

กฎ กติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

1. บทนำ

การเติบโตอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจไทยต้องอยู่บนขีดความสามารถในการเพิ่มผลิตภาพของภาคธุรกิจไทยอย่างต่อเนื่อง เพราะผลิตภาพของทุนหมายถึงค่าตอบแทนที่ได้รับจากการลงทุน และ ผลิตภาพแรงงานหมายถึงระดับรายได้ของแรงงาน การมีนโยบายมหภาค เช่น นโยบายการเงิน อัตราแลกเปลี่ยนที่ดี และ ความมั่นคงทางการเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญ แต่ไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง หากภาคธุรกิจขาดแรงกระตุ้นหรือขาดศักยภาพที่จะยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของตนเอง

การศึกษาเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่างๆ ของ Michael Porter¹ ซึ่งเป็นปรมาจารย์ด้านการวางยุทธศาสตร์ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับธุรกิจและในระดับประเทศ พบว่า ตัวแปรสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง คือ ขีดความสามารถของภาคธุรกิจในการที่จะเพิ่มผลิตภาพในการผลิตสินค้าหรือให้บริการ (productivity) เช่น การพัฒนาคุณภาพ รูปแบบ ความหลากหลาย ของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนการปรับปรุงเทคโนโลยีในการผลิตเพื่อลดต้นทุนและประหยัดทรัพยากร ซึ่งล้วนเกิดจากแรงกดดันของการแข่งขันในตลาดโดยทั้งสิ้น

การศึกษาดังกล่าวพบว่า การมีค่าจ้างแรงงานต่ำ หรือ มีแหล่งวัตถุดิบในการผลิตในประเทศที่อุดมสมบูรณ์ได้เป็นปัจจัยที่กำหนดความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจหนึ่งใด ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศที่ได้รับความสำเร็จทางเศรษฐกิจ เช่น เยอรมัน ญี่ปุ่น สวิสเซอร์แลนด์ และ เกาหลีใต้ล้วนเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติน้อยมาก ในขณะที่เดียวกันนโยบายในระดับมหภาค เช่น การบริหารการเงินให้อ่อนก็มีได้เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จทางเศรษฐกิจ ดังตัวอย่างของประเทศ เยอรมนี และ ญี่ปุ่นที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่โดดเด่นแม้ค่าเงินจะแข็งขึ้นอย่างต่อเนื่อง การศึกษาดังกล่าวได้ข้อสรุปว่า ความสำเร็จทางเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งใดนั้น เกิดจากความแข็งแกร่งของภาคธุรกิจซึ่งเป็นผลมาจากภาวะกดดันของการแข่งขันทั้งในตลาดภายในประเทศและในตลาดโลกเป็นหลัก

ตลาดที่มีประสิทธิภาพหมายถึง ตลาดที่มีการแข่งขันอันส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องดิ้นรนในการปรับปรุงคุณภาพ หรือ รูปแบบของสินค้าหรือบริการ รวมทั้งลดต้นทุนเพื่อแข่งขันในด้านราคาในการแย่งชิงตลาด ซึ่งจะทำให้มีความแข็งแกร่ง ในขณะเดียวกัน ผู้บริโภคจะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการแข่งขันในตลาดเนื่องจากสามารถเลือกซื้อสินค้าหรือบริการที่หลากหลาย มีคุณภาพ ในราคาที่เหมาะสม ใน

¹ Porter, Michael E. (1990), The Competitive Advantage of Nations. Harvard Business School. March-April 1990.

ตลาดที่มีประสิทธิภาพนั้น กลไกตลาดจะเป็นตัวกำหนดราคา อุปทาน และ อุปสงค์ของสินค้าหรือบริการที่ทำให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยไม่ต้องพึ่งพากลไกของรัฐ

แต่ในประเทศกำลังพัฒนา กลไกตลาดมักบกพร่องเนื่องจากตลาดมีขนาดเล็กเกินไปทำให้ไม่สามารถรองรับผู้ประกอบการหลายรายในตลาดได้ทำให้ไม่มีการแข่งขัน หรือตลาดทุนยังไม่พัฒนาทำให้เอกชนไม่สามารถระดมทุนได้เพียงพอในการเข้าไปแข่งขันในตลาด โดยเฉพาะในธุรกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง เช่น บริการโทรคมนาคม พลังงาน ขนส่ง เป็นต้น รัฐจึงต้องเข้ามาเป็นผู้ให้บริการเอง หรือ มิฉะนั้นแล้ว รัฐต้องสร้างแรงจูงใจในเชิงพาณิชย์ให้เอกชนเข้ามาให้บริการ เช่น การให้สัมปทานผูกขาด หรือ การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี เพื่อให้เอกชนเชื่อมั่นว่าจะสามารถสร้างรายได้คุ้มกับเงินที่ต้องลงทุนไป ในขณะเดียวกัน รัฐต้องกำกับธุรกิจเอกชนที่ได้รับสัมปทานหรือที่ได้รับสิทธิคุ้มครองจากการแข่งขันมิให้ใช้อำนาจผูกขาดในการเอาเปรียบประชาชนโดยการกำหนดอัตราค่าบริการ และมาตรฐานคุณภาพของบริการ ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า หากกลไกตลาดไม่ทำงานแล้ว รัฐจะต้องเข้ามากำกับดูแลเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการ

เมื่อเศรษฐกิจพัฒนาถึงระดับหนึ่งแล้ว ข้อจำกัดต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นขนาดของตลาด หรือ การด้อยพัฒนาของตลาดทุนก็จะหายไป ทำให้กลไกตลาดเริ่มทำงานได้ บทบาทของรัฐจึงเปลี่ยนไป โดยทั่วไปแล้ว รัฐจะลดบทบาทในการเป็นผู้จัดหารบริการหรือสินค้าเอง และหันมาให้ความสำคัญแก่บทบาทในการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนยกระดับผลิตภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของตนเอง โดยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้แก่ภาคเอกชน ทั้งนี้ รัฐจะต้องตระหนักว่า รัฐไม่สามารถ “สร้าง” อุตสาหกรรมที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันได้เอง แต่สามารถ “ผลักดัน” ให้อุตสาหกรรมต้องพัฒนาตนเองเพื่อความอยู่รอด โดยการส่งเสริมให้มีการแข่งขันในตลาด จากการกำหนดนโยบายและมาตรการที่ลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด และ สร้างกฎกติกาในการแข่งขันที่เป็นธรรม

ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เดินตามแนวทางดังกล่าว เช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่า ในอดีตรัฐบาลไทยเป็นผู้ให้บริการขนส่ง (การบิน รถเมล์ รถไฟ) สื่อสาร หรือ พลังงานแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากธุรกิจเหล่านี้ใช้เงินลงทุนสูง มีความเสี่ยงสูง แต่ต่อมา ก็เริ่มเปิดให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้บริการเหล่านี้มากขึ้นในรูปแบบของสัมปทาน เช่น สัมปทานการเดินรถขนส่งผู้โดยสารระหว่างจังหวัด สัมปทานกิจการโทรคมนาคม สัมปทานกิจการโทรทัศน์ สัมปทานการก่อสร้างทางด่วน ฯลฯ แม้ระบบสัมปทานเหล่านี้ช่วยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐานแทนรัฐมากขึ้น อันเป็นการบรรเทาภาระทางการคลังของภาครัฐและช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ก่อนที่จะมีสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐานในช่วงปี พ.ศ. 2535 ผู้ที่ต้องการโทรศัพท์บ้านต้องรอสายนานนับปีจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แต่ในระยะยาว ระบบสัมปทานที่มีลักษณะที่จำกัดการแข่งขันใน เช่น ในกรณีของโทรคมนาคม ทำให้ผู้ให้สัมปทานซึ่งมักเป็นรัฐวิสาหกิจอ่อนแอลงเพราะพึ่งพาแต่ส่วนแบ่งรายได้จากสัมปทาน ในขณะที่ภาคเอกชนสามารถกอบโกยกำไรจากอำนาจผูกขาดทำให้ประชาชนต้องจ่ายค่าบริการในอัตราที่สูงเกินควร

ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้ยกเลิกระบบสัมปทาน มาสู่ระบบการออกใบอนุญาตในบางธุรกิจแล้ว ซึ่งจะช่วยลดการผูกขาดจากระบบสัมปทาน เช่น ในกรณีของกิจการโทรคมนาคม กิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และ กิจการพลังงาน เป็นต้น ซึ่งได้เปลี่ยนจากระบบสัมปทานมาเป็นระบบใบอนุญาต โดยหน่วยงานกำกับดูแลในสาขานั้นๆ เป็นผู้ออกใบอนุญาต เช่น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เป็นผู้ออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคม และ กิจการวิทยุและโทรทัศน์ และ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เป็นผู้ออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้า การส่ง จำหน่าย นำเข้า พลังงาน สำหรับกิจการขนส่งนั้น มีการร่าง พ.ร.บ. ประกอบกิจการขนส่ง พ.ศ. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 แต่จวบจนปัจจุบัน ร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีความคืบหน้าในกระบวนการนิติบัญญัติทำให้บริการการขนส่งบางส่วนยังอยู่ภายใต้ระบบสัมปทาน เช่น บริการรถเมล์ในเขตกรุงเทพฯ และ ระหว่างจังหวัด เป็นต้น

เป็นที่น่าสนใจว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ “ฉบับประชาชน” นั้น มีหลักการที่สอดคล้องกับแนวคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ตามที่กล่าวมาแล้ว มาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า

รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ่มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้ง ยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษา ความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

แนวนโยบายทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฯ ให้ความสำคัญแก่กลไกตลาดอย่างชัดเจน โดยได้กำหนดสิ่งที่รัฐ “ต้องทำ” คือ เป็น “ผู้กำกับดูแล” ในการป้องกันการผูกขาด และ คุ่มครองผู้บริโภค และ “ต้องไม่ทำ” คือ ประกอบกิจการที่เป็นการแข่งขันกับเอกชน และ ออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ กล่าวคือ รัฐไม่ควรเป็นผู้ประกอบการในตลาดที่กลไกตลาดทำงานได้อย่างสมบูรณ์ คือ ตลาดที่มีการแข่งขัน และ ควรที่จะสนับสนุนกลไกตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการป้องกันการผูกขาด และ ละเว้นจากการออกกฎหมายที่เป็นการบั่นทอนกลไกตลาด

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่จัดทำขึ้นในช่วงที่มีคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ได้คงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจดังกล่าวไว้ในมาตรา ๘๔(๑) และ มาตรา ๘๔(๕) และได้มีการเพิ่มเติมอีก 2 ข้อที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐกับกลไกตลาด คือ มาตรา ๘๔(๑๐) ซึ่งระบุว่า รัฐต้องมิให้สาธารณูปโภคชั้น

พื้นฐานอยู่ในความผูกขาดของเอกชน และ มาตรา ๘๔(๑๑) ซึ่งกำหนดว่า รัฐต้องเป็นเจ้าของโครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐาน โดยการถือหุ้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง²

ผู้เขียนเข้าใจว่าบทบัญญัติข้อนี้ ซึ่งมีการเพิ่มเติมมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2540 สืบเนื่องมาจากการแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งได้มีการโอนโครงข่ายท่อก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นธุรกิจที่ผูกขาดให้แก่ บริษัท ปตท. มหาชน จำกัด แม้มติ ครม. จะระบุให้มีการแยกโครงข่ายดังกล่าวออกจากบริษัทก่อนการแปลงสภาพ ทำให้เกิดข้อกังวลว่า หากรัฐบาลดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต จะทำให้โครงข่ายสายส่งไฟฟ้าแรงสูงตกเป็นของเอกชน และ หากกระทรวงการคลังลดการถือหุ้นใน บมจ. ปตท. ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง ปตท. ก็จะพ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจทำให้กระทรวงการคลังไม่สามารถเข้าไปกำกับควบคุมบริษัทได้โดยตรง หากแต่ต้องดำเนินการผ่านองค์กรกำกับดูแลสาขาพลังงาน ซึ่งอาจทำให้รัฐวิสาหกิจที่ได้แปรรูปเป็นบริษัทเอกชนผูกขาดโครงข่ายบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานเหล่านี้แสวงหากำไรได้อย่างเสรี

กล่าวโดยสรุป เศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจที่มีขนาดและระดับการพัฒนาที่สามารถรองรับกลไกตลาดได้ค่อนข้างมากแล้ว ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ประกอบการเอกชนสามารถเข้ามาให้บริการเกือบทุกประเภทที่เดิมที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็น บริการโทรศัพท์ การผลิตไฟฟ้า การเดินรถขนส่ง ผู้โดยสาร การบิน ฯลฯ แนวนโยบายพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตระหนักถึงข้อเท็จจริง

² มาตรา ๘๔

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

- (๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบท บัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค
- (๕) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค
- (๑๐) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อ ประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ
- (๑๑) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้

ดังกล่าว จึงได้กำหนดให้รัฐต้องให้การสนับสนุนกลไกตลาดในตลาดที่เอื้อต่อการแข่งขัน (competitive market) ไม่ออกกฎระเบียบที่ปิดกั้นกลไกตลาดดังกล่าว และ ไม่ประกอบกิจการที่แข่งขันกับเอกชน

แต่ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฯ ก็ตระหนักว่า ยังมีธุรกิจบางประเภทที่มีลักษณะผูกขาดโดยโครงสร้าง เช่น ธุรกิจที่มีลักษณะเป็นโครงข่าย เนื่องจากการลงทุนในการวางโครงข่ายมีต้นทุนสูงมากทำให้การแข่งขันในการวางโครงข่ายที่ซ้ำซ้อนเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากร รัฐจึงต้องเข้ามากำกับดูแลให้มีการใช้โครงข่ายร่วมกัน โดยการป้องกันไม่ให้เจ้าของโครงข่ายใช้อำนาจผูกขาดในการกีดกันการแข่งขันหรือเอาเปรียบผู้บริโภค ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐธรรมนูญฯ จึงได้กำหนดให้รัฐต้องเข้ามากำกับดูแลให้บริการสาธารณูปการเหล่านี้ (regulated markets) และต้องไม่ให้เอกชนเข้ามาเป็นเจ้าของโครงข่าย สำหรับหลักการข้อสุดท้ายนี้ ผู้เขียนเห็นว่าข้อห้ามมิให้เอกชนเป็นเจ้าของโครงข่ายบริการสาธารณูปโภคนั้นค่อนข้างจะเข้มงวด เพราะในต่างประเทศหลายประเทศ เอกชนสามารถเป็นเจ้าของได้ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ ข้อห้ามดังกล่าวสะท้อนความไม่ไว้วางใจในขีดความสามารถในการกำกับดูแลของภาครัฐว่าจะสามารถกำกับเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทบาทของภาครัฐตามรัฐธรรมนูญฯ สามารถสรุปได้ตามที่ปรากฏในภาพที่ 1 ด้านล่าง

ภาพที่ 1 : บทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมกลไกตลาดตามรัฐธรรมนูญฯ



งานวิจัยชิ้นนี้มีเป้าประสงค์ที่จะประเมินว่า ที่ผ่านมา รัฐบาลได้ปรับบทบาทของตนเองให้สอดคล้องกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ โดยลดบทบาทในการเป็นผู้จัดหาบริการเองมาเป็นการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้บริการสาธารณูปโภค กำกับดูแลพฤติกรรมทางการค้าของบริษัทเอกชนมิให้ผูกขาด จำกัดหรือกีดกันการแข่งขัน หรือ เอาเปรียบผู้บริโภคหรือธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะยึด

แนวนโยบายทางเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญแก่การสนับสนุนกลไกตลาดตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ทั้ง 5 ข้อที่กล่าวมาแล้วเป็นเกณฑ์

โครงสร้างของรายงานมีดังนี้ หัวข้อที่ 2 ซึ่งเป็นหัวข้อต่อไปจะให้ภาพรวมว่า ในช่วง 16 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจในรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2540 นั้น รัฐบาลไทย ได้มีนโยบายที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนระบบเศรษฐกิจที่เสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดหรือไม่ หัวข้อต่อไปเป็นการประเมินว่ารัฐได้ดำเนินการเพื่อส่งเสริมกลไกในตลาดที่แข่งขันได้จริงหรือไม่ ได้แก่ การไม่ประกอบกิจการที่เป็นการแข่งขันกับเอกชน (หัวข้อที่ 3) การกำกับดูแลการแข่งขันในตลาดให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม (หัวข้อที่ 4) และ การละเว้นจากการออกกฎ ระเบียบที่บิดเบือนตลาด (หัวข้อที่ 5) โดยการวิเคราะห์จะเน้นเฉพาะในภาคบริการ หัวข้อที่ 6 เป็นการประเมินว่ารัฐได้ทำหน้าที่ในการป้องกันการผูกขาด และส่งเสริมการแข่งขันในธุรกิจบริการสาธารณูปการที่มีโครงข่ายที่มีลักษณะผูกขาดหรือไม่ หัวข้อที่ 7 ซึ่งคือ หัวข้อสุดท้ายจะเป็นการสรุปนโยบายและมาตรการของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด และ การนำเสนอ ข้อเสนอแนะเพื่อที่จะให้กลไกตลาดสามารถผลักดันให้ภาคธุรกิจไทยพัฒนาผลิตภาพและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของตนเอง ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญในการเติบโตอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย

2. การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจที่เสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดในตลาดที่แข่งขันได้

ระบบเศรษฐกิจที่เสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดหมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่เปิดกว้างให้มีการแข่งขันอย่างเสรี โดยไม่มีการสร้างรายได้เปรียบเสียเปรียบให้แก่ธุรกิจรายใดรายหนึ่งหรือกลุ่มธุรกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง กลไกตลาด คือ การแข่งขันด้าน ราคา คุณภาพ หรือรูปแบบของสินค้าเท่านั้นที่จะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของธุรกิจ

โดยทั่วไปแล้ว ประเทศไทยเป็นประเทศที่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจที่เสรี เนื่องจากรัฐมีบทบาทน้อยในการชี้นำหรือกำหนดแนวทาง หรือ ทิศทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ต่างจากบางประเทศ เช่น เกาหลีใต้ หรือ มาเลเซีย ซึ่งรัฐมีนโยบายในการส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ชัดเจน จึงมีมาตรการที่บิดเบือนกลไกตลาดเพื่อที่จะคุ้มครองหรือสร้างความได้เปรียบให้แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น การควบคุมอัตราค่าจ้างแรงงาน หรือ การปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อลดต้นทุนในการผลิตของผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมในเกาหลีใต้ หรือ ในกรณีของนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์แห่งชาติในมาเลเซีย ทำให้รัฐต้องมีมาตรการในการกีดกันชิ้นส่วนและรถยนต์นำเข้าจากต่างประเทศ เป็นการทำประเทศไทยไม่มี ‘อุตสาหกรรมเป้าหมาย’ จึงไม่มีมาตรการที่บิดเบือนกลไกตลาดเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมเป้าหมาย ในปัจจุบัน อัตราภาษีศุลกากรของประเทศไทยได้ลดลงเกือบจะเป็นศูนย์หมดแล้วในทุกสินค้าตามข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน และ ต่างชาติก็สามารถเข้ามาลงทุนในภาคอุตสาหกรรมไทยได้อย่างเสรี โดยไม่มีการจำกัดสัดส่วนหุ้นส่วนในธุรกิจภาคอุตสาหกรรมที่สามารถถือครองได้

ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมของไทยเปิดกว้างต่อการแข่งขันทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศทำให้ตลาดมีประสิทธิภาพ นโยบายและกฎ กติกาของภาครัฐในภาคบริการกลับบั่นทอนกลไกตลาด โดยการปิดกั้นและจำกัดการแข่งขัน *ประการแรก* ประเทศไทยปิดกั้นการลงทุนของต่างชาติในภาคบริการ เนื่องจาก พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจต่างด้าว พ.ศ. 2542 ในบัญชีแนบท้ายที่ 3 กำหนดให้ธุรกิจบริการทุกประเภทเป็นธุรกิจที่คนไทยไม่พร้อมแข่งขัน จึงต้องจำกัดหุ้นส่วนต่างชาติให้ไม่เกินกึ่งหนึ่ง การจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศดังกล่าวทำให้บริการบางประเภทที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงและเทคโนโลยีเข้มข้น เช่น กิจการโทรคมนาคม มีแหล่งเงินทุนที่จำกัด ส่งผลให้ มีจำนวนผู้ประกอบการในตลาดไม่กี่ราย กลไกตลาดจึงทำงานไม่ได้เต็มที่

ประการที่สอง บริการหลายประเภท โดยเฉพาะบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น การขนส่ง การสื่อสาร การพลังงาน ต้องใช้เงินลงทุนสูง รัฐจึงเข้ามาบิบทบาทค่อนข้างมากในอดีตตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว ที่ผ่านมามีการดำเนินการในการปรับปรุงโครงสร้างธุรกิจเหล่านี้เพื่อสลายอำนาจผูกขาดของภาครัฐ โดยในปี พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจตามความเห็นของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง แผนฯ ดังกล่าวครอบคลุมสาขาบริการที่สำคัญอันได้แก่ โทรคมนาคมและการสื่อสาร ประปา พลังงาน และขนส่ง และให้ความสำคัญแก่การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระ และการแยกธุรกิจโครงข่ายบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ท่อก๊าซ และ สายส่งกระแสไฟฟ้าแรงสูง ออกจากธุรกิจอื่นๆ ที่แข่งขันได้โดยโครงสร้าง แต่ในปัจจุบัน มิได้มีการปรับโครงสร้างของสาขาบริการดังกล่าว ดังจะเห็นได้ว่า ธุรกิจการซื้อและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ ธุรกิจโรงแยกก๊าซ ธุรกิจท่อจำหน่ายก๊าซก็ยังคงอยู่กับ บมจ. ปตท. ซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่ายท่อก๊าซซึ่งผูกขาด และ ธุรกิจสายส่งกระแสไฟฟ้าแรงสูงก็ยังคงอยู่กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ซึ่งเป็นผู้รับซื้อ ขายและผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ในตลาด

ประการที่สาม ภาคบริการยังถูกรองรับด้วยระบบสัมปทาน เนื่องจากสัญญาสัมปทานจำนวนหนึ่ง ยังไม่หมดอายุตามที่ปรากฏในตารางที่ 1 ด้านล่าง ดังจะเห็นได้ว่า ในกรณีของกิจการโทรคมนาคมนั้น แม้กระทั่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย คือ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (กระทรวง ICT) และหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ต่างก็มีผลประโยชน์จากระบบสัมปทานด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 1: หน่วยงานของรัฐกับผลประโยชน์จากระบบสัมปทาน

รัฐวิสาหกิจ	สัมปทาน	ผลประโยชน์ที่รัฐได้รับ
ธุรกิจแพร่ภาพ กระจายเสียง		
บมจ. อสมท.	<ul style="list-style-type: none"> ● ช่อง 3 ● โทรทัศน์เคเบิล UBC ● สถานีวิทยุ 62 แห่งทั่วประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> ● รายได้จากสัมปทาน 880 ล้านบาทในปี 2555(1)

กองทัพบก	● ช่อง 7	● 186-230 ล้านบาท
ธุรกิจโทรคมนาคม		
บมจ. TOT	<ul style="list-style-type: none"> ● โทรศัพท์มือถือ AIS ● โทรศัพท์พื้นฐาน Telecom Asia และ TT&T ● VSAT กับบริษัท อควิเมนต์ จำกัด 	● รายได้จากส่วนแบ่งรายได้สัมปทานเท่ากับ 24,348 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2555(1)
บมจ. CAT Telecom	<ul style="list-style-type: none"> ● โทรศัพท์มือถือ DTAC และ TRUE MOVE ● VSAT กับบริษัท Siam Network 	● รายได้จากสัมปทานเท่ากับ 20,726 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2555 (1)
กระทรวง ICT	● ดาวเทียมไทยคม	● รายได้จากสัมปทานเท่ากับ 746 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2555 (2)

แหล่งที่มา: (1) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รายงานผู้สอบบัญชีและงบการเงิน (2) แบบ 56-1 ของรายงานประจำปีของ บมจ. ไทยคม 2555

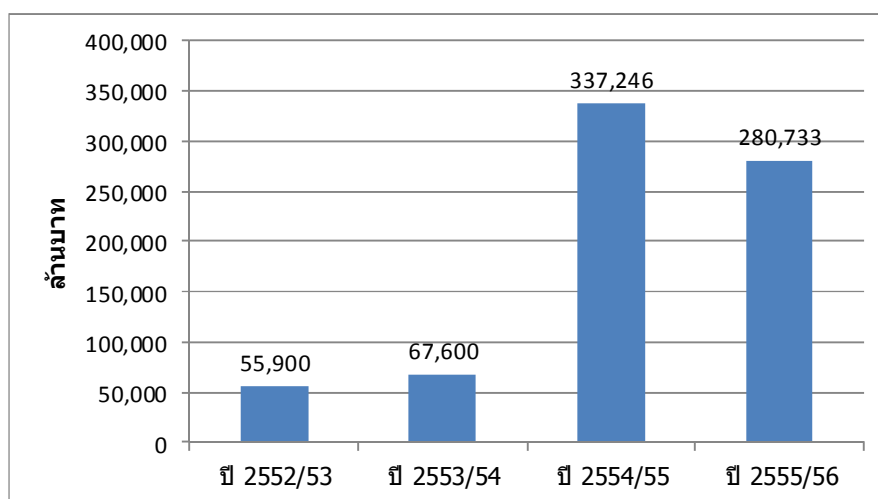
การที่ทั้งหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจได้รับประโยชน์จากระบบสัมปทานทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะยกเลิกระบบดังกล่าว ดังเช่นในกรณีที่ กระทรวง ICT มีความพยายามที่จะให้ บมจ. กสท โทรคมนาคม ได้รับสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ย่าน 1800 MHz เมื่อสัญญาสัมปทานของบริษัท ทู และ ดีพีซี สิ้นสุดลงในเดือนกันยายน พ.ศ. 2556 แทนการคืนคลื่นดังกล่าวให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเพื่อนำไปประมูล เป็นต้น

ประการที่สี่ ในตลาดที่มีการยกเลิกการผูกขาดของภาครัฐแล้ว การขาดมาตรการในการส่งเสริมการแข่งขัน ทำให้รัฐวิสาหกิจหรือบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานที่ประกอบกิจการอยู่เดิมยังคงอำนาจทางตลาดอยู่ ผู้ประกอบการรายใหม่จึงไม่สามารถเข้ามาแข่งขันได้ ทำให้กลไกตลาดบกพร่อง เช่น ในกรณีของธุรกิจพลังงาน แม้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เปิดเสรีกิจการพลังงาน โดยผู้ที่ต้องการประกอบธุรกิจพลังงานสามารถขอใบอนุญาตในจาก คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน แต่ในทางปฏิบัติ กลับไม่มีผู้ประกอบการรายใดสามารถซื้อ ขายส่ง ขายปลีก หรือนำเข้าก๊าซได้เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงโครงข่ายท่อก๊าซของ บมจ. ปตท. ยกเว้นจะมีการออกกฎระเบียบที่บังคับให้ ปตท. ต้องให้ผู้ประกอบการรายอื่นเช่าใช้โครงข่ายท่อก๊าซได้ในราคาที่เป็นธรรม หรือที่เรียกว่า third party access แต่เวลาล่วงเลยมาแล้ว 6 ปี หน่วยงานกำกับดูแลยังไม่สามารถออกประกาศดังกล่าวส่งผลให้ บมจ. ปตท. สามารถขยายธุรกิจพลังงานตั้งแต่ต้นน้ำ ตลอดจนถึงปลายน้ำ³ ปัญหาในลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นในกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อที่ 6 ว่าด้วยบทบาทของภาครัฐในการกำกับดูแลกิจการบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน

³ Nikomborirak, Deunden (2010), Regulation of the Gas Industry: The Case of Thailand. APEC publications สามารถดาวน์โหลดได้จาก publications.apec.org/file-download.php?...18-Gas_in_Thailand.pdf และ ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ โครงการ “ธรรมภิบาลองค์กรของรัฐ: กรณีศึกษา รัฐวิสาหกิจไทย” บทที่ 5 กรณีศึกษา ปตท. รายงานนำเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2551

ภาคการเกษตรโดยทั่วไปแล้วเป็นภาคธุรกิจที่มีการแทรกแซงของภาครัฐค่อนข้างมาก ในรูปแบบของการประกันราคาสินค้าเกษตร มาตรการในการประกันราคาแม้จะช่วยยกระดับรายได้ให้แก่เกษตรกร ในระยะสั้น แต่เป็นการทำลายขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาวของเกษตรกรเนื่องจากทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตผลผลิตทางการเกษตร ทำให้คุณภาพของสินค้าเกษตรต่ำลง ในขณะที่ต้นทุนในการผลิตก็สูงขึ้นด้วยจากอุปสงค์การผลิตที่เพิ่มขึ้น ในช่วงที่ผ่านมามีการใช้งบประมาณในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรที่มากขึ้นตามลำดับตามที่ปรากฏในรูปที่ 2 ด้านล่าง ในกรณีของการรับจำนำข้าวนั้นการกำหนดราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาดอย่างมากทำให้รัฐกลางเป็นผู้ซื้อและผู้ขายรายใหญ่ของประเทศ ทำลายกลไกทางตลาดและส่งผลให้บริษัทเอกชนที่เป็นค้าและส่งออกข้าวหลายรายขาดรายได้

รูปที่ 2 วงเงินที่ใช้ในการยกระดับราคาข้าว ปี 2551 – 2556



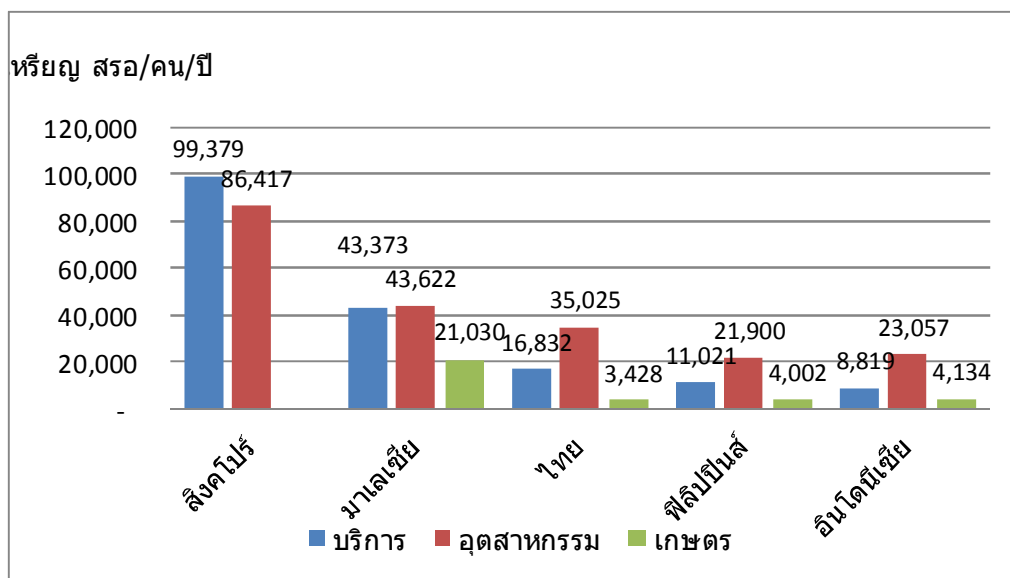
แหล่งที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และ กระทรวงการคลัง รวบรวมโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กล่าวโดยสรุป ที่ผ่านมารัฐบาลไทยมีนโยบายที่สนับสนุนกลไกตลาดของการแข่งขันที่เสรีในภาคอุตสาหกรรมผลิต โดยรัฐไม่เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดในภาพรวม ยกเว้นในกรณีของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอัตราเดียวทั่วประเทศซึ่งมีผลในการบิดเบือนโครงสร้างค่าจ้างแรงงานที่ต่างกันในแต่ละพื้นที่ตามค่าครองชีพทำให้ต้นทุนในการประกอบธุรกิจในต่างจังหวัดสูงเกินควร แต่ในภาคบริการนั้น รัฐซึ่งหมายถึงทั้งกระทรวง หน่วยงานกำกับดูแล และรัฐวิสาหกิจยังไม่มีแนวนโยบายที่จะลดการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขันในตลาด จากการที่หน่วยงานของรัฐเองนั้นมีส่วนแบ่งรายได้จากธุรกิจในสาขาบริการนั้นๆ ในขณะที่ภาคการเกษตร การแทรกแซงราคาในตลาดของภาครัฐที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับในกรณีของข้าว เริ่มส่ง

ผลกระทบในทางลบต่อตลาดอย่างมีนัยสำคัญไม่ว่าจะเป็นปัญหาต้นทุนที่สูงขึ้น คุณภาพของสินค้าที่ต่ำลง ทำให้การส่งออกหดตัว⁴

การกีดกันการลงทุนจากต่างชาติ และ กฎ กติกาของรัฐที่ปิดเปิดเป็นกลไกตลาดในภาคการเกษตร และ ภาคบริการทำให้ผลิตภาพแรงงานในภาคบริการและภาคการเกษตรต่ำกว่าภาคการผลิตอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นลักษณะของประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำกว่าประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากรูปที่ 3 ด้านล่าง อนึ่ง ผลิตภาพแรงงานภาคเกษตรของไทยได้รับการจัดอันดับที่ต่ำที่สุดจากทั้งหมด 57 ประเทศ โดยต่ำกว่าทั้งประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย

รูปที่ 3 ประสิทธิภาพของแรงงานในภาคการผลิตและภาคบริการปี 2554



ที่มา: IMD World Competitiveness Yearbook 2012.

การศึกษาในหัวข้อต่อไปจะเป็นการประเมินว่า การสนับสนุนกลไกตลาดของรัฐในประเด็นที่เจาะจงในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การละเว้นจากการประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน และ จากการตรากฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจอันมีผลเป็นการบั่นทอนกลไกตลาด

⁴ นิพนธ์ พัวพงศกร และ คณะ (2556) “ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยและการมองไปข้างหน้า” รายงานวิจัย นำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

3. การไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ยกเว้นเพื่อความมั่นคง และการจัดให้มีสาธารณูปโภค

แม้ประเทศไทยจะมีนโยบายที่ต้องการลดบทบาทของภาครัฐ แต่ในปัจจุบันยังมีรัฐวิสาหกิจ “แม่” ซึ่งหมายถึงรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่งประมาณ 60 แห่ง และมีรัฐวิสาหกิจ “ลูก” ที่รัฐวิสาหกิจแม่ถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่งอีกประมาณ 100 กว่าแห่งและรัฐวิสาหกิจหลานอีกจำนวนมากซึ่งยังไม่มีเก็บข้อมูลรายละเอียดอย่างเป็นระบบเพราะกระทรวงการคลังกำกับเฉพาะรัฐวิสาหกิจแม่เท่านั้น ในปี พ.ศ. 2555 รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีรายได้รวมกันเป็นมูลค่า 4.9 ล้านล้านบาท โดยร้อยละ 80 เป็นรายได้จากรัฐวิสาหกิจในธุรกิจพลังงาน หากคิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ ณ ราคาปัจจุบัน (GDP) เท่ากับร้อยละ 43.4 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 39.3 ในปี 2551⁵

รายงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง โครงการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า (2554) ระบุว่า รัฐวิสาหกิจแม่ทั้ง 60 รายนั้นจำนวนหนึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจในการส่งเสริม มิได้ประกอบธุรกิจแข่งขันกับเอกชน เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เป็นต้น แต่ประมาณ 30 รายประกอบธุรกิจที่แข่งขันโดยตรงกับเอกชน ส่วนมากจะอยู่ในสาขาขนส่ง สื่อสาร การธนาคาร และพลังงาน

การที่รัฐวิสาหกิจจะแข่งขันกับเอกชนนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งที่ไม่ดี หากรัฐวิสาหกิจดังกล่าวอยู่ภายใต้กฎ กติกาและเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชน แต่รัฐวิสาหกิจไทยยังมีข้อได้เปรียบบริษัทเอกชนบางประการ *ประการแรก* รัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งเป็นเจ้าของสัมปทาน จึงเป็นทั้งคู่แข่งและผู้กำกับเอกชนที่รับสัมปทาน เช่น อสมท. เป็นเจ้าของสัมปทานโทรทัศน์ช่อง 3 หรือ บมจ. ทศท. เป็นเจ้าของสัมปทานโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือ บริษัทขนส่ง จำกัด เป็นเจ้าของสัมปทานการเดินรถระหว่างจังหวัด เป็นต้น *ประการที่สอง* รัฐวิสาหกิจตามนิยามของ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้รับสิทธิพิเศษไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแข่งขันทางการค้า ซึ่งหมายความว่า รัฐวิสาหกิจสามารถใช้กลยุทธ์ทางการค้าใดๆ ก็ได้ที่เป็นการกีดกันการแข่งขันคู่แข่งที่เป็นเอกชน *ประการที่สาม* รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินชดเชยจากรัฐบาล อนึ่ง การให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อให้บริการในเชิงสังคมนั้นเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นสากล หากแต่ในกรณีของประเทศไทย มักไม่มีการแยกบัญชีระหว่างกิจกรรมเชิงพาณิชย์ กับ กิจกรรมเชิงสังคมทำให้รัฐวิสาหกิจได้รับการชดเชยไม่ว่าการขาดทุนดังกล่าวจะมาจากการให้บริการสังคม หรือ การบริหารจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพทำให้ได้เปรียบคู่แข่งที่เป็นเอกชน

⁵ ตัวเลข GDP มาจากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตัวเลขรายได้รัฐวิสาหกิจมาจาก เอกสาร ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง

การดำเนินการที่ผ่านมาเพื่อลดบทบาทของภาครัฐในการประกอบธุรกิจนั้นเป็นเพียงการลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐในรัฐวิสาหกิจที่เข้าไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เท่านั้น เพื่อที่จะให้มีการระดมทุนจากประชาชนในวงกว้างและเพื่อที่จะรัฐวิสาหกิจมีการบริหารจัดการที่เป็นมืออาชีพเหมือนบริษัทเอกชน อันจะช่วยในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ดี แต่รัฐละเลยที่จะใช้กลไกตลาดในการ “กดดัน” ให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนเหล่านี้ต้องแข่งขันเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและลดต้นทุน ทำให้ได้รับผลประโยชน์จากการปรับโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจเพียงครั้งเดียว

ตัวอย่างของธุรกิจบริการที่ได้รับอานิสงค์จากนโยบายที่ส่งเสริมการแข่งขันที่เสรีของภาครัฐในช่วง 16 ปีตั้งแต่ที่มีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในรัฐธรรมนูญ ฯ ปี พ.ศ. 2540 มีน้อย ผู้วิจัยเห็นว่ามีกรณีเดียวที่เป็นที่ประจักษ์ คือ ธุรกิจการบินในประเทศ ซึ่งเดิมทีนั้นผูกขาดโดยการบินไทย สายการบินเอกชนอื่นๆ เช่น บางกอกแอร์เวย์ส ไม่สามารถบินทับเส้นทางของการบินไทยได้ จึงต้องไปสร้างสนามบินของตนเองที่สุโขทัย และ สมุย ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาล พ.ท. ทักษิณ ชินวัตร ประกาศเปิดเสรีธุรกิจการบินภายในประเทศ แม้ในนโยบายดังกล่าวมีการตั้งคำถามว่ามีแรงจูงใจจากผลประโยชน์ส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ เนื่องจาก ณ เวลานั้น ได้มีการผลักดันให้สายการบินแอร์เอเชีย สายการบินต้นทุนต่ำจากมาเลเซีย ร่วมทุนกับบริษัท ซินคอร์ปอเรชั่น จำกัด เข้ามาประกอบธุรกิจการบินแข่งกับการบินไทย แต่สุดท้ายแล้ว การสลายการผูกขาดของการบินไทยทำให้คนไทยทั้งประเทศสามารถใช้บริการสายการบินต้นทุนต่ำที่หลากหลายในปัจจุบัน ส่งผลให้อัตราค่าบริการลดลงมาก เมื่อกลไกตลาดทำงานแล้ว ประชาชนก็ไม่ต้องพึ่งพาการกำกับอัตราค่าบริการของกรมการขนส่งทางอากาศดังเช่นในอดีต เพราะสายการบินต่างก็แข่งขันกันด้านราคาอย่างเต็มที่

ในทางตรงกันข้าม สำหรับธุรกิจพลังงานและโทรคมนาคม รัฐบาลกลับมิได้มีนโยบายที่จะสลายการผูกขาดของรัฐวิสาหกิจ ในกรณีของพลังงานนั้น เดิมทีนั้น ปตท. เกิดจากการลงทุนร่วมระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานต้นน้ำ คือ การสำรวจ ขุดเจาะพลังงาน และ ธุรกิจโรงงานแยกก๊าซ แต่ต่อมากลับใช้อำนาจผูกขาดทรัพยากรสำคัญของประเทศ คือ ปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ เพื่อขยายขอบเขตของกิจการไปจนถึงธุรกิจกลางน้ำ และปลายน้ำซึ่งมีบริษัทเอกชนประกอบกิจการอยู่จำนวนมาก เช่น ธุรกิจปิโตรเคมี ธุรกิจการกลั่นน้ำมัน ธุรกิจปั้มน้ำมัน ธุรกิจร้านกาแฟ และในสาขาก๊าซก็แผ่ขยายไปยังธุรกิจ ขยายส่ง ขยายปลีกก๊าซ และ ล่าสุดคือโรงงานผลิตไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ ทำให้ ปตท. กลายเป็นธุรกิจที่มีรายได้สูงถึง 2 ล้านล้านบาทต่อปี⁶ หรือประมาณร้อยละ 20 ของ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) จนกระทั่งตลาดพลังงานแทบจะไม่มีพื้นที่ใดๆ ให้ผู้ประกอบการรายใหม่ตั้งแต่ต้นน้ำตลอดจนปลายน้ำ

ตัวอย่าง เช่น ธุรกิจท่อจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ (distribution) ซึ่งโดยโครงสร้างแล้วเป็นธุรกิจที่แข่งขันได้เพราะมิได้เป็นธุรกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง หากแต่ผู้ที่ประกอบกิจการดังกล่าวจะต้องสามารถเชื่อมต่อโครงข่ายท่อจำหน่ายเข้ากับโครงข่ายหลักของ ปตท. ได้ ทำให้ผู้ประกอบการที่มีได้เป็นบริษัทในเครือไม่สามารถให้บริการได้ ผู้ประกอบการที่ให้บริการในปัจจุบันทั้งสามรายจึงล้วนเป็นบริษัทในเครือ ปตท. โดย

⁶ รายงานประจำปี พ.ศ. 2555 ของ บมจ. ปตท.

ทั้งสิ้น⁷ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้ประกอบการรายใดที่ไม่ร่วมทุนกับ ปตท. ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดพลังงานได้เลย ในช่วงเวลาที่ผ่านมา

นโยบายของรัฐที่ผ่านมาได้แสดงถึงความพยายามที่จะยับยั้งการขยายตัวของ ปตท. ไปสู่ตลาดที่ต้องแข่งขันโดยตรงกับเอกชน ในทางตรงกันข้าม รัฐกลับมีนโยบายที่ส่งเสริมการผูกขาดของ ปตท. ไม่ว่าจะเป็นการไม่แยกโครงข่ายท่อก๊าซธรรมชาติออกจาก ปตท. เมื่อมีการแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งนอกจากจะไม่สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเสนอให้มีการแยกธุรกิจขนส่งก๊าซออกจากธุรกิจจำหน่ายก๊าซและให้บุคคลที่สามารถเข้าใช้โครงข่ายท่อก๊าซของ ปตท. ได้ภายในปี พ.ศ. 2542

นอกจากนี้แล้ว การมิได้แยกธุรกิจขนส่งก๊าซออกมาจาก ปตท. ยังขัดกับมติ ครม. และหนังสือชี้ชวนสำหรับนักลงทุน หรือ การ ปตท. เข้าไปซื้อกิจการของ บริษัท อุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (หรือ TPI) ในปี พ.ศ. 2547 ทำให้ ปตท. และบริษัทในเครือมีส่วนแบ่งตลาดธุรกิจกลั่นน้ำมันกว่าร้อยละ 80 นอกจากนี้แล้ว การให้ ปตท. ตรึงราคาขายปลีกน้ำมันของปั๊ม ปตท. เพื่อที่จะมิให้เกิดแรงกดดันเงินเพื่อหรือช่วยค่าครองชีพนั้น แม้อ้างได้ว่าเป็นนโยบายทางสังคม หากแต่มาตรการดังกล่าวกลับเป็นการทำลายกลไกตลาดเนื่องจากผู้ประกอบการสถานีบริการรายอื่นๆ โดยเฉพาะรายย่อยตามต่างจังหวัดไม่สามารถรับภาระการขาดทุนจากการแข่งขันทางราคากับ ปตท. ได้จึงต้องปิดตัวไป

ในส่วนของธุรกิจการเงินนั้น แม้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐมีเป้าหมายเชิงสังคม ไม่ว่าจะจะเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการส่งออก ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ฯลฯ แต่ในช่วงที่ผ่านมา ธนาคารของภาครัฐบางแห่งเริ่มมีการมีการขยายตัวของธนาคารของรัฐในตลาดสินเชื่อซึ่งทับซ้อนกับตลาดของธนาคารพาณิชย์เอกชน ซึ่งเป็นข้อกังวลของภาคเอกชน เนื่องจากธนาคารของรัฐได้เปรียบธนาคารพาณิชย์เอกชนจากการที่มีกระทรวงการคลังที่พร้อมที่จะให้เงินเพิ่มทุนหากขาดทุน และตามกฎหมาย ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยดังเช่นธนาคารพาณิชย์เอกชน แม้ในทางปฏิบัติ กระทรวงการคลังจะขอให้ ธปท. เป็นผู้ตรวจสอบความมั่นคงทางการเงินของธนาคารของรัฐโดยใช้มาตรฐานเดียวกับธนาคารเอกชนทั่วไป

ณ สิ้นปี พ.ศ. 2555 ธนาคารของรัฐมีการปล่อยสินเชื่อประมาณ 4.8 ล้านล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 48 จากวงเงินสินเชื่อทั้งระบบของธนาคารซึ่งมีวงเงินประมาณ 10 ล้านล้านบาท สูงกว่าในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งธนาคารของรัฐมีส่วนแบ่งตลาดสินเชื่อเพียงร้อยละ 41 เท่านั้น⁸ แม้ธนาคารของรัฐบางแห่งจะมีการกิจด้านสังคม เช่น ธนาคารเพื่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งมุ่งเป้าในการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาด

⁷ ผู้ประกอบการทั้งสามรายได้แก่ บมจ. ปตท. บริษัท PTT NGD จำกัด และ บริษัท Amata NGD ซึ่ง ปตท. ถือหุ้นร้อยละ

⁸ ตัวเลขสินเชื่อของธนาคารของรัฐมาจาก ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง ตัวเลขสินเชื่อทั้งระบบมาจากฐานข้อมูลสินเชื่อของธนาคารแห่งประเทศไทย

กลางและขนาดย่อม หรือ ธนาคารออมสินที่ให้ความสำคัญแก่การส่งเสริมการออม แต่ในความเป็นจริง การดำเนินธุรกิจของธนาคารเฉพาะกิจหลายแห่งไม่แตกต่างจากของธนาคารพาณิชย์เอกชนทั่วไป

ตัวอย่าง เช่น การศึกษาของเดือนเด่น (2553)⁹ พบว่า แม้ธนาคารเพื่อการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ธพว.) จะมีวัตถุประสงค์ในการปล่อยกู้ให้แก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ได้ แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานที่กระทรวงการกำหนดตัวหนึ่งคือ อัตราหนี้เสีย การปล่อยกู้ให้ธุรกิจขนาดย่อมที่มีความเสี่ยงสูงทำให้ ธพว. ไม่สามารถรักษาระดับอัตราหนี้เสียในเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดได้ จึงต้องเลือกปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการขนาดกลางที่มีความเสี่ยงต่ำ ไม่ต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป รายงานดังกล่าวแสดงข้อมูลว่า ในช่วง 9 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2553 สินเชื่อเกือบครึ่งหนึ่งของ ธพว. มีวงเงินสูงถึงกว่า 40 ล้านบาท ในลักษณะเดียวกัน ดัชนีประเมินผลการดำเนินงานของธนาคารออมสินก็ให้ความสำคัญแก่ผลดำเนินการด้าน การเงินมิใช่เป้าหมายทางสังคม เช่น การส่งเสริมการออม ทำให้ธนาคารมุ่งเน้นการธุรกรรมในเชิงพาณิชย์ไม่ต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป

ภาพของธุรกิจพลังงานและการเงินแสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงขยายบทบาทของตนเองในตลาดแม้ เอกชนจะประกอบธุรกิจได้แล้ว ในส่วนของกิจการโทรคมนาคมนั้น ที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจไม่ได้แข่งขันกับ เอกชนเท่าใดนักเพราะมีสภาพที่เป็น “ผู้ให้สัมปทาน” ทำให้ไม่ต้องขวนขวายที่จะสร้างรายได้เพื่อความ อยู่รอด ในปี พ.ศ. 2555 บมจ. กสท. (เดิมคือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือ กสท.) มีรายได้จากการ ให้บริการเองเพียง 13,590 ล้านบาท แต่มีรายได้จากส่วนแบ่งรายได้จากสัมปทานสูงถึง 20,726 ล้านบาท ในขณะที่ บมจ. ทีโอที ที (เดิมคือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หรือ ทศท.) มีรายได้จากการให้บริการเอง 30,142 ล้านบาท ในขณะที่รายได้จากสัมปทาน 24,348 ล้านบาท¹⁰

รายได้จากสัมปทานทำให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองไม่มีความจำเป็นต้องขวนขวายเพื่อพัฒนาหรือปรับปรุง ซิตความสามารถในการแข่งขันเหมือนคู่แข่งเอกชน ทำให้ส่วนแบ่งตลาดในบริการโทรคมนาคมของรัฐวิสาหกิจ ในตลาดที่แข่งขันน้อย เช่น บมจ. ทีโอที มีส่วนแบ่งตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่เพียงร้อยละ 0.25 เท่านั้น¹¹ แม้จะมีคลื่นความถี่ 2.1 GHz หรือ 3G ก่อนบริษัทเอกชนรายอื่นๆ ยกเว้นในส่วนของบริการโทรศัพท์พื้นฐานของ บมจ. ทีโอที ยังมีส่วนแบ่งตลาดค่อนข้างมากตามที่ปรากฏในตารางที่ 2 ด้านล่าง เนื่องจากสัญญาสัมปทาน

⁹ การเข้าถึงสิทธิประโยชน์ด้านภาษีและแหล่งเงินทุนของธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก บทความที่น่าสนใจในงานสัมมนา วิชาการประจำปี พ.ศ. 2553 ของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

¹⁰ ข้อมูลจาก สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รายงานผู้สอบบัญชีและงบการเงิน ของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2555

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) สรุปสภาพ ตลาดโทรคมนาคม พ.ศ. 2555 ไตรมาสที่ 3

จำกัดจำนวนเลขหมายที่ผู้รับสัมปทานเอกชนสามารถให้บริการได้ ความได้เปรียบในเชิงโครงข่ายโทรศัพท์ของ บมจ. ทีโอที ทำให้อย่างคงรักษาส่วนแบ่งตลาดในธุรกิจที่เกี่ยวข้อง คือ บริการอินเทอร์เน็ต ไว้ได้

ตารางที่ 2: ส่วนแบ่งตลาดโทรคมนาคมของรัฐวิสาหกิจ

ตลาด	ส่วนแบ่งตลาดของรัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ)
โทรศัพท์เคลื่อนที่	0.25
โทรศัพท์พื้นฐานเขต กทม	46
โทรศัพท์พื้นฐานเขต กทม	74
อินเทอร์เน็ต	33

แหล่งที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) สรุปสภาพตลาดโทรคมนาคม พ.ศ. 2555 ไตรมาสที่ 3

ตัวเลขส่วนแบ่งดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้รัฐวิสาหกิจจะมีขีดได้เปรียบบริษัทเอกชนบางประการ แต่ก็ยังไม่สามารถแข่งขันกับเอกชนได้แม้จะมีทรัพยากรเช่นคลื่นความถี่ในครอบครอง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎระเบียบของราชการที่ไม่คล่องตัว และไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ในการแข่งขันยุคใหม่ เช่น รัฐวิสาหกิจไม่สามารถประมูลคลื่นความถี่ได้ เพราะต้องขอขออนุญาตล่วงหน้า เป็นต้น

ช่วงนี้เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อในการกำหนดบทบาทของรัฐวิสาหกิจในกิจการโทรคมนาคมในยุคที่ไม่มีรายได้จากสัมปทานที่จะหล่อเลี้ยงแล้ว เนื่องจาก พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. 2553 กำหนดให้รายได้จากสัมปทานกิจการโทรคมนาคมเข้ารัฐ อนึ่ง เนื่องจาก รัฐวิสาหกิจในกิจการโทรคมนาคมมิได้มีอำนาจผูกขาดโครงข่ายโทรคมนาคมซึ่งต่างจากรัฐวิสาหกิจในธุรกิจพลังงานทำให้ต้องชวนชวายเป็นความอยู่รอด

การที่รัฐวิสาหกิจทั้งสองมีรายได้แบบ “ง่ายๆ” จากสัมปทานทำให้องค์กรอ่อนแอ ไม่ได้มีการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันเท่าที่ควร ดังนั้น เมื่อรายได้สัญญาจากสัมปทานจะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2556 จึงประสบปัญหาในการหารรายได้เสริมเพื่อมาชดเชยรายได้จากสัมปทาน รัฐวิสาหกิจจึงจำต้องเลือกวิธีการที่ให้เอกชนเช่าใช้ทรัพยากรที่คงอยู่ในครอบครอง ดังเช่นในกรณีที่ บมจ.กสท โทรคมนาคม ได้ทำสัญญากับ บริษัท BFKT จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของ บมจ. ทูร์คอร์ปอเรชั่น โดยให้บริษัทเอกชนดังกล่าวเป็นผู้บริหารโครงข่ายเกือบทั้งหมด ทำให้สัญญาดังกล่าวมีลักษณะเสมือนกับ “สัมปทานจำแลง” การที่รัฐวิสาหกิจทำสัญญาให้เอกชนรับช่วงต่อในการให้บริการในลักษณะดังกล่าวเป็นการปิดเปิดโอกาสตลาด เพราะแทนที่ผู้ประกอบการจะแข่งขันในการประมูลคลื่นความถี่ และ บริหารจัดการคลื่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด กลับหันมาหาช่องทางในการทำสัญญากับรัฐวิสาหกิจแทน ซึ่งเป็นการได้คลื่นมาครอบครองทางลัดโดยไม่ต้องประมูล

ผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐละเลยที่จะดำเนินการตามแนวนโยบายทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่งมาจากเงินที่รัฐวิสาหกิจส่งเข้าคลังปีละประมาณ 100,000 ล้านบาท อีกส่วนหนึ่งเป็นเหตุผลดังที่ ดร. ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ (2551)¹² ได้กล่าวว่า เป็นเพราะฝ่ายการเมืองเองได้ประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจจากการจัดซื้อจัดจ้าง และจากการอุปถัมภ์เจ้าหน้าที่อาจพลาดตำแหน่งทางการเมืองไปนั่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาด มีกำไรสูง จึงมีเบี้ยประชุมสูง เช่น บมจ. ปตท. บมจ. ปตท. สผ. เป็นต้น ข้าราชการเองก็มีแรงจูงใจที่จะรักษารัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงของตนเองไว้ เพราะข้าราชการระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพลังงาน อัยการสูงสุด เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯลฯ ได้นั่งเป็นในรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่เหล่านี้เช่นกัน

4. กำกับดูแลการแข่งขันในตลาดให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม

ในตลาดที่มีผู้ประกอบการมากกว่าหนึ่งรายและมีการแข่งขันในตลาด รัฐยังคงต้องทำหน้าที่ในการกำหนดกฎ กติกาในการแข่งขันเพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจตลาดเอาเปรียบคู่แข่งที่เล็กกว่า หรือ มิให้ผู้ประกอบการรวมหัวกันเพื่อกำหนดเงื่อนไขการค้าที่มีลักษณะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค เช่น การกำหนดราคาหรืออัตราค่าบริการร่วมกัน เป็นต้น

ประเทศไทยมี พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้าตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2542 โดยนับเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว¹³ เป็นที่น่าเสียดายว่า แม้ประเทศไทยจะเป็นประเทศแรกในภูมิภาคอาเซียน¹⁴ ที่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดอย่างเต็มรูปแบบ¹⁵ แต่กลับไม่มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อย่างจริงจังในช่วง 14 ปีที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จากเว็บไซต์ของสำนักงานส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า กระทรวงพาณิชย์ (otcc.git.go.th) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ แทบจะไม่มีรายละเอียดใดๆ เมื่อเทียบกับสำนักแข่งขันทางการค้าของประเทศเพื่อนบ้านที่มีกฎหมายในลักษณะเดียวกัน เช่น อินโดนีเซีย (www.kppu.go.id)

¹² ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ โครงการ “ธรรมาภิบาลองค์กรของรัฐ: กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย” บทที่ 5 กรณีศึกษา ปตท. รายงานนำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2551

¹³ อินโดนีเซียตรากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าในปีเดียวกัน แต่มีบทบัญญัติให้การบังคับใช้ในปีถัดมา ในปัจจุบัน สิงคโปร์ มาเลเซีย และ เวียดนาม มีกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว

¹⁴ เดิมทีนั้น ประเทศไทยมี พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งมีเป้าประสงค์หลักในการควบคุมราคาสินค้า เพื่อป้องกันปัญหาเงินเฟ้อเป็นหลักมากกว่าป้องกันการผูกขาด ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายใหม่เพื่อที่จะให้บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการผูกขาดที่สมบูรณ์มากขึ้น ซึ่งก็เป็นที่มาของ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

¹⁵ ประเทศอินโดนีเซียมีการตรากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าในปี พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับประเทศไทย หากแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้ในปีต่อมาคือ พ.ศ. 2543 โดยประเทศสมาชิกอื่นๆที่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ได้แก่ สิงคโปร์ (พ.ศ. 2548) และเวียดนาม (พ.ศ. 2548) แต่มีการบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2549

จากเรื่องร้องเรียนจำนวนมากที่ระบุว่ามิช้อยดีแล้วนั้น ล้วนแต่ไม่พบหลักฐานของความผิดของผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่มีข้อมูลเหตุผลสนับสนุน นอกจากนี้แล้ว เรื่องร้องเรียนที่ค้างคามาดังแต่ปี พ.ศ. 2542 อีกจำนวนหนึ่งก็ยังไม่มีความคืบหน้า เว้นแต่ในกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับผู้ผลิตรถจักรยานยนต์รายใหญ่รายหนึ่งเท่านั้นที่สำนักแข่งขันทางการค้ามีคำตัดสินว่ามีความผิดจริง และได้ดำเนินการทางกฎหมาย หากแต่ต้องเผชิญกับการที่อัยการสั่งไม่ฟ้องด้วยเหตุผลว่ากระบวนการสอบสวนผิดขั้นตอน และแม้สำนักงานฯ ได้ดำเนินการให้ถูกต้องและส่งฟ้องอีกครั้ง แต่อัยการสั่งไม่ฟ้องอีกในปี พ.ศ. 2556 ด้วยเหตุผลว่าหลักฐานไม่เพียงพอทำให้ไม่มีประวัติการดำเนินคดีใดๆ จากกฎหมายแข่งขันทางการค้าตั้งแต่ถูกบัญญัติขึ้นมา

เหตุใด กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของไทยจึงเป็นหมันมาเป็นเวลา 10 ปี? หากพิจารณาจากมุมมองของเศรษฐกิจการเมืองแล้ว การที่กฎหมายฉบับนี้ไม่มีการบังคับใช้ก็ไม่ใช่เรื่องที่เกิดความคาดหมายแต่อย่างใด บทความของสุริยะใส และ รจิตกนก (พ.ศ. 2545)¹⁶ ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ที่โยงใยระหว่างการเมืองและธุรกิจขนาดใหญ่กับคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ณ เวลานั้น ซึ่งมีนาย อติชัย โปธารามิก เป็นประธานกรรมการในฐานะ รมว. กระทรวงพาณิชย์ พบว่ากรรมการหลายรายรวมทั้งประธานกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ (อธิบดีกรมการค้าภายใน) มีตำแหน่งในบริษัทขนาดใหญ่ในธุรกิจโทรคมนาคมและในบริษัทในเครือของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ อันได้แก่ เครือปูนซิเมนต์ไทย เครือเจริญโภคภัณฑ์ และเครือแสลงไหม ซึ่งเป็นบริษัทที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการกีดกันการแข่งขันที่มีการร้องเรียนเข้ามาทั้งสิ้น ในลักษณะเดียวกัน บทความของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ สุนีพร ทวรรณกุล (พ.ศ. 2549)¹⁷ ก็ได้แสดงภาพการโยงใยระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่และนักการเมือง (หมายถึงผู้มีตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาล ณ เวลานั้น) ในคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

หากพิจารณาโครงสร้างคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในปัจจุบัน พบว่าสายสัมพันธ์โยงใยระหว่างธุรกิจกับการเมืองลดน้อยลงมาก เนื่องจากนักการเมืองจากเครือธุรกิจขนาดใหญ่เข้าไปรับตำแหน่งในรัฐบาลน้อยลง เนื่องจากหลายรายถูกห้ามมิให้เล่นการเมืองอันเป็นผลจากการยุบพรรคในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าชุดปัจจุบันที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2556 ยังคงมีกรรมการที่เป็นตัวแทนจากภาคธุรกิจ อันได้แก่ สภาหอการค้า และสภาอุตสาหกรรม เช่นเดิม โดยมีกรรมการที่เกี่ยวข้องกับบริษัทในเครือปูนซิเมนต์ไทย เครือเจริญโภคภัณฑ์ และบริษัทแสนสิริ

การที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าซึ่งเป็นผู้ควบคุม กฎ กติกาการแข่งขันที่เป็นธรรมถูกอำนาจทางการเมืองและอำนาจของกลุ่มทุนขนาดใหญ่เข้าแทรกแซงตลอดมา เป็นผลทำให้กลไกในการป้องกันการผูกขาดในประเทศไทยล้มเหลว ดังจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าไม่มีความกระตือรือร้น

¹⁶ สุริยะใส กตะศิลา และรจิตกนก จิตมั่นใจธรรม (พ.ศ. 2545) การผูกขาดธุรกิจกับการเมือง ในรายงาน “การสร้างแนวร่วมในการผลักดันนโยบายการแข่งขันทางการค้า” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

¹⁷ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุนีพร ทวรรณกุล (พ.ศ. 2549) “การผูกขาดธุรกิจกับการเมือง” งานวิจัยนำเสนอในการประชุมสัมมนาวิชาการประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ปี พ.ศ. 2549

ที่จะออกเกณฑ์ที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์ของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด ตามมาตรา 25 หรือเกณฑ์การควรวรรณธุรกิจตามมาตรา 26 จนกระทั่งมาในยุคของรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติ ในปี พ.ศ. 2550 จึงได้มีการคลอดเกณฑ์ของผู้มีอำนาจเหนือตลาดออกมา หลังจากที่กฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้มีการบังคับใช้นานถึง 8 ปี แต่ก็เป็นเกณฑ์ที่ค่อนข้างหละหลวม¹⁸ และแม้จะมีการประกาศเกณฑ์ แต่ก็ยังคงไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเช่นเดิม ในส่วนของเกณฑ์การควรวรรณธุรกิจนั้น ยังไม่มีการประกาศกำหนดจนทุกวันนี้ ทำให้รัฐไม่มีเครื่องมือในการกำกับการควรวรรณธุรกิจระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่ที่อาจนำไปสู่การผูกขาด

กล่าวโดยสรุปแล้ว การค้าของประเทศไทยในปัจจุบันมีอยู่ในสภาพของ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” ใครมือสั้นก็ต้องหาทางดิ้นรนช่วยตนเอง เพราะไม่สามารถหวังพึ่งพาทางราชการให้เข้ามาช่วยเหลือและดูแลให้เกิดความเป็นธรรมได้เลย มองไปในอนาคต โอกาสที่กฎหมายฉบับนี้จะมีการบังคับใช้ยังคงมีติดขัด สำนักงานแข่งขันทางการค้า ยังคงเป็นหน่วยงานเล็กๆ ภายใต้กรมการค้าภายในที่รัฐมนตรีไม่ค่อยให้ความสำคัญเท่าใดนัก ทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร ตัวอย่างเช่น ในช่วงรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปี พ.ศ. 2544 – 49 มีการประชุมคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเพียง 5 ครั้ง หรือเฉลี่ยปีละครั้งเดียว ในปี พ.ศ. 2554 สำนักงานฯ ได้รับงบประมาณเพียง 3 ล้านบาท (เมื่อเทียบกับอินโดนีเซียประมาณ 245 ล้านบาท) และเจ้าหน้าที่ 28 คนมักถูกดึงตัวไปปฏิบัติหน้าที่ในโครงการประชานิยมที่รัฐบาลมุ่งหาคะแนนเสียง¹⁹ เช่น โครงการขายสินค้าราคาถูก ธงฟ้า เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถพัฒนาทักษะด้านการแข่งขันทางการค้าที่มีความซับซ้อนสูง และต้องการความรู้ทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์ และ นิติศาสตร์ที่ลึกซึ้ง ความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมายทำให้เรื่องร้องเรียนในปี พ.ศ. 2552-53 เหลือเพียงกรณีเดียวต่อปี และแม้แต่เรื่องร้องเรียนจะเพิ่มขึ้นเป็น 11 เรื่อง ในปี พ.ศ. 2555 แต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการทางกฎหมายกับธุรกิจใดๆ

ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ที่ผ่านมารัฐละเลยภารกิจสำคัญในการส่งเสริมกลไกตลาด คือ การรักษากฎกติกาในการแข่งขันที่เป็นธรรม แต่ที่น่าเป็นห่วงมากกว่านั้นคือ บ่อยครั้ง กฎ กติกาของรัฐเองเป็นต้นเหตุของการผูกขาดของธุรกิจ การศึกษาในหัวข้อต่อไปจะวิเคราะห์ว่าการผูกขาดที่เกิดจาก กฎ ระเบียบของรัฐนั้นมีอยู่แพร่หลายเพียงใด

5. ยกเลิกหรือละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางธุรกิจ

¹⁸ เกณฑ์ของผู้มีอำนาจเหนือตลาด คือ ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่าร้อยละ 50 และมียอดขายตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทต่อปีขึ้นไป หรือผู้ประกอบการ 3 รายรวมกันมีส่วแบ่งตลาดตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป โดยรายใดรายหนึ่งมียอดขายมากกว่า 1,000 ล้านบาทต่อปี

¹⁹ Deunden Nikomborirak (forthcoming), The Political Economy of the competition regime in Thailand and Korea: a comparison.

นอกจากการกำกับดูแลพฤติกรรมทางการค้าของผู้ประกอบการเอกชนมิให้ผูกขาดแล้ว รัฐเองก็ต้องไม่ออก กฎหมายหรือระเบียบที่เป็นการกีดขวางหรือจำกัดการแข่งขันในตลาดซึ่งอยู่เหนือการบังคับของกฎหมายแข่งขันทางการค้า ในประเทศที่ให้ความสำคัญแก่การพิทักษ์รักษากฎกติกาตลาด ก่อนการออกกฎหมาย หรือ ระเบียบใดๆ ของฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติจะต้องมีการศึกษาผลกระทบของกฎระเบียบที่เรียกว่า Regulatory Impact Assessment ซึ่งจะรวมถึงผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดด้วย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 เห็นชอบให้ทุกหน่วยงานจะต้องจัดทำหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างกฎหมาย และต่อมาได้มีการออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 กำหนดให้หน่วยงานจะต้องจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติและให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาร่างของพระราชบัญญัติด้วย หลักเกณฑ์ดังกล่าวมี 10 ข้อ²⁰ แต่ไม่มีข้อใดกล่าวถึงการประเมินผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด ต่างจากกรอบวิธีการทำ RIA ในต่างประเทศซึ่งให้ความสำคัญแก่การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบต่อกลไกตลาด²¹ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมี มาตรการจำนวนมากที่จำกัดการนำเข้าวัตถุดิบในการผลิต เช่น อาหารสัตว์ ได้แก่ กากถั่วเหลือง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และปลาปน นมผง และ พอพันธ์ แม่พันธ์สัตว์ เช่น ไก่ไข่ ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยเสียเปรียบผู้ประกอบการรายใหญ่เนื่องจากเข้าถึงวัตถุดิบได้ยากกว่าเพราะมีปริมาณการสั่งซื้อน้อย จึงต้องซื้อผ่านพ่อคนกลางที่ได้รับสิทธิในการนำเข้าเท่านั้น เป็นต้น

อีกตัวอย่างอีกกรณีหนึ่ง คือ ธุรกิจสุราซึ่งมีการผูกขาดภายใต้ระบบสัมปทานตั้งแต่เดิมมาเป็นเวลากว่า 40 ปี ก่อนที่กรมสรรพสามิตจะเปิดเสรีการผลิตสุราในปี พ.ศ. 2542 โดยให้ผู้ประกอบการที่ต้องการผลิตสุราสามารถขออนุญาตการผลิตสุราได้ หากแต่เงื่อนไขในการตั้งโรงสุราที่กำหนดขึ้น เช่น ปริมาณการกลั่นขั้นต่ำ พื้นที่ขั้นต่ำของโรงงาน และระยะที่ต้องอยู่ห่างจากแหล่งน้ำ ทำให้ไม่มีผู้ประกอบการรายใดสามารถขอใบอนุญาตการประกอบธุรกิจกลั่นสุราได้²² ส่งผลให้ตลาดการผลิตสุราเป็นตลาดที่ผูกขาดมาโดยตลอด แม้ในทฤษฎีจะมีการเปิดเสรีการประกอบกิจการนี้แล้วก็ตาม หรือในกรณีที่มีการจำกัดใบอนุญาตการประกอบกิจการนายหน้าค้าหุ้นหรือโบรกเกอร์ ทำให้ผู้ให้บริการในตลาดมีน้อยราย และทำให้การแข่งขันในตลาดมีจำกัด ผู้ประกอบการจึงสามารถรวมตัวกันในการกำหนดอัตราค่าบริการร่วมกันหรือสร้าง กฎ กติกา เพื่อจำกัด

²⁰ (๑) วัตถุประสงค์และเป้าหมาย (๒) ผู้ที่ต้องปฏิบัติภารกิจ (๓) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย (๔) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย (๕) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า (๖) ความพร้อมของรัฐ (๗) หน่วยงานที่รับผิดชอบ (๘) วิธีการทำงาน และกวดตรวจสอบ (๙) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ และ (๑๐) การรับฟังความคิดเห็น

²¹ OECD (2008) Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis.

²² เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (พ.ศ. 2545) โครงการสำรวจพฤติกรรมทางการตลาดเพื่อสนับสนุนระบบการแข่งขันตามโครงการส่งเสริมระบบการแข่งขันทางการค้าที่เอื้อต่อการส่งออก เสนอต่อกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

การแข่งขันระหว่างกันเพื่อสร้างกำไรส่วนเกินได้ง่าย²³ หรือบางครั้ง กฎ ระเบียบของรัฐเอง เช่น การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุด ซึ่งแม้จะมีเจตนาที่ดีในการคุ้มครองผู้บริโภคแต่หากกลายเป็นเครื่องมือที่ผู้ประกอบการใช้ในการกำหนดอัตราค่าบริการร่วมกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย²⁴

อนึ่ง หน่วยงานราชการบางแห่งหารายได้จากการผูกขาด “ข้อมูลราชการ” เช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ให้ บมจ. บิสซิเนส ออนไลน์ เป็นให้บริการข้อมูลบริษัทจดทะเบียนทั้งหมดในลักษณะออนไลน์แก่ลูกค้าแต่เพียงรายเดียว แม้บริการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับสี่และนักวิชาการที่ต้องการตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับนิติบุคคลที่เป็นข่าวและสำหรับภาควิชาการที่ต้องการศึกษาโครงสร้างและผลการดำเนินงานของภาคธุรกิจในประเทศไทย แต่อัตราค่าบริการที่กำหนดนั้นสูงมาก²⁵ ในปี พ.ศ. 2555 บริษัทมีอัตรากำไร (สุทธิ) ร้อยละ 23 และมีอัตราผลตอบแทนของผู้ถือหุ้นสูงถึงร้อยละ 31.54²⁶ คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า การที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้รับส่วนแบ่งรายได้จากบริษัทเอกชนอาจทำให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าไม่มีแรงกระตุ้นในการปรับปรุงการเข้าถึงฐานข้อมูลของตนเองให้แก่ประชาชนและไม่มีแรงจูงใจที่จะเข้ามาควบคุมอัตราค่าบริการให้เป็นธรรมสำหรับผู้ใช้บริการ

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยยังไม่มีกลไกที่ตรวจสอบการออกกฎระเบียบของหน่วยงานของภาครัฐที่สร้างผูกขาดเทียมขึ้นในตลาดเพื่อที่จะแสวงหากำไรให้แก่หน่วยงานเองทำให้การบิดเบือนกลไกตลาดจากกฎกติกาของภาครัฐมีอยู่อย่างแพร่หลาย

6. กำกับดูแลมิให้สาธารณูปโภคพื้นฐานอยู่ภายใต้การผูกขาดของเอกชน

บริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า พลังงาน โทรคมนาคม ขนส่ง ฯลฯ ซึ่งมีลักษณะที่เป็นโครงข่ายมักมีลักษณะตลาดที่ “ผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly)” เนื่องจากโครงข่ายโทรคมนาคม โครงข่ายท่อก๊าซ โครงข่ายสายส่งกระแสไฟฟ้าแรงสูง ล้วนต้องการเงินลงทุนสูงจึงไม่คุ้มค่าที่จะมีการวางโครงข่ายที่ซับซ้อนกัน ทำให้ไม่สามารถมีการแข่งขันในการให้บริการได้ ในตลาดเหล่านี้ รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะกำกับมิให้เจ้าของโครงข่าย ไม่ว่าจะเป็นวิสาหกิจของเอกชนหรือของรัฐก็ดี ใช้อำนาจผูกขาดในการเอาเปรียบผู้ให้บริการโดยการกำหนดค่าบริการในการเข้าใช้โครงข่ายที่สูงเกินควร หรือ ปฏิเสธการเข้าใช้โครงข่าย

รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๘๔ ข้อ กำหนดไว้ว่า รัฐต้อง “ป้องกันมิให้เอกชนผูกขาดบริการพื้นฐานให้รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคนั้น พื้นฐานของรัฐอัน

²³ สฤณี อาชวานันทกุล (พ.ศ. 2552) “อำนาจเหนือตลาดของบริษัทหน้าค่าหลักทรัพย์” รายงานการศึกษา นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยปี พ.ศ. 2552

²⁴ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ พรชัย ฟิลิปปอส และคณะ (พ.ศ. 2552) โครงการประเมินการแข่งขันในบริการโอนเงินเข้าบัญชีระหว่างธนาคาร เสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทย

²⁵ ค่าบริการสำหรับแพ็คเกจขั้นต่ำที่ 25 ชั่วโมง คือ 46,000 บาท ณ เดือน กันยายน 2556 ไม่มีบริการแพ็คเกจที่จำนวนชั่วโมงต่ำกว่านั้น

²⁶ ข้อมูลจากฐานข้อมูลบริษัทจดทะเบียนของระบบ Corpus Business on Line

จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือ เพื่อความมั่นคงของรัฐ” ในปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจยังคงเป็นเจ้าของโครงข่ายพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคทุกประเภท เช่น โครงข่ายท่อก๊าซ โครงข่ายถนนและราง และโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าแรงสูง แต่ในบางกรณี รัฐวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของโครงข่ายมีสถานภาพเป็น “นิติบุคคลเอกชน” ซึ่งจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เช่น บมจ. ปตท. ทำให้ความเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งปฏิบัติการกิจเพื่อผลประโยชน์ของประเทศลดน้อยลงมาก เนื่องจากต้องแสวงหากำไรให้แก่ผู้ถือหุ้นเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนทั่วไป

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่เอกชนเป็นเจ้าของโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งที่ไม่ดี หากหน่วยงานกำกับของรัฐมีความเข้มแข็ง สามารถรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนได้ โดยการกำกับดูแลมิให้เอกชนใช้อำนาจผูกขาดในการเอาเปรียบผู้บริโภค และ คู่แข่งทางธุรกิจ ดังเช่นในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ รวมถึงสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และยุโรปที่มีหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคที่เข้มแข็ง

การกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐานของประเทศไทยยังไม่เป็นระบบเท่าใดนัก ตัวอย่างเช่น กิจการขนส่ง ประปา และ โทรคมนาคม ยังไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะ ทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีสัญญาสัมปทานในครอบครองทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้ให้บริการและผู้กำกับดูแลผู้ให้บริการเอกชนที่อยู่ภายใต้สัมปทาน เช่น ธุรกิจบริการการเดินรถระหว่างจังหวัดและในกรุงเทพฯ รัฐวิสาหกิจ คือ บริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) และ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ (ขสมก.) ยังคงเป็นทั้งผู้ให้บริการเดินรถ กำกับบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานการเดินรถ ทำให้มีผลประโยชน์และบทบาทที่ทับซ้อน สำหรับกิจการอื่นๆ ที่ไม่มีสัมปทาน เช่น กิจการประปา อยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเองทำให้เกิดปัญหาการขัดแย้งของผลประโยชน์และบทบาทหน้าที่ของกรรมการเช่นกัน

แม้การกำกับดูแลบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานเหล่านี้จะไม่เป็นระบบ แต่รัฐมักจะเข้ามากำกับดูแลการกำหนดราคาอย่างเข้มงวด เนื่องจากราคาบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ราคาค่าไฟฟ้า ประปา ก๊าซ หุงต้ม รถเมล์ ฯลฯ นั้นมักเป็นประเด็นทางการเมือง ทำให้รัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดบริการไม่สามารถกำหนดราคาค่าบริการที่สูงเกินควรได้ ในทางตรงกันข้าม อัตราค่าบริการพื้นฐานบางประเภทต่ำกว่าต้นทุนอย่างมาก เช่น ค่าบริการขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟชั้นสองและสาม หรือ ค่าโดยสารรถเมล์แบบไม่มีแอร์ ค่าบริการโทรศัพท์พื้นฐาน เป็นต้น ทำให้ไม่มีการลงทุนเพื่อปรับปรุงทั้งคุณภาพและความเพียงพอและทั่วถึงของบริการเหล่านี้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจไม่ต้องการที่จะต้องรับภาระการขาดทุน ในขณะที่รัฐละเลยที่จะกำกับเรื่องมาตรฐานของคุณภาพของบริการ

สำหรับบริการสาธารณูปโภคที่มีหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะ ได้แก่ โทรคมนาคม และ พลังงาน ซึ่งมีหน่วยงานกำกับดูแลนั้น การกำกับดูแลเพื่อป้องกันการผูกขาดโครงข่ายกลับมิได้มีผลงานที่ดีไปกว่าในสาขาบริการสาธารณูปโภคอื่นๆ ที่กล่าวไปแล้ว

กิจการโทรคมนาคมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) การผูกขาดของกิจการโทรคมนาคมจะอยู่ที่ โครงข่ายการสื่อสาร เช่น โครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐาน และโครงข่ายเคลื่อนที่ ซึ่งประกอบด้วยสถานีฐานและเสา สัญญาณ แม้กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมกำหนดให้ผู้ที่เป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคม จะต้องให้ผู้ประกอบการรายอื่นเชื่อมต่อโครงข่ายโดยไม่สามารถปฏิเสธได้ หากแต่หน่วยงานกำกับดูแลมิได้ กำกับให้อัตราราคาเชื่อมต่อเป็นธรรม แต่กลับปล่อยให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือสามรายใหญ่ ซึ่งเป็นเจ้าของ โครงข่าย กำหนดอัตราค่าบริการร่วมกันที่ 1 บาทต่อนาที ในขณะที่มีการประมาณการต้นทุนที่เพียง 25 สตางค์ต่อนาที ค่าบริการที่สูงดังกล่าวจะทำให้การโทรศัพท์ข้ามโครงข่ายมีต้นทุนสูงเกินควรแล้ว ยังทำให้ผู้ประกอบการรายเล็ก คือ บริษัท อีทซีเอส ต้องประสบภาวะขาดทุนอย่างมากจนกระทั่งต้องขายกิจการ ให้แก่คู่แข่ง คือ บริษัท ทู โทรศัพทมือถือในประเทศไทยจึงเหลือผู้ให้บริการขนาดใหญ่เพียง 3 รายเท่านั้น

สำหรับกิจการพลังงานนั้น ธุรกิจที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ คือ ธุรกิจโครงข่ายท่อส่งก๊าซ ธรรมชาติซึ่งส่วนหนึ่ง ปตท. เป็นเจ้าของและอีกส่วนหนึ่งรัฐเป็นเจ้าของหากแต่ให้ ปตท. เข้าใช้แต่เพียงผู้เดียว การที่ บมจ. ปตท. เป็นเจ้าของโครงข่ายท่อก๊าซแต่ผู้เดียวทำให้สามารถใช้อำนาจผูกขาดดังกล่าวขยายขอบเขต ของธุรกิจของบริษัทฯ ส่งผลให้ตลาดพลังงานของประเทศไทยเป็นธุรกิจที่ผูกขาดเกือบสมบูรณ์ตั้งแต่ต้นน้ำ เช่น การขุดเจาะ และ ผลิตพลังงาน จนกระทั่งถึงปลายน้ำเช่น ธุรกิจสถานีบริการน้ำมัน ธุรกิจท่อจำหน่ายก๊าซ ฯลฯ โดย ปตท. และ บริษัทในเครือ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ที่ผ่านมา หน่วยงานกำกับดูแล คือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการ พลังงาน (กกพ.) ยังไม่สามารถออกกฎเกณฑ์ในการให้บุคคลที่สามารถเข้าใช้โครงข่ายท่อก๊าซและสายส่ง กระแสไฟฟ้าแรงสูงเพื่อที่จะปลดล็อกการผูกขาดในธุรกิจพลังงานตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ยิ่งกว่านั้น อัตราค่าผ่านท่อซึ่งคำนวณจากอัตราผลตอบแทนการลงทุนในส่วนของทุน (Internal Rate of Return on Equity) ที่ กกพ. กำหนดยังสูงมาก ไม่สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปใน ทิศทางที่อัตราดอกเบี้ยลดลงต่ำมาก (ร้อยละ 18 สำหรับท่อก๊าซเก่า และ ร้อยละ 12.5 สำหรับท่อก๊าซใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551) ทำให้ ปตท. มีกำไรจากธุรกิจก๊าซที่มากกว่าสัดส่วนรายได้²⁷ ในขณะที่ผู้บริโภคต้อง รับภาระค่าไฟฟ้า (ซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงเป็นหลัก) ที่สูงเกินควรอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ในบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานที่หน่วยงานของรัฐในรูปแบบของหน่วยงานราชการ ภายใต้กระทรวงยังมีการกำกับดูแลราคาบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานอย่างใกล้ชิด เช่น อัตราค่าบริการ โดยสารรถเมล์ รถไฟ ประกา เป็นต้น เนื่องจากเป็นประเด็นที่มีผลกระทบต่อคะแนนเสียงของรัฐบาล หากแต่ ในส่วนของคุณภาพของบริการยังถูกละเลย สำหรับบริการที่มีหน่วยงานกำกับดูแลนั้น ยังไม่เห็นผลงานในการ ส่งเสริมการแข่งขันที่ประจักษ์

²⁷ ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ โครงการ “ธรรมาภิบาลองค์กรของรัฐ: กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย” บทที่ 5 กรณีศึกษา ปตท.

รายงานนำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2551 หน้า 5-12

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาชิ้นนี้พบว่า ในภาพรวมแล้ว ประเทศไทยไม่ได้มีนโยบายในการแทรกแซงตลาดในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งต่างจากบางประเทศ เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น หรือ แม้กระทั่งมาเลเซีย ซึ่งรัฐจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการผลักดันการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรมโดยการให้การอุดหนุนหรือบิดเบือนกลไกตลาด เช่น ค่าจ้าง หรือ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับธุรกิจที่ส่งเสริม การที่ประเทศไทยไม่มีนโยบายในลักษณะดังกล่าว ทำให้ภาคอุตสาหกรรมของไทยมีการพัฒนาไปตามกลไกของตลาด แรงกดดันของการแข่งขันทำให้ภาคส่งออกของไทยมีความแข็งแกร่ง เป็นตัวจักรในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมาโดยตลอด โดยมีการส่งออกสินค้าที่หลากหลาย อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลเริ่มมีนโยบายที่เป็นการแทรกแซงกลไกตลาดมากขึ้น เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเป็นอัตราเดียวกันทั่วประเทศ เป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม ภาคบริการของประเทศไทยในส่วนของบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน กลับเป็นภาคธุรกิจที่มีการแข่งขันน้อยและผูกขาดในบางกรณีเพราะขาดการกำกับดูแลที่ดี และมีการจำกัดเงินทุนจากต่างประเทศที่อาจช่วยในการคานอำนาจการผูกขาดของผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาด นอกจากนี้แล้ว วิสาหกิจของรัฐและหน่วยงานของภาครัฐจำนวนหนึ่งที่อยู่ในตลาดบริการ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานได้รับผลประโยชน์จากระบบสัมปทานซึ่งเป็นระบบที่สร้างการ “ผูกขาดเทียม” ขึ้นในตลาด

สำหรับภาคการเกษตรนั้น มาตรการในการพยุงราคาสินค้าเกษตรที่เข้มข้นมากขึ้นทำให้ภาคการเกษตรซึ่งมีผลิตภาพแรงงานที่ต่ำมากอยู่แล้ว ยังมีประสิทธิภาพต่ำลง และในกรณีที่รัฐเป็นผู้รับจำนำสินค้าเกษตรเอง การกำหนดราคาซื้อที่สูงกว่าราคาตลาดอย่างมากทำให้รัฐกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่เป็ดบังโอกาสในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการเอกชน และทำลายกลไกตลาด

ที่ผ่านมา รัฐได้มีความพยายามที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจและจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขาขึ้นมา ซึ่งก็ได้ดำเนินการไปบ้างแล้วในบางสาขาบริการ หากแต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกลับไม่ได้เอื้อให้มีการแข่งขันในตลาดที่มีลักษณะที่ผูกขาดหรือกึ่งในตลาดบริการที่สำคัญ เช่น โทรคมนาคม และ พลังงานทำได้นัก

ประเทศไทยจำเป็นต้องมีแนวนโยบายที่เห็นความสำคัญของการส่งเสริมให้ตลาดมีการแข่งขัน เพื่อที่จะพัฒนาขีดความสามารถของผู้ประกอบการในตลาด และเพื่อที่จะสลายอำนาจผูกขาดที่ยังรากลึกในธุรกิจบริการบางประเภท แต่ตราบใดที่ผลประโยชน์ของธุรกิจผูกขาด และ ผลประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบาย และ ผู้กำกับดูแลยังทับซ้อนกันอยู่ โอกาสที่จะมีการปฏิรูปตลาดบริการของไทยนั้นริบหรี่