

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่หนึ่งทฤษฎีและเอกสาร ส่วนที่สองเป็นงานวิจัยและงานศึกษาในด้านพาณิชย์ กองเรือไทย กองเรือต่างชาติ และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากองเรือไทย

#### ธุรกิจการขนส่งระหว่างประเทศ

ธุรกิจการขนส่งระหว่างประเทศเป็นธุรกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมถึงรูปแบบของการขนส่งทุกแบบทั้งการขนส่งทางถนน เช่น การขนส่งทางถนนระหว่างประเทศในทวีปยุโรปทั้งหมด อาทิ ระหว่างประเทศโปรตุเกสกับสเปน สเปนกับฝรั่งเศส ฝรั่งเศสกับเบลเยียม เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์และอิตาลี เป็นต้น การขนส่งทางรถไฟระหว่างประเทศ ระหว่างกลุ่มประเทศยุโรป คือ Eurorail และเส้นทางรถไฟสาย Trans-Siberia เป็นต้น การขนส่งทางน้ำ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบของการขนส่งระหว่างประเทศที่มีบทบาทมากที่สุดตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากไม่มีข้อจำกัดทั้งทางด้านสภาพภูมิศาสตร์และน้ำหนักบรรทุกของสินค้าและผู้โดยสาร จากสถิติขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) พบว่ากว่าร้อยละ 80 ของการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ (คิดตามปริมาณ) เป็นการขนส่งโดยทางเรือ (Sea Transport) การขนส่งทางอากาศซึ่งนับเป็นรูปแบบของการขนส่งระหว่างประเทศที่มีบทบาทและความสำคัญเป็นที่สองรองจากการขนส่งทางน้ำ ทั้งนี้เป็นเพราะการขนส่งทางอากาศมีข้อจำกัดด้านน้ำหนักและปริมาณของสินค้าและผู้โดยสารเป็นตัวกำกับ นอกจากนี้สินค้าที่มีราคาต่ำเช่น สินค้าเกษตรจำพวกมันสำปะหลัง ข้าว ข้าวโพด และน้ำตาล ยังไม่สามารถใช้การขนส่งทางอากาศได้ เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการขนส่งที่มีราคาสูงเมื่อเทียบกับราคาของสินค้า และการขนส่งทางท่อ เช่น การขนส่งแก๊สธรรมชาติและน้ำมันดิบจากประเทศเม็กซิโกมายังสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

นอกจากรูปแบบของการขนส่งที่ครอบคลุมถึงรูปแบบทุกชนิดที่มีอยู่แล้ว ธุรกิจการขนส่งระหว่างประเทศยังมีขอบเขตการดำเนินงานที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วโลก ขอบเขตของธุรกิจนี้จึงรวมไปถึง การดำเนินการด้านพาหนะ (Fleet) ซึ่งต้องมีขนาดใหญ่พอเพียงสำหรับให้บริการแก่ลูกค้า และมีพาหนะประเภทต่าง ๆ ตามความต้องการของตลาด การดำเนินการด้านเส้นทางให้บริการ (Route) และการดำเนินการด้านสถานีให้บริการ (Terminal) ซึ่งต้องมีสาขาหรือตัวแทน (Agent) ทำหน้าที่ให้บริการประจำอยู่ ณ สถานีให้บริการทุกแห่งที่ธุรกิจมีหน่วยงานให้บริการ ไปถึง

ลักษณะของธุรกิจการขนส่งระหว่างประเทศจึงแตกต่างจากธุรกิจการขนส่งภายในประเทศ กล่าวคือ มีโครงสร้างการดำเนินงานที่ครอบคลุมมากกว่าหนึ่งประเทศ มีโครงสร้างของการลงทุนที่เป็นระบบผสม (Multi-Currency Exchange) มีรายได้และรายจ่ายที่อยู่ในรูปของเงินตราหลายสกุลและมักมีลักษณะของการถือกรรมสิทธิ์ (Ownership) ร่วมกันระหว่างประเทศผู้ประกอบการหลายตลอดจนบุคลากรของธุรกิจก็จะเป็นการร่วมมือกันระหว่างประเทศเช่น ธุรกิจการขนส่งสินค้าทางเรือซึ่งจดทะเบียนเป็นเรือปานามา (Panamanian Flag) มีเจ้าของผู้ประกอบการเป็นชาวอเมริกันมีกัปตันเป็นชาวกรีกมีลูกเรือเป็นชาวฟิลิปปินส์ เกาหลี เม็กซิกันและอเมริกัน มีสาขาอยู่ในประเทศไทยโดยการเป็นร่วมทุนกันระหว่างเจ้าของชาวอเมริกันกับผู้ประกอบการชาวไทย (เพื่อให้สามารถจัดตั้งธุรกิจและประกอบการในประเทศไทยได้) ในการเดินเรือแต่ละเที่ยว (Voyage) ต้องแวะเติมน้ำมันตามเมืองท่าที่เส้นทางการขนส่งผ่านไปเช่น ลิงคอล์น และเมื่อแวะเข้าเทียบท่าตามจุดหมายปลายทางก็ต้องจ่ายค่าภาระท่าเรือและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกิดขึ้น ณ เมืองท่านั้น ๆ (Port Disbursement) เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น (กมลชนก สุทธิวาหนฤพุดิ, 2547)

อย่างไรก็ดี การขนส่งระหว่างประเทศถือเป็นหัวใจหลักในการนำเข้าและส่งออก พบว่าการขนส่งทางน้ำเป็นรูปแบบของการขนส่งระหว่างประเทศที่มีบทบาทมากที่สุดตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้ธุรกิจการขนส่งทางเรือมีการพัฒนาเพื่อการแข่งขันกันเป็นอย่างมาก

### ความสำคัญของการขนส่งทางทะเล

การขนส่งถือเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) ในการพัฒนาเศรษฐกิจ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538) ซึ่งถือว่าทำหน้าที่เป็นสื่อให้มีการเคลื่อนย้ายวัตถุดิบไปสู่แหล่งผลิตและ หรือนำสินค้าสำเร็จรูปไปสู่ตลาดหรือผู้บริโภค ทำให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างสม่ำเสมอ และเป็นผลไปสู่การขยายตัวในกิจกรรมด้านอื่น ๆ อีกทั้งการขนส่งยังทำหน้าที่ผลิตบริการเพื่อบำบัดความต้องการของมนุษย์ในรูปของระยะทาง ความรวดเร็ว ความสะดวก ความปลอดภัยในการขนส่งสินค้าและคนอีกด้วย

การขนส่งทางน้ำก็เป็นรูปแบบหนึ่งในการขนส่งที่ใช้กันมาแต่โบราณ แบ่งออกเป็น การขนส่งทางน้ำภายในประเทศ การขนส่งชายฝั่งทะเล และการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ ลักษณะของการขนส่งทางน้ำ ผู้ประกอบการไม่ต้องลงทุนด้านเส้นทาง ต้นทุนต่อหน่วยการขนส่งต่ำ สามารถขนส่งได้ครั้งละปริมาณมาก มีความปลอดภัยเพราะความเร็วในการขนส่งต่ำ โอกาสเกิดอุบัติเหตุมีน้อยแต่มีความล่าช้าเมื่อเทียบกับการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ การให้บริการขึ้นอยู่กับฤดูกาลทางธรรมชาติในเส้นทางด้วย เช่นฤดูมรสุม นำเกิดการแข็งตัว เป็นต้น

ในกระบวนการขนส่งทั้งหมดการขนส่งทางทะเล เป็นการขนส่งที่ประหยัดที่สุด โดยเฉพาะการขนส่งในระยะทางไกล อัตราค่าระวางบรรทุกทางทะเลจะต่ำกว่าการขนส่งแบบอื่นที่เป็นคู่แข่ง เพราะไม่มีต้นทุนสำหรับเส้นทาง ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาเส้นทาง ต้นทุนการบรรทุกต่อตันและต่อระยะทางต่ำมาก โดยเฉพาะในครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 ได้มีการพัฒนาเรือและเทคโนโลยีที่ใช้ในการขนส่งทางทะเลขึ้นมากมาย ทำให้การขนส่งทางทะเลยังคงเป็นผู้ผูกขาดการค้าระหว่างประเทศส่วนใหญ่ของโลกต่อไป โดยเฉพาะสินค้าประเภทเทกอง มีน้ำหนัก มีขนาดใหญ่ มีมูลค่าต่อหน่วยต่ำ ไม่ต้องการความรวดเร็วในการขนส่ง การขนส่งทางทะเลจะเหมาะสมที่สุดสำหรับสินค้าประเภทเหล่านี้ ประมาณกว่าร้อยละ 90 ของการค้าระหว่างประเทศของโลก หรือคิดเป็นปริมาณเกือบร้อยละ 80 คิดเป็นมูลค่าสินค้าที่ขนส่งทางทะเล ส่วนที่เหลือตกเป็นส่วนแบ่งของการขนส่งทางพื้นดินและทางอากาศ

อย่างไรก็ตาม ธุรกิจการขนส่งทางเรือถือเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจการขนส่งระหว่างประเทศ รวมทั้งประเทศไทยก็เช่นกันที่ยังคงใช้การขนส่งทางเรือเป็นหลัก (ร้อยละ 90 โดยปริมาณ) ดังตารางที่ 2-2 และ 2-3

ตารางที่ 2-1 การขนส่งสินค้าขาเข้า

หน่วย: ล้านบาท						
ภาคการขนส่งสินค้า	2541	2542	2543	2544	2545	2546
ทางทะเล	1,200,242	1,222,520	1,542,787	1,698,750	1,740,647	2,026,213
ทางบก	26,260	50,667	60,821	51,549	61,714	79,571
ทางอากาศ	545,656	622,592	884,110	975,134	938,584	1,003,776
ทางไปรษณีย์ภัณฑ์	844	11,821	1,802	1,991	1,956	2,201
รวม	1,773,002	1,907,400	2,489,520	2,727,424	2,742,901	3,111,761
หน่วย: พันตัน						
ภาคการขนส่งสินค้า	2541	2542	2543	2544	2545	2546
ทางทะเล	56,060	67,516	69,918	87,975	75,547	81,526
ทางบก	551	1,240	1,566	1,899	1,846	3,143
ทางอากาศ	245	436	1,791	489	727	29,171
ทางไปรษณีย์ภัณฑ์	2	4	113	176	307	361
รวม	56,858	69,196	73,388	90,539	78,427	114,201

ตารางที่ 2-2 การขนส่งสินค้าขาออก

หน่วย: ล้านบาท						
ภาคการขนส่งสินค้า	2541	2542	2543	2544	2545	2546
ทางทะเล	1,596,919	1,328,352	1,829,397	1,940,392	1,945,814	2,164,587
ทางบก	63,616	273,228	107,326	114,906	136,866	194,037
ทางอากาศ	570,501	444,776	820,418	836,745	840,357	962,712
ทางไปรษณีย์ภัณฑ์	17,776	168,816	1,083	955	895	773
รวม	2,248,812	2,215,172	2,758,224	2,892,998	2,923,932	3,322,110
หน่วย: พันตัน						
ภาคการขนส่งสินค้า	2541	2542	2543	2544	2545	2546
ทางทะเล	58,268	58,650	72,626	70,252	75,302	70,295
ทางบก	2,269	5,327	3,997	5,001	5,645	6,071
ทางอากาศ	368	755	411	408	641	357
ทางไปรษณีย์ภัณฑ์	11	97	0	0	0	0
รวม	60,916	64,829	77,034	75,661	81,588	76,723

การจดทะเบียนเรือองค์ประกอบที่สำคัญในธุรกิจการขนส่งทางเรือ

ปัจจัยองค์ประกอบที่สำคัญในธุรกิจการขนส่งทางเรือและมีความสำคัญต่อการประกอบธุรกิจการขนส่งทางเรืออย่างหนึ่งคือ การจดทะเบียนเรือ (The Registry of Ships) เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในทุกประเทศและมีกระบวนการปฏิบัติที่แตกต่างกันไป (ตารางที่ 2-3-2-5) เรือทุกลำต้องมีการจดทะเบียนต่อหน่วยงานภาครัฐของแต่ละประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดให้เรือที่จดทะเบียนในประเทศตนชักธง (Flag) ของตน และมักมีกฎหมายให้ผู้ประกอบการที่มีสัญชาตินั้น ๆ หรือมีสำนักงานในประเทศนั้น ๆ จดทะเบียนเรือในประเทศของตนเป็นหลักและไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการที่มีสำนักงานอยู่ต่างถิ่นจดทะเบียนในประเทศของตน (กมลชนก สุทธิวาหนฤพุดิ, 2547, หน้า 107-108)

การจดทะเบียนชักธงชาติใด ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศนั้น ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงาน กฎหมายแรงงาน กฎหมายภาษีการค้า และอื่น ๆ นอกจากนี้ การชักธงชาติใดของเรือมีผลต่อการเข้าเทียบท่าในแต่ละเมืองท่า โดยเฉพาะเมืองท่าที่ใช้นโยบาย

กีดกัน (Discrimination) เช่น มาเลเซีย ที่ให้เรือที่ชักธงมาเลเซียเข้าเทียบท่าก่อน (Berth Priority) เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ยังมีประเทศที่อนุญาตให้ผู้ประกอบการต่างด้าวเข้าจดทะเบียนเรือในประเทศของตนได้ และเป็นที่มาของคำว่า ชงเสรี หรือ Flags of Convenience (F.O.C.) คือธงของประเทศที่อนุญาตให้ผู้ประกอบการต่างชาติเข้าไปจดทะเบียนในประเทศตนได้ ในปัจจุบันมีอยู่ 2 ประเทศด้วยกันคือ ปานามา และ ไลบีเรีย (ตารางที่ 2-6)

ตารางที่ 2-3 กองเรือโลกจำแนกตามธงจดทะเบียน ณ วันที่ 31 ธ.ค. 2545

หน่วย: GRT						
	ยอดรวม	เรื่อน้ำมัน	เรือสินค้า เทกอง	เรือสินค้า ทั่วไป	เรือสินค้าตู้	เรืออื่นๆ
ทั่วโลก	591,704,137	179,819,924	171,628,160	89,727,245	72,206,406	78,322,402
กลุ่มประเทศจดทะเบียนธงเสรี						
บาฮามาส	35,798,075	15,181,095	5,247,701	6,285,496	2,273,076	6,810,707
เบอร์มิวด้า	4,798,336	920,454	1,863,392	270,816	393,467	1,350,207
ไซปรัส	22,997,023	4,041,177	12,320,806	3,305,585	2,714,688	614,767
ไลบีเรีย	50,400,182	21,419,534	10,892,115	4,147,745	9,658,337	4,282,451
มอลดี	26,331,381	10,038,101	11,573,727	3,367,282	945,594	406,677
ปานามา	124,729,059	32,069,505	50,041,018	17,333,473	16,250,112	9,034,951
รวม	265,054,056	83,669,866	91,938,759	34,710,397	32,235,274	22,499,760
อิหร่าน	4,324,545	2,325,149	1,072,708	576,331	154,201	196,156
อิรัก	261,629	128,127	„	60,096	„	73,404
จอร์แดน	69,695	10,452	„	53,200	5,097	946
คูเวต	2,571,624	1,881,849	17,012	142,675	214,436	315,652
เลบานอน	238,252	7,866	82,665	138,741	„	8,980
มาเลเซีย	7,082,284	2,554,892	1,508,882	594,039	736,543	1,687,928
มอลดีฟส์	63,068	9,284	„	48,846	„	4,938
พม่า	433,574	32,426	184,686	185,047	„	31,415

ตารางที่ 2-3 (ต่อ)

	ยอดรวม	เรื่อน้ำมัน	เรือสินค้า เทกอง	เรือสินค้า ทั่วไป	เรือสินค้าตู้	เรืออื่นๆ
โอมาน	40,289	14,953	„	4,289	„	21,047
ปากีสถาน	264,540	65,170	„	150,517	31,707	17,146
ฟิลิปปินส์	5,989,142	777,306	3,064,968	1,409,605	67,694	669,569
อาด้า	662,664	253,070	141,617	58,054	170,152	39,771
เกาหลี	8,132,720	1,966,989	3,431,336	986,829	664,580	1,082,986
ซาอุดีอาระเบีย	1,767,231	946,717	3,431,336	376,050	149,368	295,096
สิงคโปร์	22,832,190	10,212,200	4,957,783	2,196,553	3,781,554	1,684,100
ศรีลังกา	98,695	24,080	„	56,782	3,781,554	17,833
ซีเรีย อาหรับ	476,048	5,213	60,669	398,589	7,580	3,997
ไทย	2,037,593	382,136	456,639	878,711	162,095	158,012
อาหรับเอมิเรตส์	877,996	401,359	483	87,065	214,436	174,653
เยเมน	877,996		483	87,065	214,436	174,653
รวมย่อย	87,941,071	30,641,945	27,463,712	11,784,847	9,081,714	8,968,853

สำหรับการค้าทางทะเลโลกของไทย (ตารางที่ 2-7) ได้มีการประมาณการว่าในปี พ.ศ. 2549 จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 40 คิดเป็นปริมาณการค้า 378,723,000 ล้านดอลลาร์ แสดงว่าประเทศไทยเราก็ยังต้องพึ่งพาการค้าทางทะเลเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาของเรือพาณิชย์ไทยให้มีศักยภาพและทัดเทียมกับกองเรือต่างชาติ เพื่อการรองรับการเติบโตสำหรับการค้าทางทะเลโลกของไทยจึงเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาและแก้ไขต่อไป

ตารางที่ 2-4 ประมาณการค้าทางทะเลโลกของไทย (Estimated of Thai Sea Borne Trade)

ปี	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ปริมาณการค้า (ล้านตัน)
2538	11	144,890,000
2539	11	127,530,000
2540	12	142,840,000

ตารางที่ 2-4 (ต่อ)

ปี	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ปริมาณการค้า (ล้านตัน)
2544*	57	224,755,000
2545*	11	249,478,000
2549*	40	378,723,000

\* ประมาณการ

### อุปทานและอุปสงค์ของการขนส่งทางทะเล (Supply and Demand in World Shipping)

อุปทานของการขนส่งทางทะเล (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539) คือ จำนวนน้ำหนักหรือตันสินค้าซึ่งกองเรือสามารถให้บริการรับขนได้ โดยทั่วไปอุปทานการขนส่งสินค้าทางทะเลมีข้อจำกัด ถ้าวิเคราะห์อุปทานการขนส่งสินค้าทางทะเลในระยะสั้นจะไม่สามารถให้อุปทานมีเพิ่มขึ้นเกินข้อจำกัดได้ เมื่ออัตราค่าระวางต่ำลงมากอุปทานของการขนส่งสินค้าทางทะเลจะหดตัว เจ้าของเรือจะหยุดให้บริการ เพราะเรือแต่ละลำจะลดการขาดทุนได้ถ้าหยุดให้บริการในช่วงดังกล่าว ในการวิเคราะห์อุปทานของการขนส่งสินค้าทางทะเลในระยะยาว เมื่อระดับค่าระวางในตลาดอยู่ ณ ระดับหนึ่ง เรือที่มีจุดหยุดให้บริการ (Laying-up Point of Vessel) สูงกว่าระดับค่าระวางจะหยุดให้บริการ และหากระดับอัตราค่าระวางนั้นคงอยู่เป็นเวลายาวนาน เจ้าของเรือจะเริ่มขายเรือของตนหรือออกไปจากตลาดการขนส่งสินค้าทางทะเล ในทางตรงข้ามถ้าจุดหยุดให้บริการหรือยกเลิกการให้บริการต่ำ จะมีการต่อเรือใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพดีขึ้นเข้ามาให้บริการซึ่งสอดคล้องกับอัตราค่าระวางในการวิเคราะห์อุปทานการขนส่งทางทะเลในระยะยาวผู้ประกอบการอาจเลิกกิจการ ขายกิจการหรือการเลิกใช้งานเรือบางลำนั้นต้องมีการนำราคาซากเรือ ราคาเรือมาพิจารณาร่วม นอกจากนี้การปรับปรุงต่อเติมเรือก็เป็นต้นทุนสำคัญในระยะยาวเช่นกัน

อุปสงค์ของการขนส่งทางทะเล คือ ความต้องการที่จะขนส่งหรือความต้องการที่จะใช้บริการการขนส่งทางทะเลเป็นอุปสงค์สืบเนื่อง นอกจากภาวะการค้าขายทางทะเลแล้ว ระยะทางการขนส่ง ประสิทธิภาพของเรือ กฎเกณฑ์หรือระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสินค้า และปริมาณวัตถุดิบคงเหลือในคลังสินค้าของผู้นำเข้าวัตถุดิบเข้า ล้วนแต่มีความสำคัญต่ออุปสงค์การขนส่งสินค้าทางทะเลเป็นอย่างมาก อุปสงค์การขนส่งสินค้าทางทะเลโดยทั่วไปสืบเนื่องมาจากอุปสงค์ของสินค้า ดังนั้นอัตราค่าระวางจึงมีวัฏจักรเดียวที่กำหนดปริมาณอุปสงค์การขนส่งสินค้าทางทะเลในระยะสั้น อุปสงค์การขนส่งสินค้าทางทะเลจะมีความยืดหยุ่นต่ออัตราค่าระวางที่ต่ำ (ภาพที่ 2-1) นั่นคือการเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าระวางจะมีผลต่อระดับอุปสงค์เพียงเล็กน้อย สาเหตุหนึ่ง

เนื่องจากต้นทุนการขนส่งสินค้าทางทะเลเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนสินค้าที่ส่งให้ลูกค้าในราคา CIF (Cost Insurance and Freight) ความยืดหยุ่นของอุปสงค์การขนส่งสินค้าทางทะเลต่ออัตราค่าระวางกับปัจจัยอื่น ๆ (วชิราภรณ์ จันทร์โพธิ์พาศ, 2545) คือ

- ความยืดหยุ่นอุปสงค์ของสินค้าที่ทำการขนส่ง
- ความยืดหยุ่นอุปสงค์ของสินค้าอื่น
- ความยืดหยุ่นอุปสงค์บริการการขนส่งประเภทอื่น

ในระยะยาว หากมีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีแล้ว จะเป็นตัวกระตุ้นให้ภาวะการค้าขายเติบโตส่งผลให้อุปสงค์มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม พบว่า อุปสงค์และอุปทานของการขนส่งทางทะเลควรต้องมีความสอดคล้องกัน ซึ่งจะมีผลกระทบต่ออัตราค่าระวางที่มีการปรับตัวขึ้นลงตามไปด้วย ดังที่ผู้นำเข้าส่งออกไทยต้องเผชิญกับปัญหาการปรับค่าระวางและค่าภาระเสริมของกองเรือเดินทะเลต่างชาติมาโดยตลอด เนื่องจากกองเรือไทยมีให้บริการไม่เพียงพอต่อความต้องการและการให้บริการไม่ครอบคลุมเช่นกองเรือต่างชาติ จึงเป็นเหตุให้ขาดอำนาจการต่อรองในการเลือกใช้บริการและผู้ประกอบการต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่มีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นอีกในอนาคต

### กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาว่า “องค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่ไหน เพียงใด”

การศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบายแผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น (วรเดช จันทรศร, 2527) ซึ่งครอบคลุมกรอบแนวคิดรวม 5 ด้าน คือ

1. กรอบแนวคิดที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม โดยที่องค์กรจะต้องมีการดำเนินงานในฐานะที่เป็น “Rational Value Maximizes” ซึ่งมีพฤติกรรมที่เน้นวัตถุประสงค์เป็นแนวทางเพื่อให้องค์กรนั้น ๆ สามารถสร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักมากที่สุด สรุปได้ว่านโยบาย แผนงาน หรือ โครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์กร มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ เพราะการมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าจะอะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อเข้าใจว่าจะอะไรเป็นความต้องการแล้ว ก็เป็นการง่ายที่ทำให้



ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติในแต่ละระดับสามารถกำหนดภารกิจที่เด่นชัด มีการมอบหมายงานหรือการกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน อันจะเป็นแนวทางทำให้การประสานการปฏิบัติเป็นไปโดยราบรื่น ในอีกด้านหนึ่ง การกำหนดมาตรฐานในการทำงานจะช่วยทำให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีรูปธรรม เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบาย แผนงาน หรือโครงการสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง ประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้ผู้ปฏิบัติในองค์กรมีความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ให้ได้ผลมากยิ่งขึ้น

2. กรอบแนวคิดที่เน้นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความสามารถหวังเพียงใด โครงการที่ประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ ความสามารถ ทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังจะต้องมีการวางแผน เตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณ

3. กรอบแนวคิดที่เน้นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในความสำคัญ of โครงการและเห็นว่าความสำเร็จของโครงการคือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน จึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดเรื่องของกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

4. กรอบแนวคิดที่เน้นว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน ในการมีปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกขององค์กร การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับ

ความสามารถในการเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างด้านบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองและการแสวงหาความร่วมมือของบุคคลในองค์กรแต่ละคนที่มีกับหน่วยงานข้างเคียงหรือสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นสำคัญ

5. กรอบแนวคิดที่เน้นว่าอำนาจขององค์กร ไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์กรหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ในทางตรงกันข้ามอำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร ในทัศนะนี้หมายความว่า สมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด สามารถใช้วิจารณ์ญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยที่ผู้บังคับบัญชา ไม่อาจจะควบคุมได้ การยึดยึดโครงการใหม่ ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบายแนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของตนเอง ดังนั้น การหวังที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ ๆ มาใช้ก็ได้ การออกแบบกฎระเบียบแบบแผนเพื่อหวังจะให้ข้าราชการที่รับผิดชอบในงานด้านบริการประชาชน ทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ตีมักจะไร้ผล โดยนัยนี้ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามความล้มเหลวมักเกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการพัฒนาไม่เข้าใจว่า สภาพความเป็นจริงของการบริการที่เกิดขึ้นในระดับล่างเป็นอย่างไรมากกว่า

### กรอบการพัฒนารัฐวิสาหกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดนโยบายการพัฒนาวิสาหกิจเป็น 2 ระยะ กล่าวคือ ระยะแรกเป็นระยะปานกลางใช้ระยะเวลา 1-5 ปี ระยะที่สองเป็นนโยบายพัฒนาวิสาหกิจระยะยาวใช้เวลาตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

สำหรับแนวนโยบายการพัฒนาวิสาหกิจระยะปานกลางเพื่อช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้ระบบเศรษฐกิจไทยกลับคืนมาโดยเร็วตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

#### 1. นโยบายด้านการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

- เปลี่ยนแปลงระบบการกำกับควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจจากระบบมาตรฐานเดียวคุมทุกชั้นตอนสำหรับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง เป็นการควบคุมผลงานของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมผ่อนคลายกฎระเบียบให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการโดยใช้ระบบการเทียบผลงานกับมาตรฐานสากล

- ปรับระบบรัฐวิสาหกิจให้บริหารงานเชิงพาณิชย์ด้วยความคล่องตัว และมีเอกภาพปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

- จัดสรรเงินอุดหนุนให้รัฐวิสาหกิจโดยใช้ระบบ Public Service Obligation เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานที่ขาดทุนสำหรับการบริการประชาชนตามนโยบายรัฐบาลบนพื้นฐานของต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง

- ควบคุมค่าใช้จ่ายบุคลากรและค่าใช้จ่ายฟุ่มเฟือยไม่ให้สูงเพิ่มขึ้น พร้อมเร่งรัดให้รัฐวิสาหกิจจัดทำบัญชีต้นทุนให้แสดงถึงผลการดำเนินงานแต่ละกิจกรรมอย่างแท้จริง เพื่อให้มีการคิดอัตราค่าบริการที่เป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการ

## 2. นโยบายด้านการลงทุน

- จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการภายใต้ข้อจำกัดของกรอบวงเงินลงทุนภาครัฐและของประเทศโดยรวม

- ชะลอหรือยกเลิกโครงการที่มีผลตอบแทนการลงทุนต่ำ มีความเสี่ยงสูงหรือพึ่งพาวัตถุดิบนำเข้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก

- ชะลอหรือยกเลิกโครงการที่มีการกู้เงินต่างประเทศมาดำเนินการ และใช้รายได้ของรัฐวิสาหกิจมาลงทุนเองในสัดส่วนที่ต่ำกว่าร้อยละ 25

- สนับสนุนให้เอกชนเข้าดำเนินการในโครงการที่มีวงเงินลงทุนสูงแต่จำเป็นต้องดำเนินการเนื่องจากเป็นโครงการพื้นฐานของประเทศ

- ประเมินผลและติดตามผลการใช้งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจทุก 6 เดือน เพื่อให้การใช้จ่ายงบลงทุนเป็นไปตามเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

## 3. นโยบายด้านราคา

- เร่งรัดจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจรายสาขา เพื่อดูแลและกำหนดราคาค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวจะต้องเปลี่ยนสภาพเป็นองค์กรอิสระในอนาคต

- กำหนดอัตราค่าบริการ โดยเฉพาะด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เป็นธรรมสะท้อนถึงต้นทุนการผลิตอย่างแท้จริง ไม่เป็นการให้รัฐต้องอุดหนุน ในขณะที่เดียวกันก็ไม่เป็นการค้ากำไรหรือเอาเปรียบผู้บริโภค

- การกำหนดราคาค่าบริการสำหรับผู้มีรายได้น้อยตามนโยบายรัฐบาล โดยรัฐจะชดเชยเงินอุดหนุนส่วนนี้ให้รัฐวิสาหกิจตามระบบ Public Service Obligation ( PSO )

#### 4. นโยบายด้านการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน

- การกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีสถานภาพเป็นบริษัท จำกัด เพื่อลดการถือครองหุ้นของภาครัฐให้ต่ำกว่าร้อยละ 50 และเสริมสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพการแข่งขันของรัฐวิสาหกิจให้เพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจใดมีบริษัทในเครือก็ควรแปรสภาพบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทเอกชนอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการบริหาร

- เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนโดยการให้สิทธิในการผลิต แล้วรัฐรับซื้อผลผลิต หรือการให้สัมปทานสำหรับโครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นซึ่งรัฐมีข้อจำกัดทางด้านเงินลงทุนเพื่อที่จะให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศเพิ่มขึ้น

- ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็นในการดำเนินงาน โดยให้เอกชนเข้าซื้อเรือเช่า หรือร่วมทุนในกิจการ โดยคำนึงถึงปัญหาแรงงานที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ

- เร่งเสนอกฎหมายแม่บทในการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะให้เป็นบริษัทจำกัดให้แล้วเสร็จเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้โดยเร็ว เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถระดมทุนและจำหน่ายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้

- ปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินงานตามกฎหมายให้เอกชนเข้าร่วมงาน ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็ถึงความโปร่งใสในกระบวนการคัดเลือกภาคเอกชนไว้

สำหรับนโยบายการพัฒนาวิสาหกิจระยะยาว ประกอบด้วยสาระสำคัญต่าง ๆ

โดยสังเขป ดังนี้

1. เปิดการแข่งขันเสรีในสาขารัฐวิสาหกิจผูกขาด เพื่อให้เป็นไปตามกฎระเบียบขององค์การการค้าโลก โดยให้เอกชนสามารถดำเนินการแข่งขันกับกิจการรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการ

2. จัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อกำกับดูแลและกำหนดนโยบายการพัฒนาวิสาหกิจ รวมถึงการกำหนดนโยบายอัตราค่าบริการและควบคุมคุณภาพการให้บริการของรัฐวิสาหกิจให้แข่งขันกับภาคเอกชนอย่างเป็นธรรม

3. การปรับโครงสร้างวิสาหกิจขนาดใหญ่ โดยเฉพาะสาขาพลังงาน โทรคมนาคม และขนส่ง โดยดำเนินการดังนี้

- แปรสภาพรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทจำกัดที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น
- จัดตั้งหน่วยธุรกิจหรือบริษัทย่อยเพื่อให้บริหารงานด้วยความคล่องตัว

- พัฒนาทรัพยากรบุคคลในองค์กรให้มีประสิทธิภาพและให้ได้รับผลตอบแทนเทียบเท่าเอกชน

4. รัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัดแล้ว ยังคงมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจและต้องเข้าระบบประเมินผล โดยเทียบกับมาตรฐานสากล และภายหลังแปรสภาพเป็นบริษัทเอกชนเต็มรูปแบบแล้ว บริษัทนั้นจะต้องมีการจัดอันดับความน่าเชื่อถือกับสถาบันจัดอันดับ เช่น S&P (Standard and Poor) หรือ Moody เป็นต้น

5. กระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจจะจัดตั้งบริษัทรวมทุน เพื่อทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารหลักทรัพย์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจและกิจการที่รัฐถือหุ้น อาทิ การกำหนดกลยุทธ์ในการลงทุน การแต่งตั้งกรรมการ การระงับมติที่ประชุม การกำหนดนโยบายเรื่องผลตอบแทนการลงทุนและการจัดสรรเงินปันผลในฐานะผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจแทนกระทรวงการคลัง รวมถึงการจัดลำดับและระยะเวลาที่เหมาะสมในการกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจในตลาดทุนทั้งในและต่างประเทศ ทั้งนี้ บริษัทรวมทุนจะดำเนินการแบบบริษัทเอกชนเต็มรูปแบบ โดยมีผู้บริหารมืออาชีพมารับผิดชอบการบริหารงาน

6. ปรับบทบาทของกระทรวงต้นสังกัด จากเดิมที่กระทรวงต้นสังกัดเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจมาเป็นผู้กำกับดูแลกิจการแต่ละสาขา โดยเฉพาะเรื่องการควบคุมสิทธิที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่เดิมควบคู่กับองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา

7. การค้าประกันเงินกู้ จะมีการจัดตั้งกองทุนหรือบริษัทเพื่อพัฒนารูทกิจอุตสาหกรรมเอกชนหรือกิจการรัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 70 เพื่อเกื้อกูลการลงทุน โดยกองทุนหรือบริษัทนี้จะค้าประกันเงินกู้หรือร่วมทุนเพื่อสร้างขีดความสามารถขององค์กรดังกล่าวในการแข่งขันกับต่างประเทศ

8. คณะกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจในอนาคต จะคัดเลือกจากผู้บริหารมืออาชีพ โดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และจะมีอิสระในการบริหารงานอย่างเต็มที่ หากบริหารงานไม่ตรงตามเป้าหมายหรือมาตรฐานที่กำหนดไว้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารทันที ทั้งนี้ รัฐจะไม่ส่งข้าราชการเข้าไปเป็นกรรมการและอนุญาตให้พนักงานมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจโดยการซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจและเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย

### กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ

การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ หรือ การแปรรูปกิจกรรมรัฐให้เป็นกิจกรรมเอกชน หมายถึง การขยายบทบาทของเอกชนในภาครัฐ หรือการปล่อยให้ภาคเอกชนได้เข้าทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนรัฐ พิจารณาในกรอบของระบบเศรษฐกิจโดยรวมแล้วการให้เอกชนโดยเปรียบเทียบกับ

รัฐหรือการแปรรูปกิจกรรมของรัฐจึงถือการมีบทบาทมากขึ้นของภาคเอกชน โดยเปรียบเทียบกับ  
ภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ (ไกรยุทธ ชีรตยาคีรินทร์, 2538)

สำหรับรูปแบบของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1. การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ
2. การขายกิจการ
3. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน
4. การจ้างเหมา
5. การให้สัมปทาน
6. การให้เช่า
7. การให้ตัวรับบริการและเงินอุดหนุน
8. การเก็บค่าบริการ
9. การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ

รายงานวิจัยฉบับนี้จะนำเสนอรายละเอียดแต่พอสังเขป เฉพาะขอบเขตการให้เอกชน  
ดำเนินกิจกรรมแทนรัฐที่อยู่ในรูปของการขายกิจการและการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน

การขายกิจการ คือ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐในรูปแบบการขายทรัพย์สินของรัฐให้แก่  
เอกชน จัดเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่เอกชน โดยปกติแล้วทรัพย์สินของรัฐนี้จะ  
หมายถึง รัฐวิสาหกิจ การขายกิจการจึงเป็นการขายรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่ การขายกิจการนี้อาจ  
ครอบคลุมบางส่วนของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นการขายกิจการทั้งหมดก็ได้สุดแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มิ  
การขายกิจการทั้งหมด รัฐปลดเปลื้องภาระที่จะดำเนินการเองโดยสมบูรณ์ รัฐมีรายได้จำนวนหนึ่ง  
จากการขายกิจการ ถ้าหากเป็นกิจการที่มีกำไรและบริหารงานกันอย่างมีประสิทธิภาพแม้ในกรณี  
ของการขายกิจการที่ขาดทุน รัฐก็ได้ประโยชน์ในรูปของการออมเงินที่จะต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่  
กิจการที่ขาดทุนดังกล่าว

การขายกิจการของรัฐนั้นมีหลายลักษณะด้วยกัน ในกรณีที่ขายกิจการทั้งกิจการการขายก็  
อาจออกมาในรูปของการแตกกิจการนั้นเป็นกิจการย่อยหลาย ๆ กิจการ แล้วขายเป็นกิจการ ๆ ไป  
ในกรณีที่ขายกิจการเป็นเพียงบางส่วนรัฐอาจแยกกิจการที่ต้องการขายออกเป็นหลาย ๆ กิจการแล้ว  
ขายเฉพาะส่วนของกิจการที่สมควรขาย และหรือมีโอกาที่จะขายได้ง่ายในกรณีที่ต้องการให้  
เอกชนเข้ามาถือหุ้นในกิจการของรัฐ โดยไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงกิจการในแง่ใดแห่งหนึ่งเลย รัฐก็  
สามารถขายหุ้นสามัญในตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วนที่ได้วินิจฉัยว่าเหมาะสมและในราคาที่ดึงดูดใจ  
ผู้ลงทุน สัดส่วนของหุ้นที่ขาย รูปแบบของหุ้นที่ขาย และวิธีจัดการขายหุ้น สามารถผสมผสานกัน

ในลักษณะต่าง ๆ ลักษณะที่เลือกใช้จะถูกกำหนดโดยวัตถุประสงค์ของการขายกิจการนั้น ๆ (ไกรยุทธ วีรทยาสินันท์, 2538)

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนเป็นแนวทางแทนที่รัฐจะเข้าดำเนินการ โดยลำพัง เช่น การเข้าไปแทรกแซงในระบบตลาดในรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรม และในรัฐวิสาหกิจ รัฐก็เข้าดำเนินการโดยร่วมลงทุนกับเอกชนในสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อประสานความเชี่ยวชาญและทุนของเอกชนและของรัฐในกิจการที่รัฐได้สรุปแล้วว่าเป็นกิจการที่รัฐควรมีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้น จัดเป็นการร่วมเสี่ยระหว่างรัฐกับเอกชน ในกิจการเอกชนกรณีของรัฐขายกิจการของรัฐที่มีอยู่แล้ว เป็นบางส่วน การร่วมลงทุนในลักษณะนี้อาจเป็นการจัดตั้งกิจการใหม่โดยตรงระหว่างรัฐและเอกชนก็ได้ สัดส่วนของการร่วมลงทุนแปร ได้หลายลักษณะซึ่งเป็นประเด็นรายละเอียดที่จะต้องวินิจฉัยเป็นกรณี ๆ ไป

สำหรับจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐและเพื่อประสิทธิภาพของการดำเนินการแปรรูปจำเป็นต้องแยกแยะประเด็นวัตถุประสงค์ออกเป็น 2 ระดับ คือ วัตถุประสงค์ระดับมหภาค และวัตถุประสงค์ระดับจุลภาค โดยวัตถุประสงค์ทั้ง 2 ระดับ จำเป็นต้องแยกพิจารณาออกจากกัน นั่นคือ วัตถุประสงค์ของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ เมื่อพิจารณาในภาพรวมและวัตถุประสงค์ของการแปรรูปเมื่อพิจารณาเป็นรายกรณี

วัตถุประสงค์ระดับมหภาค ประกอบด้วยสาระสำคัญ เช่น การขยายตัวของภาคเอกชนในฐานะเป็นกลไกของความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ การเพิ่มภาวะการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของบทบาทภาครัฐและภาคเอกชน การเพิ่มประสิทธิภาพในภาครัฐ การลดอัตราการขยายตัวของรายจ่ายสาธารณะ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ระดับจุลภาคเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ทั้งนี้กิจกรรมแต่ละกิจกรรมที่นำมาแปรรูปนั้นมีความแตกต่างกันมาก ย่อมมีโอกาสมากเช่นกันที่การแปรรูปมุ่งหวังประโยชน์ที่ไม่ตรงกัน แต่อาจนำตัวอย่างของวัตถุประสงค์ระดับจุลภาคมานำเสนอได้ดังนี้ เช่น ขยายการถือหุ้นของประชาชนในรัฐวิสาหกิจ ลดภาระทางการเงินของรัฐบาลกลางที่ให้กับกิจการ นำระบบการบริหารงานแบบอาชีพมาใช้กับรัฐวิสาหกิจ เพิ่มคุณภาพของบริการ ทำให้การให้บริการของรัฐสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว ลดต้นทุนการผลิตบริการของรัฐ เป็นต้น

สำหรับกลวิธีเพื่อให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐสามารถกระทำได้หลายรูปแบบด้วยกันและกำหนดวัตถุประสงค์ได้แตกต่างกันออกไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

- การแทรกแซงน้อยที่สุดและการเพิ่มการแข่งขัน
- การผลิตเองโดยรัฐให้น้อยที่สุด
- การปลดปล่อยภาระการผลิต

- การใช้ประโยชน์จากหลักทรัพย์
- การจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของรัฐ

สำหรับหลักเกณฑ์ที่นำมาพิจารณากิจกรรมเฉพาะของรัฐที่ควรแก่การแปรรูป

สามารถพิจารณา ดังนี้

ประเด็นการตัดสินใจเลือกระหว่างรัฐจัดผลิตหรือเอกชนจัดผลิต เกณฑ์ที่ใช้ประกอบด้วย

- ความมั่นคงของประเทศ
- ความเป็นธรรม
- ความพร้อมของเอกชน
- ประสิทธิภาพ

ประเด็นการตัดสินใจเลือกระหว่างรัฐผลิตเองหรือเอกชนผลิตเอง เกณฑ์ที่ใช้

ประกอบด้วย

- ประสิทธิภาพ
- ความเป็นธรรม
- การแข่งขัน

ประเด็นการตัดสินใจเลือกรูปแบบการแปรรูปเกณฑ์ที่ใช้ประกอบด้วย

- ประสิทธิภาพ
- ความเป็นธรรม
- การแข่งขัน
- เสรีภาพส่วนบุคคล

ผลกระทบของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อ โอกาสสำหรับเจ้าของเรือไทยขึ้นอยู่กับ การประสานความสัมพันธ์ระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับปริมาณการค้า ถึงแม้ว่าขณะนี้ เจ้าของเรือไทยจะประกอบกิจการเกี่ยวเนื่องกับการค้าระหว่างประเทศเป็นหลัก โดยเกี่ยวข้องกับ การค้าไทยน้อยมากก็ตาม นโยบายการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศและแนวโน้มที่ดีขึ้นของการ เจริญเติบโตเศรษฐกิจไทยในอนาคต เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การขยายตัวของกองเรือไทยเพื่อ ขนส่งสินค้าไทยที่ส่งออกและนำเข้าเพิ่มขึ้นตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามแนวคิด หลักของทางโลกที่มีความคิดต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ หรือการเปลี่ยนแปลงจุดเน้นของนโยบาย ของประเทศไทย จะเป็นปัจจัยในการลดโอกาสในการขยายกองเรือไทย โดยมีปัจจัยที่สำคัญอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้ กล่าวคือ

- ในระดับโลก ระบบเศรษฐกิจปัจจุบันอยู่ในยุคของการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่ง จะยังคงอยู่ต่อไป และจะถูกขยายผลมากยิ่งขึ้น



- สำหรับไทยนั้นใช้นโยบายทางเศรษฐกิจที่เน้นการค้าระหว่างประเทศเป็นตัวกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจ และเดินตามกระแสการเปิดเสรีของโลก ซึ่งจะไม่ใช้นโยบายหรือมาตรการกีดกันทางการค้า

จึงมีแนวโน้มที่เป็นไปได้ว่าการค้าระหว่างประเทศของไทยในช่วงทศวรรษหน้าจะเติบโตขึ้นอย่างแข็งแกร่ง โดยลักษณะและรูปแบบในโอกาสทางการค้าของเข้าของเรือไทยนั้นจะมาจากปัจจัยสองส่วนประกอบกัน ได้แก่ การกระจายทางภูมิศาสตร์ (Geographical Distribution) และส่วนประกอบของผลผลิตในการค้าของไทย (Commodity Composition)

### งานวิจัยและงานศึกษาอื่น ที่เกี่ยวข้อง

สมชาย คงเทวินสุทธิ (2525) ได้ทำการศึกษาดังอัตราค่าระวางการขนส่งทางทะเลของชมรมเดินเรือ โดยศึกษาด้านการขนส่งสินค้าขาออก เนื่องจากการรวมตัวจัดตั้งชมรมเดินเรือมีการผูกขาดการกำหนดอัตราค่าระวาง ซึ่งเป็นผลเสียต่อผู้ส่งสินค้าออกที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านค่าระวางในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับราคาส่งออก ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้ทำการศึกษาดังแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างและระดับอัตราค่าระวาง โดยแบ่งตัวแปรออกเป็นปัจจัยด้านอุปสงค์ ปัจจัยด้านต้นทุนและลักษณะสินค้า พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าระวางมากที่สุดคือ Stowage Factor มูลค่าต่อหน่วยสินค้า และสินค้าแช่เย็น สำหรับระดับอัตราค่าระวาง ตัวแปรที่มีอิทธิพลมากที่สุด คือ ระยะทางการขนส่งปริมาณการขนส่ง จำนวนเรือนอกชมรมและการรวมกลุ่มจัดตั้งชมรมเรือ นอกจากนี้ยังศึกษาดังผลกระทบของอัตราค่าระวางและค่าธรรมเนียมที่มีต่อราคาค่าระวาง รวมทั้งความมีเสถียรภาพของอัตราค่าระวาง พบว่าผลกระทบของอัตราค่าระวางที่มีต่อราคาค่าระวางเมื่อค่าธรรมเนียมคงที่จะมากกว่าผลกระทบที่เกิดจากค่าธรรมเนียมเมื่ออัตราค่าระวางคงที่ นอกจากนี้ ราคาค่าระวางยังเคลื่อนที่ในทิศทางเดียวกับอัตราค่าระวางมีกับอัตราค่าระวาง และอัตราค่าระวางมีเสถียรภาพมากกว่าราคาค่าระวาง

งานวิจัยฉบับนี้ทำให้ทราบถึงภาพรวมของโครงสร้างการเดินเรือของโลกและของไทย รวมทั้งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างและระดับอัตราค่าระวาง ซึ่งอัตราค่าระวางเป็นตัวแปรที่สำคัญตัวหนึ่งในการกำหนดความสามารถที่จะขยายโอกาสทางการแข่งขันของเรือไทย ฉะนั้น ปัจจัยทั้งหมดที่ได้จากการศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้จึงจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดความสามารถที่จะขยายโอกาสทางการแข่งขันด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างสินค้าที่งานวิจัยนี้นำมาใช้ในการศึกษาเป็นสินค้าเกษตรโดยส่วนใหญ่ ซึ่งแตกต่างจากปัจจุบันที่ประเทศไทยได้ทำการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ชมรมเดินเรือมีการเปลี่ยนแปลงการเข้าออกของสมาชิกที่ค่อนข้างรวดเร็ว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องนำข้อมูลในปัจจุบันมาประกอบการศึกษาเพื่อ

นำไปซึ่งการพัฒนาของเรือไทยให้มีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันกับกองเรือต่างชาติได้มากยิ่งขึ้น

จากงานศึกษาของสมชาย คงเทวินสุทธิ (2525) และนิศย์ จันทรมังคละศรีและคณะ (2539) ผลการศึกษาพบว่า ราคาค่าระวางจะคิดจากอัตราค่าระวาง (Freight Rate) รวมกับ ค่าธรรมเนียมพิเศษ (Surcharge) และเนื่องจากกองเรือไทยมีขนาดที่เล็กมากเมื่อเทียบกับกองเรือต่างชาติประกอบกับประสิทธิภาพของเรือไทยที่ด้อยกว่าเรือต่างชาติ จึงทำให้ผู้ส่งออกของไทยต้องอาศัยบริการของเรือต่างชาติเป็นหลัก ซึ่งงานศึกษาทั้งสองนี้ต่างมีสาเหตุมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ส่งออกที่ใช้บริการเรือต่างชาติ นั่นคือ การรวมกลุ่มของบรรดากองเรือต่างชาติเพื่อผูกขาดในการกำหนดอัตราค่าระวางและค่าธรรมเนียมพิเศษที่สูงเกินกว่าความเป็นจริง ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จึงตกเป็นภาระของผู้ส่งออกไทยที่จะต้องจ่ายค่าระวางสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น งานศึกษาทั้งสองนี้จึงได้ศึกษาถึงตัวแปรที่กำหนดโครงสร้างและระดับอัตราค่าระวางที่ควรจะเป็น และตัวแปรที่มีส่วนในการกำหนดค่าภาระหน้าที่บริษัทเรือเรียกเก็บหรือ Terminal Handling Charge: TCH ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการคิดอัตราค่าธรรมเนียมตามความเป็นจริง ฉะนั้น งานศึกษาทั้งสองนี้จึงมีประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการที่จะควบคุมการกำหนดอัตราค่าระวางและค่าธรรมเนียมพิเศษของบริษัทเรือต่างชาติไม่ให้สูงเกินความเป็นจริง

อัญญา ชันธวิทย์ (2530) งานวิจัยศึกษาถึงทัศนคติของผู้ทำธุรกิจนำสินค้าเข้าและส่งออกสินค้าออกที่มีต่อการใช้เรือไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการศึกษาว่าการเป็นเรือไทยจะมีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกใช้บริการของผู้ธุรกิจขนส่งสินค้าระหว่างประเทศหรือไม่ และสาเหตุใดที่ทำให้ผู้ทำธุรกิจไม่ประสงค์จะใช้เรือไทย วิธีการศึกษาใช้วิธีการออกแบบสอบถามให้กับบริษัทที่ทำธุรกิจนำสินค้าเข้าและส่งออก นอกจากนี้ยังทำการสอบถามกลุ่มบริษัทเรือไทยว่ามีสิ่งใดที่เรือไทยต้องการจะปรับปรุง และถ้าจะปรับปรุงต้องการความช่วยเหลือจากหน่วยงานใดบ้างและอย่างไร ซึ่งผลที่ได้จากการวิจัยคือ การเป็นเรือไทยมีผลต่อการตัดสินใจเลือกใช้ของผู้ส่งสินค้า นำเข้าและส่งออกนั้นคือจะมีผลทำให้ใช้ลดลง แต่เรือไทยมีข้อดีคือ มีความเป็นกันเอง ช่วยเหลือ และติดต่อประสานงานได้ง่าย แต่ในขณะที่เดียวกันเรือไทยมีส่วนที่ต้องปรับปรุง คือ มีเส้นทางการให้บริการไม่กว้างขวางเพียงพอ ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อจำกัดในด้านของขนาดระวางบรรทุกและประสิทธิภาพของเรือ นอกจากนี้สาเหตุที่ทั้งผู้นำเข้าและผู้ส่งออกไม่เคยใช้เรือไทย มีสาเหตุมาจากการที่เอเยนต์หรือลูกค้าเป็นผู้จ้างเรือ ไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับเรือไทย และไม่มีเรือไทยให้บริการในเส้นทางการเดินเรือ นั้น ๆ ซึ่งในส่วนนี้การพัฒนาของเรือไทยต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่รู้จักและขยายการบริการให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

งานวิจัยนี้ ทำให้ทราบถึงภาพรวมในด้านทัศนคติของผู้ที่ทำธุรกิจนำเข้าและส่งออก บริษัทเรือไทย และผู้เกี่ยวข้องทั่วไป ที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกใช้บริการเรือเพื่อการขนส่ง อะไร เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกใช้หรือไม่ใช้เรือไทย รวมทั้ง ทัศนคติในด้านอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถนำมาใช้ประกอบการศึกษาในส่วนของข้อบกพร่องของเรือ ไทยว่าอะไรเป็น เหตุผลสำคัญที่ผู้ใช้บริการไม่เลือกใช้เรือไทย ฉะนั้น การพัฒนาของเรือไทยต้องพิจารณาปัญหา และศึกษาปัญหาดังกล่าวเพื่อนำมาแก้ไขให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการ ต่อไป

จงอาชว์ โทธิสุนทร (2537) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกลยุทธ์ในการแก้ปัญหาธุรกิจ การณศึกษา บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด พบว่า แนวทางการแปรรูปที่เหมาะสมกับบริษัท ไทย เดินเรือทะเล จำกัด (บพด.) คือ การแปรรูปแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) ซึ่งมีแนว ทางการดำเนินงานให้เอกชนผู้สนใจเข้าร่วมทุนและบริหารงานกับ บพด. และเป็นฝ่ายชนะการ ประมวลเข้ามาทำสัญญาร่วมทุนและบริหาร (Management Contract) กับ บพด. โดยผู้ร่วมทุนมี หน้าที่จัดหาผู้บริหารที่มีความสามารถในด้านการตลาดและปฏิบัติการเรือมาให้บริการที่มี ประสิทธิภาพให้กับลูกค้าบนพื้นฐานของราคาที่สามารถแข่งขันได้ นอกจากนี้ ผู้ร่วมทุนจะต้อง เสนอแผนพัฒนาธุรกิจและแผนพัฒนาของเรือที่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ของตลาดและมีความ เป็นไปได้ในเชิงพาณิชย์ให้กับ บพด. พิจารณา และจากการศึกษายังพบว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยหลักที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการลงทุนของ บพด. ส่วนปัจจัยทางการ เมืองภายนอกองค์กรจะเป็นตัวแปรสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการแปรรูป บพด. โดย ความสำเร็จของการแปรรูป บพด. จะขึ้นอยู่กับกระบวนการแปรรูปที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แบบค่อยเป็นค่อยไปและด้วยความร่วมมือร่วมใจของทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปของ บพด.

สุเมธ ดันธุวนิตย์ (2536) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาธุรกิจพาณิชย์ นาวีของประเทศไทย พบว่า นโยบายรัฐบาลในการส่งเสริมธุรกิจพาณิชย์นาวีตั้งแต่อดีต โดยเฉพาะปี พ.ศ.2526 เป็นต้นมานั้น ไม่มีประสิทธิผลในการผลักดันให้บรรลุดุลประสงค์ทั้งใน ระดับชาติและระดับ บริษัท กล่าวคือ นโยบายดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดการประหยัดซึ่งเงินตรา ต่างประเทศและไม่สามารถช่วยผู้ส่งออกและผู้นำเข้าให้สามารถต่อรองค่าระวางจากเรือต่างประเทศ ได้ เพราะไม่มีจุดเปรียบเทียบ ในขณะที่กองเรือของบริษัทที่ได้รับสิทธิการปกป้องก็มีได้ขยายเพิ่ม มากขึ้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะนโยบายที่รัฐบาลใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2526 นั้น มีลักษณะที่เป็น การปกป้องเสียมากกว่าที่จะเป็นการสนับสนุน จึงทำให้บริษัทเหล่านั้นไม่มีความจำเป็นที่จะต้อง ดันรนพัฒนาตนเองเพื่ออยู่รอด บริษัทเหล่านั้นค้นพบวิธีทำกำไรหารายได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้เรือของ ตนและขายสิทธิพิเศษที่ตนได้รับให้แก่ บุคคลอื่น ๆ ที่มีความต้องการสิทธิดังกล่าว ซึ่งผลการวิจัย

สรุปได้ว่า การขายสิทธิดังกล่าวนั้นเป็นการขายสิทธิให้แก่บริษัทเรือต่างชาติ นอกจากนี้ นโยบายที่เน้นหนักไปในแนวทางการปกป้องดังกล่าว ยังส่งผลทำให้ผู้ใช้บริการขนส่งในประเทศที่ถูกบังคับ ซึ่งก็คือหน่วยงานรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจต้องจ่ายค่าธรรมเนียมขนส่งสินค้าแก่บริษัทเรือที่ได้รับการส่งเสริมแพงเกินความจำเป็น ทั้งนี้ผู้ใช้บริการกำลังถูกนโยบายบังคับให้ใช้บริการการขนส่งทางเรือจากบริษัทเหล่านั้น โดยไม่มีสิทธิเลือกใช้บริการขนส่งสินค้าโดยเสรี นอกจากนี้ จากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบงานวิจัยนี้ พบว่า การพัฒนาของกลุ่มบริษัทเรือที่ได้รับการส่งเสริมแบบสนับสนุนจากราชบัณฑิตส่งเสริมการลงทุนจะได้ผลดีกว่า เพราะมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ซึ่งบริษัทเหล่านี้ปัจจุบันส่วนใหญ่จะจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ผลงานวิจัยชิ้นนี้ แสดงให้เห็นว่านโยบายรัฐบาลมีส่วนผลักดันในการพัฒนาของไทยเป็นอย่างมาก หากรัฐบาลขาดนโยบายที่ชัดเจนและขาดความเป็นธรรมแล้วการพัฒนาของไทยจึงไม่ประสบความสำเร็จและไม่สามารถแข่งขันหรือเทียบเท่ากับเรือต่างชาติได้

### สรุปการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าการพัฒนาของไทย กรณีศึกษาบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด นั้น มีความซับซ้อนและต้องมีการร่วมมือจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งสามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคได้ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคด้านการขยายกองเรือไทย เนื่องจากกองเรือไทยมีขนาดเล็กมาก เมื่อเปรียบเทียบกับเรือต่างชาติ ดังนั้นอำนาจการผูกขาดในการกำหนดอัตราค่าระวาง (Freight Rate) และค่าธรรมเนียมพิเศษ (Surcharge) จึงสูงเกินกว่าความเป็นจริง และเนื่องจากอุปสงค์และอุปทานของการขนส่งทางทะเล ไม่มีความสอดคล้องกัน จึงส่งผลกระทบต่ออัตราค่าระวางที่มีการปรับตัวขึ้นลงนั้น ผลคือ ผู้นำเข้า ส่งออกของไทยต้องพบกับปัญหาการปรับค่าระวางและค่าการเสริมของกองเรือเดินทะเลต่างชาติ เพราะกองเรือไทยมีขนาดเล็กให้บริการไม่เพียงพอ และไม่ครอบคลุม จึงขาดอำนาจการต่อรองในการเลือกใช้บริการ

2. ปัญหาด้านนโยบายรัฐบาลขาดความชัดเจน เนื่องนโยบายรัฐบาลมีส่วนผลักดันในการพัฒนาของไทยเป็นอย่างมาก แต่ขาดความชัดเจน และขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรม จึงทำให้ไม่ประสบความสำเร็จและไม่สามารถแข่งขันกับเรือต่างชาติได้

3. ปัญหาและอุปสรรคด้านการแปรรูปหรือให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ หรือการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนนั้น มีหลักเกณฑ์ที่ต้องนำมาพิจารณาเฉพาะกิจกรรมเฉพาะของรัฐที่ควรแก่การแปรรูปหลายประการ เช่น ความมั่นคงของประเทศ ความเป็นธรรม ประสิทธิภาพในการ

ดำเนินงาน ฯลฯ ดังนั้นการแปรรูปของ บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด จึงขึ้นอยู่กับกระบวนการแปรรูปอย่างต่อเนื่องและความร่วมมือของทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูป

จากประเด็นปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น จะนำไปใช้ประกอบการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนากองเรือพาณิชย์ไทย ของ บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ในส่วนต่อไป

มหาวิทยาลัยบูรพา  
Burapha University