอุตสาหกรรมขนส่งทางบก (รถยนต์โดยสารประจำทาง) ในเขต
นครหลวง" ของกองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย แสดงให้เห็นว่าในปี
๒๕๑๗ ซึ่งเป็นปีก่อนที่จะมีการรวมรถเมล์นั้น ผู้ประกอบการเดินรถยนต์โดยสารประจำทางในเขต
นครหลวงขาดทุนวันละ ๒๘.๖๐ บาทต่อคันโดยเฉลี่ย รถยนต์โดยสารในขณะนั้นมีจำนวนรวม
๓,๗๗๒ คัน ดังนั้นในแต่ละวันการเดินรถยนต์โดยสารประจำทางในเขตนี้จะต้องขาดทุนรวมวันละ
๑๐๗,๘๗๔ บาท หรือปีละ ๓๘.๘๓ ล้านบาท จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกิจการรถเมล์ที่บริหาร
โดยรัฐบาลนั้นขาดทุนมากกว่าการบริหารโดยเอกชนเป็นจำนวน ๕๑.๒๔ ล้านบาท (๑๓๘.๐๓ -
๓๘.๘๓) ส่วนหนึ่งของการขาดทุนของบริษัทมหานครขนส่ง จำกัด ที่มากกว่าการประกอบการของ
เอกชนนั้นได้แก่จำนวนเงินทุนที่รัฐบาลให้แก่บริษัทน้อยกว่าที่ควรจะเป็นในการเริ่มการประกอบการ
และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากต้นทุนค่าแรงงานของบริษัทมหานครขนส่ง จำกัด สูงกว่าต้นทุนค่าแรงงาน
ของบริษัทผู้ประกอบการเดิมโดยต้นทุนค่าแรงงานของบริษัทมหานครขนส่ง จำกัด เท่ากับร้อยละ ๔
ของรายจ่ายทั้งหมด ในขณะที่ต้นทุนค่าแรงงานของบริษัทผู้ประกอบการเดิมเท่ากับร้อยละ ๓๐ ของ
รายจ่ายทั้งหมดเท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะในการรวมกิจการรถเมล์นั้นรัฐบาลจำเป็นต้องให้
หลักประกันแก่พนักงานที่จะโอนมาเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจว่าจะไม่ทำให้รายได้หรือสวัสดิการของ
ลดลงไปกว่าที่เป็นอยู่เดิม ดังนั้นเราอาจสรุปได้ว่า ผลประโยชน์เบื้องต้นที่ได้รับจากการรวมรถ

เป็นรูปบริษัทรัฐวิสาหกิจก็คือ กลุ่มพนักงานที่โอนมาเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจจำนวนกว่าสองหมื่นคนต่างก็มีรายได้เพิ่มขึ้น มีสวัสดิการเพิ่มขึ้น และมีหลักประกันความมั่นคงในหน้าที่การงานดีขึ้นสำหรับผู้โดยสารที่มีรายได้ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ บาทและนักเรียนนิสิตนักศึกษาได้โดยสารรถเมล์โดยไม่เสียค่าโดยสารเป็นเวลาประมาณ ๔ - ๕ เดือน (ยกเลิกเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๔) สำหรับประชาชนกลุ่มอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวแล้วก็คงได้รับการรถเมล์ในระดับที่ไม่ประทับใจเหมือนเดิมหรือน้อยกว่าเดิมเล็กน้อย

๓.๒ รัฐวิสาหกิจในรูปองค์การ (องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ)

เมื่อบริษัทมหานครขนส่ง จำกัด ดำเนินกิจการรถโดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงแต่ผู้เดียวได้ระยะหนึ่งก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและเกิดปัญหาในด้านการขาดเงินทุน ปัญหาข้อกฎหมายในการจัดตั้งบริษัทมหานครขนส่ง จำกัด และปัญหาการเรียกร้องจากพนักงานในด้านผลประโยชน์ต่าง ๆ ของพนักงาน ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ทบทวนนโยบายใหม่เพื่อพิจารณาว่ารัฐควรจะทำเนื่อกิจการรถเมล์ต่อไปอย่างไร ในรูปแบบใด ในที่สุดรัฐบาลได้ตัดสินใจที่จะเลิกบริษัทมหานครขนส่ง จำกัด และจัดกิจการรถเมล์ในรูปของรัฐวิสาหกิจองค์การขึ้นทั้งนี้โดยคำนึงว่ากิจการรถเมล์เป็นสาธารณูปโภคที่รัฐจักต้องดำเนินการบริการประชาชน องค์การที่จัดตั้งขึ้นนี้ได้แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๔ เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๑๔ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม องค์การนี้เริ่มดำเนินงานสืบต่อจากบริษัทมหานครขนส่ง จำกัด เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔ เป็นต้นมา และได้โอนบรรดาหนี้สินและทรัพย์สินตลอดจนพนักงานของบริษัทมาเป็นขององค์การด้วย

๓.๒.๑ การดำเนินงาน

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ดำเนินกิจการเดินรถโดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานคร ปทุมธานี นครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนนทบุรี โดยมีเส้นทาง

บริการรวมทั้งสิ้น ๑๓๕ เส้นทางประกอบด้วยเส้นทางเดินรถโดยสารธรรมดาจำนวน ๑๑๔ เส้นทาง และเส้นทางเดินรถโดยสารปรับอากาศจำนวน ๑๗ เส้นทาง และแบ่งเขตเดินรถ ๑๑ เขตด้วยกัน รถโดยสารที่นำมาบริการทั้งสิ้นมีจำนวน ๕,๕๗๔ คัน เป็นรถขององค์การเองจำนวน ๓,๓๑๔ คัน รถที่องค์การเช่ามาวิ่งจำนวน ๑,๖๕๐ คัน และรถเอกชนนำมาวิ่งร่วมกับองค์การจำนวน ๖๒๐ คัน โดยเหตุที่รถแต่ละคันต้องวิ่งเป็นระยะทางมากและวิ่งเป็นประจำ ดังนั้นการสึกหรอและเสียหายของรถเหล่านี้จึงเกิดขึ้นเป็นประจำทำให้จำนวนรถที่นำออกมาวิ่งบริการในแต่ละวันมีจำนวนเพียง ๔ พันคันเศษเท่านั้น รถโดยสารขององค์การทั้งหมดจะวิ่งประมาณวันละ ๘.๑๐๗ แสนกิโลเมตร ใช้พนักงานทั้งสิ้นจำนวน ๒๓,๔๔๔ คน โดยแยกเป็นพนักงานปฏิบัติการจำนวน ๒๐,๑๖๐ คนหรือร้อยละ ๘๖ ข้างจำนวน ๖๐๖ คนหรือร้อยละ ๒.๖ และพนักงานประจำสำนักงานจำนวน ๒,๖๗๘ คนหรือร้อยละ ๑๑.๔ (ข้อมูลเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๒๕) พนักงานเหล่านี้บริการผู้โดยสารประมาณวันละ ๒.๕ ล้านคน ซึ่งนับว่าเป็นภาระกิจที่หนักและเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อประชากรชาวเมืองหลวงเป็นอย่างยิ่ง

นับตั้งแต่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ จนถึงปัจจุบันปรากฏว่าองค์การประสบกับการขาดทุนมาโดยตลอดซึ่งก่อให้เกิดภาวะด้านการคลังให้แก่รัฐบาลมาทุกยุคทุกสมัย ปัญหาการขาดทุนขององค์การนั้นเกิดจากรายได้ขององค์การต่ำกว่าค่าใช้จ่าย และการเพิ่มรายได้ขององค์การโดยวิธีการเพิ่มค่าโดยสารก็มักจะได้รับ การคัดค้านทุกครั้ง กล่าวได้ว่าปัญหาขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นปัญหาที่เรื้อรังและการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องกระทำด้วยความรอบคอบตามสมควร ทั้งนี้เนื่องจากการแก้ปัญหามีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นพนักงานจำนวนกว่าสองหมื่นคนหรือประชาชนผู้ใช้บริการจำนวนกว่าสองล้านคน

๓.๒.๑.๑ โครงสร้างด้านรายได้

รายได้ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพประกอบด้วยรายได้จากการจำหน่ายตั๋วโดยสารบนรถประจำทาง ตัวโดยสารรายเดือน การให้เช่ารถโดยสารและรายได้อื่น ๆ ที่สำคัญได้แก่รายได้จากการอนุญาตให้ติดโฆษณาข้างรถโดยสาร ข้อมูลจากตารางที่ ๑ แสดงให้เห็นว่ารายได้รวมขององค์การเพิ่มขึ้นทุกปีโดยเพิ่มจากปี พ.ศ.๒๕๒๐ จำนวน ๖๒๒.๙๒๒ ล้านบาทเป็น ๒,๘๘๑.๑๗๙ ล้านบาทในปี ๒๕๒๕ หรือเพิ่มขึ้นประมาณ ๔.๖ เท่าตัวในช่วงเวลา ๖ ปี รายได้หลักขององค์การได้แก่รายได้จากการจำหน่ายตั๋วบนรถโดยสาร ข้อมูลจากตารางที่ ๒ แสดงให้เห็นว่า รายได้จากการจำหน่ายตั๋วบนรถโดยสารธรรมดาในปี ๒๕๒๐ คิดเป็นร้อยละ ๙๐ ของรายได้ทั้งหมด และลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๘๒ ในปี ๒๕๒๕ ซึ่งแสดงว่ารายได้อื่น ๆ เพิ่มในช่วงเวลาดังกล่าว โดยเฉลี่ยในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๕ รายได้จากการจำหน่ายตั๋วบนรถโดยสารธรรมดาคิดเป็นร้อยละ ๘๖ ของรายได้ทั้งหมด รายได้จากการจำหน่ายตั๋วบนรถโดยสารปรับอากาศในปี ๒๕๒๐ มีจำนวนเพียง ๕๔.๑๒๙ ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น ๔๖๔.๕๖๒ ล้านบาทในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ หรือเพิ่มขึ้นกว่า ๘.๑ เท่าตัว ซึ่งนับว่าเป็นอัตราเพิ่มที่สูงกว่าการเพิ่มรายได้จากการจำหน่ายตั๋วบนรถโดยสารธรรมดา รายได้ประเภทนี้โดยเฉลี่ยในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๕ คิดเป็นร้อยละ ๑๓ ของรายได้ทั้งหมด รายได้จากการจำหน่ายตั๋วทั้ง ๒ ประเภทคิดเป็นร้อยละ ๙๙ ของรายได้ทั้งหมดโดยเฉลี่ยในช่วงเวลาดังกล่าว รายได้อื่น ๆ ที่สำคัญได้แก่รายได้จากค่าอนุญาตให้โฆษณาข้างรถโดยสารซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี

สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๑ - ๒๕๒๓ อัตราค่าโดยสารสำหรับ ๑๐ กิโลเมตรแรกคือ ๑ บาท ในช่วงนี้รายได้ขององค์การเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๔.๓ ระหว่างปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๒ และเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๕ ในระหว่างปี ๒๕๒๒ - ๒๕๒๓ ตั้งแต่วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๒๔ เป็นต้นมา อัตราค่าโดยสารเพิ่มขึ้นเป็น ๑.๕๐ บาทต่อ ๑๐ กิโลเมตรแรก ปรากฏว่ารายได้ในระหว่างปี ๒๕๒๔ - ๒๕๒๕ เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๑๔

ตารางที่ ๑ รายได้แยกตามประเภทรายได้ ๒๕๒๐ - ๒๕๒๕

(ล้านบาท)

	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑. รายได้ค่าโดยสาร	๖๑๘.๖๙๓	๑,๐๕๒.๙๓๒	๑,๔๑๓.๖๕๒	๑,๗๖๕.๓๑๑	๒,๕๐๑.๑๖๐	๒,๘๓๕.๐๙๗
๑.๑ รายได้จากการจำหน่ายตั๋ว	๕๖๐.๙๘๑	๙๖๖.๕๔๖	๑,๒๑๒.๖๘๘	๑,๔๗๒.๙๗๐	๒,๑๑๓.๔๓๔	๒,๓๕๕.๐๖๒
๑.๒ รายได้จากการจำหน่ายตั๋วเดือน	๒.๕๒๖	๕.๓๘๕	๖.๘๕๔	๙.๔๒๓	๑๗.๔๗๙	๑๔.๙๓๒
๑.๓ รายได้จากรถปรับอากาศ	๕๔.๑๒๙	๗๙.๓๕๑	๑๘๙.๖๙๔	๒๘๑.๖๓๗	๓๖๙.๐๖๖	๔๖๔.๕๖๒
๑.๔ รายได้จากค่าเช่ารถปรับอากาศ	๐.๐๑๐	๐.๒๑๗	๐.๑๖๗	๐.๕๕๖	๐.๗๓๐	-
๑.๕ รายได้จากค่าเช่ารถนักเรียน	๐.๐๒๐	-	-	-	-	-
๑.๖ รายได้จากค่าเช่ารถโดยสารประจำทาง	๑.๐๒๙	๑.๔๓๓	๔.๒๔๙	๐.๗๒๕	๐.๔๕๑	๐.๕๔๑
๒. รายได้อื่น ๆ	๔.๒๒๙	๕.๒๙๖	๗.๖๐๓	๑๒.๐๖๔	๒๓.๒๙๙	๔๖.๐๘๓
๒.๑ รายได้ค่าโฆษณา	๑.๓๐๗	๑.๐๔๘	๒.๐๒๘	๔.๓๖๓	๓.๔๔๔	๑๓.๔๓๓
๒.๒ รายได้ค่าชดใช้ความเสียหายจากบุคคลภายนอก	๑.๒๔๑	๑.๘๘๒	๒.๙๐๓	๓.๑๖๑	๒.๓๔๑	๒.๙๑๑
๒.๓ รายได้อื่น ๆ	๑.๖๘๑	๒.๓๖๖	๒.๖๗๒	๔.๕๓๐	๑๗.๕๑๔	๒๙.๗๓๘
รวมรายได้	๖๒๒.๙๒๒	๑,๐๕๘.๒๒๘	๑,๔๒๑.๒๕๕	๑,๗๗๗.๓๗๕	๒,๕๒๔.๔๕๙	๒,๘๘๑.๑๗๙
รายได้เฉลี่ยต่อเดือน	๕๑.๙๑๐	๘๘.๑๘๕	๑๑๘.๔๓๗	๑๔๘.๑๑๔	๒๑๐.๓๗๑	๒๔๐.๐๙๘

ที่มา : งบดุล งบกำไรขาดทุน องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ตารางที่ ๒ ร้อยละของรายได้แยกตามประเภทรายได้ ๒๕๒๐ - ๒๕๒๕

	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑. รายได้ค่าโดยสาร	๔๔.๓๒	๔๔.๕๐	๔๔.๔๗	๔๔.๓๒	๔๔.๐๘	๔๔.๕๐
๑.๑ รายได้จากการจำหน่ายตั๋ว	๔๐.๐๖	๔๑.๓๔	๔๕.๓๓	๔๒.๘๗	๔๓.๗๒	๔๑.๗๔
๑.๒ รายได้จากการจำหน่ายตั๋วเดือน	๐.๕๐	๐.๕๑	๐.๕๘	๐.๕๓	๐.๖๔	๐.๕๒
๑.๓ รายได้จากรถปรับอากาศ	๘.๖๕	๗.๕๐	๑๓.๓๕	๑๕.๘๕	๑๕.๖๒	๑๖.๑๒
๑.๔ รายได้จากค่าเช่ารถปรับอากาศ	๐.๐๐	๐.๐๒	๐.๐๑	๐.๐๓	๐.๐๓	-
๑.๕ รายได้จากค่าเช่ารถนักเรียน	๐.๐๐	-	-	-	-	-
๑.๖ รายได้จากค่าเช่ารถโดยสารประจำทาง	๐.๑๗	๐.๑๓	๐.๓๐	๐.๐๔	๐.๐๒	๐.๐๒
๒. รายได้อื่น ๆ	๐.๖๘	๐.๕๐	๐.๕๓	๐.๖๘	๐.๕๒	๑.๖๐
๒.๑ รายได้ค่าโฆษณา	๐.๒๑	๐.๑๐	๐.๑๔	๐.๒๕	๐.๑๔	๐.๔๗
๒.๒ รายได้ค่าชดใช้ความเสียหายจากบุคคลภายนอก	๐.๒๐	๐.๑๘	๐.๒๐	๐.๑๘	๐.๐๙	๐.๑๐
๒.๓ รายได้อื่น ๆ	๐.๒๗	๐.๒๒	๐.๑๙	๐.๒๕	๐.๖๙	๑.๐๓
รวมรายได้	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : ตารางที่ ๑

เท่านั้น ดังนั้นหากสังเกตด้านการเปลี่ยนแปลงของรายได้แม้ว่ารายได้ขององค์การจะเพิ่มขึ้นทุกปีก็ตาม แต่อัตราการเพิ่มของรายได้ลดลงทุกปีนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้นมา

๓.๒.๑.๒ โครงสร้างด้านค่าใช้จ่าย

ค่าใช้จ่ายขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นเรื่องที่บุคคลและนักวิชาการทั่วไปให้ความสนใจอย่างมาก คนส่วนใหญ่มักจะพูดในทำนองว่าค่าใช้จ่ายขององค์การสูง การใช้จ่ายไม่ประหยัด มีการทุจริตและการรั่วไหล ซึ่งหมายถึงการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ข้อมูลจากตารางที่ ๓ แสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นปีแรกที่องค์การเริ่มดำเนินการนั้น ค่าใช้จ่ายขององค์การเพิ่มขึ้นตลอดเวลาโดยเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๐ จำนวน ๗๔๖.๔๖ ล้านบาท เป็น ๓,๗๗๘.๘๓ ล้านบาทในปี ๒๕๒๕ หรือเพิ่มขึ้นประมาณ ๕ เท่าตัว เมื่อพิจารณารายละเอียดจะพบว่าค่าใช้จ่ายขององค์การแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ ส่วนแรกเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินรถและส่วนที่สองคือค่าใช้จ่ายทั่วไปและบริหาร ค่าใช้จ่ายทั้ง ๒ ส่วนนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแทบทุกปี

ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการเดินรถนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ค่าใช้จ่ายส่วนนี้มีจำนวน ๗๑๖.๗๔ ล้านบาท และเพิ่มเป็น ๓,๔๑๑.๐๔ ล้านบาทในปี ๒๕๒๕ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากตารางที่ ๔ แสดงให้เห็นว่า ยกเว้นปี ๒๕๒๐ ค่าใช้จ่ายในการเดินรถมีสัดส่วนที่ค่อนข้างคงที่เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายคือเท่ากับร้อยละ ๔๔ - ๔๐ ของรายจ่ายทั้งหมด ถ้าพิจารณาถึงอัตราการเพิ่มแล้วปรากฏว่าในระหว่างปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๓ อัตราการเพิ่มเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายในการเดินรถเท่ากับร้อยละ ๔๘.๕ ในระหว่างปี ๒๕๒๓ - ๒๕๒๕ อัตราการเพิ่มลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๒๖.๕ และ ๑๔.๕ ตามลำดับ สาเหตุที่สำคัญที่อัตราเพิ่มของค่าใช้จ่ายในการเดินรถเพิ่มสูงในช่วงปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๓ เนื่องมาจากการเพิ่มของราคาน้ำมันซึ่งเพิ่มประมาณ ๒.๖ เท่าตัวตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๓ และอัตราการเพิ่มของเงินเดือนและผลประโยชน์ของพนักงานซึ่งเพิ่มขึ้น ๓.๖ เท่าตัวในช่วงเวลาดังกล่าว

(ล้านบาท)

	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	เฉลี่ย
๑. ค่าใช้จ่ายในการเดินรถ	๗๑๖.๗๙๗	๑,๐๗๒.๙๔๕	๑,๖๑๐.๓๗๗	๒,๓๔๙.๗๗๖	๒,๙๖๙.๒๐๑	๓,๔๑๑.๐๙๔	๒,๐๒๑.๖๙๗
๑.๑ ค่าใช้จ่ายโดยตรงในการเดินรถ							
๑.๑.๑ เงินเดือนและผลประโยชน์อื่น							
๑.๑.๑.๑ พนักงานขับรถ	๔๘.๘๐๘	๘๓.๔๕๒	๒๒๑.๑๒๒	๒๒๖.๓๑๘	๓๗๐.๕๖๙	๔๒๔.๔๑๔	๒๒๙.๑๑๔
๑.๑.๑.๒ พนักงานเก็บค่าโดยสารและนายตรวจ	๕๑.๙๘๔	๑๐๔.๙๐๔	๒๐๙.๖๙๐	๒๖๔.๙๐๑	๓๖๔.๓๖๒	๔๒๑.๐๔๕	๒๕๒.๘๑๔
๑.๑.๒ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น	๑๕๘.๘๑๓	๒๕๕.๐๗๐	๓๕๕.๔๔๖	๗๓๕.๔๕๔	๙๓๐.๘๓๒	๘๘๘.๘๙๗	๕๕๒.๙๑๙
๑.๑.๓ ค่าเช่ารถโดยสาร	๘๒๒.๒๐๗	๑๕๖.๒๑๔	๑๕๕.๒๖๙	๒๐๙.๑๕๘	๒๖๐.๕๑๒	๒๘๔.๔๕๗	๑๙๑.๓๐๑
๑.๒ ค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุง							
๑.๒.๑ เงินเดือนและผลประโยชน์อื่น	๙.๗๑๘	๕.๓๔๗	๓๔.๘๙๑	๓๙.๒๘๔	๓๔.๘๗๐	๒๘.๐๗๒	๒๕.๐๗๗
๑.๒.๒ ค่าอะไหล่	๑๓๐.๖๒๕	๗๙.๐๖๕	๒๓.๕๘๑	๓๖.๖๓๖	๑๗.๐๘๘	๕.๔๓๙	๔๘.๓๓๙
๑.๒.๓ ค่าเช่าซ่อมรถองค์การ	๒๖.๐๗๒	๑๓๘.๖๒๘	๒๒๕.๑๙๓	๓๘๒.๕๔๐	๓๗๖.๑๑๗	๓๘๙.๑๗๕	๒๕๕.๕๓๗
๑.๒.๔ ค่าเช่าซ่อมรถเช่า	-	-	-	-	๑๑๐.๑๘๘	๓๔๙.๐๑๓	๗๖.๕๒๒
๑.๓ ค่าใช้จ่ายบริหารกองเดินรถ							
๑.๓.๑ เงินเดือนและผลประโยชน์อื่น	๖๐.๘๗๐	๕๖.๕๓๖	๑๓๙.๖๐๕	๑๖๗.๙๕๓	๖๒.๕๓๕	๗๘.๕๑๘	๙๒.๖๖๙
๑.๔ สวัสดิการ	๗.๐๑๐	๗.๕๖๒	๑๗.๗๗๖	๒๘.๐๑๓	๒๔.๔๗๕	๓๑.๐๘๕	๑๙.๓๐๓
๑.๕ ค่าเสื่อม	๓๓.๘๑๔	๑๕๙.๑๖๐	๑๖๑.๔๓๒	๑๔๗.๓๑๑	๑๕๕.๒๕๐	๑๕๕.๑๑๑	๑๓๐.๑๘๐
๑.๖ อื่น ๆ	๖๖.๘๗๖	๔๗.๑๐๗	๖๔.๓๗๒	๑๑๒.๓๐๘	๒๕๒.๔๐๓	๓๖๖.๘๕๘	๑๕๓.๓๒๐
๒. ค่าใช้จ่ายทั่วไปและบริหาร	๒๙๙.๖๖๕	๑๓๐.๕๕๒	๑๙๓.๖๕๒	๑๓๘.๘๐๕	๒๘๒.๕๖๘	๓๖๗.๗๙๓	๑๙๐.๕๖๒
๒.๑ เงินเดือนและผลประโยชน์อื่น	๖.๕๘๘	๘.๕๕๒	๑๗.๑๕๗	๓๐.๐๐๖	๖๙.๖๕๑	๙๒.๐๗๘	๓๗.๒๘๗
๒.๒ สวัสดิการ	๐.๖๒๗	๐.๔๙๔	๑.๔๘๐	๒.๙๒๙	๖.๔๗๖	๗.๘๙๗	๓.๓๑๗
๒.๓ ค่าเสื่อม	๐.๒๖๖	๐.๖๖๕	๑.๑๕๖	๑.๖๖๖	๒.๐๖๓	๒.๖๖๕	๑.๓๕๗
๒.๔ คอกเบี้ยเงินกู้เบิกเกินบัญชี	๑๗.๕๐๑	๑๑๒.๑๖๔	๑๕๖.๗๘๒	๘๗.๒๗๙	๑๖๓.๑๙๒	๒๓๑.๘๐๘	๑๒๘.๑๒๑
๒.๕ คอกเบี้ยหนี้เงินกำหนด	-	-	-	-	-	๒๐.๘๐๑	๓.๕๖๖
๒.๖ อื่น ๆ	๔.๖๘๓	๙.๓๗๗	๑๗.๐๓๗	๑๖.๙๐๕	๔๑.๑๘๖	๑๒.๘๙๔	๑๗.๐๑๔
รวมค่าใช้จ่าย	๗๕๖.๕๖๒	๑,๒๐๓.๘๙๘	๑,๘๐๔.๐๒๐	๒,๔๘๘.๕๘๑	๓,๒๕๑.๗๖๙	๓,๗๗๘.๘๗๗	๒,๒๑๒.๒๖๑
ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือน	๖๒.๒๒๕	๑๐๐.๓๒๔	๑๕๐.๓๓๔	๒๐๗.๓๘๑	๒๗๐.๙๘๐	๓๑๕.๗๐๓	๑๘๔.๓๕๕

ที่มา : งบดุล งบกำไรขาดทุน องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ค่าใช้จ่ายในการเดินรถประกอบด้วยค่าใช้จ่ายที่สำคัญ ๔ รายการด้วยกัน

รายการแรกได้แก่เงินเดือนและผลประโยชน์ต่าง ๆ ของพนักงาน ค่าใช้จ่ายด้านนี้ในปี ๒๕๒๐

มีจำนวน ๒๑๘.๓๕๐ ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น ๔๘๓.๑๕๔ ล้านบาทในปี ๒๕๒๕ หรือเพิ่มขึ้น

๔.๕ เท่าตัว โดยเฉลี่ยในระหว่างปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๕ ค่าใช้จ่ายรายการนี้เท่ากับร้อยละ ๒๗.๗

ของรายจ่ายทั้งหมด เฉพาะเงินเดือนและผลประโยชน์ของพนักงานขับรถและพนักงานเก็บค่า

โดยสารรวมทั้งนายตรวจเท่ากับร้อยละ ๒๐.๕ ของรายจ่ายทั้งหมดโดยเฉลี่ยในช่วงระยะเวลา

ดังกล่าว ค่าใช้จ่ายรายการที่สองได้แก่ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและล้อเส้นมีมูลค่าเท่ากับ ๑๕๘.๘๑๓

ล้านบาทในปี ๒๕๒๐ เพิ่มขึ้นเป็น ๔๘๘.๘๙๗ ล้านบาทในปี ๒๕๒๕ หรือเพิ่มขึ้น ๕.๖ เท่าตัวใน

ขณะที่ราคาน้ำมันดีเซลหมุนเร็วเพิ่มขึ้นจากลิตรละ ๒.๕๑ บาทในปี ๒๕๒๐ เป็น ๗.๓๙ บาทในปี

๒๕๒๕ หรือเพิ่มขึ้นเพียง ๒.๙ เท่าตัว โดยเฉลี่ยในระหว่างปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๕ ค่าใช้จ่าย

รายการนี้เท่ากับร้อยละ ๒๓.๘๗ ของรายจ่ายทั้งหมด ค่าใช้จ่ายที่สำคัญรายการที่สามได้แก่

ค่าใช้จ่ายเช่ารถโดยสารซึ่งเพิ่มจาก ๘๒.๒๐๗ ล้านบาทในปี ๒๕๒๐ เป็น ๒๘๔.๔๔๗ ล้านบาทใน

ปี ๒๕๒๕ หรือเพิ่มขึ้นประมาณ ๓.๕ เท่าตัว ค่าใช้จ่ายรายการนี้โดยเฉลี่ยในระหว่างปี ๒๕๒๐ -

๒๕๒๕ เท่ากับร้อยละ ๙.๔ ของรายจ่ายทั้งหมด ค่าใช้จ่ายที่สำคัญรายการสุดท้ายได้แก่ค่าใช้จ่าย

เหมาซ่อมรถซึ่งเพิ่มจาก ๒๖.๐๓๒ ล้านบาทในปี ๒๕๒๐ เป็น ๗๓๘.๑๘๘ ล้านบาทหรือเพิ่มขึ้น ๒๘

เท่าตัว เฉพาะปี ๒๕๒๕ รายจ่ายค่าเหมาซ่อมรถจำนวน ๗๓๘.๑๘๘ ล้านแยกเป็นรายจ่ายค่า

เหมาซ่อมรถขององค์การจำนวน ๓๔๙.๑๗๕ ล้านบาท ค่าเหมาซ่อมรถที่องค์การเช่ามาวิ่งบริการ

จำนวน ๓๘๙.๐๑๓ ล้านบาท ค่าใช้จ่ายรายการนี้โดยเฉลี่ยในระหว่างปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๕ เท่ากับ

ร้อยละ ๑๒.๘๔ ของรายจ่ายทั้งหมด รายจ่ายทั้งสี่รายการนี้รวมกันแล้วโดยเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ

๖๔ ของรายจ่ายทั้งหมดในช่วงเวลาดังกล่าว

ค่าใช้จ่ายส่วนที่สองได้แก่ค่าใช้จ่ายทั่วไปและบริหารซึ่งเท่ากับร้อยละ ๘.๒๖

โดยเฉลี่ยในระหว่างปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๕ ค่าใช้จ่ายที่สำคัญได้แก่ค่าดอกเบี้ยเงินกู้ซึ่ง เท่ากับร้อยละ

๕.๘๕ และเงินเดือนและผลประโยชน์ของพนักงานฝ่ายบริหารซึ่งเท่ากับร้อยละ ๑.๓๔ ของ

รายจ่ายทั้งหมดเฉลี่ยในช่วงระยะเวลาข้างต้น แม้ว่ารายจ่ายในส่วนนี้จะน้อยแต่มีข้อควรสังเกต

ว่าเงินเดือนและผลประโยชน์ในด้านการบริหารมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยเพิ่มจากปี ๒๕๒๐ จำนวน ๖.๕๘๘ ล้านบาทเป็น ๘๒.๐๗๘ ล้านบาทในปี ๒๕๒๕ หรือเพิ่มขึ้นกว่า ๑๐ เท่าตัวซึ่งนับว่าเป็นการเพิ่มในอัตราที่สูงมากรายการหนึ่ง

๓.๒.๑.๓ ผลการดำเนินงาน

ผลการดำเนินงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในปี ๒๕๒๐ จนถึงปี ๒๕๒๕ แสดงโดยตารางที่ ๕ จากตารางดังกล่าวจะเห็นว่าองค์การดำเนินการโดยมีผลขาดทุนทางบัญชีทุกปีดังนี้ ปี ๒๕๒๐ ขาดทุนจำนวน ๑๒๓.๕ ล้านบาท ปี ๒๕๒๑ ขาดทุนจำนวน ๑๔๕.๖ ล้านบาท ปี ๒๕๒๒ ขาดทุนจำนวน ๓๘๒.๗ ล้านบาท ปี ๒๕๒๓ ขาดทุนจำนวน ๗๑๑.๒ ล้านบาท ปี ๒๕๒๔ ขาดทุนจำนวน ๗๒๗.๓ ล้านบาท และปี ๒๕๒๕ ขาดทุนจำนวน ๘๔๗.๖ ล้านบาท โดยเฉลี่ยขาดทุนปีละ ๔๔๘ ล้านบาทในระหว่างปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๕ หรือเดือนละ ๔๑.๕ ล้านบาท การขาดทุนขององค์การเกิดขึ้นเนื่องจากรายได้น้อยกว่ารายจ่าย อย่างไรก็ตามองค์การหักค่าเสื่อมเป็นรายการค่าใช้จ่ายทางบัญชี ดังนั้นหากนำค่าเสื่อมไปลบออกจากยอดขาดทุนแล้วยอดขาดทุนขององค์การจะลดลง นั่นคือยอดขาดทุนตัวเงินจะน้อยกว่ายอดขาดทุนทางบัญชี มีข้อน่าสังเกตว่าในปี ๒๕๒๑ องค์การมียอดขาดทุนทางบัญชีจำนวน ๑๔๕.๖ ล้านบาทแต่มีการหักค่าเสื่อมไว้จำนวน ๑๔๙.๘ ล้านบาท ดังนั้นหากพิจารณา ยอดขาดทุนตัวเงินแล้วปี ๒๕๒๑ องค์การมีกำไรในรูปตัวเงินจำนวน ๔.๒ ล้านบาทซึ่งเป็นเพียงปีเดียวที่องค์การสามารถมีกำไรในรูปตัวเงินได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะอัตราการเพิ่มของรายได้เพิ่มมากกว่าอัตราการเพิ่มของรายจ่ายอันเนื่องมาจากการขึ้นค่าโดยสารจาก ๑๐ กิโลเมตรแรก ๐.๗๕ บาทเป็น ๑.๐๐ บาทในขณะที่ราคาน้ำมันดีเซลหมุนเร็วไม่เปลี่ยนแปลงนั่นเอง (ลิตรละ ๒.๕๑ บาท)

โดยเหตุที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพประสบกับการขาดทุนทุกปี ทำให้เงินทุนขององค์การมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานและองค์การจึงต้องกู้เงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคาร

ตารางที่ ๕ กำไร - ขาดทุน ๒๕๒๐ - ๒๕๒๕

(ล้านบาท)

	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑. รายได้	๖๒๒.๙๒๒	๑,๐๕๘.๒๘	๑,๔๒๑.๒๕๕	๑,๗๗๗.๓๗๕	๒,๕๒๔.๔๕๕	๒,๘๘๑.๑๗๕
๒. ค่าใช้จ่าย	๗๔๖.๔๖๒	๑,๒๐๓.๘๕๘	๑,๘๐๔.๐๒๐	๒,๔๘๘.๕๘๑	๓,๒๕๑.๗๖๕	๓,๗๗๘.๘๓๗
๓. ขาดทุน	๑๒๓.๕๔๐	๑๔๕.๖๗๐	๓๘๒.๗๖๕	๗๑๑.๒๐๖	๗๒๗.๓๑๐	๘๙๗.๖๕๘
๔. ค่าเสื่อม	๓๔.๐๘๐	๑๔๕.๘๒๕	๑๖๒.๖๒๘	๑๔๘.๙๕๗	๑๔๗.๓๑๓	๑๔๖.๓๗๖
๕. ขาดทุน (กำไร) ตัวเงิน (๓ - ๔)	๘๙.๔๖๐	(๔.๑๕๕)	๒๒๐.๑๓๗	๕๖๒.๒๐๙	๕๘๐.๙๙๗	๗๕๑.๒๘๒
๖. ดอกเบี้ยจ่าย	๑๗.๕๐๑	๑๑๒.๑๖๔	๑๕๖.๗๘๒	๘๗.๒๗๕	๑๖๓.๑๙๒	๒๓๑.๘๐๘
๗. ขาดทุนการดำเนินการ (๓ - ๖)	๑๐๖.๐๓๙	๓๓.๕๐๖	๒๒๕.๙๑๙	๖๒๔.๐๘๗	๕๖๔.๑๐๕	๖๖๕.๐๙๐
๘. ขาดทุนเฉลี่ยต่อเดือน (๓/๑๒)	๑๐.๒๙๕	๑๒.๑๓๙	๓๑.๘๑๗	๕๒.๐๐๗	๖๐.๖๐๙	๗๕.๘๐๕

ที่มา : ตารางที่ ๑ และ ๓

ต่าง ๆ และต้องจ่ายดอกเบี้ยทุกปีซึ่งเป็นผลให้ค่าใช้จ่ายขององค์กรต้องเพิ่มขึ้น ดังนั้นยอดขาดทุนทางบัญชีจึงไม่อาจแสดงถึงยอดขาดทุนอันเนื่องมาจากการดำเนินงานที่แท้จริงเพราะองค์กรไม่ได้รับเงินอุดหนุนอย่างเพียงพอในการดำเนินการ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวหากจะพิจารณาผลการดำเนินการขององค์กรเราอาจนำรายจ่ายค่าดอกเบี้ยหักออกจากยอดขาดทุนทางบัญชีเพื่อดูผลในการดำเนินงาน ในปี ๒๕๒๕ องค์กรขาดทุนจากการดำเนินงานเพียง ๖๖๕.๘ ล้านบาทหรือขาดทุนเดือนละ ๕๕.๕ ล้านบาทซึ่งต่ำกว่าการขาดทุนทางบัญชีซึ่งตกเดือนละ ๗๔.๘ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๕ องค์กรต้องรับภาระค่าดอกเบี้ยเดือนละ ๑๔.๓ ล้านบาทซึ่งเป็นภาระที่หนักมิใช่น้อย

๓.๒.๒ วิเคราะห์การขาดทุนและแนวทางการแก้ปัญหาขององค์กรฯ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร เนื่องจากรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ถ้าพิจารณาดูตารางที่ ๑ เทียบกับตารางที่ ๒ โดยดูยอดรวมรายได้เทียบกับยอดรวมค่าใช้จ่ายในการเดินรถแล้วจะเห็นได้ว่า ค่าใช้จ่ายในการเดินรถขององค์กรฯ สูงกว่ารายรับทุกปี ลักษณะเช่นนี้หากเป็นการดำเนินงานของเอกชนแล้ว การหยุดกิจการจะให้ผลดีกว่า เพราะจะขาดทุนน้อยลงโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบริหารแต่ประการใด แต่โดยเหตุที่กิจการนี้เป็นสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีพของคนเมืองหลวง ดังนั้นแม้ว่าจะขาดทุนมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับกิจการหยุดกิจการ กิจการนี้ก็จะต้องดำเนินการต่อไปโดยต้องพยายามแก้ไขปัญหการขาดทุนให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ การแก้ไขปัญหานี้หลักการที่ทุกคมองเห็นก็คือองค์กรฯ จะต้องพยายามเพิ่มรายได้และในขณะเดียวกันก็ต้องพยายามลดค่าใช้จ่ายให้อยู่ในระดับที่จะเป็นเครื่องชี้ถึงความสามารถของการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

การเพิ่มรายได้สามารถกระทำได้สองทางด้วยกันคือ ทางหนึ่งจะต้องมีการเพิ่มค่าโดยสาร และอีกทางหนึ่งคือการจัดเก็บรายได้ให้เต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยอุดการรั่วไหลของรายได้ในทุกรีติทาง การเพิ่มค่าโดยสารนั้นมีข้อจำกัดอยู่มากเพราะผู้ใช้บริการซึ่งส่วนใหญ่เป็น

ผู้มีฐานะยากจนหรือปานกลางจะถูกกระทบกระเทือนมากบ้างน้อยบ้างในแต่ละครั้งที่มีการขึ้นค่าโดยสารและบุคคลเหล่านี้มักจะคัดค้านการขึ้นค่าโดยสารทุกครั้ง อย่างไรก็ตาม ราคาค่าโดยสารปัจจุบันนั้นต่ำกว่าต้นทุนการดำเนินการ ข้อมูลจากการศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาอัตราค่าโดยสารรถยนต์ประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ^๕ พบว่า ต้นทุนค่าโดยสารต่อระยะทาง ๑๐ กิโลเมตรขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพซึ่งมีผู้โดยสารเที่ยวละ ๕๕ คนตามหลักฐานการจ่ายจริงเท่ากับ ๒.๓๙ บาทโดยเฉลี่ยในปี ๒๕๒๕ แต่ในปัจจุบันอัตราค่าโดยสารต่อคนสำหรับ ๑๐ กิโลเมตรแรกเท่ากับ ๑.๕๐ บาทซึ่งแสดงว่าในการขนส่งผู้โดยสารแต่ละเที่ยวขององค์การฯ ขาดทุน ๐.๘๙ บาทต่อผู้โดยสารหนึ่งคน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การฯ ให้เงินอุดหนุนผู้โดยสารเที่ยวละ ๐.๘๙ บาทซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งในการขาดทุนขององค์การ องค์การฯ เคยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ขึ้นค่าโดยสารจาก ๑๐ กิโลเมตรแรก ๑.๕๐ บาทเป็น ๒.๐๐ บาทเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๒๔ แต่ได้รับการคัดค้านจากนิสิตนักศึกษาและประชาชนจึงต้องลดค่าโดยสารลงมาเท่าเดิมภายหลังจากขึ้นไปได้เพียง ๑๙ วัน การที่นโยบายค่าโดยสารขององค์การฯ อยู่ภายใต้ความกดดันและเหตุผลทางการเมืองเช่นนี้ โอกาสที่จะเพิ่มรายได้โดยการขึ้นค่าโดยสารจึงมีไม่มากนัก เว้นแต่รัฐบาลจะได้ดำเนินการทำความเข้าใจกับประชาชนได้เท่านั้น

เมื่อข้อจำกัดในการเพิ่มรายได้โดยการเพิ่มค่าโดยสารเป็นเช่นนี้ ทางออกในการเพิ่มรายได้เพื่อลดการขาดทุนอีกทางหนึ่งได้แก่การปรับปรุงประสิทธิภาพในการเก็บค่าโดยสารให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยการอุดการรั่วไหลของรายได้ไม่ว่าจะเป็นการขายตั๋วปลอมหรือการละเลยไม่เก็บค่าโดยสาร ข้อมูลของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาอัตราค่าโดยสารฯ ปรากฏว่าจากหลักฐานทางบัญชีขององค์การเขต ๗ มีรายได้ต่อคันต่อวันสำหรับรถโดยสารธรรมดาเท่ากับ ๑,๕๗๖.๖๓ บาทในขณะที่รถเอกชนที่มารวิ่งร่วมกับองค์การฯ มี

^๕ แต่งตั้งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๖๙/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๕

รายได้ ๑,๖๑๕.๕๔ บาท ผลต่างเท่ากับ ๓๕.๕๑ บาท และจากรายได้จากการสำรวจของ
คณะกรรมการฯ พบว่ารายได้ต่อคันต่อวันขององค์การฯ ควรอยู่ในระดับไม่ต่ำกว่า ๑,๕๖๔
บาท จากข้อมูลดังกล่าวแสดงว่ารายได้ขององค์การฯ น่าจะมีการรั่วไหลไม่น้อย นอกจากนั้น
ข้อมูลดังกล่าวยังแสดงให้เห็นว่า องค์การฯ มีรายได้จากการเก็บค่าโดยสารทั้งหมดในปี
๒๕๒๕ เฉลี่ยวันละ ๖.๕๕๑ ล้านบาท หากองค์การฯ ปรับปรุงและควบคุมให้การเก็บรายได้มี
ประสิทธิภาพเต็มที่แล้ว ข้อมูลภาคสนามของคณะกรรมการแสดงว่าองค์การฯ ควรมียาได้
เฉลี่ยวันละ ๗.๕๕๑ ล้านบาท หรือมียาได้เพิ่มขึ้นวันละ ๑.๐๔ ล้านบาท เดือนละ ๓๑.๒
ล้านบาทหรือเท่ากับปีละ ๓๗๔.๔ ล้านบาท ซึ่งจะลดการขาดทุนในปี ๒๕๒๕ (๔๙๗.๖๕๔) ได้
ร้อยละ ๔๑.๗ ของจำนวนขาดทุนทั้งหมด

การลดการขาดทุนโดยการลดค่าใช้จ่ายนั้น จะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายของ
องค์การส่วนใหญ่ได้แก่ค่าใช้จ่ายในการเดินรถซึ่งเท่ากับร้อยละ ๕๑.๙๔ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด
โดยเฉลี่ยในระหว่างปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๕ ดังนั้น การลดการขาดทุนจึงควรเน้นลดค่าใช้จ่าย
ในด้านนี้

ประการแรก รถขององค์การฯ มีกิโลเมตรสูญเปล่าซึ่งวิ่งโดยไม่มีผู้โดยสาร
วันละ ๓๕,๐๐๐ กิโลเมตร ทั้งนี้เนื่องจากจอดรออยู่ไกลจากจุดเริ่มต้นหรือปลายทางมากเกินไป
กิโลเมตรสูญเปล่านี้นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ค่าใช้จ่ายขององค์การฯ สูงกว่าที่ควรจะเป็น หาก
องค์การฯ สามารถลดกิโลเมตรสูญเปล่าให้เหลือเพียงครึ่งเดียวโดยเหลือเพียง ๑๗,๕๐๐
กิโลเมตรและนำต้นทุนต่อกิโลเมตรที่คณะกรรมการฯ คำนวณได้ซึ่งเท่ากับ ๑๓.๑๒ บาทมาคูณ
แล้ว องค์การฯ สามารถลดค่าใช้จ่ายได้วันละ ๒๒๔,๖๐๐ บาทหรือเดือนละ ๖.๘๔๘ ล้านบาท
หรือปีละ ๘๒.๖๕๖ ล้านบาท

ประการที่สอง ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและผลประโยชน์อื่น ๆ ของพนักงาน
ในด้านการเดินรถนับว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่มากที่สุดในบรรดาค่าใช้จ่ายในการเดินรถส่วนอื่น ๆ ซึ่ง

เท่ากับร้อยละ ๒๗.๗ ของรายจ่ายทั้งหมดโดยเฉลี่ยในปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๕ ข้อมูลของคณะกรรมการฯ แสดงว่าในปี ๒๕๒๕ พนักงานที่ปฏิบัติการเดินรถมีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๔,๐๑๔ คน แบ่งเป็นผู้จัดการสายและผู้ช่วย ๒๗๔ คน นายท่า ๗๘๒ คน นายตรวจ ๑,๒๒๐ คน พนักงานขับรถ ๗,๑๑๓ คน และพนักงานเก็บค่าโดยสาร ๔,๖๑๖ คน จากการวิเคราะห์ของคณะกรรมการฯ พบว่าพนักงานขับรถและพนักงานเก็บค่าโดยสารโดยเฉลี่ยมีจำนวนมากเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนรถที่วิ่งบริการแต่ละวัน นอกจากนั้นยังปรากฏว่าพนักงานขององค์การฯ ทั่วทั้งดใช้สิทธิการลาและมีการขาดงานสูง ในปี ๒๕๒๕ พนักงานทั้งหมด (๒๒,๔๑๓ คน) ขาดงาน ๓๓๑,๔๑๒ วันหรือขาดงานโดยเฉลี่ยคนละ ๑๔.๕ วันต่อปี ลาป่วย ๕๔๖,๘๔๑ วันหรือลาป่วยโดยเฉลี่ยคนละ ๒๔ วันต่อปี และลากิจ ๑๗๖,๓๖๐ วันหรือลากิจโดยเฉลี่ยคนละ ๗.๗ วันต่อปี ถ้านับการขาดงาน ลากิจ ลาป่วย ลาพักผ่อน ลาคลอด ลาป่วย และเกณฑ์ทหารแล้วโดยเฉลี่ยพนักงาน ๑ คนลาและขาดงานปีละ ๔๖ วัน การที่พนักงานขององค์การฯ ขาดงานและลาจำนวนมากเช่นนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้องค์การฯ ต้องจ้างพนักงานมากและมีค่าใช้จ่ายสูงเกินความจำเป็น ดังนั้น องค์การฯ ควรให้ความสนใจในเรื่องคนล้นงานและการใช้สิทธิการลาของพนักงานเพิ่มขึ้น องค์การฯ ควรงดการรับพนักงานขับรถโดยสารและพนักงานเก็บค่าโดยสารโดยใช้วิธีการโยกย้ายพนักงานที่อยู่ในเขตล้นงานไปยังเขตที่ขาดแคลน นอกจากนั้นองค์การฯ ควรเพิ่มสิ่งจูงใจให้พนักงานขาดงานและลางานน้อยลงทั้งนี้เพื่อที่องค์การฯ จะได้ไม่ต้องรับพนักงานมากเกินไปเกินความจำเป็น

ประการที่สาม รายการค่าใช้จ่ายสำหรับน้ำมันและสิ่งหล่อลื่น ข้อมูลขององค์การฯ แสดงว่าในระหว่างเดือนกันยายนถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๕ น้ำมันหนึ่งลิตรวิ่งรถได้ ๒.๔๔ กิโลเมตรซึ่งสูงกว่าจำนวนกิโลเมตรที่คณะกรรมการฯ กำหนดได้ แสดงว่าข้อมูลขององค์การฯ น่าจะถูกต้อง อย่างไรก็ตามจากการสุ่มตรวจของคณะกรรมการฯ พบว่าการตรวจรับและการเบิกจ่ายน้ำมันยังมิได้เป็นไปตามระเบียบที่วางไว้ อันอาจก่อให้เกิดการรั่วไหลได้ การควบคุมในเรื่องนี้ขององค์การฯ ควรให้ความสนใจและควบคุมให้ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันการรั่วไหลอันจะทำให้ค่าใช้จ่ายเดินรถเพิ่มขึ้นไปกว่าขณะนี้

ประการที่สี่ ค่าใช้จ่ายในการเช่าซ่อมรถโดยสารซึ่งคนทั่วไปเห็นว่างค์การฯ เสียค่าใช้จ่ายเช่าซ่อมรถสูงเกินไป ในปี ๒๕๒๕ องค์กรฯ มีรถจ้างเช่าซ่อมอยู่จำนวน ๔,๑๔๐ คัน เสียค่าจ้างเช่าซ่อมจำนวน ๗๓๘.๑๘๘ ล้านบาทต่อปีหรือ ๖๑.๕๑๕ ล้านบาทต่อเดือนหรือวันละ ๒.๐๕๐ ล้านบาท โดยเฉลี่ยรถหนึ่งคันจะเสียค่าเช่าซ่อมจำนวน ๔๘๔.๓ บาท ข้อมูลจากคณะกรรมการฯ วิเคราะห์แล้วพบว่าค่าเช่าซ่อมดังกล่าวไม่ได้มีอัตราสูงจนเกินไปนัก และเห็นว่าการเช่าซ่อมรถที่องค์กรฯ ดำเนินอยู่ในปัจจุบันนับว่าช่วยแบ่งเบาภาระการซ่อมขององค์กรฯ ไม่น้อย แต่ในระยะยาวองค์กรฯ ควรดำเนินการซ่อมด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม ในการสำรวจต้นทุนการเดินรถขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ คณะกรรมการฯ ได้พบว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อวันต่อคันจากรายจ่ายจริงขององค์กรฯ เฉลี่ยในปี ๒๕๒๕ เท่ากับ ๒,๕๑๓.๘๒ บาท และมีต้นทุนเฉลี่ยต่อกิโลเมตรเท่ากับ ๑๓.๑๒ บาท ข้อมูลจากการคำนวณของคณะกรรมการฯ พบว่าต้นทุนการเดินรถ เฉลี่ยต่อวันต่อคันควรเป็น ๒,๔๔๗.๐๔ บาท และควรมีต้นทุนเฉลี่ยต่อกิโลเมตรเพียง ๑๓.๐๓ บาท เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลทั้งสองชุดแล้วจะเห็นว่า ต้นทุนการเดินรถเฉลี่ยขององค์กรฯ สูงเกินไปแสดงว่าอาจมีการรั่วไหลในการบริหารเกิดขึ้น การรั่วไหลมีจำนวนเท่ากับผลต่างของต้นทุนเฉลี่ยต่อกิโลเมตร ซึ่งเท่ากับ ๐.๐๙ บาท (๑๓.๑๒ - ๑๓.๐๓) คูณด้วยระยะทางที่รถองค์กรฯ รุ่งประมาณ ๖๗๐,๐๐๐ กิโลเมตรจะเป็นเงินเท่ากับวันละ ๖๐,๓๐๐ บาท หากองค์กรฯ ดำเนินการควบคุมการรั่วไหลต่าง ๆ แล้ว ค่าใช้จ่ายขององค์กรฯ จะลดลงปีละ ๒๒.๐ ล้านบาท

โดยสรุป เมื่อพิจารณาข้อมูลขององค์กรฯ เปรียบเทียบกับข้อมูลของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาอัตราค่าโดยสารรถยนต์ประจำทางขององค์กรขนส่งมวลชนในด้านรายรับและรายจ่ายแล้วจะเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหขององค์กรฯ จะต้องเพิ่มรายรับและลดค่าใช้จ่ายเพื่อให้การขาดทุนน้อยลง หากองค์กรฯ เพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมรายรับและค่าใช้จ่ายแล้ว องค์กรฯ อาจลดการขาดทุนบางส่วนได้ดังนี้

๑. รายรับ เพิ่มเนื่องจากการควบคุมรายรับปิละ	๓๗๔.๔๐๐	ล้านบาท
๒. ค่าใช้จ่ายลดเนื่องจากการลดกิโลเมตรสูญเปล่าปิละ	๘๒.๖๕๖	"
๓. ค่าใช้จ่ายลดเนื่องจากการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเดินรถปิละ	๒๒.๐๐๐	"
รวม	๔๗๔.๐๕๖	"
	=====	

ในปี ๒๕๒๕ องค์การขาดทุนจำนวน ๘๘๗.๖๕๘ ล้านบาท ดังนั้นการควบคุมรายได้และค่าใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพอาจทำให้การขาดทุนขององค์การลดลงถึงร้อยละ ๕๓ ของการขาดทุนทั้งหมด

๓.๒.๓ ความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การฯ โดยการโอนกิจการรถเมล์ให้เอกชนดำเนินการบางส่วน

ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าปัญหาการขาดทุนติดต่อกันตลอดมาขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพทำให้กระทรวงคมนาคมต้องการทดลองโอนกิจการรถเมล์เขต ๑ และเขต ๑๒ (เขตที่องค์การยังไม่ได้จัดกรวิ่ง) ให้เอกชนดำเนินการเองโดยอิสระเป็นเวลา ๓ ปี โดยเอกชนต้องเสนอผลตอบแทนให้องค์การฯ ในอัตราที่จะกำหนดขึ้นซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการไปแล้วนั้น นโยบายดังกล่าวนี้อาจพิจารณาได้ในหลายแง่มุม ในแง่มุมหนึ่งอาจเป็นก้าวแรกที่รัฐบาลจะถอนตัวจากกิจการนี้เพราะได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่านโยบายในอดีตที่รัฐบาลได้ยื่นมือเข้าไปรวมกิจการรถเมล์ของเอกชนมาเป็นของรัฐเป็นความผิดพลาดที่ซื้อด้วยราคาแพงเพราะลืมข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า กิจการที่มีลักษณะ เป็นสินค้าเอกชนนั้น หากรัฐบาลเข้าดำเนินการแล้วย่อมมีประสิทธิภาพน้อยกว่าการดำเนินการโดยเอกชนซึ่งมีหลักฐานปรากฏให้เห็นโดยทั่วไป สมมติว่านโยบายนี้มีเจตนาที่จะทำเช่นนั้นจริง โอกาสที่จะประสบผลสำเร็จนั้นดูจะเลือนรางเต็มทีเพราะสภาพแรงงานขององค์การฯ ทั้งหมดคงจะไม่ยอมเพราะหมายถึงการสูญเสียผลประโยชน์อย่างมหาศาลของพนักงานกว่าสองหมื่นคนซึ่งในปัจจุบันมีรายได้สูง สวัสดิการดีและมีสิทธิที่จะหยุดงานเรียกร้องผลประโยชน์ได้โดยไม่เคยได้รับการลงโทษ

อย่างจริงจัง ในอีกแง่มุมหนึ่ง กระทรวงคมนาคมอาจต้องการที่จะได้ข้อมูลเปรียบเทียบที่ชัดเจนระหว่างกิจการรถเมล์ที่ดำเนินการโดยเอกชนกับกิจการรถเมล์ที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพดำเนินการอยู่ ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้ผู้บริหารขององค์การฯ ดำเนินงานให้มีกำไร เช่นเดียวกับกิจการของเอกชนในทั้งสองเขตที่ทำการทดลองนั้น หรืออย่างน้อยก็ให้องค์การฯ ดำเนินการโดยไม่ขาดทุนเช่นทุกวันนี้ สมมติว่าเจตนาของนโยบายเป็นเช่นนี้ โอกาสที่จะเป็นไปตามเจตนาคงจะมีน้อยเต็มที ประการแรก แม้ว่าเขตเดินรถของเอกชนจะมีกำไรก็ตาม เอกชนคงจะไม่แสดงขนาดของกำไรเต็มที่เพราะนั่นหมายถึงการเสียภาษีจำนวนมาก ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งหากเอกชนแสดงว่ามีกำไรมากโอกาสที่จะเรียกร้องขึ้นค่าโดยสารภายหลังจะหมดไปเพราะคงไม่มีรัฐบาลใดจะยอมขึ้นค่าโดยสารให้ ความเป็นไปได้อีกคือ เอกชนจะแสดงว่ากิจการดำเนินการไปได้เพียงคุ้มทุนเท่านั้น ประการที่สอง ในส่วนขององค์การนั้น โดยเหตุที่ต้นทุนส่วนใหญ่ขององค์การอยู่ที่เงินเดือนและผลประโยชน์อื่น ๆ ของพนักงาน การลดค่าใช้จ่ายในด้านนี้คงกระทำได้ไม่มากนัก และตราบเท่าที่ต้นทุนส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในด้านนี้ โอกาสที่องค์การฯ จะดำเนินงานให้คุ้มทุน เช่น เอกชนก็คงจะสำเร็จได้ยาก เว้นแต่จะมีการขึ้นค่าโดยสาร

เมื่อพิจารณาจากแง่มุมทั้งสองแล้วจะเห็นได้ว่าเจตนาของกระทรวงคมนาคม น่าจะเป็นเจตนาที่ดีแต่โอกาสที่จะประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพด้วยวิธีการนี้คงจะมีไม่มากนัก ยิ่งกว่านั้น การให้เอกชนเดินรถเมล์บางเขตนี้อาจเป็นอุปสรรคต่อการที่รัฐบาลจะขอความเห็นใจจากประชาชนในการที่จะให้ช่วยรับภาระที่หนักอึ้งของรัฐบาลโดยการขึ้นค่าโดยสาร เพราะประชาชนจะมีความรู้สึกว่าการยอมให้ขึ้นค่าโดยสารเท่ากับเป็นการให้ผลประโยชน์แก่เอกชนเจ้าของรถและอาจเกิดแคลงใจในความสุจริตของรัฐบาลด้วย วิธีการแก้ไขปัญหาก็ถูกจัดควรดำเนินการตามที่คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ได้เสนอไว้ซึ่งจะกล่าวภายหลัง

๓.๒.๔ การสนับสนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ

กิจการรถ เมลล์ เป็นกิจการที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ให้ความสำคัญเพราะถือว่าเป็นสาธารณูปโภคที่ผูกพันกับการดำรงชีพของคน เมืองหลวงรวมทั้ง เปรียบ เสมือน เส้นเลือดใหญ่ในการหล่อเลี้ยงการค้า เติบโตธุรกิจต่าง ๆ แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลตามสายตาของคนทั่วไปจะไม่ค่อยเต็มใจที่จะรับผิดชอบต่อการดำเนินงานที่ขาดทุนก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงประการหนึ่งก็คือรัฐบาลมีขีดความสามารถจำกัดในทางการคลังซึ่งทำให้ปัญหาขององค์การฯ ต้องสะสมเรื้อรังและเป็นทีก่อตัวขวัญในแง่ลบอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่รัฐบาลรวมกิจการรถ เมลล์ มาดำเนินการเองตั้งแต่ปี ๒๕๑๙ รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนช่วยเหลือกิจการรถ เมลล์ ดังนี้

๑. ขึ้นราคาค่าโดยสารจาก ๐.๗๕ บาท เป็น ๑.๐๐ บาทในปี พ.ศ.๒๕๒๑	
และขึ้นค่าโดยสารครั้งที่สองจาก ๑.๐๐ บาทเป็น ๑.๕๐ บาทในปี ๒๕๒๔	
๒. สนับสนุนด้านการให้เงินอุดหนุนตามรายการข้างล่างนี้	
ปี ๒๕๑๙ ให้เงินทุนแก่บริษัทมหานครขนส่ง จำกัด	๓๒๙.๒๐ ล้านบาท
ปี ๒๕๒๑ เพิ่มเงินทุนให้ ขสมก.	๑๕๐.๐๐ "
ปี ๒๕๒๒ รับภาระหนี้สินค้าซื้อรถพร้อมดอกเบี้ยย	๑,๔๕๓.๐๘ "
ปี ๒๕๒๕ รับภาระหนี้สินเงินกู้เบิกเกินบัญชีพร้อมดอกเบี้ยย	
หนี้ค่าน้ำมันและอื่น ๆ	๒,๑๖๓.๕๐ "
ปี ๒๕๒๕ - ๒๖ ให้ กทม. จ่ายเงินช่วย ขสมก.	
รวมทั้งสิ้น	๒๐๐.๐๐ "
รวมจำนวนเงินสนับสนุนช่วยเหลือ	๔,๒๙๕.๗๗ "

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้สนับสนุนกิจการสาธารณูปโภคด้านนี้มาโดยตลอด และแม้ว่าจะขาดทุนรัฐบาลก็แสดงความจริงใจที่จะรับผิดชอบเพราะถือว่าเป็นกิจการที่บริการเพื่อความผาสุกของประชาชน รัฐบาลได้ลงทุนกับกิจการนี้ไปแล้ว เป็นเงินประมาณ ๔,๓๐๐ ล้านบาทในระยะ ๗ ปีที่ผ่านมาซึ่งนับว่าเป็นยอดการลงทุนที่มากตามสมควร แต่ข้อมูลดังกล่าวนี้ยังไม่เป็นที่ทราบของบุคคลทั่วไปนัก

๔. ข้อเสนอแนะของกรรมการชุดต่าง ๆ และการปรับปรุงขององค์การฯ

๔.๑ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

กิจการขนส่งมวลชนสาธารณะ เกี่ยวพันกับความเป็นอยู่ของคน เมืองหลวงกว่าสองล้านคน ดังนั้นเมื่อใดที่รัฐบาลตัดสินใจขึ้นค่ารถเมล์ เสียงคัดค้านจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เช่น กรรมการ นิสิตนักศึกษา พ่อค้าแม่ค้า และประชาชนอื่น ๆ จึงมักจะเกิดขึ้นเสมอและในหลาย ๆ ครั้งรัฐบาลต้องยอมรับเสียงเรียกร้องโดยระงับหรือยับยั้งการขึ้นราคาไว้ การที่รัฐบาลต้องขึ้นค่าโดยสารสาเหตุใหญ่เกิดจากการขาดทุนและหนี้สินที่พอกพูนขึ้นในการดำเนินกิจการรถเมล์ของรัฐบาล ณ วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๒๕ หนี้สินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจากเงินกู้เบิกเกินบัญชีมีจำนวน ๑,๒๔๘ ล้านบาท หนี้สินจำนวนนี้้องค์การฯ ต้องจ่ายดอกเบี้ยเดือนละประมาณ ๒๐ ล้านบาท นอกจากหนี้สินดังกล่าวแล้ว องค์การฯ ยังมีหนี้สินอื่น ๆ อาทิเช่น หนี้ค่าน้ำมันจาก ปตท. หนี้ค่าเช่าซ่อมรถ เป็นต้น สถานการณ์เช่นนี้ รัฐบาลได้พยายามแก้ไขและได้ตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขกิจการภายใต้ข้อจำกัดที่เป็นอยู่ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน ๘ ชุดดังมีรายชื่อต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการปรับปรุงกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
(ปี ๒๕๒๐)
๒. คณะผู้เชี่ยวชาญบริษัทที่ปรึกษาตามโครงการเงินกู้ธนาคารโลก บริษัท Pak - Poy (ปี ๒๕๒๑)
๓. คณะกรรมการพิจารณาดำเนินการโอนกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้ กทม. (ปี ๒๕๒๔)
๔. คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงการบริหารและการดำเนินการ
รัฐวิสาหกิจที่จัดบริการสาธารณะปโภคด้านการขนส่งทางบก (ปี ๒๕๒๔)
คณะกรรมการชุดนี้ได้ยกเลิกไปและแต่งตั้งคณะกรรมการชุดที่ ๕ แทน

๕. คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
ที่จัดบริการสาธารณะูปโภคด้านการขนส่งทางบก (ปี ๒๕๒๔)
๖. คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
ที่จัดบริการสาธารณะูปโภคด้านการขนส่งทางถนน (ปี ๒๕๒๔)
๗. คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาการดำเนินงานขององค์การขนส่ง
มวลชนกรุงเทพ (ปี ๒๕๒๔)
๘. คณะกรรมการพิจารณาปัญหาอัตราค่าโดยสารรถยนต์ประจำทางของ
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ปี ๒๕๒๔)

นอกจากคณะกรรมการทั้ง ๘ คณะแล้ว แต่ละคณะกรรมการได้ตั้งคณะอนุ-
กรรมการอีกรวมทั้งสิ้นหลายสิบชุด ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ นั้น องค์การ
ขนส่งมวลชนกรุงเทพได้พยายามนำไปแก้ไขปรับปรุงเป็นอันมาก และองค์การขนส่งมวลชน
กรุงเทพได้สรุปประมวลข้อเสนอแนะของกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่คล้ายคลึงกันไว้ดังนี้

๑. การปรับปรุงด้านบริหาร

- ๑.๑ ปรับปรุงโครงสร้างขององค์การฯ ใหม่ให้คล่องตัวไม่ซ้ำซ้อน
- ๑.๒ จัดรูปแบบการบริหารของเขตการเดินรถเป็นระบบศูนย์กำไร
- ๑.๓ ปรับปรุงบุคลากรและอัตราค่าจ้างให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
- ๑.๔ นำระบบงานที่ทันสมัยมาใช้ในการดำเนินงาน

๒. การปรับปรุงด้านการบริการ

- ๒.๑ ปรับปรุงเส้นทางการเดินรถ
- ๒.๒ ปรับปรุงจัดให้มีช่อง Bus Lane
- ๒.๓ นำตารางการเดินรถมาใช้อย่างจริงจัง
- ๒.๔ แก้ไขปัญหารถโดยสารผิดกฎหมาย
- ๒.๕ อบรมมารยาทพนักงานประจำรถ

๓. การปรับปรุงทางด้านรายได้

- ๓.๑ ปรับอัตราค่าโดยสารให้เหมาะสม
- ๓.๒ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าโดยสารไม่ให้รั่วไหล
- ๓.๓ จัดหารายได้อื่น ๆ เช่น การให้เช่าเนื้อที่โฆษณาบนรถ
- ๓.๔ กำจัดตัวปลอมและการทุจริตในการขายตั๋วของพนักงาน เก็บค่าโดยสาร

๔. การปรับปรุงทางด้านรายจ่าย

- ๔.๑ จำกัดจำนวนพนักงานให้มีตามความจำเป็น ไม่รับเพิ่มเติม
- ๔.๒ จัดอยู่และเส้นทางเดินรถให้เหมาะสม เพื่อลดกิโล เมตรสูญเสียเปล่า
- ๔.๓ ควบคุมการทำงานล่วงเวลาของพนักงานให้มีเท่าที่จำเป็น
- ๔.๔ ควบคุมการใช้น้ำมันรถโดยสารไม่ให้รั่วไหล

๕. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

- ๕.๑ รัฐบาลช่วยรับภาระหนี้สิน
- ๕.๒ รัฐบาลให้การสนับสนุนทางการเงินตามความจำเป็น
- ๕.๓ แก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหาร หรือการปรับปรุงองค์การฯ
- ๕.๔ ให้องค์การฯ ได้รับสิทธิยกเว้นภาษีบางประเภท
- ๕.๕ จัดสรรเงินรายได้จากค่าภาษีบางประเภทที่รัฐจัดเก็บให้องค์การฯ

๔.๒ การปรับปรุงตนเองขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ปัญหาต่าง ๆ ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพนั้น องค์การฯ เองได้ตระหนักถึงปัญหาและได้พยายามนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ไปปฏิบัติมากที่สุดภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้จัดทำ "แผนงานแก้ไขปรับปรุงการบริหารงาน

ขอองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ" เสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๒๕
เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาขององค์การฯ ในสาระสำคัญดังนี้

๑. จัดเขตการเดินรถทั้ง ๑๑ เขตเป็นศูนย์กำไร (Profit Center) ให้ผู้จัดการเขตทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้จัดการบริษัทบริหารให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ในด้านการหารายได้และควบคุมค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ วิธีการนี้เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมายัง เขตซึ่งช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานรวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหได้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนี้ยังมีการวัด ประสิทธิภาพการทำงานในด้านการเพิ่มรายรับและลดรายจ่ายอีกด้วย

๒. ใช้ระบบบริหารที่ทันสมัยตามข้อเสนอของคณะผู้เชี่ยวชาญตามโครงการ เงินกู้ธนาคารโลก (Pak - Poy) โดยองค์การฯ ได้นำระบบบัญชี ระบบรายงานข่าวสาร เพื่อการบริหาร และระบบควบคุมโดยงบประมาณมาใช้เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น ในปัจจุบัน ระบบทั้ง ๓ ได้ถูกนำมาใช้เกือบสมบูรณ์แล้ว

๓. ปรับปรุงด้านการบริหารบุคคลโดยองค์การฯ ได้ดำเนินงานไปแล้ว บางส่วนในการกำหนดหลักเกณฑ์การบรรจุ การแต่งตั้งโยกย้าย การให้บำเหน็จและการพัฒนา บุคคล และจัดอัตราค่าจ้างคนให้เหมาะสมกับลักษณะงาน ปริมาณงานและคุณภาพของงาน ได้จัด ผูกอบรมพนักงานแล้วจำนวนประมาณ ๔,๐๐๐ คน และกระจายค่าจ้างคนจากส่วนกลางให้เขต เดินรถกว่า ๑๐๐ คน

๔. องค์การฯ ได้จัดทำโครงการปรับปรุงเส้นทางเดินรถยนต์โดยสารธรรมดา จำนวน ๑๑๔ เส้นทางให้ลดลงเหลือ ๘๗ เส้นทางซึ่งจะมีผลให้ลดความต้องการใช้รถน้อยลง ซึ่งกำลังอยู่ในขั้นรอการอนุมัติจากกรมการขนส่งทางบก หากได้รับอนุมัติคาดว่าจะทำให้องค์การฯ มีค่าใช้จ่ายลดลงจำนวน ๑๖.๗๓ ล้านบาทต่อเดือนหรือปีละ ๒๐๐.๗๖ ล้านบาท

๕. องค์การฯ จัดตารางเดินรถให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการ ซึ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายค่าล่วงเวลาและลดอุบัติเหตุได้มาก

๖. นอกจากนี้องค์การฯ มีแผนการปรับปรุงในด้านการสร้างอยู่และลานจอดรถที่มีลักษณะ เป็นสถานีจอดรถซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้มีการใช้รถเมล์มากขึ้น โดยผู้โดยสารสามารถจอดรถส่วนตัวและจอดรถประจำทางได้สะดวกซึ่งจะช่วยลดปัญหาการจราจรคับคั่งได้อีกด้วย

การปรับปรุงต่าง ๆ ขององค์การฯ นั้น องค์การฯ คาดว่าจะเป็นการช่วยลดการขาดทุนขององค์การฯ ได้มากตามสมควร

๕. สรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

รถเมล์เมืองหลวงในอดีตดำเนินการโดยบริษัทผู้ประกอบการเอกชนจำนวน ๒๕ บริษัท และส่วนราชการ ๒ แห่ง บริษัทรถเมล์เหล่านี้ต่างก็ได้รับสัมปทานเดินรถแต่ละสายและส่วนมากมีเส้นทางทับกันทำให้มีการแข่งขันแย่งผู้โดยสารและทะเลาะวิวาทกันเป็นประจำ สภาพของรถเมล์ส่วนมากเป็นรถเก่าที่ทรุดโทรม สกปรก และพนักงานขับรถรวมทั้งกระเป๋ารถแสดงมารยาทที่ไม่ดีต่อผู้โดยสารจนก่อให้เกิดความอึดอัดหนะอ้าใจแก่ผู้โดยสารทั่วไป กล่าวได้ว่าบริการรถเมล์ในเมืองหลวงขณะนั้นขาดความเป็นระเบียบและผู้ประกอบการพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลขึ้นค่าโดยสารอยู่เสมอ เมื่อรัฐบาลไม่ยินยอมบริษัทรถเมล์เหล่านั้นมักจะหาทางออกโดยการขู่ที่จะหยุดเดินรถ ลดจำนวนรถโดยสารลงและไม่ยอมลงทุนปรับปรุงสภาพรถแต่ประการใด จากสภาพและปัญหาดังกล่าว แนวความคิดที่จะจัดระเบียบการเดินรถจึงเกิดขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ เป็นต้นมา รัฐบาลในขณะนั้นได้พยายามจะให้เอกชนรวมตัวจัดตั้งบริษัทเพื่อรวมกิจการรถเมล์ทั้งหมดเข้าด้วยกัน แต่เนื่องจากการแก่งแย่งผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการกันเอง การรวมรถเมล์จึงไม่ประสบผลสำเร็จ ความพยายามที่จะรวมรถเมล์กล่าวได้ว่ามีอยู่ ๓ ช่วงด้วยกัน ช่วงแรกในปี ๒๕๐๒ ช่วงที่ ๒ ในปี ๒๕๐๕ - ๒๕๐๖ และในช่วงสุดท้ายในปี ๒๕๑๔ ในช่วงสุดท้ายนี้การแก่งแย่งผลประโยชน์เด่นชัดมากซึ่งเป็นการแก่งแย่งผลประโยชน์จากผู้ประกอบการสองกลุ่ม กลุ่มแรกได้แก่กลุ่มของสมาคมผู้ประกอบการขนส่ง และกลุ่มที่สองได้แก่กลุ่มบริษัทนายเลิศและบริษัทขนส่งธนบุรี จำกัด กลุ่มของสมาคมผู้ประกอบการขนส่งอยู่ในฐานะได้เปรียบเพราะกรรมการที่รัฐบาลตั้งขึ้นมีแนวโน้มสนับสนุนอยู่แล้ว ดังนั้นกลุ่มบริษัทนายเลิศจึงต้องวิ่งเข้าหานักการเมืองจนทำให้สภาผู้แทนราษฎรได้นำเรื่องนี้เข้าอภิปรายในสภาก่อให้เกิดความกดดันทางการเมืองขึ้น เพื่อยุติปัญหาและลดกระแสความขัดแย้ง รัฐบาลในสมัยนั้นจึงตัดสินใจเป็นผู้ดำเนินการรวมรถเมล์เองและได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัท จำกัดขึ้นในปี ๒๕๑๔

บริษัทรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นได้แก่บริษัทมหาชนขนส่ง จำกัด โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นและรับโอนพนักงานจากผู้ประกอบการเดิมมาเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ให้เงินเดือนและสวัสดิการสูงขึ้นกว่าเดิมรวมทั้งรับซื้อรถเก่าจากผู้ประกอบการเดิมด้วย ภายหลังที่บริษัทดำเนินการได้ระยะหนึ่ง ปัญหาต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นเพราะประสบกับการขาดทุน ขาดเงินทุนหมุนเวียนและพนักงานต่างก็เรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ นานา ๆ รวมทั้งเกิดปัญหาในข้อกฎหมายว่ารัฐบาลจะเป็นเจ้าของบริษัทนี้ได้หรือไม่ ในที่สุดรัฐบาลได้หาทางออกโดยการเลิกบริษัทมหาชนขนส่ง จำกัด และตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพขึ้นแทนในปี ๒๕๑๔ รวมเวลาที่บริษัทมหาชนขนส่ง จำกัด ดำเนินการเป็นเวลาประมาณหนึ่งปี

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพดำเนินการโดยมีผลการขาดทุนตลอดมา โดยเฉลี่ยในระหว่างปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ องค์การฯ ขาดทุนปีละ ๔๔๘ ล้านบาทหรือเดือนละ ๔๑.๕ ล้านบาท การที่องค์การฯ ดำเนินกิจการขาดทุนนั้นเกิดจากองค์การมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่ารายได้ ค่าใช้จ่ายที่สำคัญได้แก่ค่าใช้จ่ายในรูปเงินเดือนและผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๒๗.๗ ของรายจ่ายทั้งหมดเฉลี่ยในระหว่างปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ โดยองค์การฯ มีพนักงานรวมทั้งสิ้นกว่าสองหมื่นคน รายจ่ายที่สำคัญรองลงมาได้แก่รายจ่ายค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่นซึ่งเท่ากับร้อยละ ๒๓.๘๗ ของรายจ่ายทั้งหมดเฉลี่ยในช่วงเวลาดังกล่าว รายจ่ายสองประเภทนี้เพิ่มขึ้นในอัตราสูง เพราะพนักงานเรียกร้องผลประโยชน์เพิ่มและราคาน้ำมันเพิ่มมากในช่วงนี้ ค่าใช้จ่ายที่สำคัญอื่น ๆ ได้แก่ค่าใช้จ่ายในการจ้างเหมาซ่อมรถและค่าใช้จ่ายในการเช่ารถตามลำดับ ในด้านรายได้นั้น แม้ว่ารายได้ขององค์การฯ จะเพิ่มทุกปีแต่ก็เพิ่มไม่ทันกับรายจ่ายประกอบกับองค์การฯ ไม่สามารถเพิ่มค่าโดยสารได้เท่าที่ควรซึ่งทำให้รายรับไม่อาจปรับตัวตามรายจ่ายได้ทัน

รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้พยายามแก้ไขปัญหาขององค์การฯ โดยการตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการต่าง ๆ มากกว่า ๒๐ ชุด ทำการศึกษาและเสนอแนวทาง

แก้ไขปัญหามิในทุกแห่งทุกมุม ทั้งนี้เพื่อลดการขาดทุนขององค์การฯ แต่โดยเหตุที่องค์การฯ เป็น รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่การแก้ปัญหาจึงไม่อาจกระทำได้ในระยะเวลาอันสั้นได้ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพในปัจจุบันได้ปรับปรุงโครงสร้างต่าง ๆ ตลอดจนมาจนกล่าวได้ว่าในปัจจุบัน องค์การฯ กำลังก้าวไปสู่จุดที่พร้อมจะพัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพตามสมควรและคาดว่าจะสามารถจะลดการขาดทุนได้เป็นจำนวนไม่น้อย ในด้านรัฐบาลนั้น นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ จนถึงปัจจุบันรัฐบาลได้ให้การสนับสนุนกิจการรถเมล์ภายใต้การดำเนินงานของรัฐเป็นจำนวนเงิน ๔,๒๔๕ ล้านบาทเศษ การที่รัฐบาลให้การสนับสนุนเช่นนี้เพราะรัฐบาลยินยอมที่จะให้้องค์การฯ บริการประชาชนในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนเพราะถือว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่สำคัญและเพื่ออุดหนุนช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยด้วย สำหรับการแก้ไขปัญหการขาดทุนขององค์การฯ นั้น กระทรวงคมนาคมซึ่งรับผิดชอบองค์การฯ นี้ได้เสนอและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อเร็ว ๆ นี้ให้แบ่งเขตเดินรถบางเขตให้เอกชนทดลองวิ่งด้วยตนเองเป็นเวลา ๓ ปี วิธีการแก้ไขเช่นนี้พิจารณาโดยผิวเผินก็อาจจะจะเป็นวิธีการที่ดี แต่การที่จะให้บรรลู่เป้าหมายที่จะลดการขาดทุนขององค์การฯ นั้นมีโอกาสที่จะสำเร็จผลได้น้อยและอาจก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นด้วย

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

๑. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพควรแก้ไขปัญหการขาดทุนขององค์การ โดยการควบคุมการรั่วไหลของรายได้และลดค่าใช้จ่ายตามข้อเสนอแนะที่คณะกรรมการทั้ง ๔ คณะได้เสนอแนะในแนวเดียวกันไว้แล้ว (หน้า ๖-๓๓) ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นข้อเสนอแนะจากผู้ที่ได้ศึกษาปัญหาทุกแห่งทุกมุมขององค์การมาแล้วและเป็นข้อเสนอแนะที่สามารถลดการขาดทุนขององค์การฯ ได้อย่างแท้จริง

๒. เพื่อให้การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและสมบูรณ์ องค์การฯ ควรมีผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง มีอุดมการณ์ ขยันขันแข็ง มีสะอาด มีความตั้งใจจริงที่จะแก้ปัญหาและที่สำคัญจะต้องมีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงของนักการเมืองผู้มีอำนาจซึ่งมักจะใช้อำนาจโดยปราศจากเหตุผลและความ

เป็นธรรมชาติบังคับให้ผู้บริหารกระทำตามนโยบายที่จะเอื้ออำนวยผลประโยชน์แก่ตนมากกว่าที่จะใช้อำนาจแก้ไขปัญหาขององค์กรฯ อย่างจริงจัง รัฐบาลควรจะต้องป้องกันไม่ให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้น นอกจากนี้ควรวางบทลงโทษแก่ผู้บริหารที่ไม่สามารถบริหารงานให้เป็นไปตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้ อย่างน้อยที่สุดควรลงโทษด้วยการลดเงินเดือนและเปิดเผยผลการลงโทษให้เป็นที่ทราบทั่วไปด้วย

๓. สิ่งที่ต้องการฯ ควรเริ่มดำเนินการในปัจจุบันคือ เร่งสร้างภาพพจน์ขององค์กรฯ ในแง่การให้บริการที่สุภาพ อ่อนโยน และรับผิดชอบช่วยเหลือป้องกันเหตุอันตรายแก่ผู้โดยสาร การดำเนินการเช่นนี้เป็นการดำเนินการที่มีต้นทุนต่ำแต่จะให้ผลประโยชน์มากแก่องค์กรฯ ในด้านความพอใจและความเห็นใจเมื่อองค์กรฯ จำเป็นต้องขึ้นค่าโดยสาร

๔. หัวใจของการแก้ไข้ปัญหาขององค์กรฯ อยู่ที่การจัดระบบศูนย์กำไรให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ศูนย์กำไรจะทำหน้าที่ควบคุมรายจ่ายและเพิ่มรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายและแผนที่วางไว้ เพื่อให้ศูนย์กำไรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรฯ ควรพิจารณาปรับอัตราเงินเดือนของผู้บริหารศูนย์ในระดับผู้จัดการและผู้ช่วยผู้จัดการให้สูงขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ และในขณะเดียวกันควรกำหนดบทลงโทษควบคู่ไปด้วย

๕. ในระยะต่อไป รัฐบาลควรพิจารณาขึ้นค่าโดยสารจาก ๑.๕๐ บาทเป็น ๒.๐๐ บาทแต่ต้องทำความเข้าใจและเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดแก่ประชาชน ในปัจจุบันรัฐบาลได้ลงทุนในกิจการนี้เกือบ ๕,๐๐๐ ล้านบาทแล้วและขีดความสามารถของรัฐบาลที่จะรับภาระทางการเงินต่อไปมีขีดจำกัดอยู่มาก การขึ้นค่าโดยสารในอัตราดังกล่าวพร้อมกับการปรับปรุงด้านรายได้และรายจ่ายขององค์กรฯ จะทำให้องค์กรสามารถดำเนินงานโดยไม่ขาดทุนและเป็นภาระแก่รัฐบาลจนเกิดปัญหาเช่นในอดีตที่ผ่านมา

"การประปานครหลวง อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

โดย

ดร. เขียวเรศ ทัพพันธุ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

"รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 26-27 มกราคม 2527

ณ หอศิลป์วัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การประปานครหลวง อดีต ปัจจุบัน และอนาคต

ดร.เยาวเรศ ทับพันธุ์*

จากอดีตจนถึงปัจจุบัน

กิจการประปาสยามได้เริ่มก่อตั้งขึ้นตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่ปี ๒๔๕๒ โดยมีพระราชประสงค์ให้บรรดาพลสกนิกรได้มีน้ำสะอาดไว้สำหรับอุปโภคบริโภค แทนการใช้น้ำฝน และน้ำตามแม่น้ำลำคลอง ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทวีความสกปรกขึ้นตามสภาพความแออัดและการขยายตัวของชุมชน แต่การก่อสร้างมาแล้วเสร็จในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในปี ๒๔๕๗ เมื่อประชากรเพิ่มขึ้น ความต้องการน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคและบริโภคก็เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ในปี ๒๔๐๓ จึงได้มีการว่าจ้างบริษัท เดอ เกรมมอนด์ ของฝรั่งเศสให้มาดำเนินการปรับปรุงการประปากรุงเทพและการประปาธนบุรี งานก่อสร้างแล้วเสร็จเมื่อปี ๒๔๐๗ แต่ปัญหาการขาดแคลนน้ำประปาก็เกิดขึ้นในปีต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๔๐๙ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาแก้ไขปัญหาน้ำประปาขาดแคลนในเขตกรุงเทพ และธนบุรี ซึ่งคณะกรรมการก็ได้เสนอรายงานแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยแผนระยะสั้น แผนระยะกลาง และแผนระยะยาว สำหรับแผนระยะยาวนั้น เห็นควรให้ว่าจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษามาจัดทำแผน

ในปี พ.ศ. ๒๔๑๐ รัฐบาลก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการประปานครหลวง ให้เป็นนิติบุคคลโดยให้รวมกิจการของการประปากรุงเทพ การประปาธนบุรี การประปาของเทศบาลเมืองสมุทรปราการ และการประปานครบุรี เข้าด้วยกัน และในราวกลางปี ๒๔๑๑ ก็ได้ว่าจ้างบริษัท Camp, Dresser and McKee (CDM) ซึ่งเป็นบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาจากสหรัฐอเมริกา มาศึกษาเพื่อทำแผนระยะยาวให้แก่การประปานครหลวง ในต้นปี ๒๔๑๓ บริษัท CDM จึงเสนอรายงานแผนหลักระยะยาว ๓๐ ปี (๒๔๑๔-๒๔๔๓) ซึ่งมีประมาณการ

* ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายของการประปานครหลวงที่ให้ความร่วมมือแก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี

ค่าใช้จ่ายตามโครงการนี้ทั้งสิ้น ๑๑,๔๔๔ ล้านบาท โดยการก่อสร้างตามโครงการนี้ได้แบ่งออกเป็นระยะ ๆ ระยะแรกเป็นโครงการ ๕ ปี เริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ - ๒๕๑๘ มีเป้าหมายที่จะเพิ่มกำลังการผลิตขึ้นอีกวันละ ๑,๒๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร

แต่เนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมันที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในปี ๒๕๑๓ ครั้งหนึ่ง และในปี ๒๕๑๖ อีกครั้งหนึ่งทำให้การขยายการผลิตตามโครงการแผนหลักระยะแรกต้องชะงักลง เพราะค่าใช้จ่ายได้ถีบตัวสูงขึ้นกว่าที่บริษัท CDM ได้ประมาณไว้มาก จึงต้องเสียเวลาเจรจากับแหล่งเงินทุนเพื่อให้ได้วงเงินทุนเพิ่มขึ้น กว่าจะได้เริ่มดำเนินการตามแผนหลักระยะแรกจริง ๆ ก็เมื่อปี ๒๕๑๘ ซึ่งเข้าไปกว่ากำหนดการเดิมถึง ๔ ปี นอกจากนี้เป้าหมายการขยายกำลังผลิตข้างต้นยังต้องแบ่งออกเป็น ๒ ช่วง ช่วงที่ ๑ เริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ และเสร็จสิ้นลงในปี ๒๕๒๒ จะสามารถเพิ่มกำลังการผลิตได้เพียง ๒/๓ ของเป้าหมายตามแผนหลักระยะแรก คือประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ส่วนที่ขาดไปอีกประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวันจะเป็นเป้าหมายของการปรับปรุงตามแผนหลักระยะแรก ช่วงที่ ๒ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ ๒๕๒๒ และคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี ๒๕๒๘

อันเนื่องมาจากการปรับปรุงข้างต้น การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานจากข้อมูลต่าง ๆ จะแบ่งออกเป็น ๒ ช่วงเวลา กล่าวคือ ในช่วงแรกเริ่มตั้งแต่การก่อตั้งการประปานครหลวงในปี ๒๕๑๐ มาจนถึง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นปีที่เสร็จสิ้นการปรับปรุงตามแผนหลักระยะแรกช่วงที่ ๑ และช่วงตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ มาจนถึงปัจจุบัน โดยการศึกษาจะแยกพิจารณาเป็น ๔ ด้านใหญ่ ๆ คือ ด้านปริมาณการผลิตและขาย ด้านค่าใช้จ่าย ด้านรายรับและผลกำไรหรือขาดทุน

กำลังการผลิตเต็มที่ (Full Capacity) ตั้งแต่ได้มีการรวมกิจการประปาทั้งสี่แห่งเข้าด้วยกันในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ แล้ว กำลังการผลิตของการประปานครหลวงอยู่ในระดับค่อนข้างคงที่มาจนถึงปี ๒๕๒๐ คือประมาณ ๓๔๐ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี (ดูตารางที่ ๑) ในระหว่างนี้ปัญหาความขาดแคลนน้ำรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ การปรับปรุงตามแผนหลัก

ตารางที่ ๑

กำลังการผลิต ปริมาณการผลิต และปริมาณขาย

๒๕๑๑-๒๕๒๖

ปี	กำลังผลิต เต็มที่	ปริมาณผลิต	ปริมาณขาย	ปริมาณขายต่อ ปริมาณการผลิต %
		ล้านลูกบาศก์เมตร		%
๒๕๑๑	๓๘๘	๓๒๒	๘๗	๒๗
๒๕๑๒	๓๗๖	๓๔๗	๑๐๙	๓๑
๒๕๑๓	๓๗๕	๓๕๙	๑๑๔	๓๒
๒๕๑๔	๓๘๔	๓๔๙	๑๑๙	๓๔
๒๕๑๕	๓๗๙	๓๘๗	๑๓๘	๓๖
๒๕๑๖	๓๙๕	๔๔๑	๑๙๔	๔๔
๒๕๑๗	๓๙๘	๔๔๖	๒๒๑	๕๐
๒๕๑๘	๓๙๑	๔๔๐	๒๒๕	๕๑
๒๕๑๙	๓๘๓	๔๓๑	๒๑๒	๔๙
๒๕๒๐	๓๘๓	๔๒๙	๒๓๓	๕๔
๒๕๒๑	๔๒๘	๔๕๙	๒๔๐	๕๒
๒๕๒๒	๔๓๙	๔๘๕	๒๕๒	๕๒
๒๕๒๓	๗๒๔	๕๗๕	๒๘๖	๕๐
๒๕๒๔	๗๗๖	๖๒๕	๓๒๕	๕๒
๒๕๒๕	๗๗๒	๖๓๐	๓๔๑	๕๔
๒๕๒๖*	๗๗๒	๖๒๖	๓๗๐	๕๙
๒๕๒๗*	๘๓๕	๖๖๗	๔๒๐	๖๓

ที่มา : การประปานครหลวง

หมายเหตุ ข้อมูลเบื้องต้นหรือข้อมูลประมาณการ

ระยะแรกช่วงที่ ๑ ก็ยังไม่แล้วเสร็จ การประปานครหลวงจึงแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยการ ขุดบ่อบาดาลเพิ่มขึ้น จึงทำให้กำลังการผลิตในปี ๒๕๑๑ และ ๒๕๑๒ เพิ่มขึ้นจากเดิมประมาณ ๑๐ เปอร์เซนต์ เมื่อการปรับปรุงช่วงที่ ๑ เสร็จสิ้นลงกำลังการผลิตในปี ๒๕๑๓ ก็เพิ่มขึ้นอีก ประมาณร้อยละ ๘๐ แล้วรักษาระดับ ๗๗๐ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปีมาจนถึงปัจจุบัน

ปริมาณการผลิต (Production) ถึงแม้ว่ากำลังการผลิตในช่วง ๒๕๑๐-๒๕๑๒ จะค่อนข้างคงที่ แต่ปริมาณการผลิตในช่วงเวลาดังกล่าวเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๕๐ (ดูตารางที่ ๑) ทั้งนี้ตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา ปริมาณการผลิตอยู่ในระดับที่สูงกว่ากำลังการผลิตของ แต่ละปีประมาณ ๑๐-๑๓ เปอร์เซนต์มาโดยตลอด เมื่อการปรับปรุงช่วงที่ ๑ เสร็จสิ้นและ เริ่มดำเนินการได้ปริมาณการผลิตถึงแม้จะสูงขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียงร้อยละ ๘๐ ของกำลังการผลิต เดิมที่

ปริมาณขาย (Water Sale) ปริมาณขายตามข้อมูลในตารางที่ ๑ หมายถึง ปริมาณน้ำที่ทางการประปาฯ ได้ออกบิลเรียกเก็บค่าน้ำไป^๑ ปริมาณขายนี้เพิ่มขึ้นโดยตลอด ในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๑๐ ต่อปี แต่ปริมาณการใช้น้ำประปาจริง ๆ แล้วคาดว่าจะสูงกว่า ปริมาณขายมาก ทั้งนี้เพราะน้ำที่ผลิตได้ทั้งหมดได้ถูกส่งจ่ายไปตามท่อไปสู่ผู้บริโภค ปริมาณขาย กับปริมาณการผลิตในแต่ละปีจึงน่าจะเป็นปริมาณใกล้เคียงกัน จากการสำรวจของบริษัท CDM แสดงว่าการรั่วของน้ำอัน เกิดจากการชำรุดของท่อจ่ายน้ำมีไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของน้ำที่ผลิต ได้^๒ ถ้าผลการสำรวจนี้เชื่อถือได้ ปริมาณการใช้น้ำ (และปริมาณขาย) ควรจะน้อยกว่า ปริมาณการผลิตเพียงประมาณร้อยละ ๑๐ เท่านั้น ปริมาณน้ำส่วนที่ขาดหายไปจากปริมาณขาย กับปริมาณการผลิต ส่วนหนึ่งรั่วซึมไป อันเนื่องจากการชำรุดของท่อจ่ายดังกล่าวแล้วข้างต้น อีกส่วนหนึ่งได้แก่น้ำที่นำไปใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ เช่น ใช้รดต้นไม้ตามถนน และสวน สาธารณะต่าง ๆ น้ำเพื่อการดับเพลิง น้ำที่นำไปแจกจ่ายตามบ้านในสถานะที่ไม่ปกติ ปริมาณ น้ำใช้ตามบ้านที่มาตรวัดน้ำไม่ทำงานมักถูกประเมินต่ำกว่าความเป็นจริง น้ำที่มีการลักลอบต่อ

^๑ซึ่งประมาณร้อยละ ๓ ของบิลที่เรียกเก็บมิได้รับการชำระ ดังนั้นปริมาณน้ำ ขายที่ก่อให้เกิดรายได้แก่การประปาฯ จริง ๆ ยังต่ำกว่าข้อมูลที่แสดงไว้ในตารางที่ ๑

^๒Camp, Dresser & McKee, Water Supply and Distribution : Metropolitan Bangkok Thailand, (Master Plan, Vol. 1, Summary Report) February 1976

โดยไม่ผ่านมาตรฐานน้ำ เหล่านี้เป็นต้น น้ำส่วนนี้มิได้มีการวางบิลเรียกเก็บจากผู้ใช้ จึงมิได้นับรวมไว้ในปริมาณขายข้างต้น น้ำส่วนนี้คิดเป็นประมาณ ๓๐-๔๐ เพอร์เซ็นต์ของน้ำที่ผลิตได้

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าทางการประปานครหลวงก็ได้พยายามแก้ไขในด้าน การลักลอบใช้น้ำมาอย่างสม่ำเสมอ ดังจะเห็นได้จากอัตราส่วนของปริมาณขายต่อปริมาณการผลิต ซึ่งต่ำเพียงร้อยละ ๒๗ ในปี ๒๕๑๑ เขیبสูงขึ้นอย่างช้า ๆ ทุกปี และคาดว่าสัดส่วนดังกล่าวจะสูงถึงร้อยละ ๖๓ ในปี ๒๕๒๗

ค่าใช้จ่าย ณ ขณะหนึ่งขณะใด ค่าใช้จ่ายของหน่วยผลิตใด ๆ สามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือค่าใช้จ่ายแปรผัน และค่าใช้จ่ายคงที่ ค่าใช้จ่ายแปรผันจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามปริมาณการผลิต จากข้อมูลเท่าที่มีอยู่จะสรุปรวมอย่างคร่าว ๆ ว่า ค่าใช้จ่ายแปรผันได้แก่ ค่าใช้จ่ายค่านบุคคล (เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนอื่น ๆ) ค่าวัสดุ (ค่าวัสดุเคมีภัณฑ์ ค่าวัสดุหล่อลื่นและเชื้อเพลิง และวัสดุอื่น ๆ) ค่าไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอื่น ๆ ซึ่งทางการประปาเรียกรายจ่ายส่วนนี้ว่า ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน

สำหรับค่าใช้จ่ายคงที่ หรือค่าใช้จ่ายไม่เกี่ยวกับการดำเนินงาน คือค่าใช้จ่ายที่จะต้องเกิดขึ้น ไม่ว่าจะทำการผลิตหรือไม่ ผลิตมากหรือผลิตน้อย ค่าใช้จ่ายส่วนนี้ในที่นี้ได้แก่ค่าเสื่อมราคา ค่าใช้จ่ายตัดจ่ายประจำปี ค่าดอกเบี้ยจ่าย และรายจ่ายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานอื่น ๆ

ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เหล่านี้ได้สรุปรวมไว้ในตารางที่ ๒ เป็นรายปีตั้งแต่

๒๕๑๑-๒๕๒๕

ในระหว่าง ๒๕๑๑-๒๕๑๕ ค่าใช้จ่ายแปรผันเพิ่มขึ้นประมาณ ๓๘ เพอร์เซ็นต์ ในขณะที่ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นประมาณ ๓๓ เพอร์เซ็นต์ ส่วนแตกต่างของร้อยละที่เพิ่มขึ้น คงเป็นผลมาจากระดับราคาปัจจัยที่ใช้ในการดำเนินการที่เพิ่มขึ้น เป็นสำคัญ แต่ในระหว่าง ๒๕๑๖-๒๕๒๐ ซึ่งปริมาณการผลิตค่อนข้างจะรักษาระดับคงที่ตลอดช่วง แต่ค่าใช้จ่ายแปรผันกลับสูงขึ้นถึง ๑๐๘ เพอร์เซ็นต์ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งคงเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์น้ำมันในปี-

ตารางที่ ๒

ค่าใช้จ่ายแยกตามประเภทเป็นรายปี

๒๕๑๑-๒๕๒๕

(หน่วย : ล้านบาท)

	๒๕๑๑	๒๕๑๒	๒๕๑๓	๒๕๑๔	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
ค่าใช้จ่ายแปรผัน (ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน)															
ค่าใช้จ่ายค่าน้ำมัน	๒๔.๑๖ (๒๕.๘)	๓๓.๒๔ (๓๓.๐)	๔๒.๒๐ (๓๖.๗)	๔๘.๘๗ (๔๐.๑)	๕๕.๕๑ (๓๕.๖)	๗๒.๗๘ (๔๓.๐)	๑๐๖.๑๐ (๔๗.๐)	๑๔๑.๗๓ (๕๖.๕)	๑๖๑.๖๑ (๕๐.๑)	๑๗๐.๑๖ (๔๘.๓)	๒๐๕.๕๔ (๔๘.๕)	๒๔๘.๖๑ (๕๐.๗)	๒๙๓.๘๓ (๓๕.๑)	๓๔๓.๕๔ (๓๕.๑)	๔๑๒.๑๔ (๔๑.๘)
ค่าวัสดุ	๔๕.๓๘ (๔๐.๒)	๓๒.๐๐ (๓๒.๐)	๓๔.๐๘ (๒๙.๗)	๓๖.๒๐ (๓๐.๓)	๕๔.๑๙ (๓๗.๓)	๕๓.๗๓ (๓๑.๘)	๖๑.๐๐ (๒๗.๐)	๘๘.๗๐ (๒๙.๑)	๘๒.๔๐ (๒๕.๕)	๙๓.๐๒ (๒๖.๔)	๙๗.๗๐ (๒๓.๑)	๑๐๑.๒๑ (๒๐.๖)	๑๒๖.๖๑ (๓๕.๘)	๑๖๖.๗๑ (๒๘.๓)	๑๙๕.๗๖ (๑๙.๘)
ค่าไฟฟ้า	๓๘.๒๒ (๓๓.๙)	๓๕.๔๔ (๓๕.๒)	๓๘.๕๗ (๓๓.๖)	๓๕.๔๓ (๒๙.๗)	๔๒.๒๑ (๒๗.๑)	๓๗.๙๐ (๒๒.๔)	๕๑.๐๙ (๒๒.๗)	๖๓.๒๗ (๒๐.๑)	๖๖.๑๘ (๒๐.๕)	๗๖.๖๔ (๒๐.๓)	๘๖.๔๑ (๒๒.๗)	๑๐๓.๙๖ (๒๑.๑)	๑๖๔.๘๔ (๑๙.๗)	๒๓๖.๘๘ (๒๘.๓)	๓๐๔.๕๒ (๓๐.๙)
อื่น ๆ						๔.๖๖ (๒.๘)	๗.๒๓ (๓.๒)	๑๑.๐๒ (๓.๖)	๑๒.๓๓ (๓.๗)	๑๗.๖๔ (๔.๐)	๒๔.๔๔ (๕.๘)	๓๗.๒๔ (๗.๖)	๘๖.๘๘ (๑๐.๖)	๘๒.๖๐ (๘.๔)	๗๓.๘๘ (๗.๕)
รวมค่าใช้จ่ายแปรผัน	๑๑๒.๗๗	๑๐๐.๗๕	๑๑๔.๘๕	๑๑๙.๕๙	๑๕๕.๙๑	๑๖๙.๐๖	๒๒๕.๕๐	๓๐๕.๗๓	๓๒๒.๕๒	๓๔๖.๕๖	๔๒๔.๑๓	๕๔๐.๕๖	๘๒๖.๑๗	๙๗๓.๙๖	๑,๑๖๖.๒๕
ค่าใช้จ่ายคงที่ (ค่าใช้จ่ายไม่เกี่ยวกับการดำเนินงาน)															
ค่าเสื่อมราคา + ค่าใช้จ่ายที่จ่ายประจำปี	๓๒.๖๒	๓๑.๗๘	๓๔.๐๔	๓๙.๒๘	๔๓.๘๑	๖๑.๑๘	๗๐.๕๘ (๘๙.๑)	๗๗.๕๖ (๗๕.๓)	๘๓.๓๗ (๗๘.๖)	๙๑.๑๒ (๗๗.๖)	๙๒.๑๒ (๗๖.๘๒)	๙๑.๙๖ (๗๗.๗)	๒๐๓.๓๗	๒๘๓.๒๓	๓๑๐.๓๖
ดอกเบี้ยจ่ายและอื่น ๆ	-	-	-	-	-	-	๘.๖๒	๒๕.๗๘	๒๒.๖๙	๒๖.๒๗	๒๗.๗๙	๓๖.๒๙	๓๑๙.๗๖ (๖๑.๑)	๔๑๗.๘๔ (๕๙.๖)	๕๖๖.๒๔ (๖๓.๙)
รวมค่าใช้จ่ายคงที่	๓๒.๖๒	๓๑.๗๘	๓๔.๐๔	๓๙.๒๘	๔๓.๘๑	๖๑.๑๘	๗๙.๒๐	๑๐๓.๓๔	๑๐๖.๐๖	๑๑๗.๓๙	๑๑๙.๙๑	๑๒๘.๒๕	๕๓๓.๑๓	๗๐๑.๐๗	๘๗๖.๖๐
ค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้น	๑๔๕.๓๙	๑๓๒.๕๓	๑๔๘.๘๙	๑๕๘.๘๗	๑๙๙.๗๒	๒๓๐.๒๔	๓๐๔.๗๐	๔๐๙.๐๖	๔๒๘.๕๘	๔๖๓.๙๕	๕๔๔.๐๔	๖๖๘.๘๑	๑,๓๖๙.๓๐	๑,๖๗๕.๐๓	๑,๙๖๒.๘๕

ที่มา : การประมาณครหลวง

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บแสดงร้อยละของค่าใช้จ่ายนั้น ๆ ในค่าใช้จ่ายรวมของหมวดนั้น

๒๕๑๖ เป็นผลทำให้ค่าใช้จ่ายทุกประเภทสูงขึ้น แต่ค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในช่วงเวลานี้คือ ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลที่เพิ่มขึ้นถึง ๑๓๔ เปอร์เซ็นต์ ทำให้สัดส่วนของค่าใช้จ่ายประเภทนี้ต่อค่าใช้จ่ายแปรผันรวมในแต่ละปีสูงขึ้นจากร้อยละ ๓๕ ในปี ๒๕๑๕ มาเป็นร้อยละ ๕๐ ในระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๒๒

เมื่อกำลังการผลิต และปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นในปี ๒๕๒๓ มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายแปรผันในช่วงหลังปี ๒๕๒๓ สูงขึ้นกว่าในปี ๒๕๒๒ ประมาณเท่าตัวหรือประมาณ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นประมาณ ๘๐ เปอร์เซ็นต์ เป็นที่น่าสังเกตว่าในระยะหลังนี้ สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลลดลงจาก ๕๐ เปอร์เซ็นต์ในปี ๒๕๒๒ เหลือเพียง ๓๕ เปอร์เซ็นต์ในปี ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ แต่ก็มีแนวโน้มสูงขึ้นอีกในปี ๒๕๒๕

โดยสรุปแล้วค่าใช้จ่ายแปรผันเพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่าปริมาณการผลิตที่เพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเฟ้อของระดับราคา

ส่วนค่าใช้จ่ายคงที่มีเพียง ๓๒ ล้านบาทในปี ๒๕๑๑ แล้วเพิ่มขึ้นสามเท่าตัวในช่วงเวลา ๑๒ ปี คือเมื่อสิ้นปี ๒๕๒๒ ค่าใช้จ่ายคงที่เพิ่มขึ้นเป็น ๑๒๔ ล้านบาท แต่ค่าใช้จ่ายส่วนนี้พุ่งขึ้นอีกสามเท่าตัวในปีถัดไป ซึ่งเป็นปีที่โครงการปรับปรุงตามแผนหลักระยะแรก ช่วงที่ ๑ เสร็จสิ้นลง ทั้งนี้เพราะสินทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นถึง ๓๐๐ เปอร์เซ็นต์ ทำให้ยอดค่าเสื่อมสูงขึ้นกว่า ๒๐๐ เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่เดียวกันก็ถึงเวลาที่จะต้องชำระดอกเบี้ยซึ่งกู้มาเพื่อโครงการปรับปรุงข้างต้น ค่าใช้จ่ายด้านดอกเบี้ยจ่ายจึงสูงขึ้นเกือบ ๘๐๐ เปอร์เซ็นต์ หลังจากปี ๒๕๒๓ ไปแล้ว ค่าใช้จ่ายคงที่ยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราประมาณ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ต่อปี

ในช่วงก่อนปี ๒๕๒๓ รายจ่ายด้านค่าเสื่อมราคามีสัดส่วนประมาณ ๗๐-๘๐ เปอร์เซ็นต์ของต้นทุนคงที่ในแต่ละปี แต่หลังจากปี ๒๕๒๓ เป็นต้นมา ค่าใช้จ่ายด้านดอกเบี้ยจ่ายกลับมีบทบาทมากขึ้น คือมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ ๖๐ ของค่าใช้จ่ายคงที่

ตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา ค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้นเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๒๐ ต่อปี ยกเว้นในปี ๒๕๒๓ ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก ๒๕๒๒ ถึง ๑๒๐ เปอร์เซ็นต์ โดยที่ระยะ

ก่อนปี ๒๕๒๓ ค่าใช้จ่ายแปรผันมีสัดส่วนสูงถึง ๗๕-๗๘ เปอร์เซ็นต์ในค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้น แต่ตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ เป็นต้นมาสัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ คือ ๖๑ เปอร์เซ็นต์ ในปี ๒๕๒๓ และ ๕๓ เปอร์เซ็นต์ในปี ๒๕๒๕

ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย เนื่องจากปริมาณขายต่างจากปริมาณการผลิตอยู่มาก ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยในตารางที่ ๓ จึงแยกแสดง เป็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต และค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของปริมาณขาย โดยที่ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยเป็นผลรวมของค่าใช้จ่ายแปรผันเฉลี่ยกับค่าใช้จ่ายคงที่เฉลี่ย

การที่ค่าใช้จ่ายแปรผันเพิ่มขึ้นในอัตราเร็วกว่าปริมาณการผลิตดังกล่าวแล้วข้างต้น มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายแปรผันต่อหน่วยผลิตตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ มีแนวโน้มสูงขึ้นโดยตลอด ในอัตราเฉลี่ยประมาณปีละ ๑๒ เปอร์เซ็นต์ ยกเว้นในปี ๒๕๑๘ ซึ่งสูงขึ้นกว่าปี ๒๕๑๗ ถึง ๓๘ เปอร์เซ็นต์ และในปี ๒๕๒๓ สูงขึ้นจากปี ๒๕๒๒ ถึง ๔๓ เปอร์เซ็นต์ ในช่วงเวลา ๑๕ ปี ค่าใช้จ่ายแปรผันเฉลี่ยต่อหน่วยผลิตเพิ่มขึ้นจาก ๐.๓๕ บาท ต่อหนึ่งลูกบาศก์เมตรมาเป็น ๑.๕๗ บาทต่อหนึ่งลูกบาศก์เมตร คือสูงขึ้นประมาณ ๓๕๐ เปอร์เซ็นต์

ในช่วงเวลาเดียวกัน ค่าใช้จ่ายแปรผันต่อหน่วยขายสูงขึ้นประมาณ ๑๒๐ เปอร์เซ็นต์ การที่ค่าใช้จ่ายแปรผันเฉลี่ยต่อหน่วยขายไม่เพิ่มขึ้นมากเท่าในกรณีเฉลี่ยต่อหน่วยผลิต เป็นเพราะสัดส่วนของปริมาณขายต่อปริมาณการผลิตมีแนวโน้มสูงขึ้นจากร้อยละ ๒๗ ในปี ๒๕๑๑ มาเป็นร้อยละ ๔๔ ในปี ๒๕๒๕ แต่ก็ยัง เป็นที่น่าสงสัย เกตว่าค่าใช้จ่ายแปรผันเฉลี่ยต่อหน่วยขายในปี ๒๕๒๓ สูงกว่าปี ๒๕๒๒ ถึงร้อยละ ๕๐

ทั้งค่าใช้จ่ายคงที่ต่อหน่วยผลิตและต่อหน่วยขายมีลักษณะ เพิ่มขึ้นช้า ๆ ในช่วงก่อนปี ๒๕๒๓ แล้วพุ่งขึ้นสูงในปี ๒๕๒๓ คือเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๒ ประมาณ ๒๕๐ เปอร์เซ็นต์ และมีแนวโน้มสูงขึ้นต่อไปในอัตราระหว่าง ๒๐-๒๕ เปอร์เซ็นต์ต่อปี ซึ่งต่างกับในกรณีของค่าใช้จ่ายแปรผันเฉลี่ยที่รักษาระดับอยู่

ตารางที่ ๓

ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยและอัตราค่าน้ำเฉลี่ย ๒๕๑๑-๒๕๒๕

	(หน่วย : บาท)														
	๒๕๑๑	๒๕๑๒	๒๕๑๓	๒๕๑๔	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
ค่าใช้จ่ายแปรผันเฉลี่ย															
- ต่อหน่วยผลิต	๐.๓๕	๐.๒๙	๐.๓๒	๐.๓๔	๐.๔๐	๐.๓๘	๐.๕๐	๐.๖๙	๐.๗๕	๐.๘๒	๐.๙๒	๑.๐๑	๑.๔๕	๑.๕๗	๑.๕๗
- ต่อหน่วยขาย	๑.๓๐	๐.๙๒	๑.๐๑	๑.๐๐	๑.๑๓	๐.๘๗	๑.๐๒	๑.๓๕	๑.๕๒	๑.๕๑	๑.๗๗	๑.๙๕	๒.๙๒	๓.๐๒	๒.๘๙
ค่าใช้จ่ายคงที่เฉลี่ย															
- ต่อหน่วยผลิต	.๑๐	.๐๙	๐.๐๙	๐.๑๑	๐.๑๑	๐.๑๔	๐.๑๘	๐.๒๓	๐.๒๔	๐.๒๗	๐.๒๖	๐.๒๖	๐.๙๑	๑.๑๒	๑.๓๙
- ต่อหน่วยขาย	.๓๗	.๒๙	๐.๓๐	๐.๓๓	๐.๓๒	๐.๓๒	๐.๓๖	๐.๔๖	๐.๕๐	๐.๕๐	๐.๕๐	๐.๕๑	๑.๙๓	๒.๑๕	๒.๕๗
ค่าใช้จ่ายรวมเฉลี่ย															
- ต่อหน่วยผลิต	๐.๔๕	๐.๓๘	๐.๔๑	๐.๔๕	๐.๕๑	๐.๕๒	๐.๖๘	๐.๙๒	๑.๐๐	๑.๐๙	๑.๑๘	๑.๒๗	๒.๓๖	๒.๖๙	๒.๙๖
- ต่อหน่วยขาย	๑.๖๗	๑.๒๑	๑.๓๑	๑.๓๓	๑.๔๕	๑.๑๙	๑.๓๘	๑.๘๑	๒.๐๒	๒.๐๑	๒.๒๗	๒.๔๖	๔.๘๕	๕.๑๗	๕.๔๖
อัตราค่าน้ำเฉลี่ย	๐.๗๑	๐.๖๒	๐.๖๒	๐.๖๓	๐.๖๗	๑.๒๗*	๑.๒๙	๑.๓๖	๑.๔๓	๑.๕๐	๑.๕๓	๑.๕๙	๒.๑๙*	๓.๐๑	๓.๐๖

หมายเหตุ

* เป็นปีที่มีการปรับปรุงอัตราค่าน้ำ

รายได้ ทางด้านรายได้ในตารางที่ ๔ ได้แยกรายได้ของการประปานคร-
หลวงออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนแรกเป็นรายได้จากการขายน้ำประปา อุปกรณ์และค่าบริการต่าง ๆ
ที่การประปา เก็บ เข้ามาเป็นรายได้ตัวเอง จะเรียกว่ารายได้จากการดำเนินงาน อีกส่วนหนึ่ง
เป็นรายได้จากการอุดหนุน หรือชดเชยในลักษณะต่าง ๆ จากรัฐบาล และรายได้ที่ไม่เกี่ยวข้อง
กับการขายน้ำหรือบริการใด ๆ ของการประปา เช่นรายได้จากดอกเบี้ยเงินฝาก เป็นต้น หรือ
ที่เรียกว่ารายได้ที่ไม่เกี่ยวกับการดำเนินงาน

ในส่วนของรายได้จากการดำเนินงาน รายได้จากค่าน้ำและค่ารักษามาตร
เป็นรายได้หลัก คิดเป็นร้อยละ ๘๐-๘๐ ของรายได้ในหมวดนี้ รายได้ในหมวดนี้จึงเปลี่ยน-
แปลงตามรายได้ค่าน้ำ รายได้ค่าน้ำเองก็เปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงของปริมาณขาย
และการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าน้ำ ซึ่งอัตราค่าน้ำมีการเปลี่ยนแปลง เพียง ๒ ครั้งในช่วง เวลา
๑๕ ปีที่ผ่านมา ครั้งแรกเมื่อ ๑ กรกฎาคม ๒๕๑๕ และครั้งที่ ๒ เมื่อ ๑๕ เมษายน ๒๕๒๔ ดังนั้น
รายได้ค่าน้ำจึงมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงไปในอัตราเดียวกับปริมาณขาย แต่จะมีช่วงที่รายได้
ค่าน้ำพุ่งขึ้นสูงอยู่สองช่วง คือในปี ๒๕๑๕ ต่อกับปี ๒๕๑๖ และในปี ๒๕๒๔

ถึงแม้ว่าในขณะหนึ่งขณะใดการประปานครหลวงจะมีการ เรียกเก็บค่าน้ำ
หลายอัตราแยกตามประ เภทของผู้ใช้น้ำ เช่นครัวเรือน หรืออุตสาหกรรม ในหมู่ครัวเรือน
ก็ยังแยกเก็บในอัตราต่างกันสำหรับครัว เรือนที่ใช้น้ำมากและครัว เรือนที่ใช้น้ำน้อย แต่ถ้า
นำเอาปริมาณขายไปหารรายได้ค่าน้ำที่เก็บได้จะได้ อัตราค่าน้ำเฉลี่ย (Effective rate)
ดังปรากฏอยู่ในท้ายตารางที่ ๓ อัตราค่าน้ำเฉลี่ยจะเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ต่อ เมื่อมีการ
ปรับอัตราค่าน้ำที่หนึ่ง อัตราเฉลี่ยก็จะ เขิบสูงขึ้นอย่างเช่นอัตราเฉลี่ยของปี ๒๕๑๖ สูงกว่า
อัตราในปี ๒๕๑๔ เท่าตัว และในปี ๒๕๒๔ สูงกว่าปี ๒๕๒๓ อีกเท่าตัว

สำหรับรายได้ที่ไม่เกี่ยวกับการดำเนินงานนั้น กระทรวงการคลังได้จ่าย
ค่าน้ำเพื่อสาธารณะประโยชน์ให้ปีละ ๓๐ ล้านบาท ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๔-๒๕๒๓ แล้วลดลง
เหลือเพียง ๑.๗ ล้านในปี ๒๕๒๔ นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้จ่ายชดเชยอัตราค่าน้ำให้อีก ๓ ครั้ง
คือ ๑๔๕ ล้านบาทในปี ๒๕๒๒ ๓๔๔ ล้านบาทในปี ๒๕๒๓ และ ๒๖๔ ล้านบาทในปี ๒๕๒๔

ตารางที่ ๔

รายได้แยกตามประเภทเป็นรายปี ๒๕๑๑-๒๕๒๕

(หน่วย : ล้านบาท)

	๒๕๑๑	๒๕๑๒	๒๕๑๓	๒๕๑๔	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
รายได้จากการดำเนินงาน															
รายได้ค่าน้ำและค่ารักษามตรสุทธิ	๖๒.๕๓	๖๗.๑๒	๗๑.๕๐	๗๕.๐๑	๘๒.๐๔	๒๒๑.๕๓	๓๓๔.๗๒	๓๐๓.๗๙	๓๐๘.๙๕	๓๔๗.๔๐	๓๕๗.๖๗	๓๘๖.๓๖	๔๕๕.๒๒	๗๓๐.๗๑	๑,๐๕๔.๗๕
รายได้จากการดำเนินงานอื่น ๆ	๘.๐๙	๖.๗๙	๑๐.๐๙	๘.๙๘	๘.๕๘	๑๕.๓๐	๒๘.๙๐	๓๙.๖๖	๓๘.๖๒	๔๓.๔๓	๖๖.๔๔	๘๕.๕๗	๑๓๓.๑๕	๑๔๕.๔๕	๑๔๗.๔๓
รวมรายได้จากการดำเนินงาน	๗๐.๖๑	๗๓.๙๑	๘๑.๕๙	๘๓.๙๙	๑๐๐.๖๒	๒๓๖.๘๓	๓๖๓.๖๒	๓๔๓.๔๕	๓๔๗.๕๗	๓๙๐.๘๓	๔๒๔.๑๑	๔๗๑.๙๓	๕๘๘.๓๗	๘๗๖.๑๖	๑,๒๐๒.๑๘
รายได้ไม่เกี่ยวกับการดำเนินงาน															
รายได้ค่าน้ำเพื่อสาธารณประโยชน์									๓๐.๐๐	๓๐.๐๐	๓๐.๐๐	๓๐.๐๐	๓๐.๐๐	๑.๗๐	.๑๒
รายได้ขดเลยอัตราค่าน้ำจากรัฐบาล												๑๙๕.๐๐	๓๕๙.๐๐	-	๒๖๓.๘๐
ดอกเบียรับและรายได้อื่น ๆ	.๐๙	.๐๐๑	.๐๐๒	๑.๔๐	๑.๕๐	๑.๖๔	๔.๙๔	๑๙.๓๖	๑๓.๒๗	๒๙.๙๓	๓๗.๗๒	๒๐.๒๕	๑๐๗.๘๑	๓๗.๓๕	๕๘.๒๕
รวมรายได้ไม่เกี่ยวกับการดำเนินงาน	.๐๙	.๐๐๑	.๐๐๒	๑.๔๐	๑.๕๐	๑.๖๔	๔.๙๔	๑๙.๓๖	๔๓.๒๗	๕๙.๙๓	๖๗.๗๒	๒๔๕.๒๕	๔๙๖.๘๑	๓๙.๐๕	๓๒๒.๑๖
รวมรายได้ทั้งสิ้น	๗๐.๖๙	๗๓.๙๑	๘๑.๕๙	๘๕.๓๙	๑๐๒.๑๒	๒๓๘.๔๖	๓๖๘.๕๖	๓๖๒.๘๑	๓๙๑.๘๔	๔๕๐.๗๖	๔๙๑.๘๓	๗๑๗.๑๘	๑,๐๘๔.๑๘	๙๑๕.๒๑	๑,๕๒๔.๓๔

ที่มา : การประปานครหลวง

กำไร/ขาดทุน จากโครงสร้างรายรับรายจ่ายข้างต้นชี้ให้เห็นชัดเจนว่ากิจการของการประปานครหลวงมีกำไรสุทธิเพียงสามปี ในรอบ ๑๕ ปีของการดำเนินกิจการ และหนึ่งในสามปีที่ได้กำไรคือปี ๒๕๒๒ ก็เป็นผลมาจากการได้รับเงินชดเชยอัตราค่าน้ำจากรัฐบาล

ถ้าจะแยกพิจารณากำไรหรือขาดทุนจากการดำเนินงานออกจากกำไร/ขาดทุนทั้งสิ้น การขาดทุนจากการดำเนินงานเกิดอยู่ในช่วงตั้งแต่ปี ๒๕๑๖-๒๕๒๐ และมาเริ่มขาดทุนอีกในปี ๒๕๒๕ เป็นที่น่าสังเกตว่ามีเพียง ๔ ปีเท่านั้นที่การขาดทุนจากการดำเนินงานสอดคล้องกับการขาดทุนทั้งสิ้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากำไรหรือขาดทุนจากส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการดำเนินงานมีบทบาทมากที่เดียวต่อการได้กำไร หรือขาดทุน รวมทั้งสิ้น

จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ยอดขาดทุนสะสมของกิจการประปานครหลวงมีทั้งสิ้น ๒,๒๒๐ ล้านบาท

สรุปผลการดำเนินงาน

จากข้อมูลด้านการผลิต ค่าใช้จ่าย รายได้และขาดทุนที่แสดงมาแล้วข้างต้นพอจะสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้ :

๑) ถ้ากิจการประปานครหลวงเป็นกิจการของเอกชน ซึ่งมีผลการดำเนินงานดังกล่าวแล้วข้างต้นก็คงจะปิดตัวเองไปตั้งแต่ ๒-๓ ปีแรกของการดำเนินกิจการแล้ว ทั้งนี้ดูได้ง่าย ๆ จากอัตราค่าน้ำเฉลี่ยที่เก็บได้เทียบกับค่าใช้จ่ายแปรผันต่อหน่วยขาย จะเห็นได้ว่าตั้งแต่เริ่มกิจการมาในปี ๒๕๑๐ อัตราค่าน้ำเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าใช้จ่ายแปรผันเฉลี่ยต่อหน่วยขายมาโดยตลอด ยกเว้นในช่วงปี ๒๕๑๖-๒๕๑๘ ซึ่งหมายความว่า ถึงแม้จะไม่คำนึงถึงต้นทุนประเภทค่าเสื่อมราคา เครื่องมือเครื่องจักรหรือสำนักงาน หรือต้นทุนคงที่อื่น ๆ รายได้ที่ได้จากการขายน้ำแต่ละหน่วยก็ไม่คุ้มกับรายจ่ายในการผลิตน้ำแต่ละหน่วยออกขายเสียแล้ว ที่น่าเอาต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยขายซึ่งสูงกว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยผลิตมาเป็นตัวเทียบมีความหมายคล้ายกับว่าในการที่ได้น้ำออกมาขาย ๘๗ ล้านลูกบาศก์เมตรในปี ๒๕๑๑

ตารางที่ ๕

กำไรหรือขาดทุน ๒๕๑๑-๒๕๒๕

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	กำไร (ขาดทุน) จากการดำเนินงาน	กำไร (ขาดทุน) รวมทั้งสิ้น	ขาดทุนสะสม
๒๕๑๑	๔๒.๑๖	(๗๔.๖๗)	๑๐๐.๔๔ ^๑
๒๕๑๒	๒๖.๘๔	(๕๘.๖๓)	๑๕๙.๐๗
๒๕๑๓	๓๓.๒๗	(๖๗.๓๑)	๒๒๖.๓๘
๒๕๑๔	๓๖.๕๐	(๗๔.๓๘)	๓๐๐.๗๖
๒๕๑๕	๕๕.๒๘	(๙๗.๖๐)	๓๙๘.๓๖
๒๕๑๖	(๖๗.๗๖)	๘.๒๐	๓๙๐.๑๖
๒๕๑๗	(๑๓๘.๑๒)	๖๓.๘๖	๓๒๖.๓๐
๒๕๑๘	(๓๗.๗๓)	(๔๕.๗๕)	๓๗๒.๐๕
๒๕๑๙	(๒๕.๐๕)	(๓๗.๗๒)	๔๐๙.๗๗
๒๕๒๐	(๓๘.๒๗)	(๑๙.๑๙)	๔๒๘.๙๖
๒๕๒๑	๐.๐๒	(๔๒.๒๑)	๔๘๑.๑๗
๒๕๒๒	๑๘.๖๓	๙๘.๓๗	๓๘๒.๘๐
๒๕๒๓	๒๔๗.๘๐	(๒๗๔.๑๓)	๖๕๖.๙๓
๒๕๒๔	๑๐๓.๘๐	(๓๖๕.๘๒)	๑,๔๒๒.๗๕
๒๕๒๕	(๒๑๕.๘๙)	(๓๓๘.๕๕)	๑,๗๖๑.๓๐
๒๕๒๖			๒,๒๒๐.๐๒

ที่มา : การประปานครหลวง

หมายเหตุ ^๑ มียอดขาดทุนสะสมมาก่อน ๒๕๑๑

^๒ ข้อมูลเบื้องต้น

ทางการประปาต้องผลิตน้ำออกมาทั้งสิ้น ๓๒๒ ลูกบาศก์เมตร หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ผลผลิตจริง ๆ ของในปี ๒๕๑๑ คือ ๘๗ ล้านลูกบาศก์เมตร

ยิ่งถ้านำเอาค่าใช้จ่ายคงที่เฉลี่ยต่อหน่วยขายมารวมด้วยแล้วจะเห็นว่าทุก ๆ หน่วยของน้ำที่ขายไป การประปาต้องขาดทุนต่อหน่วยเพิ่มขึ้นไปอีก ถึงแม้เอกชนคนใดจะใจแข็งทนดำเนินการต่อไปด้วยความหวังว่ากิจการจะดีขึ้น และด้วยความเสียค่าเงินลงทุนจำนวนมหาศาลที่จมลงไปแล้ว เชื่อแน่ว่าเอกชนรายนี้ไม่ว่าจะมีทุนมากมายเพียงใดจะไม่ยอมเอาลงไปจมเพิ่มด้วยการปรับปรุง หรือขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้น เพราะยิ่งผลิตเพิ่มขึ้น ก็หมายความว่ายิ่งขาดทุนเพิ่มขึ้น

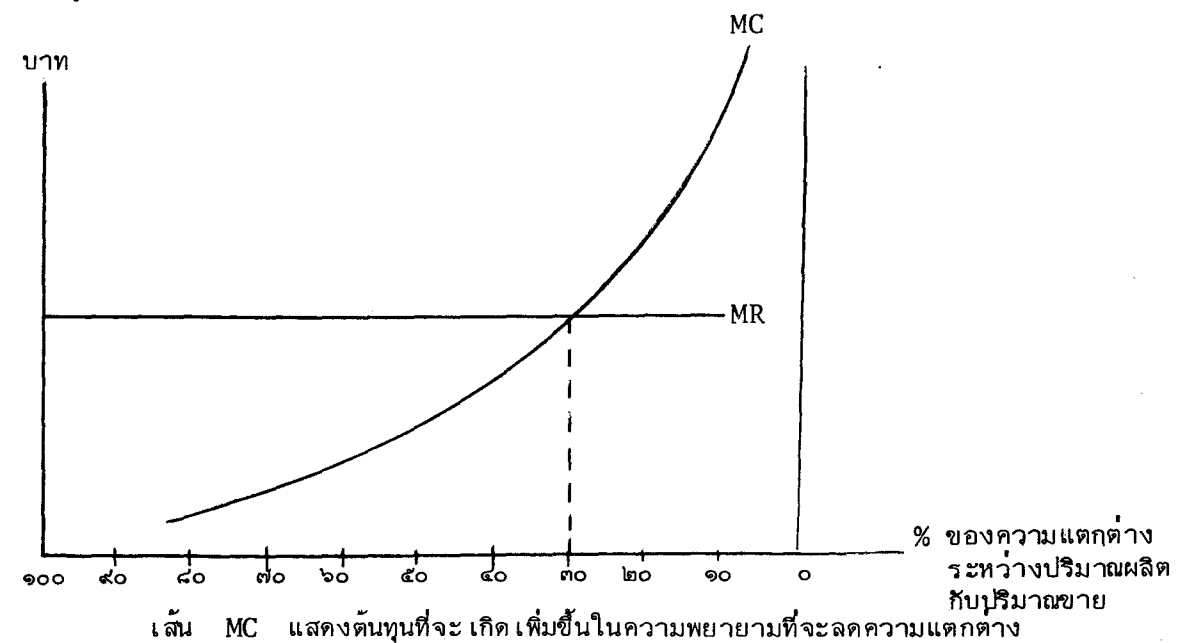
๒) ทางที่จะแก้ปัญหาค่าขาดทุนของการประปานครหลวงให้ตรงจุดที่สุด คือความพยายามที่จะลดส่วนแตกต่างของปริมาณการผลิตกับปริมาณขายให้ต่างกันน้อยที่สุด ถ้าการประปาสามารถขายน้ำทุกหยดที่ผลิตออกมาได้^๗ ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยขายก็จะลดลงเท่ากับต้นทุนผลิตต่อหน่วยผลิต คือจะลดลงเกือบร้อยละ ๕๐ ในปี ๒๕๒๖ หรือถ้าพิจารณา กำลังผลิตในตารางที่ ๑ เปรียบเทียบกับปริมาณขาย จะเห็นได้ว่ากำลังการผลิต ๓๔๔ ล้านลูกบาศก์เมตรของการประปานครหลวงในปี ๒๕๑๑ ยังสูงกว่าปริมาณน้ำขายของปี ๒๕๒๖ เสียอีก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าถ้าไม่มีการรั่วไหลของน้ำเลย การประปาเพียงแต่ผลิตน้ำเท่ากับจำนวนที่ขายคือ ๓๗๐ ล้านลูกบาศก์เมตร กำลังการผลิตของการประปาในปี ๒๕๑๑ ก็ยังเพียงพอมาจนถึงปัจจุบันนี้ ไม่ต้องลงทุนจำนวนมหาศาลเพื่อขยายกำลังผลิต หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ทุกวันนี้รัฐบาลได้ยอมลงทุนจำนวนมากมายเพื่อขยายกำลังการผลิตให้กับผู้ใช้น้ำ ที่ไม่ยอมจ่ายค่าน้ำ

การที่น้ำจำนวนมากถูกนำไปใช้โดยไม่ต้องเสียค่าน้ำไม่ว่าจะโดยหน่วยราชการ หรือเอกชนเป็น เรื่องที่จะต้องแก้ไข ในกรณีของ เอกชนที่ลักลอบใช้น้ำเป็น เรื่องที่-

^๗หรือยอมให้มีการรั่วไหลเพียงประมาณร้อยละ ๑๐ ของปริมาณการผลิต ซึ่งถือว่าเป็นอัตราการรั่วไหลของกิจการประปาที่มีประสิทธิภาพ

การประปาเองจะต้องกวัดขัน และถือเป็นการรับผิดชอบของการประปาเองอย่าง
 เสี่ยงไม่ได้ แต่การนำน้ำไปใช้รดต้นไม้ หรือดับเพลิงมิใช่น้ำที่การประปาจะต้องมา
 รับภาระนี้ ส่วนราชการใดที่นำน้ำเหล่านี้ไปใช้ควรมีงบประมาณค่าน้ำส่วนนี้ของตนไว้
 ถ้าการวัดปริมาณน้ำเพื่อการเรียกเก็บเงินทำได้ยาก เช่นในกรณีการใช้น้ำดับเพลิง
 จะได้มีความพยายามประมาณการน้ำที่ใช้เป็นปี ๆ ไปแล้วทางรัฐบาลกับส่วนราชการ
 ยวข้องต้องตกลงกันเสียว่าใครจะ เป็นผู้จ่ายค่าน้ำส่วนนั้น ๆ

ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ การประปาควรจะพยายามลด
 ความแตกต่างของปริมาณการผลิตกับการขายลงให้หมดหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้เพราะความ
 ยามดังกล่าวย่อมต้อง เกิดต้นทุนค่าใช้จ่าย ถึงแม้ว่าจะไม่มีข้อมูลค่าใช้จ่ายนี้ในขณะนี้
 จะสันนิษฐานได้ว่าต้นทุนของการลดความแตกต่างของปริมาณผลิตและปริมาณขายจะมี
 ณะดังรูป



างปริมาณผลิตกับปริมาณขายลงอีก ๑ เปอร์เซ็นต์ ในระยะแรก ๆ ต้นทุนที่จะเกิดเพิ่มขึ้น
 ลดความแตกต่างลง ๑ เปอร์เซ็นต์จะยังต่ำอยู่ นั่นคือเราย่อมจะพยายามอุดหนุนที่อุด
 ย ๆ ก่อน แต่ความพยายามที่จะลดความแตกต่างในเปอร์เซ็นต์ต่อ ๆ ไปจะก่อให้เกิด

ค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพราะเมื่อเราอุดหนุนที่ร่วงง่าย ๆ หมดแล้วเราก็ต้องพยายามอุดหนุน ที่อุดหนุนต่อไป ค่าใช้จ่ายก็ย่อมสูงขึ้นตามความยากที่เพิ่มขึ้น การที่จะลดความแตกต่างลงถึงศูนย์ อาจจะเป็นไปไม่ได้เลยในทางเทคนิค ไม่ว่าจะยอมเสียค่าใช้จ่ายเท่าใดก็ตาม

ความพยายามที่จะลดความแตกต่างนี้ให้เหลือน้อยเท่าใด จึงต้องนำเอาต้นทุนค่าใช้จ่ายที่จำลองด้วย เส้น MC มาพิจารณาเปรียบเทียบกับรายรับที่ทางการประปาจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการที่ขายน้ำได้เพิ่มขึ้นอีก ๑ เพอร์เซ็นต์ ของปริมาณการผลิต รายรับที่จะได้รับเพิ่มขึ้นจากการขายน้ำเพิ่มขึ้นอีก ๑ เพอร์เซ็นต์ นี้จำลองไว้ในรูปที่ ๑ ด้วยเส้น MR เส้น MR จะอยู่ในระดับใดก็ขึ้นอยู่กับอัตราค่าน้ำเป็นสำคัญ อัตราค่าน้ำที่จะนำไปสู่การตัดสินใจลดการรั่วไหล ให้อยู่ในระดับที่มีประสิทธิภาพที่สุดควร เป็นอัตราเท่ากับต้นทุนในการผลิตที่จะเพิ่มขึ้น เมื่อเราพยายามที่จะผลิตน้ำเพิ่มขึ้นอีก ๑ หน่วยในระยะยาว หรือในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Long-run marginal cost (LMC) ราคานี้จะเป็นราคาที่สะท้อนให้เห็นถึงความหามาได้ยากของน้ำประปาแต่ละหน่วย ดังนั้นความพยายามที่จะลดความสูญเสียของน้ำ ที่ผลิตออกมาควรจะทำจนถึงระดับที่ต้นทุนเพิ่มของความพยายามลดการสูญเสีย เท่ากับรายรับที่จะได้รับ เพิ่มจากการที่มีการสูญเสียลดลง นั่นคือระดับที่ $MR = MC$

๓) ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าอัตราหรือราคาค่าน้ำที่เหมาะสมควรจะสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนที่จะเพิ่มขึ้นในการที่ผลิตน้ำเพิ่มขึ้นอีก ๑ หน่วยในระยะยาวแต่เนื่องจากการตั้งราคาตามวิธีการนี้มีข้อยุ่งยากทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ จึงไม่ค่อยเป็นที่แพร่หลายนักในทางปฏิบัติ แนวคิดในการตั้งราคาที่นิยมกันอีกวิธีหนึ่งก็คือ การตั้งราคาให้เท่ากับต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วย หรือการตั้งราคาให้คุ้มทุนพอดี ซึ่งถือว่าเป็นราคาที่ยุติธรรมแก่ทั้งฝ่ายผู้ผลิตและผู้บริโภค

ในกรณีของการประปานครหลวง ซึ่งมีปริมาณผลิตต่างกับปริมาณขายอยู่ ๓.๕๖ ก็ไม่เป็นการยุติธรรมแก่ผู้บริโภคที่ซื้อตรง ถ้ารัฐบาลจะตั้งอัตราค่าน้ำตามต้นทุนเฉลี่ย

ต่อหน่วยขาย ทั้งนี้เท่ากับผู้บริโภคที่ซื้อตรง จะต้องเป็นผู้จ่ายค่าน้ำแทนผู้ที่ไม่ซื้อตรง ถ้าพิจารณาจากค่าใช้จ่ายเฉลี่ยและอัตราค่าน้ำเฉลี่ยต่อหน่วยในตารางที่ ๓ จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลา ก่อน ๒๕๒๓ อัตราค่าน้ำเฉลี่ยจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายรวมเฉลี่ยต่อหน่วยผลิตรายละเล็กน้อย แต่ตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ เป็นต้นมา อัตราค่าน้ำเฉลี่ยเกือบจะเท่ากับค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยผลิตรายละ ดังนั้นก็พอจะสรุปได้ว่าการตั้งราคาของการประปาหลวงในอดีตที่ผ่านมา เป็นไปตามแนวคิดของการตั้งราคาเท่ากับต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วย แต่ที่การประปาขาดทุนอยู่ทุกวันนี้ก็เพราะเกือบครึ่งหนึ่งของน้ำที่ผลิต และส่งออกไปไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งการประปานครหลวงจะต้องเร่งแก้ไขชุดการรั่วไหลนี้ดังกล่าวแล้วข้างต้น

๔) ค่าใช้จ่ายคงที่หรือค่าใช้จ่ายส่วนที่ไม่แปรผันตามปริมาณการผลิต เป็นค่าใช้จ่ายที่กล่าวถึงเพิ่มขึ้นอย่างน่าวิตก ค่าใช้จ่ายส่วนนี้เกี่ยวข้องกับการลงทุน เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตในระยะยาว ดังนั้นในการที่จะปรับอัตราค่าน้ำควรจะได้คำนึงถึงแนวโน้มการเพิ่มของค่าใช้จ่ายส่วนนี้ไว้ด้วย นอกจากนี้การลงทุนจำนวนมากเพื่อขยายกำลังการผลิตในขณะเดียวกันกับการรั่วไหลของผลผลิตอยู่ในสัดส่วนที่สูง จะไม่เป็นการลงทุนที่มีประสิทธิภาพนัก น่าจะได้มีการหยุดคิดว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่าย เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตกับค่าใช้จ่ายเพื่อลดการสูญเสียของผลผลิตอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมแล้วหรือยัง

อนาคต

เนื่องจากการประปายังไม่เสร็จสิ้นโครงการปรับปรุงและขยายการผลิตตามแผนระยะยาว ก็เชื่อได้ว่าปริมาณการผลิตในอนาคตจะเพิ่มขึ้น การขาดแคลนน้ำจะลดลง แต่ปริมาณการขาดทุนและหนี้สินต่าง ๆ ของการประปาหลวงจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เพราะค่าใช้จ่ายด้านดอกเบี้ยจ่ายและการส่งคืน เงินต้นจะเป็นภาระที่หนักหน่วงของการประปาฯ ในอนาคต การขึ้นอัตราค่าน้ำดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และการขึ้นแต่ละครั้งจะสร้างกระแสความไม่พอใจให้แก่ผู้บริโภค ทราบดีที่อัตราการรั่วไหลของน้ำที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ยังสูงอยู่ โดยสรุปแล้วอนาคตของการประปาหลวงยังคงค่อนข้างที่จะมืดมนอยู่ต่อไป

"โทรทัศน์กับชาวบ้าน : การรอคอยที่กำลังจะสิ้นสุด"

โดย

ดร.ภาวดี ทองอุไทย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

เรื่อง

"รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 26-27 มกราคม 2527

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โทรศัพท์กับชาวบ้าน : การรอคอยที่กำลังจะสิ้นสุด?

ดร.ภาวดี ทองอุไทย

๑. ความ เบื้องต้น

บริการโทรศัพท์มีส่วนสำคัญในการ เสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะช่วยให้การสื่อสารคมนาคมระหว่างประชาชน ธุรกิจ และราชการเป็นไปอย่างรวดเร็ว คล่องตัว และเป็นวิธีเลี่ยงการเผชิญหน้ากับภาวะจรรยาบรรณผิดขัดในเมืองหลวงได้อย่างดีอีกด้วย แต่ทุกวันนี้ปัญหาใหญ่อัน เป็นที่คับแค้นใจสำหรับชาวบ้านยิ่งนักก็คือความขาดแคลนของบริการ-โทรศัพท์ การขอรับการติดตั้งย่อมหมายถึงการรอกอยนานหลาย ๆ ปี และสายโทรศัพท์ที่มีอยู่ก็ จะคับคั่งไม่แพ้ท้องถนนกรุงเทพฯ เลยทีเดียว

จุดประสงค์ของบทความนี้คือการวิเคราะห์สถานะภาพของบริการโทรศัพท์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน พิจารณาถึงสาเหตุความขาดแคลน และศึกษาแนวทางแก้ไขความขาดแคลนนั้ โดยเฉพาอย่างยิ่งในด้านการลงทุน เพื่อเพิ่มความสามารถในการสนองความต้องการที่มีอยู่ อย่างล้นเหลือ

๒. สามสิบปีที่ผ่านมา - ให้อะไรเรามาบ้าง?

พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๔๙๗ ได้แยกงานวิศวกรรมโทรศัพท์ออกมาจากกรมไปรษณีย์โทรเลขและตั้งขึ้นเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม ด้วยจุดมุ่งหมายที่จะ "จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์"

ด้วยทุนเริ่มต้น ๕๖ ล้านบาท องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ก็ก่อตัวขึ้นเมื่อสามสิบปีที่แล้ว ปัจจุบัน ทศท. เจริญเติบโตขึ้นในทุก ๆ ด้าน ทั้งในแง่ของ

สินทรัพย์ เงินทุน จำนวนพนักงาน และรายได้ที่ส่งให้แก่รัฐ ตารางที่ ๑ แสดงตัวเลขการขยายตัวของ ทศท. ในช่วงปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๕

ตารางที่ ๑

การขยายตัวของ ทศท.ระหว่าง พ.ศ.๒๕๒๑-๒๕๒๕

	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
สินทรัพย์ทั้งหมด	๖,๕๘๗	๗,๘๒๒	๙,๖๑๗	๑๐,๗๒๓	๑๒,๖๕๔
เงินกองทุน	๒,๗๓๕	๓,๑๐๐	๓,๘๓๖	๔,๑๔๗	๕,๔๗๖
รายได้จากการดำเนินงาน	๑,๒๓๑	๑,๖๕๘	๒,๒๕๒	๒,๙๒๐	๓,๕๔๖
กำไรจากการดำเนินงาน	๔๒๘	๖๐๙	๙๘๙	๑,๓๘๓	๑,๘๕๐
เงินนำส่งรัฐ	-	๓๑	๔๐๐	๕๖๐	๗๕๐
เลขหมายที่มีผู้เช่า	๒๙๕,๖๓๔	๓๓๑,๕๘๔	๓๖๕,๘๙๔	๓๘๙,๒๓๘	๔๒๕,๖๗๙
โทรศัพท์สาธารณะ	๓,๑๕๔	๔,๖๗๐	๕,๗๕๘	๖,๘๖๓	๘,๘๖๘
จำนวนพนักงาน	๙,๙๑๔	๑๐,๕๐๓	๑๐,๘๙๘	๑๑,๒๒๘	๑๒,๑๒๓

ที่มา : องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

นอกจากจะชี้ให้เห็นถึงความก้าวหน้าในหลาย ๆ ด้านของ ทศท.แล้ว ตัวเลขในตารางที่ ๑ ยังย้ำถึงปัญหาบางอย่างของ ทศท. ได้ชัดเจน นั่นคือในขณะที่ ทศท. มีสินทรัพย์ เงินกองทุน ตลอดจนรายได้และกำไรจากการดำเนินงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าพอใจ และยังนำเงินส่งรัฐอีกเป็นจำนวนสูงน่าชื่นชม แต่ในแง่ของบริการแล้วการขยายตัวของเลขหมายที่มีผู้เช่าได้เป็นไปอย่าง เชื่องช้า เกินควรอันสะท้อนถึงความขาดแคลนอย่างรุนแรงที่เป็นอยู่ จำนวนเครื่องโทรศัพท์ต่อประชากร ๑๐๐ คน ก็เป็นตัวชี้อีกอันหนึ่งถึงความขาดแคลนของบริการ ซึ่งจะ

ยังเห็นได้ชัดขึ้นอีกถ้านำไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ดังในตารางที่ ๒ การให้บริการโทรศัพท์ของประเทศไทยยังอยู่ในอัตราที่ต่ำมากในหมู่ประเทศเอเชียด้วยกัน ช่องกึ่งและลิงคโปร้นั้นอาจแยกไว้ได้ต่างหากเพราะสภาพภูมิศาสตร์ที่เป็นเกาะขนาดเล็กย่อมทำให้การขยายบริการทำได้อย่างสะดวกและใช้เงินน้อยกว่าประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวางและพลเมืองอยู่กระจัดกระจายกัน เช่น ประเทศไทย

ตารางที่ ๒

การให้บริการโทรศัพท์ของบางประเทศ พ.ศ.๒๕๒๓

ประเทศ	จำนวนเครื่องโทรศัพท์ : ประชากร ๑๐๐ คน		
	ทั่วประเทศ	เมืองใหญ่ที่สุด	เมืองอื่น ๆ
สหรัฐอเมริกา	๗๔.๒	๘๓.๒	๗๕.๓
ญี่ปุ่น	๔๗.๖	๕๒.๑	๔๑.๔
ฮ่องกง	๓๐.๒	๓๐.๒	๐.๐
สิงคโปร์	๒๖.๕	๒๖.๕	๐.๐
ไต้หวัน	๑๔.๖	๒๓.๘	๘.๒
เกาหลี	๗.๘	๑๒.๐	๔.๑
มาเลเซีย (ปี ๒๕๒๒)	๓.๓	๑๘.๔	๑.๕
ไทย	๑.๐	๕.๓	๐.๒
อินเดีย	๐.๔	๓.๑	๐.๒
อินโดนีเซีย	๐.๓	๑.๘	๐.๑

ที่มา : American Telephone and Telegraph "The World's Telephones
A Statistical Compilation as of January 1980"

๓. การมีและการให้บริการโทรศัพท์

โทรศัพท์เป็นสาธารณูปโภคที่บริการส่วนใหญ่ตกแก่ประชากรในเขตเมืองหลวง จำนวนเครื่องต่อประชากร ๑๐๐ คนสำหรับประเทศไทยในปี ๒๕๒๕ เท่ากับ ๑.๑๔ โดยใน เขตนครหลวงเท่ากับ ๖.๒๔ และ เขตภูมิภาคเท่ากับ ๐.๓๘^๑ ตารางที่ ๓ แสดงถึงบริการ โทรศัพท์ในแต่ละจังหวัดจำแนกตาม เขตพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งชี้ให้เห็นการกระจุกตัวของบริการทั้งในด้านของจำนวนชุมสาย เลขหมายที่มีและจำนวนครั้ง การใช้อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเหตุผลสำคัญก็อยู่ที่การเป็นศูนย์กลางของธุรกิจและ ราชการของกรุงเทพฯ นั้นเอง สำหรับโทรศัพท์สาธารณะนั้นก็เช่นเดียวกัน ในปี ๒๕๒๕ มีเครื่องสาธารณะอยู่ในเขตนครหลวง ๗,๖๔๕ เครื่อง และ เขตภูมิภาค ๑,๒๒๓ เครื่อง^๒ อย่างไรก็ตาม โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ทศท. ประมาณไว้ว่าเมื่อเสร็จสิ้นการ ดำเนินงานโครงการในปี ๒๕๓๑ สมรรถภาพของการให้บริการโทรศัพท์ของ ทศท. จะสูงขึ้น เป็น ๒.๗๑ เลขหมายต่อประชากร ๑๐๐ คนทั่วประเทศ ๑๓.๔๐ ในเขตนครหลวงและ ๐.๔๗ ในเขตภูมิภาค^๓

รายงานประจำปี ๒๕๒๕ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หน้า ๔๔

^๒ เพิ่งอ้าง

^๓ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ทศท. ๒๕๒๗-๒๕๓๑

ตารางที่ ๓

การบริการโทรศัพท์ในแต่ละจังหวัดจำแนกตาม เขตพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๒๕

	จำนวน ชุมสาย	จำนวน เลขหมายที่มี	จำนวน เลขหมาย ที่มีผู้เข้า	จำนวนครั้งการใช้โทรศัพท์		
				เรียกเก็บ ต่อหน่วยพูด	ทางไกล ในประเทศ	ทางไกล ต่างประเทศ
ภาคเหนือ	๓๐	๒๗,๔๗๘	๒๕,๑๙๔	๓๔,๒๔๔,๙๙๙	๖,๙๐๗,๐๗๕	๑๒๘
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๓๓	๓๐,๕๘๔	๒๖,๘๙๙	๓๖,๒๔๒,๓๗๙	๖,๐๖๓,๘๙๐	๑๑,๗๙๘
ภาคกลาง	๖๑	๗๐,๔๗๓	๖๑,๓๐๘	๗๘,๐๑๖,๑๕๙	๑๐,๗๑๗,๐๔๗	๔๘๕
ภาคใต้	๓๗	๒๕,๗๐๐	๒๒,๒๐๖	๓๒,๐๒๑,๐๔๖	๕,๓๑๕,๓๘๘	๒๐๐,๙๘๗
รวมภาคต่าง ๆ	๑๖๑	๑๕๔,๒๓๕	๑๓๕,๖๐๗	๑๘๐,๗๔๔,๒๙๗	๒๙,๐๐๓,๔๐๐	๒๑๓,๓๙๘
กรุงเทพมหานคร	๓๕	๓๔๕,๔๒๘	๒๙๐,๐๗๒	๕๙๐,๙๐๕,๘๒๘	๑๒,๑๓๒,๕๙๐	๕๖,๙๖๘
รวมทั้งประเทศ	๑๙๖	๔๙๙,๖๖๓	๔๒๕,๖๗๙	๗๗๑,๖๕๐,๑๒๕	๔๑,๑๓๕,๙๙๐	๒๗๐,๓๖๖

ที่มา : องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ในปี ๒๕๒๕ ๕๐% ของเลขหมายที่มีผู้เข้าได้รับการติดตั้งตามบ้านที่อยู่อาศัย ๕๐% เป็นของหน่วยธุรกิจ และที่เหลือเป็นเลขหมายของราชการและสาธารณะ (ตารางที่ ๕)

ตารางที่ ๕

สัดส่วนของ เลขหมายที่มีผู้เข้า

จำแนกตามประเภทผู้เข้าปี พ.ศ. ๒๕๒๕

	นครหลวง	ภูมิภาค	ทั่วประเทศ
ธุรกิจ	๓๓.๓	๕๕.๑	๓๘.๘
บ้านพัก	๕๕.๗	๓๓.๙	๕๙.๙
สาธารณะ	๒.๔	๑.๐	๒.๑
ราชการ	๘.๖	๑๑.๐	๙.๒
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

ที่มา : องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

สำหรับ เลขหมายที่ติดตั้งให้แก่ผู้เข้านอกเหนือจากในที่อยู่อาศัยนั้นประมาณ ๕๐% จัดอยู่ในสาขา เศรษฐกิจที่ใช้การติดต่อสื่อสารเป็นหัวใจสำคัญ ได้แก่ การค้าส่งและปลีก การเงิน การธนาคาร การขนส่ง สาธารณูปโภคและบริการอื่น ๆ รวมทั้งหน่วยราชการด้วย^๑

การใช้โทรศัพท์แต่ละเลขหมายเฉลี่ยราว ๑,๔๑๐ ครั้งในปี ๒๕๒๕ จัดเป็นการติดต่อภายในท้องถิ่น ๑,๔๑๓ ครั้งต่อปี และการติดต่อทางไกล ๔๗ ครั้งต่อปี (ตารางที่ ๕) รายได้จากการดำเนินงานมีจำนวนประมาณ ๘,๗๐๐ บาทต่อเลขหมายที่มีผู้เข้า และรายจ่ายดำเนินงานประมาณ ๔,๑๖๐ บาทต่อเลขหมาย (ตารางที่ ๖) ปริมาณการใช้และ

^๑The World Bank, "Telephone Organization of Thailand, Fourth Telecommunications Project, Staff Appraisal Report," 1982, p.2

รายได้ทั้งหมดนั้นประมาณ ๘๓% มาจากการใช้ของหน่วยธุรกิจ^๑ โดยสาขาที่ใช้โทรศัพท์มากเป็นพิเศษคือการเงินและการธนาคาร แต่ถ้าจะพิจารณากันถึงความสำคัญของโทรศัพท์ต่อกิจกรรม เศรษฐกิจแล้วยิ่งสูงขึ้นไปกว่านั้นอีก ทั้งนี้เพราะการใช้โทรศัพท์ของบ้านพักนั้นกว่าครึ่งหนึ่ง เป็นการใช้เพื่อติดต่อธุรกิจ เช่น สั่งซื้อสินค้าและบริการมาใช้ในครัวเรือน รวมทั้งการ เรียกไปยังลูกค้า ที่ทำงานและสถานที่ราชการ เมื่อคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ๔๐% ของการใช้โทรศัพท์ในประเทศไทย เกี่ยวโยงอยู่กับกิจกรรมเศรษฐกิจ อันได้แก่ การผลิตสินค้าและบริการตลอดจนการจัดสรรแจกจ่าย

ดังนั้น ย่อมเป็นที่แน่ชัดว่า การขาดแคลนบริการโทรศัพท์ไม่เพียงแต่จะเป็นผลเสียหายต่อบุคคลที่ไม่มีโอกาสจะพูดคุยกับพี่น้อง เพื่อนฝูงได้อย่างสะดวกเท่านั้น แต่ยังเป็นผลเสียต่อสังคมและ เศรษฐกิจส่วนรวมอีกด้วย ในแง่ของการเสียโอกาสติดต่อซื้อสินค้าและบริการได้อย่างรวดเร็ว หรือจะพิจารณาถึงว่า เมื่อไม่มีโทรศัพท์ใช้ และการติดต่อค้าขายต้องทำด้วยการเดินทางไม่พบกัน ปริมาณการเดินทางที่ต้องเพิ่มขึ้นเพราะไม่สามารถใช้โทรศัพท์แทนได้นั้นย่อมมีผลทำให้การจราจรคับคั่งขึ้นอีก เป็นการเผาผลาญน้ำมัน เชื้อเพลิง และทำลายเวลาอันควรจะใช้ทำในสิ่งที่ เป็นประโยชน์ ต้นทุนที่เกิดขึ้นแก่ประเทศชาติอันสืบเนื่องจากความขาดแคลนบริการโทรศัพท์จึง เป็นจำนวนไม่ใช่น้อย ต่อไปนี้เราจะหันมาพิจารณาสภาพความขาดแคลนที่เป็นอยู่ จากนั้นจะวิเคราะห์สาเหตุและทางแก้ไขที่เป็นไปได้ในอนาคต

^๑ ibid., p. 3

ตารางที่ ๕

ปริมาณการใช้โทรศัพท์ทั่วประเทศ ปี ๒๕๒๑-๒๕๒๕

และจำนวนหมายเลขที่มีผู้เช่า

	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
ปริมาณการใช้ (ล้านครั้ง)					
ท้องถิ่น	๖๒๐	๗๐๓	๗๔๙	๘๑๐	๘๑๗
ทางไกล	๑๑	๑๒	๑๔	๓๑	๔๑
จำนวน เลขหมายที่มีผู้เช่า	๒๔๕,๖๔๓	๓๓๑,๕๘๔	๓๖๕,๘๙๔	๓๘๙,๒๓๘	๔๒๕,๖๗๙

ที่มา : องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๖

รายได้และรายจ่ายจากการดำเนินงานต่อเลขหมายที่มีผู้เช่า

ปี ๒๕๒๑-๒๕๒๕

(หน่วย : บาท)

	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
รายได้จากการดำเนินงาน ต่อเลขหมายที่มีผู้เช่า	๔,๔๒๓	๕,๒๘๗	๖,๔๔๘	๗,๗๓๔	๘,๗๐๒
รายจ่ายจากการดำเนินงาน ต่อเลขหมายที่มีผู้เช่า	๒,๘๘๔	๓,๓๔๕	๓,๖๒๑	๔,๐๗๑	๔,๑๖๐

ที่มา : องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

๔. ช่องว่างอันห่างไกล

สิบกว่าปีที่ผ่านมา ทศท. ได้ตกเป็นเป้าการโจมตีจากประชาชนอยู่ตลอดเวลา

อันเป็นผลจากการที่ไม่สามารถสนองตอบคำขอรับการติดตั้งได้ในเวลาอันควร ยิ่งใน ๔-๕

ปีมานี้ การขาดแคลนบริการยิ่งสั่งสมกันขึ้นเป็นทวีคูณ ผู้ขอรับการติดตั้งในเขตนครหลวง

ต้องเสียเวลาคอยเฉลี่ยนานถึง ๘๕ เดือน และในเขตภูมิภาคนานถึง ๑๐๐ เดือน *

จากตารางที่ ๗ จะเห็นว่าช่วงห่างระหว่างจำนวนเลขหมายที่เปิดใช้กับจำนวนผู้ขอรับ

ติดตั้งยิ่งห่างกันออกไปทุกที จำนวนเลขหมายที่รอรับการติดตั้งเพิ่มขึ้นปีละ ๘๒% ใน

ขณะที่ ทศท. สามารถขยายบริการเลขหมายได้เพียงปีละ ๙% เท่านั้น

ตารางที่ ๗

สถานการณ์เลขหมายโทรศัพท์ที่ติดตั้งและที่มีผู้ยื่นขอ

ปี พ.ศ. ๒๕๒๑-๒๕๒๕

	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
<u>นครหลวง</u>					
เลขหมายที่มี	๓๐๔,๖๘๔	๓๑๔,๖๘๔	๓๑๔,๖๘๔	๓๑๗,๐๒๘	๓๗๐,๖๒๘
เลขหมายที่มีผู้เช่า	๒๑๘,๘๒๓	๒๔๓,๖๐๗	๒๖๙,๕๓๔	๒๘๗,๐๙๐	๓๑๒,๐๖๒
เลขหมายที่มีผู้ยื่นขอ	๔๘,๙๐๗	๑๐๗,๑๓๙	๕๗,๐๓๗	๕๙,๙๘๙	๖๐,๙๔๕
เลขหมายที่ติดตั้งให้	๑๕,๔๗๘	๑๘,๖๓๖	๑๘,๔๖๒	๑๓,๒๒๐	๑๘,๐๐๐
เลขหมายรอรับการติดตั้ง	๔๙,๗๒๔	๑๓๘,๒๒๗	๑๗๖,๘๐๒	๒๑๕,๘๙๒	๒๕๔,๐๓๒
<u>ภูมิภาค</u>					
เลขหมายที่มี	๑๐๐,๔๗๒	๑๐๗,๑๖๐	๑๐๘,๐๐๐	๑๑๙,๐๐๐	๑๒๙,๐๓๕
เลขหมายที่มีผู้เช่า	๗๖,๘๑๑	๘๗,๙๗๗	๙๖,๓๖๐	๑๐๒,๑๔๘	๑๑๓,๖๑๗
เลขหมายที่มีผู้ยื่นขอ	๒๐,๒๐๙	๒๙,๕๘๐	๒๘,๒๘๓	๓๓,๘๕๑	๒๙,๖๕๑

* โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ทศท. พ.ศ.๒๕๒๗-๒๕๓๑ หน้า ๑๙

ตารางที่ ๗ (ต่อ)

	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
เลขหมายที่ติดตั้งให้	๔,๕๑๓	๔,๘๐๓	๖,๕๖๗	๕,๔๘๔	๘,๕๔๗
เลขหมายรอรับการติดตั้ง	๒๘,๓๔๒	๔๘,๑๑๔	๖๔,๘๓๕	๔๑,๒๒๑	๑๑๑,๔๓๔
<u>ทั่วประเทศ</u>					
เลขหมายที่มี	๔๐๔,๑๕๖	๔๒๑,๘๔๔	๔๒๒,๖๘๔	๔๓๖,๐๒๘	๔๔๔,๖๖๓
เลขหมายที่มีผู้เช่า	๒๔๕,๖๓๔	๓๓๑,๕๘๔	๓๖๕,๘๔๔	๓๘๔,๒๒๘	๔๒๕,๖๗๔
เลขหมายที่มีผู้ยื่นขอ	๖๔,๑๑๖	๑๓๖,๗๑๔	๘๕,๓๒๐	๔๓,๔๗๐	๔๐,๕๘๖
เลขหมายที่ติดตั้งให้	๒๔,๔๔๑	๒๘,๔๓๔	๒๕,๐๒๔	๑๔,๒๐๔	๒๖,๕๔๗
เลขหมายรอรับการติดตั้ง	๗๘,๐๖๖	๑๘๖,๓๔๖	๒๔๖,๖๓๗	๓๐๗,๑๑๓	๓๖๕,๔๗๑

ที่มา : องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

๕. ทำไมจึงขาดแคลน

ความขาดแคลนของสินค้าและบริการใด ๆ ก็ตามเกิดขึ้นเมื่อความต้องการของผู้ซื้อมีมากเกินกว่าความสามารถในการผลิตของผู้ขาย ดังนั้น การวิเคราะห์สาเหตุความขาดแคลนบริการโทรศัพท์ในที่นี้จึงจะแยกพิจารณาเป็นสองด้าน คือ ด้านความต้องการที่มีอยู่ และด้านความสามารถของ ทศท. ในการสนองความต้องการนั้น

๕.๑ ความต้องการใช้โทรศัพท์

การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมกับความต้องการใช้โทรศัพท์มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมาช่วยให้อัตราการเจริญ

เติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของกรุงเทพฯ เป็นไปอย่างรวดเร็วเกินความคาดหมาย การกระจายที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจและอุตสาหกรรมรอบ ๆ กรุงเทพฯ เกิดขึ้นอย่างไรแบบแผน อันนำไปสู่ปัญหาการจราจรคับคั่งซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นให้ผู้คนหันมาพึ่งบริการโทรศัพท์มากขึ้นกว่าการไปติดต่อด้วยตนเอง นอกจากนั้น รายได้ที่เพิ่มขึ้นทำให้ประชาชนมีความต้องการใช้เครื่องอำนวยความสะดวกสมัยใหม่มากขึ้น และการติดต่อสื่อสารซึ่งเคยจำกัดอยู่ในวงแคบ ๆ เฉพาะท้องถิ่นเดียวกันก็ขยายตัวครอบคลุมไปทั่วราชอาณาจักรตลอดจนถึงต่างประเทศทั่วโลก

ความต้องการใช้โทรศัพท์พุ่งสูงขึ้นรวดเร็วเกินกว่าที่ ทศท. จะไล่ตามได้ทันแต่ไหนแต่ไรมา การคาดคะเนความต้องการต่ำกว่าที่เป็นจริงมาก เช่น ในปี ๒๕๒๐ ทศท. ประมาณว่าความต้องการติดตั้งเครื่องโทรศัพท์ระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๓ จะเพิ่มขึ้นปีละ ๘.๑% แต่ความเป็นจริงสูงถึง ๑๕.๕% ต่อปี^๑ ความผิดพลาดนี้เกิดจากสาเหตุใหญ่ ๒ ประการ

ประการแรก ได้แก่การที่ประเทศไทยไม่มีการวางแผนเมืองที่เข้มงวดชัดเจน การแบ่งเขตที่อยู่อาศัยและธุรกิจไม่เคยใช้ได้ผลในทางปฏิบัติ ทศท. จึงไม่อาจมีข้อมูลว่าความต้องการจะสูงเป็นพิเศษในเขตใดของเมือง โครงการก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรร ศูนย์การค้าขนาดใหญ่ และคอนโดมิเนียม เกิดขึ้นอย่างกระตือรือร้น ซึ่งแต่ละอันล้วนทำให้ความต้องการโทรศัพท์ทวีขึ้นเกินความสามารถที่มีอยู่หลายสิบเท่า

ประการที่สอง ทศท. เองก็ไม่เคยมีการเก็บรายละเอียดจำนวนผู้รับการติดตั้งเลยจนกระทั่งปี ๒๕๒๐ เมื่อธนาคารโลกระบุไว้ในเงื่อนไขการให้กู้เงินว่า ทศท. ต้องจัดทำบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับผู้รับบริการ จึงได้มีการตั้งหน่วยติดตามและคาดคะเนความต้องการโทรศัพท์ขึ้น ซึ่งยังไม่มีผลงานที่น่าเชื่อถือปรากฏออกมาให้ใช้เป็นข้อมูลในการ

^๑ The World Bank, p. 4

วางแผนได้ ทั้งนี้เพราะยังขาดแคลนบุคลากร ประกอบกับวิธีการคาดคะเนที่ใช้เป็นไปอย่างหยาบ ๆ ไม่ถูกต้องหลักเกณฑ์ทางสถิติในการลุ่มตัวอย่าง เช่น การคาดคะเนความต้องการโทรศัพท์ในแต่ละชุมสายก็เพียงส่งคนออกไปเดินสำรวจในบริเวณนั้น รวมกับข้อมูลเกี่ยวกับโครงการพิเศษสำหรับหมู่บ้านจัดสรร ศูนย์การค้า ฯลฯ เท่าที่มีอยู่ ซึ่งได้กล่าวแล้วว่าเชื่อถือได้ยาก

ส่วนการคาดคะเนความต้องการในส่วนรวมโดยหาความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการโทรศัพท์กับตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น รายได้ประชาชาติ และจำนวนครัวเรือนนั้น วิธีการที่ใช้ยังก็ผิดพลาดทางสถิติอย่างยิ่ง เพราะเมื่อข้อมูลดิบเกี่ยวกับความต้องการในอดีตมีไม่เพียงพอ ก็มีการสร้างข้อมูลเพิ่มขึ้น เพื่อจะได้หาความสัมพันธ์ออกมาเมื่อนำเอาความสัมพันธ์นั้นไปใช้วางนโยบายขยายงานโทรศัพท์ ความผิดพลาดจึงเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ *

ทุกวันนี้ ทศท. มีตัวเลขจำนวนผู้ขอรับการติดตั้งโทรศัพท์ในเขตนครหลวง และภูมิภาคดังแสดงในตารางที่ ๗ อย่างไรก็ตาม ตัวเลขดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้เป็นหลักในการคาดคะเนความต้องการได้ เพราะ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความต้องการที่มีอยู่จริง และเป็นตัวเลขที่สะสมมาหลายปี ผู้ขอรับการติดตั้งบางรายกรอกใบสมัครซ้ำซ้อนกัน บางรายก็ย้ายที่อยู่อาศัยไปเขตอื่น บางรายมีโทรศัพท์ใช้อยู่แล้ว และยังมีคนอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่มาลงชื่อสมัคร เพราะรู้ดีถึงสภาพความรุนแรงของความขาดแคลน จึงเห็นเป็นการไร้ประโยชน์ที่จะลงชื่อไว้เพียงเพื่อจะต้องรอไปอีกเจ็ดปี และในบริเวณที่ยังไม่มีการติดตั้งชุมสาย ก็เป็นของแน่ว่าจะไม่มีผู้มาเสนอความจำนงขอรับการติดตั้งโทรศัพท์ ดังนั้น ถ้าประชาชนเริ่มเห็นความหวังค่อย ๆ ก่อรูปชัดเจนขึ้นเมื่อใด ความต้องการใช้บริการก็จะปรากฏตัวชัดเจนออกมาเมื่อนั้น และย่อมจะมากกว่าจำนวนผู้รอการติดตั้งปัจจุบันอีกหลายเท่าตัวอย่างแน่นอน

* ตอน ๑ เรื่องงานวางแผนและโครงการ รายงานปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เสนอ คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ โดย คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ กันยายน ๒๕๒๔, หน้า ๑๔

๔.๒ การตอบสนองความต้องการ

ความเชื่องช้าของ ทศท. ในการตอบสนองความต้องการโทรศัพท์นั้นอาจกล่าว

ได้ว่าเป็นผลจากปัญหาใหญ่ ๒ ประการด้วยกัน

ประการแรก คือปัญหาการบริหารงานภายในของ ทศท. เอง โดยเฉพาะ

ในด้านการวางแผนระยะยาว หน่วยงานของ ทศท. ที่มีหน้าที่วางแผนจัดทำโครงการ ดำเนินงาน และติดตามผลของการขยายงานคือสำนักงานวางแผนและโครงการ ซึ่งในอดีตความหย่อนประสิทธิภาพในการดูแลรับผิดชอบหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้ ทศท. ต้องติดค้างการสนองความต้องการ เรื่อยมา และการติดค้างนั้นก็ได้ทับถม เรือรังกันมา เป็นทอด ๆ จนเป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไขขึ้นทุกที

จริงอยู่ ทศท. ได้จัดทำแผนพัฒนาระยะยาวมาหลายครั้งแล้ว โดยมีจุดมุ่งหมาย

หลักอยู่ที่การขยายจำนวน เลขหมายเปิดใช้ แต่ละแผนล้วนมีเรื่องยุ่งยากติดขัดทำให้การดำเนินงานล่าช้ากว่าที่กำหนดหลายปี เหตุที่ล่าช้าก็เป็นเพราะขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ แต่ละโครงการของ ทศท. นั้น ล้วนมีขั้นตอนสลับซับซ้อนเกินกว่าที่สำนักงานวางแผนฯ จะแบกรับไหวได้อย่างมีประสิทธิภาพ งานติดตามประเมินผลก็ไม่เข้มงวด กวดขันเพียงพอ ความล่าช้าที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการแก้ไขหรือดำเนินมาตรการลงโทษผู้เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

แต่ประเด็นสำคัญในการบริหารงานของ ทศท. อยู่ตรงที่ว่า แม้จะแยกตัวออกมาเป็นรัฐวิสาหกิจแล้วก็ตาม แต่ระเบียบการตัดสินใจดำเนินงานยังคงอิงอยู่กับระบบราชการเป็นอย่างมากคือเต็มไปด้วยกฎต่าง ๆ ละเอียดถี่ถ้วน ยิ่งแต่ละโครงการเกี่ยวข้องกับงบประมาณจำนวนมหาศาลนับร้อยพันล้านบาท ขั้นตอนในการประมูลเพื่อจัดหาวัสดุ และดำเนินการก่อสร้างจึงยิ่งเชื่องช้าล่าช้าขึ้นไปอีกเป็นทวีคูณ มีการตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการมากมายหลายชุดเพื่อกระจายความรับผิดชอบในการเปิดช่องประมูล จัดซื้อ ตรวจจับ ฯลฯ แต่ละฝ่ายต่างพยายามโยนภาระความรับผิดชอบในการตัดสินใจไปให้ผู้อื่น แม้กระทั่งผ่าน

ต่อไปให้เจ้าของเงินกู้ กว่าแต่ละโครงการจะได้รับการอนุมัติก็กินเวลาหลายปี บางโครงการได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่พอลงมาถึงระดับกระทรวง เจ้าสังกัดกลับถูกระงับไว้อีกด้วย เหตุผลทางการ เมืองก็มี

เมื่อเป็นเช่นนี้ ต่อให้แผนพัฒนาเพื่อสนองความต้องการที่ ทศท. วางเอาไว้ดีสักเพียงใด ความล่าช้าในการบริหารก็ย่อมทำลายผลประโยชน์ที่ควรจะได้เกิดขึ้นไปเสียเกือบหมด เพราะ เมื่อเวลาผ่านไปตั้งหลายปีกว่าโครงการจะได้รับอนุมัติ หลาย ๆ สิ่งที่เคยคาดคะเนไว้เมื่อเริ่มกำหนดแผนก็ย่อมเปลี่ยนแปลงไป เช่น เทคโนโลยีต่าง ๆ ค่าจัดซื้ออุปกรณ์ และการก่อสร้าง รวมทั้งความต้องการใช้โทรศัพท์ก็ย่อมเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา ความล่าช้าในการตอบสนองความต้องการจึงไม่มีวันหมดไปได้ง่าย ๆ ยิ่งกว่านั้น เมื่อการติดตั้งโทรศัพท์ต้องถูกยืดเวลาออกไป ทศท. ก็เสียโอกาสที่ควรจะมีรายได้จากเลขหมาย เหล่านั้นไปด้วย ส่วนเงินที่กู้มาแล้วแต่ยังไม่ได้เบิกมาใช้เพราะรอการอนุมัติโครงการอยู่นั้น ทศท. ก็ต้องจ่ายค่าภาระผูกพัน (Commitment Charge) เป็นจำนวนไม่น้อย เช่น ในปี ๒๕๒๗ คาดว่าภาระผูกพันเงินกู้ที่มีปริมาณสูงถึง ๔๖.๖ ล้านบาท นับเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากเงินกู้นั้นเลย

ประการที่สอง คือปัญหาด้านเงินทุนที่จะนำมาใช้จ่ายขยายความสามารถในการให้บริการ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ ทศท. มีอยู่นั้นถูกใช้ไปจนเกือบเต็มความสามารถแล้ว การจะสนองความต้องการที่ค้างค้างสะสมมาและที่จะ เกิดขึ้นอีกในอนาคตจะทำได้ก็โดยการลงทุนในการติดตั้งอุปกรณ์เครื่องชุมสายเพิ่มขึ้น ซึ่งตามเป้าหมายของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ทศท. พ.ศ. ๒๕๒๗-๒๕๓๑ นั้น ก็ได้มีเป้าหมายที่จะดำเนินการขยายบริการโทรศัพท์เพิ่มขึ้นทั่วประเทศอีกถึง ๔๓๓,๓๓๒ เลขหมาย แยกเป็นในเขตนครหลวง ๕๑๑,๘๔๘ เลขหมาย และในเขตภูมิภาค ๔๒๑,๔๘๔ เลขหมาย นอกจากนั้นยังกำหนดจะติดตั้งสถานีโทรศัพท์สาธารณะทางไกลในอีกประมาณ ๒,๕๐๐ ตำบล

อย่างไรก็ดี ปัญหาใหญ่ที่ ทศท. กำลังเผชิญอยู่ก็คือ การหาแหล่งเงินลงทุน โครงการดังกล่าวต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้นถึง ๓๗,๕๖๐ ล้านบาท เป็นเงินจากแหล่งในประเทศ

๑๘,๓๘๐ ล้านบาท และจากต่างประเทศอีก ๑๔,๐๘๐ ล้านบาท (ดูตารางที่ ๘) เงิน
 จำนวนมากมายมหาศาลเช่นนั้นจะได้มาจากไหน ส่วนที่เหลือของบทความนี้จะมุ่ง
 พิจารณาแนวทางการแหล่งเงินมาลงทุนขยายงานของ ทศท. โดยจะ เน้นวิธีการหา
 รายได้จากการดำเนินงานของ ทศท. เอง

ตารางที่ ๘

งบประมาณรายจ่ายของโครงการ ทศท. ๒๕๒๗-๒๕๓๑

จำแนกตามแหล่ง เงินทุน

หน่วย : ล้านบาท

ปี งบประมาณ	เงินลงทุนส่วนที่เป็น เงินบาท				เงินลงทุน ส่วนที่เป็น เงิน ต่างประเทศ	รวมทั้งสิ้น
	เงินของ ทศท.	เงินกู้ส่วนที่ เป็น เงินบาท	พันธบัตร โทรศัพท์	รวม		
๒๕๒๗	๔	-	-	๔	-	๔
๒๕๒๘	๑๔๖	๖๐๐	-	๗๕๖	๑,๓๔๗	๒,๑๐๓
๒๕๒๙	๒,๘๖๐	-	๒,๖๐๐	๕,๔๖๐	๕,๑๕๕	๑๐,๖๑๕
๒๕๓๐	๔,๓๖๐	-	๓,๔๐๐	๗,๗๖๐	๘,๘๖๐	๑๖,๖๒๐
๒๕๓๑	๑,๔๖๐	-	๑,๔๐๐	๒,๘๖๐	๓,๗๑๘	๖,๕๗๘
รวม	๘,๓๘๐	๖๐๐	๘,๔๐๐	๑๗,๓๘๐	๑๔,๐๘๐	๓๑,๔๖๐

ที่มา : โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

๒๕๒๗-๒๕๓๑

๖. แนวทางแก้ไขปัญหาความขาดแคลนบริการโทรศัพท์

การลงทุนขยายงานตามแผนพัฒนาของ ทศท. นั้น ถ้าทำได้สำเร็จตามเป้าหมายแล้ว บริการโทรศัพท์ของประเทศไทยจะรุดหน้าไปอีกมาก คาดว่าระยะเวลาการรอคอยของผู้รับบริการติดตั้งจะลดลงจาก ๘๕ เดือนมาเป็น ๔ เดือนสำหรับเขตนครหลวง และจาก ๑๐ เดือนมาเป็น ๑ เดือนสำหรับเขตภูมิภาค^๑ นอกเหนือจากบริการโทรศัพท์ท้องถิ่นและทางไกลแล้ว ทศท. ยังมีแผนงานที่จะเปิดบริการพิเศษอื่น ๆ อีกด้วย เช่น บริการเลขหมายย่อ บริการเรียกกลับ และบริการปลุกทางโทรศัพท์ เป็นต้น แต่สิ่งดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลได้เพียงไรก็ขึ้นอยู่กับว่า ทศท. จะมีความสามารถหาเงินมาลงทุนได้เพียงพอกับความต้องการที่คาดไว้หรือไม่ เพราะนอกจากโครงการ ทศท. ๒๕๒๗-๒๕๓๑ ที่กล่าวแล้ว ยังมีการขยายงานตามแผนงานก่อน ๆ ที่ติดค้างอยู่อีกหลายโครงการ ทั้งที่ได้รับอนุมัติแล้วและยังไม่ได้รับอนุมัติอีกรวมเป็นเงินถึงประมาณ ๖๓,๐๐๐ ล้านบาท เห็นได้ชัดว่า ทศท. จะต้องรับภาระหนักมากทั้งในด้านเงินลงทุนขยายงานและการชำระหนี้สิน การประมาณการงบการเงินของ ทศท. ซึ่งจัดทำขึ้นบนอัตราค่าบริการปัจจุบันแสดงผลออกมาว่า ทศท. จำเป็นต้องกู้เงินเพิ่มขึ้นอีกมาก และอัตราส่วน เงินทุนจากการดำเนินงานสุทธิ จะเฉลี่ยประมาณ ๑๔% เท่านั้น^๒ เงินลงทุนทั้งสิ้น

เมื่อเป็นดังนี้ ทศท. จำต้องชวนขวดยหาแหล่งเงินทุนเพิ่มขึ้นเพื่อดำเนินงานตามโครงการที่กำหนด และต้องอยู่ในรูปของเงินรายได้จากการดำเนินงานด้วย ไม่ใช่เงินกู้ ข้อเสนอแนะในที่นี้จะพิจารณาทั้งด้านการปรับปรุงการบริหารการเงินเพื่อเก็บรายได้จากแหล่งที่มีอยู่แล้วอย่างมีประสิทธิภาพ และด้านการใช้วิธีการใหม่ในการเพิ่มรายได้

๖.๑ การบริหารเงินสด หน่วยงาน เช่น ทศท. มีเงินสดหมุนเวียนเข้าออกเป็นจำนวนมาก แต่ยังขาดการวางแผนในการบริหาร เงินสดที่ดีทำให้ขาดผลประโยชน์อันพึงได้จากเงินสดที่มีอยู่ การศึกษาเงินสดคง เหลือของ เงินฝากธนาคารประเภทกระแสรายวันในแต่ละเดือน

^๑โครงการ ทศท. ๒๕๒๗-๒๕๓๑ หน้า ๑๔

^๒ เฟิงอ้าง, หน้า ๒๑

พบว่ามียอดเงินคงเหลือที่เกินความจำเป็นอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น ในเดือนเมษายน ๒๕๒๔ ยอดเงินสดคงเหลือเฉลี่ยแล้วสูงถึง ๑๗๔ ล้านบาท ในการแสวงหาผลประโยชน์ที่ควรจะได้จากเงินนั้นควรจะมีการกำหนดระดับและช่วงที่เหมาะสมสำหรับเงินสด เมื่อยอดเงินขึ้นสูงหรือต่ำกว่าช่วงดังกล่าว ก็ควรจะมีการโอนเงินกับบัญชีออมทรัพย์หรือฝากประจำเพื่อให้กลับไปสู่ระดับที่กำหนดขึ้น ระดับและช่วงดังกล่าวควรมีการปรับบ้าง เป็นครั้งคราวเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์^๑

๖.๒ การจัดเก็บหนี้

ลูกหนี้ของ ทศท. อาจแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือเอกชนและราชการ ลูกหนี้เอกชนหมายถึงผู้เช่าโทรศัพท์ประเภทธุรกิจ บ้านพัก และโทรศัพท์ในบ้านพัก ข้าราชการส่วนที่ใช้เกินจากจำนวนที่ทางการออกให้และผู้ใช้ต้องชำระเอง ส่วนลูกหนี้ราชการหมายถึงผู้เช่าโทรศัพท์ที่เป็นหน่วยราชการและโทรศัพท์ในบ้านพักส่วนที่ทางการเป็นผู้ชำระให้

ตารางที่ ๔

ลูกหนี้การค้าสุทธิและรายได้จากการดำเนินงาน

ปี พ.ศ. ๒๕๒๑-๒๕๒๕

	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
ลูกหนี้การค้า (สุทธิ)	๓๔๓	๔๗๕	๖๖๗	๘๘๙	๑,๕๓๕
รายได้จากการดำเนินงาน	๑,๒๓๑	๑,๖๕๘	๒,๒๕๒	๒,๙๒๐	๓,๕๔๖
ร้อยละของลูกหนี้ต่อรายได้	๒๘%	๒๙%	๓๐%	๓๐%	๔๓%

ที่มา : องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

^๑ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ, รายงานปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ตอน ๒ เรื่องการบริหารการเงิน เสนอต่อคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ กันยายน ๒๕๒๔ หน้า ๕

อัตราส่วนลูกหนี้การค้าของ ทศท. ต่อรายได้จากการดำเนินงานอยู่ในระดับที่สูงเกินสมควร เช่น ในปี ๒๕๒๔ สูงถึง ๔๓% (ตารางที่ ๑๐) การจัดเก็บหนี้ของ ทศท. เป็นข้อบกพร่องสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหาร โดยมีสาเหตุใหญ่จากการที่จำนวนลูกหนี้ราชการแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ และส่วนมากค้างหนี้มานานหลายเดือน^๑ ทศท. ยอมผ่อนผันไม่ใช้มาตรการปลดพิวส์เพราะอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทางราชการได้ สำหรับวิธีแก้ไขนั้นในกรณีที่ เป็นลูกหนี้ราชการที่เบิกจ่ายจากงบกลาง อาจเสนอรัฐบาลให้ตั้งงบประมาณขอใช้ให้ ทศท. และส่วนลูกหนี้ราชการที่ตั้งงบประมาณเบิกจ่ายเองนั้น ทศท. อาจขอร้องให้กระทรวงการคลังกำกับหน่วยงานต่าง ๆ ของราชการที่ได้รับจัดสรร เงินงบประมาณค่าโทรศัพท์ว่าควรเก็บไว้ใช้ชำระ เฉพาะค่าโทรศัพท์เท่านั้น และให้มีการควบคุมการใช้โทรศัพท์ให้เป็นไปอย่างประหยัด^๒ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติข้อเสนอแนะดังกล่าวคงจะทำได้ลำบาก ปัญหาลูกหนี้ราชการค้างชำระนี้เป็น เรื่องหนักใจสำหรับรัฐบาลกิจสาธารณะทุกแห่ง ไม่เฉพาะแต่ ทศท. เท่านั้น จึง เห็นจะต้องยอมทนรับสภาพนี้ไปอีกนาน

ทางด้านลูกหนี้เอกชน ปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตคือระยะเวลาการจัดเก็บหนี้ที่เกิดขึ้นจริงช้ากว่าเวลาที่ ทศท. กำหนดไว้ และการใช้พนักงานเก็บเงินตามบ้านมักประสบปัญหาผู้เช่าไม่อยู่บ้านอยู่บ่อย ๆ สำหรับกรณีที่ค้างชำระเป็นเวลานานและ ทศท. ทำการปลดพิวส์ไปแล้ว ค่าธรรมเนียมต่อพิวส์ใหม่ก็ไม่สูงพอที่จะเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้เช่ามีความกระตือรือร้นที่จะรับมาชำระหนี้ แต่ปัจจุบันนี้ ทศท. ได้ปรับปรุงวิธีการเก็บเงินโดยส่งใบแจ้งหนี้ทางไปรษณีย์ และให้ความสะดวกในการที่ผู้เช่าจะจัดการชำระหนี้ โดยอาจใช้วิธีจ่ายตามธนาคาร ที่ทำการไปรษณีย์ ชุมสายโทรศัพท์ หรือจะส่ง เป็นเช็คขีดคร่อมหรือตัวแลกเงินก็ได้ ส่วนวิธีที่ ทศท. พยายามสนับสนุนให้ใช้คือการหักบัญชีเงินฝากธนาคาร โดยหักเป็นราย เดือนและทางธนาคารจะแจ้งไปยังผู้เช่าหลังจากหักเรียบร้อยแล้ว ถ้ามีผู้หันมาใช้วิธีหลังนี้มากขึ้น ระยะเวลาการ

^๑ เมื่อปี ๒๕๒๔ ๑ ใน ๓ ของลูกหนี้ราชการติดค้างหนี้มาแล้วมากกว่า ๒ ปี คิดเป็นจำนวนเงินถึง ๑๓๔ ล้านบาท

^๒ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ, หน้า ๗

ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ - ปัจจุบัน

หมายเหตุ : แสดงเฉพาะอัตราค่าบริการสำหรับโทรศัพท์แบบธรรมดาชนิดอัตโนมัติ
ที่มา : องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

เก็บหนี้ของ ทศท. ย่อมหดสั้นลงมาได้อีกมาก ซึ่งจะเป็นการเพิ่มเงินทุนหมุนเวียนสำหรับใช้ในการดำเนินการ

๖.๓ การปรับอัตราค่าบริการ

ในปัจจุบัน อัตราค่าบริการที่ ทศท. เรียกเก็บจากผู้เช่าประกอบด้วย ค่าติดตั้งอย่างต่ำเลขหมายละ ๓,๕๐๐ บาท ค่าเช่าเดือนละ ๕๐ บาท (๑๐๐ บาทสำหรับเครื่องโทรศัพท์แบบกดปุ่ม) และค่าบริการ ๒ บาทต่อครั้ง เรียกโดยไม่มีการกำหนดเวลาต่อครั้ง นอกจากนั้น ผู้เช่ายังต้องจ่ายเงินประกันการใช้โทรศัพท์เมื่อได้รับการติดตั้งอีก ๓,๐๐๐ บาท ซึ่งเงินจำนวนนี้ผู้เช่าจะได้รับคืน เมื่อบอกเลิกการเช่าและชำระหนี้ที่ค้างอยู่ครบถ้วนแล้ว (นอกจากนี้ยังกำหนดให้ซื้อพันธบัตรโทรศัพท์มูลค่า ๑๐,๐๐๐ บาทต่อเลขหมาย แต่เนื่องจากจัดเป็นเงินกู้ จึงขอยกไปพิจารณาต่างหากในตอนต่อไป ๖.๖)

ตารางที่ ๑๑ แสดงการเปลี่ยนแปลงในอัตราค่าบริการของ ทศท. สำหรับเขตนครหลวงตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๕ จนถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ในขณะที่ค่าติดตั้งเพิ่มขึ้น ๗ เท่า ภายในเวลา ๑๐ ปี และเงินประกันเพิ่มขึ้น ๒ เท่า อัตราค่าเช่าเครื่องยังคงอยู่ในระดับต่ำเพียง ๕๐ บาท และค่าพูดต่อครั้งเรียกที่คิด ๒ บาทนั้น เมื่อพิจารณาว่าไม่ได้มีการกำหนดเวลาใช้ก็จัดได้ว่าเป็นอัตราที่ควรจะได้มีการปรับปรุงกันเสียที

การกำหนดอัตราค่าบริการสาธารณะูปแบบนี้ อาจจะแตกต่างจากบริการของธุรกิจทั่วไปในแง่ที่จำต้องคำนึงถึงปัจจัยในด้านความยุติธรรมและการกระจายรายได้ด้วย เรื่องของต้นทุนและกำไรจึงอาจหย่อนความสำคัญลงไปบ้าง อย่างไรก็ตาม ในกรณีพื้นฐานปรากฏอย่างชัดเจนว่าบริการนั้น ๆ มีอยู่อย่างจำกัด และมีผู้ประสงค์ใช้บริการอยู่อย่างมากมาย เกินความสามารถของผู้ผลิตที่จะตอบสนองได้ หลักเกณฑ์พื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดสรรทรัพยากรที่ขาดแคลนได้ระบุทางออกไว้ให้โดยตรงไปตรงมา นั่นคือ การอาศัยราคาเป็นเครื่องมือตัดสินว่าผู้ใดควรจะ เป็นผู้ได้รับบริการนั้นก่อน ทาง ทศท. ก็ได้พยายามอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้านความขาดแคลนนี้ โดยได้เสนอขอเพิ่มอัตราค่าติดตั้งและค่าบริการต่อครั้ง เรียกมาหลายหนแล้ว แต่ต้องมีปัญหาติดขัดอยู่เรื่อยมา

ค่าติดตั้งที่ผู้เช่าต้องจ่ายในปัจจุบันคือ ๓,๕๐๐ บาทต่อเลขหมายนั้นยังต่ำกว่าต้นทุนในการติดตั้งอยู่มาก ในเขตนครหลวงต้นทุนค่าติดตั้งคำนวณได้ราว ๑๕,๐๐๐ บาทต่อเลขหมาย และในเขตภูมิภาคสูงถึงราว ๕๐,๐๐๐ บาทต่อเลขหมาย ถ้า ทศท. สามารถเพิ่มค่าติดตั้งให้สูงกว่าที่เป็นอยู่โดยปรับให้อยู่ในระดับที่สะท้อนถึงต้นทุนที่เป็นจริงแล้ว เงินรายได้ที่จะสูงขึ้นอาจนำมาลงทุนเพื่อแก้ไขความขาดแคลนได้บ้าง และในอนาคตเมื่อ ทศท. ผ่านพ้นช่วงวิกฤตการณ์ของความขาดแคลนนี้ไปได้แล้ว ก็อาจปรับจำนวนเงินลงมาใหม่ได้โดยไม่ลำบาก

สำหรับอัตราค่าบริการต่อครั้ง เรียกนั้น สมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะได้รับการแก้ไขจากวิธีเดิมที่ใช้อยู่ซึ่งคิดครั้งละ ๒ บาท ไม่ว่าจะเป็นพูดเพียง ๑ นาทีหรือนาน ๓ ชั่วโมง วิธีการนี้ไม่เหมาะสม เลยทีเดียวกับสภาพความขาดแคลนบริการ ความคับคั่งของสายโทรศัพท์และความต้องการเงินทุนมาขยายงานของ ทศท. อัตราค่าบริการนี้อาจพิจารณาเพิ่มได้น้อยกึ่งเฉพาะในช่วงที่มีผู้ใช้สายกันมาก เช่น เวลา ๕.๐๐-๑๖.๐๐ น. หรือจะจำกัดเฉพาะครึ่งวันเช้าก็ได้ ถ้าอัตราที่สูงขึ้นจะทำให้ความต้องการใช้โทรศัพท์ลดลงบ้าง ก็ย่อมมีส่วนช่วยลดความหนาแน่นติดขัดซึ่งทำให้ผู้จำเป็นต้องใช้ต้อง เสีย เวลาคอยหรือหมุนเลขหมายซ้ำซาก

วิธีการเพิ่มอัตราค่าบริการที่ ทศท. เองได้พยายามเสนอมาหลายครั้งแล้วก็คือการคิดค่าบริการตามเวลาที่ใช้พูด เช่น ๒ บาทต่อ ๓ นาที และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ สำหรับเวลาที่ใช้เวลานานกว่านั้น ส่วนผู้ใช้โทรศัพท์เพียงระยะเวลาสั้น ๆ ก็อาจจ่ายเงินถูกลง เช่น คิด ๑ บาทสำหรับนาทีแรก เป็นต้น วิธีการคำนวณเช่นนี้อาจไม่มีผลในการเพิ่มรายได้ให้ ทศท. เท่าใดนัก หรืออาจจะทำให้รายได้ลดลงเสียด้วยซ้ำ เพราะจากการสำรวจของ ทศท. ในปี ๒๕๒๕ พบว่าผู้ใช้โทรศัพท์นานเกินครั้งละ ๓ นาทีนั้นมีประมาณ ๒๔% ของผู้ใช้ทั้งหมดเท่านั้น อีกทั้งเมื่อมีการจับเวลา จำนวนดังกล่าวก็อาจจะลดต่ำลงไปอีกเพราะบางคนจะเริ่มระวังตัวไม่พูดยืดเยื้อเหมือนก่อน

กระนั้นก็ดี จุดประสงค์หลักของการคิดเงินตาม เวลาพูดนี้ไม่ได้อยู่ที่การเพิ่มรายได้ หากแต่มุ่งไปที่การสนับสนุนให้คนใช้โทรศัพท์แต่ละครั้งใน ระยะเวลาสั้นลง เพื่อที่จะลดความคับคั่งของสาย

และ เปิดโอกาสให้บริการโทรศัพท์กระจายออกไปยังคนจำนวนมากขึ้น ซึ่งถ้าจำนวนครั้งเรียกเพิ่มขึ้นแล้ว ก็คาดได้ว่าผลพลอยได้อย่างหนึ่งก็คือรายได้ของ ทศท. จะเพิ่มขึ้นด้วย

ประโยชน์อีกอย่างหนึ่งของการคิดอัตราในช่วง เวลาที่มีผู้ใช้มากให้สูงกว่าช่วงอื่นก็คือจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้หันมาใช้บริการในช่วงที่ปัจจุบันนี้ยังใช้น้อยอยู่ อันจะทำให้มีการโทรศัพท์ออกจากบ้านพักมากขึ้น เพราะปัจจุบันมีคนจำนวนไม่น้อยใช้วิธีประหยัดเงินค่าโทรศัพท์ที่บ้านโดยเก็บ เอาธุระส่วนตัวไปพูดระหว่าง เวลาทำงาน

๖.๔ แหล่งรายได้อื่น ๆ

นอกจากรายได้จากการดำเนินงานของการให้บริการโทรศัพท์ท้องถิ่นทางไกลในประเทศและไปยังประเทศมาเลเซียแล้ว ทศท. ยังได้รับส่วนแบ่งค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลไปต่างประเทศจากการสื่อสารแห่งประเทศไทยอีกนาฬิกะ ๔ บาท ไม่ว่าจะเป็นโทรมาจากไปยังประเทศใดก็ตาม ซึ่งจัดเป็นอัตราที่ต่ำเกินไป เมื่อพิจารณาถึงส่วนของ ทศท. ในการให้บริการดังกล่าวได้มีการ เอยถึง เรื่องงานที่เข้าซ้อนกันระหว่าง ทศท. และการสื่อสารอยู่บ่อย ๆ เช่น เรื่องโทรศัพท์ในรถซึ่งปัจจุบันการสื่อสาร เป็นผู้รับภาระ โดยคิดค่าบริการสูงกว่าโทรศัพท์ธรรมดาหลายเท่าตัวในขณะที่ ทศท. ก็ดำริจะเสนอบริการโทรศัพท์ในรถขึ้นมาเหมือนกัน ส่วนบริการอื่น ๆ ที่พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยยังไม่สามารถกำหนดขอบเขตแบ่งงานกันได้แน่ชัดก็ได้แก่ บริการเทเล็กซ์ บริการส่งสำเนาระยะไกล และบริการคอมพิวเตอร์ของธนาคาร เป็นต้น เท่าที่ผ่านมาในอดีตเมื่อ ทศท. ต้องมีว่แต่หุ้ม เทความสนใจไปยังการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในท้องถิ่น การสื่อสารก็ได้รับภาระบริการพิเศษต่าง ๆ ไปซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสร้างกำไรให้กับการสื่อสาร ดังนั้น แม้ว่าบริการบางอย่างน่าจะโอนมาให้ ทศท. ได้ซึ่งจะช่วยเพิ่มเงินทุนในการขยายงานให้กับ ทศท. แต่ก็คงจะต้องมีการโต้แย้งยึดเยื้อกันไปอีกหลายปีกว่ารัฐบาลจะตัดสินใจได้ จึงไม่ควรจะหวังอะไรจากรายได้แหล่งนี้ให้มากนัก

๖.๕ เงินรายได้ที่นำส่งรัฐ

มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ ทศท. จัดสรรกำไรสุทธิในแต่ละปีเป็นเงินรายได้้นำส่งรัฐอย่างน้อย เท่ากับจำนวนภาษีเงินได้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ต้องชำระตาม

มาตรา ๖๔ แห่งประมวลรัษฎากร อัตราภาษีเงินได้ดังกล่าวเพิ่มขึ้นจาก ๓๐% เป็น ๓๕% ตั้งแต่ปี ๒๕๒๐-๒๕๒๒ เปลี่ยนเป็น ๔๕% ในปี ๒๕๒๓ และเปลี่ยนเป็น ๕๐% ของกำไรสุทธิในปี ๒๕๒๔-๒๕๒๕ ตารางที่ ๑๑ แสดงจำนวนรายได้ที่ ทศท. นำส่งรัฐในระหว่างปี ๒๕๒๑-๒๕๒๕ และคำนวณรายได้ดังกล่าวคิดเป็นร้อยละของกำไรสุทธิด้วย

ตารางที่ ๑๑

รายได้ที่ ทศท. นำส่งรัฐ ปี ๒๕๒๑-๒๕๒๕

ปี	รายได้นำส่งรัฐ (ล้านบาท)	ร้อยละของกำไรสุทธิ
๒๕๒๑	-	
๒๕๒๒	๓๑	
๒๕๒๓	๔๐๐	๕๐.๗
๒๕๒๔	๔๖๐	๕๐.๔
๒๕๒๕	๗๕๐	๕๐.๑

ที่มา : องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

จากผลการดำเนินงานระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๒๐-๒๕๒๒ เงินรายได้ที่ ทศท.

ต้องนำส่งรัฐคำนวณตามอัตราที่กล่าวถึงข้างบนเป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้น ๓๓๑ ล้านบาท

แต่ ทศท. ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้เลื่อนการนำส่งเงินนั้นออกไป โดยให้นำไปเป็นทุนในการดำเนินงานได้ ๓๐๐ ล้านบาท ดังนั้นในปี ๒๕๒๒ ทศท. จึงได้นำเงินรายได้ส่งรัฐเพียง

๓๑ ล้านบาท ตามผลการดำเนินงานของปี ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ กระทรวงการคลังกำหนดให้

ทศท. นำเงินส่งรัฐ ๔๐๐ ล้านบาท และ ๔๖๐ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็น ๕๐.๗% และ ๕๐.๔%

ของกำไรสุทธิตามลำดับ แต่สำหรับปี ๒๕๒๕ นั้น เดิมกระทรวงการคลังกำหนดให้ ทศท. ส่งเงิน

เข้ารัฐเป็นจำนวน ๕๕๐ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็น ๕๐% ของกำไรสุทธิ แต่หลังจากที่ ทศท. ได้เสนอ

ขอลดหย่อนลงมาด้วยเหตุผลที่ว่า ทศท. มีความต้องการเงินทุนจากแหล่งภายในเพื่อนำไปใช้ขยายงาน ก็ได้รับอนุมัติให้ลดเงินส่งรัฐสำหรับปี ๒๕๒๕ ลงมาเป็น ๗๔๐ ล้านบาทหรือเทียบเท่ากับ ๔๐.๑% ของกำไรสุทธิ

ในกรณีปกติ เมื่อรัฐวิสาหกิจมีกำไร เงินรายได้ส่วนหนึ่งก็ควรต้องนำส่งรัฐโดยถือเสมือนเป็นภาษีเงินได้ที่ต้องจ่าย เช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชนทั่วไป แต่ในกรณีที่ ทศท. มีความจำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมากเพื่อขยายงานแก้ปัญหาความขาดแคลนโทรศัพท์ รัฐบาลควรนำความจำเป็นนี้มาพิจารณาผ่อนผันการส่งเงินเข้ารัฐของ ทศท. เป็นการชั่วคราว เฉพาะในช่วง ๔-๕ ปีข้างหน้า เพื่อให้ ทศท. จะได้ไม่ต้องพึ่งแหล่งเงินทุนจากภายนอกจนเกินสมควร เพราะจะเป็นการสร้างภาระหนี้สินจนอาจทำให้เกิดปัญหารุนแรงในด้านเงินทุนหมุนเวียนได้

๖.๖ แหล่งเงินทุนภายนอก

แหล่งเงินทุนภายนอกที่สำคัญสำหรับ ทศท. ได้แก่ พันธบัตรโทรศัพท์ และ เงินกู้จากต่างประเทศ ทศท. ได้ออกพันธบัตรมา ๓ ครั้งแล้วโดยในระยะแรกแบ่งออกเป็นประเภท ๓๐,๐๐๐ บาท และ ๑๐,๐๐๐ บาทต่อเลขหมาย สำหรับผู้ขอรับการติดตั้งในเขต นครหลวง แต่ในปี ๒๕๒๖ ทศท. ได้ประกาศยกเลิกพันธบัตรแบบ ๓๐,๐๐๐ บาทเสีย

เหตุผลของการจัดตั้งระบบพันธบัตรขึ้นมานั้นก็เพื่อใช้ราคาเป็นเครื่องจัดสรรเลขหมายโทรศัพท์ และยังเป็น การหาเงินมาใช้โดยเสียต้นทุนต่ำอีกด้วย ในทางเศรษฐศาสตร์จึงไม่เป็นการสมควรที่จะตั้งราคาพันธบัตรไว้ต่ำเพียง ๑๐,๐๐๐ บาท เพราะในสภาวะความขาดแคลนที่มีอยู่นั้น การจัดสรรเลขหมายอย่างมีประสิทธิภาพก็คือการที่ผู้ได้รับเป็นผู้ที่จะใช้ประโยชน์จากบริการได้สูงที่สุดหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ที่เต็มใจจะจ่ายเงินสูงที่สุดเพื่อให้ได้บริการนั้นมา เป็นที่ทราบกันดีว่ามีการซื้อขายเลขหมายโทรศัพท์โดยเอกชนในราคาสูงถึง ๔-๕ หมื่นบาท ในบริเวณที่ความขาดแคลนสูงเป็นพิเศษและประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้โทรศัพท์มีมาก เช่น เขตธุรกิจย่านบางรัก สุรวงศ์ เป็นต้น จึงน่าที่ ทศท. เองจะพิจารณานโยบายเกี่ยวกับการตั้งราคาพันธบัตรนี้เสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่แท้จริงในตลาด

อย่างไรก็ตาม เงินที่จะได้จากการขายพันธบัตรโทรศัพท์ก็ยังเป็นเพียงส่วนน้อยของความต้องการเงินลงทุนทั้งหมดตามนโยบายที่เป็นอยู่มีแนวโน้มว่า ทศท. จำต้องหาเงินจากแหล่งภายนอกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะถ้าอัตราค่าบริการโทรศัพท์ยังเป็นอยู่อย่างในปัจจุบัน แต่การกู้เงินจากภายนอกโดยเฉพาะจากแหล่งใหญ่ ๆ ในต่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกนั้นมีเงื่อนไขจำกัดอยู่หลายประการ เป็นต้นว่าอัตราผลตอบแทนจากการดำเนินงานต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๐ จะต้องไม่ก่อหนี้ระยะยาวเพิ่มขึ้น เว้นแต่อัตรากำไรต่อรายจ่ายเกี่ยวกับหนี้สินและภาระผูกพันที่จะต้องชำระในปีงบประมาณต่อมาจะไม่น้อยกว่า ๑.๕ เท่า อีกทั้งผู้ให้กู้ยังจะวิเคราะห์อัตราส่วนของหนี้สินระยะยาวต่อส่วนทุนมาประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งทาง ทศท. เองประมาณไว้ว่าอัตราส่วนดังกล่าวของ ทศท. จะอยู่ในระดับสูงถึงราว ๘๐/๒๐^๑ เกินกว่าระดับมาตรฐานไปมากทีเดียว ซึ่งจะเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งต่อการหาเงินจากแหล่งภายนอก

๗. ความลงท้าย

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ดำเนินงานมาจนครบรอบ ๓๐ ปีใน พ.ศ. ๒๕๒๗ นี้แล้ว โดยเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย แต่ ทศท. ก็ต้องประสบปัญหาในการดำเนินงานอยู่เสมอมา แม้ว่าจะทำกำไรได้ดี มีเงินส่งเข้ารัฐเป็นจำนวนสูง แต่ในด้าน การสนองความต้องการของชาวบ้านที่จะมีโทรศัพท์ไว้ใช้เองนั้น ทศท. ได้รับการโจมตีอยู่บ่อย ๆ โดยเฉพาะในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ทศท. ได้พยายามวางโครงการเพื่อแก้ไขความขาดแคลนเตีอตร้อนของประชาชนในเรื่องการมีและการใช้บริการโทรศัพท์ แต่ต้องติดขัดอยู่ด้วยระบบการบริหารงานภายใน และการหาเงินทุนจํานวนมหาศาลมาขยายงาน

ในอนาคต ถ้า ทศท. มีความตั้งใจมั่นที่จะบริการประชาชนอย่างเต็มความสามารถ ก็คงไม่เป็นการเลือบ่ากว่าแรงที่จะเริ่มต้นด้วยการหันมาปรับปรุงการบริหารให้มีความคล่องตัวทันกับสภาพเศรษฐกิจ ส่วนในขั้นต่อไปคือการหาแหล่งเงินทุนภายนอกมาขยายงาน โทรศัพท์นั้นจำเป็นอย่างย้งที่รัฐบาลต้องหอบยกนโยบายเกี่ยวกับ ทศท. มาพิจารณาเสียใหม่ เพราะ ทศท. จะดำเนินงานตามโครงการที่วางไว้ได้ก็ค้ต้องมีเงิน การที่รัฐบาลจะคาดให้ ทศท. ขวนขวายหาเงินจากแหล่งภายนอกทั้งในและต่างประเทศนั้นเป็นนโยบายที่ไม่เหมาะสมในแง่

เศรษฐศาสตร์และถารเงิน ความต้องการของประชาชนจะได้รับการสนองตอบในเร็ววันนี้หรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับว่า ทศท.จะมีความสามารถหาเงินจากแหล่งภายในได้มากเพียงใด ซึ่งขึ้นอยู่กับ การปรับอัตราค่าบริการให้เหมาะสมกับต้นทุนและความขาดแคลนที่เป็นอยู่ นอกจากนั้น การเพิ่มแหล่งเงินทุนภายในก็ย่อม เป็นการสร้างฐานที่แน่นอนสำหรับการเจรจาต่อรองขอเงินจากแหล่งภายนอกอีกด้วย ถ้าเหตุการณ์เป็นไปดังที่กล่าวไว้ในบทความนี้ การรอคอยอันยาวนานของชาวบ้านทั้งหลายต่อการที่จะได้ใช้บริการโทรศัพท์ก็คงจะถึง เวลาสิ้นสุดกันเสียที.

เอกสารอ้างอิง

๑. รายงานปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เสนอคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๔
๒. "โทรศัพท์ : ก้าวหน้าหรือล่าหลัง?" ใน วารสาร เศรษฐกิจและสังคม ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๔ กันยายน - ตุลาคม ๒๕๒๖ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๓. โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๗-๒๕๓๑
๔. รายงานประจำปี ๒๕๒๕ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
๕. รายงานสถิติโทรศัพท์ ๒๕๒๕ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
๖. The World Bank, "Telephone Organization of Thailand (TOT) Fourth Telecommunications Project, Staff Appraisal Report.

"โชติช่วงชัชวาลรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้า"

โดย

ดร.ใหญ่ชัย ลิ้มประภัสร์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

เรื่อง

"รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 26-27 มกราคม 2527

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข้อชี้แจงข่าวลือรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้า

ดร.พิบูลย์ ลิมปประภัทร

สำหรับวัตถุประสงค์ในการจัดสัมมนาครั้งนี้ เพื่อให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแก่ผู้ที่สนใจทั่วไป โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เลือกรัฐวิสาหกิจหลายประเภทเข้ามาอยู่ในสัมมนาครั้งนี้ ผู้เขียนต้องรับภาระในการเขียนส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ "การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.)" ซึ่งจัดอยู่ในรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคที่สำคัญประการอันหนึ่ง อนึ่งผู้เขียนมีเวลาไม่ถึงหนึ่งเดือนสำหรับการศึกษาเรื่องนี้ การศึกษาและวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งในจุดใดจุดหนึ่งโดยเฉพาะก็คงทำได้ยาก ทั้งนี้เพราะวิธีการศึกษาแบบนี้ต้องอาศัยข้อมูลโดยตรง ซึ่งการเก็บข้อมูลประเภทนี้ต้องอาศัยเวลา และประกอบกับวัตถุประสงค์ของการสัมมนา ต้องการครอบคลุมด้านต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงพยายามที่จะคลุมเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการไฟฟ้านครหลวงให้มากที่สุดเท่าที่เวลาจะอำนวยให้ โดยกำหนดหัวข้อที่จะพิจารณาไว้ทั้งสิ้น ๕ ประการด้วยกันคือ

๑. ประวัติความเป็นมาของการไฟฟ้านครหลวงอย่างย่อ
๒. หลักการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าและโครงสร้างของอัตราค่ากระแสไฟฟ้าของ กฟน. และผลกระทบของการเพิ่มอัตราค่าไฟฟ้า
๓. การดำเนินงาน และผลการดำเนินงานของ กฟน.
๔. การลงทุน การสะสมทุน และหนี้สินระยะยาวของ กฟน. และ
๕. การบริหารองค์การและบุคคลากรของ กฟน.

การครอบคลุมเนื้อหาภายใต้ ๕ หัวข้อข้างต้น ผู้เขียนเชื่อว่าคงจะให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวข้องกับ กฟน. ได้มากพอสมควรแก่ผู้อ่าน สำหรับการอธิบายในหัวข้อที่ ๑ และหัวข้อที่ ๕ เป็นการรวบรวมข้อเท็จจริงมาเสนอเท่านั้น โดยจะไม่มีมีการวิเคราะห์หรือแสดงความเห็นของผู้เขียนประกอบ การวิเคราะห์และการแสดงความเห็นของผู้เขียนจะอยู่ในหัวข้อที่ ๒, ๓ และ ๔ เท่านั้น

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณมาริสา พรศักดิ์กุล และคุณดำรงค์ วัฒนา ที่ช่วยกรุณาให้ข้อมูลและความรู้อย่างประณีตที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษามาก

๑. ประวัติความเป็นมาของการไฟฟ้านครหลวง

ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับไฟฟ้าโดยตรงในขณะนี้ทั้งสิ้น ๓ แห่งด้วยกันคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ผลิตกระแสไฟฟ้า ส่วนการไฟฟ้าภูมิภาคและการไฟฟ้านครหลวงทำหน้าที่เป็นผู้จำหน่ายกระแสไฟฟ้าแก่ผู้ใช้ ซึ่งมีเขตพื้นที่รับผิดชอบแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจทั้งสามจะดำเนินการเกี่ยวกับไฟฟ้าแต่ประวัติความเป็นมาและการก่อตั้งก็มีความแตกต่างกันออกไป

สำหรับ กฟน. นี้ เป็นรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของการไฟฟ้ากรุงเทพมหานคร การไฟฟ้าสามเสนเข้าด้วยกัน เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ ทั้งการไฟฟ้ากรุงเทพและสามเสนมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานทั้งสิ้น โดยเริ่มต้นในสมัยของรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วยกันทั้งสองแห่ง การรวมการไฟฟ้ากรุงเทพและสามเสนเข้าด้วยกันเป็นการรวมกิจการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชนในเขตเมืองหลวงมาเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการในลักษณะผูกขาด

วัตถุประสงค์ของรัฐในการตั้ง กฟน. ก็คือ ต้องการที่จะจัดเตรียมบริการด้านกระแสไฟฟ้าให้พอเพียงแก่ความต้องการ และให้มีราคาที่อยู่ในอัตราที่ถูกเท่าที่จะทำได้ พื้นที่ในความรับผิดชอบของ กฟน. มิได้จำกัดเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น หากแต่กว้างครอบคลุมไปในเขตพื้นที่อีกสองจังหวัด คือ นนทบุรีและสมุทรปราการ ดังนั้นพื้นที่เขตจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าของ กฟน. รวมกันทั้งสิ้น ๓,๑๐๖ ตารางกิโลเมตร เมื่อ กฟน. จำหน่ายกระแสไฟฟ้าโดยซื้อมาจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตทั้งหมด ดังนั้นความสามารถในการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการในเขตพื้นที่รับผิดชอบนอกจากจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารงานและการลงทุนของ กฟน. แล้วยังต้องขึ้นอยู่กับจำนวนกระแสไฟฟ้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยสามารถจำหน่ายให้แก่ กฟน. อีกด้วย

รวบรวมจากเอกสารสรุปผลการดำเนินงานตามโครงการเงินกู้ต่างประเทศของ กฟน. ตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึง ๓๐ มิ.ย. ๒๕๒๕ การไฟฟ้านครหลวง

๒. หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าและโครงสร้างของอัตราค่าไฟฟ้า

๒.๑ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้า : รูปแบบของการจัด

องค์การที่ผลิตไฟฟ้าในประเทศต่าง ๆ อาจมีความแตกต่างกันมาก ในบางประเทศกิจการด้านไฟฟ้าดำเนินการโดยรัฐบาล บางประเทศดำเนินการโดยเอกชนทั้งหมด และบางประเทศอาจดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจ ดังเช่น ประเทศไทย และในทางปฏิบัติโดยทั่วไป หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้ามักจะใช้มาตรการทางด้านการเงินและการบัญชีเป็นสำคัญ ซึ่งหมายความว่าพยายามกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าให้มีรายได้คุ้มกับต้นทุนดำเนินการและชำระหนี้เงินกู้ และในขณะเดียวกันให้มีกำไรพอที่จะนำมาขยายโครงการและกำลังการผลิตในอนาคต

ในปัจจุบันนี้อุปสงค์ของการใช้พลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และประกอบกับต้นทุนการผลิตกระแสไฟฟ้าเพิ่มขึ้นมาก ทั้งนี้เพราะราคาน้ำมันซึ่งเป็นเชื้อเพลิงที่ใช้ทำการผลิตกระแสไฟฟ้าได้สูงขึ้น^๑ ทำให้มีการหันมาพึ่งพาเชื้อเพลิงและพลังงานในรูปอื่นเพื่อทดแทนน้ำมันเตามากยิ่งขึ้น เช่น ถ่านหิน และพลังงานน้ำ เป็นต้น การหันเหวิธีการผลิตย่อมทำให้เกิดมีการลงทุนอย่างมหาศาล หรือต้องใช้ทรัพยากรอย่างมากในระยะแรกเริ่ม ทำให้เกิดความสนใจในหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้ากันมากยิ่งขึ้น พื้นฐานของความสนใจนี้อยู่ตรงที่ว่า การกำหนดราคาหรืออัตราค่าไฟฟ้าอย่างไร จึงทำให้มีการใช้ทรัพยากรของประเทศสูญเสียไปเพราะนำมาทำการผลิตกระแสไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งนี้เป็นเพราะเชื่อว่า การกำหนดราคาหรืออัตราค่าไฟฟ้าโดยอาศัยมาตรการทางด้านการเงินเพียงอย่างเดียวมิได้บรรลุสู่เป้าหมายในด้านการใช้ทรัพยากรอย่างดีที่สุด

วิธีการตั้งราคาหรือกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าสมัยใหม่ที่ใช้กันในขณะนี้คือ การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ และเป้าหมายทางเศรษฐศาสตร์การเงิน

^๑ ปริมาณกระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้ร้อยละ ๔๐ มาจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้า โดยอาศัยน้ำมันเตา : รายงานประจำปีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ๒๕๒๓ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

สังคม และการเมืองพร้อม ๆ กันไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ และมาตรการการใช้ทรัพยากรเสียก่อน จึงมีการกำหนดโครงสร้างของอัตราค่าไฟฟ้าให้ สอดคล้องกับเป้าหมายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ สำหรับวัตถุประสงค์และมาตรการ ต่าง ๆ เหล่านี้อาจจำแนกออกได้เป็น

(ก) ทรัพยากรของประเทศต้องถูกนำมาจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพในทุกภาค ของระบบเศรษฐกิจไม่เฉพาะแต่ภาคที่เกี่ยวข้องกับการไฟฟ้าเท่านั้น มาตรการนี้หมายถึง ต้นทุนการผลิตทุกชนิดจะต้องส่งผลสะท้อนต่อราคาที่ใช้บริการจะต้องชำระ ทั้งนี้เพื่อให้ ทั่วโลกของอุปสงค์และอุปทานของการใช้บริการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

(ข) หลักความเป็นธรรมและเสมอภาคจะต้องได้รับการพิจารณาอย่าง เป็นที่พอใจ มาตรการนี้จะต้องประกอบด้วยหลักสำคัญสามประการ คือ ประการแรก ผู้ใช้ บริการต้องรับภาระจากการใช้บริการในสัดส่วนที่เป็นธรรม ประการที่สอง อัตราค่าบริการ จะต้องมิเสถียรภาพโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงปีต่อปี และประการที่สาม จะต้อง มีการจัดสรรบริการขั้นต่ำให้แก่บุคคลที่ไม่มีอำนาจซื้อตามราคา เต็มที่กำหนดไว้

(ค) อัตราค่าบริการจะต้องสูงพอตามเงื่อนไขหรือมาตรการทางการเงิน เพื่อให้ให้กิจการดำเนินการต่อไปได้

(ง) ระบบและโครงสร้างของอัตราค่าไฟฟ้าจะต้องง่ายพอที่จะดำเนินการ เก็บจากผู้ใช้บริการได้สะดวก และ

(จ) เงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองอื่น ๆ จะต้องได้รับการ พิจารณารอบคอบ เช่น ให้การอุดหนุนโดยบริการกระแสไฟฟ้าให้แก่ภาคเศรษฐกิจบาง ภาคเพื่อมุ่งขยายการจำเริญเติบโตโดยส่วนรวม หรือเพื่อพัฒนาภูมิภาคบางแหล่งที่ล้าหลัง เป็นต้น

เนื่องจากวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นมีการขัดแย้งซึ่งกันและกัน เสมอ ดังนั้นในบางครั้งจำเป็นต้องตัดสินใจยอมเลือกวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น เป็นที่ ยอมรับกันโดยทั่วไปในทางทฤษฎีว่า การกำหนดอัตรากระแสไฟฟ้าโดยอาศัยหลัก "ต้นทุน

ส่วนเพิ่มระยะยาว (Long run marginal cost)" สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นได้ สำหรับในทางปฏิบัติการกำหนดอัตรากระแสไฟฟ้าโดยอาศัยหลักต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาวโดยเคร่งครัด (Strick long-run marginal cost) คงทำได้ยาก ดังนั้นจึงมีการอนุโลมผ่อนผันตามเงื่อนไขบางประการ เพื่อให้การกำหนดอัตรากระแสไฟฟ้าให้ใกล้เคียงกับการใช้ทรัพยากรอย่างดีที่สุดเท่าที่ทำได้เท่านั้น (second-best consideration)

สำหรับการกำหนดอัตราค่ากระแสไฟฟ้าของ กพท. มิได้เป็นไปตามหลักของต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาวทั้งหมด ทั้งนี้เพราะการกำหนดอัตราค่ากระแสไฟฟ้าต้องขึ้นอยู่กับอัตราค่ากระแสไฟฟ้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจำหน่ายให้กับ กพท. ประการหนึ่ง และขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลอีกประการหนึ่ง คณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากรัฐบาลมีบทบาทต่อการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าของ กพท. คือ คณะกรรมการพิจารณากำหนดนโยบายค่าไฟฟ้า และคณะกรรมการพิจารณากำหนดนโยบายพัฒนาไฟฟ้า ดังนั้นในทางปฏิบัติการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าของ กพท. จึงมีหน่วยงานหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง

วิธีการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าเป็นเรื่องที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนมาก ดังนั้นบทความนี้จะไม่พยายามอธิบายในรายละเอียด เพียงแต่อยากกล่าวเพียงคร่าว ๆ ว่า ปัจจุบันการไฟฟ้าใช้หลักการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าแบบ Financial and Variable Concept¹ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ คือ เป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่ทำให้กิจการมีรายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ดังนั้นก่อนที่จะมีการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าจึงต้องหาค่าใช้จ่ายทั้งหมดว่าเป็นเท่าใด โดยทั่วไปค่าใช้จ่ายดังกล่าวคิดเป็นค่าใช้จ่ายต่อปี (Annual cost of service) ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายที่สำคัญ ๔ รายการ คือ ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน ค่าเสื่อมราคา ภาษีการค้า และผลประโยชน์ตอบแทน

ถ้าจะพิจารณาระหว่าง กพท. กับผู้ใช้ไฟฟ้าแล้ว ค่ากระแสไฟฟ้าที่ กพท. เรียกเก็บจากผู้ที่ใช้ไฟฟ้าสามารถแยกออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นค่าพลังไฟฟ้า

¹ ทุนสง่า สมบูรณ์ปัญญา และคณะ โครงการวิจัยนโยบายกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติและไฟฟ้าของประเทศไทย กรุงเทพฯ ๒๕๒๔

(Demand charge) และค่าพลังงานไฟฟ้า (Energy charge) การเก็บค่าพลังไฟฟ้าเพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนคงที่ที่ต้องคิดตั้งตามความต้องการของผู้ใช้ ส่วนการเก็บค่าพลังงานไฟฟ้าเพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนแปรผันในการผลิตกระแสไฟฟ้าของ กพน.

๒.๒ โครงสร้างของอัตราค่ากระแสไฟฟ้า : โครงสร้างอัตรากระแสไฟฟ้ามีความสลับซับซ้อนอยู่เป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะอัตราค่ากระแสไฟฟ้าที่ กพน. จำหน่ายมีความแตกต่างกันตามประเภทของผู้ใช้ไฟฟ้า ขนาดหรือจำนวนพลังงานไฟฟ้าที่ใช้ และเวลาที่ใช้ เป็นต้น พลังงานไฟฟ้าที่ กพน. จำหน่ายให้แก่ผู้ใช้ในเขตพื้นที่รับผิดชอบในปัจจุบันนี้อาจจำแนกได้เป็น ๘ ประเภท ด้วยกันคือ

- ๑) ประเภทบ้านอยู่อาศัย
- ๒) ประเภทธุรกิจขนาดเล็ก
- ๓) ประเภทธุรกิจขนาดใหญ่
- ๔) ประเภทอุตสาหกรรมขนาดเล็ก
- ๕) ประเภทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่
- ๖) ประเภทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในระยะเวลา Off-Peak และ On-Peak
- ๗) ประเภทอุตสาหกรรมอัตราพิเศษ
- ๘) ประเภทผู้ใช้ที่เป็นโรงพยาบาล

โครงสร้างอัตราค่ากระแสไฟฟ้ากล่าวโดยสังเขป คือ กพน. จำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้ผู้บริโภคประเภทบ้านอยู่อาศัย และประเภทธุรกิจขนาดเล็กในลักษณะอัตราที่ก้าวหน้า (Progressive rate) อัตราที่ก้าวหน้านี้อาจมีความแตกต่างกันไปสำหรับผู้บริโภคทั้งสองประเภทนี้ แต่ กพน. มิได้มีการคิดค่าพลังไฟฟ้า (Demand Charge) สำหรับผู้บริโภคลักษณะนี้ กพน. จำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้ผู้บริโภคประเภทธุรกิจขนาดใหญ่ในลักษณะที่เป็นอัตราเดียว (Flat rate) ทั้งที่เป็นค่าพลังไฟฟ้าและพลังงานไฟฟ้า กพน. จำหน่ายไฟฟ้าให้ผู้บริโภคประเภทอุตสาหกรรมเล็กในลักษณะอัตราถดถอย (Regressive Rate) ในส่วน

ที่เป็นค่าพลังงานไฟฟ้า และอัตราเดียวในส่วนที่เป็นพลังไฟฟ้าและอัตราเท่ากับผู้ใช้ประเภทธุรกิจขนาดใหญ่ กพน. จำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้ผู้ใช้ประเภทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในลักษณะที่ถดถอยในส่วนที่เป็นค่าพลังงานไฟฟ้า และอัตราเดียวสำหรับค่าพลังไฟฟ้าซึ่งต่ำกว่าอัตราที่เรียกเก็บจากผู้ใช้งานประเภทอุตสาหกรรมขนาดเล็ก กพน. จำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้ผู้ใช้ที่มีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในระยะเวลา Off-Peak และ On-Peak ในอัตราที่เดียวทั้งที่เป็นค่าพลังไฟฟ้าและค่าพลังงานไฟฟ้า แต่อัตราค่าพลังไฟฟ้าในช่วง Off-Peak ถูกกว่าในช่วง On-Peak เกือบเท่าตัว ส่วนอัตราค่าพลังงานไฟฟ้ามีค่าเท่ากัน กพน. จำหน่ายกระแสไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้อุตสาหกรรมบางประเภทในอัตราพิเศษ โดยคิดอัตราตายตัวทั้งที่เป็นค่าพลังไฟฟ้าและค่าพลังงานไฟฟ้า กพน. จำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ประเภทโรงพยาบาลในลักษณะอัตราที่พิเศษที่คงที่

จากอัตราค่ากระแสไฟฟ้าดังกล่าวข้างต้น พบว่า มีทั้งที่เป็นอัตราก้าวหน้า อัตราตายตัว และอัตราถดถอย การกำหนดอัตราค่ากระแสไฟฟ้าที่แตกต่างกันดังกล่าว นอกจากเพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนการซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยประการหนึ่งแล้ว ยังถือเป็นการจูงใจกำหนดเพื่อให้ได้รับกำไรเพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกัน เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการใช้อัตราค่าไฟฟ้าให้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ และส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมอีกด้วย^๑

๒.๓ ผลกระทบของการเพิ่มอัตราค่าไฟฟ้า : ถึงแม้ว่าการเพิ่มอัตราค่าไฟฟ้าในแต่ละครั้งเกิดขึ้นเพราะส่วนหนึ่ง กพน. จำเป็นต้องเพิ่มค่าพลังงานไฟฟ้าที่ซื้อจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็ตาม แต่การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าไฟฟ้านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลในเขตรับผิดชอบ ในปีงบประมาณ ๒๕๒๕ ถึง ๒๕๒๖, ๓๐๒ ครั้งเรือน (จำนวนผู้ใช้พลังงานไฟฟ้า) ทั้งที่เป็นทางตรงและทางอ้อม

^๑ อธิยา เขียววัณธิ อุปสงค์พลังงานไฟฟ้าของอุตสาหกรรมในเขตจำหน่ายของการไฟฟ้านครหลวง วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ หน้า ๕๑-๖๐

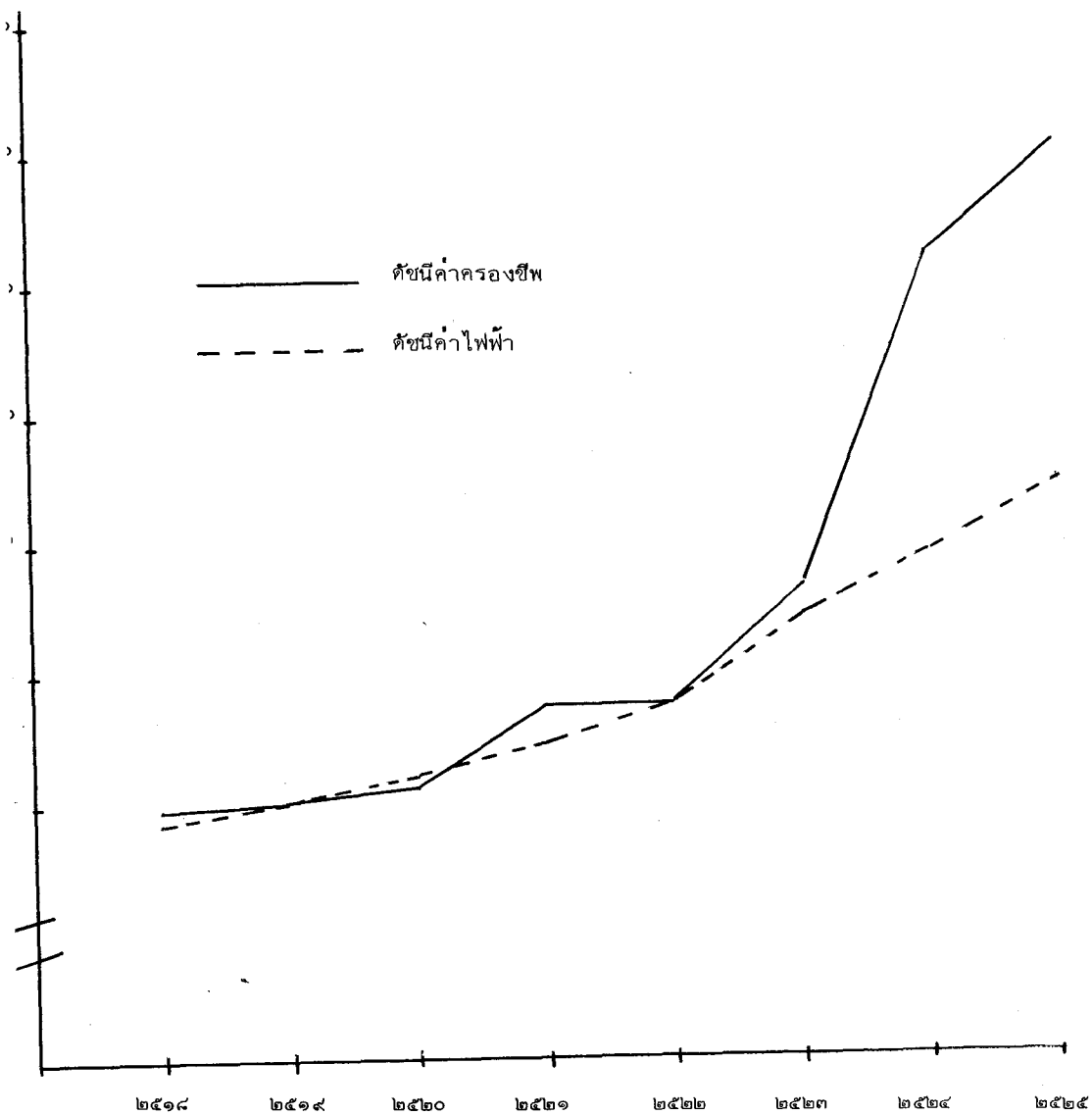
ในทางตรง การเพิ่มอัตราค่าไฟฟ้าทุกครั้งย่อมหมายถึง อำนาจซื้อของครัวเรือนที่ใช้พลังงานไฟฟ้าหายไปเท่ากับจำนวนรายจ่ายค่าพลังงานไฟฟ้าที่ต้องเสียเพิ่มขึ้น จำนวนจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าที่มีผลกระทบโดยตรงต่อครัวเรือนนี้โดยประมาณแล้วจะตกในราวร้อยละ ๑๘ ถึง ๒๐ ของยอดจำหน่ายทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะผู้ใช้กระแสไฟฟ้าในเขตรับผิดชอบที่เป็นบ้านอยู่อาศัยมีประมาณร้อยละ ๒๐ ของผู้ใช้กระแสไฟฟ้าทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ขนาดของผลกระทบต่ออำนาจซื้อโดยตรงถึงผู้ใช้ย่อมมีความแตกต่างกันอย่างแน่นอน ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของอัตราค่าไฟฟ้าที่ กพท. เรียกเก็บจากผู้บริโภคประเภทนี้มีลักษณะอัตราที่ก้าวหน้า (Progressive rate) ซึ่งหมายความว่า ครัวเรือนที่ใหญ่หรือใช้พลังงานไฟฟ้ามากจะต้องได้รับผลกระทบนี้ในอัตราที่มากกว่าครัวเรือนที่มีขนาดเล็ก หรือใช้พลังงานไฟฟ้าน้อยกว่า

ในด้านขนาดของผลกระทบนั้นนอกจากจะดูจากอัตราค่าพลังงานไฟฟ้าที่ต้องเสียเพิ่มขึ้นแล้ว เราอาจจะดูจากดัชนีค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้นโดยนำมาเปรียบเทียบกับปีฐาน หรือเปรียบเทียบกับ การเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาอื่น ๆ เช่น ดัชนีค่าครองชีพ เป็นต้น ในกราฟที่ ๑ ได้แสดงให้เห็นว่า ดัชนีค่าไฟฟ้าได้เพิ่มขึ้นจากปีฐาน คือ ปี ๒๕๑๔ ในอัตราที่สูงมาก คือ เพิ่มขึ้นถึงสามเท่าตัวเมื่อปี ๒๕๒๕ ในช่วงเวลา ๗ ปี หรืออัตราเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยต่อปีเท่ากับร้อยละ ๒๔.๔๔ ดังนั้นครัวเรือนที่มีรายได้เพิ่มขึ้นน้อยกว่าร้อยละ ๒๔.๔๔ แล้ว รายได้ที่เหลือจริงหรืออำนาจซื้อที่เหลือจริงย่อมจะต้องลดลง เพราะ การเพิ่มขึ้นของอัตราค่ากระแสไฟฟ้าอย่างแน่นอน

ผลกระทบในทางอ้อม ถึงแม้ว่าจำนวนพลังงานไฟฟ้าที่ กพท. ให้แก่ธุรกิจและอุตสาหกรรมประมาณร้อยละ ๔๐ ก็ตาม ก็มิได้หมายความว่า การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้นนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อครัวเรือน หรือที่อาศัยในเขตความรับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะค่ากระแสไฟฟ้าที่ธุรกิจและอุตสาหกรรมจ่ายไปนั้นย่อมรวมอยู่ในต้นทุนการผลิต ดังนั้นการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าไฟฟ้าทุกครั้งย่อมทำให้ราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นด้วย ราคาสินค้าและบริการใดจะขึ้นมากน้อยแตกต่างกันเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับว่า การผลิตสินค้าและบริการนั้น ๆ ใช้พลังงานไฟฟ้ามากน้อยเพียงใด และความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาของสินค้านั้น ๆ ด้วย สินค้าและบริการที่ใช้กระแสไฟฟ้าเพื่อทำการผลิตมาก ราคาสินค้า

กราฟที่ ๑

ปี	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
ครองชีพ	๙๔.๘	๑๐๐.๐	๑๐๗.๙	๑๑๘.๓	๑๓๐.๐	๑๕๕.๙	๑๗๖.๘	๑๘๖.๓
ไฟฟ้า	๙๖.๘	๑๐๐.๐	๑๖๔.๖	๑๒๙.๗	๑๒๙.๗	๑๖๖.๓	๒๘๘.๔	๓๐๒.๒



ที่มา : รายงานประจำปี การไฟฟ้านครหลวง ปี ๒๕๑๘ - ๒๕๒๕

ประเภทนี้ย่อมมีโอกาสที่จะสูงขึ้นได้ และผลกระทบทางอ้อมที่มีต่อผู้ใช้น้อยเพียงใด ก็ย่อมขึ้นอยู่กับขนาดและจำนวนสินค้านั้น ๆ ถูกอุปโภคและบริโภคมากน้อยเพียงใด

สำหรับผลกระทบทางอ้อมว่าจะมากน้อยเพียงใดนั้นจะต้องศึกษาเป็นราย ครัวเรือน หรือบุคคลซึ่งต้องใช้เวลาริเคราะห์อย่างมาก เพื่อจะได้ภาพโดยทั่ว ๆ ไป บทความนี้เพียงต้องการชี้เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของดัชนีสองชุด คือ ดัชนีค่าครองชีพ และดัชนีค่าไฟฟ้า ในกราฟรูปที่ ๑ แสดงให้เห็นว่า ก่อนปี ๒๕๒๐ ดัชนีค่าไฟฟ้ามีค่าต่ำกว่า หรืออย่างมากก็เท่ากับดัชนีค่าครองชีพ และหลังจากปี ๒๕๒๐ ไปแล้ว ดัชนีค่าไฟฟ้ามีอัตราการ เพิ่มขึ้นที่เร็วกว่าเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าถ้าบุคคลมิได้ใช้พลังงานไฟฟ้าในทาง อ้อมนี้เลย อำนาจซื้อที่ลดลงนั้นจะน้อยกว่า ดัชนีค่าครองชีพที่สูงขึ้นดังปรากฏในกราฟรูปที่ ๑ นี้ แต่ถ้าครัวเรือนใดหรือบุคคลใดที่ใช้พลังงานไฟฟ้าทางอ้อมในอัตราสูงแล้วย่อมหมายความว่า อำนาจซื้อของเขาจะลดลงเร็วกว่าอัตราเพิ่มขึ้นของดัชนีค่าครองชีพ ถ้าชาวชนบท ทั่วไปใช้กระแสไฟฟ้าในทางอ้อมนี้น้อยกว่าชาวกรุงจริงแล้ว ภาระทางอ้อมอันเกิดจากการ เพิ่มขึ้นของกระแสไฟฟ้านี้ ย่อมตกแก่ชาวกรุง เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งนับว่า เป็นการดี

๓. การดำเนินงานและผลการดำเนินงาน

๓.๑ การให้บริการ : หน้าที่หลักของการไฟฟ้านครหลวงคือ ให้ บริการด้านกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชนในเขต กทม. นนทบุรี และสมุทรปราการ โดยมีพื้นที่ ในเขตจำหน่ายทั้งสิ้น ๓,๑๐๖ ตารางกิโลเมตร จำนวนครัวเรือนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่นี้ สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๒๕ จำนวน ๑,๐๕๗,๐๘๘ ครัวเรือนด้วยกัน ในตารางที่ ๑ แสดง ให้เห็นว่า การให้บริการของการไฟฟ้านครหลวงนี้ได้ขยายเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๔๒.๒ ของ พื้นที่ทั้งหมดในปีงบประมาณ ๒๕๑๔ เป็นร้อยละ ๖๔.๔ ในปีงบประมาณ ๒๕๒๕ ภายในระยะเวลาแปดปี การไฟฟ้านครหลวงสามารถให้บริการโดยครอบคลุมพื้นที่ได้มากขึ้นถึงร้อยละ ๒๒.๒

ถ้าพิจารณาในด้านของจำนวนครัวเรือนที่ใช้บริการในปีงบประมาณ ๒๕๑๔ พบว่า จำนวนครัวเรือนในเขตความรับผิดชอบร้อยละ ๖๔.๐ ได้รับบริการจาก กฟน. สำหรับ ในปีงบประมาณ ๒๕๒๕ จำนวนผู้ใช้บริการคิดเป็นร้อยละของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดที่ได้

เพิ่มขึ้นไปเป็นร้อยละ ๗๔.๓๐ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๐.๓ ภายในระยะเวลาแปดปี สำหรับการพิจารณาในด้านจำนวนครัวเรือนนี้จะพบว่า จำนวนครัวเรือนที่ยังมิได้รับบริการจาก กฟน. นั้นมีจำนวนน้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนพื้นที่ในเขตความรับผิดชอบที่ยังมิได้รับบริการ ที่เป็นเช่นนี้เกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่าในเขตชุมชนที่มีคนอาศัยหนาแน่นจะได้รับบริการจาก กฟน. เกือบทั้งหมดและพื้นที่ที่ยังมีคนอาศัยยังมีอยู่จำนวนไม่น้อยในเขต นนทบุรี และสมุทรปราการ ดังนั้นการขยายบริการของ กฟน. ถ้าวัดตามจำนวนพื้นที่โดยเฉลี่ยแล้ว ประมาณร้อยละ ๗.๒๕ ต่อปี ในตรงกันข้ามกัน ถ้าวัดจากจำนวนครัวเรือนโดยเฉลี่ยแล้วมีอัตราเพิ่มเพียงร้อยละ ๒.๐๑ ต่อปีเท่านั้น

ผู้ใช้บริการไฟฟ้าของ กฟน. อาจจำแนกออกเป็น ๕ ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ^๑ ผู้ใช้ไฟฟ้าที่เป็นบ้านอยู่อาศัย ธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดกลาง ธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และการใช้กระแสไฟตามถนนสาธารณะ ในจำพวกผู้ใช้บริการไฟฟ้าของ กฟน. ผู้ใช้ที่เป็นธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เป็นลูกค้ารายใหญ่ที่สุด กล่าวคือ เกือบร้อยละ ๕๐ ของจำนวนไฟฟ้าที่จำหน่ายให้กับธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ลูกค้าที่สำคัญรองลงมาตามลำดับคือ ธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดกลาง และธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ตามลำดับ จากข้อมูลในตารางที่ ๑ นี้ จะพบว่า ธุรกิจและอุตสาหกรรมทุกประเภทรวมกันแล้วใช้ไฟฟ้าถึงประมาณร้อยละ ๘๐ ของจำนวนไฟฟ้าทั้งหมดที่จำหน่ายสำหรับลูกค้าประเภทบ้านอยู่อาศัย ใช้ไฟฟ้าเพียงประมาณร้อยละ ๑๔ ของจำนวนไฟฟ้าทั้งหมดที่จำหน่าย ส่วนไฟฟ้าแสงสว่างตามถนนใช้เพียงร้อยละ ๐.๕๐ ของจำนวนไฟฟ้าที่จำหน่ายทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า อัตราการเพิ่มของการใช้ไฟฟ้าตามประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น ประเภทบ้านอยู่อาศัย ธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดเล็กมีอัตราเพิ่มเร็วกว่าเมื่อเทียบกับประเภทของผู้ใช้อื่น ๆ จำนวนพลังงานไฟฟ้าที่ใช้มากขึ้นในบ้านอยู่อาศัยเกิดขึ้นจากทั้งจำนวนครัวเรือนผู้ใช้เพิ่มขึ้น และ

^๑ จำแนกตามวิธีที่ใช้ในรายงานประจำปีของ กฟน. ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปอีกล้างปี ๒๕๒๔

ตารางที่ ๑

ข้อมูลด้านการให้บริการจำแนกตามพื้นที่ ครั้ว เรือน และประเภทผู้ใช้

	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑. พื้นที่เขตรับผิดชอบทั้งหมด (ตารางกิโลเมตร)	๓,๑๐๖	๓,๑๐๖	๓,๑๐๖	๓,๑๐๖	๓,๑๐๖	๓,๑๐๖	๓,๑๐๖	๓,๑๐๖
๒. พื้นที่ที่ได้รับการทั้งหมด (ตารางกิโลเมตร)	๑,๓๑๒	๑,๓๙๒ (๖.๑๐)	๑,๔๗๕ (๕.๙๖)	๑,๖๒๗ (๑๐.๓๑)	๑,๗๑๔ (๕.๓๕)	๑,๘๕๐ (๗.๙๓)	๑,๙๓๗ (๔.๗๐)	๒,๑๓๗ (๑๐.๓๓)
๓. พื้นที่บริการคิดเป็นร้อยละของพื้นที่รับผิดชอบ (ร้อยละ)	๔๒.๒	๔๕.๘	๔๗.๕	๕๒.๔	๕๕.๒	๕๙.๗	๖๒.๔	๖๘.๘
๔. จำนวนบ้านทั้งหมดที่อยู่ในเขตพื้นที่ (ครั้วเรือน)	๗๓๓,๒๓๔	๗๖๗,๕๑๓	๘๒๑,๘๓๖	๘๖๕,๕๓๔	๙๒๔,๖๖๓	๙๘๑,๗๘๔	๑,๐๒๒,๕๔๘	๑,๐๕๗,๐๘๙
๕. จำนวนครั้วเรือนที่ใช้บริการ เมื่อสิ้นปี (ครั้วเรือน)	๕๐๖,๐๗๐	๕๔๔,๖๘๘	๕๘๐,๕๔๐	๖๒๕,๕๕๙	๖๗๘,๘๐๒	๗๓๙,๒๘๙	๗๙๓,๗๕๗	๘๓๘,๓๐๒
๖. ร้อยละของครั้วเรือนที่ได้รับการบริการ	๖๙.๐	๗๑.๐	๗๐.๖	๗๒.๓	๗๓.๔	๗๕.๓	๗๗.๖	๗๙.๓
๗. การใช้ไฟฟ้าแบ่งตามประเภทผู้ใช้ (ร้อยละของผู้ใช้ทั้งหมด)								
๗.๑ บ้านอยู่อาศัย	๑๗.๒๔	๑๗.๔๐	๑๗.๗๗	๑๘.๒๒	๑๙.๐๘	๑๙.๗๒	๑๙.๘๙	๑๙.๑๙
๗.๒ ธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดเล็ก	๑๔.๘๔	๑๔.๒๙	๑๔.๐๑	๑๔.๓๙	๑๓.๖๕	๑๔.๒๓	๒๖.๕๗	๒๖.๘๐
๗.๓ ธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดกลาง	๒๔.๒๙	๒๓.๗๐	๒๓.๓๓	๒๓.๖๖	๒๓.๘๐	๒๓.๔๑	-	-
๗.๔ ธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่	๔๒.๙๔	๔๔.๑๐	๔๔.๓๔	๔๓.๑๕	๔๒.๙๗	๔๓.๐๑	๕๔.๐๖	๕๓.๕๑
๗.๕ ไฟตามสาธารณะ	๐.๖๙	๐.๕๑	๐.๕๕	๐.๕๘	๐.๕๐	๐.๖๓	๐.๔๖	๐.๕๐

จำนวนการใช้กระแสไฟฟ้าต่อครัวเรือนโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นด้วย ทั้งนี้เพราะครัวเรือนสมัยใหม่มีการใช้เครื่องอำนวยความสะดวก และเครื่องบันเทิงต่าง ๆ มากขึ้น และเครื่องใช้เหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยพลังงานไฟฟ้าโดยส่วนใหญ่

ในปีงบประมาณ ๒๕๑๔ กฟน. จำหน่ายกระแสไฟฟ้าได้ทั้งหมด ๔,๗๔๐ ล้านหน่วย อัตราเพิ่มของจำนวนกระแสไฟฟ้าจำหน่ายประมาณร้อยละ ๔.๐๐ ต่อปี ดังนั้นจำนวนกระแสไฟฟ้าที่จำหน่ายในปีงบประมาณ ๒๕๒๕ จึงขึ้นไปถึงระดับ ๔,๙๓๔ ล้านหน่วย อย่างไรก็ตาม อัตราการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นนี้มีลักษณะที่ลดลง อัตราจำหน่ายที่เพิ่มขึ้นในปี ๒๕๒๔ และ ๒๕๒๕ มีเพียงร้อยละ ๔.๐๐ และ ๓.๑๓ ตามลำดับ ซึ่งอัตรานี้น้อยกว่าอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ย ในระยะแปดปีที่ผ่านมาอย่างมาก สาเหตุของจำนวนบริการที่ กฟน. ขยายในระยะหลังมีอัตราที่ช้าลงนั้นอาจจะตั้งข้อสังเกตได้ คือ การขยายตัวของการให้บริการของ กฟน. ใกล้จุดอิ่มตัวมากขึ้น อัตราการขยายธุรกิจและอุตสาหกรรมเกิดใหม่ที่ต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าอยู่ในอัตราต่ำในระยะหลัง ๆ นี้ และจำนวนครัวเรือนที่เหลือมีความสามารถซื้อพลังงานไฟฟ้าภายใต้ราคาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีจำนวนน้อยลง

๓.๒ รายได้ : รายได้ของ กฟน. อาจจำแนกออกได้เป็นสามประเภทที่แตกต่างกันออกไป (ข้อมูลได้แสดงไว้ในตารางที่ ๒) ในประเภทแรกคือ รายได้จากการดำเนินการทางด้านไฟฟ้า ซึ่งประกอบด้วยรายได้จากการขายพลังงานไฟฟ้า และรายได้อื่น ๆ สำหรับรายได้ประเภทแรกนี้ถือเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดของ กฟน. ทั้งนี้เพราะโดยเฉลี่ยรายได้ประเภทนี้เป็นถึงร้อยละ ๔๔ ของรายได้ทั้งหมด รายได้จากการดำเนินการทางด้านไฟฟ้านี้ประกอบด้วย รายได้ที่สำคัญ คือ รายได้จากการขายพลังงานไฟฟ้าเป็นหลัก กล่าวคือ โดยเฉลี่ยแล้วร้อยละ ๔๔ ของรายได้ทั้งหมดมาจากการขายพลังงานไฟฟ้า สำหรับรายได้ประเภทที่สองคือ รายได้สุทธิจากการดำเนินงานด้านการค้าและงานรับเหมา ซึ่งเป็นรายได้เล็กน้อยของ กฟน. โดยเฉลี่ยแล้ว กิจกรรมประเภทนี้สร้างรายได้ให้ไม่เกินร้อยละ ๐.๕ ของรายได้ทั้งหมด สำหรับรายได้ประเภทที่สาม ซึ่งประกอบด้วย รายได้จากดอกเบี้ย เงินฝาก กำไรจากการบริหารตราต่างประเทศ

ตารางที่ ๒

รายได้จากการดำเนินงานจำแนกตามประเภทของกิจกรรม

	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑. รายได้จากการดำเนินงานทางไฟฟ้า	๒,๘๘๒.๒ (๑๐๐.๐)	๓,๒๕๔.๗ (๙๙.๓๐)	๓,๘๖๐.๓ (๙๙.๔๒)	๕,๔๓๒.๐ (๙๙.๒๒)	๖,๐๗๐.๑ (๙๙.๕๓)	๘,๐๕๒.๐ (๙๙.๒๕)	๑๓,๔๙๗.๙ (๙๙.๓๐)	๑๕,๗๖๓.๒ (๙๘.๖๖)
๑.๑ ขายพลังงานไฟฟ้า	๒,๘๓๘.๔ (๙๘.๔๘)	๓,๒๓๕.๙ (๙๘.๗๓)	๓,๘๗๔.๒ (๙๘.๘๖)	๕,๔๐๔.๓ (๙๘.๗๑)	๖,๐๓๙.๔ (๙๙.๐๒)	๘,๐๑๓.๒ (๙๘.๗๘)	๑๓,๔๔๕.๙ (๙๘.๙๒)	๑๕,๖๑๓.๔ (๙๗.๗๒)
๑.๒ รายได้อื่น ๆ	๕๓.๗ (๑.๕๒)	๑๑๘.๘ (๐.๕๗)	๒๒๖.๑ (๐.๕๖)	๒๗๗.๗ (๐.๕๑)	๓๓๐.๗ (๐.๕๑)	๓๓๘.๘ (๐.๔๗)	๕๒๒.๑ (๐.๓๘)	๑๔๙.๘ (๐.๙๔)
๒. รายได้สุทธิจากการดำเนินงานด้านการค้า และงานรับเหมา	-	๑๐.๗ (๐.๓๓)	๑๑.๓ (๐.๒๙)	๑๕.๐ (๐.๒๗)	๑๒.๘ (๐.๒๐)	๒๒.๕ (๐.๒๘)	๑๒.๙ (๐.๐๙)	-(๑๓.๑) -๐.๐๘
๓. รายได้อื่น ๆ ที่ประกอบด้วย ดอกเบี้ยเงินฝาก กำไรจากปริวรรตเงินตราต่างประเทศและ จากการจำหน่ายครุภัณฑ์	-	๑๒.๑ (๐.๓๗)	๑๐.๙ (๐.๒๘)	๒๘.๑ (๐.๕๑)	๑๖.๑ (๐.๒๖)	๓๘.๑ (๐.๔๗)	๘๒.๔ (๐.๖๑)	๒๒๗.๙ (๑.๔๓)
รายได้รวม	๒,๘๘๒.๒ (๑๐๐)	๓,๒๗๗.๕ (๑๐๐)	๓,๙๑๕.๕ (๑๐๐)	๕,๔๔๕.๑ (๑๐๐)	๖,๐๙๙.๐ (๑๐๐)	๘,๑๑๒.๖ (๑๐๐)	๑๓,๕๙๓.๒ (๑๐๐)	๑๕,๙๗๘.๐ (๑๐๐)

ที่มา : รายงานประจำปี การไฟฟ้านครหลวง ฉบับ ๒๕๑๗-๒๕๒๕

หมายเหตุ : จำนวนในวงเล็บหมายถึง ร้อยละของรายได้ประเภทรายนั้นต่อรายได้ทั้งหมด

และจากการจำหน่ายครุภัณฑ์ที่ไม่ต้องการจะใช้ รายได้ประเภทที่สามนี้ก็เช่นเดียวกับ รายได้ประเภทที่สอง กล่าวคือ มีบทบาทน้อยมากไม่เกินร้อยละ ๑ ของรายได้ทั้งหมดมาจากรายได้ประเภทที่ ๓ นี้ ยกเว้นสำหรับปี ๒๕๒๕ ซึ่งรายได้นี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๑.๕๓ ของรายได้ทั้งหมด

ในเรื่องของรายได้ที่มีสิ่งหนึ่งที่ควรให้ความสนใจคือ อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ ซึ่งได้แสดงในตารางที่ ๒ มีการผันแปรค่อนข้างสูงมาก กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ ถึง ปี ๒๕๒๕ อัตราเพิ่มต่ปีต่ำที่สุดคือ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๑.๔๗ ในปี ๒๕๒๒ และเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๖๗.๘๖ ในปี ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นปีที่มีการปรับอัตราค่าไฟฟ้าถึง ๔ ครั้งในการปรับทั้งสี่ครั้งนี้ สามครั้งเป็นการเพิ่มอัตราค่าไฟฟ้าซึ่งรวมกันโดยประมาณแล้ว เพิ่มขึ้นต่อหน่วยจากปี ๒๕๒๓ ถึง ๐.๖๓๔ บาท^๑ สำหรับอัตราเพิ่มของรายได้สูงสุดและต่ำสุดนี้มีค่ามากกว่าร้อยละ ๕๐ และอัตราเพิ่มคิดโดยเฉลี่ยแล้วทั้งแปดปีมีค่าถึงร้อยละ ๒๗.๑๐ ต่อปี และมีแนวโน้มของอัตราเพิ่มขึ้นนี้มีลักษณะที่สูงขึ้นเล็กน้อย อย่างไรก็ตามจากข้อมูลอัตราเพิ่มของจำนวนกระแสไฟฟ้าที่จำหน่ายมีแนวโน้มที่ลดลง โดยค่าเฉลี่ยต่อปีนี้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละเพียง ๘.๕๒ เท่านั้น ดังนั้นย่อมหมายความว่า รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการขายพลังงานไฟฟ้านี้ส่วนใหญ่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของราคาต่อหน่วยที่จำหน่ายเพิ่มขึ้นเป็นปัจจัยสำคัญ

นับตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๑๔ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๒๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของราคาที่สำคัญทั้งหมด ๑๐ ครั้งด้วยกันคือ ในปี ๒๕๑๔ มีการเพิ่มอัตราค่าไฟฟ้าจำนวนหนึ่งครั้ง ในปีงบประมาณ ๒๕๑๕ ได้มีการเพิ่มอัตราค่าไฟฟ้าหนึ่งครั้ง โดยเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย ๐.๐๑๙ บาท ต่อหน่วยเท่านั้น ในปี ๒๕๒๐ มีการเพิ่มอัตราค่าไฟฟ้าหนึ่งครั้ง ในปีงบประมาณ ๒๕๒๓ มีการเพิ่มอัตราค่าไฟฟ้าสองครั้ง โดยเพิ่มขึ้นทั้งหมด ๐.๒๒๕ บาท

^๑ข้อมูลของอัตราค่าไฟฟ้าขอให้ดูตารางที่ ๖ ด้วยอัตราค่าไฟฟ้า

ต่อหน่วย ในปี ๒๕๒๔ ได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าไฟฟ้าทั้งสิ้น ๔ ครั้ง ในสามครั้งแรกเป็นการเพิ่มอัตราโดยเพิ่มขึ้น ๐.๖๓๔ บาท ต่อหน่วย ส่วนในครั้งที่สี่เป็นการลดอัตราค่าไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคประเภทบ้านอยู่อาศัยระหว่างหน่วยที่ ๓๖ ถึง ๓๐๐ หน่วย โดยลดลงหน่วยละ ๖ ส.ต ในปี ๒๕๒๕ หลังจากได้มีการนำก๊าซธรรมชาติมาใช้แทนเชื้อเพลิงแทนน้ำมันเตาได้บ้าง จึงได้มีการลดค่าไฟฟ้าตั้งแต่หน่วยที่ ๓๖ ถึง ๓๐๐ จากอัตราเดิมหน่วยละ ๑๐ ส.ต สำหรับผู้ใช้ที่เป็นประเภทบ้านอยู่อาศัย สำหรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าข้างต้นย่อมก่อผลกระทบต่อผู้ใช้แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าไฟฟ้าแต่ละครั้งมีโครงสร้างที่แตกต่างกันออกไป

สำหรับรายได้สุทธิจากการดำเนินงานด้านการค้าและงานเหมานั้น ตามที่ปรากฏในตารางที่ ๑ ข้างต้นจะพบว่า มีขนาดเล็กมากและเป็นรายได้ที่ล้นมาเสมอประมาณ ๑๐-๑๒ ล้านบาท ปี ยกเว้นปี ๒๕๒๓ ซึ่งเพิ่มไปถึง ๒๒.๕ ล้านบาท และในปี ๒๕๒๕ กลับขาดทุน ๑๓.๑ ล้านบาท ถึงแม้ว่ารายได้นี้จะมีขนาดเล็กแต่ถ้าการดำเนินงานจะต้องเสียต้นทุน ค่าเสียโอกาสของเจ้าหน้าที่และพนักงานไปแล้ว (ต้นทุนเหล่านี้ไม่มีข้อมูลแสดง) ปัญหาอยู่ที่ว่า กพน.จำเป็นมากน้อยเพียงใดในการดำเนินงานประเภทนี้ต่อไป

ส่วนรายได้ประเภทที่ ๓ คือ รายได้จากดอกเบี้ยว ปรึวรรตเงินตราต่างประเทศ และจำหน่ายครุภัณฑ์ มียอดสูงขึ้นในระยะสองปีหลังเป็นจำนวนมาก คือ เพิ่มขึ้นถึงระดับ ๔๒.๔ และ ๒๒๗ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๔ และ ๒๕๒๕ ตามลำดับ ซึ่งก่อนหน้านี้รายได้ประเภทนี้อย่างมากอยู่ในระดับ ๓๔ ล้านบาทเท่านั้น อย่างไรก็ตามรายได้ปรึวรรตเงินตราต่างประเทศนี้จะป็นรายได้ในบางครั้งเท่านั้น สิ่งที่น่าสังเกตว่าเงินกู้ระยะยาวนี้จะมีภาระมากขึ้นเมื่อค่าของเงินบาทลดลง ซึ่งมีแนวโน้มในลักษณะเช่นว่านี้

ถ้าพิจารณาจากภาพรวมทั้งหมดในด้านรายได้ของ กพน.นี้ ถึงแม้ว่าจะมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นก็ตาม แต่แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นนี้ส่วนใหญ่เกิดจากการปรับอัตราค่ากระแสไฟฟ้าด้วยกันทั้งสิ้น การที่ กพน.ทำได้เช่นนี้เพราะ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดไม่มีการแข่งขัน และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งรัฐวิสาหกิจหลายแห่งไม่มีโอกาสทำเช่นนี้ ความจริง

แล้วการปรับปรุงในด้านรายได้ก็นำจะทำให้เกิดหลายหนทางด้วยกันคือ ขยายการให้บริการ แก่ผู้ที่ยังมิได้มีพลังงานไฟฟ้าใช้ ลดพลังงานที่สูญเสีย แรงประสิทธิภาพในการการจัดเก็บ ค่ากระแสไฟฟ้าให้ดีขึ้น

๓.๓ รายจ่าย : รายจ่ายของ กฟน. จำแนกออกเป็นหมวดใหญ่ได้

๒ หมวด คือ รายจ่ายดำเนินงานทางไฟฟ้า และรายจ่ายอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วยดอกเบี้ยระยะยาว และค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ระยะยาว รายจ่ายสองหมวดนี้ รายจ่ายเพื่อดำเนินงานทางด้านไฟฟ้า นับว่าสำคัญกว่า ทั้งนี้เพราะรายจ่ายประเภทนี้คิดเป็นร้อยละ ๔๔ ถึง ๔๕ ของรายจ่ายทั้งหมด ค่าใช้จ่ายรวมของ กฟน. ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก ๒,๗๕๑.๔ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๔ เป็น ๑๕,๑๕๗.๘ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๕ หรือเพิ่มขึ้น ๕.๕ เท่าภายในระยะเวลาแปดปี ถ้าคำนวณเป็นอัตราเพิ่มต่อปี จะพบว่า อัตราเพิ่มของรายจ่ายเพิ่มขึ้นค่อนข้างเร็วเช่นกัน กล่าวคือ โดยเฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๓๔.๕๘ ต่อปี

สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทางด้านไฟฟ้าดังที่ได้กล่าวแล้วว่าเป็นรายจ่ายที่สำคัญที่สุดซึ่งประกอบด้วย รายจ่ายประเภทใหญ่ด้วยกันตามที่ปรากฏในตารางที่ ๓ และ ๔ คือ ค่าซื้อพลังงานไฟฟ้า ค่าควบคุมระบบจำหน่ายและจ่ายไฟฟ้า ค่าควบคุมบัญชีการเก็บเงินและบริการ ค่าใช้จ่ายในการบริหารและค่าใช้จ่ายทั่วไป ค่าเสื่อมราคา ค่าภาษีการค้าและค่าปรับปรุงระบบจำหน่ายไฟฟ้า ประเภทรายจ่ายที่รวมอยู่ในรายจ่ายดำเนินงานทางด้านไฟฟ้านี้ มีรายจ่ายเพื่อซื้อพลังงานไฟฟ้านับว่าสำคัญที่สุด คือ โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๘๖ ของรายจ่ายทั้งหมดรายจ่ายที่มีความสำคัญรองลงมา คือ รายจ่ายในการควบคุมระบบจำหน่าย และจ่ายไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายในการบริหารและค่าใช้จ่ายทั่วไป โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๓.๘๔ และร้อยละ ๔.๐๓ ของรายจ่ายทั้งหมด ตามลำดับ ในประเภทรายจ่ายดำเนินงานทางด้านไฟฟ้านี้ มีรายจ่ายประเภทเดียวเท่านั้นที่อัตราส่วนของรายจ่ายต่อรายจ่ายทั้งหมดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจนจากปีงบประมาณ ๒๕๑๔ (ดูตารางที่ ๔ และกราฟที่ ๒ ประกอบ) คือ ค่าซื้อพลังงานไฟฟ้า อัตราส่วนของรายจ่ายในประเภทนั้น ๆ ต่อรายจ่ายทั้งหมด รายจ่ายประเภทอื่นมิได้แสดงแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นในทางตรงกันข้าม กลับลดลงด้วยซ้ำไป

ตารางที่ ๓

อัตราเพิ่มของรายได้จากการดำเนินงานจำแนกตามประเภทของกิจกรรม

	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	เฉลี่ย
๑. รายได้จากการดำเนินการทางไฟฟ้า	๑๒.๙๒	๑๙.๗๑	๒๔.๗๗	๑๑.๗๕	๓๒.๖๕	๖๗.๖๓	๑๖.๗๘	
๑.๑ ขายพลังงานไฟฟ้า	๑๔.๐๐	๑๙.๗๓	๓๙.๔๙	๑๑.๗๕	๓๒.๖๘	๖๗.๘๐	๑๖.๑๒	
๑.๒ รายได้อื่น ๆ	-๕๖.๗๕	๑๖.๙๓	๒๕.๗๙	๑๐.๔๓	๒๖.๓๘	๓๔.๒๘	๑๘๗.๕๒	
๒. รายได้สุทธิจากการดำเนินงานด้านการค้า แรงงานเหมา	-	๕.๖๑	๓๒.๗๕	-๑๔.๖๗	๗๕.๗๘	-๔๒๖.๖๗	-๒๐๑.๕๕	
๓. รายได้อื่น ๆ ที่ประกอบด้วย ดอกเบี้ยเงินฝาก กำไรจากปริวรรตเงินตราต่างประเทศ และจากการจำหน่าย	-	-๙.๙๒	๑๕๗.๘๐	-๔๒๖.๗๐	๑๓๖.๖๕	๑๑๖.๒๗	๑๗๖.๕๘	
รายได้รวมทั้งหมด	๑๓.๓๔	๑๙.๖๐	๓๙.๗๖	๑๑.๕๗	๓๒.๙๓	๖๗.๘๖	๑๗.๗๕	

ที่มา : จากข้อมูลในตารางที่ ๒

ตารางที่ ๔

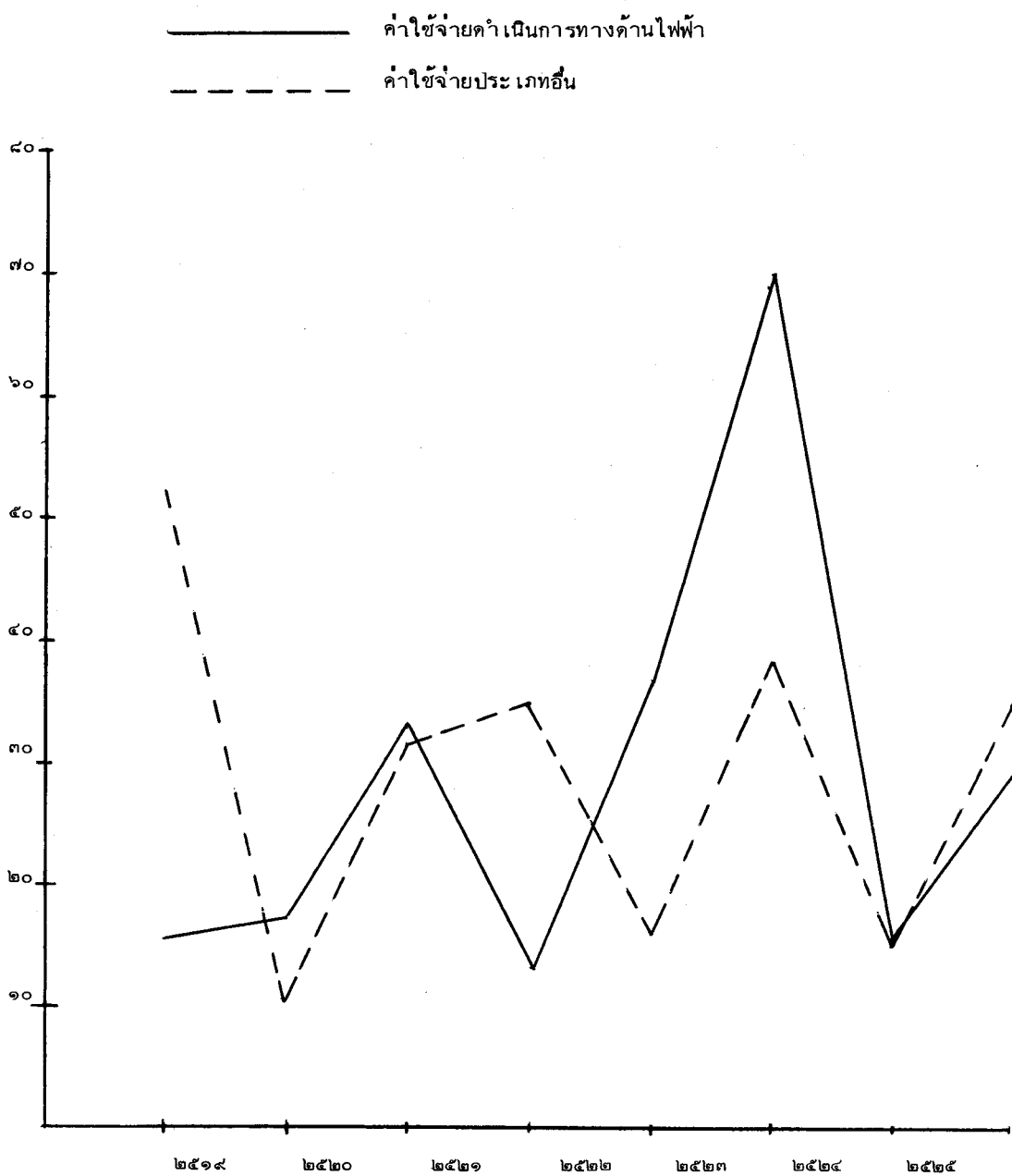
รายจ่ายดำเนินงานทางด้านไฟฟ้า

ล้านบาท

รายการ	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
ก) รวมค่าใช้จ่ายดำเนินงานทางด้านไฟฟ้า	๒,๗๑๙.๑	๓,๑๓๖.๙	๓,๖๙๓.๔	๔,๙๑๗.๓	๕,๔๗๓.๐	๗,๖๑๖.๕	๑๒,๙๕๔.๕	๑๔,๙๗๖.๒
ค่าซื้อพลังงานไฟฟ้า	๒,๓๒๐.๙	๒,๖๗๐.๔	๓,๑๖๘.๖	๔,๓๑๒.๔	๔,๗๗๗.๙	๖,๖๖๐.๖	๑๑,๘๔๔.๐	๑๓,๖๓๑.๓
ค่าในการควบคุมระบบจำหน่ายและจ่ายไฟฟ้า	๑๒๓.๙	๑๔๕.๒	๑๕๙.๒	๑๘๔.๘	๒๔๖.๙	๒๙๕.๕	๓๓๙.๗	๔๒๙.๒
ค่าในการควบคุม v/c การเก็บเงินและบริการ	๕๘.๗	๗๐.๒	๘๐.๖	๙๑.๗	๑๒๘.๐	๑๕๒.๓	๑๗๕.๖	๒๑๖.๗
ค่าใช้จ่ายในการบริหารและค่าใช้จ่ายทั่วไป	๑๒๙.๒	๑๕๑.๕	๑๗๒.๓	๒๐๒.๒	๒๖๕.๑	๓๐๔.๕	๓๔๑.๑	๔๑๑.๒
ค่าเสื่อมราคา	๘๔.๑	๙๘.๙	๑๐๗.๘	๑๒๒.๓	๑๔๐.๖	๑๙๒.๙	๒๔๒.๗	๒๗๓.๘
ค่าภาษีการค้า	na	๐.๐๔	๔๑.๕	๓๖.๙	๐.๑๑	๐.๑๒	๑.๓	๒.๘
ค่าปรับปรุงระบบและ ก๊ับจาก 12 ku เป็น 24 ku	na	.๕๓	๔.๘	๓.๙	๑๔.๕	๑๐.๖	๑๐.๒	๑๑.๑
ข) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	๓๒.๖	๔๙.๕	๕๔.๖	๗๒.๔	๙๗.๗	๑๑๓.๖	๑๕๗.๗	๑๘๑.๖
รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมด	๒,๗๕๑.๙	๓,๑๘๖.๔	๓,๗๔๘.๐	๕,๙๙๙.๗	๕,๖๗๐.๗	๗,๗๓๐.๑	๑๓,๑๑๒.๒	๑๕,๑๕๗.๘

ที่มา : ข้อมูลจากรายงานประจำปีของการไฟฟ้านครหลวง ปี ๒๕๑๘-๒๕๒๕

กราฟที่ ๒



ที่มา : จากข้อมูลในตารางที่ ๓

ถ้าพิจารณาเฉพาะอัตราส่วนของรายจ่ายแต่ละประเภทต่อรายจ่ายทั้งหมด อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ ทั้งนี้เพราะรายจ่ายแต่ละประเภทมีขนาดแตกต่างกันมาก ดังนั้นจำเป็นต้องหันมาพิจารณาในเรื่องของอัตราเพิ่มต่อปีดูบ้าง อัตราเพิ่มต่อปีนี้จะให้ข้อมูลในแง่ที่ว่า ค่าใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด ค่าใช้จ่ายอะไรที่เปลี่ยนแปลงมากที่สุด และค่าใช้จ่ายอะไรที่ทำให้รายจ่ายรวมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นต้น จากข้อมูลในตารางที่ ๕ พบว่า อัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยของรายจ่ายรวมต่อปีค่าถึงร้อยละ ๒๔.๐๒ ซึ่งมีขนาดใกล้เคียงกับอัตราเพิ่มของรายจ่ายในหมวดค่าดำเนินการด้านไฟฟ้า คือ เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๒๔.๘๕ ต่อปี อัตราเพิ่มของหมวดค่าใช้จ่ายดำเนินงานทางด้านไฟฟ้านี้ พบว่า ค่าซื้อพลังงานไฟฟ้าซึ่งเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดในหมวดนี้มีอัตราเพิ่มโดยเปรียบเทียบแล้วสูงกว่ารายจ่ายประเภทอื่น ๆ ในหมวดเดียวกันนี้ กล่าวคือ เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๓๐.๔๒ ต่อปี เมื่อเป็นเช่นนี้เราอาจสรุปได้ประการหนึ่งว่า "ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้ค่าใช้จ่ายของ กฟน. สูงขึ้นในอัตราที่รวดเร็วคือ รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการซื้อพลังงานไฟฟ้า" การที่สรุปเช่นนี้ได้เพราะ ถ้าพิจารณาจากอัตราเพิ่มของค่าใช้จ่ายประเภทอื่น ๆ และอัตราเพิ่มของรายจ่ายรวมโดยเฉลี่ยมีอัตราเพิ่มที่ต่ำกว่าอัตราเพิ่มของรายจ่ายดำเนินงานทางด้านไฟฟ้าทั้งสิ้น ค่าซื้อพลังงานไฟฟ้าที่สูงขึ้นนี้เกิดได้ทั้งจากจำนวนหน่วยไฟฟ้าที่ซื้อเข้ามาเพิ่มขึ้น และราคาต่อหน่วยที่ซื้อจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตสูงขึ้น จากข้อมูลที่ปรากฏพบว่า อัตราเพิ่มของจำนวนหน่วยที่ กฟน. ซื้อมานั้นเพิ่มขึ้นในอัตราเพียงร้อยละประมาณ ๖.๙๒ ต่อปี (ในช่วงระหว่างปี ๒๕๒๑ ถึง ๒๕๒๕) แต่ปรากฏว่า อัตราเพิ่มขึ้นของราคาต่อหน่วยโดยเฉลี่ยที่ กฟน. ซื้อมาเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๒๗.๘๒ (ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน) อัตราการเพิ่มขึ้นของราคานี้เพิ่มเร็วเป็น ๔ เท่าของปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ซื้อมาจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ดังนั้นเราอาจจะสรุปต่อไปได้อีกว่า การที่ค่าใช้จ่ายของ กฟน. สูงขึ้นในอัตราที่รวดเร็วคือ ร้อยละ ๒๔.๐๒ ต่อปีนี้เกิดจากราคาค่าไฟฟ้าต่อหน่วยที่ซื้อเพิ่มขึ้นเป็นปัจจัยสำคัญ การที่กล่าวเช่นนี้ได้เป็นการกล่าวหาว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทำให้รายจ่ายของการไฟฟ้านครหลวงต้องสูงขึ้นทั้งหมด รายจ่ายที่สูงขึ้นหลายประเภทเกิดจากการดำเนินงานของ กฟน. เอง เช่น ค่าใช้จ่ายในหมวดอื่น ๆ คือ

ตารางที่ ๕

ค่าใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละของค่าใช้จ่ายทั้งหมด

รายการ	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
ก. รวมค่าใช้จ่ายดำเนินงานทางด้านไฟฟ้า	๑๐๐	๙๘.๔๕	๙๘.๕๔	๙๘.๕๕	๙๘.๒๘	๙๘.๕๓	๙๘.๘๐	๙๘.๘๐
ค่าซื้อพลังงานไฟฟ้า	๘๕.๓๖	๘๓.๘๑	๘๔.๕๔	๘๖.๔๓	๘๔.๒๖	๘๖.๑๖	๙๐.๓๓	๘๙.๙๓
ค่าในการควบคุมระบบจำหน่ายและจ่ายไฟฟ้า	๔.๕๖	๔.๕๖	๔.๒๕	๓.๗๐	๔.๓๕	๓.๘๒	๒.๕๙	๒.๘๓
ค่าในการควบคุม V/C การเก็บเงินและบริการ	๒.๑๖	๒.๒๐	๒.๑๕	๑.๘๔	๒.๒๖	๑.๙๗	๑.๓๔	๑.๔๓
ค่าใช้จ่ายในการบริหารและค่าใช้จ่ายทั่วไป	๔.๗๕	๔.๗๕	๔.๖๐	๔.๐๕	๔.๖๗	๓.๙๔	๒.๖๐	๒.๗๑
ค่าเสื่อมราคา	๓.๐๙	๓.๑๐	๒.๘๘	๒.๔๕	๒.๔๘	๒.๕๐	๑.๘๕	๑.๘๑
ค่าภาษีการค้า	-	๐.๐๐๑	๑.๑๑	๐.๗๔	๐.๐๐๒	๐.๐๐๒	๐.๐๑	๐.๐๒
ค่าปรับปรุงระบบและภัยจาก 12ku เป็น 24ku	-	๐.๐๒	๐.๑๓	๐.๐๘	๐.๒๖	๐.๑๔	๐.๐๘	๐.๐๗
ข. ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	๐.๐๐๐	๑.๕๕	๑.๔๖	๑.๔๕	๑.๗๒	๑.๔๗	๑.๒๐	๑.๒๐
รวม	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : จากข้อมูลในตารางที่ ๓

ค่าดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ระยะยาว เป็นต้น ที่เพิ่มขึ้นจากไม่กี่หมื่นบาท
ก่อนปี ๒๕๑๘ กลายเป็น ๑๘๑.๖ ล้านบาทในปี ๒๕๒๕ และค่าใช้จ่ายในหมวดเงินเดือน
และค่าจ้างก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกัน

เป็นที่น่าสังเกตว่า อัตราการเพิ่มของรายจ่ายในปี ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔
สูงเพิ่มเป็นพิเศษกล่าวคือ เพิ่มขึ้นอัตราร้อยละ ๓๖.๓๒ และ ๖๔.๖๓ จากรายจ่ายของปี
ก่อนหน้าตามลำดับ สาเหตุสำคัญที่ทำให้รายจ่ายรวมเพิ่มขึ้นนั้นนอกจากค่าซื้อพลังงานได้
เพิ่มขึ้นอย่างมากแล้วยังเกิดจากการหักค่าเสื่อมราคาที่สูงขึ้นจากปีก่อนหน้าของปี ๒๕๒๓
และ ๒๕๒๔ ค่าเสื่อมราคาของสองปีดังกล่าวมีอัตราเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๓๗.๒๐ และ
๒๔.๘๒ ตามลำดับ สูงกว่าปกติซึ่งมีอัตราเพิ่มเพียงร้อยละ ๑๕ ถึง ๒๐ เท่านั้น สาเหตุ
อีกประการหนึ่งที่ทำให้รายจ่ายในการดำเนินงานของ กพท. สูงขึ้นที่ควรจะต้องกล่าวไว้ในที่นี้คือ
จำนวนค่าจ้างและเงินเดือนของเจ้าหน้าที่และพนักงานของ กพท. ที่สูงขึ้นอย่างค่อนข้างเร็ว
ทั้ง ๆ ที่จำนวนของเจ้าหน้าที่และพนักงานของ กพท. มิได้สูงขึ้นในอัตราเร็วเท่าใดนัก

ในตารางที่ ๖ แสดงค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนของพนักงาน จำนวนพนักงาน
และอัตราเพิ่มของเงินเดือนพนักงาน กพท. ถ้าพิจารณาเฉพาะจำนวนค่าใช้จ่ายที่เป็น
เงินเดือนเพียงอย่างเดียวพบว่า มีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ ๒๓.๐๓ ต่อปี อัตราเพิ่ม
นี้เกิดขึ้นจากจำนวนพนักงานที่เพิ่มขึ้นและพนักงานเดิมได้รับเงินเดือนมากขึ้น ถ้านำอัตรา
เพิ่มของ เงินเดือนลงด้วยอัตราเพิ่มของพนักงานที่เพิ่มขึ้นจะเท่ากับจำนวนเงินเดือนของ
พนักงานเดิมที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจากข้อมูลในตารางที่ ๖ นี้ พบว่ามีอัตราเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๒๐.๒๓
ต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นอัตราเพิ่มที่สูงมาก ความจริงข้อมูลที่น่ามาแสดงนี้เป็นเพียงเงินเดือนเท่านั้น
ถ้านับค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่น ๆ ที่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับแล้ว นับได้ว่าค่า
จ้างแรงงานที่เจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ กพท. ได้รับมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าในส่วนของภาค
เอกชนเลย

ตารางที่ ๖

อัตราเพิ่มของรายจ่ายจำแนกตามประเภทรายจ่าย

๙-๒๔

รายการ	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
ก) รวมค่าใช้จ่ายดำเนินงานทางด้านไฟฟ้า	๑๕๐.๓๗	๑๗, ๗๔	๓๓, ๑๔	๑๓, ๓๓	๓๖, ๖๗	๗๐, ๐๘	๑๕, ๖๑	๒๘, ๘๕
ค่าซื้อพลังงานไฟฟ้า	๑๕, ๐๖	๑๘, ๖๕	๓๖, ๑๐	๑๐, ๗๙	๓๙, ๔๐	๗๗, ๘๒	๑๕, ๐๙	๓๐, ๔๒
ค่าในการควบคุมระบบจำหน่ายและจ่ายไฟฟ้า	๑๗, ๑๙	๙, ๖๔	๑๖, ๐๘	๓๓, ๖๐	๑๙, ๖๘	๑๔, ๙๖	๒๖, ๓๕	๑๙, ๖๔
ค่าในการควบคุมบัญชีการเก็บเงินและบริการ	๑๙, ๕๙	๑๔, ๘๑	๑๓, ๗๗	๓๙, ๕๙	๑๘, ๙๑	๑๕, ๐๗	๒๓, ๔๑	๒๐, ๗๔
ค่าใช้จ่ายในการบริหารและค่าใช้จ่ายทั่วไป	๑๗, ๒๖	๑๓, ๗๓	๑๗, ๓๕	๓๑, ๑๑	๑๔, ๘๖	๑๒, ๐๒	๒๐, ๕๕	๑๘, ๑๓
ค่าเสื่อมราคา	๑๗, ๕๙	๙, ๐๐	๑๓, ๔๕	๑๔, ๙๖	๓๗, ๒๐	๒๕, ๘๒	๑๒, ๘๑	๑๘, ๖๙
ค่าภาษีการค้า	-	-	-	๑๒, ๐๒	๙๙, ๗๐	๙, ๐๙	๘๘๓, ๓	๑๑๕, ๓๘
ค่าปรับปรุงระบบจำหน่าย	-	๖๑๓, ๕๖	๑๘, ๗๕	๒๑๗, ๗๙	๒๖, ๙๐	-๓, ๗๗	๘, ๘๒	
ข) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	๕๑, ๘๔	๑๐, ๓๐	๓๒, ๖๐	๓๔, ๙๔	๑๖, ๒๗	๓๘, ๘๒	๑๕, ๑๖	๓๔, ๕๘
รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมด	๑๗, ๑๙	๑๗, ๖๒	๓๓, ๑๓	๑๓, ๖๕	๓๖, ๓๒	๖๙, ๖๓	๑๕, ๖๐	๒๙, ๐๒

ที่มา : จากข้อมูลในตารางที่ ๓

๓.๔ กำไรจากการดำเนินงาน : กำไรจากการดำเนินงานในที่นี้
ขอแยกพิจารณาออกเป็น ๒ ประเด็นด้วยกันคือ กำไรขั้นต้นจากการดำเนินการทางด้านไฟฟ้า
และกำไรสุทธิจากการดำเนินงานของ กฟน. กำไรขั้นต้นจากการดำเนินการทางด้านไฟฟ้า
หมายถึงความแตกต่างระหว่างรายได้จากการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และรายจ่ายเพื่อซื้อ
พลังงานไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ส่วนกำไรสุทธิจากการดำเนินงานของ กฟน.
หมายถึง กำไรสุทธิตามความหมายทั่วไป

๓.๔.๑ กำไรขั้นต้นจากการดำเนินการทางด้านพลังงานไฟฟ้า:
จากข้อมูลในตารางที่ ๗ พบว่า ผลต่างระหว่างรายได้จากการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าและ
รายจ่ายที่ซื้อพลังงานไฟฟ้าได้เพิ่มขึ้นจาก ๕๑๗.๕ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๔ มาเป็น ๑,๔๘๒.๔
ล้านบาทในปี ๒๕๒๕ หรือเพิ่มขึ้นเกือบ ๔ เท่าตัวในระยะเวลาแปดปี และจากข้อมูลใน
ตารางที่ ๘ พบว่า อัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยของจำนวนหน่วยไฟฟ้าที่จำหน่ายและซื้อจากการไฟฟ้า
ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ร้อยละ ๘.๕๒ และ ๘.๒๑ ตามลำดับ) มีค่าต่ำกว่าอัตราเพิ่ม
โดยเฉลี่ยของรายได้จากการขายพลังงานไฟฟ้า และรายจ่ายจากการซื้อพลังงานไฟฟ้า
(ร้อยละ ๒๘.๗๔ และ ๓๐.๔๒ ตามลำดับ) ถ้าเป็นเช่นนี้ย่อมหมายความว่า ผลแตกต่าง
ระหว่างราคาต่อหน่วยที่จำหน่ายและซื้อของ กฟน. จะต้องสูงขึ้นตลอดเวลา ซึ่งก็เป็น
จริงตามข้อมูลในตารางที่ ๗ และแสดงในกราฟรูปที่ ๓ กล่าวคือ กำไรต่อหน่วยในการ
จำหน่ายไฟฟ้า (ทั้งนี้ยังมีได้คิดต้นทุนดำเนินงานอย่างอื่น ๆ) เพิ่มจาก ๐.๑๓๓ บาท
ต่อหน่วย ในปี ๒๕๑๔ เป็น ๐.๒๘๗ บาท ในปี ๒๕๒๕ และแนวโน้มการเพิ่มนี้มีลักษณะที่
ค่อนข้างสม่ำเสมอ ดังนั้นถ้าต้นทุนดำเนินการด้านไฟฟ้าต่อหน่วยมีค่าคงที่แล้ว จำนวนกำไร
จากการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าจะต้องสูงขึ้นอย่างไม่น่าสงสัย ทั้งนี้เพราะยิ่งจำนวน
จำหน่ายมากเท่าไรกำไรจากการจำหน่ายนี้ยิ่งจะมีจำนวนมากเท่านั้น แต่เท่าที่ข้อมูล
ปรากฏในรายได้สุทธิจากการดำเนินงานไฟฟ้า (ผลต่างระหว่างรายได้ดำเนินการทาง
ด้านไฟฟ้าและค่าใช้จ่ายดำเนินงานทางด้านไฟฟ้า) ในตารางที่ ๗ มิได้บ่งชี้ชัดเจนอย่าง
ที่กล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพราะในบางปีรายได้สุทธิจากการดำเนินงานไฟฟ้าลดต่ำลง เมื่อเทียบ

ตารางที่ ๗

เงินเดือน จำนวนหน้าที่และอัตราเพิ่มของ เงินเดือนและเจ้าหน้าที่

รายการ	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	เฉลี่ย
เงินเดือน (ล้านบาท)	๑๗๓.๘	๒๐๘.๒	๒๔๖.๓	๓๑๑.๔	๔๙๐.๗	๕๑๑.๙	๕๘๒.๓	๗๐๔.๘	
อัตราเพิ่มของ เงินเดือน (ร้อยละ)		๑๙.๗๙	๑๘.๓๐	๒๖.๔๓	๕๗.๕๘	๔.๓๒	๑๓.๓๒	๒๑.๐๔	๒๓.๐๓
จำนวนเจ้าหน้าที่และพนักงาน	๘,๔๒๐	๘,๗๐๔	๘,๘๓๖	๙,๐๒๔	๙,๓๑๒	๙,๖๗๖	๑๐,๐๔๕	๑๐,๒๑๑	
		๓.๓๗	๑.๕๒	๒.๑๓	๓.๑๙	๓.๙๐	๓.๘๑	๑.๖๕	๒.๘๐
อัตราเพิ่มของค่าจ้างโดยปรับจำนวนเพิ่ม ของ เจ้าหน้าที่แล้ว		๑๖.๔๒	๑๖.๗๘	๒๔.๓๐	๕๔.๓๙	๐.๔๒	๙.๙๔	๑๙.๓๙	๒๐.๒๓

ที่มา : การไฟฟ้านครหลวง

กับรายได้สุทธิในปีก่อนหน้า เช่น รายได้สุทธิในปี ๒๕๑๔ ต่ำกว่าของปี ๒๕๑๔ และในปี ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๓ ต่ำกว่าของปี ๒๕๒๑ เป็นต้น

๓.๔.๒ กำไรสุทธิจากการดำเนินงาน : กำไรสุทธิ

จากการดำเนินงานของ กพน. ในปี ๒๕๑๔ อยู่ในระดับเพียง ๑๒๙.๓ ล้านบาท และเพิ่มขึ้นไม่มากนักในสองปีต่อมา กำไรสุทธิของ กพน. ได้กระเตื้องขึ้นในปี ๒๕๒๑ ซึ่งระดับกำไรสุทธิได้เพิ่มขึ้นถึง ๔๔๕.๕ ล้านบาท แต่อย่างไรก็ดี หลังจากนั้นกำไรสุทธินี้ก็ลดลงอีกครั้ง ๆ จนถึงปี ๒๕๒๕ ซึ่งกำไรสุทธิได้สูงขึ้นในปีนี้เป็นประวัติการณ์ กล่าวคือ ได้เพิ่มขึ้นถึง ๘๒๐.๒ ล้านบาท ทำให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจกับการดำเนินงานของ กพน. เชื่อว่า ปัญหาทางด้านการเงินของ กพน. กำลังจะหมดไปในอนาคตอันใกล้นี้ ถ้าการกำไรสุทธิของ กพน. สามารถรักษายู่ในระดับ เช่นนี้ต่อไป อย่างไรก็ตามจากข้อมูลในอดีตที่ผ่านมาเป็นการยากที่จะทำให้มั่นใจว่า ปัญหาทางด้านการเงินของ กพน. จะหมดไป การดำเนินงานของ กพน. ถือได้ว่ามีปัญหาทางการเงินอยู่

สิ่งที่น่าสนใจประการหนึ่งตามข้อมูลในตารางที่ ๗ คือ การนำรายได้สุทธิจากการดำเนินงานไฟฟ้าและกำไรสุทธิมาเปรียบเทียบกับในระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๑๔ ถึง ๒๕๒๕ รายได้สุทธิจากการดำเนินงานด้านไฟฟ้าจะสูงกว่ากำไรสุทธิของ กพน. ทั้งสิ้น ยกเว้นในปีงบประมาณ ๒๕๒๕ (แต่ความแตกต่างนี้ไม่สูงมากนัก) ย่อมเป็นข้อพิสูจน์ได้ว่า รายจ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางด้านไฟฟ้า เช่น ดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมผูกผันเงินกู้ และอื่น ๆ สูงมากพอที่จะทำให้รายได้สุทธิจากการดำเนินงานที่ได้เกี่ยวข้องกับงานด้านไฟฟ้าโดยตรงมีผลลดลง หรืออาจกล่าวได้ว่าการดำเนินกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระแสไฟฟ้าโดยตรงประสพการขาดทุนนั่นเอง มิฉะนั้นแล้วกำไรสุทธิจะต้องสูงกว่ารายได้สุทธิจากการดำเนินงานไฟฟ้า

ถ้าจะพิจารณาถึงอัตราผลกำไรในตารางที่ ๘ มีข้อมูลสองชุดที่แสดงถึงผลตอบแทนกำไร คือ กำไรสุทธิต่อรายจ่ายรวม และกำไรสุทธิต่อทรัพย์สินทั้งหมด จากอัตราผลตอบแทนของข้อมูลทั้งสองชุดนี้ จะพบว่า มีอยู่เพียงสามปีในแปดปีที่อัตราผลตอบแทน

ตารางที่ ๘

รายได้ รายจ่าย ราคาและกำไรจากการดำเนินงานทางไฟฟ้า

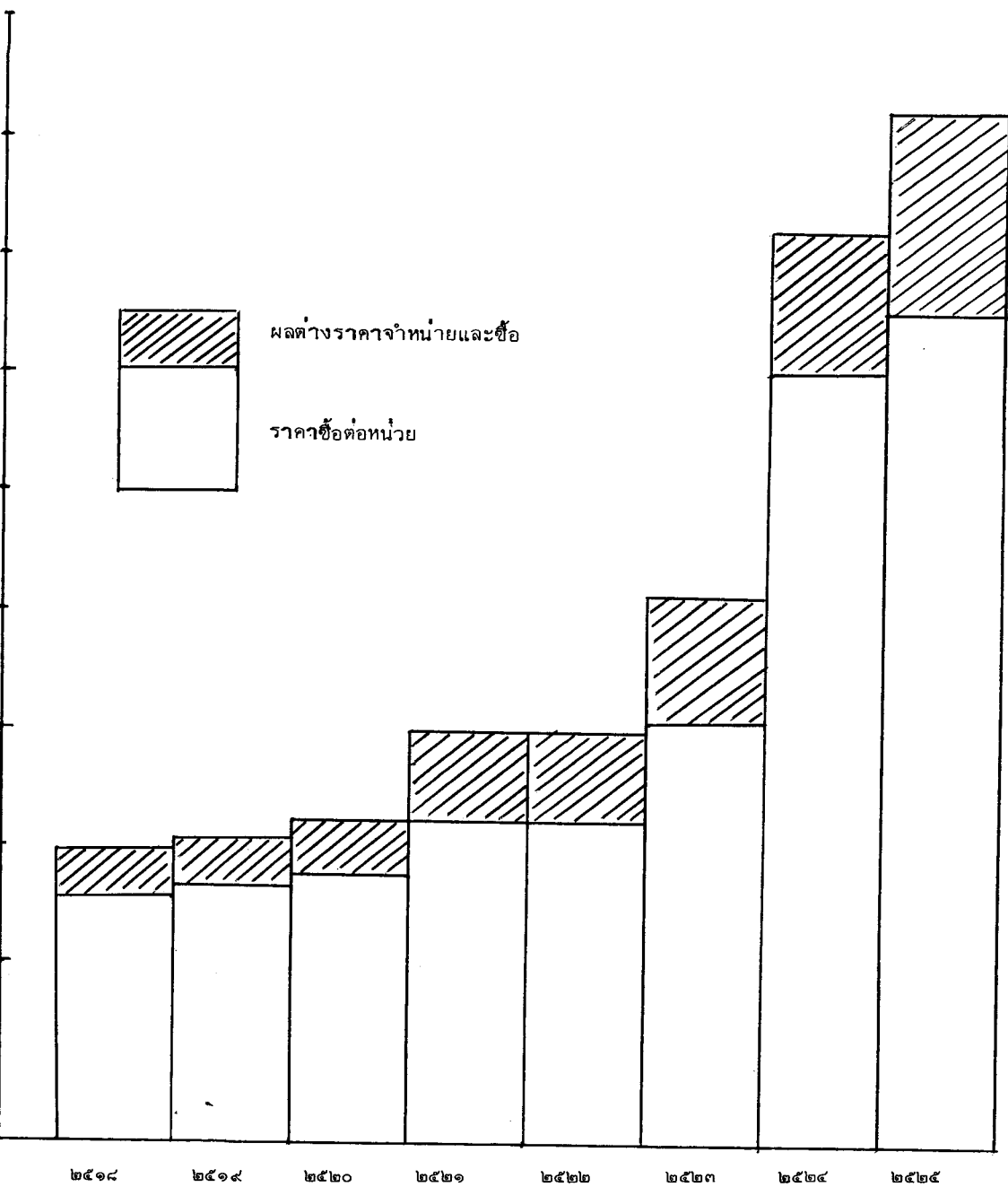
๙-๒๙

	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑. รายได้จากการขายพลังงานไฟฟ้า (ล้านบาท)	๒,๘๓๘.๔	๓,๒๓๕.๙	๓,๘๗๔.๒	๕,๔๐๔.๓	๖,๐๓๙.๔	๘,๐๑๓.๒	๑๓,๔๔๕.๙	๑๕,๖๑๓.๔
๒. รายจ่ายซื้อพลังงานไฟฟ้า (ล้านบาท)	๒,๓๒๐.๙	๒,๖๗๐.๔	๓,๑๖๘.๖	๔,๓๑๒.๔	๔,๗๗๗.๙	๖,๖๖๐.๖	๑๑,๘๔๓.๙	๑๓,๖๓๑.๓
๓. ราคาจำหน่ายต่อหน่วย (บาท)	๐.๕๙๓	๐.๖๑๒	๐.๖๔๐	๐.๗๙๔	๐.๗๙๔	๑.๐๑๙	๑.๖๔๓	๑.๘๕๐
๔. ราคาซื้อต่อหน่วย (บาท)	๐.๔๖๐	๐.๔๗๖	๐.๔๙๕	๐.๖๐๓	๐.๖๐๑	๐.๘๐๖	๑.๓๙๕	๑.๕๖๓
๕. ผลต่างของราคาต่อหน่วยที่จำหน่ายและซื้อ	๐.๑๓๓	๐.๑๓๖	๐.๑๔๕	๐.๑๙๑	๐.๑๙๓	๐.๒๑๓	๐.๒๔๘	๐.๒๘๗
๖. ผลต่างระหว่างรายได้จากการขายและซื้อ กระแสไฟฟ้า	๕๑๗.๕	๕๖๕.๙	๗๐๕.๖	๑,๐๙๑.๙	๑,๒๖๑.๕	๑,๓๕๒.๖	๑,๖๐๒.๐	๑,๙๘๒.๔
๗. รายได้สุทธิจากการดำเนินการทางไฟฟ้า (ล้านบาท)	๑๖๓.๑	๑๑๗.๙	๒๐๒.๙	๕๑๔.๗	๔๙๗.๑	๔๓๕.๖	๕๔๓.๖	๗๘๗.๐
๘. กำไรสุทธิ	๑๒๙.๓	๕๓.๖	๑๓๖.๔	๔๘๕.๕	๔๒๘.๓	๑๗๓.๓	๓๔๕.๙	๘๒๐.๒

ที่มา : รายงานประจำปี การไฟฟ้านครหลวง ปี ๒๕๑๘-๒๕๒๕

กราฟรูปที่ ๓

บาท



ที่มา : ข้อมูลในตารางที่ ๘

สูงกว่าค่าเฉลี่ย กล่าวคือ ในปี ๒๕๒๑ ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๕ นอกเหนือจากนั้นอัตราผลตอบแทนจะอยู่ในอัตราที่ต่ำด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวคือ ประมาณร้อยละ ๒-๓ เท่านั้นเอง อัตราผลตอบแทนที่อยู่ในระดับนี้ถ้า เป็นการดำเนินธุรกิจของเอกชนแล้ว เราอาจกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพการขาดทุนก็ว่าได้ ทั้งนี้เพราะอัตราผลตอบแทนที่ได้นี้ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของสถาบันการเงินทุกประเภทด้วยซ้ำไป และอัตรากำไรที่อยู่ในระดับเดียวกันกับอัตราดอกเบี้ยก็มีใช้ธุรกิจที่ตึ๊งในสายตาของภาคเอกชน อัตรากำไรที่ภาคเอกชนยอมรับกันโดยทั่วไปคือ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ อย่างไรก็ตามเนื่องจาก กฟน. เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคที่การดำเนินงานมิได้มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลักสำคัญ ดังนั้นเมื่อนำอัตราผลตอบแทนของ กฟน. นี้เทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ของไทย จะพบว่า อัตราผลตอบแทนนี้เป็นที่น่าพอใจทีเดียว ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจจำนวนมากประสบปัญหาขาดทุน EPDC^๑ ได้ศึกษาความสามารถในการแสวงหากำไรของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการไฟฟ้าทั้งสามของประเทศไทยและให้ข้อสรุปว่า ถึงแม้ว่าก่อนปี ๒๕๒๐ ความสามารถในการแสวงหากำไรของ กฟน. จะด้อยกว่าของ กฟผ และ กฟภ ก็ตาม แต่ในปี ๒๕๒๑ และ ๒๕๒๒ ความสามารถในการแสวงหากำไรของ กฟน. จะดีที่สุด แต่ถ้าจะเปรียบเทียบกับบริษัทผลิตไฟฟ้าของประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศญี่ปุ่น นับว่าความสามารถในการแสวงหากำไรของ กฟน. ยังมีล้าหลัง ทั้งนี้เพราะบริษัทผลิตกระแสไฟฟ้าในประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่แล้วจะมีอัตรากำไรอย่างต่ำร้อยละ ๔ ต่อปี มิฉะนั้นแล้วบริษัทเหล่านี้จะประสบปัญหาในด้านการหาเงินทุนเพื่อขยายกิจการ สำหรับ กฟน. นั้น อัตราส่วนของกำไรสุทธิต่อสินทรัพย์มีเพียงปีเดียวเท่านั้นที่มีอัตราสูงกว่าร้อยละ ๔ คือปี ๒๕๒๑ ส่วนในปี ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นปีที่มีกำไรสุทธิสูงที่สุด อัตราผลตอบแทนที่อยู่ในระดับเพียงร้อยละ ๗.๓๕ เท่านั้น

^๑EPDC International LTD เป็นบริษัทที่ทำการวิจัยการดำเนินงานของ กฟน. ซึ่งผลการวิจัยนี้ได้แปลเป็นภาษาไทย โดย ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ การไฟฟ้านครหลวง

๔. หนี้สินและการลงทุนของการไฟฟ้านครหลวง

๔.๑ หนี้สินระยะยาว : การดำเนินธุรกิจไฟฟ้าเป็นรัฐวิสาหกิจด้าน

สาธารณูปโภคที่จำเป็นต้องบริการให้พอเพียงต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้น กฟน. จำเป็นต้องมีการลงทุนขยายงานเพื่อที่จะเพิ่มขนาดของบริการให้พอเพียงกับความต้องการพลังงานไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล และเนื่องจาก กฟน. เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีได้รับเงินอุดหนุนในด้านการลงทุนจากรัฐบาล ดังนั้น กฟน. จำเป็นที่จะต้องหาแหล่งเงินทุนทั้งจากภายในและภายนอกเพื่อนำมาขยายกิจการด้านการลงทุนของ กฟน. สำหรับแหล่งเงินทุนของ กฟน. มาจากกำไรจากการดำเนินงาน ค่าเสื่อมราคา หนี้ระยะยาว เงินประกันไฟฟ้าของลูกค้า และ เงินที่ลูกค้าจ่ายล่วงหน้า

ในด้านหนี้สินระยะยาวของ กฟน. กฟน. กู้เงินเพื่อนำมาลงทุนในด้านต่าง ๆ จากหลายแหล่งด้วยกัน ตั้งแต่ขอกู้จากกระทรวงการคลัง กองทุนพัฒนาการ (D.L.F) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (A.D.B) และจากผู้ขายหรือสินเชื่อผู้ขาย สำหรับสินเชื่อผู้ขายนี้ กฟน. ได้เริ่มกู้เมื่อปี ๒๕๒๕ นี้เองแทนการขอกู้จากกระทรวงการคลัง หลังจากปี ๒๕๒๑ กฟน. มิได้ขอกู้จากกองทุนพัฒนาการอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ดีแหล่งเงินทุนที่สำคัญของ กฟน. คือ ธนาคารพัฒนาเอเชีย

ในตารางที่ ๔ แสดงให้เห็นว่า ยอดหนี้สินระยะยาวของ กฟน. เพิ่มขึ้นจาก ๕๔๖.๗ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๘ มาเป็น ๑,๕๙๗.๕ ล้านบาทในปี ๒๕๒๕ หรือเพิ่มขึ้นประมาณ ๓ เท่าตัวในระยะเวลาแปดปีที่ผ่านมา หนี้สิน (วัดเมื่อสิ้นปี) เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๖๘ ความจริงอัตรานี้จะสูงขึ้นถ้ามิได้นับหนี้สินในปี ๒๕๒๕ ซึ่งเป็นปีที่มียอดหนี้ลดลงมาจากปี ๒๕๒๔ หนี้สินระยะยาวนี้เพิ่มขึ้นในปี ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ ก่อนข้างรวดเร็ว กล่าวคือ เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๓๑.๗๗ และ ๒๔.๐๔ ตามลำดับ ในตารางที่ ๔ นี้เช่นกัน แสดงให้เห็นว่าหนี้สินระยะยาวผูกพันกับธนาคารพัฒนา เอเชีย เกือบทั้งหมด โดยเริ่มจากร้อยละ ๗๓.๑๗ ของหนี้สินระยะยาวทั้งหมดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๙๗.๓๓ ในปี ๒๕๒๕ ซึ่งหมายความว่า การชำระหนี้เงินกู้ของ กฟน. ย่อมจะต้องทำให้ประเทศต้องการเงินตรา

ตารางที่ ๙

อัตราเพิ่มของ รายได้ รายจ่าย ราคาและกำไรจากการดำเนินการทางไฟฟ้า

รายการ	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	เฉลี่ย
๑. อัตราเพิ่มของรายได้จากการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า	-	๑๔.๐๐	๑๙.๗๓	๓๙.๔๙	๑๑.๗๕	๓๒.๖๘	๖๗.๘๐	๑๖.๑๒	๒๘.๗๙
๒. อัตราเพิ่มของจำนวนหน่วยไฟฟ้าที่จำหน่าย	-	๑๐.๓๓	๑๔.๕๕	๑๒.๔๔	๑๑.๗๔	๓.๔๓	๔.๐๐	๓.๑๓	๘.๕๒
๓. อัตราเพิ่มของรายจ่ายจากการซื้อพลังงานไฟฟ้า	-	๑๕.๐๖	๑๘.๖๕	๓๖.๑๐	๑๐.๗๙	๓๙.๔๐	๗๗.๘๒	๑๕.๐๙	๓๐.๔๒
๔. อัตราเพิ่มของราคาจำหน่ายต่อหน่วย	-	๓.๒๐	๔.๕๘	๒๔.๐๖	๐.๐๐	๒๘.๓๔	๖๑.๒๔	๑๒.๕๐	๑๙.๑๓
๕. อัตราเพิ่มของราคาซื้อต่อหน่วย	-	๓.๔๘	๓.๙๙	๒๑.๘๒	-๐.๓๓	๓๔.๑๑	๗๓.๐๘	๑๒.๐๔	๒๑.๑๗
๖. อัตราเพิ่มของจำนวนหน่วยไฟฟ้าที่ซื้อ	-	๑๑.๐	๑๔.๐	๑๑.๘	๑๑.๓	๓.๙	๒๐.๘	๒๐.๗	๘.๒๑
๗. กำไรสุทธิต่อรายจ่ายรวมทั้งหมด (ร้อยละ)	๔.๗๐	๑.๖๗	๓.๖๒	๙.๗๖	๗.๔๗	๒.๑๙	๒.๖๑	๕.๔๑	๔.๖๙
๘. กำไรสุทธิต่อทรัพย์สินทั้งหมด (ร้อยละ)	๓.๐๕	๑.๑๗	๒.๖๘	๘.๒๕	๖.๒๘	๒.๒๑	๓.๔๔	๗.๓๕	๔.๓๐

ที่มา : รายงานประจำปี การไฟฟ้านครหลวงปี ๒๕๑๘-๒๕๒๕ และข้อมูลในตารางที่ ๗

ระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้หาเงินตราต่างประเทศ
มากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดีภาระหนี้สินนี้จะเบาบางลงได้บ้างถ้า กฟน. สามารถนำเงินกู้ขึ้นมา
ลงทุนเพื่อก่อประโยชน์ต่อคนส่วนรวม ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการดำเนินงานของ กฟน.
โดยตรง

อย่างไรก็ดี จากข้อมูลในตารางที่ ๑๐ พบว่า อัตราส่วนของหนี้สินระยะยาว
ต่อทรัพย์สินทั้งหมดของ กฟน. ได้สูงขึ้นจากร้อยละ ๑๔.๑๑ ในปี ๒๕๑๑ เป็นร้อยละ ๑๗.๕๗
ในปี ๒๕๒๓ และเริ่มลดลงมาเล็กน้อยหลังปี ๒๕๒๔ จนเหลือร้อยละ ๑๔.๓๒ ในปี ๒๕๒๕
ซึ่งถือเป็นนิมิตรที่ดีเพราะ กฟน. สามารถลดอัตราส่วนนี้ให้กลับมาใกล้เคียงกับค่าที่เคยเป็น
ในปี ๒๕๑๔ อีก

สำหรับหนี้ระยะยาวในปี ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ ที่มีอัตราเพิ่มขึ้นค่อนข้างสูง
กล่าวคือ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๑.๗๗ และ ๒๔.๐๔ ต่อปีตามลำดับนี้ ย่อมจะมีผลกระทบต่อความ
สามารถในการชำระหนี้ของ กฟน. ในอนาคตเป็นแน่ กล่าวคือ ถ้าอัตราเพิ่มขึ้นของกำไรใน
การดำเนินการไฟฟ้ายังอยู่ในอัตราเดิมแล้ว ย่อมจะทำให้อัตราส่วนของดอกเบี้ยต่อเงินกู้ต่อ
กำไรในการดำเนินงานไฟฟ้ามีค่าเพิ่มขึ้นสูงกว่าระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ คือ ประมาณ
ร้อยละ ๘ ถึง ๙ ต่อปี อัตราส่วนของดอกเบี้ยต่อกำไรนี้สูงขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อแหล่ง
เงินทุนภายในประเทศ กล่าวคือ แหล่งเงินทุนภายในจะลดลงได้ อย่างไรก็ดีภาวะการณ
ที่เกิดขึ้นที่กล่าวข้างต้นขึ้นอยู่กับระดับของหนี้ระยะยาวที่จะมีต่อไปในอนาคตว่าจะมีลักษณะใด
ถ้าในอนาคตแนวโน้มของภาระหนี้ไม่เพิ่มขึ้นอีกดังเช่นในปี ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ แล้ว ความ
กดดันนี้คงจะลดลงได้บ้าง

เนื่องจากยอดหนี้สินของ กฟน. อยู่ในระดับที่สูงทำให้ดอกเบี้ยเงินกู้ต่อรายได้
สุทธิในการดำเนินงานของ กฟน. อยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๒๔.๓๗ (อัตราส่วนนี้สูงกว่าอัตรา
ส่วนเฉลี่ยของเงินเดือนเจ้าหน้าที่และพนักงานต่อรายได้สุทธิในการดำเนินงานของ กฟน.)
สำหรับอัตราส่วนนี้เพิ่มขึ้นสูงสุดในปี ๒๕๑๔ คือ เพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ ๓๘.๔๔ ซึ่งนับว่าเป็น
อัตราที่สูงมาก และจากข้อมูลในตารางที่ ๑๐ นี้เช่นกัน พบว่า อัตราส่วนดอกเบี้ยเงินกู้ต่อ

ตารางที่ ๑๐

หนี้สินระยะยาวจำแนกตามแหล่งเงินกู้

๙
1
3
๙

ล้านบาท

รายการ	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕
๑. เงินกู้กระทรวงการคลัง (ล้านบาท)	๑๖.๑	๑๓.๘	๑๑.๕	๙.๒	๖.๙	๔.๖	๒.๓	-
ร้อยละของเงินกู้ระยะยาวทั้งหมด	๒.๗๐	๒.๐๗	๑.๕๕	๑.๐๒	๐.๖๖	๐.๓๓	๐.๑๓	-
๒. เงินกู้ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ล้านบาท)	๔๓๖.๖	๕๔๒.๖	๖๕๖.๒	๘๕๕.๙	๑,๐๓๗.๙	๑,๓๗๒.๒	๑,๗๐๕.๔	๑,๕๕๔.๙
ร้อยละของเงินกู้ระยะยาวทั้งหมด	๗๓.๑๗	๘๑.๓๐	๘๘.๒๑	๙๔.๕๙	๙๙.๔	๙๙.๗	๙๙.๘๗	๙๗.๓๓
๓. สินเชื่อผู้ขาย (ล้านบาท)	-	-	-	-	-	-	-	๔๒.๖
ร้อยละของเงินกู้ระยะยาวทั้งหมด	-	-	-	-	-	-	-	๒.๖๗
๔. เงินกู้กองทุนพัฒนาการ (ล้านบาท)	๑๔๓.๙	๑๑๑.๐	๗๖.๒	๓.๙	-	-	-	-
ร้อยละของเงินกู้ระยะยาวทั้งหมด	๒๔.๑๒	๑๖.๖๓	๑๐.๒๔	๐.๔๓	-	-	-	-
รวมหนี้สินระยะยาว	๕๙๖.๗	๖๖๗.๔	๗๔๓.๙	๙๐๘.๙	๑,๐๔๔.๘	๑,๓๗๖.๗	๑,๗๐๗.๗	๑,๕๙๗.๕
		(๑๑.๘๕)	(๑๑.๔๖)	(๒๑.๖๔)	(๑๕.๔๖)	(๓๑.๗๗)	(๒๔.๐๔)	(-๖.๔๕)

รายได้สุทธิในการดำเนินงานมีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงขึ้นลงในอัตราที่สูง การเปลี่ยนแปลงของอัตราส่วนหนี้สินระยะยาวต่อหนี้สินทั้งหมด สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะความไม่แน่นอนของรายได้สุทธิในการดำเนินงาน ซึ่งขึ้นอยู่กับรายรับที่ได้จากการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า เป็นปัจจัยสำคัญ

ถึงแม้ว่าอัตราการขยายตัวอย่างรวดเร็วของหนี้ระยะยาวส่วนหนึ่ง เพราะได้มีการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของ กฟน. ก็ตาม แต่การก่อหนี้ระยะยาวนี้ควรที่จะให้สอดคล้องกับการลงทุนจริงที่เกิดขึ้นมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ทั้งนี้เพราะจากข้อมูลที่ปรากฏ กฟน. จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ (ซึ่งที่จริงแล้วคือ ดอกเบี้ยที่ กฟน. ต้องจ่ายในกรณีที่มิได้ใช้เงินกู้ตามสัญญานั้นเอง) ปีละหลายล้านบาท ซึ่งเป็นเงินสูญเปล่าที่มิได้ก่อประโยชน์แก่ผู้ใดทั้งสิ้นยกเว้นเจ้าหนี้เงินกู้ การที่ กฟน. ต้องเสียค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้นี้ก่อให้เกิดข้อสงสัยหลายประการด้วยกันคือ กฟน. ทำการกู้เงินเกินความจำเป็นหรือไม่ การลงทุนแต่ละปีได้สอดคล้องกับแผนการลงทุนที่กำหนดไว้ตามสัญญาเงินกู้ใช้หรือไม่ การบริการเงินกู้ของ กฟน. ยังมีประสิทธิภาพไม่ดีพอใช้หรือไม่ ข้อสงสัยเหล่านี้ล้วนแต่ต้องการคำตอบด้วยกันทั้งสิ้น และเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ประเทศไทยได้สูญเสียเงินอันเปล่าประโยชน์ในลักษณะนี้เป็นจำนวนร้อยล้านบาทต่อปี ซึ่งเงินจำนวนนี้ประชาชนคนไทยเป็นคนแบกภาระด้วยกันทั้งสิ้น

ข้อมูลในตารางที่ ๑๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอัตราส่วนของทรัพย์สินหมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน และอัตราส่วนของทรัพย์สินคล่องตัวต่อหนี้สินหมุนเวียนนั้น แสดงให้เห็นว่าโดยเฉลี่ยแล้วอัตราส่วนทั้งสองคู่นี้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเกณฑ์การดำเนินงานทางด้านธุรกิจ โดยทั่วไป กล่าวคือ ทรัพย์สินหมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียนควรอยู่ในระดับประมาณหรือใกล้เคียงกับ ๒ : ๑ แต่เท่าที่ปรากฏในระยะเวลาระหว่างปี ๒๕๑๔ ถึง ๒๕๒๕ อัตราส่วนนี้เพิ่มขึ้นสูงสุดในปี ๒๕๒๒ คือ ๑.๕๕ ต่อ ๑ สำหรับในปี ๒๕๒๕ เป็นปีที่อัตราส่วนนี้ลดลงต่ำ

จากการศึกษาและวิจัยของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พบว่า ความแตกต่างระหว่างการลงทุนจริงและแผนการลงทุนแต่ละปีเป็นประจำ

อย่างมาก คือ ลดลงถึงระดับ ๑.๑๔ : ๑ ซึ่งหมายความว่า ทรัพย์สินที่หมุนเวียนอยู่และหนี้สินที่หมุนเวียนอยู่มีระดับเกือบเท่ากัน และถ้าพิจารณา เฉพาะที่เป็นทรัพย์สินคล่องตัว อัตราส่วนคู่นี้จะเหลือเพียง ๐.๔๑ : ๑ เท่านั้น

๔.๒ การลงทุน : ข้อมูลการลงทุนของ กพท.ที่ปรากฏในตารางที่ ๑๑ แสดงให้เห็นระดับการลงทุนรวมที่เพิ่มขึ้นจากจำนวน ๗๑๐.๔ ล้านบาทในปี ๒๕๑๔ เป็น ๑,๔๒๐.๘ ล้านบาทในปี ๒๕๒๕ (จำนวนการลงทุนนี้มีค่าใกล้เคียงกับหนี้ระยะยาว) ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าตัวในระยะเวลาแปดปีหรือโดยเฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นต่อปี ประมาณร้อยละ ๒๑.๕๔ ถึงแม้ว่าระดับการลงทุนนี้จะมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ถ้าจะดูถึงอัตราการเปลี่ยนแปลงแล้วจะพบว่า มีการผันแปรค่อนข้างมาก ทั้งนี้เพราะในระยะเวลาที่ศึกษา อัตราเปลี่ยนแปลงการลงทุนที่มีลักษณะที่เพิ่มขึ้นมีด้วยกันทั้งหมดสี่ปี และอัตราเปลี่ยนแปลงการลงทุนที่มีลักษณะลดลงจำนวนสามปี ดังนั้นอัตราเปลี่ยนแปลงการลงทุนปีต่อปีในตารางที่ ๑๑ จึงมีค่าแตกต่างจากค่าเฉลี่ยเป็นอันมาก ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๒๒ และในปี ๒๕๒๓ อัตราเพิ่มการลงทุนต่อปีถึงร้อยละ ๕๔.๓๓ และ ๕๔.๐๗ ตามลำดับ

ถ้าการลงทุนหมายถึงการ เพิ่มความสามารถหรือขยายการดำเนินงานในอนาคต ดังนั้นจากข้อมูลการลงทุนนี้อาจกล่าวได้ว่า กพท.ควรมีความสามารถในการขยายบริการหรือจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ประชากรในพื้นที่อย่างน้อย เพิ่มขึ้นโดย เฉลี่ยร้อยละ ๒๒ ต่อปี ถ้าขอกล่าวนี้เป็นจริงปัญหามีอยู่ว่าจะมีผู้ใช้บริการหรือกระแสไฟฟ้าในพื้นที่ที่ กพท.รับผิดชอบอยู่มีความต้องการเพิ่มขึ้นในอัตรานี้หรือไม่? จากข้อมูลของจำนวนกระแสไฟฟ้าที่จำหน่ายพบว่า มีอัตราเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละเพียง ๘.๕๒ ต่อปีเท่านั้น (ข้อมูลแสดงในตารางที่ ๘) และจำนวนครัวเรือนที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบได้รับบริการแล้วถึงร้อยละ ๓๔.๓ ในปี ๒๕๒๔ (ดูข้อมูลแสดงในตารางที่ ๑) ย่อมชี้ให้เห็นว่าความต้องการใช้กระแสไฟฟ้าในเขตขยายมีอัตราที่ช้ากว่าอัตราการเพิ่มของการลงทุนอย่างแน่นอน ดังนั้นในระยะยาว ถ้า กพท. มีการลงทุนในลักษณะเช่นนี้ กพท.ย่อมมีสมรรถภาพส่วน เกินเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ถ้า กพท.ไม่หาทางขยายพื้นที่หรือเขตความรับผิดชอบให้มากขึ้น

อัตราส่วนต่าง ๆ ที่แสดงฐานะหนี้สินและดอกเบี้ยเงินกู้

รายการ	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	๒๕๖๖	๒๕๖๗	๒๕๖๘
๑. หนี้ระยะยาวต่อทรัพย์สินทั้งหมด	๑๔.๑๑	๑๔.๖๐	๑๔.๖๓	๑๕.๓๗	๑๕.๓๒	๑๗.๕๗	๑๖.๙๗	๑๔.๓๒
๒. กำไรสุทธิต่อทรัพย์สินทั้งหมด	๓.๐๖	๑.๑๗	๒.๖๘	๘.๒๕	๖.๒๘	๒.๒๑	๓.๔๔	๗.๓๕
๓. ดอกเบี้ยเงินกู้ต่อรายได้สุทธิในการดำเนินงาน ^ก	๒๑.๕๒	๓๘.๔๙	๒๕.๔๙	๑๓.๖๗	๑๙.๑๖	๒๔.๘๐	๒๘.๓๖	๒๓.๔๗
๔. ดอกเบี้ยเงินกู้ต่อกำไรจากการดำเนินงานไฟฟ้า	๖.๗๘	๘.๗๕	๗.๗๒	๖.๖๓	๗.๗๕	๘.๔๐	๙.๘๕	๙.๑๖
๕. ค่าธรรมเนียมผูกพันต่อกำไรสุทธิ (%)	๐.๘๕	๐.๕๕	๑.๓๙	๐.๕๒	๑.๓๘	๓.๑๗	๐.๖๖	๐.๘๙
๖. ทรัพย์สินหมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน	๑.๒:๑	๑.๑๐:๑	๑.๑๘:๑	๑.๔๘:๑	๑.๕๕:๑	๑.๒๔:๑	๑.๒๐:๑	๑.๑๔:๑
๗. ทรัพย์สินคล่องตัวต่อหนี้สินหมุนเวียน	๐.๘:๑	๐.๘:๑	๐.๗:๑	๑.๐:๑	๑.๐๙:๑	๐.๘๒:๑	๐.๙๔:๑	๐.๙๑:๑

ที่มา : รายงานประจำปี การไฟฟ้านครหลวง ปี ๒๕๖๑-๒๕๖๘

^กรายได้สุทธิจากการดำเนินงานนี้ หมายถึง รายได้จากการดำเนินงานไฟฟ้า + รายได้จากการจ้างเหมา - ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการด้านไฟฟ้า

ตารางที่ ๑๒

การลงทุนจำแนกตามลักษณะและระยะเวลา

ล้านบาท

รายการ	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕*	เฉลี่ย
ก. ครุภัณฑ์	๕๙.๐	๒๒.๙	๒๙.๖	๓๗.๒	๕๗.๐	๓๕.๐	๔๓.๕	๔๗.๐	
ข. ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	๕๙๑.๙	๕๑๕.๘	๕๕๐.๓	๓๙๓.๕	๖๗๔.๙	๑,๑๔๘.๓	๙๕๑.๖	๑,๑๑๕.๓	
ค. รายจ่ายอื่น ๆ	๖๙.๕	๙๓.๖	๑๐๑.๗	๑๒๗.๒	๑๑๖.๘	๑๘๕.๙	๑๗๔.๕	๒๕๘.๕	
๑. ร้อยละของครุภัณฑ์ต่อการลงทุนรวม	๖.๙๐	๔.๓๑	๕.๐๙	๖.๖๗	๕.๒๙	๒.๕๖	๓.๗๒	๓.๓๑	๔.๗๓
๒. ร้อยละของค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างต่อการลงทุนรวม	๘๓.๓๒	๗๘.๐๓	๗๗.๕๔	๗๐.๕๓	๗๕.๙๔	๘๓.๘๗	๘๑.๓๖	๗๘.๕๐	๗๘.๖๒
๓. ร้อยละของอื่น ๆ ต่อการลงทุนรวม	๙.๗๘	๑๗.๖๑	๑๗.๔๙	๒๒.๘๐	๑๘.๑๔	๑๓.๕๘	๑๔.๙๒	๑๘.๑๙	๑๕.๙๔
A อัตราเพิ่มของค่าครุภัณฑ์		-๕๓.๒๗	๒๙.๒๖	๒๕.๖๘	๒๖.๓๔	-๒๕.๕๓	๒๔.๒๙	๘.๐๖	-๔.๙๗
B อัตราเพิ่มของค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง		-๒๙.๙๒	๘.๕๖	-๑๒.๖๔	๗๑.๕๖	๗๐.๑๔	-๑๗.๑๓	๑๗.๒๐	๑๕.๔๐
C อัตราเพิ่มของค่าใช้จ่ายอื่น ๆ		๓๔.๖๘	๘.๖๕	๒๕.๐๗	-๘.๑๘	๕๙.๑๖	-๖.๑๓	๔๘.๑๔	๒๕.๓๙
รวม	๗๑๐.๔	๕๓๑.๖	๕๘๑.๕	๕๕๗.๘	๘๘๘.๗	๑,๓๖๙.๒	๑,๑๖๙.๖	๑,๔๒๐.๘	
		-๒๔.๑๗	๙.๓๙	-๔.๐๘	๕๙.๓๒	๕๔.๐๗	-๑๔.๕๘	๒๑.๔๘	= ๒๑.๔๔

ที่มา : รายงานงบประมาณประจำปี ๒๕๑๘-๒๕๒๕

หันกลับมาพิจารณาลักษณะ การลงทุน ถ้าจำแนกการลงทุนตามวิธีการของ
งบประมาณ คือ การลงทุนด้านครุภัณฑ์ การลงทุนในที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และการลงทุน
ประเภทอื่น ๆ จากข้อมูลการลงทุนที่จำแนกตามวิธีข้างต้นที่ปรากฏในตารางที่ ๑๑ การ
ลงทุนส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในด้านที่ดินและสิ่งก่อสร้าง การลงทุนประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็น
การปรับปรุงและขยายระบบจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ซึ่งประกอบด้วยการลงทุนในโครงการ
ก่อสร้างสถานีย่อย โครงการก่อสร้างและปรับปรุงสายส่งพลังงานไฟฟ้า และโครงการก่อสร้าง
ขยายระบบจำหน่าย เป็นต้น จากจำนวนการลงทุนในค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างนี้มีลักษณะ เช่น
เกี่ยวกับการลงทุนรวม กล่าวคือ จำนวนการลงทุนจะ เพิ่มขึ้นในอัตราสอง เท่าตัวในระยะ
เวลาระหว่างปี ๒๕๑๔ ถึง ๒๕๒๕ แต่อัตราการเพิ่มลักษณะที่ขึ้น ๆ ลง ๆ ต่อปีอย่างมาก

การลงทุนในด้านครุภัณฑ์ของ กฟน. มีแนวโน้มที่ลดลง เล็กน้อยในระยะเวลา
แปดปีที่ผ่านมา ดังนั้นอัตราส่วนของการลงทุนในด้านครุภัณฑ์ต่อการลงทุนรวมลดลงจาก
ร้อยละ ๖.๕๐ ในปี ๒๕๑๔ เหลือเพียงร้อยละ ๓.๓๑ ในปี ๒๕๒๕ และอัตราเปลี่ยนแปลง
ของการลงทุนลดลงโดยเฉลี่ยร้อยละ ๔.๙๗ ต่อปี สำหรับการลงทุนประเภทอื่น ๆ นอกเหนือ
จากครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างและที่ดินแล้ว โดยเปรียบเทียบมีอัตราเพิ่มที่ค่อนข้างสูง กล่าวคือ
เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ ๒๕.๓๙ ต่อปี หรือเพิ่มขึ้นจาก ๖๙.๕ ล้านบาทในปี ๒๕๑๔ เป็น
๒๕๘.๕ ล้านบาทในปี ๒๕๒๕

๕. การบริหารองค์การและการบริหารบุคคล

กฟน. ได้มีการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การมาตลอดระยะเวลา
ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัวและสอดคล้อง สามารถรองรับกับปริมาณงานของ
กฟน. ที่ขยายตัวอยู่ตลอดเวลา จากการศึกษาการจัดรูปแบบองค์กรพบว่า^๑ ระหว่างปี ๒๕๐๕
ถึง ๒๕๑๔ ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของ กฟน. ถึง ๗ ครั้ง โดยสาระสำคัญ

^๑ คณะบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ "Microstudy ของการไฟฟ้า
นครหลวง การไฟฟ้าภูมิภาค และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดทำรูปเล่มโดย
กองฝึกอบรมและพัฒนาฝ่ายการเจ้าหน้าที่ กฟน.

ของการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้ คือ การมีสำนักงานตรวจสอบ และสำนักงานแผนงานและโครงการขึ้นโดยตรงต่อผู้ว่าการ จำนวนรองผู้ว่าการมีมากขึ้นจากเดิมสองตำแหน่งมาเป็นสามตำแหน่ง คือ ตำแหน่งรองผู้ว่าการส่วนบริหาร รองผู้ว่าการส่วนปฏิบัติการ และรองผู้ว่าการส่วนวิชาการ การยกหน่วยงานจากกองให้เป็นฝ่ายและได้มีการขยายกองที่อยู่ในฝ่ายต่าง ๆ ให้มากขึ้นเพื่อรองรับปริมาณงานที่ขยายตัวขึ้นมา อย่างไรก็ตามก็ดีเนื่องจากการจัดองค์การเป็นเรื่องใหญ่มากภายใต้เวลาที่จำกัดคงไม่อาจทำการวิเคราะห์ได้มากนัก ดังนั้นบทความนี้จะกล่าวเฉพาะวิธีการบริหารงานของ กพท. เท่านั้น

วิธีการบริหารงานของ กพท. นั้นได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและฝ่ายต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน แต่การบริหารงานส่วนกลางนั้นมีรูปแบบการบริหารงานโดยอาศัยคณะกรรมการเป็นหลัก กพท. ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองนโยบาย เป้าหมาย แผนงาน ระบบงาน การวินิจฉัย ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของผู้ว่าการ คณะกรรมการมีอยู่ด้วยกันหลายชุด แต่คณะกรรมการที่สำคัญในการบริหารงานและบริหารงานบุคคลได้แก่

๑. คณะหัวหน้าหน่วยงานสูงสุด คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย หัวหน้าหน่วยงานสูงสุดจาก ๑๘ หน่วยงานรวมทั้ง ผู้ตรวจการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และผู้ว่าการของ กพท. คณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการประชุมพัฒนาองค์การ (Organization Development : OD) การประชุมของคณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทและมีผลต่อ นโยบาย แนวทาง ระบบการทำงานและแผนงานของ กพท. เป็นอย่างมาก

๒. คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของ กพท. ประกอบด้วย รองผู้ว่าการและตัวแทนหน่วยงานต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นเพื่อวางนโยบาย วินิจฉัย ตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารบุคคลระดับของค์การ โดยประสานงานเกี่ยวกับงานบริหารบุคคลหรือฝ่ายการเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่บริหารงานประจำของ กพท.

๓. คณะกรรมการศึกษา ประกอบด้วย รองผู้ว่าการและตัวแทนหน่วยงานต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นเพื่อวางนโยบาย และวางยุทธศาสตร์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของ กพท.

บทบาทของคณะกรรมการชุดนี้ จะเป็นองค์การที่ระบุความจำเป็นในการฝึกอบรม การฝึกอบรม การให้ทุนการศึกษาต่อ และการดูงานของเจ้าหน้าที่ กฟน.

สำหรับการบริหารโดยกรรมการของ กฟน. ดังกล่าวข้างต้นเป็นคณะกรรมการประจำ ความจริงแล้วถ้า กฟน. มีงานใหม่หรือต้องทำรับด่วนในบางครั้ง กฟน. จะมีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อดำเนินการบริหารงานนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการวางแผนหลัก และคณะกรรมการความปลอดภัยประจำหน่วยงาน เป็นต้น

๖. สรุปความเห็นบางประการ

ด้วยวัตถุประสงค์ของการสัมมนาครั้งนี้ต้องการให้ผู้เขียนวิเคราะห์ถึงอนาคตของ กฟน. ด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องสุวิสัยที่ผู้เขียนจะทำได้ ทั้งนี้เพราะว่าคงไม่มีใครกล้าหาญพอที่จะทำนายอนาคตของรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ อนาคตของรัฐวิสาหกิจย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้านที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและการเมือง และโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง ดังนั้นสิ่งที่ผู้เขียนทำได้อย่างมากก็เพียงการแสดงความเห็นจากข้อมูลที่มีปรากฏถึงการดำเนินงานของ กฟน. ในอนาคตในด้านต่าง ๆ เท่านั้น

ในอดีตที่ผ่านมามีคณะกรรมการหลายชุดที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลหลายสมัย เพื่อพิจารณาสถานภาพในอนาคตของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ข้อสรุปส่วนใหญ่คือ ให้รัฐบาลคงสภาพของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคไว้ ดังนั้นการที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะยุบหรือแปรสภาพของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคจะเป็นประเภทสุดท้าย ที่จะถูกยุบหรือแปรสภาพ และด้วยฐานะทางด้านการเงินของ กฟน. ค่อนข้างมั่นคงและไม่เป็นภาระของรัฐ ดังนั้นในหมู่รัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคด้วยกันแล้ว กฟน. ก็จะถูกพิจารณาในด้านนี้ในลำดับที่ท้ายมากเช่นกัน

งานด้านการขยายบริการของ กฟน. เนื่องจากพื้นที่ของ กฟน. มีจำนวนตายตัว ดังนั้นการขยายบริการในด้านปริมาณนั้นย่อมขึ้นกับการขยายตัวของประชากร ธุรกิจ และอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตรับผิดชอบ ซึ่งในขณะนี้เพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ และประกอบกับ

สายส่งกระแสไฟฟ้าของ กฟน.ได้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดแล้ว การขยายบริการในระยะยาวของ กฟน.คงต้องเน้นในด้านคุณภาพมากขึ้น กล่าวคือ ปรับปรุงระบบการให้บริการและระบบสายส่งกระแสไฟฟ้าให้ทันสมัยและมีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น

รายรับในอนาคตของ กฟน. เนื่องด้วยรายรับของ กฟน.ขึ้นอยู่กับราคาค่ากระแสไฟฟ้าที่จำหน่ายให้แก่ผู้ใช้ เป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอัตราค่ากระแสไฟฟ้านี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ โดยทั่วไปการที่รัฐบาลอนุมัติให้ กฟน.ขึ้นอัตราค่ากระแสไฟฟ้าได้เพราะ เกิดจากความกดดันทางด้านต้นทุนหรือราคาของกระแสไฟฟ้าที่ กฟน.ซื้อมาจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รายรับในอนาคตของ กฟน.ยังขึ้นอยู่กับจำนวนการใช้กระแสไฟฟ้าอีกประการหนึ่ง จากข้อมูลที่ปรากฏพบว่ามีลักษณะที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยลงและอัตราเพิ่มนี้จะลดลงต่อไปเรื่อย ๆ ในอนาคต

รายจ่ายในอนาคตของ กฟน.ค่าใช้จ่ายซื้อกระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเป็นรายจ่ายที่สำคัญที่สุดของ กฟน.ซึ่งมักจะเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงในต้นทุนการผลิตอันเนื่องจากราคาน้ำมันเตาเปลี่ยนแปลง ปัญหาในเรื่องราคาน้ำมันเป็นของที่ไม่แน่นอนในอนาคต ดังนั้นรายจ่ายของ กฟน.คงจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยนี้อีกต่อไปอย่างแน่นอน แต่แนวโน้มคงจะดีขึ้นบ้าง เพราะการผลิตพลังงานไฟฟ้าของไทยได้อาศัยก๊าซธรรมชาติที่มาจากอ่าวไทยของเรามากขึ้น และประกอบกับนโยบายของรัฐต้องการให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงระบบการบริหารงานให้ดีขึ้น ปัจจัยทั้งสองนี้คงทำให้รายจ่ายของ กฟน.เพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลงได้ในอนาคต

กำไรในการดำเนินงานของ กฟน. จากข้อมูลทีวีเคาระห์ในตอนต้นของบทความนี้พบว่า ความแตกต่างระหว่างราคาต่อหน่วยที่จำหน่ายและซื้อของกระแสไฟฟ้าได้ขยายมากยิ่งขึ้นและมีแนวโน้มที่เป็นเช่นนี้ต่อไป ดังนั้นถ้า กฟน.สามารถขอลออัตราเพิ่มของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เช่น ค่าจ้าง เงินเดือน และผลประโยชน์ต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่พนักงาน และรายจ่ายอื่น ๆ เช่น เงินค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ได้แล้ว กำไรของ กฟน.จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่าในปัจจุบันนี้

ด้วยจำนวนกำไรของ กพน. ได้เพิ่มขึ้นการลงทุนของ กพน. คงอาศัยจาก
เงินทุนของกำไรสะสมนี้ได้มากขึ้น ดังนั้นการสร้างภาระหนี้สินจากแหล่งภายนอกของ
กพน. โดยเฉพาะเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชียคงจะต้องลดลงได้บ้าง และไม่เป็นการ
ดีเลยที่ กพน. จะไม่พยายามลดยอดเงินกู้จากแหล่งภายนอกเหล่านี้ และจากข้อมูลที่ปรากฏ
ว่า กพน. ก็ไม่มีความจำเป็นในการขยายยอดเงินกู้จากแหล่งภายนอกดังเช่นที่เคยเป็นมา
ในอดีต จึงเป็นที่เชื่อว่าเงินกู้ระยะยาวจากแหล่งภายนอกของ กพน. จะลดลง การลงทุน
คงอาศัยเงินทุนจากกำไรสะสมและแหล่งภายในประเทศได้มากขึ้น

บรรณานุกรม

๑. ชัชวาล นนทสิริรักษ์ การวิเคราะห์เชิงปริมาณ : อุปสงค์พลังงานไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในเขตการไฟฟ้านครหลวง วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๔
๒. ชัยยา เขียววัณลี อุปสงค์พลังงานไฟฟ้าของอุตสาหกรรมในเขตจำหน่ายการไฟฟ้านครหลวง วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๒
๓. การไฟฟ้านครหลวง รายงานประจำปี ปี ๒๕๑๘-๒๕๒๕ กรุงเทพฯ
๔. วิโรจน์ นพคุณ หลักการพิจารณากำหนดอัตราค่าไฟฟ้า ฝ่ายควบคุมกำลังไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กันยายน ๒๕๒๓.
๕. คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ Microstudy : การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ถอดความและรวบรวมเข้าเล่มโดย กองฝึกอบรมและพัฒนา ฝ่ายการเจ้าหน้าที่การไฟฟ้านครหลวง
๖. World Bank Staff, Shadow Pricing and Power Tariff Policy World Bank Staff Working Paper No.286, June 1978
๗. _____, Electric Power Pricing Policy, World Bank Staff Working Paper No 340, June 1979.
๘. การไฟฟ้านครหลวง การวิเคราะห์ด้านการเงิน ทำการศึกษาและวิเคราะห์โดย EPDC International LTD. Tokyo, Japan แปลและเข้าเล่มโดยการไฟฟ้านครหลวง กรุงเทพฯ ๒๕๒๔
๙. Load Forecast Working Group for Power Tariff Study Sub-Committee, Load Forecast for Thailand Electric System, Bangkok; August, 1980.

"โรงกลั่นน้ำมันบางจาก : ยังไม่สายเกินไปที่จะปรับโครงสร้าง"

โดย

ดร. อัจฉนา วัฒนานุกิจ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

เรื่อง

"รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 26-27 มกราคม 2527

ณ หอศิลป์วัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โรงกลั่นน้ำมันบางจาก...ยังไม่สายเกินไปที่จะปรับโครงสร้าง

ดร.อัฉนา วัฒนานุกิจ

คำนำ

โดยนัยแห่งกฎหมาย โรงกลั่นน้ำมันทหาร (บางจาก) มิได้เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นหน่วยราชการหน่วยหนึ่งในสังกัดกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาในแง่ของเศรษฐศาสตร์แล้ว พฤติกรรมของโรงกลั่นน้ำมันทหาร (บางจาก) ซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจการแปรรูปน้ำมันดิบเป็นผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปประเภทต่าง ๆ และจำหน่ายออกไปยังภาครัฐบาล และเอกชน โดยหน่วยงานของรัฐ จึงเข้าข่ายรัฐวิสาหกิจด้วย เพราะรัฐได้เข้ามาผลิตสินค้าที่มีใช้สินค้าสาธารณะูปโภค (public goods) เช่นเดียวกับเอกชน ดังนั้น โดยพฤตินัย โรงกลั่นน้ำมันทหาร (บางจาก) นั้นก็นับได้ว่าอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจด้วย

เป็นที่ทราบกันว่า นับตั้งแต่รัฐบาลได้ยกเลิกสัญญาเช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจาก กับบริษัทซัมมิทอินดัสเตรียล และเข้าประกอบการเอง ตั้งแต่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๔ เป็นต้นมา เป็นเวลาเกือบ ๓ ปี โรงกลั่นแห่งนี้ประสบกับการขาดทุนจำนวนมหาศาล บทความนี้ผู้เขียนมุ่งจะวิเคราะห์ลักษณะการดำเนินงานของโรงกลั่นน้ำมันบางจาก ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ตลอดจนแนวทางการแก้ไข อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงกลั่นไม่เป็นที่เปิดเผย จึงทำให้ต้องประมาณการจากข้อมูลที่มีอยู่ ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว จึงทำให้การวิเคราะห์ไม่สมบูรณ์แบบนัก

๑. ประวัติความเป็นมา

นับตั้งแต่เริ่มมีการค้าขายน้ำมันขึ้นในประเทศ ประเทศไทยต้องพึ่งน้ำมันที่สั่งเข้าจากต่างประเทศ โดยบริษัทต่างชาติได้เข้ามาตั้งตัวแทนจำหน่ายอยู่ในประเทศไทยตลอดมา หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลมีนโยบายลดการพึ่งพิงน้ำมันจากต่างประเทศให้น้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำมันที่ใช้ในราชการทหาร ในขณะเดียวกันก็ต้องการซื้อน้ำมันในราคาใกล้เคียงกับราคาในตลาดต่างประเทศ เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณของหน่วยราชการทางหนึ่ง

ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลจึงได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในกิจการน้ำมันในประเทศ โดยจัดตั้งหน่วยงานเล็ก ๆ คือ แผนกเชื้อเพลิงขึ้นในสังกัดกระทรวงกลาโหม ในปี ๒๔๗๖^๑ แผนกเชื้อเพลิงจะเป็นผู้ส่งน้ำมันจากต่างประเทศ เพื่อ supply ให้กับกองทัพ และหน่วยราชการอื่น ๆ โดยอนุมัติให้ยืมเงินจากกระทรวงการคลัง ไปตั้งจ่ายในลักษณะเงินทุนหมุนเวียน^๒ และให้หน่วยราชการซื้อน้ำมันจากแผนกเชื้อเพลิง แผนงานของแผนกเชื้อเพลิงก็คือ

๑. จัดหาน้ำมัน เบนซินรถยนต์และน้ำมันก๊าด
๒. จัดหาน้ำมันหล่อลื่น
๓. สร้างถังเก็บน้ำมัน
- และ ๔. ตั้งโรงกลั่นน้ำมัน

ในปี ๒๔๗๔ แผนกเชื้อเพลิงได้รับอนุมัติให้สร้างถังเก็บน้ำมันได้ตามแผนที่วางไว้ จึงทำการสร้างถังเก็บน้ำมันขึ้นที่ช่องนนทรี เพื่อเก็บรักษาและสำรองน้ำมันไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน กิจการเกี่ยวกับน้ำมันของแผนกเชื้อเพลิงดำเนินไปได้ด้วยดี เพราะความต้องการน้ำมันเพิ่มขึ้นมาก ในภาคเอกชน จนในปี ๒๔๘๐ รัฐบาลอนุมัติให้เป็นกรมเชื้อเพลิง ในระยะนั้นเอง บทบาทของรัฐบาลในกิจการน้ำมันก็มากขึ้นไปอีก เนื่องจากสถานการณ์ในต่างประเทศมีแนวโน้มว่าจะเกิดสงคราม ทำให้รัฐบาลยิ่งเห็นความสำคัญของน้ำมันในทางยุทธศาสตร์ จึงพยายามเข้ามามีบทบาทมากขึ้นโดยอาศัยกลไกสำคัญที่ควบคุมการดำเนินงานของกิจการน้ำมันคือ พระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง ๒๔๘๑ ซึ่งมีผลบังคับให้ผู้จำหน่ายน้ำมันสำรองน้ำมันไว้ครึ่งหนึ่งของปริมาณขาย ในหนึ่งปี และราคาขายนั้นจะกำหนดโดยรัฐบาล พ.ร.บ. ดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับบริษัทค้าน้ำมันต่างชาติมากจนพากันเลิกกิจการไป กรมเชื้อเพลิงจึงเป็นผู้จัดหาน้ำมันในทางภาครัฐบาลและเอกชน ทำให้เกิดความขาดแคลนน้ำมันอย่างมากในระยะต่อมา จนต้องมีการเจรจาให้บริษัทต่างชาติเหล่านี้ กลับเข้ามาดำเนินงานใหม่

๑ กองประชาสัมพันธ์ องค์การเชื้อเพลิง สมุดปกขาวขององค์การเชื้อเพลิง หน้า ๔-๕

๒ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่องน้ำมันเชื้อเพลิง เลขที่ ๒๑๓ หัวข้อ ๑๑ หนังสือกระทรวงการคลังที่ น.๒๕๒๕๔/๒๕๘๒ ลงวันที่ ๑๕ ส.ค. ๒๕๘๒

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ไทยในฐานะผู้แพ้สงครามถูกบีบบังคับจากบริษัท
น้ำมันต่างชาติให้ยกเลิก พ.ร.บ. ๒๔๘๑ เสีย บทบาทของรัฐบาลในกิจการด้านนี้ลดลง
อย่างเห็นได้ชัด เมื่อกรมเชื้อเพลิงถูกยุบไปเป็นเพียงแผนกเชื้อเพลิงตามเดิม และบริษัทน้ำมัน
ต่างชาติก็มีการค้าน้ำมันแบบ "เสรี" ขึ้นมาใหม่

กิจการน้ำมันถูกรื้อฟื้นขึ้นมามีอีกครั้งในปี ๒๔๙๔ พร้อมทั้งโครงการสร้าง
คลังเก็บน้ำมันและโรงกลั่นน้ำมันได้ถูกนำขึ้นมาพิจารณาความเป็นไปได้อีกครั้งหนึ่ง ในปี ๒๔๙๖
กรมการพลังงานทหาร ในสังกัดกระทรวงกลาโหมตั้งขึ้นเพื่อ "วางแผน ดำเนินการ ควบคุม
วิจัย พัฒนา ผลิต จัดหา สะสม และให้บริการเกี่ยวกับน้ำมันปิโตรเลียม" ตามนโยบายกรมการ
พลังงานทหารจะมีหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมกิจการขององค์การเชื้อเพลิง เพื่อ "ความมั่นคง"
ของประเทศ กิจการน้ำมันของกรมการพลังงานทหาร ได้ดำเนินไปจนถึงการตั้งโรงกลั่นน้ำมัน
ที่ ๑ ขึ้นเมื่อมีการสำรวจว่ามีน้ำมันดิบสำรองที่ ต. ไชยปราการ อ.ฝาง จ.เชียงใหม่ ซึ่งตั้ง
โรงกลั่นน้ำมันขนาดวันละ ๑,๐๐๐ บาเรล ขึ้นที่ ต.แม่ขี อ.ฝาง จ.เชียงใหม่ แต่ปรากฏว่า
เมื่อดำเนินงานเข้าจริง โรงกลั่นสามารถกลั่นน้ำมันได้น้อยกว่าที่ตั้งเป้าหมายไว้มาก กล่าวคือ
ในปี ๒๔๑๔ ได้ประมาณวันละ ๓๐๐ บาเรล เท่านั้น^๑

โครงการการสร้างโรงกลั่นน้ำมันแห่งที่ ๒ เริ่มขึ้นพร้อม ๆ กับโรงกลั่นน้ำมันฝาง
จนในปี ๒๔๙๔ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้ก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันขึ้นบนเนื้อที่ประมาณ ๕๐๐ ไร่
ที่ตำบลบางจาก อ.พระโขนง ซึ่งในครั้งแรกบริษัทนิคิต้า จำกัด ของญี่ปุ่น ซึ่งมีตัวแทนคือ บริษัท
บูรพาสากลเศรษฐกิจเป็นผู้ประมูลได้ แต่ภายหลังได้เปลี่ยนผู้รับเหมามาเป็นบริษัทฟูจิการ์ ของญี่ปุ่น
ร่วมกับบริษัทคอมมิงตริฮัวเซล ของฝรั่งเศส และได้เซ็นสัญญาการก่อสร้างในปี ๒๔๑๑ ในราคา
ค่าก่อสร้าง ๔๐๐,๙๔๐,๘๐๐ บาท ตามสัญญาจะแล้วเสร็จในปี ๒๕๐๔ แต่เนื่องจากเหตุผลสัญญา
บริษัทผู้รับเหมาก็ยังไม่สามารถดำเนินการเสร็จสิ้น จนต้องมีการต่อสัญญาเรื่อยมาจนถึงปี ๒๕๐๘

๑ นิรัตน์ สมกพันธุ์ พ.อ. "กิจการน้ำมันปิโตรเลียมที่อำเภอฝาง จ.เชียงใหม่
วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยกองทัพบก ชุดที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๐๘-๐๙ หน้า ๑๘

ในระหว่างการต่อสัญญาคือในปี ๒๕๐๗ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีผลิตรถยนต์น้ำมัน
ที่ผลิตได้ในประเทศ ซึ่งทำให้โรงกลั่นมีการระดมทุนสูงขึ้น ซึ่งตามโครงการโรงกลั่นขนาด ๕,๐๐๐
บาร์เรลต่อวันนี้จะได้กำไรปีละ ๔๕ ล้านบาท แต่เนื่องจากภาษีน้ำมันโรงกลั่นจะต้องจ่ายค่าภาษี
ถึงปีละ ๑๐๐ ล้านบาท^๑ กระทรวงกลาโหมจึงเห็นสมควรที่จะขยายขนาดของโรงกลั่นออกไปเป็น
๒๐,๐๐๐ บาร์เรล/วัน แต่เนื่องจากรัฐบาลไม่มีทุนพอในการดำเนินการขนาดดังกล่าว จึงคิดว่า
จะได้เอกชนเข้าไปดำเนินการ และชำระค่าก่อสร้างแทนรัฐบาล คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้กระทรวง
กลาโหมเปิดประมูลการเข้าภายในระยะเวลา ๑๕ ปี โดยมีเงื่อนไขดังนี้คือ

๑. ผู้เข้าต้องเป็นผู้ชำระเงินค่าก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันที่ ๒ (บางจาก) แทนรัฐ
๒. ผู้เข้าต้องชำระภาษีผลิตรถยนต์น้ำมันตามพระราชบัญญัติภาษีน้ำมันให้แก่รัฐบาล
๓. ผู้เข้าต้องขยายกำลังการผลิตให้สามารถผลิตน้ำมันเพิ่มขึ้นอีก ๑๕,๐๐๐
บาร์เรลต่อวัน โดยทำการก่อสร้างเพิ่มเติมในบริเวณโรงกลั่นเดิม พร้อมทั้ง
ก่อสร้างอาคารและโรงเรือนที่จำเป็นให้เพียงพอ
๔. ผู้เข้าต้องสำรองน้ำมันดิบให้มีปริมาณเพียงพอ สามารถทำการกลั่นต่อไปได้
ไม่น้อยกว่า ๔๕ วัน และต้องสำรองผลิตรถยนต์น้ำมันสำเร็จรูปต่าง ๆ ไว้ใน
โรงกลั่นทุกขณะที่มีการผลิต ปริมาณแต่ละชนิดไม่น้อยกว่าปริมาณการผลิต
รวมอีก ๓๐ วัน
๕. ผู้เข้าต้องจำหน่ายผลิตรถยนต์น้ำมันทุกชนิดในท้องตลาด เชื้อเพลิงก่อนเป็น
อันดับแรก ในราคาย่อมเยา
๖. ผู้เข้าต้องรับข้าราชการและลูกจ้างของโรงกลั่นน้ำมันที่ ๒ (บางจาก)
ทั้งหมด เข้าประจำทำงานและฝึกงานในตลอดสัญญาเข้า

๑ ทวี พานิชวัฒนาเจริญ บทบาทบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมัน
วิทยานิพนธ์บัณฑิตวิทยาลัย ๒๕๒๒ หน้า ๓๔๕

๑. ค่าก่อสร้างโรงกลั่นขนาด ๕,๐๐๐ บาเรลต่อวันเป็นเงิน	๔๐๐,๙๔๐,๘๐๐
๒. ค่าขยายกำลังผลิตขนาด ๑๕,๐๐๐ บาเรล " "	๒๘๐,๐๐๐,๐๐๐
๓. ค่าเช่า " "	๒๑๐,๐๐๐,๐๐๐
รวม	๘๙๐,๙๔๐,๘๐๐

นอกจากนี้ยังต้องจ่ายเงินเดือนและเงินพิเศษให้แก่ข้าราชการกรมการพลังงานทหาร ประมาณ ๔๐๐ คน

ในปลายปี ๒๕๐๔ บริษัทซัมมิทอินดัสเตรียล ได้เงินขยายโรงกลั่นน้ำมันที่ ๒ (บางปะอิน) ตามนโยบายแห่งหนึ่งของสัญญาที่ทำไว้ โดยมอบให้บริษัท Chiyoda Chemical Engineering & Construction Co., Ltd. เป็นผู้ออกแบบและก่อสร้าง เพื่อขยายกำลังผลิตเพิ่มขึ้นอีกวันละ ๑๕,๐๐๐ บาเรล และเริ่มทำการกลั่นด้วยกำลังผลิตวันละ ๒๐,๐๐๐ บาเรลในเดือนมิถุนายน ๒๕๐๕ ในปีเดียวกันนั้นเอง บริษัทซัมมิทอินดัสเตรียล ได้ขอขยายกำลังผลิตเพิ่มขึ้นอีกวันละ ๔๕,๐๐๐ บาเรล รวมเป็น ๖๕,๐๐๐ บาเรล/วัน คิดเป็นค่าก่อสร้าง ๑๖ ล้านบาท และขอขยายสัญญาเช่าต่อไปอีก ๑๐ ปี นับจาก ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๓ จนถึง ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๓๓ พร้อมทั้งเสนอขอให้ค่าเช่าแก่กระทรวงกลาโหม อีกปีละ ๓๐ ล้านบาทเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๐๐ ล้านบาท นอกจากนั้นซัมมิทยังขอให้ทางราชการเป็นผู้ชำระอากรขาเข้าและภาษีการค้าเกี่ยวกับเครื่องจักรกล และเครื่องอุปกรณ์การกลั่นที่สั่งซื้อจากต่างประเทศ เพื่อใช้ในการขยายโรงกลั่นเป็นเงิน ๔๐ ล้านบาท กระทรวงกลาโหมเห็นว่าสมควรให้บริษัทซัมมิทขยายโรงกลั่นได้เพราะโรงกลั่นน้ำมันอีก ๒ แห่ง คือ โรงกลั่นน้ำมันไทยและโรงกลั่น Esso ก็ได้ขยายการผลิตเช่นเดียวกัน จึงทำสัญญาตกลงกับบริษัทซัมมิท ในวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๑๒

การดำเนินงานของบริษัทซัมมิทในระยะหลังนั้น มีการทำผิดข้อตกลงหลายครั้ง เช่น การสำรวจน้ำมัน และการขัดแย้งระหว่างบริษัทกับลูกจ้างในโรงกลั่น จนในวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ กระทรวงกลาโหมได้บอกเลิกสัญญาและรับมอบกิจการของโรงกลั่นมาดำเนินงานเอง ตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๔ ใช้ชื่อว่า โรงกลั่นน้ำมันทหาร (บางจาก) (รทท)

ในระยะเวลาไล่เลี่ยกับการก่อสร้างโรงกลั่นทหาร (บางจาก) โรงกลั่น
 อีก ๒ โรงซึ่งได้แก่ โรงกลั่นน้ำมันไทย (TORC) และโรงกลั่นน้ำมัน Esso ก็ได้กำเนิด
 ขึ้น โรงกลั่น TORC นั้นอยู่ในความสนับสนุนของบริษัท Shell ถูกสร้างในขนาด
 ๓๖,๐๐๐ บาเรลต่อวัน ขึ้นที่ กม.ที่ ๑๒๔ ตามทางหลวงสายสุขุมวิท อ่าวอุดม อ.ศรีราชา
 จ.ชลบุรี ต่อมาได้ขยายกำลังผลิตออกไปอีกจนในปัจจุบันโรงกลั่นแห่งนี้มีขนาด ๖๔,๐๐๐
 บาเรล/วัน และมีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายได้ถึง ๔๔ % ส่วนโรงกลั่นเอสโซ่ ซึ่งเป็น
 โรงกลั่นที่เล็กที่สุด (ถ้าไม่นับโรงกลั่นฟาง) มีอัตราการกลั่นปัจจุบันวันละ ๓๖,๐๐๐ บาเรล
 อยู่ภายใต้บริษัทแม่คือการดำเนินงานของโรงกลั่นทหารบางจาก

ลักษณะการดำเนินงานของโรงกลั่นทหาร (บางจาก)

การบริหารและการดำเนินงานของโรงกลั่นขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของ
 กรมการพลังงานทหาร ในสังกัดกระทรวงกลาโหมและการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
 สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม กล่าวคือ กรมการพลังงานทหารรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับ
 การกลั่น หรือแปรรูปผลิตภัณฑ์น้ำมัน ส่วนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รับผิดชอบ
 ในการจัดหาหน้ามันดิบ การวางแผนการผลิตและดูแลเกี่ยวกับการเงินและบัญชี อันเกิดจาก
 การดำเนินงานของโรงกลั่น การทำงานจะทำแผนความต้องการผลิตผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปใน
 โรงกลั่น ซึ่งจะไปวางแผนการใช้หน้ามันดิบ และทาง ปตท. เป็นฝ่ายเจรจาจัดหาหน้ามันดิบ
 และขนส่งมาป้อนโรงกลั่น เมื่อกลั่นได้สินค้าสำเร็จรูป ปตท. จะนำไปจำหน่ายโดยผ่านปั๊มย่อย
 ของ ปตท. (ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ ๔๔๔ แห่ง) ต่อไป

กำลังผลิต

โรงกลั่นน้ำมันทหารมีหน่วยกลั่น ๓ หน่วย และหน่วยผลิตพลังงานหนึ่งหน่วย
 หน่วยกลั่นที่ ๑ มีอัตราการผลิตวันละ ๔,๐๐๐ บาเรล เพราะได้ก่อสร้างในขณะที่ปริมาณ
 ความต้องการของประเทศยังต่ำ และสร้างขึ้นเพียงเพื่อจะผลิตน้ำมัน supply ให้กับกองทัพ
 การก่อสร้างหน่วยกลั่นหน่วยนี้มีปัญหามาตั้งแต่ต้น เพราะข้อบกพร่องในการออกแบบก่อสร้าง
 ทำให้ไม่สามารถผลิตน้ำมันก๊าซโซลีนอากาศยานได้ หน่วยกลั่นที่ ๒ มีอัตราการผลิตวันละ

๑๕,๐๐๐ บาเรล และหน่วยกลั่นที่ ๓ มีอัตราการผลิตวันละ ๔๕,๐๐๐ บาเรล

การใช้กำลังผลิตของ รกท. ปรากฏอยู่ในตารางที่ ๑ ปรากฏว่าการใช้กำลังผลิตของโรงกลั่นบางจากยังต่ำกว่าของ TORC และ Esso อยู่มาก คือประมาณ ๗๖% เทียบกับ ๙๕% ของ TORC และกว่า ๑๐๐% ของ Esso การใช้กำลังผลิตต่ำกว่า capacity ที่มีอยู่ ทำให้ Supply ของน้ำมันดิบตามเงื่อนไขของสัญญาที่ทำกับซาอุประมาณ ๖๕,๐๐๐ วันต่อวัน ต้องเหลือประมาณวันละ ๑๕,๐๐๐ บาเรล ซึ่ง ปตท.ต้องนำไปขายให้กับ TORC หรือ Esso แทน

กำลังคน

โรงกลั่นบางจากปัจจุบันมีข้าราชการและลูกจ้างในโรงกลั่นประมาณ ๕๕๐-๖๐๐ คน ในจำนวนนี้กว่าครึ่งเป็นข้าราชการชั้นนายทหารและนายสิบ ซึ่งเมื่อเทียบกับโรงกลั่น TORC และ Esso นั้น กำลังคนของโรงกลั่นมากกว่าโรงกลั่นทั้งสองถึง ๒ เท่า และ ๔ เท่าตามลำดับ การที่ กำลังคนมากเช่นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะโรงกลั่นบางจากมีหน่วยผลิตถึง ๓ หน่วยแยกจากกันดังกล่าวแล้ว จึงต้องใช้คนมากกว่าโรงกลั่นอื่นที่มีลักษณะ Compact มากกว่า รกท. อย่างไรก็ตามถึงแม้ค่าใช้จ่ายในด้านค่าจ้างและเงินเดือนของพนักงาน (wage bill) จะต่ำกว่าของ TORC และ Esso แต่เราต้องตระหนักว่าเป็นเพราะส่วนหนึ่งของค่าจ้างหรือประมาณ ๒/๓ ของรายจ่ายในรูปค่าจ้างนั้นถูกเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินทั้งสิ้น

ปริมาณการนำเข้าน้ำมันดิบ

ตามข้อตกลงการปิโตรเลียมจะเป็นผู้ Supply น้ำมันดิบให้กับ รกท. ปริมาณการนำเข้าน้ำมันดิบของโรงกลั่นทั้งสาม ปรากฏอยู่ในตารางที่ ๒ จะเห็นว่าปริมาณการนำเข้าน้ำมันดิบที่นำเข้าในปี ๒๕๒๕ รวมทั้งสิ้นมีประมาณ ๔,๕๓๒.๔๕๐ ล้านลิตร มีมูลค่าประมาณ ๔๓,๐๐๐ ล้านบาท ในจำนวนนี้เกือบครึ่งหนึ่งเป็นการนำเข้าน้ำมันดิบของโรงกลั่นบางจาก ซึ่งกระทำโดยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เพราะรัฐบาลต้องการลดความเสี่ยง

ตารางที่ ๑ กำลังผลิตและการใช้กำลังผลิตของโรงกลั่น พ.ศ. ๒๕๒๒-๒๕๒๔

ปี	' บางจาก (Summit)			TORC			Esso		
	กำลังผลิต	การใช้กำลังผลิต	ร้อยละของ	กำลังผลิต	การใช้กำลังผลิต	ร้อยละของ	กำลังผลิต	การใช้กำลังผลิต	ร้อยละของ
	บาเรล/วัน	บาเรล/วัน	กำลังผลิตปกติ	บาเรล/วัน	บาเรล/วัน	กำลังผลิตปกติ	บาเรล/วัน	บาเรล/วัน	กำลังผลิตปกติ
๒๕๒๒	๖๕,๐๐๐	๖๔,๒๐๖	๙๘.๘	๖๕,๐๐๐	๖๕,๒๙๓	๑๐๐.๕	๕๕,๐๐๐	๕๘,๐๒๗	๑๐๖.๗
๒๕๒๓	๖๕,๐๐๐	๕๗,๖๑๑	๘๘.๒	๖๕,๐๐๐	๖๒,๘๙๒	๙๖.๙	๕๕,๐๐๐	๕๖,๒๐๔	๑๐๒.๗
๒๕๒๔	๖๕,๐๐๐	๕๐,๖๗๕	๗๘.๐	๖๕,๐๐๐	๖๓,๐๖๓	๙๗.๐	๕๕,๐๐๐	๕๗,๒๗๑	๑๐๔.๑
๒๕๒๕	๖๕,๐๐๐	๕๘,๙๓๕	๙๐.๓	๖๕,๐๐๐	๖๑,๒๐๕	๙๔.๒	๕๕,๐๐๐	๕๘,๔๙๕	๑๐๗.๘

ที่มา : กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ กำลังผลิตสูงสุดของ โรงกลั่นบางจาก = ๗๐,๐๐๐ บาเรล/วัน

" TORC = ๗๒,๐๐๐ "

" Esso = ๕๕,๐๐๐ "

ตารางที่ ๒ ปริมาณการนำเข้าน้ำมันดิบในปี ๒๕๒๔-๒๕๒๕

	๒๕๒๓		๒๕๒๔		๒๕๒๕	
	จำนวน (ล้านลิตร)	ร้อยละของ จำนวนรวม	จำนวน (ล้านลิตร)	ร้อยละของ จำนวนรวม	จำนวน (ล้านลิตร)	ร้อยละของ จำนวนรวม
TORC	๓,๗๖๑.๗๗๒	๓๘.๒	๓,๔๙๐.๔๐๒	๓๖.๒	๒,๑๐๕.๒๙๓	๒๔.๖๗
ESSO	๒,๖๓๓.๑๒๐	๒๖.๗	๒,๗๖๒.๒๕๓	๒๘.๗	๒,๕๐๗.๕๓๕	๒๙.๓๙
Summit	๒,๖๙๕.๐๔๒	๒๗.๔	-		๘,๕๓๒.๘๔๖	
ป.ต.ท.	๗๕๘.๗๓๑	๗.๗	๙๘๓.๘๖๙	๑๐.๒๑	๓,๙๒๐.๐๑๘	
บางจาก	-	-	๒,๔๐๐.๗๓๓	๒๔.๙๑		๔๕.๙๔
รวม	๙,๘๔๘.๖๗๕		๙,๖๓๗.๒๕๗		๘,๕๓๒.๘๔๖	

ที่มา : กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

ในความผันผวนทางด้านราคาและปริมาณน้ำมัน จึงทำสัญญาซื้อ Arabian Lighe จากประเทศซาอุดีเป็นเวลา ๓ ปี โดยจะซื้อน้ำมันดังกล่าววันละ ๖๕,๐๐๐ บาเรล ในรูปของการซื้อขายระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล หรือประมาณ ๖๐ % อีก ๓๐ % เป็นสัญญาซื้อขายในรูปแบบเดียวกัน ระหว่างรัฐบาลไทยกับอินโดนีเซีย มาเลเซีย และจีน กล่าวคือซื้อน้ำมัน Handil จากอินโดนีเซียในอัตราวันละประมาณ ๑๐,๐๐๐ - ๑๕,๐๐๐ บาเรล ซื้อน้ำมัน MIRI จากมาเลเซียในอัตราวันละไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาเรล แต่เนื่องจาก รกท. ผลิตไม่เต็มที่จะก่อให้เกิดผลผลิตดังกล่าวแล้ว ปตท. จึงต้องขายน้ำมันดิบที่เหลือให้กับ TORC และ Esso ในอัตราวันละประมาณ ๒๐,๗๐๐ และ ๓,๐๐๐ บาเรลตามลำดับ

จำนวนผลผลิต

ในปี ๒๕๒๕ รกท. ผลิตน้ำมันสำเร็จรูปประเภทต่าง ๆ ได้ประมาณ

๒๖๖๔.๗๒๐ ล้านลิตร (ไม่รวม LPG) ซึ่งคิดเป็นประมาณ ๓๑.๒ % ของจำนวนผลผลิตรวมที่ได้ประมาณ ๘๕๔๐.๐๓ ล้านลิตร (ไม่รวม LPG และยางมะตอย) เมื่อเทียบกับโรงกลั่นเอกชนอีก ๒ โรงแล้ว พบว่า TORC ผลิตน้ำมันได้มากที่สุด คือประมาณ ๓๔ % ของจำนวนรวม ในขณะที่ รกท. ผลิตได้ ๓๑ % และ Esso ๓๐ % ตามลำดับ ในบรรดาน้ำมันสำเร็จรูปที่ได้นี้ รกท. สัดส่วนของน้ำมันเตามีมากที่สุด จากตารางที่ ๓ และ ที่ ๔ จะเห็นว่าสัดส่วนของน้ำมันเตาต่อน้ำมันที่ผลิตได้ทั้งหมดมีประมาณ ๔๒ % น้ำมันที่ รกท. ผลิตได้มากรองลงมาคือน้ำมันดีเซลหมุนเร็วและน้ำมันเบนซินชนิดธรรมดา ส่วนโรงกลั่น TORC และ Esso นั้นมีสัดส่วนของการผลิตน้ำมันเตาเพียงในปี ๒๕๒๔ เป็น ๑๔ และ ๓๐ % ตามลำดับ และลดลงในปี ๒๕๒๕ เป็นประมาณ ๑๔ และ ๒๕ % ตามลำดับ ในปี ๒๕๒๔ ทั้งโรงกลั่น TORC และ Esso จะผลิตดีเซลหมุนเร็วมากที่สุด รองลงมาคือน้ำมันเตา ส่วนในปี ๒๕๒๕ TORC ผลิตน้ำมันเบนซิน (ชนิดธรรมดา) และน้ำมันอากาศยานมากกว่าน้ำมันเตา การที่ รกท. ผลิตน้ำมันเตาจำนวนถึงกว่า ๔๐ % ของผลผลิตมีผลอย่างมากต่อการขาดทุนของโรงกลั่นดังจะกล่าวในส่วนต่อไป

ตารางที่ ๓
ปริมาณเชื้อเพลิงที่ผลิตได้ ปี ๒๕๒๔

ชนิด	โรงกลั่นบางจาก			โรงกลั่นน้ำมันไทย			โรงกลั่นเอสโซ่			รวม	
	จำนวน ล้านลิตร	ร้อยละ ของการผลิต	ร้อยละของ จำนวนรวม	จำนวน	ร้อยละของ การผลิต	ร้อยละของ จำนวนรวม	จำนวน	ร้อยละของ การผลิต	ร้อยละของ จำนวนรวม	ปริมาณ	% ของ การผลิต
น้ำมันดิบที่ใช้ ผลิตวัตถุน้ำมัน	๒,๔๔๐.๖๑๐			๓,๕๖๔.๕๖๔			๒,๓๔๓.๑๓๐				
น้ำมันเบนซินชนิดธรรมดา	๓๒๕.๙๑๔	๑๑.๑๔	๓๔.๓๔	๓๙๓.๐๐๓	๑๐.๘๕	๔๑.๕๐	๒๓๐.๘๐๒	๘.๕๑	๒๔.๑๒	๔๕๖.๗๒๓	๑๐.๒๔
น้ำมันเบนซินชนิดพิเศษ	๑๖๓.๔๙๕	๕.๕๖	๑๘.๕๖	๔๙๓.๗๒๑	๑๓.๕๙	๕๖.๐๔	๒๒๓.๘๐๙	๘.๑๖	๒๕.๕๐	๘๘๑.๐๒๔	๙.๔๓
น้ำมันก๊าด	๑๒๐.๐๓๐	๔.๐๘	๓๒.๙๓	๑๙๕.๐๖๓	๕.๓๓	๕๓.๕๑	๔๙.๔๔๕	๑.๘๐	๑๓.๕๖	๓๖๔.๕๓๔	๓.๙๐
น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	๓๗๓.๐๖๕	๒๖.๒๙	๒๘.๘๓	๑,๐๙๐.๘๓๙	๒๙.๘๑	๔๐.๖๘	๘๑๗.๖๙๗	๒๙.๘๑	๓๐.๔๙	๒,๖๘๖.๖๐๑	๒๘.๗๐
น้ำมันดีเซลหมุนช้า	๙.๕๒๓	๐.๓๒	๑๒.๘๖	๓๕.๙๔๙	๐.๙๘	๔๘.๕๗	๒๘.๕๕๘	๑.๐๔	๓๘.๕๗	๓๔๐.๐๒๐	๐.๗๙
น้ำมันอากาศยาน J-P 1	๓๘.๓๓๒	๒.๖๖	๘.๘๗	๔๙๘.๘๗๕	๑๓.๖๓	๕๖.๕๖	๓๖๖.๓๔๙	๑๑.๑๗	๓๔.๖๗	๘๘๓.๕๙๑	๙.๕๖
น้ำมันอากาศยาน J-P 4	๖๑.๐๒๑	๒.๐๘	๑๐๐.๐๐	-	-	-	-	-	-	๖๑.๐๒๑	๐.๖๕
น้ำมันเตา	๑,๒๕๒.๕๐๙	๔๒.๒๕	๔๕.๙๒	๖๔๙.๕๖๐	๑๗.๗๕	๒๔.๐๐	๘๑๓.๘๗๙	๒๙.๖๗	๓๐.๐๘	๒,๗๐๕.๘๔๘	๒๘.๙๖
ก๊าซหุงต้ม (ปริมาณ / ล้าน กก.)	๔๕.๙๔๐	๑.๕๖	๓๐.๘๐	๕๖.๐๐๙	๑.๖๖	๓๐.๘๕	๕๗.๑๙๑	๒.๐๘	๓๘.๓๕	๑๔๙.๑๙๐	๑.๖๐
ยางมะตอย (ปริมาณ/ล้าน กก.)	-	-	-	๒๒๖.๒๙๒	๐.๖๑	๑๖.๐๕	๑๑๕.๐๗๐	๔.๑๖	๘๓.๖๕	๑๓๖.๓๖๒	๑.๕๖
รวม (ยกเว้น LPG & ยางมะตอย)	๒,๗๗๖.๙๓๒			๓,๓๖๐.๙๑			๒,๔๗๐.๕๓๔			๘,๖๐๘.๓๗๖	

ที่มา : กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

ตารางที่ ๔
ปริมาณการผลิต ปี ๒๕๒๕

(ล้านลิตร)

ชนิด	โรงกลั่นบางจาก			โรงกลั่นน้ำมันไทย			โรงกลั่นเอสโซ่			รวม	
	จำนวน	ร้อยละของ การผลิต	ร้อยละของ จำนวนรวม	จำนวน	ร้อยละของ การผลิต	ร้อยละของ จำนวนรวม	จำนวน	ร้อยละของ การผลิต	ร้อยละของ จำนวนรวม	จำนวน	ร้อยละของ การผลิต
น้ำมันดิบที่ใช้ในการผลิต <u>ผลิตภัณฑ์น้ำมัน</u>	๒,๘๓๙.๖๕๕			๓,๕๕๑.๗๓๒			๒,๘๑๙.๑๒๓				
น้ำมันเบนซินธรรมดา	๓๗๓.๓๗๔	๑๓.๑๕	๒๙.๑๑	๕๖๔.๗๒๔	๑๕.๙๐	๔๔.๐๓	๓๔๙.๔๐๙	๑๒.๒๔	๒๖.๘๖	๑,๒๘๗.๕๐๗	๑๓.๙๓
น้ำมันเบนซินพิเศษ	๑๒๔.๐๓๑	๔.๓๗	๑๘.๑๔	๓๙๖.๘๔๑	๑๑.๑๗	๕๘.๐๔	๑๖๒.๘๘๓	๕.๗๙	๒๓.๘๒	๖๘๓.๗๕๓	๗.๔๓
น้ำมันก๊าด	๘๘.๐๐๖	๓.๑๐	๒๔.๓๐	๑๙๔.๖๙๙	๕.๔๘	๕๓.๗๗	๗๙.๔๑๓	๒.๘๒	๒๑.๙๓	๓๖๒.๑๑๘	๓.๙๓
น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	๗๙๙.๘๒๑	๒๘.๑๗	๒๘.๘๐	๑,๐๔๔.๑๖๘	๒๙.๖๘	๓๗.๙๕	๕๒๓.๐๔๕	๒๐.๖๐	๓๓.๒๕	๒,๗๗๗.๐๓๔	๓๐.๑๗
น้ำมันดีเซลหมุนช้า	๗.๘๑๑	๐.๒๗	๑๑.๘๘	๒๐.๒๐๕	๐.๕๗	๓๐.๗๙	๓๗.๗๐๘	๑.๓๔	๕๗.๓๗	๖๕.๗๒๔	๐.๗๑
น้ำมันอากาศยาน J-P 1	๔๔.๙๐๓	๑.๕๘	๕.๐๐	๕๓๘.๖๕๒	๑๕.๑๗	๕๙.๙๘	๓๑๔.๔๕๓	๑๑.๑๗	๓๕.๐๒	๘๙๗.๙๙๘	๙.๗๖
น้ำมันอากาศยาน J-P 4	๕๓.๙๑๘	๑.๙๐	๑๐๐.๐๐	-	-	-	-	-	-	๕๓.๙๑๘	๐.๕๙
น้ำมันเตา	๑,๑๗๒.๘๖๒	๔๑.๓๐	๔๘.๕๓	๕๒๖.๘๕๒	๑๕.๘๓	๒๑.๘๐	๗๑๗.๒๖๒	๒๘.๔๙	๒๙.๖๘	๒,๔๑๖.๙๗๖	๒๖.๒๕
ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (ปริมาณ/ล้าน กก.)	๒๒.๖๒๙	๐.๘๐	๒๐.๙๒	๔๐.๗๖๗	๑.๑๔	๓๗.๔๑	๔๕.๐๘๔	๑.๖๐	๕๑.๑๖	๑๐๘.๑๘๐	๑.๑๗
ยางมะตอย(ปริมาณ/ล้าน กก.)	-	-		๒๔.๕๕๔	๐.๖๙	๒๐.๐๗	๔๗.๗๖๖	๓.๔๗	๗๙.๙๓	๑๒๒.๓๒๐	๑.๓๓
รวม (ไม่รวม LPG & ยางมะตอย)	๒,๖๖๔.๗๒๖			๓,๒๙๖.๑๓๑			๒,๕๗๙.๑๗๓			๘,๕๔๐.๐๓๙	

ที่มา : กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

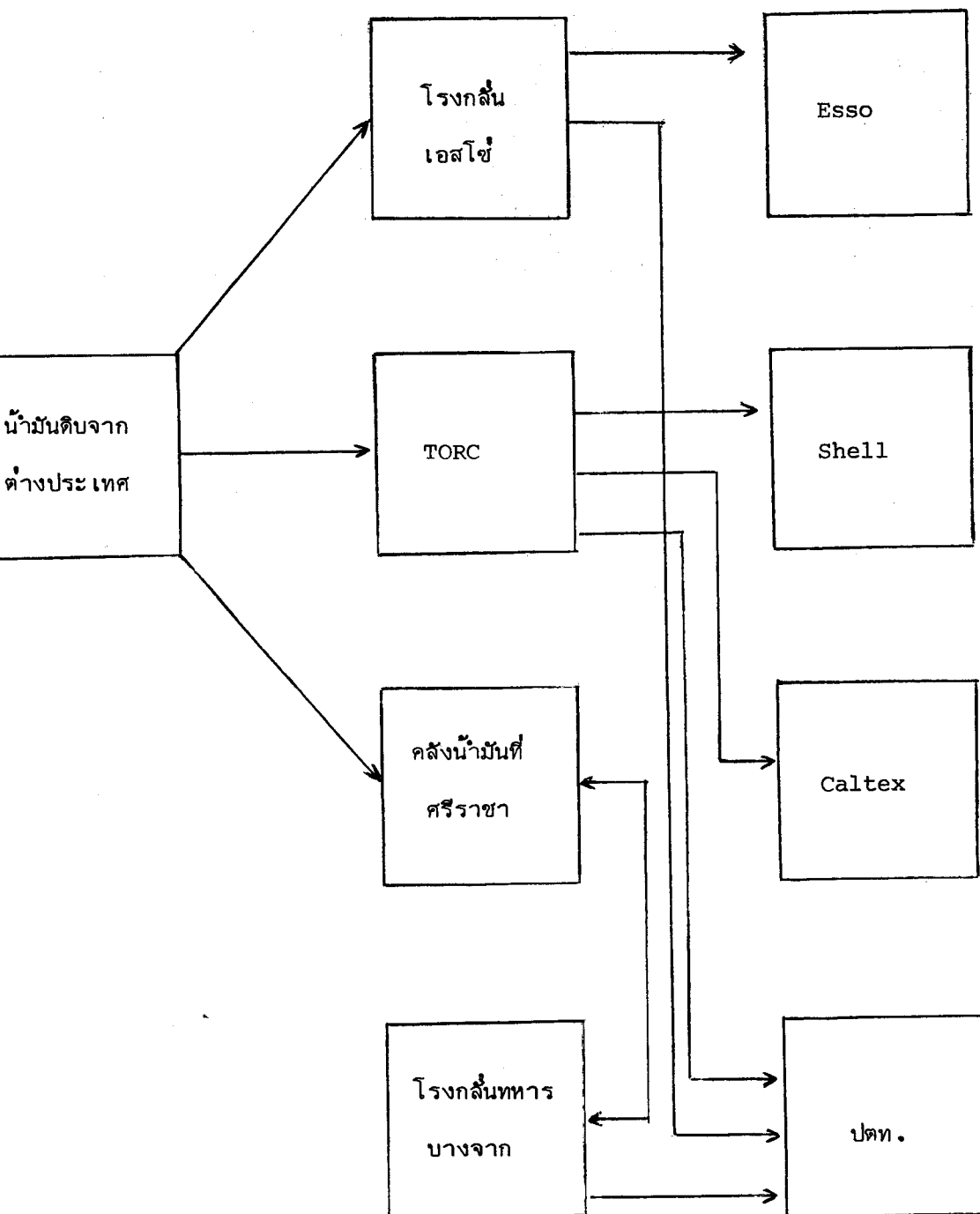
การจำหน่าย

ปริมาณน้ำมันสำเร็จรูปที่ รกท. ผลิตได้จะถูกขายในราคาโรงกลั่นให้กับ ปตท. การจำหน่ายน้ำมันสำเร็จรูปของโรงกลั่นทั้งสามนั้นปรากฏอยู่ในแผนภูมิที่ ๑ น้ำมันที่ผลิตได้จะขายให้กับบริษัทน้ำมัน จากนั้นน้ำมันจะถูกจำหน่ายออกไปในปั้มน้อย ๆ ออกไปถึงมือผู้บริโภค

การปิโตรเลียมเป็นผู้จำหน่ายน้ำมันประเภทต่าง ๆ (จากโรงกลั่นทั้ง ๓) รายใหญ่ที่สุดในบรรดาผู้ค้าน้ำมัน โดยผ่านปั้มน้อยซึ่งมีอยู่ประมาณ ๔๔๔ ปั้มในปี ๒๕๒๔ คือประมาณเกือบร้อยละ ๓๐ ของผลผลิตที่จำหน่ายในตลาดจำหน่ายโดยการปิโตรเลียม อย่างไรก็ตาม ส่วนแบ่งของตลาดของการปิโตรเลียมมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลดลงจาก ๔๔๔๔.๑ ล้านลิตร ในปี ๒๕๒๔ เป็น ๓๐๔๙.๑ ล้านลิตร ในปี ๒๕๒๕ เนื่องจากความต้องการน้ำมันเตาลดลงจากประมาณ ๒๔๔๙ ล้านลิตร ในปี ๒๕๒๔ เป็น ๑๕๖๔ ล้านลิตร ในปี ๒๕๒๕ เพราะการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (Egat) ซึ่งเป็นผู้ซื้อน้ำมันเตารายใหญ่ได้ลดของน้ำมันเตาลงประมาณ ๑๒๙๐ ล้านลิตรในปี ๒๕๒๔ หรือประมาณ ๗๐ % ของยอดขายที่ลดลง

แผนภูมิที่ ๑

วงจรการผลิตและการจำหน่ายน้ำมันในประเทศ



ตารางที่ ๕ ปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่จำหน่ายในปี ๒๕๒๕

ชนิด	ปตท.		เชลล์		เอลโซ		กาลเท็กซ์		ซันมิท		รวม *
	ปริมาณ (ล้านลิตร)	ร้อยละ ของ จำนวน รวม	ปริมาณ (ล้านลิตร)	ร้อยละ ของ จำนวน รวม	ปริมาณ (ล้านลิตร)	ร้อยละ ของ จำนวน รวม	ปริมาณ (ล้านลิตร)	ร้อยละ ของ จำนวน รวม	ปริมาณ (ล้านลิตร)	ร้อยละ ของ จำนวน รวม	ปริมาณ
น้ำมันเบนซินธรรมดา	๒๗๐.๖๑๒	๒๐.๓	๓๔๑.๓๓๓	๒๔.๔	๓๓๒.๗๘๒	๒๕.๐	๒๖๑.๒๑๔	๑๙.๖	๗๒.๙๔๘	๕.๕	๑,๓๓๑.๕๒๗
น้ำมันเบนซินพิเศษ	๗๔.๐๓๑	๑๐.๓	๒๙๒.๗๘๑	๔๐.๘	๑๔๐.๕๘๐	๑๙.๖	๑๘๘.๓๓๒	๒๖.๒	๒๒.๓๙๑	๓.๑	๗๑๘.๒๖๘
น้ำมันก๊าด	๔๗.๙๘๕	๑๐.๗	๑๕๐.๔๔๖	๓๓.๗	๙๓.๗๐๕	๒๑.๐	๗๔.๔๙๗	๑๖.๗	๗๓.๒๑๔	๑๖.๔	๔๔๖.๓๖๒
น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	๙๙๒.๘๔๖	๒๔.๗	๑,๑๒๐.๘๒๙	๒๘.๐	๙๗๓.๒๓๗	๒๔.๒	๖๘๐.๕๓๓	๑๗.๐	๑๙๘.๙๘๑	๕.๐	๔,๐๐๗.๑๔๖
น้ำมันดีเซลหมุนช้า	๕.๖๔๒	๗.๒	๒๗.๑๒๑	๔๑.๙	๓๓.๐๑๗	๕๑.๐	-	-	-	-	๖๕.๗๘๐
น้ำมันอากาศยาน J-P1	๙๔.๐๓๔	๘.๘	๓๓๑.๓๕๕	๓๑.๐	๒๙๖.๑๐๓	๒๗.๗	๓๔๗.๖๐๖	๓๒.๕	-	-	๑,๐๖๙.๐๙๘
น้ำมันเตา	๑,๕๖๘.๙๔๙	๕๓.๔	๕๐๑.๑๖๓	๑๗.๐๖	๖๗๗.๒๓๕	๒๓.๑	๑๒๘.๕๑๓	๔.๔	๖๐.๘๓๗	๒.๑	๒,๙๓๖.๖๙๗
รวม	๓,๐๔๙.๐๙๙	๒๘.๘	๒,๘๑๕.๐๒๘	๒๖.๖	๒,๕๔๖.๖๕๙	๒๔.๑	๑,๖๘๐.๖๙๕	๑๕.๙	๔๒๘.๓๘๑	๔.๑	๑๐,๕๖๙.๘๗๘

* รวมยอดจำหน่ายของบริษัทไมบิลซึ่งมีส่วนแบ่งในตลาดประมาณ ๐.๕%

ผลการดำเนินงาน เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงกลั่น

ไม่เป็นที่เปิดเผย ผู้เขียนจึงได้ประเมินผลการดำเนินการจากข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ (secondary source) เป็นส่วนใหญ่ เพื่อนำมาคำนวณหาผลการดำเนินงานของ รกท. เท่าที่ผ่านมา

๑. ในระหว่าง ๑ เม.ย. - ๓๑ ธ.ค. ๒๕๒๔

จากตารางที่ ๖ ซึ่งแสดงปริมาณการนำมันสำเร็จรูปที่ผลิตได้จากโรงกลั่น ทั้ง ๓ แห่งในประเทศ คือ โรงกลั่นน้ำมันทหาร (บางจาก) โรงกลั่นน้ำมันไทย (TORC) และโรงกลั่นน้ำมัน Esso มาดูกับราคา ณ โรงกลั่น (ไม่รวมภาษีเทศบาลและภาษีสรรพสามิต) จะสามารถหามูลค่าของผลิตภัณฑ์ของน้ำมันปิโตรเลียมของผู้ผลิต จากนั้นจึงนำมาคำนวณหา gross margin หรือส่วนแตกต่างระหว่างมูลค่าน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูปดังปรากฏในตารางที่ ๗ สำหรับราคาราน้ำมันดิบนั้น ในระยะครึ่งปีแรกจะน้อยกว่าครึ่งปีหลังประมาณมาเรลละ \$ 2 เพราะเมื่อรัฐบาลลดค่าเงินบาทลง ค่าใช้จ่ายในการซื้อน้ำมันจะสูงขึ้นถึงบาเรลละ ๖๗ บาท หรือประมาณกว่า \$ 2 (ราคาที่ปรากฏนั้นเป็นค่าเฉลี่ยตลอดปี ๒๕๒๔) gross margin ของโรงกลั่นทั้ง ๓ อยู่ในระดับใกล้เคียงกัน คือประมาณมาเรลละ \$ 3.8

ข้อมูลของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ รกท. ในปี ๒๕๒๔ ปรากฏอยู่ในตารางที่ ๘ จะเห็นว่าในปี ๒๕๒๔ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ รกท. ซึ่งเป็นค่าเงินเพิ่มพิเศษแก่ข้าราชการที่ทำงานใน รกท. ค่าซ่อมแซม ค่าเคมีภัณฑ์ ค่าเชื้อเพลิง ค่าเสื่อมราคาและอื่น ๆ คิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้นประมาณปีละ ๖๒๔.๔ ล้านบาท หรือประมาณเดือนละ ๕๒.๐๖๓ ล้านบาท เมื่อคิดต่อน้ำมันดิบ ๑ บาเรลแล้ว ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานส่วนนี้จะตกประมาณ บาเรลละ ๑.๕๗ เหรียญ ดังนั้น รกท. จะมีกำไรขั้นต้น ๒.๓๒ เหรียญต่อบาเรล แต่เนื่องจากในระยะแรกของการดำเนินงาน รกท. จำเป็นที่จะต้องหาเงินกู้เพื่อนำมาใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงานในขั้นต้น

ถึงประมาณ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท^๑ ทำให้ค่าดอกเบี้ยตกวันละ ๔.๔ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็น
 บาเรลละ ๘๓ บาท หรือ \$ 3.6 ต่อบาเรล^๒ จึงทำให้ทุก ๆ บาเรลที่กลั่นขาดทุน
 \$ 1.3 หรือคิดเป็นเงินประมาณ ๒๔ ล้านเหรียญ หรือประมาณ ๔๕๐ ล้านบาท

๑ ประมาณจากตัวเลขของกระทรวงกลาโหม หนังสือที่ กท.๐๒๐๑/๓๒๔๔๑
 ลงวันที่ ๕ ธ.ค. ๒๕๒๑ ที่ให้ความเห็นว่า หากรัฐบาลมีนโยบายรับกิจการ
 โรงกลั่นน้ำมันมาดำเนินงานเอง จะต้องการเงินทุนหมุนเวียนในระยะเวลา
 ๓ เดือน ไม่น้อยกว่า ๒,๐๐๐ ล้านบาท

๒ คิดในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๖ ต่อปี

ตารางที่ ๖

จำนวนและมูลค่าผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปของโรงกลั่นทั้ง ๓ ในปี ๒๕๒๔

ประเภท	ราคา ณ โรงกลั่น เฉลี่ย (บาท/ลิตร)	โรงกลั่นทหารบางจาก		TORC		Esso	
		จำนวน (ล้านลิตร)	มูลค่า (ล้านบาท)	จำนวน (ล้านลิตร)	มูลค่า (ล้านบาท)	จำนวน (ล้านลิตร)	มูลค่า (ล้านบาท)
น้ำมันเบนซินธรรมดา	๕.๗๓๓๘	๓๒๘.๙๑๘	๑,๘๘๕.๙๕๐	๓๙๗.๐๐๓	๒,๒๗๖.๓๓๐	๒๓๐.๘๐๒	๑,๓๒๓.๓๗๓
น้ำมันเบนซินพิเศษ	๖.๑๒๖๘	๑๖๓.๔๙๔	๑,๐๐๑.๖๙๕	๔๙๓.๗๒๑	๓,๐๒๔.๙๓๐	๒๓๓.๘๐๙	๑,๔๓๒.๕๐๑
น้ำมันก๊าด	๖.๓๔๖๕	๑๒๐.๐๓๐	๗๖๑.๗๕๘	๑๙๕.๐๖๓	๑,๒๓๗.๙๔๘	๔๙.๔๕๕	๓๑๓.๗๙๘
น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	๖.๐๗๐๓	๗๗๓.๐๖๕	๔,๖๙๒.๗๓๗	๑,๐๙๐.๘๓๙	๖,๖๒๑.๗๒๐	๘๑๗.๖๙๗	๔,๙๖๓.๖๖๖
น้ำมันดีเซลหมุนช้า	๕.๙๕๖๖	๙.๕๒๓	๕๖.๗๒๕	๓๕.๙๔๙	๒๑๔.๑๓๔	๒๘.๕๕๘	๑๗๐.๑๐๙
น้ำมันอากาศยาน J-P 1 และ J-P 4	๖.๔๕๓๗ ^๑	๑๓๙.๓๙๓	๘๙๙.๖๐๐	๔๙๘.๘๗๕	๓,๒๑๙.๕๙๐	๓๐๖.๓๔๔	๑,๙๗๗.๐๕๒
น้ำมันเตา	๔.๗๔๗๓	๑,๒๔๒.๕๐๙	๕,๘๙๘.๕๖๓	๖๔๙.๕๖	๓,๐๘๓.๑๘๑	๘๑๓.๘๗๙	๓,๘๖๓.๗๒๘
กาซหุงต้ม (ปริมาณล้าน กก.) ราคา (บาท/กก.)	๘.๗๗๖๓	๕๕.๙๔๐	๔๐๓.๑๘๓	๕๖.๐๐๙	๔๐๓.๗๙๙	๕๗.๑๙๑	๔๐๑.๙๒๕
ยางมะตอย (ล้าน กก.)	๔.๒๒๙๔	-	-	๒๒.๒๙๒	๙๔.๒๘๒	๑๑๔.๐๗๐	๔๘๒.๔๔๘
รวม			๑๕,๖๐๐.๒๑๑		๒๐,๑๗๕.๐๙๔		๑๕,๐๒๘.๖๐๐

หมายเหตุ ^๑ ประมาฐานจากราคาน้ำมันอากาศยานที่นำเข้าประเทศ

ตารางที่ ๗ การประมาณ gross margin ของโรงกลั่นทั้ง ๓ แห่ง พ.ศ. ๒๕๒๔

	รทท.	TORC	Esso
ปริมาณการใช้น้ำมันดิบ (ล้านลิตร)	๒,๕๔๐.๖๑๐	๓,๖๕๙.๔๖๔	๒,๗๔๓.๑๓๐
ราคาเฉลี่ยต่อบาเรล (บาท/บาเรล)	๗๕๓.๗๔ ^๑	๗๘๗.๑๙ ^๒	๗๘๗.๑๙ ^๒
มูลค่าน้ำมันดิบที่ใช้ (ล้านบาท)	๑๓,๕๔๐.๘๘	๑๘,๑๑๘.๘๘	๑๓,๕๘๑.๘๘
มูลค่าน้ำมันสำเร็จรูปที่ได้ (ล้านบาท)	๑๕,๖๐๐.๒๑	๒๐,๐๕๐.๔๙๔	๑๕,๐๒๘.๖๐๐
gross margin (ล้านบาท)	๑,๖๕๙.๓๓	๑,๙๓๑.๖๑๔	๑,๔๔๖.๗๑
มูลค่าน้ำมันดิบต่อ ๑ บาเรล (\$)	๓๒.๗๐	๓๔.๑๗	๓๔.๑๗
" สำเร็จรูปต่อ ๑ บาเรล (\$)	๓๖.๕๙	๓๘.๐๒	๓๗.๗๘
gross margin ต่อบาเรล (\$)	๓.๘๙	๓.๘๕	๓.๖๑

หมายเหตุ ๑ โรงกลั่นน้ำมันบางจาก กรมพลังงานทหาร

๒ ค่าเฉลี่ยของราคา c.i.f. ของน้ำมันดิบที่สั่งเข้าทุกประเภท

ตารางที่ ๘ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกลั่น

(ล้านบาท)

ประเภท	เม.ย.-มิ.ย.	ก.ค.-ก.ย.	ต.ค.-ธ.ค.	ม.ค.-ก.พ.	เฉลี่ย ต่อเดือน
	๒๕๒๔	๒๕๒๔	๒๕๒๔	๒๕๒๕	
ค่าใช้จ่ายพนักงาน	๑๖.๕	๑๗.๒	๑๗.๐	๑๑.๘	๕.๖๘๒
ค่าซ่อมแซม	๑.๘	๔.๔	๘.๕	๓.๔	๑.๖๔๕
ค่าเคมีภัณฑ์	๑๕.๖	๑๖.๗	๑๕.๕	๑๐.๖	๕.๓๐๙
ค่าเชื้อเพลิง	๙๔.๕	๑๑๒.๑	๑๐๒.๔	๖๘.๑	๓๔.๒๘๒
ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	๑๓.๒	๑๖.๘	๑๖.๒	๑๐.๔	๕.๑๔๕
รวม	๑๔๑.๖	๑๖๗.๒	๑๕๙.๖	๑๐๔.๓	๕๒.๐๖๓
ค่าใช้จ่ายในการกลั่น					
(บาท/บาเรล)	๒๘.๙๖	๓๔.๔๖	๓๙.๔๗	๓๘.๘๓	๓๕.๔๓
(\$/บาเรล)	๑.๓๘	๑.๕๐	๑.๗๑	๑.๖๘	๑.๕๖๗๕

ที่มา: สรุปผลการดำเนินงานในรอบหนึ่งปี โรงกลั่นน้ำมันทหาร (บางจาก)

ตารางที่ ๔ คำนวณกำไร (ขาดทุน)จากการดำเนินงานของ รกท. ในปี ๒๕๒๔
(\$/บาเรล)

gross margin	๓.๘๔
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	๑.๕๗
กำไรขั้นต้น	๒.๓๒
ค่าดอกเบี้ย	๓.๖๐
ขาดทุน	๑.๒๘

จำนวนและมูลค่าของผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปของโรงกลั่นต่าง ๆ ในปี ๒๕๒๕

ประเภท	ราคา ณ โรงกลั่น (เฉลี่ย) (บาท/ลิตร)	โรงกลั่นทหาร		TORC		Esso	
		จำนวน (ล้านลิตร)	มูลค่า (ล้านบาท)	จำนวน (ล้านลิตร)	มูลค่า (ล้านบาท)	จำนวน (ล้านลิตร)	มูลค่า (ล้านบาท)
น้ำมัน เบนซินธรรมดา	๕.๕๙๗๔	๓๗๓.๓๗๔	๒,๐๙๐.๑๑๐	๕๖๔.๗๒๔	๓,๑๖๑.๒๖๘	๓๔๔.๔๐๘	๑,๙๒๗.๕๖๗
น้ำมัน เบนซินพิเศษ	๖.๐๘๐	๑๒๔.๐๓๑	๗๕๔.๑๐๘	๓๙๖.๘๔๑	๒,๔๑๒.๗๙๓	๑๖๒.๘๘๓	๙๙๐.๓๒๙
น้ำมันก๊าด	๖.๔๗๐๒	๘๘.๐๐๖	๕๖๙.๔๑๖	๑๙๔.๖๙๙	๑,๒๕๙.๗๔๑	๗๙.๔๑๓	๕๑๓.๘๑๘
น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	๖.๑๖๘๑	๗๙๙.๘๒๑	๔,๙๓๓.๓๗๖	๑,๐๕๔.๑๖๘	๖,๕๐๒.๒๑๔	๙๒๓.๐๔๔	๕,๖๙๓.๔๓๓
น้ำมันดีเซลหมุนช้า	๖.๐๙๔๑	๗.๘๑๑	๔๗.๖๐๑	๒๐.๒๐๕	๑๒๓.๑๓๑	๓๗.๗๐๘	๒๒๙.๗๙๖
น้ำมันอากาศยาน JP 1 และ JP-4	๖.๗๖๓๒	๙๘.๘๒๑	๖๖๘.๓๙๖	๕๓๘.๖๕๒	๓,๖๔๒.๙๔๔	๓๑๔.๔๕๓	๒,๑๒๖.๗๐๙
น้ำมันเตา	๔.๕๑๐๖	๑,๑๗๒.๘๖๒	๕,๒๙๐.๓๑๑	๕๒๖.๘๕๒	๒,๓๗๖.๔๑๘	๗๑๗.๒๖๒	๓,๒๓๕.๒๘๒
ก๊าซหุงต้ม (ปริมาณ-ล้าน กก.) (ราคา-บาท/กก.)	๘.๑๙๖๘	๒๒.๖๒๙	๑๘๕.๔๘๕	๔๐.๔๖๗	๓๓๑.๗๐๐	๔๕.๐๘๔	๓๖๙.๕๔๔
ยางมะตอย (ปริมาณ-ล้าน กก.) (ราคา-บาท/กก.)	๓.๗๒๒๔	-	-	๒๔.๕๕๔	๙๑.๔๐๐	๙๗.๗๐๖	๓๖๓.๗๐๑
รวม			๑๔,๕๓๘.๗๕๓		๑๙,๙๐๑.๖๐๙		๑๕,๔๕๐.๕๗๙

ตารางที่ ๑๑

การประมาณ gross margin ของโรงกลั่นทั้ง ๓ แห่ง ในปี ๒๕๒๕

	รทท.	TORC	Esso
ปริมาณการใช้น้ำมันดิบ	๒,๘๓๙.๖๕๕	๓,๕๕๑.๗๓๒	๒,๘๑๔.๑๒๓
ราคาเฉลี่ยต่อบาเรล (บาท/บาเรล)	๘๐๓.๘๘ ^๑	๘๓๓.๖๗ ^๒	๘๓๓.๖๗ ^๒
มูลค่าน้ำมันดิบที่ใช้ (ล้านบาท)	๑๔,๓๕๗.๙๐๕	๑๘,๖๖๕.๓๐	๑๔,๗๕๖.๑
มูลค่าน้ำมันสำเร็จรูปที่ได้ (ล้านบาท)	๑๔,๕๓๘.๗๕๓	๑๙,๙๐๑.๖๑	๑๔,๔๕๐.๕๘
gross margin (ล้านบาท)	๑๘๐.๘๕๘	๑,๒๓๖.๓	๖๙๔.๔๘
มูลค่าน้ำมันดิบต่อบาเรล (\$)	๓๔.๘๐	๓๖.๐๘	๓๖.๐๘
" สำเร็จรูปต่อบาเรล (\$)	๓๕.๒๔	๓๘.๕๖	๓๗.๘๐
gross margin ต่อบาเรล (\$)	.๔๔	๒.๔๘	๑.๗๒

หมายเหตุ ๑ โรงกลั่นน้ำมันทหาร (บางจาก)

๒ คัด เฉลี่ยจากน้ำมันดิบที่ส่งเข้าทุกชนิด

ตารางที่ ๑๒

คำนวณกำไร (ขาดทุน) จากการดำเนินงานของ รกท. ในปี ๒๕๒๔
 (\$/บาทเรล)

gross margin	๐.๔๔
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ^๑	๑.๗๐
ขาดทุนขั้นต้น	๑.๒๖
ค่าดอกเบี้ย	๒.๐๐
ขาดทุน	๓.๒๖

- หมายเหตุ
- ๑ เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๔ ประมาณ ๕%
 - ๒ ค่าดอกเบี้ยลดลงเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการดำเนินงานลดลง

๒. ในระหว่าง ๑ ม.ค. ๒๕๒๕ - ๓๑ ธ.ค. ๒๕๒๕

การดำเนินงานในปี ๒๕๒๕ ภาวะการณ์ของ รกท. ยิ่งเลวร้ายเช่นเดียวกับครึ่งปีหลังของปี ๒๕๒๔ เพราะหลังจากที่รัฐบาลลดค่าเงินบาทในเดือน ก.ค. ๒๕๒๔ ทำให้มูลค่าของน้ำมันดิบเพิ่มขึ้นบาเรลละประมาณ ๖๗ บาท หรือเพิ่มขึ้นประมาณ ๖% ส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปนั้นต้องขายในราคาที่กำหนดโดยรัฐบาล จากตารางที่ ๑๐ เมื่อ คำนวณหามูลค่าของผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป โดยคิดตามราคา ณ โรงกลั่น (ไม่รวมภาษีและเงินส่งเข้ากองทุน) จากนั้นคำนวณหา gross margin โดยเทียบมูลค่าของผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปกับมูลค่าน้ำมันดิบ พบว่าโรงกลั่นทั้งสามแห่งมี gross margin ลดลงจากปี ๒๕๒๔ และ รกท. ต้องกระทบกระเทือนมากที่สุดเพราะ gross margin ลดลงเหลือเพียง \$.๔๔/บาเรล ซึ่งเมื่อนำมาคิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งประมาณว่าเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๔ ประมาณ ๕% ทำให้ขาดทุนขั้นต้น \$ ๑.๒๖/บาเรล เมื่อรวมค่าดอกเบี้ย \$ ๒.๐๐/บาเรล (การคำนวณค่าดอกเบี้ยจะพูดในส่วนต่อไป) แล้วจะขาดทุนประมาณ บาเรลละ \$ ๓.๒๖ คิดเป็นเงินปีละ ๔๔ ล้านบาท หรือ ๑,๓๕๐ ล้านบาท หรือเดือนละประมาณ ๑๑๒ ล้านบาท

โรงกลั่นบางจาก เอกชนทำได้ดีกว่าตรงไหน

ถึงตรงนี้คงจะมีผู้อ่านหลายคนที่ตั้งคำถามอยู่ในใจว่า เหตุไรการดำเนินงานของโรงกลั่นบางจากจึงประสบกับภาวะการขาดทุนมากเช่นนี้ ทั้ง ๆ ที่บริษัทซัมมิทอินดัสเตรียลก็ได้เคยดำเนินงานได้กำไรมาแล้ว^๑ ในส่วนนี้จึงเป็นการวิเคราะห์เพื่อที่จะพยายามตอบคำถามที่ว่าเหตุไร รกท. จึงไม่สามารถดำเนินงานได้ดีเท่าที่เอกชนทำ ซึ่งจะพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

๑ แม้จะไม่มีหลักฐานตัวเลขยืนยัน แต่การที่บริษัทซัมมิทดำเนินที่โรงกลั่นในรูปของการเช่าจากรัฐบาลมานานกว่า ๑๕ ปี ย่อมจะเชื่อได้ว่ากิจการกลั่นน้ำมันจะต้องให้ผลกำไรพอควร

๑. ปัญหาทางการผลิต เนื่องจากเป็นโรงกลั่นที่สร้างมานาน เทคนิคการผลิตล้าสมัย ประกอบกับเมื่อรับมาดำเนินงานนั้น โรงกลั่นอยู่ในสภาพทรุดโทรมมาก การดำเนินงานที่ผ่านมาจึงต้องมีการซ่อมแซมและมี emergency shut down อยู่เสมอ service ratio ของบางจากมีเพียง ๗๐ % ในขณะที่ TORC ตกประมาณ ๔๕ % และ ESSO มีประมาณ ๔๗ % นอกจากนั้น โรงกลั่น TORC และ ESSO ยังมีการลงทุนในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการประหยัดพลังงาน เช่นการลงทุนในหน่วย cracking ที่เปลี่ยนน้ำมันหนักมาเป็นน้ำมันเบาเพื่อให้ผลผลิตที่มีราคาสูงกว่าเป็นต้น ส่วนรทท.นั้นมีแต่เพียงการประคองให้โรงกลั่นทำงานไปได้และซ่อมแซมบางส่วนเท่านั้น แต่ไม่สามารถจะคิดลงทุนในการป้องกัน (preventive measures) หรือปรับปรุงเทคนิคการผลิตอย่างไ้ได้เลย ทำให้ต้นทุนต่อหน่วยของ รทท. สูงกว่าของ TORC และ ESSO

๒. ในปี ๒๕๒๔ นั้น gross margin ของ รทท. อยู่ในเกณฑ์เดียวกับโรงกลั่นเอกชนอื่น ๆ แต่เหตุสำคัญที่ทำให้ รทท.ขาดทุนจากการดำเนินงานเป็นผลเนื่องมาจากดอกเบี้ยซึ่งคิดเป็นประมาณกว่า ๑๐ % ของต้นทุนการผลิตรวม ทั้งนี้เนื่องจากในระยะแรกที่เข้ามาดำเนินการ ต้องการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อซื้อน้ำมันดิบและใช้จ่ายอื่น ๆ เป็นเงินประมาณ ๘,๐๐๐-๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งทำให้ค่าดอกเบี้ยสูงมาก

จะเห็นว่าค่าใช้จ่ายในรูปของอัตราดอกเบี้ยในปี ๒๕๒๔-๒๕๒๕ นั้นยังสูงกว่าค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมด (ยกเว้นค่าน้ำมันดิบ) เงินที่นำมาใช้ในการดำเนินงานนั้น ทางการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ โดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ ในอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตรา LBL. = $\frac{1}{8}$ (ซึ่งในที่นี้จะคิดประมาณ ๑๖ %) ระยะเวลาการกู้ ๑ ปี เพื่อนำไปใช้จ่ายดังต่อไปนี้

๑. เพื่อสำรองน้ำมันดิบตามกฎหมาย บริษัทผู้ผลิตจะต้องสำรองน้ำมันดิบตามกฎหมายไว้ ๑๔ วัน ดังนั้นโรงกลั่นบางจากจึงต้องสำรองน้ำมันดิบไว้ประมาณวันละ ๕๑ ล้านบาท^๑ คิดเป็นเงิน ๔๒๐ ล้านบาท หรือค่าดอกเบี้ยประมาณ ๑๒ ล้านบาทต่อเดือน

^๑คิดจากปริมาณน้ำมันดิบที่ส่งเข้าประมาณวันละ ๖๕,๐๐๐ บาเรล

๒. เพื่อสำรองน้ำมันสำเร็จรูปตามกฎหมาย บริษัทผู้ผลิตจะต้องสำรองน้ำมันสำเร็จรูปตามกฎหมาย ๑๒ วัน คิดเฉลี่ยประมาณวันละ ๔๓ ล้านบาท เป็นเงิน ๕๑๖ ล้านบาท หรือค่าดอกเบี้ยอีก ๗ ล้านบาทต่อเดือน

๓. สินเชื่อที่ให้กับ ปตท. ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปประมาณ ๕๗ วัน คิดเป็นเงินประมาณ ๒,๔๕๑ ล้านบาท หรือค่าดอกเบี้ย ๓๓ ล้านบาทต่อเดือน

๔. เงินค่าภาษีผลิตภัณฑ์น้ำมัน ซึ่งตามกฎหมายกำหนดว่าผู้ผลิตจะต้องนำส่งหลังจากที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์น้ำมันออกไปภายใน ๑๐ วัน (ในทางปฏิบัติตกประมาณ ๑๕ วัน) แต่เนื่องจาก รกท.ให้สินเชื่อแก่ปตท. ๕๗ วัน เงินส่วนที่เป็นภาษี ที่กว่า-โรงกลั่นจะได้รับคืนจึงตกประมาณ ๔๐ วัน คิดเป็นเงิน ๓๐๕ ล้านบาท หรือค่าดอกเบี้ยประมาณ ๔ ล้านบาท/เดือน

๕. เงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งคิดในเวลาที่ผู้ผลิตจำหน่ายผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปออกไป เงินที่ส่งเข้ากองทุนของ ร.ก.ท.ในปี ๒๕๒๔ ตกประมาณ ๖๕๐ ล้านบาท สำหรับน้ำมันประเภทเบนซินธรรมดาและพิเศษ ซึ่งก็ทำนองเดียวกับข้อ ๔ เมื่อโรงกลั่นให้สินเชื่อแก่ ปตท. ถึง ๕๗ วัน โรงกลั่นก็ต้องรับภาระเงินจำนวนนี้ออกไปอีกถึงประมาณ ๔๐ วันกว่าจะได้รับคืน ซึ่งคิดเฉลี่ยเป็นค่าดอกเบี้ยอีกประมาณเดือนละ ๑ ล้านบาท

๖. เงินสำรองเพื่อจัดซื้อน้ำมันดิบประมาณ ๑๕ วัน ในกรณีนี้ โรงกลั่นได้ credit การซื้อน้ำมันนาน ๓๐ วันนับจากวันที่น้ำมันลงเรือ แต่โดยเฉลี่ยระยะเวลาที่ใช้ในการขนส่งน้ำมัน Arabian Light จากประเทศซาอุดีอาระเบียถึงท่าเรือศรีราชาตกประมาณ ๒๐ วัน จากนั้นก็ถูกลำเลียงมายังโรงกลั่นบางจาก และใช้เวลาในการกลั่น ๓ วัน คิดตกประมาณ ๒๕-๓๐ วัน และกว่าจะได้เงินจากการจำหน่ายน้ำมันดังกล่าวก็ตกอีกประมาณ ๕๗ วัน ทำให้ รกท.ต้องมีเงินสำรองในมือเพื่อจัดซื้อน้ำมันดิบประมาณ ๑๕ วัน คิดเป็นจำนวนเงิน ๗๐๐ ล้านบาทหรือค่าดอกเบี้ย ๑๐ ล้านบาท

๗. สำรองอื่น ๆ เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอีกประมาณ

เดือนละ ๑๐๐ ล้านบาท คิดเป็นค่าดอกเบี้ย ๑.๓ ล้านบาท

ตามรายการข้างต้น โรงกลั่นจะต้องเสียค่าดอกเบี้ยเดือนละ ๖๔ ล้านบาท

หรือประมาณปีละ ๘๒๐ ล้านบาท ซึ่งคิดประมาณ \$๑.๔๒ ต่อน้ำมันดิบทุก ๆ บาเรลที่
ทำการผลิต

สำหรับค่าดอกเบี้ยนี้ รายจ่ายค่าดอกเบี้ยตามรายการข้อ ๑, ๒ และข้อ ๗

นั้น เป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นกับโรงกลั่นเอกชนเช่นเดียวกัน แต่ในสายการที่ ๓, ๔, ๕

และ ๖ นั้น ถือเป็นข้อเสียเปรียบของ รกท. เมื่อเทียบกับ TORC และ Esso

กล่าวคือโรงกลั่นเอกชนทั้งสองนั้นขายผลิตภัณฑ์น้ำมันให้กับบริษัทแม่และบริษัทในเครือ

โดยให้ credit ประมาณ ๑๔ วัน น้อยกว่าที่ รกท.ให้ ปตท.ถึง ๓๔ วัน ทำให้

ค่าดอกเบี้ยของโรงกลั่นทั้งสองน้อยกว่าของ รกท. เมื่อเราเทียบตัวเลขระหว่าง รกท.

กับ Esso ซึ่งมีขนาดการผลิตและมูลค่าผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปใกล้เคียงกัน จะเห็นว่าค่า

ดอกเบี้ยที่เกิดจากการให้ credit แก่ผู้จำหน่ายของโรงกลั่น Esso เป็นจำนวน ๑๔ วัน

คิดเป็นเงิน ๗๘๒.๓๑ หรือค่าดอกเบี้ย ๑๐.๔ ล้านบาทเทียบกับของรกท. เดือนละ ๓๓ ล้านบาท

การให้สินเชื่อแก่ผู้จำหน่ายแตกต่างกันระหว่างรกท. กับโรงกลั่นเอกชน

ยังมีผลต่อค่าใช้จ่ายในรายการที่ ๔, ๕ และ ๖ ด้วย ซึ่งโรงกลั่น TORC และ Esso

นั้นจะไม่ต้องมีภาระเกี่ยวกับเงินค่าภาษีผลิตภัณฑ์น้ำมัน และเงินส่งเข้ากองทุนเพราะ

ระยะเวลาที่ได้รับเงินจากการจำหน่ายน้ำมันออกไป (๑๔ วัน) ใกล้เคียงกับระยะเวลาที่จะ

ต้องนำเงินส่งกองทุน ทำให้โรงกลั่นเอกชนทั้งสองตัดค่าดอกเบี้ยเพื่อการนี้ไปได้ ในขณะที่

ที่ รกท.ต้องมีค่าใช้จ่ายส่วนนี้อีกประมาณ ๔ ล้านบาทต่อเดือน ส่วนเงินสำรองเพื่อซื้อ

น้ำมันดิบนั้นโรงกลั่นทั้งสองซื้อน้ำมันจากบริษัทแม่ซึ่งได้รับ credit มากกว่า รกท.

เห็นได้จากสมัยที่ Summit ดำเนินกิจการอยู่นั้น ได้ credit ซื้อน้ำมันดิบจาก

บริษัทแม่ถึง ๖๐ วัน ดังนั้นสำหรับโรงกลั่นเอกชนที่ดำเนินการโดยบริษัทต่างชาติในเครือ

ของบริษัทเมื่อนั้นก็สามารถได้รับ credit ชื่อน้ำมันดิบเพียงพอสำหรับระยะเวลาที่น้ำมันดิบ
ลงเรือ ขนส่ง เข้าโรงกลั่น จนถึงเวลาที่ได้รับเงินจากการจำหน่าย ดังนั้นจึงอนุมานว่าค่า
ดอกเบี้ยในส่วนนี้ไม่มี ทำให้ลดลงไปได้อีกเดือนละ ๑๐ ล้านบาท

จากการคำนวณอย่างหยาบ ๆ ทำให้เราเห็นว่าเมื่อเทียบรายจ่ายในเรื่อง
ดอกเบี้ยของโรงกลั่นที่ผลิตน้ำมันจำนวนใกล้เคียงกันคือ ESSO กับ รกท. นั้น ESSO
จะมีค่าดอกเบี้ยตกอยู่ในราว ๒๐-๓๐ ล้านบาทต่อเดือน ซึ่งน้อยกว่า รกท. ประมาณ ๓ เท่า

ข้อเสียเปรียบในเรื่องดอกเบี้ยนั้น ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการให้สินเชื่อแก่ ปตท.
นานถึง ๕๗ วัน แต่ทั้งนี้ก็ต้องเห็นใจ ปตท.อยู่บ้างเพราะ ปตท.นั้นจะต้องสำรองน้ำมันและ
ขายให้แก่หน่วยราชการโดยให้ credit แก่หน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจอีกต่อหนึ่ง
รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ซื้อน้ำมันจาก ปตท.ก็ประสบกับปัญหาหนี้สินรุงรังไม่สามารถชำระหนี้ได้
เช่นองค์การขนส่งมวลชน (ขสมก.) ซึ่งนับว่ามีผลกระทบต่อโรงกลั่นบางจากด้วยเหมือนกัน

๓. ตั้งแต่เกิด oil shock ครั้งแรกในปี ๒๕๑๖ สถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง
กับน้ำมันจะผันผวนทั้งในด้านราคาและ supply เพื่อลดความเสี่ยงในความแปรปรวน
ของราคาตลอดจน secure supply ของน้ำมันดิบให้เพียงพอกับความต้องการของ
ประเทศ ทั้งยังลดอำนาจต่อรองของบริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่ลง รัฐบาลไทยจึงตกลง เซ็นต์สัญญา
ซื้อน้ำมัน Arabian Light จากซาอุดีอาระเบียในรูปแบบของรัฐบาลต่อรัฐบาลทำสัญญา
ซื้อขายน้ำมัน นำมาใช้ในประเทศประมาณ ๖๕,๐๐๐ บาเรลต่อวัน รัฐบาลจึงเจรจาตกลง
ซื้อน้ำมันดิบในขณะนั้น คาดว่าจะได้รับประโยชน์อย่างมาก แต่ในระยะหลังราคาน้ำมันดิบ
โดยเฉพาะ Arabian Light ในตลาดจรจะต่ำกว่าราคาประกาศประมาณ \$ ๒-๓
ต่อ barrel (ดังปรากฏในตารางที่ ๑ ในภาคผนวก)

การเซ็นสัญญาซื้อขายน้ำมันระหว่างรัฐบาลไทยและซาอุดีอาระเบียนี้
ถ้าพิจารณาจะเห็นว่ามิทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีของการซื้อน้ำมันในรูปแบบนี้คือสามารถจะ
secure supply น้ำมันดิบให้เพียงพอกับความต้องการ และในระหว่างปี ๒๕๒๒-๒๕๒๓

ราคาประกาศทางการนั้นน้อยกว่าราคาในตลาดจริงถึงประมาณเกือบ \$ ๑๐ ทำให้สามารถลดต้นทุนในการซื้อน้ำมันดิบลงได้บ้าง นอกจากนี้การที่โรงกลั่นมีขนาดการกลั่นเพียงวันละ ๖๕,๐๐๐ บาเรลทำให้ไม่สามารถจะตั้งหน่วยงานที่ซื้อน้ำมันดิบในตลาดโลกได้อย่างกว้างขวาง และไม่สามารถบริหารการซื้อและการขนส่งน้ำมันดิบได้อย่างคล่องตัว เช่นเดียวกับ TORC และ Esso ซึ่งบริหารการซื้อให้กับบริษัทในเครือในประเทศต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่ให้ราคาเฉลี่ยสูงหรือต่ำเกินไป ในขณะที่ รกท.ต้องซื้อน้ำมันจากผู้ขายเพียงไม่กี่ราย และไม่คุ้มค่าทาง เศรษฐศาสตร์ที่จะตั้งหน่วยงานเพื่อบริหารการซื้อน้ำมันในตลาดจริง อีกทั้งระบบราชการและระเบียบรัฐวิสาหกิจไม่เอื้ออำนวยที่จะให้ รกท. และ ปตท.บริหารการซื้อน้ำมันในตลาดจริง ดังนั้นผลดีของการ เซ็นต์สัญญาซื้อขายระยะยาวจึงมีอยู่ในแง่ของ เศรษฐศาสตร์คือลดการ เสี่ยงในการผันผวนของราคาและปริมาณน้ำมันดิบ

ข้อเสียที่เกิดจากสัญญาซื้อขายระยะยาวคือ รกท.ได้ผูกพันตัวเองกับน้ำมัน

Arabian Light ซึ่งเป็นน้ำมันดิบที่ให้น้ำมันหนักเป็นส่วนใหญ่ จากการสอบถามพบว่า gross margin ของการใช้ Arabian Light คิดเป็นประมาณบาเรลละ \$.๑๐ ในขณะที่น้ำมันดิบชนิดอื่น ๆ เช่น Arabian medium Arabian heavy ใน gross margin มากกว่าถึง ๕-๗ เท่า ยิ่งน้ำมัน MIRI จาก Malaysia นั้นให้ gross margin มากกว่าถึง ๒๐ เท่า ทั้งนี้เพราะ Arabian Light มีราคาแพงกว่า Arabian Medium หรือ Arabian heavy ประกอบกับ รกท.มีโรงกลั่นที่ไม่มี cracking unit ที่แปรรูปน้ำมันหนักเป็นน้ำมันเบา เพื่อให้ราคาของผลิตภัณฑ์ที่ได้สูงขึ้น เช่นเดียวกับโรงกลั่น Esso อย่างไรก็ตาม Esso นั้นยังได้เปรียบ รกท. เพราะโรงกลั่นที่สร้างค่อนข้างจะทันสมัย และสามารถประหยัดพลังงานได้มากกว่าโรงกลั่นอื่น ๆ ทำให้ส่วนสิ้นเปลือง waste และ unfinished products ของโรงกลั่น Esso มีประมาณ ๒ % ในขณะที่โรงกลั่น TORC และ รกท.มี waste ประมาณกว่า ๕ % (ตารางที่ ๒ ในภาคผนวก)

๔. เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าส่วนหนึ่งของการขาดทุนนั้นมีผลเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาล ประการแรกคือ ผู้ถือหุ้นตัวเอง เข้ากับสัญญาซื้อขายระยะยาว โดยมิได้เปิดช่องให้สามารถนำน้ำมันดิบไปแลกเปลี่ยนกับน้ำมันดิบชนิดอื่น ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของตลาด เช่นที่ summit เคยทำ ซึ่งทำให้ gross margin ดำดิ่งกล้าวแล้ว นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลอันได้แก่การลดค่าเงินบาทในเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๔ และการตรึงราคาน้ำมันสำเร็จรูปบางชนิดยิ่งทำให้ รกท. ขาดทุนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ

การลดค่าเงินบาทมีผลทำให้ราคาน้ำมันดิบสูงขึ้นบาเรลละ ๖๗ บาท ในขณะเดียวกัน เนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนที่ใช้ในกิจการซึ่ง ปตท. เป็นผู้กู้โดยมีรัฐบาล ค้ำประกันในระยะแรกในวงเงิน ๓๐๐ ล้านบาท^๑ ก็จะต้องมีภาระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอีก ๕% จากการลดค่าเงินบาท

ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรึงราคาของผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปนั้น จะเห็นว่า ในปี ๒๕๒๔ น้ำมันดิบจึงเพิ่มขึ้นจากบาเรลละประมาณ \$ ๓๔.๑๗ เป็น \$ ๓๖.๑๗ หรือเพิ่มขึ้น ๖% แต่รัฐบาลลดราคาน้ำมันเตาจากลิตรละ ๔.๗๔๗๓ บาท เป็นลิตรละ ๔.๕๑๐๖ บาท หรือลดลง ๕% ดังปรากฏในตารางที่ ๑๓ รกท. กระทบกระเทือนมากจากการปรับราคาคูรั้ง เพราะประมาณกว่า ๔๕% ของผลิตภัณฑ์ที่กลั่นได้ออยู่ในรูปของน้ำมันเตา ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องตรึงราคาน้ำมันประเภทนี้ เพราะเป็นน้ำมันที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าและอุตสาหกรรมทั่วไป การตรึงราคาทำให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าและสินค้าทั่วไปไม่สูงขึ้นมากเพื่อจุดประสงค์ในเสถียรภาพของราคา รัฐบาลจึงลดราคาน้ำมันเตาลง เมื่อมูลค่าของน้ำมันดิบเพิ่มขึ้น ในขณะที่มูลค่าของผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปลดลง จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ รกท. จะประสบกับภาวะขาดทุนอย่างมาก

๕. สถานภาพของ รกท. ในรูปของหน่วยราชการที่ทำงานร่วมกับรัฐวิสาหกิจอีกหน่วยหนึ่ง เป็นข้อเสียเปรียบของ รกท. เมื่อเทียบกับโรงกลั่นเอกชนในเรื่อง

^๑ ปัจจุบันวงเงินกู้ยืมในราวปีละไม่เกิน ๒๐๐ ล้านบาท

ตารางที่ ๑๓

เปรียบเทียบราคาน้ำมันประเภทต่าง ๆ โดยเฉลี่ยในปี ๒๕๒๓-๒๕๒๔

(บาท/ลิตร)

ประเภท	ปี ๒๕๒๒ ราคา	ปี ๒๕๒๓		ปี ๒๕๒๔		ปี ๒๕๒๕	
		ราคา	ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง	ราคา	ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง	ราคา	ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง
เชิษฐรรมดา	๒.๙๕๒๙	๔.๙๓๒๑	๖๗.๐	๕.๗๓๓๘	๑๖.๒๕	๕.๕๙๗๙	- ๒.๓๗
เชิษฐพิเศษ	๓.๑๗๔๐	๕.๒๗๐๒	๖๖.๐	๖.๑๒๖๘	๑๖.๒๕	๖.๐๘	- ๐.๗๖
เร็ว	๒.๙๓๖๗	๕.๔๑๙๙	๘๔.๕	๖.๓๕๖๕	๑๗.๐๙	๖.๔๗๐	๑.๙๕
เร็ว	๒.๘๑๓๐	๕.๑๗๘๘	๘๔.๑	๖.๐๗๐๓	๑๗.๒๑	๖.๑๖๘๑	๑.๖๑
ช้า	๒.๗๘๐๕	๕.๖๖๘	๑๐๓.๘	๕.๙๕๖๖	๕.๐๙	๖.๐๙๔๑	๒.๓๑
อากาศยาน & JP 4	NA.	๕.๗๓๙๘ ^๑	-	๖.๕๕๓๗ ^๑	๑๒.๔๓	๖.๗๖๓๒	๔.๘๐
เรือ	๒.๑๔๔๖	๓.๖๙๗ ^๒	๖๘.๘	๔.๗๔๗๓ ^๒	๓๑.๑๕	๔.๕๑๐๖	- ๔.๙๙
เรือ/กก.)	๔.๐๒๑๘	๗.๘๘๗๙	๙๖.๑	๘.๗๗๖๓	๑๑.๒๖	๘.๑๙๖๘	- ๖.๖๐
เรือ (บาท/กก.)	๑.๗๓๙๓	๒.๘๒๒๓	๖๒.๒	๔.๒๒๙๔	๔๙.๘๕	๓.๗๒๒๔	-๑๑.๙๙

^๑ประมาณจากราคานำเข้าน้ำมันอากาศยานประเภท JP-1^๒เฉลี่ยสำหรับน้ำมันเตาประเภท ๖๐๐"

ความคล่องตัวในการดำเนินงาน เพราะข้อบังคับและระเบียบของหน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจ ทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ทันการ การอนุมัติการซ่อมแซมเบิกจ่าย เพื่อแก้ไขปัญหาการผลิต ต้องผ่านขั้นตอนและการตรวจสอบที่ล่าช้า สิ่งเหล่านี้มีผลอย่างมากต่อการดำเนินงานของ รกท. เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารของโรงกลั่นเอกชนที่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้จัดการใหญ่ การตัดสินใจและแก้ปัญหาจึงเป็นไปอย่างรวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์ทำให้สามารถลดค่าใช้จ่ายที่สูญเสียไป หากมีปัญหาการผลิตชะงักงัน เป็นต้น

"ราคา" ของ "ความมั่นคงในประเทศ"

ตั้งแต่รัฐบาลเริ่มมีความคิดที่จะมีโรงกลั่นน้ำมันเป็นของตนเอง ในระยะหลังเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลได้อ้างความจำเป็นในการทำกิจการกลั่นน้ำมันในแง่ของ "เพื่อความมั่นคง" ของประเทศ และเมื่อยกเลิกสัญญา กับบริษัทซัมมิต รัฐบาลก็เข้าดำเนินการกิจการโรงกลั่นด้วยตนเอง ในส่วนนี้เราจะพยายามวิเคราะห์ว่า "ราคา" หรือต้นทุนของสังคมเพื่อ "ความมั่นคง" ที่ได้นั้นเป็นเท่าไร โดยดูต้นทุนค่าเสียโอกาสของทรัพยากรที่เสียไปภายในเกือบ ๓ ปีของการดำเนินงานของทหารที่ รกท. ต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ที่จะนำมาคิดมีดังนี้

๑. เงินที่ควรจะได้จากการเข้าตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ จนถึงปัจจุบัน หากมิได้มีการเลิกสัญญา ตามสัญญาหลังจากที่อนุญาตให้บริษัทซัมมิตขยายโรงกลั่น กระทรวงกลาโหมจะได้รับค่าเช่าปีละ ๓๐.๐ ล้านบาท คิดเป็นเงิน ๔๐.๐ ล้านบาท

๒. ผลประโยชน์ที่รัฐบาลได้รับจากโรงกลั่นอยู่ในการดำเนินงานของบริษัทซัมมิต ซึ่งจะคิดจากยอดสูงสุดแล้วแต่ยอดใดจะมากกว่าของ

- ๓๐ % ของกำไรสุทธิ
- ๒๕ % ของยอดขายหลังจากหักภาษี
- จำนวนเงิน ๒๐ ล้านบาท

ในทางปฏิบัติ โรงกลั่นทั้งสามแสดงงบฐานะการเงินที่มีสภาพกำไรน้อยมาก หรือไม่มีเลย (แต่พบว่ากำไรส่วนใหญ่จะไปอยู่ที่ตัวแทนขาย) ทำให้เราประมาณว่าเงินจำนวน ๒๐ ล้านบาทนั้นเป็นยอดสูงสุด คิดเป็นเงิน ๖๐ ล้านบาทภายใน ๓ ปี

๓. ทรัพยากรที่สูญเสียไป อันเป็นผลเนื่องมาจากการดำเนินงานของ รกท. ซึ่งได้แก่จำนวนเงินที่ขาดทุนในปี ๒๕๒๔-๒๕๒๖ ในปี ๒๕๒๔ จากการประมาณพบว่า รกท.ขาดทุนประมาณ ๕๕๐ ล้านบาท และในปี ๒๕๒๕-๒๕๒๖ ขาดทุนอีกปีละ ๑๓๕๐ ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๒๓๐ ล้านบาท

๔. นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องจ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อเป็นเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้างที่ทำงานในโรงกลั่นประมาณ ๖๐๐ คน ซึ่งเงินจำนวนนี้เคยเป็นภาระของบริษัทขมิ้นตามเงื่อนไขของสัญญาเช่า ซึ่งจะเป็นผู้จ่ายทั้งเงินเดือนและค่าตอบแทนพิเศษซึ่งตกประมาณ ๓๐-๖๐ % ของเงินเดือนตามวุฒิข้าราชการ จึงประมาณเอาจากค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายด้านพนักงานในปี ๒๕๒๔ ของ รกท. ซึ่งคิดเป็นเงิน ๖๘.๒ ล้านบาท ดังนั้นเงินเดือนของข้าราชการ และลูกจ้างจำนวนเกือบ ๖๐๐ คน ที่เบิกจ่ายจากงบประมาณจึงเป็นเงินประมาณปีละ ๑๕๐ ล้านบาท ภายใน ๓ ปี คิดเป็นเงิน ๔๕๐ ล้านบาท

เมื่อรวมรายการ ๑-๔ เราพอจะประมาณได้ว่า "ราคา" ของ "ความมั่นคง" ที่รัฐบาลต้องการนั้นภายใน ๓ ปีที่ผ่านมาคิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๖๕๐ ล้านบาท หรือตกประมาณปีละ ๑,๕๕๐ ล้านบาท ราคาดังกล่าวคุ้มหรือไม่กับ "ความมั่นคง" ที่ได้มา

เป็นที่น่าสังเกตว่า ทุกครั้งที่รัฐบาลพยายาม เข้ามามีส่วนในธุรกิจในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่ดี หรือในรูปของหน่วยราชการหน่วยหนึ่ง เช่น รกท. ก็ดี รัฐจะอ้างถึง "ความมั่นคง" เป็นวัตถุประสงค์หลัก และการดำเนินกิจการดังกล่าวที่กระทำโดยรัฐบาลก็มักจะประสบกับปัญหาการขาดทุนอยู่เสมอ จนทำให้เรามองเห็นว่า "ความมั่นคง" และประสิทธิภาพในการผลิตนั้นเป็น "trade off" ระหว่างกันไปแล้ว

เมื่อเลือกทางหนึ่งก็ต้องเสียอีกทางหนึ่งไปโดยสิ้นเชิง ดูจะไม่เป็นการยากที่เราจะสามารถ
ได้ทั้งความมั่นคงพอประมาณและประสิทธิภาพในการผลิตอีกพอสมควร ส่วนต่อไปจะเป็นการ
เสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาที่มีอยู่

แนวทางการแก้ไข

จนถึงปัจจุบัน ถึงเวลาแล้วที่รัฐควรจะพิจารณารูปแบบของการประกอบธุรกิจ
โรงกลั่นนี้ว่าสมควรจะให้อยู่ในรูปใด จึงจะทำประโยชน์ให้แก่ประเทศมากที่สุด รัฐบาลมีทาง
เลือกต่าง ๆ ดังนี้

๑. ขยายกิจการและทรัพย์สินที่มีอยู่ให้เอกชนประกอบการเอง
 ๒. รัฐยังอยู่ในสภาพเป็นเจ้าของ แต่ให้เอกชนเข้าดำเนินการ เช่นเดียวกับ
กับที่ให้บริษัทชนบทเข้าทำ
 ๓. ให้เอกชนดำเนินงานโดยมีรัฐบาลถือหุ้นส่วนหนึ่ง เช่นเดียวกับบริษัท
TORC
 ๔. ให้อยู่ในรูปรัฐวิสาหกิจ
 ๕. คงสถานภาพไว้ตามเดิม แต่แก้ไขข้อบกพร่องจากการดำเนินงาน
- ทางเลือกต่าง ๆ นั้นมีผลดีและผลเสียต่างกันออกไป จะเห็นว่าทางเลือกทั้ง ๕ นั้น มีบทบาท
ของรัฐบาลในกิจการน้ำมันมากน้อยต่างกัน คือรัฐไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวในกิจการโรงกลั่นเลย
ให้เอกชนดำเนินการและเป็นผู้ที่ตัดสินใจเอง หรือรัฐเข้ามาดำเนินการเองทั้งหมด การ
เลือกความมากน้อยในบทบาทของรัฐบาลในการประกอบธุรกิจนี้ ขึ้นอยู่กับประเด็นต่าง ๆ
ที่ควรพิจารณา กล่าวคือ

ทางเลือก ๑ รัฐบาลให้กิจการนี้อยู่ในมือของเอกชนโดยสมบูรณ์ คอยควบคุม
ดูแลให้การประกอบกิจการนั้นเกิดความชอบธรรมขึ้นในสังคม ผลดีของการเลือกนี้คือ รัฐบาลจะ
ขยายกิจการโรงกลั่นออกไปให้เอกชนเข้าประกอบการ ผู้ประกอบการมี "entrepreneur
mind" ในการดำเนินงาน ซึ่งทำให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

นอกจากนี้ การประกอบการโดยเอกชนยังทำให้มีสภาพคล่องตัวในการตัดสินใจแก้ปัญหา และดำเนินการอย่างรวดเร็ว เปรียบเทียบกับรูปแบบของหน่วยราชการและรัฐ-วิสาหกิจที่ต้อง ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ผลเสียก็คือ การประกอบธุรกิจในรูปแบบนี้ ผู้ประกอบการจะยึดเอากำไรสูงสุดเป็นส่วรณะ ซึ่งอาจจะไม่กระทำให้กิจการให้สอดคล้องกับ นโยบายน้ำมันของประเทศก็เป็นได้ ดังนั้นปัญหาของทางเลือกนี้คือ ควรจะหิราคาทรัพย์สิน ที่มีอยู่อย่างไ้จึงจะยุติธรรมทั้งผู้ลงทุนและรัฐบาล นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องแน่ใจว่ามีการวาง มาตรการ นโยบายบางอย่างที่ทำให้การประกอบธุรกิจของ เอกชนสอดคล้องกับนโยบาย น้ำมันภายในประเทศ

ทางเลือกที่ ๒ ให้เอกชนเช่าและดำเนินการเช่นบริษัทขมิท ข้อดีของทาง-เลือกนี้คือรัฐบาลไม่ต้องประกอบกิจการเอง ทั้งยังได้รับค่าเช่าและผลกำไรส่วนหนึ่งรัฐก็จำเป็นจ ต้องมีมาตรการบังคับให้ผู้เช่าปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาอย่างเคร่งครัด ในขณะเดียวกัน ก็ต้องวางมาตรการบางอย่างให้การประกอบธุรกิจของผู้เช่าสอดคล้องกับประโยชน์ของ ประเทศ เช่นเดียวกับทางเลือกที่หนึ่ง

ทางเลือกที่ ๓ ให้เอกชนดำเนินการโดยรัฐถือหุ้นส่วนหนึ่ง รูปแบบนี้ก็คือ ความพยายามผสมผสานให้การดำเนินงานของโรงกลั่นน้ำมันมีความคล่องตัว และมีวัตถุ ประสงค์ของการได้กำไรสูงสุดเป็นหลักในการดำเนินการ ในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้ รัฐบาลมีบทบาท ในการกำหนดการบริหารของโรงกลั่นให้สอดคล้องกับนโยบายใน เรื่องน้ำมัน ของประเทศมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐก็ไม่สามารถจะควบคุมการตัดสินใจในกิจการของ บริษัทเอกชนได้เท่าไรนัก

ทางเลือกที่ ๔ นั้น ไม่ได้แตกต่างไปจากสถานภาพปัจจุบันเลย ถ้าจะยังคง ต้องถือระเบียบปฏิบัติในการบริหารงานรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ นอกจากจะ มีระเบียบพิเศษที่ทำให้มีความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องตระหนัก ถึงปัญหา คอร์รัปชั่นที่อาจจะตามมา อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในรูปแบบรัฐวิสาหกิจก็ยังมี ข้อเสียเปรียบในแง่ที่ว่าผู้บริหารขาด "entrepreneur mind" ในการดำเนินงานและ บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ

ทางเลือกที่ ๔ นั้น เป็นสิ่งที่เรามองเห็นข้อดีและข้อเสียได้ชัดเจนที่สุด และต้องตระหนักว่า ถ้าเราเลือก "ความมั่นคง" ของประเทศเป็นหลัก เราจำเป็นต้องสูญเสียอะไรไปบ้าง หากผู้มีอำนาจตัดสินใจยังคงที่จะวางเป้าหมายของกิจการโรงกลั่นน้ำมันให้เป็นของรัฐ คำถามต่อไปคือ ควรจะให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งหรือไม่ ที่ดำเนินกิจการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงกลั่นตั้งแต่ต้นจนจบ นอกจากนี้ยังจะต้องตอบคำถามให้ได้ว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้การดำเนินงานโรงกลั่นของรัฐนั้นเสียต้นทุนต่อสังคมน้อยที่สุด ในแง่ของโรงกลั่นบางจากในขณะนี้ สิ่งที่จะทำอย่างเร่งด่วนคือ เพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป โดยการเลือกผสมผสานการผลิตที่ใช้ น้ำหนักดิบประเภทที่ให้ gross margin สูง ซึ่งเป็นไปได้หลังจากเมษายน ๒๕๒๗ มีสัญญาซื้อน้ำมัน Arabian Light กับประเทศซาอุดีอาระเบีย จะสามารถทำให้ลดภาวะการขาดทุนน้อยลง ต้องมีการปรับสินเชื่อกับ รกท.ให้กับ ปตท.และ ปตท.ให้กับหน่วยราชการและวิสาหกิจให้เหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ตลอดจนปรับโครงสร้างของน้ำมันให้ใกล้เคียงกับต้นทุนในการผลิตมากขึ้น นอกจากนี้ในส่วนของโรงกลั่นเองควรจะมีการลงทุนเพิ่ม Cracking unit เมื่อเปลี่ยนน้ำมันหนักที่มีราคาถูกเป็นน้ำมันเบา พร้อมทั้งการลงทุนในการประหยัดพลังงานอีกด้วย

สรุป

นับตั้งแต่รัฐบาลได้ยกเลิกสัญญาการเช่าจากบริษัทเชมมิท และเข้าไปดำเนินการเองจนถึงปัจจุบัน เป็นเวลาเกือบ ๓ ปี แต่เป็นที่น่าเสียใจ เพราะการดำเนินงานที่ผ่านมาอย่างห่างไกลกับความสำเร็จมาก เรายอมรับว่าภาวะที่ขาดทุนมาตลอด ๓ ปีนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องมาจากปัจจัยภายนอก เช่นการขึ้นราคาของน้ำมันดิบบางส่วน เป็นผลเนื่องมาจากนโยบายรัฐบาล เช่นการทำสัญญาซื้อขายน้ำมันดิบระยะยาว การลดค่าเงินบาท และการปรับโครงสร้างราคาของน้ำมัน แต่สาเหตุอย่างหนึ่งเป็นปัญหาในตัวโรงกลั่นเอง นับตั้งแต่ความล้มเหลวของโรงงาน สถานภาพที่ไม่มีความคล่องตัวในการทำงานและอื่น ๆ ตลอดจน

การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ ๒ หน่วยงาน แนวโน้มในอนาคตน่าจะดีขึ้น
 กว่านี้ หากผู้วางนโยบายใคร่ครวญ ถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เพื่อพิจารณาการแก้ไขเปลี่ยนแปลง
 สถานภาพและปัญหาในการดำเนินงาน หากไม่เช่นนั้นแล้ว เราคงจะต้องสูญเสีย
 ทรัพยากรมากมายเพื่อที่จะได้มีความเป็นเจ้าของโรงกลั่นที่ไม่มีประสิทธิภาพหนึ่งโรง และ
 ชื่นชมกับ "ความมั่นคง" ที่ไม่แน่ใจว่าความสูญเสียที่เกิดขึ้นนั้นมีส่วนทำให้เกิด "ความมั่นคง"
 ขึ้นในประเทศหรือเป็นการทำลาย "ความมั่นคง" ลงทางหนึ่ง

การคำนวณ

ตารางที่ ๑

ราคาทางการและราคา Spot ของน้ำมันดิบประเภท Arabian Light

(ณ ๓๔ ° API) ประจำปี

(๕/บาเรล)

	ราคา Spot	ราคาทางการ
๒๕๒๕		
มค.	๓๔.๒๕	๓๔.๐๐ (ให้ราคาประกาศเมื่อ ๑ ต.ค. ๒๕๒๕)
กพ.	๓๑.๐๙	๓๔.๐๐
มีค.	๒๘.๖๗	๓๔.๐๐
เมย.	๓๐.๐๗	๓๔.๐๐
พค.	๓๓.๒๙	๓๔.๐๐
มิย.	๓๒.๘๘	๓๔.๐๐
กค.	๓๑.๗๕	๓๔.๐๐
สค.	๓๑.๓๕	๓๔.๐๐
กย.	๓๓.๑๔	๓๔.๐๐
ตค.	๓๓.๔๔	๓๔.๐๐
พย.	๓๒.๑๑	๓๔.๐๐
ธค.	๒๙.๙๙	๓๔.๐๐
๒๕๒๖		
มค.	๓๐.๔๔	๓๔.๐๐
กพ.	๒๙.๐๔	๓๔.๐๐
มีค.	๒๘.๐๐	๒๙.๐๐ (ประกาศเมื่อ ๑ มีค. ๒๖)
เมย.	๒๘.๔๒	๒๙.๐๐

ตารางที่ ๒

น้ำมันดิบ โรงงานน้ำมันสำเร็จรูปที่ได้

(ล้านลิตร)

ปี	น้ำมันดิบ	ส่วนสูญเสีย		น้ำมันสำเร็จรูป	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
TORC					
๒๕๒๑	๓,๗๕๐.๗๗๕	๒๘๑.๔๐	๗.๕๐	๓,๔๖๙.๓๗๕	๙๒.๕๐
๒๕๒๒	๓,๗๘๘.๙๐๕	๑๗๙.๙๕	๔.๗๕	๓,๖๐๘.๙๕๕	๙๕.๒๕
๒๕๒๓	๓,๖๒๓.๑๙๔	๒๐๗.๖๐๑	๕.๖๗	๓,๔๑๕.๕๙๓	๙๔.๓๓
๒๕๒๔	๓,๖๕๙.๔๖๔	๑๕๕.๖๔๔	๔.๓๔	๓,๕๐๓.๘๒๐	๙๕.๖๖
๒๕๒๕	๓,๕๕๑.๗๓๒	๒๑๓.๘๖๒	๖.๓๘	๓,๓๓๗.๘๗๐	๙๓.๖๒
บางจาก					
๒๕๒๑	๓,๔๓๓.๖๒๔	๒๘๔.๖๙๙	๘.๒๙	๓,๑๔๘.๙๒๕	๙๑.๗๑
๒๕๒๒	๓,๗๕๐.๒๒๔	๒๑๐.๙๔๔	๕.๖๔	๓,๕๓๙.๒๘๐	๙๔.๓๖
๒๕๒๓	๒,๗๗๒.๐๔๕	๑๗๘.๕๘๙	๖.๔๕	๒,๕๙๓.๔๕๖	๙๓.๕๖
๒๕๒๔	๒,๙๔๐.๖๑๐	๒๑๑.๘๕๕	๗.๒๑	๒,๗๒๘.๗๕๕	๙๒.๗๙
๒๕๒๕	๒,๘๓๙.๖๕๕	๑๒๕.๓๓๕	๔.๓๙	๒,๗๑๔.๓๒๐	๙๕.๖๑
Esso					
๒๕๒๑	๒,๕๖๕.๑๔๙	๕๕.๑๒๕	๒.๑๑	๒,๕๑๐.๐๒๔	๙๗.๘๙
๒๕๒๒	๒,๗๗๕.๕๐๔	๗๒.๗๒๖	๒.๖๒	๒,๗๐๒.๗๗๘	๙๗.๓๘
๒๕๒๓	๒,๕๔๗.๓๔๘	๕๗.๒๔๔	๒.๒๕	๒,๔๙๐.๑๐๔	๙๗.๗๕
๒๕๒๔	๒,๗๔๓.๑๓๐	๖๗.๒๙๐	๒.๔๙	๒,๖๗๕.๘๔๐	๙๗.๕๑
๒๕๒๕	๒,๘๑๔.๑๒๓	๖๔.๒๕๓	๒.๓๒	๒,๗๔๙.๘๗๐	๙๗.๖๘

ที่มา : กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

ตารางที่ ๓

ปริมาณ มูลค่าและราคาของน้ำมันดิบที่ส่งเข้า ๒๕๒๑-๒๕๒๕

	ปริมาณ		มูลค่า CIF		เฉลี่ยราคา ต่อบาเรล (\$)
	(ล้านลิตร)	(ล้านบาเรล)	(ล้านบาท)	(บาท)	
ค.-ธค. ๒๕๒๑	๙,๕๓๘.๙	๕๙.๙๙	๑๖,๒๒๑.๙	๒๗๐.๓๓	๑๓.๒๙
ค.-ธค. ๒๕๒๒	๑๐,๓๓๖.๒	๖๕.๐๑	๒๓,๘๕๕.๓	๓๖๖.๙๕	๑๗.๙๔
ค.-ธค. ๒๕๒๓	๙,๘๕๖.๑	๖๑.๙๙	๓๙,๕๙๘.๕	๖๓๘.๗๙	๓๑.๐๒
ค.-ธค. ๒๕๒๔	๙,๕๓๗.๕	๕๙.๙๙	๔๗,๒๕๖.๑	๗๘๗.๗๓	๓๔.๑๗
ค.-ธค. ๒๕๒๕	๘,๕๔๒.๗	๕๓.๗๓	๔๔,๙๗๒.๙	๘๓๓.๖๗	๓๖.๑๗

มา : รายงานน้ำมันของประเทศไทย๒๕๒๕ สำนักงานพลังงานแห่งชาติ
กระทรวงวิทยาศาสตร์และการพลังงาน

ตารางที่ ๔

ราคาน้ำมัน ณ โรงกลั่น (ยังไม่รวมภาษีอากร) ปี ๒๕๒๔

(บาท/ลิตร)

เดือน ประเภท	๒๑ ม.ค.	๕ ก.พ.	๓๐ เม.ย.	๓๐ มิ.ย.	๓๑ ก.ค.	๑๖ ก.ย.	๒๖ ต.ค.	๒ ธ.ค.	เฉลี่ย
น้ำมัน เบนซินพิเศษ	๕.๕๖๐๖	๕.๘๘๐๒	๕.๙๐๗๙	๕.๘๗๙๕	๖.๔๓๙๕	๖.๔๓๖๑	๖.๔๓๖๗	๖.๔๗๓๘	๖.๑๒๖๘
น้ำมัน เบนซินธรรมดา	๕.๒๒๑๕	๕.๕๑๙๙	๕.๕๒๔๘	๕.๕๒๙๖	๖.๐๒๔๖	๖.๐๑๘๐	๖.๐๑๕๖	๖.๐๑๕๖	๕.๗๓๓๘
น้ำมัน ก๊าด	๕.๗๑๐๕	๖.๒๔๕๘	๖.๑๖๖๒	๖.๐๖๑๒	๖.๖๓๗๑	๖.๖๓๐๐	๖.๖๓๐๐	๖.๖๙๐๐	๖.๓๔๖๔
น้ำมัน ดีเซลหมุนเร็ว	๕.๔๖๑๖	๕.๘๔๓๙	๕.๘๕๙๑	๕.๘๕๒๒	๖.๓๘๔๑	๖.๓๗๖๖	๖.๓๗๗๒	๖.๔๐๗๓	๖.๐๗๐๓
น้ำมัน ดีเซลหมุนช้า	๕.๓๔๔๙	๕.๗๑๙๓	๕.๗๔๘๖	๕.๗๓๗๒	๖.๒๗๑๑	๖.๒๗๔๓	๖.๒๗๓๗	๖.๒๗๓๗	๕.๙๕๖๖
น้ำมัน เตา (เฉลี่ยทุกประเภท)	๕.๐๒๙๖	๕.๕๔๗๕	๕.๕๔๓๔	๕.๔๙๓๑	๕.๘๖๓๙	๕.๘๕๒๕	๕.๘๗๕๑	๕.๕๒๘๔	๕.๕๕๕๒
กาซหุงต้ม (บาท/กก.)	๘.๓๖๓๙	๘.๕๑๑๖	๘.๕๖๑๒	๘.๓๕๔๙	๙.๑๑๗๖	๙.๑๗๒๕	๙.๑๕๐๒	๘.๙๗๘๓	๘.๗๗๖๓
ยางมะตอย (บาท/กก.)	๓.๗๒๗๘	๔.๓๐๒๒	๔.๒๘๙๖	๔.๒๒๕๘	๔.๕๕๒๐	๔.๕๕๐๐	๔.๑๓๖๗	๔.๐๖๑๔	๔.๒๒๙๔

ที่มา : รายงานน้ำมันของประเทศไทย ๒๕๒๔ สำนักงานพลังงานแห่งชาติ

ตารางที่ ๕

ราคาน้ำมัน ณ โรงกลั่น (ไม่รวมภาษี) ปี ๒๕๒๕

(บาท/ลิตร)

ประเภท	เม.ย. ๒๕๒๕	๗ ก.ค. ๒๕๒๕	๑ ส.ค. ๒๕๒๕	เฉลี่ย
น้ำมันเบนซินพิเศษ	๖.๐๖๘๕	๖.๑๑๓๔	๖.๐๕๘๑	๖.๐๘
น้ำมันเบนซินธรรมดา	๕.๖๐๑๐	๕.๖๐๑๐	๕.๕๙๑๘	๕.๕๙๗๙
น้ำมันก๊าด	๖.๔๗๑๑	๖.๔๗๑๑	๖.๔๖๘๔	๖.๔๗๐๒
น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว	๖.๑๖๙๑	๖.๑๖๙๑	๖.๑๖๖๐	๖.๑๖๘๑
น้ำมันดีเซลหมุนช้า	๖.๐๙๕๑	๖.๐๙๕๑	๖.๐๙๒๑	๖.๐๙๔๑
น้ำมันเตา (เฉลี่ยทุกประเภท)	๔.๒๒๔๓	๔.๒๒๔๓	๔.๒๒๒๘	๔.๒๒๓๘
กาซหุงต้ม (บาท/กก.)	๘.๒๐๑๐	๘.๒๐๑๐	๘.๑๘๘๓	๘.๑๙๖๘
ยางมะตอย (บาท/กก.)	๓.๗๒๓๔	๓.๗๒๓๔	๓.๗๒๐๔	๓.๗๒๒๔

มา : รายงานน้ำมันของประเทศไทย สำนักงานพลังงานแห่งชาติ

ตารางที่ ๖

เปรียบเทียบราคาน้ำมันดิบที่ส่งเข้า ประเภท Arabian Light ปี ๒๕๒๔-๒๕๒๕

(บาท/บาเรล)

เดือน	ปี					
	๒๕๒๔			๒๕๒๕		
	บางจาก	TORC	เอสโซ่	บางจาก	TORC	เอสโซ่
ม.ค.	๘๑๑.๕๐	๘๑๓.๓๖	๗๖๕.๒๖	๗๑๕.๗๕๓	๖๕๑.๙๔	๖๖๘.๗๗
ก.พ.	๗๙๖.๔๘	-	-	๗๓๘.๗๓	๖๕๐.๒๘	๖๘๒.๔๗
มี.ค.	๗๙๒.๑๔	-	๘๐๔.๒๐	๖๘๕.๔๓๔	๖๙๖.๑๖	๖๗๕.๔๕
เม.ย.	๗๙๑.๗๘	๘๒๔.๕๕	-	๖๙๗.๙๔	๖๙๖.๙๐	-
พ.ค.	๗๙๑.๙๓	๘๑๐.๔๑	๗๘๗.๙๐	๖๙๖.๗๗	๗๐๖.๒๕	๖๘๐.๑๐
มิ.ย.	๗๙๕.๗๙	๘๐๘.๙๑	๗๘๖.๙๗	๖๙๗.๙๔	๗๐๖.๑๕	๖๘๖.๗๕
ก.ค.	๗๙๔.๔๔	๘๐๑.๕๐	๘๐๗.๖๔	๖๙๖.๓๕	๗๗๖.๕๐	๗๕๑.๐๐
ส.ค.	๗๙๓.๔๑	๗๙๓.๒๓	-	๗๖๔.๘๔	๗๗๘.๑๔	๗๔๙.๙๘
ก.ย.	๗๙๒.๐๖	-	๗๙๓.๓๓	๗๕๖.๒๓	๗๗๙.๓๖	-
ต.ค.	๗๙๒.๘๕	๗๙๒.๙๓	-	๗๖๔.๕๒๕	๗๖๘.๙๙	-
พ.ย.	๗๙๒.๑๔	๗๙๑.๔๗	-	๘๐๑.๑๐๓	๗๖๗.๗๑	-
ธ.ค.	๗๙๒.๐๖	-	-	๘๐๑.๐๘๕	๘๑๑.๗๙	-

* เฉลี่ย ๗๙๓.๘๘๒ ๘๑๑.๓๕๑ ๗๙๔.๘๕ ๗๓๕.๓๙๒ ๗๗๙.๑๘ ๖๙๙.๗๘๘

* มิได้เฉลี่ยโดย weighted average

ที่มา : กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

ตารางที่ ๗

เปรียบเทียบราคานำเข้าของน้ำมันปิโตรเลียมดิบ

ปี ๒๕๒๕

บาท/บาเรล

เดือน \ ชนิดน้ำมันดิบ	เซงลี	เหมบังกโก	ทาปีสุ เบลนดู	ซีเรียไลท์	แซมเบีย	ลาบวน
	บางจาก	เอสโซ่	เอสโซ่	โรงกลั่น	เอสโซ่	โรงกลั่น
มกราคม	-	-	-	-	-	-
กุมภาพันธ์	-	-	-	-	-	-
มีนาคม	๗๐๑.๓๑	๘๓๘.๗๖	-	-	-	-
เมษายน	๗๐๑.๐๒	๘๓๘.๗๐	๘๖๑.๐๔	๘๑๙.๗๐	-	-
พฤษภาคม	-	๘๑๘.๑๕	๘๕๔.๐๔	๘๑๘.๕๙	-	-
มิถุนายน	-	-	๘๕๘.๕๑	๘๐๗.๙๙	๗๙๐.๑๕	-
กรกฎาคม	-	๘๑๘.๗๗	-	-	-	-
สิงหาคม	-	๘๑๘.๗๗	๘๕๒.๑๕	๘๐๙.๔๒	-	-
กันยายน	-	๘๑๗.๙๗	-	-	-	-
ตุลาคม	-	-	๘๕๓.๗๔	๘๐๓.๕๗	-	-
พฤศจิกายน	-	๘๑๗.๑๘	๘๕๓.๗๔	-	-	๘๔๗.๕๓
ธันวาคม	-	๘๑๘.๗๗	๘๕๒.๑๕	-	-	-

ที่มา : กองทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

ตารางที่ ๘

เปรียบเทียบราคานำเข้าของน้ำมันปิโตรเลียมดิบ

๒๕-๐๖

ปี ๒๕๒๕

บาท/บาเรล

ชนิดน้ำมันดิบ เดือน	อาราเบียนไลท์				อาราเบียน มิเดียม	กาตาร์	เทลเลอร์อา- ราเบียนไลท์	นิรไลท์	ดูไบ	โอมาน	ซาอุด์
	บางจาก	เอสโซ่	โรงกลั่น	ราคาเฉลี่ย	เอสโซ่	โรงกลั่น	เอสโซ่	โรงกลั่น	โรงกลั่น	โรงกลั่น	เอสโซ่
มกราคม	๘๐๑.๕๐	๗๖๙.๒๔	๘๑๓.๓๖	๗๙๔.๗๐	๗๕๗.๗๒	๘๕๒.๙๙	-	-	-	-	-
กุมภาพันธ์	๗๙๖.๔๘	-	-	๗๙๖.๔๘	-	-	๗๘๙.๖๖	๘๕๒.๘๕	๘๐๗.๘๔	๘๓๕.๐๑	๘๒๖.๓๗
มีนาคม	๗๙๒.๑๔	๘๐๔.๒๐	-	๗๙๘.๑๗	-	๘๖๐.๐๒	-	๘๕๑.๒๗	-	-	-
เมษายน	๗๙๑.๗๘	-	๘๒๔.๕๕	๘๐๘.๑๖	-	-	๗๘๘.๐๔	๘๕๐.๔๘	-	-	-
พฤษภาคม	๗๙๑.๙๓	๗๘๗.๙๐	๘๑๐.๔๑	๗๙๖.๗๔	-	๘๓๐.๒๕	-	-	-	-	-
มิถุนายน	๗๙๕.๗๙	๗๘๖.๙๗	๘๐๘.๙๑	๗๙๗.๒๒	-	-	-	๘๑๙.๐๘	-	-	-
กรกฎาคม	๗๙๔.๔๔	๘๐๗.๖๔	๘๐๑.๕๐	๘๐๑.๑๙	-	-	๗๙๔.๙๒	-	-	-	-
สิงหาคม	๗๙๓.๔๑	-	๗๙๓.๒๓	๗๙๓.๓๒	-	๘๐๙.๓๕	๗๙๓.๓๓	-	-	-	-
กันยายน	๗๙๒.๐๖	๗๙๓.๓๓	-	๗๙๒.๖๙	-	๘๐๖.๓๘	-	๘๑๗.๘๔	-	-	-
ตุลาคม	๗๙๒.๘๕	-	๗๙๒.๙๓	๗๙๒.๘๘	-	-	๗๘๖.๙๗	-	-	-	-
พฤศจิกายน	๗๙๒.๑๔	-	๗๙๑.๔๗	๗๙๑.๘๑	-	๘๑๒.๒๒	-	-	-	-	-
ธันวาคม	๗๙๒.๐๖	-	-	๗๙๒.๐๖	-	๘๑๒.๖๐	๗๘๕.๓๘	๘๑๙.๑๒	-	-	-

11 (1) "องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย :
นมจากเต้าที่กำลังจะหย่อนยาน"

11 (2) "อุตสาหกรรมแบตเตอรี่ในประเทศไทย
กรณีศึกษาของกิจการแบตเตอรี่และบริษัทเอกชน"

11 (3) "อุตสาหกรรมขลุ่ยแก้ว"

โดย

ดร. กุณฑล ศรีเสริมโภค

ดร. โอม หุวะนันทน์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

เรื่อง

"รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 26-27 มกราคม 2527

๗ เหนือศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑๑ (๑)

"องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย

: นมจากเต้าที่กำลังจะหย่อนยาน"

องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย : นมจากเต้าที่กำลังจะหย่อนยาน

I. ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง

การที่ได้มีการก่อตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ซึ่งได้กลายเป็นรัฐวิสาหกิจที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศไทยมาจนถึงปัจจุบันนี้นั้น นับได้ว่าเป็นพระมหากรุณาธิคุณขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช อันเนื่องมาจากบุญญาธิการของพระองค์ท่าน ที่ได้เสด็จเยี่ยมประเทศเคนมาิร์ก ในปีพุทธศักราช ๒๕๐๓ และทางประเทศเคนมาิร์กได้ถวายโครงการเลี้ยงโคนมเป็นของขวัญแด่พระองค์ท่าน โดยจะช่วยเหลือทางวิชาการและเศรษฐกิจ และได้ทำสัญญาฉบับแรกเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยทางรัฐบาลเคนมาิร์กจะจัดตั้งฟาร์มโคนมและศูนย์อบรมการเลี้ยงโคนมขึ้นที่ตำบลมวกเหล็ก อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ค่าใช้จ่ายในการลงทุนและการดำเนินงานทุกอย่างเป็นของรัฐบาลเคนมาิร์กทั้งสิ้น โดยได้รับเงินช่วยเหลือประมาณ ๑๓ ล้านบาท ระยะเวลาของสัญญาเป็นเวลา ๘ ปี แต่โครงการนี้สามารถใช้เงินช่วยเหลือหมดภายในระยะเวลาเพียง ๔ ปีเท่านั้น อย่างไรก็ตามทางรัฐบาลเคนมาิร์กก็ยังคงให้ความช่วยเหลือต่อไปอีก จนครบ ๘ ปี รวมเป็นเงินช่วยเหลือทั้งสิ้น ๒๓.๕ ล้านบาท สัญญาฉบับแรกสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๒

สำหรับรัฐบาลไทยนอกจากจะรับภาระในการจัดหาที่ดินฟาร์มแล้ว ยังต้องช่วยถางป่าและทำถนนภายในฟาร์มเท่าที่จำเป็นอีกด้วย รัฐบาลไทยได้ใช้จ่ายเงินสมทบไปในการนี้ประมาณ ๑.๓ ล้านบาท

สัญญาฉบับที่ ๒ ได้มีการลงนาม ณ กรุงโคเปนเฮเกน เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๒ ระยะเวลาของสัญญามีกำหนด ๔ ปี โดยทางฝ่ายเคนมาิร์กจะเป็นผู้ดำเนินการต่อไปตามเดิมใน ๒ ปีแรก^๑ ส่วนสองปีหลังทางฝ่ายไทยจะต้อง

^๑ในการต่อสัญญาฉบับที่ ๒ รัฐบาลเคนมาิร์กจะให้ความช่วยเหลือ ๔ ล้านบาท และรัฐบาลไทยต้องลงทุนร่วม ประมาณ ๔.๔ ล้านบาท สัญญาฉบับนี้ได้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

ดำเนินการเอง โดยจัดตั้งเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจ ผู้เชี่ยวชาญชาวเดนมาร์กจะประจำอยู่ในฐานะที่ปรึกษาเท่านั้น และนี่เป็นที่มาขององค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย

ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๑๔ โดยให้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามความในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้คือ

๑. เพื่อส่งเสริมให้มีการเลี้ยงโคนมและสัตว์อื่นที่ให้น้ำนมและเนื้อ
๒. ผลิตน้ำนมและเนื้อ ประกอบผลิตภัณฑ์จากน้ำนมและเนื้อ
๓. ทำการฝึกอบรมให้บุคคลมีความรู้ความชำนาญในการเลี้ยงโคนมและสัตว์อื่นที่ให้น้ำนมและเนื้อ การผลิตน้ำนมและเนื้อ และการประกอบผลิตภัณฑ์จากน้ำนมและเนื้อ
๔. ซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน และให้ยืมโคนม สัตว์อื่นที่ให้น้ำนมและเนื้อ และผลิตภัณฑ์จากน้ำนมและเนื้อ
๕. ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการโคนมขององค์การ

จากวัตถุประสงค์นี้ทำให้ อ.ส.ค. มีความรับผิดชอบตั้งแต่การจัดฝึกอบรมทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติแก่กลุ่มเกษตรกรที่ต้องการเลี้ยงโคนม เป็นอาชีพ พร้อมกับจัดบริการปัจจัยพื้นฐานสำหรับเกษตรกรรายใหม่ อาทิเช่น การจัดหาพันธุ์โคนม การให้บริการด้านผสมเทียม และสัตวแพทย์ ตลอดจนด้านอาหารสัตว์สำหรับฤดูแล้ง รวมถึงการขนส่งน้ำนมดิบของเกษตรกรจากศูนย์ส่งเสริมในท้องที่ต่าง ๆ เข้าสู่โรงงานของ อ.ส.ค. เพื่อผลิตเป็นน้ำนมสดจำหน่ายสู่ผู้บริโภคต่อไป

II. ผลกระทบของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อตลาด

ตั้งแต่ได้มีการตั้งฟาร์มโคนมไทย-เดนมาร์กเมื่อปี ๒๕๐๔ และกลายเป็น อ.ส.ค. เมื่อปี ๒๕๑๔ นั้น ทำให้ประชาชนไทยได้บริโภคน้ำนมสดและผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพดี เป็นที่นิยมของตลาดตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา การเผยแพร่ผลิตภัณฑ์ขององค์การ

ได้ขยายตัวมากขึ้น ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด ทั้งได้ขยายเปิดโรงงานผลิตใหม่ที่อำเภอห้วยแก้วจังหวัดเชียงใหม่ ในปี ๒๕๒๒ และจะตั้งใหม่ที่อำเภอปรางค์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ในเร็ววันนี้ ปริมาณและมูลค่าการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ในปี ๒๕๑๕ - ๒๕๒๖ แสดงในตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑

แสดงตลาดการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของ อ.ส.ค. ปี ๒๕๑๕-๒๕๒๖

หน่วย : ตัน : บาท

Marketing Distribution, 1972 - 1981

Unit : Ton : Baht

ปี Year	อ.ส.ค. (D.P.O.)		ต่างจังหวัด (Up Country)		กรุงเทพฯ (Bangkok)	
	ปริมาณ Quantity (Ton)	มูลค่า Value (฿)	ปริมาณ Quantity (Ton)	มูลค่า Value (฿)	ปริมาณ Quantity (Ton)	มูลค่า Value (฿)
๒๕๑๕ (1972)	69.91	*	278.44	*	2,554.44	*
๒๕๑๖ (1973)	70.20	*	358.13	*	2,664.35	*
๒๕๑๗ (1974)	61.01	597,493.50	843.26	3,913,919.45	3,072.91	21,654,629.61
๒๕๑๘ (1975)	53.23	603,028.50	887.41	7,883,864.75	3,365.10	29,742,420.10
๒๕๑๙ (1976)	64.98	787,247.00	1,567.85	14,757,645.66	3,984.84	37,718,843.02
๒๕๒๐ (1977)	112.67	1,440,135.50	2,651.98	28,950,129.30	4,667.83	48,845,260.99
๒๕๒๑ (1978)	225.82	2,871,783.80	3,384.54	39,281,849.56	5,290.07	58,587,302.42
๒๕๒๒ (1979)	285.92	3,955,610.32	4,966.12	62,420,339.18	7,182.94	84,580,701.82
๒๕๒๓ (1980)	301.92	3,520,342.97	7,054.19	99,542,683.72	7,005.01	75,290,661.81
๒๕๒๔ (1981)	271.62	4,069,666.93	6,117.40	99,043,421.41	7,963.94	115,947,628.42
๒๕๒๕ (1982)	239.06	3,911,646.60	6,750.42	110,536,877.52	4,065.56	82,823,635.52
๒๕๒๖ (1983)	246.55	3,921,126.73	7,947.98	125,006,883.94	7,425.01	70,728,007.01

* ไม่มีตัวเลข

* No Data

หมายเหตุ ปี ๒๕๒๖ ปริมาณการจำหน่ายคิดตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๕๒๖ - ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๖
- แหล่งที่มา อ.ส.ค. สถิติที่สำคัญขององค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ตารางที่ ๕ หน้า ๖.

๒.๑ ส่วนแบ่งของตลาด

อ.ส.ค.ระยะเริ่มแรกผลิตนมสดพาสเจอร์ไรส์แบบบรรจุขวด ต่อมาเปลี่ยนมาบรรจุถุงพลาสติกและไครี เริ่มผลิตนมสดสเตอไรล์ ยูเอชที เป็นรายแรกในประเทศไทย^๑ การผลิตนมสดพร้อมดื่มและนมสดคั้นรูปได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว มาเป็น ๑๑๒,๔๘๖ ตันต่อปี ในปี (๒๕๒๔) ดูตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒

กำลังผลิตและการผลิตในปัจจุบัน (๒๕๒๔)

ผู้แปรรูป	กำลังผลิต (ม.ก./ปี)	ปริมาณการผลิต
นมสดและนมคั้นรูป		
อสค. มวกเหล็ก	๑๕,๐๐๐	๑๕,๙๖๐
เชียงใหม่	๒,๙๒๐	
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	๑,๔๐๐	
สหกรณ์โคนมหนองโพราชบุรี	๕,๘๔๐	
สหกรณ์โคนมนครปฐม	๓๖๕	๘,๗๖๐
สหกรณ์โคนมอยุธยา	๕๔๘	
บริษัทโฟร์โมสต์อาหารนม จำกัด	๒๕,๘๕๔	
บริษัทบางกอกเคสฟแลนท์ จำกัด	๗,๓๐๐	๒๓,๕๐๐
บริษัทยูไนเตคมีลค์ จำกัด	๑๐,๘๐๐	
บริษัทอุตสาหกรรมนมไทย จำกัด	๔๑,๗๖๐	
โรงโคนมจิตรลดา	๓๔๑	รายย่อยอื่น ๑,๖๐๖
ผู้ผลิตรายย่อย	ราย ๓๐๗	
	๑๑๒,๔๘๖	๔๙,๘๒๖

ที่มา: กองเศรษฐกิจอุตสาหกรรม สำนักปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

นมพาสเจอร์ไรส์ (Pasteurized Milk) เป็นนมธรรมชาติที่ผ่านกรรมวิธีทำลายเชื้อจุลินทรีย์โดยใช้ความร้อน ๗๒° ซ ในช่วงเวลา ๑๕ วินาที ผลิตภัณฑชนิดนี้ต้องเก็บไว้ในที่เย็นอุณหภูมิต่ำกว่า ๘° ซ และมีอายุการเก็บ ๓-๔ วันเท่านั้น ส่วนนมสเตอไรล์ ยูเอชที (Sterilized U.H.T.) เป็นนมที่ผ่านกรรมวิธีทำลายเชื้อจุลินทรีย์ทุกชนิดที่มีอยู่ในน้ำนม แล้วจึงบรรจุในระบบปลอดเชื้อ โดยไม่มีการเติมสารกันบูด (Preservative) ใด ๆ ทั้งสิ้น จากกรรมวิธีการผลิตนี้ เชื้อจุลินทรีย์ทุกชนิดถูกระงับทำลายหมด ผลิตภัณฑชนิดนี้จึงสามารถเก็บไว้ในอุณหภูมิปกติ โดยไม่ต้องแช่เย็นได้นานถึงประมาณ ๖ เดือน ผลิตภัณฑนมพาสเจอร์ไรส์ บรรจุในถุงพลาสติก polyethylene ปริมาณ ๒๒๕ ซีซี ส่วน ผลิตภัณฑนมสเตอไรล์ ยูเอชที บรรจุในกล่องกระดาษเคลือบอลูมิเนียมฟลอยด์สาม เหลี่ยม ความจุ ๒๐๐ ซีซี และกล่องสี่เหลี่ยมความจุ ๒๕๐ ซีซี และเนื่องจากผลิตภัณฑนมพร้อมดื่มทั้ง ๒ ประเภทนี้ เป็นผลิตภัณฑส่วนใหญ่ที่ อสค.ผลิตจำหน่าย การวิเคราะห์ในบทความนี้จึงกล่าวถึงผลิตภัณฑทั้ง ๒ นี้เท่านั้น

ทั้งนี้เนื่องจากนมสเตอริไลส์ ยูเอชที ไม่ต้องแช่ตู้เย็นและสามารถเก็บไว้ได้นาน เป็นที่นิยมของตลาด ด้วยสาเหตุนี้ทำให้สหกรณ์โคนมหนองโพราชบุรี ได้ดำเนินการผลิตตามบ้างในปี ๒๕๒๒ ต่อมาบริษัทเอกชนต่าง ๆ ก็หันมาผลิตนมคืนรูปประเภทนี้จำหน่ายบ้าง โดยเฉพาะบริษัทอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์นมไทย ผลิตภัณฑ์นมตราหมี ได้เพิ่มการผลิตสูงขึ้นมากและส่วนแบ่งของตลาดได้สูงขึ้นมาก และในปัจจุบันนมถั่วเหลืองก็ได้เริ่มมีบทบาทและมีส่วนแบ่งของตลาดมากขึ้น (ตารางที่ ๓)

ตารางที่ ๓

ส่วนแบ่งของตลาดของนมพร้อมดื่ม / นมถั่วเหลือง

(มค. - กค. ๒๖)

ตรา (Brand)	Pas/รวม	Pas/เดือน	%	UHT/รวม	UHT/เดือน	%	Pas+ UHT /เดือน	%
. อ.ส.ค.	1552.57	221.79	17.55	5695.65	813.66	14.74	1035.45	15.33
. หนองโพ	2331.07	333.01	26.35	1542.20	220.31	3.99	553.32	8.19
. อยุธยา	2154.13	307.73	24.35	0.0	0.0	0.0	307.73	4.56
. นครปฐม	205.24	29.32	2.32	0.0	0.0	0.0	29.32	0.43
. เนตรเล่ (หมี)	0.0	0.0	0.0	4505.44	643.63	12.23	643.63	9.53
. มะลิ	0.0	0.0	0.0	2457.37	351.05	6.36	351.05	5.20
. โพรโมสต์	1748.08	249.72	19.76	0.0	0.0	0.0	249.72	3.70
. เพียว	0.0	0.0	0.0	2170.86	310.12	5.61	310.12	4.59
. ม.เกษตรศาสตร์	119.42	17.06	1.35	0.0	0.0	0.0	17.06	0.25
. สวนจิตรดา	157.47	22.50	1.78	0.0	0.0	0.0	22.50	0.33
. ไวตามิน	0.0	0.0	0.0	20019.78	2859.97	51.81	2859.97	42.35
. แลคตาซอย	0.0	0.0	0.0	2032.50	290.36	5.26	290.36	4.30
. อื่น ๆ	578.56	82.65	6.54	0.0	0.0	0.0	82.65	1.22
รวม	8846.56	1263.79	100	38640.77	5520.11	100	6752.91	100

Pas = Pasteurized Milk

UHT = Sterilized U.H.T.

แหล่งที่มา : อสค.

ในปี ๒๕๒๔ ทั้ง ๆ ที่การใช้กำลังผลิตนมสดและนมคั้นรูปปีเพียวร้อยละ ๕๐ ของกำลังผลิตทั้งหมดเท่านั้น แต่ อสค. ก็ผลิตได้ประมาณร้อยละ ๓๒ กลุ่มบริษัทเอกชนผลิตได้ประมาณร้อยละ ๔๗ และกลุ่มสหกรณ์ผลิตได้ประมาณร้อยละ ๑๗ แต่ถ้านับเฉพาะนมสเตอริไลส์ ยูเอชที (ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ อสค. ผลิตเป็นปริมาณและมูลค่ามากที่สุดในปัจจุบัน) อสค. สามารถผลิตได้กว่าร้อยละ ๔๕ ของการผลิตทั้งหมด และได้ลดลงเหลือ ๓๓ - ๓๔% ในปี ๒๕๒๕ - ๒๖ (ตารางที่ ๔)

ตารางที่ ๔

ส่วนแบ่งการตลาดเฉพาะผลิตภัณฑ์นมพร้อมดื่ม ปี ๒๕ / ๒๖ ของผู้ผลิตต่าง ๆ

หน้า

ผู้ผลิตและจำหน่าย	ส่วนแบ่งการตลาด		
	Pasteurized Milk	Sterilized U.H.T. Milk	๒ ระบบ
อสค.	(17.55) 22.02	(34.79) 33.59	(27.81) 28.72
สหกรณ์หนองโพ	(26.35) 27.54	(9.42) 12.68	(16.28) 18.93
สหกรณ์โคนมอยุธยา	(24.35) 16.79	(0.0) 0.0	(9.86) 7.07
สหกรณ์โคนมนครปฐม	(2.32) 1.83	(0.0) 0.0	(0.94) 0.77
บ.ยูโนไฟต์มิลค์ (ตราหมี)	(0.0) 0.0	(27.52) 29.72	(16.36) 17.19
บ.อุตสาหกรรมนมไทย (ตรามะลิ)	(0.0) 0.0	(15.01) 18.56	(8.92) 10.74
โฟร์โมสต์	(19.76) 23.81	(0.0) 0.0	(8.01) 10.03
บ.อาหารอรรย์ (เพียว)	(0.0) 0.0	(13.26) 5.45	(7.89) 3.16
ม.เกษตร	(1.35) 1.31	(0.0) 0.0	(0.55) 0.56
สวนจิตรลดา	(1.78) 1.81	(0.0) 0.0	(0.73) 0.77
อื่น ๆ	(6.54) 4.89	(0.0) 0.0	(2.65) 2.06
รวม	100	100	100

๐.๐ ไม่มีการผลิต

() ตัวเลขส่วนแบ่งการตลาดเฉพาะผลิตภัณฑ์นมระหว่าง มค. - กค. ๒๖ ของผู้ผลิตต่าง ๆ

แหล่งที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ในด้านเมมพรีมตีมสเดอร์โลส ยูเซซที่ นี้ อสค.มีอัตราส่วนการครองตลาด สูงสุดตลอดมา คือประมาณร้อยละ ๓๐ - ๓๕ ต่อมาบริษัทอุตสาหกรรมนมไทย จำกัด ได้ เริ่มผลิตนมคั้นรูปสเดอร์โลส ยูเซซที่ ตรามะลิ ในปี ๒๕๒๓ และได้ใช้กลยุทธ์การส่งเสริม การขายอย่างหนัก ทำให้ในปีแรกมีอัตราส่วนการครองตลาดถึงร้อยละ ๑๒ ซึ่งในปัจจุบันมีส่วน แบ่งของตลาดได้ถึงร้อยละ ๑๘ ส่วนเมมพรีมตีมสเดอร์โลสของบริษัทยูไนเต็ดมิลค์ (ตราหมี) มี ส่วนแบ่งของตลาดเป็นที่สองรองจาก อสค. คือ ๒๔.๗๒% และสหกรณ์หนองโพมีส่วนแบ่ง ของตลาดเกือบ ๑๓%

ตั้งแต่ อสค. ตั้งขึ้นมาทางองค์การมีแนวโน้มได้กำไรสุทธิเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และเพิ่มขึ้นสูงสุดเมื่อปี ๒๕๒๒ คือได้กำไรสุทธิถึง ๒๕.๕ ล้านบาท (ตารางที่ ๕)

ตารางที่ ๕

แสดงรายได้ รายจ่าย และกำไรขาดทุน จากการดำเนินงานของ อ.ส.ค. ปี ๒๕๑๘-๒๕๒๓

Revenue Expense and Profit, 1975-1980

หน่วย : บาท

Unit : Baht

ปี Year	รายได้ Revenue	รายจ่าย Expense	กำไรสุทธิ Net Profit
2518 (1975)	40,594,843.66	41,375,763.12	780,919.46
2519 (1976)	49,590,671.36	48,358,539.89	1,232,131.47
2520 (1977)	77,803,242.03	70,511,157.38	7,292,084.65
2521 (1978)	97,329,591.27	89,824,175.60	7,505,415.67
2522 (1979)	140,611,741.99	115,108,414.63	25,503,327.36
2523 (1980)	209,058,959.41	194,223,489.10	14,835,470.31
2524 (1981)	261,813,719.24	260,365,863.96	1,447,855.28

แหล่งที่มา: sp-3 หน้า ๕ แสดงรายได้, รายจ่ายและกำไรขาดทุน จากการดำเนินงานของ

และเริ่มลดลงมาเรื่อย และกำไรเหลือเพียง ๑.๔ ล้านบาทในปี ๒๕๒๔ หลังจากนั้นเริ่มขาดทุนเป็นต้นมา ในปี ๒๕๒๔ สถานะการดำเนินงานการเงินเริ่มไม่ดี ทั้งนี้เนื่องจากทางองค์การได้ขยายงานด้านการส่งเสริมการเกษตรออกไปมาก ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้รวมอยู่ในต้นทุนการผลิตด้วย ประกอบกับการขึ้นราคาผลิตภัณฑ์ในปี ๒๕๒๓ (โดยตกลงกับสหกรณ์ต่าง ๆ และบริษัทเอกชนอื่น ๆ) ทำให้ปริมาณการขายเริ่มตกลง ซึ่งในช่วงเวลานั้นเป็นฤดูหนาวด้วย และการบริโภคนมสดของประเทศไทยเรายังนิยมดื่มเพื่อความสดชื่นและแก้กระหายเป็นส่วนมาก ยังมีได้ดื่มเพื่อคุณค่าทางโภชนาการเป็นหลัก

ถ้าเราจะวิเคราะห์ปริมาณการขายเปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพมหานครกับต่างจังหวัด เราจะเห็นได้ว่าปริมาณการขายของต่างจังหวัดนั้นได้ลดลงเป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณขายในกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่า ผู้บริโภคในต่างจังหวัดนั้นนิยมในฐานะเป็นเครื่องดื่มธรรมดาเป็นส่วนใหญ่ มิได้ดื่มนมเพื่อการโภชนาการ ทำให้ค่าความยืดหยุ่นที่มีต่อราคาของนมสดในต่างจังหวัดสูงกว่าในกรุงเทพมหานคร

๒.๒ การกำหนดราคาซื้อและต้นทุนการผลิต

ในขณะที่ราคาขายในท้องตลาดทั้งนมพาสเจอร์ไรส์และนม ยูเอชที ของบริษัทต่าง ๆ มีราคาขายเท่าเทียมกัน แต่ อ.ส.ค. ต้องทำการผลิตโดยใช้น้ำนมสดเป็นวัตถุดิบ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ แต่บริษัทเอกชนอื่นใช้นมผงผสมซึ่งนมผง ๑ กก. สามารถละลายน้ำเป็นน้ำนมสดถึง ๘ - ๑๐ กก. เพราะทำให้ต้นทุนถูกลงถึง ๔๐% ซึ่งน้ำนมดิบนี้ทาง อ.ส.ค. รับซื้อจากเกษตรกรโดยตรง การรับซื้อน้ำนมดิบจะรับซื้อในราคาประกันจากราคามาตรฐาน ๖ บาทต่อกิโลกรัม โดยถือกำหนดไขมันร้อยละ ๓.๓ เป็นเกณฑ์ นอกจากนี้การปรับราคาซื้อน้ำนมดิบจากราคามาตรฐาน ยังถือปัจจัยดังต่อไปนี้เป็นเกณฑ์อีกด้วยคือ การตรวจสอบสถานที่ (Farm Inspection) คุณภาพทางเคมี (Chemical Quality) ของน้ำนมดิบและคุณภาพทางสุขศาสตร์ (Hygienic Quality) สรุปแล้วทางองค์การจะรับซื้อน้ำนมดิบในราคา ๖.๕๐ บาท และโดยเฉลี่ยแล้วจะรับซื้อราคาสูงสุดอยู่ในช่วง ๖.๐๐ - ๖.๕๐ บาท

การกำหนดราคาซื้อน้ำมันทาง อ.ส.ค. เป็นผู้กำหนดเอง แต่ราคาก็ขึ้น
 กับการต่อรองระหว่างองค์การและกลุ่มเกษตรกรด้วย ซึ่งเรื่องเหล่านี้ก็มีปัญหาทาง
 การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

จากการรับซื้อน้ำมันดิบจากเกษตรกรในราคาประกันทำให้ อ.ส.ค. สามารถ
 ผลิตน้ำมันดิบได้ประมาณวันละ ๖๐ ตันต่อวัน และได้ขายให้บริษัทเอกชนไปประมาณวันละ ๒๐
 ตัน ที่เหลือก็ทำการผลิตนมพาสเจอร์ไรส์และนมสเตอริไลส์ ยูเอชที จำหน่าย ในการรับ
 ซื้อนมนี้ ทาง อ.ส.ค. จะต้องใช้เงินทุนหมุนเวียนในการรับซื้อถึงเดือนละประมาณ ๑๒
 ล้านบาท หรือตกประมาณเกือบวันละ ๔ แสนบาท แต่ทาง อ.ส.ค. มียอดขายเฉลี่ยเพียง
 ประมาณเดือนละ ๑๕ ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้เงินหมุนเวียน (Cash Flow)
 ไม่สะดวกมีปัญหาลูกหนี้เงินสดขาดมืออันเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างต้นทุนของผลิตภัณฑ์นมพาสเจอร์ไรส์ และนม
 สเตอริไลส์ ยูเอชที แล้ว ปรากฏว่าต้นทุนของนมพาสเจอร์ไรส์เกือบครึ่งเป็นค่าน้ำมันดิบ
 ส่วนนมสเตอริไลส์ ยูเอชที ค่าน้ำมันดิบและค่ากล่องกระดาษสูงเกือบเท่ากัน (ดูตารางที่ ๖)

ตารางที่ ๖

โครงสร้างต้นทุนการผลิตนมสดและนมคั้นรูป

ชนิดของต้นทุน	นมสดพาสเจอร์ไรส์ (%)	นมสดสเตอริไลส์ (%)	นมคั้นรูปสเตอริไลส์ (%)
วัตถุดิบ			
- น้ำมันดิบ	๔๘.๓๔	๓๗.๔๐	-
- ทางนมผง	๖.๖	๕.๔๖	๒๔.๐๔
- มันเนย	-	-	๘.๔๕
- น้ำตาล	๔.๐๐	๓.๑๔	๖.๓๔
- อื่น ๆ	๔.๑๓	๗.๑๓	๔.๑๓

ตารางที่ ๖ (ต่อ)

ชนิดของต้นทุน	เมสทพาสเจอร์ไลส์ (%)	เมสคสเตอร์ไลส์ (%)	เมคีนรูปสเตอร์ไลส์ (%)
ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ			
- ถุงพลาสติก	๒๑.๑๕	-	-
- กล้องกระดาก	-	๓๗.๘๘	๔๖.๕๐
- ค่าไฟฟ้า	๐.๕๐	๐.๓๕	๐.๔๗
- ค่าน้ำมันเครื่อง	๐.๘๗	๐.๓๒	๑.๐๑
- ค่าแรงงาน	๒.๕๕	๒.๔๑	๒.๘๗
- ค่าเสื่อมราคา- เครื่องจักร	๒.๗๐	๔.๑๓	๕.๐๗
- ค่าเสื่อมราคา- เครื่องมือเครื่องใช้	๐.๘๐	๐.๘๐	๐.๘๗
	-----	-----	-----
	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐
	-----	-----	-----

ที่มา : กองเศรษฐกิจอุตสาหกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตามถ้านมพร้อมดื่มเหล่านี้ใช้ทางนมผงผสม ก็จะทำให้ต้นทุนในการผลิตลดต่ำลงไ้มาก (ดูตารางที่ ๗ เปรียบเทียบราคาน้ำมันต่างกับราคานมผง) ซึ่งก็เป็นการแน่นอนที่บริษัทเอกชนต้องการกำไรสูงสุด ได้เลือกใช้ทางนมผงเป็นวัตถุดิบในปี ๒๕๒๕ ถึงร้อยละ ๘๘.๓๘ สหกรณ์ใช้ทางนมผงผสมร้อยละ ๑๔.๗๓ ในขณะที่การผลิตนมพร้อมดื่มของ อ.ส.ค. ต้องใช้น้ำมันดิบทั้งหมดตลอดมา ด้วยเหตุนี้ทำให้ อ.ส.ค. ต้องเสียเปรียบบริษัทเอกชนเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่าจะมีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ให้โรงงานผลิตนมพร้อมดื่ม ต้องซื้อน้ำมันดิบจาก อสค. หรือสหกรณ์

ตารางที่ ๗

เปรียบเทียบราคาน้ำนมต่างกับราคานมผง

ปี	ราคาน้ำนมดิบ (๑)	ราคาทางนมผง (๒)	% ของราคา
๒๕๒๐	๔.๗๖	๑.๕๑	๓๑.๗๒
๒๕๒๑	๔.๙๓	๑.๖๔	๓๓.๒๗
๒๕๒๒	๕.๒๓	๒.๑๐	๔๐.๑๕
๒๕๒๓	๕.๗๘	๒.๒๘	๔๙.๘๓
๒๕๒๔	๖.๔๒	๓.๘๖	๖๐.๑๒
๒๕๒๕	๖.๔๓	๓.๙๓	๖๑.๑๒

ที่มา : (๑) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๒) คำนวณจากสถิติของกรมศุลกากร โดยใช้อัตราส่วนทางนมผง ๑ กก.

ต่อผลิตภัณฑ์นมคั้นรูป ๔ กก.

โดยให้น้ำนมดิบ ๑ ส่วนต่อน้ำนมคั้นรูป ๑ ส่วน ในการผลิต และให้เพิ่มปริมาณการรับซื้อ
น้ำนมดิบในอัตราร้อยละ ๒๐ ต่อปี และประกาศของกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการนำทางนมผง
เข้ามาในราชอาณาจักร ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๒๖ ว่าผู้นำทางนมผงเข้าจะต้อง
ขออนุญาตและแสดงวัตถุประสงค์ในการนำเข้าอย่างแน่ชัด และถ้าหากนำมาใช้เป็นวัตถุดิบ
ในการผลิตนมพร้อมดื่มก็ต้องเป็นไปตามอัตราส่วนที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด
อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ
พ.ร.บ. ได้ เนื่องจากไม่มีใครเป็นผู้ดูแลให้บริษัทเอกชนถือปฏิบัติได้

สถานการณ์อาจจะเลวร้ายมากขึ้นในอนาคต ถ้าทาง อ.ส.ค. ไม่ได้มีการปรับปรุงการบริหารงานเสียใหม่ เนื่องจากว่าทาง อ.ส.ค. จะต้องรับซื้อน้ำมันดิบจากเกษตรกรที่เป็นสมาชิกทั้งหมด และจากการที่ทางองค์การได้ไปส่งเสริมไว้ ทำให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตขึ้นได้ถึงปีละ ๑๕% และในช่วง ๒-๓ ปีหลังเพิ่มขึ้นถึงปีละ ๓๐% ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการนำวัตถุดิบมาจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตามประสิทธิภาพในการผลิตของ อ.ส.ค. ในปัจจุบันสามารถผลิตได้ถึงวันละ ๖๐ ตัน แต่ในปัจจุบันผลิตเพียงวันละ ๔๐ ตันเท่านั้น ถ้าปัญหาการตลาดยังมิได้แก้ไขให้ดีขึ้น อ.ส.ค. จะไม่สามารถระบายนมพร้อมดื่มที่ผลิตเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ออกได้ อาจจะเป็นผลให้มีการขาดทุนมากขึ้นในอนาคต

๒.๓ การกำหนดราคาขาย

ตั้งแต่ปลายปี ๒๕๒๓ อสค. ได้ปรับราคาขายให้สูงขึ้นพร้อม ๆ กับบริษัทเอกชน และสหกรณ์โคนมหนองโพ (ดูตารางที่ ๔ ราคาขายส่ง-ขายปลีกผลิตภัณฑ์นม อสค. ๒๕๒๑ - ๒๕๒๖) อันเป็นสาเหตุทำให้ปริมาณขายของ อสค. ลดลงมาก แต่ในขณะเดียวกันปริมาณการขายของบริษัทเอกชนอื่น ๆ มีแนวโน้มที่สูงขึ้น ทำให้ส่วนแบ่งการตลาดของ อสค. ลดลง ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากระบบการตลาดของ อสค. เองไม่มีประสิทธิภาพและการกำหนดราคาขายไม่คล่องตัว ผู้บริษัทเอกชนไม่ได้ การพิจารณาราคานั้นจะต้องผ่าน Board และ Board ก็ประชุมกันเพียงเดือนละครั้งเท่านั้น จึงไม่สามารถที่จะปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงระบบการขายให้เท่ากับของเอกชนได้

ถึงแม้ว่าราคาขายส่งต่อ ๑๐๐ กล้อง (กล่องละหนึ่งโหล) อาจจะเท่าเทียมกัน แต่การแถมฟรีนั้นไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือบริษัทเอกชนขายส่ง ๑๐๐ กล้องแถมฟรี ๑๐ กล้อง แต่ของ อสค. แถมเพียง ๕-๖ กล้องเท่านั้น ยิ่งไปกว่านี้ระบบการขายไม่มีสิ่งจูงใจให้พนักงานขายขององค์การเลย เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจ ไม่สามารถที่จะจ่ายเงินจูงใจเหล่านี้ได้ ไม่มีการวางระบบการจำหน่ายที่แน่นอน ผู้บริหารไม่มีความรอบรู้ในด้านการตลาด

ตารางที่ ๔

ราคาขายส่ง - ขายปลีก ผลิตภัณฑ์นม อ.ส.ค. ๒๕๒๑ - ๒๕๒๖

หน่วย : บาท

อ.ส.ค. - ส่งเอเยนต์						เอเยนต์ - ขายส่ง						ขายปลีก					
พาสเจอร์ไรส์/ถุง				ผุ.เฮช.ที./กล่อง		พาสเจอร์ไรส์/ถุง				ผุ.เฮช.ที./กล่อง		พาสเจอร์ไรส์/ถุง				ผุ.เฮช.ที./กล่อง	
๑๑๐ ซีซี. โยเกิร์ต	นมผลไม้	๒๒๕ ซีซี.	๑๐๐๐ ซีซี.	△	□	โยเกิร์ต	นมผลไม้	๒๒๕ ซีซี.	๑๐๐๐ ซีซี.	△	□	โยเกิร์ต	นมผลไม้	๒๒๕ ซีซี.	๑๐๐๐ ซีซี.	△	□
๒๕๒๑																	
๑.๘๕	-	๑.๗๕	๗.๘๕	๒.๕๒	๓.๘๕	๒.-	-	๒.๑๐	๕.-	๓.๑๑	๕.๐๘	๒.๕๐	-	๒.๕๐	๑๐.-	๓.๕๐	๕.๕๐
๒๕๒๒																	
๑.๘๕	-	๑.๗๕	๗.๘๕	๒.๕๒	๓.๘๕	๒.-	-	๒.๑๐	๕.-	๓.๑๑	๕.๐๘	๒.๕๐	-	๒.๕๐	๑๐.-	๓.๕๐	๕.๕๐
๒๕๒๓ (๑)																	
๑.๘๕	๑.๕๐	๒.๑๐	๕.๕๐	๓.๒๐	๕.๒๕	๒.-	๒.-	๒.๕๐	๕.๗๕	๓.๕๕	๕.๕๐	-	๒.๕๐	๓.-	๑๑.-	๕.-	๕.-
๒๕๒๔ (๒)																	
-	๑.๕๐	๒.๕๐	๑๐.๕๐	๓.๒๐	๕.๖๖	-	๒.-	๒.๙๐	๑๑.๕๐	๓.๕๕	๕.๙๒	-	๒.๕๐	๓.๕๐	๑๓.-	๕.-	๕.๕๐
๒๕๒๕																	
-	๑.๕๐	๒.๕๐	๑๐.๕๐	๓.๒๐	๕.๖๐	-	๒.-	๒.๙๐	๑๑.๕๐	๓.๕๕	๕.๙๒	-	๒.๕๐	๓.๕๐	๑๓.-	๕.-	๕.๕๐
๒๕๒๖ (๓)																	
-	๑.๕๐	๒.๕๑	๕.๖๕	๒.๓๘	๕.๐๘	-	๒.-	๒.๙๐	๑๐.๙๐	-	๕.๙๒	-	๒.๕๐	๓.๕๐	๑๒.-	-	๕.๕๐

- หมายเหตุ (๑) วันที่ ๑๑ ก.พ. ๒๓ เปลี่ยนแปลงราคาจำหน่ายนมพาสฯ ๑ ช.ค. ๒๓ เปลี่ยนแปลงราคาจำหน่ายนม ผุ.เฮช.ที.
- (๒) เปลี่ยนแปลงราคาจำหน่ายนมพาสฯ และนม ผุ.เฮช.ที. วันที่ ๑๕ ต.ค. ๒๔
- (๓) วันที่ ๑๓ ก.ค. ๒๖ เปลี่ยนแปลงราคาจำหน่ายนมทุกชนิดและเปลี่ยนแปลงนโยบายการตลาดจากขายผ่านตัวแทนจำหน่าย ๓๗ ราย เหลือเพียงรายเดียว (บ.อินเตอร์แมคคินนา)

นอกจากนี้ทาง อสค. เคยปล่อยเครดิตให้กับลูกค้าในระยะยาว แต่พอมาในระยะหลังได้เปลี่ยนนโยบายปล่อยเครดิตเฉพาะระยะสั้นเท่านั้น

ด้วยสาเหตุเหล่านี้ประกอบกับภาวะทางการเมืองบีบคั้น ทำให้ อสค. ต้องให้บริษัทอินเตอร์ แมคนัม เข้ามารับช่วงจัดจำหน่ายให้กับ อสค. ทั้งหมด โดย อสค. ต้องขายให้บริษัทอินเตอร์ แมคนัม ราคาถ่วงละ ๔๔ บาท และทางบริษัทจะไปจัดจำหน่ายเองประมาณถ่วงละ ๔๔ - ๖๖ บาท สัญญาได้ลงนามเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๖

อย่างไรก็ตาม จากการที่บริษัทอินเตอร์ แมคนัม เข้ามาบริหารงานการจัดจำหน่าย สถานการณ์ทางด้านตลาดก็ยังไม่ดีขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากยังมิได้มีการเปลี่ยนระบบการจัดจำหน่ายแต่อย่างใด เพียงแต่เพิ่มคนกลางเข้าไปอีกเท่านั้นเอง ทำให้มีสต็อกเหลืออยู่ที่บริษัทอินเตอร์แมคนัม และที่ อสค. ประมาณแห่งละ ๑๐๐๐ ตัน หรือประมาณ ๓ แสนลังต่อเดือน ซึ่งทำให้เงินหมุนเวียนขาดหายไปเดือนละ ๑๕ ล้านบาท

การเซ็นสัญญากับบริษัทอินเตอร์แมคนัมนี้ ทาง อสค. เป็นฝ่ายเสียเปรียบ^๑ เนื่องจาก อสค. สามารถเรียกเก็บเงินจากบริษัทอินเตอร์แมคนัมได้หลังจากส่งมอบของแล้วถึง ๓๐ วัน แต่ทาง อสค. เองต้องจ่ายเงินสดให้เกษตรกรทุก ๆ วันที่ ๑๒ ของเดือน นี่ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ Cash Flow ของ อสค. ไม่คล่องตัว

III. การบริหาร

๓.๑ การบริหารทั่วไป

รูปแบบการบริหารและการจัดการของ อสค. เหมือนกับรัฐวิสาหกิจอื่น คือ

^๑ ดูหนังสือสัญญาซื้อขายระหว่างองค์การส่งเสริมโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) กับบริษัทอินเตอร์แมคนัม จำกัด

มี Board เป็นผู้ควบคุมดูแลนโยบายการบริหาร และเนื่องจาก อ.ส.ค. นี้อยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประธาน Board ชุดปัจจุบันจึงเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรรมการ Board ทั้งหมดมี ๑๑ คนด้วยกัน ทั้งหมดเป็นข้าราชการทั้งสิ้น ไม่มีผู้ทรงคุณวุฒิทางภาคเอกชนเลย เพราะฉะนั้น ระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ จึงถอดรูปแบบออกมาจากระบบราชการทั้งสิ้น ทำให้ไม่ค่อยดีที่จะแข่งขันกับเอกชนได้

ตั้งแต่ฟาร์มโคนมไทย-เดนมาร์ก ได้กลายเป็น อ.ส.ค. รัฐวิสาหกิจมานั้น ได้มีผู้อำนวยการทั้งหมด ๓ คน และรักษาการผู้อำนวยการ ๑ คน ทั้งหมดนี้เป็นข้าราชการ และเป็นนักวิชาการทั้งสิ้นส่วนใหญ่จะเป็นนักสัตวบาล ผู้รักษาการผู้อำนวยการคนปัจจุบันคือ คุณสำเนา จุลกะรัตน์ เป็นรองอธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และผู้ที่มารับตำแหน่งผู้อำนวยการคนใหม่คือ คุณเฉลิมชัย เล็กชม อดีต สส.ลพบุรี พรรคกิจสังคม และนับว่าเป็นนักการเมืองคนแรกที่เข้ารับงาน เนื่องจากว่า อ.ส.ค. อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ ร.ม.ช. มาจากพรรคกิจสังคม ผู้อำนวยการของ อ.ส.ค. จึงอยู่ในโควตาของพรรคกิจสังคม

ปัญหาบริหารที่ อ.ส.ค. ล้มเหลวก็คือ การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะทางด้านการตลาด ผู้บริหารงานทางด้านนี้ไม่มีความรอบรู้และประสบการณ์ทางด้านการตลาดที่จะแข่งขันกับเอกชนได้ ประกอบกับระบบการขายไม่มีสิ่งจูงใจที่ดีพอ ส่วนใหญ่พื้นความรู้ยังไม่ถึงขั้นปริญญาตรี หรือทำงานมานาน ถึงแม้ว่าจะได้จัดให้มีการฝึกอบรมบ้างก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถจะรับได้ เนื่องจาก background คำ ทั้ง ๆ ที่คณะ ร.ม.ช. มีมติให้ อ.ส.ค. ปรับปรุงระบบการบริหารอย่างรีบด่วน ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปราชการ และให้รายงานผลให้คณะ ร.ม.ช. ทราบภายใน ๓ เดือน แต่ประธานกรรมการ Board อ.ส.ค. ซึ่งเป็นนักการเมืองก็เลยเฉยแถมเอาอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงในด้านการตลาด ทำให้เกิดการปั่นป่วนในการบริหาร เพราะว่ามีเปลี่ยนแปลงนโยบายอยู่ตลอดเวลา

ทำให้ห้องการค้าภาวะผู้นำที่ดี ระดับปฏิบัติการย่อมขาดแนวทางขาดขวัญกำลังใจและการคืบ
 ล่นต่อสู่ให้ห้องการค้าอยู่รอด

ในขณะที่การพยายามเข้าไปปรับปรุงการตลาดและวางเป้าหมายการขาย
 โดยการเพิ่มปริมาณการขายหรือลดสต็อกสินค้าให้เหลืออยู่ในภาวะปกติได้เป็นไปตามเป้าหมาย
 ในช่วงที่ คุณบุญมี จันทร์วงศ์ เป็นผู้อำนวยการ แต่ก็ต้องถูกภาวะการเมืองบีบให้บริษัทเอกชน
 ในเครือของนักการเมืองเข้ามารับช่วงเป็นผู้จัดการจำหน่ายผูกขาดแต่ผู้เดียว^๑ อันเป็นผล
 ให้ปริมาณการขายลดลงอีกและสต็อกสินค้าได้เพิ่มขึ้นอีกดังที่กล่าวแล้วในข้างต้น นอกจากนี้
 สัญญาจัดจำหน่ายระหว่าง อสค. และบริษัทอินเตอร์แมคนี้มนั้น ทางฝ่าย อสค. เสียเปรียบ
 มาก โดยเฉพาะในเรื่องมูลค่าในการรับซื้อต่อเดือนเพียง ๑๕ ล้านบาทเท่านั้น ในขณะที่ทาง
 อสค. สามารถผลิตนมพร้อมดื่มขายได้มีมูลค่าไม่ต่ำกว่า ๒๐ ล้านบาทต่อเดือน และจะมีแนวโน้ม
 สูงขึ้นเรื่อย ๆ อันจะเป็นสาเหตุทำให้สต็อกมีปริมาณสูงขึ้น และ อสค.เองไม่สามารถที่จะ
 ระบายออกได้โดยตนเองด้วย

การจัดการระบบข่าวสารภายในองค์กร (Management Information
 System) ของ อสค. ยังมิได้มาตรฐาน จึงทำให้ไม่สามารถที่จะส่งข้อมูลให้ผู้บริหารหรือ
 คณะกรรมการ Board ตัดสินใจได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องต้นทุนในการผลิตไม่ชัดเจน
 ระบบ บ/ช มิได้มาตรฐาน ทำให้ผู้บริหารหรือกรรมการ Board ไม่สามารถที่จะตัดสินใจ
 ในการที่จะแข่งขันกับเอกชนได้ทันทั่วทั้งที่

^๑ ในช่วงที่บริษัทอินเตอร์แมคนี้ม เข้ามารับเป็นเอเย่นขายแต่ผู้เดียวนั้น
 ในเดือน กย. ๒๖ ส่วนแบ่งของตลาดของนม ยูเซซท์ ได้ลดลงเหลือ ๑๔% จาก ๓๔%
 ในช่วงเดือนดังกล่าว

๓.๒ ผลของการดำเนินงานของ อ.ส.ค. ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ถึง ๒๕๒๔

จากการวิเคราะห์ บ/ช งบดุลในช่วงปี ๒๕๒๒ ถึง ๒๕๒๔ (ดูตารางที่ ๔)

ตารางที่ ๔

การดำเนินงานของ อ.ส.ค. : ๒๕๒๒ - ๒๕๒๔

	2522	2523	2524
<u>Liquidity</u>			
Current Ratio	5.08	3.65	4.13
Quick Ratio	3.52	2.25	2.43
<u>Leverage</u>			
Debt to total assets	0.25	0.27	0.23
Times interest earned			
<u>Activity</u>			
Inventory turnover	5.64	5.63	5.49
Average collection period	18.14	14.41	26.74
Fixed asset turnover	2.05	2.98	3.20
Total assets turnover	0.94	1.16	1.24
<u>Profitability</u>			
Net Profit margin on sales	0.17	0.07	0.006
Return on total assets	0.16	0.085	0.007
Return on Net Worth	0.22	0.12	0.01
Return on Equity	0.40	0.23	0.02

สภาพคล่องของ อ.ส.ค. อยู่ในระดับที่สูงพอสมควร กล่าวคือสินทรัพย์ระยะสั้นมีมากกว่าหนี้สินระยะสั้นโดยเฉลี่ยแล้วประมาณ ๓ เท่า นอกจากนั้นภาระหนี้สินของ อ.ส.ค. ก็ไม่ไ้มีมากนัก เพราะ อ.ส.ค. ใช้กำไรสะสมและทุนไปเพื่อการให้ไ้ได้มาซึ่งสินทรัพย์ สำหรับการไ้ประโยชน์ของสินทรัพย์ เช่นสินค้าคงคลัง และสินทรัพย์ถาวรนั้น ปรากฏว่าในรอบ ๓ ปีที่ทำการศึกษ้อัตราการเพิ่มของสินค้าคงคลังมีมากกว่าอัตราการเพิ่มของยอดขาย อันมีผลทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารสินค้าคงคลังลดลง ในขณะที่เดียวกันอัตราการเพิ่มของสินทรัพย์ถาวรสูงกว่าอัตราการเพิ่มของยอดขาย จึงมีผลทำให้ประสิทธิภาพในการใช้สินทรัพย์ของ อ.ส.ค. ดีขึ้น สำหรับความสามารถในการจัดเก็บหนี้จากลูกค้าของ อ.ส.ค. ปรากฏว่าจำนวนวันที่ไ้เก็บหนี้ได้สูงขึ้นค่อนข้างมากในช่วงปี ๒๕๒๓-๒๕๒๔ การที่จำนวนวันที่ไ้เก็บหนี้สูงขึ้นนี้มีผลทำให้ผลประโยชน์ที่ อ.ส.ค. ควรจะได้ต้องลดลงไปด้วย ซึ่งเรื่องนี้ได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพในการจัดเก็บหนี้ทั้ง ๆ ที่ได้เลิกให้เครดิตระยะยาวและเหลือแต่ระยะสั้นแต่เพียงอย่างเดียวแล้วก็ตาม

สำหรับผลกำไรจากการดำเนินงานนั้นปรากฏว่ากำไรเบื้องต้น (ส่วนต่างของรายได้จากการจำหน่ายกับต้นทุนสินค้าที่จำหน่าย) ได้เริ่มลดลงจากปี ๒๕๒๒ ถึง ๒๕๒๔ คือในปี ๒๕๒๒ อ.ส.ค. มีกำไรเบื้องต้นประมาณ ๕๕ ล้านบาทหรือร้อยละ ๓๔ ของยอดขาย ลดลงเหลือ ๔๔ ล้านบาทในปี ๒๕๒๔ หรือเพียงร้อยละ ๑๘ จากการที่กำไรเบื้องต้นลดลงนี้ และประกอบกับการที่ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการบริหาร ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและบริการได้เพิ่มขึ้น จึงมีผลทำให้กำไรสุทธิจากการดำเนินงานของ อ.ส.ค. ต้องลดลงอย่างมากจากจำนวน ๒๔ ล้านบาทในปี ๒๕๒๒ มาเป็นเพียง ๑ ล้านบาทในปี ๒๕๒๔ นอกจากค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นแล้ว อ.ส.ค. ยังมีค่าใช้จ่ายรายการใหม่เกิดขึ้นในปี ๒๕๒๔ เป็นปีแรกคือ การขาดทุนจากการตีราคาโค ซึ่งเข้าใจว่าจะเป็นรายการค่าใช้จ่ายประเภทเดียวกันกับค่าเสื่อมราคาในธุรกิจทั่วไป

โดยสรุป ผลการดำเนินงานของ อ.ส.ค. ในรอบปี ๒๕๒๒ ถึง ๒๕๒๔ แสดงให้เห็นว่ากิจการของ อ.ส.ค. นั้นกำลังแย่ลงและจะประสบกับความขาดทุนในปี ๒๕๒๔

เป็นอย่างแน่แท้หากปล่อยให้การเพิ่มของค่าใช้จ่ายเป็นไปอย่างในรอบปี ๒๕๒๒ ถึง ๒๕๒๔
 อย่างไรก็ตามเป็นที่คาดได้ว่ากำไรเบื้องต้นของ อ.ส.ค. ยังคงมีอยู่ไปอีกนานพอสมควร
 เพราะฉะนั้น ถ้า อ.ส.ค. เริ่มปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยการควบคุมค่า
 ใช้จ่ายในการบริหารอย่างเข้มงวดแล้ว เป็นที่คาดได้ว่า การขาดทุนสุทธิในอนาคตคงจะมี
 ไม่มากนักและ อ.ส.ค. อาจจะสามารถแก้ไขได้ ผลสำเร็จดังกล่าวเป็นสิ่งที่น่าท้าทาย
ผู้บริหาร อ.ส.ค. คนใหม่เป็นอย่างยิ่ง

IV. ปัญหาและข้อเสนอแนะ

ตลาดนมพร้อมดื่มในประเทศไทยมีลักษณะเป็นตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย โดยที่
 ลักษณะของสินค้าเหมือนหรือใกล้เคียงกัน การแข่งขันกันทางด้านราคาเป็นไปได้ค่อนข้างยาก
 ถ้าบริษัทใดบริษัทหนึ่งเคลื่อนไหวทางด้านราคาจะมีผลกระทบทำให้บริษัทอื่นเคลื่อนไหวตามไปด้วย
 การตกลงราคากันจึงเป็นทางออกที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้ผลิต การแข่งขันกันอย่างหนัก
 จึงออกมาในรูปแบบอื่น เช่น การโฆษณา การส่งเสริมการขายโดยการแจกของแถมและมีรายการ
 ชิงโชค ยิ่งไปกว่านี้ได้มีการแถมสินค้าในการขายเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม และเริ่มมีการขายตัด
 ราคากันมากขึ้น เนื่องจากมีนมคั่วสดต็อกเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะ อ.ส.ค. เองทั้งนี้เนื่องจาก
 ประสิทธิภาพในการขายยังไม่สามารถที่จะแข่งขันกับเอกชนได้ ประกอบกับปริมาณนมดิบที่ต้อง
 รับซื้อจากเกษตรกรมีแนวโน้มสูงมากขึ้น

ถ้า อ.ส.ค. ยังไม่สามารถที่จะเพิ่มปริมาณการขายเพื่อลดสต็อกลงหรือ
 ระบายน้ำนมดิบไปยังบริษัทเอกชนได้มากขึ้นแล้ว อ.ส.ค. จะต้องประสบปัญหาการขาดทุน
 มากขึ้นกว่าปัจจุบันอีกหลายเท่าตัวและจะต้องเดือดร้อนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในที่สุด
 ทางออกที่สำคัญก็คือควรจะมีการแก้ไขสัญญาขายกับบริษัทอื่นเออร์แมคนัมที่รับช่วงการขายไป
 รับซื้อผลิตภัณฑ์นมพร้อมดื่ม จาก ๑๕ เป็น ๒๐ ล้านบาทต่อเดือนถึงจะทำให้ อ.ส.ค. พอ
 อยู่ได้ Cash Flow จะได้ไม่ขาดมือและจะได้ไม่ต้อง โอ.ดี. จากบริษัทอื่นเออร์แมคนัม
 เสียดอกเบี้ยถึง ๑๘% อันจะเป็นภาระเพิ่มต้นทุนให้สูงขึ้น

หนทางออกที่จะช่วย อ.ส.ค. อยู่รอดได้อีกประการหนึ่งก็คือโดยการนำมติของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้หน่วยงานของรัฐ ต้องซื้อสินค้าของรัฐวิสาหกิจ ถ้าสินค้านั้นมีราคาไม่สูงกว่าของเอกชน ถ้า อ.ส.ค. สามารถใช้สิทธิอันนี้ได้ อ.ส.ค. จะมีตลาดมากขึ้นกว่าเดิม เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด บริษัทเดินอากาศไทย โรงแรมของรัฐ ตลอดจนโรงเรียนของรัฐบาลต่าง ๆ ที่มีโครงการ ฌมโรงเรียน ปัญหาที่อยู่ว่าทาง อ.ส.ค. จะต้องตกลงกับบริษัทจัดหาหน่วยอินเตอร์แมคนี้ในเรื่องนี้ให้ดีและชัดเจน

ประเด็นสุดท้ายที่ อ.ส.ค. ควรจะริเริ่มเสียแต่บัดนี้เป็นต้นไปคือ ควรจะมีการวางแผนเผชิญกับการที่น้ำมันดิบที่จะมีแนวโน้มสูงขึ้น และจะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคตอันใกล้นี้ トラบเท่าที่ อ.ส.ค. ยังมีการขยายการส่งเสริมเกษตรกรโคนมเป็นเงาตามตัว ควรจะมีการวางแผนที่จะขยายตลาดนมสด หรือผลิตภัณฑ์อาหารนมที่ใช้น้ำมันเป็นวัตถุดิบมากขึ้น หรือวางแผนการระบายน้ำมันดิบไปในทางใดทางหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับประสิทธิภาพในการผลิตในปัจจุบันที่สามารถผลิตได้วันละ ๖๐ ตัน ที่ อ.ส.ค. มวกเหล็กสระบุรี และจะต้องวางแผนสำหรับโรงงานที่ปราณบุรี ที่จะเปิดการผลิตในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ นี้ด้วย ซึ่งกำลังการผลิตจะมีประสิทธิภาพเท่ากับที่โรงงานมวกเหล็ก สระบุรี คือวันละ ๖๐ ตัน มิฉะนั้นแล้วจะทำให้เกษตรกรโคนมเดือดร้อน และอาจจะมีผลกระทบทางการเมืองในที่สุด

๑๑ (๒)

"อุตสาหกรรมแบตเตอรี่ในประเทศไทย
กรณีศึกษาองค์การแบตเตอรี่ และบริษัท เอกชน"

อุตสาหกรรมแบตเตอรี่ในประเทศไทย กรณีศึกษา องค์การแบตเตอรี่ และบริษัท เอกชน

๑. สรุปและข้อเสนอแนะ

๑.๑ ในปัจจุบัน อุตสาหกรรมแบตเตอรี่ในประเทศไทย ประกอบด้วยผู้ผลิต ๗ ราย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ๑ ราย คือ องค์การแบตเตอรี่ (อ.บ.ต.) ในจำนวนบริษัท เอกชน ๖ รายนั้น ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเป็นจำนวน ๕ ราย และมีนักลงทุนจาก ประเทศญี่ปุ่นร่วมลงทุนด้วย ๓ ราย และจากประเทศอังกฤษ ๑ ราย

ในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมแบตเตอรี่สามารถผลิตแบตเตอรี่ได้ เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ โดยที่ปริมาณการนำเข้าได้ลดลง เป็นอย่างมากและ ยังสามารถส่งออกเพิ่มขึ้นในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา

๑.๒ ในรอบปี ๒๕๒๐ ถึงปัจจุบัน อ.บ.ต. มีกำไรสุทธิจากการดำเนินงาน ทุกปี และนำส่งรัฐครึ่งหนึ่งของกำไรสุทธิ อย่างไรก็ตาม ยอดกำไรสุทธิที่ว่ามีได้เพิ่มขึ้นใน อัตราที่ลดลง ทั้งนี้เพราะรายจ่ายของ อ.บ.ต.ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีเสถียรภาพมากกว่ารายได้ ดังนั้น ความสามารถในการหากำไรของ อ.บ.ต.อาจจะไม่เพิ่มขึ้นในอนาคต และ/หรือ ใกล้เคียงจุดคุ้มทุนแล้ว

๑.๓ อ.บ.ต.ในฐานะผู้ผลิตแบตเตอรี่ไม่มีผลกระทบต่อการผลิตของบริษัท เอกชน เพราะส่วนแบ่งของตลาดของ อ.บ.ต. มีไม่ถึงร้อยละ ๑๐ และยังสามารถลดลงอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก อ.บ.ต.สามารถผูกขาดการค้าแบตเตอรี่กับตลาดของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี จึงมีผลทำให้ตลาดแบตเตอรี่ถูกแบ่งออกเป็นสอง ตลาด และอำนาจผูกขาดของทั้งสองตลาดจึงเกิดขึ้น ในตลาดเอกชนนั้น กลุ่มผู้ผลิตที่มีผู้ร่วม ลงทุนจากประเทศญี่ปุ่นสามารถครองตลาด เมื่อพิจารณาจากกำลังผลิตได้ถึงร้อยละ ๖๐ และ ราคาขายส่งของผู้ผลิต เหล่านี้ก็อยู่ในระดับที่สูง สำหรับ อ.บ.ต.นั้น ราคาขายส่งอยู่ในระดับ สูงที่สุด ถึงแม้ว่าราคาขายให้ลูกค้าจะอยู่ในระดับปานกลาง ความสามารถในการกำหนดราคา ในระดับที่สูงนี้แสดงให้เห็นว่าอำนาจในตลาดของผู้ผลิต เหล่านี้มีอยู่มากพอสมควร

๑.๔ อ.บ.ต.ใช้แรงงานในการผลิตแบตเตอรี่มากกว่าบริษัทเอกชนอื่น ๆ มาก ทั้งนี้เพราะอัตราส่วนของกำลังผลิตต่อแรงงานของ อ.บ.ต. ต่ำกว่าอัตราส่วนของเอกชน ความแตกต่างเช่นว่านี้ อาจเกิดขึ้นเพราะกรรมวิธีในการผลิตของ อ.บ.ต. และของ บริษัทเอกชน แตกต่างกัน ซึ่งเกิดจากการที่เวลาที่เริ่มดำเนินกิจการนั้น แตกต่างกัน สำหรับ โครงสร้างการจ้างงานของ อ.บ.ต. นั้นจะมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารประมาณครึ่งต่อครึ่ง กับ เจ้าหน้าที่ในโรงงาน และประมาณเกือบทั้งหมดเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ โครงสร้างแรงงาน ดังกล่าวมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายหมวดแรงงานของ อ.บ.ต. มีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายประจำ อันจะเป็นภาระของ อ.บ.ต. ในยามที่สภาวะของตลาดแปรปรวน

๑.๕ เมื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของ อ.บ.ต. กับบริษัทเอกชนแล้ว ปรากฏว่าในขณะที่ อ.บ.ต. มีกำไรสุทธิในการดำเนินงาน บริษัทเอกชนกลับขาดทุน อย่างไรก็ตาม ทั้ง อ.บ.ต. และบริษัทเอกชนสามารถทำกำไร เบื้องต้นได้ สาเหตุที่บริษัทเอกชนขาดทุน สุทธินั้นเป็นเพราะ บริษัทเอกชนมีค่าใช้จ่ายสำหรับค่าเสื่อมราคาสูง และมีค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยมาก ในขณะที่ อ.บ.ต. ไม่มีค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเลย และมีค่าเสื่อมราคาในระดับต่ำมาก

๑.๖ เมื่อพิจารณาการบริหารสินทรัพย์แล้ว บริษัทเอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์และสินค้าคงคลังได้ดีกว่า อ.บ.ต. ในขณะที่ อ.บ.ต. สามารถเก็บหนี้ได้ดีกว่า เราอาจจะกล่าวได้ว่า อ.บ.ต. นั้นมีสินทรัพย์ (หรือขนาด) ใหญ่เกินกว่าปริมาณการผลิต แบตเตอรี่ที่ผลิตได้ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะ อ.บ.ต. ได้เริ่มกิจการมานานแล้ว และ อ.บ.ต. ไม่ได้พยายามขยายกำลังผลิต หรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกรรมวิธีการผลิตให้ทันสมัย โดยที่ อ.บ.ต. เองพยายามรักษาสภาพของตนเองไว้เท่านั้น

๑.๗ จากข้อมูลที่ได้ และผลของการศึกษา จะขอเสนอข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑.๗.๑ อ.บ.ต. ควรจะเพิ่ม ประสิทธิภาพในการใช้สินทรัพย์ให้สูงขึ้น กว่าเดิม ทั้งนี้อาจจะพิจารณาปรับปรุงกรรมวิธีการผลิต และเพิ่มกำลังผลิต อันอาจจะนำไปสู่ การลดต้นทุนในการผลิตได้

๑.๗.๒ ควรจะเพิ่ม ประสิทธิภาพของแรงงานให้มากขึ้น ทั้งนี้อาจจะทำได้จากการขยายปริมาณการผลิตโดยไม่เพิ่มเจ้าหน้าที่

๑.๗.๓ ควรจะพิจารณาว่า อ.บ.ต.จะสามารถหาผลประโยชน์จากสินทรัพย์หมุนเวียนให้มากกว่าเดิมหรือไม่ ทั้งนี้และทั้งนั้นจะไม่ขัดต่อกฎข้อบังคับของรัฐธรรมนูญ

๒. ประวัติความเป็นมาขององค์การแบตเตอรี (อ.บ.ต.)

การผลิตแบตเตอรีได้เริ่มขึ้นครั้งแรกในกองทัพเรือ เมื่อปี พ.ศ.๒๔๘๓ ต่อจากนั้นก็ได้มีวิวัฒนาการโดยลำดับดังนี้

พศ.๒๔๘๓ เริ่มผลิตครั้งแรกในกองทัพเรือ

พศ.๒๔๙๑ ตั้งกองโรงงานแบตเตอรีและสี สังกัดกรมอู่ทหารเรือ โดยมีที่ตั้งโรงงานที่ตำบลบางนา อำเภอบางนา จังหวัดสมุทรปราการ อันเป็นที่ตั้งองค์การแบตเตอรีในปัจจุบัน

พศ.๒๔๙๕ โอนกองโรงงานแบตเตอรีและสี มาสังกัดกรมโรงงานทหารสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม และเปลี่ยนฐานะเป็นโรงงานแบตเตอรีน้ำ

พศ.๒๔๙๘ เปลี่ยนฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจโดยพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การแบตเตอรีในสังกัดกระทรวงกลาโหม

พศ.๒๕๑๑ กระทรวงกลาโหมได้ออกคำสั่งให้กรมอุตสาหกรรมทหารมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมโดยทั่วไป ซึ่งกิจการขององค์การแบตเตอรี

วัตถุประสงค์ของ อ.บ.ต. คือการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับอุตสาหกรรมแบตเตอรี ในปัจจุบัน อ.บ.ต. สามารถผลิตสินค้าได้หลายประเภท คือ แบตเตอรี ตะกั่ว - กรด แผ่นธาตุแบตเตอรี ทั้งแผ่นธาตุบวกและลบ น้ำบริสุทธิ์ที่ใช้ในงานแบตเตอรี น้ำกรดผสมใช้ในงานแบตเตอรี และเสนอใช้เป็นสีกันสนิม

ผลการดำเนินงานของ อ.บ.ต.ในรอบ ๗ ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่า อ.บ.ต. มีกำไรสุทธิทุกปี เฉลี่ยปีละประมาณ ๑๔ ล้านบาท และจากกำไรสุทธินี้ อ.บ.ต.ได้แบ่งกำไรให้แก่รัฐบาลทุกปีเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของกำไรสุทธิในแต่ละปี ในรอบเวลา ๕ ปีที่ผ่านมา (๒๕๒๒ - ๒๕๒๖) ยอดกำไรสุทธิของ อ.บ.ต.เพิ่มขึ้นทุกปียกเว้นในปี ๒๕๒๔ เฉลี่ยปีละเกือบ ๒๓ เปอร์เซ็นต์ เมื่อพิจารณาจากรายได้และรายจ่ายของ อ.บ.ต. แล้วพบ

ว่ารายจ่าย มีแนวโน้มที่สูงขึ้นอย่างมีเสถียรภาพมากกว่ารายได้ อีกทั้งอัตราการเพิ่มของรายจ่าย ในช่วง ๒ ปีหลัง (๒๕๒๕ - ๒๕๒๖) ก็สูงกว่ารายได้ ดังนั้นจึงเป็นที่คาดได้ว่า ปริมาณกำไรสุทธิอาจจะลดลงได้ในอนาคต อย่างไรก็ตาม กำไรสุทธิ เมื่อคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ต่อรายได้ ได้เริ่มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๔ (ดูตารางที่ ๑ รายได้รายจ่าย กำไร (ขาดทุน) สุทธิ และรายได้นำส่งรัฐของ อ.บ.ค.)

๓. โครงสร้างของอุตสาหกรรมแบตเตอรี่

๓.๑ ปริมาณการผลิต ในปี พ.ศ.๒๕๒๔ ประเทศไทยสามารถผลิตแบตเตอรี่ในขนาดต่าง ๆ ใช้เองได้ ประมาณเก้าแสนกว่าหม้อ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๑๗ ประมาณเกือบ ๓ เท่าตัว ความสามารถในการเพิ่มผลผลิตนี้มีผลทำให้การนำเข้าแบตเตอรี่ลดลงเป็นอย่างมากจาก ๖๑,๐๐๐ หม้อในปี ๒๕๑๗ มาเป็น ๑๑,๐๐๐ หม้อในปี ๒๕๒๓ นอกจากนั้นประเทศไทยยังส่งแบตเตอรี่ไปขายยังต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก คือในปี พ.ศ.๒๕๑๗ ประเทศไทย ส่งแบตเตอรี่ออกไปขายเพียง ๓,๐๐๐ หม้อ แต่ในปี พ.ศ.๒๕๒๓ ส่งออกไปขายถึง ๖๐๔,๐๐๐ หม้อ ตัวเลขส่งออกซึ่งสูงผิดปกตินี้ทำให้มีความสงสัยว่าตัวเลขส่งออกนี้จะเป็นจริงแค่ไหน เพราะถ้าตัวเลขส่งออกในปี พ.ศ.๒๕๒๑, ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๓ เป็นจริงก็แสดงว่าการผลิตแบตเตอรี่ที่ใช้ภายในประเทศได้ลดลงจากปี ๒๕๒๑ จำนวน ๔๔๖,๐๐๐ หม้อ มาเป็นเพียง ๓๐,๐๐๐ หม้อในปี พ.ศ.๒๕๒๓ อย่างไรก็ตาม การลดลงของการผลิตเพื่อการใช้ภายในประเทศ อาจจะไม่ได้หมายความว่า ความต้องการใช้แบตเตอรี่ภายในประเทศลดลง แต่อาจจะเป็น เพราะผู้ผลิตภายในประเทศได้พยายามลดจำนวนแบตเตอรี่ในสินค้าคงคลังของตนลงก็ได้ (ดูตารางที่ ๒ ปริมาณการผลิตแบตเตอรี่ในประเทศ)

๓.๒ จำนวนผู้ผลิต ในปัจจุบัน มีจำนวนผู้ผลิตแบตเตอรี่ทั้งหมด ๗ ราย ในจำนวน ๗ รายนี้ เป็นบริษัทเอกชน ๖ ราย และรัฐวิสาหกิจ ๑ ราย สำหรับบริษัทเอกชน ๖ รายนั้น มีนักลงทุนชาวญี่ปุ่น เข้าถือหุ้นอยู่ ๓ ราย โดยถือหุ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๔๒ และมีนักลงทุนชาวอังกฤษเข้าถือหุ้น ๑ ราย โดยถือหุ้นร้อยละ ๕๑ เมื่อพิจารณาขนาดของผู้ผลิต (กำลังผลิต) พบว่ามีผู้ผลิตรายใหญ่ ๑ ราย และที่เหลือ จะเป็นผู้ผลิตที่มีขนาดใกล้เคียงกัน

รายได้ รายจ่าย กำไร (ขาดทุน) สุทธิ และรายได้ส่งรัฐ ขององค์การเบตเตอร์ : ๒๕๒๐-๒๕๒๖
ปีงบประมาณ (ล้านบาท)

ปี	รายได้	% เพิ่ม	รายจ่าย	% เพิ่ม	กำไรสุทธิ ^๑	% เพิ่ม	รายได้ส่งรัฐ	รายได้ส่งรัฐ กำไรสุทธิ
๒๕๒๐	๖๖.๘๐๘	-	๕๖.๖๓๗	-	๑๐.๑๗๑ (๑๕.๒)	-	๕.๐๘๕	๐.๕
๒๕๒๑	๖๔.๘๐๑	-๓	๕๖.๘๘๘	๐.๔	๗.๙๑๓ (๑๒.๑)	-๒๒	๓.๙๕๖	๐.๕
๒๕๒๒	๗๕.๕๐๖	๑๖	๖๗.๘๗๔	๑๙	๗.๖๓๒ (๑๐.๑)	-๓.๕	๓.๘๑๖	๐.๕
๒๕๒๓	๑๑๐.๐๑๓	๕๖	๙๕.๐๖๕	๔๐	๑๔.๙๔๘ (๑๓.๕)	๙๖	๗.๕๐	๐.๕
๒๕๒๔	๑๐๓.๒๐๕	-๖	๘๓.๘๕๘	-๑๒	๑๙.๓๔๗ (๑๘.๗)	๒๙	๙.๗๐	๐.๕
๒๕๒๕	๑๑๒.๑๓๘	๘.๖	๙๓.๓๔๑	๑๑	๑๘.๗๙๗ (๑๖.๗)	- ๓	๘.๐	๐.๔๓
๒๕๒๖	๑๓๖.๕๐๐	๒๑	๑๑๖.๑๑๔	๒๔	๒๐.๓๘๖ (๑๔.๙)	๘.๕	๑๑.๐๐	๐.๕๔

ที่มา : เอกสารงบประมาณ รายงานการคลัง ประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๒, ๒๕๒๓, ๒๕๒๔, ๒๕๒๕ และ ๒๕๒๖

สำนักงบประมาณ

^๑ตัวเลขในวงเล็บคือ จำนวนเปอร์เซ็นต์ของกำไรสุทธิต่อรายได้

ตารางที่ ๒

ปริมาณการผลิตแบตเตอรี่ในประเทศ การนำเข้า และการส่งออก :

๒๕๒๑ - ๒๕๒๔ (จำนวน พันหม้อ)

ปี	นำเข้า	ผลิตภายในประเทศ				ส่งออก
		องค์การ	บริษัทการศึกษา	บริษัทอื่น	รวม	
๒๕๑๗	๖๑	๖๙.๘ (๑๙.๔)	๔๐.๓ (๑๑.๒)	๒๔๙.๑ (๖๙.๓)	๓๕๙.๒ (๑๐๐.๐)	๓
๒๕๑๘	๑๓	๗๗.๒ (๑๙.๕)	๔๓.๔ (๑๐.๙)	๒๗๖.๒ (๖๙.๖)	๓๙๖.๘ (๑๐๐)	๓
๒๕๑๙	๑๕	๗๐.๐ (๑๖.๐)	๕๐.๙ (๑๑.๖)	๓๖๖.๔ (๗๒.๔)	๔๘๗.๓ (๑๐๐)	๒๐
๒๕๒๐	๑๓	๘๘.๔ (๑๕.๖)	๖๗.๒ (๑๑.๘)	๔๑๒.๑ (๗๒.๖)	๕๖๗.๗ (๑๐๐)	๔๒
๒๕๒๑	๑๑	๙๗.๗ (๑๕.๓)	๘๒.๓ (๑๒.๙)	๔๕๗.๑ (๗๑.๗)	๖๓๗.๑ (๑๐๐)	๑๖๒
๒๕๒๒	๕	๘๑.๑๖๓ ^๑ (๑๐.๗)	-	-	๗๕๔.๕	๔๔๒
๒๕๒๓	๑๑	๙๓.๓๓๔ (๑๐.๔)	-	-	๘๙๘.๔	๖๐๙
๒๕๒๔	-	๗๗.๔๑๑ (๘.๔)	-	-	๙๑๘.๘	-

ที่มา : รายงานการศึกษาอุตสาหกรรมแบตเตอรี่ ยานยนต์ กองเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
กระทรวงอุตสาหกรรม กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และ ธันวาคม ๒๕๒๔

^๑ปริมาณการผลิตขององค์การ ได้มาจากองค์การแบตเตอรี่

ผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุดจะมีขนาดเป็น ๒ เท่าของผู้ผลิตรายใหญ่ที่สอง และเป็น ๓ เท่าของผู้ผลิตรายเล็กที่สุด สำหรับรัฐวิสาหกิจ (อ.บ.ต.) นั้นเป็นหนึ่งในสองรายของผู้ผลิตรายเล็กที่สุด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาขนาดของผู้ผลิตโดยใช้จำนวนคนงานแล้ว อ.บ.ต.จะเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุด (ดูตารางที่ ๓ กำลังผลิต และจำนวนคนงานของผู้ผลิตเบตเตอร์ภายในประเทศ)

จากข้อมูลกำลังผลิตของผู้ผลิตทั้ง ๗ ราย เราอาจจะสรุปได้ว่า อุตสาหกรรมเบตเตอร์มีลักษณะของการแข่งขันพอสมควร กล่าวคือไม่มีผู้ผลิตรายใดมีอำนาจผูกขาดของตลาด อีกทั้ง อ.บ.ต.เองในฐานะรัฐวิสาหกิจ ก็ไม่ได้แสดงว่าเข้ามาแย่งตลาดของผู้ผลิตรายอื่น ๆ เพราะส่วนแบ่งของตลาดของ อ.บ.ต.เอง เมื่อพิจารณาจากกำลังผลิต มีเพียงร้อยละ ๑๐ ในปี พ.ศ.๒๕๒๔ และยังลดลงจากปี ๒๕๒๒ อีกด้วย สำหรับปริมาณการผลิตในตารางที่ ๒ นั้นก็ชี้ให้เห็นว่าส่วนแบ่งของตลาดของ อ.บ.ต. ได้ลดลงจากปี พ.ศ.๒๕๑๗ คือร้อยละ ๒๐ มาเป็นเพียงร้อยละ ๘ ในปี พ.ศ.๒๕๒๔ ดังนั้น ผลกระทบของ อ.บ.ต.ในฐานะผู้ผลิตสินค้าประเภทเดียวกันกับบริษัท เอกชนจึงไม่น่าจะมีมากนัก

๓.๓ การใช้แรงงาน ดังที่กล่าวมาแล้วว่า อ.บ.ต.มีการใช้แรงงานมากที่สุด ในจำนวนผู้ผลิตเบตเตอร์ทั้งหมด เมื่อเป็นเช่นนี้ ประสิทธิภาพในการใช้แรงงานของ อ.บ.ต.จึงมีน้อยที่สุด เมื่อพิจารณาจากอัตราส่วนของกำลังผลิตต่อจำนวนแรงงาน ในปี พ.ศ.๒๕๒๔ อ.บ.ต.ใช้คนหนึ่งคนต่อกำลังผลิต ๒๕๒ หม้อ ในขณะที่บริษัท เอกชนทุกรายสามารถใช้คนหนึ่งคนต่อกำลังผลิตอย่างน้อย ๕๐๐ หม้อขึ้นไปจนถึงสูงสุด ๑,๕๐๐ หม้อ ดังนั้นประสิทธิภาพในการใช้แรงงานของบริษัท เอกชนจะมีอย่างน้อย ๒ ถึง ๖ เท่าของการใช้แรงงานในรัฐวิสาหกิจ

การใช้แรงงานใน อ.บ.ต.นั้นประมาณร้อยละ ๕๐ เป็นการจ้างงานเพื่อการบริหารงาน และอีกร้อยละ ๕๐ ใช้เพื่อการผลิต แรงงานส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ๙๓ เป็นพนักงานประจำ และจำนวนร้อยละของพนักงานประจำในการจ้างงานทั้งหมดก็เพิ่มขึ้นด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ค่าใช้จ่ายในหมวดแรงงานของ อ.บ.ต. จึงมีลักษณะเป็นแบบค่าใช้จ่ายประจำ อันมีผลทำให้ความคล่องตัวในการบริหารแรงงานให้เป็นไปตามสภาวะของตลาดต้องมีข้อจำกัดเป็นอย่างมาก

ตารางที่ ๓

กำลังผลิตและจำนวนคนงานของผู้ผลิตแบตเตอรี่ภายในประเทศ : ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๔

๒๕-๑๑

	๒๕๒๒			๒๕๒๔			อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี ของกำลังผลิต
	กำลังผลิต (พันม้อ)	จำนวน คนงาน	ผลิต คน	กำลังผลิต (พันม้อ)	จำนวน คนงาน	ผลิต คน	
๑. บ.ยั่วซ่าแบตเตอรี่	๑๓๒ (๑๓.๓)	๒๔๔	๕๔๐	๑๖๐ (๑๓.๑)	๓๐๒	๕๓๐	๑๐.๖
๒. บ.อนันตชัย-แบตเตอรี่โก เบ	๑๒๐ (๑๒.๐)	๑๓๒	๙๐๙	๑๘๐ (๑๔.๘)	๑๒๒	๑,๔๗๕	๒๕.๐
๓. บ.สยามยีเอสแบตเตอรี่	๒๐๐ (๒๐.๑)	๑๗๖	๑,๑๓๖	๓๖๐ (๒๙.๕)	๒๒๗	๑,๕๘๖	๖.๗๕
๔. บ.เนชั่นแนลไทย	๑๐๐ (๑๐.๐)	๑๑๕	๘๗๐	๑๔๐ (๑๑.๕)	๑๑๕	๑,๒๑๗	๒๐.๐
๕. บ.เอสซีซี เอ ดีแบตเตอรี่	๑๔๔ (๑๔.๕)	๑๑๘	๑,๒๒๐	๑๒๐ (๙.๘)	๑๑๘	๑,๐๑๗	-๘.๓
๖. บ.สยามแบตเตอรี่	๒๐๐ (๒๐.๑)	๑๐๗	๑,๘๖๙	๑๓๙ (๑๑.๔)	๑๐๗	๑,๒๙๙	-๑๕.๒๕
๗. องค์การแบตเตอรี่	๑๐๐ (๑๐.๐)	๔๐๐	๒๕๐	๑๒๐ (๙.๘)	๔๗๖	๒๕๒	๑๐.๐
รวมทั้งสิ้น	๙๙๖ (๑๐๐.๐)			๑,๒๑๙ (๑๐๐.๐)			๑๑.๒

ความแตกต่างของประสิทธิภาพในการใช้แรงงานของรัฐวิสาหกิจกับบริษัท

เอกชนนั้น อาจจะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในการใช้กรรมวิธีในการผลิตแบตเตอรี่ของ อ.บ.ต. และบริษัทเอกชน กล่าวคือ บริษัทเอกชนจะมีอัตราส่วนของทุนต่อแรงงานในการผลิตแบตเตอรี่สูงกว่า อ.บ.ต. สาเหตุที่ก่อให้เกิดความแตกต่างนี้อาจจะเป็นเพราะว่า อ.บ.ต.ตั้งโรงงานก่อนบริษัทเอกชน ดังนั้น อ.บ.ต.จึงยังคงใช้เครื่องจักรเดิมอยู่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงกรรมวิธีในการผลิตน้อยมาก เนื่องจากมีแรงงานอยู่เป็นจำนวนค่อนข้างมาก อีกประการหนึ่งอาจจะเป็นเพราะว่า บริษัทเอกชนได้รับสินเชื่อเพื่อลงทุนซื้อเครื่องจักรทำให้ความจำเป็นในการใช้เงินสดสำหรับค่าใช้จ่ายในการผลิตลดน้อยลงไปด้วย ประการสุดท้าย อาจจะเป็นเพราะว่าการแข่งขันในระหว่างบริษัทเอกชนด้วยกันเองในฐานะผู้ผลิตรายใหม่ดำเนินไปอย่างเข้มข้น จึงทำให้ผู้ผลิตเอกชนจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้มากที่สุด จึงหันมาใช้เครื่องจักรเป็นจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานในการผลิตแบตเตอรี่

๔. การกำหนดราคา

แบตเตอรี่ที่ผลิตภายในประเทศ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ ประเภท ๖ โวลต์ และประเภท ๑๒ โวลต์ ในแต่ละประเภทจะมีแบตเตอรี่หลายแบบ เช่น อ.บ.ต.ผลิตแบตเตอรี่ประเภท ๖ โวลต์ ๑๓ แบบ และประเภท ๑๒ โวลต์ มากกว่า ๓๐ แบบ ดังนั้นราคาแบตเตอรี่ที่ขายกันในกรุงเทพจึงมีหลายราคา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแบบ , ประเภท และยี่ห้อของแบตเตอรี่

ในการกำหนดราคาสินค้าทั่วไป ธุรกิจจะใช้วิธีการกำหนดราคาตามต้นทุน กล่าวคือ ในการผลิตแบตเตอรี่หนึ่งหม้อจะมีค่าใช้จ่ายในการผลิตเท่าไร แล้วจึงบวกส่วนเกิน ซึ่งคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของต้นทุนเข้าไปเพื่อให้ได้ราคาขาย จำนวนเปอร์เซ็นต์ส่วนเกินนี้จะเป็นผลตอบแทนที่ผู้ลงทุนดำเนินการได้รับและใช้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายประจำด้วย การกำหนดจำนวนส่วนเกินนี้จะมีมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับสภาวะของตลาด ถ้าตลาดมีการแข่งขันมาก จำนวนส่วนเกินนี้ก็ย่อมจะอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับตลาดที่มีการแข่งขันน้อย จากข้อมูล

ราคาของแบตเตอรี่แบบ เอ็น ๕๐ เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๒๕ ของบริษัทต่าง ๆ พบว่าราคาของแบตเตอรี่มีราคาแตกต่างกันพอสมควร กล่าวคือ ราคาขายต่ำสุดเท่ากับ ๘๗๗ บาท และราคาสูงสุดเท่ากับ ๑,๑๗๕ หรือมีความแตกต่างของราคาเท่ากับ ๓๔ เปอร์เซ็นต์ สำหรับราคาขายส่งผู้แทนจำหน่ายนั้น ปรากฏว่ามีความแตกต่างของราคาเท่ากับ ๓๗ เปอร์เซ็นต์ ความแตกต่างของราคานี้ ถ้ามองโดยผิวเผิน จะชี้ให้เห็นว่า อุตสาหกรรมนี้ใช้นโยบายราคาในการแข่งขัน และการแข่งขันก็อยู่ในระดับที่สูงทีเดียว (ดูตารางที่ ๔ ตัวอย่างราคาแบตเตอรี่)

เมื่อเปรียบเทียบราคาขายของบริษัทต่าง ๆ กับราคาขายส่งผู้แทนจำหน่ายแล้วพบว่า อ.บ.ต. ให้ส่วนลด (ราคาขาย - ราคาขายส่ง) ต่ำที่สุด คือร้อยละ ๑๔ เมื่อเทียบกับบริษัทเอกชนอื่น ๆ ซึ่งโดยเฉลี่ยให้ส่วนลดประมาณร้อยละ ๓๕ สาเหตุที่ อ.บ.ต. ไม่ต้องให้ส่วนลดมากและราคาขายส่งสูงที่สุดอาจจะเป็นเพราะ อ.บ.ต. มีอำนาจผูกขาดในตลาดผู้ใช้ที่เป็นส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจอื่น ตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต้องซื้อสินค้าจากรัฐวิสาหกิจถ้าราคาสินค้านั้นไม่แพงกว่าสินค้าอย่างเดียวกันที่ผลิตโดยบริษัทเอกชน เมื่อโครงสร้างตลาดเป็นแบบนี้ บริษัทเอกชนจึงต้องแข่งขันกันเองในส่วนแบ่งของตลาดที่เหลืออยู่ อันมีผลทำให้ส่วนลดของบริษัทเอกชนนั้นสูงมากกว่าส่วนลดของ อ.บ.ต. ถึงเกือบเท่าตัว

ในตลาดเอกชนเองนั้น เราสามารถแบ่งราคาขายส่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือราคาต่ำ และราคาสูง ในกลุ่มราคาต่ำนั้นจะเป็นราคาในช่วง ๕๖๔ ถึง ๖๐๔ ต่อหนึ่งหม้อ และมีบริษัทเอกชน ๓ รายอยู่ในกลุ่มนี้ ส่วนกลุ่มราคาสูงนั้นจะเป็นราคาในช่วง ๖๖๓ ถึง ๗๑๔ ต่อหนึ่งหม้อ และก็มีผู้ผลิตอยู่ ๓ รายเช่นกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าในกลุ่มราคาสูงนั้นผู้ผลิตจะมีการร่วมลงทุนจากชาวต่างประเทศคือประเทศญี่ปุ่น และโดยเฉลี่ย แล้วจะมีกำลังผลิตในขนาดใหญ่ ซึ่งรวมกันแล้วเท่ากับร้อยละ ๖๐ ของตลาดเอกชน สำหรับผู้ผลิตในกลุ่มราคาต่ำนั้นจะมีขนาดกำลังผลิตในระดับต่ำ และผู้ผลิตสองรายในกลุ่มนี้ได้ลดกำลังผลิตของตนเองลงในช่วงปี

ตารางที่ ๔

ตัวอย่างราคาแบตเตอรี่แบบ NSO (12 V 50 Ah)

ยี่ห้อ	ราคาขาย	ราคาขายผู้แทน จำหน่าย	ส่วนลด %	กำหนดการ จ่ายเงิน (วัน)
๑. เพาเวอร์ (องค์การ)	๙๔๕	๗๗๔.๙๐	๑๘	๕
๒. คลอไรต์	๙๘๘	๕๘๒.๓๕	๔๑.๐๖	๙๐
๓. โบสตัน	๘๗๗	๕๖๔.๔๗	๓๕.๖๔	ทันที
๔. ยัวซ่า	๑,๐๐๐	๖๙๘.๒๑	๓๐.๑๘	๓๐
๕. ยีเอส	๑,๑๗๙	๗๑๘.๒๔	๓๙.๐๘	๔๕
๖. โกเบ	๙๓๕	๖๐๔.๐๑	๓๕.๔๐	๖๐
๗. เนชั่นแนล	๙๗๐	๖๖๓.๔๘	๓๑.๖๐	๓๐

หมายเหตุ ราคาแบตเตอรี่ในท้องตลาดเดือน เมษายน ๒๕๒๕

เพราะฉะนั้น เราอาจจะสรุปได้ว่า ถึงแม้ว่าเมื่อพิจารณาส่วนแบ่งของตลาด จากกำลังผลิตแล้ว พบว่าการแข่งขันจะมีพอสมควรในอุตสาหกรรมนี้ แต่ปรากฏว่าเมื่อพิจารณา จากราคาของสินค้าแล้ว ตลาดแบบเตอรีมีการผูกขาดค่อนข้างมาก ซึ่งการผูกขาดนี้แบ่งออกได้ เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ ตลาดผูกขาดตามมติคณะรัฐมนตรี และตลาดผูกขาดของผู้ผลิตราย-ใหญ่ที่มีต่างชาติ ประเทศญี่ปุ่นร่วมลงทุนด้วย กล่าวคือ ผู้ผลิตในกลุ่มราคาสูง ในลักษณะโครงสร้างของตลาดเช่นว่านี้ เราอาจจะกล่าวได้ว่า อ.บ.ต.ไม่ได้มีส่วนส่งเสริมให้มีการแข่งขัน เพิ่มขึ้นเลย ในทางตรงข้าม อาจจะมีผลทำให้บริษัทเอกชนบางรายจะต้องล้มเลิกกิจการไป เพราะการผูกขาดของ อ.บ.ต.ในตลาดส่วนราชการก็เป็นได้

๕. การเปรียบเทียบการดำเนินงานระหว่าง อ.บ.ต. กับบริษัทเอกชน

บริษัทเอกชนที่ได้เลือกมาเปรียบเทียบกับ อ.บ.ต. นั้นเป็นบริษัทที่มีกำลังผลิต เท่ากับ อ.บ.ต. คือ ๑๒๐,๐๐๐ หม้อต่อปี อย่างไรก็ตาม สถิติที่สำคัญอื่น ๆ ของ อ.บ.ต. และบริษัทเอกชนมีความแตกต่างกันมากทีเดียว กล่าวคือ สถิติที่เกี่ยวกับส่วนของเจ้าของทุน สินทรัพย์ทั้งหมดและสินทรัพย์ถาวรสุทธินั้น ตัวเลขของ อ.บ.ต. สูงกว่าบริษัทเอกชนมาก ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะ อ.บ.ต. ได้เริ่มดำเนินกิจการมาก่อนบริษัทเอกชน จึงมีการเก็บสะสมกำไร เอาไว้มาก สำหรับสถิติเกี่ยวกับยอดขาย อ.บ.ต. ก็สูงกว่า ตัวเลขของเอกชนประมาณ ๒๖ เปอร์เซนต์ กำไรเบื้องต้นก็สูงกว่าประมาณกว่าหนึ่งเท่าครึ่ง และในขณะที่ อ.บ.ต. มีกำไร สุทธิ บริษัทเอกชนกลับประสบกับการขาดทุนสุทธิ สำหรับสถิติเกี่ยวกับการจ้างงานนั้น อ.บ.ต. มีคนงานมากกว่าบริษัทเอกชนประมาณ ๓ เท่า (ดูตารางที่ ๕ สถิติที่สำคัญของ อ.บ.ต. และบริษัทเอกชน)

การเปรียบเทียบผลการดำเนินงาน (๒๕๒๔ ถึง ๒๕๒๕)

๕.๑ กำไร-ขาดทุนจากการดำเนินงาน

อ.บ.ต. สามารถทำกำไรเบื้องต้นสูงกว่าบริษัทเอกชนประมาณกว่า หนึ่งเท่าตัว กล่าวคือ กำไรเบื้องต้นของ อ.บ.ต. คิดเป็นร้อยละ ๑๕ ของยอดขาย ในขณะที่ ของบริษัทเอกชนคิดเป็นร้อยละ ๗ ของยอดขาย สาเหตุที่ อ.บ.ต. สามารถทำกำไรเบื้องต้น

ตารางที่ ๕

สถิติที่สำคัญขององค์การแบด เตอร์และบริษัท เอกชนที่ทำการศึกษา : ๒๕๒๕

	องค์การ	บริษัท เอกชน
ส่วนของเจ้าของทุน (ล้านบาท)	๑๐๔.๖	๒๕.๐
สินทรัพย์ทั้งหมด (ล้านบาท)	๑๒๖.๘	๗๑.๕
สินทรัพย์ถาวรสุทธิ	๔๕.๗	๒๗.๕
กำลังการผลิต (พันม้วนในปี ๒๕๒๔)	๑๒๐	๑๒๐
ปริมาณการผลิต (พันม้วนในปี ๒๕๒๔)	๔๕ ^๑	-
จำนวนคนงาน (ในปี ๒๕๒๔)	๔๗๖	๑๑๘
รายได้จากการขายและบริการ (ล้านบาท)	๑๑๒.๕	๘๙.๒
กำไรเบื้องต้น (ล้านบาท)	๑๖.๖	๖.๒
กำไรสุทธิ (ล้านบาท)	๑๖.๔	(๓.๔)

^๑ปริมาณการผลิต ๔๕,๐๐๐ ม้วน แบ่งออกเป็นการผลิตแบด เตอร์สำหรับใช้กับ

รถยนต์ ๗๗,๔๐๐ ม้วน และการผลิตแบด เตอร์สำหรับการคมนาคม สื่อสาร ๑๗,๖๐๐ ม้วน

ได้มากกว่านั้นเป็น เพราะต้นทุนขายของ อ.บ.ต.ต่ำกว่าของบริษัทเอกชน จะเห็นได้ว่า เมื่อคิดเป็นจำนวนเงินแล้วในขณะที่ยอดขายของ อ.บ.ต.สูงกว่าบริษัทเอกชน อ.บ.ต.กลับมีต้นทุนขายที่ต่ำกว่า (ดูตารางที่ ๖ เปรียบเทียบงบกำไรขาดทุนของ อ.บ.ต. และบริษัทเอกชนโดยเฉพาะข้อ ๑ และ ๒.๑) อย่างไรก็ตาม ยอดขายของ อ.บ.ต.ที่สูงกว่านั้นอาจจะไม่ได้แสดงว่าปริมาณแบตเตอรี่ที่ขายได้จะสูงกว่า และถ้าหากราคายาส่งของ อ.บ.ต.กับบริษัทเอกชนเป็นไปตามตัวเลขในตารางที่ ๔ จะพบว่า ราคายาส่งของ อ.บ.ต. สูงกว่าราคาของบริษัทเอกชนประมาณ ๓๓ เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่ยอดขายในปี ๒๕๒๕ ของ อ.บ.ต.สูงกว่าบริษัทเอกชน ๒๖ เปอร์เซ็นต์ ดังนั้นเราอาจจะสรุปได้ว่า ปริมาณแบตเตอรี่ที่ขายได้ของ อ.บ.ต.คงจะต่ำกว่าของบริษัทเอกชน เป็นที่น่าสังเกตว่า ค่าใช้จ่ายในการขาย และบริหารงานของ อ.บ.ต.สูงกว่าของบริษัทเอกชนมาก ทั้งนี้เป็นเพราะจำนวนคนงานของ อ.บ.ต. สูงกว่าของบริษัทเอกชนมากนั่นเอง

เมื่อพิจารณาดูค่าใช้จ่ายอื่น ๆ แล้ว ข้อแตกต่างระหว่าง อ.บ.ต. และบริษัทเอกชนที่เห็นเด่นชัดปรากฏในรายการ ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ย และค่าเสื่อมราคา ซึ่งทั้งสองรายการนี้บริษัทเอกชนมีค่าใช้จ่ายสูงมาก สาเหตุที่บริษัทเอกชนมีค่าใช้จ่ายในค่าเสื่อมราคาสูง อาจจะ เป็นเพราะบริษัทเอกชนเพิ่งจะเริ่มเปิดดำเนินการจึงยังอยู่ระหว่างช่วง เวลาของการตัดค่าใช้จ่ายนี้ได้มาก เมื่อเปรียบเทียบกับ อ.บ.ต. หรืออาจจะชี้ให้เห็นว่าบริษัทเอกชนมีการปรับปรุงเครื่องจักรอยู่เสมอในขณะที่ อ.บ.ต. ยังคงใช้เครื่องจักรเดิม และ/หรือมีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงน้อยมาก การตัดค่าเสื่อมราคาเป็นจำนวนมากเช่นนี้ทำให้บริษัทเอกชนไม่ต้องเสียภาษีรายได้ให้แก่รัฐบาล ดังตัวอย่างที่ปรากฏให้เห็นชัดในกรณีนี้ สำหรับค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยนั้น แสดงให้เห็นว่าบริษัทเอกชนได้อาศัยสินเชื่อของสถาบันการเงินมากกว่า อ.บ.ต. การใช้สินเชื่อนั้นให้ผลประโยชน์แก่บริษัทเอกชนมากกว่าใช้เงินทุนของผู้ถือหุ้น เพราะค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยสามารถหักเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจได้ นอกจากนั้น ยังคุ้มครองสิทธิของผู้ถือหุ้นเดิมเอาไว้

๔.๒ การบริหารงาน

การเปรียบเทียบการบริหารงานระหว่าง อ.บ.ต.และบริษัทเอกชนนั้น จะใช้ข้อมูลทางบัญชีศึกษาถึงสภาพคล่อง ความสามารถในการชำระหนี้สิน การบริหาร

ตารางที่ ๖

เปรียบเทียบงบกำไรขาดทุนขององค์การ และบริษัทเอกชน : ๒๕๒๔-๒๕๒๕

	๒๕๒๔		๒๕๒๕	
	องค์การ	เอกชน	องค์การ	เอกชน
(ล้านบาท)				
๑. รายได้จากการขายและ บริการ	๑๑๒.๕ (๑๐๐.๐)	๘๙.๒ (๑๐๐.๐)	๑๐๑.๓ (๑๐๐.๐)	๙๑.๔ (๑๐๐.๐)
๒. ค่าใช้จ่าย	๙๕.๙ (๘๕.๑)	๘๒.๙ (๙๒.๙)	๘๔.๓ (๘๓.๒)	๘๕.๑ (๙๓.๑)
๒.๑ ต้นทุนขาย	๖๘.๓ (๖๐.๗)	๗๐.๖ (๗๙.๑)	๖๑.๒ (๖๐.๓)	๗๕.๗ (๘๒.๘)
๒.๒ ค่าใช้ในการขายและ บริหารงาน ^๑	๒๗.๖ (๒๔.๔)	๑๒.๒ (๑๓.๘)	๒๓.๑ (๒๒.๙)	๙.๔ (๑๐.๓)
๓. กำไรเบื้องต้น	๑๖.๖ (๑๔.๘)	๖.๓ (๗.๐)	๑๗ (๑๖.๗)	๖.๓ (๖.๘)
๔. รายได้อื่น/ค่าใช้จ่าย (สุทธิ)	๐.๕ (๐.๕)	๒.๐ (๒.๓)	๑.๓ (๑.๓)	๐.๕ (๐.๕)
๕. ค่าเสื่อมราคา	๐.๘ (๐.๗)	๖.๔ (๗.๒)	๐.๘ (๐.๘)	๓.๗ (๔.๐)
๖. ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ย	-	๕.๓ (๖.๐)	-	๕.๘ (๖.๓)
๗. กำไรสุทธิ (ขาดทุน)	๑๖.๓ (๑๔.๕)	-๓.๔	๑๗.๕ (๑๗.๓)	-๒.๗

ที่มา : งบดุลขององค์การและบริษัทเอกชน : ๒๕๒๔ - ๒๕๒๕

^๑รวมค่าเสื่อมราคาของการขายและบริหารสำหรับองค์การ

สินทรัพย์ และกำไรจากการดำเนินงาน ซึ่งสรุปได้ดังนี้ (ดูตารางที่ ๗ เปรียบเทียบการดำเนินงานของ อ.บ.ต. และบริษัทเอกชน)

๕.๒.๑ สภาพคล่อง อ.บ.ต. มีสภาพคล่องสูงกว่าบริษัทเอกชนเป็นอย่างมาก ประมาณเกือบ ๑๐ เท่าตัว การมีสภาพคล่องสูงนี้จะเป็นผลดี อยู่ในระดับหนึ่ง แต่ถ้าหากมีมากเกินไปแล้ว อาจจะมีผลทำให้ธุรกิจอาจจะต้องเสียผลประโยชน์ในการหารายได้ อย่างไรก็ตาม การที่อัตราส่วนที่ใช้วัดสภาพคล่องมีค่าสูง อาจจะเป็นเพราะหนี้สินระยะสั้นมีน้อย และก็คงจะเป็นนโยบายของ อ.บ.ต. ที่จะพยายามใช้หนี้สินเป็น เครื่องมือในการดำเนินธุรกิจให้น้อยที่สุด

๕.๒.๒ ภาระหนี้สิน อ.บ.ต.มีหนี้สินน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทเอกชน กล่าวคือ อ.บ.ต.มีหนี้สินเพียงร้อยละ ๑๔ ของสินทรัพย์ทั้งหมด ในขณะที่บริษัทเอกชนมีหนี้สินกว่าร้อยละ ๖๐ ของสินทรัพย์ทั้งหมด ดังนั้นความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจของบริษัทเอกชนจึงมีมากกว่าของ อ.บ.ต. อีกทั้งความสามารถในการจ่ายหนี้คืนของบริษัทเอกชนนี้ก็อยู่ในระดับต่ำมาก กล่าวคือ กำไร เบื้องต้นของบริษัทเอกชนในปี ๒๕๒๔ และ ๒๕๒๕ สูงกว่าค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

๕.๒.๓ การบริหารสินทรัพย์ บริษัทเอกชนสามารถใช้สินค้านคงคลังและสินทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า อ.บ.ต. ทั้งนี้จะดูได้จากอัตรารวมทุนเวียนของสินค้านคงคลังต่อยอดขาย - และอัตรารวมทุนเวียนของสินทรัพย์ต่อยอดขาย ของบริษัทเอกชนที่สูงกว่าของ อ.บ.ต. อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๒๔ ถึง ๒๕๒๕ อ.บ.ต. ได้พยายามเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้สินค้านคงคลัง ซึ่งดูได้จากการที่อัตราส่วนนี้ได้เพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ประสิทธิภาพในการใช้สินทรัพย์ทั้งหมดกลับลดลง เพราะฉะนั้นเราอาจจะกล่าวได้ว่า อ.บ.ต.มีสินทรัพย์มากเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทเอกชนในการผลิตปริมาณสินค้านระดับหนึ่ง

สำหรับการจัดเก็บหนี้สิน ประสิทธิภาพของ อ.บ.ต. สูงกว่าบริษัทเอกชนโดยที่ อ.บ.ต.สามารถเก็บหนี้ได้เร็วกว่าประมาณ ๒๐ วัน

ตารางที่ ๗

เปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์การและบริษัท เอกชน : ๒๕๒๔-๒๕๒๕

	๒๕๒๔		๒๕๒๕	
	องค์การ	เอกชน	องค์การ	เอกชน
๑. สภาพคล่อง				
Current ratio	๔.๖๘	๐.๔๔	๑๒.๔๓	๐.๗๑
Acid test ratio	๕.๓๘	๐.๖๓	๕.๒๓	๐.๔๖
๒. ภาระหนี้สิน				
Debt to Total assets	๐.๑๘	๐.๖๓	๐.๑๕	๐.๘๐
Time interest earned	-	๑.๑๗	-	๑.๐๘
๓. การบริหารสินทรัพย์				
Inventory turnover	๓.๑๑	๕.๖	๒.๒๓	๖.๔๓
Average collection period (days)	๗๔	๔๔	๘๓	๘๒
Fixed asset turnover	๒.๔๕	๓.๒	๒.๕๖	๓.๐๔
Total assets turnover	๐.๘๘	๑.๒๕	๐.๘๗	๑.๓๗
๔. กำไรจากการดำเนินงาน				
กำไรสุทธิของเจ้าของทุน (%)	๑๕	-๑๓	๑๗	-๒๑
กำไรเบื้องต้นของเจ้าของทุน (%)	๑๕	๒๕	๑๗	๔๔

ที่มา : งบดุลขององค์การและบริษัท เอกชน

๕.๒.๔ กำไรสุทธิจากการดำเนินงาน ผู้ลงทุนใน อ.บ.ต. จะได้รับผลตอบแทนประมาณร้อยละ ๑๖ จากการดำเนินงานของ อ.บ.ต.ในรอบ ๒ ปีที่ผ่านมา ในขณะที่ผู้ลงทุนในบริษัท เอกชนจะประสบกับการขาดทุน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานจากกำไรเบื้องต้นแล้ว ผู้ลงทุนในธุรกิจเอกชนจะได้รับผลตอบแทนสูงกว่ามาก โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๓๗ ในขณะที่ผู้ลงทุนใน อ.บ.ต. จะได้รับโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๑๖ เท่านั้น สาเหตุที่เกิดความแตกต่างในผลตอบแทนนี้เป็นเพราะส่วนของเจ้าของทุนของ อ.บ.ต.มีมากกว่าของบริษัท เอกชนนั่นเอง

๕.๓ การระดมทุนและการลงทุน

การระดมทุนของ อ.บ.ต. และบริษัท เอกชนมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ อ.บ.ต. ระดมทุนจากกำไรสะสมซึ่งมีจำนวนประมาณร้อยละ ๗๐ ของส่วนของผู้ถือหุ้น และที่เหลือเป็น เงินทุนที่ได้รับจากงบประมาณ การกู้ยืมสินเชื่อระยะยาวไม่มีเลย ในขณะที่บริษัท เอกชนระดมทุนโดยการกู้ยืมสินเชื่อระยะยาวประมาณครึ่งหนึ่งของส่วน ผู้ถือหุ้น นอกจากนั้นบริษัท เอกชนยังมีแหล่ง เงินทุนจากค่าใช้จ่ายในการตัดค่าเสื่อมราคาซึ่งมีมูลค่าประมาณ ๒๐ % ของส่วนของผู้ถือหุ้น โดยที่ อ.บ.ต.แทบจะไม่มีแหล่ง เงินทุนจากค่าเสื่อมราคาเลย

สำหรับในด้านการลงทุนแล้ว อ.บ.ต. ขยายกิจการในระดับต่ำมาก ในช่วงปี ๒๕๒๒ ถึง ๒๕๒๔ อ.บ.ต.ได้เพิ่มกำลังผลิตเพียง ๒๐ % ในขณะที่ อ.บ.ต.มีกำไรจากการดำเนินงานมาตลอดเวลาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๑๗ สำหรับบริษัท เอกชนที่ทำการศึกษานี้ได้ประสบกับการขาดทุนในปี ๒๕๒๔ และ ๒๕๒๕ จึงได้ลดกำลังผลิตลง การที่ อ.บ.ต.ไม่พยายามเพิ่มกำลังผลิตให้สูงขึ้นอาจจะ เป็น เพราะนโยบายขององค์การที่เน้น เสถียรภาพมากกว่าการ เจริญเติบโต อีกทั้งในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ อาจจะไม่ต้องการเข้ามามีผลกระทบในการดำเนินธุรกิจของ เอกชนก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม ถ้า อ.บ.ต.เป็นธุรกิจเอกชนแล้ว เป็นที่คาดได้ว่ากิจการของ อ.บ.ต.คงจะได้รับการขยายตัวมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นแน่แท้

๑๑ (๓)

"อุตสาหกรรมवादแก้ว"

อุตสาหกรรมขวดแก้ว

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา เปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์การแก้วกับบริษัทเอกชน แล้วสามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังต่อไปนี้

๑. โครงสร้างของอุตสาหกรรมขวดแก้วมีการผูกขาดค่อนข้างมาก กล่าว ในจำนวนผู้ผลิต ๕ ราย ผู้ผลิตสองรายใหญ่ครองตลาดถึงร้อยละ ๗๐ ในปี ๒๕๒๔ องค์การแก้วในฐานะรัฐวิสาหกิจมีส่วนแบ่งของตลาดเพียงร้อยละ ๑๒ เมื่อพิจารณาจากกำลังผลิต

๒. องค์การแก้วมีการจ้างงานมากที่สุดในบรรดาผู้ผลิตขวดแก้วทั้งหมดโดย มีจำนวนคนงานต่อกำลังผลิต ๑ หน่วย เป็น ๒ ถึง ๑๓ เท่าของผู้ผลิตเอกชน

๓. เมื่อพิจารณาจากการบริหารสินทรัพย์แล้ว โดยทั่ว ๆ ไปองค์การแก้ว มีประสิทธิภาพในการบริหารงานต่ำกว่าบริษัทเอกชน ทั้งนี้ได้จากการที่องค์การมีสภาพคล่อง มากเกินไป มีสินค้าคงคลังมากเกินไปเมื่อเทียบกับยอดขาย มีสินทรัพย์มากเกินไป เมื่อเทียบกับ ยอดขาย และประสิทธิภาพในการจัดเก็บหนี้ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทเอกชน

๔. ทั้งสองแห่งประสบกับการขาดทุนในปี ๒๕๒๒ โดยที่บริษัทเอกชนขาดทุน มากกว่าทั้ง ๆ ที่กำไรเบื้องต้นของบริษัทเอกชนสูงกว่ากำไรเบื้องต้นขององค์การมาก ทั้งนี้ เป็นเพราะค่าเสื่อมราคาของบริษัทเอกชน อยู่ในระดับค่อนข้างสูง

๕. ความสามารถในการแสวงหากำไรขององค์การได้ลดลงอย่างมาก จากปี ๒๕๒๐ และ เป็นที่คาดได้ว่ากำไรสุทธิขององค์การจะลดลงไปเรื่อย ๆ ในอนาคตพร้อม ทั้งโอกาสที่องค์การจะประสบกับการขาดทุนก็จะเพิ่มมากขึ้นด้วย

ดังนั้น เพื่อที่องค์การจะรักษาความสามารถในการเลี้ยงตัวเองพร้อมทั้งได้ รับผลตอบแทนจากการลงทุนพอสมควร จึงขอเสนอแนะข้อเสนอดังต่อไปนี้

- ก. องค์การควรจะมีนโยบายการจ้างงานที่รัดกุมให้มากขึ้นในอนาคต พร้อมทั้งเพิ่มความคล่องตัวของนโยบายนี้ด้วย
- ข. พยายามหาผลประโยชน์จากสินทรัพย์ในระยะสั้นให้มากยิ่งขึ้น
- ค. พยายามเพิ่มทุนรายได้จากการขาย ทั้งนี้โดยไม่พยายามเพิ่มค่าใช้จ่ายประจำ หรือเพิ่มให้น้อยที่สุด

๑. บทนำ

องค์การแก้วเป็นองค์การหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงในการศึกษาผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ๖๐ แห่ง ที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อเร็ว ๆ นี้ ให้มีการพิจารณาปรับปรุงกิจการ ผลการดำเนินงานขององค์การแก้ว ในรอบ ๗ ปีที่ผ่านมาปรากฏว่า องค์การแก้วขาดทุนเพียง ๒ ปี คือในปี ๒๕๒๓ องค์การขาดทุน ๒๐.๓ ล้านบาท และในปี ๒๕๒๕ ขาดทุน ๖ ล้านบาท เมื่อพิจารณากำไรสุทธิทั้ง ๗ ปีแล้ว ปรากฏว่าองค์การมีกำไรประมาณ ๔๕ ล้านบาท และสามารถนำเงินรายได้ส่งรัฐเป็นจำนวนเกือบ ๔๕ ล้านบาท สาเหตุของการขาดทุนเกิดจากการที่รายจ่ายเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากในปี ๒๕๒๓ คือประมาณ ๔๐ เปอร์เซ็นต์จากปีก่อนในขณะที่รายได้เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๒๔ และผลของการที่รายจ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมากในปี ๒๕๒๓ นี้ ได้ส่งผลกระทบให้มีการขาดทุนในปี ๒๕๒๕ ด้วย ทั้งนี้เพราะมูลค่ารายจ่ายได้เพิ่มขึ้นใกล้เคียงกับรายได้และเมื่อไรก็ตามที่อัตราการเพิ่มของรายได้ใกล้เคียงหรือต่ำกว่าอัตราการเพิ่มของค่าใช้จ่าย องค์การก็จะประสบกับการขาดทุนทันที เมื่อพิจารณาตัวเลขรายได้และรายจ่ายขององค์การในรอบ ๗ ปีที่ผ่านมาแล้ว เราอาจจะสรุปได้ว่า องค์การยังคงมีความสามารถที่จะทำกำไรอยู่ต่อไปในอนาคต แต่โอกาสที่องค์การจะประสบกับการขาดทุนในบางปีก็จะมีมากขึ้นกว่าในอดีตด้วย นอกจากนั้น กำไรขององค์การในอนาคตก็จะลดลงไปด้วย ซึ่งจะมีผลทำให้รายได้ที่องค์การนำส่งรัฐลดลง (ดูตารางที่ ๑ รายได้ รายจ่าย กำไร (ขาดทุน) สุทธิ และรายได้นำส่งรัฐขององค์การ)

๒. โครงสร้างของอุตสาหกรรมขวดแก้ว

๒.๑ จำนวนผู้ผลิต ในปัจจุบันมีจำนวนผู้ผลิตในอุตสาหกรรมขวดแก้ว

๕ ราย และในจำนวนนี้เป็นรัฐวิสาหกิจ ๑ ราย (ดูตารางที่ ๒ กำลังผลิตและจำนวนคนงานของผู้ผลิตขวดแก้ว : ๒๕๒๔) โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว เราอาจจะกล่าวได้ว่าลักษณะตลาดขวดแก้ว

ตารางที่ ๑

รายได้ รายจ่าย กำไร (ขาดทุน) สุทธิ และรายได้ส่งรัฐ

ขององค์การแก้ว : ๒๕๒๐-๒๕๒๖ ปีงบประมาณ (ล้านบาท)

ปี	รายได้	% เพิ่ม	รายจ่าย	% เพิ่ม	กำไร(ขาดทุน) สุทธิ	% เพิ่ม	รายได้ส่งรัฐ	รายได้ส่งรัฐ กำไรสุทธิ
๒๕๒๐	๒๕๒.๕๓๔	-	๒๑๕.๖๖๔	-	๓๗.๘๗ (๑๔.๙)	-	๑๘.๙๓๕	๐.๕
๒๕๒๑	๒๕๗.๗๑๖	๒.๐	๒๑๗.๓๑๕	๐.๗	๔๐.๔๐๑ (๑๕.๖)	๖	๒๐.๒๐๐	๐.๕
๒๕๒๒	๒๖๔.๗๖๘	๒.๗	๒๔๘.๗๐๖	๑๔	๑๖.๐๖๒ (๖.๐)	-๖๐	๕.๖๒๒	๐.๓๕
๒๕๒๓	๓๒๙.๑๗๗	๒๔	๓๔๙.๕๓๘	๔๐	-๒๐.๓๖๑ (๖.๑)	-	-	-
๒๕๒๔	๓๘๘.๔๒๐	๑๘	๓๘๑.๔๕๑	๙.๑	๖.๙๖๙ (๑.๗)	-	๒.๕๐	๐.๓๕
๒๕๒๕	๔๓๐.๙๙๑	๑๑	๔๓๖.๙๒๖	๑๔	- ๕.๙๓๕ (๑.๓)	-	๓.๕๐	-
๒๕๒๖	๔๖๘.๔๐๗	๘.๖	๔๕๘.๒๕๐	๔.๘	๑๐.๑๕๗ (๒.๑)	-	๗.๐๐	๐.๗

ที่มา : เอกสารงบประมาณ รายงานการคลัง ประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๒, ๒๕๒๓, ๒๕๒๔, ๒๕๒๕ และ ๒๕๒๖ สำนักงบประมาณ

ตัวเลขในวงเล็บคือ จำนวนเปอร์เซ็นต์ของ กำไร (ขาดทุน) สุทธิ ต่อรายได้

มีการผูกขาดค่อนข้างมากทั้งนี้เพราะในจำนวนผู้ผลิต ๕ รายนี้ ผู้ผลิต ๒ รายใหญ่ คือ บริษัทอุตสาหกรรมทำเครื่องแก้วไทย จำกัด และ บริษัทบางกอกกล๊าส จำกัด มีส่วนแบ่งของตลาดรวมกันถึงร้อยละ ๗๐ อย่างไรก็ตาม ถ้าเราแบ่งตลาดขวดแก้วออกเป็นขวดแก้วที่ไม่ต้องมีความต้านทานความดันมาก และขวดแก้วชนิดที่ต้องมีความต้านทานความดันแล้ว อำนาจการผูกขาดในตลาดแต่ละประเภทคงจะมีมากขึ้น สำหรับองค์การแก้วนั้นจะอยู่ในตลาดขวดแก้วที่ไม่ต้องมีความต้านทานความดันมาก และส่วนแบ่งขององค์การในตลาดทั้งหมดเมื่อพิจารณาจากกำลังผลิตก็มีเพียงร้อยละ ๑๒.๕ เท่านั้น ดังนั้นเราอาจจะกล่าว ได้ว่า การผลิตขวดแก้วขององค์การจะไม่มีผลกระทบต่อการค้า เนินงานของภาคเอกชนในอุตสาหกรรมนี้

๒.๒ การใช้แรงงาน ในจำนวนผู้ผลิตทั้งหมด องค์การมีคนงานมากที่สุด คือ ๑,๘๗๔ คนในปี ๒๕๒๔ ซึ่งจำนวนแรงงานนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับกำลังผลิตที่องค์การมีอยู่แล้ว ทำให้อัตราส่วนของกำลังผลิตต่อแรงงานหนึ่งคนอยู่ในระดับต่ำที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทเอกชนอื่น ๆ จากตารางที่ ๒ กำลังผลิตและจำนวนคนงานของผู้ผลิตขวดแก้ว จะเห็นว่าองค์การมีการจ้างงานต่อกำลังผลิตหนึ่งหน่วยอย่างน้อยเป็น ๒ ถึง ๑๓ เท่าของบริษัทเอกชน สาเหตุของการที่มีการจ้างงานในองค์การมากกว่าเอกชนอื่น ๆ นั้นอาจจะ เป็นเพราะกรรมวิธีในการผลิตขวดแก้วขององค์การและ เอกชนแตกต่างกันอันสืบเนื่องมาจากการที่เวลาในการเริ่มดำเนินการแตกต่างกันและการที่องค์การในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจมีกฎข้อบังคับที่ไม่สามารถจะปลดคนงานออกจากงานได้เมื่อมีความจำเป็น สำหรับบริษัทเอกชนนั้นมีความคล่องตัวในนโยบายการจ้างงานมากกว่า ดังจะเห็นได้จากการที่บริษัทอุตสาหกรรมทำเครื่องแก้วไทย จำกัด ได้ปลดพนักงานจำนวน ๑๒๐ คน ออกจากงานในปี ๒๕๒๔ เมื่อบริษัทมีความจำเป็นจะต้องปิดเตาหลอมแก้วลง ๑ เตา อันเป็นผลมาจากการที่สภาวะเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในขั้นตกต่ำ ในปีเดียวกันนี้ องค์การก็ประสบกับการขาดทุนเป็นปีที่ ๒ ในรอบ ๗ ปีที่ทำการศึกษา

ตารางที่ ๒

กำลังผลิตและจำนวนคนงานของผู้ผลิตขวดแก้ว : ๒๕๒๔

บริษัท	กำลังผลิต ของขวดแก้ว	จำนวนคนงาน	กำลังผลิต คนงาน
๑. องค์การแก้ว	๔๙,๒๓๖ (๑๒.๕)	๑,๘๗๙	๒๖.๒
๒. บริษัทอุตสาหกรรมทำเครื่อง- แก้วไทย จำกัด	๑๑๓,๐๖๔ (๒๘.๗)	๑,๐๒๙	๑๐๙.๘
๓. บริษัทบางกอกกล๊าส จำกัด	๑๖๕,๑๙๙ (๔๑.๙)	๔๘๐	๓๔๔.๑
๔. บริษัทอุตสาหกรรมแก้ว สมุทรปราการ จำกัด	๓๐,๐๐๐ (๗.๘)	๕๔๑	๕๕.๔
๕. บริษัทแก้วปรการ จำกัด	๓๖,๐๐๐ (๙.๑)	๓๐๘	๑๑๖.๘
รวมทั้งสิ้น	๓๙๓,๕๓๙ (๑๐๐.๐)	๔,๒๓๗	

ที่มา : รายงานการศึกษาอุตสาหกรรมขวดแก้ว กองเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
กระทรวงอุตสาหกรรม ๒๕๒๔

๓. การเปรียบเทียบการดำเนินงานระหว่าง องค์การแก้วกับบริษัท เอกชน

บริษัท เอกชนที่ได้เลือกมา เปรียบเทียบกับองค์การแก้วนั้นมีขนาดใหญ่กว่า องค์การประมาณกว่าหนึ่ง เท่า เมื่อวัดจากกำลังผลิต และมียอดขายมากกว่าองค์การ ประมาณหนึ่ง เท่า แต่เมื่อพิจารณาสินทรัพย์ทั้งหมดปรากฏว่าองค์การมีสินทรัพย์น้อยกว่าเอกชน เพียงร้อยละ ๓๐ และมีคนงานมากกว่าเอกชนร้อยละ ๔๐ เพราะฉะนั้นขนาดในการดำเนิน กิจการขององค์การจึงค่อนข้างจะใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของเอกชน (ดูตารางที่ ๓ สถิติที่สำคัญขององค์การแก้วและบริษัท เอกชนที่ทำการศึกษา)

๓.๑ กำไร-ขาดทุนจากการดำเนินงาน

บริษัท เอกชนสามารถทำกำไร เบื้องต้นได้สูงกว่าองค์การมากพอสมควร กล่าว คือ บริษัทเอกชนมีกำไร เบื้องต้นคิดเป็นร้อยละ ๑๕ ของยอดขายในขณะที่องค์การสามารถ ทำได้เพียงร้อยละ ๒ ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ของทั้งสองแห่งได้แก่ต้นทุนขาย ซึ่งมีมากกว่าร้อยละ ๗๕ ของยอดขาย (สำหรับองค์การได้รวมค่าใช้จ่าย เชื้อเพลิงไว้ในต้นทุนขายด้วย) สำหรับ ค่าแรงขององค์การในปี ๒๕๒๒ นั้นมีเพียงร้อยละไม่ถึง ๕ ของยอดขาย อย่างไรก็ตาม ค่า ใช้จ่ายสำหรับแรงงานอาจจะรวมอยู่ในต้นทุนขายอีกด้วยก็ได้ นอกจากต้นทุนขาย ซึ่งเป็น ค่าใช้จ่ายรายการใหญ่ขององค์การแล้ว ค่าใช้จ่ายรายใหญ่รองลงมาได้แก่ค่าเชื้อเพลิงซึ่ง มีประมาณร้อยละ ๒๔ ของยอดขาย

เมื่อพิจารณากำไรสุทธิของทั้งสองแห่งแล้ว ปรากฏว่า ทั้งองค์การและบริษัท เอกชน ประสบกับการขาดทุนโดยที่บริษัท เอกชนขาดทุนประมาณ ๖๕ ล้านบาท หรือร้อยละ ๑๒ ของยอดขาย ในขณะที่องค์การขาดทุนน้อยมาก คือประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ บาท สาเหตุสำคัญ ที่ทำให้ทั้งสองแห่งขาดทุนคือ ค่าเสื่อมราคาซึ่งบริษัท เอกชนมีการตัดค่าเสื่อมราคาสูงมากคือ เกือบ ๑๔๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๒๕ ของยอดขาย ในขณะที่องค์การมีค่าเสื่อมราคาเพียง ๑๕ ล้านบาท หรือร้อยละ ๖ ของยอดขาย เป็นที่น่าสังเกตว่าค่าเสื่อมราคาของบริษัท เอกชน นี้สูงมาก และถ้าเราจะเปรียบเทียบค่าเสื่อมราคานี้กับมูลค่ายุติธรรมทั้งหมดที่บริษัท เอกชน มีอยู่ในปี ๒๕๒๒ จะพบว่าค่าเสื่อมราคาคิดเป็นร้อยละ ๒๔ ของมูลค่ายุติธรรมทั้งหมด และ

ตารางที่ ๓

สถิติที่สำคัญขององค์การแก้วและบริษัทเอกชนที่ทำการศึกษา : ๒๕๒๒

	องค์การ	บริษัท เอกชน
ส่วนของเจ้าของทุน (ล้านบาท)	๑๘๖.๑๘	๑๓๒.๕๗
สินทรัพย์ทั้งหมด (ล้านบาท)	๓๔๓.๐๓	๔๘๕.๐๗
สินทรัพย์ถาวรสุทธิ	๑๑๐.๕๓	๒๕๗.๒๗
กำลังการผลิตขวดแก้ว (ปี ๒๕๒๔, พันตัน)	๔๙.๒๗	๑๑๓.๐๖
ปริมาณการผลิต	-	-
จำนวนคนงาน (ปี ๒๕๒๔)	๑,๘๗๙	๑,๐๒๙
รายได้จากการขายและบริการ (ล้านบาท)	๒๕๖.๖๒	๕๔๘.๙๒
กำไรเบื้องต้น (ล้านบาท)	๕.๐๖	๘๓.๖๗
กำไรสุทธิ (ล้านบาท)	- ๐.๑๒	-๖๕.๙๓

ร้อยละ ๕๓ ของมูลค่าสินทรัพย์ถาวรสุทธิ ซึ่งสามารถจะตีความอย่างคร่าว ๆ ได้ว่าอายุการใช้ของสินทรัพย์ของบริษัทเอกชนมีไม่ถึง ๔ ปี ในขณะเดียวกัน องค์การมีค่าเสื่อมราคาเพียงร้อยละ ๔ ของมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมด และร้อยละ ๑๓ ของมูลค่าสินทรัพย์ถาวรสุทธิ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อายุการใช้สินทรัพย์ขององค์การมีเกือบ ๑๐ ปี

เนื่องจากทั้งสองแห่งประสบกับความขาดทุน รัฐบาลจึงไม่มีรายได้จากแหล่งนี้ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าบริษัทเอกชนจะขาดทุน บริษัทเองก็ยังคงเสียภาษีการค้าเป็นจำนวน ๒๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๒๓ ของกำไรเบื้องต้นในปี ๒๕๒๒ ในขณะที่องค์การนำรายได้ส่งรัฐเป็นจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ บาท หรือร้อยละ ๗ ของกำไรเบื้องต้นเท่านั้นเอง

๓.๒ การบริหารงาน

การเปรียบเทียบการบริหารงานระหว่างองค์การแก้วและบริษัทเอกชนนั้น จะใช้ข้อมูลทางบัญชี ศึกษาถึงสภาพคล่อง ความสามารถในการชำระหนี้สินและการบริหารสินทรัพย์ ซึ่งสรุปได้ดังนี้ คือ (ดูตารางที่ ๕ เปรียบเทียบกับการดำเนินงานขององค์การและบริษัทเอกชน)

๓.๒.๑ สภาพคล่อง ในปี ๒๕๒๒ องค์การมีสภาพคล่องสูงกว่าบริษัทเอกชนมากพอสมควร กล่าวคือมูลค่าของสินทรัพย์ระยะสั้นขององค์การสูงกว่ามูลค่าหนี้สินระยะสั้นประมาณร้อยละ ๘๘ ในขณะที่ของเอกชนสูงกว่าเพียงร้อยละ ๑๕ การที่องค์การมีสภาพคล่องสูงนี้อาจจะทำให้องค์การต้องเสียผลประโยชน์ในการหารายได้จากสินทรัพย์ ถ้าองค์การมีสินค้ายคงคลังมากเกินไป หรือมีลูกหนี้ทางการค้ามากเกินไป หรือใช้ประโยชน์จากหนี้สินระยะสั้นน้อยเกินไป ในขณะเดียวกัน จากตัวเลขที่ปรากฏจะสรุปได้ว่าโดยเปรียบเทียบแล้วบริษัทเอกชนมีประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์ระยะสั้นมากกว่า เพราะทั้งองค์การและบริษัทเอกชนมีสภาพคล่องเพียงพอที่จะสามารถจ่ายหนี้คืนได้

๓.๒.๒ ภาระหนี้สิน ในปี ๒๕๒๒ ทั้งสองแห่งได้ใช้หนี้สินในระดับใกล้เคียงกันในการให้สินเชื่อสินทรัพย์ องค์การได้ก่อหนี้สินประมาณร้อยละ ๔๖ ของสินทรัพย์

ตารางที่ ๔

เปรียบเทียบงบกำไรขาดทุนขององค์การและบริษัท เอกชน : ๒๕๒๒

	องค์การ	% ของ ยอดขาย	เอกชน	% ของ ยอดขาย
๑. ยอดขาย	๒๕๖.๖๒	๑๐๐.๐	๕๔๘.๙๒	๑๐๐.๐
๒. ต้นทุนขาย	๑๖๔.๖๕	๖๕.๒	๔๑๖.๔๖	๗๕.๘
๓. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับคลังสินค้า			๕.๙๒	๑.๑
๔. ค่าใช้จ่ายในการจัดจำหน่าย			๘.๑๗	๑.๔
๕. ค่าใช้จ่ายด้านจัดการ			๑๔.๕๖	๒.๖
๖. ภาษีการค้า			๒๐.๑๔	๓.๗
๗. ค่าแรงงาน	๑๑.๒๕	๔.๔		
๘. ค่าไฟฟ้า	๑๗.๔๖	๖.๘		
๙. ค่าเชื้อเพลิง	๗๓.๒๓	๒๘.๕		
๑๐. ค่าเสื่อมราคา	-๑๕.๐๓			
๑๑. กำไรเบื้องต้น	๕.๐๖	๑.๙	๘๓.๖๗	๑๕.๒
๑๒. ค่าเสื่อมราคา	๑๕.๐๓	๕.๙	๑๓๗.๐๘	๒๕.๑
๑๓. รายได้อื่นสุทธิ	๙.๘๕	๓.๘	-๑๒.๔๙	
๑๔. กำไรสุทธิ (ขาดทุน)	- ๐.๑๒	๐.๐๔	-๖๕.๙๓	๑๒.๐

ที่มา : งบดุล ขององค์การและบริษัท เอกชน ปี ๒๕๒๒

ตารางที่ ๕

เปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์การและบริษัทเอกชน : ๒๕๒๒

	องค์การ	เอกชน
๑. สภาพคล่อง		
Current ratio	๑.๘๘	๑.๑๕
Acid-test ratio	๐.๙๑	๐.๖๒
๒. ภาระหนี้สิน		
Debt to Total assets	๐.๔๖	๐.๔๖
Time interest earned	๑๒.๔๓	-
๓. การบริหารสินทรัพย์		
Inventory turnover	๓.๐๓	๕.๔
Average collection period (days)	๘๓.๒๔	๗๕.๖
Fixed asset turnover	๒.๓๒	๒.๑
Total assets turnover	๐.๗๕	๑.๑๓
๔. กำไรจากการดำเนินงาน		
กำไรสุทธิของเจ้าของทุน(%)	-๐.๐๖	-๔๙.๗
กำไรเบื้องต้นของเจ้าของทุน (%)	๒.๗	๖๓.๑

ที่มา : งบดุล ขององค์การและบริษัทเอกชน

ทั้งหมดในขณะที่บริษัทเอกชนก่อกำหนดสินร้อยละ ๕๐ เราอาจจะสรุปได้ว่า ภาระหนี้สินของทั้งสองแห่งนี้มีไม่มากนัก อีกทั้งผลกำไรเบื้องต้นในแต่ละปีก็สูงพอที่จะจ่ายดอกเบี้ยได้ ดังจะเห็นจากการที่จำนวนกำไรเบื้องต้นขององค์การสูงกว่าค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยถึง ๑๒ เท่าในปี ๒๕๒๒

๓.๒.๓ การบริหารสินทรัพย์ในปี ๒๕๒๒ บริษัทเอกชนสามารถใช้สินค้าคงคลังและสินทรัพย์ทั้งหมดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์การ ซึ่งดูได้จากการที่สินค้าคงคลังของบริษัทเอกชนนั้นหมุนเวียนเปลี่ยนมือเป็นจำนวนถึง ๕ ครั้งในขณะที่สินค้าคงคลังขององค์การ มีจำนวนครั้งหมุนเวียนเพียง ๓ ครั้ง สำหรับสินทรัพย์ถาวรสุทธินั้น องค์การสามารถบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพใกล้เคียงกับบริษัท เอกชน และจากการที่จำนวนครั้งของการหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวรสุทธิมีค่าเท่ากัน แต่จำนวนครั้งของการหมุนเวียนสินทรัพย์ทั้งหมดแตกต่างกันนั้นชี้ให้เห็นว่า องค์การมีสินทรัพย์ระยะสั้นในสัดส่วนของสินทรัพย์ทั้งหมดมากกว่าของบริษัท เอกชน เมื่อเป็นเช่นนี้ ประสิทธิภาพในการใช้สินค้าคงคลังขององค์การ จึงด้อยกว่าของบริษัท เอกชนนอกจากนั้นแล้ว ประสิทธิภาพในการจัดเก็บหนี้จากลูกค้าขององค์การก็ต่ำกว่าของบริษัท เอกชนด้วย คือองค์การใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ ๘๓ วันในการจัดเก็บหนี้ในขณะที่บริษัท เอกชนใช้เวลาเพียง ๗๕ วัน

จากข้อมูลผลการดำเนินงานในรอบปี ๒๕๒๒ เราอาจจะกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์ของบริษัท เอกชนในการหาผลประโยชน์มีมากกว่าองค์การ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากสภาพคล่อง ความสามารถในการจัดเก็บหนี้ และการใช้สินทรัพย์ที่มีอยู่

ภาคผนวก

คำอธิบายอัตราส่วนวิเคราะห์ทางการเงิน

$$๑. \text{ Current ratio} = \frac{\text{สินทรัพย์หมุนเวียน}}{\text{หนี้สินหมุนเวียน}}$$

ใช้วัดสภาพคล่องของธุรกิจในการไถ่ถอนหนี้สินระยะสั้นด้วยสินทรัพย์ระยะสั้น

$$๒. \text{ Acid test ratio} = \frac{\text{สินทรัพย์หมุนเวียน} - \text{สินค้าคงคลัง}}{\text{หนี้สินหมุนเวียน}}$$

ใช้วัดสภาพคล่องของธุรกิจในการไถ่ถอนหนี้สินระยะสั้นด้วยเงินสด หลักทรัพย์ ระยะสั้น
ลูกหนี้การค้า และสินทรัพย์อื่น

ถ้า Current ratio และ Acid test ratio มีค่าสูง จะแสดงให้เห็นว่า
สภาพคล่องของธุรกิจนั้นมีมากด้วย

$$๓. \text{ Debt to total assets} = \frac{\text{หนี้สินทั้งหมด}}{\text{สินทรัพย์ทั้งหมด}}$$

ใช้วัดภาระหนี้สินของธุรกิจในการให้ได้มาซึ่งสินทรัพย์ ถ้าอัตราส่วนนี้สูงจะแสดงว่า ธุรกิจนั้น
ใช้เงินคนอื่นมาดำเนินการธุรกิจของตนเองมาก

$$๔. \text{ Time interest earned} = \frac{\text{กำไร เบื้องต้น}}{\text{จำนวนดอกเบี้ยที่ต้องจ่าย}}$$

ใช้วัดความสามารถของธุรกิจในการจ่ายดอกเบี้ย ถ้าอัตราส่วนนี้สูงจะแสดงว่าธุรกิจนั้นมี
เงินเหลือจากการดำเนินงานมากพอที่จะจ่ายดอกเบี้ยได้

$$๕. \text{ Inventory turnover} = \frac{\text{ยอดขาย}}{\text{สินค้าคงคลัง}}$$

ใช้วัดประสิทธิภาพในการใช้สินค้าคงคลัง คือจำนวนครั้งที่สินค้าคงคลังหมุนเวียนต่อยอดขาย
จำนวนหนึ่ง ถ้าอัตราส่วนนี้สูงจะแสดงว่าสินค้าคงคลังมีการ เปลี่ยนอยู่เสมอ

$$๖. \text{ Average collection period} = \frac{\text{ลูกหนี้การค้า}}{\text{ยอดขายเฉลี่ยต่อวัน}}$$

ใช้วัดประสิทธิภาพในการเก็บเงินจากลูกหนี้ อัตราส่วนนี้จะบอกจำนวนวันที่ลูกหนี้การค้ายังไม่ชำระเงินสด

$$๗. \text{ Fixed asset turnover} = \frac{\text{ยอดขาย}}{\text{สินทรัพย์ถาวร (สุทธิ)}}$$

ใช้วัดประสิทธิภาพในการหาประโยชน์จากสินทรัพย์ถาวร ถ้าอัตราส่วนนี้สูงก็จะแสดงว่าสินทรัพย์ถาวรถูกนำมาใช้ในการดำเนินงานมีประสิทธิภาพในการผลิตสินค้า

$$๘. \text{ Total assets turnover} = \frac{\text{ยอดขาย}}{\text{สินทรัพย์ทั้งหมด}}$$

อัตราส่วนนี้ใช้วัดประสิทธิภาพในการหาประโยชน์จากสินทรัพย์ทั้งหมดของธุรกิจ ความหมายของอัตราส่วนนี้เหมือนในข้อ ๗

$$๙. \text{ กำไรสุทธิของเจ้าของทุน} = \frac{\text{กำไรสุทธิ} \times ๑๐๐}{\text{ส่วนของผู้ถือหุ้น (สินทรัพย์ทั้งหมด - หนี้สินทั้งหมด)}}$$

อัตราเปอร์เซ็นต์นี้ใช้วัดผลตอบแทนของเจ้าของในการดำเนินธุรกิจ

$$๑๐. \text{ กำไรเบื้องต้นของผู้ถือหุ้น} \text{ อัตราส่วนนี้มีความหมายเหมือนกับอัตราส่วนในข้อ ๙}$$

เพียงแต่ว่า เราใช้กำไรเบื้องต้นแทนกำไรสุทธิ กำไรเบื้องต้นคือ ผลต่างระหว่างรายรับกับรายจ่ายในการดำเนินงานการผลิต ซึ่งเป็นตัวที่ใช้ในการตัดสินใจว่าธุรกิจควรจะดำเนินการผลิตต่อไปหรือไม่

ขอขอบคุณ

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

ธนาคารกรุงไทย จำกัด สาขาหาเตียน

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

ธนาคารกสิกรไทย จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เกียรตินาคิน

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัทคอนติเนนตัล โอเวอร์ซีส์ จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัทคาร์คราฟ จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

ดร.จีระ หงส์ลดารมภ์

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัทโตโยตามอเตอร์แห่งประเทศไทย จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัท ต.ไทยเจริญชุปเปอร์มาเก็ต

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัท ไทยรุ่งเรืองเทรด จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

ธนาคารทหารไทย จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์นิวธนกิจ จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์บางกอกอินเวสเมนต์ จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัทเยาวราช จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ร่วมเสริมกิจ จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

คุณวารินทร์ พุนศิริวงศ์ (หนังสือพิมพ์แนวหน้า)

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัทสยามกลการ จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สากล จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัทอายิโนะโมะโต๊ะ (ประเทศไทย) จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัท อาร์พี อีควิปเมนต์ จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

สมาคมผู้ส่งออกข้าว

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัท เอสพีอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

บริษัท โอสดสภาเติกเฮงหยู จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

ขอขอบคุณ

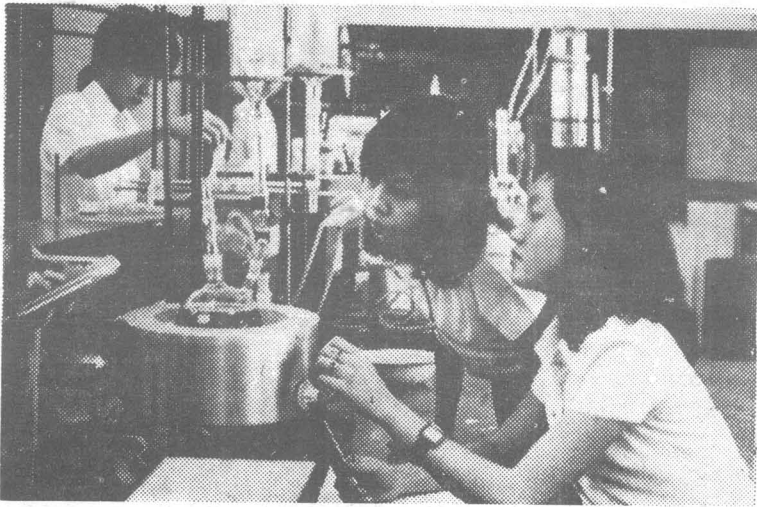
บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ภัทรธณกิจ จำกัด

ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน

การสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์

Nothing beats knowledge



That's why Shell promotes education in Thailand

In the final analysis, the education of one person may benefit thousands. That's why educated minds are a product that Shell is especially proud to promote in Thailand.

Each year, Shell sets aside a special budget to finance a wide variety of educational projects. Scholarships for bright but needy students. Lectures by experts in various fields. A lending service for documentary films, technical books and scientific equipment. Educational programmes on radio and TV, such as "University-On-Air" and "English Quiz".

Education is very much a part of Shell's business in Thailand.



โคโรลล่าใหม่ สวยงาม ปรารถนาเปรี้ยว



แบบ 4 ประตู GL 5 สปีดเกียร์อัตโนมัติ 1300 ซีซี

โตโยต้า ปัจจัยที่ห้าของคุณ



TOYOTA

บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ ประเทศไทย จำกัด

180 ถนนสุรวงศ์ ททท. โทร. 2354640, 2355065, 2331845



อายิโนะโมะไต

ผลิตจากแป้งมันสำปะหลังหรืออ้อย ซึ่งเป็นวัตถุดิบตามธรรมชาติ

**ผลิตและจำหน่าย
ในเกือบ 100 ประเทศทั่วโลก**



บริษัท อายิโนะโมะไต (ประเทศไทย) จำกัด

487/1 ถนนศรีอยุธยา พญาไท กทม. โทร. 2451614