

ทหารกับรัฐวิสาหกิจ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ความนำ

หนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับวันที่ 20 มกราคม 2526 พาดหัวข่าวว่า “ห้ามพลเรือนบริหารรัฐวิสาหกิจกลาโหม” โดยมีรายงานข่าวว่า พลเอกทวนทอง สุวรรณทัต ปลัดกระทรวงกลาโหม ออกประกาศเมื่อปลายเดือนธันวาคม 2526 เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงกลาโหมว่า

(1) ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการจะต้องเป็นนายทหารยศพลตรี และต้องมีอายุราชการอย่างน้อย 3 ปี

(2) ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการต้องมียศชั้นพันเอกหรือพันเอก (พิเศษ) และมีอายุราชการได้อีกประมาณ 6 ปีขึ้นไป

รายงานข่าวแจ้งว่า การกำหนดคุณสมบัติผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า เป็นการกีดกันและตัดสิทธิ์พนักงานพลเรือนที่เป็นลูกหม้อของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีความรู้ความสามารถที่จะดำรงตำแหน่งในระดับบริหารได้ อีกทั้งยังเป็นการสร้างเงื่อนไขทำให้เกิดความแตกแยกในรัฐวิสาหกิจ เพราะมุ่งคำนึงถึงแต่เรื่องพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม อันเป็นการสวนทางกับนโยบายของรัฐบาลในการที่จะสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในขณะนี้ (2526)

การขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ : จุดเริ่มต้นของปัญหา

ผู้ที่ศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจย่อมทราบดีว่า นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมา กลุ่มบุคคลที่เรียกตนเองว่า “คณะราษฎร” แม้จะยึดกุมอำนาจทางการเมืองไว้ได้ แต่ขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้เอง บุคคลบางคนในคณะราษฎรจึงคิดที่จะสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา วิธีการที่ใช้ที่เห็นได้อย่างชัดเจนพอสมควรก็คือ

- (1) การจัดตั้งและยึดกุมกิจการธนาคารพาณิชย์
- (2) การประกอบวิสาหกิจบางประเภท
- (3) การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ

วิธีการดังกล่าวนี้ยังคงมีการใช้สืบทอดมาภายหลังกการรัฐประหารปี 2490 ทั้งนี้ปรากฏว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2490 ยังผลให้ฐานอำนาจทางการเมืองของคณะราษฎรถูกทำลายไปจนหมดสิ้น และเป็นจุดเริ่มต้นของระบอบการปกครองแบบเผด็จการโดยฝ่ายทหาร

กลุ่มชอยราชครูซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐในช่วงปี 2490-2500 มีปัญหาเช่นเดียวกับคณะราษฎรในข้อที่ว่า ขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่จะสนับสนุน การดำเนินการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจจึงเกิดขึ้นอย่างเป็นขบวนการ ธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยาและธนาคารกรุงเทพฯกลายเป็นฐานเศรษฐกิจสำคัญของกลุ่มชอยราชครู ทำนองเดียวกับที่ธนาคารแห่งเอเชียเคยเป็นฐานเศรษฐกิจของคณะราษฎร องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกกลายเป็นหัวหอกของกลุ่มชอยราชครูในการแสวงหาผลประโยชน์จากธุรกิจและการค้าต่างๆ

กลุ่มชอยราชครูกับองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกก่อตั้งเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2494 โดยผลของพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2491 ซึ่งกำหนดให้มีหน้าที่ "... พิจารณาและให้ความช่วยเหลือแก่บรรดาทหารผ่านศึกนอกประจำการและครอบครัว ..." (มาตรา 5) องค์การดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นองค์การสาธารณกุศล และโดยที่หน้าที่ตามกฎหมายขององค์การดังกล่าวนี้กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง ผู้นำฝ่ายทหารบางคนจึงอาศัยองค์การเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

บทบาทในการประกอบธุรกิจขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก อาจจำแนกออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

(1) การจัดตั้งบริษัทการค้า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเข้าหุ้นลงทุนในบริษัทการค้าต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัด ซึ่งตามปกติองค์การฯจะถือหุ้นมากกว่า 50% ของจำนวนหุ้นทั้งหมด บริษัทเหล่านี้มักจะใช้ชื่อโดยมีคำว่า "ทหารผ่านศึก" ติดอยู่ด้วย

(2) การรับบริษัทห้างร้านเข้าอยู่ในความอุปถัมภ์ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก บริษัทห้างร้านที่ต้องการเข้าอยู่ในความอุปถัมภ์ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก อาจเป็นวิสาหกิจที่องค์การฯถือหุ้นอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่เมื่อเข้าอยู่ในความอุปถัมภ์ดังกล่าวแล้ว จำต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อผูกพันที่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกกำหนดขึ้น การที่บริษัทห้างร้านต่างๆต้องการเข้าอยู่ในความอุปถัมภ์ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกนั้นก็เพราะต้องการความช่วยเหลือจากองค์การฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจผูกขาดในการประกอบธุรกิจบางประเภท หรืออาศัยอิทธิพลทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

แต่การณ์กลับปรากฏว่า บริษัทห้างร้านที่ได้รับสิทธิในการผูกขาด บางครั้งไม่สามารถดำเนินการเองได้ ก็ต้องนำไปช่วงต่อให้ผู้อื่นดำเนินการทำ

(3) การลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งบริษัทกระสอบไทย จำกัด (The Thai Jute Mill Co. Ltd.) เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2495 ทุนจดทะเบียน 25 ล้านบาท โดยแบ่งหุ้นออกเป็น 2,500 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 1,000 บาท กระทรวงการคลังเข้าหุ้น 11,800,000 บาท (รวมทุนไม่ต้องลงเงินด้วย 5 ล้านบาทถ้วน) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกถือหุ้นมูลค่า 11,643,000 บาท นอกนั้นเป็นหุ้นของบริษัทการค้าและผู้เริ่มการส่วนใหญ่ ในระหว่างปี 2495-2500 บริษัท กระสอบไทย จำกัด ขาดทุนเป็นเงินทั้งสิ้น 3,019,838.54 บาท และระหว่างปี 2501-2504 มีกำไรรวมทั้งสิ้น 3,870,489.38 บาท

การใช้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นหัวหอกในการแสวงหาผลประโยชน์ จากธุรกิจและการค้าต่างๆ ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมาก เพราะเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การแห่งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นองค์การสาธารณกุศล มิได้ต้องการให้ใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด การจัดตั้งบริษัทธุรกิจการค้าต่างๆโดยใช้ชื่อ “ทหารผ่านศึก” ก็เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2491 ระบุว่า

“การใช้คำว่า *ทหารผ่านศึก* เพื่อเป็นนามประกอบการค้าหรือเพื่อกิจการใดๆ จักต้องได้รับอนุญาตพิเศษเป็นลายลักษณ์อักษรจากองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกก่อน และทั้งต้องปฏิบัติตามข้อบังคับและกำหนดเงื่อนไขขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกด้วย”

อย่างไรก็ตาม การใช้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างแพร่หลายในยุคที่กลุ่มชอยราชครูเรืองอำนาจในระหว่างปี 2490-2500 จนเป็นเหตุให้ประชาชนเข้าใจกันว่า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์การการค้ามากกว่าองค์การสาธารณกุศล ในบางกรณี เมื่อกฎหมายห้ามใช้คำว่า “ทหารผ่านศึก” เป็นชื่อธุรกิจการค้าก่อนที่จะได้รับอนุญาตก็มีผู้เลี้ยวไปใช้ชื่อ “ผ่านศึก” เพื่อให้ดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นหน่วยธุรกิจขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

ด้วยเหตุนี้เอง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 เพื่อลบล้างภาพพจน์ที่ไม่ดีขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2491 เป็นดังนี้

“การใช้คำว่า *ทหารผ่านศึก* หรือ *ผ่านศึก* หรือข้อความใดๆอันกระทำให้เข้าใจว่าเป็นกิจการหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เพื่อเป็น

นามหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของนามในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการใดๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้อำนวยการองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกก่อน ทั้งต้องปฏิบัติตามข้อบังคับและกำหนดเงื่อนไขขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกด้วย”

อย่างไรก็ตาม ภาพพจน์อันเสื่อมเสียขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกยังคงดำรงสืบต่อมา จนในที่สุดต้องมีการตราพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 แห่งกฎหมายเดิมเป็นดังนี้

“ห้ามมิให้ผู้ใดใช้คำว่า ทหาร ทหารผ่านศึก ผ่านศึก หรือข้อความใดๆ อันกระทำให้เข้าใจว่าเป็นกิจการหรือกิจการหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เพื่อเป็นนามหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของนามในการประกอบการค้า”

ภายหลังการรัฐประหารในปี 2500 องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเข้าไปยุ่งเกี่ยวและมีผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมป่าไม้อย่างสำคัญ

รัฐวิสาหกิจ : เครื่องมือในการแบ่งปันผลประโยชน์

ในช่วงระหว่างปี 2490 – 2500 มีรัฐวิสาหกิจต่างๆ ผุดขึ้นเป็นจำนวนมาก จนเรียกได้ว่าเป็นยุคทองของรัฐวิสาหกิจไทย กระทรวงทบวงกรมต่างๆพากันจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น ทั้งนี้เป็นผลจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม แต่เมื่อวิเคราะห์ลึกลงไป เราจะพบว่ารัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการแบ่งปันผลประโยชน์ในหมู่ผู้นำทางทหารและผู้มีอำนาจทางการเมือง ประโยชน์ที่ได้มีทั้งประโยชน์ในรูปตัวเงิน ในรูปของโบนัส เบี้ยประชุม ตลอดจนรายได้อันได้จากการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ นอกจากประโยชน์ในรูปตัวเงินแล้ว ยังมีประโยชน์ที่ได้เป็นตัวเงินด้วย เพราะอาจใช้รัฐวิสาหกิจที่ตนเป็นกรรมการบริหารอยู่เป็นเครื่องมือในการสร้างระบบอุปถัมภ์และอภิสิทธิ์ต่างๆได้ รัฐวิสาหกิจจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองในระบบอบเผด็จการ

การแจกจ่ายตำแหน่งกรรมการบริหารในรัฐวิสาหกิจต่างๆแก่ผู้นำทางทหารและผู้มีอำนาจทางการเมือง ยังคงปรากฏต่อมา จนอาจถือได้ว่าเป็นจารีตประเพณีทางการเมืองของไทย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 กระทรวงการคลังพยายามจัดระบบรัฐวิสาหกิจไทยเสียใหม่ โดยให้รวมศูนย์อยู่ในกระทรวงการคลัง แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ การแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงการคลังเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ โดยมีได้พิจารณาถึงความรู้ความสามารถและเวลาที่จะอุทิศแก่การทำงานเพื่อรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นแม้แต่น้อย

นับตั้งแต่รัฐบาลเปรม 1 เป็นต้นมา การแบ่งปันผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจต่างๆ ปรากฏอย่างค่อนข้างชัดเจน พรรคชาติไทยซึ่งยึดกุมการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในระยะแรก ก็ดำเนินการส่งคนของตนเข้าไปคุมการบริหารองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พรรคกิจสังคมซึ่งยึดกุมการบริหารกระทรวงพาณิชย์ก็ส่งคนของตนเข้าไปบริหารองค์การคลังสินค้า การโยกย้ายงานในด้านการประกัน/พุงราคาข้าวระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคม ปรากฏเป็นข่าวในยุครัฐบาลเปรม 1 ซึ่งจบลงด้วยชัยชนะของพรรคกิจสังคม งานด้านการประกัน/พุงราคาข้าวจึงถูกโอนไปเป็นหน้าที่ขององค์การคลังสินค้า ทั้งๆที่เคยตกเป็นหน้าที่ขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรมาเป็นเวลาหลายปี ส่วนพรรคประชาธิปไตยซึ่งมีส่วนคุมสายงานมหาดไทย ก็ไม่รีรอที่จะส่งคนของตนเข้าไปคุมงานของการเคหะแห่งชาติ บรรดารัฐวิสาหกิจที่อยู่นอกขอบข่ายการบริหารของพรรคการเมืองต่างๆ ก็มีการแบ่งปันผลประโยชน์กันระหว่างผู้นำทางทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการด้านสาธารณูปโภค

แม้ในยุคสมัยที่มีนายกรัฐมนตรีนครินทร์ การใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการแบ่งปันผลประโยชน์ก็ยังคงปรากฏอยู่ โดยที่ไม่แตกต่างจากยุคสมัยที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ หรือยุคสมัยที่เรามีนายกรัฐมนตรีนุ้ยฉัตร และแล้วเราก็พบว่า เนื้อพรรคเนื้อพวกและเนื้อผลประโยชน์ ยังมีกองทัพและอำนาจทางการเมือง

ตราบเท้าที่ยังมีการใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการแบ่งปันผลประโยชน์ในหมู่ผู้นำทางทหารและผู้มีอำนาจทางการเมืองดังเช่นทุกวันนี้ เรา่อมมีอาจหวังได้ว่า การประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐวิสาหกิจของทหาร

ในปัจจุบัน มีรัฐวิสาหกิจที่สังกัดกระทรวงกลาโหมรวม 5 องค์การด้วยกัน คือ

- (1) องค์การแก้ว
- (2) องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป
- (3) องค์การฟอกหนัง
- (4) องค์การแบดเตอร์
- (5) องค์การทอผ้า

ดังได้กล่าวแล้วว่า การเติบโตของรัฐวิสาหกิจไทยเป็นผลพวงของขบวนการขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มชนชั้นปกครองใหม่ อันได้แก่ คณะราษฎรในช่วงระหว่างปี 2475-2490 และกลุ่มผู้นำทางทหารนับตั้งแต่ปี 2490 เป็นต้นมา เราจะไม่สามารถเข้าใจบทบาทของทหารในรัฐวิสาหกิจต่างๆได้ หากเราไม่เข้าใจขบวนการขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บรรดารัฐวิสาหกิจที่สังกัดกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน ล้วนแล้วแต่ก่อตั้งขึ้นในปี 2498 อันเป็นช่วงที่กลุ่มชอวยราชครูเรืองอำนาจ แต่เดิมนั้น จำนวน รัฐวิสาหกิจที่สังกัดกระทรวงกลาโหมมีมากกว่า 5 องค์การ หากแต่ต่อมาได้ค่อยๆ ลดลงจำนวนลง โดยโอนไปสังกัดหน่วยราชการอื่น อาทิเช่น การโอนโรงกลั่นน้ำมันที่ 1 (ผาง) และองค์การเชื้อเพลิง ไปสังกัดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งองค์การดังกล่าวนี้เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2522 เป็นต้น

เมื่อพิจารณาดูกิจการทั้งหมดของ รัฐวิสาหกิจที่สังกัดกระทรวงกลาโหม มีคำถาม พื้นฐานอย่างน้อย 2 ข้อที่ต้องหาคำตอบ กล่าวคือ

ประการแรก เหตุใดรัฐบาลจึงต้องเข้าไปแข่งขันกับเอกชนด้วยการผลิตสินค้า เหล่านี้

ประการที่สอง เหตุใดฝ่ายทหารจึงต้องเข้ามาควบคุมการผลิตสินค้าเหล่านี้เอง

เราจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็ผลิตรายใดก็ตาม อาหารสำเร็จรูป หนังฟอก แบทเตอรี และสิ่งทอ ล้วนแล้วแต่เป็นสินค้าเอกชน (Private Goods) ซึ่งเอกชนสามารถทำการผลิตได้ และโดยเปรียบเทียบกันแล้ว สามารถผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาลมากเสียด้วย ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลใดๆ ที่รัฐบาลจะเข้าไปดำเนินการผลิตโดยตรง แต่การที่รัฐบาลเข้าไปเป็นผู้ผลิตสินค้า เหล่านี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นอุบัติเหตุทางประวัติศาสตร์ แม้ว่าจะได้มีความพยายามที่จะผลักดัน ให้รัฐบาลจำกัดบทบาทในด้านการผลิตสินค้าเอกชนลง แต่ความพยายามดังกล่าวนี้มักจะไร้ ประสิทธิภาพ เนื่องจากฝ่ายทหารอ้างว่า สินค้าเหล่านี้เป็นสินค้ายุทธปัจจัย ซึ่งไม่เพียงแต่รัฐบาล จะต้องมึบทบาทในการผลิตโดยตรงเท่านั้น หากทว่ายังต้องให้ฝ่ายทหารเป็นผู้ควบคุมการผลิต ดังกล่าวอีกด้วย

การกล่าวอ้างเหตุผลว่าด้วยสินค้ายุทธปัจจัย เพื่อคงไว้ซึ่งรัฐวิสาหกิจของ ฝ่ายทหารก็เหมือนกับการอ้างถึงความมั่นคงแห่งชาติกันอย่างพล่อยๆ หากสินค้าอย่างเช่น ผลิตภัณ์แก้วและสิ่งทอยังถือเป็นสินค้ายุทธปัจจัย ก็คงไม่มีสินค้าประเภทใดอีกแล้วที่ไม่นับเนื่อง เป็นยุทธปัจจัย และท้ายที่สุด กระดาษชำระก็อาจนับเป็นสินค้ายุทธปัจจัยได้ เพราะแม้ในยาม สงคราม ทหารก็ต้องเช็ดก้น!

ในยุคนั้นหนึ่ง น้ำมันถูกถือเป็นสินค้ายุทธปัจจัยสำคัญ จนถึงกับมีการจัดตั้ง องค์การเชื้อเพลิง โรงกลั่นน้ำมันที่ 1 (ผาง) และโรงกลั่นน้ำมันที่ 2 (บางจาก) แต่ข้อที่ประชาชน คนเดินถนนไม่สู้เข้าใจก็คือ เหตุใดฝ่ายทหารจึงยอมให้ชาวต่างดาวเข้าโรงกลั่นน้ำมันที่ 2 (บางจาก) ไปประกอบกร และเหตุใดกิจการน้ำมันในปัจจุบันจึงตกแก่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งดำเนินงานโดยฝ่ายพลเรือน

ในเมื่อกิจการน้ำมันยังสามารถปล่อยให้ฝ่ายพลเรือนดำเนินการได้เช่นนี้ จะยังสามารถสรรหาเหตุผลอะไรอีกเล่าที่สนับสนุนให้ฝ่ายทหารดำเนินการผลิตผลิตภัณฑ์แล้ว อาหารสำเร็จรูป หนึ่งฟอก แบตเตอรี่ และสิ่งทอ

ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐวิสาหกิจที่ผลิตสินค้าเอกชน หากไร้อำนาจผูกขาดมักจะมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำกว่าเอกชนที่ประกอบการผลิตสินค้าประเภทเดียวกัน ความข้อนี้เป็นจริงไม่จำเพาะแต่รัฐวิสาหกิจที่สังกัดกระทรวงกลาโหมเท่านั้น หากครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่สังกัดกระทรวงอื่นๆด้วย

ว่าจำเพาะรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้อมูลที่ดีพิมพ์ใน เอกสารงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ต่างๆช่วยให้เราทราบว่า ในบรรดารัฐวิสาหกิจทั้ง 5 องค์การ องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปนับเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหามากที่สุด ผลการดำเนินการระหว่างปี 2515 – 2524 ปรากฏว่า มีกำไรอยู่ 3 ปี และขาดทุน 5 ปี ส่วนอีก 2 ปีสุดท้ายคาดว่าจะมีกำไร ตลอดระยะเวลา 10 ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้ ไม่เคยนำกำไรส่งรัฐเลย (ดูตารางที่ 2) ความไม่ชอบมาพากลในการดำเนินการ ทำให้ครั้งหนึ่งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ยอมรับรองบดุลอยู่เป็นเวลาหลายปี ทั้งนี้ปรากฏว่า ในการกว้านซื้อควายเพื่อป้อนโรงฆ่าสัตว์ที่ราชบุรี เกิดกรณีควายหายระหว่างทาง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีการปฏิรูประบบการบริหารภายในฐานะการประกอบการก็เริ่มกระเตื้องขึ้นในปี 2523-2524 แต่ก็ยังไม่สามารถใช้กำลังการผลิตอย่างเต็มที่ ผลผลิตขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปต้องพึ่งตลาดเอกชนเป็นสำคัญ ในระยะแรกความไร้ประสิทธิภาพของระบบการตลาด ทำให้สินค้าของ อสร.มีอาจแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชนได้ ในระยะหลัง อสร. จึงมอบหมายให้บริษัทเอกชนเป็นผู้จัดจำหน่าย โดยในปัจจุบัน บริษัท ล็อกซ์เลย์ จำกัด และบริษัท พรีเมียร์มาร์เกตติ้ง จำกัด เป็นผู้จัดจำหน่าย ขณะเดียวกัน อสร. ก็พยายามผลักดันให้สภากลาโหมมีมติให้หน่วยทหารต่างๆจัดซื้อสินค้าของ อสร. เพิ่มขึ้น

แม้ว่าผลการประกอบการขององค์การแก้ว (ตารางที่ 1) องค์การฟอกหนัง (ตารางที่ 3) องค์การแบตเตอรี่ (ตารางที่ 4) และองค์การทอผ้า (ตารางที่ 5) โดยทั่วไปแล้วจะดีกว่าองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป แต่กำไรที่ได้เมื่อเทียบกับทุนประกอบการและ/หรือมูลค่าของทรัพย์สินยังอยู่ในอัตราต่ำมาก ข้อที่พึงสังเกตก็คือ หากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ต้องแข่งขันกับเอกชนในระดับเดียวกับที่ อสร. ประสบอยู่นั้น ผลการประกอบการก็อาจแย่ไม่แตกต่างกันมากนัก เราต้องไม่ลืมว่า องค์การแก้วนั้นมีอำนาจผูกขาดระดับหนึ่งในอุตสาหกรรมแก้ว ทั้งนี้เป็นผลจากนโยบายของรัฐบาลในอดีต และเราก็ต้องไม่ลืมอีกเช่นเดียวกันว่า ทางราชการได้มีการกำหนดเกณณฑ์ให้หน่วยราชการต้องซื้อสินค้าของรัฐวิสาหกิจ เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

บทบาทที่ต้องทบทวน

รัฐวิสาหกิจจำนวนมากได้สร้างปัญหาและภาระแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร ในยุคสมัยที่ผู้นำทางทหารของชาติไทยและประชาชนนโยบายปราบอธรรม เราย่อมคาดหวังว่า เขาเหล่านี้จะมีพฤติกรรมอันแตกต่างจากขุนศึกเผด็จการในอดีต การทบทวนบทบาทของทหาร ในด้านรัฐวิสาหกิจ นับเป็นสัญลักษณ์สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมดังกล่าวนี้ ในด้านหนึ่งนั้น ผู้นำฝ่ายทหารจะต้องทบทวนดูว่า กิจกรรมอะไรบ้างที่ฝ่ายทหารจำเป็นต้องดำเนินการผลิตเองอย่างแท้จริง การทบทวนประเด็นดังกล่าวนี้ไม่จำกัดเฉพาะบทบาทของกระทรวงกลาโหมเท่านั้น หากแต่ครอบคลุมบทบาทของภาครัฐบาลทั้งหมด ทั้งนี้ปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจนอกสังกัดกระทรวงกลาโหมซึ่งผลิตสินค้าเอกชน ประสบปัญหาประสิทธิภาพในการประกอบกิจการมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐวิสาหกิจนอกสังกัดกระทรวงกลาโหมเสียอีก ในอีกด้านหนึ่งนั้น ผู้นำฝ่ายทหารจะต้องทบทวนดูว่า เป็นการสมควรเพียงใดที่ผู้นำฝ่ายทหารจะดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจต่างๆ โดยที่หลายคนไม่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ การทบทวนประเด็นดังกล่าวนี้ควรครอบคลุมถึงการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจด้วย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ฐานเศรษฐกิจ* ปีที่ 3 ฉบับที่ 107 (วันที่ 7 – 12 มีนาคม 2526) และฉบับที่ 108 (วันที่ 14 – 19 มีนาคม 2526)

ตารางที่ 1
รายได้ รายจ่าย และกำไรขององค์การแก้ว
ปีงบประมาณ 2515 –2525

ปีงบประมาณ	รายได้	รายจ่าย	กำไร (+) ขาดทุน (-)	กำไรนำส่งรัฐ
2515	96.832	76.422	+ 20.410	-
2516	134.832	103.566	+ 31.266	14.424
2517	182.015	177.928	+ 4.087	16.700
2518	200.145	189.133	+ 11.012	1.238
2519	224.599	213.213	+ 11.386	2.044
2520	253.534	223.127	+ 30.407	-
2521	257.716	217.315	+ 40.401	-
2522	264.768	248.706	+ 16.062	4.284
2523	329.177	349.538	- 20.361	6.000
2524	388.420	381.451	+ 6.969	8.030
2525	422.000	401.968	+ 20.032	1.925

ที่มา เอกสารงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณต่างๆ

- หมายเหตุ**
1. องค์การแก้ว สังกัดกระทรวงกลาโหม ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2498
 2. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กำลังทำการตรวจสอบบัญชีอยู่
 3. ข้อมูลของปีงบประมาณ 2525 เป็นตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ 2

รายได้ รายจ่าย และกำไรขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป
ปีงบประมาณ 2515 –2525

ปีงบประมาณ	รายได้	รายจ่าย	กำไร (+) ขาดทุน (-)	กำไรนำส่งรัฐ
2515	49.496	48.930	+ 0.566	-
2516	55.000	52.443	+ 2.557	-
2517	58.800	53.316	+ 5.484	-
2518	31.907	49.342	- 17.435	-
2519	32.046	43.073	- 11.027	-
2520	41.869	51.032	- 9.163	-
2521	46.377	56.594	- 10.127	-
2522	54.812	59.320	- 4.508	-
2523	88.130	86.036	+ 2.094	-
2524	97.276	94.196	+ 3.080	-
2525	-	-	-	-

ที่มา เอกสารงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณต่างๆ

- หมายเหตุ**
1. องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป สังกัดกระทรวงกลาโหม ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2498
 2. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำการตรวจสอบบัญชี และรับรองงบดุลถึงปีงบประมาณ 2521
 3. ข้อมูลของปีงบประมาณ 2523 และ 2524 เป็นตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ 3

รายได้ รายจ่าย และกำไรขององค์การพอกหนัง
ปีงบประมาณ 2515 –2525

ปีงบประมาณ	รายได้	รายจ่าย	กำไร (+) ขาดทุน (-)	กำไรนำส่งรัฐ
2515	51.203	47.546	+ 3.657	-
2516	83.332	80.455	+ 2.877	0.850
2517	89.197	82.211	+ 6.986	0.500
2518	92.677	81.995	+ 10.682	0.495
2519	140.774	128.406	+ 12.368	1.505
2520	124.448	121.396	+ 2.552	0.700
2521	126.649	122.094	+ 4.555	0.766
2522	171.472	160.094	+ 11.378	0.500
2523	169.613	166.904	+ 2.709	3.095
2524	207.951	196.796	+ 11.155	0.948
2525	255.839	245.968	+ 9.871	5.950

ที่มา เอกสารงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณต่างๆ

- หมายเหตุ**
1. องค์การพอกหนัง สังกัดกระทรวงกลาโหม ก่อตั้งเมื่อเดือนสิงหาคม 2498
 2. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำการตรวจสอบบัญชี และรับรองงบดุลถึงปีงบประมาณ 2523
 3. ข้อมูลของปีงบประมาณ 2524 และ 2525 เป็นตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ 4
รายได้ รายจ่าย และกำไรขององค์การเบตเตอรี
ปีงบประมาณ 2515 -2525

ปีงบประมาณ	รายได้	รายจ่าย	กำไร (+) ขาดทุน (-)	กำไรนำส่งรัฐ
2515	30.897	26.294	+ 4.603	-
2516	34.677	30.018	+ 4.659	2.200
2517	46.418	38.498	+ 7.920	5.710
2518	54.624	46.800	+ 7.824	1.000
2519	63.013	51.660	+ 11.353	4.960
2520	65.386	54.228	+ 11.158	1.912
2521	64.113	55.883	+ 8.632	8.139
2522	75.506	67.874	+ 7.632	6.695
2523	109.930	91.719	+ 18.211	4.300
2524	103.205	83.858	+ 19.347	9.200
2525	135.924	115.386	+ 20.539	11.500

ที่มา เอกสารงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณต่างๆ

- หมายเหตุ**
1. องค์การเบตเตอรี สังกัดกระทรวงกลาโหม ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2498
 2. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำการตรวจสอบบัญชี และรับรองงบดุลถึงปีงบประมาณ 2523
 3. ข้อมูลของปีงบประมาณ 2525 เป็นตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ 5

รายได้ รายจ่าย และกำไรขององค์การทอผ้า
ปีงบประมาณ 2515 -2525

ปีงบประมาณ	รายได้	รายจ่าย	กำไร (+) ขาดทุน (-)	กำไรนำส่งรัฐ
2515	108.689	104.999	+ 3.690	2.000
2516	157.040	149.024	+ 8.016	2.500
2517	142.935	128.485	+ 14.449	4.284
2518	192.328	169.913	+ 22.416	-
2519	149.225	148.248	+ 0.977	3.527
2520	162.467	161.353	+ 1.114	2.000
2521	252.086	264.970	- 12.884	1.600
2522	214.522	211.495	+ 3.027	1.466
2523	310.856	305.705	+ 5.152	1.000
2524	358.781	327.271	+ 31.511	3.000
2525	404.331	339.531	+ 4.800	3.500

ที่มา เอกสารงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณต่างๆ

- หมายเหตุ**
1. องค์การทอผ้า สังกัดกระทรวงกลาโหม ก่อตั้งเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2498
 2. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำการตรวจสอบบัญชี และรับรองงบดุลถึงปีงบประมาณ 2522
 3. ข้อมูลของปีงบประมาณ 2525 เป็นตัวเลขประมาณการ