

แปรรูป รัฐวิสาหกิจอย่างไร... โดยไม่ต้องขายประเทศ

วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์



สถาบันนโยบายศึกษา
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

สนับสนุนโดย

Konrad
-Adenauer-
Stiftung
มูลนิธิอควราด อเดนาว์

แปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างไร... โดยไม่ต้องขายประเทศ

วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์
23 กุมภาพันธ์ 2542

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์.

แปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างไร...โดยไม่ต้องขายประเทศ. - กรุงเทพฯ :
สถาบันนโยบายศึกษา, 2542.

48 หน้า

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. I. ชื่อเรื่อง.

3 3 8 . 9 2 5

ISBN 974-7215-14-4

ชื่อหนังสือ	แปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างไร...โดยไม่ต้องขายประเทศ
ผู้เขียน	วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์
ปีที่พิมพ์	มีนาคม 2542
จำนวนพิมพ์	1,000 เล่ม
เจ้าของ	สถาบันนโยบายศึกษา : 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 9411832-3 โทรสาร 9411834 E-mail : ipps@ksc.th.com www.fpps.or.th/ipps.htm
สนับสนุนโดย	มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์
ดำเนินการพิมพ์	บริษัท พี. เพรส จำกัด โทร. 331-5107
พิมพ์ที่	บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ในเร็ววันนี้ และขณะนี้กระทรวงการคลังได้บรรจุแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเอาไว้ในเรื่องของการปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหนึ่งในห้ามาตรการในการฟื้นฟูเศรษฐกิจไทย

คนที่คิดว่าการปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องระหว่างรัฐบาลคือกระทรวงการคลังกับพนักงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้นคงจะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดใหม่ ทั้งนี้เพราะบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนี้ยังมีอีก และมีเป็นจำนวนมากกว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจและข้าราชการกระทรวงการคลังทั้งหมดรวมกันอีกด้วย

ประชาชนคนไทยทั้งประเทศคือผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายการปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นในทางบวกหรือลบ ย่อมส่งผลถึงประชาชนคนไทยในฐานะผู้บริโภคร่วมกันทั้งนั้น

ดร. วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์ ได้ศึกษาแนวคิดและวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของทั้งฝ่ายกระทรวงการคลังและพนักงานรัฐวิสาหกิจ และมองเห็นประเด็นที่ยังบกพร่องของทั้งสองแนวทาง จึงได้เสนอแนวทางเลือกที่สามให้พิจารณาในฐานะที่เป็นประชาชนคนไทยคนหนึ่งที่ต้องการให้ขบวนการนี้สำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และผู้บริโภครวมคนไทยจำนวนกว่า 60 ล้านคนได้รับประโยชน์มากที่สุด

ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำงานด้านนโยบายสาธารณะมาตลอด สถาบันนโยบายศึกษาจึงไม่อาจที่จะมองข้ามปัญหาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปได้ ดังนั้น สถาบันฯ จึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนให้เกิดแนวทางที่ดีในระดับการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้

ในนามของสถาบันนโยบายศึกษา ขอขอบคุณ **ดร. วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์** ที่ได้มอบบทวิพากษ์ เรื่อง **แปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างไร...โดยไม่ต้องขายประเทศ** บทนี้ให้ตีพิมพ์ และขอขอบคุณมูลนิธิ **คอนราด อเดนาวร์** ที่ให้การสนับสนุนการตีพิมพ์และเผยแพร่

ยศวดี บุญเกียรติ

ผู้อำนวยการร่วม สถาบันนโยบายศึกษา

มีนาคม 2542

คำนำจากผู้เขียน

บทความนี้ได้วิพากษ์แนวคิดและวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลว่าขาดแนวทางที่ชัดเจนและสร้างสรรค์ในการจัดการกับเรื่องการค้าคุ้มครองผู้บริโภคและประชาชน จากอำนาจผูกขาดของกิจการสาธารณูปโภคหลังการแปรรูป การปลดพนักงานรัฐวิสาหกิจเรือนแสนในช่วงที่การว่างงานสูงเป็นประวัติการณ์เช่นนี้ และโอกาสที่ธุรกิจข้ามชาติจะเข้าครอบงำกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งเปรียบเสมือนเส้นเลือดใหญ่ของเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนั้นยังได้ตำหนิรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลังในการร่างและผลักดันแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและ พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจ โดยไม่เปิดรับเอาความคิดเห็นหลากหลายทั้งจากนักวิชาการภาคเอกชน ภาคประชาชน และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการแปรรูปนี้ ทำให้สังคมแตกแยกออกเป็นสองขั้วในประเด็นนี้อย่างเห็นได้ชัด ขั้วหนึ่งคือรัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง ส่วนอีกขั้วหนึ่งคือกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ ประชาชนที่เคยสนับสนุนรัฐบาลมาโดยตลอดในประเด็นนี้ส่วนหนึ่งเริ่มหันเหเปลี่ยนไปคัดค้านการแปรรูป เพราะกระบวนการที่ปิดแคบและผิดพลาดของรัฐบาลและกระทรวงการคลัง สภาพการณ์ปัจจุบันดูประะบางและชี้ชวนให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างสองขั้วความคิด

บทความนี้จึงเสนอทางเลือกที่สาม ซึ่งน่าจะช่วยลดความขัดแย้งและขจัดปัดเป่าปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยใช้การประสานครหลวงเป็นกรณีศึกษา และสรุปด้วยการเสนอให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนท่าทีและเปิดกระบวนการให้กว้างก่อนที่จะก้าวต่อไป โดยเสนอให้ดึงเอาตัวแทนของภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาควิชาการ เข้าไปทดแทนส่วนของนักการเมือง และ

ข้าราชการใน “คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ” ที่จะเกิดขึ้นภายใต้ พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจ และแยกสำนักงานคณะกรรมการออกจากระบบราชการ พร้อมทั้งลดบทบาทของสำนักรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลังในสำนักงานคณะกรรมการลง อีกทั้งตัวเลขข้าราชการและพนักงานก็ไม่ควรมีสถานภาพเป็นข้าราชการ แต่ควรสรรหาในลักษณะเปิดกว้างจากนอกระบบราชการ เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมที่สุดมาผลักดันงานต่อไป

ในส่วนของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น แทนที่จะคัดค้านการแปรรูปในลักษณะหัวชนฝา ควรหันกลับมาเป็นหัวหอกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ตนสังกัดเสียเอง เพราะการแปรรูปคงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อความอยู่รอดของประเทศชาติในระบบการแข่งขันของเศรษฐกิจโลกในระยะยาว แต่จากบทเรียนในอดีตจะเห็นได้ว่าการแปรรูปที่ให้ประโยชน์กับสังคมส่วนรวมมากที่สุดนั้น มิได้ถูกยึดเยียดจากภายนอกโดยนักการเมืองและนายทุน แต่เกิดจากการผลักดันจากภายในโดยฝ่ายบริหารและพนักงานของรัฐวิสาหกิจเอง

ท้ายสุดได้เน้นว่าการแปรรูปนั้นมีความสำคัญในระดับ “วาระแห่งชาติ” เพราะเป็นการปรับปรุงโครงสร้างและฐานรากของเศรษฐกิจไทย ทั้งเป็นการปลดเบรลิ่งสมองที่ดีที่สุดของประเทศให้พ้นจากพันธนาการของระบบราชการ เพื่อประเทศชาติจะได้ใช้พลังสมองเหล่านั้นอย่างเต็มศักยภาพ ด้วยเหตุนี้จึงไม่ควรจำกัดเรื่องการแปรรูปอยู่แค่ระบบรัฐวิสาหกิจที่มีบุคลากรสามแสนกว่าคน แต่ควรก้าวต่อไปเพื่อแปรรูประบบราชการที่มีบุคลากรกว่าสองล้านคน ซึ่งจะส่งผลดีต่อประเทศใหญ่หลวงกว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยซ้ำไป

วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์

23 กุมภาพันธ์ 2542

สารบัญ

	หน้า
คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา	i
คำนำจากผู้เขียน	iii
ความนำ	1
การคุ้มครองผู้บริโภคและประชาชน	2
การคุ้มครองแรงงาน	3
การครอบงำธุรกิจโดยต่างชาติ	5
ภาพที่ 1 รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	7
กระบวนการจัดทำแผนแม่บท	8
กรณีศึกษา: แนวทางการแปรสภาพการประปานครหลวง	11
ภาพที่ 2 โครงสร้างธุรกิจการประปาหลังแปรสภาพ	17
ภาพที่ 3 รายละเอียดของธุรกรรมประปาหลังแปรสภาพ	18
ภาพที่ 4 โครงสร้างการกำกับดูแลกิจการประปา	21
ภาพที่ 5 เปรียบเทียบแนวทางการแปรสภาพ	23
แนวทางที่สาม: แนวคิดและกระบวนการ	24
ภาพที่ 6 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแนวทางที่สาม	26
ข้อเสนอและข้อสรุป	27
เกี่ยวกับผู้เขียน	

แปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างไร... โดยไม่ต้องขายประเทศ

กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผลักดันโดยกระทรวงการคลัง ภายใต้เงื่อนไขและการสนับสนุนของไอเอ็มเอฟดูจะรวดเร็วไปอย่างรวดเร็ว ในช่วง 3-4 เดือนที่ผ่านมา ขณะนี้ พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจก็ได้ผ่านรัฐสภาไปเรียบร้อยแล้วพร้อมที่จะแปรสภาพรัฐวิสาหกิจต่างๆ ของประเทศให้เป็นบริษัท และพร้อมจะนำไปขายแก่ภาคธุรกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล เพื่อนำเงินไปชดเชยการขาดทุนของกองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงินหรือเอฟไอดีเอฟเป็นสำคัญ

ในด้านหนึ่งก็คงต้องชมเชยรัฐบาลในความมุ่งมั่นและกระตือรือร้นที่จะผลักดันรัฐวิสาหกิจที่ถูกมองว่าไร้ประสิทธิภาพให้พ้นอ้อมอกของรัฐบาล และพ้นจากการเป็นภาระต่อสังคมและประชาชนได้อย่างรวดเร็วและเป็นผลอย่างไรก็ตามความรวดเร็วที่กำลังสร้างความชื่นชมให้แก่ข้าราชการและนักการเมืองที่เกี่ยวข้องโดยทั่วหน้านี้ อาจจะเป็นระเบิดเวลาที่จะสร้างความเจ็บปวดอย่างมหาศาลให้แก่ประชาชนชาวไทยในระยะยาวก็ได้

โดยเหตุที่แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ถูกจัดทำขึ้นอย่างรวดเร็วและรวดเร็วเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขของไอเอ็มเอฟ แนวคิดและการดำเนินการที่ผ่านมาจึงยังขาดความรอบคอบและความชัดเจนในประเด็นที่สำคัญอยู่หลายประเด็นด้วยกัน แต่เพื่อเป็นการประหยัดเนื้อที่บทความนี้จึงขอเสนอในประเด็นสำคัญเพียง 4 เรื่องเท่านั้นคือ (1) การคุ้มครองผู้บริโภคและประชาชนจากอำนาจผูกขาดของรัฐวิสาหกิจที่จะถูกขายทอดตลาด (2) การปลดพนักงานและการตกงานที่จะเกิดขึ้น (3) การครอบงำกิจการโดยกลุ่มธุรกิจต่างชาติ (4) กระบวนการ

จัดทำและผลักดันแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และ พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมา

การคุ้มครองผู้บริโภคและประชาชน

แม้จะมีการกล่าวถึงการกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคต่างๆ ในแผนแม่บทโดยได้พูดถึงคณะกรรมการกำกับดูแลแต่แนวคิดก็ยังเป็นลักษณะ “คุณพ่อรู้ดี” ของภาครัฐเช่นที่เคยสร้างปัญหาในอดีตมาโดยตลอด ซึ่งจะเห็นได้ชัดจากการจัดตั้งเป็นองค์กรของภาครัฐ โดยสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อคณะกรรมการเพื่อให้รัฐบาลเห็นชอบ อีกทั้งการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ต่างๆ และการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับค่าบริการกลับเป็นหน้าที่ของกระทรวงเจ้าสังกัด ความไม่สนใจต่อสิทธิและบทบาทของภาคประชาชนนี้เห็นได้อยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ตัวแทนของภาคประชาชนแทบไม่ปรากฏเลยในคณะมนตรีกิจการสื่อสารแห่งชาติ (มสช.) และชื่อที่ปรากฏก็เป็นการเสนอโดยกระทรวงเจ้าสังกัดอยู่ดี

หลักการคุ้มครองผู้บริโภคและประชาชนที่ถูกต้องนั้นจำเป็นต้องให้ประชาชนและผู้บริโภคมีสิทธิมีเสียงอย่างแท้จริงในการกำกับดูแล ภาครัฐควรมีบทบาทเพียงไกล่เกลี่ยความเห็นที่แตกต่างระหว่างผู้บริโภคและผู้ผลิต หากไม่เปลี่ยนแปลงแนวคิดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคเสียใหม่แล้ว การกำหนดราคาค่าบริการของสาธารณูปโภคก็คงต้องเป็นไปในลักษณะการสมยอมระหว่างนายทุนเจ้าของกิจการสาธารณูปโภคและนักการเมือง ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนที่ชอบด้วยกฎหมายของภาครัฐ โดยภาวะทั้งหมดทั้งสิ้นก็จะตกอยู่กับผู้บริโภคและประชาชนโดยทั่วไปอย่างที่เคยปฏิบัติมาจนเป็นประเพณีของภาครัฐ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดอัตราค่าบริการของกิจการ

สัมปทานต่างๆ เช่น ค่าทางด่วน ค่าบริการโทรคมนาคม เป็นต้น

ปรัชญา แนวคิด กรอบอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และองค์ประกอบของคณะกรรมการ รวมถึงคุณสมบัติและกระบวนการสรรหากรรมการล้วนมีความสคัญสำคัญอย่างมากในการกำหนดชะตากรรมของผู้บริโภคและประชาชนทั่วไป แต่น่าเสียดายที่รัฐบาลกลับมองว่าประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องรายละเอียดจึงไม่ได้บรรจุไว้ในแผนแม่บท ทำให้ประชาชนและผู้บริโภคขาดความมั่นใจเพราะเรียนรู้จากพฤติกรรมที่ผ่านมาของภาครัฐในเรื่องนี้

แม้จะสามารถจัดโครงสร้างและกระบวนการสรรหาคณะกรรมการกำกับดูแลได้อย่างถูกต้องและดีเยี่ยมก็ตาม ก็เชื่อว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะดำเนินการได้อย่างเป็นมรรคเป็นผลได้ทันที เพราะหัวใจของกระบวนการกำกับดูแลที่เป็นผลนั้นมาจากประสิทธิภาพและประเพณีที่ต้องใช้เวลาสั่งสมทั้งสิ้น ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้กรรมการกำกับดูแลนั้นล้วนต้องศึกษาจากบทเรียนที่เจ็บปวดเป็นเวลาหลายปีหรือหลายทศวรรษการที่แผนแม่บทมุ่งความหวังมากมายไว้กับการมีคณะกรรมการกำกับดูแลนั้นคงเป็นเพราะขาดความเข้าใจในกระบวนการกำกับดูแลมากกว่า รัฐบาลยังต้องพึ่งรัฐวิสาหกิจที่เคยมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลธุรกิจแทนรัฐบาลในช่วงของการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงนี้ไปอีกระยะหนึ่ง จนกว่าการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นที่เรียบร้อย ดังนั้นจึงยังไม่สามารถจัดการจำหน่ายรัฐวิสาหกิจได้อย่างทันทีทันควันดังที่ผู้จัดทำแผนแม่บทเข้าใจ

การคุ้มครองแรงงาน

ด้วยเหตุที่หัวใจของแผนแม่บทและ พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจนั้นพะวักพะวนอยู่กับการขายรัฐวิสาหกิจเพื่อนำเงินมาชดเชยกับความเสียหาย

ที่เกิดขึ้นกับกองทุนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน ความสนใจในเรื่องแรงงานสัมพันธ์จึงถูกบดบังไปแทบหมดสิ้น สิ่งนี้เป็นเรื่องน่าเสียดายเพราะไม่มีประเทศใดในโลกที่สามารถผลักดันการแปรรูปของตนให้สำเร็จได้หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากพนักงานรัฐวิสาหกิจเอง

ในช่วงภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งมีการพยากรณ์อัตราการว่างงานจาก 2 จนถึง 4 ล้านคนจากแรงงาน 30 กว่าล้านคนแล้วแต่ว่าจะเลือกตัวเลขของสำนักใด เรื่องปัญหาการตกงานจึงเป็นเรื่องคอขาดบาดตาย แต่แผนแม่บทก็เพียงกล่าวว่าหากรัฐวิสาหกิจถูกยุบหรือขายกิจการก็จะนำเงินบางส่วนตามที่รัฐบาลเห็นสมควรมาจัดตั้งกองทุนสวัสดิการพนักงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อชดเชยตามกฎหมายให้แก่ผู้ถูกออกจากงาน โดยมีได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนงานเหล่านั้นหรือพยายามหาแนวทางแก้ไข เพราะแผนแม่บทเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องรายละเอียด วิธีคิดเช่นนี้แม้จะสะดวกง่ายตายแต่ก็เป็นการแสดงความไม่รับผิดชอบของรัฐบาล เพราะเรื่องการตกงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นเรื้อนแสนไม่ควรเป็นเพียงเรื่องรายละเอียดเท่านั้น

ความจริงมีแนวทางที่รัฐบาลสามารถแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามที่ตนต้องการได้ โดยพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ต้องตกงานแต่อาจกลับได้เงื่อนไขในการทำงานที่ดีขึ้นเสียด้วยซ้ำไป ดังที่จะเสนอต่อไปในกรณีศึกษาของแนวทางการแปรสภาพการประปานครหลวง วิธีการที่เสนออาจจะไม่สะดวกง่ายตายเหมือนวิธีของรัฐบาลเพราะต้องใช้ทั้งเวลาและความตั้งใจ แต่ก็คุ้มค่าเพราะสามารถช่วยเหลือพนักงานรัฐวิสาหกิจและครอบครัวรวมหลายแสนคน อีกทั้งช่วยให้ประเทศชาติสามารถหลีกเลี่ยง “กลียุค” ทางแรงงานสัมพันธ์ไปได้

การครอบงำธุรกิจโดยต่างชาติ

การเร่งจัดจำหน่ายรัฐวิสาหกิจในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเช่นนี้ นอกจากจะทำให้ต้องขายรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นในราคาต่ำอย่างน่าเสียดายแล้ว ยังมีแนวโน้มที่จะต้องขายให้กับต่างชาติเป็นหลักเพราะภาคธุรกิจเอกชนของไทยล้วนอยู่ในสภาพย่ำแย่ทั้งนั้น ซึ่งก็จะนำมาซึ่งการครอบงำของธุรกิจเหล่านั้นโดยต่างชาติ เนื่องจากธุรกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นสาธารณูปโภคซึ่งก็จะมีอำนาจผูกขาดอยู่ในตัว และเมื่ออยู่ภายใต้การครอบงำกำกับดูแลซึ่งอ่อนปวกเปียกหรือแทบไม่มี จึงเท่ากับเอาชะตากรรมของประชาชนและผู้บริโภคไปฝากไว้ในมือของต่างชาติ เรายังไม่เคยคิดจะมอบอำนาจผูกขาดนี้ให้กับภาคธุรกิจเอกชนคนไทยด้วยกัน โฉนดเลยกลับจะพร้อมใจกันมอบให้กับต่างชาติอย่างง่ายดาย เพียงเพราะรัฐบาลขาดเงินตราต่างประเทศเพื่อเอาไปชดเชยความเสียหายของกองทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ และแก้ไขปัญหานี้เสียของระบบสถาบันการเงินซึ่งรัฐบาลก็เป็นผู้ก่อตั้งเองเสียเป็นส่วนใหญ่ ความจริงแล้วปัญหาของภาคการเงินก็มีวิธีการสะสางกันเองภายในภาคการเงินได้ โดยจัดการกับระบบสถาบันการเงินแทนที่จะขายรัฐวิสาหกิจมาแก้ปัญหาดังกล่าว แต่เรื่องนี้อยู่นอกเนื้อหาของบทความจึงขอไม่กล่าว ณ ที่นี้

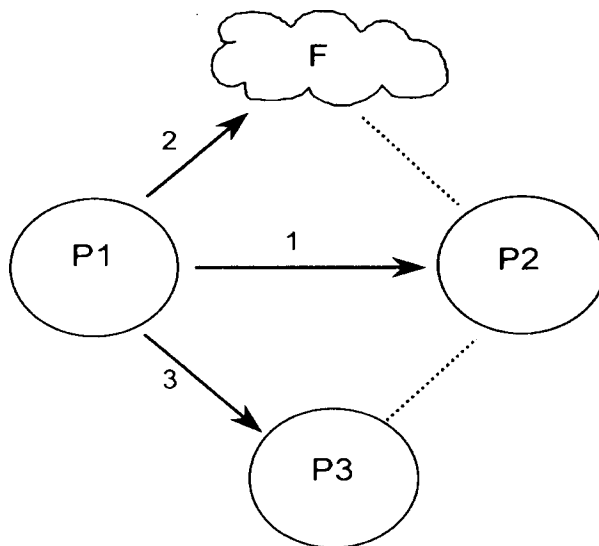
หากจำเป็นต้องจำหน่ายรัฐวิสาหกิจจริงๆ เพราะไม่มีทางเลือก รัฐบาลก็ยังสามารถดูแลไม่ให้เกิดการครอบงำธุรกิจโดยต่างชาติได้ ด้วยการผลักดันขายหุ้นส่วนใหญ่ในราคาพิเศษ ซึ่งอาจจะเป็นราคาพาร์หรือราคาจองที่ต่ำกว่าราคาตลาดให้กับประชาชนได้ แทนที่จะขายให้กับพันธมิตรทางธุรกิจเป็นหลัก วิธีการนี้สามารถทำได้หลายวิธี เช่น ใช้บัญชีรายชื่อของผู้เสียภาษีอากรจากกรมสรรพากรหรือบัญชีรายชื่อตามทะเบียนราษฎร์ของกระทรวงมหาดไทยในการพิมพ์ใบจองหุ้นดังกล่าว

เงินฝากธนาคารและเงินสะสมของประชาชนซึ่งมีอยู่รวมกันหลายล้านล้านบาทที่อาจถูกนำออกมาใช้เพื่อซื้อกิจการเหล่านี้ก็ได้ วิธีนี้น่าจะเป็นประโยชน์กับทุกฝ่ายเพราะ (1) กิจการไม่ถูกรอบงำโดยต่างชาติ (2) กิจการสาธารณูปโภคหลักเป็นของประชาชนคนไทยอย่างกว้างขวาง และ (3) จะกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างสำคัญในช่วงเวลาที่คับขันนี้

เพื่อให้เกิดความชัดเจนจะขออธิบายแนวคิดนี้ด้วยรูปภาพดังปรากฏในภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วเศรษฐกิจของประเทศนั้นมีอยู่ 3 ภาคด้วยกันคือ ภาครัฐ (public sector หรือ P1) ภาคเอกชน (private sector หรือ P2) และภาคประชาชน (people sector หรือ P3) มิใช่เพียง 2 ภาคอย่างที่เรามักจะเข้าใจกันเพราะหลงลืมภาคประชาชนอยู่เนืองๆ นอกจากนี้เรายังมีภาคต่างประเทศ (foreign sector หรือ F) ซึ่งกำลังมีบทบาทมากขึ้นทุกทีในสถานการณ์ปัจจุบันเป็นภาคที่ 4

เวลาเราพูดถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปเรามักจะนึกถึงการโอนกรรมสิทธิ์จาก ภาครัฐ หรือ P1 ไปสู่ภาคเอกชน หรือ P2 จึงเป็นที่มาของคำว่า “privatization” เพราะเป็นการโอนย้ายไปสู่ “private sector” ในภาวะการณ์ปัจจุบันนี้ P2 ดูจะอ่อนแอเกินกว่าที่จะมารับซื้อกิจการจาก P1 การขายรัฐวิสาหกิจในช่วงนี้จึงเป็นการขายให้ต่างชาติ หรือ F เสียมากกว่า เนื่องจากยังไม่มีศัพท์เทคนิคบัญญัติไว้สำหรับธุรกรรมนี้จึงขอตั้งขึ้นใหม่โดยล้อศัพท์เดิมว่า “foreignization” เพราะเป็นการขายให้กับ “foreign sector” แนวทางที่ต้องการนำเสนอคือการขายรัฐวิสาหกิจให้กับภาคประชาชน หรือ P3 ซึ่งจะขอบัญญัติศัพท์ใหม่ว่า “peoplization” เพราะว่าเป็นการขายให้กับ “people sector” แทนที่จะเป็น “privatization” หรือ “foreignization” ตามแนวทางแผนแม่บทของรัฐบาล

ภาพที่ 1 รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ



รูปแบบ

1. Privatization
2. Foreignization
3. Peoplization

ภาคเศรษฐกิจ

- P1: ภาครัฐ (public sector)
- P2: ภาคเอกชน (private sector)
- P3: ภาคประชาชน (people sector)
- F: ภาคต่างประเทศ (foreign sector)

กระบวนการจัดทำแผนแม่บท

กระบวนการของการจัดทำก็สร้างปัญหาไม่น้อยกว่าเนื้อหาสาระของตัวแผนแม่บทเอง วิธีการดำเนินการที่ผ่านมาเป็นกระบวนการของราชการ ความคิดส่วนใหญ่จะมาจากข้าราชการในหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง แต่โดยประเพณีของราชการแล้วหน่วยงานอื่นก็จะปล่อยให้สำนักรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลังซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องและเป็นคนเปิดเกมมาตั้งแต่ต้นเป็นคนชี้แนะและตัดสินใจแทน เพราะไม่มีข้อมูลและเวลามากพอที่จะไปต่อกรด้วยได้ ท้ายสุดแผนแม่บทของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) ก็คือแผนของสำนักรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการปลุกเสกจาก กนร. เพื่อเพิ่มความขลังเท่านั้นเอง

แทนที่จะเปิดรับความคิดเห็นอย่างกว้างขวางจากผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่างๆ เพื่อให้ได้แผนแม่บทที่รัดกุมและรอบคอบ กระทรวงการคลังกลับแทบไม่ได้แสวงหาความคิดเห็นหลากหลายทั้งจากผู้บริหารและประชาชน หรือแม้กระทั่งจากผู้ที่ถูกกระทบโดยตรงคือฝ่ายบริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจ นักวิชาการที่มีแนวคิดแตกต่างจากโลกทัศน์ของราชการก็ถูกกั้นออกจากการวางแผนแม่บท เพราะต้องการให้สำเร็จอย่างรวดเร็วและรวดเร็วภายในกำหนดเวลา

กระบวนการที่ปิดเช่นนี้ทำให้เกิดการแตกแยกกระหว่างคนในและคนนอก คนในส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนคนนอกประกอบด้วยฝ่ายบริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้บริโภค ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมไปถึงนักวิชาการที่มีความเห็นแตกต่างจากกระทรวงการคลัง กลุ่มหลังนี้มีจำนวนมหาศาลแต่กลับรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจเพราะไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนแม่บทนี้ทั้งที่มีผลโดยตรงต่อชะตากรรมของตัวเอง

กระทรวงการคลังหรือรัฐบาลอาจประเมินว่าความแตกแยกนี้ไม่เกิดการควบคุมจากอำนาจอันมหาศาลของภาครัฐจึงไม่พยายามที่จะแก้ไข ในจุดนี้ แทนที่จะเปิดกระบวนการให้บุคคลที่อยู่นอกวงเข้ามามีส่วนร่วม และดึงเขาเข้ามาเป็นพันธมิตรพร้อมทั้งลบล้างความรู้สึกต่อต้านให้เจือจางลง กระทรวงการคลังกลับเดินทางต่อไปอย่างไม่ใส่ใจ เพียงแต่หยิบยื่นการมีส่วนร่วมอย่างเสียมิได้ด้วยการจัดสัมมนาไม่กี่ครั้ง เพื่อให้ประชาชนและผู้ที่อยู่นอกวงได้มาฟังแนวคิดของรัฐบาลในลักษณะการสื่อสารทางเดียว แต่การจัดสัมมนาที่ผ่านมามักจะให้ผลตรงข้าม นอกจากไม่ได้ลบล้างความรู้สึกเดิมแล้วยังโหมกระพือให้ความรู้สึกเดิมนั้นลุกลามกลายเป็นความเจ็บแค้น ชิงชังไปโดยไม่รู้ตัว

การที่สำนักวิจัยสภาพภูมิทัศน์โดดเด่นใน กนร. พลอยทำให้ กนร. เสียรั้งวัดไปด้วย เพราะความไม่ไว้วางใจและความรู้สึกต่อต้านที่ทางฝ่ายพนักงานวิจัยสภาพภูมิทัศน์ต่อสำนักวิจัยสภาพภูมิทัศน์อยู่เดิมถูกถ่ายทอดไปสู่ กนร. ด้วย และเมื่อเห็นว่าแนวทางของ กนร. ก็ไม่แตกต่างจากของกระทรวงการคลัง ก็ยิ่งทำให้ฝ่ายพนักงานวิจัยสภาพภูมิทัศน์ปักใจว่า กนร. ก็คือหุ่นเชิดของกระทรวงการคลังนั่นเอง ความรู้สึกต่อต้านกระทรวงการคลังก็ยิ่งรุนแรงและเข้มข้นขึ้นโดยลำดับ ท้ายสุดเมื่อกระทรวงการคลังชี้แจงว่าเหตุผลหลักของการขายวิจัยสภาพภูมิทัศน์อย่างรวดเร็วนั้นก็เพื่อนำเงินไปพยุงกองทุนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินและทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ ความรู้สึกต่อต้านกระทรวงการคลังที่พนักงานวิจัยสภาพภูมิทัศน์เป็นทุนเดิมอยู่แล้วก็แทบจะลุกเป็นไฟ ซ้ำร้ายกระทรวงการคลังก็เสียพันธมิตรที่สำคัญที่สุดคือประชาชนไปในเวลาเดียวกันด้วย ประชาชนจำนวนมากที่เคยสนับสนุนรัฐบาลมาโดยตลอด เพราะเคยเห็นว่าการคัดค้านการแปรรูปของพนักงานวิจัยสภาพภูมิทัศน์ที่ผ่านมานั้นเป็นการรักษาผลประโยชน์ของตนเองมิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม คราวนี้

กลับเริ่มสงสัยความจริงใจของรัฐบาลและกระทรวงการคลัง เพราะเริ่มเข้าใจว่าเหตุผลของการแปรรูปนั้นก็เพื่อแก้ปัญหาทางการเงินการคลังที่รัฐบาลและข้าราชการกลุ่มหนึ่งได้ก่อไว้ แต่มิได้เพื่อลดราคาหรือเพิ่มคุณภาพและขยายบริการให้กับประชาชนและผู้บริโภคอย่างที่รัฐบาลได้พร่ำสอนมาโดยตลอด

เมื่อผนวกไอเอ็มเอฟ ธนาคารโลก และที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเข้าไปในกระบวนการ แทนที่จะทำให้กระทรวงการคลังดูน่าเชื่อถือมากขึ้น เพราะได้รับการสนับสนุนจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและที่ปรึกษาระดับนานาชาติ กลับทำให้ความไว้วางใจกระทรวงการคลังที่ตกต่ำอยู่แล้วต้องลดลงไปอีก เรื่องธุรกิจข้ามชาติจะเข้ามาครอบงำกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นความกังวลที่ประชาชนมีเป็นทุนเดิมอยู่แล้วก็ถูกย่ำเตือนจนเปลี่ยนไปเป็นความหวาดกลัว ในจังหวะเดียวกันนักวิชาการที่นิยมแนวคิดแบบ “conspiracy theory” ก็ออกมาโหมกระหน่ำซ้ำเติมว่าเหตุการณ์ทั้งหมดตั้งแต่เศรษฐกิจฟองสบู่จนถึงวิกฤตทางเศรษฐกิจในปัจจุบันล้วนเกิดจากแผนการร้ายของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจไม่กี่ประเทศสมรู้ร่วมคิดกัน ทำให้แรงต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเคยจำกัดวงอยู่แต่ในหมู่พนักงานรัฐวิสาหกิจแพร่ขยายไปสู่ประชาชนในวงกว้าง

นอกจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นแล้ว การที่กระทรวงการคลังพยายามทุ่มเทผลักดันการแปรรูปอย่างรวดเร็วในช่วงเศรษฐกิจถดถอยและการว่างงานสูงเป็นประวัติศาสตร์เช่นนี้ นับว่าเป็นการเลือกจังหวะเวลาที่ไม่เหมาะสม นอกจากนั้นกระทรวงการคลังยังควรถูกตำหนิเพิ่มเติมในอีก 2 ประเด็นคือ (1) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจจึงเป็นเรื่องนโยบายสาธารณะ จะเอาเหตุผลของการนำเงินไปกอบกู้เอฟไอดีเอฟซึ่งเป็นเรื่องการคลังสาธารณะมานำหน้า

เหตุผลทางนโยบายสาธารณะนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ควร และ (2) เรื่องสภาพคล่องของเอฟไอดีเอฟและของประเทศเป็นเรื่องระยะสั้น กระบวนการการแปรรูปนั้นใช้เวลาานานและกว่าจะให้เห็นเม็ดเงินก็อีกหลายปี กว่าที่จะถึงวันนั้นสถานการณ์ทางการเงินก็คงเปลี่ยนไปหมดแล้ว

กรณีศึกษา: แนวทางการแปรสภาพ การประปานครหลวง

คงเห็นได้จากข้างต้นว่า แนวทางที่กระทรวงการคลังได้ดำเนินการและผลักดันทั้งแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และ พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจนั้น ดูจะเป็นการตอกลิ้มสร้างความแตกแยกขึ้นในสังคมไทยอย่างน่ากลัว สังคมได้แยกออกเป็นสองขั้วอย่างชัดเจนในเรื่องนี้ ขั้วหนึ่งสนับสนุนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างสุดตัว ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นหัวขบวน ส่วนอีกขั้วหนึ่งต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในทุกรูปแบบ ซึ่งมีพนักงานของรัฐวิสาหกิจเป็นหัวหอก และร่วมสนับสนุนโดยสหภาพแรงงานภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ซึ่งดูแล้วโอกาสที่จะเกิดการเผชิญหน้าและกระทบกระทั่งจนกลายเป็นการปะทะกันนั้นเป็นไปได้สูง

ส่วนนี้ของบทความจึงเป็นการนำเสนอแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอีกแนวคิดหนึ่ง ซึ่งอาจจะช่วยลดความขัดแย้งลงได้บ้าง จะนำเสนอในลักษณะของกรณีศึกษา โดยนำเอาการประปานครหลวง (กปน.) มาเป็นตัวอย่าง เพื่อให้เห็นองค์ประกอบและรายละเอียดของแนวคิดและแนวทางการแปรรูปอีกแบบหนึ่งได้พอสังเขป

1. ความเป็นมา

แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 ได้กำหนดแนว

ทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการประปา นครหลวง (กปน.) ไว้ 2 ทางเลือก คือ

แนวทางแรก เปลี่ยนสถานะของ กปน. เป็นบริษัทจำกัด โดยแยก เป็น บริษัท ประปากรุงเทพตะวันออก ซึ่งให้ กปน. ดำเนินการเอง และบริษัท ประปากรุงเทพตะวันตก ซึ่งจะให้สัมปทานแก่เอกชน เพื่อส่งเสริมให้มีการ แข่งขันกันในเชิงบริการโดยผ่านการตรวจสอบการดำเนินงานจากประชาชน แต่ละบริษัทจะทำหน้าที่ครบวงจร ตั้งแต่การจัดหาแหล่งน้ำ ผลิตและจ่าย น้ำประปา รวมถึงการจัดเก็บค่าบริการ

แนวทางที่สอง เปลี่ยนสถานะของ กปน. มาเป็นบริษัท กปน. และ หาพันธมิตรร่วมทุนมาดำเนินกิจการ และบริหารโดยทำสัญญาจ้างดำเนินงาน

แนวทางที่จะเสนอต่อไปนี้อาจถือเป็นแนวทางที่สามก็ได้ ซึ่งจะมี ความแตกต่างจากสองแนวทางข้างต้นอย่างค่อนข้างชัดเจนทั้งในด้านความคิดและวิธีการ

2. แนวความคิดในการแปรรูป

กิจการของการประปานครหลวงเป็นกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐาน ที่จำเป็นต้องการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนในกรุงเทพมหานครและ เขตปริมณฑล ดังนั้น ในการพิจารณาแนวทางการแปรรูปใดๆ ก็ตาม สิ่งแรกที่จะต้องคำนึงถึงก็คือผลประโยชน์ของประชาชนและผู้บริโภคเป็นหลัก เพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนจะได้ใช้น้ำประปาที่สะอาดปลอดภัย บริการที่ ดีอย่างทั่วถึงและในราคาที่เป็นธรรม

เนื่องจากกิจการประปามีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดหาและส่งจ่ายน้ำดิบ ดังนั้น การแปรรูปกิจการการ ประปาจะต้องระวังมิให้อำนาจผูกขาดดังกล่าวตกอยู่ในมือของเอกชนรายใด รายหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งจะทำให้มีการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคในอนาคตได้

จึงควรพิจารณาขายหุ้นส่วนใหญ่ให้กับประชากรของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลซึ่งเป็นผู้ใช้บริการให้เป็นเจ้าของเสียเอง แทนที่จะขายโอนกรรมสิทธิ์ของ กปน. ให้กับกลุ่มธุรกิจไทยหรือต่างชาติกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดในแนวทาง “peoplization” คือการขายกรรมสิทธิ์จากภาครัฐไปสู่ภาคประชาชนดังได้อธิบายไว้แล้วในภาพที่ 1 แต่วิธีการนี้ได้ก้าวไปอีกขั้นหนึ่งคือ แทนที่จะขายรัฐวิสาหกิจให้กับประชาชนโดยทั่วไป แนวทางนี้จะมุ่งเน้นกลุ่มที่เป็นผู้บริโภคของบริการนี้โดยเฉพาะ จึงเน้นที่จะขายหุ้นให้กับประชากรของ กทม. และปริมณฑลเป็นหลัก

วิธีการนี้สามารถทำได้หลายแบบด้วยกัน เช่น พิมพ์ใบจองหุ้นจากบัญชีทะเบียนราษฎร์ของผู้ที่อาศัยในเขต กทม. และจังหวัดข้างเคียงที่ใช้บริการของ กปน. หรืออาจจะใช้บัญชีรายชื่อผู้เสียภาษีอากรจากกรมสรรพากรโดยเลือกเอาเฉพาะในส่วนของ กทม. และปริมณฑล หรือจากรายชื่อนิติบุคคลที่จดทะเบียนที่กระทรวงพาณิชย์ หรืออาจจะพิมพ์ใบจองหุ้นจากบัญชีรายชื่อผู้ใช้น้ำของ กปน. โดยตรงเลยก็ได้

เนื่องจากวิธีนี้เป็นการขายหุ้นให้กับผู้บริโภค (consumers) โดยตรงเป็นหลัก เลยขอบัญญัติศัพท์สำหรับวิธีการนี้ว่า “consumerization” วิธีนี้มีผลดีเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง คือสามารถลดความขัดแย้งซึ่งมักเกิดขึ้นระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคได้พอสมควร เพราะให้ผู้บริโภคส่วนใหญ่เข้ามาเป็นเจ้าของกิจการเสียเอง หากราคาค่าบริการตั้งสูงกว่าความเป็นจริง เงินส่วนหนึ่งก็จะคืนกลับมาสู่ผู้บริโภคในรูปของเงินปันผลอยู่ดี เข้าลักษณะการย้ายเงินระหว่างกระเป๋าซ้ายกระเป๋าขวา รายละเอียดเพิ่มเติมจะปรากฏต่อไปได้หัวข้อย่อย “โครงสร้างผู้ถือหุ้น บมจ. กปน.”

นอกจากนั้น ยังมีความจำเป็นที่จะต้องจัดระบบกำกับดูแลกิจการ ประปานี้ เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับการคุ้มครองจากอำนาจผูกขาดของผู้ให้บริการ ซึ่งอาจทำได้ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งโดยให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ตัวแทนผู้ใช้ น้ำ ผู้ให้บริการประปา กทม. หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคทั้งภาครัฐและเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ เข้ามาร่วมเป็นกรรมการเพื่อกำหนดราคาและคุณภาพของบริการประปาต่อไป

สำหรับการดำเนินการหลังการแปรรูปนั้น แทนที่ กปน. จะบริหารจัดการกิจการทั้งหมดเสียเอง ควรแยกกิจการประปาออกเป็นธุรกิจย่อยแล้วจัดการทำสัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชนมาบริหารธุรกิจกรรมเหล่านั้น โดย กปน. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโครงสร้างพื้นฐานของกิจการประปาทั้งหมดเอง และจะเป็นผู้ดูแลภาพรวมของกิจการประปา เพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนมีน้ำประปาที่มีคุณภาพและพอเพียงแก่การบริโภค และเป็นไปตามข้อตกลงกับคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น

ส่วนบริษัทเอกชนที่มารับบริหารธุรกิจต่าง ๆ ของ กปน. นั้นก็มิใช่ใครอื่น แต่เป็นบริษัทที่ให้พนักงานของ กปน. ที่รับผิดชอบงานเหล่านั้นอยู่ในปัจจุบันร่วมกันจัดตั้งและเป็นเจ้าของ โดย กปน. ช่วยสนับสนุนในการจัดตั้งและให้สิทธิ์ทำสัญญาว่าจ้างบริหารในช่วงแรกหลังแปรรูประยะหนึ่ง หากสามารถจัดรูปแบบให้เหมาะสมได้ วิธีนี้จะดีกว่าการปลดคนงานหรือจ้างออกอย่างมากมาย สำหรับพนักงานก็จะได้รับชดเชยตามสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ทั้งในรูปเงินสำรองเลี้ยงชีพและเงินชดเชย เพราะถูกยกเลิกสภาพการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้นยังมีงานทำแน่นอนในบริษัทใหม่ซึ่งมีสัญญาว่าจ้างบริหารกับ กปน. หลังการแปรรูป สำหรับสถานภาพของตนในบริษัทใหม่นั้น นอกจากจะเป็นพนักงานแล้วยังเป็นเจ้าของบริษัทด้วย

ในเวลาเดียวกัน

วิธีการนี้เป็นการโอนธุรกรรมบางส่วนให้กับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเอง เนื่องจากยังไม่มีศัพท์เทคนิคสำหรับวิธีการนี้ จึงขอบัญญัติศัพท์ใหม่ขึ้นมาเป็นภาษาอังกฤษ โดยจะล้อศัพท์อื่นๆ ข้างต้นอีกเช่นเคยว่า “workerization” สำหรับเรียกวิธีการแบบนี้

3. ขั้นตอนดำเนินการแปรสภาพ

แนวทางในการแปรสภาพ กปน. ที่เสนอมีด้วยกัน 4 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) แปรสภาพ กปน. ให้เป็นบริษัท กปน. จำกัด (มหาชน) หรือเรียกสั้นๆ ว่า บมจ. กปน. ภายใต้ พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจ โดยในเบื้องต้น กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของ บมจ. กปน. นี้

(2) ในขณะเดียวกัน ให้ บมจ. กปน. ระดมทุนด้วยการเพิ่มทุนทันทีเพื่อให้มีเงินมาใช้ในการลงทุน โดยเสนอขายหุ้นให้แก่ผู้อยู่อาศัยและธุรกิจในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลซึ่งเป็นลูกค้าผู้ใช้น้ำประปาเป็นหลัก ส่วนที่เหลือเสนอขายให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นักลงทุนรายย่อย ประชาชนทั่วไป และพนักงานของ กปน. เอง นอกจากนั้น ยังอาจจัดสรรหุ้นบางส่วนเพื่อเสนอขายให้กับพันธมิตรร่วมทุน (strategic partner) ในสัดส่วนที่จะไม่นำไปสู่การเข้าครอบครองกิจการ (takeover) เพื่อให้สามารถนำเทคโนโลยีใหม่ๆ และความชำนาญงานของภาคเอกชนมาใช้ในการดำเนินงาน เช่น การลดน้ำสูญเสีย เป็นต้น

(3) บมจ. กปน. นำเงินที่ได้จากการเพิ่มทุนมาลงทุนในการก่อสร้างขยายงานด้านระบบน้ำดิบ ระบบผลิตน้ำ ระบบส่งน้ำ และระบบจ่ายน้ำ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ กปน. จะยังคงเป็นผู้ดำเนินการเอง

(4) ปรับโครงสร้างขององค์กรให้มีขนาดเล็กลง โดยจำแนกกิจการของ บมจ. กปน. ออกเป็นธุรกรรมย่อยหลายธุรกรรมตามลักษณะของกิจกรรม และทำสัญญาว่าจ้างแทนการดำเนินการเอง ดังนี้

4.1 จัดตั้งบริษัทเพื่อมาบริหารจัดการด้านการจัดเก็บค่าบริการ (billing and collection) โดยให้พนักงาน กปน. ที่ปฏิบัติงานในด้านนี้อยู่ในปัจจุบัน ร่วมในการจัดตั้งและเป็นเจ้าของ และโอนย้ายสู่บริษัทดังกล่าวในที่สุด พร้อมทั้งทำสัญญาว่าจ้างบริษัทดังกล่าวโดยมีกำหนดระยะเวลา 3-5 ปีหลังการแปรรูป

4.2 แบ่งพื้นที่การให้บริการออกเป็น 4 พื้นที่ตามโครงสร้างภาคของ กปน. ในปัจจุบัน และแปรรูปให้เกิดเป็นบริษัทเอกชนตามแนวทางข้างต้น เพื่อเข้าดำเนินการให้บริการผู้ใช้น้ำและบำรุงรักษา (customer service and maintenance) ภายใต้สัญญาจ้างบริหารในแต่ละพื้นที่ที่มีกำหนดระยะเวลา 3-5 ปีหลังแปรรูป

การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นไม่ควรดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียว แต่ควรจะทยอยดำเนินการไปที่ละภาคโดยขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละภาค เพื่อลดปัญหาด้านการจัดการบุคลากรและแรงงาน และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ กปน. ควรผลักดันให้แต่ละภาคเริ่มดำเนินการในรูปของธุรกิจเสียแต่เนิ่นๆ

4.3 เปลี่ยนการดำเนินการผลิตน้ำ (water treatment) ของโรงกรองน้ำทั้งสองแห่งของ กปน. ให้เป็นไปในรูปแบบสัญญาจ้างบริหาร และทำการจัดตั้งบริษัทตามแนวทางข้างต้นมารับ

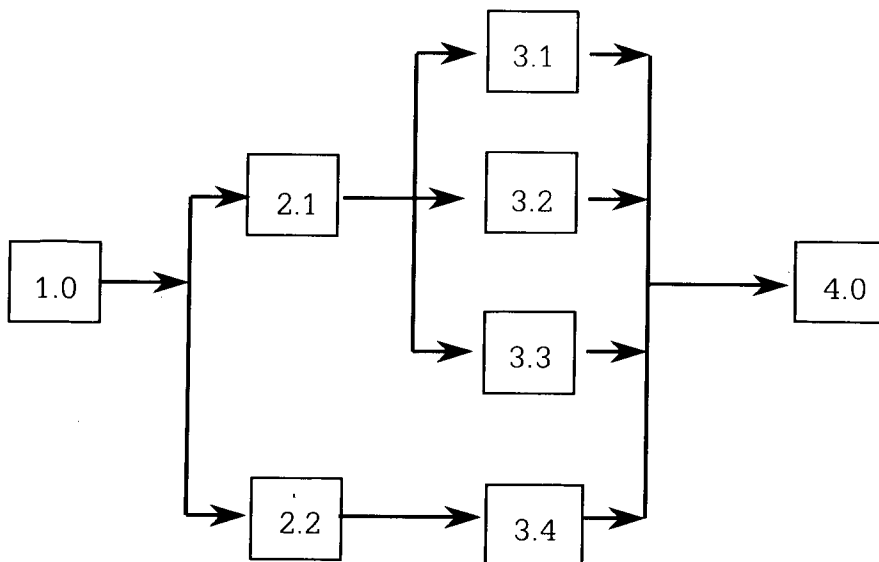
4. โครงสร้างธุรกรรมการประปาหลังการแปรรูป

หลังการแปรรูป กิจการประปาจะถูกแบ่งออกเป็น 4 ธุรกรรมอย่างค่อนข้างชัดเจน คือ (1) การจัดหาและส่งจ่ายน้ำดิบ (2) การผลิตน้ำ (3)

การให้บริการผู้ใช้น้ำและบำรุงรักษา และ (4) การแจ้งหนี้และเก็บเงิน ซึ่งจะแบ่งการดำเนินงานดังต่อไปนี้

บมจ. กปน. จะทำหน้าที่หลักในการจัดหาน้ำดิบ นอกจากนั้นจะเป็นผู้ลงทุนขยายงานระบบผลิตน้ำ ระบบส่งน้ำ และระบบจ่ายน้ำ (ผู้รับจ้างบริหารอาจจะมีส่วนร่วมลงทุนในการขยายงานบางส่วนตามที่จะตกลงกันภายใต้สัญญาจ้างบริหาร) และยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินต่างๆ ของระบบการประปาที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ส่วนธุรกรรมที่ 2-4 นั้น บมจ. กปน. จะดำเนินการโดยทำสัญญาว่าจ้างซึ่งมีช่วงระยะเวลา 3-5 ปี หลังแปรสภาพ กับบริษัทซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่จากพนักงาน กปน. ปัจจุบันที่ดูแลงานเหล่านี้ย่อมมาดำเนินการแทน ตามภาพที่ 2 และขยายความในรายละเอียดเพิ่มเติมในภาพที่ 3

ภาพที่ 2 โครงสร้างธุรกิจการประปาหลังแปรสภาพ



ธุรกรรม

- 1.0 การจัดหาและส่งจ่ายน้ำดิบ (raw water supply)
- 2.1 และ 2.2 การผลิตน้ำ (water treatment)
- 3.1 ถึง 3.4 การให้บริการผู้ใช้น้ำและบำรุงรักษา
(customer service and maintenance)
- 4.0 การแจ้งหนี้และเก็บเงิน (billing and collection)

ภาพที่ 3 รายละเอียดของธุรกรรมประปาหลังแปรรูป

ธุรกรรม	ผู้รับผิดชอบ	โครงสร้างตลาด	วิธีการปรับเปลี่ยน
การจัดหาน้ำดิบ การส่งและจ่ายน้ำ (raw water supply)	บมจ. กปน.	ผูกขาดโดย บมจ. กปน. ควบคุมโดย คณะกรรมการ กำกับดูแล	แปรรูป กปน. ให้เป็น บมจ. กปน. โดย พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจพร้อมทั้ง เพิ่มทุนทันที
การผลิตน้ำ (water treatment)	บริษัท จัดตั้งใหม่	2 ระบบ	แยกระบบผลิตน้ำออก เป็น 2 ฟังของกรุงเทพ มหานครแล้วทำสัญญา จ้างบริหารทั้ง 2 ระบบ เป็นเวลา 3-5 ปี

ธุรกรรม	ผู้รับผิดชอบ	โครงสร้างตลาด	วิธีการปรับเปลี่ยน
<p>การให้บริการผู้ใช้น้ำ และบำรุงรักษา (customer service and maintenance)</p>	<p>บริษัท จัดตั้งใหม่</p>	<p>4 พื้นที่</p>	<p>ปรับปรุง 4 ภาคเดิมของ กปน. เป็น 4 พื้นที่ แล้วจัด ตั้งบริษัทจากพนักงาน กปน. ปัจจุบันและทำ สัญญาจ้างบริษัทให้มา บริหารในช่วงต้นเป็นเวลา 3-5 ปี โดยเริ่มทำที่ละภาค</p>
<p>การแจ้งหนี้และเก็บเงิน (billing and collec- tion)</p>	<p>บริษัท จัดตั้งใหม่</p>	<p>1 ระบบ</p>	<p>จัดตั้งบริษัทจากพนักงาน กปน. ปัจจุบัน และทำ สัญญาว่าจ้างบริษัทให้มา บริหารในช่วงต้นเป็นเวลา 3-5 ปี</p>

5. โครงสร้างของผู้ถือหุ้นใน บมจ. กปน.

โครงสร้างของผู้ถือหุ้นของ บมจ. กปน. จะมีผู้ที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ นอกเหนือจากประชากรของกรุงเทพมหานครแล้ว ยังมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น กทม. กระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงการคลัง พันธมิตรร่วมทุน (strategic partner) นักลงทุน ประชาชนทั่วไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานของ กปน. เอง ซึ่งสามารถซื้อหุ้นจากเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (provident funds) และกองทุนบำเหน็จ (pension funds) ของตน หรืออาจใช้สิทธิซื้อเพิ่มเติมจากการเสนอขายหุ้นสำหรับพนักงาน (employee stock option) อีกก็ได้

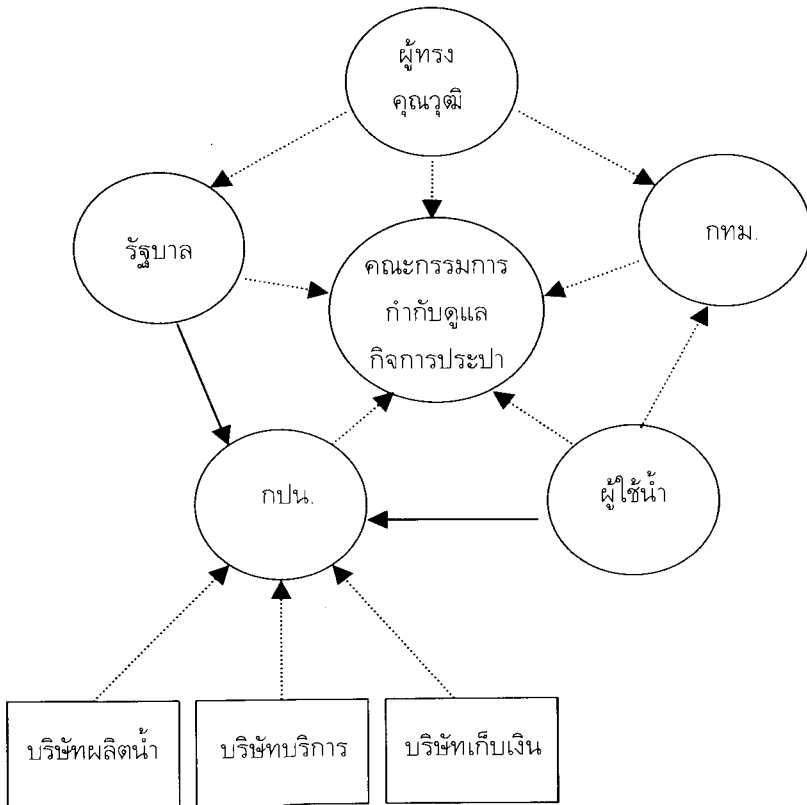
เพื่อเป็นการรักษาสัดส่วนของผู้ถือหุ้นตามแนวโครงสร้างดังกล่าวข้างต้น และป้องกันมิให้ผู้ใดสามารถรวบรวมหุ้นเพื่อเข้าควบคุมกิจการได้ภายหลัง ควรมีการกำหนดเป็นเงื่อนไขสำคัญไว้ในข้อตกลงระหว่างผู้ถือหุ้น (shareholder's agreement) ให้ผู้ถือหุ้นทราบแต่แรกว่า ในการเพิ่มทุนแต่ละครั้งในอนาคตจะมีการบังคับจัดสรรจำนวนหุ้นส่วนใหญ่ให้กับประชากรชาวกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

6. โครงสร้างการกำกับดูแลกิจการประปา

เพื่อให้การดำเนินการแปรรูปกิจการประปาตามแนวทางที่เสนอนี้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้บริโภค จำเป็นที่จะต้องมีกระบวนการและโครงสร้างเพื่อดูแลเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าน้ำ และการควบคุมคุณภาพการให้บริการ โดยจัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งที่มีความเป็นกลางและมีอิสระในการตัดสินใจอย่างแท้จริงเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งจะขอเรียกในที่นี้ว่า “คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการประปา” คณะกรรมการดังกล่าวควรมีตัวแทนผู้บริโภคเข้าร่วมอยู่อย่างเพียงพอ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญตามที่แสดงในภาพที่ 4 ดังนี้ (1) ประชากรชาวกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

(2) บมจ. กปน. (3) กทม. (4) หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย (5) หน่วยงานของรัฐและองค์กรประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคและ (6) ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ

ภาพที่ 4 โครงสร้างการกำกับดูแลกิจการประปา



สัญลักษณ์

-➔ มีส่วนร่วม
- ➔ กรรมสิทธิ์

7. การบริหารแรงงานในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การแปรรสภาพ

สำหรับด้านการบริหารบุคลากรในช่วงการเปลี่ยนเข้าสู่ระบบใหม่นั้น ควรยึดหลักความสมัครใจและให้พนักงานมีทางเลือกมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ มาตรการที่จะนำไปใช้เพื่อชดเชยกับการสูญเสียสิทธิประโยชน์ของพนักงาน อันอาจเกิดจากการแปรรสภาพ กปน. จะต้องได้รับความเห็นพ้องจากพนักงาน หรือองค์กรตัวแทนพนักงาน โดยผ่านการเจรจาทำความเข้าใจบนหลักของ เหตุและผล ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะต้องถือว่าค่าใช้จ่ายในการ ชดเชยความสูญเสียสิทธิประโยชน์ดังกล่าว เป็นต้นทุนส่วนหนึ่งที่หลีกเลี่ยง ไม่ได้หากจะมีการแปรรสภาพ

เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากพนักงานในการดำเนินการแปรรสภาพ วิธีการหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้ คือการจูงใจให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วม ในการเป็นเจ้าของกิจการทั้งในตัว บมจ. กปน. เอง และในบริษัทที่จัดตั้งขึ้น มาเพื่อมารับจ้างบริหารตามสัญญา เช่น จัดสรรหุ้นจำนวนหนึ่งเพื่อเสนอ ขายให้กับพนักงาน (employee stock options) ในราคาต่ำกว่าห้องตลาด หรือในราคาพาร์ เป็นต้น

8. เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสีย

ภาพที่ 5 เป็นการเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของวิธีการแปรรูป ของกระทรวงการคลังทั้งสองแนวทางและแนวทางใหม่ที่เสนอ จะเห็นได้ว่า แนวทางการแปรรสภาพที่เสนอนี้สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ในการ แปรรูปของรัฐบาลได้ครบทุกประเด็น แต่ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษใน เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค การจัดการปัญหาด้านแรงงาน และการปกป้อง สมบัติของส่วนรวมไม่ให้ตกอยู่ในมือของเอกชนรายใดรายหนึ่งหรือของ ต่างชาติ

ภาพที่ 5 เปรียบเทียบแนวทางการแปรสภาพ

ประเด็นพิจารณา	ทางเลือกที่ 1 ของกระทรวงการคลัง	ทางเลือกที่ 2 ของกระทรวงการคลัง	แนวทางที่เสนอ
1. เพิ่มประสิทธิภาพ ในการดำเนินการ	ใช่	ใช่	ใช่
2. นำรายได้เข้ารัฐ	ใช่	ใช่	ใช่
3. ความสามารถในการ เพิ่มทุน	ใช่	ใช่	ใช่
4. การคุ้มครอง ผู้บริโภค	ไม่ชัดเจน	ไม่ชัดเจน	มีแนวทางชัดเจน
5. ลดความขัดแย้ง ระหว่างผู้ผลิต และผู้ใช้น้ำ	ไม่ได้กล่าวถึง	ไม่ได้กล่าวถึง	มีแนวทางชัดเจน
6. การจัดการด้าน ปัญหาแรงงาน	ไม่ได้กล่าวถึง	ไม่ได้กล่าวถึง	มีแนวทางชัดเจน
7. หลีกเลี่ยงการ ครอบงำธุรกิจ โดยต่างชาติ	ไม่ใช่	ไม่ใช่	ใช่

แนวทางที่สาม : แนวคิดและกระบวนการ

กรณีศึกษาแนวทางการแปรสภาพของการประปานครหลวงที่ปรากฏในหัวข้อที่แล้ว เป็นการสาธิตแนวคิดอีกแนวทางหนึ่งซึ่งจะขออนุญาตว่าเป็น “แนวทางที่สาม” ซึ่งแตกต่างอย่างชัดเจนจากทั้งแนวคิดตามแผนแม่บทของกระทรวงการคลัง และแนวทางต่อต้านการแปรรูปของพนักงานรัฐวิสาหกิจสำหรับวิธีการและเนื้อหาสาระสำคัญของแนวทางที่สามนั้นสามารถสรุปได้พอสังเขปดังต่อไปนี้

(1) เน้นให้กระบวนการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นไปในลักษณะเปิดกว้าง รับฟังความคิดเห็นหลากหลายจากนักวิชาการและประชาชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหารและพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ถูกกระทบโดยตรง เปิดให้มีการปรึกษาหารือกันอย่างกว้างขวาง และร่างเงื่อนไขรายละเอียดของการแปรรูปอย่างโปร่งใส วิธีนี้จะช่วยให้กระบวนการเปลี่ยนจากลักษณะของการใช้อำนาจและเผชิญหน้ามาเป็นการร่วมคิดร่วมมือกัน ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งและช่วยให้แนวทางมีความรอบคอบและรัดกุมมากยิ่งขึ้น

(2) นำประเด็นที่เป็นปัญหาคำคาใจมาอภิปรายชี้แจงกันให้ชัดเจน แทนที่จะถือว่าเป็นเรื่องรายละเอียด เช่น การคุ้มครองผู้บริโภค การคุ้มครองแรงงาน และการครอบงำธุรกิจโดยต่างชาติ หากสามารถสะสางประเด็นเหล่านี้ได้ก็จะช่วยให้กระบวนการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสามารถเดินหน้าต่อไปได้อย่างราบรื่นขึ้น และยังประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

(3) วิธีการการแปรรูปที่จะช่วยลดความขัดแย้งและช่วยสะสางปัญหาตามที่ได้แสดงไว้ในกรณีศึกษาข้างต้นมีด้วยกัน 6 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. แยกส่วนธุรกิจของรัฐวิสาหกิจออกมาเป็นธุรกรรมย่อย เพราะจะช่วยให้เราสามารถวิเคราะห์ธุรกิจของรัฐวิสาหกิจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ว่าธุรกรรมใดมีอำนาจผูกขาดและธุรกรรมใดไม่มีอำนาจผูกขาด ซึ่งจะช่วยให้เราสามารถจัดการกับธุรกรรมต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมตามลักษณะและธรรมชาติของแต่ละธุรกรรม แทนที่จะจัดการดูแลแบบเดียวกันทั้งหมด จะขอบัญญัติศัพท์สำหรับการแยกส่วนธุรกิจออกเป็นธุรกรรมย่อยนี้เป็นภาษาอังกฤษว่า “destructuring” เพราะว่าเป็นการย่อยโครงสร้างใหญ่ (structure) ให้เป็นโครงสร้างย่อยหลายโครงสร้าง ตัวอย่างเช่น ในธุรกิจไฟฟ้าจะประกอบด้วยส่วนผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และการจัดจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งทั้งสามธุรกรรมมีลักษณะทางเทคนิคและอำนาจผูกขาดต่างกัน

2. เมื่อแยกธุรกรรมของรัฐวิสาหกิจออกมาแล้ว ในส่วนของธุรกรรมที่ไม่มีอำนาจผูกขาดและมีขนาดไม่ใหญ่โตนัก ก็สามารถจัดตั้งบริษัทโดยให้พนักงานที่รับผิดชอบธุรกรรมนั้นมาเป็นเจ้าของเสียเอง และว่าจ้างบริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่นั้นให้เข้ามาบริหารตามสัญญาสัญญาสักระยะหนึ่งหลังการแปรสภาพตามแนวทาง “workerization”

3. สำหรับธุรกรรมที่มีอำนาจผูกขาดเพราะลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) ของธุรกรรมนั้น ก็ควรที่จะขายให้กับประชาชนโดยส่วนรวมตามแนวทาง “peoplization” แทนที่จะขายให้กับกลุ่มธุรกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นอย่างคนไทยหรือต่างชาติ

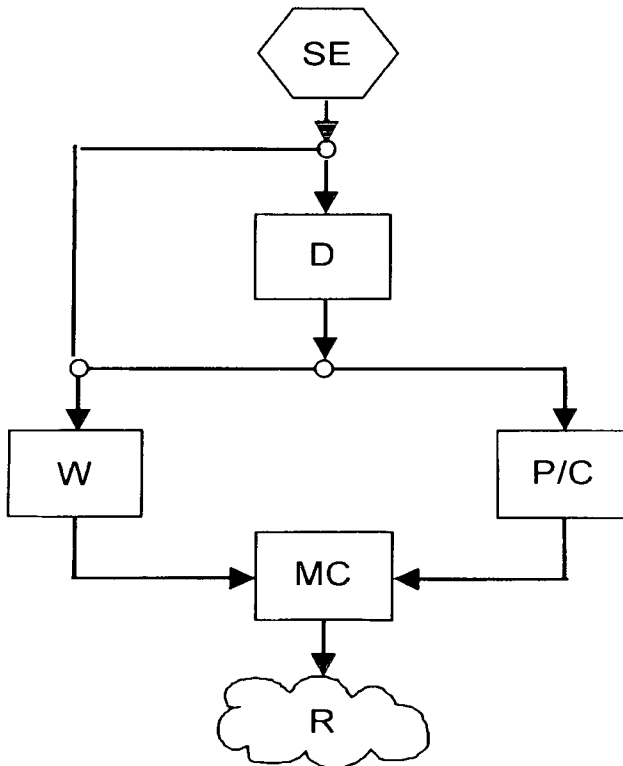
4. หากธุรกรรมในข้อ 3 มีกลุ่มผู้บริโภคที่ชัดเจนซึ่งจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกิจการผูกขาดนั้นดังในกรณีของ กปน. ก็ควรขายธุรกรรมผูกขาดนั้นให้กับผู้บริโภคกลุ่มนั้นเสียเลยตามแนวทาง “consumerization”

5. มีการร่วมพิจารณาจัดทำสัญญาจ้างบริหาร (management contracting) ระหว่างธุรกรรมไม่ผูกขาดในข้อ 2 และธุรกรรมผูกขาดในข้อ 3 หรือข้อ 4 อย่างเป็นธรรมและโปร่งใส เพื่อไม่ให้ธุรกรรมในข้อ 2 สามารถ

หาประโยชน์จากอำนาจผูกขาดของธุรกรรมในข้อ 3 หรือข้อ 4 ได้

6. จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแล ซึ่งเป็นเสมือน “อนุญาโตตุลาการ” ของผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยรัฐบาลเข้ามาถือหุ้นและอำนวยความสะดวก แต่มีใช้เจ้าก็เจ้าการเป็นตัวแทนผู้บริโภคและประชาชนเสียเอง โครงสร้างของคณะกรรมการกำกับดูแลน่าจะประกอบด้วย ผู้ผลิต ผู้บริโภค ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาควิชาการในสัดส่วนที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมดังได้นำเสนอในกรณีศึกษาในข้างต้นแล้ว

ภาพที่ 6 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแนวทางที่สาม



ขั้นตอน

- D: การแยกธุรกรรมของรัฐวิสาหกิจ (destructuring)
- W: การขายธุรกรรมให้พนักงาน (workerization)
- P: การขายธุรกรรมให้ประชาชน (peoplization)
- C: การขายธุรกรรมให้ผู้บริโภค (consumerization)
- MC: การทำสัญญาจ้างบริหาร (management contracting)
- R: การกำกับดูแล (regulation)

ขั้นตอนทั้ง 6 ของแนวทางเลือกที่สามนี้ปรากฏเป็นแผนภูมิในภาพที่ 6 แนวทางนี้สามารถใช้เป็นกรอบความคิดกว้างๆ ในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป และน่าจะช่วยในการขจัดปัดเป่าความขัดแย้งที่ผ่านมาได้พอสมควร

ข้อเสนอและข้อสรุป

ไม่เคยมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจใดประสบความสำเร็จได้ โดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากพนักงานรัฐวิสาหกิจ และความสนับสนุนจากประชาชน แนวทางที่ผ่านมาของกระทรวงการคลังและรัฐบาลดูจะยังไม่ตระหนักในความจริงข้อนี้เท่าใดนัก บทความนี้จึงขอสรุปด้วยการให้ข้อเสนอ 3 ประการด้วยกันคือ

(1) รัฐบาลควรเปลี่ยนวิธีการและกระบวนการจากแบบปิดและเผชิญหน้าอย่างที่เป็นอยู่ไปเป็นแบบเปิดกว้างและมีส่วนร่วม โดยเสาะหาและเชื้อเชิญบุคคลทั้งจากภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาควิชาการ ให้เข้ามาร่วมในกระบวนการและมีบทบาทมากขึ้น

สำหรับคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจที่จะเกิดขึ้นภายใต้พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจนั้น น่าจะมีการลดบทบาทและจำนวนของข้าราชการและนักการเมืองลง และทดแทนด้วยตัวแทนจากภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาควิชาการ ส่วนสำนักงานคณะกรรมการนั้นน่าจะแยกจากกระทรวงการคลังออกมาต่างหากเพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ แทนที่จะเกาะอยู่กับระบบราชการดังที่เป็นอยู่ เพราะแนวคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการบริหารงานเชิงธุรกิจนั้นไม่ใช่สิ่งที่ข้าราชการล้นทับ รูปแบบนี้ประสบความสำเร็จมาแล้วในหลายประเทศ ทั้งในลาตินอเมริกาและยุโรปตะวันออก อีกทั้งตัวเลขอาชีพการและพนักงานของสำนักงานก็ไม่น่าจะมีส่วนภาพเป็นข้าราชการ และควรเลือกเฟ้นสรรหาบุคลากรในลักษณะเปิดกว้างทั้งจากภาคเอกชนและภาคประชาชนเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมที่สุดมาเป็นหัวเรือใหญ่

นอกจากนั้นควรเน้นความถูกต้องและรอบคอบของกระบวนการ และเนื้อหาสาระมากกว่าจะเร่งรัดเรื่องเวลา เพราะเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นจะมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศในลักษณะซึ่มลึกและยาวนาน อีกทั้งไม่ควรนำเรื่องการแปรรูปนี้มาใช้เพื่อสนองวัตถุประสงค์ระยะสั้นของรัฐบาล

(2) แทนที่จะต่อต้านคัดค้านการแปรรูปในลักษณะหัวชนฝา ฝ่ายบริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจควรเป็นหัวหอกในการผลักดันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ตนสังกัดเสียเอง เพราะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เพื่อความอยู่รอดของเศรษฐกิจและสังคมไทยในระบบโลก ประเทศเราเสียหายอย่างมากจากการที่เราได้นำมันสมองที่ดีที่สุดของประเทศมากมายกว่าสองล้านครึ่งมาจองจำไว้ในระบบที่แย่ที่สุดของประเทศถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องนำสมองเหล่านี้มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อ

ประเทศไทย ด้วยการปลดเปลื้องมันสมองเหล่านั้นให้หลุดพ้นจากพันธนาการของระบบราชการ-รัฐวิสาหกิจเสียที และสร้างเงื่อนไขใหม่ให้สมองเหล่านั้นมีโอกาสได้แสดงศักยภาพได้เต็มที่

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นจึงมิใช่เรื่องระหว่างกระทรวงการคลังและพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นเรื่องของคนไทยทั้งประเทศ เพราะเป็นเรื่องอนาคตของประเทศไทยในระยะยาว อย่างไรก็ตามการแปรรูปที่ให้ประโยชน์สูงสุดกับประชาชนคนไทยนั้น มักจะถูกผลักดันจากภายในโดยฝ่ายบริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจเอง มิใช่ถูกยัดเยียดมาจากภายนอกโดยนักการเมืองและนายทุน

(3) การปลดเปลื้องพลังสมองจำนวนมากของชาติออกจากพันธนาการของระบบราชการเป็นวาระที่สำคัญยิ่งของประเทศไทย แต่ใจนเลยเราจึงมุ่งเน้นแต่การแปรรูปเฉพาะส่วนที่เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งมีบุคลากรอยู่เพียงสามแสนกว่าคน โดยไม่พูดถึงการแปรรูปที่น่าจะมีผลใหญ่หลวงกว่ามากมาย คือการแปรรูประบบราชการที่มีบุคลากรกว่าสองล้านคน... ถึงเวลาแล้วหรือยัง ?

สถาบันนโยบายศึกษา

Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้มุ่งหวังผลกำไร และไม่ฝากใฝ่ฝ่ายใด โดยดำเนินกิจกรรมในการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายการสนับสนุนนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ และการให้ความรู้ทางการเมือง เพื่อส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยแบบเสรีและมีส่วนร่วม และพัฒนาระบบรัฐสภาในประเทศไทย

สถาบันนโยบายศึกษา ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยได้รับการสนับสนุนจาก **มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation)** แห่งสาธารณรัฐเยอรมัน ทั้งนี้กิจกรรมต่างๆ อยู่ภายใต้การดำเนินงานของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในหลายๆ สมาคมทางด้านวิชาการที่เก่าแก่และใหญ่ที่สุดในประเทศ จนกระทั่งปี 2532 จึงแยกตัวออกมาดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ และได้รับความเชื่อถือจากสาธารณชนในฐานะที่เป็นคลังสมอง (Think-Tank) ที่มีส่วนชี้้นำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ของประเทศในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เช่น การริเริ่มศึกษาเรื่อง พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ผู้ตรวจการรัฐสภา การทำประชาพิจารณ์ (การไต่สวนสาธารณะ) การจัดทำแผนพัฒนาสถาบันนิติบัญญัติ และการปฏิรูปการเมือง เป็นต้น

แนวทางการดำเนินงาน

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเล็กๆ ที่มีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นการสร้างความร่วมมือแบบเครือข่ายกับนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชนในระดับต่างๆ

จุดยืนของสถาบันนโยบายศึกษาคือ การค้นหาและนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย การสร้างโอกาสให้มีการนำเสนอข้อคิดที่แตกต่าง และแสวงหาจุดร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งนี้โดยยึดถือข้อมูลและเหตุผลเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อนำเสนอประเด็นปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสังคมประชาธิปไตย และสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในประเด็นปัญหาเหล่านี้ เพื่อเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเสนอทางเลือกในเชิงนโยบาย
2. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านนโยบาย และให้ความร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสถาบันตัวแทนต่างๆ (อาทิสภาจังหวัด หอการค้า) ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนและสาธารณชนทั่วไป
3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกๆ ระดับ
4. เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กิจกรรมนโยบายสาธารณะ และสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหาร ตลอดจนแง่มุมอื่นๆ ของสังคมประชาธิปไตย
5. เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความชำนาญในกิจการนิติบัญญัติและการบริหารระหว่างภาครัฐบาล เอกชน และประชาชนในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ

กิจกรรม

สัมมนาและฝึกอบรม

เพื่อเป็นเวทีแสดงความคิดเห็น ถกเถียง แลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มตัวแทนต่างๆ ของสังคม และประชาชนส่วนต่างๆ ต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่

สำคัญๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม อีกทั้งยังเป็นแหล่งในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน ไม่ว่าจะ เป็นสถาบันรัฐสภา และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคม

ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีมากขึ้น การจัดสัมมนาของสถาบันฯ เป็นการเปิดกว้างแก่สาธารณชน และไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

วิจัย

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารที่ได้ศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย เพื่อนำเสนอต่อสาธารณะ ผลงานสำคัญๆ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าว ได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

สิ่งพิมพ์

สถาบันนโยบายศึกษา ได้ทำจดหมายข่าวรายเดือนเพื่อแสดงถึงความพยายามของสถาบันที่จะดำเนินกิจกรรมให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจาก "ผู้แทนราษฎร" ในปี 2529 เป็น "จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง" ในต้นปี 2533 ปัจจุบันคือจดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง-การกระจายอำนาจ" ทั้งนี้ โดยมีสาระที่เกี่ยวกับการเมือง การเปลี่ยนแปลงการบริหารและกฎหมาย ในการจัดประกายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนา ได้จัดทำเป็นสิ่งตีพิมพ์ตามโอกาสที่เหมาะสม และสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งเป็นที่สนใจตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบายของรัฐ นักการเมืองและนักวิชาการถึงนักเรียนมัธยมและสาธารณชนทั่วไป

สิ่งพิมพ์เหล่านี้ได้ถูกแจกให้กับสมาชิกวุฒิสภา พรรคการเมือง หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มองค์กรประชาสังคม โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น

สื่อการศึกษา

รายการของสถาบันนโยบายศึกษาได้ผ่านทางวิทยุ ซึ่งกระจายเสียงตามเกณฑ์ สัปดาห์ละ 1 ครั้ง เป็นการเชื่อมต่อที่สำคัญของสถาบันนโยบายศึกษาถึงสาธารณชนส่วนใหญ่ หลายครั้งที่เทปรายการได้ถูกใช้เช่นเดียวกับวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนในโรงเรียนต่างจังหวัด

ธนาคารเสียง (Voice Bank) ได้รวบรวมคำจำกัดความประกอบเทปเป็นห้องสมุดเสียงที่ใหญ่ที่สุดอันหนึ่งเรื่องนโยบายสาธารณะของประเทศ

รายการวิทยุทัศน์ สถาบันนโยบายศึกษาได้ผลิตเป็นชุดวิดีโอเทปเกี่ยวกับระบบรัฐสภาและกิจกรรม ประวัติการเมืองไทย ประเด็นนโยบายสาธารณะและคล้ายคลึงกัน วิทยุทัศน์เหล่านี้สามารถยืมได้เพื่อจุดมุ่งหมายทางการศึกษา

ปฏิทินประวัติศาสตร์และเหตุการณ์การเมือง และเกมการเมือง เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ได้แสดงถึงความพยายามของสถาบันนโยบายศึกษาที่จะสร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมือง เพื่อให้ถึงสาธารณชนอย่างกว้างขวาง วัสดุเหล่านี้ถูกแจกให้กับโรงเรียนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

Home Page สถาบันนโยบายศึกษา ได้เตรียมไว้อีกทางหนึ่งในการเชื่อมด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างสถาบันและสาธารณะ Home Page ได้สรุปสาระสำคัญของการดำเนินงานและกิจกรรมโครงการ เช่นเดียวกับข้อมูลปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจที่ทันสมัย

โครงการ

สถาบันนโยบายศึกษาดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ดังนี้

- สัมมนาและฝึกอบรม

- วิจัย
- สิ่งพิมพ์ (จดหมายข่าว เอกสารสัมมนา เอกสารวิจัย เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล และหนังสือ)
- สื่อความรู้ทางการเมือง (รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ วิทยุทัศน์ ปฏิทิน แผนที่ เกมการเมือง)

.....

พบกับรายการ “โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ” ดำเนินรายการ โดย ศ. ดร. สมศักดิ์ ชูโต และคุณดุษฎี ณ บางน้อย ทุกวันเสาร์ เวลา 17.00-18.00 น. ทางสถานีวิทยุ ททท.เอ.เอ็ม. 1494

.....

สถาบันนโยบายศึกษาประสงค์ที่จะเผยแพร่วิทยุทัศน์ รายการโทรทัศน์ชุด “สู่สังคมประชาธิปไตย” และ “สังคมสัมพันธ์” ซึ่งออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 11 ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2537 แก่ผู้สนใจเพื่อเป็นสื่อเสริมการเรียนการสอน และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหาสาธารณะต่าง ๆ

.....

จดหมายข่าวรายเดือน “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ” นำเสนอสาระข้อมูล และบทวิเคราะห์ทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ เป็นอภินันทนาการแก่สมาชิกของสถาบันฯ และสถาบันการศึกษาที่สนใจ

.....

สนใจสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับจดหมายข่าว และส่วนลดราคาสิ่งพิมพ์ และสื่อต่าง ๆ ของ สถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) ได้ที่ 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 9411832-3 โทรสาร 9411834 (ค่าสมาชิก 100 บาท ต่อปี)

.....

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

สยามสู่ศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	50 บาท
บริษัท การบินไทย จำกัด (2537) บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ	120 บาท
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2537) บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ, กัลยา อุดมวิทิต วิมลรัตน์ สุขเจริญ	80 บาท
โครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง (2537) วิมลรัตน์ สุขเจริญ	50 บาท
งบประมาณจังหวัด (2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	60 บาท
สภาตำบล (2537) ตระกูล มีชัย	150 บาท
กระบวนทัศน์ใหม่ในการศึกษารัฐและสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	40 บาท
การปฏิรูปทางการเมือง (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	20 บาท
การกระจายอำนาจ (2538) ตระกูล มีชัย	100 บาท

Policies of Thai Political Parties in the 1995 50 บาท

General Election (1995)

*Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak, Prachak Kongkirati,
Win Phromphaet*

*(Translated and edited by Santhad Atthaseree, David Peters,
Parichart Chotiya)*

ฝ่าทางตันการเมืองไทย (2538) 20 บาท

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย (2538) 180 บาท

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ปรีชาต ไชติยะ บรรณาธิการ

วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (2539) 50 บาท

วิชัย ตันศิริ

อนาคตการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2539) 50 บาท

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ท้องถิ่นนิยมและภูมิภาคนิยมในสังคมไทย (2539) 25 บาท

เสาวลักษณ์ สุขวิรัช

สื่อมวลชนไทยกับการผลักดันนโยบาย (2539) 50 บาท

Policy Advocacy and the Media in Thailand

ดันแคน แมคคาร์โก (*Duncan McCargo*)

รมัยมาต โบว์ร่า (*Ramaimas Bowra*)

ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540) 150 บาท

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง (2540) 80 บาท

อัมภวงค์ ปาณิกบุตร

แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย (2540) จรัส ดิษฐาอภิชัย	80 บาท
รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540) วิชัย ตันศิริ	80 บาท
ขอดเกล้ารัฐธรรมนูญไทย (2540) เชาวนะ ไตรมาศ	35 บาท
พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง- หน้าที่และพัฒนาการทางสถาบัน (2540) เชาวนะ ไตรมาศ	120 บาท
ถกรัฐธรรมนูญ 2540 (2540) นันทวัฒน์ บรมานันท์	300 บาท
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขปรับปรุงตาม พรบ. อบจ. 2540 (2540) กิริติพงษ์ แนวมาลี, วิน พรหมแพทย์ แก้ไขปรับปรุงตาม พรบ. อบจ. 2540 โดย สนิท จรอนันต์	50 บาท
Thai Constitutions in Brief (1997) <i>Parichart Siwaraksa, Chaowana Traimas Ratha Vayagool</i>	50 บาท
รัฐมนตรีพันธุ์ใหม่ : บริหารงานบ้านเมืองอย่างไร ให้ถูกใจประชาชน (2541) เชาวนะ ไตรมาศ	50 บาท
เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2 2541) ปาริชาติ ศิวะรักษ์	60 บาท

กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541) เชาวนะ ไตรมาศ	50 บาท
100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของ อำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 3 2541) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	180 บาท
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (2541) นันทวัฒน์ บรมานันท์	160 บาท
บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541) นันทวัฒน์ บรมานันท์	60 บาท
ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหัสวรรษใหม่ (2541) วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์	20 บาท
มาตรการทางกฎหมาย ในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล (2541) มานิตย์ จุมปา	60 บาท
ทฤษฎีใหม่ : มิติที่ยิ่งใหญ่ทางความคิด (2541) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	70 บาท
ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย (2541) เชาวนะ ไตรมาศ	150 บาท
ศักยภาพทางการคลังของ อบต. (2541) จรัส สุวรรณมาลา	130 บาท
ประชาธิปไตยกับการเปลี่ยนแปลง (2541) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	130 บาท
Portfolio Government และ Multiple Legislative Processes ข้อเสนอในการออกแบบระบบการเมืองและการบริหารใหม่ (2542) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	20 บาท

- ข้าแหละ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ (2542) – บาท
 วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์
- แปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างไร...โดยไม่ต้องขายประเทศ (2542) – บาท
 วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์
-

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย	80 บาท
แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย	25 บาท
Road of Democracy Map	40 บาท
ไฟการเมือง	100 บาท
เกมการเมือง (Political Monopoly)	200 บาท

สนใจกรุณาติดต่อ : สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน
 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 941-1832-3
 โทรสาร 941-1834, E-mail: ipps@ksc.th.com

.....

เกี่ยวกับผู้เขียน

วุฒิพงษ์ เปรียบเจริญวัฒน์

ดร. วุฒิพงษ์ เป็นนักวิชาการอิสระ ในอดีตเคยร่วมก่อตั้งและเป็นกรรมการผู้จัดการคนแรกของ บริษัท ไทยเรตติ้งแอนด์อินฟอร์เมชันเซอร์วิส จำกัด (ทริส) ระหว่างปี 2536 ถึง 2541 ก่อนหน้านั้นเคยดำรงตำแหน่งผู้จัดการฝ่ายแผนงาน ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ทางด้านวิชาการเคยเป็นอาจารย์พิเศษที่มหาวิทยาลัยนอร์ทแคโรไลนา (University of North Carolina) ผู้ช่วยศาสตราจารย์และผู้อำนวยการศูนย์ศึกษารัฐวิสาหกิจ สังกัดคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนักวิจัยประจำสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

นอกจากนั้น ยังเคยเป็นที่ปรึกษาให้กับหน่วยงานระหว่างประเทศ ราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนหลายแห่ง เช่น ธนาคารโลก กรรมการการเศรษฐกิจของสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ. สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัยรังสิต และบริษัทหลักทรัพย์กองทุนรวม จำกัด

ทางการศึกษาเคยสอบได้ที่หนึ่งของประเทศไทย แผนกวิทยาศาสตร์ ปีการศึกษา 2512 ได้รับทุนเล่าเรียนหลวง พ.ศ. 2513 และทุนรีออคกีเฟลเลอร์ พ.ศ. 2520 จบการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขาวิศวกรรมโยธา จากสถาบันเทคโนโลยีแห่งแมสซาชูเซตต์ (Massachusetts Institute of Technology, MIT) ปริญญาโทสาขาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม จากมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด (Stanford University) ปริญญาโทสาขาบริหารธุรกิจ และปริญญาเอกทางด้านเศรษฐศาสตร์และบริหารรัฐกิจ จากมหาวิทยาลัยชิคาโก (University of Chicago)

About the Book

Privatization: What Went Wrong?

By **Vuthiphong Priebjivat**

The book criticizes the government's privatization master plan for being vague on issues of importance, namely: consumer and public protection, potential massive lay-offs and possible foreign takeovers. Moreover, the book asserts that the government's authoritarian, closed-door and confrontational approach only worsens the situation and polarizes the country into two opposing camps: the all-powerful privatization advocates led by the Ministry of Finance and the opposing state enterprise labor unions. The tension of conflict quickly intensifies and the confrontation appears unavoidable and explosive. Ironically, the general public, who eventually must bear the consequences of privatization hardly understand, let alone participate in, the ongoing conflict. They have been, in fact, mostly excluded from the process.

The author then uses the Metropolitan Waterworks Authority as a case study to illustrate a new approach he proposes as a possible remedy for this explosive situation. The author calls his proposal "the third option" to contrast it with the existing two approaches; and it comprises six distinct steps: destructuring, workerization, peoplization, consumerization, management contracting and regulatory setup. Some of these terms may be unfamiliar to readers since they are coined and defined in the book.

As part of the third option, the author urges the government to open up the privatization process by bringing in academics and concerned outside parties and giving them places in the new "State Enterprise Reform Committee" (SERC) set up to direct the national privatization endeavor. Subsequently, the government would reduce the representation of politicians and bureaucrats in SERC and disengage SERC's administrative office from government bureaucracy, especially from the Ministry of Finance, by setting up a small but totally new entity specifically for this task. The chief executive and the staff of the office would not be civil servants and would be openly recruited based on merit. They would come preferably, but not solely, from outside government service.

Since privatization will proceed, one way or the other, the book urges state enterprise employees to spearhead the privatization effort themselves, acting for the sake of the public at large, instead of letting the process be decided by politicians and business tycoons.

The book closes by underlining the necessity of a good privatization program as the most effective way to unleash the nation's best minds now entrapped in the bureaucracy of the government and state enterprises. This will create a profound and long-lasting change in the Thai economic structure and foundation. Because of the potential it holds, privatization should be considered as a top national priority, and not be limited to the 340,000-strong state enterprise sector; but should be extended to encompass the government with its more than two million employees as well.