

ความคิดเห็นต่อบทความวิชาการเรื่อง กฎ กติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด

บวลน้อย ตีร์รัตน์
คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กำหนดกรอบการศึกษาออกเป็น 2 ตลาด ตามกรอบรัฐธรรมนูญ บทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมกลไกตลาด

1. ตลาดที่แข่งขันได้
 - 1) ไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน
 - 2) กำกับให้มีการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาด
 - 3) ละเว้นจากการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ
2. ตลาดที่ต้องกำกับดูแล
 - 1) มีให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐานผูกขาดโดยเอกชน
 - 2) มีให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ในโครงข่ายหรือโครงสร้างสาธารณูปโภค

ข้อคิดเห็น

1. แม้ว่าจะมีการกำหนดบทบาทของภาครัฐ ต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจที่เสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด แต่รัฐไทยก็ไม่ได้มีแนวทางที่ชัดเจนในการส่งเสริมการแข่งขันที่เสรี และเป็นธรรม
2. ทั้งนี้ผู้เสนอบทความมีสมมุติฐานที่ว่า ถ้าการแข่งขันในตลาดเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรมแล้ว จะทำให้เกิดประสิทธิภาพของตลาด
3. แนวทางการลดบทบาทภาครัฐ และส่งเสริมการแข่งขัน
 - แผนแม่บทการปฏิรูป (แปรรูป) รัฐวิสาหกิจ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ 2542 ทำให้มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งเข้าไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เช่น ปตท. อสมท.
 - การส่งเสริมการแข่งขัน พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า 2542 แต่ไม่มีบทบาทเท่าที่ควรในการส่งเสริมการแข่งขัน ตามที่ผู้วิจัยชี้ไว้ว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ที่โยงใยระหว่างฝ่ายการเมืองและธุรกิจขนาดใหญ่กับคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า
 - การยกเลิกการผูกขาด เช่นกรณีธุรกิจการบินในประเทศ

ข้อคิดเห็น

4. การประกอบกิจการที่เป็นการแข่งขันกับเอกชน ซึ่งพบว่ารัฐวิสาหกิจประมาณครึ่งหนึ่ง (30 แห่ง) ประกอบธุรกิจที่แข่งกับเอกชนโดยตรง โดยอยู่ในสาขาขนส่ง สื่อสาร การธนาคาร และพลังงาน โดยการแข่งขันกับเอกชน มีลักษณะเป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เพราะ
 - รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ให้สัมปทาน จึงเป็นทั้งคู่แข่งและผู้กำกับเอกชน
 - ได้รับสิทธิไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า
 - เมื่อขาดทุนยังได้รับเงินชดเชยจากภาครัฐ เช่น กรณีธนาคารของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่ง

ข้อคิดเห็น

5. ข้อเท็จจริงพบว่า

5.1 รัฐวิสาหกิจที่เป็นคู่แข่งกับบริษัทเอกชนจะสามารถได้เปรียบบริษัทเอกชนหรือไม่ พบว่ากรณีที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กและการลงทุนต่ำ เป็นผู้ประกอบการรายย่อย เช่นในกรณี ขสมก. เอกชนอยู่ในฐานะค่อนข้างเสียเปรียบ แต่ในกรณีที่เป็นธุรกิจขนาดใหญ่และมีการลงทุนสูง แม้จะมีการให้สัมปทานกับภาคเอกชน แต่รัฐวิสาหกิจก็ยังไม่สามารถสู้ภาคเอกชนได้ เช่นกรณี อสมท. กับช่อง 3 การให้สัมปทานจึงเป็นการเพิ่มช่องทางการหารายได้ หรือในกรณีของโทรคมนาคม ก็มีการแบ่งแยกตลาดชัดเจน เช่นกรณี โทรศัพท์พื้นฐาน หรือในกรณีโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งรัฐวิสาหกิจไม่มีศักยภาพที่จะแข่งได้ เพราะขาดเงินลงทุน และศักยภาพขององค์กรก็ไม่พร้อมสำหรับการแข่งขัน

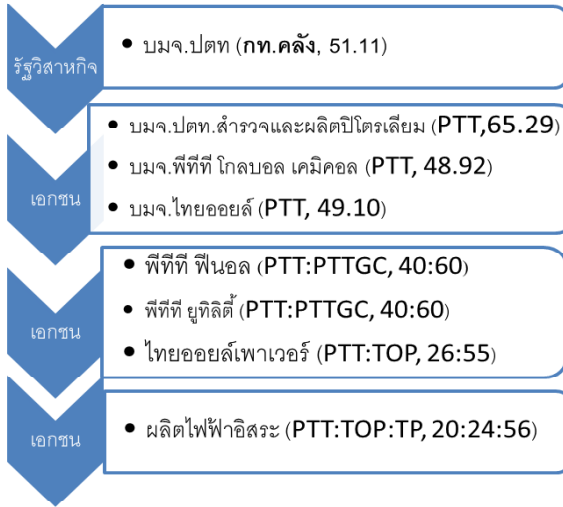
ข้อคิดเห็น

5.2 การอุดหนุนจากรัฐเมื่อขาดทุน กรณีธนาคาร แม้ว่าจะมีการแย่งฐานลูกค้ากันจำนวนหนึ่ง แต่ธนาคารของรัฐก็ประสบปัญหาการที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ และการบริหารที่ขาดความคล่องตัวและเป็นมืออาชีพ ก็ทำให้ธนาคารของรัฐไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นคู่แข่งที่สำคัญของภาคเอกชนได้

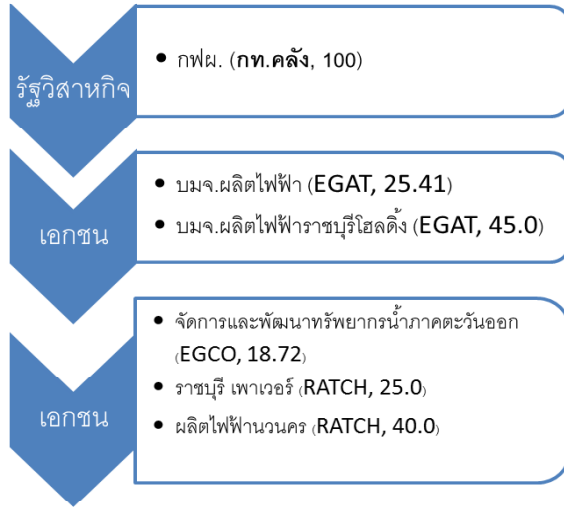
6. การขยายกิจการ และการผูกขาด ขององค์กรกึ่งรัฐและกึ่งเอกชน เช่นกรณี ปตท. และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต มีการขยายเครือข่ายบริษัทลูก และหลายเป็นจำนวนมาก ทำให้สภาพขององค์กรแม่ แม้จะมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจที่ถูกกำกับ แต่ถ้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ การกำกับในฐานะรัฐวิสาหกิจจะลดลง แต่องค์กรเหล่านี้ ได้มีสร้างบริษัทลูก และ หลาน ซึ่งมีสภาพเป็นบริษัทเอกชน

องค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน

กลุ่ม ปตท.



กลุ่ม กฟผ.



ในวงเล็บคือ สัดส่วนการถือหุ้นของ... ร้อยละ... ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554

ที่มา: บทบันทึก วรรณเทพสกุล. องค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน อิทธิพลของธุรกิจพลังงานผ่านอำนาจเครือข่ายราชการ

ข้อคิดเห็น

- การขยายตัว สร้างบริษัทลูก และหลาน เป็นจำนวนมาก ทำให้องค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชนนี้ สามารถได้ประโยชน์ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และขณะเดียวกันก็สามารถแสวงหาประโยชน์ในฐานะที่เป็นเอกชนด้วย
- การศึกษาของนพพันธ์ วรรณเทพสกุล (องค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน อิทธิพลของธุรกิจพลังงานผ่านอำนาจเครือข่ายราชการ) พบว่า การขยายตัวอย่างกว้างขวางทั้งในแนวราบและแนวตั้ง นำไปสู่อำนาจในการผูกขาด จากต้นน้ำถึงปลายน้ำ เป็นผลมาจาก การได้รับแรงหนุนจากกลไกอำนาจรัฐ เช่น กรณี ปตท. ทั้งนี้ภาครัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายพลังงาน หน่วยงานราชการเป็นผู้กำกับดูแล (ยกเว้นกรณีไฟฟ้า และก๊าซทางท่อ ที่มีหน่วยงานกำกับดูแลแยกต่างหาก) และปรากฏว่า บุคคลที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายบางคน เป็นผู้กำกับดูแล และขณะเดียวกันก็มักเป็นกรรมการในบริษัทพลังงานด้วย ทำให้บทบาทภาครัฐแยกไม่ออกจากภาคธุรกิจ

ข้อคิดเห็น

- คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) บางท่านเป็น กรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) และเป็นกรรมการใน ปตท. และรวมถึงบริษัทในเครือ (ลูก-หลาน) ของปตท.
- การทับซ้อนของบทบาทหน้าที่ ได้รับการยกเว้นตาม พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ 2550 ทำให้กรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถไปเป็นกรรมการ หรือผู้บริหาร ของบริษัทผู้รับสัมปประทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียกับกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น ตามที่รัฐวิสาหกิจนั้นมอบหมาย และได้รับการยกเว้น มาตรา 100 ในกฎหมาย ปปช. ที่ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็น กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล
- ข้าราชการบางท่านที่ไปเป็นกรรมการให้กับบริษัทในเครือ ปตท. ได้ผลตอบแทนจาก เบี้ยประชุมและโบนัส ประมาณ 8 ล้านบาทต่อปี

ข้อคิดเห็น

- การทับซ้อนของตำแหน่งหน้าที่ ทำให้ยากที่จะแยกแยะว่า การทำหน้าที่นั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของภาครัฐ หรือภาคเอกชน ทำให้เกิดความเสียหายให้กับระบบธรรมาภิบาล ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการรายอื่น ไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภค และสุดท้ายอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือมีข้อขัดแย้งกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น เพราะมีเครือข่ายราชการให้การเกื้อหนุน

ข้อคิดเห็น

7. การปล่อยให้มีกฎหมายจำนวนมากที่ทำให้เกิดการบิดเบือนในตลาด
ข้อจำกัดเหล่านี้มักจะเป็นประโยชน์กับทุนใหญ่ มากกว่าผู้ประกอบการราย
ย่อย หรือทำให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่ค่อนข้างยาก เช่น กรณีสุรา
8. รัฐเข้าแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร ทำให้กลายเป็นผู้ซื้อรายใหญ่ และผู้ขาย
รายใหญ่ ทำลายกลไกตลาดภาคเอกชน
9. แม้ว่าจะมีองค์การกำกับดูแลขึ้นเป็นการเฉพาะ ในตลาดโทรคมนาคม และ
กระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และพลังงาน ซึ่งหมายรวมเฉพาะไฟฟ้าและก๊าซ
ทางท่อ ยังไม่มีผลงานที่ชัดเจน ในการส่งเสริมการแข่งขันในตลาด ทำให้
สภาพการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปเท่าใดนัก ขณะที่
ในกิจการพลังงาน ก็ยังไม่มีผู้ประกอบการใดมีใบอนุญาตการซื้อ ขายส่ง ขาย
ปลีก หรือนำเข้าก๊าซได้

ข้อคิดเห็น

10. ประเด็นสำคัญที่ทำให้กลไกในการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า
ล้มเหลว กลไกการกำกับดูแลไม่ทำงาน และเกิดการเกื้อหนุนธุรกิจทุน
ขนาดใหญ่ให้สามารถขยายอำนาจทางตลาดได้ ล้วนมาจากโครงสร้าง
อำนาจที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และอิทธิพลของทุนขนาดใหญ่ที่
มีต่อระบบการเมืองและหน่วยงานของรัฐ