PDF4480022 ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์

รายงายวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ อดีต ปัจจุบันและอนาคตของรัฐวิสาหกิจไทย : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง

โดย ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์

กันยายน พ.ศ. 2546

สัญญาเลขที่ PDF / 22 / 2544

รายงายวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ อดีต ปัจจุบันและอนาคตของรัฐวิสาหกิจไทย : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

สนับสนุนโดยสำนักงานสนับสนุนการวิจัย

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการอดีตปัจจุบันและอนาคตของรัฐวิสาหกิจ : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาพัฒนาการของนโยบายรัฐวิสาหกิจไทยตั้งแต่ยุคชาตินิยมจนถึงช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบ แนวโน้มและทางเลือกของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน ข้อค้นพบจากการวิจัยมีข้อสรุปสำคัญดังนี้ ผลการวิจัยเกี่ยวกับพัฒนาการของนโยบาย พบว่า พัฒนาการของนโยบายรัฐวิสาหกิจมีลักษณะคลี่คลายจากหน่ออ่อนของรัฐวิสาหกิจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นนโยบายจัดตั้งและขยายรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยม ต่อมาได้มีการปรับเป็นนโยบายการเปิดเสรีในยุคพัฒนาและนโยบายการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ (Corporatization) ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ พัฒนาการของนโยบายรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นจากปัจจัยที่สำคัญ คือ การสะสมทุนภายใต้โครงสร้างทุนหลักสามขาระหว่างทุนข้ามชาติ ทุนรัฐและทุนเอกชนในประเทศ โครงสร้างอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองและบทบาทของผู้กระทำการเชิงนโยบายในแต่ละสมัยได้แก่ ชนชั้นนำข้าราชการ กลุ่มเทคโนแครต องค์การตัวแทนของทุนข้ามชาติ กลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจ ชนชั้นกลางและชนชั้นนายทุนไทย

ผลการวิจัยเกี่ยวกับแนวโน้มนโยบายรัฐวิสาหกิจ พบว่า จากการวิเคราะห์การคลี่คลายของนโยบายทางประวัติศาสตร์แล้วคาดว่านโยบายจะพัฒนาเป็นนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน (Privatization) ในที่สุดถ้าไม่เกิดเหตุการณ์หันเหอย่างมากทางประวัติศาสตร์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมต่อต้านการแปรรูปที่มีประสิทธิภาพทางการเมือง

ผลการวิจัยผลกระทบและทางเลือกนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจพบว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน ส่งผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ กล่าวคือ นโยบายแนวกระแสหลักมีจุดเด่นในการนำวิธีการแบบธุรกิจเอกชนมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารรัฐวิสาหกิจได้เป็นอย่างดี แต่ผลกระทบเชิงลบที่ผ่านมาและแนวโน้มในอนาคตอันใกล้มีลักษณะของการมีผู้ได้-ผู้เสียเสมอ (Zero-Sum Game) โดยภาคธุรกิจเอกชนทั้งในและต่างประเทศจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่ ในขณะที่ภาคประชาชนและภาครัฐจะเป็นฝ่ายที่รับผลกระทบเชิงลบเป็นหลัก ดังนั้นจึงควรพิจารณาทางเลือกนโยบายการแปรรูปฯ ที่เสนอโดยกลุ่มต่างๆ ในสังคม ได้แก่ ทางเลือกการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารรัฐวิสาหกิจ โดยคงสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ มีจุดเด่น คือ เป็นทางเลือกที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนในภาคประชาชนได้ดีเนื่องจากการคงรัฐวิสาหกิจด้านบริการสาธารณะไว้สำหรับผู้มีรายได้น้อย แต่มีจุดด้อยคือต้องอาศัยเจตจำนงทางการเมืองที่แน่วแน่ของชนชั้นนำทางการเมืองและเทคโนแครตข้าราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

ทางเลือกการแปรรูปไปเป็นระบบสหกรณ์มีจุดเด่น คือ ยอมรับกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่ให้สหกรณ์มีส่วนร่วมเป็นหลัก แต่มีจุดด้อย คือ ปัญหาสหกรณ์ของไทยในภาคปฏิบัติยังไม่ได้กลไกที่มีประสิทธิภาพในกระบวนการแปรรูปฯ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องดำเนินโครงการนำร่องก่อน

ทางเลือกการแปรรูปให้เป็นของชุมชนมีจุดเด่น คือ เป็นทางเลือกที่ได้รับการผลักดันอยู่ในวาระเชิงนโยบายและตอบสนองกลยุทธ์การพัฒนาแนวเศรษฐกิจพอเพียง แต่มีจุดด้อย คือ ความเป็นไปได้ในสถานการณ์โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองปัจจุบันที่ให้ความสำคัญต่อชุมชนลดลง

ทางเลือกนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่การวิจัยนี้เสนอก็คือ ให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจด้วยรูปแบบที่หลากหลายเนื่องจากรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันในแง่วัตถุประสงค์และบริบทการจัดตั้ง ประเภทและชนิดของรัฐวิสาหกิจ ภารกิจและบทบาทในสังคมไทย รวมถึงพลวัตรการต่อสู้ภายในองค์การที่ผ่านมาในอดีต

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : PDF / 22 / 2544

ชื่อโครงการ : อดีต ปัจจุบันและอนาคตของรัฐวิสาหกิจ : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง

ชื่อนักวิจัย : ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

169 ถนนลงหาดบางแสน ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี 20131

E-mail Address : local-man@chaiyo.com

ระยะเวลาโครงการ : 1 กรกฎาคม 2544 ถึง 31 ธันวาคม 2545

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาพัฒนาการของนโยบายรัฐวิสาหกิจไทยตั้งแต่ยุคชาตินิยมจนถึงช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบ แนวโน้มและทางเลือกของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน การวิจัยตั้งอยู่บนวิธีวิทยาการวิเคราะห์โครงสร้างและผู้กระทำการตามแนวการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงประวัติศาสตร์โดยอาศัยวิธีการวิจัยเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์ควบคู่กันไป ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารขั้นต้นและขั้นรอง การสัมภาษณ์เจาะลึก และการจัดกลุ่มสนทนา หลังจากนั้นจะนำข้อมูลมาวิเคราะห์โดยใช้การตีความแนววิภาษวิธี

ผลการวิจัยพบว่าพัฒนาการของนโยบายรัฐวิสาหกิจมีลักษณะคลี่คลายจากหน่ออ่อนของรัฐวิสาหกิจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นนโยบายจัดตั้งและขยายรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยม ต่อมาได้มีการปรับเป็นนโยบายการเปิดเสรีในยุคพัฒนาและนโยบายการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ (Corporatization) ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ พัฒนาการของนโยบายรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นจากปัจจัยที่สำคัญ คือ การสะสมทุนภายใต้โครงสร้างทุนหลักสามขาระหว่างทุนข้ามชาติ ทุนรัฐและทุนเอกชนในประเทศ โครงสร้างอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองและบทบาทของผู้กระทำการเชิงนโยบายในแต่ละสมัยได้แก่ ชนชั้นนำข้าราชการ กลุ่มเทคโนแครต องค์การตัวแทนของทุนข้ามชาติ กลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจ ชนชั้นกลางและชนชั้นนายทุนไทย ส่วนการวิเคราะห์แนวโน้มของนโยบายในอนาคตจากการคลี่คลายทางประวัติศาสตร์คาดว่าจะพัฒนาเป็นนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน (Privatization) ในที่สุดถ้าไม่เกิดเหตุการณ์ทันเหอย่างมากทางประวัติศาสตร์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมต่อต้านการแปรรูปที่มีประสิทธิภาพทางการเมือง

ผลการวิจัยยังพบอีกว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่างๆ ส่งผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ แต่ผลกระทบที่ผ่านมาและแนวโน้มในอนาคตอันใกล้มีลักษณะของการมีผู้ได้-ผู้เสียเสมอ (Zero-Sum Game) โดยภาคธุรกิจเอกชนทั้งในและต่างประเทศจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่ ในขณะที่ภาคประชาชนและภาครัฐจะเป็นฝ่ายที่รับผลกระทบเชิงลบเป็นหลัก ดังนั้นจึงควรพิจารณาทางเลือกนโยบายการแปรรูปฯ ที่เสนอโดยกลุ่มต่างๆ ในสังคม ได้แก่ ทางเลือกการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารรัฐวิสาหกิจ ตามแนวลัทธิ

สวัสดิการ ทางเลือกการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปเป็นระบบสหกรณ์ของลัทธิสังคมนิยมยูโตเปีย ทางเลือกการแปรรูปให้เป็นของชุมชนตามแนวคิดชุมชนนิยม ดังนั้นการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจไทยในอนาคตอาจอยู่ที่การปรับกระบวนทัศน์เชิงนโยบายให้ยอมรับความหลากหลายของการพัฒนารัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจไทยมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์และบริบทของการจัดตั้งประเภทและชนิดขององค์กร รวมถึงภารกิจและบทบาทที่มีต่อสังคมไทย

คำหลัก : Public Enterprise Policy Liberalization Corporatization Privatization Dominant Capital Political Elite

ABSTRACT

The Past, Present and Future of Thai Public Enterprises: An Analysis of Political Economy

Chaiyon Praditsil : Department of Political Science Burapha University 169 T.Seansuk A. Munag Chonburi 20131 E- mail : local-man@chaiyo.com

This research is the study of the public enterprise policy development in Thailand covering the periods dating from the mass nationalism to the economic crisis and analyses as well the impacts, the trends and the alternatives of the public enterprises privatization policy. The research methodology of this research is based on the structure-agency analysis of the historical-political economy approach which uses documentary analysis coupled with interviewing as data collection techniques, including in-depth interview and focus group discussion. For the data interpretation, this research uses the analytical dialectics method.

The research finds out that the public enterprise policy in Thailand developed through various stages starting from the its nascent stage in the absolute monarchy period and then turning into the state-led enterprise in the nationalist ideology period, the liberalization policy in developmental state period and the recent corporatization policy during the economic crisis successively. The development is determined by the capital accumulation under the structure of the 'tripods' of dominant capital (including the MNCs, the state capital and the domestic capital), the structure of the political elite and the role of the agency in the policy process in the successively mentioned periods comprises the bureaucratic elite, the technocrats, the MNCs, the public enterprise labour groups, the middle class and the Thai bourgeois. In analyzing the historical development this research expects that the policy trend in the future will actually turn to be in the form of the privatization unless there is a critical break-up along with massive anti-privatization movements in the political arena.

Moreover, this research discovers as well that the privatization policy implemented in various forms will have both positive and negative effects. However, the past effect and the trend in the nearing future will be just like the zero-sum game in which both domestic and international private sectors will win and take all while the popular sector and the public sector will lose. In addition we have to bring into consideration the alternative policies for privatization proposed by diverse groups, such as, the efficiency increasing alternative for the public enterprise administration under welfarism, the privatization alternative in the form of cooperative system under utopian socialism and the privatization alternative in the form of communitarianism.

Keywords: Public Enterprise Policies, Liberalization, Corporatization, Privatization, Dominant Capital. Political Elite

สารบัญ

	หน้า
กิตกรรมประกาศ	ก
สารบัญตาราง	ข
สารบัญภาพ	ค
บทที่ 1 บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหาวิจัย	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
ขอบเขตและข้อจำกัดของงานวิจัย	4
วิธีวิทยาแนววิเคราะห์โครงสร้างและผู้กระทำการ	5
เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบาย	11
วิธีการวิจัย	21
การวิเคราะห์ข้อมูล	23
บทที่ 2 นโยบายจัดตั้งและขยายรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยม	24
บทบาทการค้าต่างประเทศของรัฐในอดีต	24
หน่ออ่อนของรัฐวิสาหกิจภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์	27
การจัดตั้งและขยายรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยม	35
บทที่ 3 นโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจในยุคพัฒนา	44
สถานการณ์เชิงโครงสร้างของยุคพัฒนา	44
นโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า	49
นโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจในช่วงพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก	55
บทบาทของแรงงานในนโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจ	65

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4 นโยบายแปรสภาพรัฐวิสาหกิจในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ 73

สถานการณ์เชิงโครงสร้างของวิกฤติเศรษฐกิจ 73

แนวนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ 79

อุดมการณ์ในการกำหนดนโยบายการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ 83

บทบาทผู้กระทำการในนโยบายแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ 93

ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 101

บทที่ 5 แนวโน้มและทางเลือกการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ..... 109

แนวโน้มสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน 109

ทางเลือกการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 114

ภาคผนวก 126

รายการอ้างอิง 161

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับผลคุณูปการจากนโยบายการสร้างนักวิจัยอาชีพของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) นอกจากนี้การดำเนินงานวิจัยให้สำเร็จเป็นรูปเล่มได้เกิดจากดุลยพินิจของฝ่ายวิชาการ สกว. ที่ขยายเวลาให้นักวิจัยแก้ปัญหาที่ไม่ได้คาดคิดระหว่างการทำวิจัย

ผู้วิจัยได้รับความช่วยเหลืออย่างแข่งขันจากผู้ช่วยวิจัย 2 ท่าน คือ อาจารย์โอฬาร ถิ่นบางเตียว และคุณจุฑามาศ ไชยรบ อย่างไรก็ดีความบกพร่องในงานวิจัยเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของผู้วิจัย

ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	รายจ่ายในการวางพื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย (พ.ศ.2447-2453)	30
2.2	รายได้และรายจ่ายจากรถไฟสายต่างๆ ประจำปี 2451	31
2.3	จำนวนรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นระหว่าง พ.ศ.2490-2499	40
3.1	ผลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจของธุรกิจ 100 อันดับแรกในประเทศไทย จำแนกตามความเป็นเจ้าของทุนและสัญชาติ ปี พ.ศ.2522 และ 2527	49
3.2	ปริมาณรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนแปลงฐานะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4	53
3.3	ปริมาณรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนแปลงฐานะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-7	62
4.1	ท่าทีของกลุ่มต่างๆ ต่อประเด็นที่เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	84
5.1	เนื้อหานโยบายแปรรูปบริษัทบางจากระหว่างปี พ.ศ.2538-2542	122

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

1.1 กรอบเศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายรัฐวิสาหกิจไทย 14

3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจกับมาตรการทางกฎหมายและระเบียบที่ต้องปฏิบัติ 48

4.1 รูปแบบจำแนกรัฐวิสาหกิจในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ 98

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหาวิจัย

บทบาทการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐไทยในรูปนโยบายรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินมาตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง2475 จนถึงช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่านโยบายรัฐวิสาหกิจในช่วงดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง ดังนั้นเราสามารถแบ่งพัฒนาการนโยบายรัฐวิสาหกิจไทยตามกลยุทธ์ในการสะสมทุนและการครอบครองอำนาจการเมืองได้ออกเป็น 3 ช่วง คือ

1. นโยบายจัดตั้งและขยายรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยม (พ.ศ.2475-2500)
2. นโยบายเปิดเสรี (Liberalization) รัฐวิสาหกิจในยุคพัฒนา (พ.ศ.2501-2540)
3. นโยบายแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ (Corporatization) ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ.2540-2545)

นโยบายรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยมภายใต้กลยุทธ์การสะสมทุนที่นำโดยรัฐและการครองอำนาจทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการแสดงให้เห็นว่ารัฐไทยเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจในช่วงนี้อย่างกว้างขวางจนทำให้รัฐวิสาหกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งถือกันว่าเป็น "ยุคทองของรัฐวิสาหกิจไทย"

นโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจในยุคพัฒนาถูกกำหนดภายใต้กระบวนการสะสมทุนที่นำโดยภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศรวมถึงพลวัตรการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองจากชนชั้นนำข้าราชการไปสู่ชนชั้นนำทางธุรกิจ ดังนั้น เราจึงอาจแบ่งนโยบายในช่วงนี้ออกเป็น 2 ขั้นตอนได้แก่

นโยบายรัฐวิสาหกิจในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเป็นผลผลิตของความล้มเหลวของการพัฒนาทุนนิยมโดยการนำของรัฐในยุคชาตินิยม ดังนั้นรัฐจึงต้องควบคุมบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเฉพาะเป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการลงทุนของภาคเอกชน

ในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกที่ชนชั้นนำทางธุรกิจเข้ามาเป็นหุ้นส่วนกับชนชั้นนำข้าราชการ รัฐไทยได้ลดบทบาทในรัฐวิสาหกิจโดยเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนเข้ามาแทนที่ การเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่การจ้างเหมาจนถึงการจำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชน

และยุบเลิกกิจการการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับฝ่ายแรงงานรัฐวิสาหกิจตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ภายใต้กระแสโลกาภิวัฒน์นโยบายการเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจได้พัฒนาถึงจุดสูงสุดตามกรอบพันธะกรณีที่รัฐไทยทำไว้กับองค์กรการค้าโลก (WTO) จนกระทั่งเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจกลางปี พ.ศ.2540 ปัจจัยภายนอกได้กระตุ้นให้รัฐไทยกำหนดนโยบายแม่บทของการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจและผลักดันพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน (Privatization) นโยบายแปรสภาพรัฐวิสาหกิจในช่วงนี้ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงระหว่างรัฐและฝ่ายแรงงานรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาความขัดแย้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่รุนแรงขึ้นตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นมา ถือได้ว่าเป็นความขัดแย้งที่ยังไม่ลงตัวระหว่างกลุ่มเทคโนแครัตและฝ่ายแรงงานรัฐวิสาหกิจ ถึงแม้ว่ากลุ่มเทคโนแครัตผู้สนับสนุนการแปรรูปจะสามารถผลักดันพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้สำเร็จ แต่ฝ่ายแรงงานผู้คัดค้านก็ยังคงยืนยันเจตจำนงค์ต่อต้านการแปรรูปมิให้รัฐวิสาหกิจหลุดพ้นจากการเป็นหน่วยงานราชการ ความขัดแย้งดังกล่าวยังไม่ปรากฏความรุนแรงออกมาในปัจจุบัน เนื่องจากกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังได้พัฒนาถึงขั้นแตกหักว่าจะคงไว้ซึ่งความเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่

อย่างไรก็ดี ความพยายามแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมาตั้งอยู่บนความเชื่อสุดขั้ว 2 ด้าน คือ ความเชื่อในฝ่ายต่อต้านจะมองว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกระบวนการ "ขายชาติ" ในขณะที่ฝ่ายสนับสนุนจะมองการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่าเป็นการ "กู้ชาติ" เพิ่มรายได้แก่รัฐและลดภาระทางการคลัง ความเชื่อในลักษณะอยู่คนละขั้วทั้งสองมิได้นำไปสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ยังคงดำรงอยู่ แต่จะทำให้ความขัดแย้งยืดเยื้อเรื้อรังขึ้นหรือไม่ก็ต้องใช้ความรุนแรงเข้ายุติปัญหาในที่สุด

การวิจัยเรื่อง อดีต ปัจจุบัน และอนาคต รัฐวิสาหกิจไทย : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นความพยายามวิเคราะห์ปัญหาที่มีรากเหง้าจากอดีต และทางออกของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน โดยอาศัยแนวการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์

การวิจัยดังกล่าวจะทำให้เข้าใจถึงสภาพการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน ในฐานะที่เป็นผลิตผลของนโยบายรัฐวิสาหกิจที่พัฒนาคลี่คลายมาตั้งแต่การก่อเกิดหน่ออ่อนของรัฐวิสาหกิจในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นโยบายการจัดตั้งและการขยายตัวในยุคชาตินิยม และนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในยุคพัฒนา นอกจากนี้การวิเคราะห์ถึงผลกระทบจากการแปรรูปฯ ทีมีต่อสังคมไทยในปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคตย่อมจะนำไปสู่การนำเสนอทางเลือกนโยบาย (Policy Option) การพัฒนารัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย

2. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษาพัฒนาการของนโยบายรัฐวิสาหกิจไทย ในบริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมือง ตั้งแต่ยุคชาตินิยมจนถึงช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปัจจุบัน

(2) เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของการดำเนินนโยบายและแนวโน้มการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยในอนาคต

(3) เพื่อศึกษาทางเลือกนโยบายการพัฒนารัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

คาดว่าการวิจัยเรื่อง อดีต ปัจจุบัน และอนาคตรัฐวิสาหกิจไทย : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองจะช่วยเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิม ดังนี้

(1) ในด้านวิธีวิทยา การวิจัยนี้จะนำเสนอแนวการศึกษาใหม่ที่เรียกว่าแนวการศึกษาเชิงโครงสร้างและผู้กระทำการ (Structure and Agency) แนวการศึกษาดังกล่าวเป็นการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ที่ให้ความสำคัญต่อปัจจัยเชิงโครงสร้างและผู้กระทำการซึ่งมีผลต่อพัฒนาการของนโยบายรัฐวิสาหกิจไทย

(2) ในด้านแนวคิดทฤษฎี การวิจัยนี้ช่วยเสริมการพัฒนาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเกี่ยวกับพัฒนาการของทุนนิยมไทย เนื่องจากลักษณะของทุนนิยมไทยนั้นก่อเกิดและเติบโตขึ้นภายในกรอบของรัฐราชการไทยที่สถาปนารัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย นอกจากนี้การพัฒนารัฐวิสาหกิจในแต่ละยุคยังเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงของระบบทุนนิยมโลก ตั้งแต่ทุนนิยมโลกยุคล่าอาณานิคม ยุคจักวรรดินิยมใหม่ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ และยุคโลกาภิวัฒน์ในปัจจุบัน

(3) ในด้านข้อมูลเชิงวิชาการ การวิจัยจะช่วยให้ข้อมูลในเชิงภาพรวมของรัฐวิสาหกิจและเสนอภาพพลวัตรของการเปลี่ยนแปลงของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ยุคชาตินิยม ยุคพัฒนา และยุควิกฤติเศรษฐกิจ ข้อมูลดังกล่าวจะช่วยเสนอมุมมองใหม่ที่แตกต่างจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคทางเลือกจากเดิมที่มักมองภาพรัฐวิสาหกิจแบบเสี่ยงเสี้ยว และวิเคราะห์ตัดตอนจากประวัติศาสตร์ของสังคมไทย

(4) ในด้านความรู้ในเชิงประยุกต์ การวิจัยจะนำเสนอทางเลือกนโยบายการพัฒนารัฐวิสาหกิจแนวใหม่นอกเหนือจากนโยบายแนวการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกระแสหลักที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย

4. ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย

ขอบข่ายของรัฐวิสาหกาจในงานวิจัยครั้งนี้จะใช้นิยามรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2502 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ซึ่งครอบคลุมวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐ (State Enterprise) และ วิสาหกิจที่เป็นบริษัทของรัฐ (Public Enterprise) ดังนั้นรัฐวิสาหกิจในที่นี้จึงครอบคลุมถึงองค์การดังต่อไปนี้ คือ

(1) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ / หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ / หรือ (ข) มีทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีส่วนราชการ และ/ หรือรัฐวิสาหกิจ (ค) และ / หรือ (ก) และ / หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ / หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ / หรือ (ก) และ / หรือ (ข) และ / หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

การวิจัยที่ใช้นิยามรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทั้งสองดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการสร้างองค์ความรู้ที่พึงระวัง ก็คือ (ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, 2543 : 4-9)

1. การใช้ข้อกำหนดการมีหุ้นส่วนของรัฐเกินกว่าร้อยละ 50 ไม่เป็นตัวบ่งชี้แน่นอนที่สามารถบ่งบอกความแตกต่างระหว่างรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของเพียงร้อยละสี่สิบเก้าหรือต่ำกว่า
2. คำนิยามรัฐวิสาหกิจดังกล่าวไม่ช่วยจำแนกความแตกต่างระหว่างประเภทสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจกับหน่วยราชการทั่วไป ตัวอย่างเช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และองค์กรส่งเสริมการกีฬาแห่งประเทศไทย ต่างก็ผลิตบริการที่มีลักษณะเหมือนบริการที่ผลิตโดยหน่วยราชการทุกประการ แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานราชการบางแห่งกลับมีบทบาทไม่ต่างจากการขายสินค้าและบริการในภาคเอกชน เช่น การขายเวลาของสถานีวิทยุกระจายเสียง หรือ โรงพิมพ์ของหน่วยราชการเป็นต้น

5. วิธีวิทยาแนววิเคราะห์โครงสร้างและผู้กระทำการ

วิธีวิทยากระแสหลักในการศึกษานโยบายรัฐวิสาหกิจไทยในปัจจุบันตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ที่มีรากฐานอยู่ที่ปัจเจกชน (Methodological Individualism) ภายใต้ปรัชญาวิทยาศาสตร์แนวปฏิฐานนิยม (Positivism)

ปรัชญาวิทยาศาสตร์แนวปฏิฐานนิยมที่มีอิทธิพลในวงการวิชาการปัจจุบันคือ ปฏิฐานนิยมเชิงตรรก (Logical Positivism) หรือ ประจักษนิยมเชิงตรรก (Logical Empiricism) แนวคิดหลักของปรัชญากลุ่มนี้มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (อนุสรณ์ ลิ่มมณี, 2542 : 36-37)

1. ปฏิฐานนิยมเชิงตรรก ถือว่าความรู้ที่แท้จริงได้มาจากประสบการณ์ซึ่งเกิดจากการสังเกตโดยอาศัยประสาทสัมผัสทั้งห้า ดังนั้นจึงให้ความสนใจต่อปรากฏการณ์ที่รับรู้เท่านั้น แต่ไม่สนใจถึงสิ่งที่อยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์ที่ต้องอาศัยการตีความ
2. ปฏิฐานนิยมเชิงตรรก นำวิธีการวิเคราะห์เชิงตรรกวิทยามาใช้ในการแสวงหาความรู้ความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผลในที่นี้เป็นการเชื่อมโยระหว่างเหตุการณ์ในลักษณะที่เป็นแบบแผนอย่างสม่ำเสมอ (regularity) โดยพิจารณาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนเป็นสาเหตุของอีกเหตุการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นตามมาเสมอ

   การให้ความสนใจต่อความคงเส้นคงวาเป็นแบบแผนระหว่างตัวแปรที่เป็นความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ทำให้ละเลยการอธิบายกระบวนการที่เหตุปัจจัยต่างๆ ก่อให้เกิดปรากฏการณ์นั้นขึ้น
3. ปฏิฐานนิยมเชิงตรรก มุ่งสร้างวิทยาศาสตร์ที่มีความเป็นเอกภาพระหว่างสาขาวิชา (Unified Science) โดยการสร้างวิธีการที่เป็นมาตรฐานเดียวให้สามารถนำมาใช้ได้กับทุกสาขาวิชา เจตนารมณ์ดังกล่าวทำให้ต้องใช้วิธีการลดทอน (Reductionism) ระหว่างสาขาวิชาและหน่วยการวิเคราะห์ ดังนั้นในการวิเคราะห์ทางสังคมจึงลดทอนหน่วยการวิเคราะห์จากระดับกลุ่มสังคมมาสู่ระดับปัจเจกชน

วิธีวิทยาแนวปัจเจกชนนิยมที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายรัฐวิสาหกิจของไทยนั้นเป็นฐานคิดของทฤษฎีการตัดสินใจเลือกของส่วนรวม (Public Choice) ของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคและทฤษฎีการแทรกแซงของรัฐตามแนวเศรษฐศาสตร์ของเคนส์ ฐานคิดของการวิเคราะห์ดังกล่าวมีสาระสำคัญในการศึกษาและจุดอ่อนที่พึงระวังดังนี้

(1) วิธีวิทยาแนวปัจเจกชนนิยม เน้นการศึกษาระดับปัจเจกชนเป็นหลัก โดยถือว่าในโลกทางสังคมนั้นมีแต่มนุษย์ที่เป็นปัจเจกชนเท่านั้นที่มีอยู่จริง ดังนั้นหน่วยรวมทางสังคมไม่ว่าจะเป็นระบบเศรษฐกิจชุมชน องค์กร กลุ่มหรือโครงสร้างจึงถือว่าเป็นสิ่งไม่มีอยู่แต่เป็นเพียง

การรวมตัวของคนแต่ละคนเท่านั้น กล่าวโดยสรุปแล้ว หน่วยรวมทางสังคมตามวิธีวิทยานี้ไม่มีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างจากหน่วยปัจเจกชน (เพิ่งอ้าง : 121)

(2) การนำเอาวิธีการแบบจุลภาคระดับปัจเจกชนมาใช้ในการศึกษาหน่วยรวมในระดับมหภาค ก่อให้เกิดปัญหาการใช้เหตุผลผิดพลาดด้านการประกอบส่วน (Fallacy of Composition) เนื่องจากความเป็นจริงในระดับปัจเจกชนไม่จำเป็นต้องจริงในระดับหน่วยรวมทางสังคม

นอกจากนี้ในการศึกษาแบบองค์รวม (Holism) ถือว่าหน่วยทางสังคมมีคุณสมบัติเฉพาะตัว ซึ่งไม่สามารถเข้าใจได้โดยการวิเคราะห์แยกออกเป็นส่วนย่อย เช่น แนวคิดเรื่องรัฐ ระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น แต่ปัญหาพื้นฐานก็คือ ฐานคิดแบบปัจเจกชนนั้นเป็นการแยกส่วนตั้งแต่ต้นดังนั้นฐานคิดแบบแยกส่วนจึงแตกต่างจากการศึกษาสังคมแบบองค์รวม (Comprehensive Social Science) กล่าวคือวิธีคิดแบบองค์รวมซึ่งถือว่าความเป็นจริงทางสังคม เป็นองค์รวมของความสัมพันธ์ระหว่างมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ความเข้าใจสังคมไม่สามารถแยกออกเป็นส่วนย่อยออกเป็นมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และศึกษาคุณสมบัติแต่ละมิติออกเป็นภาพแบบเสี่ยงเสี้ยวหรือแม้แต่ความพยายามผสมผสานปัจจัยย่อยดังกล่าวในรูป "สหวิทยาการ" ก็ยังเป็นการแยกส่วนโดยพื้นฐาน

(3) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผลตามฐานคิดของปรัชญาปฏิฐานนิยมจะแสดงตัวออกมาในวิจัยเชิงปริมาณ ดังนั้นจะพบว่าวิธีการเชิงสถิติดังกล่าวให้ภาพการศึกษาในแบบตัดตอน (Cross-Sectional Study) และมีลักษณะสถิตย์ (Static)

การศึกษาแบบตัดตอนเช่นนี้นำไปสู่ผลการวิเคราะห์เปรียบเสมือนการถ่ายรูป ซึ่งขาดรากฐานทางประวัติศาสตร์ (A historical) ดังนั้นจึงไม่สามารถวิเคราะห์ให้เห็นความเป็นมาในอดีต ความเป็นอยู่ในปัจจุบันและสิ่งที่จะเป็นไปในอนาคตเปรียบดังเช่นการฉายภาพยนตร์ได้

(4) ฐานคิดของทฤษฎีการตัดสินใจเลือกของส่วนรวมและเศรษฐศาสตร์ของเคนส์นั้นเชื่อในเรื่องดุลยภาพ (equilibrium) กล่าวคือ

การนำแนวคิดนีโอคลาสสิคมาวิเคราะห์การเมืองในรูปของ ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกของส่วนรวมนั้นเป็นการมองระบบการเมืองเปรียบเสมือนตลาดการเมืองที่มีการแข่งขันเสรีระหว่างปัจเจกชนโดยมีนโยบายสาธารณะเป็นเสมือนสินค้าที่ผลิตออก ดังนั้นในระยะยาวแล้วระบบการเมืองจะเกิดความสมดุลย์จากการจัดสรรประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่เศรษฐศาสตร์ของเคนส์เห็นว่าในโลกแห่งความเป็นจริงของระบบเศรษฐกิจนั้น กลไกตลาดหรือราคานั้นจะไม่สามารถทำหน้าที่ของมันได้อย่างสมบูรณ์และจะนำมาซึ่งผลกระทบต่อสังคม ดังนั้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกตลาด รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถเข้าสู่สมดุลย์ได้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2526 : 75-77)

การเน้นความสำคัญเรื่องดุลยภาพมากเกินไปทำให้ละเลยมิติอีกด้านหนึ่งของสังคมก็คือ ความขัดแย้ง (Contradiction) ที่ดำรงอยู่ในระบบ ความขัดแย้งในระบบมีความสำคัญต่อการวิเคราห์ในฐานะเป็นพื้นฐานที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมกล่าวคือ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม จะนำมาซึ่งความตึงเครียดทางสังคมอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาอีกด้านหนึ่งของวิธีวิทยาในการวิเคราะห์สังคมก็คือ การวิเคราะห์แบบองค์รวม (Holism หรือ Methodological Collectivism) ก็พบปัญหาทางวิธีวิทยาในอีกแบบหนึ่งได้แก่ การใช้เหตุผลผิดพลาดของการแบ่งชั้น (Fallacy of Division) หรือความผิดพลาดเชิงนิเวศวิทยา (Ecological Fallacy) ความผิดพลาดดังกล่าวเกิดจากการอ้างคุณสมบัติของหน่วยรวมทางสังคมเหมือนกับคุณสมบัติของปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของกลุ่ม

ดังนั้นในการแก้ปัญหาจุดอ่อนของทั้งวิธีวิทยาแนวปัจเจกชนนิยมและแนวองค์รวมนั้นผู้วิจัยจะใช้หลักของการให้เหตุผลแบบวิภาษวิธี (Dialectics) ในการวิเคราะห์สังคมเพื่อเชื่อมโยงสองด้านเข้าด้วยกัน คือ ระหว่างการอธิบายแบบองค์รวมและแบบปัจเจกชนนิยม ระหว่างแนวคิดเชิงโครงสร้างหรือระบบกับผู้กระทำการ และระหว่างการวิเคราะห์เชิงภาวะวิสัยกับอัตวิสัย วิธีวิทยาในงานวิจัยนี้เป็นสิ่งที่ใช้กันในปัจจุบันว่าการศึกษาแนวโครงสร้างและผู้กระทำการ (Structure and Agency)

การศึกษาแนวโครงสร้างและผู้กระทำการในที่นี้ไม่ได้ใช้ในความหมายของทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้าง (Structuration Theory) ที่นำเสนอโดย Anthony Giddens (1984) เนื่องจากแนวคิดของ Giddens ไม่ได้แก้ปัญหาจุดอ่อนของวิธีวิทยาแนวปัจเจกชนนิยม และแนวองค์รวมอย่างแท้จริงแต่เป็นการปรับแนวคิดโครงสร้างให้เข้ากับอัตตวิสัยของปัจเจกชน กล่าวคือ ความหมายโครงสร้างสังคมซึ่งโดยทั่วไปทางสังคมวิทยาหมายถึงแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคม (Pattern of Social Relationship) นั้นได้ถูก Giddens ปรับให้เป็นเพียงกฎเกณฑ์ (Rules) และทรัพยากร (Resources) ดังนั้นทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างจึงให้ความสำคัญต่อปัจเจกชนในฐานะผู้ตีความและใช้กฎเกณฑ์ของโครงสร้างแต่เพียงด้านเดียว

ในขณะเดียวกัน Giddens ก็ให้ความหมายผู้กระทำการใหม่แตกต่างจากความหมายเดิมที่เน้นเจตจำนงค์ของปัจเจกชนในการกระทำทางสังคม มาเป็นเรื่องความสามารถในการกระทำสิ่งต่างๆ ดังนั้นแนวคิดโครงสร้างและผู้กระทำการของ Giddens จึงเป็นการผสมปนเปมโนทัศน์ต่าง ๆ กันจนสูญเสียอำนาจในการอธิบายในที่สุด (อนุสรณ์ ลิ่มมณี, 2542 : 168-170)

การตีความหลักวิภาษวิธีในการวิเคราะห์โครงสร้างและผู้กระทำการในงานวิจัยนี้จะพัฒนาขึ้นจากงานเขียนของนักวิชาการที่สำคัญ ได้แก่ Cardoso and Faletto (1979) และ Alex Callinicos (1995) ดังนี้

(1) โครงสร้างในที่นี้ หมายถึง โครงสร้างสังคมซึ่งเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างคนและกลุ่มต่างๆ ในสังคม ดังนั้น โครงสร้างสังคมจึงเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดำรงอยู่ต่อเนื่องคงทนกว่าสัมพันธ์ทางสังคมอื่นๆ โครงสร้างสังคมในที่นี้จะมีลักษณะที่สำคัญ คือ มีลักษณะสองด้านของโครงสร้าง (Duality of Structure) ได้แก่การที่โครงสร้างจะเป็นทั้งเงื่อนไข (Condition) และผลผลิต (Product) ของการกระทำทางสังคม (Social Action)

- โครงสร้างในด้านที่เป็นเงื่อนไขมีคุณสมบัติในการกำหนดเงื่อนไขการกระทำทางสังคมว่าจะไปในทิศทางที่จะช่วยเอื้อหรือจำกัดการกระทำนั้นขึ้นอยู่กับตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมของผู้กระทำการทางสังคม ดังนั้น โครงสร้างทางสังคมจึงมีบทบาททั้งการสร้างข้อจำกัด หรือเปิดโอกาสในเวลาเดียวกันขึ้นอยู่กับว่าผู้กระทำการทางสังคมต่างๆ ได้เข้าถึงทรัพยากรของสังคมมากน้อยแตกต่างกันอย่างไร
- โครงสร้างในด้านที่เป็นผลผลิตของการกระทำทางสังคมชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างทางสังคมก่อรูปมาจากการกระทำร่วมกันของมนุษย์ซึ่งมีการต่อสู้ทางสังคม (Social Struggle) ที่มีทั้งความขัดแย้ง (Conflict) และความร่วมมือ(Cooperation) และโครงสร้างทางสังคมก็สามารถปรับเปลี่ยนไปตามผลลัพท์ของการต่อสู้ขัดแย้งระหว่างผู้กระทำการทางสังคม 2 ฝ่ายใหญ่ๆ คือ ระหว่างผู้กระทำการฝ่ายหนึ่งที่ต้องการรักษาโครงสร้างเดิมไว้ เพื่อตอบสนองผลประโยชน์และคุณค่าให้ตัวเองต่อไป กับผู้กระทำอีกฝ่ายหนึ่งที่พยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อจัดสรรผลประโยชน์และคุณค่าในทิศทางใหม่

ความพยายามเปลี่ยนแปลงหรือปรับโครงสร้างเป็นผลมาจากความตึงเครียดของโครงสร้างเดิม ซึ่งจะเป็นโอกาสที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) สามารถเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงสังคมได้ ดังนั้นการวิเคราะห์โครงสร้างในที่นี้จึงต้องพิจารณาอย่างเป็นกระบวนการทั้งในขั้นการก่อรูป (Production) การสืบทอด (Reproduction) และการเปลี่ยนรูป (Transformation) ของโครงสร้างสังคม

เมื่อพิจารณาโครงสร้างสังคมโดยแบ่งออกเป็นมิติต่างๆ ได้แก่ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างทางวัฒนธรรม จะพบว่า โครงสร้างทั้งสามมิติมีปฏิสัมพันธ์ในลักษณะ

ที่กำหนดซึ่งกันและกัน (Reciprocal Determination) และมีความเป็นอิสระในแต่ละมิติระดับหนึ่ง (Relative Autonomy) ดังนั้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างมิติดังกล่าวจึงไม่ใช่การกำหนดอย่างแน่นอนตายตัว (Hard Determinism) หรือการมีเจตจำนงค์เสรีโดยไม่ขึ้นกับสิ่งใด (Voluntarism) ทัศนะในเชิงปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับวิธีคิดในงานเขียนเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของ Suchiro (1989) ที่ลดทอนปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยทางวัฒนธรรมเป็นเพียงปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Single Economic Factor)

การใช้แนวคิดโครงสร้างในฐานะที่เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขการกระทำทางสังคมยังชี้ให้เห็นว่า แนวคิดผู้กระทำการที่สามารถตัดสินใจเลือกอย่างอิสระเพื่อให้ได้อรรถประโยชน์สูงสุด (Rational Choice) ของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคมีข้อจำกัดอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ในความเป็นจริงทางสังคม พฤติกรรมการแสวงหาอรรถประโยชน์ของผู้กระทำการล้วนเกิดขึ้นภายในโครงสร้างซึ่งมีผลทั้งวางกรอบจำกัดและเปิดโอกาสในการตัดสินใจ

(2) ผู้กระทำการทางสังคม ในที่นี้หมายถึงมนุษย์ผู้มีบทบาทในการเคลื่อนไหวทางสังคม แต่ด้วยเหตุที่มนุษย์เกิดและดำรงอยู่ในสังคม ดังนั้นมนุษย์แต่ละคนจึงเป็นตัวแทนของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเสมอ กล่าวโดยสรุปแล้วการกระทำของมนุษย์จึงมีลักษณะของการกระทำทางสังคมเสมอ การกระทำทางสังคมในที่นี้จึง หมายถึง การเคลื่อนไหวของกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันจากฐานการมีอัตตลักษณ์ร่วมกันหรือมีสถานะอยู่ในตำแหน่งแห่งที่เดียวกันทางสังคม โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะเคลื่อนไหวเพื่อปฏิบัติการทางนโยบายด้วยเจตจำนงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้กระทำการทางสังคมในแนววิเคราะห์ของการวิจัยนี้จึงสามารถแบ่งออกได้หลายๆ รูปแบบคือ

- กลุ่มสังคม (Social Group) เป็นกลุ่มบุคคลที่สำนึกถึงอัตตลักษณ์ร่วมกัน และได้ดำเนินกิจกรรมร่วมกันตามแนวทางที่ได้รับการจัดตั้ง เช่น กลุ่มสิทธิสตรี กลุ่มนักวิชาการ ชนกลุ่มน้อย เป็นต้น
- ชนชั้นทางสังคม (Social Class) เป็นกลุ่มของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมเดียวกันในความสัมพันธ์ทางการผลิตของสังคม เช่น ชนชั้นนายทุนจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมอันเดียวกันในฐานะที่เป็นเจ้าของและ/หรือควบคุมปัจจัยการผลิต ส่วนชนชั้นกรรมาชีพก็จะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางสังคมเดียวกัน คือ ในฐานะผู้ไม่มีปัจจัยการผลิตและต้องขายพลังแรงงาน
- อย่างไรก็ดีในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย จะต้องคำนึงถึงกลุ่มย่อยภายในชนชั้น (fraction) ด้วยเช่น ชนชั้นนายทุนก็จะประกอบด้วยกลุ่มนายทุนการค้า กลุ่มนายทุนอุตสาหกรรม กลุ่มนายทุนการเงินหรือกลุ่มนายทุนการเกษตร

อย่างไรก็ดีความเป็นชนชั้นทางสังคมนั้นไม่ใช่คุณสมบัติประจำของผู้กระทำการ แต่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งแห่งที่บนโครงสร้างสังคมมากกว่า ถ้ากล่าวเช่นนี้แล้ว องค์การเช่นรัฐก็สามารถแสดงบทบาทของผู้ประกอบการได้ในบริบทสังคมไทย

- ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) เป็นกลุ่มบุคคลจำนวนมากที่ใช้ความพยายามร่วมกันในการเปลี่ยนแปลงสังคมโดยมุ่งท้าทายอำนาจสถาบันทางการ ดังนั้นในทางตรงกันข้ามจึงก่อให้เกิดขบวนการต่อต้านการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสังคม (Counter movement) ได้เช่นกัน
- องค์การทางสังคม (Social Organization) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการในการใช้อำนาจที่ชอบธรรมเพื่อไว้ซึ่งระบบสังคมที่เป็นอยู่ เช่น ระบบราชการ

ในกระบวนการเคลื่อนไหวนั้น ผู้กระทำการรูปแบบต่างๆ เหล่านี้อาจมีการรวมตัวกันในรูปของพันธมิตร (Alliance) เพื่อรวมพลังทางทรัพยากรในการปฏิบัติการทางสังคม นอกจากนี้ยังมีการรวมตัวของชนชั้นนำในการเข้ามาครองอำนาจรัฐในรูปของกลุ่มอำนาจ (Power Bloc) หรือการรวมของกลุ่มและ/หรือชนชั้นที่อยู่ในตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมอันเดียวกัน (Social Sector) ได้แก่ ภาครัฐ (Public Sector) ภาคธุรกิจในประเทศ (Private Sector) ภาคประชาชน (Popular Sector) และภาคต่างประเทศ (Foreign Sector)

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำทางสังคมดังกล่าวข้างต้นไม่ได้มีลักษณะของการกดขี่ ขูดรีด หรือครอบงำของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างตายตัว แต่ความสัมพันธ์อยู่ในรูปวิภาษวิธีซึ่งผลลัพท์ที่ได้ขึ้นจะอยู่กับการต่อสู้ทางสังคมของแต่ละกลุ่ม

(3) ปฏิสัมพันธ์ในเชิงวิภาษระหว่างโครงสร้างและผู้กระทำการสังคมได้ก่อให้เกิดกระบวนการทางสังคม (Social Process) ดังนั้นในการวิเคราะห์นโยบายในฐานะที่เป็นกระบวนการทางสังคมนั้นจะต้องพิจารณากระบวนการนโยบายในมิติทางประวัติศาสตร์เพื่อช่วยให้เข้าใจถึงความเป็นมาในอดีตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคต เปรียบเสมือนการดูภาพยนต์ที่จะเห็นภาพอย่างต่อเนื่องแทนที่จะเป็นการวิเคราะห์แบบตัดตอนจากกระแสประวัติศาสตร์

กล่าวโดยรวบรัดแล้วการใช้วิธีวิทยาเชิงโครงสร้างและผู้กระทำการในการศึกษานโยบายต้องให้ความสนใจต่อวิวัฒนาการของนโยบายที่มีมาในอดีตนโยบายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มนโยบายในอนาคต

เมื่อพิจารณาในภาพรวมของวิธีวิทยาในการวิเคราะห์แล้วจะพบว่าการนำแนวคิดโครงสร้างและผู้กระทำการมาใช้ในการศึกษานโยบายรัฐวิสาหกิจจะแตกต่างจากวิธีวิทยาที่ใช้ในการศึกษานโยบายรัฐวิสาหกิจไทย ของ Suehiro (1989) และ Sakkarin (2000) ดังนี้

Suehiro ใช้แนวคิดโครงสร้างเป็นหลักในการศึกษานโยบายรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ ซึ่ง Suehiro เรียกว่า โครงสร้างสามขาของกลุ่มนายทุนหลัก (The Tripod Structure of Dominant Capitalist Group) การใช้แนวคิดโครงสร้างเป็นหลักเพียงมิติเดียวของ Suehiro ทำให้งานวิจัยขาดภาพการเคลื่อนไหวและการต่อสู้ระหว่างผู้กระทำการทางสังคม รวมถึงการลดบทบาทของอุดมการณ์ในการวิเคราะห์ด้วย

ส่วน Sakkarin ใช้แนวคิดผู้กระทำการมาศึกษานโยบายโทรคมนาคมโดยใช้แนวคิดพันธมิตรของการเปิดเสรี (Liberalization Coalition) ระหว่างพรรคการเมือง ธุรกิจ และเทคโนแครต การใช้แนวคิดผู้กระทำการแบบประสบการณ์นิยม (Empiricism) ของ Sakkarin ทำให้ขาดการ "ตีความหมาย" ไปสู่โครงสร้างที่อยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์ ดังนั้นงานเขียนดังกล่าวจึงไม่ได้วิเคราะห์บทบาทของเทคโนแครตในฐานะผู้ที่มีค่านิยมและผลประโยชน์สอดคล้องกับพลังภายนอกประเทศภายใต้การพึ่งพิงเชิงโครงสร้าง (Structural Dependency) หรือพรรคการเมืองในฐานะองค์กรตัวแทนของกลุ่มธุรกิจ

6. เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบาย

จากพื้นฐานวิธีวิทยาแนวโครงสร้างและผู้กระทำการดังกล่าวข้างกล่าวข้างต้น เราจึงสามารถวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้ว่าเป็นผลผลิตและกระบวนการทางสังคมที่เกิดจากการกำหนดของเงื่อนไขเชิงโครงสร้างสังคมและการเคลื่อนไหวของผู้กระทำการ

เมื่อพิจารณาในแง่ผลิตผลเชิงเนื้อหานโยบาย (Policy Content) แล้วอาจกล่าวได้ว่านโยบายหมายถึง ทิศทางการดำเนินงานของรัฐที่เป็นผลิตผลมาจากการแข่งขันต่อสู้ระหว่างกลุ่มชนชั้นทางสังคมภายใต้เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง เนื้อหานโยบายทางสาธารณะจึงสามารถปรากฏออกมาได้ในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ จุดยืนนโยบาย (Policy Standding) แนวนโยบาย (Policy Guild-Line) กลยุทธ์ (Strategy) ระเบียบปฏิบัติ (Procedure) รูปแบบนโยบายเชิงกฎหมาย (Legal Policy) แผน (Plan) แผนงาน (Program) หรือโครงการ (Project)

ส่วนนโยบายสาธารณะในฐานะกระบวนการทางสังคมนั้นมีความแตกต่างจากการวิเคราะห์นโยบายที่เป็นกระบวนการทางเทคนิคที่มีขั้นตอนแน่นอนตามฐานคิดของกลุ่มพฤติกรรมศาสตร์ อย่างไรก็ดี เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายเราจะคำนึงถึงขั้นตอนต่างๆ ในการวิเคราะห์ดังนี้ (Anderson, 1975)

1. การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

3. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

การกำหนดนโยบายเป็นการวิเคราะห์ถึงบทบาทของผู้กระทำการในการกำหนดปัญหานโยบาย (Policy Problem) การนำเสนอทางเลือก (Policy Option) และการตัดสินเลือกนโยบาย (Policy Decision)

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะวิเคราะห์ถึงบทบาทผู้กระทำการในการแปลงนโยบายสู่แผนงานและโครงการ การกำหนดทรัพยากรในการบริหารและการใช้ปัจจัยที่มีผลส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมายที่คาดหวัง

การประเมินผลนโยบายเป็นการประเมินเชิงคุณค่า (Value Judgment) ต่อผลจากการดำเนินนโยบายว่าใครได้ใครเสียจากนโยบาย การประเมินผลครอบคลุมถึงผลตามมาสู่สิ่งแวดล้อม (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ต่อสังคมโดยส่วนรวม

เมื่อวิเคราะห์เงื่อนไขเชิงโครงสร้างตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบมาร์กซิสต์นั้นงานวิจัยนี้มีฐานคิดว่า โครงสร้างสังคมมีพื้นฐานอยู่บนการจัดองค์การทางสังคมเพื่อการผลิตปัจจัยการดำรงชีวิตทางวัตถุและทางสติปัญญาภายใต้ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันและมีลักษณะเชิงขูดรีดระหว่างกลุ่มคนในสังคม ดังนั้นการศึกษาจำเป็นต้องเริ่มต้นวิเคราะห์จากโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอันได้แก่ ระบบการผลิตและรูปแบการดึงส่วนเกินจากธรรมชาติและแรงงานมนุษย์

การวิเคราะห์โครงสร้างทางเศรษฐกิจจะต้องเชื่อมโยงกับการพิจารณาถึงกลไกและกระบวนการในการใช้อำนาจรัฐเพื่อการปกครองสังคม เนื่องจากโครงสร้างทางการเมืองมีความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวสนับสนุนให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจดำรงอยู่ได้ (Condoso and Faletto, 1979 :8-9)

การวิเคราะห์แนวเศรษฐศาสตร์การเมืองในเชิงสหวิทยาการแบบนี้ยังให้ความสำคัญต่อโครงสร้างทางวัฒนธรรมในฐานะที่วัฒนธรรมเป็นระบบคิด (Way of Thinking) อาจกล่าวได้ว่าระบบวัฒนธรรมเป็นโครงสร้างของการให้ความหมายทางสังคม (Structure of Signification) เพื่ออธิบายการดำรงอยู่ของสังคมและใช้เหตุผลเพื่อการปฏิบัติทางสังคมของผู้กระทำการ (Giddens, 1984 : 29-31)

ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองจะพิจารณาโครงสร้างทางวัฒนธรรมในลักษณะที่เป็นอุดมการณ์ อุดมการณ์ที่เป็นความคิดนำ (Hegemony) จึงหมายถึง ระบบความคิดของกลุ่มและชนชั้นที่มีอำนาจ ที่ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นผู้นำทางความคิดและศีลธรรมของสังคม โลกทัศน์ของกลุ่มและชนชั้นที่มีอำนาจจะได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ในฐานะเป็นเจตจำนงค์ร่วมของสังคม (Collective Will) เจตจำนงค์ดังกล่าวจะเป็นตัวเชื่อมกลุ่มต่างๆ ในสังคมให้มีเป้าหมายและวิถีชีวิตที่พึงปรารถนาร่วมกันในรูปปรัชญา ศาสนา หรือวิถีประชา (Gramsci, 1980 ซ 328, 376-377)

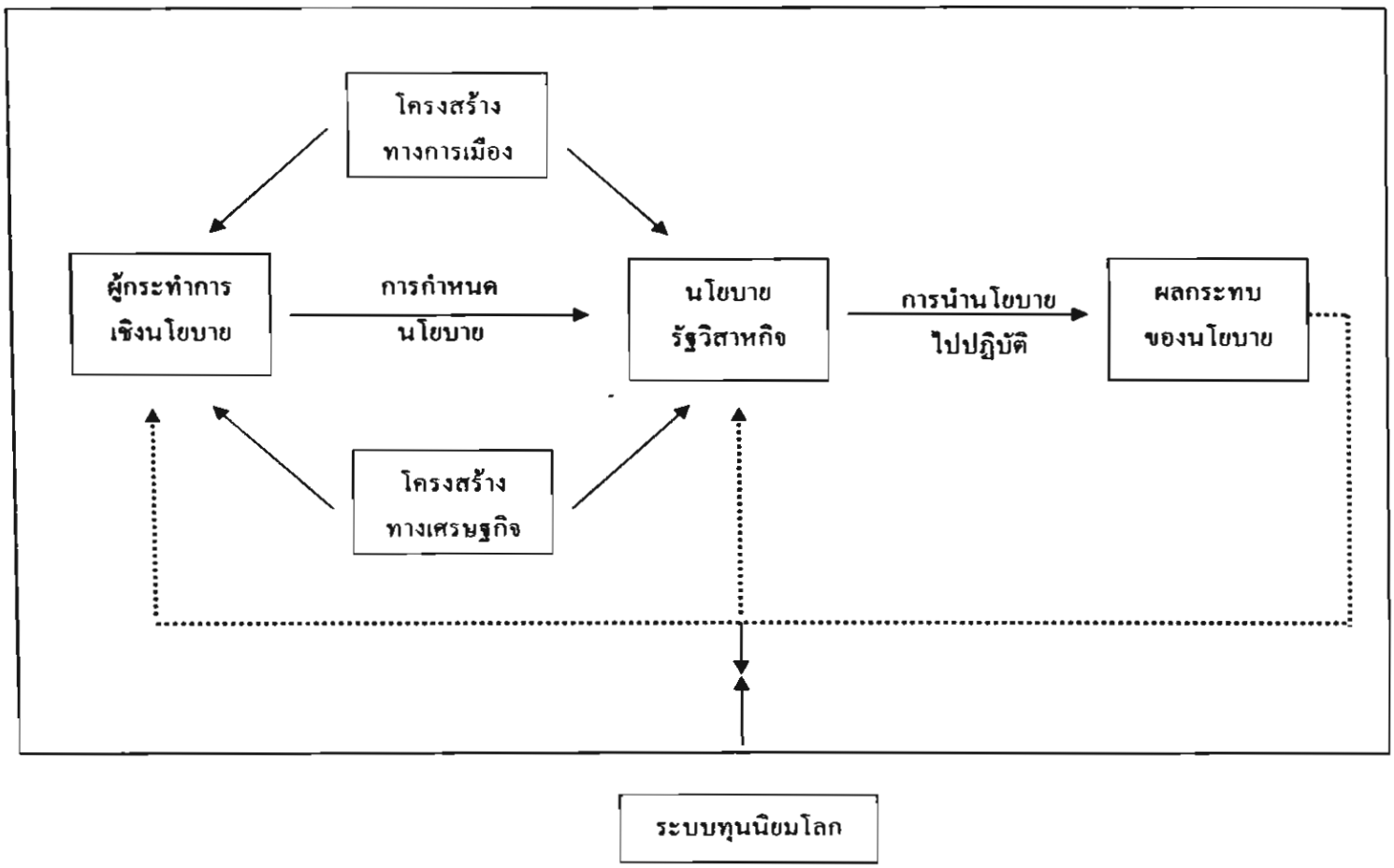
การที่อุดมการณ์ของกลุ่มและชนชั้นที่มีอำนาจจะสามารถประสบความสำเร็จในการเป็นความคิดนำครองใจประชาชนได้นั้นต้องอาศัยกลยุทธ์การทำให้ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีอำนาจขยายไปเป็นผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมให้ได้ (Femia; 1975 ซ 29-30)

การวิเคราะห์มิติเชิงวัฒนธรรมในการวิจัยเป็นการพิจารณาถึงอุดมการณ์ของผู้กระทำการสังคมที่การเคลื่อนไหวในกระบวนการนโยบาย ดังนั้นจึงต้องพิจารณาทั้งอุดมการณ์หลัก และอุดมการณ์ต่อต้านของกลุ่มและชนชั้นที่เกี่ยวข้องในนโยบายการเคลื่อนไหวต่อสู้ การต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างผู้กระทำการเชิงนโยบายแสดงตัวออกเป็นปฏิบัติการทางวาทกรรม (Discursive Practice) วาทกรรมเป็นปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ภาษาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ภาษาพูดหรือภาษาเขียน เป็นต้น อย่างไรก็ดีวาทกรรมในฐานะที่เป็นการเคลื่อนไหวทางอุดมการณ์นั้นซึ่งมีความเชื่อมโยงกับโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง ดังนั้นการวิเคราะห์วาทกรรมในที่นี้ จึงเป็นการวิเคราะห์วาทกรรมในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง (Hirsch,1990)

กล่าวโดยสรุปแล้ว เศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายที่ใช้ในการวิจัยนี้ จึงหมายถึง การศึกษาปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและผู้กระทำการเชิงนโยบายที่มีอุดมการณ์รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งสำหรับการเคลื่อนไหวเพื่อให้มีผลในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

การศึกษาพัฒนานโยบายรัฐวิสาหกิจของไทยสามารถสรุปเป็นภาพตัดตอนได้ดังภาพที่ 1

ภาพที่ 1.1 : กรอบเศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายรัฐวิสาหกิจไทย



กรอบเศรษฐศาสตร์การเมืองของนโยบายรัฐวิสาหกิจในที่นี้เป็นการนำเสนอมโนทัศน์ที่สำคัญ (Major Concepts) และนำมาสังเคราะห์เชื่อมโยงในเชิงเหตุผลและผลระหว่างมโนทัศน์ดังกล่าว โดยถือว่ากรอบแนวคิดในการวิจัยเป็นเครื่องมือในการศึกษาความเป็นจริงทางสังคมดังนั้นการวิจัยนี้จึงมุ่งกระบวนการวิเคราะห์จากลักษณะนามธรรมของทฤษฎี (Abstraction of Theory) ไปสู่สถานการณ์เชิงรูปธรรม (Concrete Situation) มโนทัศน์ที่นำเสนอในกรอบการศึกษาจะพิจารณาจากความสามารถในการให้ความหมายแก่ข้อมูลได้อย่างมีชีวิตชีวานั่นเอง

จากแผนภูมิที่ 1 จะพบว่าในการศึกษาพัฒนาการและผลกระทบของนโยบายรัฐวิสาหกิจไทยในแต่ละสมัยนั้นจะต้องพิจารณาเหตุปัจจัยเชิงโครงสร้าง ได้แก่ โครงสร้างทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางการเมือง ภายในบริบทของระบบทุนนิยมโลก นอกจากยังขึ้นอยู่กับปัจจัยเชิงผู้กระทำการเชิงนโยบายอีกด้วย (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2526 ; Suehero, 1989 ; Somsak Samukkethum, 2001 ; Sakarm Neyomsilpa, 2001)

พัฒนาการนโยบายรัฐวิสาหกิจไทยตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปัจจุบัน สามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วงใหญ่ ดังนี้

1. นโยบายรัฐวิสาหกิจยุคชาตินิยม
2. นโยบายรัฐวิสาหกิจในยุคพัฒนาซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ
   2.1 นโยบายรัฐวิสาหกิจในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า
   2.2 นโยบายรัฐวิสาหกิจในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก
3. นโยบายรัฐวิสาหกิจช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อพัฒนาการของนโยบายรัฐวิสาหกิจ ในที่นี้จะใช้โครงสร้างของทุนหลัก (Dominant Capital)

ทุนในที่นี้เป็นผลผลิตของความสัมพันธ์ทางสังคมที่แสดงออกมาในมิติเชิงเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดจากการดำรงอยู่ของกรรมการที่ได้ค่าจ้างจากการขายพลังงาน และนายทุนที่เป็นเจ้าของและ / หรือควบคุมเครื่องจักรและเงินเพื่อเอาไว้ซื้อวัตถุดิบและจ่ายค่าจ้างรวมถึงเงินเดือน ดังนั้นทุนจึงเป็นผลผลิตของการขูดรีด (Exploitation) ระหว่างชนชั้นนายทุนกับกรรมการ (Cardoso, 1979 : Xiii, 13)

ทุนหลักในที่นี้ จึงหมายถึง ผู้ประกอบการซึ่งเป็นเจ้าของและ/หรือควบคุมอุตสาหกรรมหลัก (Dominant Industry) ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของพลังการผลิตของสังคม (Suehiro, 1989 : 6-7) และแสวงหารายได้โดยตรงจากอุตสาหกรรมดังกล่าว

โครงสร้างของทุนหลักในงานวิจัยนี้จะประยุกต์แนวคิดโครงสร้างทุนสามขา (Tripod Structure) มาใช้เป็นกรองในการวิเคราะห์โครงสร้างทางเศรษฐกิจอันเป็นบริบทสำคัญของนโยบายรัฐวิสาหกิจในแต่ละช่วง (ดูใน Suehiro, 1989 ; Evans, 1979)

โครงสร้างของทุนหลักสามขาประกอบด้วยกลุ่มทุนภายในประเทศ ทุนข้ามชาติและทุนรัฐดังนี้

1. กลุ่มทุนหลักภายในประเทศ ในที่นี้ไม่ได้มีลักษณะกระฎุมพีอิสระ (Conquering Bourgeoisie) ที่เป็นผู้นำการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศตะวันตก (Evans, 1982 : S210-S211) เนื่องจากทุนภายในประเทศส่วนรอบข้าง เช่น ประเทศไทยเติบโตภายใต้ระบบศักดินาที่มีลักษณะอนุรักษ์นิยมแบบราชการ ดังนั้นนายทุนของไทยจึงให้ความสำคัญ

เรื่องอุตสาหกรรมน้อยมาก และมีการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยจนไม่ค่อยมีการสะสมทุนยกเว้นทุนเจ้า ผลที่ตามมาก็คืออุตสาหกรรมในประเทศจึงไม่ค่อยพัฒนาเหมือนเช่นประเทศตะวันตก (ฉัตรทิพย์ นาคสุภา และสุธี ประศาสนเศรษฐ์, 2524 : 194-195)

กลุ่มทุนหลักภายในประเทศไทยก็ไม่ได้มีลักษณะถึงขั้นนายทุนชาติ (National Bourgeoisie) นายทุนชาติ หมายถึง ทุนขนาดใหญ่ที่มีเจตจำนงค์ในการต่อสู้กับทุนข้ามชาติร่วมกับชนชั้นอื่นในสังคมเพื่อให้ได้มาซึ่งการพัฒนาพลังการผลิตภายในประเทศมากกว่าการสะสมทุนระดับโลก (Evans, 1982 : S213)

การที่ทุนหลักภายในประเทศไม่มีลักษณะของนายทุนข้ามชาติ เนื่องจากทุนหลักภายในของไทยนั้นเกิดจากทุนเชื้อสายจีนที่เพิ่งเปลี่ยนมาเป็นสัญชาติไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สองตามกระแสนโยบายกลมกลืนชาติในยุคชาตินิยม ดังนั้นทุนภายในประเทศจึงต้องสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองกับผู้ปกครอง และยังต้องพึ่งเทคโนโลยีสมัยใหม่รวมถึงแหล่งเงินทุนจากภายนอกประเทศด้วย

อย่างไรก็ดี หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 กลุ่มทุนหลักภายในประเทศเริ่มแสดงบทบาทเป็นตัวของตัวเองและเป็นผู้นำการสะสมทุนภายในประเทศแต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการโดยลำพังเพราะต้องเป็นพันธมิตรกับทุนข้ามชาติและทุนรัฐด้วย

2. ทุนข้ามชาติในที่นี้ประกอบด้วยบรรษัทผู้ผลิตข้ามชาติ บรรษัทการค้าสากลและกลุ่มนายธนาคารข้ามชาติของประเทศศูนย์กลางในยุโรป อเมริกาและญี่ปุ่น รวมถึงประเทศนิกส์เอเชียด้วย

ทุนข้ามชาติสามารถเข้ามามีบทบาทในโครงสร้างทุนหลักในประเทศส่วนรอบข้างได้ เนื่องจากในประเทศส่วนรอบข้างนั้น การพัฒนาทุนนิยมไม่สามารถเติบโตภายในได้อย่างเต็มที่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เศรษฐกิจของประเทศส่วนรอบข้างถูกผนวกเข้าไปอยู่ในวงจรของระบบทุนนิยมโลก ดังนั้นการพัฒนาทุนนิยมของประเทศส่วนรอบข้างจึงมีลักษณะของการพัฒนาที่ต้องพึ่งพิง (Associated-Dependent Development) (Cardoso, 1973)

การพึ่งพาดังกล่าวเป็นการพึ่งพิงเชิงโครงสร้าง (Structural Dependency) กล่าวคือ การพึงพิงเชิงโครงสร้างเป็นสถานการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศส่วนรอบข้างขึ้นต่อระบบทุนนิยมโลก เนื่องจากในกระบวนการสะสมทุนภายในประเทศส่วนรอบข้างจะสามารถดำเนินได้อย่างมีพลวัตรนั้น ประเทศส่วนรอบข้างต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่สินค้าประเภททุนและเงินทุนจากกลุ่มประเทศศูนย์กลาง ดังนั้นทุนข้ามชาติจึงสามารถเข้ามามีบทบาทในเศรษฐกิจส่วนรอบข้างโดยอาศัยโครงสร้างการพึ่งพิงดังกล่าว

อย่างไรก็ดีการพึ่งพิงเชิงโครงสร้างก็มีพลวัตรเปลี่ยนแปลงไปตามปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน (External links and internal root)

ปัจจัยภายนอกที่มีต่อการพึ่งพิงเชิงโครงสร้างก็คือ ระบบทุนนิยมโลก ระบบทุนนิยมโลกมีพลวัตรปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ตั้งแต่ทุนนิยมโลกในยุคล่าอาณานิคม ทุนนิยมโลกในยุคจักรวรรดินิยมใหม่ และทุนนิยมโลกในยุคโลกาภิวัฒน์ (รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, 2540)

ส่วนปัจจัยภายในที่มีผลต่อการพึ่งพิงเชิงโครงสร้าง ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ช่วงเวลาที่ถูกผนวกเข้าในระบบทุนนิยมโลก โครงสร้างชนชั้นและองค์ประกอบของผู้กระทำการทางสังคมภายในประเทศ (Cardoso, 1979 : XV-XXIV)

3. ทุนรัฐในที่นี้หมายถึง ทุนข้าราชการและทุนรัฐวิสาหกิจ งานวิจัยนี้นำแนวคิดทุนของรัฐมาใช้ภายใต้ฐานคิดที่ว่าความเป็นนายทุนนั้นจะต้องให้ความสำคัญต่อการควบคุมทุนซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าของในภาคปฏิบัติ (Effective Possession) มิใช่จะพิจารณาแต่เฉพาะการมีชื่อในกรรมสิทธิ์ทางกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นนายทุนจึงมิได้หมายเฉพาะกฎุมพีเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเท่านั้น แต่ต้องรวมนายทุนของรัฐเข้าไปด้วย (Cliff, 1988; Callinicos, 1985 : 161)

นายทุนรัฐมีบทบาททั้งในฐานะเป็นผู้ประกอบการและผู้สนับสนุนการสะสมทุน กล่าวคือ ในฐานะผู้ประกอบการนั้นทุนของรัฐไทยมีการพัฒนาหน่ออ่อนมาตั้งแต่ทุนเจ้าโดยเฉพาะพระคลังข้างที่ มาเป็นทุนข้าราชการที่มุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวโดยการนำส่วนเกินทางเศรษฐกิจไปใช้ในทางการเมือง ในที่สุดได้เกิดทุนรัฐวิสาหกิจที่มีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐโดยส่วนรวม (Suehiro 1989)

ส่วนในฐานะผู้สนับสนุนการสะสมทุนนั้น รัฐจะเป็นผู้สร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการสะสมทุนโดยการใช้จ่ายทางเศรษฐกิจให้เป็นภาระของสังคม (Socialization of Costs of Production) เช่น การจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Anusorn Limmanee, 1984 : 16-17)

ดังนั้นในการใช้แนวคิดโครงสร้างทุนหลักในที่นี้จึงเป็นการพิจารณาปฏิสัมพันธ์ของทุนข้ามชาติ ทุนในประเทศและทุนรัฐที่มีผลต่อพัฒนาการของนโยบายรัฐวิสาหกิจไทย

ส่วนโครงสร้างทางการเมืองที่มีผลต่อพัฒนาการของนโยบายรัฐวิสาหกิจตามกรอบแนวคิดในการวิจัยได้แก่ โครงสร้างชนชั้นนำทางการเมือง

โครงสร้างชนชั้นนำทางการเมือง หมายถึง แบบแผนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชนชั้นนำที่มีอำนาจทางการเมือง (Political Elite) ชนชั้นนำทางการเมืองในกรณีของงานวิจัยนี้จะแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้ (Bottomore, 1964; Lande,1976 : 1151)

(1) ชนชั้นนำราชวงศ์ (Dynastic Elite) เป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีฐานมาจากสถานภาพทางสังคมเป็นหลัก

(2) ชนชั้นนำข้าราชการ (Bureaucratic Elite) เป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีฐานมาจากการคุมกลไกของรัฐ ซึ่งรวมถึงกลุ่มทหาร ตำรวจ และข้าราชการพลเรือน

(3) ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ (Economic Elite) หรือชนชั้นนำทางชนชั้น (Ruling Class) เป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีฐานมาจากการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต

(4) ชนชั้นนำทางการจัดการ (Managerial Elite) ในที่นี้ หมายถึง เทคโนแครต ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ใช้ความชำนาญทางด้านเทคนิคเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ

ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองสามารถแบ่งได้ 2 รูป คือ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน (Partnership)

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ โดยมีการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทหารและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจเชื้อสายจีนระหว่างปี 2490-2516 เป็นต้น

ความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนเป็นความสัมพันธ์ทางการเชิงสัญญา (Contractual Relationship) โดยมีการแลกเปลี่ยนในลักษณะที่เท่าเทียมกันระหว่างพันธมิตรเชิงอำนาจ ซึ่งมีทั้งด้านความร่วมมือและความขัดแย้งซึ่งกันและกัน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทหารกับนักธุรกิจการเมืองช่วงหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จนถึง พ.ศ. 2534 เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้วความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองมิได้มีลักษณะหยุดนิ่ง แต่จะมีพลวัตรเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการปรับตัวของโครงสร้างทุนหลักและบทบาทของระบบทุนนิยมโลก

ผู้กระทำการเชิงนโยบาย (Policy Actor) ตามกรอบการวิจัยในที่นี้หมายถึง ผู้ที่มีบทบาทในกระบวนการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้แก่ กลุ่มและชนชั้นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มทหาร กลุ่มเทคโนแครต ชนชั้นนายทุน แรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นต้น แต่การมีบทบาทของกลุ่มและชนชั้นต่างๆ ในกระบวนการนโยบายรัฐวิสาหกิจจะอยู่ในระดับที่แตกต่างกัน เนื่องจากแนวการวิเคราะห์โครงสร้างและผู้กระทำการชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างทุนหลักและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองนั้นมีสมรรถนะเชิงโครงสร้าง (Structural Capacity) คือโครงสร้างสามารถกำหนดเงื่อนไขการกระทำไปในทิศทางที่เอื้อบทบาทของกลุ่มทุนหลักและ

ชนชั้นนำทางการเมือง ในขณะเดียวกันก็สร้างข้อจำกัดในการกระทำเชิงนโยบายแกกลุ่มและชนชั้นอื่น (Callinices, 1995 : 39)

อย่างไรก็ดีสถานการณ์ในเชิงโครงสร้างที่เอื้อให้กลุ่มทุนหลักและชนชั้นนำทางการเมืองได้รับผลประโยชน์ (Interest) และสิ่งที่มีคุณค่า (Value) นั้น ในขณะเดียวกันก็อาจทำให้กลุ่มและชนชั้นอื่นเสียประโยชน์หรือรู้สึกถึงความยุติธรรมได้สถานการณ์เช่นนี้จะทำให้เกิดความตึงเครียดทางสังคม ดังนั้นในกระบวนการนโยบายรัฐวิสาหกิจจึงมีการต่อสู้แข่งขันทางสังคมระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทุนหลัก ชนชั้นนำทางการเมือง กลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจ หรือกลุ่มนักวิชาการ (Cardoso and Faletto, 1979 : X-Xi)

การต่อสู้ในกระบวนการนโยบายรัฐวิสาหกิจระหว่างชนชั้นนำและกลุ่มหรือชนชั้นอื่น จะเกิดผลลัพธ์อย่างไรขึ้นอยู่กับความสามารถทางการเมืองของผู้กระทำการเชิงนโยบายได้แก่การมีเจตจำนงค์ทางการเมือง การสร้างอุดมการณ์ และการจัดองค์กรเคลื่อนไหว (Cardoso and Faletto) 1979 : Xi)

ในกระบวนการนโยบายรัฐวิสาหกิจนั้น หลังจากที่ผู้กระทำการเชิงนโยบายได้เข้าไปกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว นโยบายย่อมมีผลกระทบเกิดขึ้นเสมอ ดังนั้นผลกระทบเชิงนโยบาย (Policy Impact) จึงหมายถึงผลของนโยบายทั้งหมดที่เกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริง (Dye, 1995 : 321)

แนวคิดผลกระทบเชิงนโยบายที่ใช้ในงานวิจัยนี้จะใช้ผลสังเคราะห์แนวคิดของแสวง รัตนมงคลมาศ แสวง (มปป.) ได้นำเสนอกรอบผลกระทบนโยบายโดยแบ่งออกตามมิติต่างๆ ดังนี้

1. ผลกระทบนโยบายเมื่อพิจารณาจากมิติของเนื้อหาของผลกระทบ (Impact Content) สามารถแบ่งออกเป็นด้านต่างๆ คือ
    1.1 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ หมายถึง ผลของนโยบายที่มีต่อการผลิต การกระจายและการบริโภคสินค้า (Commodity) หรือผลผลิต (Product)
    1.2 ผลกระทบทางการเมือง หมายถึง ผลของนโยบายที่มีต่ออำนาจรัฐทั้งในแง่โครงสร้าง กระบวนการ และผู้มีตำแหน่งทางการเมือง
    1.3 ผลกระทบทางวัฒนธรรม หมายถึง ผลของนโยบายที่มีต่อระบบคิด (Way of Thinking) ของสังคม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเชื่อ (Belief) ค่านิยม (Value) และทัศนคติ (Attitude) ที่มีผลต่อการกระทำทางสังคม
    1.4 ผลกระทบทางกายภาพและสิ่งแวดล้อม หมายถึง ผลของนโยบายที่มีต่อมลภาวะ ทรัพยากรธรรมชาติและกายภาพอื่นๆ
2. ผลกระทบเชิงนโยบายเมื่อพิจารณาจากมิติของทิศทางผลกระทบ(Impact Direction) สามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้านใหญ่ๆ คือ ผลกระทบทางตรง (Direct Impact) และ

ผลกระทบโดยอ้อม (Indirect Impact) ผลกระทบทางตรงเป็นผลที่มาจากนโยบายโดยตรง แต่ถ้าผลจากนโยบายต้องผ่านตัวกลางก่อนจึงออกมาเป็นผลกระทบ

3. ผลกระทบเชิงนโยบายเมื่อพิจารณาจากมิติของคุณค่าผลกระทบ (Value) สามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้านใหญ่ๆ คือ ผลกระทบเชิงบวก (Positive หรือ Desirable Impact) และผลกระทบเชิงลบ (Negative หรือ Undesirable Impact) การพิจารณาเชิงบวกหรือลบของผลกระทบจะขึ้นอยู่กับค่านิยมของผู้กระทำการเชิงนโยบาย
4. ผลกระทบเชิงนโยบายเมื่อพิจารณาจากมิติของช่วงเวลาที่เกิดผลกระทบ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้านใหญ่ๆ คือ ผลกระทบระยะสั้น (Short-tern Impact) และผลกระทบระยะยาว (Long-term Impact)

   ผลกระทบระยะสั้นในที่นี้จะหมายถึง ผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบัน (Present Impact) ส่วนผลกระทบระยะยาวเป็นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (Future Impact)
5. ผลกระทบเชิงนโยบายเมื่อพิจารณาจากมิติของความคาดหวัง (Expectation) ที่มีต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น เราจะสามารถแบ่งออกได้ 2 ด้านใหญ่ๆ คือ ผลกระทบที่คาดไว้ (Expected หรือ Intended Impact) และผลกระทบที่ไม่คาดคิด (Unexpected หรือ Unintended Impact)
6. ผลกระทบเชิงนโยบายเมื่อพิจารณาจากมิติของความเป็นจริงของผลกระทบ (Reality of Impact) สามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้านใหญ่ๆ คือ ผลกระทบเชิงอัตวิสัย (Subjective Impact) และผลกระทบเชิงภาวะวิสัย (Objective Impact)

   ผลกระทบเชิงอัตวิสัยเป็นผลกระทบในความรู้สึกของผู้กระทำการเชิงนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้องในขณะที่ผลกระทบเชิงภาวะวิสัยเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นตามกฎภาวะวิสัยโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นไปตามเจตจำนงค์ของผู้กระทำการเชิงนโยบาย
7. ผลกระทบเชิงนโยบายเมื่อพิจารณาจากขอบข่าย (Scope) ของผลกระทบที่เกิดขึ้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้านใหญ่ๆ คือ ผลกระทบที่ส่งผลในวงกว้างและผลกระทบที่มีผลในวงจำกัด

ในงานวิจัยนี้จะประยุกต์แนวคิดผลกระทบเชิงนโยบายของ ดร.แสวง โดยจำกัดขอบเขตการศึกษาผลกระทบของนโยบายรัฐวิสาหกิจโดยจะเน้นผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเมืองทั้งในเชิงบวกและเชิงลบแต่จะพิจารณาเฉพาะผลกระทบทางตรงทั้งที่ผู้กระทำการเชิงนโยบายคาดคิดและไม่คาดคิดในวงกว้าง รวมถึงจะให้ความสำคัญแก่ผลกระทบในเชิงภาวะวิสัยมากกว่าอัตตวิสัย

7. วิธีการวิจัย (Research Method)

วิธีการวิจัยภายใต้วิธีวิทยาแนวโครงสร้างและการกระทำในงานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ กล่าวคือ เป็นการศึกษาความเป็นมาในอดีต สภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบัน และแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคต ที่ขับเคลื่อนโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างสังคมและผู้กระทำการทางสังคม ดังนั้นในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะอาศัยวิธีการวิจัยเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์ควบคู่กัน ดังนี้

(1) การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารขั้นต้น เช่น มติคณะรัฐมนตรี หนังสือพิมพ์ รายงานการประชุม รายงานประจำปี รายงานการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

(2) การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารขั้นรอง เช่น งานวิจัยของมหาวิทยาลัย งานวิจัยเชิงสถาบันของรัฐวิสาหกิจ วิทยานิพนธ์ เป็นต้น จากการสำรวจเบื้องต้นพบเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ จำนวน 155 เล่ม

(3) การรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) การสัมภาษณ์เจาะลึกจะเลือกตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลหลัก (key-Informant) ทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (Triangulation) ผู้ให้ข้อมูลหลักจะแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม คือ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก และ ข)

(3.1) กลุ่มผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย ได้แก่ นักการเมืองที่เกี่ยวข้องและกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ

(3.2) กลุ่มผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ผู้ว่าการหรือผู้ช่วยผู้ว่าการ, ผู้อำนวยการหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการ, กรรมการผู้จัดการ ที่ทำงานบริหารในสาขาหรือประเภทต่อไปนี้ คือ

- รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน เช่น การปิโตรเลี่ยมแห่งประเทศไทย (ปตท.) หรือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
- รัฐวิสาหกิจสาขาโทรคมนาคม เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) หรือ บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นต้น
- รัฐวิสาหกิจสาขาสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นต้น
- รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ เช่น โรงงานยาสูบ เป็นต้น
- รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม เช่น องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อสค.) เป็นต้น

- รัฐวิสาหกิจประเภทที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เช่น องค์การฟอกหนัง เป็นต้น

(3.3) กลุ่มผู้นำพนักงานรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ นายกหรือประธานหรือกรรมการสหภาพแรงงาน จำนวน 6 สาขา หรือประเภทดังกล่าวมาแล้วในข้อ ข.

(3.4) กลุ่มนักวิชาการ ประกอบด้วย นักวิชาการแนวสังคมนิยมและนักวิชาการแนวเสรีนิยม

(3.5) กลุ่มผู้นำข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง
- สำนักงบประมาณ
- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
- กรมแรงงาน
- กรมไปรษณีย์โทรเลข
- กรมการบินพาณิชย์
- คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

(3.6) ในภาคเอกชน เช่น กลุ่มผู้สื่อข่าว, บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

(4) การรวบรวมข้อมูลจากการจัดกลุ่มสนทนา (Focus Group Discussion) เพื่อเป็นข้อมูลเสริมเอกสารขั้นต้นและขั้นรอง การจัดกลุ่มสนทนาจะใช้รวบรวมข้อมูลสำหรับประชาชนในกลุ่มอาชีพต่างๆ โดยมีผู้ร่วมสนทนาจำนวนกลุ่มละ 5-8 คนสำหรับการค้นหาความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับนโยบายวิสาหกิจ ได้แก่ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค และ ง)

- กลุ่มเกษตรกร ได้แก่ กลุ่มชาวนา กลุ่มประมง กลุ่มชาวไร่อ้อย กลุ่มชาวสวน
- กลุ่มพนักงานภาคเอกชน
- กลุ่มนิสิตนักศึกษา
- กลุ่มข้าราชการ ได้แก่ กลุ่มข้าราชการพลเรือน กลุ่มข้าราชการและพนักงานองค์ปกครองท้องถิ่นและกลุ่มทหาร-ตำรวจ
- กลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ
- กลุ่มธุรกิจส่วนตัว

8. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลตามตรรกของวิภาษวิธีในการวิจัยนี้เป็นการตีความแนววิภาษวิธี กล่าวคือ เป็นการตีความข้อมูลประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้างผ่านมโนทัศน์หลักของกรอบวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เช่น โครงสร้างทุนหลัก โครงสร้างอำนาจทางการเมือง ระบบทุนนิยมโลก กลุ่มสังคม ชนชั้นทางสังคม เป็นต้น

การตีความโครงสร้างและการกระทำทางสังคมชี้ให้เห็นถึงความเชื่อในเรื่องธาตุแท้ (Essence) ที่อยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์ (Appearance) อันได้แก่โครงสร้างสังคมถึงแม้ว่าโครงสร้างจะไม่สามารถวัดในเชิงประจักษ์นิยม (Empiricism) แต่ก็เป็นแบบแผนความสัมพันธ์ที่ดำรงอยู่จริงโดยสามารถวิเคราะห์ได้จากปรากฏการณ์เคลื่อนไหวของผู้กระทำการทางสังคม (Isaac, 1987 : 159)

บทที่ 2

นโยบายจัดตั้งและขยายรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยม

ผลการศึกษาพัฒนาการของนโยบายรัฐวิสาหกิจไทย พบว่าในยุคชาตินิยมนั้น รัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐ หรือหน่วยธุรกิจของรัฐ ได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 และขยายตัวอย่างกว้างขวางช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของการเกิดรัฐวิสาหกิจผลการวิเคราะห์ในบทนี้จะนำเสนอหัวข้อที่สำคัญคือ

1. บทบาททางการค้าต่างประเทศของรัฐในอดีต
2. หน่ออ่อนของรัฐวิสาหกิจภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
3. การจัดตั้งและขยายรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยม

1. บทบาทการค้าต่างประเทศของรัฐในอดีต

ระบบศักดินาของไทยต้นรัตนโกสินทร์เป็นการสืบทอดระบบไพร่ที่มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยา ระบบไพร่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขของสังคมไทยที่มีที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำนวนมาก แต่การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตอยู่ในระดับต่ำ ทำให้มีความต้องการกำลังคนมาก ดังนั้นรัฐจึงต้องจัดระบบไพร่ขึ้นมาคุมกำลังคน (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 91-93)

ภายใต้ระบบไพร่นั้น ชาวบ้านส่วนใหญ่มีฐานะเป็นไพร่ที่จะต้องถูกเก็บภาษีในรูปของส่วย ส่วยที่มูลนายได้รับอาจเป็นข้าว แรงงาน ตัวเงิน หรือผลิตผลก็ได้ การค้าต่างประเทศของรัฐศักดินาเป็นการนำส่วนเกินของระบบไพร่ส่งออกไปขายต่างประเทศ สินค้าส่งออกจะมาจากไพร่ส่วย ซึ่งเป็นไพร่ที่อยู่ในชนบทห่างไกลจากเมือง (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2544 . 52)

ในบางยุคสินค้าส่งออกยังได้มาจากการเกณฑ์แรงงานเพื่อเก็บของป่าด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจะพบว่านอกจากมีการเกณฑ์แรงงานเพื่อเก็บของป่าสำหรับกิจการทหารแล้ว เช่น มูลค้างคาว, ดินประสิว, ไม้ต่อเรือ) ของป่าส่วนใหญ่จะนำไปใช้ในการค้าต่างประเทศ (บุญรอด ชลารักษ์, 2527 · 91-92)

การค้าต่างประเทศของรัฐในสมัยสุโขทัยนั้นเริ่มต้นจากอุตสาหกรรมที่นำเข้าจากประเทศจีน มีตำกล่าวเล่าลือว่าสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช พระองค์ได้เสด็จไปประเทศจีนในสมัยพระเจ้าหงวนเซ่งจงฮ่องเต้ และทรงนำช่างปั้นถ้วยชามจากประเทศจีนเข้ามาดำเนินกิจการเครื่องปั้นดินเผาที่กรุงสุโขทัย ซึ่งปัจจุบันเรียกว่าเครื่องสังคโลก (ปภาวดี ประจักษ์ศุภนิติ และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ 2530 : 9)

ส่วนการค้าจากส่วยที่เป็นผลิตผลในสมัยสุโขทัยเกิดจากการแต่งสำเภาส่งเครื่องบรรณาการไปถวายจักรพรรดิจีนที่กรุงปักกิ่ง เช่น ในปี พ.ศ. 1839,1840, 1842, 1847, 1862, 1866 (สิงศิต พิริยะรังสรรค์ 2526 : 21) การทูตระบบบรรณาการดังกล่าวก่อให้เกิดการค้าระบบบรรณาการตามมา โดยใช้อภิสิทธิ์ทางการทูต พระมหากษัตริย์ไทยทรงใช้พ่อค้าจีนเพื่อแลกเปลี่ยนและซื้อขายสินค้ากับประเทศจีน เนื่องจากพ่อค้าจีนมีประสบการณ์ด้านการเดินเรือและการค้าทางทะเล (ปภาวดี ประจักษ์ศุภนิติ และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ 2530 : 70)

ต่อมาเมื่ออยุธยาได้พัฒนาเป็นอาณาจักรจะพบว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจมีลักษณะทวิลักษณ์อย่างชัดเจน คือ ด้านหนึ่งอยุธยามีฐานะทางเศรษฐกิจผูกติดอยู่กับการเกษตรที่ควบคุมด้วยระบบไพร่ ในขณะอีกด้านหนึ่งก็มีลักษณะเมืองท่าที่สามารถทำการค้ากับต่างประเทศได้อย่างดี (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2544 : 26-29) ดังนั้นในสมัยอยุธยารัฐจึงได้จัดเรือออกไปค้าขายกับต่างประเทศโดยเฉพาะจีนและญี่ปุ่น การค้าได้ขยายตัวมากขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา เนื่องจากเริ่มมีการประกอบอุตสาหกรรมต่อเรือในประเทศไทย โดยคนจีนโพ้นทะเล (เพิ่งอ้าง) นอกจากนี้พ่อค้าฝรั่ง เช่น ฮอลันดา อังกฤษ ฝรั่งเศส โดยเฉพาะฮอลันดา ในสมัยนั้นต้องการซื้อเสบียงจากไทยจำนวนมากจึงเข้ามาตั้งสถานีการค้าในพระนครศรีอยุธยาโดย ราชสำนักจะเป็นผู้เลือกซื้อสินค้าและเป็นธุระจัดหาของมาขายให้พ่อค้าฝรั่งเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ (อุทัย สินธุสาร, 2498 : 71)

ต่อมาสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงปฏิรูประบบราชการให้เป็นแบบแผนในปี พ.ศ. 1991 โดยใช้ระบบเวียงวังคลังนา การค้าต่างประเทศของรัฐจึงถูกจัดอย่างเป็นทางการในรูปกรมพระคลังและรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการจัดการกิจการการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นรายได้ของรัฐและปรับเอาส่วยสาอากรที่เหลือใช้จากราชการผสมเป็นสินค้าแต่งสำเภาไปขายต่างประเทศ ในเวลาต่อมากิจการของกรมพระคลังยังได้ขยายครอบคลุมมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับภายนอกทั้งหมดของอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้าหรือการทูตดังปรากฏในกฎหมายพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน (ชลลดา วัฒนศิริ, 2529 : 7-8 ; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2544 : 42-45) การขยายตัวของกรมพระคลังมีผลให้พระบรมไตรโลกนาถเปลี่ยนฐานะพ่อค้าที่ช่วยงานราชการด้านการค้ากับต่างประเทศให้เป็นขุนนางในระบบราชการของอยุธยา เช่น ตำแหน่งโกษาธิบดี , พระโชฏึกราชเศรษฐี (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2526 . 22-23)

การค้าต่างประเทศของรัฐในอดีตพัฒนาขึ้นสูงสุดเมื่อมีการจัดตั้งกรมพระคลังสินค้าในสมัยพระเจ้าประสาททอง กล่าวคือ แต่เดิมนั้นพระมหากษัตริย์จะใช้กรมพระคลังเป็นที่รวบรวมผลผลิตที่ไพร่ส่วยมอบให้แทนการเกณฑ์แรงงาน เช่น ดีบุก พริกไทย ครั่ง ขี้ผึ้ง ไม้หอม ฯลฯ โดยส่วยที่เหลือใช้นั้นพระมหากษัตริย์ก็จะเอาไว้แลกเปลี่ยนสินค้าจากต่างประเทศ ต่อมาเมื่อการค้าสำเภาขยายตัวและมีพ่อค้าต่างชาติเข้ามาประกอบการค้าในอยุธยามากขึ้น พระมหากษัตริย์จึงได้เพิ่มบทบาทของพระคลังสินค้าให้ทำหน้าที่ผูกขาดการค้าของรัฐที่ชอบด้วยกฎหมายแต่เพียงแห่งเดียว (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2526 : 23-24)

การค้าต่างประเทศของกรมพระคลังสินค้าเจริญก้าวหน้าอย่างมากในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชจนกรุงศรีอยุธยาได้ชื่อว่าเป็นตลาดสินค้าใหญ่ที่สุดในตะวันออกไกล กรมพระคลังสินค้าในสมัยนี้มีเรือกำปั่นมากมายเพื่อบรรทุกสินค้าไปขายยังท่าน้ำในหมู่เกาะมลายู จีน ญี่ปุ่น ยูเฟรดิส อาหรับ ทะเลแดง

เมืองมัทราส และมาซูลีปาตัม นอกจากนี้สมเด็จพระนารายณ์ ทรงโปรดให้ตั้งห้างที่เกาะบอร์เนียวเพื่อกว้านซื้อทองคำและเพชรพลอยด้วย (อุทัย สินธุสาร, 2498: 71-72)

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 - 2398) กรมพระคลังสินค้ากลับมามีบทบาทอีกครั้งจากการขยายการค้าต่างประเทศโดยการค้าสำเภาหลวงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้ากับประเทศจีนเนื่องจากรัฐบาลไทยต้องการเงินตรามาใช้จ่ายในการสร้างกรุงเทพฯ เพื่อเลียนแบบกรุงศรีอยุธยาที่ล่มสลายไป (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2535 : 5-6)

กรมพระคลังสินค้าในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้นได้ดำเนินการค้าของรัฐโดยการนำส่วยและของป่าต่างๆไปขายต่างประเทศ เช่น เครื่องเทศ สมุนไพร งาช้าง ข้าว ดีบุก เป็นต้นในขณะเดียวกัน พระคลังสินค้าก็จะซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยมาขายให้แก่ชนชั้นนำภายในประเทศ เช่น ผ้าแพร ทองคำ เงิน เครื่องแก้ว สุรา ผ้าขนสัตว์ เป็นต้น (บุญรอด ชลารักษ์, 2527 : 91-92) (สุวิทย์ ไพทยวัฒน์, 2527 : 256)

ต่อมาการผูกขาดของกรมพระคลังสินค้ามีบทบาทลดลงจากการเข้ามาของความคิดการค้าเสรี (Free Trade) ของสนธิสัญญาเบอร์นีในสมัยรัชกาลที่ 3 (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2544 : 53) รัฐบาลไทยยอมลดการผูกขาดการค้าต่างประเทศเนื่องจากรัฐบาลสามารถทดแทนรายได้การค้าต่างประเทศจากการเก็บภาษีผู้ผลิตและส่งออกสินค้าในการผลิตเพื่อตลาดที่สร้างขึ้นโดยกลุ่มคนจีนสมัยต้นรัตนโกสินทร์(ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2535 : 6-7) ในที่สุดเมื่อมีการทำสนธิสัญญาเบาริ่งในสมัยรัชกาลที่ 4 จักรวรรดินิยมโดยการนำของอังกฤษบีบให้ไทยต้องเปิดประตูทำการค้าเสรีกับประเทศตะวันตก สนธิสัญญาเบาริ่งมีผลให้ต้องยกเลิกบทบาทการผูกขาดกรมพระคลังสินค้าโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ (Chaiyan Rajchagool, 1984 : 57)

(1) สนธิสัญญาให้ยกเลิกการผูกขาดการค้าของรัฐบาลโดยกรมพระคลังสินค้า และให้เปิดการค้าโดยเสรีกับประเทศอังกฤษ ดังนั้นพ่อค้าอังกฤษจึงสามารถทำการซื้อขายสินค้ากับประชาชนไทยได้โดยตรง

(2) สนธิสัญญาให้ไทยเก็บภาษีสินค้าขาเข้าและสินค้าขาออกไม่เกิน ร้อยละ 3 และเก็บได้เพียงครั้งเดียว

(3) สนธิสัญญาให้ไทยรับรองสิทธิภายนอกอาณาเขตของคนในบังคับอังกฤษ

กล่าวโดยสรุปแล้ว การค้าต่างประเทศของรัฐในอดีตถือได้ว่าเป็นการค้าที่อยู่ภายใต้ระบบไพร่ ระบบไพร่เป็นระบบที่เน้นการคุมกำลังคนเพื่อเก็บส่วยแทนการเกณฑ์แรงงาน ส่วยที่เก็บได้จะใช้สำหรับการบริโภคในประเทศและส่วนที่เหลือรัฐจะนำมาหารายได้จากการค้ากับต่างประเทศ ดังนั้นรัฐจึงดำเนินการค้าขายกับชาวต่างชาติทั้งในและนอกประเทศโดยการผูกขาดของกรมพระคลังสินค้า

2. หน่ออ่อนของรัฐวิสาหกิจภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การเกิดหน่ออ่อนของรัฐวิสาหกิจในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นความพยายามของรัฐที่จะเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและผู้กระทำการทางเศรษฐกิจการเมืองในยุคนี้ คือ การขยายตัวเข้าในสยามของระบบทุนนิยมโลกภายใต้กรอบการแบ่งงานระหว่างประเทศแบบอาณานิคม ที่นำโดยจักรวรรดิอังกฤษมีผลให้รัฐ "ไทย" ต้องปรับตัวโดยการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยแบบตะวันตก ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยและทุนนิยมโลกก่อให้เกิดโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองใหม่ในสังคมไทย คือ ระบบเศรษฐกิจการพาณิชย์เพื่อการส่งออก และระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป , 2533 : 120-125)

ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นโครงสร้างทางการเมืองที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และพระมหากษัตริย์กลายเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดโดยทรงสร้างระบบราชการสมัยใหม่เป็นเครื่องมือในการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

ระบอบการเมืองการปกครองก่อนหน้ารัชกาลที่ 5 ถึงแม้จะได้ชื่อว่าเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม แต่มีความหมายเพียงแค่ระดับทฤษฎีเท่านั้น เนื่องจากตามข้อเท็จจริงแล้ว อำนาจทางการเมืองก่อนหน้านี้ไม่ได้เด็ดขาดอยู่ที่พระมหากษัตริย์ แต่กระจายไปตามกลุ่มขุนนางส่วนกลาง ขุนนางส่วนท้องถิ่น และเจ้าประเทศราช การที่อำนาจของพระมหากษัตริย์ยังไม่เด็ดขาดเพียงผู้เดียว เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ คือ ขาดระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ขาดระบบการคลังที่ดี ขาดเทคโนโลยีการสื่อสารคมนาคมสมัยใหม่ และยังขาดฐานเศรษฐกิจแห่งชาติ

"ประเทศไทย"ได้ก้าวเข้าสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริงในช่วง พ.ศ. 2428 - 2475 เมื่อมีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2528 : 20-21 ; 2525 : 203)

กระบวนการการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเริ่มจากการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ใน พ.ศ. 2416 เพื่อให้มีศูนย์กลางในการเก็บภาษีแทนที่จะกระจายอยู่ตามขุนนาง การตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์เพื่อดึงอำนาจจากขุนนางกลุ่มตระกูลขุนนาง การเลิกระบบไพร่และจัดตั้งกองทัพสมัยใหม่รวมถึงระบบเกณฑ์ทหาร และในที่สุดได้มีการจัดตั้งระบบเสนาบดีใหม่ 12 กระทรวง รวมถึงการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคแบบมณฑลเทศาภิบาล (เสน่ห์ จามริก, 2529 :76-86)

เหตุผลของการรวมศูนย์ของระบบราชการสมัยปฏิรูปนี้ก็เพื่อสร้างเอกภาพทางอำนาจภายในประเทศสำหรับการต่อต้านกระแสการล่าอาณานิคมของตะวันตก ในการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางให้ได้ผลนั้นจึงต้องปฏิรูประบบราชการสมัยใหม่ในรูปกระทรวง ทบวง กรม ดังนั้นการสร้างหน่ออ่อนของรัฐวิสาหกิจจึงเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการเพื่อสร้างความมั่นคงของชาติ เช่น การรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข เป็นต้น

ส่วนระบบเศรษฐกิจการพาณิชย์เพื่อการส่งออกเป็นเศรษฐกิจภายใต้วงจรสินค้าของระบบทุนนิยมโลกที่นำโดยจักวรรดิอังกฤษ เศรษฐกิจการพาณิชย์เพื่อการส่งออกมีพื้นฐานอยู่กับการผลิตสินค้าขั้นปฐม เช่น ข้าว ไม้สัก ดีบุก รวมถึงอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่อง (โรงสี โรงเลื่อย เหมืองแร่) เพื่อส่งออกหารายได้เข้าประเทศแทนที่การผลิตเพื่อการยังชีพที่มีอยู่เดิม การผลิตเพื่อขายส่งออกนี้จำเป็นต้องมีการสร้างหน่ออ่อนของรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคเพื่อตอบสนองการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจการพาณิชย์ดังนี้

สนธิสัญญาเบาริ่ง ซึ่งบีบให้ประเทศไทยต้องเปิดเสรีทางการค้าแก่จักรวรรดินิยมมีผลกระทบให้เศรษฐกิจของไทยเปลี่ยนจากการผลิตข้าวเพื่อยังชีพไปสู่การผลิตข้าวเพื่อตลาดส่งออกมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเริ่มจากภาคกลางตั้งแต่ทศวรรษ 2398 แล้วขยายในสู่ภาคอื่นๆ หลังจากที่มีการสร้างทางรถไฟเชื่อมระหว่างกรุงเทพฯ กับภาคต่างๆ ในขณะเดียวกันการผลิตสินค้าขั้นปฐมอื่นๆ ก็มีการขยายตัวตามไปด้วย ได้แก่ ไม้สัก ดีบุกและยางพารา (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533: 126-128) การขยายตัวของการผลิตข้าวและสินค้าขั้นปฐมเพื่อตลาดมีผลให้รัฐจำเป็นต้องสร้างหน่วยงานเพื่อตอบสนองการขยายตัวดังกล่าว เช่น การสร้างทางรถไฟเชื่อมกรุงเทพฯ กับภูมิภาคต่างๆ

ระบบเศรษฐกิจการพาณิชย์เพื่อการส่งออกเกิดขึ้นจากโครงสร้างของทุนหลักซึ่งประกอบด้วยทุนยุโรป ทุนเจ้า และทุนจีน (Sueshiro, 1989 : 278-280)

ทุนยุโรปเกิดจากการผนวกเศรษฐกิจไทยเข้าสู่วงจรการค้าของระบบทุนนิยมโลกในช่วงลัทธิล่าอาณานิคมซึ่งริเริ่มมาตั้งแต่การทำสนธิสัญญาบาวริ่งในสมัยรัชกาลที่ 4 ทุนยุโรปได้พัฒนาตัวเองจากธุรกิจการค้าและขยายไปสู่โรงสีข้าว โรงเลื่อย เหมืองแร่ ดีบุก การนำเข้า-ส่งออกสินค้าและการธนาคาร

ทุนเจ้าโดยเฉพาะพระคลังข้างที่ได้หันไปลงทุนเรื่องที่ดินและกิจการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น รถราง ถึงแม้ว่าทุนเจ้าจะประกอบด้วยทุนของพระบรมวงศานุวงศ์ หรือข้าราชการชั้นสูง แต่มีพระคลังข้างที่เท่านั้นที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ทุนจีนประกอบด้วยกลุ่มทุนย่อย 3 กลุ่ม คือ กลุ่มอุตสาหกรรมข้าว ซึ่งพัฒนามาจากเจ้าภาษีนายอากร กลุ่มนายทุน นายหน้า (Compressor) ที่ทำงานรับใช้หอการค้ายุโรปและธนาคารพาณิชย์ และกลุ่มนายทุนการค้า เนื่องจากกลุ่มทุนจีนต้องสะสมทุนภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองภายในประเทศ รวมถึงเครือข่ายทางการค้า สินเชื่อ และสารสนเทศระดับโลก ดังนั้นทุนจีนจึงอยู่ในฐานะผู้ใต้อุปถัมภ์ทางการเมืองของทุนเจ้าและพึงพาทางเศรษฐกิจของทุนยุโรป

หน่ออ่อนของรัฐวิสาหกิจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มิได้มีลักษณะของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทยที่ใช้ในปัจจุบัน แต่มีลักษณะสำคัญพื้นฐานสำหรับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในสมัยต่อมาดังนี้

1. การลงทุนของรัฐในกิจการสาธารณูปโภคที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เช่น กิจการไปรษณีย์ โทรเลข รถไฟ ไฟฟ้า น้ำประปา ถึงแม้ว่าทุนส่วนใหญ่นั้นจะได้มาจากการระดมทุน การจำหน่ายหุ้นหรือการเรียกเงินกู้จากมหาชนทั่วไป และการร่วมลงทุนของพระคลังข้างที่ แต่รัฐก็ยังคงเป็นผู้ควบคุมกิจการสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นสำคัญ (ชลลดา วัฒนศิริ, 2529 : 174) ตัวอย่างเช่น

   1.1 การลงทุนในกิจการรถไฟในปี พ.ศ.2429 รัฐเปิดโอกาสให้บริษัทรถไฟปากน้ำของชาวเดนมาร์คและอังกฤษเป็นผู้ดำเนินการรถไฟจากกรุงเทพถึงสมุทรปราการ บริษัทมีทุนดำเนินการครั้งแรกโดยการเปิดจำหน่ายหุ้น 5,000 หุ้น และพระคลังข้างที่มีหุ้นทั้งหมด 2,200 หุ้น สาเหตุการลงทุนของพระคลังข้างที่นั้นมิได้ให้ประโยชน์ต่อพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์โดยตรงแต่เป็นความสนพระทัยในการส่งเสริมกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์ต่อบ้านเมืองเป็นหลัก (เพิ่งอ้าง : 175-176)

   รถไฟสายกรุงเทพฯถึงมหาไชยเป็นอีกสายหนึ่งที่ดำเนินการในรูปสัมปทานโดยบริษัทรถไฟท่าจีนและบริษัทรถไฟแม่กลองจำกัดของชาวตะวันตกและขอเชิญพระคลังข้างที่เข้ามาร่วมหุ้น อย่างไรก็ดี เมื่อสัมปทานหมดอายุรถไฟสายนี้จึงถูกโอนมาเป็นของรัฐในเวลาต่อมา (เพิ่งอ้าง 176-177)

   นอกจากนี้รัฐบาลเองก็ได้เข้ามาดำเนินการโดยตรงในช่วงปี พ.ศ. 2430-2446 ถึง 3 สาย คือ รถไฟสายกรุงเทพฯ · นครราชสีมา สายเหนือ และสายใต้ ทุนสำหรับรถไฟสายแรกมาจากการจำหน่ายหุ้นแก่มหาชนโดยพระคลังข้างที่มีบทบาทสำคัญในการร่วมลงทุน พระราชประสงค์ของรัชการที่ 5 ในการร่วมลงทุนก็เพื่อหาเงินเลี้ยงชีพพระญาติวงศ์และทรงคำนึงถึงความมั่งคงทางการเมืองเป็นสำคัญ

   ส่วนทางรถไฟอีกสองสายนั้นสร้างขึ้นโดยอาศัยงบประมาณของรัฐโดยส่วนหนึ่งมาจากการกู้เงินต่างประเทศ (เพิ่งอ้าง : 177)

   1.2 การลงทุนในกิจการสื่อสารโทรคมนาคมในปีพ.ศ.2418 รัฐบาลได้สร้างเส้นทางโทรเลขสายแรกระหว่างกรุงเทพฯ · สมุทรปราการให้ใช้เฉพาะในงานราชการเท่านั้น และในปี พ.ศ. 2424 รัฐบาลยังได้นำโทรศัพท์เข้ามาใช้ครั้งแรกในประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ.2426 ได้มีการสร้างเส้นทางโทรเลขสายบูรพา (กรุงเทพฯ · อรัญประเทศ · ศรีโสภณ) ให้บริการแก่สาธารณชนโดยการตั้งกรมโทรเลขขึ้นมารับผิดชอบและในปี พ.ศ.2429 กรมไปรษณีย์จึงเปิดให้บริการโทรศัพท์แก่ประชาชน ในที่สุดในปี พ.ศ.2441 รัชกาลที่ 5 ได้มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวม

กรมไปรษณีย์และกรมโทรเลขเป็นกรมไปรษณีย์โทรเลข (สิรินทร์ ปิยะนนทรี, 2537 : 11-12)

การลงทุนในกิจการสาธารณูปโภคของรัฐบาล โดยเฉพาะการวางระบบคมนาคมเป็นสิ่งที่รัฐบาลถือว่าได้ประโยชน์ทั้งทางด้านยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจ ดังนั้นจะเห็นได้จากค่าใช้จ่ายในการวางพื้นฐานทางเศรษฐกิจดังนี้ (ยุวดี ไกลพิบูลย์, 2523 : 187)

ตารางที่ 2.1 : รายจ่ายในการวางพื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย (พ.ศ.2447-2453) จำนวนล้านบาท

พ.ศ.	กรมทาง	กรมไปรษณีย โทรเลข	การรถไฟ	อื่นๆ	รวมทั้งสิ้น
2447	0.63	1.02	1.09	0.10	2.84
2448	0.46	1.06	1.20	0.05	2.79
2449	0.57	1.17	0.17	3.24	3.34
2450	0.63	1.20	1.20	0.22	3.57
2451	0.46	1.31	1.31	0.12	3.92
2452	0.43	1.26	1.26	0.21	3.89
2453	0.43	1.06	1.06	0.20	3.84

2. การลงทุนของรัฐในกิจการสาธารณูปโภคนำไปสู่การขายสินค้าหรือบริการในตลาด ตัวอย่างเช่น การลงทุนสร้างรถไฟสามารถทำให้เกิดรายได้จากการรับส่งคน โดยการบรรทุกสินค้า การบรรทุกสัตว์มีชีวิต และเรื่องเบ็ดเตล็ดต่างๆ ดังตารางที่ 2.2 (ยุวดี ไกรพิบูลย์, 2523 : 194)

ตารางที่ 2.2 รายได้และรายจ่ายจากรถไฟสายต่างๆ ประจำปี พ.ศ.2451

รายการ	สายนครราชสีมา สายเหนือ สายตะวันออก		สายเพชรบุรี		รวมยอด	
	บาท	สตางค์	บาท	สตางค์	บาท	สตางค์
รวมเงินรายได้	3,408,323	65	780,390	35	4,138,714	-
รวมเงินรายจ่าย	1,341,390	31	316,546	24	1,657,936	55
กำไร	2,066,933	34	463,844	11	2,530,577	45

จากตารางที่ 2.2 จะพบว่าการขายบริการรถไฟทำให้กิจการรถไฟในสมัยรัชการที่ 5 ได้กำไรอยู่ในเกณฑ์ดีมากเมื่อเปรียบเทียบการลงทุนเชิงธุรกิจ ในสมัยนั้นราษฎรนิยมใช้บริการรถไฟกันมากเนื่องจากการเดินทางโดยรถไฟถือว่าเป็นการเดินทางที่รวดเร็วอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน กล่าวคือ การเดินทางโดยรถไฟทำให้ระยะทางที่คนไทยเคยใช้เป็นแรมเดือน ย่นเวลาเดินทางเพียงวันเดียว (เพิ่งอ้าง)

การสร้างหน่ออ่อนรัฐวิสาหกิจตามนโยบายพัฒนากิจการสาธารณูปโภคของรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นับเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยแบบตะวันตก ซึ่งมีตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ตัวอย่างเช่น พระราชดำรัสของรัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับการรถไฟมีไว้ว่า (เพิ่งอ้าง : 192)

" ... ไม่มีสิ่งไรที่จะถูกใจฉันยิ่งไปกว่าที่ได้เห็นความที่ได้มีขึ้นในการขยายทางรถไฟของเมืองเรา ทางรถไฟย่อมเป็นพยานแห่งความรุ่งเรืองของบ้านเมือง กับทั้งเป็นหนทางที่จะช่วยให้เกิดความเจริญเช่นได้อย่างยิ่ง"

ในช่วงรัชกาลที่ 5 จนถึงรัชกาลที่ 7 จะพบการสืบทอดนโยบายพัฒนาสาธารณูปโภคในฐานะที่เป็นหน่ออ่อนของรัฐวิสาหกิจมาโดยตลอด ดังนี้

รัชกาลที่ 5 ได้โปรดให้สร้างทางรถไฟสายแรกคือ สายกรุงเทพฯ-อยุธยา ซึ่งมาแล้วเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2440 ต่อมาเมื่อมีการคุกคามจากฝรั่งเศสในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงรุนแรงขึ้น รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างทางรถไฟต่อจนถึงนครราชสีมาเพื่อทำให้การคมนาคมระหว่างกรุงเทพและภาคอีสานรวดเร็วขึ้นและใช้เป็นเส้นทางยุทธศาสตร์ในการส่งบำรุงกำลัง หลังจากนั้นรัฐบาลยังได้สร้างทางรถไฟสายใต้และสายเหนือในปี พ.ศ. 2447 และ พ.ศ. 2449 ตามลำดับอีกด้วย

กิจการไปรษณีย์เริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2424 และในปี พ.ศ. 2441 รัฐบาลได้มีการรวมกิจการโทรเลขซึ่งให้สัมปทานแก่บริษัทต่างชาติในสมัยรัชกาลที่ 4 เข้าด้วยกัน รัฐบาลได้วางสายจากกรุงย่างกุ้งผ่านเขตแดนไปถึงสิงคโปร์และมีสายแยกเข้ากรุงเทพฯ

การไฟฟ้าเริ่มมีใช้ครั้งแรกในปี 2427 ภายในเขตพระบรมมหาราชวังและบ้านของข้าราชบริพาร ต่อมาใน ปี พ.ศ. 2436 จึงได้โปรดให้มีการใช้ไฟฟ้าตามบ้านประชาชนทั่วไป โดยการดำเนินงานอยู่ในความรับผิดชอบของบริษัทสยามอิเลคตรีซิตี้ และมีการสร้างโรงไฟฟ้าขึ้นที่ข้างวัดราชบูรณะ (วัดเลียบ)

ต่อมารัชกาลที่ 6 ทรงสานต่อและจัดตั้งกิจการสาธารณูปโภคเพิ่มเติม เช่น การประปา และคลังออมสิน ตามจริงแล้วกิจการประปาเกิดขึ้นครั้งแรกโดยพระราชดำริของรัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2457 โดยพระองค์ทรงให้ขุดคลองประปาและก่อสร้างโรงกรองน้ำสามเสน แต่งานก่อสร้างได้แล้วเสร็จในรัชกาลที่ 6 หลังจากนั้นรัฐบาลจึงได้ขยายกำลังผลิตน้ำประปาให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนเนื่องจากเกิดภาวะขาดแคลนน้ำประปาเป็นประจำ (ศูนย์ศึกษารัฐวิสาหกิจ, 2536 : 52)

ส่วนกิจการออมสินได้รับการก่อตั้งเป็นคลังออมสินตามพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 6 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2456 ตามพระราชบัญญัติคลังออมสินพ.ศ.2456 คลังออมสินมีฐานะเป็นส่วนราชการ ในกรมพระคลังมหาสมบัติ โดยรัชกาลที่ 6 ทรงพระราชทานทุนจำนวน 100,000 บาท เพื่อเปิดดำเนินการ คลังออมสินได้เปลี่ยนฐานะเป็นธนาคารออมสิน เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2490 ตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงการคลัง

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้กำหนดนโยบายควบคุมหน่ออ่อนรัฐวิสาหกิจในรูป "พระราชบัญญัติควบคุมกิจกาค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชนพุทธศักราช2471" ขึ้นเพื่อผูกขาดกิจการด้านสาธารณูปโภคโดยรัฐ (เพิ่งอ้าง : 72-73) นโยบายถูกกำหนดขึ้นหลังจากที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกในปี พ.ศ. 2468 โดยมีสาระสำคัญ คือ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการค้าขายที่เป็นสาธารณูปโภคเว้นแต่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือได้รับสัมปทาน

กิจการด้านสาธารณูปโภคที่มีการระบุตามกรอบของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ กิจการรถไฟ รถราง ขุดคลอง เดินอากาศ การประปา การชลประทาน เป็นต้น (ปภาวดี ประจักษ์ศุภนิมิตและวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, 2530 . 73)

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชนพุทธศักราช 2471 ถือได้ว่าเป็นนโยบายในรูปกฎหมาย (Legal Policy) ที่เปิดโอกาสให้รัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้น

โครงสร้างทุนหลักและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สร้างเงื่อนไข ให้ชนชั้นนำราชวงศ์ (Dynasties Elite) เป็นผู้กระทำการหลักในกระบวนการนโยบายพัฒนาสาธารณูปโภค กล่าวคือโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นจะ รวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์ในฐานะผู้มีอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ประชาชนในฐานะราษฎรยังไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างใดเนื่องจากราษฎรส่วนใหญ่ของประเทศมีวิถีชีวิตอยู่ในหมู่บ้านและไม่ได้ผูกพันตัวเองเข้ากับระบบเศรษฐกิจการเมืองส่วนกลาง

ส่วนในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นพระบรมวงศานุวงศ์ได้เข้ามามีบทบาทเนื่องจากนี้พระมหากษัตริย์ต้องอาศัยพระบรมวงศานุวงศ์มาช่วยในระบบราชการรูปแบบใหม่ ถึงแม้ว่าในตอนแรกทางตั้งพระทัยจะไม่ทรงแต่งตั้งพระเจ้าลูกยาของพระองค์ใดเข้าดำรงตำแหน่งราชการเลยเพราะเกรงว่าจะทำให้ขุนนางและชาวต่างประเทศเข้าใจผิดว่าพระองค์เห็นแก่ลูกหลาน แต่เมื่อหาผู้ใดที่ไว้พระทัยไม่ได้จึงจำเป็นต้องแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์เข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว (ยุวดี ไกรพิบูลย์, 2523 : 164)

ส่วนโครงสร้างทุนหลักในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ประกอบด้วย ทุนยุโรป ทุนเจ้า และทุนจีนนั้นจะพบว่าทุนที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนำนโยบายสาธารณูปโภคไปปฏิบัติได้แก่ทุนยุโรปและทุนเจ้าเป็นสำคัญเนื่องจากทุนจีนยังอยู่ในฐานะที่พึ่งพาทุนยุโรปและอยู่ใต้อุปถัมภ์ของทุนเจ้าดังจะเห็นได้จากการที่นายทุนยุโรปได้เข้ามาเป็นผู้รับสัมปทานและพระคลังข้างที่ที่ลงทุนซื้อหุ้นรายใหญ่ ส่วนนายทุนจีนอาจจะเข้ามาร่วมลงทุนในฐานะมหาชนทั่วไป

เพื่อความชัดเจนในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณูปโภคในฐานะหน่ออ่อนของรัฐวิสาหกิจในที่นี้จะใช้กรณีนโยบายเรื่องการรถไฟเป็นตัวอย่าง

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ยังไม่มีนโยบายการสร้างรถไฟเนื่องจากรัชกาลที่ 4 เห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นต้องลงทุน ดังข้อวินิจฉัยในที่ประชุมว่า (ศรีนวล ศิริมิลินท์, 2519 : 124)

"เรื่องจะสร้างเรนโรดและเดเลแครนให้เพ่นพ่านทั่วไปก็เป็นแต่จะพูดล่อให้ออกเงินทำ จะได้บอกพวกพ้องให้เอาลวดมาขายทำสายเดเลแครม และให้มารับจ้างเป็นเอนเชเนียกินเงินเดือนละพันเหรียญและจะได้ส่งเครื่องรถไฟและเหล็กฟากปูทาง จะได้จ้างเจ็กจีนพวกพ้องทำงานในเรื่องรถไฟและเดเลแครม มีผู้มากราบทูลเช้าซี้หรือเขียนหนังสือมาถวายชักชวนให้ลงทุนทำในปีหนึ่งกว่า 20 ครั้ง เมืองไทยทำรถไฟขึ้นก็จะไม่มีคนเดิน เพราะทางเดินคือลำน้ำ ธุระเขาไม่ร้อนนัก เขาไม่ยอมเสียค่าจ้างรถไฟให้"

แต่ภายใต้โครงสร้างทุนหลักและอำนาจทางการเมืองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นความคิดของชนชั้นนำได้เปลี่ยนไปดังจะเห็นได้จากกรณีของ รัชกาลที่ 5 เมื่อเสด็จพระพาสยุโรปได้เห็นความเจริญของยุโรปและความสำคัญของรถไฟสำหรับการคมนาคม รัชกาลที่ 5 จึงได้ทรงตัดสินใจกำหนดพระราโชบายสร้างทางรถไฟดังพระราชดำรัสว่า (ยุวดี ไกรพิบูลย์, 2523, 164)

"รถไฟทำให้เกิดเป็นยานพาหนะอย่างสะดวกรวดเร็วด้วย และชักนำให้ตำบลต่างๆ ที่อยู่ห่างไกลเข้าใกล้ชิดติดถึงกัน เหตุฉนั้นจึงทำให้เกิดความสุขและความเจริญของประชาชนพลเมืองยิ่งขึ้น รถไฟทำให้รัฐบาลสามารถที่จะจัดการเอาใจใส่ดูแลให้ยิ่งขึ้นได้อย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นการจำเป็นของการรักษาบ้านเมืองที่จะมีผลดีได้"

เนื่องจากการจัดสร้างเส้นทางรถไฟเป็นกิจการที่ต้องลงทุนสูงและใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติระยะแรกรัฐบาลจึงเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ได้แก่ ทุนยุโรป และทุนเจ้า

ทุนยุโรปในที่นี้ได้แก่ นายทุนเดนมาร์คและอังกฤษ ซึ่งได้เข้ามาสัมปทานสร้างทางรถไฟตั้งแต่กรุงเทพฯ-สมุทรปราการ ในรูปบริษัทรถไฟปากน้ำนอกจากนี้ยังมีบริษัทรถไฟท่าจีนที่ขอสัมปทานตั้งแต่กรุงเทพฯ มหาชัยอีกด้วย

นอกจากนี้ทุนเจ้าในรูปพระคลังข้างที่ก็ได้เข้ามามีบทบาทในนโยบายการสร้างทางรถไฟ โดยการซื้อหุ้นของบริษัทนายทุนยุโรป เช่น ทุนเจ้ามีหุ้นในบริษัทรถไฟปากน้ำถึง 2,200 หุ้นจากการจำหน่ายหุ้นครั้งแรก 5,000 หุ้น (ชลลดา วัฒนศิริ, 2529 : 175-176)

ในการนำนโยบายสร้างรถไฟไปปฏิบัติในระยะต่อมา รัฐได้เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการเอง เนื่องจากเกรงการแทรกแซงทางการเมืองของต่างชาติ ได้แก่ การเข้าไปดำเนินการสร้างทางรถไฟสายแรกระหว่างกรุงเทพฯ - นครราชสีมา สายเหนือ และสายใต้

ในการสร้างทางรถไฟสายกรุงเทพฯ - นครราชสีมานั้น รัฐได้ว่าจ้างบริษัทชาวอังกฤษสำรวจเส้นทางและรับเหมาก่อสร้างเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่รัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอและยังไม่มีนโยบายกู้เงินจากต่างประเทศ ดังนั้นรัฐจึงต้องระดมทุนจากการขายหุ้นแก่เอกชนจำนวนทั้งสิ้น 160,000 หุ้น นอกจากนี้พระบรมวงศานุวงศ์ในพระองค์กว่า 70 พระองค์ยังร่วมซื้อหุ้นไว้กว่า 15 ล้านด้วย (ชลลดา วัฒนศิริ, 2529 : 177-178)

การสร้างทางรถไฟสายเหนือ เป็นความพยายามสกัดกั้นอิทธิพลของจักรวรรดินิยมอังกฤษที่แผ่อำนาจเข้ามาทางภาคเหนือ การสร้างทางรถไฟสายนี้สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงให้ความเห็นว่าไม่ควรให้สัมปทานแก่คนต่างชาติ แม้แต่คนไทยด้วยกันเอง เนื่องจากเกรงว่ามหาอำนาจจะเข้าแทรกแซงกิจการภายในประเทศโดยอ้างความจำเป็นในการป้องกันเส้นทางรถไฟของตน ส่วนคนไทยที่ได้รับสัมปทานก็อาจตกเป็นเครื่องมือของนายทุนต่างชาติให้เข้ามาซื้อหุ้นส่วนใหญ่ของรถไฟและรัฐบาลต่างชาติก็อาจเข้ามาแทรกแซงประเทศไทยได้เช่นกัน (ศรีนวล ศิริมิลินท์, 2519 : 127)

อย่างไรก็ดี การสร้างทางรถไฟสายเหนือสามารถดำเนินการไปถึงเพียงตำบลแม่พวก จังหวัดแพร่ เนื่องจากรัฐถูกครหาจากชาติมหาอำนาจว่าการสร้างทางเส้นนี้ตกอยู่ในมือของคนเยอรมันที่บริหารอยู่ในกรมรถไฟ ประกอบกับรัฐเองก็ประสบปัญหาเรื่องเงินทุนด้วย (เพิ่งอ้าง)

การสร้างทางรถไฟสายใต้มีจุดหมายเพื่อป้องกันการฉวยโอกาสของชาติมหาอำนาจเข้ามาแทรกแซงหัวเมืองมลายูของไทย อย่างไรก็ดีเพื่อแก้ปัญหาเรื่องเงินไม่พอใช้จ่ายในการสร้างทางรถไฟ รัฐจึงต้องกู้เงินจากต่างประเทศโดยกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงให้ความเห็นว่า (เพิ่งอ้าง : 132)

"เห็นว่าประโยชน์ในการค้าขายและประโยชน์ในราชการในการมีรถไฟที่จะแลเห็นได้ คือ แอดมินิส เตรชั่นมณฑลพายัพ ทหารจะลดน้อยลงได้ การใช้จ่ายจะลดน้อย จึงเห็นว่าทำเร็วดี"

รัฐบาลไทยได้ตกลงใจกู้เงินจากอังกฤษซึ่งเป็นแหล่งดอกเบี้ยต่ำที่สุดในขณะนั้น จำนวนไม่เกิน 4,000,000 ปอนด์สเตอริง ภายใต้การทำสัญญายกหัวเมืองทางใต้แก่อังกฤษเพื่อผ่อนผันเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (เพิ่งอ้าง : 133)

3. การจัดตั้งและขยายรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยม

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เพื่อโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว กลุ่มเจ้าได้ถูกผลักออกจากการเป็นชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำข้าราชการ ซึ่งประกอบด้วยทหารรวมถึงข้าราชการพลเรือน ได้กลายมาเป็นชนชั้นนำทางการเมืองใหม่ ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย

อย่างไรก็ดีจะพบพลวัตรของความขัดแย้งภายในกลุ่มชนชั้นนำใหม่แบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงใหญ่ คือ ช่วง พ.ศ.2475 2490 เป็นความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำทหารและชนชั้นนำข้าราชการพลเรือน และช่วงหลังในปี พ.ศ.2490 ซึ่งชนชั้นนำทหารได้ทำการรัฐประหารนั้น จะพบความขัดแย้งภายในระหว่างชนชั้นนำทหารที่แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่ม จอมพล ป.พิบูลสงคราม กลุ่มชัยยราชครู นำโดย จอมพลผิน ชุณหวัณ และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และกลุ่มสี่เสาร์เทเวศน์ นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 143-144)

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ชนชั้นนำข้าราชการสามารถเข้ามามีอำนาจทางการเมืองภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมืองที่สำคัญ 4 ประการ คือ

(1) การแก้ไขสนธิสัญญาบาวริ่งทำให้ไทยสามารถยกระดับภาษีศุลกากรของประเทศในปี พ.ศ.2470 ได้ เงื่อนไขนี้ช่วยลดการแข่งขันที่รุนแรงจากการนำสินค้าเข้าของประเทศตะวันตก

(2) ภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำทำให้การลงทุนจากต่างประเทศรวมถึงการนำสินค้าเข้าลดลง

(3) กระแสความคิดในหมู่ชนชั้นนำของไทยที่ตระหนักถึงข้อจำกัดของการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานการผลิตข้าวส่งออก เช่น ปัญหาราคาข้าวตกต่ำตามภาวะตลาดโลก

(4) มีการจดทะเบียนธุรกิจโดยนายทุนจีนอย่างกว้างขวางในประเทศจากการที่รัฐยอมรับสถานภาพทางกฎหมายของกิจการธุรกิจโดยการออกพระราชบัญญัติ พ.ศ.2468

ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวชนชั้นนำข้าราชการตัดสินใจนำรัฐไทยเข้าสู่การประกอบกิจการธุรกิจเพื่อต่อต้านนายทุนจีนและขจัดการครอบงำของนายทุนยุโรปโดยการใช้อุดมการณ์ชาตินิยมเป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวเชิงนโยบาย

กล่าวโดยสรุปแล้วจะพบว่า โครงสร้างของทุนหลักสามขาในช่วงเศรษฐกิจชาตินิยมมีความแตกต่างจากโครงสร้างทุนหลักสามขาในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์คือ โครงสร้างเดิมที่ประกอบด้วยทุนยุโรป ทุนเจ้า และทุนจีนเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในโดยการจำกัดบทบาทของทุนยุโรปและทุนจีนรวมถึงแยกทุนเจ้าออกจากอำนาจรัฐ หลังจากนั้นทุนข้าราชการได้เข้ามาเป็นทุนหลักในช่วงนี้ (Suehiro, 1989 : 280-281)

ทุนข้าราชการเป็นกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจซึ่งแต่เดิมเป็นกิจการที่ทำการผลิตอุตสาหกรรมโดยการครอบครองของทุนจีนและทุนยุโรป อย่างไรก็ดีภายใต้เศรษฐกิจชาตินิยมก็ยังพบพลวัตรของนายทุนจีนคือโดยนายทุนจีนได้หันไปเป็นทุนธนาคารและพ่อค้านำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมและส่งออกสินค้าเกษตร (Ibid)

ภายใต้กระแสชาตินิยมที่มุ่งต่อต้านการครอบงำของตะวันตกและพ่อค้าจีน ชนชั้นนำข้าราชการได้กำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นแนวทางในการสะสมทุนที่นำโดยรัฐ นโยบายรัฐวิสาหกิจในช่วงแรก (พ.ศ. 2475-2490) เป็นนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจากกิจการที่ได้ดำเนินการมาแล้ว นอกจากนี้ยังอาศัยการโอนกิจการเอกชนต่างชาติมาเป็นของรัฐ (Nationalization) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู พุทธศักราช 2485 นโยบายในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ.2490-2500) รัฐได้ขยายรัฐวิสาหกิจจนเรียกกันว่ายุคทองของรัฐวิสาหกิจไทย (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ , 2530 : 174-178)

ในช่วงก่อนการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นทางการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎร์ได้อาศัยหลักเศรษฐกิจในนโยบายหลักหกประการของคณะราษฎร์สนับสนุนให้รัฐเข้าดำเนินการปรับปรุงหน่ออ่อนของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิมตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชและจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่อีกหลายสาขา เช่น การชลประทาน การรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การขนส่งทางอากาศ ทางบก และทางน้ำ เป็นต้นมา (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2539:199)

การเข้ามาปรับปรุงกิจการสาธารณูปโภคต่อเนื่องจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชของรัฐบาลจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดาชุดที่ 2 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2475 ว่า (เกริกเกียรติ, 2526 : 1-7)

"นโยบายอันสำคัญของรัฐบาลที่จะดำเนินต่อไปนี้ในทางเศรษฐกิจนั้นมีจุดมุ่งหมายว่า จะสมัครสมานผลประโยชน์ของคนทุกจำพวกให้ได้ผลด้วยกันทุกฝ่าย เพราะฉะนั้นจุดมุ่งหมายของรัฐบาลนี้ จึงเข้ามีส่วนในกิจการที่เห็นเป็นสำคัญสำหรับประเทศสุดแต่จะเห็นว่าเป็นประโยชน์สำหรับบุคคลทั่วไป"

คำแถลงนโยบายของพระยาพหลพลพยุหเสนาในเวลาต่อมาก็ยังระบุเนื้อหาไว้ว่า (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2530 : 175)

"ในส่วนการบำรุงเศรษฐกิจนั้น ถ้ารายจ่ายอันจำเป็น เช่น บำรุงรักษา และขยายกิจการที่ได้ลงทุนไปแล้ว เช่น การชลประทาน การรถไฟ และการสร้างถนนก็ดี รัฐบาลจะจัดสรรมาตั้งจ่ายให้"

ส่วนนโยบายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่นั้นก็เริ่มต้นมาจากหลักหกประการของคณะราษฎรในข้อที่ว่าด้วยการสร้างเอกราชในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดตั้งในช่วงนี้จึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหมเป็นสำคัญ เช่น แผนกเชื้อเพลง (พ.ศ. 2476) โรงงานฝ้ายสยาม พ.ศ.2478 บริษัทกระดาษสยาม โรงงานน้ำตาล เป็นต้น (Suehiro, 1989 : 123)

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจชาตินิยมปรากฏตัวชัดเจนขึ้น เมื่อ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 ในขณะที่ยังมีตำแหน่งพันเอกหลวงพิบูลสงคราม รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ประกาศใช้นโยบายรัฐนิยมฉบับแรกเมื่อ พ.ศ.2482 และดำเนินเศรษฐกิจชาตินิยมช่วงแรกจนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2487 รวมทั้งสิ้น 12 ฉบับ ดังนั้นในวันฉลองรัฐธรรมนูญวันที่ 10 มกราคม ปี พ.ศ.2482 จอมพลป. พิบูลสงคราม จึงได้กำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจตามกรอบรัฐนิยมไว้ดังนี้ (เพิ่งอ้าง : 178)

"การอุตสาหกรรมต่างๆในสมัยก่อนเกือบจะว่าไม่มีเลยก็ได้ คนไทยต้องพึ่งสินค้าจากต่างประเทศทั้งสิ้น รัฐบาลในระบอบนี้ตั้งใจจะอุปถัมภ์ฟื้นฟูสายโลหิตที่สำคัญของชาติเส้นนี้ให้วัฒนาถาวรสมเป็นหลักการครองชีพของพี่น้องชาวไทยได้จริงๆ จึงได้พยายามจัดตั้งแหล่งอุตสาหกรรมไทยขึ้นแล้วหลายแห่ง เท่าที่กำลังทรัพย์และโอกาสจะอำนวยให้ อาทิเช่น โรงสีข้าว โรงงานทอผ้า โรงงานทำกระดาษ โรงงานกลั่นน้ำมัน โรงงานทำน้ำตาล โรงงานทำยาง โรงงานทำเครื่องกระป๋อง โรงงานทำนม โรงงานม้วนบุหรี่ โรงงานทำสุราทันสมัย และกำลังจะจัดตั้งขึ้นก็ยังมี เช่น โรงเลื่อยไม้ และโรงถลุงแร่ต่างๆ อาทิเช่น ในทางการทหาร รัฐบาลก็ได้จัดตั้งโรงงานทำอาวุธเพิ่มขึ้น สร้างอู่ต่อเรือเพิ่มขึ้น โรงงานทำเครื่องบิน หรือที่เรียกว่า กรมโรงงานทหารอากาศ ก็ได้ขยายงานออกกว้างใหญ่ไพศาล สามารถประดิษฐ์เครื่องมือเครื่องใช้ในทางเครื่องยนต์เครื่องกลขึ้นมา ซึ่งทางราชการทหารส่วนใหญ่ได้รับผลจากโรงงานนี้เนืองนิตย์ นับว่าประหยัดรายจ่ายโดยมิต้องไปซื้อหาจากต่างประเทศเป็นจำนวนไม่น้อย"

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจภายใต้นโยบายรัฐนิยมได้กระจายไปเกือบทุกภาคการผลิตของประเทศ ดังนี้คือ

1. ในอุตสาหกรรมข้าว รัฐได้เข้าไปจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นกระบวนการโดยเริ่มจาก รัฐได้เข้าไปมีบทบาทในการส่งข้าวออกและการสีข้าว เช่น การจัดตั้งบริษัทข้าวไทย จำกัด ต่อมาได้ปรับสู่กิจการขนส่งเรือไทย หลังจากนั้นได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์

เช่น ธนาคารจังหวัด ท้ายสุดรัฐได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง เช่น บริษัทค้าพืชผลอีสาน เป็นต้น

2. กิจการด้านการค้า เช่น การจัดตั้งบริษัทไทยนิยมจำกัด, บริษัทจังหวัดพาณิชย์ จำกัด
3. ในด้านหัตถอุตสาหกรรม รัฐได้โอนกิจการของเอกชนให้เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น โรงงานยาสูบ รวมถึงการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ เช่น บริษัทพัฒนาอุตสาหกรรมไทย เป็นต้น

นอกจากนี้ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2485-2487) รัฐยังได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นจากการเข้าครอบครองทรัพย์สินของประเทศตะวันตกในฐานะชนชาติศัตรู ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรู และทรัพย์สินของชนศัตรู พุทธศักราช 2485 ได้แก่ กิจการเหมืองแร่ ป่าไม้ และโรงงานต่างๆ บริษัทบอร์เนียว จำกัด บริษัทหลุยส์ ที เลียวโนเวนส์ จำกัด บริษัท บอมเบย์-เบอร์มา จำกัด บริษัทแองโกลไทย จำกัด บริษัทไทยอินดัสตรีย์ บริษัทแคนเดิล จำกัด บริษัทแรนแดนเบอร์ก จำกัด บริษัทยะลา เอสเต็ท จำกัด (ผาณิต รวมศิลป์, 2521 : 76-83)

กรณีวิเคราะห์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในช่วง พ.ศ. 2475-2490 ในที่นี้จะยกกรณีศึกษาบริษัทข้าวไทย จำกัด มาเป็นตัวอย่าง ดังนี้ (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2526 : 93-127)

บริษัทข้าวไทยจำกัดเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาภายใต้นโยบายชาตินิยมของคณะราษฎร์เพื่อมิให้ธุรกิจการค้าข้าวตกอยู่ในมือของพ่อค้าต่างด้าวชาวจีนและยุโรป

การดำเนินงานของรัฐผ่านบทบาทของกระทรวงการคลังได้ดำเนินการก่อตั้งบริษัทข้าวไทยขึ้นในปี พ.ศ. 2481 โดยมีพลโทพระยาเฉลิมอาวาส เป็นประธานกรรมการบริษัท และมีนายมา บุลกุล พ่อค้าข้าวเป็นผู้จัดการบริษัทคนแรก ด้วยเหตุที่บริษัทข้าวไทยมีฐานะเป็นฐานทางเศรษฐกิจของคณะราษฎร์ คณะราษฎร์ดังนั้นจึงต้องตั้งตัวแทนรัฐบาลที่เป็นคนของคณะราษฎร์หรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎร์ เป็นผู้ดำเนินงานของบริษัท

ผลการดำเนินงานของบริษัทข้าวไทย ในช่วงแรกก่อนรัฐประหารปี พ.ศ. 2490 ปรากฏว่าประสบผลสำเร็จโดยมีปัจจัยที่เอื้ออำนวย คือ

1. การสนับสนุนของรัฐในการใช้มาตรการทางการเมืองเข้าช่วยเหลือการดำเนินงานของบริษัท เช่น รัฐบาลใช้มาตรการทางการเมืองและภาษีบีบให้โรงสีข้าวของพ่อค้าชาวจีนจนต้องพากันหยุดกิจการ
2. กรรมการของบริษัทข้าวไทยเป็นบุคคลที่ทรงอิทธิพลทางการเมือง เช่น นายควง อภัยวงศ์ พลโทจรูญ รัตนกุล ซึ่งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องง่ายที่รัฐมนตรีจะปรับนโยบายของรัฐให้บริษัทข้าวไทยสามารถใช้อภิสิทธิ์จากระบบราชการได้มากกว่าเอกชน
3. บริษัทข้าวไทย มีกลไกของรัฐช่วยอำนวยความสะดวก เช่น ในการลำเลียงข้าว จะสามารถใช้กรมรถไฟและท่าเรือต่างๆ ของราชการได้อย่างสะดวกและเป็นการลดค่าใช้จ่ายด้านขนส่งด้วย

4. การผูกขาดของบริษัทข้าวไทยภายใต้การคุ้มครองของรัฐทำให้บริษัทมีอัตรากำไรสูงกว่าบริษัทเอกชนทั่วไป กล่าวคือ บริษัทได้รับสิทธิจากรัฐบาลให้เป็นผู้ผูกขาดการสีข้าว การค้าข้าว และการส่งออกแต่เพียงผู้เดียวในประเทศ

แต่ในช่วง ปี พ.ศ. 2490-2500 บริษัทข้าวไทย ตกอยู่ในภาวะตกต่ำทางธุรกิจ เนื่องจากมีปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีผลต่อความล้มเหลวในการดำเนินงาน คือ

(1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อความตกต่ำของบริษัทข้าวไทย ได้แก่การขาดองค์ประกอบที่ทำให้เกิดครบรอบวงจรแห่งการค้า กล่าวคือบริษัทไทยเดินเรือทะเล ธนาคารมณฑล และบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย ซึ่งเคยทำงานประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับบริษัทข้าวไทยตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลคณะราษฎร์ ไม่สามารถดำเนินการเช่นเดิมได้อีก เนื่องจากรัฐบาลที่มาจากคณะรัฐประหารเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของบริษัทไทยเดินเรือทะเลและธนาคารมณฑลให้มาสนองผลประโยชน์ของผู้ปกครองมากกว่า ผลก็คือทำให้บริษัทข้าวไทยต้องไปพึ่งกิจการเดินเรือของเอกชนแทน

(2) ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อความตกต่ำของบริษัทข้าวไทยก็คือบทบาทของคณะรัฐประหารปีพ.ศ. 2490 คณะรัฐประหารมิได้ถือว่าบริษัทข้าวไทยเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญของตนเหมือนที่คณะราษฎร์เคยยึดถืออยู่ ดังนั้นจึงทำให้บริษัทข้าวไทยขาดการสนับสนุนทางการเมือง เช่น พบว่าคำขอโควต้าของบริษัทมิได้รับการอนุมัติจากกระทรวงพาณิชย์

ส่วนการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจในช่วง พ.ศ.2490-2500 นั้นพบว่าเป็นผลมาจากการเกิดชนชั้นนายทุนข้าราชการกลุ่มใหม่ อันเนื่องจากการรัฐประหาร 2490 ของชนชั้นนำทหาร การรัฐประหารมีผลให้ชนชั้นนำข้าราชการพลเรือนที่นำโดยกลุ่ม ดร.ปรีดี พนมยงค์ มีบทบาททางการเมืองลดลง (Suehiro, 1989 : 138)

ชนชั้นนายทุนข้าราชการกลุ่มใหม่ประกอบด้วย กลุ่มผู้นำทหาร 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลุ่มซอยราชครูที่นำโดยจอมพลผิน ชุณหะวัณ และกลุ่มสี่เสาเทเวศน์ที่นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การพัฒนาขึ้นเป็นนายทุนข้าราชการของกลุ่มทหาร มีจุดเริ่มต้นจากการที่จอมพล ป. ต้องการขยายบทบาทของนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจในขณะที่จอมพลผินก็ต้องการหางานและรายได้ให้แก่ทหารผ่านศึก ดังนั้นชนชั้นนำทหารจึงต้องเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงเศรษฐกิจมากขึ้น (Ibid : 136-138)

การเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจโดยนายทุนข้าราชการกลุ่มใหม่อาศัยการกำหนดนโยบายขยายรัฐวิสาหกิจทั้งในรูปวิสาหกิจที่เป็นบริษัทของรัฐ (Public Enterprises) และรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐ (State Enterprises) (Ibid : 149-150)

ในช่วง พ.ศ 2490-2500 รัฐได้ขยายรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างขวางจนถือได้ว่าเป็นยุคทองของรัฐวิสาหกิจไทย เนื่องจากเกิดมีรัฐวิสาหกิจรวมทั้งสิ้นถึง 141 แห่ง โดยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งใหม่ระหว่าง พ.ศ.2490-2499 ถึง 59 แห่ง ตามตารางที่ 2.3 (Riggs, 1996 : 305-306)

ตารางที่ 2.3 : จำนวนรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2490-2499

ปีที่จัดตั้ง	จำนวนแห่ง
พ.ศ. 2490	3
พ.ศ. 2491	2
พ.ศ. 2492	1
พ.ศ. 2493	2
พ.ศ. 2494	3
พ.ศ. 2495	5
พ.ศ. 2496	8
พ.ศ. 2497	15
พ.ศ. 2498	10
พ.ศ. 2499	10
รวม	59

การขยายของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 นั้นได้มีผลให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ ถึง 37 แห่งด้วยกัน พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ถือได้ว่าเป็นนโยบายที่มุ่งขยายรัฐวิสาหกิจใหม่ในฐานะที่เป็นกฎหมายแม่บท โดยมีสาระสำคัญ คือ (แผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์, 2517: 63)

"เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินกิจการ อันเป็นสาธารณะประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยบริการแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา"

รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในช่วง พ.ศ.2490 - 2500 สามารถจำแนกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้ (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2530 : 181-182)

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน เช่น สถานธนานุเคราะห์ และธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค เช่น บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์ เป็นต้น

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทพาณิชยกรรมและเกษตรกรรม เช่น องค์การสวนยาง องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ องค์การคลังสินค้า เป็นต้น

(4) รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้รัฐ เช่น โรงงานยาสูบ เป็นต้น

(5) รัฐวิสาหกิจประเภทดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ เช่น องค์การสวนสัตว์ บริษัทส่งเสียงตามสาย เป็นต้น

(6) รัฐวิสาหกิจประเภทเพื่อความมั่นคงของชาติ เช่น องค์กรแก้ว องค์การขายผ้า องค์กรแบตเตอรี่ องค์การอาหารสำเร็จรูป องค์กรฟอกหนัง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้วจะพบว่ากระบวนการนโยบายรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยมมีลักษณะสำคัญดังนี้คือ

1) ในขั้นการกำหนดนโยบาย กลุ่มที่มีบทบาทในการตัดสินนโยบายรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ชนชั้นนำข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน เนื่องจากเงื่อนไขของระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยเปิดโอกาสให้กลุ่มข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบายหลักของประเทศ

ส่วนเงื่อนไขภายในกระบวนกำหนดนโยบายที่เป็นแรงจูงใจในการเคลื่อนไหว ได้แก่ การมีผลประโยชน์ร่วมกันของชนชั้นนำราชการ จากการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ การเข้าไปมีบทบาทในรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นการนำส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกิจการรัฐวิสาหกิจมาใช้ในการอุปถัมภ์ทางการเมือง เนื่องจากในกลุ่มอุปถัมภ์ระหว่างผู้นำข้าราชการและข้าราชการที่เป็นลูกน้องนั้น จะต้องมีผลประโยชน์หล่อเลี้ยงซึ่งกันและกัน ดังนั้น ชนชั้นนำข้าราชการจึงต้องกำหนดนโยบายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อก่อให้เกิดส่วนเกินจากการผูกขาดในการผลิตสินค้าขั้นกลางให้แก่รัฐวิสาหกิจอื่นในสังกัด นอกจากนี้ยังผูกขาดการขายสินค้าที่เป็นผลผลิตของรัฐวิสาหกิจเองด้วย

ในการจัดสรรผลประโยชน์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ดังกล่าว ข้าราชการที่เป็นผู้นำฝ่ายทหารและพลเรือนจะได้รับการแต่งตั้งตำแหน่งกรรมการบริหารเพื่อให้ผู้นำเหล่านี้สามารถตักตวงผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ เงินประจำตำแหน่ง โบนัส เบี้ยประชุม รถประจำตำแหน่ง และเงินที่ได้ในรูปอื่นๆ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2532 :137)

2) ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะพบว่ากลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ กลุ่มข้าราชการและนายทุนจีนที่อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ดังนั้นการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจึงอาศัยระบบอุปถัมภ์เป็นสำคัญ ระบบอุปถัมป์เป็นมรดกตกทอดที่ทำให้รัฐวิสาหกิจได้กลายมาเป็นแหล่งผลประโยชน์ทางการเมืองที่สำคัญของกลุ่มอำนาจ (Power Bloc) ในยุคพัฒนา

3) ในขั้นการประเมินผลนโยบาย พบว่านโยบายรัฐวิสาหกิจมักส่งผลกระทบในเชิงลบเป็นหลัก เนื่องจากไม่มีกลไกในการควบคุมกำกับการดำเนินงานและการประเมินผลนโยบายรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยมเลย ดังนั้นจะพบว่ารัฐวิสาหกิจในยุคนี้ส่วนใหญ่ต้องประสบกับการขาดทุนเนื่องจากกลุ่มข้าราชการที่เข้ามามีบทบาทขาดความเชี่ยวชาญในการวางแผนการผลิต การลงทุน การใช้เทคโนโลยี และการตลาด ถึงแม้ทางรัฐจะดึงนายทุนจีนเข้ามาช่วยในการบริหารแล้วก็ตาม ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดทุนก็คือ การนำส่วนเกินจากรัฐวิสาหกิจไปใช้เพื่อเป้าหมายทางการเมืองมากกว่าการนำไปลงทุนต่อทางเศรษฐกิจ การกระทำเช่นนี้ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดพลวัตรในการสะสมทุน ในที่สุดรัฐวิสาหกิจจึงไม่สามารถเป็นพลังขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจในยุคชาตินิยมได้ (Suehiro, 1989 : 150-154)

แรงงานรัฐวิสาหกิจไม่มีบทบาทในกระบวนการนโยบายรัฐวิสาหกิจยุคชาตินิยมเนื่องจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของชนชั้นนำทหารและข้าราชการ หลังการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2475 ถึงแม้ว่าจะพบว่ามีการนัดหยุดงานหลายครั้งของแรงงานรัฐวิสาหกิจ เช่น การประท้วงของลูกจ้างการรถไฟ แต่การเคลื่อนไหวก็เป็นเรื่องผลประโยชน์ใกล้ตัวของแรงงานเป็นหลัก เช่น สภาพการจ้างและค่าตอบแทนในการทำงาน (แล ดิลกวิทยรัตน์, มปป, 10)

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง แรงงานรัฐวิสาหกิจได้เคลื่อนไหวจัดตั้งองค์การในรูปสมาคม เช่น สมาคมกรรมกรรถไฟ แรงงานรัฐวิสาหกิจยังเข้าร่วมในรูปสภาแรงงานที่เป็นองค์กรนำ คือ สภาอาชีวกรรมกรแห่งประเทศไทย (พวงทอง รุ่งสวัสดิ์ทรัพย์และนภาพร อติวาณิชยพงษ์, 2530 : 151)

นอกจากนี้แรงงานไทยรวมถึงแรงงานรัฐวิสาหกิจยังได้รับการสนับสนุนให้ได้รับการจดทะเบียนเป็นสหภาพแรงงานตามหลักสากล เรียกว่า สหบาลกรรมการกลางในปี พ.ศ.2490 แต่หลังรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2490 รัฐก็ได้เข้ามาแทรกแซงการจัดตั้งองค์กรของแรงงาน โดยใช้การจัดตั้งองค์กรแรงงานซ้อนขึ้นมาในชื่อ สมาคมกรรมกรไทยในปี พ.ศ. 2491 นอกจากนี้รัฐยังใช้อุดมการณ์ชาตินิยมกล่าวหาสหบาลกรรมกรกลางเป็นกลุ่มคนจีนต่างด้าวอีกด้วย (เพิ่งอ้าง : 11)

อย่างไรก็ดีภายใต้ความขัดแย้งภายในของชุมชนชั้นนำทหารสามเส้าของกลุ่มซอยราชครู กลุ่มสี่เสาเทเวศร์และจอมพล ป.พิบูลสงคราม นั้นจะพบว่าจอมพล ป.เป็นกลุ่มที่ยังขาดฐานทางการเมืองที่เข้มแข็ง ดังนั้นจอมพล ป.จำเป็นต้องเข้าหามวลชนโดยการสร้างบรรยากาศประชาธิปไตย มาตราการหนึ่งที่จอมพลป. ใช้คือการประกาศพระราชบัญญัติแรงงาน 2499 พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นผลให้มีการก่อตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมา (เพิ่งอ้าง)

พระราชบัญญัติแรงงาน 2499 ถูกบังคับใช้เพียงในระยะเวลาสั้นๆ เนื่องจากหลังการรัฐประหารของกลุ่มสี่เสาเทเวศน์ "คณะปฏิวัติ" รัฐประหารต้องการสร้างบรรยากาศการลงทุนและต่อต้านคอมมิวนิสต์ ดังนั้นจึงประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน 2499 (พินิจ เนตรพุกคณะ, 2526 : 265-270)

บทที่ 3

นโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจในยุคพัฒนา

1. สถานการณ์ในโครงสร้างของยุคพัฒนา

หลังจากความล้มเหลวของการพัฒนาทุนนิยมโดยการนำของนายทุนข้าราชการและการครอบงำทางการเมืองของชนชั้นนำทหารสามเส้าแล้วได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อปรับโครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างทุนหลักใหม่ ในทศวรรษ 2500 ดังนี้

เหตุปัจจัยพื้นฐานของการเคลื่อนไหวปรับโครงสร้างมาจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำทหารสามกลุ่มได้แก่ กลุ่มจอมพล ป. กลุ่มซอยราชครู และกลุ่มสี่เสาเทเวศน์ กลุ่มทหารทั้งสามมีความขัดแย้งในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทางการเมืองที่แตกต่างกันคือ กลุ่มซอยราชครู มีผลประโยชน์อยู่ที่รัฐวิสาหกิจและกำลังตำรวจ แต่กลุ่มสี่เสาเทเวศน์อยู่ที่ธุรกิจเอกชนและกองทัพบก ในขณะที่จอมพล ป. มุ่งสร้างฐานะจากมวลชนและกัดเซาะฐานเศรษฐกิจของกลุ่มอื่น (Suehiro, 1989 : 136-137 ; ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 164 -165)

การแตกหักของความขัดแย้งภายในกลุ่มชนชั้นนำทหารปะทุออกมาจากเงื่อนไขเหตุการณ์โกงการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2500 โดยกลุ่มสี่เสาเทเวศน์ได้ถือโอกาสเข้าทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 ดังนั้นกลุ่มสี่เสาเทเวศน์จึงขึ้นมามีอำนาจแต่เพียงกลุ่มเดียวและกลายเป็นระบอบอำนาจนิยมทหารในยุคพัฒนาตอนต้น

ความพยายามในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองก่อรูปมาจากการที่กลุ่มชนชั้นนำทหารที่ทำการรัฐประหารตระหนักถึงปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมืองจากภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ และความจำเป็นต้องขจัดฐานทางเศรษฐกิจของกลุ่มซอยราชครูซึ่งผูกพันกับรัฐวิสาหกิจ รวมถึงความพยายามสร้างความชอบธรรมจากการพัฒนาเศรษฐกิจแนวใหม่ ดังนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้นำทหาร ข้าราชการ และนักธุรกิจภายใต้อุปถัมภ์ร่วมมือกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาทำการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์ม 2533 : 177-179)

สาเหตุที่กลุ่มชนชั้นนำทหารสร้างพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาเนื่องจากสหรัฐอเมริกามีความสำคัญต่อประเทศไทยในฐานะที่เป็นผู้นำของระบบทุนนิยมโลกยุคจักรวรรดนิยมใหม่ตั้งแต่ทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญ 2 ประการหลักในเวทีระหว่างประเทศ คือ (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 168-171)

1. บทบาทในการสร้างระเบียบการแบ่งงานระหว่างประเทศแบบใหม่ ที่วางฐานะประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยให้ทำการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยผลิตสินค้าสำเร็จรูป การแบ่งงานระหว่างประเทศดังกล่าวเกิดจากการที่บรรษัทข้ามชาติย้ายแหล่งผลิตเทคโนโลยีต่ำจากประเทศศูนย์กลางมาสู่ประเทศส่วนรอบข้างโดยมีองค์การระหว่างประเทศที่เป็นเสาหลักของการแบ่งงานระหว่างประเทศในช่วงนี้ คือ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)
2. บทบาทในการเป็นผู้นำโลกเสรี สหรัฐอเมริกาโดยรัฐบาลทรูแมนประกาศนโยบายต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในระดับโลกดังนั้น เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้เข้ายึดครองจีนแผ่นดินใหญ่ในปี พ.ศ.2492 สหรัฐฯ จึงได้ประกาศนโยบายปิดล้อมจีน และพยายามเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศไทยเพื่อผลักดันให้ไทยเป็นประเทศตัวอย่างในการพัฒนาเศรษฐกิจแนวทุนนิยม

ชนชั้นนำทหารที่เรียกตัวเองว่า "คณะปฏิวัติ" ได้นำข้อเสนอของธนาคารโลกมาเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจ ธนาคารโลกเสนอให้ประเทศไทยเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาทุนนิยมจากยุคชาตินิยมที่เน้นการสะสมทุนโดยรัฐวิสาหกิจมาเป็นการสะสมทุนโดยเอกชนและให้รัฐเป็นผู้สนับสนุนการสะสมทุนโดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ข้อเสนอหลักที่นำไปสู่ประเทศไทยเข้า "ยุคพัฒนา" ได้แก่ (Suehiro, 1989 : 179-181)

1. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีหน่วยงานกลางขึ้นมารับผิดชอบ คือ สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 พ.ศ.2502 ระบุให้สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับภาษีและการนำกำไรออกนอกประเทศ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 พ.ศ. 2501 ยังประกาศยุบสหภาพแรงงานเพื่อสร้างบรรยากาศการลงทุน
3. ปรับโครงสร้างภาษีศุลากากรเพื่อป้องกันหัตถอุตสาหกรรมภายในระยะเวลาเริ่มต้น (Infant Domestic Manufactures)
4. ไม่ให้รัฐเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางการค้าและอุตสาหกรรมแข่งกับเอกชน แต่ให้รัฐมีบทบาททางเศรษฐกิจจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน
5. เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยเน้นรูปแบบการใช้ทุน (Capital Intensive) และใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่

โครงสร้างนโยบายการพัฒนาดังกล่าวได้นำไปสู่การก่อรูปของโครงสร้างทุนหลักของยุคพัฒนาที่เรียกว่าโครงสร้างสามขาของทุนหลักตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่หนึ่งจนถึงวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 โครงสร้างใหม่ของทุนหลักสามขาประกอบด้วยทุนข้ามชาติ ทุนไทย และทุน (Suehiro, 1989 : 282) กล่าวอีกนัยหนึ่งกระบวนการสะสมทุนในยุคพัฒนานั้น อาศัยบรรษัทข้ามชาติ ธุรกิจเอกชนไทยและรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือสำคัญ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 ผลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจของธุรกิจ 100 อันดับแรกในประเทศไทย จำแนกตามความเป็นเจ้าของทุนและสัญชาติ ปี พ.ศ.2522 และ 2527 (หน่วย : ล้านบาทและร้อยละ)

รูปแบบธุรกิจ	พ.ศ. 2522		พ.ศ.2527	
	ยอดขาย	สินทรัพย์	ยอดขาย	สินทรัพย์
รัฐวิสาหกิจ	(19 แห่ง)	(19 แห่ง)	(19 แห่ง)	(23 แห่ง)
	54,271	206,617	177,888	540,771
	(22.8%)	(36.3%)	(33.3%)	(38.3%)
ธุรกิจเอกชนไทย	(44 แห่ง)	(52 แห่ง)	(51 แห่ง)	(56 แห่ง)
	75,979	3.4,279	213,453	793,602
	(31.9%)	(53.6%)	(40.0%)	(56.2%)
ธุรกิจต่างชาติ	(37 แห่ง)	(29 แห่ง)	(30 แห่ง)	(21 แห่ง)
	107,652	57,261	142,209	76,843
	(45.3%)	(10.1%)	(26.7%)	(5.5%)
รวม	(100 แห่ง)	(100 แห่ง)	(100 แห่ง)	(100 แห่ง)
	237,902)	568,157	533,550	1,411,219
	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)

ที่มา : ปรับจาก Suehiro, 1992 : 38

จากตารางที่ 3.1 จะพบว่าทุนรัฐวิสาหกิจ ทุนไทย และทุนข้ามชาติเป็นโครงสร้างของทุนหลักในยุคพัฒนาทั้งช่วงอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (ปี พ.ศ.2522) และช่วงอุตสาหกรรมส่งออก (ปี 2527)โดยพิจารณาจากยอดขาย และ/หรือ สินทรัพย์ของธุรกิจ 100 อันดับแรกในประเทศไทย

ภายใต้การปรับโครงสร้างของทุนหลักสามขาและพลวัตรของโครงสร้างทางการเมืองในยุคพัฒนา ได้เกิดกระบวนการนโยบายรัฐวิสาหกิจในรูปแบบใหม่ขึ้น จากการวิเคราะห์โดยภาพรวมแล้วจะพบว่า นโยบายรัฐวิสาหกิจในยุคพัฒนานั้นตั้งอยู่บนอุดมการณ์แบบเสรีนิยม คือ การให้เสรีภาพการแข่งขันแก่เอกชนในขณะที่ความพยายามจำกัดบทบาทของรัฐ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2526 : 18-31, 48-46) อย่างไรก็ดีภายใต้บริบทสังคมไทยจะพบว่านโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจมีขั้นตอนของการพัฒนานโยบายจากการเน้นควบคุมบทบาทของรัฐไปสู่การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ

การควบคุมบทบาทของรัฐในที่นี้หมายถึงการกำหนดทิศทางการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจไม่ให้ไปแข่งขันกับธุรกิจเอกชน โดยอาจใช้รูปแบบการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ การคงไว้โดยไม่ให้ขยายตัว และการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่คนละประเภทกับเอกชน

การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจหมายถึง การมีส่วนร่วมทุนเอกชนในการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่การจ้างเหมา การให้เช่า การให้สัมปทาน การขายหุ้น การร่วมลงทุน จนถึงการแปรรูปในความหมายที่เป็นการโอนการผลิตให้เป็นของเอกชน

นโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้านั้นจะเน้นการควบคุมบทบาทของรัฐเป็นด้านหลักและเพิ่มบทบาทของเอกชนในรัฐวิสาหกิจเป็นด้านรอง ส่วนในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจะให้ความสำคัญต่อการเพิ่มบทบาทของเอกชนในรัฐวิสาหกิจมากขึ้น โดยยังคงควบคุมบทบาทของรัฐในการแทรกแซงเศรษฐกิจ

การกำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลนั้นมีกระบวนการคลี่คลายจากการกำหนดจุดยืนนโยบาย (Policy Standing) ไปสู่แนวนโยบาย (Policy Guide-Line) และมาตรการนโยบาย (Policy Measure) (แสวง รัตนมงคลมาศ, มปป.) ดังนั้นในการวิเคราะห์นโยบายรัฐวิสาหกิจในยุคพัฒนาจะต้องวิเคราะห์จุดยืนนโยบายและแนวนโยบายที่อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นเบื้องต้น ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลนั้น จะต้องศึกษาการกำหนดมาตรการนโยบายให้บังคับใช้ในรูปของกฎหมายต่าง ๆ ดังภาพที่ 3.1

ภาพที่ 3.1 : ความสัมพันธ์ระหว่างแนวนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจกับมาตรการทางกฎหมาย และระเบียบที่ต้องปฏิบัติ

2. นโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

กระบวนการสะสมทุนโดยการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในช่วง พ.ศ. 2507-2524 เป็นการขยายตัวของการผลิตหัตถอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อการตอบสนองตลาดภายในประเทศแทนที่การนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปจากต่างประเทศที่มีมาในช่วงการแบ่งงานระหว่างประเทศแบบอาณานิคม

การขยายตัวของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเริ่มดำเนินการจากภาคอุตสาหกรรมเบาในฐานะอุตสาหกรรมเริ่มต้น (Infant Industry) เนื่องจากอุตสาหกรรมเบาเป็นอุตสาหกรรมที่ทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพขึ้น นอกจากนี้เศรษฐกิจไทยในช่วงนี้ไม่พร้อมสำหรับการผลิตสินค้าด้วยทุนขนาดใหญ่ หรือใช้ทักษะการจัดการที่ซับซ้อนและเทคโนโลยีระดับสูง รวมถึงการต้องมีการพัฒนาวิจัยและพัฒนา (R&D) ที่มากพอด้วย (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2527 : 19-20)

ยิ่งไปกว่านั้นอุตสาหกรรมในขั้นเริ่มต้นยังได้รับการคุ้มครองจากรัฐให้สามารถแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศโดยผ่านการใช้ภาษีศุลกากรและอภิสิทธิ์ในการลงทุน เช่น การตั้งกำแพงภาษี การควบคุมการนำเข้า การงดเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร การยกเว้นภาษีเงินได้ (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2535 : 7.5-7.8)

การผลิตอุตสาหกรรมในช่วงทดแทนการนำเข้าช่วงแรกจะเน้นการผลิตสินค้าบริโภคโดยมีอุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรมหลัก นอกเหนือจากการผลิตอุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น การประกอบรถยนต์ อุปกรณ์ไฟฟ้า อุตสาหกรรมการเกษตร เป็นต้น (Suehiro, 1989 : 181)

บทบาทของทุนหลักในการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้านั้นพบว่ารัฐวิสาหกิจมีบทบาทลดลงในขณะที่บรรษัทข้ามชาติและทุนเอกชนในประเทศขยายตัวมากขึ้น อย่างไรก็ดีรัฐวิสาหกิจยังคงมีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในเรื่องที่เอกชนยังไม่สามารถดำเนินได้ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจในยุคนี้ยังมีความสำคัญทางการเมืองในฐานะที่เป็นช่องทางนำมาซึ่งผลประโยชน์ของชนชั้นนำทหารและข้าราชการ เราจะเห็นจุดยืนนโยบายและแนวนโยบายรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 4 ว่ามีเนื้อหาให้ความสำคัญต่อการควบคุมบทบาทของรัฐโดยเน้นจุดยืนโยบายในลักษณะเดียวกันว่ารัฐจะไม่ให้แข่งขันเชิงธุรกิจกับทุนเอกชน ส่วนแนวนโยบายจะมีลักษณะคลี่คลายตั้งแต่การคงไว้ซึ่งรัฐวิสาหกิจเดิม การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่รวมถึงการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. นโยบายรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เป็นการแสดงจุดยืนนโยบายบทบาทของรัฐที่จะไม่ไปแข่งขันกับทุนเอกชนแต่จะให้ทุนเอกชนเข้ามามีบทบาทในรัฐวิสาหกิจมากขึ้น ดังปรากฏในแผนระยะที่หนึ่ง (สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503) ความว่า

"รัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่หรือขยายกิจการอุตสาหกรรมที่รัฐอำนวยการอยู่ในปัจจุบัน ในเมื่อการกระทำนั้นๆเป็นการแข่งขันกับกิจการที่เอกชนกระทำอยู่ นอกจากนั้นกิจการอุตสาหกรรมใดที่สมควร

จะให้เอกชนร่วมทุนด้วยหรือขายให้กับเอกชนก็จะได้พิจารณาจัดการไปเพื่อประโยชน์แห่งการก้าวหน้าของกิจการนั้น"

ส่วนในแผนระยะที่สอง (พ.ศ. 2507-2509) นอกจากย้ำจุดยืนและแนวนโยบายเช่นเดียวกับแผนระยะแล้วยังชี้ให้เห็นถึงการคงรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ในกิจการต่อไปนี้คือ (สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2507 : 201-202)

" ก. กิจกรรมที่รัฐจำเป็นจะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์เพื่อผลิตเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์อันจำเป็นแก่การป้องประเทศ

ข. การสาธารณูปโภคที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เช่น การผลิตและการจำหน่ายกระแสไฟฟ้า การรถไฟ การท่าเรือ การไปรษณีย์โทรเลข การสื่อสารโทรคมนาคม เป็นต้น

ค. อุตสาหกรรมที่ต้องลงทุนมากหรือยังไม่เป็นที่สนใจของเอกชนจะลงทุนแต่เป็นประโยชน์ในการที่จะให้รัฐเข้าจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม

ง. กิจกรรมที่จะส่งเสริมเพิ่มรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศและที่จะช่วยส่งเสริมกิจกรรมอื่นๆ ของเอกชน เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศไทยและกิจการโรงแรม เป็นต้น

จ. กิจกรรมที่รัฐจะต้องทำเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีอากร อันจะทำให้รายได้ทางภาษีอากรลดน้อยลง เช่น การผลิตและการจำหน่ายยาสูบ การทำไพ่ เป็นต้น

ฉ. กิจกรรมที่ตั้งขึ้นเพื่อรักษาวัฒนธรรม ศิลปกรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ หรือส่งเสริมให้มีผู้รู้จักประเทศมากขึ้น เช่น การดุริยางค์ นาฏศิลป์ เป็นต้น"

2. นโยบายรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) ย้ำจุดยืนนโยบายเช่นเดียวกับแผนพัฒนาฉบับที่ 1 และได้ระบุถึงการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่เพื่อตอบสนองการพัฒนาอุตสาหกรรมแทนการนำเข้าดังนี้ (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2510 : 111).

(1) รัฐวิสาหกิจใดที่พึงรักษาไว้และจำเป็นต้องให้การสนับสนุนจะได้พิจารณาให้มีโครงการ วิธีการจัดการ และแผนการลงทุนให้เหมาะสมเพื่อให้มีสมรรถภาพในการดำเนินงานและเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการสาธารณูปโภคและบริการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

(2) การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่นั้น ถ้าจำเป็นจะต้องกระทำจะกระทำโดยความรอบคอบโดยถือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า กิจการนั้นจะไม่เป็นการขัดกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ หรือขัดกับกฎหมายอันเกี่ยวกับการส่งเสริมเอกชนให้ลงทุน ทั้งจะได้

พิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจจะตั้งขึ้นใหม่นั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมอย่างแท้จริง

(3) สำหรับกิจการประเภทอุตสาหกรรมและการค้าที่จะให้ประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง และรัฐมีความประสงค์จะจัดให้มีขึ้นอย่างรีบเร่ง จะส่งเสริมให้เอกชนลงทุนโดยรัฐจะเข้าช่วยเหลือร่วมทุนก็ได้ แต่ทั้งนี้การลงทุนของรัฐไม่ควรเกินร้อยละห้าสิบ เพื่อรักษากิจการนั้นมิให้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และเมื่อกิจการสามารถดำเนินการได้ด้วยดีแล้วจะได้ทำการจำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชนทันที

(4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะทำการศึกษาถึงฐานะและความจำเป็นของรัฐวิสาหกิจโดยละเอียดว่าสมควรที่คงรักษาไว้หรือควรจะเลิกล้มกิจการนั้นเพียงไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมและการค้า

(5) จัดให้มีระเบียบข้อบังคับที่รัดกุมเพื่อควบคุมการใช้จ่ายลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้ได้ผลสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และจะพยายามแก้ไขปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่เพื่อให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น"

3. นโยบายรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ย้ำจุดยืนนโยบายเช่นเดียวกับแผนฯ 1 และ 2 แต่ได้ระบุแนวนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจนขึ้นดังนี้ (สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2515 :153)

"แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ได้พยายามกำหนดนโยบายว่ารัฐจะสนับสนุนรัฐวิสาหกิจประเภทใดบ้าง เพื่อวัตถุประสงค์อะไร และกำหนดหลักเกณฑ์ขอบเขตการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจใช้ชัดเจน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ก็จะได้พิจารณาหาทางที่จะจำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการต่อไป ซึ่งอาจทำได้หลายวิธี เช่น

- ขายกิจการทั้งหมด
- ขายหุ้นบางส่วน
- ให้เช่าสำหรับรัฐวิสาหกิจที่พิจารณาเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว
- รัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถจะปรับปรุงให้ดีขึ้นและไม่มีผู้ใดต้องการก็จะได้พิจารณายุบเลิกเสีย"

4. นโยบายรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการกำหนดนโยบายที่ผ่านมาในแผนพัฒนาฉบับที่ 1 – 3 ว่ามีเนื้อหากว้างเกินไป ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้จึงระบุอย่างชัดเจนว่า รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมใดสมควรที่จะยุบเลิกหรือจำหน่ายจ่ายโอน

นอกจากนี้ยังนำเสนอให้รัฐจัดตั้งหน่วยงานกลางถาวรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจอีกด้วย กล่าวคือ (สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มปป : 197-198)

" (1) รัฐจะสนับสนุนให้คงไว้และดำเนินการต่อไปในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่มีลักษณะผูกขาดเพื่อการควบคุมคุณภาพ ราคา และหารายได้เป็นพิเศษ เช่น โรงงานยาสูบ โรงงานสุรา และโรงงานเภสัชกรรม เป็นต้น

(2) รัฐจะสนับสนุนให้คงไว้ และดำเนินการต่อไปในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธปัจจัยที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้น เช่น โรงงานผลิตวัตถุระเบิด ส่วนยุทธปัจจัยส่วนประกอบอย่างอื่น เช่น ผลิตภัณฑ์อาหารสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์แก้ว ผลิตภัณฑ์หนังฟอก ผลิตภัณฑ์แบตเตอรี่ และการทอผ้า จะได้หาทางสำรองไว้ใช้ในราชการกองทัพจากโรงงานเอกชนหรือบริษัทมหาชนต่อไป และยกเลิกหรือจำหน่ายจ่ายโอนกิจการนั้นเสีย

(3) รัฐจะมุ่งสนับสนุนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมใหม่ๆ ที่
- จำเป็นจะต้องใช้เงินงบประมาณในเรื่องปัจจัยขั้นพื้นฐานสูง
- เป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูงและเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง
- เป็นอุตสาหกรรมที่มีขบวนการในการดำเนินงานซับซ้อนที่เอกชนยังไม่สามารถดำเนินการได้
- อุตสาหกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติและมีปัญหาในเรื่องการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะการให้สัมปทาน

(4) รัฐมีนโยบายยกเลิกหรือจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อเป็นผู้ริเริ่ม แต่ปัจจุบันยังคงดำเนินการอยู่อย่างขาดประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมเหล่านี้ในปัจจุบันเอกชนสามารถรับช่วงมาดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) ในกิจการที่รัฐเห็นสมควรให้มีการดำเนินงาน โดยรัฐวิสาหกิจและเอกชนควบคู่กันไป รัฐจะใช้มาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจของกิจการทั้งสองประเภทในลักษณะคล้ายคลึงกัน

(6) รัฐบาลมีนโยบายอย่างแน่วแน่ที่จะปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ อุตสาหกรรม และรวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจอื่นๆที่ต้องคงอยู่ให้มีประสิทธิภาพโดยจะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัว เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ รวมถึงการที่จะปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่างๆ ในด้านการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความคล่องตัวเพิ่มขึ้น และพร้อมกันนั้นก็จะได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารงานและกรรมการรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ให้มีบทลงโทษในกรณีที่การบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไม่บรรลุเป้าหมายหรือเกิดผลเสียหายขึ้นด้วย"

การนำนโยบายรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 ไปปฏิบัติมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะภาพของรัฐวิสาหกิจในสังคมไทย ดังตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 ปริมาณรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนแปลงฐานะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4

ช่วงเวลา	การยุบเลิก (แห่ง)	การจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจ (แห่ง)	การจัดตั้งใหม่ (แห่ง)
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)	9	1	6
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)	6	17	4
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)	7	0	7
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	4	0	6
รวม	26	18	23

ที่มา : พลายมล คุ้มทรัพย์, 2541 : 30

จากตารางที่ 3.2 จะพบว่าผลการดำเนินนโยบายเปิดเสรีในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้านั้นยังมีลักษณะผสมผสานระหว่างการยุบเลิกหรือการจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ กล่าวคือ

รัฐวิสาหกิจถูกยกเลิกในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1-4 ทั้งหมด 26 แห่ง เป็นกิจการที่ภาคเอกชนดำเนินการอยู่แล้ว ดังนั้นรัฐจึงไม่เข้าไปแข่งขันกับเอกชน เช่น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ได้ยุบเลิกบริษัทเกลือไทย จำกัด บริษัทกระสอบไทย โรงงานกระสอบปาน บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2542 : 190 ; พิพัฒน์ ไทยอารีและวรนารถ์ รุ่งเรืองกลกิจ, 2541 : 892)

รัฐวิสาหกิจที่ถูกจำหน่ายจ่ายโอนหรือขายกิจการให้เอกชนในช่วงนี้ 18 แห่ง เกิดขึ้นเฉพาะช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 รัฐวิสาหกิจดังกล่าวเกือบทั้งหมดเป็นบริษัทเล็กๆ ที่ดำเนินงานด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมที่ภาคเอกชนทำอยู่แล้ว และเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์หรือความมั่นคงของชาติ

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่จำนวน 23 แห่ง จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนา เช่น องค์การโทรศัพท์, การทางพิเศษแห่งประเทศไทย, การนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2542 : 238-249)

เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยโครงสร้างทางการเมืองที่มีต่อนโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้านั้น จะต้องพิจารณาภาพรวมของกระบวนการนโยบายรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-8 ก่อนนโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจดำเนินการภายใต้โครงสร้างอำนาจการเมืองสองระบอบ คือ ระบอบอำมาตยาธิปไตยที่นำโดยชนชั้นนำทหารช่วง พ.ศ. 2501-2516 และระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบช่วง พ.ศ. 2521-2524 ซึ่งชนชั้นนำทหารต้องแบ่งอำนาจให้นายทุนธุรกิจการเมือง ส่วนการเมืองช่วงประชาธิปไตยเบ่งบานหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึง 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 อาจถือว่ากรอบโครงสร้างอำนาจทางการเมืองยังไม่ลงตัว

ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยนั้น กลุ่มทหารและข้าราชการมีบทบาทหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อการเมืองพัฒนามาเป็นระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 จะพบว่าเริ่มมีทุนเอกชนปีกนักธุรกิจการเมืองเข้ามามีบทบาทในบางรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยช่องทางในตำแหน่งรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐมนตรีมีฐานะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ในปีพ.ศ. 2525 จากรัฐวิสาหกิจประมาณ 70 แห่ง พบว่ามีตัวแทนเอกชนเข้ามาเป็นกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจเพียง 21 คน จากทั้งหมด 750 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 2.8 ดังนั้นในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า กลุ่มข้าราชการยังคงมีบทบาทสำคัญในนโยบายรัฐวิสาหกิจดังนี้ (เกศินี หงส์นันท์, 2541 : 467)

- ผู้แทนกระทรวง	461	คน
- ทหาร	139	คน
- ตัวแทนรัฐวิสาหกิจ	104	คน
- ตำรวจ	25	คน
- เอกชน	21	คน

3. นโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก

กระบวนการสะสมทุนโดยการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามาถึงจุดอิ่มตัว เนื่องจากข้อจำกัดของตลาดภายในที่มีกำลังซื้อแคบเกินไป และการพัฒนาก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต้องนำเข้าวัตถุดิบและเครื่องจักร นอกจากนี้อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าของไทยมีความสามารถดูดซับแรงงานได้น้อยทำให้เกิดปัญหาว่างงาน และการตั้งโรงงานกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯและปริมณฑล จึงก่อให้เกิดปัญหาสังคมในกรุงเทพฯ รวมถึงความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างเมืองและชนบท (ธีระพงษ์ เขมฤกษ์อำพล, 2534 : 121-122 ; ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2533 : 237-244)

โครงสร้างของปัญหาดังกล่าวพัฒนารุนแรงถึงขั้นแตกหักเมื่อเศรษฐกิจไทยต้องประสบปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ กลุ่มประเทศโอเปค (OPEC) ประกาศขึ้นราคาน้ำมัน ราคาวัตถุดิบตกต่ำและการเกิดวิกฤติหนี้ทั่วโลก ชนชั้นนำไทยจึงได้นำข้อเสนอของธนาคารโลกมาใช้ปรับกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมจากทดแทนการนำเข้าไปสู่การส่งเสริมการส่งออก

ตามจริงนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้เริ่มบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) แต่การปรับเป็นกลยุทธ์ใหม่สำหรับการสะสมทุนนั้นมาลงตัวในสมัยรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อปี พ.ศ.2525 (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2535 : 7-36)

กลยุทธ์ส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออกได้กำหนดมาตรการใหม่สำหรับการสะสมทุน คือ การเพิ่มอภิสิทธิ์ให้แก่สินค้าอุตสาหกรรมส่งออก เช่น การยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบเต็มพิกัด, การยกเว้นภาษีเงินได้ในช่วง 3-8 ปี, การอนุญาตให้บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมสามารถมีที่ดินเป็นของตนเอง นำบุคลากรต่างประเทศเข้ามาไทยได้ และสามารถโอนกำไรออกนอกประเทศได้ นอกจากนี้กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกยังรวมถึงมาตราการผ่อนคลายการควบคุมเงินตรา การลดค่าเงินบาทหรือการปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้ลอยตัว ตลอดจนการส่งเสริมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (เพิ่งอ้าง : 7.37-7.38)

การปรับกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่การส่งออกเกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ โดยมีชนชั้นทหารและชนชั้นนายทุนปีกธุรกิจการเมืองเป็นกลุ่มมีอำนาจทางการเมือง บทบาทของชนชั้นนำทหารจะเห็นได้จากการขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยไม่ผ่านการเลือกตั้งและไม่สังกัดพรรคการเมืองใดๆ แต่อาศัยกองทัพและระบบราชการเป็นฐานสนับสนุนขึ้นสู่ตำแหน่ง (รังสรรค์ค์ ธนะพรพันธุ์, 2536 : 184)ในขณะเดียวกันก็พบว่านายทุนไทยหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้ปรับตัวเองจากการเป็นผู้ใต้อุปถัมภ์ทางการเมืองของทหารและสามารถมีบทบาททางการเมืองผ่านพรรคการเมืองได้ด้วยตัวเองในช่วงต้นทศวรรษ 2524 ดังนั้นจึงปรากฏว่าพรรค

การเมืองของนายทุนสามารถส่งตัวแทนเข้ารัฐสภาได้ถึงร้อยละ 40 ของสมาชิกสภา (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2534 : 8-9)

การเกิดขึ้นมาของโครงสร้างชนชั้นนำทางการเมืองระหว่างทหารกับนายทุนยังนำมาซึ่งการปรับบทบาทของกลุ่มเทคโนเครตไทย กล่าวคือ กลุ่มเทคโนเครตแต่เดิมมีบทบาทภายใต้อำนาจเผด็จการทหารและดำเนินงานอยู่ในหน่วยงานทางเศรษฐกิจ เช่น "สภาพัฒน์" ธนาคารแห่งประเทศไทย, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น (เกษียร เตชะพีระ, 2542 : 136-139) แต่เมื่อระบบอำนาจนิยมทหารล้มลงและมีการเกิดขึ้นมาของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ กลุ่มเทคโนแครตข้าราชการยังคงเป็นที่ปรึกษาแก่ชนชั้นนำทหารเนื่องจากมีจุดยืนต่างจากนายทุนปีกธุรกิจการเมือง แต่ในขณะเดียวกันก็เริ่มมีเทคโนแครตภาคเอกชนเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยการคุมกระทรวงหลักทางเศรษฐกิจ เช่น คุณบุญชู โรจน์เสถียร ในฐานะรองนายกรัฐมนตรี เป็นต้น หลักจากนั้นเป็นต้นมาเทคโนแครตก็เริ่มมีบทบาททางการเมืองมากขึ้นตามลำดับจนถึงช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 (เพิ่งอ้าง : 184-185 ; Tienchai Wongchaisuwan, 1993 : 56-58)

กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกยังเป็นผลมาจากการปรับความสัมพันธ์ในโครงสร้างทุนหลักแบบสามขาหยั่งระหว่างทุนข้ามชาติ ทุนไทย และทุนรัฐ กล่าวคือ

ทุนไทยเชื้อสายจีนได้พัฒนาตัวเองขึ้นเป็นหุ้นส่วน (Partnership) แทนที่จะเป็นผู้ได้อุปถัมภ์พึ่งพาของทุนของชาติและทุนรัฐเนื่องจากผลของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการส่งเสริมภาคเอกชนถึง 2 ทศวรรษ ทุนไทยที่ได้กลายเป็นกลุ่มทุนหลักในประเทศประกอบด้วยกลุ่มทุนย่อย 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่มธนาคารพาณิชย์ และกลุ่มอุตสาหกรรมเกษตร (Suehiro, 1992)

การพัฒนาของทุนไทยก้าวหน้าถึงการจัดตั้งองค์การแบบกลุ่มผลักดันในฐานะตัวแทนของชนชั้นตัวเอง คือ สมาคมอุตสาหกรรมไทย สมาคมธนาคารไทย และสภาหอการค้าไทย (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2534 : 8)

ในขณะเดียวกันทุนข้ามชาติก็มีบทบาทลดลงโดยเปรียบเทียบและมีการปรับเปลี่ยนภายในกลุ่มข้ามชาติด้วยกันระดับหนึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวก่อรูปมาได้ตั้งแต่การเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 กับเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เหตุการณ์ทั้งสองทำให้บรรยากาศการลงทุนในประเทศเลวร้ายลง ประกอบกับชัยชนะของการปฏิวัติคอมมิวนิสต์ใน 3 ประเทศอินโดจีนและการขยายตัวของพรรคคอมมิวนิสต์ในช่วง พ.ศ. 2517-2520 ก็ยิ่งทำให้ทุนข้ามชาติไม่แน่ใจในการลงทุนในไทยยิ่งขึ้น (สุวินัย ภรณวลัย, 2537 : 140-142)

การลงทุนต่างประเทศที่ลดลงทำให้รัฐไทยต้องหันมาใช้เงินกู้จากต่างประเทศเป็นแหล่งเงินทุนหลักแทน การพึ่งพิงเงินกู้ต่างประเทศก่อให้เกิดเป็นวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศของไทยในเวลาต่อมาดังข้อมูล เช่น ในปี พ.ศ.2516 พบว่ารัฐไทยมีหนี้ต่างประเทศประมาณ 459.1 ล้านดอลล่าร์สหรัฐ แต่มาถึงปี

พ.ศ. 2526 หนี้ดังกล่าวได้สูงขึ้นเป็น 6,895.0 ล้านดอลล่าห์สหรัฐ หรือคิดเป็น 72% ของหนี้รวมทั้งหมดของประเทศ (เพิ่งอ้าง : 142)

อย่างไรก็ดี หลังจากการปรับกลยุทธ์ไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกแล้วปรากฏว่าเศรษฐกิจไทยก็สามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วเนื่องจากเงินทุนต่างประเทศหลั่งไหลที่มาจากญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศนิกส์เอเชีย ดังนั้นเศรษฐกิจไทยจึงกลายเป็นฐานการผลิตเพื่อการส่งออกของทุนข้ามชาติญี่ปุ่นและประเทศนิกส์เอเชียนอกเหนือจากทุนข้ามชาติตะวันตกที่มีอยู่เดิม (สหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก) เพิ่งอ้าง : 143)

กล่าวโดยสรุปแล้วภายใต้โครงสร้างทุนหลักสามขาในช่วงนี้ทุนเอกชนสามารถเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกดังนี้ คือ รัฐบาลได้นำข้อเสนอของธนาคารโลกมาเป็นกรอบในการกำหนดกลยุทธ์ และสภาพัฒน์ได้เชิญตัวแทนขององค์กรธุรกิจหลักในประเทศเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการชุดต่างๆ หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีเปรม ติณสูลานนท์ยังได้จัดกลไกที่ปรึกษาทางด้านนโยบายเศรษฐกิจในรูปคณะกรรมการที่ปรึกษาร่วมภาครัฐบาลและภาคเอกชน (ก.ร.อ.) ในปี พ.ศ.2524 ด้วย (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2534 : 9)

นโยบายรัฐวิสาหกิจในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจึงมีฐานะเป็นเครื่องมือในการสะสมทุนและนำมาซึ่งผลประโยชน์ชนชั้นนำในยุคนี้โดยการเน้นการเพิ่มบทบาทของทุนเอกชนในรัฐวิสาหกิจ เราจะเห็นได้จากเนื้อหาตามที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5-8 ดังนี้

1. นโยบายรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ระบุถึงสถานการณ์ที่เป็นข้อจำกัดการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าและวิกฤติหนี้สาธารณะที่เริ่มก่อตัวขึ้นมาว่า
   "เพื่อลดภาระการใช้จ่ายของรัฐบาลในการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจและเป็นการเพิ่มเงินออมภาครัฐบาลโดยส่วนรวม เนื่องจากรัฐยังประสบปัญหาการขาดดุลการค้าและการคลังทำให้ยอดหนี้สะสมของประเทศสูงขึ้น" (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มปป : 34)

ดังนั้นรัฐจึงได้วางแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้ (เพิ่งอ้าง : 35-36)
".....หลังจากมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกล่าวแล้ว รัฐจะให้เวลาแก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อปรับปรุงกิจการของตนระยะหนึ่ง

- หากพ้นระยะเวลานั้นแล้ว รัฐวิสาหกิจใดดำเนินการไม่ได้ผลเท่าที่ควรโดยไม่มีสาเหตุ รัฐก็จะพิจารณาดำเนินการยุบเลิก แปรสภาพ หรือจำหน่ายต่อไป
- กิจการประเภทสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนก็เช่นกัน หากไม่สามารถปรับสมรรถภาพการบริหารงานและประสิทธิภาพในการให้บริการที่ดีในราคาที่ยุติธรรมได้ ก็จะพิจารณาโอนกิจการจัดตั้งในรูปบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน แล้ว

จำหน่ายหุ้นบางส่วนให้เอกชน เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงาน โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมนโยบายในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

- รัฐจะคงไว้ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่เป็นเครื่องมือของรัฐในอันที่จะยังเป็นประโยชน์สุขแก่ประชาชน"

2. นโยบายรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 มีเนื้อหาต่อเนื่องจาก แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และได้กำหนดรูปแบบการมีบทบาทของทุนเอกชนในรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน ตลอดจนถึงการกำหนดองค์กรกลางในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างจริงจังดังนี้ คือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มปป: 247)

"แนวทางแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (ในความหมายของสภาพัฒน์ : ผู้อ้าง) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ซึ่งสามารถทำได้ 3 รูปแบบ คือ

(1) แปลงการบริหารภายในของรัฐวิสาหกิจเองให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการจัดการ การลงทุนและในการบริหารกำลังคน รวมทั้งให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน

(2) ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การให้เช่า จ้างเหมา และให้สัมปทาน

(3) แปลงสภาพการเป็นเจ้าของบางส่วนหรือทั้งหมด เช่น การขายหุ้น จำหน่ายจ่ายโอน

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่ภาคปฏิบัติควรมีการดำเนินงานดังต่อไปนี้(ดังธรรมดา)

(1) จัดให้องค์กรกลางเป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

(2) องค์กรกลางนี้จะต้องมีสำนักงานฝ่ายเลขานุการรับผิดชอบ โดยตรงและทำงานเต็มเวลาต่อเนื่องอย่างครบวงจร เพื่อศึกษาวิเคราะห์และประสานงานกับหน่วยงานกลางและกระทรวงเจ้าสังกัดในการคัดเลือกรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่จะทำการแปรรูปในรูปแบบต่างๆ โดยศึกษากฎระเบียบ ข้อจำกัด และวิธีการในการแปรรูปร่วมกับกระทรวงเจ้าสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอต่อองค์กรกลาง

(3) พัฒนาตลาดทุนเพื่อรองรับการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ"

อย่างไรก็ดี ในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งอยู่ช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่นั้นจะพบว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงกว่าเป้าหมายโดยเฉลี่ยเกือบหนึ่งเท่าตัวและมีแนวโน้มขยายตัวต่อไป จึงทำให้ความต้องการบริการพื้นฐานเพิ่มสูงขึ้นมาก ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดสภาพคอขวดในการพัฒนาสภาพัฒน์จึงได้มีการจัดทำสมุดปกขาว เรื่อง แนวทางการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจเพื่อรองรับเศรษฐกิจฟองสบู่ สมุดปกขาวนี้เป็นแม่บทในการเพิ่มบทบาทของทุนเอกชนในรัฐวิสาหกิจทุกแห่งและกำหนดเนื้อหานโยบายอย่างชัดเจน กล่าวคือ "กำหนดแนวทางและวิธีการที่ชัดเจนจนสามารถนำไปสู่การ

ปฏิบัติได้" (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2531 :1) หลังจากนั้นกลุ่มเทคโนแครตได้นำเนื้อหาของสมุดปกขาวใส่เพิ่มในการปรับปรุงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ดังนี้

" - แปลงการบริหารภายในของรัฐวิสาหกิจเองให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการจัดการ การลงทุน และในการบริหารกำลังคน รวมทั้งการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน

- ให้ธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การให้เช่า จ้างเหมาบริการและให้สัมปทาน

- กระจายขอบเขตความเป็นเจ้าของ เช่น การขายหุ้น จำหน่ายจ่ายโอน โดยมุ่งให้ภาครัฐบาล ประชาชนทั่วไป พนักงานของรัฐวิสาหกิจเอง และสถาบันธุรกิจเอกชนได้มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ

- พยายามเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดให้เป็นบริษัทจำกัด เพื่อสะดวกในการนำหุ้นออกจำหน่ายและเน้นการนำหุ้นเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

- จัดให้มีการเพิ่มศักยภาพ และการพัฒนาบุคลากร ในระบบฝึกอบรมเพื่อเปลี่ยนวิถีการทำงานใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์รัฐวิสาหกิจและพัฒนาการด้านเทคโนโลยี"

จากเนื้อหานโยบายการปรับปรุงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะพบว่ารัฐเริ่มมีแนวนโยบายที่จะแปรสภาพรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัท แนวนโยบายดังกล่าวเป็นพื้นฐานของการกำหนดพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจปี พ.ศ. 2542 ในเวลาต่อมา

3. นโยบายรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มีเนื้อหาต่อเนื่องมาจาก แผนฯ 6 และเพิ่มประเด็นเรื่องการลดบทบาทการกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งให้มีการประเมินผลภายในรัฐวิสาหกิจ ดังเหตุผลที่ระบุไว้ว่า (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535 : 243-244)

"ในขณะที่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ ได้ประสบปัญหาในด้านประสิทธิภาพการดำเนินงาน การระดมทุนและการเพิ่มบทบาทเอกชนในการร่วมพัฒนายังเป็นไปอย่างจำกัดและล่าช้า จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจให้สามารถขยายการลงทุน การระดมทุน การจัดการ การเพิ่มบทบาทเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจ ตลอดทั้งการปรับปรุงระบบการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และการปรับปรุงองค์กรภายในของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น"

4. นโยบายรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ยังคงเป็นการสานต่อแนวนโยบายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-7 ที่ผ่านมาและเริ่มบรรจุแนวคิดกลไกกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (Regulator) เข้ามาดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539 :112)

" (1) เพิ่มบทบาทภาคเอกชน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง โดยให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานและเป้าหมายในการลดบทบาทการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ

(2) สนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้มีสถานะเป็นบริษัทมหาชน และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อให้สามารถระดมทุนจากประชาชนได้อย่างกว้างขวาง

(3) จัดตั้งองค์กรกลางเป็นการถาวร เพื่อบริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนและประสานการปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจต่างๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งองค์กรกำกับรายสาขารัฐวิสาหกิจที่มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ภาครัฐและเอกชน รวมทั้งการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านราคา ปริมาณและคุณภาพการบริหาร

(4) นำระบบการประเมินผลการดำเนินงานมาใช้แทนการกำกับดูแลในรายละเอียดเพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัว"

เมื่อพิจารณาถึงการนำนโยบายรัฐวิสาหกิจไปปฏิบัติจะพบว่าการเพิ่มบทบาทของทุนเอกชนที่ถูกนำมาใช้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ถึงฉบับที่ 8 ก่อนที่จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจนั้น มีรูปแบบหลากหลายแตกต่างกันตามทิศทางการพัฒนารายสาขาและคุณลักษณะของรัฐวิสาหกิจ ความหลากหลายของการมีบทบาทของทุนเอกชนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการให้บริการ ฐานะการเงิน วัฒนธรรมองค์กร และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ดี เราสามารถสรุปรูปแบบการเข้ามามีบทบาทของทุนเอกชนในรัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้ 6 รูปแบบใหญ่ๆ คือ (กองโครงการพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2540 : 9-10; สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กรมบัญชีกลาง, 2524, 21-25)

1. การทำสัญญาจ้างเอกชนให้มาบริหาร (Contract-Out) หรือเข้ามาเป็นผู้บริหาร (Management Contract)
2. การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ (Lease Contract)
3. การให้สัมปทานภาคเอกชน (Concession)
4. การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์
5. การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (Joint-Venture)
6. การจำหน่ายจ่ายโอนและยุบเลิกกิจการ (Trade Sale and Liquidation)

1. <u>การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน</u> ได้ดำเนินการรูปแบบนี้ในหลายรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ การทำสัญญาให้ทุนเอกชนเข้ามาดำเนินงานเฉพาะกิจการ เช่น กรณีการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้จัดระบบการเดินรถรับจ้างโดยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ เป็นต้น ส่วนการทำสัญญาให้ทุนเอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหารทั้งระบบโดยรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ควบคุมดูแล เช่น กรณีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตั้งบริษัท

ดาวน์ทาวน์ดิวตี้ฟรี ช็อป จำกัด และจ้างผู้บริหารร้านค้าปลอดอากรมืออาชีพเข้ามาบริหารโดยการท่องเที่ยวฯ เป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน เป็นต้น

2. การทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการ รูปแบบนี้รัฐยังคงเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการ ค่าค้ำประกันการลงทุน และบทลงโทษสำหรับทุนเอกชน เช่น กรณีการท่าเรือแห่งประเทศไทยให้ทุนเอกชนเข้าลงทุนพัฒนาและประกอบการท่าเรือตู้สินค้า ท่าเทียบเรือ B5 ท่าเรือแหลมฉบัง

3. การให้สัมปทานภาคเอกชน รัฐจะให้สิทธิทุนเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุนการจัดการและการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทานเต็มที่ภายในระยะเวลาหนึ่ง การให้สัมปทานมีวิธีดำเนินการหลายวิธี แต่วิธีที่ใช้กันมากในช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาก็คือ BTO (Build Transfer, Operate) BTO เป็นรูปแบบที่บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุน เมื่อสร้างเสร็จแล้วก็จะยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยเอกชนจะเป็นผู้บริหารโครงการ เช่น กรณีการทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้เอกชนมาลงทุนในโครงการทางด่วนชั้นที่ 2 เป็นต้น

อีกวิธีหนึ่งที่ใช้กันอยู่ก็คือ การให้บริษัทสัมปทานเป็นผู้ลงทุนสร้าง เป็นเจ้าของ และดำเนินการโดยรัฐจะรับซื้อผลผลิต (Build-Own Operate = BOO) เช่นกรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยให้ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer) ดำเนินการแล้วขายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฯ เป็นต้น

4. การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เท่าที่ผ่านมาพบว่ามีวิธีดำเนินการอยู่ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ

4.1 การลดสัดส่วนการถือหุ้นภาครัฐลงบางส่วน แต่ไม่เกินร้อยละ 50 จึงมีผลให้ยังคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจไว้อยู่ เช่น กรณีบริษัทการบินไทย จำกัด นำหุ้น 1.177 ล้านหุ้น ออกขายในตลาดหลักทรัพย์ จึงมีผลให้การถือหุ้นของรัฐลดลงเหลือ 92.86 % เป็นต้น

4.2 การลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงเกินร้อยละ 51 จนมีผลให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น กรณีบริษัททิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

4.3 การตั้งบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อดำเนินการแทน (Subsidiary Company) โดยรัฐวิสาหกิจจะถือหุ้นในบริษัทลูกทั้งหมดในขั้นแรก หลังจากนั้นจะดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทลูกหรือกระจายหุ้นเดิมในบริษัทลูกด้วย ในที่สุดจะนำหุ้นเข้าไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 51 เพื่อให้บริษัทลูกมีสภาพเป็นบริษัทมหาชนที่มีการดำเนินงานโดยทุนเอกชน เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (EGCO) โดยถือหุ้นทั้งหมดก่อน หลังจากนั้นจึงกระจายหุ้น 51% ในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

5. การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน มี 2 วิธีที่ใช้กันอยู่ คือ

5.1 วิธีการที่รัฐวิสาหกิจร่วมลงทุนกับทุนเอกชน โดยจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้น เพื่อดำเนินกิจการและให้ทุนเอกชนเป็นผู้บริหาร เช่น กรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ (ขสมก.) ร่วมลงทุน 20% กับเอกชนเพื่อเดินรถปรับอากาศขนาดเล็ก เป็นต้น

5.2 วิธีการที่รัฐวิสาหกิจประเมินทรัพย์สินของตนแล้วนำไปร่วมลงทุนกับทุนเอกชน โดยภาครัฐจะถือหุ้นไม่เกิน 49% เช่น กรณีโรงงานไพ่ประเมินราคาทรัพย์สินแล้วนำไปร่วมลงทุนกับทุนเอกชนเพื่อทำโรงพิมพ์สิ่งพิมพ์มีค่าขนาดกลาง เป็นต้น

6. <u>การจำหน่ายจ่ายโอนและยุบเลิกกิจการ</u>

4.4 การจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจหรือการขายกิจการให้เอกชน เป็นวิธีการที่ใช้ในช่วงเฉพาะแผนฯ 1 และ 2 โดยการขายรัฐวิสาหกิจให้เอกชน 18 แห่ง เนื่องจากเป็นบริษัทเล็กๆ

4.5 การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ เป็นวิธีการที่ใช้ในกรณีที่เห็นว่ารัฐวิสาหกิจไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป เนื่องจากขาดทุนต่อเนื่องหรือเป็นกิจการที่ภาคเอกชนทำมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว ดังนั้น การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในทุกแผนตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

ผลการดำเนินนโยบายเพิ่มบทบาทของทุนเอกชนในรัฐวิสาหกิจช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-7 โดยอาศัยมาตรการการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ การจำหน่ายจ่ายโอนให้ภาคเอกชน และการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ แล้วจสามารถสรุปได้ตามตารางที่ 3.3 ดังนี้

ตารางที่ 3.3 : ปริมาณรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนแปลงฐานะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-7

ช่วงเวลา	การยุบเลิก แห่ง)	การจำหน่ายจ่ายโอน (แห่ง)	การจัดตั้งใหม่ (แห่ง)
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)	5	0	3
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)	5	0	0
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	9	0	6
รวม	19	0	9

จากตารางที่ 3.3 จะพบว่าผลการดำเนินนโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกนั้นยังไม่มีการขายให้เป็นของเอกชนเลย แต่มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจทุกช่วงของแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 5-7 ตัวอย่างเช่น ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ได้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็น 5 แห่ง คือ องค์การสารส้มรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ประสบการขาดทุนต่อเนื่อง ได้แก่ บริษัทส่งเสียงทางสายจำกัด บริษัทไทยแอน โรงงานกระสอบ และองค์การเหมืองแร่ (ดนัย ขำเจริญ, 2535 : 56)

ส่วนการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่นั้นได้ดำเนินการในกิจการที่จะไม่เป็นภาระรายจ่ายของรัฐ เช่น การรวมองค์การเชื้อเพลิงและองค์การก๊าซธรรมชาติเป็นการปิโตรเลี่ยมแห่งประเทศไทย ในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 เป็นต้น

ส่วนกระบวนการในการนำนโยบายรัฐวิสาหกิจไปปฏิบัติตั้งแต่ พ.ศ.2526 เป็นต้นมานั้นจะมีรูปแบบตามการผลักดันของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการโดยคณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2527 ได้วางกรอบดำเนินการไว้ดังนี้ คือ

1. ให้คณะรัฐมนตรีเป็นคนกำหนดนโยบายโดยส่วนรวม
2. กระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้กำหนดเป้าหมายเพื่อตอบสนองนโยบาย
3. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้รับนโยบายไปดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของกระทรวงเจ้าสังกัด
4. การควบคุมการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นให้ใช้เครื่องมือสำคัญ คือ แผนวิสาหกิจและแผนปฏิบัติงาน

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบซึ่งอำนาจทางการเมืองถูกแบ่งสันปันส่วนระหว่าง ชนชั้นนำทหารและนายทุนไทยปีกธุรกิจการเมืองเราจะพบว่าผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายบริหารรัฐวิสาหกิจได้แก่ กลุ่มนักการเมืองและนักธุรกิจนอกเหนือจากกลุ่มทหาร-ตำรวจ และข้าราชการประจำที่ยังคงมีบทบาทอยู่ กล่าวคือ

ในปี พ.ศ. 2527 มีผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าจากรัฐวิสาหกิจจำนวน 57 แห่ง มีกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ที่มาจากกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจดึง 339 คนจากทั้งหมดรวม 602 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 56 อย่างไรก็ดีองค์ประกอบของกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจยังคงมีสัดส่วนสอดคล้องกับโครงสร้างทางการเมืองดังนี้ (อิสระ สุวรรณบล, 2542 : 297-298)

- กลุ่มทหารและตำรวจ 152 คน
- กลุ่มข้าราชการประจำโดยตำแหน่ง 111 คน
- กลุ่มข้าราชการการเมืองโดยตำแหน่ง 9 คน
- กลุ่มพลเรือน 330 คน

กรณีตัวอย่างเช่น ในการแต่งตั้งกรรมการบริหารของบริษัทการบินไทย จำกัด ในปัจจุบันจะพบสูตรการแต่งตั้งว่าต้องมีองค์ประกอบของทหาร ข้าราชการประจำ และตัวแทนนักการเมือง ดังคำสัมภาษณ์ปลัดกระทรวงคมนาคมและประธานคณะกรรมการบริษัทการบินไทย ที่ว่า (สัมภาษณ์ มหิดล จันทรางกูร, 16 พฤษภาคม 2543)

"สมัยพันเอกวินัย คุณเสนอ 9 เราเสนอ 6 เพื่อให้มี Balance กับ 9 คือ ต้องให้ทหารอากาศด้วย เพราะผมยังต้องใช้เขาอยู่ โควต้าของบอร์ดการบินไทย ไม่มีรูปทางการ แต่เป็น Gentleman agreement"

ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติยังพบว่า กลุ่มที่มีบทบาทอีกกลุ่มหนึ่งก็คือ กลุ่มผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการ เนื่องจากผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจะร่วมมือกับคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจในการกำหนดนโยบายเพื่อเสนอต่อกระทรวงและคณะรัฐมนตรีให้อนุมัติต่อไป (เพิ่งอ้าง)

กระบวนการกำหนดนโยบายบริหารรัฐวิสาหกิจโดยภาพรวมมีลักษณะของการกำหนดจากบนลงล่าง Top-down) เนื่องจากกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะสหภาพแรงงานไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ดี พบว่า มีบางรัฐวิสาหกิจที่เปิดโอกาสให้คนในระดับล่างขององค์การมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและความคิดเห็น เช่น

- ในการประปานครหลวง พบว่า สหภาพแรงงานมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายผ่านการเป็นอนุกรรมการปรับปรุงกิจการการประปานครหลวง ซึ่งจะมีบทบาทในการให้ข้อมูลกับคณะกรรมการบริหารการประปานครหลวงนอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังเปิดโอกาสให้สหภาพเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ในการประชุมของคณะกรรมการบริหารด้วย (สัมภาษณ์เอกชัย เอกหาญกมล, 20 เมษายน 2543)
- ในองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พบว่า ตัวแทนสหภาพแรงงานสามารถเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารในฐานะผู้สังเกตการณ์ได้ 3 คน (สัมภาษณ์ สมบัติ อุทัยสาง, 4 พฤษภาคม 2543)
- การสื่อสารแห่งประเทศไทยเปิดโอกาสให้พนักงานมีบทบาทในการกำหนดแผนรัฐวิสาหกิจผ่านคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์และสหภาพแรงงาน (สัมภาษณ์ กระวุช คูสุวรรณ, 14 เมษายน 2543)

กระบวนการบริหารนโยบายรัฐวิสาหกิจแบบบนลงล่าง โดยภาพรวมมีข้อดี คือ ช่วยให้การกำหนดนโยบายเป็นไปด้วยความรวดเร็ว แต่มีข้อเสียที่พึงพิจารณาก็คือ นโยบายที่ผ่านการตัดสินใจแล้วมักจะขาดการยอมรับและความร่วมมือในการนำไปปฏิบัติของผู้ที่อยู่ในระดับล่าง

4. บทบาทของแรงงานในนโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจ

การวิเคราะห์บทบาทของแรงงานรัฐวิสาหกิจในยุคพัฒนานั้นจะต้องพิจารณาหลังจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ของกลุ่มทหารสี่เสาเทเวศน์เนื่องจากสหภาพแรงงานถือว่าเป็นองค์กรผิดกฎหมายและการนัดหยุดงานจะถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ซึ่งกระทบกับความมั่นคงของชาติ (Somsak Samukkethum, 2001 : 87-89) ดังนั้นในช่วงการปกครองแบบอำนาจนิยมทหาร (พ.ศ.2501-2515) จึงปรากฏว่ามีการนัดหยุดงานเพียงเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ก่อนการเกิดรัฐประหาร (แล ดิลกวิทยรัตน์, มปป : 15)

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แรงงานรัฐวิสาหกิจได้กลายเป็นกลุ่มนำของขบวนการแรงงานในประเทศไทย กระแสดังกล่าวเริ่มต้นตั้งแต่การประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ในปี พ.ศ.2515 ที่ให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศเรื่องแรงงานสัมพันธ์อนุญาตให้แรงงานจัดตั้งสมาคมลูกจ้างได้ ดังนั้นหลังจากการล้มการปกครองแบบอำนาจนิยมทหารแล้ว ขบวนการแรงงานได้จึงขยายตัว โดยการจัดตั้งสมาคมอย่างกว้างขวาง ปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้แรงงานรัฐวิสาหกิจพัฒนามาเป็นกลุ่มนำของขบวนการแรงงานคือ (แล ดิลกวิทยรัตน์, มปป : 24-26 ; Somsak Samukkethum, 2003 : 319-321)

(1) รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งรวมของวิถีชีวิตการใช้แรงงานแบบทุนนิยมที่มีความยืนยาวที่สุด เพราะความมั่นคงในการทำงานทำให้แรงงานรัฐวิสาหกิจสามารถจรรโลงและถ่ายทอดประสบการณ์การต่อสู้ได้ดีกว่าสถานประกอบการอื่นๆ รวมถึงแรงวานรัฐวิสาหกิจมีระดับการศึกษาค่อนข้างสูงด้วย

(2) ขนาดของสถานประกอบการของรัฐวิสาหกิจใหญ่กว่าเอกชน เช่น รัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานส่วนใหญ่มีพนักงานมากกาว่าหมื่นคน ทำให้แรงงานรัฐวิสาหกิจมีโอกาสรวมตัวได้ดีกว่าแรงงานเอกชน เช่น รัฐวิสาหกิจมีสมาชิกสหภาพแรงงานมากกว่าสถานประกอบการเอกชนเป็นต้น

ในฐานะองค์กรนำของขบวนการแรงงานกลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจได้แสดงบทบาทเคลื่อนไหวเกี่ยวข้องกับสิทธิผลประโยชน์ของแรงงานเอง เช่น การต่อรองอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนอกจากนี้ยังเคลื่อนไหวเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่กระทบต่อประชาชนทั่วไปด้วย เช่น การขึ้นราคาน้ำมัน และราคาข้าวสารในปี 2519 เป็นต้น (เพิ่งอ้าง)

อย่างไรก็ดีบทบาทการนำของกลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจต้องประสบกับข้อจำกัดเนื่องจากฝ่ายทุนและรัฐกังวลต่อการเติบโตของแรงงานรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นจึงจำกัดสิทธิการนัดหยุดงานของแรงงานรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ผลที่ตามมาก็คือ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต้องพยายามดิ้นรนให้ได้มาซึ่งอำนาจต่อรองในรูปแบบการชุมนุมประท้วงโดยไม่หวังการ

ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย แต่ในการประท้วงนั้นจะผลักดันให้ชนะเพื่อจะได้รับการยอมความไม่เอาผิดจากนายจ้าง ภายใต้เงื่อนไขนี้มีผลกระทบให้สหภาพแรงงานต้องแสวงหาการสนับสนุนจากการเมืองภายนอกเมื่อการชุมนุมประท้วง (เพิ่งอ้าง : 27)

แรงงานรัฐวิสาหกิจยังไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 เนื่องจากนโยบายในช่วงนี้เน้นการควบคุมบทบาทของรัฐวิสาหกิจจึงยังไม่กระทบต่อสถานภาพองค์กรและพนักงานโดยทั่วไป เงื่อนไขการเข้ามามีบทบาทของแรงงานรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นเมื่อรัฐไทยหันมากู้เงินต่างประเทศทดแทนการลดลงของเงินทุนต่างประเทศและทำให้เกิดปัญหาหนี้ต่างประเทศ จำนวนหนี้ต่างประเทศของรัฐดังกล่าวพบว่า ร้อยละ 60 เกิดจากการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ (พวงทอง รุ่งสวัสดิ์ทรัพย์และนภาพร อติวานิชยพงศ์, 2530 : 234) ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงเริ่มถูกมองว่าเป็นภาระรายจ่ายของรัฐบาลและเกิดกระแสแนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน กล่าวคือ

มติคณะรัฐมนตรีของรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2522 ได้เน้นการไม่ให้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอีก และให้กระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์ในการแปรสถานะ ยุบเลิก หรือขายรัฐวิสาหกิจให้เอกชน (พิพัฒน์ ไทยอารี, 2529 : 53)

กระแสการแปรรูปดังกล่าวได้รับการสานต่อจากรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยมีท่าทีเข้มงวดขึ้น ดังมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2523 ที่ระบุว่า (เพิ่งอ้าง : 59)

"จะปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ให้เป็นแหล่งอำนวยรายได้ให้กับรัฐได้สูงที่สุดที่พึงจะทำได้ และจะไม่ยอมให้รัฐวิสาหกิจที่หย่อนประสิทธิภาพพึ่งงบประมาณรายจ่ายอีกต่อไป"

การเป็นภาระค่าใช้จ่ายของรัฐและกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชนกลายมาเป็นแนวนโยบายในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ดังผลการวิเคราะห์ในหัวข้อที่ผ่านมา กล่าวคือ รัฐมีเจตจำนงค์ที่จะพิจารณายุบเลิก แปรสภาพ และขายรัฐวิสาหกิจถ้าไม่สามารถปรับปรุงกิจการได้

ดังนั้นในมติคณะรัฐมนตรีในเวลาต่อมาเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2526 รัฐบาลพลเอกเปรมได้กำหนดมาตรการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ 5 ขั้นโดยมีเป้าหมายการแปรรูปให้เป็นของเอกชน คือ (พวงทอง รุ่งสวัสดิ์ทรัพย์และนภาพร อติวานิชยพงศ์, 2530 : 234)

(1) การเปลี่ยนผู้บริหาร

(2) การเปลี่ยนวิธีการทำงาน

(3) การปรับปรุงการตลาด

(4) การให้เอกชนร่วมหุ้นและเข้าบริหารรัฐวิสาหกิจ

(5) การขายกิจการให้เอกชน

แรงงานรัฐวิสาหกิจมีปฏิกิริยาต่อต้านกระแสการแปรรูปดังกล่าวโดยการจัดองค์กรสหภาพแรงงานออกเป็น 5 กลุ่ม คือ (เพิ่งอ้าง : 242-245)

(1) กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(2) กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย

(3) กลุ่มสหภาพแรงงานองค์กรชนส่งมวลชนกรุงเทพฯ

(4) กลุ่มสหภาพแรงงานในกิจการเกษตรแห่งประเทศไทย

(5) กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในเครือกลาโหม

หลังจากปรับค่าเงินบาทในเดือนพฤศจิกายน 2527 แล้วรัฐบาลเปรมยังได้มีมติเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2528 ให้ปรับปรุงระบบบริหารรัฐวิสาหกิจและอัตราค่าบริการเพื่อลดภาระการค้ำประกันการกู้ยืมของรัฐและภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจ (พิพัฒน์ ไทยอารี, มปป : 42)

กระแสการแปรรูปยังเป็นผลมาจากการผลักดันของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยหวังว่ารัฐบาลจะมีฐานะหนี้สินดีขึ้น (Somsak Samukkethum, 2001 : 326) ดังนั้น กลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจจึงได้ออกแถลงการณ์เคลื่อนไหวคัดค้านการแปรรูปโดยใช้อุดมการณ์ชาตินิยม ดังนี้ (บัณฑิต ธรรมศรีรัตน์ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2531 : 245-249)

1. การแปรรูปฯ ทำให้ต่างชาติเข้ามาผูกขาดกิจการต่างๆ ของรัฐซึ่งเป็นการผูกขาดโดยเอกชน
2. การแปรรูปฯ จะกระทบความมั่นคงของชาติ เพราะความเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจต่างชาติ
3. การแปรรูปฯ ทำให้ประชาชนขาดหลักประกันราคาสินค้าอุปโภค บริโภค เช่น กรณีการยุบเลิกองค์การสารส้ม
4. การแปรรูปฯ ทำให้พนักงาน 200,000 คน (ไม่รวมครอบครัว) ขาดความมั่นคงในการทำงาน
5. การแปรรูปฯ ทำให้เกิดปัญหาคนว่างงานสูงขึ้น และมีผลให้เกิดปัญหาสังคมตามมามากยิ่งขึ้น

นอกจากข้อเสนอแนวชาตินิยมแล้วคณะกรรมการกลางสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ ยังมีข้อเสนอของกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ซึ่งได้รับการตอบสนองจากกลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจมากกว่า กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีข้อเสนอต่อต้านกระแสการแปรรูปดังนี้ (Somsak Samukkethum, 2001 : 328-329)

1. การขาดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจเกิดจากการแทรกแซงของทหารกับนักการเมืองที่ต้องการใช้รัฐวิสาหกิจเป็นฐานทางการเมือง

2. การแก้ปัญหาภาระทางการเงินของรัฐวิสาหกิจโดยไม่ต้องแปรรูปให้เป็นของเอกชนสามารถทำได้ดังนี้

2.1 ควรสรรหานักบริหารมืออาชีพมาจัดการรัฐวิสาหกิจ

2.2 การบริหารของรัฐวิสาหกิจควรเป็นอิสระจากระบบราชการโดยให้รัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดนโยบาย ระเบียบ และการดำเนินงานของตนเอง

2.3 พนักงานและผู้บริหารควรมีส่วนร่วมในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ

2.4 ควรให้ตัวแทนสหภาพแรงงานมีส่วนร่วมในการบริหาร

2.5 ควรจัดตั้งกระทรวงรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการที่ปรึกษาในแต่ละรัฐวิสาหกิจ

การเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในช่วงทศวรรษ 2520 ยังไม่มีพลังเพียงพอนัก ถ้าพิจารณาจากความไม่สามารถต่อต้านการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้มากเช่น องค์การสารส้ม โรงแรมบางแสน โรงแรมรถไฟหัวหิน สนามกอล์ฟบางพระ องค์กรเหมืองแร่ โรงงานกระดาษบางปะอิน โรงงานน้ำตาลชลบุรี โรงแรมเอราวัณ เป็นต้น

ปัจจัยที่สำคัญมีผลต่อการขาดพลังในการเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในช่วงนี้ ได้แก่ (เพิ่งอ้าง ; พิพัฒน์ ไทยอารีม มปป. : 52)

1. การเน้นนโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยการมีวินัยทางการคลังของรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ มีผลต่อปัญหาการค้ำประกันเงินกู้แก่รัฐวิสาหกิจ
2. การจัดองค์กรของสหภาพกระจุกตัวอยู่ในหมู่ผู้นำเป็นหลักทำให้ขาดฐานการเคลื่อนไหว
3. อุดมการณ์เคลื่อนไหวสหภาพแรงงานยังไม่สามารถประสานผลประโยชน์ระหว่างแรงงานรัฐวิสาหกิจกับประชาชนทั่วไปได้

การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจในช่วงทศวรรษ 2520 หลังชำระบัญชีแล้วได้ให้ทุนเอกชนมาซื้อกิจการ ผลกระทบปรากฏว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจมักถูกไล่ออก เช่น โรงแรมเอราวัณและโรงแรมบางแสน โรงงานกระสอบ องค์กรเหมืองแร่ องค์การสารส้ม ส่วนกรณีองค์การอาหารสำเร็จรูปนั้น เอกชนรับปากว่าจะจ้างพนักงานเดิมเพียงร้อยละ 10 แต่ก็ถูกลดอัตราค่าจ้างและสวัสดิการด้วย (Somsak Samukkethum. 2001 : 328)

เมื่อเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เกิดสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองใหม่คือ ในทางการเมืองได้รับการเปิดเสรีมากขึ้นจากการก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำรัฐบาลของพลเรือนในขณะเดียวกันการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าเป้าหมายโดยเฉลี่ยถึงหนึ่งเท่าตัว ทำให้ความต้องการบริการโครงสร้างพื้นฐานสูงขึ้น แต่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถขยายการลงทุนเนื่องจากปัญหาเพดานเงินกู้ ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดสภาพคอขวดในการพัฒนา รัฐจึงต้องเพิ่มบทบาททุนเอกชนในการร่วม

ลงทุนในรัฐวิสาหกิจมากขึ้น เช่น มาตรการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทจำกัด เพื่อเข้าตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2531 : 1)

ภายใต้สถานการณ์เศรษฐกิจการเมืองดังกล่าวสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้เคลื่อนไหวประท้วงต่อต้านการเข้ามามีบทบาทของทุนเอกชนในรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างขวางดังเหตุการณ์ต่อไปนี้คือ (Somsak Samukkethum, 2001 : 330-332)

(1) วันที่ 17-26 พฤษภาคม 2531 พนักงาน 100 คนขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ประท้วงแผนการขายรถเมล์สาย 25,45 และ 48

(2) วันที่ 20-26 พฤษภาคม และ 21 มิถุนายน 2531 พนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย จำนวน 3,000 คนประท้วงโดยการหยุดการเดินรถไฟทั่วประเทศเพื่อขอให้รัฐบาลยกเลิกโครงการร่วมลงทุนกับเอกชนในการรถไฟฯ สุดท้ายรัฐยอมให้การรถไฟฯ ทำเองทั้งหมด

(3) 27 มิถุนายน 2531 พนักงานโรงงานยาสูบ จำนวน 500 คน หยุดงานประท้วงให้รัฐบาลยกเลิกมติการให้เอกชนมาลงทุนในโรงงานยาสูบใหม่ ซึ่งรัฐบาลยอมตามข้อเรียกร้อง

(4) วันที่ 11-12 กรกฎาคม 2531 ลูกจ้างการประปานครหลวง ประมาณ 250 คน ประท้วงรัฐบาลที่ยอมให้เอกชนเข้ามาผลิตและขายน้ำประปาแก่โรงงาน

(5) วันที่ 26-27 กันยายน 2531 พนักงานองค์กรขนส่งมวลชนประมาณ 300 คน ประท้วงรัฐบาลที่ยอมให้เอกชนทำ sub contract รถเมล์สาย 146, 147, 148 และ 149 รัฐบาลรับไปพิจารณา

(6) วันที่ 4 พฤษภาคม 2532 พนักงานโรงงานยาสูบฯ ประมาณ 50 คน ประท้วงรัฐบาลที่อนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาตั้งโรงงานยาสูบโรงใหม่

(7) วันที่ 29 มิถุนายน-3 กรกฎาคม 2532 พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ประมาณ 6,000 คนประท้วงการตั้งคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตชุดใหม่ ที่จะเข้ามาแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ รัฐบาลยอมให้เปลี่ยนกรรมการตามคำร้องของพนักงาน

(8) วันที่ 1-9 สิงหาคม 2532 พนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย ประมาณ 2,000 คน ประท้วงการตั้งท่าเรือแหลมฉบังเป็นรัฐวิสาหกิจแห่งใหม่ รัฐบาลยอมรับข้อเสนอให้การท่าเรือบริหารท่าเรือแหลมฉบัง ต่อมาเมื่อรัฐบาลยอมให้เอกชนเข้ามาบริหารท่าเรือแหลมฉบัง 2 ท่า สหภาพการท่าเรือ 6 แห่งก็ประท้วงอีก แต่รัฐบาลก็ยอมตามข้อเสนอของสหภาพฯ อีก

(9) วันที่ 5, 27-28 กุมภาพันธ์ 2533 พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ประมาณ 200 คน ประท้วงต่อต้านรัฐบาลที่ยอมให้เอกชนผลิตและขายไฟฟ้า

การเคลื่อนไหวของแรงงานรัฐวิสาหกิจได้สะสมในเชิงปริมาณจนในที่สุดเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2533 สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้เคลื่อนไหวเข้าพบนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหวัณ เกี่ยวกับปัญหาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พลเอกชาติชาย ยอมรับที่จะชะลอการแปรรูปไว้และจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปไตรภาคี (ดนัย ขำเจริญ, 2537 : 63)

แต่การประรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มีผลต่อการเคลื่อนไหวคัดค้านการแปรรูปของแรงงานรัฐวิสาหกิจอย่างมาก เนื่องจาก รสช. ได้ยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจและออกพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534 แยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 รวมถึงให้จัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจแทน (สุชาติ สุคนธ์กานต์, 2537)

แรงงานรัฐวิสาหกิจไม่สามารถต่อต้านการกระทำของ รสช. ได้ เนื่องจากขาดการสนับสนุนจากประชาชนอุดมการณ์หลักสามารถสร้างภาพพจน์เชิงลบของสหภาพแรงงานทางสื่อมวลชนว่าแรงงานรัฐวิสาหกิจใช้การประท้วงเพื่อเรียกร้องขึ้นเงินเดือนของตัวเองรวมถึงการชอบหยุดงานประท้วง (Somsak Samukkethum, 2001 : 358)

การขึ้นมามีอำนาจของชนชั้นนำทหารกลุ่ม รสช. ได้ส่งผลกระทบต่อบทบาทการเคลื่อนไหวต่อต้านการแปรรูปของแรงงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการดำเนินงานอื่นๆ ด้วย กล่าวคือรัฐบาลภายใต้อิทธิพลของ รสช. ได้เข้าไปควบคุมคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจมากขึ้น เช่น จากข้อมูลต้นปี 2535 พบว่าสองในสามของกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ รวมถึงนายทหารระดับสูงอย่างน้อย 37 คน คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจเป็นผู้แต่งตั้งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจในยุคนี้จึงทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลในการใช้กลไกปราบปรามเพื่อห้ามพนักงานรัฐวิสาหกิจเคลื่อนไหวประท้วง หรือวิจารณ์นโยบายรัฐบาล (Ibid : 363-368) ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ต่อไปนี้

เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2534 พนักงานรัฐวิสาหกิจเข้าร่วมประชุมเพื่อรณรงค์ประชาธิปไตยของกลุ่มคนงานเฉพาะกิจเพื่อประชาธิปไตย กรมแรงงานได้ส่งหนังสือให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ 13 แห่งสอบสวนผู้นำแรงงานรัฐวิสาหกิจ 17 คนที่เข้าร่วมประชุม ผลการสอบสวนให้ลงโทษผู้นำแรงงานของการไฟฟ้านครหลวง 2 คน โดยการลดเงินเดือน 10 % และไม่ให้โบนัสรวมถึงไม่ขึ้นเงินเดือนในปีต่อไป

หลังจากนั้นมีพนักงานประมาณ 3,000 คนยื่นอุทธรณ์การลงโทษผู้นำแรงงานดังกล่าวแต่ผู้บริหารการไฟฟ้านครหลวงกลับตั้งกรรมการสอบสวนผู้ยื่นอุทธรณ์และห้ามการเคลื่อนไหวต่างๆ

เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 ผู้บริหารองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ได้สั่งลงโทษกรรมการสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ 10 คน โทษฐานทำแผ่นพับเผยแพร่ต่อต้านนโยบายรัฐบาลและยุยงให้เกิดความวุ่นวาย

ต่อมาเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 ผู้ว่าการไฟฟ้านครหลวงได้ออกระเบียบสั่งห้ามสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจใช้ห้องในหน่วยงานดำเนินกิจการ เหตุการณ์นี้ถือว่าเป็นกิจกรรมครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 ที่องค์การแรงงานต้องจัดประชุมประจำปีนอกหน่วยงานและบางกรณีต้องจัดที่โบสถ์

ตั้งแต่พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 มีผู้นำแรงงานรัฐวิสาหกิจถูกไล่ออกโทษฐานเคลื่อนไหวทางการเมืองต่อต้านรัฐบาล เช่น สุชา จุลเพชร อดีตประธานสหภาพแรงงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ทรงชัย เวชปรีชา รองนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ เจริญ ชัยยศ เป็นต้น

ภายใต้สถานการณ์ที่แรงงานรัฐวิสาหกิจถูกควบคุมการเคลื่อนไหวกลุ่มเทคโนแครตนำโดย นายอานัน ปัญยารชุน ในฐานะนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินนโยบายการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจมากขึ้น เช่น การจำหน่ายหุ้นการบินไทยในตลาดหลักทรัพย์ การให้เอกชนติดตั้งโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายโดยการประมูลสัมปทาน การให้สัมปทานแก่บริษัทบางกอกมอเตอร์อิควิปเมนท์ จำกัด ทำโครงการบางกอกไมโครบัส ตลอดจนถึงการขายโรงกลั่นน้ำมันให้แก่ไทยออยส์ (สุชาติ สุคนธกานต์, 2537 : 64)

นโยบายการเพิ่มบทบาทแก่ทุนเอกชนในรัฐวิสาหกิจได้รับการเกื้อหนุนจากนโยบายการเปิดเสรีของกระแสโลกาภิวัตน์ภายใต้พันธกรณีที่ประเทศไทยทำให้กับองค์กรการค้าโลก (WTO) เมื่อปี พ.ศ.2538 (กองโครงสร้างพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540 : 1) พันธกรณีที่ประเทศไทยทำไว้กับองค์กรการค้าโลกเกิดขึ้นจากการเจรจารอบอุรุกวัยของ GATT ซึ่งต่อมาได้พัฒนามาเป็นการจัดตั้งองค์กรการค้าโลกขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543 : 17) ไทยในฐานะประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งขององค์กรการค้าโลกได้ยอมปฏิบัติตามพันธกรณีที่องค์กรการค้าโลกกำหนดไว้เพื่อแลกกับสิทธิประโยชน์ทางการค้าที่ไทยจะได้รับ (สัมภาษณ์ ดิเรก เจริญผล, 20 เมษายน 2543)

พันธกรณีประการหนึ่งที่ไทยทำไว้ภายใต้องค์กรการค้าโลกก็คือ การเปิดตลาดเสรีทางการค้าและบริการ พันธกรณีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการเปิดตลาดเสรีในกิจการของไทยที่ดำเนินการโดยรัฐหรืออยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจทางด้านคมนาคม ดังนั้น นโยบายการเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจในยุคพัฒนาจึงพัฒนาขึ้นสูงสุด "เพื่อการแปรรูปจึงมีน้ำหนักมากขึ้น "เพื่อรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และเพื่อให้เรามีความสามารถในการแข่งขันภายใต้ข้อตกลงทางการค้าสากล WTO" (กองโครงการพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540 : 1)

แนวคิดการเปิดเสรีของกระแสโลกาภิวัฒน์มีผลต่อนโยบายรัฐวิสาหกิจไทยอย่างชัดเจนในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวสนับสนุนให้ทุนเอกชนเข้าไปการแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจ ดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543 : 61)

(1) เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการที่มีการผูกขาดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการของธุรกิจสาขานั้น

(2) ปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเพียงหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

(3) ให้มีองค์กรกำกับรายสาขา มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาของสาขา กำหนดนโยบายราคาและควบคุมคุณภาพ การให้บริการเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

อย่างไรก็ดีนโยบายการเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจภายใต้กระแสโลกาภิวัฒน์นั้นเป็นวิถีทาง (Means) ไปสู่เป้าหมาย (end) การแปรรูปให้เป็นของเอกชน ดังปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นที่ได้จำแนกรัฐวิสาหกิจ 66 แห่งเพื่อการแปรรูปออกเป็น 2 กลุ่มอย่างชัดเจนกว่าเดิม คือ (กองโครงการพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540 : 15)

กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มที่แปรสภาพให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐลดความเป็นเจ้าของลงให้เหลือน้อยกว่า ร้อยละ 50 จำนวน 29 แห่งในสาขาขนส่ง โทรคมนาคม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และพาณิชยกรรม

กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มที่ให้คงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ให้มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน จำนวน 37 แห่ง ในสาขาพลังงาน สาธารณูปการ สังคม ขนส่ง และสถาบันการเงิน

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าพัฒนาการนโยบายการเปิดเสรีวิสาหกิจในยุคพัฒนา ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นั้น เป็นพื้นฐานให้เกิดนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ รวมถึงนโยบายการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในเวลาต่อมา

บทที่ 4

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ

ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทยกลางปี พ.ศ. 2540 นั้นนโยบายการเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจไม่สามารถเป็นเครื่องมือไปสู่เป้าหมายการแปรรูปให้เป็นของเอกชนได้แต่ต้องพัฒนาตามลำดับขั้นเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติอันเนื่องมาจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและบทบาทของผู้กระทำการเชิงนโยบาย กล่าวคือ นโยบายการเปิดเสรีรัฐวิสาหกิจต้องพัฒนาจากการเน้นควบคุมบทบาทของรัฐวิสาหกิจในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมนำเข้าไปสู่การเพิ่มบทบาทของทุนเอกชนในรัฐวิสาหกิจช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก แต่เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐไทยสามารถนำมาตรการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ (Corporatization) มาใช้เป็นเครื่องมือไปสู่เป้าหมายการแปรรูปให้เป็นของเอกชนได้ ดังนั้นในบทนี้จะนำเสนอผลการวิเคราะห์ออกเป็นหัวข้อต่างๆ ดังนี้

1. สถานการณ์เชิงโครงสร้างของวิกฤติเศรษฐกิจ
2. แนวนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ
3. อุดมการณ์ในการกำหนดนโยบายแปรสภาพรัฐวิสาหกิจในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ
4. บทบาทผู้กระทำการในนโยบายแปรสภาพรัฐวิสาหกิจช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ
5. ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1. สถานการณ์เชิงโครงสร้างของวิกฤติเศรษฐกิจ

วิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทยที่เกิดขึ้นกลางปี พ.ศ.2540 เป็นผลผลิตของการเกิดภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ ภายใต้กลยุทธ์การสะสมทุนในการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งเสริมการส่งออก

เศรษฐกิจฟองสบู่เป็นภาวะการณ์เติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว (Boom) จากการเก็งกำไรในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจการซื้อขายหลักทรัพย์ เพื่อผลตอบแทนในระยะสั้น (สมภพ มานะรังสรรค์, 2544 : 29)

การเกิดเศรษฐกิจฟองสบู่ในประเทศไทยเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ได้แก่ การขยายตัวของทุนการเงินระหว่างประเทศและการก้าวขึ้นมาของรัฐบาลพลเรือนที่มีนโยบายเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการเมืองมากขึ้น กล่าวคือ

การฟื้นตัวทางการเงินภายในระบบทุนนิยมโลกทำให้ค่าเงินเยนของญี่ปุ่นแข็งตัวเกือบเท่าตัว เนื่องจากการประชุมประเทศกลุ่ม G5 ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2528 ต้องการให้ญี่ปุ่นปล่อยเงินเยนให้เป็นไปตามสภาพความเป็นจริง และการที่ค่าเงินเยนที่แข็งขึ้นยังมีผลให้ค่าเงินของประเทศในกลุ่มนิกส์

เอเชียแข็งขึ้นไปด้วย ดังนั้นญี่ปุ่นและประเทศนิกส์เอเชีย โดยเฉพาะฮ่องกงและไต้หวันจึงต้องหาฐานการผลิตในประเทศที่ถือว่ามีแรงงานราคาถูก ผลก็คือเงินทุนจากจากญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศนิกส์เอเชียได้หลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 ประเทศไทยจึงกลายเป็นฐานการผลิตเพื่อการส่งออกของบรรษัทข้ามชาติญี่ปุ่นและประเทศนิกส์เอเชียในอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมด้านสิ่งทอและเสื้อผ้า อุตสาหกรรมรถยนต์และเครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมผลิตสินค้าขั้นกลาง อุตสาหกรรมผลิตกึ่งตัวนำและคอมพิวเตอร์ (Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, 1996 : 31-34 ; สุวินัย ภรณ์วลัย, 2537 : 143)

ทุนข้ามชาติจึงมีผลให้เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอันเนื่องมาจากวิกฤติหนี้ในช่วงทศวรรษ 2520 ดังจะเห็นได้จากอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.5 และ ร้อยละ 4.3 ในปี 2528 และ 2529 เป็นร้อยละ 9.5 และร้อยละ 13.2 ในปี 2530 และ 2531 ตามลำดับ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2534 : 2)

การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยจากบทบาททุนต่างชาติได้รับการสนับสนุนจากปัจจัยภายใน คือ การเปลี่ยนรัฐบาลที่มีผู้นำทหารเป็นนายกรัฐมนตรีมาเป็นผู้นำพลเรือน ได้แก่ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลที่นำโดยพลเรือนที่มีแนวคิดเชิงเสรีมากขึ้น ได้สร้างบรรยากาศการลงทุนจากต่างชาติมากขึ้นโดยใช้นโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า เศรษฐกิจจึงมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ต่อปีไปจนถึงปี พ.ศ. 2538 ภาวะเช่นนี้ได้กลายมาเป็นภาวะบูมทางเศรษฐกิจ (สุวินัย ภรณ์วลัย, 2541 : 76)

กลุ่มภายในประเทศที่มีบทบาทหลักในช่วงภาวะเศรษฐกิจบูมของไทย ได้แก่ ชนชั้นกลางที่ผูกพันกับอุดมการณ์และ/หรือ ผลประโยชน์ของภาคธุรกิจ ชนชั้นกลางเหล่านี้ดังกล่าวเติบโตขึ้นมาในช่วงทศวรรษ 2523 โดยการหล่อหลอมจิตสำนึกแบบปัจเจกชนนิยมและค่านิยมของลัทธิบริโภคนิยม (สุวินัย ภรณ์วลัย, 2541 : 18-19)

ในช่วงก่อตัวทางเศรษฐกิจฟองสบู่ระหว่างปี พ.ศ. 2532-2533 นั้นจะพบว่าชนชั้นกลางประมาณสองแสนคนได้กระโดดสู่ธุรกิจการเก็งกำไรเพื่อตอบสนองจิตสำนึกของตัวเองดังกล่าว คือ ความต้องการกำไรจากการเล่นหุ้นและการค้าที่ดิน เพื่อนำมาซื้อสินค้าบริโภคคงทน และสินค้าฟุ่มเฟือยในฐานะที่การบริโภคเชิงสัญญะ เช่น รถยนต์ส่วนตัว โทรทัศน์ เครื่องเสียง โทรศัพท์มือถือ เครื่องปรับอากาศ เป็นต้น ความต้องการในสินค้าบริโภคคงทนและสินค้าฟุ่มเฟือยทำให้การผลิตสินข้างต้นขยายตัวขึ้น นอกเหนือจากผลของพฤติกรรมการบริโภคในหมู่ชนชั้นกลางไทยที่มีลักษณะเบื่อง่ายทำให้เปลี่ยนแปลงสินค้าบ่อย (เพิ่งอ้าง : 84-85)

การเกิดเศรษฐกิจฟองสบู่ในไทยดำรงคงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องจากการเข้ามาของกระแสโลกาภิวัฒน์ กล่าวคือ การล่มสลายระบบคอมมิวนิสต์หมาพโซเวียตในปี 2533 ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศใหม่ กล่าวคือ ทำให้ระบบโลกแบบสองค่ายระหว่างค่าย

ทุนนิยมและค่ายคอมมิวนิสต์สลายลงและสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาจัดระเบียบโลกใหม่ภายใต้อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ของมติวอชิงตัน (Washington Consensus)

อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่เสนอให้ยกเลิกบทบาทการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐที่มาในรูปการควบคุมการออกกฎระเบียบและการอุดหนุนโดยเสนอหลักการที่เรียกย่อๆ ว่า 'Four-actions' ได้แก่ การเปิดเสรี (Liberalization) การลดกฎระเบียบ (Deregulation) การสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization) และการแปรรูปให้เป็นของเอกชน (Privatization) หลักการของอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ดังกล่าวมีเป้าหมายสำคัญ คือ การเติบโตทางเศรษฐกิจและ การพัฒนาการเมืองแนวเสรีประชาธิปไตย (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2542 ; รังสรรค์ ธนพรพันธุ์, 2545 : 17)

เสรีนิยมใหม่จึงเป็นอุดมการณ์ของระบบทุนนิยมโลกในยุคโลกาภิวัฒน์ ทุนนิยมโลกในยุคโลกาภิวัตน์อยู่ในยุคที่ทุนสามารถเคลื่อนไหวได้ทั่วโลกแบบไร้พรมแดนและพยายามผลักดันแนวคิดเสรีประชาธิปไตยให้กลายมาเป็นกติกาการเมืองระหว่างประเทศ

กระแสโลกาภิวัตน์เข้ามาประเทศไทยในช่วงที่ทุนข้ามชาติมีบทบาทนำในโครงสร้างทุนหลัก 3 ขา ของเศรษฐกิจไทย ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้ทุนการเงินระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทในประเทศไทยและช่วยยืดอายุของเศรษฐกิจฟองสบู่ในประเทศไทย ดังนี้คือ

เงื่อนไขที่ทำให้ทุนการเงินระหว่างประเทศขยายตัวในประเทศไทยเริ่มต้นจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทยอยยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยและค่อยๆ ผ่อนคลายการควบคุมปริวรรตเงินตราในช่วงปี พ.ศ. 2533-2535 มาตราการดังกล่าวเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้เงินทุนสามารถไหลเข้าออกเศรษฐกิจไทยโดยปราศจากความเสี่ยงจากอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตรา ต่อมาธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้อนุมัติให้ธนาคารพาณิชย์ของไทยและต่างประเทศประกอบการวิเทศธนกิจ (BIBF) ในปี พ.ศ. 2536 (พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์, 2544 : 5,7 ; สุวินัย ภรณ์วลัย, 2541 :77)

มาตรการเปิดเสรีทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงแรกดังกล่าวมีผลให้นักลงทุนต่างชาติโดยเฉพาะจากญี่ปุ่นและฮ่องกงเข้ามาร่วมทุนกับนายทุนเอกชนภายในประเทศ นอกจากนี้ระบบการบริการกู้เงินและรับฝากเงินตราต่างประเทศ (BIBF) ในปี พ.ศ. 2536 ยังมีผลให้ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ไทยมีแหล่งเงินทุนใหม่ ดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้เงินในประเทศ (บางช่วงส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยสูงถึง ร้อยละ 7)

ดังนั้นจะพบว่าปริมาณเงินทุนเคลื่อนย้ายสุทธิในปี พ.ศ. 2530 นั้นมีจำนวนเพียง 27.6 พันล้านบาทเท่านั้นแต่หลังจากเปิดเสรีทางการเงินปี พ.ศ. 2536 ยอดเพิ่มขึ้นเกือบ 20 เท่าในช่วง 8 ปี คือเป็น 517.69 พันล้านบาท ในปี พ.ศ. 2538 โดยประมาณ 90% ของเงินดังกล่าวเป็นการนำเข้าเงินทุนของภาคเอกชนโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ การกู้เงินดังกล่าวช่วยขยายเศรษฐกิจฟองสบู่ให้โตขึ้นกว่าเดิมและทำให้แหล่งเงินทุนสำหรับอสังหาริมทรัพย์มีมากจนทำให้สินค้าอยู่ในภาวะล้นตลาด (สุวินัย ภรณ์วลัย, 2541

:77-79 , พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์, 2544 7) เช่น มีอาคารชุดอยู่ในระหว่างการเปิดถึง 200 โครงการและมูลค่าลงทุนไม่ต่ำกว่า 1 แสนล้านบาท ผลก็คือ จำนวนหนี้สินในภาคอสังหาริมทรัพย์ได้เพิ่มขึ้นจาก 92,086 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2536 เป็น 200,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2538 และภาระดอกเบี้ยยังได้เพิ่มจาก 1,685 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2536 เป็น 3,229 ล้านในปี พ.ศ. 2538 หนี้ดังกล่าวหนึ่งในสี่เป็นหนี้ที่เกิดจากการไปซื้อที่ดินมากักตุนโดยไม่สามารถสร้างมูลค่าใดขึ้นมาเลย ดังนั้นหนี้จำนวนนี้จึงกลายเป็นหนี้เสีย (Non-performing loans- NPL) ในเวลาต่อมา

ภาวะหนี้สินถึง 200,000 ล้านบาทดังกล่าวเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ประเทศไทยประสบปัญหาการชะงักงันของการส่งออกโดยสิ้นเชิงในปี พ.ศ.2539 เนื่องจากเงินดอลล่าร์สหรัฐมีค่าแข็งตัวขึ้นทำให้เงินบาทมีค่าแข็งอย่างมากเมื่อเทียบกับเงินเยนของญี่ปุ่น ดังนั้นสินค้าส่งออกของไทยจึงมีราคาสูงขึ้นในตลาดโลกและสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน ปรากฏว่าสินค้าส่งออกของไทยลดลงร้อยละ 0.2 ในปี พ.ศ. 2539 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 23.6 ในขณะที่สินค้านำเข้าของไทยกลับพุ่งขึ้นร้อยละ 30.5 ในปี พ.ศ. 2538 และเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.3 ในปี พ.ศ. 2539 ดังนั้นไทยจึงขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในปีพ.ศ. 2537 เป็นร้อยละ 8.1 ในช่วงปี พ.ศ. 2538-2539 (พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์, 2544 : 8-9)

ปัญหาหนี้สินต่างประเทศและการชะงักงันของการส่งออกของไทยทำให้เจ้าหนี้เงินทุนต่างชาติสูญเสียความเชื่อมั่นและนำไปสู่การไหลออกของเงินทุนอย่างรวดเร็ว เงินบาทของไทยจึงถูกโจมตีจากนักเก็งกำไรต่างาติหลายครั้งในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2539 ถึงพฤษภาคม พ.ศ. 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ต่อสู้กับนักเก็งกำไรต่างชาติด้วยการทุ่มเทเงินดอลล่าร์จากทุนสำรองทางการไปถึง 6,000 ล้านดอลล่าร์สหรัฐและยังก่อให้เกิดภาระล่วงหน้าที่เรียกว่า สว๊อป ไว้สูงถึง 25,000 ล้านดอลล่าร์สหรัฐ ณ วันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 (เพิ่งอ้าง : 9)

ปัญหาการขาดภาพคล่องอย่างหนักทำให้รัฐบาลต้องประกาศปิดการดำเนินการของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ 16 แห่งในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2540 และต่อมาอีก 2 เดือนก็ได้ประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุนเพิ่มอีก 42 แห่งในวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 รวมแล้วมีบริษัทเงินทุน 58 แห่งที่ถูกสั่งปิด (สุวินัย ภรณ์วลัย, 2541 : 79)

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ารัฐไทยพยายามแก้ปัญหาทางการเงินแต่เงินตราต่างประเทศก็ยังคงไหลออกจากประเทศไทยวันละ 400-500 ล้านดอลล่าร์สหรัฐ ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจำต้องยอมประกาศยอมรับอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 แทนอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเดิมแบบระบบตะกร้าเงินที่ค่าเงินบาทผูกติดอยู่กับเงินดอลล่าร์สหรัฐถึง 80% เมื่อปรับมาเป็นระบบแลกเปลี่ยนลอยตัวยิ่งมีผลให้ภาระหนี้สินค่างประเทศของภาคอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างพรวดพลาด เพราะค่าของเงินบาทมีค่าตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว จาก 25.84 บาทต่อหนึ่งดอลล่าร์สหรัฐในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2540

ไปถึง 55.5 บาทต่อหนึ่งดอลล่าร์สหรัฐเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 ((สุวินัย ภรณ์วลัย, 2541 :79-90 ; พิชิต ลิชิตกิจสมบูรณ์, 2544 : 9-10)

สถานการณ์การเก็งกำไรในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เกิดควบคู่มากับธุรกิจการซื้อขายหลักทรัพย์ กล่าวคือ ตลาดหลักทรัพย์ซึ่งมูลค่าซื้อขายรวมเฉลี่ยต่อวันในปี พ.ศ. 2527 แค่ 40 ล้านบาท ได้เพิ่มพรวดพราดเป็น 3,240 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2534 และเมื่อนักลงทุนต่างชาติได้เข้ามาเก็งกำไรในตลาดหุ้นไทยอย่างกว้างขวางในปี พ.ศ. 2535-2538 ทำให้ดัชนีหุ้นได้ปรับตัวขึ้นไปแตะระดับสูงสุดที่ 1,700 จุดในปี พ.ศ. 2536-2537 แต่หลังจากฟองสบู่เริ่มแตกดัชนีก็ปรับตัวลดลงมาโดยตลอดจนเคลื่อนไหวมาอยู่ที่ระดับ 500 จุดในปีพ.ศ. 2540 และมูลค่าการซื้อขายเฉลี่ยต่อวันที่เคยสูงสุด 8.98 พันล้านบาทในปีพ.ศ.2536 ได้ลดลงเหลือเพียง 2-3 พันล้านบาทในปี 2540 (สุวินัย ภรณ์วลัย, 2541 :82-83)

ตลาดหุ้นของไทยต้องประสบกับความผันผวนทั้งจากปัญหาวิกฤติภาคการเงินของไทยแล้วยังต้องเผชิญกับวิกฤติของระบบการเงินของโลกอันเนื่องมาจากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจของเม็กซิโกในปี พ.ศ 2538 ได้ส่งผลกระทบเป็นปฏิกิริยาลูกโซ่ต่อประเทศไทย (เพิ่งอ้าง)

เมื่อภาวะฟองสบู่แตกในปีพ.ศ. 2540 ทำให้เศรษฐกิจไทยเข้าสู่ภาวะตำต่ำอย่างรุนแรงที่สุดนับตั้งแต่สิ้นสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา กล่าวคือ การลงทุนลดลง ร้อยละ 0.2 ในปีพ.ศ. 2540 เมื่อเทียบกับการลงทุนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.0 ในปีพ.ศ. 2539 ในขณะที่การบริโภคเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.7 ในปี พ.ศ. 2540 เทียบกับร้อยละ 6.9 ในปีพ.ศ. 2539 ดังนั้นอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจึงเหลือเพียงร้อยละ 3 ในปีพ.ศ. 2540 และดิ่งลงเป็นตัวเลขติดลบในช่วงสามเดือนสุดท้ายของปีพ.ศ. 2541 การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมก็ติดลบร้อยละ 0.1 ในปีพ.ศ. 2539 (พิชิต ลิชิตกิจสมบูรณ์, 2544 : 10-12 ; เกษียร เตชะพีระ, 2542 : 6 ; รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2545 : 56)

ความพยายามแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจไทยภายใต้ในเงื่อนไขที่เศรษฐกิจไทยขาดความเข้มแข็งจากการสูญเสียเงินสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐไทยต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ดังนั้น IMF ในฐานะตัวแทนของทุนข้ามชาติจึงเข้ามาจัดระเบียบเศรษฐกิจไทยใหม่

การเจรจาระหว่างตัวแทนรัฐบาลไทยและผู้บริหารไอเอ็มเอฟ ในช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 ได้นำไปสู่ข้อตกลงในหนังสือแสดงเจตจำนงขอความช่วงเหลือฉบับที่ 1 ตามข้อตกลงดังกล่าว IMF จะให้ประเทศไทยกู้เงินเบื้องต้นประมาณ 3.9 พันล้านเหรียญสหรัฐในระยะเวลา 34 เดือน โดยรัฐบาลไทยต้องยอมดำเนินการมาตรการที่สำคัญ คือ (วิวัฒนชัย อัตถากร, 2544 : 55-57)

(1) การปฏิรูประบบสถาบันการเงินของไทย

(2) การรักษาเสถียรภาพภายนอกเกี่ยวกับฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศและการลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

(3) การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10

(4) การควบคุมงบประมาณรายจ่ายภาครัฐให้สอดคล้องกับความสามารถจัดเก็บรายได้

(5) การคงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ

(6) การดำเนินนโยบายการเงินแบบเข้มงวดในระยะแรกเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาไม่ให้เงินเฟ้อสูงเกินไป

(7) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน หรือปรับค่าบริการให้สูงขึ้นตามต้นทุนที่แท้จริง

โดยสรุปแล้วจะพบว่าสถานการณ์เชิงโครงสร้างของวิกฤติเศรษฐกิจไทยนั้น ตั้งอยู่บนการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทุนหลัก 3 ขา ระหว่างทุนข้ามชาติ ทุนไทย และทุนรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ทุนข้ามชาติได้เข้ามามีบทบาทในเศรษฐกิจไทยมากขึ้นโดยบริษัทข้ามชาติญี่ปุ่นและประเทศนิกส์เอเชียได้ใช้ไทยเป็นฐานการผลิตเพื่อการส่งออก และทุนการเงินระหว่างประเทศหลังกระแสโลกาภิวัตน์ก็ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่ จนถึงบทบาทของ IMF ในการจัดระเบียบเศรษฐกิจไทยใหม่หลังจากฟองสบู่แตก

ในทางตรงข้ามเมื่อวิกฤติเศรษฐกิจ ทุนหลักของไทยต้องประสบกับความชะงักงันในการสะสมทุน ดังคำกล่าวของคุณชาตรี โสภณพานิช แห่งธนาคารกรุงเทพที่ว่า "ภาวะเศรษฐกิจขณะนี้ทำให้เจ้าสัวของเมืองไทยหายไป 65% และตัวเองเป็นแค่เจ้าสัวเยสเตอร์เดย์" ในขณะที่คุณหญิงพรทิพย์ ณรงค์เดช แห่งเคพีเอ็นกรุ๊ป บอกว่าหากแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไม่ได้ "บรรดา 50 ตระกูลใหญ่ของเมืองไทจะเจ๊งกันเป็นแถบเพราะถึงตอนนี้ 50 ตระกูลเศรษฐีในเมืองไทยก็หัวใจจะวายแล้ว" (เกษียร เตชะพีระ, 2542 : 33)

ส่วนทุนรัฐวิสาหกิจในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจก็ยังอยู่ในภาวะตกต่ำลง เนื่องจากการกำหนดแผนแม่บทการปฏิรูปและพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจบีบให้แปรสภาพรัฐวิสาหกิจโดยมีเป้าหมายโอนทุนให้เป็นของเอกชนในขั้นต่อไป ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไปนี้

ในกรณีของโครงสร้างทางการเมือง จะพบว่าในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจนั้น ชนชั้นนายทุนไทยได้กลายมาเป็นชนชั้นนำทางการเมืองหรือชนชั้นนำทางชนชั้น (Ruling Class) หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

การขึ้นมาเป็นชนชั้นนำทางการเมืองของนายทุนก่อรูปมาตั้งแต่การต่อต้าน รสช. ในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี 2535 โดยการสร้างแนวร่วมกับชนชั้นกลางในรูปพันธมิตรทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยต่อมาพันธมิตรดังกล่าวได้ผลักดันกระบวนการปฏิรูปการเมืองโดยการนำของกลุ่มเทคโนแครตภาคเอกชนเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผลการเคลื่อนไหวของพันธมิตรทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย มีผลผลิตเป็นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในที่สุด (เสน่ห์ จามริก, 2541 : 93-100 ; เกษียร เตชะพีระ, 2537 : 105-106)

กลุ่มเทคโนเครตดังกล่าว ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ทำให้ชนชั้นนำทหารไม่สามารถดำรงฐานะชนชั้นนำทางการเมืองได้อีกต่อไป การปฏิรูปการเมืองนอกจากกำจัดบทบาท