

แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

1. การให้นิยามรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรรัฐ ซึ่งดำเนินกิจกรรมเชิงธุรกิจมีรูปแบบการบริหาร เช่นเดียวกับเอกชน การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีเหตุผลแตกต่างกันไป สำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภท ซึ่งเกี่ยวข้องกับแนวความคิดและทฤษฎีในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์¹ โดยมีลักษณะของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น ภูมิหลังการก่อตั้งและสถานะเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์ สถานภาพทางกฎหมาย โครงสร้างองค์การและการตลาด² การให้คานิยาม "รัฐวิสาหกิจ" จึงได้มีการแบ่งแยกตามศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการกำหนดขอบเขตของรัฐวิสาหกิจที่จะศึกษาให้ตรงกับแนวคิดทฤษฎีของแต่ละศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้จะแยกพิจารณาเป็นนิยามทั่วไป และนิยามทางกฎหมาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ พิณจรรย์ นามวัฒน์ และพิพัฒน์ ไทยอารี, "การนิยามศัพท์รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน้าที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 4-11.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

1.1 นิยามทั่วไป

นิยามทั่วไปของรัฐวิสาหกิจในที่นี้ ได้แก่ การให้ความหมายของคำว่า รัฐวิสาหกิจในด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ว่าทางกฎหมาย ซึ่งได้มีการให้ความหมายไว้หลากหลายเพื่อประโยชน์ในการศึกษา และการจัดเก็บข้อมูลที่ชัดเจน ดังจะได้พิจารณา ต่อไปนี้

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

จากนิยามนี้ ย่อมแสดงว่า รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของและขณะเดียวกัน รัฐก็มีหน้าที่ต้องควบคุมกิจการนั้น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ขั้นแรกเพื่อที่จะผลิตสินค้าหรือให้บริการแก่ชุมชน ซึ่งครอบคลุมถึงกิจการทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการค้า³

วิกแฮม (Wickham) ได้ให้ความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" หมายถึง องค์กรที่ดำเนินการเพื่อขายผลิตผล (หรือบริการ) แก่ตลาด โดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ลักษณะขององค์กรนี้จะมีระบบการงบประมาณแยกต่างหากจากราชการและจะมีการดำเนินการบริหารของตนเอง ในการดำเนินการเหล่านี้ รัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นผู้มอบหมายให้ดำเนินการได้โดยรัฐบาลหรือส่วนราชการจะคอยเป็นผู้กำหนดแนวทางไว้ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตาม

³ สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 10.

จากนิยามของ วิคแฮม ทำให้มีการพิจารณารัฐวิสาหกิจเป็นสองแนวทาง แนวทางแรก ได้แก่ การพิจารณาแบบรัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมุ่งเน้นประเด็นการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และการกำกับดูแล ส่วนแนวทางที่สองได้แก่ การพิจารณาเชิงธุรกิจซึ่งมุ่งประเด็นการขาย การตลาด การจัดระบบการเงินงบประมาณให้สามารถดำเนินการด้วยตัวเอง

การพิจารณารัฐวิสาหกิจเป็นสองแนวทาง ดังกล่าวข้างต้น มีอิทธิพลถึงการให้ความหมาย คำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ของสำนักเลขาธิการประเทศเครือจักรภพ (The Commonwealth Secretariat) มีลักษณะการผสมผสานแนวคิดทั้งสองแนวทางชัดเจนขึ้นโดยให้ความหมาย "รัฐวิสาหกิจ" ว่า คือ กิจการทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลหรือองค์การส่วนราชการรัฐบาลเป็นเจ้าของและควบคุมบริหาร ⁴

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

1. การพิจารณาศัพท์ในประเด็นที่เกี่ยวกับรัฐ มหาชน และสาธารณชน (public) ส่วนหนึ่ง
2. การพิจารณาศัพท์ในประเด็นที่เกี่ยวกับวิสาหกิจ (Enterprise) อีกส่วนหนึ่ง ⁵

⁴ ฟิลลอร์รี่ นามวัฒน์, การนิยามศัพท์รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป, หน้า 22-23.

⁵ International Center for Public Enterprises in Developing Countries, Report of an Expert Group Meeting, Tangier, Morocco, 15-19 December, 1980, pp.1-18 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

จากการแยกการพิจารณาศัพท์รัฐวิสาหกิจดังกล่าว ศูนย์รัฐวิสาหกิจระหว่างประเทศ สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ได้เสนอคำนิยามเป็น 2 ชุด

1. คำนิยามชุดที่หนึ่ง เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติการ และเป็นเครื่องมือในการ แจ้งนับหรือจำแนกลักษณะหน่วยงานของภาครัฐบาลออกเป็นสถาบันสาธารณะกับรัฐวิสาหกิจ โดย ให้ความหมายว่า "รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรที่ดำเนินการผลิตในกิจกรรมที่มีคุณลักษณะทางธุรกิจ และมีการขายผลผลิต สินค้าหรือบริการในตลาด องค์กรนี้จะมีหน่วยงานสาธารณะเป็นเจ้าของ ของจำนวนกว่าร้อยละห้าสิบหรือมากกว่านี้"

2. คำนิยามที่สอง เพื่อแสวงหาแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ โดยให้ความ หมายว่า "รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรซึ่งภาครัฐเป็นเจ้าของ โดยที่ภาครัฐบาลนั้น หมายถึง รัฐ บาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่น ลักษณะการเป็นเจ้าของนั้นแสดงได้โดยการพิจารณา จำนวนร้อยละ 50 หรือมากกว่านั้นเป็นเกณฑ์ องค์กรนี้จะมีการควบคุมระดับสูงจากส่วน งานภาครัฐบาลที่เป็นเจ้าของด้วยการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง และการตั้งกฎเกณฑ์ในการตัดสินใจ ดำเนินนโยบายที่สำคัญ ๆ ในด้านจุดมุ่งหมายในการตั้งองค์กรก็เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตาม นโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจมีลักษณะหลาย ๆ อย่างได้ และยังเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ การควบคุมสาธารณะด้วย การดำเนินกิจกรรมจะเป็นตามคุณลักษณะของธุรกิจ ซึ่งมีพื้นฐานใน เรื่องการลงทุนและผลตอบแทนจากการลงทุนและการผลิตสินค้าบริการที่สนองต่อตลาด"

คำนิยามชุดที่สอง เป็นแนวคำนิยามที่เหมาะสมที่สุดในการให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับกิจการในสภาวะปัจจุบันได้

การให้คำนิยามรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป มีการพัฒนามาตลอดโดยในเบื้องต้นจะมุ่ง พิจารณาเฉพาะกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและควบคุม แต่ต่อมาได้มีการพิจารณาเพิ่มเติมถึง ประเด็นเรื่องการเงิน การขาย และรายได้ขององค์กรรัฐวิสาหกิจมากขึ้น รวมถึงความ พยายามที่จะรวบรวมคุณลักษณะขององค์กรของภาครัฐบาล กับคุณลักษณะของภาคเอกชนเข้าไว้

ด้วยกันมากขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ในการใช้เป็นแนวทางการพิจารณาหรือวิเคราะห์บทบาท ความเหมาะสมของรัฐวิสาหกิจและการศึกษาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในด้านอื่น รวมถึงการวิจัยที่นิยามโดยทั่วไปของรัฐวิสาหกิจเป็นพื้นฐานสำหรับการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป

1.2 นิยามกฎหมาย

การให้นิยาม "รัฐวิสาหกิจ" ทางกฎหมายเป็นการทั่วไปเพื่อเป็นบรรทัดฐานสำหรับกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันองค์กรในรูปแบบนี้ยังไม่ปรากฏทั้งในประเทศไทยและประเทศอื่น การให้นิยามทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นเพียงการจําแนกรายการว่าหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจบ้าง โดยวิธีแจกแจงชื่อหรือลักษณะองค์กรที่กฎหมายต้องการให้เป็นรัฐวิสาหกิจไว้เป็นลำดับจนครบถ้วน⁶ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา ในการตีความว่าองค์กรใดบ้างเป็นรัฐวิสาหกิจ อันจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแต่ละฉบับที่จะกล่าวถึงรัฐวิสาหกิจประกอบกับการตีความของศาลและของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ไม่ได้แสดงเหตุผลหรือแนวทางที่ชัดเจนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันจะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาได้ จึงได้มีผู้เสนอให้มีการกำหนดนิยามทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ โดยเทียบเคียงจากแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนกับข้อเท็จจริงในแต่ละสังคม ซึ่งจะได้เสนอแนวทางการให้นิยามทางกฎหมาย ที่ได้มีการศึกษาทั้งของต่างประเทศและในประเทศไทยดังต่อไปนี้

ผู้เชี่ยวชาญเรื่องรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส คือ นาย อ็องเดร เซ เดอเลียง (Andre' G. Delion) ได้ให้ความหมายทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจว่า "รัฐวิสาหกิจ คือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶ สุรพล ลีนิตินทรพจน์, "หลักเกณฑ์ในการจําแนกรัฐวิสาหกิจมหาชน : ศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทยและฝรั่งเศส," วารสารนิติศาสตร์ 18 (กันยายน 2531) : 80.

องค์กรที่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมทางการผลิตทรัพย์สินหรือการให้บริการที่ขาย แลกกับราคาและอยู่ภายใต้อำนาจชี้ขาดของเจ้าหน้าที่มหาชน" ⁷

ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ Michel Durupty ได้ให้ความหมาย ทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ ว่า "รัฐวิสาหกิจ" จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบสองส่วน คือ

องค์ประกอบทางเนื้อหา 3 ประการ คือ ต้องดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและ พาณิชยกรรม ประกอบกับต้องมีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ โดยมีค่าตอบแทนและท้ายที่สุด คือ ดำเนินการภายในกรอบของประโยชน์สาธารณะ

องค์ประกอบทางองค์กรมีรูปแบบ 2 ประการ คือ การมีฐานะเป็นนิติบุคคล เอกเทศต่างหากจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ และการที่เงินทุนมากกว่ากึ่งหนึ่งขององค์กรต้อง เป็นของรัฐ หรือการที่รัฐสามารถควบคุมเสี่ยงข้างมากในคณะกรรมการบริหารได้ ⁸

ในประเทศไทย กฎหมายที่ถือเป็นแม่บทในการให้นิยามคำว่า รัฐวิสาหกิจ มีอยู่ 3 ฉบับ ดังนี้

⁷ อ็องเดร เซ เดอเลียง, "ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส," แปลโดย ชาณูชัย แสงวงศ์ดี, วารสารกฎหมายปกครอง (2 สิงหาคม 2526) : 2.

⁸ Michel Durupty, "Esiste-t-il un critere d l'entreprise publique ?" Revue Administrative (September-October 1984) : P. 19, อ้างถึงใน สุรพล ลีนิตไกรพจน์, "หลักเกณฑ์ในการจำแนกรัฐวิสาหกิจมหาชน : ศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทยและฝรั่งเศส, วารสารนิติศาสตร์ 18 (กันยายน 2531) : 80.

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502⁹

มาตรา 4 บัญญัติว่า "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

มาตรา 4 วรรคแรก บัญญัติว่า "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีช่ธุรกิจ
- (2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวง การเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบหรือ

⁹ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517, หน้า 2.

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการ เมืองที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองอันสาม

3. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 *

มาตรา 4 วรรค 6 บัญญัติว่า "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือ กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็น เจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วน ราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

โดยสรุปแล้วรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 หมายความว่า

- องค์การที่รัฐเป็นเจ้าของ
- หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ
- บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐ

เป็นเจ้าของอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง เข้ามีทุนรวมอยู่ภายในบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด นั้น โดยทุนดังกล่าวรวมกันแล้วต้องมากกว่าครึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดของบริษัท หรือห้างหุ้นส่วน จำกัดนั้น

* มาตรา 3 1 หักเลิกพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2503 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2509

ทั้งนี้การที่พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ กำหนดให้รัฐวิสาหกิจ หมายถึงกิจการที่
รัฐบาล ถือหุ้นหรือมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ไม่ว่าจะ เป็นทางตรงหรือทางอ้อมใน
ที่ระดับชั้นก็ตาม ก็เพื่อที่จะมีอำนาจทางกฎหมายในการควบคุมนโยบาย และการดำเนินงานกิจ
การเหล่านั้นได้ ในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่

และตาม พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ
พ.ศ. 2518 ความหมาย หรือ คำจำกัดความได้แปรเปลี่ยนไปบางประการ กล่าวคือ พระราช
บัญญัติฉบับนี้ ถือว่ากิจการ หรือองค์การใด ถ้าหากมีวัตถุประสงค์เพื่อการสงเคราะห์ หรือการ
ส่งเสริมกิจการใดที่ไม่ใช่ธุรกิจแล้ว ก็ไม่ถือว่ากิจการหรือองค์การนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจ ส่วนเกณฑ์
กำหนดอย่างอื่น ๆ ยังคงมีลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
และพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521

ผลของความแตกต่างเกี่ยวกับคำนิยามรัฐวิสาหกิจ ก่อให้เกิดผลกระทบทางการบริหาร
ในการพิจารณาว่า กิจการใดจะจัดเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อที่จะได้นำกฎหมายนั้นมาเป็นแนวทาง
สำหรับการบริหาร ดังนั้นวิธีปฏิบัติที่ยึดถืออยู่ในปัจจุบัน คือ การพิจารณาฐานะการเป็นรัฐวิสาหกิจ
ตามกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่อาจไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่งได้เช่นกัน ทั้งนี้
เนื่องจากจุดมุ่งหมายของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นแตกต่างกัน สำหรับกรณีของรัฐวิสาหกิจใด มีข้อขัด
ข้องใจในการดำเนินงานหรือในฐานะขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก็ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา
ทำการตีความเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป 10



10 พิชณน์ ไทอารี, หลักการพื้นฐานการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย เอกสารการ
ศึกษาทางการจัดการรัฐวิสาหกิจ ศูนย์รัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528, หน้า 8-9.
(อัคราเนนา)

กล่าวโดยสรุป ถ้าพิจารณาความหมายรัฐวิสาหกิจ จากหลักเกณฑ์ของความเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือทุนแล้ว หน่วยงานหรือองค์การใดจะเป็นรัฐวิสาหกิจได้นั้น รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การควบคุมและการตัดสินใจ ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้น ความหมายตามกฎหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ตามกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว จึงได้แก่องค์กร 7 ประเภท¹¹ ดังต่อไปนี้

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

¹¹ จันทจิรา เอี่ยมบุรุษ, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 104.

แนวความคิดพื้นฐานในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินกิจการในลักษณะของรัฐวิสาหกิจของรัฐเกิดจากการที่รัฐต้องมีบทบาททางเศรษฐกิจ โดยมีระดับมากน้อยของการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจตามอิทธิพลของแนวความคิดหรือลัทธิในยุคนั้นๆ 12 นอกจากนี้ยังมีเหตุผลในด้านอื่น เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งส่งผลให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา

1. แนวคิดด้านเศรษฐกิจ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยมีแนวคิดด้านเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานนั้น จะเกิดจากการที่รัฐบาล ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ 13 ซึ่งรัฐบาลมักจะต้องอาศัยเงินทุนขนาดใหญ่มาลงทุนในกิจการที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียวกันจะต้องสร้างแรงจูงใจให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมตามภูมิภาคต่าง ๆ ควบคุมการแข่งขันที่ไม่เกิดประโยชน์สาธารณะ และร่วมลงทุนกับเอกชนในกรณีที่เอกชนไม่มีเงินทุนเพียงพอ การที่รัฐจะมีบทบาทเหล่านี้ ทำได้หลายวิธี แต่การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับว่าได้ผล เพราะช่วยให้เกิดการออม การกระจายรายได้ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แสดงถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีบทริเริ่มการพัฒนา ซึ่งทำได้โดยริเริ่มการลงทุนและส่งเสริมธุรกิจอุตสาหกรรม ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในรูปแบบของการลงทุนสาธารณะโดยอ้อม ริเริ่มการพัฒนาโดยจัดโครงสร้างพื้นฐาน และการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินธุรกิจที่เอกชนเป็นเจ้าของ

12 บกาวดี ประจักษ์สุภานิมิตและวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, "ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 42.

13 สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ, หน้า 18.

2. แนวคิดด้านสังคม

แนวคิดด้านสังคม ได้แก่ แนวคิดในการให้บริการสาธารณะ ตามภารกิจหน้าที่ของรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ¹⁴ ซึ่งกิจการเหล่านี้ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ต้องอาศัยเงินทุนจำนวนมาก จึงไม่อยู่ในวิสัยที่เอกชนจะรับผิดชอบได้ รัฐจึงต้องดำเนินการเอง การจัดทำมีกิจกรรมโครงสร้างพื้นฐาน ในรูปรัฐวิสาหกิจจะนำไปสู่การพัฒนาและแนวคิดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ให้มีความสามารถทักษะ และ ความชำนาญเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมทันสมัยในรูปการให้รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งสำหรับฝึกงาน ซึ่งโอกาสนี้จะไม่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานในภาคเอกชน

3. แนวคิดด้านการเมือง

แนวคิดด้านการเมืองของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นตัวแทนของรัฐในการพัฒนาท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญภายในประเทศ เนื่องจากเอกชนจะไม่สนใจดำเนินการนี้ หรือการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติและการใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือจัดสรรอำนาจและสร้างดุลอำนาจ โดยรัฐบาลต้องการสร้างอำนาจ เพื่อควบคุมหรือมีอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจ การจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ผู้สนับสนุน ซึ่งอยู่ในชนชั้นปกครองด้วยกัน ในรูปการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการหรือฝ่ายจัดการในรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งรายได้มหาศาล นอกจากนั้นยังมีการใช้รัฐวิสาหกิจเป็นกำลังในการเลือกตั้งในรูปการหาเสียงสนับสนุนจาก "โครงการฉาบฉวย" ต่าง ๆ และการใช้รัฐวิสาหกิจ เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายชาตินิยม เนื่องจากการมีชาวต่างชาติเป็นเจ้าของและมีอิทธิพลในธุรกิจต่าง ๆ ในประเทศเป็นจำนวนมาก เมื่อมีการส่งผลกระทบต่อ

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

ของธุรกิจกลับไปประเทศของตน จะเกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีการรอน
ธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมของชาวต่างชาติมาเป็นของรัฐโดยให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือ 15

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมักถือเอา ความต้องการตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น
ในขณะนั้นเป็นหลักในการพิจารณาจัดตั้ง และยังมี การจำแนกรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ใน
การจัดตั้งซึ่งมาจากแนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ แบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ หารายได้เข้า
รัฐ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ ตั้งขึ้นมาจากเหตุผลอื่น
รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เกิดจากแนวคิดด้านเศรษฐกิจและสังคมมีความ
ต้องใช้งบสูง แต่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมมากกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทอื่น

การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ

ในแต่ละประเทศย่อมมีกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันออกไปตามสถานะ
ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการจัดตั้งกิจการของรัฐ
ให้ชอบด้วยหลักกฎหมายและเป็นประโยชน์ต่อมหาชนสอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม
และการเมืองของประเทศตนได้

การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย สามารถกระทำได้หลายวิธีด้วยกัน
ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ในการจัดแบ่ง ในที่นี้จะแบ่งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยออกเป็นประเภท
โดยใช้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

15 ปภาวดี ประจักษ์สุนิมิต และวารภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, ประวัติความเป็น
มาของรัฐวิสาหกิจ, หน้า 59-61.

1. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามลักษณะของการจัดตั้งในทางกฎหมาย
2. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง
3. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามลักษณะของกิจการ
4. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามแบบการประเมินผลการดำเนินงาน

รัฐวิสาหกิจ

1. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามลักษณะของการจัดตั้งในทางกฎหมาย

เพื่อใช้ในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ตลอดจนสิทธิพิเศษต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ดังเช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ จะได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เพราะถือว่าได้ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติในฐานะผู้แทนชาวไทย ทั้งนี้ สามารถแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายที่มาในการจัดตั้งได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ โดยการตราเป็น

- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือ
- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยประกาศคณะปฏิวัติ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ

กิจการของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้เป็นกิจการที่สำคัญ และเป็นกิจการขนาดใหญ่ การทำเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟ การโทรศัพท์ การประปา การไฟฟ้า ฯลฯ เนื่องจากกิจการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกิจการที่สำคัญ ดังนั้นในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับกิจการดังกล่าว จึงควรผ่านการพิจารณาของรัฐสภา โดยตราเป็นกฎหมายเฉพาะ โดยมีการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ทุกแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการกำหนดวัตถุประสงค์ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการ

ดำเนินงาน มีทุนในการดำเนินงานเป็นของรัฐ และมีการให้อำนาจพิเศษอย่างของฝ่ายปกครอง มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองบางประเภท ได้รับยกเว้นภาษีอากร และอาจมีบทกำหนดโทษด้วย 16 การพิจารณารัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง เป็นดังนี้

- การกำหนดวัตถุประสงค์

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้น อย่างกว้าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกันหรือต่อเนื่องใกล้เคียงกัน ซึ่งส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันบ้างบางประเด็นเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะ ความจำเป็นในการประกอบการตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่กำหนดไว้ใน หมวดที่ 1 ของพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

มาตรา 6 ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า "การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย" เรียกโดยย่อว่า "กฟผ." และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่
- (ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือการไฟฟ้าอื่นตาม
กฎหมายว่าด้วยการนั้น

16 มาลี ทองอุสวรรค์, "บริการสาธารณะ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชา
กฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,
2534), หน้า 748-749.

- (ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- (ค) ประเทศใกล้เคียง

(2) คำนีงงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิงเป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหิน หรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กพพ.

(2 ทวิ)* คำนีงธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กพพ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อกำนีงการดังกล่าว

(3) ผลิตและขายลิกไนท์ หรือวัตถุเคมีจากลิกไนท์ หรือโดยอาศัยลิกไนท์หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อกำนีงการดังกล่าว

มาตรา 9 ำให้ กพพ. มีอำนาจกระทำกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) สร้าง ซ่อม จัดหา รับโอน จำหน่าย เช่า ำให้เช่า ำให้เช่าซื้อ ยืม ำให้ยืม และคำนีงงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของ กพพ.

(2) ซ่อม จัดหา จำหน่าย เช่า ำให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองหรือคำนีงงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

(3) สำรวจ วางแผน ออกแบบ จัดซื้อ สร้าง และติดตั้งอันเกี่ยวกับกิจการของ กพพ.

(4) สร้าง เชื้อนกันน้ำ เชื้อนระบายน้ำ เชื้อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเชื้อนหรืออ่างนั้นเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือเพื่อการพัฒนาการไฟฟ้าพลังน้ำ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 19 วันที่ 11 มีนาคม 2535.

หรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้า สร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าพลังปรมาณู หรือโรงไฟฟ้าพลังอื่น รวมทั้งลานตากไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ หรือสร้างระบบไฟฟ้า

(5) กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของโรงไฟฟ้า ลานตากไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ ตาม (4) หรือโรงผลิตวัตถุดิบจากลิกไนท์ ระบบไฟฟ้า และอุปกรณ์อื่น ๆ ตลอดจนเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าของ กพผ. รวมทั้งวางนโยบาย และควบคุมการผลิต การส่ง การจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า การผลิตลิกไนท์ และวัตถุดิบจากลิกไนท์ของ กพผ.

(6) ปล่อยเงิน หรือลงทุน

(7) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(8) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กพผ.*

(9) เข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือของรัฐทั้งในประเทศและนอกประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่กิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กพผ.

(10) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กพผ.

จะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติประเภทสาธารณูปโภค จะมีวัตถุประสงค์หลัก 17 คือ

* เรื่องเดียวกัน.

17 พิพัฒน์ ไทยอารี, รัฐวิสาหกิจโครงสร้างการบริหารและนโยบาย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 8.

- 1) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการสาธารณูปโภคนั้น ๆ รวมทั้งการดำเนินการธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณูปโภคนั้นและธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียง หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการสาธารณูปโภคนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์แก่รัฐ ประชาชน และกิจการสาธารณูปโภคแห่งนั้น
- 2) ผลิต จัดหาให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการให้แก่ประชาชน รวมทั้งกิจการต่าง ๆ ของรัฐ
- 3) ดำเนินกิจการเฉพาะอย่างตามแต่ประเภทของกิจการสาธารณูปโภคแต่ละแห่ง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งแต่ละฉบับยังมอบอำนาจให้แก่รัฐวิสาหกิจกระทำการภายในขอบวัตถุประสงค์ของกิจการนั้น ๆ ด้วย เนื่องจากรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมีสภาพเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น จึงมีอำนาจกระทำการภายในของวัตถุประสงค์ได้เอง ไม่ต้องกระทำการในนามของกระทรวงเจ้าสังกัด ดังนี้

- 1) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการ
- 2) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่ายหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ
- 3) กำหนดอัตราค่าเช่า ค่าบริการและการให้ความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ
- 4) ปล่อยเงินหรือลงทุน
- 5) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการให้บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ
- 6) สรรวจ วางแผน หรือขยายเพิ่มเติมกิจการที่รับผิดชอบ
- 7) กำหนดประเภท ขนาดและมาตรฐาน เพื่อเป็นการใช้ประโยชน์ของการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกิจการ

แต่กฎหมายอาจกำหนดให้หน่วยงานการกระทำที่แตกต่างกันออกไปอีก เช่น

- 8) การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- 9) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับตัวของรัฐวิสาหกิจและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจ
- 10) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่กิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ

- เงินทุน

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ถึงแม้จะถือว่าทุนเป็นของรัฐบาล แต่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ในประเด็นต่อไปนี้

- 1) ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยการโอนกิจการมาจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ข้อกำหนดเรื่องทุนก็จะเป็นการโอนสิทธิ หน้าที่ ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ สิบลดจนพนักงานมาเป็นของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่โดยที่เมื่อหักหนี้สินออกแล้ว เงินหรือทรัพย์สินส่วนที่เหลือจะกลายเป็นทุนของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ด้วย

ตัวอย่าง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 รวมกิจการของรัฐวิสาหกิจ 3 แห่งเข้าด้วยกัน คือ การไฟฟ้ายันฮี การลิกไนต์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ

ดังนั้น มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 จึงบัญญัติว่า "ให้โอนทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ ความรับผิดชอบ ตลอดจนธุรกิจของการไฟฟ้ายันฮี การลิกไนต์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือให้แก่ กพผ. ทรัพย์สินดังกล่าวเมื่อหักหนี้สินออกแล้วให้ถือเป็นทุนของ กพผ."

2) เงินที่ได้รับตามงบประมาณรายจ่ายวิสามัญลงทุนประจำปีและประเภทของงานที่กำหนดไว้ นอกจากนี้อาจเป็นเงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินที่จ่ายให้ภายหลัง เพื่อดำเนินงานหรือขยายกิจการ

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501

มาตรา 21 ทูของการไฟฟ้านครหลวง ประกอบด้วย

(3) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินที่จ่ายภายหลัง เพื่อดำเนินงานหรือขยายกิจการ

3) รัฐวิสาหกิจบางแห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งจะมีบทบัญญัติกำหนดวงเงินไว้ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 กำหนดทุนของธนาคารเป็นจำนวนไม่เกิน 500 ล้านบาท เป็นต้น โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐจะจ่ายให้เป็นคราว ๆ ตามแต่จะเห็นควร 18

4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 10 (2)

5) เงินที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจบางแห่งให้ครอบคลุมถึงการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 9

6) บทบัญญัติตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางแห่งกำหนดไว้ด้วยว่า เงินทุนนั้นอาจมาจากเงินช่วยเหลือซึ่งอาจได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ดังเช่น พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 19 เป็นต้น

18 เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

19 เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

7) รัฐวิสาหกิจบางแห่ง สามารถกำหนดให้มีเงินสำรอง ซึ่งประกอบด้วย เงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เพื่อขาด เงินสำรองเพื่อขยายกิจการ เงินสำรองเพื่อการไถ่ถอนหนี้ และเงินสำรองอื่น ๆ ตามความประสงค์แต่ละอย่างโดยเฉพาะตามที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เห็นสมควร เมื่อรัฐวิสาหกิจต้องการนำเงินสำรองนี้ออกมาใช้อาจกระทำได้โดยมติของคณะกรรมการ เช่น การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยและการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย²⁰ เป็นต้น

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

มาตรา 11 เงินสำรองของ ทอท. ให้ประกอบด้วย เงินสำรองธรรมดา ซึ่งตั้งไว้เพื่อขาดเงินสำรองเพื่อขยายกิจการ เงินสำรองเพื่อการไถ่ถอนหนี้ และเงินสำรองอื่น ๆ ตามความประสงค์แต่ละอย่างโดยเฉพาะตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

เงินสำรองจะนำออกใช้ได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

- ฐานะ เอกสิทธิ์ และสิทธิพิเศษ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชน และมีอำนาจของฝ่ายปกครองสนับสนุนอยู่ ดังนั้น จึงมีอำนาจหรือสิทธิพิเศษ เพื่อกระทำการกิจการบางอย่างตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง โดยมีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งให้มีสิทธิพิเศษ ดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ อิศระ สุวรรณผล, โครงสร้างองค์การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 272.

- 1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติทุกแห่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง 21 โดยตรง
- 2) ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากรด้วยคุณลักษณะหรือประเภทของกิจการที่ได้รับการยกเว้น เช่น กิจการด้านสาธารณสุขโรคและคมนาคม ได้แก่ การทำเรือแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์ เป็นต้น

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497

มาตรา 19 1) องค์การโทรศัพท์ได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร กิจการธนาคาร ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตรและธนาคารออมสิน สำหรับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

นอกจากนี้ การไฟฟ้านครหลวง ได้รับการยกเว้นภาษีการค้าเฉพาะการจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ซึ่งมีแรงดัน 69, 11 และ 305 กิโลโวลต์ 22

- 21 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 6
พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 7
พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 7
พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 8
พระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. 2509 มาตรา 7
พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 5
พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 มาตรา 8 เป็นต้น

22 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรมสรรพากรเรียกเก็บภาษีการค้าจากการไฟฟ้านครหลวง ในฐานะผู้ผลิต มกราคม 2506.

3) อำนาจพิเศษบางประการในการออกข้อบังคับ กฎ ระเบียบหรือกระทาการ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

3.1 อำนาจในการออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือกิจการ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย ฯลฯ

3.2 อำนาจในการใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีทำเลที่ดินเป็นการชั่วคราว ภายใต้งบเงื่อนไข เช่น ก่อนกระทาการดังกล่าว ใต้แจ้งเป็นหนังสือให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร และถ้ามีความเสียหายเกิดแก่เจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้ทรงสิทธิอื่นเนื่องจากการกระทาของพนักงานรัฐวิสาหกิจ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิเรียกค่าทดแทนจากรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ใต้ ซึ่งได้แก่กิจการเกี่ยวกับไฟฟ้าและประปา คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย²³ การไฟฟ้านครหลวง²⁴ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค²⁵ การประปานครหลวง²⁶ และการประปาส่วนภูมิภาค²⁷

3.3 รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้นหรือทำลายตัดฟันต้นไม้หรือพืชผลในเขตดำเนินการตามวัตถุประสงค์จัดตั้ง เช่น ในเขตเดินสายไฟฟ้า²⁸ เป็นต้น

3.4 อำนาจเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าหรือเพื่อใช้สร้างเขื่อน ก็สามารดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์²⁹

²³ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28

²⁴ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 34

²⁵ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 29

²⁶ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 36

²⁷ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 29

²⁸ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 29 (3)

²⁹ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ประกอบ

3.5 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งดำเนินงานด้านสาธารณูปโภคจะมีสิทธิพิเศษในการกำหนดโทษทั้งจำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ เมื่อผู้ใดขัดขวางการกระทำของรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่กระทำการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย³⁰

4) พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการ และพนักงานผู้มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติงานที่มีลักษณะต้องใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา³¹

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการและพนักงาน มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

5) สิทธิพิเศษที่ให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี³² ยกเว้นกิจการธนาคาร ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ที่ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้

สำหรับองค์การเภสัชกรรม มีข้อกำหนดจกักตุนเรื่องทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีเฉพาะ ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ เครื่องจักร หรืออุปกรณ์เกี่ยวกับการผลิตยา และเวชภัณฑ์เท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁰ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 54

³¹ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 27

³² พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2511 มาตรา 12 และพระราชบัญญัติ

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 15 เป็นต้น

การจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การประปา นครหลวง การไฟฟ้านครหลวง และองค์การเภสัชกรรม เป็นต้น การจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายเฉพาะนี้ ปกติจะใช้วิธีการตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นดำเนินการที่มีความสำคัญ ซึ่งควรผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ทั้งนี้โดยกำหนดให้เป็นนิติบุคคล และมีทุนในการดำเนินงานเป็นของรัฐทั้งสิ้น รวมทั้งให้มีอำนาจพิเศษบางอย่างของฝ่ายปกครองในการจำกัดอำนาจของประชาชนได้ เช่น³³ การสามารถเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมาย (legal sphere) ของบุคคลที่สามได้โดยการกระทำเพียงฝ่ายเดียว การได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับคดีตามคำพิพากษา การได้รับยกเว้นภาษีอากร รวมทั้งการมีอำนาจในการออกกฎหมายลูกบทบางประเภท หรือพิจารณาการอนุญาตกิจการบางอย่าง เป็นต้น เพราะถือว่าได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว

ลักษณะในทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ มีดังนี้

1) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติ หรือประกาศคณะปฏิวัติแล้วแต่กรณี ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ เอกสิทธิ รูปแบบการจัดองค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ กับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

2) มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากรัฐ ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

3) รัฐเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นทั้งหมด

³³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "บทความรัฐวิสาหกิจ" ใน รวมกฎหมายไทยเล่ม 8 (รัฐธรรมนูญ-แร่) (กรุงเทพมหานคร : มงคลการพิมพ์, 2520), หน้า 12.

4) มีอิสระทางการเงิน สามารถหาแหล่งเงินทุนโดยการกู้ยืมจากกระทรวง การคลังหรือสถาบันการเงินอื่น ๆ ได้ ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี โดยที่เจ้าของเงินกู้ไม่มี สิทธิเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การของรัฐบาล สำหรับงบประมาณก็ไม่จำเป็นต้องรออนุมัติ จากงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากมีทรัพย์สินที่จะใช้ประกอบกิจการหารายได้และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้ของตนเอง

5) ในด้านการเงิน การบัญชี ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เข้า บังคับหน่วยราชการต่าง ๆ

6) การดำเนินงานอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ นั้น ๆ ซึ่งเป็นอิสระ สำหรับนโยบายต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลโดยผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเช่นกัน

7) พนักงานของรัฐวิสาหกิจ ไม่ถือว่าเป็นข้าราชการ ดังนั้น การบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน การลงโทษ จึงเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

ดังนั้น รัฐวิสาหกิจประเภทนี้เหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะ ในทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม เพื่อตอบสนองประโยชน์ของมหาชนส่วนรวมและต้องอาศัยอำนาจมหาชน (puissance publique) บางประการด้วย ทำให้องค์การของรัฐบาลต้องจัดตั้งโดยกฎหมาย มหาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติ

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ มักจะมีอุปสรรคในทางกฎหมายซึ่งจะต้องดูเนื้อ หาว่ามีวัตถุประสงค์อันเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจการหลักของรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่ และถ้ารัฐ มีนโยบายให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก็คงจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายโดยดำเนินการกระบวนผ่าน รัฐสภา และในกรณีที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะ อันได้แก่ กิจการ สาธารณูปโภค การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยสิ้นเชิงก็มีความเป็นไปได้ยาก หรืออาจจะไม่สามารถ เกิดขึ้นได้เลย

ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การตลาด องค์การ แบตเตอรี่ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ องค์การสวนยาง เป็นต้น

จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การ
ของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 3 * บทบัญญัติดังกล่าวได้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะจัดตั้ง
องค์การหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินการจัดทําบริการสาธารณะได้ โดยมีทุนดำเนินการเป็น
ของรัฐทั้งสิ้น เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ และมีการกำหนดวัตถุประสงค์
ขอบเขต และอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานไว้ด้วย แต่องค์การหรือหน่วยงานเหล่านี้ไม่มีสิทธิพิเศษ
หรืออำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง มักจะมีคำว่า "องค์การ" นำหน้า (โดยปกติรัฐวิสาหกิจ
ประเภทนี้จะดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม) การพิจารณารัฐวิสาหกิจตาม
พระราชกฤษฎีกา เป็นดังนี้

- การกำหนดวัตถุประสงค์

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การไว้ในมาตรา 6
และมาตรา 7 ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ละแห่ง ตัวอย่างเช่น พระราชกฤษฎีกา จัดตั้ง
องค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535

มาตรา 6 รพม. มีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร
ปริมณฑล โดยการสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ซึ่งการขนส่งโดยรถไฟฟ้ําและดำเนินการ
หรือให้บริษัทอื่นเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถไฟฟ้ําดังกล่าว กับดำเนินการธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อ
ประโยชน์ของ รพม.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* มาตรา 3 เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ เพื่อดำเนินกิจการ
อันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวก
การแก่ประชาชนโดยย้ําเงินลงทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทําได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 7 ำให้ รพม. มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตาม มาตราและอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) จัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งของ เครื่องใช้หรือบริการต่าง ๆ เพื่อความสะดวก ความปลอดภัยอันเกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของ รพม.

(2) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ว่าจ้าง รับจ้าง จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ำให้เช่า เช่าซื้อ ำให้เช่าซื้อ ยืม ำให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดทรัพย์สินที่มีผู้ถือหุ้น

(3) กำหนดอัตราค่าบริการในการใช้รถไฟฟ้า ตลอดจนมาตรการเพื่อความปลอดภัย ในการใช้และรักษา เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งของต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริการรถไฟฟ้า

(4) วางแผน สำรวจ และออกแบบเกี่ยวกับการสร้างหรือขยายรถไฟฟ้า

(5) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(6) ำให้กู้หรือำให้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่ กิจการของ รพม.

(7) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(8) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบกิจการขนส่งมวลชน หรือ ถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ รพม.

(9) ตั้งหรือรับเป็นตัวแทน ตัวแทนค้ำต่าง หรือนายหน้าในกิจการตามวัตถุประสงค์ ของ รพม.

(10) ว่าจ้างหรือมอบำให้บุคคลใดประกอบกิจการส่วนหนึ่งส่วนใดของ รพม.

(11) ประสานงานในเรื่องการจัดโครงข่ายเส้นทางรถไฟฟ้ากับหน่วยงานอื่น

(12) กระทำการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ รพม.

ดังนั้น รูปแบบการกำหนดวัตถุประสงค์จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกันเกือบทุกองค์กร คือ

- 1) ประเด็นเกี่ยวกับเหตุผลในการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง
- 2) เป็นข้อกำหนดให้องค์กรรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สามารถประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบที่กำหนดไว้ในข้อ 1)

นอกจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว กฎหมายยังให้อำนาจในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ด้วย โดยกำหนดไว้ในมาตรา 7 ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรแต่ละแห่ง อำนาจที่กำหนดไว้มีลักษณะเหมือน ๆ กันแทบทุกองค์กรดังประเด็นต่อไปนี้ 34

1. อำนาจในการถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองและมีทรัพย์สินต่าง ๆ
2. การให้บริการเกี่ยวกับกิจการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขององค์กร
3. ทำการค้า
4. ร่วมกิจการหรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ขององค์กร
5. กู้ยืมเงิน หรือให้กู้ ให้ออมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ขององค์กร
6. เป็นตัวแทนทางการค้าหรือตั้งสาขาในกิจการตามวัตถุประสงค์
7. กระทำกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์กร เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์กร 35



ศูนย์วิทยุโทรทัศน์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

34 พิพัฒน์ ไทอารี, รัฐวิสาหกิจ : โครงสร้าง การบริหาร และนโยบาย, หน้า 10.

35 พระราชกฤษฎีกาองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2496 มาตรา 6 และ 7
พระราชกฤษฎีกาองค์การตลาด พ.ศ. 2496 มาตรา 6 และ 7

- เงินทุน ข้อกำหนดเกี่ยวกับทุนของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา

ตัวอย่างเช่น พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535

มาตรา 8 ทุนของ รฟม. ประกอบด้วย

- (1) เงินทุนของรัฐบาลจ่ายให้ เป็นทุนประเดิม
- (2) เงินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวข้องกับโครงการรถไฟฟ้ามหานครที่รับโอนจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) เงินที่รัฐบาลจ่ายเพิ่มเติมเป็นคราว ๆ
- (4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

1) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแต่ละแห่ง จะกำหนดทุนเป็นวงเงินไว้จำนวนหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขว่า รัฐบาลจะจ่ายให้ เป็นทุนประเดิมก่อนจำนวนหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐบาลจะจ่ายให้ เป็นทุนประเดิมก่อนจำนวนหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะจ่ายเพิ่มเติมเป็นคราว ๆ ตามที่เห็นสมควร

2) ในกรณีที่องค์การรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นนี้ เคยมีกิจกรรมของรัฐหรือส่วนราชการใดเคยดำเนินการมาก่อน ก็จะมีข้อกำหนดให้โอนกิจการ สิทธิ หน้าที่ ทรัพย์สิน สิทธิทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนพนักงานมาเป็นขององค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ รับโอนทรัพย์สินมาจากกรมป่าไม้ และองค์การคลังสินค้า รับโอนทรัพย์สินมาจากกองคลังสินค้า กรมการศุลกากร เป็นต้น

3) ลักษณะการกำหนดทุน

3.1 เงินกู้ยืม หรือเงินซึ่งได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ เช่น ตัวอย่างขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ฯลฯ

3.2 เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์
นั้น ๆ

3.3 เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

3.4 ดอกผลของเงินและทรัพย์สินตามทุนประเดิมหรือเงินที่รัฐบาลเพิ่มเติมให้เป็นคราว ๆ ไป เงินกู้ยืมตามอำนาจขององค์การ เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

- สถานะ เอกสิทธิ์ และสิทธิพิเศษ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งมิได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิพิเศษไว้อย่างเช่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ แต่ได้พิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496³⁶ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้องค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งตามความในพระราชบัญญัตินี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ดังนั้น จากผลของพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ทำให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกามีฐานะเป็นนิติบุคคล

สิทธิพิเศษประการอื่นก็ไม่มีกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจประเภทนี้อาจได้รับสิทธิพิเศษบางประการโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เช่น สิทธิในการสั่งซื้อสิ่งจ้างโดยวิธีพิเศษ เป็นต้น

นอกจากรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งเกิดจากบทบัญญัติกฎหมายมหาชน ในรูปพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกประเภทที่เกิดโดยประกาศคณะปฏิวัติจัดตั้ง ซึ่งจะระบุให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมามีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัจจุบันมี 3 แห่ง ได้แก่ สถาบันสง

³⁶ มาตรา 4 บัญญัติว่า องค์การซึ่งได้จัดตั้งตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

เสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การทางพิเศษแห่งประเทศไทยและการเคหะแห่งชาติ³⁷ ซึ่งจัดตั้งโดยเงินทุนของรัฐทั้งหมดดำเนินการดำเนินการ จึงถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเช่นกัน

การที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีอำนาจพิเศษทางปกครองซึ่ง นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนไม่มี โดยที่กิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการจะอยู่ในรูปนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพราะการดำเนินการต้องอาศัยอำนาจพิเศษทางปกครองบางประการ แต่การจัดองค์กรรูปแบบนี้ไม่เอื้ออำนวยต่อการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์เหมือนนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ควรมีการพิจารณาถึงผลประโยชน์การจัดรูปองค์กร เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสิทธิพิเศษมหาชนกับความคล่องตัวในการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ในรูปนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

ลักษณะในทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ จะเป็นไปในทางองเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และในเรื่อง สิทธิพิเศษหรืออำนาจพิเศษอย่างฝ่ายปกครองนั้นกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ เพียงแต่ระบุให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานแยกจากหน่วยราชการต่างหาก ทั้งนี้ทุนในการดำเนินงานเป็นของรัฐทั้งสิ้น

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ มักจะมีอุปสรรคในทางกฎหมาย ทางองเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ แต่ในกรณีที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการค้า และถ้าประสงค์จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยสิ้นเชิงก็อาจจะทำได้โดยออกพระราชกฤษฎีกาเลิกองค์การนั้นได้ แล้วกำหนดวิธีจัดการทรัพย์สิน เช่น ขายทรัพย์สินให้เอกชนไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ยกเลิกนั้นด้วย

³⁷ สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ, หน้า 37.

ค) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน * ได้แก่ การจัดตั้งเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล หรือบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เป็นต้น หรืออาจจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับ พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ รัฐจะเข้าถือหุ้นร้อยละ ๕๐ หรือเกินกว่าห้าสิบเปอร์เซ็นต์ แต่ไม่ถึงร้อยเปอร์เซ็นต์ แล้วแต่กรณี ซึ่งรัฐจะมีผลประโยชน์ทางการเงินในลักษณะการควบคุม ควบคุมไปกับการสามารถเข้ามาตรการควบคุมภายในรัฐวิสาหกิจโดยมีอำนาจออกเสียงในฐานะผู้ถือหุ้นหรือโดยการมีสิทธิแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ สำหรับหลักเกณฑ์ในการจัดระบบและในการดำเนินการจะต้องนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนของห้างหุ้นส่วนบริษัท มาใช้บังคับโดยอัตโนมัติ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงมีความคล่องตัวมาก และมีฐานะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่าเทียมกับวิสาหกิจของเอกชนทุกประการ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งกฎหมายเอกชน ได้แก่ นิติบุคคลที่อยู่ต่อบังคับกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 มีหลักว่า นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนนี้มักจัดองค์กรในรูปแบบบริษัทจำกัดซึ่งจะไม่มีอำนาจพิเศษทางปกครองเหมือนรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน การมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะส่งผลให้อำนาจที่จะกระทำนิติกรรมต่าง ๆ ต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง 38

* บางครั้งก็แบ่งเป็น การจัดตั้งขึ้นเองและการจัดตั้งโดยนิติเหตุ โดยถือว่าบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เกิดขึ้นโดยนิติเหตุ

38 มาลี ทองสวรรค์, บริการสาธารณะ, หน้า 47.

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีฐานะตามกฎหมายเอกชน คือ เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งบางแห่งรัฐถือหุ้นทั้งหมด เช่น บริษัทไม้อัดไทย จำกัด บริษัทอุ้งกรุงเทพ จำกัด บางแห่งรัฐถือหุ้นร่วมกับเอกชนเกินกว่าร้อยละห้าสิบ เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท กระสอบอีสาน จำกัด เป็นต้น รัฐวิสาหกิจประเภทนี้รัฐจะต้องดำเนินการจดทะเบียนที่กรมทะเบียนการค้ากระทรวงพาณิชย์ เช่นเดียวกับบริษัทของเอกชนทั่วไปด้วยการพิจารณารัฐวิสาหกิจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นดังนี้

- การกำหนดวัตถุประสงค์

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้ เมื่อพิจารณาข้อกำหนดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้แล้ว ปรากฏว่า วัตถุประสงค์จะมีลักษณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของบริษัท และแต่ละบริษัทมุ่งหวังที่จะกำหนดขอบเขตไว้อย่างกว้าง ๆ เป็นเรื่องของบริษัทนั้น ๆ โดยตรง อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัทเหล่านี้มักจะกำหนดไว้อย่างกว้าง เพื่อที่จะได้มีโอกาสขยายงานในอนาคต และไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการมอบอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังเช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่อำนาจเหล่านี้มีกำหนดไว้บางส่วนที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริษัท³⁹

- เงินทุน

ลักษณะทุนของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด ตามกฎหมายเอกชนนี้จะกำหนดไว้ตามจำนวนที่ปรากฏในหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท พร้อมทั้งบอกมูลค่าหุ้นไว้ ส่วนการดำเนินงานและการจัดระบบการบริหารการเงินนั้น เป็นไปตามคณะกรรมการและที่ประชุมผู้ถือหุ้น

³⁹ พิพัฒน์ ไทยอารี, รัฐวิสาหกิจ โครงสร้าง การบริหารและนโยบาย, หน้า 11.

- **ฐานะ เอกสิทธิ์ และสิทธิพิเศษ**

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายเอกชนคือ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง ส่วนสิทธิพิเศษอื่น ๆ มิได้มี กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง อย่างเช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติแต่อย่างใด แต่ อาจได้รับสิทธิพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีได้เช่นกัน

รัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ ถือเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายเอกชนด้วย เพราะในเบื้องต้นจะต้องมีการจัดรูปองค์กรเป็นบริษัทจำกัด ตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ เสียก่อนแล้วจึงดำเนินการขออนุญาตประกอบธุรกิจ ธนาคารตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทกิจการธนาคารอื่น ๆ คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคาร อาคารสงเคราะห์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการนั้น ๆ โดยเงินทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ 40

ลักษณะทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ มีดังนี้

- 1) รัฐเป็นเจ้าของเงินทุนของบริษัทโดยตรง
- 2) บริษัทมีวัตถุประสงค์ สิทธิ หน้าที่ และหนี้เช่นเดียวกับบริษัทเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

40 ผุสสตี สัตยมานะ, รัฐวิสาหกิจไทยองค์กรและการจัดการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสแตรร์, 2529), หน้า 40.

ข้อดีของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ได้แก่

- 1) จัดตั้งโดยง่ายกว่ารูปแบบขององค์การของรัฐบาลซึ่งจะต้องอาศัยกฎหมายโดยเฉพาะผ่านกระบวนการที่ยุ่งยากกว่า ในขณะที่บริษัทจำกัดหรือบริษัทผสมเพียงแต่จดทะเบียนตามกฎหมายเช่นเดียวกับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเอกชน
- 2) การเข้าร่วมทุนของรัฐกับภาคเอกชนกระทำได้ง่าย การร่อนหรือแปรสภาพก็กระทำได้ง่ายเช่นกัน และเป็น การเปิดโอกาสให้เอกชนในชาติและนายทุนต่างชาติเข้าร่วมทุน และรับประโยชน์ร่วมกัน
- 3) มีความคล่องตัว เพราะมีความอิสระในการบริหารงานอย่างมากและเป็นช่องทางให้มีการใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในงานบริหารของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ได้โดยตรงอีกด้วย โดยที่รัฐควบคุมโดยส่งตัวแทนเข้ามาเป็นกรรมการบริษัท ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ดังนั้น รัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจะค่อนข้างเป็นอิสระจากการควบคุมโดยตรงจากหน่วยราชการของรัฐ และง่ายต่อการให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจการ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

และในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทนี้อาจทำการแปรรูปโดยสิ้นเชิงหรือบางส่วนก็ได้ โดยการร่อนหรือขายหุ้นนั่นเอง ซึ่งจะทำให้ได้มากน้อยเป็นประการใดจะดูได้จากข้อบังคับของบริษัท 41

อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในรูปบริษัทจำกัดก็มีข้อเสียกล่าวคือ ในกรณีที่รัฐต้องการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบการบริหารสาธารณะ ซึ่งรัฐจะเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียวและเป็นผู้เข้าควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ตามแนวนโยบายแห่งรัฐก็ไม่สมควรจัดตั้งในรูปของบริษัท

41 ดูข้อบังคับของบริษัท การบินไทย จำกัด ข้อ 4 และข้อ 5

เนื่องจากรูปแบบบริษัทสามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบซึ่งจะต้องมีต่อรัฐบาลและรัฐสภาได้ ดังนั้น
ในกรณีเช่นนี้ควรจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะจะสมประโยชน์ยิ่งกว่า

ง) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของ
คณะรัฐมนตรีหรือโดยผลของกฎหมาย รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งขึ้นในหน่วยงานของรัฐบางที่ก็
เรียกเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ * เนื่องจากมิได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะและมิได้

* หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ มีความหมายกว้างขวางและยังมิได้นิยามไว้ใน
กฎหมายฉบับใด แต่อาจหมายความถึง

- 1) หน่วยงานที่จัดทำธุรกิจถือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการ แต่มิได้ดำเนินงาน
ราชการตามวัตถุประสงค์อันระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นงาน
ซึ่งส่วนราชการเข้ามาดำเนินงานธุรกิจ และใช้เงินงบประมาณเป็นทุนดำเนินการซึ่งต้องอยู่ภาย
ใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
- 2) หน่วยงานที่มิได้มีการจัดตั้งโดยการเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา
และมิได้มีการจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล แต่ก็ได้ดำเนินงานในทางอุตสาหกรรม
และพาณิชย์กรรม โดยขึ้นอยู่กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นต้นสังกัด จึงไม่มีสภาพนิติบุคคลของ
ตนเอง และถือว่าการดำเนินงานกิจการของหน่วยงานนั้นอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกเป็นการดำเนินงาน
ในฐานะตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดเท่านั้น
- 3) หน่วยงานเหล่านี้จัดตั้งขึ้นโดยมติของคณะรัฐมนตรี เช่น โรงพิมพ์ กรมตำรวจ
เป็นต้น แต่บางกรณีอาจเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย เช่น โรงงานกระสอบ กระทรวงการคลัง
เป็นผลมาจากคำสั่งนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 2 มีนาคม 2508 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17
แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มีคำสั่งให้บริษัททางกองกระสอบ จำกัด
พ้นจากสภาพการเป็นบริษัทและให้กิจการทรัพย์สินและหนี้สินของบริษัทตกเป็นของรัฐทันทีในวันออก
คำสั่ง โดยให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของกิจการและดำเนินการ (ปัจจุบันยกเลิกไปแล้ว)

จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน แต่รัฐอาจกำหนดเงินทุนให้จำนวนหนึ่งเพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ โดยอาจนำผลกำไรที่ได้บางส่วนสมทบทุนดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เช่น โรงงานยาสูบ สถานชานูเคราะห์ เป็นต้น และการที่รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กิจการต่าง ๆ จึงต้องดำเนินการไป โดยมีผู้ทำการแทนในนามกระทรวงผู้กำกับลักษณะของทรัพย์สินในครอบครองก็ยังคงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยสมบูรณ์ และคงมีเอกสิทธิ์ต่าง ๆ เท่าเทียมกับหน่วยงานทางปกครองของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ย่อมลดฐานะลงมามีนิติสัมพันธ์กับเอกชนในลักษณะที่เท่าเทียมกัน⁴² มีผลให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการในฐานะเอกชน เพื่อเป็นหลักประกัน และให้ความมั่นใจในการติดต่อทางธุรกิจให้กับเอกชน

ลักษณะสำคัญของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ คือ

- 1) ได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐบาลและรายรับทั้งสิ้นต้องนำส่งกระทรวงการคลัง งบประมาณดังกล่าว ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายงบประมาณประจำปีที่ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา แต่แยกจากงบประมาณของหน่วยราชการอื่น
- 2) ถูกควบคุมด้านงบประมาณ ระบบบัญชี และการตรวจบัญชี เช่นเดียวกับหน่วยราชการทั่วไป แต่อาจมีข้อยกเว้นบางประการเพื่อความคล่องตัว
- 3) เจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการอยู่ใต้กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับข้าราชการ
- 4) มีโครงสร้างการบริหารเหมือนกับทบวงการเมืองและอยู่ใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

42 ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, "บทความรัฐวิสาหกิจ" หน้า 133

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ สามารถทำได้โดยอาศัยมติของคณะรัฐมนตรี และในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างความเป็นเจ้าของ อาจจะไม่เหมาะสมกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ เนื่องจากทรัพย์สินในครอบครองเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังนั้นในการโอนทรัพย์สินก็อาจเข้าช่วยการโอนที่ราชพัสดุ ซึ่งมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และมีความล่าช้า (ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ในบทถัดไป)

2. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย จำแนกประเภทตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง อันอาจกล่าวได้ว่า เป็นเหตุผลที่เกิดขึ้นหลังจากที่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นการจัดประเภทรัฐวิสาหกิจ ตามวัตถุประสงค์ที่ยอมรับ และถือปฏิบัติอยู่ในวงราชการ เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการดำเนินงานและเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม สามารถสนองนโยบายของรัฐบาลและบรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดย มติคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0202/7525 เรื่อง นโยบายการบริหารงาน และแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจและมาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมาย ฉบับลงวันที่ 15 มิถุนายน 2527 ได้แบ่งรัฐวิสาหกิจตามลักษณะการดำเนินงานและการจัดตั้งเป็น 5 ประเภท ได้แก่

- ประเภทหารายได้ให้รัฐ ได้แก่ โรงงานยาสูบ และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- ประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการด้าน ไฟฟ้า ประปา การขนส่ง คมนาคม และสื่อสาร
- ประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจเป็นสถาบันการเงิน อนุรักษ์แล้วใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ เกษตรกรรม และพาณิชย์กรรม
- ประเภทที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ เช่น องค์การแก้ว องค์การแบดเตอร์

- ประเภทที่ดั่งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น เช่น บริษัท ทิพย์ประกันภัย จำกัด

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ นั้น เป็นความจำเป็นประการหนึ่ง สำหรับการดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับสังคมที่มีความต้องการด้านต่าง ๆ มาก และเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจนองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอยู่ไม่อาจตอบสนองความต้องการของสังคมได้ทันทางที่ เพราะองค์กรฝ่ายปกครองเป็นส่วนราชการที่มีระเบียบแบบแผนการปฏิบัติงานที่เคร่งครัด และมีขั้นตอนการปฏิบัติงานมาก⁴³ รัฐวิสาหกิจจึงเข้ามารับภาระดังกล่าวโดยมีรูปแบบผสมผสานกัน (hybrid) ระหว่างการเป็นองค์กรของรัฐ (Government bureaucrats) และการเป็นวิสาหกิจเอกชน⁴⁴ (private enterprises) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น จึงมีจุดมุ่งหมายหลายประการ เช่น เพื่อให้บริการสังคม เพื่อควบคุมการบริโภค เพื่อดำเนินธุรกิจที่ใช้จ่ายเงินลงทุนสูงซึ่งเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้เพราะขาดเงินทุน ขาดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อเป็นแหล่งรายได้ให้แก่รัฐ หรืออาจเป็นเหตุผลทางยุทธศาสตร์เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนใหญ่มองชาติไว้มิได้เอกชนผูกขาด หรือเพื่อประโยชน์ในการควบคุมยามเกิดสงคราม⁴⁵ กล่าวได้ว่า นอกจากการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ และการกินดีอยู่ดีของประชาชนแล้วยังเป็น

⁴³ ถาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2532), หน้า 137.

⁴⁴ Lerory P. Jones ed, Public enterprise in less developed countries, (Cambridge University Press, 1982), P. 29.

⁴⁵ อุทัย หิรัญโรต, การเมืองและการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2530), หน้า 205.

เครื่องมือในการสร้างความมั่นคงให้แก่ชุมชนด้วย และถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 46

การแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ก็เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ขึ้น รวมถึงการประเมินผลการปฏิบัติงานว่า สอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่

และสำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจก็เพื่อมีวัตถุประสงค์เป็นการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศการจัดตั้งจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ 47

- เป็นการกระตุ้นวิสาหกิจเอกชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม
- เพื่อเข้ามาดำเนินงานแทนวิสาหกิจเอกชน โดยวิธีการรอนกิจการเข้าเป็นของรัฐหรือโดยการที่รัฐใช้สิทธิที่จะซื้อกิจการใด ๆ ในสาขาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจได้ก่อนเอกชนอื่นในฐานะที่เป็นกิจการที่อยู่ภายในขอบเขตที่สงวนไว้เฉพาะรัฐบาล

46 เกศินี หงสนันท์, การบริหารรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 2.

47 United Nations, Measures for improving the Performance of Public Enterprises in Developing Countries Volum 1 : Report of a working Group (New York : United Nations, 1970), P. 3. อ้างใน เฉลิมพลศรีหงษ์, การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), หน้า 21.

- เป็นการช่วยเสริมวิสาหกิจเอกชนโดยการทำให้ข้อบกพร่อง หรือช่องโหว่บางประการ ซึ่งวิสาหกิจเอกชนมีอยู่หมดสิ้นไป
- เพื่อเข้าร่วมกับวิสาหกิจเอกชนในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่แน่นอน ซึ่งมักจะเรียกว่า วิสาหกิจแบบผสม (mixed enterprise) หรือวิสาหกิจร่วมกัน (joint enterprise)

3. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามลักษณะของกิจการ

ในประเทศไทย แนวความคิดเรื่องการควบคุมและการผูกขาดกิจการทางเศรษฐกิจบางประเภทไว้รัฐทำเอง อันได้แก่ กิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสูกของสาธารณะ พิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า

"มาตรา 68 รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ

รัฐพึงประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ในทางที่จะชี้ให้เห็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค โดยเอกชน จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

ตามบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นว่า ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศที่ยึดถือระบบเศรษฐกิจแบบผสมประเทศอื่น ๆ ซึ่งยอมรับหลักการว่าด้วยเสรีภาพในการริเริ่มทางเศรษฐกิจของเอกชน แต่ขณะเดียวกันได้สงวนกิจการทางเศรษฐกิจบางประเภท ซึ่งรัฐธรรมนูญเห็นว่ามี ความสำคัญต่อสวัสดิภาพของมหาชนในภาครัฐบาลทำเอง ส่วนเอกชนจะเข้าจัดทำกิจการดังกล่าวได้ต่อเมื่อมีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเปิดช่องให้เท่านั้น *

* ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 23 บัญญัติว่า "ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ดิน ไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือของบุคคลอื่นต้องได้รับสัมปทาน"

คำว่า "กิจการสาธารณูปโภค" จะพิจารณาได้จาก ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 บัญญัติว่า

"ข้อ 3 กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายยังเป็นสาธารณูปโภค

- (1) การรถไฟ
- (2) การรถราง
- (3) การชุดคลอง
- (4) การเดินอากาศ
- (5) การประปา
- (6) การชลประทาน
- (7) การไฟฟ้า
- (8) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคาร

ต่าง ๆ

(9) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ข้อ 4 ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี"

การจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจ ตามลักษณะของกิจการที่รัฐวิสาหกิจเข้าไปดำเนินการ จึงสามารถจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ คือ รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการที่ไม่มี การแข่งขัน (ผูกขาด) และรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการที่มีการแข่งขัน (competition)

อย่างไรก็ดี การแข่งขันที่เรียกว่า perfect หรือ pure competition ในทางปฏิบัติจริง ๆ นั้นไม่มีเลย เพราะหากการแข่งขันดำเนินการไปอย่างสมบูรณ์แล้ว กิจการที่มีกำลังน้อยจะต้องเลิกล้มไปหรือออกไปจากตลาดจนหมดสิ้น เหลือกิจการที่มีกำลังมากที่สุดเพียงแห่งเดียว กลายเป็นการผูกขาดที่สมบูรณ์ขึ้น ดังนั้น การแข่งขันที่สมบูรณ์จะนำไปสู่การผูกขาดที่สมบูรณ์ ในโลกของธุรกิจการค้าเนื้องานจึงอยู่ระหว่างการแข่งขันที่สมบูรณ์กับการผูกขาด

1. รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการที่ไม่มีการแข่งขัน (ผูกขาด) การผูกขาด (monopoly) ที่ใช้กันอยู่ในขณะนี้ หมายถึง การที่ผู้ให้บริการ (ผู้ประกอบการ) เพียงรายเดียวผลิต บริการ สินค้า จำหน่ายในตลาดโดยไม่มีผู้ประกอบการอื่นแข่งขัน (rival) ตลาดที่มีการผูกขาดจึงมี ลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ ⁴⁸ คือ

- มีผู้ขายผลิตภัณฑ์ชนิดหนึ่งเพียงผู้เดียว ซึ่งคุมปริมาณสินค้านั้นไว้ทั้งหมด
- มีผู้ซื้อเป็นจำนวนมาก ผู้ซื้อแต่ละคนซื้อสินค้าไว้ปริมาณน้อยจนไม่มีอิทธิพลต่อราคาสินค้าที่ซื้อนั้น
- demand ของสินค้าชนิดนั้นไม่ขึ้นกับราคาสินค้าชนิดอื่น ๆ ซึ่งหมายความว่าไม่มีสินค้าชนิดอื่นที่จะนำมาใช้ทดแทน (Substitute) กันได้อย่างสมบูรณ์

อย่างไรก็ดี หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา แนวความคิดของระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy) ยอมรับให้รัฐเข้าดำเนินการในกิจการทางเศรษฐกิจ รวมถึงการผูกขาดกิจการบางประการโดยรัฐได้ เพื่อประโยชน์มหาชนประเทศต่าง ๆ ได้ นอกเหนือไปจากกิจการด้านปกครอง เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส อินเดีย เป็นต้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนประเภทองค์การของรัฐ (Public Cooperation) เพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภคพื้นฐานหลายอย่าง เช่น กิจการเกี่ยวกับพลังงานและการขนส่ง เป็นต้น ซึ่งวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือองค์การเหล่านี้ ก็เพื่อแยกกิจการพื้นฐานให้พ้นจากมือเอกชน และเพื่อให้การดำเนินกิจการผูกขาดเป็นไปโดยมหาชน ตามปรัชญาเบื้องต้นหลังการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁸ เสนาะ ดีเยาว์, เศรษฐศาสตร์การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 57.

ดำเนินกิจการผูกขาดที่ว่า รัฐบาลดำเนินกิจการในนามของรัฐและเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวม 49

ดังนั้น ในปัจจุบันสามารถสรุปลักษณะของกิจการที่ยอมรับว่าควรมีการผูกขาดโดยรัฐ และให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการแต่ผู้เดียว แบ่งเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

- กิจกรรมสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและอุตสาหกรรมพื้นฐาน เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่สนองตอบความต้องการของประชาชนโดยตรง และไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การดำเนินกิจการดังกล่าวถือว่าทำเพื่อประโยชน์มหาชน ดังนั้น การกำหนดราคาค่าตอบแทน จึงไม่ใช่การมุ่งค้าหากำไร แต่ให้พอเลี้ยงตัวได้และอยู่ภายใต้การควบคุมของมหาชน

- กิจกรรมอันเป็นการสนองต่อความจำเป็น หรือความต้องการของมหาชน ซึ่งวิสาหกิจเอกชนไม่อาจสนองตอบได้ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งองค์การ Tennessee Valley Authority (TVA) ของสหรัฐอเมริกา เพื่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วม และเพื่อทำการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในราคาถูกลงให้แก่ภูมิภาคใกล้เคียง หรือบางกรณีรัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จำเป็นต่อประชาชนแทนเอกชนซึ่งไม่มีทุนเพียงพอสำหรับประเทศกำลังพัฒนาจะเห็นรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มากมาย

- กิจกรรมเพื่อให้สามารถจำกัดและควบคุมการผลิตและการบริโภคสินค้าบางประเภทที่ถ้าบริโภคโดยไม่จำกัด อาจเป็นอันตรายต่อสังคมได้ ให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสม หรือจำหน่ายสินค้าบางประเภทที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐได้เป็นจำนวนมากอันเป็นการช่วยลดภาระภาษีของประชาชนลงได้ ตัวอย่างสินค้าเหล่านี้ได้แก่ ยาสูบ ลีोटเตอรี เป็นต้น ประเทศ

49 W. Friedmann, "Governmental (Public) Enterprise"

International Encyclopedia of Comparative Law 3 (1979) : 11, Law in Changing Society (London : Stevens & Son, 1972), P.296.

ต่าง ๆ มักประกาศาห์กิจการเหล่านี้เป็นกิจการผูกขาดที่รัฐเป็นผู้ประกอบการแต่ผู้เดียว โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา รายได้จากภาษีอากรซึ่งเก็บจากสินค้าประเภทนี้มีความสำคัญยิ่งกว่า รายได้จากภาษีซึ่งเก็บจากฐานเงินได้ (Income-based Taxes) ของประชาชนเสียอีก

การผูกขาด จึงไม่ได้หมายความว่า จะก่อให้เกิดแต่ผลเสียเสมอไป การผูกขาดโดยรัฐ เช่น ในกิจการสาธารณูปโภคนั้น ก็เห็นกันว่าถ้ามีการผูกขาดแล้วจะเกิดผลดีแก่เศรษฐกิจและสังคมมากกว่าให้มีการแข่งขันกัน เพราะจะทำให้ประหยัดทรัพยากรของประเทศ ทำให้ต้นทุนผลิตต่ำ และเป็นการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนได้ดีกว่าประกอบกับเป็นกิจการที่ต้องมีการลงทุนสูง ซึ่งเอกชนอาจจะไม่ลงทุนเพียงพอ

สำหรับประเทศไทย การผูกขาดมักไม่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของกิจการนั้น ๆ หากมักเกิดจากการแทรกแซงแนวความคิดเรื่อง การควบคุมและการผูกขาดกิจการทางเศรษฐกิจบางประเภทไว้ให้รัฐเป็นผู้จัดทำได้ปรากฏมาตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 ได้ระบุประเภทกิจการซึ่งถือเป็นสาธารณูปโภคไว้ว่า ได้แก่ การเดินรถไฟ รถราง ขุดคลอง เดินอากาศ ประปา ชลประทาน โรงไฟฟ้า และกิจการอื่นอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ตามพระราชบัญญัตินี้ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือได้รับสัมปทานแล้ว แต่ตามปกติบริการสาธารณูปโภคส่วนใหญ่รัฐบาลได้เข้าจัดทำเองแทบทั้งสิ้นและแม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะได้ถูกยกเลิกไป แต่การออกกฎหมายใช้บังคับใหม่ก็ยังคงคำว่า "กิจการสาธารณูปโภค" เช่นเดิมไว้ การที่เอกชนจะเข้าจัดทำกิจการดังกล่าวได้ก็ยังคงต้องมีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเปิดช่องให้เท่านั้น ดังนี้ 50

- การรถไฟ
 - การรตราง
 - การชุดคลอง
 - การเดินอากาศ
 - การประปา
 - การชลประทาน
 - การไฟฟ้า
 - การผลิตเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ
 - บรรดากิจการอื่น อันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน
- ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา และห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

รัฐวิสาหกิจที่เข้าดำเนินการในกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการดังกล่าว จึงถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการผูกขาด ปัจจุบันมีทั้งหมด 16 รัฐวิสาหกิจ * และนอกจาก

* ข้อมูลนี้ยกเว้นองค์การรถไฟฟ้ามหานคร รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ 16 แห่ง ได้แก่

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย | 9. การรถไฟแห่งประเทศไทย |
| 2. การไฟฟ้านครหลวง | 10. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ |
| 3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค | 11. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย |
| 4. การประปานครหลวง | 12. การสื่อสารแห่งประเทศไทย |
| 5. การประปาสวนภูมิภาค | 13. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย |
| 6. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย | 14. บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด |
| 7. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย | 15. การเคหะแห่งชาติ |
| 8. การท่าเรือแห่งประเทศไทย | 16. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย |

กิจการดังกล่าวแล้ว รัฐบาลไทยยังได้กำหนดให้กิจการบางประเภท เช่น ยาสูบ เป็นกิจการผูกขาดมาช้านานแล้ว เช่นเดียวกัน

2. รัฐวิสาหกิจประเภทที่ดำเนินกิจการที่มีการแข่งขัน การแข่งขัน (Competition) ⁵¹ นั้น เป็นภาวะการณ์ของตลาดที่ผู้ขายหลายคนขายสินค้าชนิดเดียวกัน โดยที่ไม่มีผู้ขายคนใดมีอิทธิพลกำหนด demand และ Supply ของสินค้าจนไปถึงชนิดที่มีผลให้กระทบกระเทือนราคาของสินค้าชนิดนั้น

การแข่งขันระหว่างองค์การธุรกิจ ในการผลิตและขายสินค้าให้กับลูกค้า ก็คือ ความพยายามใด ๆ เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดที่จะดึงดูดลูกค้ามาจากการแข่งขันด้วยการเสนอสิ่งที่เป็นที่สนใจของลูกค้าโดยตรงและทางอ้อม การแข่งขันจึงอาจกระทำได้หลายวิธีการ * การแข่งขันที่มีประสิทธิผลจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีผู้ประกอบการตั้งแต่ 2 รายขึ้นไป ดำเนินพฤติกรรม

51 ทรยุทธ ชีรตยาสินันท์, "การแข่งขันการผูกขาดและผลประโยชน์ต่อผู้บริโภค : บทเรียนจาก ซี.พี.," หน้า 79.

* เสนาะ ดีเยาว์, เศรษฐศาสตร์การบริการ, หน้า 56. ในทางเศรษฐศาสตร์วิธีการแข่งขันมีหลายวิธีอาจทำด้านเดียวหรือหลาย ๆ ด้านพร้อมกันคือ

1. โดยการเลือกแบบของสินค้า (design of products) ที่ถูกใจลูกค้า
2. แข่งขันทางด้านวิธีการขาย (selling effort) เพื่อชักจูงให้ลูกค้าหันมาซื้อสินค้าของตนให้มากที่สุด
3. การแข่งขันทางด้านราคา เช่น การลดราคา หรือการตั้งราคาที่จูงใจลูกค้าให้ซื้อสินค้า
4. โดยการลดต้นทุน
5. เป็นการแข่งขันกันในด้านบริการ

ทางวิธีการของการแข่งขัน ในการพร้อมที่จะตัดราคาพร้อมที่จะปรับปรุงคุณภาพด้วยวิชาการ จัดการและวิชาการผลิตเพื่อแย่งชิงสัดส่วนของตลาด โดยมีจุดมุ่งหมายที่กำไรสูงสุดหรือขายได้มากที่สุด หรือทั้งสองจุดมุ่งหมาย เมื่อนั้นการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ (effective competition) จะเกิดขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการแต่ละรายต้องตื่นตัวอยู่เสมอที่จะดำเนินการทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อให้ประโยชน์แก่ประชาชนผู้ให้บริการมากที่สุดเพื่อให้ตนมีลูกค้ามากขึ้น หรืออย่างน้อยก็ไม่เสียลูกค้าให้แก่คู่แข่ง และสร้างกำไรหรือเพิ่มอัตราการขยายตัวของกิจการ การปรับปรุงคุณภาพของบริการ การให้ความสะดวกแก่ลูกค้าความพร้อมที่จะแก้ไขปัญหาของลูกค้า การใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อทำให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยลดลง

การแข่งขันจึงเป็นการแก้ไขภาวะการผูกขาดที่เกิดขึ้นในตลาดซึ่งรัฐเปิดให้มีการแข่งขัน รัฐวิสาหกิจซึ่งประกอบกิจการที่ต้องแข่งขันกับวิสาหกิจเอกชนในแต่ละแห่งอาจจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ เพื่อเป็นกลไกของรัฐในการเข้าแทรกแซง ทาลาย หรือบรรเทาการผูกขาด หรือการครอบงำวิธีทางเศรษฐกิจของชาติไทยของวิสาหกิจเอกชนโดยการผลิตสินค้าหรือบริการเข้าสู่ตลาดเพื่อถ่วงดุลย์ หรือแข่งขันกับวิสาหกิจเอกชนรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะต้องแข่งขันกับผู้อื่นภายใต้กฎเกณฑ์ (กลไก) ของตลาดหรือกฎเกณฑ์ของกำไร จึงต้องสามารถปรับตัวให้ทันกับคู่แข่งไม่ว่าจากภาคเอกชนหรือภาครัฐด้วยกัน และไม่ว่าจะเป็นคู่แข่งชาติเดียวกันหรือต่างชาติก็ตาม โดยหลักจึงต้องถือว่ารัฐวิสาหกิจนั้นมีฐานะเท่าเทียมกับวิสาหกิจเอกชนทุกประการ รูปแบบของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงควรมีรูปแบบที่คล่องตัวในด้านการบริการและการเงินไม่ต้องถูกควบคุมโดยรัฐอย่างแน่นหนา และขณะเดียวกันก็ไม่ควรได้รับเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแตกต่างจากวิสาหกิจเอกชน เพื่อให้การแข่งขันระหว่างวิสาหกิจทั้งสองเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันตามเกณฑ์ของการแข่งขัน อันมีผลต่อประสิทธิภาพในตลาด ต่อเนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐ ขึ้นดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์หลักสำหรับสาธารณประโยชน์ รัฐจึงมีอำนาจและมักจะใช้อำนาจในทางช่วยเหลือหรือเป็นประโยชน์แก่รัฐวิสาหกิจในการแข่งขันกับเอกชนเสมอ โดยมีข้ออ้างประการสำคัญคือความเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องช่วยเหลือกันและกัน

โดยที่ได้กล่าวแล้วว่า การผูกขาดนั้น ไม่ว่าจะมาจากลักษณะ (nature) ของกิจการที่มีการแข่งขันกัน ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการผูกขาดตามข้อเท็จจริง (de facto monopolies) เช่น กิจการรถไฟ กิจการถ่านหิน และกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าในต่างประเทศ หรือจะเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย เช่น กิจการสาธารณสุขในประเทศไทย ได้แก่ การไฟฟ้า การประปาฯ ก็ตาม หากมองในทัศนะของเศรษฐกิจโดยรวมแล้ว การผูกขาดที่สมบูรณ์แบบอาจเกิดขึ้นไม่ได้ง่าย ๆ เนื่องจากสินค้าหรือบริการดังกล่าวอาจสามารถทดแทนกันได้แม้จะไม่สมบูรณ์ เช่น บริการขนส่ง "ทางรถไฟ" ก็สามารถทดแทนได้จากบริการขนส่งโดยรถบรรทุกต่าง ๆ เป็นต้น

ดังนั้น การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจไทยในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันวิสาหกิจจึงอาจกล่าวได้ว่าสามารถแบ่งเป็นการดำเนินกิจการที่มีการแข่งขันกันตามกฎหมาย และการดำเนินกิจการที่มีการแข่งขันกันตามข้อเท็จจริง

ก) รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการที่มีการแข่งขันตามกฎหมาย ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการ ซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามหรือจำกัดในเรื่องการดำเนินกิจการนั้นไว้ เช่น กิจการธนาคาร หรือกิจการประกันภัย เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการแข่งขันกับวิสาหกิจอื่นอย่างแท้จริงภายใต้หลักเกณฑ์และกลไกของตลาด ดังนั้น จึงต้องมีความคล่องตัวในการดำเนินงานด้านการบริการ และด้านการเงิน เพื่อให้สามารถปรับตัวให้สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้⁵² โดยลักษณะที่รัฐวิสาหกิจนี้มีการดำเนินงานในเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ที่ต้องมีการแสวงหากำไร และผลประโยชน์จากธุรกิจเป็นอันมาก จึงมักอยู่ในห้างหุ้นส่วนบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด เป็นต้น

⁵² W.Friedmann, Public and Private Enterprise in Mixed Economic, pp.385-386.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะเข้าดำเนินการที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามหรือจำกัดการดำเนินการของบุคคลอื่นไว้ แต่โดยข้อเท็จจริงที่ว่าลักษณะของกิจการนั้น บุคคลอื่นหรือเอกชนอื่นไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากปัญหาเงินลงทุนที่มีไม่เพียงพอหรือการดำเนินการถูกจำกัดเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้ดำเนินการไปแล้วไม่มีกำไรเพียงพอจึงไม่มีผู้ใดสนใจจะดำเนินการ กิจการเหล่านี้แม้ว่ามีได้บัญญัติห้ามหรือจำกัดไว้ก็อาจจะไม่มีบุคคลใดเข้าแข่งขันด้วย รัฐวิสาหกิจนั้นจึงต้องดำเนินการแต่ผู้เดียว เป็นการผูกขาดตามข้อเท็จจริงไป แต่เนื่องจากมีผลกระทบต่อผลทางกฎหมาย จึงต้องถือว่ากิจการเหล่านี้เป็นกิจการที่มีการแข่งขันตามกฎหมายได้เสมอ เช่น กรณีสถาบัน วท. *

ข) รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการที่มีการแข่งขันตามข้อเท็จจริง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่เข้าดำเนินการ ที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนด หรือจำกัดการดำเนินการไว้เฉพาะแก่รัฐหรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ซึ่งการจำกัดดังกล่าวขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละประเทศตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศนั้น ๆ แต่โดยที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวอาจถูกแข่งขันโดยวิสาหกิจอื่นในภาพรวมได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร

* สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ซึ่งมีข้อโต้แย้งว่ามีได้เป็น "รัฐวิสาหกิจ" เนื่องจากมิได้ประกอบการเลี้ยงรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง คือ ประกอบด้วยนิติที่เป็นมหาชน (public) หรือรัฐ และนิติที่เป็น "วิสาหกิจ" คือการดำเนินการทางการค้าหรืออุตสาหกรรมอันมีลักษณะเชิงพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงไม่ควรนับรวมพร้อมกับรัฐวิสาหกิจอื่น เพราะจะทำให้การพิจารณาประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (ในเชิงพาณิชย์) ของระบบรัฐวิสาหกิจผิดไปจากความเป็นจริง

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ จะเกิดเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทผู้ดีของกฎหมายกำหนดให้ ดำเนินกิจการลักษณะนั้นได้แต่ผู้เดียวเท่านั้น แต่โดยข้อเท็จจริงของระบบเศรษฐกิจ ทำให้การ ผูกขาดนั้นอาจทดแทนได้โดยวิสาหกิจอื่น ๆ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ถูกทดแทนด้วย รถยนต์ เรือฯ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพที่อาจถูกทดแทนได้โดยแท็กซี่ การดำเนินกิจการ ของรัฐวิสาหกิจจึงมีวิธีการดำเนินงานของกิจการที่มีการผูกขาดหากรัฐวิสาหกิจนี้จะต้องคำนึงถึง การแข่งขันกับวิสาหกิจอื่นโดยเฉพาะวิสาหกิจเอกชน

4. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามแบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

สำหรับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ได้มีระบบการประเมินผลการ ดำเนินงานรัฐวิสาหกิจมาใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ โดยให้มีการ ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแทนการควบคุมขั้นตอนการดำเนินงานโดยละเอียด ซึ่งได้คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากแบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจใน ปัจจุบันมีความไม่สมบูรณ์ เพราะในปัจจุบันแบบการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจใช้กฎระเบียบ มาตรฐานบังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ทั้ง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกันอย่างยิ่งในหลาย ๆ ด้าน ประกอบกับเพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างความรับผิดชอบระดับองค์กร และระดับรายบุคคลกับผลงานอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น จึงควรเปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมกำกับรัฐ วิสาหกิจใหม่ เป็นการควบคุมผลงานของรัฐวิสาหกิจและกำหนดให้มีแรงจูงใจ (ค่าตอบแทน) ทั้งในทางบวก (รางวัล) และในทางลบ ตามระดับผลงาน โดยจะผ่อนคลายนโยบายข้อ บังคับที่ซ้ำซ้อนกับรัฐวิสาหกิจเพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวมากที่สุด แต่ทั้งนี้รัฐยังคงมีความ จำเป็นต้องควบคุมรัฐวิสาหกิจในระดับกว้าง ๆ ที่มีผลผูกพันระยะยาวในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การเพิ่มทุน การนำส่งรายได้แผ่นดิน การกู้เงินและการค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ การ ลงทุนหรือบงลงทุนของรัฐวิสาหกิจ การตรวจสอบภายใน และการจัดแผนวิสาหกิจ เป็นต้น

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ตามโครงการรัฐวิสาหกิจที่ดี จึงได้กำหนดแนวทางในการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจใหม่โดย แบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 4 ประเภท⁵³ ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทที่ต้องแข่งขันกับภาคเอกชนและได้มีการแปรรูปไปบางส่วน แล้ว ด้วยการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) การกำหนดค่าของตัวแปรและระบบแรงจูงใจควรรักษาตามมาตรฐาน หรือเกณฑ์เฉลี่ยของธุรกิจนั้น ๆ (Industry Norm)

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) และมีเป้าหมายในการแปรรูปในระยะยาว เช่น รัฐวิสาหกิจในกลุ่มสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เป็นต้น การกำหนดค่าของตัวแปร และระบบแรงจูงใจควรรักษาหลักเกณฑ์การเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี โดยปรับปรุงให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะและครอบคลุมด้านที่สำคัญยิ่งขึ้น สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ผ่านหลักเกณฑ์การเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี ก็ให้กำหนดค่าของตัวแปรและระบบแรงจูงใจตามระบบประเมินผลฯ (ดังจะกล่าวในข้อ 3) ไปก่อนจนกว่าจะสามารถผ่านหลักเกณฑ์การเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดีได้ และในความสัมพันธ์ในการจัดการเช่นเดียวกับบริษัทเอกชน

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้แบ่งเป็น 2 กลุ่ม

(3.1) รัฐวิสาหกิจกลุ่มที่มีการควบคุมราคาค่าสินค้าและบริการจนประสบผลขาดทุน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

(3.2) รัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตาม (3.1) การกำหนดค่าของตัวแปรและระบบแรงจูงใจให้เป็นไปตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน

(4) รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมหรือประเภทที่ไม่แสวงหากำไร การกำหนดค่าของตัวแปรและระบบแรงจูงใจให้เป็นไปตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน

⁵³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี "มติคณะรัฐมนตรี ส่วนที่ ๑๖๖๖๖/ว(๑) ๖๒๕๖ เรื่อง ระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ" ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘.

รัฐวิสาหกิจเป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดทําบริการสาธารณะขึ้นในสังคม โดยธรรมชาติที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากจะมีมิติที่เป็นมหาชน (public) ของรัฐ ซึ่งก็คือการที่รัฐเป็นเจ้าของและมีอำนาจควบคุม กำกับดูแล และยังประกอบด้วยมิติที่เป็น "วิสาหกิจ" ⁵⁴ คือการดำเนินงานกิจการทางการค้าหรืออุตสาหกรรมอันมีลักษณะเป็นเชิงพาณิชย์ ซึ่งหมายถึงการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่ทําขึ้นอีกด้วย การดำเนินการของรัฐในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจด้วยวิธีนี้จึงเป็นไปโดยมิได้ใช้อํานาจบังคับ (pouvoir de contraindre) แต่กลับใช้วิธีการในการดำเนินงานคล้ายคลึงกับวิสาหกิจของเอกชนอย่างยิ่ง โดยหลักของเหตุผลดังกล่าว รัฐวิสาหกิจจึงควรจะมีฐานะเท่าเทียมกับวิสาหกิจของเอกชน

"ประสิทธิภาพ" ⁵⁵ ในความหมายที่ชักนําทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การสามารถบรรลุเป้าหมายให้มากที่สุดเมื่อกําหนดค่าใช้จ่ายมาให้แล้ว หรือการสามารถบรรลุเป้าหมายที่กําหนดให้ด้วยการใช้จ่ายที่ต่ำที่สุด การจะประเมินประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจได้ จึงต้องรู้ถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้นก่อน อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีวัตถุประสงค์อยู่ที่การสูงสุดเพียงอย่างเดียว รัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจไม่ได้คำนึงถึงผลกำไรเลย โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการทางเศรษฐกิจเพื่อการสนับสนุนหรือการทําให้สิ่งบริการนั้นมีบริการอยู่ในระบบเศรษฐกิจ

ในการจัดการรัฐวิสาหกิจ เพราะสภาพทางกฎหมายก็ดี วิธีการปฏิบัติงาน และวิธีการจัดองค์การก็ดี ตลอดจนเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่ใช้ประเมินประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจจึงไม่จำเป็นต้องเป็นเกณฑ์ชนิดเดียวกันสำหรับรัฐวิสาหกิจทุกแห่งไป

⁵⁴ สุรพล สันติกรพจน์, "กรณีสถาบัน วท. : ภาพสะท้อนของรัฐวิสาหกิจไทย," หน้า 151.

⁵⁵ โกรยุทธ ชีรตศิยานันท์, สำรวจความรู้รัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 59.

การประเมินประสิทธิภาพก็จะต้องแตกต่างออกไป และก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของกิจการลักษณะนั้น 56

กรอบความคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1. ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แปลจากคำว่า "Privatisation" เป็นคำใหม่ที่มีการใช้กว้างขวางในปัจจุบัน และยังไม่มีการนิยามความหมายเป็นมาตรฐานคำศัพท์ที่ชัดเจน ประเทศต่าง ๆ นักวิชาการ นักปฏิบัติกร ตลอดจนสถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างกำหนดคานิยาม "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ" ตามความมุ่งหมายในกิจกรรมของตนเป็นหลัก เช่น การสร้างกรอบความคิดให้เหมาะสมกับเป้าหมายของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ หรือการกำหนดความหมายขึ้นโดยอาศัยประสบการณ์ หรือข้อมูลการดำเนินงานด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศของตนเป็นเกณฑ์หลัก 57 ดังนั้นจึงควรจะได้ทบทวนคานิยามที่ปรากฏขึ้น เพื่อประกอบแนวความคิด ความหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดกรอบความคิด การวิเคราะห์นโยบาย และแสวงหาแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมต่อไป

56 กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง, "การสัมมนากรรมการรัฐวิสาหกิจ เรื่อง บทบาทของกรรมการและการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ" 26 มิถุนายน 2538, หน้า 1.

57 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รูปแบบที่เหมาะสมในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เอกสารการประชุมระดับนโยบาย 6-7 สิงหาคม 2529 (อட்சาเนา)

D.R. Pendse ⁵⁸ ให้ความหมายว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง "กระบวนการใด ๆ ที่จะลดบทบาทของรัฐ หรือกิจการภาครัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และในบางกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจมีขอบเขตรอบคลุมถึงการปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สิน หรือหุ้นส่วนของกิจกรรม (Divestiture) ที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือดำเนินการอยู่"

Mary M. Shirley ⁵⁹ มีความเห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง "การแปรรูปทางการบริหารของกิจการภาครัฐบาล โดยการให้สัมปทาน หรือการทาสัญญาว่าจ้าง หรือการจ้างให้ภาคเอกชนจัดทำบริการบางอย่าง โดยมีสัญญาว่าจ้าง และอาจขยายความถึงการขายสภาพการเป็นเจ้าของกิจการ หรือเลิกสัมกิจการแล้วขายทรัพย์สินไป การขายสภาพการเป็นเจ้าของในกรณีการแปรรูปวิสาหกิจ เป็นการขายหุ้นให้แก่เอกชน โดยรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเดิมยังคงไว้ซึ่งหุ้นส่วนมากอยู่ ซึ่งต่างกับการขายสภาพการเป็นเจ้าของตามความหมาย Divestiture เพราะในประการหลังนี้ หมายถึงการขายหุ้นของรัฐจำนวนมากพอที่จะทำให้หุ้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดเป็นของเอกชนหรือบริษัทเอกชน อันจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมาย และสภาพของสถานประกอบการ ซึ่งเป็นผลต่อองค์กรทำให้เกิดระบบจูงใจที่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ"

⁵⁸ D.R. Pendse, "The Role of Donor Agencies in Privatisation Process," A Paper for Conference On Privatisation Policies, Methods and Procedures, (Manila : Asian Development Bank, Philippines, 1985), pp. 3-6.

⁵⁹ Mary M. Shirley, "Divestiture of State-Owned Enterprises in Developing Countries," A Paper Presented to The ICPE-EDI-IEMA-RVB Internation seminar on Public Enterprise Management, (Ljubljana Yugoslavia, 1985) pp. 1-2.

เอกสารศึกษาของธนาคารโลก 60 กำหนดกรอบความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่าเป็นการปลดเปลื้องหรือโอนความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลไปให้องค์กรเอกชนดำเนินการ ซึ่งมีขอบเขตไปถึงการอนุญาตให้องค์กรที่รับมอบอำนาจ สามารถออกไปอนุญาตกำหนดกฎเกณฑ์ หรือให้คำแนะนำแก่สมาชิกของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลต้องการลดขั้นตอนตามกระบวนการของระบบราชการ (Debureaucratization)

Seizaburo Sato 61 ได้เสนอว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง "การกำหนดเงื่อนไขในการแปรเปลี่ยนองค์กรของภาครัฐบาล หรือกิจการรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการแปรสภาพการเป็นเจ้าของ ทั้งนี้โดยการค้าไปถึงแหล่งที่มาของเงินทุนในการดำเนินการเป็นเกณฑ์ ประกอบกับการควบคุมจากรัฐ" นอกจากนี้ศาสตราจารย์ Sato ยังมีความเห็นที่หากเป้าหมายสูงสุดท้ายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น สืบเนื่องจากความต้องการที่จะทดแทนภาระหน้าที่ของรัฐบาลโดยใช้กลไกการตลาดเป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพการเป็นเจ้าของของรัฐแล้ว ก็น่าจะเรียกลักษณะการแปรรูปเช่นนี้ว่า "การแปรรูปเพื่อทดแทนหน้าที่" (Functional Substitute of Privatisation) ซึ่งการแปรรูปลักษณะนี้อาจกระทำโดยการทำสัญญาว่าจ้างให้จัดบริการดำเนินการอันเป็นการแปรรูปการผลิตหรือดำเนินการแทนการแปรรูปด้านการเงิน

60 Dennis A. Rondinelli and John R. Nellis, "Decentralization in Developing Countries, A Review of Recent Experience," World Bank Staff Working Papers No. 581 (Washington D.C. : The World Bank, 1984), P. 23.

61 Seizaburo Sato, "Privatisation in Industrialized Countries : The Experience of Japan," A Paper for Conference on Privatisation Policies, Methods and Procedures, (Manila : Asian Development Bank, Philippines, 1985), pp. 1-6.

ความเห็นของศาสตราจารย์ Sato นี้ สะท้อนถึงองค์ประกอบการพิจารณาเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ใน 3 ประเด็นคือ บทบาทของรัฐบาลที่ต้องการให้ภาคเอกชนเข้าทำหน้าที่ทดแทนประเด็นด้านการผลิตหรือดำเนินการ และประเด็นเกี่ยวกับการเงิน

David Heald⁶² ได้แสดงความคิดเห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงความคิด และสภาวะทางการเมืองที่มีต่อบทบาทของการตลาดและบทบาทของรัฐต่อสภาวะเศรษฐกิจ สังคม ยิ่งกว่านั้น David Heald ยังมีความเห็นว่า ความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ในขณะที่เดียวกับประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) ทั้งหลายต่างมีความไม่มั่นใจในประสิทธิภาพด้านการวางแผนและการควบคุมของรัฐบาล ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นเรื่องที่มีขอบเขตครอบคลุมถึงนโยบายต่าง ๆ หลายประการ และมีความจำเป็นต้องประเมินความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้หน้าซอกส่วอ้างเกี่ยวกับเสรีภาพและประสิทธิภาพมาใช้เพื่อลดบทบาทของรัฐ

Heald ยังได้ประมวลเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างเป็นระบบ โดยเสนอคุณลักษณะเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ 4 ลักษณะ คือ

(1) Heald เห็นว่า ในอดีตที่ผ่านมากิจการ ภาครัฐบาลหลายประเภทมิได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงระบบการตลาดมาก่อน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเสริมสร้างลักษณะด้านการตลาดขึ้นมา ในการเสริมสร้างคุณลักษณะด้านการตลาดขึ้นนี้ จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของกิจการ โครงสร้างองค์กร และความสัมพันธ์ต่าง ๆ ขององค์กรเหล่านี้ด้วย เพื่อจัดจําแนก

⁶² David Heald, "Privatisation Policies, Methods and Procedures," A Paper for Conference on Privatisation Policies, Methods and Procedures, (Manila : Asian Development Bank, Philippines, 1985), pp. 1-2.

กิจกรรมและแสดงให้เห็นถึงแหล่งที่มาของเงินทุนที่ชัดเจน ซึ่งจะเป็นการง่ายที่จะกำหนดแนวทางเปลี่ยนแปลงเงินทุนได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินภาษีอากร เป็นการคิดค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการ เพื่อจะได้เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการดำเนินการ การนำแนวทางนี้มาใช้ก็จะสะท้อนออกในรูปของกลไกด้านราคานั้นเอง

(2) การดำเนินการหรือการผลิต Heald เห็นว่า การดำเนินการหรือการผลิตของรัฐบาลอย่างอาจเปลี่ยนแปลงโดยให้เอกชนรับเหมา ด้วยการทำสัญญาจากรัฐบาลไปดำเนินการ อันมีลักษณะคล้ายกับการให้สัมปทานแก่เอกชนดังในอดีต วิธีการนี้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและวิเคราะห์ปัญหาความเหมาะสมไว้ให้รอบคอบ อย่างไรก็ตามการดำเนินการเช่นนี้ จะไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเรื่องการเป็นเจ้าของโดยรัฐ (Public Ownership) แต่อย่างใด เพราะรัฐบาลสามารถได้ถอนสัมปทานคืนได้

(3) การลดภาระของรัฐ การปลัก หรือลดภาระของรัฐบาลนี้หมายถึง การลดหรือเลิกบทบาทในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาลด้วยการ จำหน่าย จ่ายโอนกิจการรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่นการขายทรัพย์สินของกิจการ (Divestiture) หรือการขายหุ้นส่วนของกิจการ ซึ่งวิธีการเช่นนี้จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการเป็นเจ้าของในทรัพย์สินที่รัฐมีอยู่ (Ownership Transfer) เป็นต้น

(4) การเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรี (Liberalization) นั้น หมายถึงการนำระบบการตลาดมาถือปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจโลกหรือการเปิดโอกาสด้วยการลดหย่อน หรือยกเลิกข้อกำหนด กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มีผู้ประกอบการมากรายอันจะได้มีการแข่งขันเกิดขึ้น

สำหรับในประเทศไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นแผนงานหนึ่งในจำนวน 10 แผนงาน ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้

ให้ความหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึงแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจใน 3 รูปแบบ คือ ⁶³

- (1) การแปลงสภาพการบริหารงานภายในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการจัดการ การลงทุน และการบริหารกำลังคน รวมถึงลดต้นทุนการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารงาน
- (2) การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การจ้างเหมาดำเนินงานบางประเภท การให้เช่า และ/หรือให้สัมปทานกิจการบางส่วน
- (3) การแปลงสภาพความเป็นเจ้าของกิจการบางส่วน หรือทั้งหมด ด้วยการขายหุ้นจากนายจ่ายโอน

จากความหมายตามทัศนะของหน่วยงานและผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว จะนำมาใช้เป็นแนวกำหนดนิยามคุณลักษณะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างอุดมการณ์ แนวนโยบายแห่งรัฐกระบวนการและวิธีการเพื่อแปรเปลี่ยนสภาพการดำเนินงานกิจการของภาครัฐบาลให้มีลักษณะเช่นเดียวกับภาคเอกชน การเปลี่ยนสภาพการดำเนินการนี้ มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

- การลดหย่อนกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับที่กำหนดค่าให้รัฐบาลเป็นฝ่ายดำเนินการเหล่านั้นแต่ฝ่ายเดียว ด้วยการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการแบบเสรีนิยม (Liberalization) และการแก้ไขกฎเกณฑ์ของรัฐ (Deregulation)



⁶³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534, หน้า 204.

- การไม่ประสงค์ให้กิจการเหล่านั้นเป็นของรัฐ (Denationalisation) ซึ่งหมายถึงการมุ่งเน้นการแข่งขันในตลาด หรือการเปลี่ยนสภาพการเป็นเจ้าของ ทั้งสองลักษณะต่างมีเป้าหมายเพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่เป็นการแบกรับรัฐบาลและประชาชนต่อไป

2. แนวความคิดพื้นฐานในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ก่อนที่จะกล่าวถึงวิวัฒนาการของแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจกับคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" หรือการประกอบการทางเศรษฐกิจโดยรัฐเสียก่อน อาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดในการที่รัฐเข้าไปดำเนินการทางเศรษฐกิจนั้น มีเหตุผลและวัตถุประสงค์อยู่หลายประการ อาทิเช่น ยุทธศาสตร์หรือความเชื่อในลัทธิทางการเมืองความต้องการที่จะพัฒนาและรักษาเสถียรภาพในทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ พัฒนาการทางด้านเทคโนโลยี และการบริหารงานของภาคเอกชนเหล่านี้ เป็นต้น คำว่า "รัฐวิสาหกิจ" หมายถึงกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งลักษณะของการเป็นเจ้าของนี้ อาจเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ก็ได้ กิจการเหล่านี้ดำเนินการด้านพาณิชย์กรรม การเงิน การอุตสาหกรรม การเกษตร การสาธารณสุข การจัดการขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) หรือการดำเนินการส่งเสริมต่าง ๆ และสามารถที่จะมีรูปแบบของกิจการได้หลายลักษณะ เช่น กรม บริษัทสาธารณะ องค์การตามพระราชบัญญัติ และบริษัทจำกัด ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น ⁶⁴

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁴ พิพัฒน์ ไทยอารี, "หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารธุรกิจ สถาบันศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 8-9.

ในสมัยก่อนแนวความคิดในการเข้าไปดำเนินการทางเศรษฐกิจของรัฐ สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 แนวทาง คือ

1) แนวความคิดตามลัทธิจักรวรรดินิยม ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการในรูปของการร่วมทุนระหว่าง ผู้ปกครองประเทศกับผู้แสวงโชคซึ่งมีฐานะเป็นนักลงทุน และเมื่อได้ผลประโยชน์ก็จะแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ⁶⁵

2) แนวความคิดตามลัทธิสังคมนิยม โดยมีลักษณะของ "การเป็นของชาติ" (Nationalization) และการเป็นของชุมชน (Socialization) โดยยึดหลักที่ว่า "การประกอบการทุกอย่างทำไปเพื่อประชาชนทั้งสิ้น" มิได้คำนึงถึงผลกำไร และองค์การที่ประกอบการไม่มีลักษณะในทางการเมือง แต่เป็นทางเศรษฐกิจโดยแท้จริง

ต่อมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ในประเทศกลุ่มสังคมนิยม ได้เกิดกิจการรัฐวิสาหกิจในเชิงที่เป็นการตอบสนองแนวทางสังคมนิยมที่ขยายตัวอย่างกว้างขวาง ส่วนประเทศกลุ่มเสรีนิยมก็ในระบบเศรษฐกิจแบบผสมมาเป็นนโยบาย เพื่อเป็นเครื่องมือในการยับยั้งการแพร่ขยายลัทธิสังคมนิยมแบบรุนแรง ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงเติบโตและมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง นานาประเทศต่างก็ได้รับผลเสียหายจากสงครามอย่างหนัก ภาคเอกชนซึ่งก็ได้รับความกระทบกระเทือนจากสงครามยังไม่มีสมรรถนะที่จะดำเนินการพัฒนาอุตสาหกรรม ระบบการผลิตได้ด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น จึงจำเป็นต้องเข้าไปเป็นแกนหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และส่วนประเทศยุโรปตะวันตกก็ได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกา

65 เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

โดยโครงการ เรียกว่า โครงการมาร์แชล (Marshall Plan) ทำให้ภาคเอกชนสามารถที่จะฟื้นตัวอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น พร้อมกันนั้น ประเทศกำลังพัฒนา ก็ได้รับความสนับสนุนจากประเทศสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นกัน เพื่อเป็นการสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิสังคมนิยมและปกป้องรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศตน ซึ่งสนับสนุนให้ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยการขยายการลงทุนของภาคเอกชนภายในประเทศ กอปรกับกิจการรัฐวิสาหกิจซึ่งเดิมได้แพร่หลายอย่างกว้างขวางนั้น ได้ประสบปัญหาของการปรับตัวให้เข้ากับภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดอุปสรรคด้านการบริหารและการเงินเพิ่มมากยิ่งขึ้น สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีฐานะเป็นเจ้าหนี้ของประเทศด้อยพัฒนา จึงเสนอให้ประเทศเหล่านั้นเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาลดภาระ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระด้านการเงินคลังของรัฐบาลลง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ที่แพร่หลายกันอยู่ในปัจจุบัน

รูปแบบและแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจมีแนวทางหรือวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างควบคู่กันไปได้ ในที่นี้จะขอแบ่งกลุ่มของแนวทางในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

- (1) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่มีผลกระทบ ต่อโครงสร้างของความเป็นเจ้าของกิจการ (Ownership)
- (2) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่ไม่มีผลกระทบ ต่อโครงสร้างของความเป็นเจ้าของกิจการ

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างของความเป็นเจ้าของกิจการ

1.1 การขายทรัพย์สินหรือขายกิจการ (Divestiture) เป็นการที่รัฐบาลขายทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วน หรือขายกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ ให้กับเอกชน ซึ่งนอกจากจะทำให้เป็นการลดภาระของรัฐบาลลงได้แล้วยังช่วยให้รัฐได้รายได้จากการขายกิจการหรือทรัพย์สินนั้นอีกด้วย เท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีนี้ มักมีลักษณะ

- รัฐเคยเข้าไปถือครองกรรมสิทธิ์มาก่อน
- ประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่ำและเชื่อว่าหากเอกชนเข้ามาเป็นเจ้าของ จะบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- เป็นกิจการขนาดเล็กหรือเป็นส่วนหนึ่งของกิจการขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักมากนัก
- เป็นกิจการขนาดใหญ่ที่แต่ละกิจกรรมในรัฐวิสาหกิจนั้นมีการกระจายกิจกรรมทั้งแนวตั้งและแนวนอนค่อนข้างมาก (กิจกรรมแนวตั้ง (Vertical Integration) เป็นการรวมอุตสาหกรรมหลายแห่ง ที่ผลิตของอย่างหนึ่งแล้วของนั้น กลายเป็นวัตถุดิบของอีกแห่งหนึ่งจนกว่าจะสำเร็จเป็นผลิตภัณฑ์ที่ต้องการ กิจกรรมแนวนอน (Horizontal Integration) เป็นการรวมธุรกิจที่ประกอบการชนิดเดียวกันเข้าด้วยกัน)
- ใช้นวัตกรรมระดับต่ำ
- มีผลการดำเนินงานขาดทุน
- เป็นกิจการที่ไม่มีข้อกำหนดหรือสิทธิพิเศษใด ๆ
- เป็นกิจการที่มีสภาพการแข่งขันสมบูรณ์
- การรวมตัวของพนักงานมีน้อย

1.2 การนำหุ้นออกขายสู่ภาคเอกชน เป็นรูปแบบหนึ่งของการระดมทุนที่รัฐมุ่งจะลดบทบาทในการเป็นเจ้าของกิจการ โดยการที่รัฐบาลนำหุ้นสามัญ ที่รัฐบาลถืออยู่ออกขาย แต่ทั้งนี้จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขที่เหมาะสม กล่าวคือ ตลาดทุนมีการพัฒนาไปมาก

และผู้ประกอบการภาคเอกชนมีความสามารถสูง รัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยวิธีนี้ มักมีลักษณะ

- ก่อตั้งในรูปของบริษัทจำกัดอยู่ หากอยู่ในรูปแบบอื่นจะต้องออกกฎหมายจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดก่อน
- เป็นกิจการขนาดใหญ่ ใช้เงินลงทุนสูง
- ผลการประกอบการมีกำไร ถ้าหากขาดทุนมักมีการปรับปรุงฐานะทางการเงินก่อน
- ประสิทธิภาพการดำเนินงานสูง
- เป็นกิจการที่มีสภาพการแข่งขันน้อยราย หรือกิจการผูกขาด
- ไม่มีอุปสรรคในการเคลื่อนย้ายเงินทุน

1.3 การร่วมทุนหรือร่วมค้า (Joint Venture) เป็นรูปแบบของการประกอบการอีกลักษณะหนึ่งของหุ้นส่วน (Partnership) โดยประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่ 2 ฝ่าย ขึ้นไป มาร่วมทุนหรือบริหารเพื่อทำการอย่างหนึ่งหรือโครงการใดโครงการหนึ่ง การตัดสินใจที่ผลกระทบต่อความสำเร็จของการร่วมค้า จะต้องปรึกษาหารือร่วมกัน การร่วมค่านั้นเป็นการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างผู้ร่วมค้า ในเรื่องของเงินทุน เทคโนโลยี วัตถุดิบ การจัดการ ฯลฯ โดยมีข้อตกลงจำกัดความรับผิดชอบเกี่ยวกับหนี้สิน⁶⁶ ซึ่งประเทศที่นำรูปแบบการร่วมค้ามักเป็นประเทศที่

- มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง
- มีการพัฒนาตลาดทุนค่อนข้างมาก
- ผู้ประกอบการภาคเอกชนมีความสามารถสูง
- มีความสามารถในการเคลื่อนย้ายเงินทุน

⁶⁶ วาสนา ปานมณี, "บทความวิจัยเรื่องการร่วมค้า : ทางเลือกหนึ่งในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ," เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529) หน้า 2.

การร่วมค้าสามารถจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

- ก. การร่วมค้า โดยลงทุนร่วมกัน (Equity Joint Venture)
- ข. การร่วมค้า โดยร่วมมือกันในด้านอื่นที่มีใช้เงินทุน (contractural Joint Venture) ซึ่งรัฐบาลมักใช้วิธีนี้กับรัฐวิสาหกิจที่

- ต้องการเงินลงทุนสูงมาก
- ใช้ระดับเทคโนโลยีสูง
- มักมีข้อกำหนด หรือสิทธิพิเศษในการดำเนินการ
- เป็นกิจการผูกขาด หรือมีการแข่งขันน้อยราย

1.4 การจัดตั้งบริษัทในเครือ (Subsidiary Company) เป็นการที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งบริษัทในเครือขึ้น เพื่อดำเนินกิจการซึ่งอาจจะเป็นกิจการในเครือหรือกิจการอื่น ๆ ก็ได้โดยที่รัฐวิสาหกิจผู้จัดตั้งจะอยู่ในฐานะเสมือนเป็นบริษัทแม่ (Holding Company) ที่มีอำนาจในการควบคุมนโยบายและแนวทางการบริหารบริษัทในเครือ หรือบริษัทลูกได้ ทั้งนี้ มักจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมทุนด้วย รัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีนี้ มักมีลักษณะ

- ต้องการเงินทุนในการขยายกิจการใหม่จากกิจการเดิม
 - เอกชนมีความสามารถสูง
 - กิจการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จะสามารถช่วยให้กิจการเดิมเจริญก้าวหน้า
- ไปได้ดียิ่งขึ้น
- ประกอบด้วยกิจการหลาย ๆ อย่าง ที่มีขอบข่ายของการดำเนินงานกว้างขวาง และเป็นกิจการขนาดใหญ่

1.5 การให้สัมปทาน (Franchising) เป็นการที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าแข่งขันในการดำเนินการ ในกิจการซึ่งเดิมให้กิจการรัฐวิสาหกิจผูกขาดการดำเนินการเอาไว้ เพื่อมุ่งหวังที่จะใช้กลไกของระบบตลาดมาปรับปรุงประสิทธิภาพของกิจการซึ่งรัฐบาลมักใช้กับรัฐวิสาหกิจ

- ประสิทธิภาพการดำเนินงานต่ำ
- เดิมเป็นกิจการผูกขาด

1.6 การให้เช่าเอกชนเช่าทรัพย์สิน (Leasing) เป็นการที่รัฐวิสาหกิจทำสัญญาเช่าทรัพย์สินซึ่งเป็นผลให้สูญเสียกรรมสิทธิ์ชั่วคราว ในช่วงระยะเวลาของการเช่านั้น โดยให้เช่าขนบริหารทรัพย์สินแทนโดยจ่ายค่าเช่าให้กับรัฐวิสาหกิจเป็นการตอบแทน ทั้งนี้จะระบุระยะเวลาของการเช่าไว้แน่นอน รัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการแปรรัฐวิสาหกิจโดยวิธีนี้ มักมีลักษณะ

- เป็นกิจการขนาดใหญ่ที่มีขอบเขตของการดำเนินงาน ครอบคลุมงานหลาย ๆ ด้าน หรือหลาย ๆ ประเภท และ/หรือการดำเนินงานครอบคลุมพื้นที่กว้าง
- มีการใช้เทคโนโลยีไม่สูงนัก
- มีผลการดำเนินงานขาดทุน
- ประสิทธิภาพการดำเนินการต่ำ

2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่ไม่มีผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของกิจการ

2.1 การจ้างเหมาเฉพาะเรื่อง (Contracting out) เป็นการแบ่งงานบางลักษณะของรัฐวิสาหกิจ ให้กับเอกชนไปดำเนินการเปิดให้เข้ามาประกวดแข่งขันกัน ผู้ที่ผลประโยชน์แก่รัฐสูงสุดจะเป็นผู้ได้สิทธิในการดำเนินการนั้น ทั้งนี้อาจหมายความรวมถึง การว่าจ้างเอกชนให้เข้ามาบริหาร (Management Contract) ด้วยการจ้างเหมาเฉพาะเรื่องนี้ นอกจากจะช่วยลดภาระในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังส่งผลให้สามารถลดภาระในการลงทุนได้อีกด้วย ⁶⁷ รัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีนี้ มักมีลักษณะ

⁶⁷ ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, Privatization : An Analysis of the concept and its implementation in Thailand (Thailand Development Research Institute, 1987), pp.9-10.

- เป็นกิจการขนาดใหญ่ที่มีการกระจายของการดำเนินงานมาก
- มีความพร้อมที่จะเข้าแทนที่ ในกรณีที่เอกชนมีปัญหา
- ประสิทธิภาพการดำเนินงานในงานที่จะจ้างเหมาต่ำ
- ต้องการลดภาระการลงทุน

2.2 การส่งเสริมให้มีการแข่งขัน (Liberalization) เป็นการที่รัฐลดกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ที่จำกัด สภาพของการแข่งขันในตลาด เช่น การยกเลิกสิทธิพิเศษที่รัฐให้กับรัฐวิสาหกิจในรูปต่าง ๆ ได้แก่ การยกเว้นภาษี การค้ำประกันเงินทุน การยกเลิกสิทธิพิเศษในการดำเนินการแต่ผู้เดียว การแปรรูปวิธีนี้มักใช้กับรัฐวิสาหกิจที่⁶⁸ ต้องการลดหรือยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ทำงานภาคเอกชนไม่สามารถเข้ามาดำเนินการแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจ (Deregulation) ตลอดจนการกระตุ้นในการส่งเสริมภาคเอกชนในการดำเนินการที่เคยผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เนื่องจากเชื่อว่าการแข่งขันจะทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพให้สูงขึ้น โดยการแปรรูปวิธีนี้ ผู้บริโภคจะสามารถซื้อสินค้าและบริการได้ในราคาที่เป็นธรรมอย่างใดก็ได้ การก่อให้เกิดสภาพการแข่งขัน ควรกระทำในระดับที่เหมาะสม กล่าวคือ อยู่ในระดับที่ผู้บริโภคได้รับความพอใจในขณะเดียวกัน การใช้ทรัพยากรในอุตสาหกรรมแบบนั้น ๆ ควรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

- มีวัตถุประสงค์แรกเริ่มเพื่อหารายได้เข้ารัฐ

หรือส่งเสริมกิจกรรมบางอย่าง

- เป็นกิจการที่มีกำไร
- ไม่มีสิทธิพิเศษในการดำเนินงาน

⁶⁸ จิรัตน์ สังข์แก้ว, รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, หน้า 54.

2.3 การบริหารรัฐวิสาหกิจให้เป็นเชิงธุรกิจ การบริหารงานให้เป็นเชิงธุรกิจ เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจภายในองค์กร (Internal Privatisation) ด้วยการนำเอา เทคนิคทางการบริหารของธุรกิจมาประยุกต์ใช้ทั้งในด้านการบริหาร และการดำเนินงาน ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ

(ก) การสร้างจิตสำนึกทางธุรกิจ จิตสำนึกของผู้บริหารและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ ต้องได้รับการกระตุ้นให้เกิดความรู้สึกลงในการเป็นเจ้าของ และเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน รวมทั้งให้การฝึกอบรมเพื่อให้คุ้นเคยกับเทคนิคการบริหารใหม่ ๆ

(ข) การปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ กฎเกณฑ์ระเบียบ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับรัฐวิสาหกิจ และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ต้องทำการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันกับตลาดเอกชน และมีอิสระในการดำเนินงานเชิงธุรกิจมากขึ้น (Liberalization)

(ค) การให้เอกชนร่วมบริหารงาน การเชิญ หรือว่าจ้างให้บุคคลที่มีความสามารถจากภาคเอกชนเข้ามาบริหารงาน ซึ่งอาจจะเป็นไปด้ทั้งในระดับคณะกรรมการบริหาร หรือผู้บริหารของสายงานต่าง ๆ ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า แนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนี้ประกอบด้วยรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งแต่ละวิธีก็มีวัตถุประสงค์ เงื่อนไขและข้อจำกัดที่แตกต่างกันไป เป็นการพิจารณาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทีละรูปแบบ โดยสภาพที่เหมาะสม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจใช้รูปแบบต่าง ๆ หลายรูปแบบพร้อมกันไปได้ และอาจมีการจําแนกตามแนวทางอื่น ๆ ซึ่งแตกต่างไปจากการวิจัยดังกล่าวข้างต้นได้

ข้อจำกัดในทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นของเอกชนทั้งหมด

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่แตกต่างกัน อันได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศคณะปฏิวัติ และดำเนินกิจการแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และสำหรับกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จะมีข้อจำกัดในทางกฎหมาย ที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมดได้สำหรับรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. ความต่อเนื่องในการดำเนินกิจการ

รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เป็นรัฐวิสาหกิจ ต้องมีความต่อเนื่องของกิจการ เนื่องจากเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของประชาชน

ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในทันที อาจจะทำให้ขาดความต่อเนื่องได้ เนื่องจากทำให้เกิดผลกระทบต่อบริการที่จัดทำ อาทิเช่น ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมดเป็นของเอกชน จะทำได้โดยแปรสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท แล้วนำหุ้นทั้งหมดขายให้แก่ประชาชน ซึ่งในขณะนี้ ประเทศไทยยังไม่มีความหมายกลางในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงต้องมีการดำเนินการตามกฎหมาย ยกเลิกรัฐวิสาหกิจ จึงจะทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของบริการได้ในระหว่างที่มีการดำเนินการ ตระกกฎหมายยกเลิก

2. การโอนทรัพย์สิน

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้างการจัดการทำให้อิสระ (autonomous) ในการดำเนินงานและการเงินแตกต่างจากส่วนราชการปกติ ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจ บางประเภทของรัฐที่แปรเปลี่ยนไปในสังคมสมัยใหม่ แต่การที่มีรูปแบบการจัดการแตกต่างไป

จากหน่วยงานที่คุ้นเคยมาแต่เดิม (กระทรวง ทบวง กรม) และมีการกำหนดให้เป็นนิติบุคคลด้วย จึงมักเกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องว่า รัฐวิสาหกิจมีราชการงานของรัฐบาล ทั้งที่แท้จริงแล้ว บรรดากระทรวง ทบวง กรม ก็มีกฎหมายเป็นนิติบุคคลเหมือนกัน สำหรับปัญหาในเรื่องทรัพย์สินของ รัฐวิสาหกิจนั้น ยังมีขอบเขตที่ไม่แน่ชัดในทางกฎหมาย เพราะแต่เดิมมาทรัพย์สินต่าง ๆ เหล่านั้น ล้วนแต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในความดูแลของกระทรวง ทบวง กรม แห่งใดแห่งหนึ่งมาแต่เดิมแล้วทั้งสิ้น การจะโอนไปให้เอกชนคนใดจึงต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น (มาตรา 1305 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) แต่ในขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจก็สมควรมีอิสระในการจัดการทรัพย์สินในการดำเนินกิจการของตนเพื่อความคล่องตัวอยู่ด้วย ในกรณีที่กฎหมายไม่กำหนดไว้แจ้งชัดจึงมีปัญหว่ารัฐวิสาหกิจจะโอนทรัพย์สินของตนเองประเภทใดได้เพียงใด ซึ่งอาจแยกออกได้เป็น 5 กลุ่ม คือ

(1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดประเภททรัพย์สินที่จะให้โอนได้ไว้โดยตรง ตามกฎหมายจัดตั้งการทำเรือแห่งประเทศไทย ได้มีการกำหนดไว้โดยตรงว่า ที่ดินที่รัฐวิสาหกิจได้รับโอนมาจะโอนต่อไปไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะ * เมื่อเป็นเช่นนี้จึงอาจโอนได้แต่เฉพาะสิ่งหาริมทรัพย์ต่าง ๆ เนื่องในกิจการของตนเท่านั้น

(2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติและมีการกำหนดเฉพาะเรื่องความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ตามกฎหมายจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย องค์การเภสัชกรรม การประปานครหลวง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 11 ที่ดินซึ่งการทำเรือแห่งประเทศไทยได้มาด้วยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือบทกฎหมายอื่นจะโอนต่อไปไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ

การสื่อสารแห่งประเทศไทย และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย * ได้มีการกำหนดว่าทรัพย์สินทุกประเภท หรือตามประเภทที่กำหนดของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาว่าจะตีความกลับให้สามารถโอนทรัพย์สินที่มีได้ บัญญัติห้ามโอนโดยตรงได้หรือไม่ เพราะกฎหมายบัญญัติคุ้มครองเฉพาะการไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดีที่ตามมาตรา 1307 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่านั้น แต่ตามกฎหมายเหล่านี้ จะมีความหมายเช่นนั้นแล้วก็มีปัญหาว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจที่กล่าวมาใน (1) นั้นอย่างไร และการบัญญัติคุ้มครองการถูกบังคับคดีเช่นนั้นจะมีผลเพียงไม่ห้ามการสมัครใจโอนเท่านั้น ซึ่งการโอนเพราะมีการแปรเป็นวิสาหกิจเอกชนนี้จึงถือว่ามี การโอนโดยสมัครใจหรือไม่ การแก้ปัญหานี้จึงยังไม่มีความแน่นอนที่จะเข้าใจตรงกันระหว่างนักกฎหมายต่าง ๆ

* พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 13 ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 15 ทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์ซึ่งใช้เพื่อดำเนินการและเพื่อประสิทธิภาพแห่งการโทรศัพท์และการคมนาคมสาธารณะ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

พระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. 2509 มาตรา 12 ทรัพย์สินที่เป็น อสังหาริมทรัพย์ เครื่องจักรอุปกรณ์เกี่ยวกับการผลิตยาและเวชภัณฑ์ขององค์การเภสัชกรรม ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 14 ทรัพย์สินของการประปานครหลวง ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 12 ทรัพย์สินของกฟผ. ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 14 ทรัพย์สินของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งใช้เพื่อดำเนินการและเพื่อประสิทธิภาพแห่งการไปรษณีย์ และโทรคมนาคมสาธารณะ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 17 ทรัพย์สินของ กนอ. ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติที่ไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มิได้มีการบัญญัติลักษณะคุ้มครองพิเศษในเรื่องทรัพย์สินแต่อย่างใด ซึ่งมีปัญหาในการตีความว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านั้นจะสามารถโอนทรัพย์สินโดยอิสระ หรือจะไม่สามารถโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เลย ทั้งนี้เพราะมิได้บัญญัติในทางใดทางหนึ่งโดยเฉพาะ แต่การตีความว่าหากไม่เขียนเฉพาะแล้วจะโอนไปมาได้นั้นก็ขัดต่อภาระหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจบางประเภท เช่น การเคหะแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์ในการจัดที่อยู่อาศัยให้เอกชนได้เช่าหรือเช่าซื้อ การจะตีความว่าโอนทรัพย์สินไม่ได้ก็ย่อมขัดต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นขึ้น เป็นต้น

(4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกฤษฎีกา มีองค์การของรัฐบาลหลายแห่งที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งบทกฎหมายดังกล่าวกำหนดเพียงว่าให้สามารถจัดตั้งองค์การโดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินได้เท่านั้น มิได้ให้อำนาจโอนทรัพย์สินสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกไปด้วย แต่ในทางปฏิบัติมีการให้โอนทรัพย์สินจากกิจการที่เป็นของกระทรวง ทบวง กรม แต่เดิมไปยังรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ด้วย เช่น องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ องค์การสวนสัตว์ องค์การคลังสินค้า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว องค์การสวนยาง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย *

ศูนย์วิทยทรัพยากร

* พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2496 มาตรา 8 1 ให้กระทรวงคมนาคมโอนกิจการ สิทธิ หน้าที่ ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์และหนี้สิน ซึ่งเกิดจากการดำเนินงานขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงคมนาคมตลอดจนพนักงานองค์การดังกล่าวก่อนวันใช้พระราชกฤษฎีกานี้บังคับ ให้แก่ ร.ส.พ. ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกานี้

* (ต่อ)

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497 มาตรา 6 ให้กระทรวงมหาดไทยโอนกิจการ สิทธิ หน้าที่ ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ และความรับผิดชอบที่เกิดจากการดำเนินกิจการสวนสัตว์ดุสิตของเทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งอยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนพนักงานของกิจการดังกล่าวก่อนวันใช้พระราชกฤษฎีกานี้บังคับ ให้แก่องค์การซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกานี้

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498 มาตรา 8 ให้กระทรวงเศรษฐการโอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ สิทธิ ความรับผิดชอบ และธุรกิจของกองคลังสินค้า กรมการค้าภายใน ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงเศรษฐการ ตลอดจนพนักงานของกองคลังสินค้า ก่อนวันใช้พระราชบัญญัติกฤษฎีกานี้บังคับ ให้แก่องค์การซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกานี้ ดำเนินการต่อไป

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2490 มาตรา 8 ให้กรมป่าไม้โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ สิทธิ ความรับผิดชอบ และธุรกิจอันเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ของกรมป่าไม้ ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตร ตลอดจนพนักงานและคนงานขององค์การดังกล่าวอันมีอยู่ก่อนวันใช้พระราชกฤษฎีกานี้บังคับนั้น ให้แก่ อ.อ.ป. ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกานี้ดำเนินการต่อไป

ฯลฯ

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. 2501 มาตรา 8 ให้กระทรวงเกษตรโอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ สิทธิ ความรับผิดชอบ และธุรกิจอันเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการของโรงงานห้องเย็นและโรงงานแข็ง ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตร ตลอดจนพนักงานและคนงานของโรงงานห้องเย็นและโรงงานแข็งดังกล่าวอันมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับให้แก่ อ.ย. ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกานี้ดำเนินการต่อไป

* (ต่อ)

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504 มาตรา 8 ให้รองทรัพย์สิน สิทธิและความรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการขององค์การสวนยางนาบอน กระทรวงเกษตร และเงินที่ได้ตั้งไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับกิจการขององค์การสวนยางนาบอน กระทรวงเกษตร ให้แก่ อ.ส.ย.

ฯลฯ

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 มาตรา 8 เมื่อได้จดทะเบียนเลิกบริษัทมหานครขนส่ง จำกัด ให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการมอบทรัพย์สินที่กระทรวงคมนาคมได้รับคืนตามรายงานการชำระบัญชีบริษัทมหานครขนส่ง จำกัด ให้แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ รวมทั้งดำเนินการให้พนักงานและลูกจ้างของบริษัทมหานครขนส่ง จำกัด ซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานและลูกจ้างขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกานี้

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520 มาตรา 38 ให้ส่วนราชการซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด ดำเนินการมอบทรัพย์สินที่ได้รับคืนตามรายงานการชำระบัญชีบริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด ให้แก่ อ.ส.ม.ท. ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันได้รับคืน

แต่โดยที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนไปยังเอกชนได้ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติ (มาตรา 1305 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) การโอนไปให้องค์การของรัฐบาลโดยวิธีการดังกล่าว จึงย่อมมีผลเป็นเพียงการโอนกันภายในภาครัฐด้วยกันเท่านั้น โดยรัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถ ไร้ประโยชน์ได้ แต่จะโอนต่อไปไม่ได้ บรรดาที่ดินอาคารและทรัพย์สินอื่นซึ่งขึ้นอยู่กับกิจการจึง ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและอยู่ในบังคับการห้ามโอน สิ่งที่จะโอนไปได้ก็เฉพาะแต่ ทรัพย์สินในกิจการที่หมดความจำเป็นที่จะใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน * หรือทรัพย์สินที่จัดให้มี ขึ้นเพื่อโอนไปตามสภาพของกิจการงานที่จัดทำอยู่ ** เท่านั้น

(5) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี โดยที่รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มิได้มีกฎหมาย แยกทรัพย์สินออกไปเป็นขององค์กรอื่นต่างหากจากส่วนราชการที่ดำเนินการ เช่น กรณีของ โรงงานยาสูบกับกระทรวงการคลัง เป็นต้น บรรดาทรัพย์สินจึงอยู่ในบังคับหลักกฎหมายที่ใช้อยู่กับ ส่วนราชการนั้นทุกประการ การโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อไปยังเอกชน คนใด จึงต้องเป็นไปโดยมีกฎหมายเฉพาะ เว้นแต่ทรัพย์สินซึ่งโดยสภาพหมดความจำเป็นต้องจะใช้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินหรือทรัพย์สินที่จัดทำขึ้นเพื่อโอนไปตามสภาพของกิจการเท่านั้น

เนื่องจากระบบทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจยังไม่มีความแน่นอนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีหลายกรณีที่ค่อนข้างแน่ชัดว่าต้องมีกฎหมายเฉพาะโอนทรัพย์สินนั้นไปด้วย ดังเช่นในการ แปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมดจึงเป็นไปได้ยาก และในการแปรสภาพเป็นวิสาหกิจเอกชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

* ทรัพย์สินใดหากหมดความจำเป็นต้องจะใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว ก็ย่อมหมดสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามไปด้วย การจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปจึงไม่อยู่ใน บังคับมาตรา 1305 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การจำหน่ายทรัพย์สินที่ไม่จำเป็น ต้องใช้ตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น

** ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันเป็นไปตามหลักการตีความ กฎหมายไปทางทำให้บังคับได้นั่นเอง



(privatization) หากจะพิจารณาการโอนทรัพย์สินและจัดทำกฎหมายเฉพาะเป็นราย ๆ ไป ย่อมจะเป็นอุปสรรคทำให้ล่าช้ายุ่งยาก กรณีจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายกลางให้อำนาจการโอนทรัพย์สิน เป็นการทั่วไปไว้ ส่วนการจะโอนแต่ละรายไปเป็นไปตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี โดยการตราเป็นกฎหมายลำดับรองในขณะนั้น ๆ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่เป็นนิติบุคคลนั้น บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ถืออยู่ก็เป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง แม้หมดความจำเป็นต้องใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การจะโอนไปต้องอยู่ในบังคับของหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 อีกด้วย การจะต้องปฏิบัติตามนั้น ก็มีเงื่อนไขและข้อจำกัดในการโอนอยู่ด้วยเช่นกัน ซึ่งย่อมเกิดความไม่สะดวก

สรุปได้ว่า สิทธิในทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจอาจได้มาโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การซื้อ การแลกเปลี่ยน การเช่า และการเวนคืน ถ้าหากมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมด จะมีปัญหาในเรื่องการโอนสิทธิในทรัพย์สินเพราะมีสิทธิเหนือทรัพย์สินบางอย่างที่สามารถโอนได้ สิทธิบางอย่างที่ไม่สามารถโอนได้ในรายละเอียดเรื่องการโอนทรัพย์สิน จะได้กล่าวไว้ในหัวข้อข้อพิจารณาในทางกฎหมายในการเลือกรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

3. การโอนหนี้สิน

ในกรณีมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตัวลูกหนี้ เช่น การลดทุน (มาตรา 1226 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) หรือการควบบริษัท (มาตรา 1240 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) จะต้องมีการแจ้งให้บรรดาเจ้าหนี้ได้ทราบและคัดค้าน หากมีผู้คัดค้านก็จะดำเนินการต่อไปไม่ได้เว้นแต่จะใช้หนี้หรือให้ประกันเพื่อหนี้รายนั้นเสียก่อน ซึ่งการแปรสภาพเป็นวิสาหกิจเอกชนก็เป็นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับฐานะของลูกหนี้เช่นกัน จึงสมควรกำหนดหลักประกันให้ท่านองเดียวกันด้วย แต่การจะแจ้งเจ้าหนี้หรือการลงโฆษณาเป็นระยะยาว อาจเป็นอุปสรรคต่อขั้นตอนของการแปรสภาพเป็นวิสาหกิจเอกชน จึงสมควรกำหนดไว้ในกฎหมายโดยตรงให้บรรดากิจการและหนี้สินของรัฐวิสาหกิจเดิมโอนไปเป็นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และหากมีปัญหาเกิดความเสียหายกับบุคคลภายนอกอย่างไร รัฐบาลก็จะรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้ เพื่อมิให้

มาตรฐานแห่งความเป็นธรรมย่อมอ่อนกว่าที่ถือปฏิบัติกันอยู่ในกฎหมายเอกชน ซึ่งในระยะแรก บริษัทเหล่านั้นมักจะมีหุ้นเป็นของรัฐบาลทั้งหมดจนกว่าจะดำเนินการขายให้แก่เอกชน การรอนหนี้สินและการค้าประกันในระยะแรกย่อมไม่มีข้อขัดข้องในทางกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าการออกกฎหมายรอนกิจการทรัพย์สินไปจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ในเรื่องหนี้สินที่เกี่ยวข้องได้ทั้งหมด รัฐวิสาหกิจจำนวนมากมักจะกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศอยู่ด้วย ซึ่งการกู้เงินดังกล่าวอาจมีการตกลงไว้บังคับกันตามกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ภายใต้อกติกาสหประชาชาติ (ARTICLE XI ข้อ J ของ Master Agreement for Concessionary Finance Facility ระหว่างราชอาณาจักรไทย และ EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES) ภายใต้อกติกาสหประชาชาติ (schedule 2 ข้อ 8.01 ของสัญญาระหว่าง THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND, JAPAN และราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 21 กันยายน 1987) หรือภายใต้อกติกาสหประชาชาติ (Article 10 ข้อ 10.4 ของสัญญากู้เงินระหว่าง DREDITANSTALT FVR WIEDERAFBAU และการรถไฟแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1985) เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยย่อมไม่อาจตรากฎหมายไปเปลี่ยนแปลงผลที่เป็นอยู่ตามกฎหมายของต่างประเทศได้ตามหลักอำนาจอธิปไตย (sovereignty) ในกฎหมายระหว่างประเทศ การยุดหรือเปลี่ยนแปลงหนี้เงินกู้ประเภทนี้ จึงต้องหาทางแก้ปัญหาโดยการเจรจาตกลงว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงหนี้ที่เป็นอยู่กับขนาด หรือ จำเป็นที่รัฐบาลต้องหาเงินก้อนอื่นมาชำระหนี้เงินกู้โดยทันทีหรือจะให้เอกชนที่จะมารับช่วงดำเนินการจัดหาเงินทุนจากแหล่งอื่นชดเชยหนี้เงินกู้ต่างประเทศดังกล่าวเสียก่อนจึงจะตกลงรอนกิจการไป

4. อำนาจทางปกครองและสิทธิพิเศษ

(1) อำนาจทางปกครอง กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมักจะกำหนดให้อำนาจบางอย่างแก่รัฐวิสาหกิจเอาไว้ตามลักษณะของกิจการ เช่น

- อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (เช่น มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503, มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค

พ.ศ. 2522 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นต้น)

- อำนาจเข้าใช้สายหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ (เช่น มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501, มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น)

- อำนาจให้อนุญาต เช่น มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2511 เป็นต้น) หรือ

- อำนาจควบคุมเส้นทางการคมนาคม (เช่น มาตรา 6 (7) แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 และมาตรา 8 (6) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น)

อำนาจต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นต้องมีอยู่ควบคู่ไปกับการดำเนินการจึงจะทำให้กิจการสามารถดำเนินไปได้ ฉะนั้น ในการแปรสภาพเป็นวิสาหกิจเอกชนจึงต้องให้มีอำนาจดังกล่าวอยู่ต่อไปเช่นกัน เนื่องจากอำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมดจึงไม่อาจจะทำได้

ดังนั้นในการแปรสภาพเป็นวิสาหกิจเอกชน จึงสมควรกำหนดเป็นหลักการให้ถือว่า บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการกำหนดให้อำนาจดังกล่าวแก่รัฐวิสาหกิจยังคงใช้บังคับอยู่ต่อไป แต่การใช้อำนาจนั้นให้อยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย (เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพกิจการแต่ละแห่ง) โดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจไว้ในกฎกระทรวง และโดยที่อำนาจดังกล่าวจะมีทั้งกรณีที่สำคัญมากและกรณีที่เป็นรายละเอียด จึงสมควรกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมอบอำนาจต่อไปยังบุคคลหนึ่งบุคคลใด พนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิม ข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือพนักงานของบริษัท ได้ตามความเหมาะสม

รัฐวิสาหกิจใดที่จำเป็นต้องมีอำนาจทางปกครองจึงจะดำเนินการได้นั้น อาจมีปัญหาว่าเป็นกิจการที่ไม่ควรแปรสภาพเป็นวิสาหกิจเอกชน หรือหากจะกระทำก็ควรกระทำแต่เพียงบางส่วน โดยในส่วนที่มีการใช้อำนาจทางปกครองอาจยังคงกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ตลอดไป

(2) สิทธิพิเศษ รัฐวิสาหกิจมักจะมีสิทธิพิเศษหลายประการซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ก. สิทธิพิเศษที่จะไม่อยู่ในข้อบังคับการควบคุมตามกฎหมายบางฉบับ และ ข. สิทธิพิเศษที่จะดำเนินการโดยไม่มีการแข่งขัน

กิจการบางอย่างกฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดจัดทำ วันแต่จะได้รับอนุญาต ทั้งนี้เพื่อควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของกิจการที่จะกระทำมิให้เกิดเป็นอันตรายต่อความสงบสุขของสังคมซึ่งกฎหมายเหล่านี้มักจะมีการเขียนยกเว้นมาซึ่งบังคับกับกิจการของรัฐ (เช่น มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เป็นต้น) หรือบางกรณีก็กำหนดไว้โดยตรงในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นว่าให้มิอาจกระทำได้ (เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง เป็นต้น) ซึ่งแนวการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวข้างต้นอยู่บนสมมติฐานว่ารัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอย่างหนึ่งย่อมจะปฏิบัติตามมาตรฐานที่ดีที่สุดที่จะเป็นไปได้เพื่อประโยชน์ของสังคมอยู่แล้ว และรัฐบาลย่อมมีอำนาจในการควบคุมดูแลให้เป็นเช่นนั้นอยู่แล้วด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีรัฐวิสาหกิจประเภทที่ไม่เป็นนิติบุคคลก็จะมีกรดำเนินการภายใต้ชื่อของกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดนั่นเอง กิจการประเภทนี้จึงมักไม่อยู่ในข่ายการควบคุมตามกฎหมายอย่างธุรกิจเอกชน

ถ้าหากจะแปรสภาพรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ให้เป็นวิสาหกิจเอกชน สมควรปล่อยให้ธุรกิจที่โอนไปอยู่ภายใต้บังคับของบทกฎหมายตามปกติต่อไป เพื่อประโยชน์ของการควบคุมดูแล ซึ่งจะไม่ยุ่งใจเอกชนในการที่จะเข้าดำเนินการ ทั้งนี้เนื่องจากการจะให้ต้องไปขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ อาจเป็นไปได้ยากหรืออาจเป็นไปไม่ได้ เนื่องจากข้อจำกัดที่มีในกฎหมายเหล่านั้น เช่น รูปแบบของเครื่องจักร สถานที่ตั้ง ระบบโรคดำ ฯลฯ ซึ่งอาจต้องมีการ

แก้ไขกฎหมายหรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องเสียให้เป็นที่เรียบร้อย จึงจะสามารถอนุญาตก็ได้ หรือแม้แต่กรณีที่อาจเข้าระบบอนุญาตได้ตามปกติก็ตาม ขั้นตอนในการขอรับใบอนุญาตอาจมีรายละเอียดซึ่งต้องใช้เวลาอย่างมากก็ได้ เช่น ต้องส่งแบบรายงานให้ตรวจพิจารณาก่อนแล้วจึงดำเนินการก่อสร้างติดตั้งตามที่ได้รับอนุญาต แล้วจึงจะขออนุญาตเปิดดำเนินการโรงงาน เป็นต้น อีกทั้งจะทราบดีถึงความต่อเนื่องของกิจการต้องชะงักงัน ซึ่งเป็นผลเสียต่อผู้ประกอบการตลาดและรายได้ของรัฐ และเป็นอุปสรรคแก่ผู้ลงทุน

และเนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีอยู่ด้วยกันมากมายหลายประการ การจะกำหนดรายละเอียดของแต่ละเรื่องเป็นไปได้อาจและขึ้นกับผลของการเจรจาชั้นแปรสภาพเป็นวิสาหกิจเอกชนด้วย จึงสมควรมีบทบัญญัติในกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นให้กิจการนั้นคงดำเนินการเช่นเดิมไปได้โดยมีสิทธิพิเศษภายใต้ขอบเขตที่ทางราชการจะได้กำหนดอีกชั้นหนึ่ง

5. การรื้อถอนพนักงาน

การบังคับให้บริษัทเอกชนต้องรื้อถอนพนักงาน เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในทางกฎหมาย การแปรเป็นวิสาหกิจเอกชน จึงมักจะมีการหยิบยกปัญหานี้มาพิจารณาอยู่เสมอว่าต้องมีการเลิกจ้างพนักงานกันหรือไม่ อย่างไร แต่โดยที่แนวทางที่กำหนดให้แปรสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทในทันทีนั้น ในระยะแรกบริษัทยังมีทุนทั้งหมดเป็นของรัฐบาลร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะฉะนั้น การบังคับให้รื้อถอนพนักงานจึงสามารถกระทำได้โดยยังคงให้พนักงานมีสิทธิต่าง ๆ เท่าที่เคยมีอยู่ในรัฐวิสาหกิจ ส่วนการปรับปรุงการบริหารจะต้องมีการเลิกจ้าง เปลี่ยนแปลง หรือลดจำนวนพนักงาน อย่างไรก็ตามก็เป็นเรื่องของบริษัทต่อไป สำหรับในกรณีที่การขายหุ้นมีลักษณะเฉพาะโดยมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่เพียงรายเดียวหรือน้อยรายและมีเงื่อนไขว่าจะรับกิจการบริษัทไปจัดการเองโดยไม่มีหวังพึ่งพนักงานที่มีอยู่เดิม กรณีเช่นนี้เมื่อเป็นเรื่องของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นภายหลังแล้ว การจะยุบเลิกบริษัทหรือเลิกจ้างพนักงานอย่างไร ก็เป็นเรื่องปกติที่จะตัดสินใจได้ในขณะนั้น แต่ต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการเลิกจ้างนั้นด้วย

6. การตีราคาทรัพย์สิน

การตีราคาทรัพย์สินที่จะโอนให้เป็นทุนจดทะเบียนของบริษัทที่จัดตั้งใหม่นั้น ย่อมเป็นไปตามหลักทางการบัญชี ซึ่งหมายความถึงมูลค่าตามความเป็นจริงของสินทรัพย์ในปัจจุบันทั้งที่เป็นสินทรัพย์ที่สัมผัสได้ (tangible assets) และที่สัมผัสไม่ได้ (intangible assets) ตลอดจนมูลค่าที่มีอยู่เพราะโอกาสแห่งอนาคต เช่น ความพร้อมในการเริ่มกิจการโดยไม่ต้องขอรับใบอนุญาต โอกาสที่อาจทำกำไรได้กับอนาคตของกิจการนั้น เป็นต้น

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ จะมีทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก โดยจะมีทรัพย์สินนี้มาจากการประกอบกิจการในทางปกติ ซึ่งยากจะได้มาจากการซื้อ การแลกเปลี่ยน เป็นต้น และมีทรัพย์สินที่ได้มาโดยการเวนคืน ซึ่งในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมด จะต้องมีการตีราคาสินทรัพย์ทั้งหมด ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำได้ยากและต้องใช้เวลาานาน

ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจตีราคาทรัพย์สินเป็นส่วน ๆ แล้วให้แปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นส่วน ๆ จะทำได้ง่ายและใช้เวลาน้อยกว่า

จากข้อจำกัดตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้ง 6 ประการ ทำให้ไม่สามารถจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมดได้สำหรับรัฐวิสาหกิจสำหรับทุกรัฐวิสาหกิจ มีเพียงรัฐวิสาหกิจบางประเภทที่พอจะสามารถแปรรูปวิสาหกิจได้ทั้งหมด อันได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ที่ประกอบกิจการทางพาณิชย์กรรม

สำหรับรัฐวิสาหกิจทางด้านกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ยังไม่สามารถไม่สามารถจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมดได้ในขณะนี้ แต่เพื่อให้ง่ายต่อการเพิ่มบทบาทเอกชนในกิจการรัฐวิสาหกิจในการที่จะลดภาระทางการเงินของภาครัฐ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วนจึงเป็นทางออกที่มีประสิทธิภาพของการเพิ่มบทบาทเอกชนในกิจการรัฐวิสาหกิจ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง พอสรุปได้ดังนี้

วางแผนของรัฐวิสาหกิจ จะได้ประโยชน์ดังนี้

1. เป็นจุดกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจ เกิดการตื่นตัวในการปรับปรุงคุณภาพของงาน
2. เป็นสื่อในระบบงานสมัยใหม่ เข้าสู่ระบบงานของรัฐวิสาหกิจ
3. ช่วยสร้างวินัยทางธุรกิจให้เกิดแก่รัฐวิสาหกิจ
4. วิชาชีพทางธุรกิจแก้ปัญหาบุคลากร
5. ความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้น

วางแผนเอกชน จะได้ประโยชน์ดังนี้

1. สร้างงานให้กับเอกชน ลดการผูกขาดโดยภาครัฐบาล
2. เอกชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ
3. เสริมสร้างการลงทุนภายในประเทศให้กว้างขวางขึ้น
4. วิชาชีพจากเงินออมในภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
5. เป็นการกระจายรายได้ไปสู่ภาคเอกชน ซึ่งรัฐจะได้กลับมาในรูปแบบอื่น

วางแผนรัฐบาล สามารถปลดเบลอภาระในด้านรัฐวิสาหกิจ วางแผนการให้เงินอุดหนุน หรือเป็นผู้ค้าประกันในกรณีเงิน รัฐมีหน้าที่เพียงแต่คอยควบคุมให้อยู่ในกฎเกณฑ์ที่กำหนด การ จัดเก็บภาษีจะกระทำได้ดีขึ้น

วางแผนผู้บริโภค ธุรกิจเอกชนภายใต้ภาวะการแข่งขัน จะพยายามผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักการที่มุ่งเน้นผู้บริโภคเป็นหลัก อันเป็นผลให้ผู้บริโภคจ่ายเงินซื้อสินค้าและบริการนั้น ๆ ในราคาที่ต่ำลง ปริมาณ คุณภาพและความหลากหลายของสินค้าและบริการมีมากขึ้น และธุรกิจนั้นจะ ได้รับความสนใจกับการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ มากขึ้น

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

1. วิวัฒนาการของรัฐวิสาหกิจไทย

ถ้าจะมองย้อนหลังไปในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย รัฐวิสาหกิจคือการเข้าไปประกอบวิสาหกิจทางด้านเศรษฐกิจโดยรัฐ ได้เริ่มขึ้นพร้อมกับการก่อตั้งรัฐ ตั้งแต่สมัยสุโขทัย จนถึงกรุงศรีอยุธยา ถือได้ว่าเป็นการประกอบการรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้เข้ารัฐในลักษณะผลิตหรือทำการค้าในประเทศเองโดยตรง และอาจนับได้ว่าเป็นยุคของการเริ่มจัดตั้งวิสาหกิจอันเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจหลายอย่าง เช่น การรถไฟ การเดินเรือชายทะเล การโทรเลข โทรศัพท์ การประปาและไฟฟ้า เป็นต้น

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ คือ "ภายใต้ชื่อการค้าของรัฐบาลภายใต้กษัตริย์" หรือ "รัฐพาณิชย์" มาตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และกรุงศรีอยุธยา⁶⁹ เป็นต้นมา หากว่ากิจการรัฐวิสาหกิจหรือที่เรียกว่ารัฐพาณิชย์ในสมัยโบราณนั้น ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อที่จะหารายได้มาใช้ในการป้องกันรักษาเขตเมือง ความมั่นคงของรัฐ การคมนาคมของกองทัพหรือเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง การปกครอง เพื่อต่อต้านลัทธิล่าอาณานิคมของต่างชาติเป็นสำคัญ ดังนั้น กิจการรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นในสมัยโบราณนั้น จึงแตกต่างกับหลักการในการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจของประเทศขึ้นในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบการกิจการทางเศรษฐกิจเพื่อรับผิดชอบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสวัสดิภาพของพลเมือง

อย่างไรก็ตาม กิจการรัฐวิสาหกิจของไทยได้เริ่มพัฒนาเป็นระบบรัฐวิสาหกิจตามหลักทฤษฎีของประเทศเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ภายหลังจาก พ.ศ. 2475 เมื่อคณะราษฎรดำเนินการ

⁶⁹ นิธิ เอียวศรีวงศ์ และอาคม พันธ์ยะ, รวมบทความทางประวัติศาสตร์อยุธยา ตอนต้น, หน้า 28.

เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยเป็นผลสำเร็จ และจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศในเวลาต่อมา รัฐบาลใหม่ได้พยายามแสวงหาระบบเศรษฐกิจแทนระบบเศรษฐกิจแนวอนุรักษ์ของรัฐบาลชุดก่อน ๆ ซึ่งระบบเศรษฐกิจใหม่ เป็นแนวความคิดที่ต้องการให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงในกิจการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการก่อตั้งองค์กรขึ้นเพื่อให้เป็น "กลไกการดำเนินงานของรัฐ" เพื่อนำทางให้เอกชนรู้จักทำการค้าประกอบการ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มากขึ้น⁷⁰ การที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการประกอบการพัฒนาเศรษฐกิจนี้ก็เพื่อเตรียมประเทศไทยเข้าสู่สงครามโลก ครั้งที่ 2 เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งแรกในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2481 ได้ประกาศนโยบายทางการเมืองที่เรียกว่า "รัฐนิยม" และเสนอนโยบายทางเศรษฐกิจที่มุ่งสร้าง "ทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism)" ซึ่งเป็นนโยบายที่ให้รัฐเข้าดำเนินการธุรกิจแทนเอกชนอย่างเต็มที่ รัฐบาลอนุญาตให้ประชาชนไทยเข้าประกอบกิจการแทนชาวต่างชาติก็เฉพาะธุรกิจเล็ก ๆ หรือธุรกิจขนาดกลางเท่านั้น สำหรับกิจการขนาดใหญ่ และมีความสำคัญมากนั้น รัฐมีนโยบายที่จะดำเนินการเองทั้งสิ้น เนื่องจากตระหนักดีว่าคนไทยยังไม่มีความสามารถถึงขนาด และอีกประการหนึ่งเนื่องจากรัฐเห็นว่าการเหล่านั้นเป็นกิจการที่มีผลต่อความมั่นคงของชาติ⁷¹

จากนโยบายดังกล่าว ในก่อนและระหว่างสงครามโลก ครั้งที่ 2 รัฐบาลไทยจึงได้ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยการให้รัฐบาล เข้ายึดครองกิจการธนาคารและบริษัทของชนชาติยุโรป ในฐานะกิจการของชาติศัตรู รวมทั้งใช้มาตรการอื่น ๆ พยายามกีดกันและ

⁷⁰ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ, เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524), หน้า 190-200.

⁷¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2485 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 609-610.

เป็นบั้งคับซื้อกิจการของชาวต่างชาติมาดำเนินการเอง (Nationalism) 72

ต่อมา ในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ช่วงปี พ.ศ. 2487) ผลของสงคราม เป็นเหตุให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทั่วโลก สำหรับประเทศไทยต้องประสบปัญหาของแพง เงินเพื่อ สินค้าอุปโภค บริโภค ที่จำเป็นแก่การดำรงชีพของประชาชนชาดแกลน รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น เพื่อช่วยเหลือขจัดความทุกข์ยากชาดแกลนของ ประชาชน 73

สำหรับรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลก่อตั้งขึ้นในช่วงนี้ มีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมกิจการ ด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ดังต่อไปนี้

ด้านการพาณิชย์ รัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาประเทศไทย เจริญก้าวหน้าภายใต้การ ดำเนินงานของคนไทยเท่านั้น รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทการค้าโดยรัฐเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด ขึ้นหรือรับซื้อโอน ยึดจากกิจการของชาวต่างชาติเพื่อมาดำเนินการแทน ซึ่งกิจการเหล่านี้ถือ เป็นรัฐวิสาหกิจ 74 ยกตัวอย่างรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งด้านการพาณิชย์ที่สำคัญได้ดังนี้

- ก. บริษัท จังหวัด จำกัด ทำหน้าที่ผูกขาดสินค้าเกือบทุกประเภทในช่วงหลังภาวะ สงคราม
- ข. บริษัท ข้าวไทย จำกัด ทำการผูกขาดการซื้อ สี และจัดส่งข้าวออกนอกประเทศ
- ค. บริษัท คำพิชผลไทย จำกัด ผูกขาดการรับซื้อ-ขายสินค้าพิชผลไทย

72 จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ที่ความคิด," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร การศึกษา คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 21-30.

73 เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-52.

74 พาณิช ทรวงประเสริฐ, "นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481-2482," ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2485 (กรุงเทพฯ มหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 650-651.

ด้านการธนาคารและประกันภัย เนื่องจากรัฐได้เข้ายึดทรัพย์สินและกิจกรรมประเภทนี้ ในฐานะเป็นทรัพย์สินของชาติศัตรู รัฐจึงได้เริ่มตั้งธนาคารพาณิชย์ของคนไทยขึ้น เช่น ธนาคารมณฑล จำกัด เป็นต้น และในส่วนกิจการประกันภัย รัฐได้ตั้งบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัยขึ้นเพื่อรับประกันภัยทุกประเภท

ด้านอุตสาหกรรม รัฐบาลนี้ยึดหลักการว่า รัฐเป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรมเองโดยเฉพาะกิจการขนาดใหญ่และกิจการที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงคราม โดยนโยบายของรัฐนี้ ทำให้รัฐบาลเข้าไปมีส่วนเป็นเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมดังต่อไปนี้ (ทั้งในรูปแบบหุ้นส่วนกับเอกชนหรือเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมด)

ก. โรงงานยาสูบ โดยรัฐบาล ยึดกิจการเดิมมาจาก ห้างหุ้นส่วนจำกัดบูรพา ยาสูบ บริษัท กวางฮก จำกัด บริษัท ฮอฟมาน จำกัด บริษัท บริทิช-อเมริกัน ยาสูบ จำกัด แล้วตั้งเป็น "โรงงานยาสูบกรมสรรพสามิต" เนื่องจากเห็นว่าเป็นกิจการของชาติศัตรู ⁷⁵

ข. อุตสาหกรรมเชื้อเพลิง โดยรัฐบาลได้ยึดกิจการเดิมของ บริษัท Standard Vacuum Oil Co., Ltd. และบริษัท Shell Co., Ltd. และมอบให้กระทรวงกลาโหมดำเนินการตามลำดับ

ค. อุตสาหกรรมฟอกหนัง รัฐบาลยึด และโอนกิจการมาจากโรงงานฟอกหนังของเอกชนและมอบให้กระทรวงกลาโหมดูแล

ง. อุตสาหกรรมเหมืองแร่ รัฐได้จัดตั้งบริษัท แร่และยางไทย จำกัด ขึ้นดำเนินการด้านเหมืองแร่ต่อจากชาวต่างชาติ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁵ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ที่ความคิด, หน้า 47-52.

จ. อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมน้ำตาล อุตสาหกรรมทอผ้า ซึ่งรัฐบาลเข้าควบคุมหรือรับโอนมาจากเอกชนมาดำเนินการเองในจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้นรับช่วงดำเนินการต่อไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ขอให้รัฐสภาตรา "พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496" ขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาล จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น ตามที่รัฐบาลเห็นสมควรเพื่อเข้าไปแทรกแซงในเศรษฐกิจหลายสาขา ได้โดยสะดวก ตัวอย่างรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ได้แก่ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (พ.ศ. 2496) องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (พ.ศ. 2498) องค์การแปดเตอรี่ยี่ (พ.ศ. 2498) องค์การคลังสินค้า (พ.ศ. 2498) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (พ.ศ. 2499) นอกจากเหตุผลในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจ รัฐบาลยังจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อเป็นการสร้างฐานะทางการเงินให้ กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองด้วย ดังนั้นในยุคนี้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมากมายในสาขาต่าง ๆ ถึง 100 กว่าแห่ง จนได้ชื่อว่าเป็น "ยุคทองของรัฐวิสาหกิจไทย"

อย่างไรก็ตาม ยุคทองของรัฐวิสาหกิจไทยนี้ได้สิ้นสุดลง ภายหลังจากที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารและเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2500 ทั้งนี้เพราะจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ยกเลิกแผนนโยบายที่รัฐเข้าแทรกแซงในภาคเศรษฐกิจของเอกชน และลัทธิชาตินิยมของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ลงโดยเด็ดขาด และประกาศใช้ปรัชญาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม กล่าวคือ รัฐจะปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนเคลื่อนไหวอย่างเสรี ส่งเสริมให้เอกชนรวมทั้งชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินการธุรกิจได้อย่างเสรี โดยมีกฎหมายรองรับและให้การสนับสนุน โดยรัฐจะทำหน้าที่เพียง "คุ้มกัน ส่งเสริม และสนับสนุนมิใช่แทรกแซง" ⁷⁶ ในยุคนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁶ จาตุรงค์ ประสานศรีธธา, "ทหารไทยทำอะไรกับเศรษฐกิจ (วิเคราะห์บทบาทของทหารช่วงปี 2490-2516)," ใน ทหารไทย ...ทำอะไรกับเศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 3.1-3.7.

รัฐบาลได้ประกาศใช้ "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509" ซึ่งถือเป็นนโยบายในการพัฒนาประเทศที่ชัดเจนเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นหนักการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยทุนจากต่างประเทศ และส่งเสริมการธุรกิจเอกชน ให้สามารถดำเนินการอย่างเสรี ยุคนี้จะไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอย่างพร่ำเพรื่อเช่นในยุคของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ครั้นเมื่อประเทศไทย เข้าสู่ยุคของการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกาศใช้ ประเทศไทยมีแนวคิดในการบริหารประเทศในเชิงเสรีนิยมหรือทุนนิยมมากขึ้น จึงเป็นเหตุให้รัฐมีนโยบายในการลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจ ให้นำเข้าแข่งขันกับเอกชนในธุรกิจอุตสาหกรรม และสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น กล่าวคือในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 ได้มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมอาชีพ บริษัทจังหวัด แต่ก็ยังคงบทบาทด้านสาธารณูปโภคของรัฐไว้ โดยการจัดตั้งการทางพิเศษ การเคหะแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รวมทั้ง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ขึ้น โดยการรวมเอากิจการเดิมเข้าด้วยกัน ต่อมาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และ 5 รัฐบาลประสบปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาทางด้านการคลัง ทำให้ดำเนินการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจประเภทที่มีได้มีวัตถุประสงค์ เพื่อจะตอบสนองต่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนโดยส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดำเนินการขาดประสิทธิภาพ และประสบการณขาดทุนอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยพยายามเน้นให้ดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพให้เพิ่มขึ้น จนมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) รัฐบาลยังคงแนวนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจไว้เช่นเดิม กล่าวคือ ลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจลงโทษให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ในลักษณะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และมีการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 7 ในลักษณะที่จริงจังมากขึ้น อีกทั้งยังได้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่จะตามมา

2. วัตถุประสงค์ของรัฐในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย

ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงในปัจจุบัน กิจการรัฐวิสาหกิจไทย เกิดขึ้นจากความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของรัฐ ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อที่จะพัฒนาประเทศ และกระจายความเจริญสู่ชนบท นับเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่สำคัญที่สุดของรัฐ รัฐจำเป็นต้องจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการและการบริการขนส่งคมนาคมขึ้น เพื่อตอบสนองและให้บริการที่มีความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาความเจริญ เข้าสู่ชนบทและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น นอกจากนี้กิจการรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ยังต้องการเงินลงทุนสูง และมีผลตอบแทนต่ำไม่เพียงพอที่จะจูงใจภาคเอกชน เข้ามาดำเนินการรัฐจึงจำเป็นต้องเข้าดำเนินการเอง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์นี้ ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น

(2) เพื่อที่จะดำเนินการบางประเภท ที่เป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสังคม เช่น สุรา ยาสูบ ฝิ่น เป็นต้น ซึ่งสินค้าเหล่านี้ รัฐไม่สามารถที่จะอนุญาตให้เอกชนเข้าดำเนินการธุรกิจเหล่านี้ได้อย่างเสรี ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าควบคุมจำกัดการผลิตและการบริโภคสินค้าเหล่านี้อย่างใกล้ชิด โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ดูแลจัดการธุรกิจและการจำหน่ายสินค้าเหล่านี้โดยตรง นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจที่ทำการผลิตสินค้าต้องห้ามเหล่านี้ยังเป็นรัฐวิสาหกิจที่หารายได้เข้ารัฐอย่างมหาศาล เนื่องจากเป็นกิจการผูกขาดที่รับเป็นผู้ประกอบการแต่เพียงผู้เดียว รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์นี้ ได้แก่ โรงงานยาสูบกระทรวงการคลัง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น

(3) เพื่อที่จะให้บริการทางสังคมและสงเคราะห์ประชาชน ซึ่งรัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น เพื่อเป็นองค์กรสำหรับควบคุมดูแลในเรื่องการให้สวัสดิการทางสังคม และสงเคราะห์ประชาชนผู้ยากจนของประเทศ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์นี้ ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ สถานธนาภิเคราะห์ องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

(4) เพื่อการทหารและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นการเตรียมตัวต่อสภาวะสงคราม ซึ่งในกรณีที่เกิดสงครามขึ้น ธุรกิจเอกชนอาจจะร่วมมือกันประกอบการผูกขาดในกิจการการผลิตสินค้าใดสินค้าหนึ่ง ที่ประชาชนมีความต้องการเป็นอย่างมากในสภาวะสงคราม เพื่อให้สามารถเรียกค่าตอบแทนได้ตามอาเภอใจ ในกรณีที่สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้น รัฐบาลจะเป็นที่จะต้องเข้าแก้ไขสถานการณ์ โดยการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อทำการผูกขาดแต่เพียงผู้เดียวหรือเข้าไปแข่งขันกับภาคเอกชน เพื่อบังคับให้ราคาสินค้าลดลงมา โดยถือประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก รัฐบาลกิจที่จัดตั้งตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์นี้ได้แก่ องค์กรการผลิตอาหารสำเร็จรูป องค์กรทอผ้า องค์กรพอกหนัง เป็นต้น

(5) เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาระดับราคาและคุณภาพสินค้าเพื่อป้องกันการผูกขาด รัฐบาลกิจที่จัดตั้งตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์นี้ ได้แก่ องค์กรน้ำตาลไทย โรงงานกระสอบป่าน บริษัทกระสอบอีสาน จำกัด เป็นต้น

(6) เพื่อเป็นเครื่องมือดำเนินการ รักษาวัฒนธรรม และศิลปกรรมของชาติ รัฐบาลกิจที่จัดตั้งตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์นี้ ได้แก่ องค์กรดุริยางค์นาฏศิลป์

(7) เพื่อเป็นการส่งเสริมให้คนไทยค้าขาย รัฐบาลกิจที่จัดตั้งตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์นี้ ได้แก่ บริษัทจังหวัดต่าง ๆ

(8) เพื่อเป็นการส่งเสริม เพิ่มรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ ให้กับประเทศไทย และส่งเสริมกิจการอื่น ๆ ของภาคเอกชนในด้านการท่องเที่ยว รัฐบาลกิจที่จัดตั้งตามความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์นี้ ได้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด เป็นต้น

3. การจัดหาแหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินการกิจการรัฐวิสาหกิจทุกประเภท มีลักษณะเหมือนกับวิสาหกิจทั่วไป ซึ่งมีความต้องการเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินการ โดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นการดำเนินการทางเศรษฐกิจโดยรัฐ แหล่งเงินทุนต่าง ๆ จึงมาจากรัฐ หรือได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งทุน ในรูปการกำประกันการกู้เงิน อย่างไรก็ตาม ลักษณะการดำเนินการของ

รัฐวิสาหกิจบางประเภทต้องมีการขยายตัวเพื่อรองรับความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นซึ่งต้อง
ใช้เงินทุนเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับมีปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาเงินทุนแบบเดิม จึงได้มีแนว
คิดให้จัดหาเงินทุนจากแหล่งอื่นมารองรับความต้องการเงินทุนของรัฐวิสาหกิจซึ่งจะได้พิจารณาต่อไป

3.1 แหล่งเงินทุน

รัฐวิสาหกิจมีแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ลงทุนปฏิบัติการ และขยายกิจการ
นั้นสองทาง ประการแรก คือ การที่รัฐวิสาหกิจได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล (GRANT) ทั้งนี้
โดยรัฐบาลตั้งงบประมาณแผ่นดินไว้⁷⁷ ประการที่สอง เป็นแหล่งเงินทุนที่ได้มาโดยการดาเนิน
การของรัฐวิสาหกิจเอง โดยอาจมีการสนับสนุนจากรัฐบาล ในรูปการค้ำประกันเพื่อเพิ่มความ
เชื่อถือให้กับรัฐวิสาหกิจ แหล่งเงินทุนประการที่สองนี้ รัฐวิสาหกิจได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้หา
ทุนโดยวิธีเหล่านี้ คือ การกู้ยืมเงิน การออกพันธบัตร นอกจากนี้ ก็ยังมีรายได้ที่เกิดจาก
การดาเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจที่สามารถนำมาใช้ในการลงทุนได้ตามที่กฎหมายจะอนุญาต ซึ่ง
จะได้พิจารณาโดยละเอียดต่อไป

1. งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเป็นรายปีจากรัฐ

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานทางธุรกิจที่รัฐหรือองค์กรรัฐมีหุ้นรวมอยู่ด้วย เกินกว่า
ร้อยละ 50 ขึ้นไป หมายความว่า รัฐได้นำเงินส่วนหนึ่งจากงบประมาณแผ่นดินไปลงทุนในรัฐ
วิสาหกิจ และ**งบประมาณหมายถึง แผนการเงิน (Financial Plan)** ซึ่งเป็นแผนที่มีการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁷ ไพศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช,
ม.ป.ป.), หน้า 67.

กำหนดทรัพยากรทางการเงิน ให้เปลี่ยนแปลงเป็นวัตถุประสงค์ของชาติ⁷⁸ โดยหลักการทั่วไปงบประมาณของชาติจะเป็นแผนการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน แต่ในบางโอกาสที่รัฐจำเป็นต้องแบ่งเงินงบประมาณส่วนหนึ่งออกไว้ต่างหาก เนื่องจากความจำเป็นหรือเหตุผลหลาย ๆ อย่างเช่น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการเบิกจ่ายเงิน หรือเพื่อเหตุผลอื่น เงินส่วนนี้เรียกว่า เงินนอกงบประมาณ ซึ่งมีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน เช่น เงินทุนหมุนเวียน เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ สำหรับรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานทางธุรกิจของรัฐ ต้องการความคล่องตัวในด้านการเงิน จึงต้องมีการตั้งงบประมาณของรัฐวิสาหกิจไว้นอกงบประมาณแผ่นดิน และมีการจัดทางงบประมาณแตกต่างไปจากส่วนราชการ ดังนี้⁷⁹

งบประมาณของรัฐวิสาหกิจ แยกออกเป็นงบบริหาร และงบลงทุน สำหรับงบบริหารนั้น รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ใช้จ่ายจากเงินรายได้รัฐวิสาหกิจเอง ยกเว้นรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีรายได้จากการดำเนินงานไม่เพียงพอกับรายจ่าย จึงจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน ส่วน งบลงทุนนั้นรัฐวิสาหกิจอาจจะได้มาจากแหล่งต่าง ๆ 3 แหล่ง คือ งบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ภายในประเทศ และต่างประเทศ และจากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งอาจจะได้จากแหล่งหนึ่งหรือทั้ง 3 แหล่งก็ได้แล้วแต่กรณี

งบบริหาร ซึ่งหมายถึงงบประมาณที่ตั้งไว้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานประจำวันทั่ว ๆ ไป เช่น งบประมาณหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน เป็นต้น งบบริหารนี้ ส่วนใหญ่รัฐวิสาหกิจจะใช้จ่ายจากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง ผู้ที่จะอนุมัติงบบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนรัฐวิสาหกิจใดที่ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁸ สำนักงบประมาณ, สำนักงบประมาณ 20 ปี (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2522), หน้า 68.

⁷⁹ ศุภสดี สัตยมานะ, รัฐวิสาหกิจไทยองค์การและการจัดการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 54-55.

หรือมีรายได้แต่ไม่พอจ่ายในงบทางการ ก็ขอเสนอขอตั้งงบประมาณจากรัฐบาล เพื่อให้สำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัติให้จ่ายเงินงบประมาณ เพื่อใช้จ่ายในงบทางการ แต่ในทางปฏิบัติ สำนักงบประมาณจะไม่ตั้งงบประมาณ เพื่อรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้ไม่พอรายจ่ายในงบทางการ เนื่องจากไม่ต้องการให้เห็นได้ว่า รัฐบาลสนับสนุนกิจการรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน

งบลงทุน หมายถึง รายการที่ประมาณว่า จะจ่ายเพื่อก่อให้เกิดทรัพย์สินประจำทุกชนิด รวมทั้งเพื่อการขยายงานหรือการทดแทนทรัพย์สินเดิม ซึ่งมีลักษณะเป็นสาระสำคัญหรือเป็นการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น หรือรายจ่ายอันเห็นได้ชัดว่า จะได้ประโยชน์ตอบแทนมากกว่าหนึ่งปี หรือรายจ่ายเพื่อซื้อกิจการหรือหุ้นของหน่วยงานอื่น

งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ได้จากงบประมาณแผ่นดินนั้น อาจอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ 3 รูป คือ ในรูปของเงินเพิ่มทุน ในรูปของเงินอุดหนุน และในรูปของเงินกู้ ดังจะได้กล่าวต่อไปโดยสังเขป ดังนี้

ก. ในรูปของเงินเพิ่มทุน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องลงทุนเพิ่มขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานก้าวหน้าหรือมีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่ถ้าเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจไม่มีหรือมีไม่พอแก่การลงทุน รัฐบาลก็อาจจะช่วยเหลือโดยการเพิ่มทุนให้ ซึ่งจะเพิ่มให้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ แล้วแต่ฐานะการเงินของรัฐบาลและผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่วนกรรมวิธีในการตั้งงบประมาณก็เช่นเดียวกับการตั้งงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ เงินงบประมาณที่จัดสรรให้ในรูปของเงินเพิ่มทุนจะปรากฏอยู่ในข้างต้นและหนี้สินของงบดุลแสดงยอดเป็นทุนนั่นเอง

ข. ในรูปเงินอุดหนุน ตั้งไว้สำหรับอุดหนุนเฉพาะกิจการหรือธุรกิจของรัฐวิสาหกิจที่รัฐจำเป็นต้องใช้เป็นพิเศษ เช่น บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด รัฐให้เงินอุดหนุนเพื่อใช้ในกิจการแถลงข่าวราชการ หรือองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับคณะกรรมการโอลิมปิกและคณะกรรมการส่งเสริมกีฬาประจำจังหวัด เป็นต้น

เงินอุดหนุนเป็นเงินที่ห้าเปล่า ถือเป็นรายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แต่รายได้อันนี้จะนำมาแบ่งเป็นโบนัสให้แก่กรรมการและพนักงานไม่ได้ตามมติคณะรัฐมนตรี เพราะถือว่าเป็นรายได้ที่ไม่เกิดจากการทำมาหาได้ของรัฐวิสาหกิจเอง

ค. ในรูปของเงินกู้ โดยการจัดสรรงบประมาณไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง (แผนงานบริหารทั่วไป งานบริการรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น หมวดรายจ่ายอื่น) ให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยประมาณร้อยละ 4-8 แล้วแต่ประเภทและฐานะของกิจการนั้น ๆ อนึ่ง การทำห้างประมาณในรูปของเงินกู้แทนเงินเพิ่มทุน เนื่องจากพิจารณาเห็นว่ารัฐวิสาหกิจนั้นมีแนวโน้มที่จะมีผลกำไรสูง และสามารถจ่ายชำระหนี้คืนรัฐบาลในโอกาสต่อไปได้ หลังจากที่ได้ลงทุนขยายงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อีกทั้งจำนวนเงินทุนในปัจจุบันก็มีจำนวนมากพอสมควรจนไม่จำเป็นต้องเพิ่มทุนอีก 80

2. รายได้

แหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจในรูปรายได้จากการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อกำหนดราคาของการจำหน่ายสินค้าและบริการ และลักษณะการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจ และประเภทรัฐวิสาหกิจ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การกำหนดราคาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ทั้งนี้เพราะสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้น การกำหนดราคาสินค้าและบริการในรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ควรอยู่ในระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีราย

ได้น้อยได้บริโภค หรือใช้บริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง แต่ทั้งนี้ควรรู้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มีเงินพอที่จะลงทุนขยายกิจการได้อย่างเพียงพอกับความต้องการในอนาคตด้วย ตัวอย่างสินค้าและบริการประเภทนี้ คือ ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท วิทยุ และรถยนต์โดยสารประจำทาง เป็นต้น 81

รัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทจะมีรายได้แตกต่างกันไป ดังที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลต่อรัฐวิสาหกิจบางประเภท ซึ่งการกำหนดราคาไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนการผลิตสินค้า แต่พิจารณาถึงการให้บริการแก่ประชาชนเป็นสำคัญ อันได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ แหล่งเงินทุนที่มาจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ จึงมีจำนวนไม่มากเท่ากับแหล่งเงินทุนประเภทต่าง ๆ รัฐวิสาหกิจใดดำเนินงานได้ดีมีผลกำไรฐานะการเงินย่อมมั่นคงเช่น โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น รัฐวิสาหกิจเหล่านี้อาจใช้จ่ายรายได้ของตนเองลงทุนต่อไป โดยไม่ต้องขอรับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรีก็พอ อย่างไรก็ตาม งบลงทุนที่ใช้จ่ายจากเงินของรัฐวิสาหกิจเองนั้น มีส่วนดี คือ ทำให้รัฐวิสาหกิจลดตัวดำเนินงานได้รวดเร็ว และไม่เป็นการระของรัฐบาลที่จะต้องตั้งงบประมาณให้ 82

3. พันธบัตร

แหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจ ที่มาจากการออกพันธบัตรมาระดมทุนแก่รัฐวิสาหกิจ มีมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ไม่เป็นที่แพร่หลาย จนกระทั่งปี 2527 รัฐบาลประสบปัญหาภาระหนี้

81 กมล จันทิมา และอัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ, "การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 623.

82 เรื่องเดียวกัน, หน้า 620.

ต่างประเทศ อันเนื่องจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศลดลง กระทรวงการคลังจึงมีนโยบายควบคุมการกู้เงินตราต่างประเทศ เพื่อลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน โดยให้รัฐวิสาหกิจหันมากู้ยืมในประเทศ โดยการออกพันธบัตรแทนการกู้เงินจากต่างประเทศ 83

พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ เป็นตราสารการเงินที่รัฐวิสาหกิจออกให้ไว้ เพื่อเป็นหลักฐานการกู้ยืมเงินจากประชาชนหรือจากสถาบันการเงินต่าง ๆ พันธบัตรรัฐวิสาหกิจมีทั้งประเภทที่ออกโดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกัน และประเภทที่ไม่มีกระทรวงการคลังค้ำประกันการออกพันธบัตรของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอำนาจของรัฐวิสาหกิจที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ พันธบัตรรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่จำหน่ายออกมา ผู้รับซื้อคือธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำรงเป็นกองทุนตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับกระทรวงการคลังได้ปรับปรุงคุณสมบัติของพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ ให้ใกล้เคียงกับพันธบัตรรัฐบาล เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการจำหน่ายพันธบัตร

ปัจจุบันสำนักงานประมาณ ได้กำหนดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจออกพันธบัตรและหุ้นกู้แทนการจัดสรรงบประมาณได้ โดยแบ่งประเภทตามลักษณะโครงการเป็น 3 ประเภท คือ 84

1. พันธบัตรและหุ้นกู้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐจะเป็นผู้ได้ถอนให้เมื่อถึงเวลาชำระคืน พร้อมทั้งรับภาระค่าดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นเองทั้งหมด เช่น โครงการก่อสร้างไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ของการไฟฟ้าการผลิต เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

83 "พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ : ช่องทางการระดมทุนของรัฐวิสาหกิจ," สรุปข่าวธุรกิจ 23 (1-15 กันยายน 2535) : 15.

84 เอนก เขียวถาวร, การคลังรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 327 อ้างถึงใน มุสสดี สัตยมานะ, รัฐวิสาหกิจไทยองค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 58.

2. พันธบัตรและหุ้นกู้ของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐรับภาระค่าดอกเบี้ย แต่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ไถ่ถอนเอง เมื่อถึงกำหนด เช่น โครงการประปา โครงการธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น
3. พันธบัตรและหุ้นกู้ของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ไถ่ถอนเองเมื่อครบกำหนด และรับภาระค่าดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นเองทั้งหมด เช่น โครงการก่อสร้างไฟฟ้าและระบบไฟฟ้าอื่น ๆ หรือพันธบัตรขององค์การโทรศัพท์ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะมั่นคงและผลกำไรสูงก็ควรจะเป็นผู้ไถ่ถอนพันธบัตรและรับภาระดอกเบี้ยเอง

การออกพันธบัตรของรัฐวิสาหกิจเป็นหนี้สินระยะยาวของกิจการ ซึ่งรัฐวิสาหกิจต้องคำนึงถึงการใช้จ่ายเงินที่ได้รับมาจากการขายพันธบัตร และต้องคำนึงถึงดุลภาพระหว่างเงินทุนของตนเองกับเงินกู้ยืมมา ถ้าสัดส่วนของเงินกู้ยืมมาสูง ก็อาจประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเงินได้ 85

การออกพันธบัตรของรัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มจะขยายตัวมากขึ้นในอนาคต เนื่องจากรัฐวิสาหกิจยังมีความต้องการใช้เงินลงทุนโดยรวมสูง และยังเป็นวิธีปลอดภัยจากการขาดทุนในอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ สามารถระดมเงินทุนได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยเฉพาะในช่วงที่ระบบการเงินมีสภาพคล่องส่วนเกิน

4. เงินกู้

การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามระเบียบก่อนนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 เดิมรัฐวิสาหกิจใช้เงินกู้จากทั้ง

ภายในประเทศและต่างประเทศค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบการใช้จ่ายเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจ และงบประมาณแผ่นดินประจำปี ซึ่งมีไม่มากนัก ทำให้มีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และดุลการชำระเงินของประเทศ เนื่องจากรัฐบาลต้องค้ำประกันการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลจึงมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจกู้เงินจากแหล่งเงินทุนในประเทศมากขึ้น⁸⁶ ซึ่งจะได้แยกพิจารณาเป็นแหล่งเงินทุนภายในประเทศ และแหล่งเงินทุนต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

แหล่งเงินทุนภายในประเทศ นอกจากเงินที่รัฐบาลจัดสรรไว้ให้รัฐวิสาหกิจในงบประมาณแผ่นดินแล้ว รัฐวิสาหกิจยังอาจแสวงหาได้จากแหล่งอื่น ๆ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น ซึ่งการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจจากสถาบันการเงินเหล่านี้ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ให้ นอกจากการกู้ยืมโดยตรงแล้ว รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะมั่นคง ยังสามารถออกตราสารต่าง ๆ เช่น พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ หุ้นกู้ และตั๋วสัญญาใช้เงินเพื่อแสวงหาเงินมาลงทุนอีกด้วย

เงินกู้จากภายนอกประเทศ รัฐวิสาหกิจอาจขอเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย หรือสถาบันการเงินอื่น ๆ กรณีที่ต้องการใช้จ่ายเงินเพื่อการลงทุนเป็นจำนวนมาก และส่วนใหญ่เป็นกิจการด้านสาธารณูปโภค เช่น กิจการประปา ไฟฟ้า โทรศัพท เป็นต้น รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ ส่วนรัฐวิสาหกิจเอง ก็มีภาระผูกพันที่จะต้องพยายามดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้รวดเร็ว เพื่อจะได้มีเงินชำระหนี้ ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยได้ตามกำหนด⁸⁷

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁶ อิศระ สุวรรณผล, การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 291-292.

⁸⁷ ไพศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ, หน้า 98-99.

3.2 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาเงินทุน

แหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจทั้ง 4 แบบ อันได้แก่ งบประมาณ รายได้ พันธบัตร เงินกู้ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการเงินลงทุนที่เพิ่มขึ้นของรัฐวิสาหกิจ สำหรับใช้ในการขยายกิจการ เพื่อตอบสนองความต้องการในด้านบริการพื้นฐานที่เพิ่มขึ้นของ ประชาชนทั่วไป ประกอบกับกิจการของรัฐวิสาหกิจบางประเภทต้องมีการใช้เทคโนโลยีที่ต้องการ ใช้จ่ายสูง ซึ่งจะได้พิจารณาข้อขัดข้องและข้อจำกัดที่จะได้เงินทุนจากแหล่งเงินทุนทั้งสี่แบบ ดังต่อไปนี้

1. งบประมาณไม่เพียงพอ

งบประมาณแผ่นดิน เป็นแหล่งเงินทุนที่มีความสำคัญ และเป็นแหล่งเงินทุนใหญ่ที่สุด สำหรับรัฐวิสาหกิจ โดยที่เงินทุนในประเทศของรัฐวิสาหกิจส่วนหนึ่ง เป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน และโดยที่รัฐมีรายจ่ายมากมายหลายทาง ไม่เฉพาะแต่ที่จะมาลงทุนในรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐออกไป ตามความจำเป็นเร่งด่วน เงินทุนที่รัฐวิสาหกิจได้จากงบประมาณแผ่นดิน ไม่เหมือนกับงบประมาณที่หน่วยราชการได้รับ ทั้งนี้ เพราะเงินทุนที่มาจากงบประมาณแผ่นดิน รัฐวิสาหกิจต้องเสียดอกเบี้ยให้แก่รัฐบาลด้วย และดอกเบี้ยที่เสีย แม้ว่าจะเป็นอัตราที่ต่ำแต่ความเป็นจริงแล้ว รัฐวิสาหกิจไม่ค่อยจะชำระหนี้คืนแก่ รัฐบาลเลย เพราะรัฐบาลเคยชินกับการยอมให้รัฐวิสาหกิจเลื่อนการชำระหนี้ออกไปเรื่อย ๆ ⁸⁸

⁸⁸ "จรรยา" (นามแฝง) เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ, ข่าวพาณิชย์ 35 ฉบับที่ 9102 วันที่ 11 กันยายน 2527 หน้า 10,12, อ้างถึงใน มุสสดี สัตยมานะ, รัฐวิสาหกิจ ไทยองค์กรและการจัดการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 62.

ในสภาพปัจจุบันที่รัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ มากขึ้นและนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลในรูปรัฐวิสาหกิจต้องการให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินกิจการด้วยตนเองลดการพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลจะได้นำเงินในส่วนนี้ไปใช้กับโครงการอื่น ทำให้แหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจจากงบประมาณ ต้องถูกจำกัดลง

2. รายได้

รายได้ของรัฐวิสาหกิจจากการจำหน่ายสินค้าและบริการ สำหรับรัฐวิสาหกิจบางประเภท มีลักษณะการประกอบกิจการ เป็นกิจกรรมพิเศษไม่ได้มุ่งค้ากำไร เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ต้องการให้บริการที่สามารถสนองความต้องการพื้นฐานแก่ประชาชน การกำหนดราคาค่าบริการของกิจการประเภทนี้ไม่เหมาะสมกับต้นทุนของการจัดหาบริการ ทั้งที่มีต้นทุนการผลิตสูงและไม่มีการปรับราคาค่าบริการตามต้นทุนที่เพิ่มขึ้นประกอบกับการกำหนดราคาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน อย่างไรก็ตามก็มีข้อสังเกตว่าการกำหนดราคาสินค้าและบริการในรัฐวิสาหกิจ สาธารณูปภะนั้นควรจะกำหนดให้ราคาต่ำเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้บริโภค หรือใช้บริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง แต่ก็ต้องพึงระวังเกี่ยวกับการสูญเสียด้วย เช่น การให้ใช้น้ำประปาราคาถูก หรือบางแห่งไม่เก็บเงินเช่นนี้ อาจทำให้การใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย การกำหนดราคาสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจอาจมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้ ในกรณีที่ผู้ใช้สินค้าและบริการนั้นเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การกำหนดราคาสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น การปรับราคาค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ ผลกระทบจะเกิดกับคนที่ถูกบังคับให้ใช้สินค้าและบริการนั้น ๆ โดยปริยายเพราะเป็นรัฐวิสาหกิจผูกขาด การปรับราคาค่าบริการซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบริการแก่ผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง เช่น การปรับราคาค่าโดยสารรถไฟ ค่าโดยสารรถประจำทาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบริการแก่ผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง (เพราะคนมีรายได้สูงอาจเลือกใช้บริการของเอกชนหรือใช้พาหนะส่วนตัว) อาจกระทบกระเทือนไปถึงเศรษฐกิจในระบบอื่น เพราะราคาของสิ่งอื่น ๆ ก็จำเป็นต้อง

ปรับราคาตามไปด้วย อาจนำไปสู่ภาวะของเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจตามมาได้ 89

การกำหนดราคาของรัฐวิสาหกิจจึงมีผลต่อรายได้ของรัฐวิสาหกิจซึ่งถือเป็นแหล่งเงินทุนในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจทางหนึ่ง ดังที่กล่าวมาข้างต้น รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ มีรายได้ซึ่งไม่สัมพันธ์กับต้นทุนแหล่งเงินทุนจากรายได้สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงมีจำกัดส่งผลให้ต้องหาแหล่งเงินทุนอื่นมาทดแทน

3. การออกตราสารไม่เป็นที่แพร่หลายการจัดสรรเงินทุนไม่มีประสิทธิภาพ

พันธบัตรรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่จำหน่ายออกมา ผู้รับซื้อคือ ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่าง ๆ เช่น บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ซึ่งซื้อพันธบัตรรัฐวิสาหกิจไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำรงเป็นกองทุนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกลุ่มผู้ซื้อก็จะจำกัดวงอยู่เฉพาะธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่าง ๆ สำหรับการจำหน่ายพันธบัตรรัฐวิสาหกิจสู่ประชาชนยังไม่เป็นที่รู้จักและสนใจของประชาชนเท่าที่ควร แม้ว่าอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะในช่วงหลังอยู่ในระดับสูง อีกทั้งกระทรวงการคลังให้การรับประกันพันธบัตรแล้วก็ตาม เนื่องจากการลงทุนในพันธบัตรรัฐวิสาหกิจเป็นการลงทุนในระยะยาวเฉลี่ยประมาณ 8-10 ปี และยังขาดความคล่องตัวในการซื้อขายเปลี่ยนมือในตลาดรองเมื่อผู้ถือต้องการสภาพคล่อง นอกจากนี้รัฐบาลยังเรียกเก็บภาษีจากดอกเบี้ยพันธบัตรและกำไรจากการเปลี่ยนมือ ทำให้ผลตอบแทนที่แท้จริงที่ประชาชนจะได้รับลดน้อยลงจึงไม่จูงใจให้ประชาชนลงทุนในพันธบัตร การระดมทุนภายในประเทศทำได้จำกัด เนื่องจากแหล่งเงินทุนในประเทศที่สามารถให้กู้ได้มีไม่เพียงพอ หากรัฐวิสาหกิจต้องการเงินทุนในจำนวนที่สูงก็ต้องจูงใจด้วยการจ่ายดอกเบี้ยพันธบัตรในอัตราที่สูงขึ้น จึงจะสามารถระดมทุนได้ตามจำนวนที่ต้องการ 90

89 มุสสดี สัตยมานะ, รัฐวิสาหกิจไทยองค์การและการจัดการ, หน้า 69-70.

90 พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ : ช่องทางการระดมทุนของรัฐวิสาหกิจ, สรุปข่าวธุรกิจ, หน้า 15-18.

การขยายกลุ่มผู้ซื้อพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ จากเดิมที่จำกัดอยู่ในวงของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินต่าง ๆ จะต้องมีการปรับปรุงในส่วนต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว จะทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถเพิ่มจำนวนเงินที่จะหาได้จากแหล่งเงินทุนนี้ นอกจากนี้ต้องมีการพัฒนาตลาดรอง เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้กับพันธบัตรรัฐวิสาหกิจและยกเลิกสิทธิการไถ่ถอนพันธบัตรก่อนครบกำหนดของรัฐบาลวิสาหกิจ เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้ลงทุนในพันธบัตรว่าจะได้รับผลตอบแทนที่แน่นอน

4. เงินกู้

การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นการกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งมีผลกระทบต่อภาวะการชำระหนี้ของประเทศและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และดุลการชำระเงินของประเทศ เนื่องจากรัฐบาลต้องค้ำประกันการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ⁹¹ ซึ่งการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศจะมีความเสี่ยงในเรื่องความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและอัตราดอกเบี้ย ในด้านการหาทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นดูเหมือนว่าทุนจากต่างประเทศสามารถหาได้ง่ายกว่า และมีปัญหาน้อยกว่าการระดมทุนในประเทศ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีความมั่นคงและมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ แหล่งเงินทุนในต่างประเทศแทบจะไม่มีข้อขัดข้องในการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า รัฐวิสาหกิจจะไม่ประสบปัญหาในการกู้เงินจากต่างประเทศปัญหาส่วนใหญ่เรื่องนี้ มักจะเป็นปัญหาเกิดขึ้นระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐมากกว่าที่จะเป็นปัญหาระหว่างรัฐวิสาหกิจกับแหล่งเงินทุนในต่างประเทศ หรือกล่าวได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีก่อนที่จะได้มีการเจรจาขอกู้เงินกับแหล่งเงินทุนในต่างประเทศนั่นเอง

โดยข้อเท็จจริงแม้ว่าแหล่งเงินทุนที่มาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะธนาคารระหว่างประเทศนั้นจะมีเงินทุนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะทุนที่จะนำมาพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ แต่

91 อิศระ สุวรรณผล, การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 291.

ก็ไม่ได้หมายความว่า รัฐวิสาหกิจจะกู้เงินจากแหล่งเงินทุนเหล่านั้นได้ตามความต้องการทุกกรณี ปัญหาสำคัญของการกู้เงินระหว่างประเทศนั้นอยู่ที่ภาวะเศรษฐกิจ โดยเฉพาะดุลการชำระระหว่างประเทศและดุลการชำระเงิน มีแนวโน้มที่จะขาดดุลมากขึ้นในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา การกู้เงินจำนวนมากจากต่างประเทศซึ่งมีผลต่อเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นสิ่งที่ควรได้รับการพิจารณาให้รอบคอบ รัฐจึงจำต้องเข้ามาควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจอย่างใกล้ชิด และให้อยู่ภายในวงจำกัดเพื่อแก้ไขสภาวะการขาดดุลดังกล่าว 92

การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจในประเทศ เป็นการแยกแยะจะเป็นไปไม่ได้ เนื่องจากเอกชนไม่มีเงินทุนจำนวนพอและเอกชนยังไม่กล้าเสี่ยง และไม่ยอมลงทุนในกิจการที่ต้องใช้ระยะเวลาชำระคืนเป็นเวลาดังแต่ 10 ปีขึ้นไป 93 การกู้เงินภายในประเทศจึงอยู่ในรูปการออกพันธบัตรซึ่งได้พิจารณาแล้วข้างต้น และการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้อื่น ๆ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ให้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

92 ไทศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ, หน้า 152-153.

93 ไตรรัตน์ รุคพลากรณ์ และอิสระ สุวรรณผล, "ปัญหาวิสาหกิจของไทย," .
ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารวิสาหกิจ หน่วยที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 794.

ตารางที่ 2.1 แสดงผลการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-7

รูปแบบการแปรสภาพ	ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 1	ระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 (ปี 2504-2509)	ระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 (ปี 2510-2514)	ระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 (ปี 2515-2519)	ระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (ปี 2520-2524)
การแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ มีรูปแบบดังนี้ : 1. ขุดเล็กกิจการ	มีอยู่ทั้งสิ้น 3 แห่ง	มีอยู่ทั้งสิ้น 10 แห่ง	มีอยู่ทั้งสิ้น 31 แห่ง	มีอยู่ทั้งสิ้น 12 แห่ง	มีอยู่ทั้งสิ้น 11 แห่ง
	มีอยู่ 2 แห่ง คือ -บ. ส่งเสริมปอ แห่งประเทศไทย -โรงงานไทย โลหะภัณฑ์	มีอยู่ 9 แห่ง คือ -บ. ดินแดง จก. -องค์การจัดซื้อและ จำหน่ายสินค้า (อจส.) -โรงงานผลิตยาฆัตรองเท้า	มีอยู่ 6 แห่ง คือ -องค์การน้ำตาลไทย -บ. ร.ส.พ. ยานยนต์จก. -บ. กระสอบไทย จก. -บ. รัตภูมิ จก.	มีอยู่ 7 แห่ง คือ -องค์การเลี้ยงไก่ -บ. เกลือไทย จก. -โรงงานกระดาษไทย -องค์การคุรียางคั่นอายุศิลป์	มีอยู่ 4 แห่ง คือ -บ. ไทยโทรทัศน์ จก. -บ. มหานครขนส่ง จก. -บ. ปิยะเคมี จก. -โรงงานกระสอบป่าน

รูปแบบการ แปลสภาพ	ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 1	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (ปี 2504-2509)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (ปี 2510-2514)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (ปี 2515-2519)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (ปี 2520-2524)
		<ul style="list-style-type: none"> - โรงงานร่วมพระนคร - โรงงานอุตสาหกรรม เซียมต้มและคัลปี - โรงงานผลิตถ่าน - โรงงานทดลองประดิษฐ์ ไม้ไผ่ - โรงงานเครื่องเคลือบ ดินเผา - กองทนส่งเคราะห์ อุตสาหกรรมน้ำศาลทราย 	<ul style="list-style-type: none"> - บ.วิศวกรรม จก. - บ. เสนาธิการพิมพ์ จก. 	<ul style="list-style-type: none"> - บ. ค้าพืชผลไทย จก. - บ. ปอไทย จก. - บ. เค็มเรือไทย จก. 	กรมโรงงานอุตสาหกรรม

รูปแบบการ แปรรูป	ก่อนแปรรูป	ระยะเวลาของแปรรูป	ระยะเวลาของแปรรูป	ระยะเวลาของแปรรูป	ระยะเวลาของแปรรูป
	ระดับที่ 1	ระดับที่ 1 (ปี 2504-2509)	ระดับที่ 2 (ปี 2510-2514)	ระดับที่ 3 (ปี 2515-2519)	ระดับที่ 4 (ปี 2520-2524)
2. ขาหมู หรือ การ(บาง ส่วนหรือ ทั้งหมด	-	-	มีอยู่ 17 แห่ง คือ -บ.ประจักษ์พาศิม จก. -บ.กาญจนบุรีพาศิม จก. -บ.ฉะเชิงเทราพาศิม จก. -บ.เชียงใหม่พาศิม จก. -บ.ศรีพาศิม จก. -บ.นครปฐมพาศิม จก. -บ.นครราชสีมาพาศิม จก. -บ.พิจิตรพาศิม จก. -บ.เพชรบุรีพาศิม จก. -บ.ภูเก็ตพาศิม จก.	มีอยู่ 2 แห่ง คือ -บ.นราธิวาสจังหวัด พาศิม จก. -บ.ตากจังหวัดพาศิม จก.	มีอยู่ 4 แห่ง คือ -บ.ปัตตานีจังหวัด พาศิม จก. -บ.ปราจีนบุรีจังหวัด พาศิม จก. -บ.จังหวัดเลย จก. -บ.จังหวัดเชียงใหม่ จก.

รูปแบบการ แปรสภาพ	ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 1	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (ปี 2504-2509)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (ปี 2510-2514)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (ปี 2515-2519)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (ปี 2520-2524)
3. ปรับปรุง กิจการ รัฐวิสาห กิจโดย	มีอยู่ - แห่ง	มีอยู่ - แห่ง	<ul style="list-style-type: none"> - บ. ราชบุรีพาณิชย์ จก. - บ. สัมภรปราการพาณิชย์ จก. - บ. สุราษฎร์ธานีพาณิชย์ จก. - บ. อุบลราชธานีพาณิชย์ จก. - บ. อครธานีพาณิชย์ จก. - บ. อครคัคคัพพาณิชย์ จก. - บ. จังหวัดนครศรีธรรมราช <p>มีอยู่ 8 แห่ง คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารมณฑล (กรุงเทพฯ) - ธนาคารเกษตร (ธ.ก.ส.) 	มีอยู่ 3 แห่ง คือ	มีอยู่ 3 แห่ง คือ
			<ul style="list-style-type: none"> - สำนักงานธนาคาร 	<ul style="list-style-type: none"> - สำนักงานธนาคาร - สงเคราะห์ (กคส.) - โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี 	<ul style="list-style-type: none"> - โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน - โรงงานผลิตสารส้ม - (องค์การสารส้ม)

รูปแบบการ นัรสภาพ	ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 1	ระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 (ปี 2504-2509)	ระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 (ปี 2510-2514)	ระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 (ปี 2515-2519)	ระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (ปี 2520-2524)
รวมรัฐ วิสาหกิจ หลายแห่ง เข้าด้วย กันหรือ แตกเป็น รัฐวิสาห กิจแห่ง ใหม่หรือ เปลี่ยนชื่อ และวัตถุประสงค์			<ul style="list-style-type: none"> -การประปาชนบุรี -การประปากรุงเทพ -การไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ -การไฟฟ้าย่นสี -การลิกไนต์ -บ. ส่งเสริมเศรษฐกิจ จก. (แยกเป็นโรงงานกระดาษ บางปะอินและโรงงาน น้ำตาลสุพรรณบุรี)	<ul style="list-style-type: none"> -โรงงานน้ำตาลลำปาง และอุดรคัคคิ์ 	¹ -สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ ประเทศแห่งประเทศไทย (สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย)

รูปแบบการ แปลสภาพ	ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 1	ระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 (ปี 2504-2509)	ระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 (ปี 2510-2514)	ระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 (ปี 2515-2519)	ระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (ปี 2520-2524)
ประสงค์ ใหม่ 4. ให้เอกชน เข้ามา บริหาร งานใน กิจการ บางส่วน หรือให้ เอกชน เข้าดำเนินการ	มีอยู่ 1 แห่ง คือ -โรงงานสุรา บางสีหิน	มีอยู่ 1 แห่ง คือ -โรงงานกลั่นน้ำมัน 2 (บางจาก)	มีอยู่ - แห่ง คือ	มีอยู่ - แห่ง คือ	มีอยู่ - แห่ง คือ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปแบบการ แพร่ภาพ	ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 1	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (ปี 2504-2509)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (ปี 2510-2514)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (ปี 2515-2519)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (ปี 2520-2524)
5. จ้างเหมา เลขหน้า ดำเนิน กิจการ	มีอยู่ - แห่ง	มีอยู่ - แห่ง	มีอยู่ - แห่ง	มีอยู่ - แห่ง	มีอยู่ - แห่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปแบบการ แปลสภาพ	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (ปี 2525-2529)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (ปี 2530-2534)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ปี 2535-2539)
การแปรรูป สภาพรัฐวิสาหกิจ ที่มีรูปแบบดังนี้ : 1. ขบเล็ก กิจการ	มีอยู่ทั้งสิ้น 18 แห่ง มีอยู่ 5 แห่ง คือ -บ.ส่งเสียงทางสาย จก. -บ.ไทยแอร์เวย์แอร์คราฟ เมเทนนซ์ จก. การคลัง -องค์การสารสัมพันธ์ -องค์การเหมืองแร่	มีอยู่ทั้งสิ้น - แห่ง	มีอยู่ทั้งสิ้น - แห่ง

รูปแบบการ แพร่สภาพ	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (ปี 2525-2529)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (ปี 2530-2534)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ปี 2535-2539)
2. ขาดพื้นที่ หรือกิจกรรม(บาง ส่วนหรือ ทั้งหมด)	มีอยู่ 3 แห่ง คือ -บ้านโทยอดสาทรกรรม -บ.หินอ่อน จก. -บ.สหโรงแรมโทยและ การท่องเที่ยว จก.	มีอยู่ 3 แห่ง คือ -บ.อุตสาหกรรมน้ำคาล ชลบุรี จก. -บ.กระสอบอีสาน จก. (มหาชน) -ธนาคารกรุงโทย จก. (มหาชน)	มีอยู่ 4 แห่ง คือ -บ.การบินโทย จก. (มหาชน) (2 ครั้ง ในปี 2536, 2537) -บ.ปลค.ส้ม จก.(มหาชน) -บ.บางจากปิโตรเลียม จก. (มหาชน) -บ.ผลิตไฟฟ้า จก. (มหาชน)

รูปแบบการ แปรสภาพ	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (ปี 2525-2529)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (ปี 2530-2534)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ปี 2535-2539)
3.ปรับปรุง กิจการ รัฐวิสาห กิจโดย รวมรัฐ วิสาหกิจ หลายแห่ง เข้าด้วย กันหรือ แตกเป็น รัฐวิสาห	มีอยู่ 2 แห่ง คือ -องค์การเชื้อเพลิง -องค์การก๊าซธรรมชาติ (ปตท.)	มีอยู่ 1 แห่ง คือ -บ.เดินอากาศไทย	มีอยู่ 3 แห่ง คือ -การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย -การประปาส่วนภูมิภาค -ธนาคารกรุงไทย จก. (มหาชน)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปแบบขบวนการ แปรสภาพ	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (ปี 2525-2529)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (ปี 2530-2534)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ปี 2535-2539)
กิจแห่ง ใหม่หรือ เปลี่ยนชื่อ และวัตถุประสงค์ ใหม่			
4. ให้ออกชัน เข้ามา บริหาร งานใน กิจการ	มีอยู่ 5 แห่ง คือ -การรถไฟแห่งประเทศไทย (ให้ออกชันเข้าดำเนินการ) คู่เสียบของอาหาร (ถ้า อาหารชายกิจการโรงแรม	มีอยู่ 3 แห่ง คือ -โรงงานกระดาษ -องค์การผลิตอาหาร สำเร็จรูป -การทำเรือแห่ง	มีอยู่ 1 แห่ง คือ -องค์การแก้ว

รูปแบบการ แปรสภาพ	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (ปี 2525-2529)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (ปี 2530-2534)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ปี 2535-2539)
บางส่วน หรือให้ เอกชน เข้าค่า เนิ่นการ	รถไฟและรถไฟในเส้น ทางการเดินรถ 3 สาย คือ กทม. - สุรินทร์ กทม. - พิษณุโลก และ กทม. - ขอนแก่น) -การท่องเที่ยวแห่ง ประเทศไทย (ให้เอกชน เข้าค่าเนิ่นการโรงแรม บางส่วน) -บ.ไทยเคันเรือทะเล จก. (ให้เอกชนเข้ามาบริหาร	ประเทศไทย	

ศูนย์วิทยทรัพยากร
ศาลาธรรมนมหาวิทยาลัย

รูปแบบการ แพร่สภาพ	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (ปี 2525-2529)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (ปี 2530-2534)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ปี 2535-2539)
* 5. จ้างเหมา เอกชนให้ ค่าเงิน กิจการ	งานโดยยังคงมีสภาพเป็น รัฐวิสาหกิจ -การท่าเรือแห่งประเทศไทย (ให้เอกชนดำเนินงานท่าเรือสัตหีบและสถานีรับส่งคลื่นค่าคอนเทนเนอร์บางซื่อ) มีอยู่ 3 แห่ง คือ -องค์การโทรศัพย์ แห่งประเทศไทย (จ้าง เหมาเอกชนติดตั้งโทรศัพย์)	มีอยู่ 4 แห่ง -การทางพิเศษแห่ง ประเทศไทย -การรถไฟแห่งประเทศไทย	มีอยู่ 3 แห่ง -องค์การขนส่งมวลชน -องค์การโทรศัพย์แห่ง ประเทศไทย



รูปแบบการ แปลสภาพ	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (ปี 2525-2529)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (ปี 2530-2534)	ระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ปี 2535-2539)
	-การท่าอากาศยานแห่ง ประเทศไทย (ให้เอกชน ทำความสะดวกสนามบิน และรักษาความปลอดภัย) -การปิโตรเลียมแห่ง ประเทศไทย (ให้เอกชน ทำความสะดวกอาคาร สำนักงาน)	ประเทศไทย -การปราบปรามหลวง -องค์การโทรศัพท์แห่ง ประเทศไทย	-การทางพิเศษแห่ง ประเทศไทย

ที่มา : นายจิระ นิตินันท์โกศา, นางสาวณัฐฉา เตชะรังคังกิจ และนายศักดิ์ วัฒนฉวี,
บทความวิจัยเรื่องนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ
เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิเทศศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2529), หน้า 31-32.

นโยบายของรัฐบาลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

แนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดในการให้เอกชนเข้ามามีบทบาทโดยตรง และมากขึ้น ในการพัฒนาประเทศทั้งยังเป็น การลดภาระและค่าใช้จ่ายของรัฐบาลลงได้อีกด้วย หรืออีกนัยหนึ่งคือ ต้องการให้เศรษฐกิจของประเทศมีลักษณะเป็นทุนนิยมมากขึ้น โดยการเน้นวิธีการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดโดยภาคเอกชน ผ่านทางกลไกของตลาด มีเป้าหมายให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้น โดยรัฐบาลเข้าแทรกแซงน้อยที่สุด ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่เห็นความจำเป็นในการที่รัฐจะต้องเข้าจัดระบบเศรษฐกิจ มุ่งที่จะกระจายรายได้ให้ประชาชนมีความเสมอภาคด้านเศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจของไทย นับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อาจกล่าวได้ว่ามีระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed-Economy) กล่าวคือกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน รัฐจะเข้ามาประกอบการเสียเองในรูปของราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจโดยทั่วไปกลับมีโครงสร้างแบบทุนนิยม คือ การที่เอกชนมีบทบาทอย่างสูงในการกำหนดทิศทางของเศรษฐกิจ โดยถ้าจะพิจารณาในแผนพัฒนาฯ ทุกฉบับจะพบว่า มีเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก เป้าหมายของการเพิ่มความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) และประการที่สองเป้าหมายของการกระจายรายได้ (Distribution of Income) ซึ่งมีลักษณะของนโยบายเศรษฐกิจแบบผสมอย่างชัดเจน โดยภาคเอกชนซึ่งมุ่งแสวงหากำไรสูงสุด จะเป็นผู้ตอบสนองเป้าหมายด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะที่ภาครัฐจะตอบสนองผลประโยชน์ทางสังคมสูงสุด ถือว่าเป็นเป้าหมายรอง และในบางกรณีรัฐต้องให้การอุดหนุน (subsidy) หรือตรึงราคาสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจไว้ เพื่อมิให้ประชาชนที่มีรายได้ต่ำเดือดร้อน ซึ่งเท่ากับเป็นการนำภาษีของรัฐที่เก็บจากประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า มาเฉลี่ยให้กับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า ทั้งนี้ เพื่อเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ โดยการกระจายรายได้นั่นเอง

1. วิวัฒนาการของการดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย ในช่วงระยะ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6

ความจริงแนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสำหรับประเทศไทยนี้มีมาช
ของใหม่แต่อย่างใด แต่ได้มีมานานแล้วดังจะเห็นได้จากสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยต้นกรุง
รัตนโกสินทร์โดยที่รัฐได้กระจายอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ดูแลเก็บผลประโยชน์แทนรัฐ อาจจะใช้
วิธีประมูลให้สัมปทานและอื่น ๆ เช่น การมีนายอากรบ่อนเบี้ย เป็นต้น

จนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้มีการปฏิรูประบบการปกครองใหม่ ได้ตั้งอำนาจรัฐกลับ
มาสู่สถาบันราชการและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งปลายสมัยการบริหารประเทศของ
จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เร่งเร้าให้รัฐบาลต้องพิจารณาเรื่องการ
แปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่อย่างไรก็ตามแนวทางปฏิบัติเพื่อการแปรรูปก็ยังมีได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง
เนื่องจากขณะนั้น รัฐบาลมีนโยบายเศรษฐกิจเป็นแบบชาตินิยม จนกระทั่งสมัยจอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์ จึงได้เปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจแบบเปิดประเทศ เร่งเร้าให้มีการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม
โดยเร็ว พร้อมกับยอมรับความช่วยเหลือทั้งทางเศรษฐกิจ ทางทหาร และอื่น ๆ จากประเทศ
สหรัฐอเมริกา รวมทั้งแนวคิดในการพัฒนาประเทศ ที่เน้นให้รัฐบาลวางตัวเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือ
สนับสนุนภาคเอกชนในการผลิต แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จึงได้ถูกประกาศใช้ขึ้น
ซึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าว และต่อ ๆ มา ก็ล้วนกล่าวถึงการสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนหรือ
บทบาทในการร่วมพัฒนาประเทศกับภาครัฐบาลในแง่มุมต่างกัน อันถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการ
แปรรูปรัฐวิสาหกิจที่กำลังกล่าวขวัญถึงในปัจจุบัน

นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504-2509)

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ดังนี้

"นโยบายพัฒนาการด้านอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ การส่งเสริมให้เอกชน ลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม เพื่อให้การส่งเสริมดังกล่าวบรรลุผลสัมฤทธิ์ ความมุ่งหมาย รัฐจะไม่ ประกอบการขึ้นใหม่ หรือขยายกิจการอุตสาหกรรมที่รัฐอำนวยความสะดวกอยู่ในปัจจุบัน ในเมื่อการ กระทำนั้น ๆ เป็นการแข่งขันกับกิจการที่เอกชนกระทำอยู่ นอกจากนี้ กิจการอุตสาหกรรมใด ที่สมควรจะให้เอกชนร่วมทุนด้วยหรือขยายให้เอกชน ก็ควรจะได้พิจารณาจัดการไปเพื่อประโยชน์ แห่งการก้าวหน้าของกิจการนั้น ๆ" 94

ในแผนพัฒนาด้านพาณิชย์กรรม ได้กำหนดว่า "ในการค้าควรปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ ดำเนินการ องค์การคลังสินค้า ควรทำหน้าที่คอยดูความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าที่พ่อค้ารับ ซื้อจากผู้ผลิต ถ้าปรากฏว่าพ่อค้าซื้อในราคาต่ำเกินไป องค์การคลังสินค้าควรจะไปซื้อโดย วิธีพุงราคาให้อยู่ในระดับที่สมควร..." 95

ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการชี้แจงกติกของรัฐบาล เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เอกชน ดำเนินการในด้านเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรมอย่างเต็มที่ โดยรัฐจะพยายามไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับถ้าไม่จำเป็น

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 มีรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกไป 9 แห่ง และให้เอกชน เข้า 1 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมอาชีพคนไทย เช่น โรงงาน ทากาว โรงงานทดลองประดิษฐ์ไม้ไผ่ เป็นต้น และมีการตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ 9 แห่ง เช่น โรงงานกระสอบกระดาษการคลัง โรงแรมบางแสน เป็นต้น (ตารางที่ 3.1)

94 "ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่อง แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 77 ตอนที่ 85, หน้า 50.

95 เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

(2) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510-2514)

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 นี้ตามเจตนารมณ์แล้ว แทบจะไม่แตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 มากนัก เพียงแต่มีความชัดเจนขึ้นในแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ดังนี้

"...รัฐมีนโยบายที่จะดำเนินการรัฐวิสาหกิจเฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค เพื่อประโยชน์ ต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม และเพื่อหารายได้ของรัฐเท่านั้น หากรัฐวิสาหกิจใดประสบการขาดทุนหรือไม่สามารถประกอบกิจการโดยมีประสิทธิภาพแล้วจะได้พิจารณาขุบเลิกหรือหาทางปรับปรุงกิจการให้ดีขึ้น นอกจากนี้ จะได้กำหนดนโยบายขยายงานของรัฐวิสาหกิจให้แน่ชัด เพื่อเอกชนจะได้ทราบทั่วไป..."⁹⁶

สำหรับเป้าหมายการลงทุนเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจในสาขาต่าง ๆ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 นี้ นโยบายของรัฐระบุเอาไว้อย่างเด่นชัดในเรื่องการแปรรูปฯ โดยวิธีการจำหน่ายจ่ายโอนนี้มีเพียงสาขาอุตสาหกรรมเท่านั้น

"การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศได้มุ่งให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมที่คงรักษาไว้นี้ จึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการมาแล้วเป็นเวลานานและสามารถหารายได้มาสู่งบประมาณแผ่นดิน เช่น โรงงานยาสูบ และบริษัทไม้อัดไทย จำกัด เป็นต้น กับรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมที่

⁹⁶ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510), หน้า 6.

ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของทางราชการทหารเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ องค์กรแบตเตอรี องค์กร
การซื้อเพลิง องค์กรทอผ้า องค์กรพอกหนัง องค์กรแก้ว องค์กรอาหารสำเร็จรูปและ
บริษัทอยู่กรุงเทพฯ เนื่องจากรัฐไม่มีนโยบายจะขยายกิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เกินความจำเป็น...

...รัฐวิสาหกิจสาขาอุตสาหกรรมนี้มีอีกหลายแห่งซึ่งไม่สามารถจะดำเนินการไปด้วย
ดีได้ เพราะขาดกำลังทุนและเหตุผลอื่น ๆ นอกจากนั้นไม่มีเหตุผลสนับสนุนให้คงไว้ รัฐวิสาหกิจ
เหล่านี้ ควรดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชนรับไปดำเนินการเป็นการลดภาระงบประมาณ
เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นรูปโรงงาน ถ้าหากเก็บไว้เรื่อยไปก็จะเสื่อมราคาลงไปเรื่อย
จนหมดไปนานไม่ช้า" 97

ส่วนการลงทุนเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจสาขาการพาณิชย์ แม้จะไม่ได้ระดมเอาไว้โดยตรง
ให้ทำการจำหน่ายจ่ายโอนได้ แต่ความหมายก็อยู่ในเชิงให้ทำการแปรรูปได้ เช่น

"รัฐวิสาหกิจประเภทธุรกิจการค้าและบริการในเวลาของแผนพัฒนา ได้ลดความ
จำเป็นลงเป็นอันมาก รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ได้แก่ องค์กรตลาด องค์กรคลังสินค้า องค์กร
อุตสาหกรรมห้องเย็น และบริษัทการค้าต่าง ๆ ส่วนมากไม่มีโครงการพัฒนาในระยะนี้ เนื่อง
จากรัฐวิสาหกิจสาขานี้ ส่วนมากมีฐานะการเงินและขอบเขตการค้าดำเนินงานในวงแคบ อย่างไรก็ตาม
ก็ตาม ส่วนใหญ่อยู่ในระหว่างการปรับปรุง และต่อไปอาจมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุน
นโยบายของรัฐบาลในด้านการค้าและตลาดอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสินค้า
เกษตร" 98

97 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514), หน้า 114.

98 เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจสาขาอื่น ๆ เช่น สาขาการคมนาคม สาขาพลังงาน ฯลฯ แผนพัฒนาฯ มิได้ระบุให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนเลย แต่กลับเห็นความจำเป็นและสนับสนุนให้มีอยู่ต่อไป โดยให้พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 มีการยุบเลิกกิจการ 6 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นประเภทพาณิชย์กรรม ขายหุ้นให้เอกชน 7 แห่ง เป็นบริษัทจังหวัดต่าง ๆ มีการรวมกิจการปรับปรุงวัตถุประสงค์ 8 แห่ง และตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่อีก 6 แห่ง (ตารางที่ 3.1)

(3) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ ได้เน้นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐวิสาหกิจมากขึ้น แม้แต่ในหัวข้อของบทที่ 5 ของแผนฉบับนี้ยังได้ระบุว่า "การพัฒนาส่วนเอกชนของรัฐวิสาหกิจ" ซึ่งแตกต่างจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ซึ่งระบุไว้แต่เพียงว่า "รัฐวิสาหกิจ" เท่านั้น

นอกจากนี้ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ยังได้วิเคราะห์ไว้ในสถานการณ์ทั่วไปของรัฐวิสาหกิจอีกว่า

"รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐบาลที่ตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้เจริญรวดเร็ว และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนยิ่งขึ้น การดำเนินงานธุรกิจของรัฐบาลในรูปรัฐวิสาหกิจได้เริ่มมีมานานแล้ว โดยเริ่มจากกิจการสาธารณูปการ ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น การรถไฟและโทรศัพท์ ต่อมาการดำเนินงานวิสาหกิจของรัฐได้ขยายตัวในรูปการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งในขณะนั้นเอกชนยังมิได้ลงทุนเป็นส่วเป็นสินประการหนึ่ง และผลิตสินค้าประเภทยุทธบริภัณฑ์หรือเพื่อสนองความต้องการของราชการทหารในยามสงครามประการหนึ่ง เพื่อด้านทานและจำกัดอิทธิพลของต่างด้าวอีกประการหนึ่ง นโยบายนโยบายที่ดำเนินการในขณะนั้นจึงเป็นการขยายบริการและการผลิตเพื่อสนองความต้องการที่ขาดแคลน และได้ขยายขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมไป

ถึงกิจการต่าง ๆ นอกจากอุตสาหกรรมบางประเภทก็ได้ขยายตัวไปถึงกิจการพาณิชย์ การธนาคารและการประกอบธุรกิจในด้านการเกษตรกรรมอีกด้วย ดังนั้นนโยบายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่เดิมจึงไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน การตั้งขึ้นก็ถือเอาความต้องการตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นหลักในการพิจารณาจำนวนกิจการของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจจึงเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่สามารถทำกำไรได้ในระยะนั้นอยู่ในประเภทการผลิตสินค้าผูกขาด ส่วนรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ดำเนินการในทางอ้อมเดียวกับเอกชนต้องประสบผลขาดทุนและจำเป็นต้องเลิกกิจการไปเป็นจำนวนมาก" 99

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จึงได้พยายามกำหนดนโยบายว่า รัฐจะสนับสนุนรัฐวิสาหกิจประเภทใด เพื่อวัตถุประสงค์อะไร ซึ่งโดยสาระสำคัญของแผนฉบับนี้ก็คงไม่แตกต่างกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 มากนัก นโยบายส่วนรวมของรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 มีดังต่อไปนี้ คือ

"1. รัฐวิสาหกิจ ที่รัฐจะสนับสนุนให้คงดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจต่อไป ได้แก่

- 1) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนและการพัฒนาประเทศ
- 2) รัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก เพื่อประโยชน์ต่อการเศรษฐกิจ แต่ประชาชนไม่สนใจที่จะทำเพราะให้ผลตอบแทนน้อยมาก แต่เมื่อได้ดำเนินการจนมีผลทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นแล้วจะได้พิจารณาดำเนินการขายให้แก่เอกชนในตลาดหุ้นต่อไป
- 3) รัฐวิสาหกิจประเภทยุทธปัจจัยเพื่ออาหารทหารและเพื่อความมั่นคงของประเทศ รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ รัฐวิสาหกิจประเภทเพื่อส่งเสริมอาชีพของคนไทยหรือเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะได้พิจารณาขยายและวัตถุประสงค์เป็นแห่ง ๆ ไป

99 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519), หน้า 146.

4) รัฐวิสาหกิจประเภทที่รัฐมีนโยบายเพื่อป้องกันการผูกขาดโดยผู้ผลิตกลุ่มน้อยหรือเพื่อรักษาระดับราคา

2. รัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรม หรือการค้าขึ้นใหม่ เพื่อทำการแข่งขันกับเอกชน และไม่ขยายกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วไปในด้านแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์ และความปลอดภัยของชาติ

3. ปรับปรุงแผนนโยบายและการดำเนินงานตามแผนงานของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ตามภาวะการณ์และสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสมรรถภาพการบริหารงานเป็นสำคัญอันดับแรก

4. ควบคุมการลงทุนและการขยายงานของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในขอบเขตตามนโยบายการเงินของรัฐบาลและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ กับทั้งให้เป็นไปโดยประหยัด โดยให้รัฐวิสาหกิจที่สำคัญทุกแห่งจัดทำแผนงานและโครงการในอนาคต ทั้งระยะสั้น และระยะยาว ตามความเหมาะสม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงและขยายงาน

5. ทบทวนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่ตั้งไว้โดยเคร่งครัด" 100

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดวิธีการจำหน่ายรายโอนรัฐวิสาหกิจไว้เด่นชัดมากขึ้นกว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ดังนี้

"ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐก็จะได้พิจารณาหาทางที่จะจำหน่ายรายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการต่อไป ซึ่งอาจทำได้หลายวิธี

ก) ขายกิจการทั้งหมด

ข) ขายหุ้นบางส่วน

ค) ให้เข้าสำหรับรัฐวิสาหกิจที่พิจารณาเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว

ง) รัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถจะปรับปรุงให้ดีขึ้น และไม่มีผู้ใดต้องการ ก็จะได้พิจารณาขุบเลิกเสีย" 101

สำหรับเป้าหมายการลงทุนเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจ ในสาขาต่าง ๆ ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็ยังมีความเด่นชัดในเรื่องการแปรรูปในสาขาอุตสาหกรรม เหมือนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 คือ

"การลงทุนส่วนใหญ่ในรัฐวิสาหกิจสาขาอุตสาหกรรม จะลดความสำคัญลง จะเป็นการลงทุนเพื่อทดแทนของเดิมให้อยู่ในสภาพดีพอเลี้ยงตัวเองได้ ไม่ให้เป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินรัฐวิสาหกิจใดที่ดำเนินการอย่างขาดสมรรถภาพ และไม่อยู่ในข่ายที่รัฐจะต้องรักษาไว้ก็จะได้เสนอให้ขุบเลิกไป โดยการจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชนรับไปดำเนินการ หรือขายหุ้นให้แก่เอกชนในรูปแบบของบริษัทสาธารณะ ถ้าสามารถจะทำได้ การลงทุนขยายงานเพื่อแข่งขันกับเอกชนจะไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเด็ดขาด รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่รัฐควรจะรักษาไว้ก็เฉพาะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ให้กับรัฐ และหารายได้ให้คืออยู่แล้วพวกหนึ่ง และที่ทำการผลิตสินค้าเพื่อสนองความต้องการทางด้านทหารอีกพวกหนึ่ง สำหรับอุตสาหกรรมผลิตสินค้าที่มีเอกชนดำเนินการอยู่แล้ว ก็จะได้พิจารณาหาทางจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชน หรือจัดตั้งเป็นบริษัทสาธารณะขายหุ้นให้แก่เอกชนรับไปดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์และความปลอดภัยของชาติ" 102

101 เรื่องเดียวกัน, หน้า 153.

102 เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

ส่วนการลงทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจงานสาขาอื่น ๆ ก็คงเป็นเช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 คือ ไม่ได้ระบุไว้อย่างเด่นชัดว่า รัฐบาลนายจ่ายโรน จะมีก็เพียงแต่เน้นให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพให้มากขึ้น

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ มีรัฐวิสาหกิจถูกยุบเลิก 7 แห่ง เช่น องค์การเลี้ยงไก่ บริษัท ปอไทย ขายหุ้นให้เอกชน 2 แห่ง เป็นบริษัทจังหวัดปรับปรุงกิจการด้วยการรวมตัวแล้ว เปลี่ยนชื่อใหม่ 3 แห่ง รวม 12 แห่งนี้ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมคนไทยให้รู้จักค้าขาย และเอกชนสามารถทำได้ดีกว่า

มีการตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาอีก 6 แห่ง โดยเป็นกิจการประเภทริเริ่ม และต้องลงทุนสูง 2 แห่ง คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ตารางที่ 3.1)

(4) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524)

ในระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 สถานะการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะในภูมิภาคอินโดจีนได้ก้าวเข้าสู่สภาวะวิกฤตมากขึ้น สหรัฐอเมริกาได้ลดท่าทีและความช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ในอินโดจีนรวมทั้งประเทศไทยลงด้วย ประกอบกับเกิดภาวะวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรก ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงราคาสูงขึ้น การลงทุนจากต่างประเทศก็ลดน้อยลงไป เนื่องจากความไม่ไว้วางใจเสถียรภาพของรัฐบาล การเมืองระหว่างประเทศ ส่งผลให้เกิดภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนขบเซา โดยเฉพาะการว่างงานในสาขาอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ

ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยรัฐบาลได้ ทบทวนและปรับปรุงแก้ไขนโยบาย และมาตรการสำคัญ ๆ ที่จะช่วยเร่งการลงทุนของภาคเอกชนในสาขาอุตสาหกรรม การค้า และการส่งออก เพิ่มการจ้างงานตลอดทั้งการลงทุนของภาครัฐบาล และการใช้มาตรการทางการเงิน การคลัง และการปรับปรุงบริการของรัฐบาง

ประการ ลักษณะการกำหนดนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาของแผน จึงเน้นที่จะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่บีบรัดตัวมากขึ้น การพัฒนาธุรกิจก็เปลี่ยนไปจากการที่มีรัฐวิสาหกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมประเภทริเริ่ม อุตสาหกรรมพื้นฐาน การสาธารณสุข ฯลฯ ก็ค่อย ๆ เริ่มเปลี่ยนไปเป็นการพัฒนาธุรกิจเพื่อหาประโยชน์เข้ารัฐทั้งระยะสั้นและระยะยาวมากขึ้น โดยมุ่งเน้นเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เผชิญอยู่เป็นหลัก

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้แทรกการพัฒนาธุรกิจอยู่ดีหัวข้ออื่น ๆ เช่น ในส่วนที่ 3 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ที่ระบุไว้ภายใต้บทที่ 3 "การพัฒนาอุตสาหกรรม" ว่า

"... เพื่อให้การดำเนินงานด้านรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐจะต้องทบทวนนโยบายเสียใหม่ดังต่อไปนี้ คือ

(1) รัฐจะสนับสนุนให้คงไว้ และดำเนินการต่อไปในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่มีลักษณะผูกขาดเพื่อการควบคุมคุณภาพ ราคา และหารายได้เป็นพิเศษ เช่น โรงงานยาสูบ โรงงานสุรา และโรงงานเภสัชกรรม เป็นต้น

(2) รัฐจะสนับสนุนให้คงไว้ และดำเนินการต่อไปในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธปัจจัยที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เช่น โรงงานผลิตวัตถุระเบิด ส่วนยุทธปัจจัย ส่วนประกอบอย่างอื่น เช่น ผลิตภัณฑอาหารสำเร็จรูป ผลิตภัณฑแก้ว ผลิตภัณฑหนังฟอก ผลิตภัณฑแบตเตอรี่ และการทอผ้า จะได้หาทางสำรองไว้ใช้ในราชการกองทัพจากโรงงานเอกชนหรือ บริษัทมหาชนต่อไป และยกเลิกหรือจำหน่ายโอนกิจการนั้นเสีย

(3) รัฐจะมุ่งสนับสนุนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่

ก) จำเป็นจะต้องใช้เงินงบประมาณ ในเรื่องปัจจัยขั้นพื้นฐานสูง

ข) เป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูง และเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง

ค) เป็นอุตสาหกรรมที่มีขบวนการ ในการดำเนินงานซับซ้อนที่เอกชนยังไม่สามารถดำเนินการได้

ง) อุตสาหกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และมีปัญหาในเรื่องการบริหาร และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะการให้สัมปทาน

(4) รัฐมีนโยบายเล็ก หรือจำหน่ายรายโอนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อเป็นผู้ริเริ่ม แต่ปัจจุบันยังคงดำเนินการอยู่อย่างขาดประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมเหล่านี้ในปัจจุบันเอกชนสามารถรับช่วงมาดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) ในกิจการที่รัฐเห็นสมควรให้มีการดำเนินงาน โดยรัฐวิสาหกิจและเอกชนควบคู่กันไป รัฐจะใช้มาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจของกิจการทั้งสองประเภทในลักษณะคล้ายคลึงกัน

(6) รัฐมีนโยบายอย่างแน่วแน่ที่จะปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรม และรวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ต้องคงอยู่ให้มีประสิทธิภาพ โดยจะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัว เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพที่บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ รวมถึงการที่จะปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในด้านการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความคล่องตัวเพิ่มขึ้น และพร้อมกันนั้นก็จะได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารงาน และกรรมการของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ให้มีบทลงโทษในกรณีที่มีการบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ไม่บรรลุเป้าหมายหรือเกิดผลเสียหายขึ้นด้วย" 103

ดูเหมือนว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยวิธีการยกเลิกรายโอนหรือจำหน่ายรายโอนนี้ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 กลับมิได้ระบุเอาไว้ชัดเจนเหมือนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จะมีก็เพียงระบุไว้ให้มีการวางระเบียบว่าด้วยการจำหน่ายรายโอน และการเพิ่มทุนเรือนหุ้นของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่วางเอาไว้เท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

103 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรืองแสงการพิมพ์, 2520), หน้า 228.

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง ในจำนวนนี้ 2 แห่ง มีการขาดทุนสะสมจำนวนมาก คือ บริษัทปูนซีเมนต์ และโรงงานกระสอบป่าน กรมโรงงานอุตสาหกรรม อีก 2 แห่งเป็นการยุบเลิกเพื่อตั้งใหม่ ขยายพื้นที่เอกชน 4 แห่ง เป็นบริษัท จังหวัดทั้งสิ้นและทำการปรับปรุงกิจการ 3 แห่ง เช่น โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน โรงงานผลิตสารส้ม เป็นต้น

(5) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529)

จากผลที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เนื่องจากวิกฤตการณ์ภาวะเศรษฐกิจ ทำให้ภาวะการคลังของประเทศในด้านงบประมาณมีข้อจำกัดมากขึ้น รัฐจะต้องประหยัดโดยลดรายจ่ายที่จะต้องนำไปสนับสนุนรัฐวิสาหกิจที่ประสิทธิภาพยังต่ำ

ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ จึงมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจพึ่งตนเองมากขึ้น โดยลดการให้เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินให้รัฐวิสาหกิจแสวงหาแหล่งเงินทุนเอาเองและปรับราคาสินค้าค่าบริการ เพื่อให้มีผลตอบแทนในการลงทุนอย่างน้อยเท่ากับดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ตลอดจนให้มีการแปรสภาพการบริหารเข้าสู่เชิงธุรกิจมากขึ้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดว่า

"เพื่อลดภาระการใช้จ่ายของรัฐบาล ในการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจและเป็นการเพิ่มเงินออมภาครัฐบาลโดยรวม จะได้ปรับปรุงในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจตามแนวทางดังต่อไปนี้

(1) ปรับปรุงกลไกในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น ดังนี้

- พิจารณาจัดนาระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร มาใช้ใน 4 หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ คือ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของทั้ง 4 หน่วยงานให้เป็นไประบบเดียวกัน

- พิจารณาจัดตั้งองค์กรให้เป็น "แกนกลาง" เพื่อเป็นหน่วยประสานงาน กากับดูแลวิสาหกิจ ให้เป็นไปในแนวเดียวกัน มีหน้าที่กากับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็น การประจำ พร้อมทั้งทำหน้าที่ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ในส่วนที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวข้องที่มีอยู่แล้ว

- องค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา และเครื่องมือของรัฐ ที่จะ กากับดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจทั้งหมดเป็นการถาวรและต่อเนื่องกัน เพราะเท่าที่ผ่านมาไม่มี องค์กรดังกล่าว รัฐจึงมักจะตั้งคณะกรรมการขึ้นเฉพาะเรื่องเฉพาะกิจในบางรัฐบาล ทำให้การ ทำงานไม่ต่อเนื่องกันและไม่เป็นผลดี

- องค์กรดังกล่าวอาจจัดตั้งในรูปคณะกรรมการระดับสูงอันมีชื่อเป็นการตั้ง หน่วยงานราชการขึ้นมาใหม่ให้เป็นการสิ้นเปลือง และจะเป็นการเพิ่มหน่วยงานควบคุมรัฐวิสาหกิจอีก

(2) ปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

- วางหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ ให้แน่ชัด พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายระยะเวลาการทำงานให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการติดตาม และประเมินผลงาน

- กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดทำแผนหลักของตน เพื่อใช้เป็นแนวทาง ปฏิบัติงาน

- แผนหลักนี้ จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- แผนหลักนี้จะประกอบด้วยแผนย่อยต่าง ๆ เช่น แผนการหารายได้ นโยบายนโยบาย การตลาด แผนกำลังคนและแผนการลงทุน เป็นต้น

- ในการทำให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนหลักนี้ ก็เพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจทำงาน อย่างมีแผน รู้ถึงขีดความสามารถของตนเป็นต้นว่า หากไม่สามารถจะมีแผนการหารายได้เพิ่ม ขึ้นก็จะต้องมีแผนการลดรายจ่าย ให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ โดยไม่ต้องเป็นภาระแก่รัฐที่จะต้องอุดหนุน

- รัฐจะลดการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจจากงบประมาณแผ่นดิน

- รัฐจะดูแลให้รัฐวิสาหกิจใช้จ่ายโดยประหยัด ไม่ยิ่งหย่อนกว่าหน่วยราชการ เพื่อให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ โดยไม่ต้องมีเงินอุดหนุนจากรัฐ และสามารถส่งรายได้ส่วนหนึ่งเข้ารัฐด้วย

(3) การปรับราคาสินค้าหรือค่าบริการของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการสาธารณูปโภคจะถือหลักว่า นอกจากจะต้องให้มีรายได้มากพอสำหรับจ่ายค่าดอกเบี้ยและชำระคืนเงินกู้แล้ว จะต้องให้มีรายได้สุทธิ (เทียบเป็นส่วนร้อยละของเงินทุนส่วนของผู้ถือหุ้นหรือส่วนของรัฐบาลแล้วแต่กรณี) ในอัตราไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้นในการขยายกิจการ และให้คุ้มกับค่าดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องจ่ายไปในการจัดหาเงินกองทุนมาให้รัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมในด้านการเงิน โดยปกติจะให้ในรูปเงินกู้มากขึ้นโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราไม่ต่ำกว่าดอกเบี้ยพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล ในการนี้จะดูแลให้อัตราส่วนระหว่างหนี้สินและเงินกองทุนของรัฐวิสาหกิจอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม

(4) วางหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาฐานะและกิจการของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

- หากพ้นระยะเวลาแล้ว รัฐวิสาหกิจดำเนินการไม่ได้ผลเท่าที่ควร โดยไม่มีสาเหตุอันสมควร รัฐก็จะพิจารณาดำเนินการยุบเลิก แปรสภาพ หรือจำหน่ายต่อไป
- กิจการประเภทสาธารณูปโภคที่จำเป็นต้องการครองชีพของประชาชนก็เช่นกัน หากไม่สามารถปรับสมรรถภาพการบริหารงานและประสิทธิภาพในการให้บริการที่ตีราคาที่ยุติธรรม ก็จะพิจารณาโอนกิจการจัดตั้งในรูปบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนแล้วจำหน่ายหุ้นบางส่วนให้เอกชน ให้เอกชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงาน โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมบรรยายในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

- รัฐจะคงไว้ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่เป็นเครื่องมือของรัฐ วนอันจะยังประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั่วไป" 104

ผลการปฏิบัติการของรัฐบาลในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คือ ยุบเลิกกิจการ 5 แห่ง สาเหตุเนื่องจากหมดความจำเป็นและประสพภาวะขาดทุนอย่างต่อเนื่อง เช่น โรงงานกระสอบ กระทรวงการคลัง บริษัทส่งเสียงทางสาย เป็นต้น ยกเว้นองค์การสารสัมพันธ์ ถูกยุบเลิกกิจการไป ทั้งที่ยังมีกำไร แต่เป็นการยุบเลิกไปตามนโยบายของเจ้ากระทรวงนั่นเอง

ขายหุ้นหรือขายกิจการวิสาหกิจเอกชนจำนวน 3 แห่ง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรลดน้อยลงเรื่อย ๆ แต่ยังมีศักยภาพพอที่จะหากำไรได้ต่อไป แต่ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ร้าน ไทยอุตสาหกรรม บริษัทหินอ่อนจำกัด บริษัทสหโรงแรมไทย และการท่องเที่ยวจำกัด (อยู่ระหว่างพิจารณา)

ปรับปรุงกิจการโดยบูรรวมกัน 2 แห่ง จากองค์การเชื้อเพลิง องค์การก๊าซธรรมชาติ กลายเป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ให้นำเอกชนเข้ามาบริหารงานในบางส่วน หรือเข้าดำเนินการไป 5 แห่ง เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ให้นำเอกชนเข้าดำเนินการโรงแรมบางแสน การรถไฟแห่งประเทศไทย ให้นำเอกชนเข้าดำเนินการด้านรถตู้เสบียงอาหาร เป็นต้น

จ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินการแทนบางอย่าง ซึ่งวิธีการนี้เริ่มนำมาใช้ในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ เช่น องค์การโทรศัพท์จ้างเหมาเอกชนติดตั้ง

104 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย), หน้า 34-36.



โทรศัพท์ การวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ให้เอกชนรับ
 เหมาท่าความสะอาดสำนักงาน เป็นต้น

วิวัฒนาการของการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย ในช่วงระยะ
 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-5 พอสรุปได้ดังนี้

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะมีสาเหตุมาจากการเมือง
 ระหว่างประเทศ และความต้องการพัฒนาประเทศและเศรษฐกิจการพาณิชย์ โดยพยายามส่งเสริม
 ให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศ รัฐจะเป็นตัวสนับสนุน โดยจะเน้นที่มิให้รัฐ
 เข้าไปแข่งขันกับธุรกิจอุตสาหกรรมของเอกชน และถ้ากิจการใดเอกชนยังไม่มีประสบการณ์หรือ
 ยังไม่กล้าลงทุน รัฐก็จะเป็นผู้ริเริ่มในการก่อตั้งธุรกิจประเภทนั้น ๆ ขึ้นมา ส่วนการที่จะยุบเลิก
 หรือแปรสภาพรัฐวิสาหกิจให้เอกชนทั้งหมด หรือมีส่วนร่วมนั้น รัฐบาลที่อยู่ในช่วงแผน 1-3 มัก
 จะมุ่งเน้นไปที่ความจำเป็นของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ว่ามีความจำเป็นอยู่อีกต่อไปหรือไม่ โดยมิได้
 มุ่งเน้นที่กำไร-ขาดทุนของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ๆ แต่อย่างใด

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 - 5 การแปรรูปมีสาเหตุมาจากภาวะเศรษฐกิจของ
 ประเทศเป็นสำคัญ เนื่องจากเกิดภาวะวิกฤตการณ์น้ำมันถึง 2 ครั้ง ภาวะการเมืองทั้งใน
 ประเทศและระหว่างประเทศที่ใกล้เคียงก่อให้เกิดปัญหาทางด้านเสถียรภาพของรัฐบาล ส่งผล
 ถึงภาวะการเงินการคลังของประเทศอย่างรุนแรง ทำให้รัฐไม่สามารถสนับสนุนหรือรับภาระ
 แทนรัฐวิสาหกิจได้อีกต่อไป จึงได้พยายามแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็นและขาดทุน
 นอกจากนี้ ได้เน้นหนักที่จะให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งปรับปรุงการดำเนินงานของตัวเองให้มี
 ประสิทธิภาพมากขึ้น และหากไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพได้ก็จะยุบเลิกหรือแปรสภาพให้เอกชน
 เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการต่อไป

2. นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปในปัจจุบัน

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534)

เนื่องจากสภาพปัญหาทางการคลังตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ สัดส่วนการชำระหนี้ต่างประเทศได้ทวีสูงขึ้นมาก และจะต้องชำระหนี้จำนวนมากพร้อม ๆ กัน จนน่าวิตกว่าจะเกิดปัญหาต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของรัฐอย่างมาก นอกจากนี้เงิน ออมภายในประเทศทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนได้ลดลงเป็นอย่างมากก่อให้เกิดภาวะขาดดุล บัญชีเดินสะพัด และขาดดุลการคลัง

ในการนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงต้องทบทวนบทบาท และมาตรการต่าง ๆ ในเชิง เศรษฐกิจการคลังของประเทศตลอดถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานและบริหารของ หน่วยงานภาครัฐบาลโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจอย่างเข้มงวดมากขึ้น

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้วางแนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้

1. แนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มุ่งวัตถุประสงค์หลักเพื่อ

1.1 รักษาเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ โดยมุ่งที่จะให้มีการลด เงินกู้ยืมจากแหล่งภายนอก เพิ่มการระดมทุนจากแหล่งภายใน โดยเฉพาะจากรายได้ของรัฐ วิสาหกิจเองให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งจำกัดขนาดและลักษณะการลงทุนของภาครัฐวิสาหกิจลง

1.2 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการและยกระดับการให้บริการของรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นที่ยอมรับและมีความมั่นคงพอแก่ธุรกิจต่อเนื่อง และเป็นบริการที่มีคุณภาพดี มาตรฐาน สากลในราคาที่เหมาะสม โดยสนับสนุนให้มีการจัดการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และหา

ทางเพิ่มรายได้และลดต้นทุนการผลิต ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถพึ่งตนเอง และลดภาระการอุดหนุนจากรัฐบาลให้ได้

1.3 บทบาทบทบาทและปรับปรุงการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยอำนวยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจ และกำหนดขั้นตอนการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจนที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติได้ ตลอดจนการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งระดับกระทรวงและของส่วนกลางให้เข้าเป้าที่กำหนดไว้ให้ได้ นอกจากนี้จะต้องทำการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้รัฐวิสาหกิจเกิดความคล่องตัวในการจัดการด้วย

2. แนวทางการพัฒนาเฉพาะด้าน

เพื่อให้การพัฒนาวิสาหกิจเป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นสมควรที่กำหนดแนวทางการพัฒนาและดำเนินการของรัฐวิสาหกิจในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.1 การลงทุน

2.1.1 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดที่จะต้องรักษาระดับการลงทุนของภาครัฐบาล รวมถึงรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้สามารถรักษาระดับการชำระหนี้เงินกู้ของภาครัฐบาลที่กำหนดไว้ร้อยละ 11 ของรายได้จากการส่งออกของประเทศ ฉะนั้นขนาดการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะต้องปรับระดับให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและฐานการเงินของประเทศเป็นปี ๆ ไป

2.1.2 การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ควรมีผลตอบแทนการลงทุนไม่ต่ำกว่าดอกเบี้ยพันธบัตรของรัฐบาล ทั้งนี้ จะทำให้สามารถจำกัดการลงทุนเฉพาะโครงการที่มีผลตอบแทนที่ดี การพิจารณาจะยกเว้นให้เฉพาะกรณีโครงการพัฒนาที่รัฐบาลกำหนดให้แก่วิสาหกิจนั้น ดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ

2.1.3 ลดการลงทุนหรือร่วมทุนในกิจกรรมต่อเนื่อง ทั้งด้านกิจการ
 ดันทางหรือปลายทางหลายอย่างที่ธุรกิจเอกชนดำเนินการได้ดีกว่า และจัดให้มีการร่วมทุนกับ
 ภาคเอกชนในกิจการบางประเภทที่ดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อการแบ่งเบาภาระทางการเงิน ซึ่ง
 อาจจะนำเงินมาลงทุนในกิจกรรมที่จำเป็นอื่น ๆ ได้ นอกจากนั้นจะต้องลดหรือระงับการลงทุน
 ในรูปสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ

2.2 การระดมทุน

2.2.1 ลดการกู้เงินจากภายนอกประเทศ โดยกำหนดเพดานเงินกู้
 ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ให้เท่ากับขนาดการก่อ
 หนี้ต่างประเทศในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และในช่วงหลังควรจะได้กำหนดเพดานให้
 สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงินของประเทศต่อไป

2.2.2 อัตราการลงทุนจากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งไม่
 ควรต่ำกว่าร้อยละ 25 ของเงินลงทุน และรักษาสัดส่วนของรายได้ของกิจการเทียบกับภาระหนี้
 ของกิจการ (Debt Service Coverage Ratio) ในอัตราส่วน 1.5 : 1 หากรัฐวิสาหกิจ
 สามารถระดมแหล่งทุนจากรายได้ของตนได้ตามที่กำหนด จะสามารถลดเงินกู้ลงได้ถึง 42,500
 ล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

2.2.3 การระดมทุนจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอาย่อมทำให้เงิน
 นำส่งรัฐลดลงอย่างไรก็ตาม การนำเงินส่งรัฐของแต่ละรัฐวิสาหกิจไม่ควรต่ำกว่าอัตราภาษีเงิน
 ภาษีนิติบุคคล

2.2.4 สนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจเพิ่มส่วนทุน เพื่อให้มีอัตราส่วนของหนี้
 สิ้นต่อส่วนทุนอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม รัฐวิสาหกิจสามารถเพิ่มทุนได้โดยการขายหุ้นให้เอกชน ซึ่ง
 จะเป็นการส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจระดมแหล่งทุนจากภายในประเทศ

2.2.5 พิจารณาจัดเก็บภาษีจากรัฐวิสาหกิจบางประเภท (ภาษีการ
 ค้า ภาษีเงินได้นิติบุคคล ฯลฯ) เพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างภาครัฐบาล
 กับภาคเอกชน ทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพิ่มรายได้แก่ภาครัฐบาล

2.3 การค้าประกันเงินกู้

ลดภาระการค้าประกันเงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ และลดการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐเป็นผู้ให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราในท้องตลาด รัฐจะพิจารณาการค้าประกันเงินกู้เฉพาะในส่วนที่เป็นการลงทุนตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ส่วนรัฐวิสาหกิจใดที่มีการบริหารกิจการที่มีประสิทธิภาพ และมีโครงการที่มีอัตราผลตอบแทนสูงให้ค้าประกันตัวเองได้

2.4 การกำหนดราคาสินค้าและบริการ

ให้รัฐวิสาหกิจพิจารณากำหนดราคาสินค้า และค่าบริการเพื่อสามารถพึ่งตัวเองได้ โดย

2.4.1 ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการผลิตสินค้า และการให้บริการต่าง ๆ รวมทั้งค่าวัสดุในการดำเนินการ และมีอัตราผลตอบแทนที่เหมาะสมเพียงพอที่จะขยายงาน และสมทบการลงทุนในอนาคตด้วย

2.4.2 ยกเลิกการอุดหนุน โดยให้ผู้ได้รับประโยชน์จากบริการรับภาระโดยตรง ยกเว้นเพื่อให้ดำเนินงานตามเป้าหมายที่รัฐกำหนด

2.4.3 ยกเลิกการอุดหนุนทางอ้อม ไม่ว่าจะโดยวิธีการค้าประกันเงินกู้ การให้กู้แก่รัฐวิสาหกิจในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ยกเว้นในกรณีที่รัฐกำหนดให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเท่านั้น

2.4.4 ในกรณีที่รัฐจำเป็นต้องควบคุมการกำหนดราคาสินค้าและบริการ รัฐวิสาหกิจที่เป็นธุรกิจแบบผูกขาดบางประเภท การกำหนดราคาจะต้องมีการเปรียบเทียบราคาสินค้า และค่าบริการดังกล่าวตามปกติสากลด้วย โดยเฉพาะด้านราคาพลังงานและการสื่อสาร โทรคมนาคมระหว่างประเทศ เป็นต้น

2.5 การบริหารบุคคล

2.5.1 ให้รัฐวิสาหกิจ จัดทำแผนอัตรากำลังรวมอยู่ในแผนวิสาหกิจ โดยกำหนดเป้าหมายอัตรากำลังและผลผลิตให้ชัดเจน และควรเพิ่มอัตรากำลังเฉพาะในส่วนที่มีการขยายงานตามเป้าหมายของงานเท่านั้น

2.5.2 ปรับโครงสร้างเงินเดือน ในระดับกลางและระดับต่ำให้สอดคล้องกับอัตราเงินเดือนของภาคเอกชน ทั้งนี้ รวมถึงค่าตอบแทนอื่น ๆ ด้วย

2.5.3 กำหนดการจ่ายค่าล่วงเวลาและสวัสดิการทุกรูปแบบไม่ให้เกินร้อยละ 15 และร้อยละ 10 ของเงินเดือนตามลำดับ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานและลดต้นทุนค่าแรงต่อหน่วยการผลิต

2.5.4 สนับสนุนให้มีการว่าจ้างใช้บริการเอกชนรายไม่ด้อยจ้างพนักงานไว้มาก เช่น ยามรักษาการณ์ รถรับส่งพนักงาน บริการทำความสะอาดสำนักงาน เป็นต้น

2.5.5 ส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมบริหารงาน โดยกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม

2.5.6 ปรับปรุงสัดส่วนขององค์ประกอบ ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ที่จำเป็นต่อการบริหารงานของแต่ละรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ และเอกชนที่มีความรู้ความสามารถและประสบความสำเร็จในอาชีพธุรกิจที่เป็นประโยชน์ต่องานรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพเชิงธุรกิจมากขึ้น และคำนึงถึงระยะเวลาการบริหารงานที่ต่อเนื่องด้วย

2.5.7 ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในการบริหารงานที่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สามารถทำงานเต็มเวลา และมีระยะเวลาการทำงานที่ต่อเนื่อง พอที่จะบริหารงานให้เป็นผลดีได้

2.7 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

2.7.1 พิจารณากำหนดแนวทางแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ซึ่งสามารถทำได้ 3 รูปแบบ คือ

- แปลงการบริหารภายใน ของรัฐวิสาหกิจเอง ให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการ การลงทุนและในการบริหารกำลังคน รวมทั้งให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน

- ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การให้เช่า จ้างเหมา และให้สัมปทาน

- แปลงสภาพการเป็นเจ้าของบางส่วน หรือทั้งหมด เช่น การขายหุ้นจากนายจ่ายโอน

2.7.2 การที่จะแปลงนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่ภาคปฏิบัติ ควรมีการดำเนินงานดังต่อไปนี้

- จัดตั้งองค์กรกลาง เป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

- องค์กรกลางนี้ จะต้องมีสำนักงานฝ่ายเลขานุการรับผิดชอบโดยตรง และทำงานเต็มเวลาต่อเนื่องอย่างครบวงจร เพื่อศึกษาวิเคราะห์ และประสานงานกับหน่วยงานกลาง และกระทรวงเจ้าสังกัดในการคัดเลือกรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่จะทำการแปรรูปในรูปแบบต่าง ๆ โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อจำกัด และวิธีการในการแปรรูปร่วมกับกระทรวงเจ้าสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอต่อองค์กรกลาง

- พัฒนาลาดหุ้น เพื่อรองรับการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ" 105

จะเห็นได้ว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 รัฐได้มีนโยบายพัฒนาภาครัฐวิสาหกิจกับภาคเอกชนไปพร้อม ๆ กัน และพยายามให้สอดคล้องกันเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ เช่น การจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นนั้น รัฐก็ได้พัฒนาลาดหุ้นขึ้นมาพร้อมกัน เพื่อรองรับนโยบายแปรรูปดังกล่าว เป็นต้น

105 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534), หน้า 242-247.

(2) นโยบายอื่น ๆ ของรัฐในด้านการพัฒนา

คณะอนุกรรมการพิจารณาโยบายพลังงาน และคณะอนุกรรมการนโยบายปิโตรเลียมได้ประชุมร่วมกัน ครั้งที่ 1/2531 (ครั้งที่ 1) เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2531 และได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอ และความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้เสนอที่ประชุมพิจารณาว่า "เห็นควรให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ดำเนินการศึกษาในรายละเอียดเรื่องบทบาทเอกชนที่จะร่วมลงทุนและดำเนินการ เพื่อแบ่งเบาภาระการลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยให้นำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ"

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539)

จากสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจโลกเปลี่ยนแปลงไปทางที่ดีขึ้น ประกอบกับคาดว่าความเจริญเติบโตของประเทศในเอเชียแปซิฟิกจะอยู่ในอัตราสูงขึ้น

ประมาณการเศรษฐกิจของประเทศไทยจนถึงปี 2534 คาดว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศจะเป็นประมาณ 6,250 พันล้านบาท ประชากรจะมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 96,500 บาท สัดส่วนของการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมต่อผลผลิตตามในประเทศจะเป็นร้อยละ 33 ในขณะที่สัดส่วนผลผลิตทดแทนจะลดลงน้อยกว่าร้อยละ 8 และภาคบริการคงสัดส่วนอยู่ในระดับสูงร้อยละ 59 และการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 83 ของมูลค่าส่งออกทั้งหมด ในปี 2543 จึงทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนบริการพื้นฐาน รัฐจึงมีนโยบายเร่งรัดการขยายบริการพื้นฐานให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและปริมาณที่เพียงพอกับความต้องการ โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ ดังนี้

(1) ลดการผูกขาดโดยภาครัฐ โดยรัฐพยายามแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เอกชนสามารถเข้ามาดำเนินการแข่งขันได้

- (2) เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน บริหารจัดการ หรือเพิ่มประสิทธิภาพ
ลดการผูกขาดและภาระการลงทุนของรัฐ
- (3) เพิ่มประสิทธิภาพโดยปรับปรุงวิธีการดำเนินงานของรัฐให้มีความคล่องตัวและ
เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น
- (4) เร่งแก้ไขปัญหาคอขวด และจัดระบบขนส่งในเมืองและระหว่างเมือง
- (5) ให้มีการวางแผนระยะยาว และมีระบบการประสานแผน
- (6) จัดบริการพื้นฐานโดยพยายามลดผลต่อสิ่งแวดล้อมและปัญหามลภาวะ มีระบบ
การป้องกันแก้ไข โดยรวมค่าใช้จ่ายไว้ในต้นทุนของโครงการด้วย

ความสำคัญที่รัฐบาลให้กับการขยายบริการด้านพื้นฐาน มีผลทำให้เงินลงทุนด้านนี้เพิ่ม
ขึ้นจากในช่วงแผน 6 มาก

ประมาณการความต้องการพื้นฐานเบื้องต้นที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1. สาขาพลังงาน ความต้องการไฟฟ้าจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 1,000 และ 1,200
เมกกะวัตต์ ในช่วงแผน 7 และแผน 8 ตามลำดับ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีแผนผลิตไฟฟ้า
เพื่อสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นในช่วงแผนดังกล่าวอีก 6,600 และ 7,800 เมกกะวัตต์
ตามลำดับ ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมหาศาล

ส่วนการแก้ไขพระราชบัญญัติของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ในปี 2535 โดยเปิดโอกาสเข้า
มาลงทุนในการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้าและขายไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ นับเป็นมติใหม่ใน
การปัจจุบันมีภาคเอกชนมากมายให้ความสนใจที่จะก่อสร้างโรงไฟฟ้า และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ
ก็มีแผนที่จะให้เอกชนก่อสร้างแรงไฟฟ้าภายในปี 2545 จำนวน 3,800 เมกกะวัตต์ ซึ่งเป็น
การช่วยลดภาระการลงทุนของภาครัฐได้อย่างดี

2. สาขาการขนส่ง

- โครงการรถไฟฟ้า ในเขตกรุงเทพมหานครได้ให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชน ดำเนินการแล้ว คือ บริษัทธนายง บริษัท โยบเวลส์ และบริษัทบีแลนด์ วงเงินลงทุนประมาณ 130,000 ล้านบาท แต่โครงการยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร จำเป็นต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จในช่วงแผน 8 นอกจากนี้โดยที่คาดว่าจะใน 10 ปีข้างหน้าประชากรจะเพิ่มขึ้นและความต้องการระบบขนส่งมวลชนจะเพิ่มขึ้นขีดความสามารถของโครงการที่มีอยู่ จึงต้องมีการลงทุนเพิ่มเพื่อขยายโครงข่ายเชื่อมต่อกับระบบเดิมรวมทั้งถนนด้วย

- โครงการสนามบินพาณิชย์สากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 เพื่อให้รองรับผู้โดยสารที่เกินขีดความสามารถของสนามบินดอนเมืองได้ ในประมาณ ปี 2543 เพื่อเป็นประตูสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกและคงไว้ซึ่งความเป็นศูนย์กลางการบินของกรุงเทพมหานครนี้ ค่าก่อสร้างช่วงแรกจะมีมูลค่าประมาณ 105,000 ล้านบาท นอกจากนี้ โครงการพัฒนาระบบบริการพื้นฐานสำหรับรองรับการเชื่อมต่อกับท่าอากาศยานกรุงเทพ แห่งที่ 2 เป็นการวางระบบพัฒนาการบริการพื้นฐานโดยรอบสนามบินให้เชื่อมโยงกับเมือง และกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น ระบบโครงข่ายขนส่ง ถนน ทางหลวง ระบบป้องกันน้ำท่วม ประปา ไฟฟ้า สื่อสาร ฯลฯ โดยในระยะแรกจะก่อสร้างแล้วเสร็จในปี 2543 ใช้เงินลงทุนประมาณ 84,000 ล้านบาท เมื่อโครงการแล้วเสร็จในปี 2553 จะใช้เงินลงทุนทั้งสิ้นประมาณ 124,000 ล้านบาท

ในส่วนของการสื่อสารโทรคมนาคมปัจจุบัน (เม.ย 37) มีโทรศัพท์รวม 2.57 ล้านเลขหมาย หรือเฉลี่ยประมาณ 3 เลขหมายต่อประชากร 100 คน เมื่อรวมเลขหมายที่องค์การโทรศัพท์ฯ และที่ให้เอกชน (TA และ TT&T) อีก 3 ล้านเลขหมาย ในปี 2539 จะมีโทรศัพท์ประมาณ 5 ล้านเลขหมายหรือประมาณ 8 เลขหมายต่อประชากร 100 คน ซึ่งยังต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดประกอบกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นองค์การโทรศัพท์ฯ จึงจำเป็นต้องดำเนินการขยายโทรศัพท์ให้ครบตามเป้าหมายที่กำหนดตามแผน 7 คือ 10 เลขหมายต่อประชากร

นโยบายปัจจุบันของรัฐบาลในเรื่องการแปรรูปหรือเพิ่มบทบาทภาคเอกชนกำหนดไว้ดังนี้

- รัฐพึงจําหน่ายหุ้น กิจการหรือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจประเภทที่หมดความจําเป็นในด้านนโยบายและในด้านผลงานและไม่สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจเสรีออกไป โดยเฉพาะกิจการที่มีการดำเนินงานโดยฝ่ายเอกชนและมีการแข่งขันมากเพียงพอแล้ว
- สำหรับกิจการประเภทเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเงิน และบริการกิจการบางอย่างที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมีนโยบายพิเศษ แต่หมดความจําเป็นทั้งในด้านนโยบายและในด้านผลงานรัฐจึงควรถอนตัวจากกิจการประเภทนี้
- รัฐบาลย่อมมีบทบาทดำเนินการบางประเภทในรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศชาติและเพื่อเป็นบริการสังคม เช่น กิจการหารายได้ กิจการสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ และกิจการส่งเสริมซึ่งอาจดำเนินการด้วยตนเองหรือร่วมกับฝ่ายเอกชนในบางส่วนหรือในรูปแบบต่าง ๆ

แนวนโยบายของกระทรวงการคลังคือ

- การพยายามผ่อนผันกฎระเบียบต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการคลังเป็นการทั่วไปให้มากขึ้น โดยเปลี่ยนเป็นให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ และกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นจะมุ่งที่การประเมินผลงานของคณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารแทนซึ่งใกล้เคียงกับหลักการบริหารของภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น
- ปรับปรุงกฎเกณฑ์การเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี เนื่องจากตัวแปรที่ชีวิตยังเป็นสูตรที่ค่อนข้างตายตัวและเน้นทางด้านการเงินเกินไป จึงควรมีการทบทวนและรวมตัวแปรที่มีความสำคัญอื่น ๆ เช่น คุณภาพของบริการหรือการวางแผนระยะยาว
- สนับสนุนแนวนโยบายในการแปรรูปหรือเพิ่มบทบาทภาคเอกชนและการระดมทุนจากภาคเอกชน ทั้งนี้กระทรวงการคลังทำหน้าที่เป็นกรรมการและฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจซึ่ง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีบทบาทในการสนับสนุนการทำงานของบริษัทไทยเรตติ้ง แอนด์ อินฟอร์เมชัน เซอร์วิส ร่วมกับรัฐวิสาหกิจที่ต้องการระดมทุนในด้านตราสารหนี้สิน

- แนวนโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกระทรวงการคลังคือ การส่งเสริมการออมและการพัฒนาตลาดทุน ซึ่งกระทรวงการคลังได้พยายามกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจเปลี่ยนจากระบบกองทุนบำเหน็จหรือกองทุนสงเคราะห์เป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่เข้าโครงการรัฐวิสาหกิจที่ดีทุกแห่งต้องจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

รูปแบบของการแปรรูปหรือการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนมีการดำเนินการดังนี้

- การจำหน่ายจ่ายโอน น่าจะเหมาะกับกิจการที่เอกชนทำได้ดีกว่าโดยรัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทเลย และพนักงานก็น่าจะได้ประโยชน์จากกิจการที่ก้าวหน้าขึ้น
- ร่วมกับเอกชนโดยส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน และรัฐวิสาหกิจรับซื้อผลผลิตหรือบริการในระยะยาว เช่น กรณี IPP (Independent Power Producer)
- มีสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในบางกิจการ เช่น โครงการขุดเจาะแก๊สและน้ำมัน โครงการเคเบิ้ลสายแก้ว
- ให้สัมปทานหรือทำสัญญาร่วมจ้างเอกชน เช่น โครงการรถไฟฟ้ายกระดับ (Hopewell) โครงการทางด่วนระยะที่ 2 โครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย เส้นทางเดินรถเมล์หลายสาย โครงการดาวเทียมสื่อสาร โครงการวิทยุติดตามตัว โครงการปรับปรุงขยายการประปา ปทุมธานี-รังสิต เป็นต้น
- การตั้งบริษัทลูกเพื่อดำเนินการบางอย่างของรัฐวิสาหกิจและเตรียมกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เช่น บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด เป็นต้น
- การขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจเอง เช่น บริษัท กระสอบอีสาน ธนาคารกรุงไทย จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด บริษัท ปตท.สม. จำกัด บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด บริษัท ทิพย์ประกันภัย จำกัด
- การให้เอกชนเข้าบริหารงาน เช่น ท่าเรือแหลมฉบัง ร้านค้าปลอดภาษี หรือบริการรถโดยสารจากสนามบิน เป็นต้น

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้มีการตั้งเป็นนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 106 โดยเน้นให้พิจารณาถึงสาเหตุและพัฒนาการ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เกิดจากการพัฒนาการทางความคิดจากสังคมนิยม มาเป็นเสรีนิยม
2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนา เกิดจากความไม่มั่นใจในการดำเนินการวางแผน และควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลและตลอดจนฐานะการคลังของประเทศ รวมถึงบทบาทด้านการตลาดของกิจการภาครัฐบาล และภาระหนี้ต่างประเทศที่มีต่อสถาบันการเงินระหว่างประเทศจึงทำให้ถูกผลักดันให้ปรับปรุงรัฐวิสาหกิจด้วยมาตรการต่าง ๆ รวมถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
3. ระบบการตลาดของสินค้าและบริการ ดำเนินไปอย่างรวดเร็วและตอบสนองโดยพลัน จึงจำเป็นต้องแสวงหารูปแบบความเหมาะสมของโครงสร้างองค์การ และการดำเนินงานตลอดจนแหล่งที่มาของเงินทุนให้กว้างขึ้น
4. ภารกิจของรัฐบาลขยายตัวเพิ่มมากขึ้น จนทำให้ไม่อาจรับภาระอื่น ๆ ได้อีกจึงต้องปลดเปลื้องภาระบางประการ ด้วยวิธีการแปรรูปหรือจำหน่ายโอนกิจการ
5. การเปลี่ยนแปลงหรือปลดเปลื้องภาระของรัฐบาลต่อกิจการภาครัฐนั้น อาจทำได้ 2 ลักษณะ คือ การเปลี่ยนแปลงหรือปลดเปลื้องภาระโดยไม่กระทบกระเทือนถึงฐานะการเป็นเจ้าของกิจการ กล่าวคือ รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของกิจการตามเดิม แต่การดำเนินงานนั้น รัฐบาลมิได้จัดทำเองและการเปลี่ยนแปลง หรือปลดเปลื้องภาระโดยการเปลี่ยนสภาพการเป็นเจ้าของกิจการด้วยวิธีการขายหรือจำหน่ายหุ้นของกิจการที่รัฐบาลมีอยู่ในกิจการนั้นให้เอกชนไป

106 พัทธน์ ไทยอารีย์, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 78-85.

6. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนหนึ่งคือการแสวงหาแหล่งที่มาของเงินทุนหรือ การเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินทุนจากภาครัฐบาล หรือจากภาษีอากรมาสู่ภาคเอกชน โดยอาศัยกลไก ตลาด สถาบันการเงินและแนวทางการระดมเงินออมเข้าช่วย

7. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดจากความพลัดหลังในเชิงนโยบายของภาครัฐบาล ชุดต่าง ๆ ที่ผ่านมานในอดีต อันเป็นผลต่อกระบวนการบริหารและภาวะปัญหาทรัพยากรมนุษย์ ขององค์การภาครัฐบาล จนทำให้รัฐบาลไม่อาจหารายได้เพียงพอต่อรายจ่าย หรือไม่อาจปรับ กิจการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้

ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวจะช่วยในการสร้างแนวนโยบาย กระบวนการและวิธีการ เพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ระดับหนึ่ง ขณะเดียวกันได้ช่วยแสดงถึงคุณลักษณะเกี่ยวกับการแปรรูปด้วย ซึ่งพิพัฒนา ไทยอารีย์ ได้แบ่งคุณลักษณะของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การลดหย่อนกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่แต่เดิมนั้นกำหนดให้รัฐบาลเป็นฝ่ายดำเนินการด้านการเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการได้ เรียกว่า Liberalization Deregulation ซึ่งจะเป็นประเด็นในเชิงข้อกฎหมาย และนโยบายสาธารณะเป็นหลัก การดำเนินการเช่นนี้อาจ ใช้วิธีให้เอกชนเข้าบริหารกิจการของรัฐ หรือดำเนินการโดยนักบริการอาชีพ เป็นต้น

2. การไม่ประสงค์ให้กิจการนั้น ๆ เป็นของรัฐอีกต่อไป (Denationalization) ซึ่งหมายถึง การมุ่งเน้นการแข่งขันในตลาด หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นเจ้าของเพื่อ ลดฐานะของรัฐบาลลง โดยจะมีแนวทางซับซ้อนกว่าลักษณะที่ 1 และอาจจัดทำได้ในรูปแบบดังนี้

2.1 การจำหน่ายกิจการนั้นทั้งหมดในฐานะเป็นหน่วยเดียว

2.2 การจำหน่ายกิจการนั้น โดยการแบ่งแยกกิจการนั้นออกเป็นหน่วย ๆ

แล้วจำหน่ายกิจการแต่ละหน่วยไป

2.3 จำหน่ายกิจการเฉพาะบางส่วนหลังจากแบ่งออกเป็นหน่วยแล้ว

2.4 จำหน่ายกิจการที่มีลักษณะเป็นกิจการสมทบ หรือกิจการเสริมของกิจการหลัก

จากปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวพอจะสรุปสาเหตุของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยได้ว่า เนื่องจากแนวความคิดเสรีนิยมส่งเสริมเอกชนให้ดำเนินการธุรกิจ แทนระบบการผูกขาดของรัฐ ประกอบกับความผูกพันภาระหนี้สินของรัฐบาลต่อสถาบันการเงินต่างประเทศ ทำให้หันมาศึกษาการดำเนินการที่ไม่บรรลุนิติวัตถุประสงค์ การหมดความจำเป็นที่จะดำเนินการโดยรัฐแม้จะมีกำไรอยู่บ้างแต่ถ้าให้เอกชนดำเนินการจะทำให้ได้กำไรมากกว่า รัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นภาระของรัฐบาลที่เหลือจะต้องแบกรับไว้ จึงเริ่มหันไปศึกษาอย่างจริงจังจึงว่าควรจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ปัจจัยที่มีผลต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

งานการที่จะเพิ่มบทบาทเอกชนในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น จำเป็นต้องมีปัจจัยที่สนับสนุนการเพิ่มบทบาทเอกชนหลายประการ อันได้แก่ การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในเกณฑ์สูงอย่างต่อเนื่อง มีเงินทุนไหลเข้าสู่ประเทศจำนวนมาก ตลาดหลักทรัพย์กำลังเติบโตและต้องการอุปสงค์เพิ่มขึ้นอย่างมาก มีนักลงทุนและเจ้าของกิจการอยู่ทั่วไป มีการถ่ายถอดและแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและความรู้ใหม่จากต่างประเทศ รวมถึงแรงสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ สื่อมวลชน และนักวิชาการ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 107 มีปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงอยู่หลายปัจจัยซึ่งจะมีส่วนในการสนับสนุนให้การดำเนินงานดังกล่าวประสบความสำเร็จ โดยอาจแบ่งเป็นกลุ่มต่าง ๆ ได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

107 สมชาย ภาคทาสน์วิวัฒน์ และพิพัฒน์ พิตยาอัจฉริยกุล, "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ปัจจัยแห่งความสำเร็จ," รัฐศาสตร์สาร 14 (มกราคม - เมษายน 2531) : 15-23.

1. ปัจจัยทางการเมืองและกฎหมาย

1.1 อุดมการณ์ทางการเมือง

ความสำเร็จในการดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประการแรกคือ การที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะต้องมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่เด่นชัดในการแปรรูป

1.2 ระบอบและโครงสร้างทางการเมือง

โครงสร้างทางการเมืองที่พรรคการเมืองมีระดับการพัฒนาเป็นศูนย์กลางอำนาจที่ทำการถ่วงดุล กับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ได้ การครอบงำทางการเมืองของข้าราชการ ที่มีผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจย่อมไม่เกิดขึ้น ทำให้ข้าราชการ หรือผู้สูญเสียผลประโยชน์ไม่อาจขัดขวางต่อการดำเนินงานแปรรูปได้หรือหากอยู่ในระบบเผด็จการการแปรรูปจะทำได้ง่าย เนื่องจากอำนาจตัดสินใจอยู่ที่คนคนเดียวหรือกลุ่มเดียว

1.3 กระบวนการศึกษาและรับรู้

ในประเทศที่มีระบบการเมืองที่พัฒนาดีแล้วนั้น การขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์จะมีลักษณะของการต่อสู้ด้วยเหตุผล และเป็นไปอย่างเปิดเผย กระบวนการดังกล่าว ทำให้ประชาชนสามารถเรียนรู้ และทราบถึงประเด็นปัญหาได้ดียิ่งขึ้นอันเป็นการสร้างการรับรู้ต่อปัญหา และมีส่วนทำให้เกิดการสนับสนุนและยอมรับแนวนโยบายการแปรรูปยิ่งขึ้น

1.4 องค์กรรับผิดชอบและเจ้าของเรื่อง

ในการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนนั้น นอกจาก เจตจำนงทางการเมือง และนโยบายที่แน่นอนแล้ว ยังต้องมีแนวทางการดำเนินนโยบาย

และรับผิดชอบอย่างเด่นชัด องค์การทางการเมืองนั้นจะต้องมีทั้งผู้รับผิดชอบ และเจ้าของเรื่อง ซึ่งจะทำติดตาม และดูแลการดำเนินการในทางปฏิบัติให้ลุ่สว่างไปด้วยดี

1.5 สภาพแวดล้อมทางกฎหมาย

สภาพแวดล้อมทางกฎหมายในส่วนกำหนดความสำเร็จของการดำเนินการค้าในนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปของการแปลงสภาพความเป็นเจ้าของ ความสำเร็จของการแปรรูปในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก อเมริกา คานาดา ญี่ปุ่น และสิงคโปร์นั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในประเทศเหล่านี้ ที่มีสถานภาพเป็นบริษัทจำกัดอยู่แล้วจึงง่ายต่อการดำเนินการขายเอกชน

ในทางตรงข้ามโครงสร้างรัฐวิสาหกิจที่เป็นรูปองค์กรที่เกิดจากกฎหมายพิเศษ เช่น ในกรณีของประเทศไทย ย่อมทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนลำบาก หรือล่าช้า เพราะหมายถึงความจำเป็นในการที่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อยกเลิกกฎหมายเดิมและแปลงรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ให้มีลักษณะบริษัทจำกัด ซึ่งจะได้ทำการศึกษาถึงอุปสรรคทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหัวข้อต่อไป

2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเงิน

2.1 ภาวะเศรษฐกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหลายประเทศโดยส่วนใหญ่ เกิดจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ รัฐบาลจำเป็นต้องปลดเปลื้องภาระทางการเงินจึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดการยอมรับแนวความคิดที่เกี่ยวกับการแปรรูปขึ้น

2.2 โครงสร้างทางเศรษฐกิจ

สัดส่วนความสำคัญของภาครัฐ เทียบกับภาคเอกชนในโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ มีส่วนกำหนดความยากง่ายในการผลิตต้นน้ำเกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กรณีที่กิจกรรมภาครัฐบาลมีสัดส่วนสูงกว่า 500 แห่ง ก่อนปี ค.ศ. 1979 รัฐมีบทบาทครอบคลุมกิจกรรมเกือบทั้งหมด ทำให้การแปลงสภาพการเป็นเจ้าของ จากของรัฐเป็นเอกชน เป็นไปได้ง่าย

2.3 สภาพตลาดทุน

ความสำเร็จของการโอนความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจให้แก่ภาคเอกชน อยู่กับสภาพตลาดทุนของประเทศ ตลาดทุนที่มีขนาดใหญ่ มีอุปสงค์เพียงพอที่จะลงทุนในกิจการที่รัฐต้องการโอน หรือเจ้าหน้าที่ มีสถาบันการเงินที่มีความชำนาญสูงในการช่วยทำให้เกิดการซื้อขายกิจการได้ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของการแปรรูปครั้งสำคัญ ๆ ในประเทศต่าง ๆ

นอกจากสภาพตลาดทุนในแง่ของขนาด และการพัฒนาแล้ว ภาวะของตลาดหลักทรัพย์ ก็ยังเป็นตัวกำหนดความสำเร็จของการแปรรูปที่มีอิทธิพลสูงอย่างยิ่ง

2.4 บรรยากาศของการแข่งขัน

กรณีกิจการที่รัฐกำลังพิจารณาแปรรูปดำเนินการภายใต้บรรยากาศการแข่งขันที่ใกล้เคียงกับภาคเอกชนอยู่แล้ว เป็นไปได้มากกว่ากิจการที่รัฐผูกขาด ทั้งนี้ นอกจากปัจจัยทางด้านสังคมและการเมืองแล้ว ปัญหาการสร้างแรงจูงใจต่อผู้ลงทุน และปัญหาการประเมินค่าของกิจการมีส่วนสำคัญที่ทำให้กระบวนการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการภายใต้บรรยากาศที่ขาดการแข่งขัน เป็นไปได้ยาก ดังเช่นกรณีการจัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในขณะนี้ ยังมีปัญหาการประเมินค่าของโรงไฟฟ้าที่ต้องซื้อมาดำเนินการอยู่

2.5 ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

แม้ว่าความต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะเป็นสาเหตุ และเงื่อนไขในการแปรรูป แต่ความสำเร็จของการแปรรูปนั้นขึ้นอยู่กับระดับความมีประสิทธิภาพของกิจการในหลาย ๆ ประเทศก่อนการแปรรูป จะต้องมีการฟื้นฟูกิจการให้มีประสิทธิภาพ และผลการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้เสียก่อน เพราะหากการดำเนินงานขาดทุนแล้วก็จะทำให้ไม่เกิดผลสำเร็จในการแปรรูป

2.6 ระดับการขยายตัวของกิจการ

กิจการของรัฐที่จำเป็นต้องมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งในแง่ของขนาดและเทคโนโลยี ต้องอาศัยเงินทุน ความรู้และประสบการณ์ใหม่ ๆ ทางด้านเทคนิคสูง จะมีโอกาสประสบความสำเร็จในการแปรรูปสูงเพราะเงื่อนไขของปริมาณเงินลงทุนที่อาจสูงเกินกว่าที่รัฐจะรับผิดชอบได้ทั้งหมด ดังเช่น กรณีของ กพผ. ในขณะนี้

2.7 โครงสร้างรูปแบบของกิจการ

กิจการของรัฐที่อยู่ในรูปแบบบริษัท ที่สิทธิความเป็นเจ้าของอยู่ในลักษณะหุ้นสามัญ ย่อมมีความได้เปรียบในแง่ของความพร้อม ในการแปลงสภาพความเป็นเจ้าของสู่ภาคเอกชนมากกว่าลักษณะอื่น

2.8 ระบบบัญชีและการเงิน

ระบบบัญชี และการเงินที่ไม่ได้มาตรฐานสากลเป็นที่ยอมรับของวงการธุรกิจทั่วไป ย่อมทำให้การตัดสินใจของผู้สนใจลงทุนในกิจการของรัฐทำได้ยากขึ้น นอกจากนั้น การนำหุ้นเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ กิจการจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูล ที่สอดคล้องกับมาตรฐานของตลาดหลักทรัพย์อีกด้วย เงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งที่ช่วยส่งเสริม

ทำให้การแปรรูปประสบความสำเร็จ ได้แก่ การปรับรูปแบบบัญชี และการเงิน ให้มีมาตรฐานสากล เป็นที่เข้าใจและยอมรับของผู้ลงทุน

3. ปัจจัยทางสังคม

3.1 ค่านิยมและทัศนคติ

ค่านิยม และการยอมรับในบทบาทของภาคเอกชน ในการสนองตอบ ความต้องการของผู้บริโภคยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก ในบางส่วนเห็นว่า การให้เอกชน ดำเนินการ เป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเป็นธรรม และอีกส่วนยังขาดความ ไว้วางใจในเอกชน โดยเฉพาะในประเด็นการแสวงหาผลกำไรเกินควรซึ่งหากประชาชนมี ทัศนคติเช่นนี้จะทำให้การแปรรูปเป็นไปได้อย่าง

3.2 ความรู้ความเข้าใจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะประสบความสำเร็จได้ต้องอาศัยการทำ ความ เข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชน ซึ่งจะต้องอาศัยการประชาสัมพันธ์ให้มีการรับรู้ อย่างถูกต้องในวงกว้าง โดยอาจต้องใช้เวลาและงบประมาณพอสมควร

3.3 การว่างงาน

การแปลงสภาพความเป็นเจ้าของ ของรัฐวิสาหกิจที่มีพนักงานเป็น จำนวนมากและต้องมีการลดตำแหน่งงานลงหลังจากแปรรูป ย่อมก่อให้เกิดผลทางสังคม เนื่องจาก การว่างงานและก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากผู้เสียผลประโยชน์ การเตรียมงาน รองรับ และการชดเชยที่มุ่งใจจึงเป็นสิ่งจำเป็น รัฐวิสาหกิจที่มีพนักงานจำนวนน้อยหรือสามารถ จะรับพนักงานที่มีอยู่เดิมเป็นส่วนใหญ่ได้หลังการแปรรูป จะมีโอกาสประสบความสำเร็จสูงกว่า

3.4 การตอบสนองความต้องการทางสังคม

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ที่มีผลทำให้การสนองตอบความต้องการของสังคมต้องสูญเสียไป เช่น การให้บริการสาธารณสุขโรค สาธารณสุขการ ในเขตชนบท ซึ่งไม่คุ้มทุนในเชิงพาณิชย์ที่รัฐให้บริการอยู่ จะกระทำที่ยากกว่าการแปรรูปกิจกรรมที่มีผลกระทบด้านนี้ น้อยกว่า

จากการประเมินปัจจัยทั้งหมดที่ได้กล่าวมาทั้งหมด พบว่าปัจจัยที่มีความพร้อมต่อการแปรรูปของ กพพ. คือ การขยายตัวของกิจการเป็นปัจจัยหลัก ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการลงทุนสูง อย่างไรก็ตาม จะต้องดึงปัจจัยอื่น ๆ มาช่วยเสริม เช่น การทำให้ความรู้ความเข้าใจต่อการแปรรูป เพื่อให้การแปรรูปได้รับการผลักดันไปสู่ความสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น

การควบคุมภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดประสิทธิภาพของกิจการมิใช่เป็นเพียงการแปรรูปเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องวิธีการจัดการ องค์กรที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีฝ่ายจัดการที่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดได้และต้องสามารถควบคุมการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ด้วย ดังนั้นการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ใหม่แน่ชัดหรือยากเกินกว่าจะทำได้ จึงเป็นอันตรายต่อการดำเนินงานที่มีจะถูกมองข้าม

การควบคุมติดตามเพื่อให้ผลของการให้บริการเป็นที่น่าพอใจ และเป็นไปตามข้อตกลงนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยากในโครงสร้างที่เป็นทางการ แต่สามารถทำได้ในขบวนการย้อนกลับ (feedback) แบบไม่เป็นทางการ เช่น การวิจารณ์จากสื่อมวลชน เสียงคำทักจากผู้ให้บริการ เป็นต้น ในการควบคุมภายหลังการแปรรูปจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้คือ

1. ประสิทธิภาพ (Efficiency)

โดยทั่วไปการแปรรูปสู่บริษัทมหาชน เป็นปัจจัยที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพ โดยที่ความสามารถในการแข่งขันจะเป็นตัวกระตุ้นถึงประสิทธิภาพ และเป็นจุดสำคัญของการแปรรูปประสิทธิภาพทางการปฏิบัติการ (Operational Efficiency) คือ การใช้แรงงาน และทุนให้มีประโยชน์สูงสุด โดยผ่านขบวนการจัดการ และประสิทธิภาพในการผลิต (Productive Efficiency) ได้แก่ การจัดการเพื่อให้ต้นทุนต่ำที่สุด รวมทั้งมีการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ (Allocative Efficiency) มีต้นทุนสอดคล้องกับราคาของผู้บริโภคเห็นว่าเหมาะสม

2. กฎระเบียบ, ข้อบังคับ (Regulation)

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจผูกขาดจำเป็นต้องออกกฎระเบียบเพื่อปกป้องผู้บริโภค การผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) เป็นเหตุการณ์ที่เกิดจากการที่มีเพียงองค์การเดียวเสนอสินค้า หรือบริการ ดังเช่น กรณีของการไฟฟ้า ตามปกติถ้ามีการผูกขาด ต้นทุนต่อหน่วยของสินค้าจะต่ำ ถ้ามีการแข่งขันต้นทุนต่อหน่วยย่อมสูงขึ้นด้วย แต่ระบบผูกขาดไม่สามารถทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีการเพิ่มและรักษาระดับราคาให้สูงกว่าต้นทุนอยู่เสมอ การให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการโดยออกกฎระเบียบของการประกอบการ จะเป็นแนวทางสำหรับการจัดสรรทรัพยากร และรักษาระดับราคาที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมและต้องแน่ใจว่ากฎระเบียบที่ออกมานั้นเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะไม่เป็นตัวหน่วงเหนี่ยวต่อการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ ตลอดจนความก้าวหน้าทางวิทยาการ

3. คุณภาพ (Quality Aspect)

การควบคุมคุณภาพที่ดี ต้องทำให้สินค้ามีคุณภาพสม่ำเสมอทั่วประเทศ โดยการเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่ได้ตั้งไว้ กรณีนี้รัฐบาลมักจะเข้มงวดกับภาคเอกชนได้มากกว่าหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากรัฐบาลสามารถควบคุมการออกและถอนใบอนุญาตได้ตามกฎหมาย

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจ

การแก้ไขปัญหาให้ได้ผลสมบูรณ์ รัฐบาลจึงต้องดำเนินการด้วยองค์ประกอบของมาตรการที่ครบถ้วนทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ สัฟตั้งแต่เฉพาะนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจได้อย่างแท้จริง แม้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการด้วยการรณรงค์สิทธิทั้งหมดให้แก่ภาคเอกชนก็ตาม ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานของเอกชนย่อมอยู่บนพื้นฐานและเป้าหมายทางธุรกิจ จนอาจละเลยวัตถุประสงค์ในเชิงนโยบายสาธารณะ ซึ่งในภาวะการณ์เช่นนี้ รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงด้วยมาตรการกำกับควบคุม และ/หรือ การสร้างกลไกอื่นเข้ามาทดแทน

ดังนั้น นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงต้องพิจารณาโดยรอบคอบว่า จะดำเนินการแปรรูปกับรัฐวิสาหกิจแห่งใดบ้าง สำหรับรัฐวิสาหกิจที่พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ดำรงอยู่ต่อไป น่าจะต้องเร่งแก้ไขปัญหาด้านการบริหารงานภายในของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จของกิจการนั้น ๆ จะเห็นได้จากภาวะในปัจจุบันว่า รัฐวิสาหกิจใดก็ตามที่มีผู้บริหารที่มีสมรรถภาพแล้ว การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น มักจะเจริญก้าวหน้าอย่างน่าพอใจ

การวิเคราะห์ในเชิงรวม จากความหมาย รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กล่าวได้ว่า นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ น่าจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการบริหารงานภายในของรัฐวิสาหกิจ และการลดหรือปลดเบ็ดภาระทางการเงินของรัฐบาล ได้ดังนี้



การควบคุมต้นทุนและค่าใช้จ่าย

รัฐวิสาหกิจไทยส่วนใหญ่ เป็นกิจการประเภทผูกขาด ทำให้จิตสำนึกในการบริหาร และดำเนินงานเป็นรูปแบบของราชการ มีผลให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ต้นทุนและค่าใช้จ่ายการดำเนินงานสูงเกินความเหมาะสม เพราะขาดจิตสำนึกในเรื่องประหยัดและความคุ้มค่า โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรหากเปรียบเทียบกับภาคเอกชนในปริมาณงานและลักษณะงานเดียวกันแล้วจะสูงกว่าภาคเอกชนมาก เนื่องจากมีปัญหาประสิทธิภาพของพนักงานต้นและคนส่งงาน

ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพนี้ หากได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นการทำให้การบริหารเป็นการบริหารเชิงธุรกิจหรือการขายรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้แก่เอกชน หรือการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการแข่งขันย่อมจะเป็นแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพด้านต้นทุนดำเนินการ และมีผลให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ใช้สินค้าและบริการที่ดีขึ้น

การบริหารงาน

การประกอบการในรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีรัฐบาลเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ปรากฏว่าปัญหาด้านผู้บริหารและพนักงานขาดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของ ไม่มีแรงจูงใจที่จะผลักดันให้กิจการก้าวหน้า บรรลุเป้าหมายโดยเร็วด้วยกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ มีสาเหตุสำคัญมาจากการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ไม่ได้พิจารณาจากความรู้ ความสามารถในระดับมืออาชีพ หากแต่ถูกแต่งตั้งมาบริหารงานด้วยเหตุผลทางการเมืองและผลประโยชน์ หรือในบางกรณีจะใช้ระบบอาวุโส ซึ่งส่วนใหญ่จะมีความรู้ในทางเทคนิค (Production Oriented) เฉพาะขณะเดียวกันมักจะขาดความรู้ทางการบริหารการเงิน (Financial Oriented) และการตลาด (Marketing Oriented) ซึ่งมีความสำคัญ และความจำเป็นกับการบริหารรัฐวิสาหกิจเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากขนาดและสภาวะแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ปรัชญาการบริหารรัฐวิสาหกิจไม่เป็นไปตามแนวทางธุรกิจที่ถูกต้อง

โดยคณะกรรมการและผู้บริหารต้องมีความกังวลที่จะต้องคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองด้วยปัญหาดังกล่าวนี้ได้อำให้เกิดผลกระทบถึงปัญหาด้านอื่น ๆ ในการบริหารและดำเนินงานอีกหลายด้านในลักษณะเกี่ยวโยงเป็นลูกโซ่

สภาพปัญหาด้านการบริหารงานนั้นนับได้ว่า เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดที่เป็นปัจจัยชี้ขาดที่จะทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการแต่งตั้ง และสรรหาที่จะให้ได้ผู้มีคุณสมบัติที่เหมาะสม

การชั่งโลกการตลาด

รัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษหลายประการจากรัฐบาล เช่น การจัดหาเงินทุนให้โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน ทำให้มีระยะปลอดหนี้ (Grace Period) อัตราดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) และระยะคืนทุนยาวนาน ในบางกรณีรัฐบาลอาจพิจารณาให้เงินอุดหนุน หรือการมีผูกข้อบังคับลักษณะต่าง ๆ ให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ ต้องใช้บริการหรือผลิตภัณฑ์ของรัฐวิสาหกิจในกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ นับเป็นการบิดเบือนกลไกการตลาด (Market Mechanism) และเป็นผลให้รัฐวิสาหกิจขาดความพยายามทางการบริหาร และการตลาด ซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยการยกเลิกหรือลดการให้สิทธิพิเศษดังกล่าว จะเป็นการบังคับโดยทางอ้อมให้รัฐวิสาหกิจต้องปรับปรุงประสิทธิภาพทางการบริหาร พร้อมทั้งพัฒนากลยุทธ์การตลาด ทั้งนี้เพื่อปรับตัวให้รับกับสภาพการแข่งขัน เพื่อความอยู่รอดของกิจการในระยะยาว ดังกล่าวนี้ผู้วิจัยมีความเชื่อว่าหากรัฐบาลจะได้ชี้แจงถึงเหตุผลความจำเป็น ตลอดจนกำหนดมาตรการที่จะทำให้ทุกฝ่ายมีความมั่นใจได้ว่าจะเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมที่แท้จริงแล้ว ก็เชื่อว่าจะได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายด้วยดี

- การลดการผูกขาด

ในส่วนของการดำเนินการด้วยการลดการผูกขาด โดยยกเลิกสิทธิพิเศษบางประการ

การปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เป็นข้อได้เปรียบของรัฐวิสาหกิจ จะเป็นการกระตุ้นความพยายามทางการบริหารของรัฐวิสาหกิจ ให้มีประสิทธิภาพและเข้มแข็งขึ้นในระยะยาว สำหรับในระยะสั้นนั้น การที่รัฐบาลไม่ให้การสนับสนุนการดำเนินงานด้านการตลาด การไม่ให้เงินอุดหนุนหรือการไม่ค้ำประกันเงินทุน อาจส่งผลให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถแข่งขันและประสบภาวะการขาดทุนยิ่งขึ้น จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาดำเนินการในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม

การสร้างจิตสำนึกเชิงธุรกิจหรือการแสวงหาบุคลากรที่มีคุณธรรมและความสามารถเข้ามาบริหารงาน แท้จริงแล้วเป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐวิสาหกิจเอง จึงควรที่จะได้ดำเนินการทันทีโดยไม่ต้องรอให้รัฐบาลมากำกับ ควบคุม อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีอายุการก่อตั้งมานานปี พนักงานมีพฤติกรรมด้อยทอดสืบเนื่องต่อกันมาจนกลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กร อีกทั้งมีการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ภายนอก จึงไม่ใช่สิ่งง่ายที่จะบันดาลให้เกิดพฤติกรรมดังกล่าวได้ในเวลาอันสั้น

การแปรรูปด้วยการบริหารรัฐวิสาหกิจให้เป็นธุรกิจ สามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจในระยะยาว ไม่มีผลกระทบในระดับกว้าง แต่การดำเนินการตามนโยบายอย่างจริงจัง ควรจะให้เวลาแก่รัฐวิสาหกิจในการหล่อหลอมพฤติกรรมของบุคคล และการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์กร อีกทั้งการยกเลิกสิทธิพิเศษประเด็นต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อรัฐวิสาหกิจมาช้านานนั้น รัฐบาลควรจะได้กำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งให้รัฐวิสาหกิจได้มีเวลาเพียงพอในการปรับตัว

- การทำสัญญาจ้างเหมา

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยการจ้างเหมาเอกชน มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่ำลง และเป็นการเพิ่มคุณภาพของการบริการ การที่ต้นทุนต่ำลงนั้นก็เนื่องมาจากการดำเนินงานโดยเอกชนมีความคล่องตัวสูง ขณะเดียวกันจะส่งผลให้เกิดการแข่งขันระหว่างภาคเอกชน

ด้วยกันและระหว่างภาคเอกชนกับรัฐวิสาหกิจอันเป็นผลให้แต่ละองค์การพยายามดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด รัฐวิสาหกิจอาจจ้างเหมาเอกชนโดยแบ่งเขตภูมิศาสตร์ในการดำเนินงานหรืออาจให้มีการประมูลแข่งขันการให้บริการแก่กลุ่มประชาชน หรือในเขตภูมิศาสตร์เดียวกัน โดยวิธีการแรกนั้นเป็นการผูกมัดให้รัฐวิสาหกิจต้องตรวจสอบต้นทุนของตนเปรียบเทียบกับต้นทุนของคู่สัญญาอยู่เสมอ ส่วนวิธีที่สอง ซึ่งเข้ากรณีที่ไม่สามารถแบ่งกลุ่มผู้บริโภคนั้น รัฐบาลอาจให้เอกชนและรัฐวิสาหกิจร่วมประมูลแข่งขันกัน

การจ้างเหมาให้เอกชนดำเนินการจะมีความเหมาะสมในกรณีที่มีความต้องการใช้สินค้าและบริการมักไม่สม่ำเสมอ โดยจะมีความต้องการสูงในบางช่วง (Peak Period) รัฐวิสาหกิจอาจทำสัญญาจ้างเหมาเอกชนดำเนินการบางส่วน ซึ่งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายดำเนินงานลงมากกว่าการว่าจ้างพนักงานเพิ่มขึ้น

ส่วนในประเด็นที่ว่า การจ้างเหมาเอกชนสามารถเพิ่มคุณภาพของการบริการนั้นเป็นเพราะว่า ในการพิจารณานั้นจะมีการระบุรายละเอียดคุณลักษณะของคุณภาพบริการ บางกรณีอาจมีการระบุการลงโทษในกรณีที่บริการด้อยคุณภาพ หรือมีการให้รางวัลในกรณีที่บริการได้ดี ดังนั้น จึงเป็นการกระตุ้นให้ภาคเอกชนพยายามปรับปรุงคุณภาพในการดำเนินงานให้ดีขึ้น

ขอบเขตการจ้างเหมาเอกชนยังมีข้อจำกัดอยู่มาก เพราะรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปมีสภาพคนล้นงานอยู่แล้ว การจ้างเหมาเอกชนจึงอาจเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงควรใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์เต็มที่ก่อน

การจ้างเหมาเอกชนมีความเหมาะสมที่จะดำเนินการในกรณีการขยายงาน หรือภารกิจเพิ่มขึ้น และน่าจะเป็นมาตรการทดแทนการเพิ่มบุคลากรในภาครัฐวิสาหกิจได้ระดับหนึ่ง

การจ้างเหมาเอกชนยังมีประเด็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะงานที่เหมาะสม เช่น เป็นงานชั่วคราว ลักษณะงานที่ใช้แรงงานจำนวนมาก งานวิชาชีพ งานสนับสนุน เป็นต้น อีกทั้งหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ ในองค์การจะต้องเปิดใจกว้าง โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์การเป็นสำคัญ กล่าวคือไม่ถือโอกาสหาประโยชน์จากการว่าจ้างดังกล่าว

- การปรับโครงสร้างกรรมสิทธิ์

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระดับสมบูรณ์ ได้แก่ การขายกิจการรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐเป็นเจ้าของให้แก่เอกชน ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลไม่อาจมีกิจกรรมในกิจการนั้น ๆ อีกต่อไป และเท่ากับเป็นการโอนความเสี่ยงทางการเงินและความรับผิดชอบทางการบริหารจากภาครัฐบาล สู่ภาคเอกชนโดยสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนี้ รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ด้านนโยบายสาธารณะ ดังนั้น รัฐบาลจึงมักมีข้อกำหนด เงื่อนไขประกอบ ซึ่งหากมีมากเกินไปภาคเอกชนอาจไม่พอใจ ยิ่งกว่านั้น การขายรัฐวิสาหกิจนั้นเอกชนต้องจ่ายเงินจำนวนมาก ตลาดทุนของประเทศต้องมีขนาดใหญ่พอที่จะรองรับการขายกิจการได้ และวิธีนี้อาจจำกัดผู้ซื้อที่มีเงินเพียงพอ เพียงไม่กี่ราย ซึ่งอาจก่อให้เกิดการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจในระยะยาวได้

ในอีกรูปแบบหนึ่งของการปรับโครงสร้างกรรมสิทธิ์ ด้วยการนำหุ้นออกขายสู่ภาคเอกชน ซึ่งอาจเป็นการขายหุ้นส่วนมากหรือหุ้นส่วนน้อยก็ตาม

การนำหุ้นส่วนมากออกขายสู่ภาคเอกชน เป็นวิธีการที่จะช่วยสร้างความมั่นคงทางการเงินให้แก่รัฐวิสาหกิจและลดภาระทางการเงินได้บางส่วน แต่รัฐบาลจะสูญเสียสิทธิการควบคุมกิจการ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลอาจทำได้โดยออกข้อกำหนดต่าง ๆ ได้ เช่น เงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงราคา หรือกำหนดว่าหุ้นในส่วนของรัฐบาลเป็นหุ้นที่มีสิทธิพิเศษในการรอดความเสี่ยง เป็นต้น

สำหรับการนำหุ้นส่วนน้อยออกขายให้แก่ประชาชนนั้น ก็เป็นรูปแบบที่สามารถลดภาระทางการเงินได้บางส่วน ดังเช่นวิธีแรก จะมีความแตกต่างก็คือ ในประเด็นการขายหุ้นส่วนน้อยนั้นอาจจะทำได้เฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีความสามารถในการหากำไรสูง หรืออยู่ในเกณฑ์ดี

การปรับโครงสร้างกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นการขายหุ้นส่วนน้อยหรือหุ้นส่วนมากก็ตาม รัฐบาลจำเป็นต้องออกกฎหมายว่าด้วยการโอนทรัพย์สินให้แก่ภาคเอกชนก่อนที่จะมีการขายหุ้น และจะต้องเตรียมการแก้ไขปัญหากับหนี้สาธารณะของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ปัญหาเรื่อง กอง

ทุนบำเหน็จบำนาญ รายละเอียดของทรัพย์สินที่รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ รวมทั้งการประเมินค่าทรัพย์สินต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป การแปรรูปรัฐวิสาหกิจรูปแบบต่าง ๆ สามารถแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจในส่วนเกี่ยวกับการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงาน การลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และการลดหรือยุติภาระทางการเงินเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจมีได้มีเพียง 3 ประการดังกล่าวนี้ ฉะนั้นการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นเพียงการบรรเทาปัญหาบางส่วนเท่านั้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับและควบคุมรัฐวิสาหกิจ

การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย กล่าวได้ว่า เมื่อรัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินกิจการในรูปแบบธุรกิจ ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า รัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ และเมื่อรัฐวิสาหกิจบางประเภทจำเป็นต้องมีอยู่ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการควบคุมกำกับของรัฐ ก็จำเป็นต้องมีต่อไปโดยวางกฎเกณฑ์การควบคุมและกำกับแผนการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมายของรัฐบาลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทขึ้นมา ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ กฎหมายจัดตั้งจะมีข้อกำหนดเรื่องทั่ว ๆ ไป ได้แก่ หมวดว่าด้วยการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เงินทุน เงินสำรอง หมวดว่าด้วยการกำกับและควบคุม ความสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาล คณะกรรมการ ซึ่งจะกล่าวถึงหน้าที่ การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ การร้องทุกข์ การสงเคราะห์ การบัญชีและการตรวจสอบบัญชี เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะบัญญัติคล้าย ๆ กัน ในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดเนื้อหาให้คล้าย ๆ กับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เพียงแต่ไม่ได้แบ่งออกเป็น

หมวดหมู่ และมีรายละเอียดครอบคลุมมากเท่ากับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ซึ่ง
 เนื่องจากในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของรัฐบาลที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา จะ
 ทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของรัฐบาลที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งจะ
 แก้ไขได้จะต้องดำเนินการผ่านรัฐสภา ในขณะที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบของบริษัทจำกัดที่จัดตั้งโดย
 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีหนังสือบริคณห์สนธิหรือข้อบังคับบริษัทกำหนดเรื่องทั่ว ๆ ไป
 และไม่ชัดเจน ส่วนใหญ่คัดลอกจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจัดตั้งต่าง ๆ ทั้งสิ้น

ในระยะแรกเริ่ม การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจของรัฐยังมีขอบเขตไม่มากนัก แต่ต่อ
 มา รัฐตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจว่ามีมากมาย เช่น

1) พัฒนาการรัฐวิสาหกิจ การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมีลักษณะ
 หลากหลาย กล่าวคือ มีทั้งประเภทผูกขาดและที่ต้องแข่งขันกับเอกชน สาธารณูปโภค
 สาธารณูปการ หารายได้เข้ารัฐ ตลอดจนดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ เป็นต้น
 "ซึ่งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก็มีระดับการพัฒนาไปตามขั้นตอนการพัฒนารัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ ระยะ
 ก่อตั้ง ระยะดำเนินการเพื่อให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ และมีระยะการเข้าสู่ระบบธุรกิจโดย
 สมบูรณ์ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาจัดระบบรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมแก่ระดับการ
 พัฒนาประเทศและสอดคล้องกับสถานการณ์ด้านการเงินการคลังของประเทศ" 108

2) สภาพปัญหาเกี่ยวกับการเงิน และบุคลากร ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจส่วน
 ใหญ่มีแหล่งที่มาจากภาษีอากร การกู้เงินทั้งภายในและนอกประเทศ ส่วนที่มาจากรายได้ของ
 กิจการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เองมีอัตราส่วนน้อยและบางแห่งอยู่ในภาวะขาดทุน

108 สถานศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การรวมรัฐวิสาหกิจ :

ทิศทาง กลยุทธ์ และข้อสังเกต (กรุงเทพมหานคร : สถานศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ,

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532) หน้า 4. (อัดสำเนา)

ในขณะที่รัฐวิสาหกิจมีฐานะการเงินที่ไม่มั่นคงเช่นนี้ ในด้านบุคลากรก็ปรากฏอย่างชัดเจนว่า รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีบุคลากรจำนวนมาก และค่าใช้จ่ายต่อบุคลากรสูง ในกรณีค่าใช้จ่ายสำหรับบุคลากรไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้ดี ปานกลางหรือขาดทุนก็จะอาศัยหลักเกณฑ์เดียวกัน จึงมีผลกระทบต่อฐานะการเงินและระบบแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ

3) การพิจารณาการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจมีผลตอบแทนไม่คุ้มค่าต่อการลงทุนหรือต่อเศรษฐกิจของประเทศ หรือผลงานในโครงการไม่แล้วเสร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศชาติและอาจเป็นภาระให้แก่รัฐบาลได้

การแก้ปัญหาเหล่านี้ รัฐบาลได้ดำเนินการมาเป็นลำดับ และในปี 2527 คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจในคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการแผ่นดินได้เสนอมาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมาย โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจัดทำแผนวิสาหกิจ "อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมารัฐบาลมิได้ให้ความสนใจและกล่าวอ้างให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2530 ได้ให้ความสนใจในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจนขาดการสานต่อนโยบายเดิม ให้มีความต่อเนื่องและมั่นคงเสียก่อน" 109

นอกจากนี้ ก่อนที่รัฐจะประกาศการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐจะต้องตอบคำถามพื้นฐานอันเป็นหัวใจของระบบรัฐวิสาหกิจให้ได้เสียก่อนว่า รัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่ออะไร และจะต้องกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ต่อจากนั้น รัฐจึงจัดให้มีกระบวนการดูแล ตรวจสอบรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ว่าได้ดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่และบรรลุเป้าหมายที่รัฐกำหนดขึ้นหรือไม่เพียงใด

ภายในกรอบของ "การตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง" ตามกฎหมายจัดตั้งนี้เองที่จะเป็นรากฐานของการจัดระบบควบคุมรัฐวิสาหกิจขึ้น

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมีบางประเภทที่มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ ดำเนินกิจการบริการสาธารณะที่สำคัญ และมีสภาพนิติบุคคลแยกต่างหาก โดยมีรายได้และบุคลากรของตนเอง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงาน ไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาอย่างหน่วยงานราชการ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐแทน โดยมีจุดมุ่งหมายของการควบคุมคือ

- 1) การควบคุมประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ดำเนินกิจการบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ
- 2) การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจและงบประมาณของรัฐ

จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลในฐานะผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของรัฐจึงจำเป็นต้องเข้าควบคุมกำกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจโดยกระทำผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งต่างก็มีหน้าที่เฉพาะของตนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ สามารถแบ่งได้ดังนี้

1. องค์กรระดับบริหาร ที่หน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ
2. องค์กรของรัฐบาล ที่หน้าที่ควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ

1. องค์กรระดับบริหาร

ก. คณะรัฐมนตรี

เป็นองค์กรสูงสุด มีหน้าที่ตัดสินใจขั้นสุดท้าย และกำหนดนโยบายในการ

ควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรพิเศษ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระแยกต่างหากจากรัฐ และไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการก็เพื่อที่จะให้กิจการนั้น ๆ มีความคล่องตัวทางการบริหารและมีลักษณะเชิงธุรกิจ แต่โดยที่กิจการรัฐวิสาหกิจยังคงมีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของกิจการภาครัฐบาล จึงจำเป็นต้องอยู่เองที่รัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินกิจการสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังเป็นองค์กรที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีโดยตรง กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ

การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ส่วนใหญ่จะบัญญัติเรื่องการควบคุมกำกับไว้เป็นการเฉพาะหมวดหนึ่งต่างหากอย่างเห็นได้ชัดและตั้งชื่อหมวดนั้น ๆ ว่า "การกำกับและการควบคุม" โดยบัญญัติไว้หมวดที่เหมือนกันบ้างและแตกต่างกันไปบ้างแต่สาระสำคัญเป็นไปในทางนองเดียวกัน เช่น บัญญัติไว้หมวด 2 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 และพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 เป็นต้น บัญญัติไว้หมวด 3 เช่น พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 บัญญัติไว้หมวด 4 เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น ในขณะที่พระราชบัญญัติการประปาภูมิภาค และพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 บัญญัติไว้หมวด 6

นอกจากหมวดการกำกับและควบคุมแล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาจากหมวดความสัมพันธ์กับรัฐบาลประกอบด้วย

กล่าวคือ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะระบุอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ไว้ โดยที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินกิจการใดที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน

- 1) การก่อสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่ เช่น การสร้างทางรถไฟหรือท่าเรือขึ้นใหม่ของ การรถไฟแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย 110 เป็นต้น
- 2) การเลิกกิจการซึ่งเปิดดำเนินการแล้ว หรือได้ริเริ่มสร้างแล้ว เช่น เลิกกิจการในท่าเรือ 111 ซึ่งเปิดดำเนินการแล้ว และการเลิกชุมสายโทรศัพท์หรือโทรศัพท์ทางไกล 112 เป็นต้น
- 3) การลงทุนเพื่อขยายโครงการเดิมหรือริเริ่มโครงการใหม่ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 113 เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการก่อสร้างเขื่อนแห่งใหม่ เป็นต้น

การอนุมัติงบประมาณดังกล่าว สำหรับรัฐวิสาหกิจบางแห่งจะกำหนดวงเงินที่แน่นอนที่จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เช่น การประปาส่วนภูมิภาค 114 กำหนดว่าในการลงทุนเพื่อขยายโครงการเดิมหรือริเริ่มโครงการใหม่ซึ่งมีวงเงินเกินห้าล้านบาท สำหรับการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย 115 กำหนดวงเงินเกินสิบล้านบาท ในขณะที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย 116 กำหนดวงเงินเกินห้าสิบล้านบาทในการลงทุนเพื่อขยายโครงการเดิมหรือริเริ่มโครงการใหม่ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เป็นต้น

-
- 110 พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 35 (1)
 - 111 พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 35 (2)
 - 112 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 40 (1)
 - 113 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 43 (1)
 - 114 พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 47 (1)
 - 115 พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 46 (1)
 - 116 พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 52 (1)

- 4) การเพิ่มหรือลดทุน 117 ของรัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่ง
- 5) การกู้ยืมเงิน รัฐวิสาหกิจที่จะกู้ยืมเงินทุกครั้งไม่ว่าจำนวนเท่าใด ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย 118 เป็นต้น ในขณะที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งกำหนดวงเงินที่แน่นอนที่จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย 119 กำหนดว่าต้องเป็นการกู้ยืมเงินเกินกว่าสามล้านบาท การประปาส่วนภูมิภาค 120 กำหนดวงเงินกู้เกินห้าล้านบาท สำหรับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 121 และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 122 กำหนดวงเงินกู้เกินกว่าสิบล้านบาท ในขณะที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย 123 กำหนดว่าต้องเป็นการกู้ยืมเงินเกินกว่าสิบล้านบาท เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การกู้ยืมเงินของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนเสมอ แต่จำนวนวงเงินกู้จะแตกต่างกันไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

-
- 117 พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 35 (3)
พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 40 (2)
พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 43 (2) และ
พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 66 (2)
 - และ (3) เป็นต้น
 - 118 พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 35 (4)
 - 119 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 40 (3)
 - 120 พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 48 (2)
 - 121 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 43 (4)
 - 122 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 66 (4)
 - 123 พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 52 (2)

6) การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจบางแห่งจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนโดยไม่มีจำกัดจำนวนเงิน¹²⁴ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนเงินเท่าไรก็ตาม เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น แต่รัฐวิสาหกิจบางแห่งจะกำหนดจำนวนเงินในการออกพันธบัตรหรือตราสารเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เช่น การสื่อสารแห่งประเทศไทย¹²⁵ กำหนดว่าต้องเป็นการออกพันธบัตรหรือตราสารเพื่อการลงทุนครั้งหนึ่งเกินกว่าห้าล้านบาท เป็นต้น

7) การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นราคาเท่าใดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น แต่รัฐวิสาหกิจบางแห่งจะกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องขอความเห็นชอบ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย¹²⁶

124 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 43 (5)

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 48 (3)

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 46 (3)

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 52 (3) และ

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 66

(5) เป็นต้น

125 พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 39 (1)

126 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 45 (6)

กำหนดว่าต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินห้าแสนบาท แต่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กำหนดว่าต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินหนึ่งล้านบาท¹²⁷ เป็นต้น

8) การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ หมายถึง ทรัพย์สินบางอย่างที่ล้ำสมัยกรรมวิธีไม่เหมาะสมกับการผลิตสมัยใหม่หรือหมดอายุการใช้งาน และรัฐวิสาหกิจต้องการจำหน่ายจากบัญชีซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน โดยการเสนอเรื่องผ่านกระทรวงการคลัง ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะมีมูลค่าเท่าใดก็ตาม เช่น การทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น แต่รัฐวิสาหกิจบางแห่งจะกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินที่จะจำหน่ายจากบัญชีเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ซึ่งการกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินบางแห่งอาจเท่ากันหรือแตกต่างกัน กล่าวคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น กำหนดว่าจะต้องเป็นการจำหน่ายทรัพย์สินอันมีราคาเกินหนึ่งล้านบาท¹²⁸ จากบัญชีเป็นสูญ ในขณะที่การประปาส่วนภูมิภาคกำหนดมูลค่าของ

127 พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 46 (4)

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 39 (2)

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 52 (4) และ

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 66

(6) เป็นต้น

128 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 43 (7)

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 52 (5)

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 46 (5) และ

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 66

(7) เป็นต้น

ทรัพย์สินอันมีราคาเกินหนึ่งแสนบาท 129 เท่านั้น

9) การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ รัฐวิสาหกิจบางแห่งเมื่อจะกำหนดราคาสินค้าหรือบริการซึ่งเป็นผลผลิตออกจำหน่ายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เช่น การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปาของการประปาสวนภูมิภาค 130 การตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และค่าบริการอื่น ๆ ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย 131 และการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าดำเนินธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย 132 เป็นต้น

สำหรับรัฐวิสาหกิจบางแห่ง การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ กำหนดได้เอง แต่ต้องอยู่ภายในอัตราขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เช่น การทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนกำหนดราคาสินค้า เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ที่จะกำหนดราคาได้เอง เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่กำหนดราคาขายพลังงานไฟฟ้าลิกไนต์ วัตถุประสงค์จากลิกไนต์และวัสดุอุปกรณ์ กำหนดค่าบริการและออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคาหรือค่าบริการ 133 เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

129 พระราชบัญญัติการประปาสวนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 48 (5)

130 พระราชบัญญัติการประปาสวนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 48 (6)

131 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 40 (5)

132 พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2515 มาตรา 39 (3)

133 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 18 (9)

10) การเข้าถือหุ้นหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แก่กิจการของรัฐวิสาหกิจ นั้น ๆ รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่ว่าจะเข้าถือหุ้นหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเป็นจำนวนเท่าใดต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน¹³⁴ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และการประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น แต่รัฐวิสาหกิจบางแห่งจะกำหนดวงเงิน การเข้าถือหุ้นที่จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ได้แก่ การสื่อสารแห่งประเทศไทย กำหนดว่า "การร่วมงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใดครั้งหนึ่งเป็นจำนวนเงินเกินกว่า 5 ล้านบาท"¹³⁵ เป็นต้น

ดังนั้น การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาในหมวดเกี่ยวกับ "การกำกับและการควบคุม" และหมวด "ความสัมพันธ์กับรัฐบาล" ประกอบกัน ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ออกบังคับใช้ในระยะหลัง คือ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ก็กำหนดลักษณะการดำเนินงาน ที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีไว้ในหมวดการกำกับและการควบคุมเช่นกัน และได้กำหนด การขอความเห็นชอบเพิ่มเติมขึ้นในบางลักษณะที่สำคัญคือ การขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือ บริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องนี้

¹³⁴ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย 2521 มาตรา 52 (7)

พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 46

(6) และ

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 48 (7) เป็นต้น

¹³⁵ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 39 (1)

ประกอบ มาตรา 10 (6)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจโดยคณะรัฐมนตรี ในประเด็นนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว จะปรากฏดังนี้

1) ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำงบประมาณประจำปี โดยแยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ 136 กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจ

2) ในกรณีการแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มักระบุให้คณะรัฐมนตรี 137 เป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่น ซึ่งมีอำนาจการโดยตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ออกจากตำแหน่ง ยกเว้นสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย 138 ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด

136 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 41

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 29

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 40

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 37 และ

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 44 เป็นต้น

137 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 13

และมาตรา 17 (3)

พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 27

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 24 และ

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 13

และมาตรา 17 (3) เป็นต้น

138 พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ.

2522 มาตรา 13 และมาตรา 18 (3)

- 3) การแต่งตั้ง ถอดถอนและการกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการ
การของรัฐวิสาหกิจเป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยผ่านการพิจารณาจาก
กระทรวงการคลังก่อน และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี 139
- 4) ข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์ของรัฐวิสาหกิจจะมีผลใช้บังคับ เมื่อผ่านการ
พิจารณาจากกระทรวงการคลังก่อน และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี 140
- 5) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนคณะกรรมการ
รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายโบนัสให้แก่ประธานกรรมการ กรรมการพนักงาน
และลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ 141
- 6) การเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารต้องเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการ โดย
ผ่านการพิจารณาจากกระทรวงการคลังก่อน และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี 142

139 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 32 และ
พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 19 เป็นต้น

140 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 53
พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ.

2522 มาตรา 31

141 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 25
และมาตรา 26

พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ.
2522 มาตรา 28

142 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 42
พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ.
2522 มาตรา 9

รวมความว่า การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจโดยคณะรัฐมนตรีตามที่ปรากฏในกฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีลักษณะส่วนใหญ่อคล้ายคลึงกันและมีมาตรฐานเดียวกัน จะแตกต่างกันบ้างในส่วนรายละเอียด ไม่ว่ารัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จะดำเนินการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือดำเนินการประเภทใดก็ตาม ซึ่งอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ มีกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ในการดำเนินงานอาจไม่เหมาะสมกับสภาพของกิจการหรือลักษณะการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เป็นต้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้งและมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

ข. คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ

มีหน้าที่พิจารณาจัดสรรเงินกู้ต่างประเทศที่ใช้ในการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528

ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ข้อ 13 กำหนดให้การกู้เงิน สำหรับโครงการที่คณะกรรมการหนี้ของประเทศให้ความเห็นชอบแล้วนั้น กระทรวงการคลังมีหน้าที่ ดำเนินการ 3 ประการ ประการแรก พิจารณาทบทวนแหล่งเงินกู้สำหรับแต่ละโครงการที่คณะกรรมการอนุมัติ ประการที่สอง เปรียบรายละเอียดกับแหล่งเงินกู้เกี่ยวกับวงเงินและเงื่อนไข ของสัญญากู้เงินและสัญญาค้ำประกันหรือเงื่อนไขในการกู้เงินประเภทเช่าซื้อ หรือการให้สินเชื่อ ด้วยการผ่อนชำระจากต่างประเทศ แล้วแต่กรณี และประการสุดท้าย ดำเนินการให้มีการปฏิบัติ ตามเงื่อนไขแห่งสัญญากู้เงินและสัญญาค้ำประกัน รวมทั้งจัดหาเงินบาทสมทบ * ในรูปเงินกู้ให้ กับรัฐวิสาหกิจ

* "เงินบาทสมทบ" หมายความว่า เงินลงทุนของโครงการพัฒนาส่วนที่ต้องใช้เงิน บาท (Local Cost)

มีข้อสังเกตคือ การก่อกำหนดนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในระเบียบการก่อกำหนดนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 เช่นเดียวกับส่วนราชการ

ค. หน่วยงานที่กำหนดคนโยบายเฉพาะด้าน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วถึงการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่แตกต่างกันไป เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทกิจการสาธารณูปโภค มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร การกำหนดราคาสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ จะอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลโดยผ่านทางหน่วยงานพิเศษ เช่น ในกรณีการกำหนดค่าไฟฟ้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขายให้แก่ลูกค้าประเภทต่าง ๆ จะมีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นผู้พิจารณา กำหนดราคาค่าไฟฟ้า ก่อนขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ซึ่งในรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานพิเศษทางด้านกิจการไฟฟ้าจะได้กล่าวถึงในบทที่ 3

2. องค์การของรัฐบาล ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ คือ

ก. กระทรวงการคลัง



กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ ดังต่อไปนี้

1. ทาหน้าที่แสวงหาแหล่งเงินทุนต่างประเทศ เงินกู้ภายในประเทศ และค้าประกันเงินกู้ในส่วนที่รัฐวิสาหกิจต้องการ

การค้าประกันเงินกู้ เป็นมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้ในการจัดหาเงินมาพัฒนาประเทศ อีกวิธีหนึ่ง กล่าวคือ ในการพัฒนาเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจไปดำเนินการ โดยให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ใ้กู้เงินมาลงทุน แล้วเก็บดอกผลไปชำระหนี้เอง โดยรัฐบาลคือ กระทรวงการคลัง เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือ แสวงหาแหล่งเงินกู้ได้ง่ายและเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังดังกล่าว มีบัญญัติรับรองไว้ดังนี้

1.1 ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528¹⁴³ ข้อ 13 บัญญัติว่า ในการกู้เงินสำหรับโครงการที่คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศให้ความเห็นชอบ ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่ดำเนินการ

1. พิจารณาหาแหล่งเงินกู้สำหรับแต่ละโครงการที่คณะกรรมการอนุมัติ
2. เปรียบเทียบและเฝ้าระวังแหล่งเงินกู้เกี่ยวกับวงเงิน และเงื่อนไขของสัญญาเงินกู้และสัญญาค้ำประกันหรือเงื่อนไขในการกู้เงินประเภทเช่าซื้อและการราชสินเชื่อด้วยการผ่อนชำระจากต่างประเทศ แล้วแต่กรณี
3. ดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญาเงินกู้และสัญญาค้ำประกัน รวมทั้งจัดหาเงินบาทสมทบในรูปเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ

1.2 พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510

ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหนี้ของสถาบันการเงิน โดยกำหนดหลักเกณฑ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ สร.0203/ว.60 เรื่อง ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528," 20 มีนาคม 2528.

การควบคุมและจำกัดขอบเขตการค้ำประกันหนี้ไว้เฉพาะการค้ำประกันหนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็น
รัฐวิสาหกิจและการค้ำประกันหนี้ของสถาบันการเงิน ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 5 ดังนี้

กระทรวงการคลังจะก่อกั้นผูกพันด้วยการค้ำประกันเป็นจำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้นในขณะ
ที่ก่อกั้นผูกพันนั้น เกินกว่าจำนวนดังต่อไปนี้มิได้

- (1) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ไว้ค้ำประกันได้ไม่เกินหกเท่า
ของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น
- (2) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นสถาบันการเงิน ไว้ค้ำประกันได้ไม่เกินสี่เท่าของเงินกอง
ทุนของสถาบันการเงินนั้น

การค้ำประกันตามมาตรา 5 (1) และ (2) รวมกันในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็น
จำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่าย และตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณนั้น ๆ ทั้งนี้ไม่รวมการค้ำประกันในการต่ออายุสัญญาหรือแก้ไขสัญญาค้ำประกัน
โดยไม่แก้ไขจำนวนเงินค้ำประกันเพิ่มขึ้นจากเดิม

ส่วนการค้ำประกันการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในข่ายข้างต้นนี้ กฎหมาย
มิได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้ง ดังนั้น จึงสามารถกู้เงินโดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันโดยไม่
จำกัดวงเงิน

2. ควบคุมเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับข้อบังคับหรือระเบียบที่
เกี่ยวข้องกับการเงินและการบัญชี หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน สวัสดิการและ
ผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนออกระเบียบเงินฝากธนาคาร เป็นต้น
ในการนี้เห็นได้จาก

2.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่าอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนี้

- (1) จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) จัดให้มีการตรวจเอกสารของการขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพัน ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง
- (4) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงานและเอกสารที่เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้
- (5) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินตราของราชการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้รัฐวิสาหกิจ เสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสมุด บัญชี เอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ

2.2 ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520
ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการควบคุมการบัญชีและการเงิน ดังนี้

- (1) ให้รัฐวิสาหกิจปิดบัญชีตามปีงบประมาณ เพื่อแสดงผลการดำเนินงาน งบดุลบัญชีและทางบุคคล แต่ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นและด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง รัฐวิสาหกิจจะปิดบัญชีตามปีปฏิทินหรือตามระยะเวลาอันใดก็ได้
- (2) การทำบัญชีแสดงผลการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

- (3) การกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงอัตราค่าเสื่อมราคาที่ดิน หรือนโยบาย หรือวิธีการในการคำนวณค่าเสื่อมราคาที่ดิน จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน
- (4) การตีราคาวัสดุ วัตถุดิบ สินค้าระหว่างผลิต และสินค้าสำเร็จรูป คงเหลือ โดยปกติให้ใช้ราคาทุนหรือราคาตลาด แล้วแต่ราคาใดจะต่ำกว่า การเปลี่ยนแปลง หลักเกณฑ์ดังกล่าว ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน
- (5) การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี ในกรณีการจ่ายโบนัสกรรมการ และโบนัสพนักงานตามระเบียบเกี่ยวกับโบนัสกรรมการและพนักงาน ตลอดจนการจ่ายเงินปันผล หรือเงินรายได้บางส่วนส่งคลัง ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน นอกจากนี้การจัดสรรกำไร สะสม ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อนเช่นเดียวกัน
- (6) กระทรวงการคลังมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด กรณีที่รัฐวิสาหกิจ ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องการตรวจสอบ บัญชี โดยให้ถือว่าคำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังเป็นเด็ดขาด
- (7) ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการปฏิบัติงาน งบประมาณและแผนทางด้านการเงินประจำงวดการบัญชีล่วงหน้า 1 ปี สำหรับเป็นแนวทางในการดำเนินงานตามแบบที่ กระทรวงการคลังกำหนดโดยส่งให้กระทรวงการคลังภายในเดือนแรกของปีบัญชี การเงินและ ชี้แจงรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเป้าหมายและระยะเวลาการดำเนินงานตามเป้าหมายนั้นตาม ที่กระทรวงการคลังต้องการ

ทุกระยะรอบเวลา 3 เดือน นับจากเดือนที่เริ่มปีบัญชีการเงินให้รัฐวิสาหกิจรายงาน ผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและงบประมาณให้กระทรวงการคลังภายใน 30 วันนับ จากวันสิ้นรอบระยะเวลา 3 เดือน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถจัดทำรายงานตามระยะ เวลาดังกล่าวได้ ให้ชี้แจงเหตุผลขอผ่อนผันต่อกระทรวงการคลัง

- (8) การฝากเงินกับธนาคาร ให้ฝากไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เท่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง
- (9) การจ่ายเงินยืมมรดกของรัฐวิสาหกิจให้แก่หน่วยงานหรือบุคคลอื่น ให้จ่ายได้เฉพาะเพื่อกิจการภายในวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับ อนุมัติจากกระทรวงการคลังเป็นพิเศษ

การจ่ายเงินปีมหัตถรองไว้แก่พนักงานเพื่อกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือเพื่อสวัสดิการของพนักงาน ว่าเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นกำหนดขึ้น ระเบียบนั้นเมื่อได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลังแล้ว จึงเป็นอันใช้ได้

(10) ในกรณีที่กระทรวงการคลังกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนำเงินกำไรหรือเงินอื่นใดส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้รัฐวิสาหกิจนั้นถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด และให้รัฐวิสาหกิจนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณกำหนด

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่อาจนำเงินส่งคลังเป็นงวด ๆ ตามจำนวนเงินที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณกำหนด ให้ขอทบทวนความตกลงกับกระทรวงการคลังก่อน

(11) ในรัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินการโดยให้มีผู้แทนกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำร่วมเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการ

อย่างไรก็ดี มีข้อคิดเห็นของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ ตามบันทึกที่ กรข.19/2529 ลงวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2529 เสนอแนะว่า

"หากกระทรวงการคลังประสงค์จะวางกฎเกณฑ์หรือกำหนดแนวทางต่าง ๆ และแจ้งให้ผู้แทนกระทรวงการคลังทุกคนที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับทราบนโยบายหรือแนวทางและคอยดูแลให้เป็นไปตามแนวทางนั้น ประโยชน์ของการมีผู้แทนกระทรวงการคลังในกรรมการรัฐวิสาหกิจก็จะเกิดขึ้น"

นอกจากนี้ กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวงการคลังมีหน้าที่รายงานผลการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังทราบ

(12) รัฐวิสาหกิจต้องส่งรายงานการประชุมคณะกรรมการทุกครั้งต่อกระทรวงการคลังเป็นประจำ

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังนั้น ส่วนใหญ่แล้วมิได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดแจ้ง จะมีก็แต่เพียงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังโดยทั่วไป เกี่ยวกับการ

เงินแผ่นดิน รวมทั้งการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ 144 และพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 นอกเหนือจากนั้นเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กระทรวงการคลังอาศัยอำนาจในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการเงินการบัญชีต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ดังที่กล่าวมาแล้ว

ข. สำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่สำรวจ รวบรวม ศึกษาวิเคราะห์เศรษฐกิจ การคลัง การเงิน การบริหาร ความมั่นคงของสังคม เพื่อเสนอแนะนโยบายและแผนการงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรี พิจารณาข้อเสนอของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดทำและบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ภาระผูกพัน แผนพัฒนาต่าง ๆ และฐานะการเงินของประเทศ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จัดทำรายงานความก้าวหน้าของการทำงาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคให้นายกรัฐมนตรีทราบ เสนอแนะการปรับปรุงและเลิกสัมปทานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามควรแก่กรณี ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบงบประมาณ ระบบงาน การบริหารและการพัสดุ แนะนำส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประหยัด พิจารณาประสานประโยชน์ให้เกิดแก่ประเทศชาติในอันที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศ คำสั่ง กฎหรือระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณ 145

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

144 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2518

145 สีดา สอนศรี, นามานุกรม หน่วยราชการ : รัฐวิสาหกิจและองค์การระหว่างประเทศ พ.ศ. 2528 (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2528), หน้า 40. (อัดสำเนา)

โดยเจตนาหมายเกี่ยวกับงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติว่างบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ 146 ดังนั้น จึงมีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบวิธีการงบประมาณและระบุนาจอหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทางงบประมาณ

1.1 เรียกร้องรัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด 147

1.2 วิเคราะห์งบประมาณของรัฐวิสาหกิจ 148

1.3 กรณีที่รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดไม่ยื่นงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ภายในกำหนดระยะเวลา ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณอาจพิจารณาตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร 149

1.4 ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจัดทำและเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา 150

1.5 กำหนดวิธีการจัดทางงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 151

146 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 132

147 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 (1)

148 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6 (2)

149 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13

150 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15

151 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17

2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ 152
 - 2.1 วิเคราะห์การจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ 153
 - 2.2 กำหนดเพิ่มหรือลดเงินประจำงวดตามความเป็นจริงของการปฏิบัติงาน และตามกำลังเงินของแผ่นดิน 154
 - 2.3 กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด 155
 - 2.4 เรียกร้องรัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควรและมีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบสมุด บัญชี เอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ 156
 - 2.5 กำหนดระเบียบการใช้จ่ายสำหรับรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 157
 - 2.6 อนุญาตโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับรัฐวิสาหกิจไปใช้ในรายการอื่น แต่ในกรณีที่เป็นผลทำให้เพิ่มรายจ่ายหรือโครงการใหม่ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี 158

152 รัชนี้ อังตระกูล, "งบประมาณแผ่นดิน : ขั้นตอนการจัดทำ," รัฐสภาสาร 37 (มกราคม 2532) : 13-14.

153 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 (2)

154 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6 (3)

155 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6 (4)

156 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 7

157 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 20

158 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19

3. การควบคุมงบประมาณ 159 เป็นขั้นตอนที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการเบิกจ่ายเงินไปใช้ตามแผนงานและโครงการที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งย่อมต้องผ่านกระบวนการหรือมาตรการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ โดยสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบบริหารงานคลังของแผ่นดิน

กล่าวคือ สำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ควบคุมติดตามการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดระเบียบการใช้จ่ายสำหรับรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณดังกล่าวแล้ว สำนักงานงบประมาณยังมีอำนาจในการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องนำเงินกำไรหรือเงินอื่นใดส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด และถ้าปรากฏว่าเงินของรัฐวิสาหกิจอันควย สำนักงานงบประมาณจะให้รัฐวิสาหกิจส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินมากกว่าประมาณการก็ได้ ซึ่งตามปกติรัฐวิสาหกิจจะต้องนำส่งเป็นงวด ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณ 160

สำหรับการประสานงานกับองค์กรอื่นในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำการพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ร่วมกับสำนักงานงบประมาณ รวมตลอดถึงการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและจัดทำรายงานฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยถือเป็นส่วนประกอบของเอกสารงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณจะต้องเสนอเป็นประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีและต่อรัฐสภาตามลำดับ

159 รัชณี อังตระกูล, รัฐสภาสาร, หน้า 43.

160 ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ข้อ 27

ค. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่งคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา แผนงานและโครงการของรัฐวิสาหกิจ ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521
 - 1.1 พิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจร่วมกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จัดประสานงานแผนงานและโครงการพัฒนาเหล่านั้น เพื่อวางแผนส่วนรวมสำหรับ ช่วงระยะเวลาหนึ่งตามจุดหมายแห่งการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามกำลัง ทรัพยากรที่มีอยู่และตามลำดับความสำคัญก่อนหลังในการใช้ทรัพยากรนั้น 161
 - 1.2 พิจารณาให้คำแนะนำและกำหนดหลักการให้รัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดทำ แผนงานและโครงการพัฒนาที่จะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในทางวิชาการ การเงิน การกู้ยืม และการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 162
 - 1.3 ติดตามและประเมินผลตามโครงการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจและให้ คำแนะนำเกี่ยวกับการเร่งรัด ปรับปรุง หรือเลิกสัมโครงการพัฒนาอันหนึ่งอันใดเมื่อเห็นสมควร 163
 - 1.4 เรียกรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติการดังต่อไปนี้ 164

161 พระราชบัญญัติพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 12 (2)

162 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12 (7)

163 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12 (8)

164 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14

1.4.1 เสนอแผนงานและโครงการพัฒนา ตลอดจนรายละเอียดทางวิชาการและการเงินกับสถิติและรายการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งเสนอแผนงานและโครงการพัฒนาที่ขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และรายการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

1.4.2 เสนอข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อพิจารณาผลงานของโครงการพัฒนาที่กำลังดำเนินการอยู่

2. อานาจหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 165

2.1 ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดหางบลงทุนเพิ่มเติมตามโครงการ และงบประมาณประจำปีตามแบบและวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดไว้ แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ต่อไป

งบลงทุนเพิ่มเติมตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบแล้วนั้น ถ้าหากจะมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของโครงการแต่อย่างใด ก็ให้เสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาก่อน

ให้รัฐวิสาหกิจเสนอขอลงทุนและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด

165 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ สร. 0203/ว.76

เรื่องความคล่องตัวของรัฐวิสาหกิจและระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522"

2 พฤษภาคม 2522

ส่วนในกรณีงบประมาณของรัฐบาลที่พระราชบัญญัติจัดตั้งกำหนดให้ เสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีนั้น ให้นำรัฐบาลกิจดังกล่าว เสนอขอเงินและงบเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทําความเห็น เสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

2.2 ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะต้องจัดหาสินทรัพย์ถาวร * หลักมา เปลี่ยนแทนของเดิมทันที เพื่อมิให้การดำเนินงานต้องหยุดชะงัก และบังเกิดผลเสียหายแก่ กิจการนั้น ๆ ให้นำรัฐบาลกิจดำเนินการต่อไปก่อนได้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ รัฐบาลกิจนั้น ๆ แล้วรายงานให้คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทราบโดย มิชักช้า

2.3 งบประมาณของรัฐบาลกิจที่ได้รับอนุมัติไปแล้ว หากปรากฏว่ายังมี งบดำเนินการให้เสร็จสิ้นไป และถ้าเห็นว่ารายการลงทุนนั้น ๆ ไม่เหมาะสมกับภาวะ เศรษฐกิจ ในปัจจุบันแล้ว ก็ให้คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กรณีพิจารณาสั่งระงับ

2.4 ห้ามมิให้รัฐบาลกิจจ่าย เงินหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณเกินกว่าที่ได้รับ อนุมัติจากคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรี เว้นแต่ใน กรณีฉุกเฉินดังกล่าวมาแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* สินทรัพย์ถาวรหลัก หมายความว่า สินทรัพย์ถาวรที่ใช้ในการดำเนินการ หลักของรัฐบาลกิจนั้น ๆ แบ่งออกเป็น 5 หมวด ได้แก่ หมวดที่ดิน หมวดสิ่งก่อสร้าง หมวด เครื่องจักรอุปกรณ์ หมวดยานพาหนะและหมวดอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นสินทรัพย์ถาวรหลัก เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

3. อานาจหน้าที่ตามระเบียบการก่อนนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 166
ข้อ 7 บัญญัติว่า รัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์ที่จะดำเนินการใดอันจะเป็นผลก่อนนี้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะต้องทำโครงการเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

ง. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนราชการอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ โดยการตรวจสอบด้านการเงิน โดยมีหน้าที่ตรวจสอบทั้งด้านบัญชี ด้านการเงิน และการบริการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ดังนี้

1. อานาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522

1.1 หน้าที่ 167

1.1.1 ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

1.1.2 ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปีและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

166 สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ สร.0203/ว.60 เรื่องระเบียบการก่อนนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528," 20 มีนาคม 2528.

167 พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 มาตรา 7

1.1.3 ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินอื่นของรัฐวิสาหกิจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการใช้ทรัพย์สินอื่น และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์เป็นไปโดยประหยัคได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในการพิจารณาตรวจสอบด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจ ให้แสดงความคิดเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

1.1.4 ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของรัฐวิสาหกิจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

1.2 อาณาจ 168 ในการดำเนินการหรือปฏิบัติการด้านการตรวจสอบ มีดังนี้

1.2.1 ตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจ

1.2.2 เรียกรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มาเพื่อสอบสวนหรือสั่งให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นบรรดาที่รัฐวิสาหกิจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ในครอบครอง

1.2.3 आयัดเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจ

1.2.4 เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานในการตรวจสอบ หรือให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับ รัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบการพิจารณา

1.3 ผลการตรวจสอบ 169

1.3.1 ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องหรือมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แจ้งให้รัฐวิสาหกิจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดให้

เมื่อพ้นเวลาที่กำหนดแล้ว ถ้ารัฐวิสาหกิจมิได้ชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติ การให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีเหตุผลสมควร ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ควบคุมกำกับแล้วแต่กรณี ดำเนินการ ตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่รัฐวิสาหกิจกำหนดตามควรแก่กรณี

1.3.2 ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีและให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้รัฐวิสาหกิจหรือกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ ควบคุมกำกับด้วย

เมื่อพนักงานสอบสวนหรือรัฐวิสาหกิจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ควบคุมกำกับ ดำเนินไต่พิจารณาแล้ว ให้แจ้งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบโดยมิชักช้า

1.3.3 ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานผลการตรวจสอบการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พร้อมด้วยความเห็น เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอรัฐสภา

1.4 บทลงโทษ 170 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือขัดขวางการปฏิบัติของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินสามพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. อำนาจหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520

2.1 ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

2.2 ในการสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจ ถ้าปรากฏว่ามีข้อบกพร่องให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งข้อบกพร่องและวิธีการแก้ไขให้รัฐวิสาหกิจ และประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นทราบ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นทันที

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เสนอเรื่องให้กระทรวงการคลังวินิจฉัย คำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังให้ถือเป็นเด็ดขาด

3. อำนาจหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 ซึ่งข้อ 17 ระบุว่า ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แจ้งข้อแก้ไขให้รัฐวิสาหกิจทราบ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้เป็นไปตามระเบียบ ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในรายจ่ายที่เกี่ยวกับงบลงทุนให้เสนอเรื่องต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากจะบัญญัติรับรองในกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ส่วนใหญ่จะบัญญัติให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี ทว่าการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ 171

จ. กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ

กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มีหน้าที่กำกับ ดูแลการบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ยับยั้งระงับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่เป็นการขัดต่อนโยบายของรัฐบาล สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในสังกัด ตลอดจนเป็นผู้เสนอเรื่องต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจต่อคณะรัฐมนตรี

ตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ข้อ 29 ระบุไว้ให้กระทรวงควบคุมรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามระเบียบนี้ทุกประการโดยใช้อำนาจ ในฐานะผู้ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย

171 พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ.

2522 มาตรา 34

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 42

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 69

พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 47 และ

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 46 เป็นต้น

กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจจะถูกควบคุมกำกับโดยรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งมีอำนาจรักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ผ่านประธานกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจได้

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดจะระบุไว้ชัดเจนในหมวด "การกำกับและควบคุม" ของพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ดังนี้

"ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เพื่อการนี้จะสั่งให้รัฐวิสาหกิจ ชี้แจงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น ทํารายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการฯได้" 172

ดังนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด มีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปในกิจการของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

172 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 23

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 39

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 21

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 46

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 44 และ

พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

มาตรา 11 เป็นต้น

1. สั่งให้รัฐวิสาหกิจชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น และทำรายงานเสนอ รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด
2. ยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี
3. สั่งให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี
4. สั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้ และเพื่อประโยชน์ในการนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการแล้วแต่กรณี พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมาชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือให้ทำรายงานเสนอ

นอกจากนี้ รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดยังเป็นผู้เสนอเรื่องที่สำคัญ ๆ ของรัฐวิสาหกิจในสังกัดต่อคณะรัฐมนตรี เช่น เรื่องการลงทุน การกู้ยืมเงิน และการกำหนดอัตราค่าบริการ เป็นต้น เห็นได้จากพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งหลายจะบัญญัติว่า

"เรื่องที่จะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ" 173

จากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งพบว่า บัญญัติไว้คล้ายคลึงกันมาก จะมีที่แตกต่างคือ พระราชบัญญัติสถาบันวิจัย

173 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 24

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 40

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 63

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 45 และ

พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

มาตรา 12 เป็นต้น

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวง
เจ้าสังกัดเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ ผู้ว่าการ หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยคำแนะนำ
ของเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการ
วิจัยแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกิน 5
คนเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ 174 นอกจากนี้ รัฐมนตรีสามารถให้ประธานกรรมการ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือที่ปรึกษาพ้นจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียได้ 175

ฉ. คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ
เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามแนวมติคณะรัฐมนตรี ที่ 0206/ว.(ล) 169 ฉบับลงวันที่ 7
มกราคม 2536 ในการที่จะให้มีคณะกรรมการ เพื่อติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ
ให้สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจเสรี และนโยบายเพิ่มทุนประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ เป็น
หน่วยงานที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (6) *

174 พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
มาตรา 13

175 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18

* มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่
ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ย
ประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรี	เป็นประธาน
2. รองนายกรัฐมนตรี (ด้านเศรษฐกิจ)	เป็นรองประธานกรรมการ
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	เป็นกรรมการ
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	"
5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	"
6. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	"
7. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	"
8. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	"
9. ผู้อำนวยการสำนักตรวจเงินแผ่นดิน	"
10. ปลัดกระทรวงการคลัง	เป็นกรรมการและเลขานุการ
11. อธิบดีกรมบัญชีกลาง	เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ 176 มีดังนี้

1. ติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจเสรี นโยบายเพิ่มพูนประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ และเพื่อให้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

176 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 170/2538 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ

การบริหารนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจสอดคล้องและเสริมการกระจายรายได้และกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นชนบท

2. พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และติดตามการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การบริหารงานรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐวิสาหกิจยังคงสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว
3. พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานผู้บริหารและคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ
4. พิจารณาและกำหนดแนวทางแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การดำเนินการสำหรับรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็นด้านนโยบาย
5. พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการตรวจสอบผลงานประจำปี (Performance Audit) ของรัฐวิสาหกิจ
6. ประสานงานระหว่างรัฐวิสาหกิจและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจลุล่วงไปด้วยดี
7. ดำเนินการอื่น ๆ เพื่อให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามแนวนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ และหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

เมื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ จะเห็นได้ว่า การตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ จะทำให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลสามารถควบคุม ติดตามผลงานของรัฐวิสาหกิจได้ ทั้งนี้ นโยบายของรัฐจะต้องไม่ขัดแย้งกับที่เข้มงวด เป็นแนวทางที่มีความยืดหยุ่น ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว แต่ผู้บริหารงานรัฐวิสาหกิจต้องรับผิดชอบต่อผลงานตามเป้าหมายและนโยบายที่รัฐกำหนดไว้

นอกจากนี้ องค์กรของภาครัฐบาลที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจตามที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐวิสาหกิจยังมีผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับการบริหารงานภายในของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ต่างก็มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะของตน ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวจะกำหนดถึงคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ผู้อำนวยการหรือผู้ว่าการ หรือผู้จัดการ พร้อมทั้งการกำหนดอำนาจแต่งตั้งกรรมการไว้อย่างเด่นชัดด้วย สำหรับพนักงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงาน คณะกรรมการหรือผู้อำนวยการหรือผู้ว่าการ หรือผู้จัดการ จะเป็นผู้กำหนดไว้ในข้อบังคับของแต่ละรัฐวิสาหกิจต่างหากออกไป

ก. คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ

กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีคณะกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารสูงสุด ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการนโยบาย (Policy Board) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในฐานะที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ โดยปกป้องผลประโยชน์ให้แก่รัฐ กำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ และควบคุมดูแลโดยทั่วไป เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ขณะเดียวกันคณะกรรมการก็ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) ทำนองเดียวกับวิสาหกิจเอกชน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า โดยทั่วไปการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจจะกระทำในรูปของระบบคณะกรรมการ (Committee System) ซึ่งเป็นอุปกรณ์สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหาร ทำหน้าที่ช่วยให้มีการประสานงาน (Coordination) เกิดขึ้นในการทำงาน

องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520

กล่าวคือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยทั่ว ๆ ไปจะประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอื่น ๆ ซึ่งรวมกันทั้งสิ้นต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน แต่ถ้ารัฐวิสาหกิจมีข้อกำหนดให้มี กรรมการน้อยกว่าสิบเอ็ดคนก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้¹⁷⁷ ปล่อยให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินการโดยให้มีผู้แทนกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำร่วมเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการด้วย¹⁷⁸ และผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินสามแห่งมิได้¹⁷⁹

นอกจากนี้ มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ดังนี้

"กรรมการของรัฐวิสาหกิจนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) มีคุณสมบัติและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น
- (4) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

¹⁷⁷ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 6

¹⁷⁸ ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ข้อ 28

¹⁷⁹ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3

- (6) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย 180
- (7) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

ความใน (1) มีให้ใช้บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศที่รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้อง แต่งตั้งตามข้อผูกพัน หรือตามลักษณะของกิจการ

จาก (3) ถ้าศึกษาประกอบกับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะพบว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการ อื่น ๆ จะต้องมีความรู้เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ กล่าวคือ กฎหมายจัดตั้งรัฐ วิสาหกิจจะกำหนดรายละเอียดของคุณสมบัติเอาไว้ เช่น จะต้องมีความรู้ความชัดเจนเพียงพอ เกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคลังหรือ กฎหมาย 181 เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีส่วนในการสร้างผลสำเร็จ และความล้มเหลวให้แก่รัฐวิสาหกิจ ดังนั้น บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจึง เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจ โดยศึกษาได้จากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งจะ บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจจะแตกต่างกันบ้างใน ส่วนของรายละเอียด แต่อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปแล้วจะคล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้

180 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2519

181 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 14

1. กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจ 182 นั้น ๗
วางแผนประสานงานร่วมขององค์การรัฐวิสาหกิจและแผนปฏิบัติการ กล่าวคือ แผนการลงทุน
ขยายหรือยุบเลิกกิจการ แผนการปฏิบัติการ เริ่มตั้งแต่แผนอัตรากำลัง การเงิน การคลัง
การตลาด และอื่น ๆ

2. ออกระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งได้แก่

2.1 ออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

2.2 ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและการดำเนินกิจการ
ของคณะกรรมการ

2.3 ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงาน

2.4 ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากตำแหน่ง วินัย และการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง

2.5 ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลา และการจ่ายเงินประเภทอื่น เป็นต้น

2.6 ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเครื่องแบบของพนักงานและลูกจ้าง

3. กำหนดราคาขายสินค้าหรืออัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

4. การแต่งตั้ง และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งได้แก่

4.1 การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจ แล้ว
แต่กรณี

182 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 18

พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 มาตรา 23

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 23 เป็นต้น

4.2 การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อสอบและรับรองบัญชีของ รัฐวิสาหกิจ 183

อำนาจหน้าที่บางประการของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ จำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เช่น การกำหนดนโยบายการวางแผนการลงทุน ขยายหรือยุบเลิกกิจการ การแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีความสำคัญต่อความอยู่รอดของรัฐวิสาหกิจอยู่มาก

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแตกต่างออกไปจากที่กล่าวมาข้างต้น โดยมี

- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันได้แก่ บริษัท จำกัด องค์กรประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และการเลือกตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจจะปรากฏอยู่ในข้อบังคับของบริษัท ตัวอย่างเช่น ข้อบังคับของ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กำหนดไว้ดังนี้

"ข้อ 6 ให้มีกรรมการไม่น้อยกว่าห้าคน และไม่มากกว่าสิบห้าคน แล้วแต่ที่ประชุมใหญ่จะกำหนดเป็นครั้งคราว

ข้อ 7 การเลือกตั้งและถอดถอนกรรมการเป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่"

183 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 49

พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 มาตรา 48

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 49 เป็นต้น

- รัฐวิสาหกิจที่มาชนิตบุคคล องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและการเมืองตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะปรากฏอยู่ในระเบียบการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด จะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น ระเบียบการบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516 กำหนดไว้ดังนี้

ข้อ 6 ให้นำมีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเรียกว่า "คณะกรรมการอำนวยการโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง" มีจำนวนอย่างน้อยห้าคน แต่ไม่เกินสิบเอ็ดคน สำหรับประธานกรรมการให้รัฐมนตรีแต่งตั้ง"

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมานั้นก็จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ และจะต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐ ในฐานะที่รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือรัฐเป็นผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

จากการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย พบว่า

1. มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจหลายองค์กรด้วยกัน ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการฯ (copy ชื่อ) ซึ่งแต่ละองค์กรต่างมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

2. การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยพิจารณาถึง Specialisation ของแต่ละองค์กร ถ้าแต่ละองค์กรรู้ขอบอำนาจของตนเองไม่ดี ความกฎหมายเพื่อขยายอำนาจของตน ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมกำกับแต่เพียงนโยบาย ไม่มุ่งไปถึงรายละเอียดการปฏิบัติซ้ำซ้อนก็จะไม่เกิดผล และส่งผลถึงความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเชิงธุรกิจของรัฐวิสาหกิจด้วย

3. จุดสำคัญคือ องค์กรควบคุมกำกับซึ่งมีอยู่หลายองค์กรนั้น จะต้องประสานงานกัน อย่างเป็นกันเอง มิฉะนั้นจะเกิดปัญหางานซ้ำซ้อนขึ้นได้ และก่อให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานล่าช้าส่งผลเสียหายต่อการดำเนินงานเชิงธุรกิจของรัฐวิสาหกิจ

4. การบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่ได้อยู่แล้ว แต่มีระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ระบุว่าให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการร่วมอยู่ในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ กรณีดังกล่าวนี้จะเป็นการควบคุมที่ซ้ำซ้อน กล่าวคือ เป็นการควบคุมสองชั้น (double control) หากไม่ได้มีการประสานงานกันอย่างดีระหว่างกระทรวงการคลังกับผู้แทนซึ่งเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจก็จะเกิดการควบคุมสองชั้นขึ้นได้

ดังนั้น กรรมการที่มาจากองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับต้องประสานงานกับหน่วยงานของตนเป็นอย่างดี การดำเนินงานจึงคล่องตัว ไม่เกิดความล่าช้าและซ้ำซ้อน และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ จะต้องถือว่า การกระทำของผู้แทนองค์กรควบคุมกำกับต้องผูกพันองค์กรที่ควบคุมกำกับด้วย กล่าวคือ องค์กรควบคุมกำกับจะต้องกำหนดนโยบายของตนส่งผ่านมาทางผู้แทนของตนเพื่อมาชี้แจงให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายมาก การมีผู้แทนขององค์กรควบคุมกำกับอยู่ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงจะก่อให้เกิดประโยชน์สมตามเจตนารมณ์ในเรื่องการควบคุมกำกับที่ยังยึดถือหลักความคล่องตัวเชิงธุรกิจของรัฐวิสาหกิจให้คงอยู่ต่อไป

หากพิจารณาในแง่ขององค์กรควบคุมกำกับที่แบ่งแยกตาม Specialisation จะไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ถ้าองค์กรเหล่านั้นไม่ทำการควบคุมในรายละเอียดจนเกินไป ทำให้ขาดความคล่องตัว ควบคุมกำกับตามนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ตามกฎหมาย การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานล่าช้าผ่านหลายขั้นตอนของรัฐวิสาหกิจ ก็จะไม่บังเกิดขึ้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาธุรกิจ โดยให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้มากขึ้น (ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 3.3.2 แล้วนั้น) และได้กำหนดแนวทางให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการร่วมทุนกับเอกชน หรือกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มการแข่งขันในการให้บริการด้วยพลังงานและด้วยสาธารณูปโภค และตามมติคณะรัฐมนตรี

ฉบับลงวันที่ 5 มกราคม 2536 ที่วางแนวทางในเรื่องเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทเอกชนหรือ Privatization ไว้

แต่ในแง่ของกฎหมายแล้ว ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบฉบับใดที่กำหนด เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้โดยตรง จะมีเพียงกฎหมายบางฉบับที่นำมาใช้กับการแปรรูป รัฐวิสาหกิจเป็นเรื่อง ๆ ไป ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางรูปแบบอาจจะต้องมีการเกี่ยวข้องกับ กฎหมายหลายฉบับด้วยกัน

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปหรือเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

1. กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

การที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการใด ๆ รวมถึงการร่วมทุนกับเอกชน กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะต้องมีกำหนดไว้ชัดเจน มิฉะนั้นจะทำได้ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

มาตรา 6 ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า "การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย"... มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(2 ทวิ) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

มาตรา 9 ใน กฟผ. มีอำนาจกระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ตามมาตรา 6 อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

(8) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ.

ฉบับลงวันที่ 5 มกราคม 2536 ที่วางแนวทางในเรื่องเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทเอกชนหรือ Privatization ไว้

แต่ในแง่ของกฎหมายแล้ว ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบฉบับใดที่กำหนด เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้โดยตรง จะมีเพียงกฎหมายบางฉบับที่นำมาปรับใช้กับการแปรรูป รัฐวิสาหกิจเป็นเรื่อง ๆ ไป ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางรูปแบบอาจจะต้องมีการเกี่ยวข้องกับ กฎหมายหลายฉบับด้วยกัน

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปหรือเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

1. กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

การที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการใด ๆ รวมถึงการร่วมทุนกับเอกชน กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะต้องมีกำหนดไว้ชัดเจน มิฉะนั้นจะทำได้ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

มาตรา 6 ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า "การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย"... มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(2 ทวิ) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

มาตรา 9 ใน กฟผ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ตามมาตรา 6 อื่นๆ เช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

(8) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ.

หรือการดำเนินการกิจการสาธารณูปโภค ตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 58 ข้อ 4 บัญญัติว่า ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี เป็นต้น

3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 บัญญัติว่า

ข้อ 4 การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจในกรณีต่อไปนี้ ต้องได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินการต่อไปได้

(1) กิจการหรือหุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลเกิน 5 แสนบาท

(2) หุ้นที่จะจำหน่าย มีมูลค่าตามงบดุลไม่เกิน 5 แสนบาท แต่การจำหน่ายจะเป็นเหตุให้พ้นจากสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือ

(3) การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นในกรณีอื่นที่กระทรวงเจ้าสังกัดเห็นว่า เป็นปัญหาบรรยาย

ข้อ 5 การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจในกรณีอื่นนอกไปจากที่กล่าวไว้ในข้อ 4 ต้องได้รับอนุมัติในหลักการจากกระทรวงเจ้าสังกัดก่อน

ในกรณีที่จะมีการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีมูลค่าตามงบดุลเกิน 5 แสนบาท หรือหุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลไม่เกิน 5 แสนบาท แต่การจำหน่ายจะเป็นเหตุให้พ้นจากสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือในกรณีอื่นซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดเห็นว่า เป็นปัญหาบรรยายต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ กล่าวคือ ต้องได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีก่อน และต้องมีการตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนหลายหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่ให้ความเห็นในวิธีการจำหน่าย ราคาที่จะจำหน่ายหรือเรื่องอื่น ๆ ตามควรแก่กรณี

ซึ่งในเรื่องของการกำหนดมูลค่าของกิจการหรือหุ้นที่จะจำหน่าย ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของเศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงน่าจะมีการกำหนดจำนวนมูลค่าในสูงกว่าเดิม และจากระเบียบฯ ข้อ 5 ทำให้เห็นว่า บทบาทในการดำเนินการเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยแท้จริงแล้ว มักจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการโดยฝ่ายเอกชนจะต้องคอยพึ่งเงื่อนไขของกรรมการที่ทางราชการจัดขึ้นก่อน แล้วจึงดำเนินการต่อรองกันซึ่งในกรณีเช่นนี้อาจทำให้รัฐสูญเสียประโยชน์ได้ เพราะคนของรัฐส่วนใหญ่จะไม่เข้าใจธุรกิจและในทางกลับกัน ฝ่ายธุรกิจอาจเพิกเฉยต่อความล่าช้าในการดำเนินงานของฝ่ายราชการได้ แต่ประเด็นที่สำคัญก็คือ คณะกรรมการอาจจะมีการพิจารณาบายเบนไปจากการพิจารณาเชิงธุรกิจได้เป็นอันมาก

4. พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วม หรือดำเนินการในโครงการที่มีการลงทุนวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีขั้นตอนให้ปฏิบัติตั้งแต่การเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ การประกาศเชิญชวนและการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตลอดจนกำกับดูแลและติดตามผล ถ้าโครงการมีวงเงินหรือมีทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษาให้คำปรึกษาและออกรายงานเป็นเอกเทศอีกด้วย มีสาระสำคัญดังนี้ 184

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

184 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2534.

1) พระราชบัญญัตินี้ให้บังคับกับการร่วมงานหรือดำเนินการทุกชนิด เว้นแต่การให้สัมปทานตามกฎหมายปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรตามกฎหมายแร่ 185 และระเบียบนี้จะใช้สำหรับโครงการที่มีการลงทุนจำนวนตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป และโครงการที่คณะกรรมการกำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา 186

2) ถ้าโครงการมีการลงทุนหรือทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท จะต้องมีการว่าจ้างที่ปรึกษาอิสระมาช่วยวิเคราะห์ศึกษาและที่ปรึกษาต้องมีรายงานเป็นเอกเทศ (Independent report) ตามที่ได้ระบุตกลงกันไว้ และให้กระทรวงเจ้าสังกัดนำผลการศึกษาเสนอต่อหน่วยราชการต่อไป ทั้งนี้ในกรณีเป็นโครงการใหม่ให้เสนอเรื่องต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณา และในกรณีมีทรัพย์สินอยู่แล้วและประสงค์จะให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการให้เสนอเรื่องต่อกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณา เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ 187

3) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ขอบเขตของโครงการ (Terms of Reference) และเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีส่วนร่วมงานหรือดำเนินการ 188

185 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 3 วรรค 2

186 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 5 วรรค 8

187 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 มาตรา 8

188 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 12

4) ำให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงอื่นอีกสองกระทรวง ำ ละหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน เป็นกรรมการ และเลขานุการเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการอื่น ำ ที่เห็นสมควร 189

5) ำให้คณะกรรมการนำเสนอผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรอง เรื่องผลประโยชน์ของประเทศ ร่างสัญญา และเอกสารสำคัญทั้งหมดต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวัน นับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน 190

หากคณะรัฐมนตรีมีความเห็นขัดแย้ง ำให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น แล้วนำเสนอผลการพิจารณาให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด

6) ำให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาก่อนลงนาม 191

7) เมื่อได้ลงนามในสัญญาเรียบร้อยแล้ว ำให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน มีผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และผู้แทนจากฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงาน และอาจมีผู้แทนจากหน่วยงานอื่นที่เจ้าของโครงการเห็นสมควรำให้เข้า

189 พระราชบัญญัติว่าด้วยการำให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 13

190 พระราชบัญญัติว่าด้วยการำให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 21

191 พระราชบัญญัติว่าด้วยการำให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 20

ร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการประสานงาน เพื่อทำหน้าที่ติดตามกำกับและควบคุมให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญา พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้าปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อทราบทุกระยะ 192

5. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2535

การที่รัฐวิสาหกิจจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการกระจายสู่สาธารณชนโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จะกระทำได้โดยรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นต้องเป็นบริษัทมหาชน จำกัด และจดทะเบียนหุ้นเป็นหลักทรัพย์จดทะเบียนและบริษัทเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย 2535 มาตรา 65 บัญญัติว่า มาตรา 32 ห้ามมิให้ผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดเสนอขายหุ้นที่ออกใหม่ต่อประชาชนหรือบุคคลใด ๆ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสำนักงานและปฏิบัติตามมาตรา 65

การขออนุญาตตามวรรคหนึ่ง จะกระทำได้ต่อเมื่อผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทดังกล่าวได้จดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว

ในส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างทุนไม่ได้เป็นหุ้น และต้องการเพิ่มบทบาทเอกชนหรือต้องการเงินทุนในการขยายกิจการ โดยผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หากต้องรอแก้ไขกฎหมายแล้วจะทำให้โครงการต่าง ๆ หยุดชะงักได้ ดังนั้นจึงหาทางออกโดยการจัดตั้งบริษัท

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

192 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 22

ในเครือ แยกงานบางส่วนออกมาเป็นบริษัทร่วมทุนกับเอกชน¹⁹³ และให้บริษัทในเครือเข้าร่วมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การที่จะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาว่าจะต้องมีกระบวนการแก้ไขกฎหมายฉบับใดบ้าง อาทิ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เช่น จะต้องมีแก้ไขข้อกฎหมายในส่วนอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจให้เอกชนสามารถเข้าร่วมทุนหรือเข้าร่วมดำเนินการในรัฐวิสาหกิจนั้นได้ ตัวอย่างเช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มาตรา 6 (2), มาตรา 9 (8) (9) และ (10) และมาตรา 37 เป็นต้น ซึ่งในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันอาจจะมีหน่วยงานที่จะดำเนินการของรัฐซ้ำซ้อนกัน หรือกฎหมายบางฉบับไม่ได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้โดยตรง เพราะกฎหมายกำหนดให้มีลักษณะเป็นการผูกขาด

ถ้าหากจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายแต่ละฉบับโดยมีการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติจะต้องใช้เวลานาน จนไม่สามารถดำเนินการไปได้ด้วยความรวดเร็ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁹³ อำนวย วีรวรรณ, "บทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาตลาดทุน," บรรยายที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 28 พฤศจิกายน 2527. (อัดสำเนา)

ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

- ปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานในกิจการประเภทเดียวกับหรือคล้ายคลึงกับ อาทิ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งเมื่อทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะมีการกำหนดขั้นตอนอย่างไร กระบวนการและการควบคุม ตลอดจนการส่งเสริมกิจการเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้วจะดำเนินการอย่างไร

ปัญหาเรื่องแนวความคิดในลักษณะที่รัฐบาลยังต้องมีบทบาทในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ แทนที่จะเป็นการส่งเสริมหรืออำนวยความสะดวกให้แก่กิจการ การควบคุมการดำเนินงานจึงทำให้การดำเนินงานของวิสาหกิจเกิดความล่าช้า เนื่องจากมีกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิ พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีบทบัญญัติระบุถึงความรับผิดชอบของผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจว่า หากกระทำการใด ๆ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติละเมิดสิทธิหน้าที่ไปบนทางทุจริตก็จะมีโทษ (ตามมาตรา 11) ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำใด ๆ โดยไม่ชอบที่ให้เกิดความเสียหายนั้น มีขอบข่ายการตีความกว้างขวางมาก

ผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงต้องใช้ความระมัดระวังอย่างมากจนเกินความจำเป็นในบางครั้งไป จนกระทั่งไม่สามารถจะตัดสินใจหรือมีความคิดริเริ่มใด ๆ ที่จะทำให้เกิดภาวะแข่งขันหรือให้บริการแก่ประชาชนให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรอย่างสูงสุดได้ เพราะหากตัดสินใจงานตนเองเดียวกันแบบเอกชนแล้ว ก็อาจจะถูกฟ้องร้องและดำเนินคดีได้จึงจำเป็นต้องพิจารณาดูว่าจะทำอย่างไร จึงจะมีการยกเครื่อง (Re-engineerings) หรือปรับปรุงให้หน่วยงานแต่ละหน่วยสามารถดำเนินการได้ด้วยความเร็วและโปร่งใส บทบาทของรัฐบาลน่าจะอยู่ในลักษณะของการควบคุมและส่งเสริมเพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานได้โดยอิสระ โดยมีมาตรการตรวจสอบที่ชัดเจนมากกว่า

ปัญหาทางกฎหมายที่อาจจะเกิดขึ้นเนื่องจากผลกระทบของพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรี สามารถกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละหน่วยที่จะต้องร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมดำเนินการนั้น ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนตามกฎหมายกระทรวงที่บัญญัติไว้แล้ว ยังจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นอีกคณะหนึ่งเพื่อดูแลงานดังกล่าว ขึ้นอยู่กับว่ากิจการดังกล่าวนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท หรือโครงการที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินเกิน 5,000 ล้านบาท ก็จะต้องมีการจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวก็อาจจะเกิดอุปสรรคและความล่าช้าในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้

ความจริงเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย เมื่อได้พิจารณาขั้นตอนการเสนอโครงการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการควบคุมอย่างชัดเจนและรัดกุม มีการกำหนดให้การอนุมัติต้องผ่านหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน และคณะรัฐมนตรีอื่นเป็นการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง อีกทั้งเป็นการอนุมัติโดยคณะบุคคลแทนที่จะเป็นการพิจารณาอนุมัติของบุคคลคนเดียว เพื่อมิให้มีการบิดเบือนอำนาจและการประพฤติมิชอบของผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการ รวมทั้งในการใช้ทรัพยากรหรือทรัพย์สินทางรัฐเป็นอย่างระมัดระวัง จึงต้องมีการกลั่นกรองอย่างรอบคอบ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการควบคุมการอนุมัติอย่างมีขั้นตอนและปัญหาที่จะตามมาก็คือ ความล่าช้าในการพิจารณาและอนุมัติโครงการอาจกล่าวได้ว่ายิ่งโครงการใหญ่มากขึ้นหรือซับซ้อนหรือเกี่ยวข้องกับงานยิ่งมากเท่าใด ความล่าช้าก็จะมีมากขึ้นตามไปด้วย

ความล่าช้าของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ อาจจะแก้ไขโดยการจัดประเภทของกิจการที่เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการให้น้อยลงจากปัจจุบันที่กฎหมายควบคุมโครงการทุกประเภทที่มีการลงทุนตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป เป็นความจริงที่ว่าหากโครงการใดมีเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการโดยให้ใช้ทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจโดยมีนัยสำคัญแล้ว โครงการนั้นก็จะต้องมีการควบคุมอย่างรัดกุมและโปร่งใส

ประเภทของโครงการที่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัตินี้ เช่น
 โครงการที่มีลักษณะ เป็นการตัดทอนผูกขาดโดยไม่มีคู่แข่งโดยมีนัยสำคัญ
 โครงการที่ชำระทรัพย์สินที่รัฐวิสาหกิจ เช่น ที่ดินหรือเครื่องจักร โดยมียุทธศาสตร์
 โครงการที่รัฐต้องให้การสนับสนุนหรือค้ำประกันทางการเงิน
 โครงการที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน

อย่างไรก็ตาม หากโครงการที่เอกชนร่วมทุนหรือดำเนินการนั้นเป็นประเภทไม่มี
 ลักษณะดังกล่าวตามที่กล่าวมาแล้ว โครงการนั้นก็ไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามพระราชบัญญัตินี้
 ทั้งนี้ เอกชนควรจะเป็นผู้รับความเสี่ยงเช่นเดียวกับธุรกิจโดยทั่วไป โดยมีข้อยกเว้นว่าเอกชนจะ
 ต้องได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นบ้าง เพื่อแลกกับการร่วมทุนหรือดำเนินกิจการ เพราะฉะนั้นแล้ว
 เอกชนก็ไม่จำเป็นต้องร่วมทุนหรือดำเนินการร่วมกับรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

- ปัญหาในเรื่องสิทธิพิเศษที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเดิมจะดำรงอยู่ได้
 อย่างไร เช่น สิทธิการเวนคืนเพื่อสร้างสาธารณูปโภค สิทธิการผูกครองรังบึงคับคต สิทธิใน
 การไม่เสียภาษี กฎหมายจะต้องกำหนดขั้นตอนกระบวนการไว้ให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเมื่อ
 ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยนั้น จึงน่าที่จะมีการจัดร่างกฎหมายที่
 กำหนดคกณเกณฑ์วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งความจำเป็นในการจัดร่างกฎหมายแม่บทดังกล่าวมี
 ดังนี้

- กฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบและวิธีการของการแปรรูปหรือสถาณภาพ
 ขององค์กรที่จะประกอบธุรกิจ กฎหมายจะสามารถกำหนดสิทธิและหน้าที่และรูปแบบของการ
 ดำเนินงานและลักษณะของกิจการที่จะให้เอกชนมีส่วนร่วมกัน โดยไม่ให้เกิดมีการผูกขาดและ
 ให้ความมั่นใจได้ว่าประชาชน หรือผู้บริโภคจะได้บริการที่ดีในราคาค่าบริการที่เหมาะสมและ
 สามารถแข่งขันได้โดยเสรี

- กฎหมายจะสามารถจัดจ้ดจ้ดจ้ดแย้งของหน่วยงานของรัฐระหว่างกันเองในการให้บริการ
 บริการแก่ประชาชนและไม่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่ควบคุมการดำเนินกิจการนั้น ๆ

- กฎหมายจะกำหนดแนวทางการดำเนินธุรกิจ เงินในการลงทุน การจำหน่าย จ่ายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การพิจารณาข้อพิพาทระหว่างสัญญารัฐกับเอกชน สิทธิพิเศษหรือ ความคุ้มครองรวมทั้งการมีเอกสิทธิ์ในการบังคับคดี
- กฎหมายสามารถกำหนดให้มีองค์การควบคุมติดตามดูแลการแปรรูป โดยมีลักษณะ เป็นองค์การอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

รูปแบบของกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

รูปแบบของกฎหมายแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งสำคัญ และจะต้องมีบท กำหนดที่บัญญัติไว้โดยชัดเจน และอย่างน้อยเมื่อทราบถึงปัญหาทางกฎหมายข้างต้นและผู้เขียน จึงมีความเห็นว่าควรนำข้อสังเกตุต่อไปนี้อาพิจารณา รูปแบบของกฎหมายด้วย

โดยหลักทั่วไปนั้น กฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะต้องโปร่งใสชัดเจน สามารถ ใช้บังคับและตรวจสอบได้ รวมทั้งคณะกรรมการหรือผู้มีส่วนอาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือ กฎหมายดังกล่าว ควรจะต้องมีอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

กฎหมายดังกล่าวควรจะกำหนดสิทธิและหน้าที่วิธีการหรือกระบวนการในการแปรรูป รัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการแปรรูปทรัพย์สินหรือทุนหรือการควบ (Merger) รัฐวิสาหกิจระหว่างกัน ลักษณะของบริษัทกฎหมายดังกล่าว ควรมีบทควบคุมและตรวจสอบว่าเมื่อ กิจการทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น จะไม่มีการผูกขาดหรือก่อให้เกิดภาวะค่าใช้จ่ายในการเสีย ค่าบริการของประชาชนเกินกว่าที่ควรจะต้องเป็น กฎหมายดังกล่าวควรจะใช้กับการแปรรูป รัฐวิสาหกิจได้เป็นการทั่วไป แทนที่จะเป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนั้น ๆ เพราะ จะทำให้เกิดความล่าช้าและไม่ทันการ

กฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะต้องกำหนดมีลักษณะการประกอบกิจการ หรือให้สิทธิแก่ ผู้ดำเนินการทำนองเดียวกับภาคเอกชนและจะต้องลดการควบคุม หรือการบังคับบัญชาหรือการ

กำหนดความรับผิดชอบที่เกินสมควร อันจะเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการไม่สามารถที่จะตัดสินใจหรือดำเนินกระบวนการทางธุรกิจได้ด้วยความรวดเร็วในยุคโลกการแข่งขันเสรี คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมหรือดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับความควบคุมหรือปกป้องเพื่อมิให้มีปัจจัยภายนอก หรือองค์การทางการเมืองในการที่จะมาแสวงหาประโยชน์ ไม่ว่าจะโดยทางอำนาจบริหารหรือทางสถานภาพการเงิน

กฎหมายจะต้องพิจารณาว่าเมื่อแปรรูปแล้วสิทธิพิเศษต่อไปที่บรรดารัฐวิสาหกิจเคยมี จะมีการกำหนดบทบาทอย่างไร เช่น สิทธิในการเวนคืน สิทธิในการไม่ต้องเสียภาษี หรือสิทธิในการที่ไม่ถูกยึดทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิตามกฎหมายของลูกจ้างและพนักงาน

ข้อพิจารณาในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากกฎหมายเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยในปัจจุบันนี้เป็นเรื่องใหม่ นอกเหนือจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ดังที่ดักกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น มิติใหม่ในวงการของกฎหมายที่จำเป็นต้องพิจารณาคือ การจัดร่างกฎหมายแม่บทที่เรียกว่าพระราชบัญญัติแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือพระราชบัญญัติแปลงทุนให้เป็นหุ้นเป็นการทั่วไปนั้น

สิ่งหนึ่งที่สำคัญก็คือ สมควรที่จะให้พระราชบัญญัติดังกล่าวควรจะเป็นแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วไป โดยอาจจะเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจองค์กรรัฐบาลเป็นบริษัทจำกัดหรือการมีพระราชบัญญัติแปลงทุนเป็นหุ้นขององค์กรรัฐบาลที่จะแปลงสภาพทุนขององค์กรเหล่านั้นให้เป็นบริษัทจำกัด

มีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปในการแปรสภาพก็เพื่อที่จะไม่ให้เกิดขั้นตอนการแปรสภาพนั้นเกิดความล่าช้า ก็อาจจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติใดพระราชบัญญัติหนึ่งนั้น จะต้องมีความหมายที่เกี่ยวข้องมากมาย กิจการที่เข้าซ้อนกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงอาจจะไม่ทันการได้

มีข้อสังเกตว่า การกำหนดกฎหมายโดยเฉพาะนั้นจะต้องระวังไม่ให้เกิดกฎหมายลำดับรอง ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไปถึงลักษณะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจอื่นใดที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือองค์การที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นมาในรูปแบบบริษัทจำกัด จะได้ถูกตีความว่ากฎหมายระดับรองดังกล่าวไม่มีผลบังคับ การพิจารณาในเรื่องนี้จึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบและรัดกุม

ควรให้คณะกรรมการที่มีอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองเป็นผู้วางนโยบาย กำหนดรูปแบบวิธีการแปรรูป โดยคณะกรรมการที่จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากทุก ๆ ด้านโดยอาจมีผู้แทนหน่วยราชการเข้ามีส่วนร่วมอยู่ด้วย แต่จะต้องให้คณะกรรมการอิสระมีอิสระจริง ๆ และจะต้องกำหนดคำตอบแทนในคณะทำงานที่เหมือนกับเอกชน โดยรูปแบบอาจจะจำลองจากรูปแบบของธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ การแต่งตั้งหรือการถอดถอนอาจจะต้องกระทำโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคงจะต้องมีการพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะเป็นแนวทางที่ถูกต้อง

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปลักษณะระดมทุน ไม่ว่าจะเป็นการระดมทุนจากผู้ถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยหรือตลาดทุน ซึ่งเป็นรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นที่นิยมกันมาก และค่อนข้างดำเนินการได้ค่อนข้างรวดเร็ว มีข้อพิจารณากฎหมายที่จะต้องพิจารณา เช่น

หากกิจการหรือหน่วยงานใดรับที่จะแปรรูปหรือขายหุ้นแล้ว ก็ควรจะพิจารณาเสนอขายหุ้นโดยให้เอกชนถือเสียงข้างมาก และทำให้หน่วยงานหรือบริษัทจำกัดนั้นไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีกฎระเบียบควบคุมอยู่อย่างมาก ซึ่งรวมทั้งการที่ผู้บริหารไม่สามารถจะดำเนินการได้รวดเร็ว เช่นเดียวกับบริษัทเอกชน เพราะเกรงกลัวความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้น แต่ถ้าหากจะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแล้ว หากรัฐต้องการควบคุมหรือการดูแลกิจการบางอย่าง ก็อาจจะยอมรับลักษณะของหุ้นทองคำ (Golden Shares) ที่กำหนดให้รัฐมีสิทธิออกเสียง veto หรือคัดค้านหรือมีสิทธิออกเสียงในเรื่องที่เป็นนัยสำคัญ อาทิ เกี่ยวกับ

การขึ้นราคา การให้สัมปทาน การเข้าร่วมลงทุนกับบริษัทต่างประเทศ โดยกำหนดให้มีลักษณะที่เรียกว่า "หุ้นบุริมสิทธิ" ตามกฎหมายไทย ทั้งนี้ อาจจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด และแนวทางในการพิจารณาปรับหลักทรัพย์ดังกล่าว เป็นหลักทรัพย์จดทะเบียน

รูปแบบของการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจอาจจะดำเนินการโดยที่รับจัดตั้งบริษัทในรูปของบริษัทโฮลดิ้ง ซึ่งรัฐบาลถือหุ้นอยู่และนำหุ้นขององค์การรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรรัฐบาลที่ได้แปรรูปแบบรูปเป็นหุ้นแล้วในรูปของลักษณะนิติบุคคลให้บริษัทโฮลดิ้งดังกล่าวถือหุ้นในกิจการที่ต้องการแปรรูปโดยที่จำกัดบทบาทของรัฐให้น้อยที่สุด นอกเหนือจากการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดหรือให้บริการแก่ประชาชนโดยเป็นธรรมในราคาที่เหมาะสม การพิจารณาจัดตั้งรูปแบบบริษัทโฮลดิ้ง จึงน่าจะได้นำมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งฝ่ายบริษัทโฮลดิ้งชำระต้นทุนจากประชาชนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ในกรณีที่มีการแปรรูปแบบบางส่วนโดยรัฐบาลยังถือหุ้นส่วนใหญ่อยู่ ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญแก่ผู้ถือหุ้นที่เป็นประชาชนผู้ลงทุน โดยการตอบคำถามและรับฟังคำแนะนำและดำเนินการให้มีความโปร่งใส โดยหลีกเลี่ยงการดำเนินการในลักษณะของราชการ การดำเนินการใด ๆ หากต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถือหุ้น ก็ควรจะให้ข้อมูลและอธิบายให้ผู้ถือหุ้นทราบเพื่อไม่ก่อให้เกิดปัญหา เวลาการประชุมผู้ถือหุ้น รวมทั้งควรดำเนินการให้หุ้นมีผลตอบแทนที่ดี ซึ่งหากเป็นกรณีเช่นนี้ปัญหาในการชักถามของผู้ถือหุ้นก็จะลดน้อยลงไป

กฎหมายจะต้องกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการจ่ายเงินทดแทน การรอนพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ความมั่นคงในทางแรงงาน และสิทธิในการซื้อหุ้นเมื่อได้แปรสภาพไปแล้ว โดยจำเป็นต้องชี้ถึงผลตอบแทนที่จะได้รับเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและโดยให้พนักงานและผู้บริหารทุกคนถือว่าเมื่อบริษัททำได้ดี โบนัสหรือผลตอบแทนก็จะต้องได้ดีด้วย หรือในกรณีร่วมการทำงานกับเอกชนควรรักษาพนักงานมีสิทธิประโยชน์จากการร่วมการทำงานได้ด้วย เช่น หุ้นโดยมีหลักเกณฑ์กำหนดให้ชัดเจนและโปร่งใส

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในส่วนของ การซื้อขายทรัพย์สินของรัฐบาล การร่วมลงทุน นอกเหนือจากพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการของรัฐแล้ว การกำหนดเรื่องความรับผิดชอบของสัญญาของรัฐบาลกับเอกชนเมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็จะต้องเขียนให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาว่าทรัพย์สินบางอย่างของรัฐบาลนั้น คู่สัญญาไม่อาจจะฟ้องร้องบังคับคดีได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ อาจจะเกี่ยวเนื่องไปกับปัญหาทางกฎหมายปกครองว่า เมื่อเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้น เอกชนควรจะทำเช่นไร

กรณีศึกษากระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนเป็นกลยุทธ์ที่เกิดขึ้น จนได้รับการกล่าวขวัญกันอย่างมากมาย และได้มีการนำกลยุทธ์นี้มาชักกันอย่างกว้างขวางทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา เม็กซิโก อังกฤษ ยุโรป ญี่ปุ่น ประเทศในแถบเอเชียและอีกในหลายประเทศกิจการของรัฐบาลที่ได้รับการแปรรูปมีหลายประเภทตั้งแต่กิจการ การบิน การสื่อสาร โทรคมนาคม การขนส่ง การไฟฟ้า การผลิตรถยนต์ โรงแรม ธนาคาร ตลอดจนสถาบันการเงินแห่งต่าง ๆ

เหตุผลในการที่ประเทศต่าง ๆ นำกลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้

การที่ประเทศต่าง ๆ นำกลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้เพื่อแปรรูปกิจการของภาครัฐให้เป็นธุรกิจเอกชนนั้น มีเหตุผลดังนี้

1. เพื่อเป็นการกระจายการถือครองทรัพย์สิน : เพื่อเป็นการกระจายรายทุนให้แก่ผู้ลงทุนทั่วไปที่สนใจในกิจการของรัฐ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งเป็นการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจ
2. เพื่อสร้างระบบการแข่งขันและเพิ่มประสิทธิภาพ : ในการเปลี่ยนแปลงสถานภาพกิจการของรัฐ เพื่อให้เป็นธุรกิจเอกชนนี้เป็นเหตุผลที่เชื่อกันว่าการเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ระบบการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะในการแข่งขันนี้ผู้บริหารจะต้อง

พยายามทำดีที่สุดเพื่อความอยู่รอดของกิจการองค์การประเภทนี้จะมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) กล่าวคือมีการปรับตัวให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลาซึ่งในกรณีนี้ผู้บริหารมีความตื่นตัวหาข้อมูลและเทคนิคใหม่ ๆ มาปรับปรุงกิจการอยู่เสมอ

3. เพื่อเป็นการเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่ผู้บริโภค : เนื่องจากกิจการของรัฐทำให้เกิดการแข่งขันผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์และอาจจะเสียค่าบริการถูกลง

4. เพื่อเป็นการลดภาระทางการเงินให้แก่รัฐบาล : การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น จะมีส่วนช่วยลดภาระทางการเงินให้แก่รัฐบาลเพราะจะเป็น การผลักภาระด้านการลงทุนในภาคเอกชนแทนที่จะพึ่งงบประมาณหรือการช่วยเหลือจากรัฐบาล

1. ประเทศสหราชอาณาจักร 194

นับเป็นความพยายามของรัฐบาลประเทศสหราชอาณาจักรอย่างยิ่งยวด ในการที่จะลดภาระการใช้จ่ายและการก่อหนี้ของกิจการรัฐบาล นับตั้งแต่รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมซึ่งนำโดย นางมากาเร็ต แทตเชอร์ เข้าทำหน้าที่บริหารประเทศในปี ค.ศ. 1979 รัฐบาลจะต้องเผชิญกับปัญหาด้านงบประมาณรายจ่ายของรัฐซึ่งมีจำนวนสูงมาก โดยส่วนหนึ่งนั้นเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลชุดก่อน ๆ ที่รวมเอากิจการประเภทอุตสาหกรรมหนักและการบริการขั้นพื้นฐานจากเอกชนมาดำเนินการเอง ซึ่งกิจการเหล่านี้ต้องใช้จำนวนเงินเป็นจำนวนมหาศาล ดังนั้น รัฐบาลจะต้องนำงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่งให้รัฐวิสาหกิจ ที่รัฐโอนมาจากภาคเอกชนให้ดำเนินการต่อไป

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวเกิดขึ้นหลักจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อปี ค.ศ. 1845 พรรคกรรมกรได้ขึ้นเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ รัฐบาลชุดที่มีนายเครเมนต์ แอดลี เป็นนายก

194 Stuaht M. Butter, Privatizing Poaxal Spending (U.S.A. : Univert Books, 1988), pp.33-37.

รัฐมนตรี ได้จัดตั้งโครงการบริการสาธารณสุขแห่งชาติ (National Health Service) ขึ้น โดยให้สวัสดิการแก่สาธารณสุขชนโดยทั่วไป และนอกจากนี้รัฐบาลได้โอนกิจการประเภทอุตสาหกรรมหนัก ซึ่งมีกรรมกรทำงานอยู่เป็นจำนวนมากให้เข้าเป็นกิจการรัฐวิสาหกิจด้วย ในยุคนี้มีการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมากมาย และต่อมากิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ไม่เฉพาะแต่รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมหนัก แต่รวมถึงกิจการสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการจัดการ ปัญหาคนล้นงาน ปัญหาการขาดทุน และปัญหาการขาดเงินทุนหมุนเวียนสภาพปัญหาของรัฐวิสาหกิจ มีผลกระทบต่อภาวะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสหราชอาณาจักรเป็นอย่างมาก ดังนั้น รัฐบาลชุดต่อ ๆ มาจึงได้พยายามที่จะแก้ปัญหา รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญ ที่ทำให้งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเงินสูงมาก ด้วยการนำวิธีการรักษาระเบียบวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด ในปี ค.ศ. 1970-1974 รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมซึ่งมีนายเอ็ดเวิร์ด ฮีลส์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ขอให้กลุ่มผู้จัดการและสมุห์บัญชีจากบริษัทเอกชนชั้นนำมาให้ความแนะนำปรึกษา วิธีที่จะให้รัฐวิสาหกิจ ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามวิธีการของนายกรัฐมนตรี เอ็ดเวิร์ด ฮีลส์ นี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากวิธีนี้ไม่ได้สร้างระบบการจูงใจคน ให้ทำงานพัฒนาองค์กรของตนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเลย วิธีการที่นายกรัฐมนตรี เอ็ดเวิร์ด ฮีลส์ จึงไม่สัมฤทธิ์ผลในการที่จะให้รัฐวิสาหกิจได้พัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพขึ้นเลยนอกจากวิธีการดังกล่าวแล้ว รัฐบาลสหราชอาณาจักรยังได้ยกเลิกยุทธ "การจำกัดเงินงบประมาณรายจ่าย" สำหรับหน่วยงานราชการและกิจการรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรม ซึ่งกลยุทธ์นี้จะทำให้ข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจจะมัดระวังในการใช้จ่ายเงินงบประมาณในส่วนที่หน่วยงานของตนได้รับ เพราะรัฐบาลจำกัดวงเงินงบประมาณที่จะให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

แผนการจำกัดเงินงบประมาณของรัฐบาลอังกฤษ มิได้ทำให้รัฐวิสาหกิจมีผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพขึ้นแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะการจำกัดค่าใช้จ่ายของส่วนราชการนั้นไม่ใช่เป็นการจำกัดเงินตามแผนการลงทุนในโครงการต่าง ๆ แต่เป็นการจำกัดเงินงบประมาณในด้านการบริหารภายใน ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ ที่ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับ ดังนั้น พวกข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจของสหราชอาณาจักรจึงไม่มีแรงจูงใจที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ



ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1979 ภายหลังจากที่นางมากาเรต แทตเชอร์ แห่งพรรคอนุรักษนิยมได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น นางมากาเรต แทตเชอร์ ต้องประสบกับปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะกิจการอุตสาหกรรมหนักที่รัฐได้รวบรวมกิจการจากภาคเอกชนไว้เพื่อที่จะดำเนินการเองแต่ประสบกับปัญหาการดำเนินงานในภายหลังนั่นเอง

รัฐบาลของนางมากาเรต แทตเชอร์ ตัดสินใจที่จะไม่นำแผนการจำกัดเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลชุดก่อนมาใช้อีกแต่รัฐบาลชุดนี้ได้วางแผนที่จะแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นตัวการทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสหราชอาณาจักรต้องชะงักตามนโยบายของพรรคอนุรักษนิยม ที่ได้แถลงต่อประชาชนเมื่อคราวเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ ค.ศ. 1979 โดยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการเข้ามามีบทบาทในกิจการรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นวิธีเปิดตลาดให้ภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการ หรือดำเนินการแข่งขันกับกิจการรัฐวิสาหกิจ หรือแม้กระทั่งการขายรัฐวิสาหกิจซึ่งวิธีการเหล่านี้หมายถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) นั่นเอง ซึ่งกลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ที่ประเทศสหราชอาณาจักรนำโดยรัฐบาลนางมากาเรต แทตเชอร์ นำมาใช้นั้นสามารถสรุปเป็นภาพรวมได้ดังนี้

- (1) การจ้างเหมาให้ออกชน เข้าร่วมดำเนินการรัฐวิสาหกิจซึ่งวิธีนี้เหมือนกับวิธีที่ประเทศไทยนำมาใช้นั่นเอง
- (2) ลดกฎระเบียบหรือการผูกขาดของกิจการรัฐวิสาหกิจและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันได้กับกิจการของรัฐ
- (3) ขายกิจการรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะพวกกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมหนักที่รัฐเคยร่วมมาจากภาคเอกชน แต่เดิมเพื่อดำเนินการเอง ให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการเหมือนเดิม

ดังนั้นนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 เป็นต้น จนถึงปี ค.ศ. 1986 รัฐบาลชุดนางมากาเรต แทตเชอร์ ได้ขายทรัพย์สินของรัฐแก่ภาคเอกชนไปแล้วราว 20,000 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งครอบคลุมกิจการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

2. ประเทศญี่ปุ่น

ในช่วงปี พ.ศ. 2523 รัฐบาลญี่ปุ่นต้องประสบปัญหาการมีหนี้สินสูงมากเกินไป และประสบกับภาวะการขาดดุลงบประมาณเป็นจำนวนมาก รัฐบาลในปี พ.ศ. 2523 ต้องออกพันธบัตรจำนวน 6.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งสูงกว่ายอดรวมพันธบัตรของรัฐบาลอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และเยอรมันตะวันตกซึ่งรวมกันแล้วมีจำนวนเพียง 47 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อนำมาช่วยเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐบาลงบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. 2523 ถึงร้อยละ 12 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งรัฐบาลไม่เคยประสบกับปัญหาเช่นนี้มาก่อนเลยในอดีต

ดังนั้นในปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลญี่ปุ่นและสภา Diet ได้เริ่มขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะแก้ปัญหาและปฏิรูประบบการเงินและการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2524 สภา Diet โดยการเสนอของรัฐบาลญี่ปุ่นได้ผ่านกฎหมายซึ่งมีผลบังคับให้รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามหาทางลดรายจ่ายต่าง ๆ ลงที่สำคัญคือ ลดการให้เงินช่วยเหลือจากที่กำหนดไว้ร้อยละ 26.2 ของงบประมาณรายจ่ายปี 2524 ลงร้อยละ 10 ทำให้รัฐบาลประหยัดเงินได้ประมาณ 250,000 ล้านเยน โดยการลดเงินดังกล่าวเป็นการลดเงินและตัดรายจ่ายด้านสาธารณสุข นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นและสภา Diet ได้เตรียมที่จะทำการแปรรูป เฉพาะกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีการลงทุนสูง นั่นคือ กิจการโทรคมนาคม Nippon Telephone (NTT) กิจการรถไฟแห่งชาติ Japan National Railways (JNR) กิจการยาสูบและสายการบิน Japan Airline

สำหรับเหตุผลในการแปรรูปบริษัท NTT นั้น ก็คล้าย ๆ กับในอังกฤษและสหรัฐภายใต้แนวความคิดที่ว่า โทรศัพทและคอมพิวเตอร์นั้นค่อนข้างจะแยกกันออกไม่ได้ และการเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างเอกชนจะทำให้ประสิทธิภาพและการบริการในกิจการที่มีความสำคัญสูง ๆ เช่นนี้ดีขึ้นแต่กรณีของญี่ปุ่นนี้ต่างกับกรณีของบริษัท AT&T ในสหรัฐคือแทนที่จะแยกตัวให้เล็กลงก่อนที่จะรวมกิจการโทรศัพทและคอมพิวเตอร์เข้าด้วยกัน บริษัท NTT ก็ยังคงสภาพเดิมอยู่

แต่รัฐบาลอนุญาตาก็มีคู่แข่งเข้ามาในตลาดได้ ปรากฏว่ามีผู้สนใจหลายรายที่จะเข้ามาให้บริการ โทรศัพท ซึ่งจะเริ่มได้ปี 1987 ส่วนบริษัท NTT นั้นรัฐบาลก็จะค่อย ๆ ขายหุ้นที่ถือไว้ให้เอกชน ปลายคาดว่า NTT จะยังคงครองความเป็นเจ้าตลาดไปเป็นเวลานาน การขายหุ้นนี้ได้เริ่มมาแล้ว ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2528 และรัฐมนตรีคลังได้กล่าวว่าจะขายหุ้นรวมทั้งหมดประมาณ 50 % ในเวลา 4 ปี และจะขายเป็นจำนวนถึง 2 ใน 3 ของหุ้นทั้งหมด ในที่สุดคาดว่าคงจะระดมเงิน จากตลาดหุ้นในญี่ปุ่นถึง 6-8 ล้านเยน ทั้งนี้ญี่ปุ่นไม่มีโครงการที่จะขายหุ้นให้ชาวต่างชาติระหว่าง นี้ NTT ก็ได้บุกเบิกในด้านอื่น เช่น การเปิดบริษัทในเครือเข้ารับงานด้านวิศวกรรมในต่างประเทศ การเข้าร่วมลงทุนกับ บริษัท IBM ในด้านเกี่ยวกับการให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคม เป็นต้น

สำหรับกิจการยาสูบนั้น รัฐบาลยังไม่ขายหุ้นจนกระทั่งอย่างน้อยปี 1987 แม้ว่า จะได้ลดมาตรการการกีดกันบริษัทต่างชาติดัง เช่น อนุญาตาก็รวมมาเป็นภาษาญี่ปุ่น และให้สร้าง โครงการจัดส่งผลิตภัณฑ์เองได้ ส่วนการผลิตในญี่ปุ่นนั้นยังไม่ได้อนุญาตสำหรับกิจการนี้ รัฐบาล ได้คำนึงถึงพลังทางการเมืองของกลุ่มชาวไร่ยาสูบในการพิจารณาดำเนินการด้วย

การแปรรูปการบิน JAL ซึ่งรัฐบาลถือหุ้นอยู่ 35 % นั้นค่อยข้างจะได้รับการต่อต้านน้อย ที่สุดโดยเฉพาะหลังจากเกิดอุบัติเหตุมีคนตายถึง 520 คนในเดือนสิงหาคมปีที่แล้ว นอกจากนั้น แล้วรัฐบาลยังต้องการให้บริษัทเอกชนที่บินภายในประเทศอีก 2 บริษัท คือ All Nippon Airway และ Tao มีส่วนในเส้นทางการบินนานาชาติของ JAL บางเส้นทางด้วย

โครงการแปรรูปที่ยิ่งใหญ่ของญี่ปุ่น จะได้แก่การแปรรูปการรถไฟของญี่ปุ่น Japan National Railways (JNR) ซึ่งมีพนักงานถึงกว่า 300,000 คน มีผลขาดทุนกว่า 20 ล้าน เหยียดสหรัฐต่อวันตามแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนี้ จะมีการแบ่งองค์กรนี้ออกเป็นบริษัทเอกชน แยกตามเขตต่าง ๆ บริษัทด้วยกันและให้มีบริษัทเอกชนอีกแห่งหนึ่งเป็นเจ้าของโครงข่ายเส้นทาง รถไฟสายด่วน (Bullet train) ซึ่งจะให้บริการแก่บริษัทแรกทางการเช่า และก็มีอีกหนึ่งบริษัทที่ จะดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งทางรถไฟของประเทศ ทั้งหมดนี้จะดำเนินการในเดือนเมษายน

1987 และบริษัททั้ง 6 จะมีผลกำไรทันทีในปีแรก เมื่อรัฐบาลได้ปลดเบล็องก์ให้ปลอดจากภาระหนี้สินของ JNP ในการนี้รัฐบาลได้วางแผนที่จะขายที่ดินของ JNP ส่วนหนึ่งเพื่อชำระหนี้ระยะยาวครึ่งหนึ่งของยอดหนี้ 37 ล้านดอลลาร์ แต่ปัญหาเกี่ยวกับพนักงานที่จะต้องถูกกระทบก็ยังคงมีอยู่ อนึ่งโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนี้ทำให้ผู้อำนวยการของการรถไฟคนก่อนคือ นาย Iwao Nisugi ถูกปลดออกไปในเดือนมิถุนายนที่แล้ว เพราะมีความเห็นไม่ตรงกับนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นคือ นาย Yasuhiro Nakasone

3. ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีปัญหาหนักที่สุดในภาคพื้นเอเชียเพราะประเทศฟิลิปปินส์ต้องประสบกับภาวะของหนี้สินและการฉ้อโกงมาโดยตลอดสมัยของอดีตประธานาธิบดีมาร์คอส การขายกิจการของรัฐในอดีตจะกลายเป็นการขายของในราคาถูกให้แก่กลุ่มนักธุรกิจฝ่ายนายมาร์คอส ซึ่งจะซื้อธุรกิจเดิมของตนที่รัฐยึดไปเนื่องจากไม่ได้ชำระหนี้เงินกู้ที่รับรองโดยรัฐบาลสำหรับรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในบัญชีการแปรรูปนั้นแล้วแต่มีปัญหากทั้งสิ้น The Philippines National Bank ขาดทุนถึง 59 ล้านดอลลาร์ในปี 1984 และธนาคารเพื่อพัฒนา Development Bank of the Philippines (DVP) มีผลขาดทุนถึง 358 ล้านดอลลาร์ และมีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ประมาณ 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐซึ่งเกินกว่า 40 % ของยอดสินทรัพย์รวมของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด 248 แห่งซึ่งมีมูลค่า 578 พันล้านเปโซ (12 พันล้านเหรียญ) การพลังงานแห่งชาติ (National Power Corporation) แห่งเดียวที่มีหนี้สินถึงกว่า 3 พันล้านเหรียญและสายการบิน Philippines Airlines มีหนี้สูงถึง 773 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 1985 ที่แล้วรัฐบาลได้จัดสรรเงินจำนวนถึง 15 พันล้านเปโซ เพื่อใช้ชำระหนี้ของรัฐบาลขนาดใหญ่ที่มีสถาบันการเงิน 13 แห่ง และอีก 12.8 พันล้านเปโซให้กับสถาบันการเงินอื่น ๆ ทั้งหมดนี้ ได้เกิดขึ้นหลังจากได้มีการปรับกำหนดการคืนหนี้ระยะสั้นต่างประเทศแล้ว ธุรกิจการเมืองและคอร์รัปชันในฟิลิปปินส์ มีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง ในขณะที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา (DVP) ได้พยายามที่จะขายปลดเบล็องก์กิจการที่ยึดครอบ เช่น โรงแรม โรงงานน้ำตาลมะพร้าว ซีเมนต์ โรงงานรถยนต์ ธนาคาร โรงงานทอผ้า กิจการ

เดินเรือและเหมืองแร่ เป็นต้น อดีตรัฐมนตรีการค้าและอุตสาหกรรม คือ Mr. Roberto Ougpin กลับ่วนววยอยู่กับการซื้อกิจการให้กับบริษัท Naitonal Development Company (NDC) ของรัฐและได้พยายามดำเนินกรหลายรูปแบบรวมทั้งวิธีการบิดเบือนข้อมูลทางบัญชี เพื่อให้ดูว่าทรัพย์สินของกิจการมีค่าสูง ส่วนกิจการที่ขายให้เอกชนจำนวน 5 % ของยอดทั้งหมด 65 พันล้านเปโซ แต่กลับเป็นการขายให้กับกลุ่มของอดีตประธานาธิบดีในราคาต่ำมาก ซึ่งนับเป็นวิธีการถ่ายเอทรัพย์สินของชาติสู่มือของพรรคพวกเดียวกันนั่นเอง

4. ประเทศมาเลเซีย 195

ตามแนวความคิดในการพัฒนาประเทศมาเลเซีย แต่ดั้งเดิมนั้นมาเลเซียก็เช่นเดียวกันกับประเทศไทยและอินโดนีเซีย ที่ต้องการให้หน่วยราชการและรัฐบาลเป็นองค์การหลักในการพัฒนาประเทศ โดยเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ขึ้นมาเป็นจำนวนมากก็เพื่อถ่วงดุลอำนาจ ทางเศรษฐกิจของนักธุรกิจชาวจีน แม้ต่อมาปัญหาด้านเชื้อชาติได้บรรเทาลง แต่มาตรการปกป้องชนถิ่นพื้นเมืองในมาเลเซียหรือกลุ่ม "ภูมิบุตร" (Bumiputera) ก็ยังคงเป็นนโยบายที่ยึดถืออยู่ ในขณะที่เดียวกันผลการดำเนินงาน ของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่กลับประสบภาวะขาดทุน ในขณะที่ประเทศมีภาวะหนี้สินสูงขึ้น ทำให้แนวความคิดที่ทำห้องค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินธุรกิจเริ่มเปลี่ยนไป นอกจากนี้ในปัจจุบันนี้จำนวนเงินทุนของภาคเอกชนก็พร้อมที่จะลงทุนในธุรกิจขนาดใหญ่ได้ แนวความคิดของผู้ลงทุนก็เริ่มเปลี่ยนแปลงจากการลงทุนเฉพาะธุรกิจในการครอบครัวยุคของตนมามุ่งสู่การลงทุนในบริษัทมหาชนมากขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

195 วิรัตน์ สังข์แก้ว, "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนของประเทศมาเลเซีย และกรณีศึกษา Malasian Airline System" ใน เอกสารการสัมมนา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : วันที่ 12-13 กันยายน 2530 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 1-6.

การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองดังกล่าว ทำให้รัฐบาลมาเลเซียตัดสินใจว่าถึงเวลาแล้วที่จะทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยนโยบายนี้จะต้องไม่กระทบถึงเป้าหมายการพัฒนาประเทศตามนโยบาย New Economic Policy กล่าวคือ กลุ่มภูมิบุตรจะต้องมีส่วนร่วมในธุรกิจเหล่านี้ ภารกิจของการมีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจมากขึ้น จะช่วยลดภาระในการจัดหาเงินทุนโดยการกู้ยืมลงและจากการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของนี้จะช่วยทำให้มีประสิทธิภาพและมีความสามารถในการหาภาวไรได้ดีขึ้น

เพื่อให้บรรลุตามแผนพัฒนาประเทศ หรือ New Economic Policy ได้เกิดแนวความคิดในการสร้าง Malaysia Incorporated ขึ้น อันเป็นความพยายามที่จะส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แผนการดังกล่าวจะบรรลุได้โดยใช้กลยุทธ์ 3 ประการ คือ Look East Policy, Privatization Strategy และ Sogo Shoshas

หลังจากที่นายกรัฐมนตรี มหาธีร์ โมหมัด ได้ประกาศนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1983 แล้ว รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ของมาเลเซียได้ดำเนินการแปรรูปในระดับต่าง ๆ หลายหน่วยงาน โดยใช้รูปแบบต่าง ๆ คือ นอกจากการร่วมทุนกับภาคเอกชนในโครงการ Aerobus และการให้เอกชนได้เข้ามาสู่อุตสาหกรรมโดยแพร่ภาพโทรทัศน์ อันเป็นการลดการผูกขาดในกิจการสถานีโทรทัศน์แล้ว มาเลเซียได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยวิธีการขายหุ้นและการจ้างเหมาเอกชนและให้เอกชนเช่าด้วย

นอกจากนั้นในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1987 รัฐบาลมาเลเซียได้ขายหุ้นประมาณ 30 % ของสายการบิน MAS จากจำนวนหุ้นทั้งหมด 350 ล้านหุ้นโดยระบุว่าชาวมาเลเซียเท่านั้นที่จะซื้อได้ คาดว่า ภายในปี 1980 รัฐบาลจะถือหุ้นของสายการบินนี้เหลือเพียง 30 % แต่จะมีหุ้นพิเศษที่สิทธิรัฐบาลในการแต่งตั้งกรรมการของสายการบิน 6 คนในจำนวนทั้งหมด 14 คน

อย่างไรก็ดี แผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมาเลเซียมีข้อปราศจากอุปสรรคเลยเสียทีเดียว กรณีของการทยอยออกขายเครื่องบินโทรคมนาคมของประเทศตามแผนของรัฐบาลนั้น ได้รับการต่อต้านจากพนักงานรัฐวิสาหกิจและสหภาพแรงงาน จำนวน 18,000 คน เนื่องจากคนเหล่านั้น วิตกว่าการแปรรูปก่อให้เกิดปัญหาทำให้พวกคนเสียประโยชน์ต่าง ๆ ที่เคยได้รับไป

5. ประเทศสิงคโปร์ 196

กิจการรัฐวิสาหกิจในประเทศสิงคโปร์มีภาพรวมค่อนข้างใหญ่กล่าวคือ ประเทศสิงคโปร์มีรัฐวิสาหกิจ 500 แห่ง และรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีส่วนในการผลิตผลิตภัณฑ์รวมประเทศ (CDP) ประมาณ 1 ใน 4 อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 เป็นต้นมา รัฐบาลสิงคโปร์ได้พิจารณาที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลายแห่งตามอย่าง ประเทศอังกฤษและญี่ปุ่น โดยความคิดที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาจากอิทธิพลหลายแห่งตามอย่าง ประเทศอังกฤษและญี่ปุ่น โดยความคิดที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาจากอิทธิพลของนักการเมืองรุ่นใหม่ที่มิเสี่ยงค่อนข้างมากในรัฐบาลของนายลี กวน ยู ซึ่งนักการเมืองเหล่านี้ต้องการให้รัฐบาลมีบทบาทน้อยลง และให้เอกชนเพิ่มบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแทน

ในปี 1984 รัฐบาลได้ขาดทุนจากการเข้าลงทุน ในโครงการเกี่ยวกับเบโตรเคมี ทำให้ได้มีการประกาศว่า รัฐจะเข้าไปดำเนินการเองได้เท่านั้น และรัฐก็มีนโยบายที่จะนำหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ไปจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์ในประเทศและขายหุ้นในกิจการที่รัฐบาลถือ

196 ลักขมี ศาตระจุจ, "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนของประเทศสิงคโปร์ และกรณีศึกษา : Singapore Airline Limited (SIA)," ใน เอกสารสัมมนาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษา วันที่ 12-13 กันยายน 2530 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 1-6.

หุ้นอยู่โดยไม่มีจำเป็นต้องเข้าเกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ ได้มีการดำเนินการและเกิดผลแล้วโดยทำในเดือนพฤษภาคมของปี 1984 บริษัท Temasek ซึ่งเป็นบริษัทการลงทุนของรัฐที่ทำหน้าที่สุดได้ออกข่าวว่า จะขายหุ้นที่ถืออยู่ 44 % ของ Misubishi Singapore Heavy Industries และในปลายปีนั้นก็ได้ทำการขายหุ้นที่ถืออยู่ 45 % ของบริษัทในเครือของ Ranks Horis Mo Dongall ซึ่งเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมของอังกฤษ

รายการแปรรูปที่ยิ่งใหญ่ของสิงคโปร์เกิดขึ้น เมื่อกลางเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1985 เมื่อ Temasek ขายหุ้น 50 ล้านหุ้นซึ่งเป็นครึ่งหนึ่งของจำนวนที่เสนอขายทั้งหมด 100 ล้านหุ้นของสายการบิน Singapore Airlines (SIA) กว่าครึ่งหนึ่งของหุ้นดังกล่าวได้ขายให้กับสถาบันในโตเกียว ลอนดอนและนิวยอร์ก และที่น่าสนใจคือพนักงานของสายการบินนี้ได้รับประโยชน์จากการขายหุ้นครั้งนี้ โดยการได้รับสิทธิพิเศษในการซื้อหุ้นที่นำออกขายบางส่วน

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น มีความแตกต่างกับไปในแต่ละส่วนของโลก ในโลกตะวันตกและในญี่ปุ่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทำได้ง่ายไม่มีปัญหาทั้งในด้วยเวลาและเงินทุน นอกจากนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศที่พัฒนาแล้วมีระบบการตลาดที่ก้าวหน้ามีประสิทธิภาพคอยรองรับอยู่ และมีข้อจำกัดต่าง ๆ น้อยมาก

ส่วนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำได้ลำบากกว่าในประเทศตะวันตก ทั้งนี้เนื่องจากเงินออมในท้องถิ่นไม่เพียงพอ ตลาดหลักทรัพย์ไม่พัฒนาเท่าที่ควร และในหลายกรณีขาดความสามารถในการบริหารจัดการ แต่ในอีกแง่หนึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในภูมิภาคนี้ น่าจะมีความเป็นไปได้สูง หากจะพิจารณาว่ามีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด นอกจากนั้นก็ยังมีความพร้อมที่จะเชื่อมโยงเข้ากับตลาดทุนของโลกอยู่แล้ว

ประเทศไทยต้องการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนด้วยสถานการณ์ที่แตกต่างจากประเทศอื่นอีกหลายประเทศดังนี้

- ไทยเป็นประเทศที่ผู้ให้กู้ให้ความเชื่อถือสูงหรือมีเครดิตสูง เศรษฐกิจรุ่งเรืองเป็นประเทศหนึ่งที่มีอัตราการเติบโตภาคอุตสาหกรรมสูงสุดในโลก
- ไทยสามารถกู้เงินต่างประเทศได้โดยง่ายและด้วยเงื่อนไขที่ดี
- จำนวนรัฐวิสาหกิจค่อนข้างน้อยและคาดว่าจะลดจำนวนลงอีกภายในไม่กี่ปีข้างหน้า
- รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการพื้นฐานของไทยโดยทั่วไป นับว่ามีประสิทธิภาพและทำการ และนำเงินส่งรัฐเป็นจำนวนมาก

สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยเช่นนี้เป็นโอกาสดีที่สุสานการร่วมงานกับภาคเอกชน ในการให้บริการพื้นฐาน ในขณะที่บางประเทศอาจต้องขายรัฐวิสาหกิจเพียงเพื่อให้ได้เงินมาสนับสนุนงบประมาณรายจ่าย หรือเพื่อลดภาระของรัฐ แต่ประเทศไทยไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดกำไรโดยเร็วจากการขาย แต่มุ่งที่การสนองความต้องการของประชาชนโดยรักษาระดับและประสิทธิภาพของการให้บริการให้ดีที่สุดเท่าเดิมและดียิ่งขึ้น

ความต้องการด้านบริการพื้นฐานของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการขนส่งและพลังงาน นับว่าสูงมากและจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง คาดว่าใน 10 ปีข้างหน้าจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนถึง 120-140 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ภาครัฐหรือภาคเอกชน แต่เพียงลำพังจะไม่สามารถแบกรับโครงการขนาดใหญ่เช่นนี้ได้

การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการที่มีจะดำเนินการโดยภาครัฐนั้นโดยทั่วไปมักมีเหตุผลว่าภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพ แต่สำหรับประเทศไทยนั้นรัฐวิสาหกิจโดยรวมมีประสิทธิภาพ และนำเงินส่งรัฐ ดังนั้นจึงต้องมีความชัดเจนตั้งแต่ต้นว่าทำไมจึงต้องการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาท และในการพิจารณาว่าเอกชนควรจะมีส่วนร่วมที่ใดบ้างนั้นควรพิจารณาทั้งสองด้านดังนี้

- ด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการพื้นฐานในปัจจุบัน โดยการขยายบทบาทของเอกชนในการดำเนินงาน และโดยการลดส่วนทุนของภาครัฐ หรือการขายหุ้นไปทีละขั้นตอนของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการขนาดใหญ่ 15 แห่ง

- ด้านการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการระดมทุน การก่อสร้าง และการดำเนินงาน
ในโครงการใหม่

ซึ่งทั้งสองกรณีจะช่วยเสริมกลยุทธในการจัดให้มีบริการพื้นฐานให้ทันต่อการเจริญเติบโต
ทางเศรษฐกิจด้วยวิธีที่มีต้นทุนต่ำสุดและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงเป็นวิธีที่เป็นที่ยอมรับทางสังคม

ดังนั้นการทำให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการพื้นฐานจึงมีพื้นฐานมาจากเหตุ 3
ประการ คือ

1. ผลดีในทางเศรษฐกิจในการเพิ่มการแข่งขัน ซึ่งส่งผลให้เพิ่มประสิทธิภาพใน
การก่อสร้างและดำเนินงานโครงการบริการพื้นฐาน
2. ผลดีในทางการเงิน ทำให้รัฐสามารถนำเงินไปใช้ทางอื่นได้
3. ผลดีในทางการบริหาร เพราะเป็นการกระจายความเสี่ยง และตระหนักว่า
อาจไม่เป็นการเหมาะสมที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ทั้งในด้านการออกแบบก่อสร้าง
สร้าง การดำเนินงาน และการบำรุงรักษา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย