

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 พฤศจิกายน 2542

## Privatization ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ผมรู้สึกไม่สบายใจที่มีการแปลคำว่า Privatization ว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ถึง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” จะเป็นส่วนหนึ่งของ Privatization แต่ Privatization หาได้มีความหมายเพียง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ไม่ สมมติว่า รัฐบาลประกาศ ‘ล้างมือในอ่างทองคำ’ ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการผลิตบริการอุดมศึกษา พร้อมทั้งประกาศขายมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมด การขายมหาวิทยาลัยของรัฐมีความหมายตรงกับ Privatization ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ แต่จะกล่าวอ้างว่า การขายมหาวิทยาลัยของรัฐเป็น “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” หาได้ไม่ ในเมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุดังนี้ ผมจึงแปล Privatization ว่า “การถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน” และเชื่อว่าเป็นการแปลที่ตรงต่อความหมายทางวิชาการ

วิวาทะว่าด้วย Privatization เป็นวิวาทะเกี่ยวกับการขีดเส้นแบ่งบทบาททางเศรษฐกิจระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ซึ่งเกี่ยวพันกับการจัดสรรทรัพยากรอันจำกัดของชาติ ในขณะที่ Privatization เป็นกระบวนการถ่ายโอนหน้าที่การผลิตสินค้าและบริการต่างๆ จากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน Publicization เป็นกระบวนการขยายบทบาทหน้าที่ทางเศรษฐกิจของภาครัฐบาลเข้าไปทดแทนภาคเอกชน วิวาทะดังกล่าวนี้มีอาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคล เพราะขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ระหว่างกลไกราคากับกลไกของรัฐ ผู้ที่เชื่อมั่นในกลไกราคา ย่อมต้องการจำกัดบทบาทของรัฐให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ ส่วนผู้ที่มองเห็นความล้มเหลวของกลไกราคาย่อมต้องการส่งเสริมให้ภาครัฐบาลมีบทบาททางเศรษฐกิจ

การถ่ายโอนหน้าที่การผลิตจากภาครัฐบาลไปให้ภาคเอกชน มิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ในสังคมเศรษฐกิจไทย หากแต่ปรากฏมาเป็นเวลามากกว่าศตวรรษแล้ว ภายหลังจากทำสนธิสัญญาบาวริงในปี 2398 รัฐบาลสยามต้องสูญเสียอธิปไตยทางการคลัง มีอาจเก็บภาษีศุลกากรตามอำเภอใจ เพราะมีการกำหนดพิภักดิ์อัตราอากรขาเข้าและอากรขาออกชั้นสูงในสนธิสัญญา ข้อกำหนดเหล่านี้ก่อให้เกิดขีดจำกัดในการหารายได้ (fiscal constraint) แก่รัฐบาลสยาม ความจำกัดทางด้านรายได้นี้เองทำให้รัฐบาลมีอาจผลิตบริการสาธารณูปโภคได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลจึงมีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนลงทุนด้านสาธารณูปโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขุดคลอง

การสร้างถนน และการสร้างทางรถไฟ ในการนี้ รัฐบาลจัดสรรสิ่งจูงใจในการลงทุนด้วยการยกที่ดิน สองฝากฝั่งคลอง ถนน หรือทางรถไฟแล้วแต่กรณีให้เป็นผลตอบแทน เจ้านายและขุนนางจำนวน ไม่น้อยสนองตอบต่อสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้ บางรายขาดทุน บางรายมีกำไร กรณีที่ประสบความสำเร็จ และมีผู้ศึกษาในเวลาต่อมาได้แก่ กรณีบริษัทชุดคลองแลคูนาสยาม ซึ่งลงทุนสร้างระบบ คลองในทุ่งหลวงรังสิต

แต่กระแสชาตินิยม ซึ่งก่อตัวมาตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า อยู่หัว กระทบต่อกระแส Privatization โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลยึดกุมนโยบาย เศรษฐกิจชาตินิยมระหว่างปี 2475-2500 การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นกลไกในการจัดและดำเนิน อิทธิพลทางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติ กลายเป็นมาตรการสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม โดยที่มาตรการดังกล่าวนี้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองใหม่ อันได้แก่ คณะราษฎร หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 และผู้นำฝ่ายทหารหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 ชนชั้นปกครองใหม่พากันแย่งชิงกันจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และใช้รัฐวิสาหกิจเป็นฐานในการ คุ้ยเขี่ยส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ทั้งโดยผิดและถูกกฎหมาย จำนวนรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนบางขณะในยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามมีจำนวนเกือบ 200 แห่ง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มิได้ ผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ (Public Goods) เท่านั้น หากยังก้าวล่วงไปผลิตสินค้าเอกชน (Private Goods) อีกด้วย

ระบบทุนนิยมในประเทศไทยในระหว่างปี 2475-2500 ซึ่งกระแสการขยาย บทบาทของภาครัฐบาลในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ (Publicization) ปรากฏอย่างต่อเนื่อง พัฒนาไปสู่ระบบทุนนิยมแห่งรัฐ (State Capitalism) หรือระบบทุนนิยมขุนนาง (Bureaucratic Capitalism)

แต่กระแสการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาครัฐบาล ดังที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2475-2500 เป็นกระแสที่จำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของภาคเอกชน จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่องค์กร โลกบาล ดังเช่นธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พยายามกดดันให้รัฐบาลไทย เบี่ยงเบนออกจากกระแสนี้ และเดินตามแนวทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตระหนักดีถึงแรงกดดันจากชุมชนระหว่างประเทศ และพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายด้วยการ ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ แต่ยังมีทันเห็นผล ก็สิ้นอำนาจเสียก่อน

หลังจากรัฐประหารปี 2500 และ 2501 สยามรัฐนาวาก็หันเข็มมุ่งสู่เส้นทางเสรี นิยมทางเศรษฐกิจมากขึ้น การถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชนกลายมาเป็น กระแสสำคัญอีกครั้งหนึ่ง ไม่เพียงแต่จำนวนรัฐวิสาหกิจจะลดลงเท่านั้น หากทว่ารัฐบาลยังมี นโยบายการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนอย่างจริงจังอีกด้วย ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ รัฐบาลพึงผู้ ชำนาญการชาวต่างประเทศในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างมาก นอกจากการอาศัย

เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) แล้ว รัฐบาลยังได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันมาเป็นที่ปรึกษาประจำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ทั้งกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงานประมาณอีกด้วย

กระแสชาตินิยมทางเศรษฐกิจฟื้นตัวหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 รัฐบาลถนอม-ประภาสหันไปยึดนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ดังจะเห็นได้จากการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 พ.ศ. 2515 เพื่อจำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชาวต่างประเทศ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 พ.ศ. 2515 ซึ่งมีบทบัญญัติสำคัญว่า ชาวต่างด้าวที่ทำงานในเมืองไทยจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมแรงงาน ในภาคประชาสังคม ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้รณรงค์ให้ประชาชนใช้สินค้าไทย และต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น ครั้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ไม่เพียงแต่สำนักชาตินิยมทางเศรษฐกิจจะถูกปลุกจนสูงอมเท่านั้น หากทว่ายังมีการเผยแพร่แนวความคิดสังคมนิยมอย่างกว้างขวางอีกด้วย ทั้งลัทธิชาตินิยมทางเศรษฐกิจ และลัทธิสังคมนิยมสอดคล้องกับการขยายบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐบาลอย่างยิ่ง ภายหลังจากปี 2514 มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่จำนวนไม่น้อย ส่วนใหญ่ทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณูปโภค และเป็นกลไกของนโยบายสาธารณะ มีเพียงส่วนน้อยที่ก้าวล่วงไปผลิตสินค้าเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ และการทำเหมืองแร่ในทะเล

เมื่อล่วงเข้าสู่ทศวรรษ 2520 ลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) ทรงอิทธิพล จนก่อให้เกิดฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) โดยที่มีกระบวนการโลกาภิวัตน์ของฉันทมติดังกล่าวนี้นี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกเป็นองค์กรสำคัญในการเผยแพร่ฉันทมติแห่งวอชิงตัน ทั้งนี้ด้วยการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) ซึ่งผูกติดไปกับเงินกู้ที่ให้แก่ประเทศต่างๆ ในโลกที่สาม

ฉันทมติแห่งวอชิงตันแทรกซึมเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย เมื่อรัฐบาลต้องขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2524 2525 และ 2528 และต้องขอเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans) จากธนาคารโลกในปี 2525 และ 2526 ทั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกต่างกำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายตามแนวทางของฉันทมติแห่งวอชิงตัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ การถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน และการลดการควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน (Deregulation)

แม้ว่าการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนจะเป็นเงื่อนไขสำคัญของเงินกู้จากองค์กรโลกบาลทั้งสอง แต่ในเวลานั้นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีพลังทางการเมืองอันเข้มแข็ง การดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก การ‘แปรรูป’รัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้ว ไม่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเริ่มค้นพบวิธีการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากนโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนในเวลาต่อมา กระบวนการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนเริ่มมีชีวิตชีวาในยุครัฐบาลเปรม 4 และเปรม 5 มิใช่ด้วยการขายหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้ว หากแต่ด้วยการให้สัมปทานแก่เอกชนในการผลิตบริการสาธารณูปโภค ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่และฉันทมติแห่งวอชิงตันสอดรับกับผลประโยชน์ของชนชั้นปกครอง ด้านหนึ่งนักเลือกตั้งที่ยึดกุมอำนาจรัฐได้แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรสัมปทานในการผลิตบริการสาธารณูปโภคให้แก่เอกชน ทั้งนี้โดยอ้างความดีอยู่ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจและการประกอบการของรัฐ และเงื่อนไขแห่งเงินกู้จากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อีกด้านหนึ่งนายทุนนักธุรกิจที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นปกครองแสวงหากำไรจากการผูกขาดจากสัมปทานที่ได้รับ

การค้นพบช่องทางในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากนโยบายการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ทำให้บทบาทหน้าที่ของรัฐบาลแปรเปลี่ยนไป ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนมิถุนายน 2475 รัฐไทยถือเป็นหน้าที่ในการผลิตบริการสาธารณูปโภค ประชัญว่าด้วยบทบาทของรัฐไทยแปรเปลี่ยนไปนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา บัดนี้ เอกชนสามารถมีบทบาทในการผลิตบริการสาธารณูปโภคเกือบทุกประเภท นับตั้งแต่โทรศัพท์ ไฟฟ้า ประปา ทางด่วน และทางหลวง พื้นที่สาธารณะอันเคยเป็นพื้นที่ของภาครัฐบาล นับวันมีแต่จะถูกแทนที่โดยภาคเอกชน ตราบเท่าที่ยังมีช่องทางในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน

*ประการที่สอง* ทำให้ ‘มูลค่าทางการเมือง’ ของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ แปรเปลี่ยนไป หน่วยราชการที่มีอำนาจในการจัดสรรสัมปทานหรือในการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนจะมี ‘มูลค่าทางการเมือง’ มากขึ้น เพราะสามารถแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรสัมปทานหรือการถ่ายโอนการผลิตดังกล่าวได้ ดังจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่รัฐบาลเปรม 4 เป็นต้นมา กระทรวงคมนาคมถีบตัวขึ้นมาเป็นกระทรวงเกรด A โดยที่ก่อนหน้านั้น กระทรวงคมนาคมมี ‘มูลค่าทางการเมือง’ ต่ำกว่ากระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ชนชั้นปกครองมิได้ผลประโยชน์ส่วนบุคคลเฉพาะจากกระบวนการจัดสรรสัมปทานและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ในยามที่ผู้รับสัมปทานร้องขอสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรหรือสิทธิประโยชน์ด้านอื่น ดังเช่นสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ชนชั้นปกครองผู้ทรงอำนาจยังมีช่องทางในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจเพิ่มเติมอีกด้วย ท้ายที่สุด เมื่อผู้ประกอบการเอกชนประสบปัญหาการประกอบธุรกิจและร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐ ชนชั้นปกครองยังสามารถแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากกระบวนการจัดสรรความช่วยเหลือได้อีกด้วย ดังจะเห็นได้จาก โครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ โครงการทางด่วนพิเศษ และสัมปทานโทรศัพท์

ความสำเร็จในการบั่นทอนและทำลายขบวนการกรรมกรหลังเดือนตุลาคม 2519 ประกอบกับการขาดสมานฉันท์ในหมู่ผู้นำกรรมกร ช่วยกรุยทางให้กระบวนการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนเดินเครื่องรุดหน้าต่อไป ยิ่งเขี้ยวเล็บของขบวนการกรรมกรหมดสิ้นไปหลังการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ด้วยแล้ว อุปสรรคกีดขวางการดำเนินนโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนลดลงไปเป็นอันมาก นับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น

กระบวนการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชนได้รับเชื้อเพลิงให้เร่งเครื่องอย่างดียิ่งจากเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Standby Arrangement) ภายหลังจากวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกระแสสำคัญกำลังเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจะอ่อนกำลัง แต่ประชาสังคมไทยก็จับตามองกระแสดังกล่าวนี้อย่างใกล้ชิด

ในบริบทของประวัติศาสตร์ไทย การเติบโตใหญ่ของภาครัฐวิสาหกิจระหว่างปี 2475-2500 เป็นผลจากการที่ชนชั้นปกครองใช้รัฐวิสาหกิจเป็นฐานในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ แต่แล้วเมื่อชนชั้นปกครองพบช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการให้สัมปทานและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชนก็ปรากฏอย่างเป็นกระแสนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา

ระลอกใหม่แห่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่กำลังเกิดขึ้นนี้จะเป็นระลอกของขบวนการ 'ห้ากิน' เหมือนเดิม หากกระบวนการแปรรูปขาดความโปร่งใสและขาดการแข่งขัน

**หมายเหตุ** บทความนี้เขียนขึ้นโดยมิได้รับงบประมาณจากกระทรวงการคลัง