

### การให้นิยามรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรรัฐ ซึ่งดำเนินกิจกรรมเชิงธุรกิจมีรูปแบบการบริหาร เช่นเดียวกับเอกชน การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีเหตุผลแตกต่างกันไป สำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภท ซึ่งเกี่ยวข้องกับแนวความคิดและทฤษฎีในหลายๆด้าน ได้แก่ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์<sup>1</sup> โดยที่ลักษณะของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น ภูมิหลังการก่อตั้งและสถานะเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์ สถานภาพทางกฎหมาย โครงสร้างองค์การและการตลาด<sup>2</sup> การให้คำนิยาม "รัฐวิสาหกิจ" จึงได้มีการแบ่งแยกตามศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการกำหนดขอบเขตของรัฐวิสาหกิจที่จะศึกษาให้ตรงกับแนวคิดทฤษฎีของแต่ละศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้จะแยกพิจารณาเป็น นิยามทั่วไป และนิยามทางกฎหมาย

#### 1. นิยามทั่วไป

นิยามทั่วไปของรัฐวิสาหกิจในที่นี้ ได้แก่ การให้ความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจในด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่ทางกฎหมาย ซึ่งได้มีการให้ความหมายไว้หลากหลายเพื่อประโยชน์ในการศึกษา และการจัดเก็บข้อมูลที่ชัดเจน ดังจะได้พิจารณา ต่อไปนี้

---

<sup>1</sup> พิมลจรรย นามวัฒน์ และพัฒนา ไทธอารี, "การนิยามศัพท์รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป", ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน้าที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 4-11.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

ศาสตราจารย์ เอ.เอช.แฮนสัน (A.H. Hanson) ได้ให้ความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ว่าหมายถึง กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ และดำเนินการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินและการค้าพาณิชย์

จากนิยามนี้ ย่อมแสดงว่า รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของและขณะเดียวกันรัฐก็มีหน้าที่ต้องควบคุมกิจการนั้นๆ โดยมีวัตถุประสงค์ขั้นแรกเพื่อที่จะผลิตสินค้าหรือให้บริการแก่ชุมชน ซึ่งครอบคลุมถึงกิจการทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการค้า<sup>3</sup>

วิกแฮม (Wickham) ได้ให้ความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" หมายถึง องค์การที่ดำเนินการเพื่อขายผลิตผล (หรือบริการ) แก่ตลาด โดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ลักษณะขององค์การนี้ จะมีระบบการงบประมาณแยกต่างหากจากราชการและจะมีการดำเนินการบริหารของตนเอง ในการดำเนินกิจการเหล่านี้ รัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นผู้มอบหมายให้ดำเนินการได้โดยรัฐบาลหรือส่วนราชการจะคอยเป็นผู้กำหนดแนวทางไว้ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตาม

จากนิยามของ วิกแฮม ทำให้มีการพิจารณารัฐวิสาหกิจเป็นสองแนวทาง แนวทางแรกได้แก่ การพิจารณาแบบรัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมุ่งเน้นประเด็นการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และการกำกับดูแล ส่วนแนวทางที่สองได้แก่ การพิจารณาเชิงธุรกิจซึ่งมุ่งเน้นประเด็นการขาย การตลาด การจัดระบบการเงินงบประมาณให้สามารถดำเนินการด้วยตัวเอง

การพิจารณารัฐวิสาหกิจเป็นสองแนวทาง ดังกล่าวข้างต้น มีอิทธิพลถึงการให้ความหมาย คำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ของสำนักเลขาธิการประเทศเครือจักรภพ (The

<sup>3</sup> สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 10 .

Commonwealth Secretariat) มีลักษณะการผสมผสานแนวคิดทั้งสองแนวทางชัดเจนขึ้น โดยให้ความหมาย "รัฐวิสาหกิจ" ว่า คือ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลหรือองค์การส่วนราชการรัฐบาลเป็นเจ้าของ และควบคุมบริหาร<sup>4</sup>

ศูนย์รัฐวิสาหกิจระหว่างประเทศสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (International Center for Public Enterprises in Developing Countries หรือ ICPE มีสำนักงานใหญ่อยู่ในประเทศโมร็อกโก) ได้กำหนดความหมายคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" โดยมีแนวทางที่จะสร้างความเชื่อมโยงระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติให้สนับสนุนซึ่งกันและกัน จึงได้พิจารณาการแยกศัพท์รัฐวิสาหกิจออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. การพิจารณาศัพท์ในประเด็นที่เกี่ยวกับรัฐ มหาชน และสาธารณชน(public) ส่วนหนึ่ง

2. การพิจารณาศัพท์ในประเด็นที่เกี่ยวกับวิสาหกิจ (Enterprise) อีกส่วนหนึ่ง<sup>5</sup>

จากการแยกการพิจารณาศัพท์รัฐวิสาหกิจดังกล่าว ศูนย์รัฐวิสาหกิจระหว่างประเทศสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ได้เสนอคำนิยามเป็น 2 ชุด

1. คำนิยามชุดที่หนึ่ง เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติการ และเป็นเครื่องมือในการจรรยาบรรณหรือจำแนกลักษณะหน่วยงานของภาครัฐบาลออกเป็นสถาบันสาธารณะกับรัฐวิสาหกิจ โดยให้ความหมายว่า "รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรที่ดำเนินการผลิตในกิจกรรมที่มีคุณลักษณะทางธุรกิจ และมีการขายผลิตผล สินค้าหรือบริการในตลาด องค์กรนี้จะมีหน่วยงานสาธารณะเป็นเจ้าของจำนวนกว่าร้อยละ ห้าสิบ หรือมากกว่านี้"

<sup>4</sup> พิมลจรรย์ นามวัฒน์, การนิยามศัพท์รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป, หน้า 22-23.

<sup>5</sup> International Center for Public Enterprises in Developing Countries, Report off an Expert Group Meeting, Tangier, Morocco, 15-19 December, 1980, P.P. 1-18 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

2. คำนิยามที่สอง เพื่อแสวงหาแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ โดยให้ความหมายว่า "รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรซึ่งภาครัฐบาลเป็นเจ้าของ โดยที่ภาครัฐบาลนั้นหมายถึง รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่น ลักษณะการเป็นเจ้าของนั้นแสดงได้โดยการพิจารณาจำนวนร้อยละ 50 หรือมากกว่านั้นเป็นเกณฑ์ องค์กรนี้จะมีการควบคุมระดับสูงจากส่วนงานภาครัฐบาลที่เป็นเจ้าของด้วยการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง และการตั้งกฎเกณฑ์ในการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่สำคัญ ในด้านจูงใจมุ่งหมายในการตั้งองค์การก็เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจมีลักษณะหลายอย่างได้ และยังเป็นองค์การที่อยู่ภายใต้การควบคุมสาธารณะด้วย การดำเนินกิจกรรมจะเป็นตามคุณลักษณะของธุรกิจ ซึ่งมีพื้นฐานในเรื่องการลงทุนและผลตอบแทนจากการลงทุนและการผลิตสินค้าบริการที่สนองต่อตลาด"

คำนิยามชุดที่สอง เป็นแนวคำนิยามที่เหมาะสมที่สุดในการให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับกิจการในสภาวะปัจจุบันได้

การให้คำนิยามรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป มีการพัฒนาตลอด โดยในเบื้องต้นจะมุ่งพิจารณาเฉพาะกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและควบคุม แต่ต่อมาได้มีการพิจารณาเพิ่มเติมถึงประเด็นเรื่องการเงิน การขาย และรายได้ขององค์กรรัฐวิสาหกิจมากขึ้น รวมถึงความพยายามที่จะรวบรวมคุณลักษณะของกิจการของภาครัฐบาล กับคุณลักษณะของภาคเอกชนเข้าไว้ด้วยกันมากขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ในการใช้เป็นแนวทางการพิจารณาหรือวิเคราะห์บทบาท ความเหมาะสมของรัฐวิสาหกิจและการศึกษาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในด้านอื่น รวมถึงการใช้นิยามโดยทั่วไปของรัฐวิสาหกิจเป็นพื้นฐานสำหรับการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป

## 2. นิยามกฎหมาย

การให้นิยาม "รัฐวิสาหกิจ" ทางกฎหมายเป็นการทั่วไปเพื่อเป็นบรรทัดฐานสำหรับกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรในรูปแบบนี้ยังไม่ปรากฏทั้งในประเทศไทยและประเทศอื่น การให้นิยามทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นเพียงการจำแนกรายการว่าหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจบ้าง โดยวิธีแจกแจงชื่อหรือลักษณะองค์กรที่กฎหมายต้องการ

ให้เป็นรัฐวิสาหกิจไว้เป็นลำดับจนครบถ้วน<sup>๖</sup> ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา ในการตีความว่าองค์กรใดบ้างเป็นรัฐวิสาหกิจ อันจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแต่ละฉบับที่จะกล่าวถึงรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับการตีความของศาลและของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ไม่ได้แสดงผลหรือแนวทางที่ชัดเจนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันจะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาได้ จึงได้มีผู้เสนอให้มีการกำหนดนิยามทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ โดยเทียบเคียงจากแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนกับข้อเท็จจริงในแต่ละสังคม ซึ่งจะได้เสนอแนวทางการให้คำนิยามทางกฎหมาย ที่ได้มีการศึกษาทั้งของต่างประเทศและในประเทศดังต่อไปนี้

ผู้เชี่ยวชาญเรื่องรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส คือ นาย อ็องเดร เซ เดอเลียง (Andre' G. Delion) ได้ให้ความหมายทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจว่า "รัฐวิสาหกิจคือ องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมทางการผลิตทรัพย์สินหรือการให้บริการที่ขายแยกกับราคาและอยู่ภายใต้อำนาจชี้ขาดของเจ้าหน้าที่มหาชน"<sup>๗</sup>

ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ Michel Durupty ได้ให้ความหมายทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ ว่า "รัฐวิสาหกิจ" จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบสองส่วน คือ

องค์ประกอบทางเนื้อหา 3 ประการ คือ ต้องดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ประกอบกับ ต้องมีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ โดยมีค่าตอบแทน และท้ายสุดคือ ต้องดำเนินการภายในกรอบของประโยชน์สาธารณะ

<sup>๖</sup> สุรพล ลิ้นดีไกรพจน์, "หลักเกณฑ์ในการจำแนกรัฐวิสาหกิจมหาชน : ศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทยและฝรั่งเศส,"วารสารนิติศาสตร์ 18 (กันยายน 2531):80.

<sup>๗</sup> อ็องเดร เซ เดอเลียง, "ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส" แปลโดยชาญชัย แสวงศักดิ์, วารสารกฎหมายปกครอง, 2 สิงหาคม 2526):2.

องค์ประกอบทางองค์กรหรือรูปแบบ 2 ประการ คือ การมีฐานะเป็นนิติบุคคล  
 แยกเทศต่างหากจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ และการที่เงินทุนมากกว่ากึ่งหนึ่งขององค์กร  
 ต้องเป็นของรัฐ หรือการที่รัฐสามารถควบคุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการบริหารได้<sup>B</sup>

ในประเทศไทย กฎหมายที่ถือเป็นแม่บทในการให้นิยามคำว่า รัฐวิสาหกิจ มีอยู่  
 3 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

มาตรา 4 บัญญัติว่า "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่า  
 ร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม

(ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม

(ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม

(ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. 2518

มาตรา 4 วรรคแรก บัญญัติว่า "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

---

<sup>B</sup> Michel Durupty, "Esiste-t-il un critere d l'entreprise  
 publique ?" Revue Administrative (September-October 1984) :  
 p.19, อ้างถึงใน สรพล สันติไกรพจน์, "หลักเกณฑ์ในการจำแนกรัฐวิสาหกิจมหาชน: ศึกษา  
 เปรียบเทียบในกฎหมายไทยและฝรั่งเศส, "วารสารนิติศาสตร์ 18 (กันยายน 2531):80.

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อส่งเสริมหรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบหรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

### 3. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 \*

มาตรา 4 วรรค 6 บัญญัติว่า "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

---

\* มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2503 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2509.

ดังนั้น ความหมายตามกฎหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ตามกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว จึงได้แก่องค์การ 7 ประเภท<sup>๑</sup> ดังต่อไปนี้

- (1) องค์การของรัฐบาล
- (2) กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น
- (3) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ห้าสิบ
- (5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจใน (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ห้าสิบ
- (6) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจใน (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) และ/หรือ (5) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ห้าสิบ
- (7) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจในประเภทที่(1)และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) และ/หรือ (5) และ/หรือ (6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ห้าสิบ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับลักษณะการให้นิยาม รัฐวิสาหกิจทางกฎหมายในประเทศ ได้มีผู้เสนอลักษณะการนิยาม จาก "วิธีการจำแนกรายการ" มาเป็นการนิยามโดยกำหนดจากข้อความคิดทั่วไป อันมีลักษณะเป็น "นามธรรม" แทน ซึ่งจะแสดงถึงความความชัดเจนและแน่นอนของหลักกฎหมาย ในเรื่องรัฐวิสาหกิจ โดยให้นิยามดังต่อไปนี้ "รัฐวิสาหกิจ คือ องค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรม"

---

<sup>๑</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 104.



สาธารณ หรือพาณิชย์กรรม เพื่อผลิตสินค้า หรือให้บริการ เพื่อขาย แลกเปลี่ยนกับราคา และอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำที่ขาดของรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น" <sup>10</sup>

การให้คำนิยาม รัฐวิสาหกิจในทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นข้อความคิดอันเป็นการทั่วไป ที่มีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจถึงบทบาท หน้าที่ และสถานะของรัฐวิสาหกิจ ในระบบกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการยึดถือเป็นกรอบในการตีความกฎหมาย หรือใช้บังคับกฎหมายและการบัญญัติกฎหมายเดียวกับรัฐวิสาหกิจต่อไป

#### แนวความคิดพื้นฐานในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินกิจการในลักษณะของรัฐวิสาหกิจของรัฐเกิดจากการที่รัฐต้องมีบทบาททางเศรษฐกิจ โดยมีระดับมากน้อยของการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจตามอิทธิพลของแนวความคิดหรือลัทธิในยุคสมัยต่างๆ <sup>11</sup> นอกจากนั้นยังมีเหตุผลในด้านอื่น เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งส่งผลให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา

##### 1. แนวคิดด้านเศรษฐกิจ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยมีแนวคิดด้านเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานนั้น จะเกิดจากการที่รัฐบาล ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ <sup>12</sup> ซึ่งรัฐบาลมักจะต้องอาศัยเงินทุนขนาดใหญ่มาลงทุนในกิจการที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียว

<sup>10</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "ข้อความคิดทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ (วิสาหกิจมหาชน)", "วารสารนิติศาสตร์ 18 (กันยายน 2531) : 111-113.

<sup>11</sup> ปภาวดี ประจักษ์ศุภินิและวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ, "ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 42.

<sup>12</sup> สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ, หน้า 18.

กัน จะต้องสร้างแรงจูงใจให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมตามภูมิภาคต่างๆ ควบคุมการแข่งขันที่ไม่เกิดประโยชน์สาธารณะ และร่วมลงทุนกับเอกชนในกรณีที่เอกชนไม่มีเงินทุนเพียงพอ การที่รัฐจะมีบทบาทเหล่านี้ ทำได้หลายวิธี แต่การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับว่าได้ผล เพราะช่วยให้เกิดการออม การกระจายรายได้ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แสดงถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีบทบาทริเริ่มการพัฒนา ซึ่งทำได้โดยริเริ่มการลงทุนและส่งเสริมธุรกิจอุตสาหกรรม ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในรูปแบบของการลงทุนสาธารณะโดยอ้อม ริเริ่มการพัฒนาโดยจัดโครงสร้างพื้นฐาน และการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินธุรกิจที่เอกชนเป็นเจ้าของ

## 2. แนวคิดด้านสังคม

แนวคิดด้านสังคม ได้แก่ แนวคิดในการให้บริการสาธารณะ ตามภารกิจหน้าที่ของรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่างๆ<sup>13</sup> ซึ่งกิจการเหล่านี้ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ต้องอาศัยเงินทุนจำนวนมาก จึงไม่อยู่ในวิสัยที่เอกชนจะรับผิดชอบได้ รัฐจึงต้องดำเนินการเอง การจัดให้มีกิจกรรมโครงสร้างพื้นฐาน ในรูปรัฐวิสาหกิจจะนำไปสู่การพัฒนาและแนวคิดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ให้มีความสามารถทักษะ และความชำนาญเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมทันสมัย ในรูปการให้รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งสำหรับฝึกงาน ซึ่งโอกาสนี้จะไม่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานในภาคเอกชน

## 3. แนวคิดด้านการเมือง

แนวคิดด้านการเมืองของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐในการพัฒนาท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญภายในประเทศ เนื่องจากเอกชนจะไม่สนใจดำเนินกิจกรรมนี้ หรือการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติและการใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือจัดสรรอำนาจและสร้างดุลอำนาจ โดยรัฐบาล

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

ต้องการสร้างอำนาจ เพื่อควบคุมหรือมีอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจ การจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ผู้สนับสนุน ซึ่งอยู่ในชั้นชั้นปกครองด้วยกัน ในรูปการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการหรือฝ่ายจัดการในรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งรายได้มหาศาล นอกจากนั้นยังมีการใช้รัฐวิสาหกิจเป็นกำลังในการเลือกตั้งในรูปการหาเสียงสนับสนุนจาก "โครงการจวบจวน" ต่างๆ และการใช้รัฐวิสาหกิจ เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายชาตินิยม เนื่องจากการมีชาวต่างชาติเป็นเจ้าของและมีอิทธิพลในธุรกิจต่างๆ ในประเทศเป็นจำนวนมาก เมื่อมีการส่งผลกำไรของธุรกิจกลับไปประเทศของตน จะเกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีการโอนธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมของชาวต่างชาติมาเป็นของรัฐ โดยใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือ<sup>14</sup>

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมักถือเอา ความต้องการตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นเป็นหลักในการพิจารณาจัดตั้ง และยังมี การจำแนกรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งซึ่งมาจากแนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ แบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ หารายได้เข้ารัฐ สาธารณูปโภคสาธารณูปการ ดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ ตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลอื่น รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคสาธารณูปการเกิดจากแนวคิดด้านเศรษฐกิจและสังคมมีความต้องการใช้เงินสูง แต่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมมากกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทอื่น

#### รูปแบบการจัดองค์กรของรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจ เกิดจากความต้องการความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และความไม่เหมาะสมที่จะดำเนินกิจกรรมโดยหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจจึงเกิดจากความต้องการของรัฐในการจัดองค์กรให้มีสิทธิและความคล่องตัวเหมือนกิจการของเอกชน การจัดองค์กรของรัฐวิสาหกิจเป็นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาความมุ่งหมายในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น กรณีรัฐวิสาหกิจที่การดำเนินกิจการบาง

<sup>14</sup> ปภาวดี ประจักษ์ศุภนิติและวารภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ, หน้า 59-61.

อย่างนี้อาจทำได้โดยไม่มีอำนาจฝ่ายปกครอง เช่นการวางสายไฟหรือวางท่อประปา การจัดตั้งองค์กรประเภทนี้ มักทำโดยกฎหมายพิเศษ ยกเว้นหลักทั่วไปในกฎหมายเอกชนบางประการและอาจทำเป็นรูปนิติบุคคล ซึ่งถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ต้องการความคล่องตัวในการทำงานสูงและต้องการความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ ทั้งในด้านเงินทุนและการดำเนินกิจการการจัดตั้งองค์กรประเภทนี้มักจัดตั้งเป็นนิติบุคคลตามวิธีการในกฎหมายเอกชนหรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกประเภทที่ไม่ต้องการความคล่องตัวในการทำงานมาก เพียงแต่ยกเว้นข้อจำกัดในระบบราชการบางประการก็มีอิสระเพียงพอที่จะดำเนินงานได้ กรณีนี้อาจจัดตั้งขึ้นโดยมีการแยกเงินทุนออกมาจำนวนหนึ่งเพื่อดำเนินการโดยไม่จำเป็นต้องตั้งเป็นนิติบุคคล เช่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลมีความสำคัญ เนื่องจากความเป็นนิติบุคคลจะเป็นหลักประกัน แก่เอกชนผู้เกี่ยวข้องให้เต็มใจเข้ามามีนิติสัมพันธ์กับรัฐวิสาหกิจ<sup>15</sup> และจะเสริมความคล่องตัว ในการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จัดรูปองค์กรเป็นนิติบุคคล นอกจากนี้หากพิจารณาพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จะพบว่าความเป็นนิติบุคคลเป็นคุณสมบัติเบื้องต้นซึ่งจะได้พิจารณาการจัดรูปองค์กรแต่ละประเภทดังต่อไปนี้

#### 1. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ได้แก่ นิติบุคคลที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายมหาชนหรือมีบทกฎหมายซึ่งไม่ใช่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จัดตั้งโดยเฉพาะและให้สภาพนิติบุคคลเป็นรายๆไป<sup>16</sup> รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน สามารถแยกพิจารณาเป็นกรณีดังต่อไปนี้

<sup>15</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ส่วนตัว, บทความรัฐวิสาหกิจ, ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2520, หน้า 10-11.

<sup>16</sup> ประชुर กานจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 151.

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ มีฐานะเป็นนิติบุคคลทุกแห่งและเป็นคุณลักษณะที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง เช่น การปิโตรเลียมไทย จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 5 ว่า "ให้จัดตั้งการปิโตรเลียมขึ้น เรียกว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เรียกโดยย่อว่า ปตท. และให้เป็นนิติบุคคล... ฯลฯ" บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งมักจะระบุให้อำนาจพิเศษทางฝ่ายปกครองด้วยและมักแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ ระบุถึงทุน การควบคุม การให้อำนาจบางประการ การควบคุมบัญชี การตรวจสอบแสดงผลงาน และฐานะการใช้จ่ายเงินประจำปีและอาจมีบทกำหนดโทษด้วย<sup>17</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับ จะมอบอำนาจให้แต่ละรัฐวิสาหกิจระทำการหรือกิจการในขอบเขตของวัตถุประสงค์ของกิจการนั้น ซึ่งอำนาจเหล่านี้จะคล้ายคลึงกันทุกรัฐวิสาหกิจ เช่น การกักเงิน หรือ การลงทุน แต่กฎหมายอาจกำหนดให้อำนาจในการกระทำที่แตกต่างกันไปอีก เช่น ออกพันธบัตรหรือตราสารเพื่อการลงทุนหรือร่วมทุนหรือสัมพันธ์กับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ของกิจการและให้เหมาะสมกับลักษณะความจำเป็นในการประกอบกิจการและอาจมีการกำหนดลักษณะการดำเนินกิจการบางประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน พระราชบัญญัติตั้งรัฐวิสาหกิจในระยะหลังเช่น พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมไทย พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 จะกำหนดลักษณะการดำเนินงานที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและกำหนดการขอความเห็นชอบเพิ่มเติมในบางลักษณะ คือการออกพันธบัตรหรือตราสาร การจำหน่ายทรัพย์สิน การจัดตั้งบริษัทจำกัด บริษัทมหาชน และการเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด<sup>18</sup>

รัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา มีฐานะเป็นนิติบุคคลในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496 มาตรา 4 ระบุว่า "องค์การซึ่งตั้งตามความในพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล" และกฎหมายฉบับนี้จะกำหนดว่า กิจการใดมี

<sup>17</sup> มาลี ทองสุวรรณค์, "บริการสาธารณะ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 748-749.

<sup>18</sup> พิพัฒน์ ไทอารี, รัฐวิสาหกิจโครงสร้างการบริหารและนโยบาย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 8.

ลักษณะตามที่พระราชบัญญัติกำหนดก็ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งได้<sup>10</sup> องค์การซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกานี้ มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ เช่น องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจะมีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกันเกือบทุกองค์การ คือ กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การขึ้น เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง และข้อกำหนดให้องค์การเหล่านี้ สามารถประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการที่กำหนดไว้ กฎหมายจัดตั้งจะให้อำนาจในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะไม่มียกยัดพิเศษเหมือนรัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชบัญญัติแต่อาจได้รับสิทธิพิเศษบางประการโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี<sup>20</sup>

นอกจากรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งเกิดจากบทบัญญัติกฎหมายมหาชน ในรูป พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกประเภทที่เกิดโดยประกาศคณะปฏิวัติจัดตั้ง ซึ่งจะระบุให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมามีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัจจุบันมี 3 แห่ง ได้แก่ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และการเคหะแห่งชาติ<sup>21</sup> ซึ่งจัดตั้งโดยใช้ทุนของรัฐทั้งหมดในการดำเนินการ จึงถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเช่นกัน

การที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีอำนาจพิเศษทางปกครองซึ่ง นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนไม่มี โดยที่กิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการจะอยู่ในรูปนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเพราะการดำเนินการต้องอาศัยอำนาจพิเศษทางปกครองบางประการ แต่การจัดองค์กรรูปแบบใหม่ให้อำนาจต่อการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์เหมือน นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ควรมีการพิจารณาถึงผลประโยชน์การจัดรูปองค์กรเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสิทธิพิเศษมหาชนกับความคล่องตัวในการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ในรูปนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

<sup>10</sup> มาลี ทองสุวรรณ์, บริการสาธารณะ, หน้า 749.

<sup>20</sup> พิพัฒน์ ไทธอารี, รัฐวิสาหกิจ : โครงสร้างการบริหารและนโยบาย, หน้า

<sup>21</sup> สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ, หน้า 37.

## 2. นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ได้แก่ นิติบุคคลที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 มีหลักว่า นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนนี้มักจัดองค์กรในรูปบริษัทจำกัด ซึ่งจะไม่มีอำนาจพิเศษในทางปกครองเหมือนรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน การมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะส่งผลให้อำนาจที่จะกระทำนิติกรรมต่างๆ ต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง<sup>22</sup>

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีฐานะตามกฎหมายเอกชน คือ เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งบางแห่งรัฐถือหุ้นทั้งหมด เช่น บริษัทไม้อัดไทย จำกัด บริษัทอุกกรุงเทพ จำกัด บางแห่งรัฐถือหุ้นร่วมกับเอกชนเกินกว่าร้อยละห้าสิบ เช่น บริษัทขนส่ง จำกัด บริษัทกระสอบอีสาน จำกัด เป็นต้น รัฐวิสาหกิจประเภทนี้รัฐจะต้องดำเนินการจดทะเบียนที่กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ เช่นเดียวกับบริษัทของเอกชนทั่วไปด้วย วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มักกำหนดไว้อย่างกว้างๆ เพื่อที่จะได้มีโอกาสขยายงานในอนาคต และไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการมอบอำนาจ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ดังเช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่อำนาจเหล่านี้มีกำหนดไว้ในส่วนที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริษัท รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีสิทธิพิเศษเหมือนรัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชบัญญัติ แต่อาจได้รับสิทธิพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีได้<sup>23</sup> คณะกรรมการจะมีอำนาจดำเนินการทุกประการตามกฎหมายส่งผลให้รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎหมายใดๆก็ตามที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนด้วย เพราะในเบื้องต้นจะต้องมีการจัดรูปองค์กรเป็นบริษัทจำกัดตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ เสียก่อนแล้วจึงดำเนินการขออนุญาตประ

<sup>22</sup> มาลี ทองสวรรค์, บริการสาธารณะ, หน้า 47.

<sup>23</sup> สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ, หน้า 40-41.

กอบธุรกิจธนาคารตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทกิจการธนาคารอื่นๆ คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการนี้ๆโดยใช้ทุนทั้งสิ้น เป็นของรัฐ<sup>24</sup>

รัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่ง ที่ก่อตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การทำนิติกรรมต่างๆต้องทำในนามกระทรวงเจ้าสังกัด รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ได้แก่ สถานชานาเคราะห์ โรงงานยาสูบ รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้โดยกำหนดทุนหมุนเวียนเพื่อการดำเนินงาน การดำเนินการ วัตถุประสงค์ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ กำหนดตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงาน และอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงเจ้าสังกัด<sup>25</sup>

การพิจารณาวิสาหกิจเป็นสองลักษณะ คือ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ดังกล่าวข้างต้น เพื่อแสดงถึงผลต่างที่รัฐวิสาหกิจจะได้รับในกรณีการจัดรูปแบบของกิจการที่แตกต่างกัน และเป็นข้อพิจารณาในการเลือกรูปแบบของกิจการวิสาหกิจ ให้เหมาะสมกับลักษณะกิจการที่ดำเนินการ เมื่อพิจารณาการจัดรูปแบบของกิจการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ประกอบกับการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ที่ได้กล่าวมาในบทที่สองจะพบว่าสามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้เพียงวิธีเดียว คือ การออกพันธบัตร ส่วนรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนในรูปบริษัท จะสามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้หลายแบบในส่วนของหลักทรัพย์ภาคเอกชน เช่น การเสนอขาย หุ้นสามัญ หุ้นบุริมสิทธิ หุ้นกู้ ใบสำคัญแสดงสิทธิซื้อหลักทรัพย์ประเภทต่างๆ

<sup>24</sup> ผุสส์ดี สัตยมานะ, "รัฐวิสาหกิจไทยองค์การและการจัดการ," (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 40.

<sup>25</sup> วินัย คูวิเชียร ร.ท., "รัฐวิสาหกิจ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักกฎหมายและเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น หน่วยที่ 10-14 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2529), หน้า 242.



## โครงสร้างทุนของรัฐวิสาหกิจ

การจัดโครงสร้างทุนของรัฐวิสาหกิจจะมีส่วนสัมพันธ์กับการจัดรูปองค์กรของรัฐวิสาหกิจ คือ รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนในรูปบริษัทจำกัดจะมีโครงสร้างทุนที่แบ่งออกเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่าๆกัน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะมีโครงสร้างทุนที่ไม่ได้แบ่งออกเป็นหุ้น ซึ่งจะได้พิจารณาดังต่อไปนี้

### 1. โครงสร้างทุนของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจที่จัดรูปองค์กรเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนซึ่งอยู่ในรูปบริษัท จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทุนของบริษัทจะมีลักษณะพิเศษคือ แบ่งออกเป็น ส่วนๆ เรียกว่า หุ้น จึงมีลักษณะแตกต่างจากทุนของวิสาหกิจอื่นๆ

ผู้ที่มาลงทุนในบริษัทจำกัดนั้นไม่ว่าจะลงทุนด้วยเงินหรือทรัพย์สิน จำนวนมากหรือน้อยก็ต้องคิดเฉลี่ยออกเป็นส่วนๆตามมูลค่าหุ้น ผู้ถือหุ้นต่างเป็นเจ้าของบริษัทตามส่วนแห่งหุ้นที่ตนถือในการบริหารงานของบริษัทย่อมจะเป็นไปตามนโยบายฝ่ายผู้ถือหุ้นข้างมาก ผลกำไรที่ได้จะแบ่งปันกันระหว่างผู้ถือหุ้นตามอัตราส่วนหุ้นที่ตนถือหรือเมื่อบริษัทเลิกกิจการ การแบ่งสินทรัพย์ของบริษัทคืนให้ผู้ถือหุ้นก็ต้องคืนตามอัตราส่วน

หุ้นทุนนั้นอาจจะแบ่งออกได้เป็นประเภท (class) ต่างๆกัน แต่ละประเภทมีสิทธิและผลประโยชน์แตกต่างกัน เช่น แบ่งเป็น หุ้นสามัญ หุ้นบุริมสิทธิ หุ้นทุนคือส่วนของผู้ถือหุ้นที่ถือว่าเป็นเงินทุนของบริษัท ดังนั้นหากบริษัทดำเนินกิจการไปประสบกับการขาดทุน หุ้นทุนนี้ย่อมจะเป็นส่วนที่เจ้าหนี้บังคับเอาชำระหนี้ของตนได้ หุ้นทุนจึงเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ของบริษัทต่อเจ้าหนี้<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> พิเศษ เสตเสถียร, "หลักกฎหมายบริษัทจำกัด," เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการกฎหมายหุ้นส่วนบริษัท คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (อัดสำเนา). (หน้า 9-10)

ในการออกหุ้นผู้เริ่มกิจการจะต้องพิจารณากำหนดจำนวนทุนของบริษัทว่าจะเป็  
 ทุนเรือนหุ้นจำนวนเท่าใด จะเป็นทุนกัสมัจำนวนเท่าใด และในจำนวนทุนเรือนหุ้นของบริษัท  
 จะแบ่งเป็นหุ้นสามัญเท่าใด ราคาเท่าใด ซึ่งจะระบุไว้ในตราสารจัดตั้งบริษัท (หนังสือ  
 บริคคหส์สนธิ) ทุนเรือนหุ้นที่บริษัทคิดกำหนดจะจดทะเบียน (nominal or authorised  
 capital) นี้จะมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับขนาดของธุรกิจ และความจำเป็นในการ  
 ใช้เงินทุนของธุรกิจนั้น ทุนเรือนหุ้นซึ่งบริษัทคิดจะจดทะเบียนนี้เป็นยอดวงเงินที่ทางบริษัท  
 ขออนุญาตต่อทางราชการออกหุ้น บริษัทจะออกหุ้นเกินกว่ายอดวงเงินที่จดทะเบียนนั้นไม่ได้  
 ถ้าบริษัทมีความจำเป็นต้องใช้เงินทุนโดยประสงค์จะออกหุ้นเพิ่มขึ้น ก็ต้องการมีการแก้ไข  
 หนังสือบริคคหส์สนธิและจดทะเบียนเพิ่มทุนเรือนหุ้น ทุนเรือนหุ้นที่จดทะเบียนนี้ต้องนำมาออก  
 หุ้นทั้งหมดโดยแบ่งออกเป็นหุ้นๆ แต่ละหุ้นต้องกำหนดมูลค่าไว้แน่นอนตายตัวและมีมูลค่าเท่า  
 กันหมด<sup>27</sup> หุ้นแต่ละหุ้นต้องมีการกำหนดมูลค่าหุ้นเอาไว้ มูลค่านี้เรียกว่ามูลค่าหุ้นที่ตั้งไว้  
 (Par value) ซึ่งจะมีมูลค่าเท่าใดก็จะกำหนดไว้ในหนังสือบริคคหส์สนธิของบริษัท มูลค่า  
 หุ้นเป็นตัวกำหนดจำนวนเงินที่ผู้ถือหุ้นต้องส่งให้แก่บริษัท เมื่อรวมผู้ถือหุ้นทุกคนด้วยกันจะเป็น  
 ทุนของบริษัท หากบริษัทออกจำหน่ายหุ้นครั้งแรกในราคาสูงกว่ามูลค่าที่ตั้งไว้ จำนวนเงิน  
 ส่วนเกินมูลค่าหุ้นจะต้องนำไปรวมไว้ในบัญชีทุนของบริษัท แต่แยกรายการส่วนเกินมูลค่า  
 หุ้นออกต่างหากจากรายการทุนจดทะเบียน<sup>28</sup>

## 2. โครงสร้างทุนไม่เป็นหุ้น

รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่จะมีเงินทุนในการดำเนินงาน  
 ซึ่งมาจาก เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากรัฐหรือบุคคลอื่น กรมวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย  
 การโอนกิจการมาจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น เงินตามงบประมาณ  
 ราชจำฮวิสามัญประจำปี กฎหมายจัดตั้งกำหนดทุนเป็นวงเงินไว้ เงินร่วมทุนจากบุคคลอื่น  
 เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประ

<sup>27</sup> โสภณ รัตนากร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วน  
 และบริษัท (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2532), หน้า 224-225.

<sup>28</sup> พิเศษ เสตเสถียร, หลักกฎหมายบริษัทจำกัด, หน้า 17.

เทศ เงินกู้ยืมหรือเงินซึ่งได้รับอำนาจเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สิน<sup>20</sup> รัฐวิสาหกิจประเภทนี้รัฐเป็นเจ้าของทั้งหมด ลักษณะโครงสร้างของทุนไม่มีการแบ่งเงินทุนออกเป็นหุ้นเหมือนกับรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นบริษัทจำกัด หากรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ต้องการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์โดยการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนและจดทะเบียนให้หลักทรัพย์สามารถซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ได้ จะมีหลักทรัพย์ประเภทเดียวที่องค์กรลักษณะนี้ออกได้คือ พันธบัตร เนื่องจากรัฐวิสาหกิจนี้ไม่สามารถออกหลักทรัพย์ประเภทอื่น เช่น หุ้นสามัญ หุ้นบุริมสิทธิ ได้ ซึ่งหลักทรัพย์ประเภทนี้จะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีที่มาจากองค์กร เช่น บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งที่มีเรือนหุ้น ซึ่งมีโครงสร้างทุนแบ่งออกเป็น หุ้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

### โครงสร้างการบริหารกิจการ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เกิดจากความต้องการของรัฐ ที่จะหลีกเลี่ยงสภาพการดำเนินงานของระบบราชการซึ่งไม่มีความคล่องตัวที่จะนำมาใช้เพื่อประกอบกิจการที่รัฐเห็นสมควรต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ของเศรษฐกิจโดยรวมของสังคม การบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจในเบื้องต้นคือการบริหารงานภายในองค์กรรัฐวิสาหกิจเองซึ่งจะมี หัวหน้าผู้บริหารและคณะกรรมการเข้ามาเกี่ยวข้องในส่วนนี้ ในขั้นต่อมาคือการควบคุมกำกับจากรัฐให้มีการบริหารกิจการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งจะอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับโดยคณะกรรมการรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดังจะได้พิจารณาต่อไป

#### 1. การควบคุมกำกับจากรัฐ

การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ ต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระในทางธุรกิจ (Management) และการกำกับ (Supervision) ลักษณะของการควบคุมกำกับอาจมีอยู่สองกรณี คือ 1) การควบคุมล่วงหน้า (a priori control) คือการกระทำของรัฐวิสาหกิจจะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐก่อน ซึ่งรัฐอาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติการกระทำ

---

<sup>20</sup> พิพัฒน์ ไทฮอวารี, รัฐวิสาหกิจ : โครงสร้างการบริหารและนโยบาย, หน้า 12-15.

นั้นก็ได้อีก 2) การควบคุมภายหลัง (a posteriori control) คือ รัฐมีอำนาจบอกล้างหรือสั่งให้แก้ไขการกระทำของรัฐวิสาหกิจที่กระทำไปแล้วได้ ซึ่งการควบคุมทั้งสองแบบควรมีคู่กัน ส่วนจุดมุ่งหมายในการควบคุมมีสองประการคือ 1) การควบคุมประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้กิจการดำเนินไปตรงกับเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ 2) การควบคุมการใช้เงินของรัฐวิสาหกิจและงบประมาณของรัฐ<sup>30</sup>

### 1.1 การควบคุมกำกับโดยคณะรัฐมนตรี

รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล และเป็นองค์กรที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี โดยตรง กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ส่วนใหญ่จะบัญญัติเรื่องการควบคุมไว้เป็นการเฉพาะหมวด ในหมวดที่ว่าด้วย "การกำกับและควบคุม" หรือ "ความสัมพันธ์กับรัฐบาล" กล่าวคือ กฎหมายจะระบุอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจต่างๆไว้ โดยที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินกิจการใดที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ได้แก่ การก่อสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่ การเลิกกิจการซึ่งเปิดดำเนินการแล้วหรือได้ริเริ่มสร้างแล้ว การลงทุนเพื่อขยายโครงการเดิมหรือริเริ่มโครงการใหม่ การเพิ่มหรือลดทุนของรัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่ง การกู้ยืมเงิน การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน ซึ่งมีทั้งการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีที่จะออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใด เพื่อการลงทุนโดยไม่จำกัดจำนวนเงินและการกำหนดจำนวนเงินในการออกพันธบัตร หรือตราสารเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ยังมีรัฐวิสาหกิจที่กฎหมายหรือข้อบังคับมิได้บัญญัติให้ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ก็สามารถออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใด เพื่อการลงทุนได้เอง การจำหน่ายหรือสิทธิทรัพย์สินไม่ว่าราคาเท่าใด แต่รัฐวิสาหกิจบางแห่งจะกำหนดราคาจำหน่ายทรัพย์สินที่จะต้องขอความเห็นชอบการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นจากบัญชีเป็นสัญญา การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ ซึ่งกรณีนี้ ในรัฐวิสาหกิจบางแห่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กำหนดได้เอง แต่ต้องอยู่ภายในอัตราขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนดรวมถึงการเข้าถือหุ้นหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แก่กิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

<sup>30</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศักดิ์, บทความรัฐวิสาหกิจ, หน้า 15.

การพิจารณาการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ โดยคณะรัฐมนตรีต้องพิจารณากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ในหมวดที่ว่าด้วย "การกำกับและการควบคุม" และ "ความสัมพันธ์กับรัฐบาล" ประกอบกัน นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่บังคับใช้ในระบอบหลังคือ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 ได้กำหนดลักษณะการดำเนินงานที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ไว้ในการกำกับและควบคุมและได้กำหนดการขอความเห็นชอบเพิ่มเติมขึ้นในบางลักษณะที่สำคัญ คือ การขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องนี้ นอกจากนี้ที่กล่าวมาข้างต้น การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจโดยรัฐมนตรีจะอยู่ในลักษณะการพิจารณาและให้ความเห็นชอบในงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เป็นงบลงทุนและเพื่อรับทราบ งบทำการแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจโดยคณะรัฐมนตรีที่ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีลักษณะส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน และมีมาตรฐานเดียวกัน จะแตกต่างกันบ้างในส่วนรายละเอียด<sup>31</sup> หรือ กรณีเป็นกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีขึ้นในระบอบหลัง จะมีข้อกำหนดที่เข้ากับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมปัจจุบันมากขึ้นดังกล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจออกระเบียบปฏิบัติสำหรับรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในรูปมติ คณะรัฐมนตรีมากมายหลายเรื่อง ในฐานะที่รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะรัฐมนตรีจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินงานเชิงธุรกิจของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรีมากมายที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ และปัญหาที่เกิดจากการที่ มติคณะรัฐมนตรีขาดความชัดเจน ทำให้ต้องตีความ มติคณะรัฐมนตรีชี้คกันเอง มติคณะรัฐมนตรีชี้คกับพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ดีคณะรัฐมนตรี คือ เป็นองค์กรสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ ในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และมีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามในรูปมติคณะรัฐมนตรี

---

32 สมหญิง เจียมศักดิ์, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณี รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ, หน้า 120-127.

## 1.2 การควบคุมกำกับโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหลายส่วนราชการจะบัญญัติขอบอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเอง และกฎระเบียบอื่น สามารถพิจารณาได้ดังนี้

การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงเจ้าสังกัด พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดไว้ในหมวด "การกำกับและควบคุม" โดยรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจ สั่งให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีและสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้ สำหรับกรณีที่รัฐวิสาหกิจจะต้องเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ นำเรื่องเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี ซึ่งอำนาจในการควบคุมกำกับของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และการใช้อำนาจจะต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ จะตีความขยายอำนาจควบคุมกำกับไม่ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต่างกับในทางปฏิบัติที่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจในการควบคุมกำกับมากกว่าเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้อำนาจไว้<sup>32</sup> ดังที่ปรากฏในระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ข้อ 29 ระบุว่า ให้กระทรวงควบคุมให้รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน ปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ทุกประการโดยใช้อำนาจ ในฐานะผู้ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจจะถูกควบคุมกำกับโดยรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งมีอำนาจรักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ผ่านประธานกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจได้

การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังจะมีบทบาทควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในส่วน การใช้จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การส่งผลกำไรเข้าคลัง การกำหนดอัตราค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ<sup>34</sup> สามารถพิจารณาได้ดังนี้

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 153-157.

<sup>34</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, บทความรัฐวิสาหกิจ, หน้า 16.

นี้ กระทรวงการคลังมีหน้าที่แสวงหาแหล่งเงินทุนต่างประเทศ เงินกู้ภายในประเทศ และ  
 ค่าประกันเงินกู้ในส่วนที่รัฐวิสาหกิจต้องการ ซึ่งมีระเบียบการก่อนกู้ของประเทศ พ.ศ.  
 2528 บัญญัติรับรองหน้าที่ของกระทรวงการคลังในส่วนนี้ไว้ การค้าประกันเงินกู้ของ  
 รัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.  
 2510 การปรับปรุงแก้ไขให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการ  
 เงินและการบัญชี หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน สวัสดิการและผลประโยชน์  
 ตบแทนต่างๆของรัฐวิสาหกิจตลอดจนออกระเบียบเงินฝากธนาคาร ตามพระราชบัญญัติวิธี  
 การงบประมาณ พ.ศ.2502 และระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ  
 พ.ศ.2520<sup>34</sup>

นอกจากส่วนราชการทั้งสอง ที่ได้พิจารณาข้างต้นยังมีส่วนราชการอื่นเกี่ยวข้องกับ  
 กับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็น  
 องค์กรที่จะตรวจสอบว่าการรับจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อ  
 บังคับหรือไม่ สำนักงานงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณประจำปี การจ่าย  
 เงินและการก่อนผูกพัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมี  
 อำนาจหน้าที่พิจารณาแผนงานและโครงการของรัฐวิสาหกิจ การจัดทำรายจ่ายประจำปี  
 การสำรวจรายจ่ายและการบำรุงรักษาสินทรัพย์ การขอความช่วยเหลือและการประสาน  
 งานจากต่างประเทศรวมถึงการให้คำแนะนำเพื่อการ เร่ง ระวัง หรือ ปรับปรุงกิจการ  
 ของรัฐวิสาหกิจ<sup>35</sup>

## 2. การบริหารภายในองค์กร

การบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจ กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง มี  
 อำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กับให้มีหัว  
 หน้าผู้บริหาร ที่เรียกว่า ผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นผู้บังคับให้เป็นไป  
 ตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

<sup>34</sup> สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, มาตรการทางกม.ในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึก  
 ษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพรบ., หน้า 133-137.

<sup>35</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, บทความรัฐวิสาหกิจ, หน้า 16.

## 2.1 หัวหน้าผู้บริหาร (Chief executive official) อันได้

แก่ ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการ หัวหน้าผู้บริหารมีหน้าที่บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และตามนโยบายข้อบังคับ และระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด กับมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง หัวหน้าผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการ ในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก หัวหน้าผู้บริหารจะมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐวิสาหกิจนั้นและเพื่อการนี้อาจให้บุคคลใดๆ ปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนได้ แต่ต้องเป็นตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด นิติกรรมที่กระทำโดยฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดย่อมไม่ผูกพันรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เว้นแต่คณะกรรมการจะให้สัตยาบัน<sup>36</sup> กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะมีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของผู้จะเป็นผู้บริหารไว้ และอาจแบ่งประเภทของคุณสมบัติได้ดังนี้ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ กำหนดว่า ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ในเรื่องหรือกิจการเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ด้วย ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา คุณสมบัติของผู้บริหารจะเปิดกว้างกว่าโดยจะกำหนดว่า ต้องไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากนี้การพิจารณาคุณสมบัติของผู้บริหารยังต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 ประกอบด้วย<sup>37</sup>

## 2.2 คณะกรรมการ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้มีคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่งเป็นองค์การบริหารสูงสุด มีลักษณะเป็น คณะกรรมการนโยบาย

(policy board) ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลซึ่งเป็นเจ้าของ ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ให้แก่รัฐ ตลอดจนกำหนดนโยบายด้านต่างๆ ควบคุมดูแลโดยทั่วไปเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง นโยบายของรัฐบาล และเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจ ขณะเดียวกันทำหน้าที่ เสมือนเป็นคณะกรรมการบริหาร (board of directors) ทำนองเดียวกับวิสาหกิจเอกชน ซึ่งภารกิจอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

<sup>36</sup> อิศระ สุวรรณบล, "โครงสร้างองค์การในการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย, ใน เอกสารการสอนวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมนิราช, 2531) หน้า 273-274.

<sup>37</sup> วินัย คูวิเชียร, รัฐวิสาหกิจ, หน้า 245.



ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานขององค์การอย่างกว้างๆ ตลอดจนการดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายตามที่ระบุในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีอำนาจอนุมัติโครงสร้าง การจัดองค์การ และตราข้อบังคับว่าด้วยส่วนงาน ทั้งนี้โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลังตามมติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงเป็นเสมือนตัวแทนผู้ถือหุ้นคือรัฐ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประกอบด้วย ประธานและกรรมการ องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ มักได้แก่ ผู้แทนจากรัฐราชการต่างๆ เป็นกรรมการ และหัวหน้าผู้บริหารเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง กับมีผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนหนึ่ง โดยมีปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นประธานกรรมการ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการไว้อย่างกว้างๆ เดิมกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการไว้ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 รัฐวิสาหกิจต่างๆ จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายสองฉบับควบคู่กัน ซึ่งจะมีประเด็นเกี่ยวข้องกับ จำนวนคณะกรรมการ อายุของกรรมการ คุณวุฒิ และคุณสมบัติอื่นๆ ของกรรมการ

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทของรัฐ องค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ได้ระบุไว้ ขึ้นอยู่กับเจ้ากระทรวง แต่ก็มักประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างไรก็ตามเกือบทุกแห่งจะมีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการอยู่ด้วย ส่วนในกรณีที่เอกชนถือหุ้นอยู่ด้วยก็อาจมีตัวแทนจากภาคเอกชนร่วมเข้าเป็นกรรมการด้วย การที่มีองค์ประกอบเช่นนี้เนื่องจากถือว่าตัวแทนจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นตัวแทนของรัฐบาลซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นส่วนข้างมากของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องเข้ามากำหนดนโยบายการบริหาร การดำเนินงานหลักและควบคุมการบริหารของฝ่ายจัดการ<sup>38</sup>

<sup>38</sup> อิศระ สุวรรณบล, โครงสร้างองค์การในการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 280-283.

องค์การที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมาข้างต้นมีจำนวนมากและ ปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายส่งผลให้รัฐวิสาหกิจขาดอิสระหรือความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งก่อผลเสียกับการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ ระบบเศรษฐกิจและการบริหารประเทศ

จากการศึกษาลักษณะของรัฐวิสาหกิจในด้านต่างๆ ได้มีการแบ่งรัฐวิสาหกิจเป็น 4 ประเภท คือ สาธารณูปโภคสาธารณูปการ ทหารรายได้เข้ารัฐ ดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ และตั้งขึ้นหรือได้มาโดยเหตุผลอื่น รัฐวิสาหกิจที่ต้องการศึกษาคือ รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ลักษณะกิจการเป็นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมซึ่งต้องใช้เงินทุนสูง ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการขาดแคลนเงินทุน เนื่องจากกิจการประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนซึ่งมีข้อขัดข้องในการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งที่เป็นกิจการที่ตลาดหลักทรัพย์ต้องการสนับสนุนให้ระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์เพราะเป็น กิจการที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจึงควรมีการส่งเสริมให้กิจการประเภทนี้สามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้โดยสะดวก