



ส่วนที่ 2

รัฐวิสาหกิจของไทยและต่างประเทศกับการโอนภาระงานสู่เอกชน

บทที่ 3

ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทยกับนโยบายการโอนภาระงานสู่เอกชน

ดังที่ได้แยกแยะให้เห็นถึงแนวความคิดเรื่องการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) ให้เห็นแล้วว่าสามารถมีการดำเนินงานได้หลายรูปแบบ และรูปแบบที่เรียกว่าการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ซึ่งเป็นรูปแบบที่การศึกษานี้ให้ความสำคัญจะถูกใช้ในความหมายของ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ในประเทศไทย ดังนั้น ในบทนี้จึงควรที่จะทำความเข้าใจความคิดและความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจและการโอนภาระงานสู่เอกชนในประเทศไทยโดยเฉพาะในส่วนของ การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (หรือที่อาจมีการใช้แทนโดยใช้คำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” หรือ “การแปรรูป” แทน ณ จุดนี้เป็นต้นไป) และที่จะต้องทำความเข้าใจความคิดและพัฒนาการของรัฐวิสาหกิจไทยด้วยนั้น ก็เนื่องมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (ในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการโอนภาระงานสู่เอกชน) นั้น เกี่ยวข้องโดยตรงกับรัฐวิสาหกิจ

3.1 กำเนิดรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจหรือการดำเนินวิสาหกิจโดยรัฐซึ่งเป็นการดำเนินการทางเศรษฐกิจโดยรัฐนั้น มีรากฐานมาตั้งแต่โบราณและพัฒนาต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยมีการปรับสภาพให้สอดคล้องกับสภาวะสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัย สำหรับสาเหตุที่รัฐเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นมีอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็น ฉุกเฉินการณ์หรือแนวคิดทางการเมือง การปกครอง รูปแบบการดำเนินการทางเศรษฐกิจสังคม ฯลฯ ซึ่งสาเหตุเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญอันจะก่อให้เกิดรัฐวิสาหกิจต่างๆขึ้นมา อย่างไรก็ตามการศึกษาถึงรากฐานสำคัญๆ อันเป็นที่มาของกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวความคิดคือ

¹ พิพัฒน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: 2531), 2-3.

3.1.1 แนวคิดตามลัทธิจักรวรรดินิยม

แนวคิดแบบลัทธิจักรวรรดินิยมนี้มีลักษณะร่วมทุนระหว่างเจ้าผู้ครองแผ่นดินกับผู้แสวงโชค ซึ่งมีฐานะเป็นนักลงทุน การริเริ่มดำเนินงานเป็นไปในรูปของการขายหุ้นหรือปันหุ้นให้แก่พวกขุนนาง ซึ่งเป็นชนชั้นสูงในขณะนั้น กรณีศึกษาที่คลาสสิกตามแนวคิดดังกล่าวนี้ก็คือ กรณีบริษัทอีสต์อินเดียของอังกฤษหรือบริษัทการค้าของฝรั่งเศส เบลเยียม รัสเซีย ฯลฯ ซึ่งเป็นไปในรูปแบบของการแบ่งปันผลประโยชน์และการให้ความคุ้มครองซึ่งกันและกันระหว่างผู้แสวงโชคและขุนนางผู้เป็นผู้ปกครอง ซึ่งส่วนนี้ผู้ศึกษาได้ให้ข้อสังเกตว่าจุดกำเนิดของการทำการค้าหรือธุรกิจเป็นการดำเนินการโดยรัฐ (หรือผู้ปกครองซึ่งเป็นขุนนางที่ได้รับอำนาจจากราชสำนักในสมัยนั้น) เพราะระบบตลาดเสรีที่มีการดำเนินการทางธุรกิจโดยภาคเอกชนยังไม่ได้มีการพัฒนาเหมือนในสมัยนี้ จนกระทั่งถึงจุดหนึ่งที่รัฐซึ่งในสมัยนั้นคือราชสำนักได้อนุญาตให้เอกชนทำมาค้าขายได้จึงเกิดการดำเนินการทางเศรษฐกิจอย่างเต็มรูปแบบโดยภาคเอกชน² ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่รัฐวิสาหกิจหรือการดำเนินวิสาหกิจโดยรัฐนั้นเกิดขึ้นมาก่อนการดำเนินการวิสาหกิจโดยเอกชน กล่าวคือจุดดำเนินการทำวิสาหกิจก็คือการทำวิสาหกิจโดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั่นเอง

3.1.2 แนวคิดตามลัทธิสังคมนิยม

เป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างจิตสำนึกของส่วนรวม เห็นประโยชน์ของประเทศโดยรวมมากกว่าจะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีการเสนอแนวความคิดใหม่ๆ เช่น การทำให้เป็นของชุมชนหรือการทำให้วิสาหกิจเป็นของชาติ (Nationalization) ซึ่งแนวคิดที่สองนี้ได้รับความนิยมในการนำมาอธิบายพัฒนาการของรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะนักวิชาการส่วนใหญ่ต่างถือกันว่าการทำให้วิสาหกิจเป็นของชาติหรือรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นกระบวนการหนึ่งของการคิดสังคมนิยมที่มุ่งหวังจะสร้างความเสมอภาคทางวัตถุระหว่างมวลมนุษยชนนั่นเอง

3.2 รัฐวิสาหกิจคืออะไร

² เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, โลกวิวัฒน์ บรรษัทข้ามชาติ บรรษัทภิบาล และความรับผิดชอบต่อสังคมของบรรษัท, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 54-57.

มีผู้นิยามความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจ (State-owned enterprise – SOE) ไว้มากมายไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดของ Herbert Morrison ที่เสนอความคิดว่าด้วย “บรรษัทสาธารณะ (Public Corporation)”³ ซึ่งกล่าวถึงองค์การทางการค้าที่มีอิสระทางการเงินจากระบบราชการ หรือดังที่ Hanson ได้ให้นิยามรัฐวิสาหกิจไว้กว้าง ๆ ว่าหมายถึง “กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของและดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และการค้าพาณิชย์”⁴ ในขณะที่ Hague and Harrop ก็ได้ให้นิยามอย่างกว้าง ๆ ว่า “รัฐวิสาหกิจคือบริษัทของรัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้น โดยมีกฎหมายรองรับในการทำการค้าหรือบริการ”⁵ ในขณะที่ พิพัฒน์ ไทยอารี ได้ประมวลแนวทางการพิจารณารัฐวิสาหกิจโดยเพิ่มรายละเอียดไว้ดังนี้คือ⁶

1. กิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้น มิใช่กิจการด้านการป้องกันประเทศหรือการรักษาความสงบสุขของประชาชนและความยุติธรรม แต่เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะสาขาทางเศรษฐกิจ
2. การจัดตั้งองค์การนั้น เป็นการจัดตั้งโดยรัฐบาล ซึ่งการเป็นรัฐบาลนี้อาจเป็นรัฐบาลระดับชาติหรือรัฐบาลระดับมลรัฐก็ได้
3. ลักษณะขององค์การที่จัดตั้งนั้น อาจเป็นองค์การตามกฎหมายปกครองที่จัดตั้งองค์การขึ้นมาโดยเฉพาะ หรืออาจเป็นองค์การตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยมีการถือหุ้นโดยภาครัฐ หรือเป็นการถือหุ้นโดยร่วมทุนระหว่างส่วนราชการและเอกชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารูปแบบขององค์การอาจมีความแตกต่างกันหลายแบบได้
4. องค์การเหล่านี้จะมีความเป็นอิสระทางการเงินจากทางราชการ ซึ่งอาจรวมไปถึงการมีรายได้เป็นของตนเองโดยรัฐไม่ต้องจัดสรรงบประมาณให้หรือไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากหน่วยงานราชการหรือรัฐสภา

ซึ่งเราสามารถสรุปได้ว่ารัฐวิสาหกิจคือกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการค้าและบริการซึ่งมีกฎหมายรองรับ โดยเป็นการดำเนินวิสาหกิจที่มีรัฐเป็นผู้ดำเนินการและมีความเป็นเจ้าของ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐในระดับใดก็ตาม อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของการเป็นรัฐวิสาหกิจของแต่ละประเทศจะขึ้นอยู่กับกฎหมายที่รองรับในแต่ละเวลาและแต่ละสถานที่ด้วย⁷

³ ฮ้างโน ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและสมภพ มานะรังสรรค์, บรรณาธิการ, *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), 389.

⁴ ฮ้างโน พิพัฒน์ ไทยอารี, *หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย*, 6.

⁵ Hague, R. and Harrop, M. *Comparative Government and Politics: An Introduction*, 7th ed., (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007). p. 363.

⁶ พิพัฒน์ ไทยอารี, *หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย*, 7-8.

⁷ สำหรับของประเทศไทยได้มีการแบ่งรายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจเป็นช่วงก่อน พ.ศ. 2540 และหลัง พ.ศ. 2540 โดยสามารถศึกษารายละเอียดได้ใน นันทวัฒน์ บรรมานันท์, *การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย*, (กรุงเทพฯ): สำนักพิมพ์วิญญูชน, (2550)

3.3 วิวัฒนาการรัฐวิสาหกิจและนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้แบ่งช่วงเวลาในการศึกษารัฐวิสาหกิจและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ออกเป็น 4 ช่วงคือ

3.3.1 วิวัฒนาการของรัฐวิสาหกิจก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

3.3.2 วิวัฒนาการของรัฐวิสาหกิจในช่วงระหว่างการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 – ก่อนเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509)

3.3.3 รัฐวิสาหกิจและนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

3.3.4 รัฐวิสาหกิจและนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

โดยในการศึกษานี้จะให้ความสำคัญกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงท้ายสุดเป็นสำคัญเพราะเป็นขอบเขตการศึกษาของงานวิจัยนี้

3.3.1 วิวัฒนาการของรัฐวิสาหกิจก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับการตั้งอำนาจรัฐเข้ามาบริหารวิสาหกิจนั้น ไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่แต่อย่างใดในสังคมไทย ซึ่งเราสามารถย้อนกลับไปดูเรื่องราวในประวัติศาสตร์ได้เป็นอย่างดี เช่น การดำเนินงานภาครัฐในสมัยกรุงสุโขทัย ได้ริเริ่มการสนับสนุนการค้าแบบเสรี มีการจัดระบบภาษีอากร โดยการผูกขาดทางภาษี (ประมูลและสัมปทาน) ด้วยการมีนายอากรบ่อนเบี้ย หรือในสมัยกรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ที่มีการดำเนินการ โดยมีแหล่งทุนหรือสินทรัพย์จากพระคลังข้างที่ส่วนหนึ่ง กับผู้ดำเนินกิจการอีกส่วนหนึ่ง (คล้ายกับรูปแบบ Joint Venture – ผู้เขียน) เช่น กรณีของเงินหักหนึ่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว⁸ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในกิจการของรัฐแทบทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยพระราชดำริที่แน่วแน่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าที่มีพระประสงค์ที่จะตั้งอำนาจรัฐที่ได้มอบออกไปบางส่วน โดยเฉพาะการเก็บอากรบ่อนเบี้ยไปสู่พ่อค้าชาวจีน ซึ่งถือเป็นตัวแทนของภาคเอกชนในอดีตกลับมาสู่สถาบันราชการนั้น ทำให้กิจการของรัฐพาณิชย์หรือรัฐวิสาหกิจแบบดั้งเดิมกลับมีความมั่นคงมากขึ้น และทำให้

⁸ พิพัฒน์ ไทฮอริ, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, 171.

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐราชการและรัฐวิสาหกิจมีความแนบแน่นกันมากขึ้น จนในสมัยรัชกาลที่ 6 และ 7 ทั้งสองพระองค์ได้แสดงความต่อต้านต่อแนวคิดแบบสังคมนิยมอย่างชัดเจน จึงได้พยายามสนับสนุนและขับเคลื่อนแนวคิดชาตินิยมเพื่อมาต่อสู้กับภัยคุกคามจากแนวคิดแบบสังคมนิยมที่กำลังแพร่หลายเข้ามา โดยกำหนดให้มีการจำกัดกิจการที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้เอาไว้ ซึ่งทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถจัดทำกิจการที่ภาครัฐกำหนดไว้ อันได้แก่ การรถไฟ ราง ประปา โรงไฟฟ้า ฯลฯ⁹

3.3.2 วิวัฒนาการของรัฐวิสาหกิจในช่วงระหว่างการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 – ก่อนเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509)

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อันเป็นช่วงเวลาประเทศไทยเริ่มปรับตัวจากการเป็นรัฐทุนนิยมดั้งเดิมไปสู่รัฐทุนนิยมสมัยใหม่ แต่พัฒนาการของการปรับตัวดังกล่าวนั้นยังอยู่ในช่วงแรกเริ่ม ดังจะเห็นได้จากการสะสมทุนของภาคเอกชนของไทยที่ยังมีความล่าช้าอยู่ กว่าจะมีภาคการเงินการธนาคารสมัยใหม่ที่เป็นของเอกชนก็กินเวลาไปถึงพุทธทศวรรษที่ 2490 จึงทำให้ภาคเอกชนของไทยไม่สามารถประกอบวิสาหกิจเองได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้รัฐต้องเป็นผู้ลงทุนในวิสาหกิจต่าง ๆ เพื่อเป็นพื้นฐานทางด้านโครงสร้าง (Infrastructure) ในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการจูงใจและกระจายให้แก่ภาคเอกชน และเป็นการขยายขนาดระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ อันจะมารองรับการขยายตัวของภาคธุรกิจที่จะเติบโตมากขึ้น ประกอบกับนโยบายที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization – ISI) ที่ให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าเพื่อใช้ในประเทศ อันนำมาซึ่งความจำเป็นในการสร้างและผลิตสาธารณูปโภคต่าง ๆ มารองรับการขยายตัวของภาคการผลิตสินค้าดังกล่าว ซึ่งยิ่งทำให้แนวคิดเรื่องรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานได้รับการส่งเสริมเพื่อเป็นทุนให้กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ในฐานะที่คณะราษฎรเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองและควบคุมทุนของรัฐ จึงได้ใช้ทุนของรัฐในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อสร้างความชอบธรรมในการจัดสรรทรัพยากรในประเทศ¹⁰ ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่คณะราษฎรจัดตั้งในช่วงเวลาดังกล่าวประกอบด้วย¹¹

- กิจการที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าว ได้แก่ บริษัทข้าวไทย
- กิจการค้าปลีก ค้าส่ง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ได้แก่ บริษัทไทยนิคมพาณิชย์

⁹ เพิ่งอ้าง หน้า 172-176.

¹⁰ นันทวัฒน์ บรรณานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, (2550, หน้า 13.

¹¹ พรณี บัวเล็ก, วิเคราะห์ทุนธนาคารพาณิชย์ของไทย พ.ศ.2475-2516, (กรุงเทพฯ :โครงการหนังสือเล่ม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529 พิมพ์ครั้งที่ 1) 40-53.

- กิจการด้านการเงินและการธนาคาร ได้แก่ ธนาคารเอเซียฯ ธนาคารนครหลวงแห่งประเทศไทย ธนาคารมณฑล ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารไทยพาณิชย์ (เป็นการเข้าไปควบคุม)
- กิจการด้านอุตสาหกรรม ได้แก่ อุตสาหกรรมที่รัฐเข้าไปยึดมาครอบครอง เพื่อเป้าหมายในการผูกขาดทั้งในกิจการบุหรี น้ำมัน และเหมืองแร่ อาทิ บริษัทบริติช-อเมริกันยาสูบ จำกัด บริษัทแสดนคาร์ดแควคัมมอยล์ บริษัทเชลล์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เหตุผลในการจัดตั้งนั้นไม่ได้มีเพียงแค่เหตุผลในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจทุนนิยมภายในประเทศเท่านั้น ยังมีเหตุผลทางการเมืองในการพยายามทำให้การควบคุมทางเศรษฐกิจที่ตกอยู่ในมือชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีนด้วย มาสู่มือของคนไทยมากขึ้น ในช่วงรัฐบาลของคณะราษฎร ภายใต้การนำของจอมพลป.พิบูลสงคราม ซึ่งได้มีการนำแนวคิดเรื่องชาตินิยมมาปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของสังคมไทยผ่านการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ หลายฉบับที่สนับสนุนการดำเนินกิจการวิสาหกิจโดยรัฐ จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจหากวิสาหกิจส่วนใหญ่ในประเทศส่วนใหญ่จะเป็นของรัฐและมีคนไทยเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารวิสาหกิจเท่านั้น และในขณะเดียวกันเพื่อสนับสนุนแนวคิดชาตินิยม ดังเช่นที่ จอมพล ป. ได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พ.ศ.2484 ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาความมั่นคงสาธารณะ ความปลอดภัยของประชาชน ทำให้รัฐมีอำนาจในการดำเนินการหลายประการ เช่น การเข้าดำเนินการและครอบครองกิจการเสมือนได้รับกิจการนั้นมาเป็นของตน การให้หยุดกิจการนั้น การให้เลิกกิจการเพื่อชำระบัญชีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น¹² โดยผลของกฎหมายฉบับนี้ก็ถือ การยับยั้งไม่ให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินธุรกิจหรือการทำการเจรจาทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับคนต่างชาติได้ แต่ในอีกทางหนึ่งผลของกฎหมายฉบับนี้ก็ได้อนุญาตให้รัฐเข้าครอบครองกิจการของบริษัทต่างชาติได้ด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีความคิดเห็นในอีกแง่มุมหนึ่งว่า นโยบายชาตินิยมของจอมพลป. เป็นเพียงแค่ชาตินิยมทางเศรษฐกิจและไม่มีความเป็นชาตินิยมที่แท้จริงนัก เพราะมีเป้าหมายเพียงเพื่อบีบบังคับคนจีนที่มีพลังในการครอบงำทางเศรษฐกิจให้เข้ามาอยู่ใต้ธงปีกของกลุ่มตน มากกว่าที่จะกีดกันคนจีนให้ออกไปจากระบบเศรษฐกิจ ในหลายรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นมาก็มีการนำเอาคนจีนไปปฏิบัติงาน แม้จะมีการสงวนอาชีพบางอย่างซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาชีพที่ใช้แรงงานแบบไม่มีความชำนาญ (Unskilled labor) ยิ่งไปกว่านั้น รัฐวิสาหกิจหลายแห่ง โดยเฉพาะในกลุ่มการเงินการธนาคาร ที่ถูกจัดตั้งขึ้นก็กลายมาเป็นแหล่งทุนทางการเมืองของการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มในคณะราษฎร

¹² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 58 ตอนที่ 95 หน้า 1898 วันที่ 26 ธันวาคม 2484 พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าว บางจำพวกในภาวะคับขัน พ.ศ.2484 และกระทรวงการเศรษฐกิจที่ น.51/2485 ลงวันที่ 8 มกราคม 2485 เรื่องนโยบายบางประการเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวก

เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมามากมายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้ก้าวหน้า โดยเฉพาะในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและกิจการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ¹³ ต่อมา การพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและบริบทของสถานการณ์โลกได้มีอิทธิพลในการทำให้ประเทศไทยมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ซึ่งมุ่งเน้นในการรองรับและมุ่งไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งมีภาคเอกชนมีบทบาทหลักมากขึ้น ได้เกิดการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) มากขึ้นซึ่งก็ถือเป็นการลดภาระของภาครัฐและในขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในทางเศรษฐกิจให้เพิ่มขึ้นไปในตัว และเมื่อภาวะของยุคของสงครามเย็น (Cold War) ได้ก้าวเข้ามาในช่วงถัดออกจากการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2488) ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาต้องการให้ไทยเป็นประเทศโลกเสรีมากกว่าที่จะไปฝักใฝ่กับหนทางของแนวคิดสังคมนิยม ดังนั้น การถือครองวิสาหกิจโดยรัฐที่มีรากฐานมาจากแนวความคิดแบบสังคมนิยม นั้น ถือว่าล่อแหลมต่อการชักนำโดยลัทธิสังคมนิยมโดยง่าย ทำให้ช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยต้องริเริ่มแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อนำไปสู่ระบบการค้าเสรี และอิทธิพลดังกล่าวก็ได้ปรากฏชัดเจนมากขึ้น ในสมัยของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการถ่ายโอนนโยบาย (Policy transferring) ผ่านทางเทคโนแครต (Technocrat) จากการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก (World Bank)

3.3.3 รัฐวิสาหกิจและนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มให้มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เนื่องจากมีการให้ความสำคัญแก่การพัฒนาทางด้านสังคมควบคู่กับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 แผนพัฒนาฯแต่ละฉบับถือว่าเป็นนโยบายหลักที่แทบทุกรัฐบาลจะต้องดำเนินตามเพราะถือได้ว่าเป็นนโยบายของชาติ จะมีแต่เพียงบางรัฐบาลเท่านั้นที่ให้ความสำคัญแก่นโยบายของรัฐบาลมากกว่า เช่น ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาติ ชุณหะวัณ และในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ดังนั้น จึงถือได้ว่าแผนพัฒนาฯเป็นนโยบายหลักของการบริหารประเทศที่ต้องให้ความสำคัญ ซึ่งในการศึกษาเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็เช่นกัน ที่เราสามารถศึกษาตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับเรื่องนี้ผ่านแผนพัฒนาฯแต่ละฉบับได้ อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้ได้แบ่งการศึกษาตามแผนพัฒนาฯตั้งแต่ฉบับที่ 1-7 เนื่องจากในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และ

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 14.

ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อเรื่องของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างสำคัญ และเป็นช่วงที่การศึกษาวิจัยนี้เน้นในการศึกษา จึงเห็นควรแยกออกเป็นส่วนตัวไป

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) ได้ถูกกำหนดอย่างชัดเจนว่า รัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่เพื่อแข่งขันกับเอกชน ลักษณะของกิจการที่แผนพัฒนาในช่วงนี้กำหนดไว้และอยู่ในขอบข่ายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็คือ กิจการประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยมีหลักการว่า จะไม่ขยายการลงทุนไปในทางที่จะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ฉะนั้นถ้าหากเป็นกิจการอุตสาหกรรมแล้ว ก็จะเปิดโอกาสให้มีการร่วมทุนหรือขายให้เอกชนไป ส่วนกรณีที่เป็นกิจการด้านการพาณิชย์ ก็จะยึดหลักการค้าแบบเสรีให้เอกชนดำเนินการได้¹⁴ แต่ข้อยกเว้นสำหรับวิสาหกิจโดยรัฐในรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ก็คือ กิจการเหล่านั้นต้องเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง โดยจอมพลสฤษดิ์ได้นำรัฐวิสาหกิจต่างๆ มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งในทั้งนี้ นโยบายการวางโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น การไฟฟ้า ประปา ถนน ฯลฯ ล้วนแล้วแต่มีการจัดการโดยรัฐและรัฐวิสาหกิจแทบทั้งสิ้น

สำหรับในช่วงปลายยุคของจอมพลสฤษดิ์มาถึงยุคของจอมพลถนอม ระบบเศรษฐกิจของไทย ยังคงเป็นระบบเศรษฐกิจที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเสียเป็นส่วนใหญ่ (Import Substitution Industrialization - ISI) แต่เนื่องจากการขยายตัวของธุรกิจในช่วงของสฤษดิ์อันเนื่องมาจากเงินของสหรัฐอเมริกาที่ไหลเข้ามากระตุ้นเศรษฐกิจไทยในช่วงสงครามเวียดนาม ได้ทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวและทำให้เอกชนในภาคส่วนอุตสาหกรรมมีบทบาทมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นพัฒนาการที่สอดคล้องกับระบบตลาดเสรีที่สหรัฐอเมริกาเป็นตัวแบบ และได้ทำการถ่ายโอนนโยบายนี้ไปสู่ประเทศกำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทยด้วย ซึ่งอุดมการณ์และความคิดแบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจนี้จะมีผลต่อรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นรูปแบบที่โยงเข้ากับอุดมการณ์สังคมนิยมในส่วนที่เป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare state) และสวัสดิการสังคม (Social welfare) อย่างมาก

ผลที่เกิดขึ้นภายใต้แผน 1 และ 2 คือรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ก็มีการผ่อนปรนกฎระเบียบที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมทุนกับรัฐมากขึ้น โดยพยายามที่จะให้รัฐมีทุนไม่เกินร้อยละ 50 เพื่อไม่ให้มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ¹⁵ และในแผน 1 ยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ 9 แห่ง ส่วนในแผน 2 ได้ทำการยกเลิก

¹⁴ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (กรุงเทพ : สำนักงานรัฐมนตรี, 2504), 10-12.

¹⁵ พิพัตน์ ไทฮอริ หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, 188.

6 แห่ง โดยส่วนใหญ่เป็นกิจการที่เกี่ยวกับพาณิชย์กรรม และได้ขายหุ้นให้กับเอกชน 17 แห่ง และยังสามารถยุบรวมหลายหน่วยงานเข้าด้วยกัน¹⁶

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ได้กำหนดนโยบายเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคล้ายคลึงกับแผนพัฒนาฉบับก่อน ๆ อย่างไรก็ตาม ได้มีการทำให้การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนชัดเจนขึ้นและมีการกำหนดว่ารัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมหรือการค้าขึ้นมาใหม่ที่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน¹⁷ ในช่วงนี้รัฐบาลได้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ 7 แห่ง ขายหุ้นให้บริษัทเอกชน 2 แห่ง และยุบรวมโรงงานน้ำตาล 3 แห่งเป็นโรงงานเดียว¹⁸

สำหรับแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) นั้นมีการเจาะลึกลงไปว่า รัฐวิสาหกิจใดบ้างที่รัฐจะยังคงอยู่เอาไว้และรัฐวิสาหกิจใดจะดำเนินการแปรรูปต่อไป ในช่วงปลายแผนพัฒนาฉบับที่ 4 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2523 แต่ทว่าไม่นานนัก รัฐบาลพลเอกเปรมก็ต้องประสบปัญหาอย่างหนักเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้น (Oil Crisis) และเศรษฐกิจโลกหดตัว (Recession) ทำให้ต้องดำเนินมาตรการทางการคลังที่รัดกุม ส่งผลให้การใช้จ่ายเงินผ่านทางรัฐวิสาหกิจเริ่มลดลง ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงเวลาดังกล่าว ได้ทำให้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งประสบปัญหาขาดทุน ซึ่งได้กลายเป็นสาเหตุที่สำคัญสาเหตุหนึ่งของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย

จากปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลได้เน้นการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนทางเศรษฐกิจมากขึ้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจประสบภาวะการขาดทุนสะสม ได้มีแนวคิดและความพยายามเรื่องการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) เข้าตลาดหลักทรัพย์หรือการแปรรูปนั่นเอง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จอันเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาในตลาดหลักทรัพย์ และปัญหาความมั่งคั่งของรัฐบาล¹⁹ ในช่วงนี้ได้มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ 2 แห่งและมีการยุบรวมบริษัทไทยโทรทัศน์และบริษัทมหานครขนส่งเป็นองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.)²⁰ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเฉพาะช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 3 และ 4 แล้วผลผลิตของประเทศได้เพิ่มขึ้นเกือบ 5 เท่าตัว ภายในระยะเวลา 10 ปีของ 2 แผนนี้ (2515-2524) จากมูลค่าผลิตภัณฑ์

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 38-39.

¹⁷ พิพัฒน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, 189.

¹⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 42.

¹⁹ พิพัฒน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, 189-190.

²⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 43-49.



ภายในประเทศ 164,626 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2518 เป็น 786,166 ล้านบาท ซึ่งการเพิ่มขึ้นนี้เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการใช้จ่ายผ่านทางรัฐวิสาหกิจ²¹

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เป็นช่วงที่เศรษฐกิจได้เติบโตขึ้นจากช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 3 และ 4 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และในขณะเดียวกันรัฐบาลไทยภายใต้พลเอกเปรมได้ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยเปลี่ยนจากการนโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (ISI) มาเป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบมุ่งเน้นอุตสาหกรรมส่งออก (Export-oriented Industrialization – EOI) ซึ่งทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในประเทศอย่างรวดเร็วและทำให้การค้า (Trade) ของประเทศไทยขึ้นอยู่กับโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้นไปด้วย ซึ่งทำให้ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงและความผันผวนของราคาน้ำมันและตลาดทางการเงินระหว่างประเทศมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นี้มีการระดมความช่วยเหลือจากเอกชนให้ร่วมในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้วย จึงไม่น่าแปลกใจที่กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ถูกสอดแทรกไว้ในแผนพัฒนาฉบับนี้ โดยมีลักษณะของการผสมผสานระหว่างหลักการแปรเปลี่ยนสภาพการเป็นเจ้าของ (Ownership transfer) กับการแก้ไขกฎหมายเพื่อลดการผูกขาดดำเนินการ (Liberalization) และที่น่าสนใจคือยังมีความต่อเนื่องในการเสนอรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทมหาชนที่ขายหุ้นให้แก่เอกชน²² ทั้งนี้จะมีการให้ระยะเวลา รัฐวิสาหกิจปรับปรุงผลประกอบการเพื่อที่จะรับการประเมินว่ารัฐวิสาหกิจใดควรจะอยู่รอดต่อไปหรือ รัฐวิสาหกิจใดที่ควรจะมีการแปรรูปด้วยการขายหุ้นให้กับเอกชน นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ” (กรช.) ขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานในการประสานงานกำกับดูแล รัฐวิสาหกิจในภาพรวม แต่ก็มีภารกิจอย่างจำกัด และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้มีกำหนดแนวทางในการดำเนินการเพื่อเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน ในแผนนี้ได้มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจไป 5 แห่ง²³

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) เป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยกลับมาฟื้นตัวและขยายตัวอีกครั้งในช่วงปลายรัฐบาลพลเอกเปรมและช่วงรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยในแผนนี้ได้มีการสรุปจากแผนพัฒนาฉบับที่ 1-5 ว่ามีรัฐวิสาหกิจลดลงจากเดิม 108 แห่งและเหลือไม่ถึง 70 แห่ง แต่ทว่ารายจ่ายงบทำการและงบลงทุนในส่วนกิจการรัฐวิสาหกิจกลับเพิ่มสูงขึ้นจากประมาณร้อยละ 72 ของงบประมาณแผ่นดินในปี พ.ศ. 2520 กลับปรับตัวสูงขึ้นเป็นร้อยละ

²¹ ชาญชัย อมตศิริกุล, บทบาทรัฐวิสาหกิจในฐานะเครื่องมือในการพัฒนาประเทศสถานะในปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : สถาบันศึกษาและวิจัย รัฐวิสาหกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), 28.

²² พิทัศน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, 191.

²³ นันทวัฒน์ บรรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 50.

109 ของงบประมาณแผ่นดินในปี พ.ศ. 2529 หนี้ต่างประเทศของภาครัฐกว่าร้อยละ 60 มาจากรัฐวิสาหกิจ และเงินนำส่งรัฐของรัฐวิสาหกิจก็ลดลงจากร้อยละ 73 ของกำไรสุทธิในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 มาเป็นร้อยละ 42 ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ดังนั้นในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 จึงได้มีการวางแนวทางและนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ลดค่าใช้จ่ายของรัฐด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากขึ้น ซึ่งเป็นการสานต่อจากแผนฉบับที่ 5 เช่น การปรับสภาพการบริหารงานให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น ให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ และการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของ²⁴

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าช่วงนี้เป็นช่วงภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม และเกิดการขยายการลงทุนภาคเอกชนอย่างมาก รัฐจึงจำเป็นต้องขยายกิจการรัฐวิสาหกิจเพื่อรองรับการขยายตัวดังกล่าวเพราะเกิดสภาพที่การให้บริการด้านสาธารณูปโภคไม่เพียงพอ ดังนั้น แทนที่จะมีการแปรรูปเพื่อลดบทบาทของรัฐและเพิ่มบทบาทของเอกชนในวิสาหกิจทางด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลกลับหันไปให้ความสำคัญกับรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะในด้านโทรคมนาคม สื่อสาร การขนส่ง ไฟฟ้า ฯลฯ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันก็ได้มีการแปรรูปบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี โรงแรมสทไทยและการท่องเที่ยว การยุบธนาคารสยามเข้ากับธนาคารกรุงไทย เป็นต้น²⁵

แผนพัฒนามเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) เป็นช่วงที่รัฐบาลต้องเตรียมประเทศให้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีที่ต้องเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศกับเศรษฐกิจโลก ดังนั้น รัฐบาลจึงยังคงกำหนดให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้กับรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงระบบการบริหารงานและโครงสร้างขององค์การให้คล่องตัวและเป็นเชิงธุรกิจมากยิ่งขึ้น ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 นี้ ได้กำหนดรูปแบบในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจ โดยการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการ ซึ่งเดิมรัฐทำในลักษณะผูกขาดแต่ผู้เดียว จึงเริ่มมีการร่วมทุนกับเอกชนหรือการทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างของรัฐวิสาหกิจหรือทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ตลอดทั้งเปิดโอกาสให้เอกชนมาลงทุนและบริหารงานในโครงการใหม่ๆของรัฐวิสาหกิจ โดยมีเงื่อนไขให้ทำการโอนสิทธิให้กับรัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา (Build-Operate-Transfer - BOT) นอกจากนี้ ยังมีการกระจายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมด ออกขายให้กับสาธารณชนในตลาดหลักทรัพย์หรือการตกลงขายหุ้นให้กับพนักงานและเอกชนโดยตรงโดยไม่ผ่านตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ รัฐบาลในช่วงแผนนี้ยังได้ตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาการเพิ่ม

²⁴ เติ้งฮ้าง. 51.

²⁵ เติ้งฮ้าง. 52.

บทบาทภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจ” และ “คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ” เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งและเพื่อทำหน้าที่การดำเนินการตามนโยบายของรัฐในเรื่องรัฐวิสาหกิจตามลำดับ โดยต่อมาคณะกรรมการชุดแรกได้ถูกกลดสถานะเป็นคณะอนุกรรมการชุดของคณะกรรมการชุดที่สอง จึงถือได้ว่าแผนนี้ได้วางแนวทางในการเพิ่มบทบาทเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการปรับปรุงระบบการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและปรับปรุงองค์กรภายในรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น²⁶

3.3.4 รัฐวิสาหกิจและนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) ในส่วนของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ซึ่งมีความหมายคล้ายกับการใช้คำว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงนี้จะเป็นช่วงที่เป็นเป้าหมายหลักของการศึกษานี้ ซึ่งก็คือการประเมินการประเมินผลนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการทำให้เป็นบริษัทในช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้จะกล่าวถึงภาพรวมตามแผนพัฒนาฉบับที่ 8 และ 9 ก่อนที่จะลงรายละเอียดต่อไปในบทที่ 5-8

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) กลายเป็นแผนพัฒนาที่ส่งผลให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างแพร่หลาย สาเหตุประการหนึ่งเป็นเพราะการประสบปัญหาเศรษฐกิจครั้งยิ่งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2540 อันเป็นสาเหตุมาจากโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและทุนนิยมแบบพวกพ้อง (Crony capitalism)²⁷ วิฤตการณ์ได้นี้ส่งผลทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ในด้านการเมือง วิฤตการณ์เศรษฐกิจทำให้รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ต้องสิ้นสุดลง โดยการลาออกของพลเอกชวลิตในฐานะนายกรัฐมนตรีในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2540 และทำให้พรรคประชาธิปัตย์ได้กลับมาเป็นรัฐบาลภายใต้รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ครั้งที่ 2 ในด้านเศรษฐกิจ นโยบายทางเศรษฐกิจต่าง ๆ มีเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้นโยบายทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่รวมถึงนโยบายการโอน

²⁶ เพิ่งอ้าง. 53-55.

²⁷ Ake Tangsupvattana, 'Driving the Juggernaut: From Economic Crisis to Global Governance in Pacific Asia', in Simon SC Tay, ed., **Pacific Asia 2022: Sketching Futures of the Region**, (Tokyo, Japan Center for International Exchange, 2005); Ake Tangsupvattana 'Consequences of Neoliberals' Economic Globalization to Thailand', in Richard Westra, ed., **Confronting Global Neoliberalism: Third World Resistance and Development Strategies**, (Atlanta, Clarity Press, 2010).

ภาระงานสู่เอกชน โดยเฉพาะในส่วนของ การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจมีไว้เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลได้กำหนดแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้กับรัฐวิสาหกิจเอาไว้เพื่อเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ อันการนำเอารัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งในส่วนนี้สอดคล้องกับความคิดเห็นของนายพิสิฐ ลี้อาธรรม ซึ่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังและรับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลชว น หล็กภัย ในช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ที่ว่านโยบายของสำนักงบประมาณที่มีการดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527-2528 ในการทำให้รัฐวิสาหกิจพึ่งพาตนเองลดการอุดหนุนจากภาครัฐ เนื่องจากรัฐในช่วงเวลาดังกล่าวต้องประสบปัญหาทางการคลังจากวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นมาก่อนช่วงเวลาดังกล่าวที่ทำให้รัฐต้องลดค่าเงินบาทลง ประกอบกับการเกิดปัญหาในอิน โดจีนที่ทำให้รัฐต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากการซื้ออาวุธเพื่อป้องกันประเทศ จึงต้องกู้เงินประมาณ 10,000 ล้านบาท จึงทำให้รัฐยังสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจพยายามหารายได้ด้วยตนเองให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้²⁸ ซึ่งก็เป็นแนวคิดในทางเดียวกันกับเงื่อนไขของ IMF ดังจะได้กล่าวต่อไป

ทั้งนี้ ในการดำเนินการเพื่อเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้น รัฐได้กำหนดมาตรการอย่างเข้มงวดในการติดตามเป้าหมายและประเมินผลเป็นระยะๆ ตลอดจนถึงการลดบทบาทของรัฐในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ การสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นบริษัทมหาชน และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อมุ่งสู่การระดมทุนอย่างกว้างขวาง ในบางองค์กรก็มีความคิดในการจัดตั้งองค์กรถาวร เพื่อบริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนและประสานงานกับรัฐวิสาหกิจต่างๆ อย่างต่อเนื่อง และให้มีการนำเอาระบบประเมินมาใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ²⁹

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2540 เพื่อจำแนกรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน 2 กลุ่มคือ

กลุ่มแรก ได้แก่ กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่รัฐต้องการให้แปรสภาพจนพ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ (รัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการ ซึ่งประกอบด้วย

-รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งและโทรคมนาคม 8 แห่งที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันและการจัดการในเชิงธุรกิจ

-รัฐวิสาหกิจในสาขาเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมเป็นส่วนใหญ่ จำนวน 21 แห่งซึ่งควรจะได้รับ การลดบทบาทลงเนื่องจากภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีแล้ว

²⁸ สัมภาษณ์ พิสิฐ ลี้อาธรรม วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2552

²⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 56.

กลุ่มที่สองได้แก่ กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่รัฐเห็นว่าต้องคงความเป็นรัฐวิสาหกิจเอาไว้ (รัฐถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50) แต่ก็ส่งเสริมให้ออกชนมีบทบาทมากขึ้น ประกอบด้วย

-รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานสาธารณูปการ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น

-รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับสังคม เช่น สำนักงานธนากรเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

-รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง เช่น การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

-สถาบันทางการเงินที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา เป็นต้น

นอกจากการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐบาลได้ทำการแต่งตั้ง “คณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ” เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และแผนปฏิบัติการในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อบรรลุสู่³⁰

-การแข่งขันเสรีจากภาคเอกชนที่มีต่อรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาด

-การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ในสาขาพลังงาน สาธารณูปการ และสื่อสาร โทรคมนาคมเป็นบริษัทและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

-การปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้เป็นเพียงผู้ดำเนินการ (Operator) เพื่อให้เกิดการแข่งขันกับภาคเอกชนอย่างเป็นธรรม

-จัดตั้งองค์กรกำกับดูแล (Regulator) แยกต่างหากออกมาเพื่อกำกับดูแลและออกนโยบายการพัฒนาในแต่ละสาขาทั้งในภาคของเอกชนและรัฐวิสาหกิจ

-กระทรวงการคลังจะทำหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปเป็นบริษัท โดยจะกำหนดนโยบายเรื่องผลตอบแทนการลงทุน การปันผล และเรื่องเกี่ยวกับภาษี สำหรับกระทรวงเข้าสังกัดจะเปลี่ยนสถานะจากผู้กำหนดนโยบายการบริการมาเป็นผู้กำกับดูแลธุรกิจในแต่ละสาขาของรัฐวิสาหกิจที่สังกัดอยู่

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้กล่าวถึงเรื่องการพัฒนารัฐวิสาหกิจไว้เป็นอย่างดี โดยแบ่งกลุ่มยุทธศาสตร์หลักออกเป็น 2 กลุ่ม คือยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีและยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ในเรื่องของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีนั้น เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

³⁰ อังไฉ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 57-59.

และสังคม โดยรัฐวิสาหกิจถูกกล่าวหาว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ด้วยการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส จึงนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันที่แพร่หลายในสังคมไทย³¹ ทำให้การปรับระบบการบริหารของรัฐวิสาหกิจไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) จึงเป็นสิ่งสำคัญ กล่าวคือ เป็นการปรับปรุงระบบให้เอื้อกับการทำงานในหลายภาคส่วน สร้างความแข็งแกร่งในเชิงเศรษฐกิจให้กับองค์กรและประเทศ ตลอดจนถึงการสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการตรวจสอบได้ พร้อมกันนั้นยังสร้างระบบงบประมาณแบบเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ควบคู่กันไป

สำหรับยุทธศาสตร์การเพิ่มขีดความสามารถและการแข่งขันนั้น ได้เริ่มจากการค้นสภาพถึงปัญหาที่เป็นอยู่และปรับปรุงแก้ไขในระยะยาว เพิ่มการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยเหลือทางด้านบริการและการผลิต อันเป็นการลดต้นทุนในการแข่งขันในระยะยาวได้ ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 นี้ ได้ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการผลิตและการค้าของประเทศให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน โดยใช้หลักการสร้างมูลค่าเพิ่มทางการตลาดเป็นแกนหลัก นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้มีการพัฒนานวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง การปรับปรุงประสิทธิภาพ คุณภาพและโครงสร้างพื้นฐานอีกด้วย ซึ่งการวางหลักเกณฑ์การพัฒนาความสามารถของรัฐวิสาหกิจมีดังนี้³²

1. การใช้ประโยชน์จากระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ได้พัฒนาขึ้นแล้วให้คุ้มค่า
2. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โครงข่ายโทรคมนาคม ท่าอากาศยานและท่าเรือหลัก รวมทั้งกิจการพาณิชย์นาวีให้มีคุณภาพอยู่ในระดับมาตรฐาน
3. จัดหาพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการอย่างมีคุณภาพ มีความมั่นคงในระดับราคาที่เหมาะสมและการพัฒนาการผลิตพลังงานหมุนเวียนเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์
4. ปรับปรุงกระบวนการการจัดเตรียมโครงการให้มีความสมบูรณ์โดยคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจ ภาระหนี้ของประเทศและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเกิดการบริหารจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเกิดการยอมรับจากประชาชน
5. ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นขั้นตอน โดยให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมทั้งด้านการปรับองค์กรและการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี สนับสนุนบทบาทการลงทุนของภาคเอกชนที่คำนึงถึงประสิทธิภาพการให้บริการเพื่อลดภาระการลงทุนของภาครัฐและเป็นทางเลือกให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีคุณภาพที่ดีขึ้น ขณะเดียวกันก็มีการ

³¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 (กรุงเทพ : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2545), 3-4.

³² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 61-62.

จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลโครงสร้างเพื่อให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดความเป็นธรรมต่อผู้ให้และผู้ให้บริการต่อประชาชนโดยรวม

เราสามารถเห็นได้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแผนฉบับที่ 8 และ 9 นั้น ได้รับผลพวงมาจากเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำเป็นอย่างมากและการที่รัฐบาลปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวทำให้ค่าเงินบาทตกเป็นอย่างมาก จนทำให้เกิดเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจปีพ.ศ. 2540 ที่รู้จักกันดีภายใต้วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง (Tom Yum Kung Crisis) อันเป็นผลให้ให้รัฐบาลไทยต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากสถาบันการเงินโลกอย่างกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อคลี่คลายวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งก็ได้เกิดขึ้นเป็นลูกโซ่ลามไปในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียง³³ ทำให้ประเทศไทยต้องปรับระบบเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมให้มีการโอนภาระงานสู่เอกชนมากขึ้นตามเงื่อนไขการกู้ยืมเงิน (Conditionality) ของ IMF ซึ่งเท่ากับว่าในช่วงนี้มีปัจจัยภายนอกที่ได้ส่งผลกระทบต่อนโยบายของรัฐในเรื่องของการโอนภาระงานสู่เอกชนอย่างมาก และก็เป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐบาลไทยสามารถใช้เป็นข้ออ้างในการดำเนินการโอนภาระงานสู่เอกชนโดยเฉพาะในส่วนของ การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจหรือการแปรรูปเพื่อให้รัฐวิสาหกิจแปลงสภาพเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ในช่วงต่อมาได้อย่างเป็นรูปธรรม

ในช่วงนี้คือปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลจากภายนอกประเทศของพวกเขาเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ที่ชัดเจนที่สุดที่มีต่อเรื่องการโอนภาระงานสู่เอกชน เนื่องจากพวกเขาสรีนิยมคือเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลก อย่างเช่น IMF หรือธนาคารโลก และพลังอำนาจทุนและการเมืองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกลุ่มนี้มีพลังในการที่จะผลักดันการกำหนดนโยบายสาธารณะของเศรษฐกิจโลกให้ผ่านออกมาภายใต้ “ฉันทามติวอชิงตัน” (Washington Consensus) ที่มีจุดเน้นที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งคือเรื่องการโอนภาระงานสู่เอกชนนั่นเอง³⁴ แม้อิทธิพลทางความคิดของพวกเขาเสรีนิยมแบบทุนนิยมอเมริกันถูกเสนอเข้าประเทศไทยในรูปแบบของการถ่ายโอนนโยบายผ่านทางธนาคารโลกตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 1 และได้พัฒนาขึ้นมาเรื่อยในแผนพัฒนาแต่ละฉบับ แต่การดำเนินการโอนภาระงานสู่เอกชน โดยเฉพาะในส่วนของ การขายทรัพย์สิน/การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในแง่ของกฎหมายและการดำเนินการก็ในช่วงแผนที่ 8 (และแผนที่ 9) นี้ ซึ่งการสร้างเงื่อนไขในการกู้ยืมของ IMF นั้น ได้ถูกแสดงให้เห็นผ่านหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ที่มีวาระเรื่องการโอน

³³ Ake Tangsupvathana, 'Driving in the Juggernaut : From Economic Crisis to Global Governance in Pacific Asia'.

³⁴ เพิ่งอ้าง; Ake Tangsupvattana 'Consequences of Neoliberals' Economic Globalization to Thailand'.

ภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะในแบบการขายทรัพย์สิน/การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ให้เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์และการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization)³⁵

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าเมื่อรัฐบาลชวน หลีกภัยครั้งที่ 2 ได้เป็นรัฐบาลต่อจากรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นช่วงที่ต้องเข้ามาสะสางปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและต้องขอความช่วยเหลือจาก IMF ทำให้หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการแปรรูปเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขในการกู้ยืมเงิน (Conditionality) ของ IMF อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามเงื่อนไขนี้ดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่รัฐบาลประชาธิปไตยในสมัยนั้นต้องการอยู่แล้ว ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนของแผนฯ 8 ข้างบน และดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่แล้วว่าแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management - NPM) เป็นกระแสทางวิชาการที่มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการภาครัฐในรัฐทุนนิยมเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจว่าประเทศไทยก็ได้เกาะกระแสนี้ตามไปด้วย

ต่อมาในปีพ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศต่อจากรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ซึ่งได้รับการเสื่อมความนิยมเนื่องจากไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ตามต่อเนื่องมาจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ได้อย่างดีและรวดเร็วพอ พ.ต.ท.ทักษิณ จากการมีพื้นฐานเป็นนักธุรกิจทางด้านธุรกิจสื่อสารและโทรคมนาคมและเปิดต่อกระแสการค้าเสรีภายใต้โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ได้น้อมรับเอาหลักเศรษฐกิจของพวกเสรีนิยมใหม่มา และในขณะเดียวกันก็นำเอาความคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้าสู่การปฏิบัติจริง แนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเสรีทางการค้า การลดอัตราภาษี ฯลฯ ซึ่งสอดคล้องกับบริบทกระแสเศรษฐกิจโลกในขณะนั้นก็ได้รับการนำมาปฏิบัติ ดังนั้น การโอนภาระงานสู่เอกชนในฐานะที่เป็นหนึ่งในแนวคิดของพวกเสรีนิยมใหม่จึงได้รับการสานต่อจากรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และนำมาเป็นนโยบายหลักอันหนึ่งของนโยบายของรัฐบาลทักษิณเช่นกัน ซึ่งการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) ในรัฐบาลนี้จะเน้นในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) โดยเป็นการกระจายหลักทรัพย์เข้าไปในตลาดหลักทรัพย์เสียเป็นส่วนใหญ่

ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจเสรีของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและสอดคล้องกับการบริหารงานด้านเศรษฐกิจที่ต้องการเพิ่มขนาดเศรษฐกิจของประเทศโดยการขยายขนาดของทรัพย์สินในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น การโอนภาระงานสู่เอกชนในแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ/การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นคำตอบที่ลงตัวในสมัยของรัฐบาลไทยรักไทย ซึ่งถ้าเราติดตามหลักของการแปรรูปแล้วไม่ถือว่าผิดอะไร เพราะเป็นเป้าหมายตามหลักสากลของการโอนภาระงานสู่เอกชนที่ว่า "การทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้นในฐานะที่เป็นพลังขับเคลื่อนการเจริญเติบโต

³⁵ โปรดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 77-88.

ทางเศรษฐกิจ”³⁶ เหมือนดังที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มีเป้าหมายเพื่อลดภาระของรัฐบาลและให้รัฐวิสาหกิจช่วยเหลือตนเองเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตาม แม้ในหลักการจะไม่มีปัญหาอะไร แต่มักจะมีการกล่าวอ้างหรือการตั้งข้อหาเบื้องต้นอยู่เสมอ ๆ ให้กับรัฐบาลไทยรักไทยว่าผู้บริหารของพรรคมักจะมีส่วนได้ส่วนเสียกับตลาดหุ้น ทำให้การการดำเนินการตามนโยบายการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) หรือการแปรรูปนั้นมีข้อครหาบ่อย ๆ ว่าทำให้ผู้บริหารพรรคได้ประโยชน์มากกว่าที่จะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์ เช่น ในกรณีของการขายหุ้นของ ปตท. เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในเรื่องความเป็นมาของรัฐบาลไทยกับนโยบายการโอนภาระงานสู่เอกชน จะเห็นได้ว่าการพัฒนารัฐวิสาหกิจและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่หลังการปฏิรูประบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ความเข้มข้นของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ขึ้นอยู่กับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในขณะนั้น ประกอบกับเหตุผลของรัฐบาลที่ใช้กล่าวอ้างในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นการขยายการให้บริการ การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผล การแบ่งเบาภาระการเงินของภาครัฐ หรือแม้แต่การใช้การแปรรูปเพื่อเป็นขยายขนาดของตลาดทุน (ตลาดหลักทรัพย์) ซึ่งเหตุผลต่างๆเหล่านี้ถูกนำมาใช้ในบริบทที่ต่างกรรมต่างวาระกัน

ด้วยการปรับรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการปรับรูปแบบการเข้าร่วมลงทุนของเอกชน ให้มีมากขึ้น ส่งผลให้เกิดคำถามอย่างมากว่า เมื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว ใครได้ประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์อย่างไร ประชาชนที่เข้ารับบริการหรือสินค้าสาธารณะ (Public Goods) จากวิสาหกิจของรัฐ จะได้รับผลกระทบหรือไม่หากผู้ให้บริการเปลี่ยนมือเป็นเอกชนและสินค้าสาธารณะกลายเป็นสินค้าตามท้องตลาดที่ได้รับอิทธิพลจากกลไกราคา (Market mechanism) เมื่อมีการแปรรูปแล้ว พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับการดูแลอย่างดีหรือไม่ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นคำถามที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาเพื่อประเมินดูว่า ผลจากนโยบายของรัฐเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างไร และมีรัฐวิสาหกิจใดที่ไม่ควรแปรรูปหรือรัฐวิสาหกิจใดที่ควรแปรรูป

เหตุที่กล่าวเช่นนี้ก็เพราะ ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาลจะเป็นการวางการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่การครอบครองของเอกชนอยู่เสมอๆ อิทธิพลจากองค์ระหว่างประเทศก็อาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยได้วางแผนพัฒนาของประเทศมาจนถึงจุดนี้ แต่ทว่าการดำเนินรูปแบบทางเศรษฐกิจและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่การครอบครองของเอกชนนั้น อาจมิใช่เป็นวิธีที่แก้ปัญหาอย่างดีที่สุดและตลอดไป การปรับปรุงกระบวนการออกแผน

³⁶ Kraiyudht Dhiratayakinant *Privatization: An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand* (Bangkok, Thailand Development Research Institute Foundation, 1989) p. 10.

ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ ดังนั้น การประเมินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะค้นหาข้อได้เปรียบ-เสียเปรียบ และผลกระทบที่เกิดจากการแปรรูปว่าเป็นเช่นไร

อนึ่ง เพื่อเป็นการเปิดรับรูปแบบในการพัฒนาประเทศอื่นๆ มากกว่าจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นสมบัติของชาติเพียงอย่างเดียว บางครั้งเราอาจจะต้องกลับมาพิจารณาเสียด้วยซ้ำว่า ตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยของเรา ได้สร้างคุณประโยชน์อย่างเอนกอนันต์หรือสร้างโทษมหันต์ให้เกิดขึ้นต่อคนในชาติกันแน่ มายาคติแบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจอาจพาคนไทยตกอยู่ในวังวนของกลไกตลาด จนบางครั้งเราลืมไปว่ารากฐานที่แท้จริงของการก่อตัวกิจการของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ได้กำเนิดมาจากรากฐานของแนวคิดสวัสดิการสังคมที่มุ่งสร้างสวัสดิการที่ดีให้กับประชาชนในรัฐนั้นๆ หากขาดการบริการของรัฐแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่อาจไม่ได้รับการบางอย่างที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตอยู่ก็เป็นได้ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการเดินทางตามกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ถูกต้องแล้วหรือ ซึ่งคำถามดังกล่าวเป็นสิ่งที่จะต้องพิสูจน์ต่อไป

3.4 จากนโยบายสู่วิธีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐ

กรอบแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายของรัฐนี้ก็คงหนีไม่พ้นการดำเนินนโยบายภายใต้อุดมการณ์แบบเสรีนิยมใหม่ ทั้งนี้ รัฐบาลในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา มีความประสงค์ที่ต้องการใช้หลักการทางด้านธุรกิจตามแบบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการโอนภาระงานสู่เอกชน³⁷ เข้ามาใช้ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะที่ภาครัฐเคยดำเนินการอยู่แต่เดิม ดังนั้น นอกจากการศึกษาทางด้านนโยบายจะมีความสำคัญแล้ว การดำเนินการแปรรูปในเชิงกระบวนการย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่ควรทำการศึกษาเช่นกัน

โดยผลของนโยบายของรัฐบาลที่ได้ออกมาเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญและถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่อธิบายถึงการแปรรูปและวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยให้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนเอาไว้อย่างชัดเจนก็คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีที่มาและสาระสำคัญดังนี้³⁸

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ได้เริ่มการพิจารณาเมื่อประมาณ 10 ปีที่แล้ว เนื่องจากภาครัฐต้องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ โดยการให้เอกชนเข้าร่วมมือหุ้นในกิจการ

³⁷ โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2

³⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 88-89; 104-108.

บางส่วนหรือการขายหุ้นแก่ประชาชนโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งถือว่าเป็นการ โอนภาระงานสู่เอกชน ในแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจหรือตามความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ใช้กัน ทั้งนี้ เพื่อระดมทุนมาใช้ในกิจการของรัฐ แต่ยังคงให้รัฐวิสาหกิจนั้นรับผิดชอบในการให้บริการและให้ พนักงานมีงานทำอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่นั้น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เฉพาะตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การปิโตรเลียม การไฟฟ้า ฯลฯ หรือจัดตั้งขึ้นโดยมติ คณะรัฐมนตรี³⁹ เช่น โรงงานยาสูบ บ โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานธนากรเคราะห์ ฯลฯยังมีทุนเป็นก้อน (โดยรวมโดยไม่สามารถแบ่งแยกได้ ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเข้าร่วมถือหุ้นได้ หากรัฐประสงค์จะ เพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อที่จะให้เข้เข้ามาถือหุ้น จะต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ละฉบับ ซึ่ง ต้องใช้เวลานานและมีกระบวนการที่ยุ่งยากต่าง ๆ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติในขณะนั้น จึงได้ มีดำริให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่างกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่งเพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่มีทุน เป็นก้อนสามารถแปลงเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัทได้และได้มีการนำเสนอรัฐบาลในขณะนั้น แต่เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังไม่เป็นที่ยอมรับและเข้าใจกันได้ดีพอ โดยเฉพาะในหมู่พนักงานรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลจึงได้ขอถอนร่างกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อความรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาเมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนมีความเข้าใจและยอมรับในการแปรรูป รัฐวิสาหกิจมากขึ้น ประกอบกับแรงกดดันจากภายนอกเนื่องจากที่ประเทศไทยประสบปัญหา วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ต้องไปกู้ยืมเงินจาก IMF และเงื่อนไขในการกู้ก็มีเรื่องการ โอนภาระงานสู่เอกชนดังที่ได้เสนอไปแล้ว รัฐบาลจึงได้ให้กระทรวงการคลังจึงดำเนินการปรับปรุงร่างกฎหมาย ดังกล่าว และให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทการปฏิรูประัฐวิสาหกิจ ในที่สุดพระราชบัญญัตินี้ก็ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนธันวาคมปี 2542 ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย สมัยที่ 2

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มบทบาทเอกชนในกิจการ รัฐวิสาหกิจ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐ เมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง สถานะของรัฐวิสาหกิจ จากรูปแบบเดิม ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ประเภทองค์การของรัฐ ตามที่มีกฎหมาย จัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภท

³⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้ทำการแบ่งรัฐวิสาหกิจตามที่มาของกฎหมายไว้ 3 แบบ คือ 1.แบบที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชนไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา 2. แบบที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน ไม่ว่าจะขึ้นไปตามหลักเกณฑ์ใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือที่กำหนดในพ.ร.บ.บริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 และ 3.แบบที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ใน แง่มุมทางกฎหมาย การทำให้ทุนของรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนเป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของบริษัทนั้น ตามกฎหมาย ว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจนั้น จะทำได้เฉพาะกรณีข้อ 1 และ 3 เท่านั้น เพราะในข้อ 2 เพราะมีทุนเป็นทุนเรือนหุ้นและรัฐก็ได้ทำการถือหุ้นอยู่ แล้ว โปรดดูรายละเอียดของแง่มุมทางกฎหมายนี้ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 90-98.

หนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิม เป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะ เป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ และเป็นพื้นฐานเบื้องต้น ที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำโดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียด เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน ได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการ ในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปใน อนาคต⁴⁰ โดยพ.ร.บ.นี้มีลักษณะสำคัญพอสรุปได้ดังนี้⁴¹

1. อำนาจความสะดวกในการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท และ (การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารและขอบเขตการประกอบกิจการ

2. รอบคอบ เป็นธรรมและโปร่งใส มีกระบวนการพิจารณาที่แน่นอน (

3. อาจยกเลิกรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้ แต่บริษัทยัง (ที่เกิดขึ้นมาจากการแปลงสภาพตามกฎหมาย นี้คงมีอำนาจสิทธิพิเศษและประโยชน์ ของวิสาหกิจที่จำเป็นสำหรับประโยชน์ส่วนรวมไว้ได้

4. อาจมีคณะกรรมการ (ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นการชั่วคราว

5. ให้หลักประกันการทำงานแก่พนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ (

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะ การแปลงทุนให้อยู่ในรูปของหุ้นโดยอาศัย พทุนรัฐวิสาหกิจจะช่วยระยะเวลาให้เร็วขึ้นเมื่อเทียบกับวิ.บ.ร.วิธีการที่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณา หลายขั้นตอน รวมทั้งกระบวนการในรัฐสภาซึ่งมักใช้เวลาค่อนข้างนาน แต่ความสะดวกรวดเร็วในการ แปลงทุนก็มีใช้วัตถุประสงค์ที่สำคัญเพียงอย่างเดียวของรัฐวิสาหกิจ การดำเนินการตาม.บ.ร. กฎหมายนี้ยังมีกระบวนการพิจารณาที่แน่นอน รอบคอบและโปร่งใส

ขั้นตอนสำคัญในการดำเนินการตามกฎหมายนี้ ได้แก่การตั้งคณะกรรมการ 2 ชุดคือ⁴²

1. คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งไม่เกิน 15 คน ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 6 คน และ ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

2. คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท โดยมีปลัดกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้ กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการ

⁴⁰ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ๒๕๔๒ .ศ.

⁴¹ นันทวัฒน์ บรรณานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 104-108.

⁴² พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ๒๕๔๒ .ศ.

สำนักงานประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรรมการชุดนี้จะเปลี่ยนแปลงตามรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่จะทำการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจชุดแรกนั้นถูกตั้งขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2543 ทำหน้าที่พิจารณากลับกรองประเด็นที่มีความสำคัญทางนโยบายก่อนจะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ รัฐวิสาหกิจใดที่มีความประสงค์จะเปลี่ยนทุนเป็นทุนเรือนหุ้น จะทำเรื่องเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบก่อน แล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้⁴³

1.คณะกรรมการ (นโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

2.เมื่อคณะรัฐมนตรี (พิจารณาและอนุมัติในหลักการและแนวทางแล้ว คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท จะพิจารณารายละเอียด ในการแปลงทุนเป็นทุนเรือนหุ้นให้เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง โดยมีการกำหนดรายละเอียดดังนี้⁴⁴

- กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ
- กำหนดพนักงานที่จะเป็นลูกจ้างของบริษัท
- กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
- กำหนดชื่อบริษัท
- กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีวาระเริ่มแรก
- จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
- จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26
- จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด
- จัดทำรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

⁴³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 104-108.

⁴⁴ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ๒๕๔๒ .ศ.

3) เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท พิจารณารายละเอียดต่างๆแล้ว ก็นำเสนอคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณาถ่วงถ่วงก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป

4) เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติรายละเอียดในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นทุนเรือนหุ้นแล้ว ให้จดทะเบียนบริษัทและดำเนินกิจการบริษัทตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายบริษัทมหาชนที่เกี่ยวข้อง

จนกระทั่งถึงขั้นตอนที่ 3 ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนของการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัท(Corporatization) เท่านั้น เพราะยังไม่ได้มีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ โดยกระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นแทนรัฐบาลทั้งหมด รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปลงสภาพให้เป็นบริษัทดังกล่าวยังคงมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ แม้จะมีการใช้ชื่อเป็นบริษัทก็ตาม แต่ถ้ารัฐวิสาหกิจใดผ่านขั้นตอนที่ 4 แล้ว จะถือได้ว่าเป็นการแปรรูปโดยมีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์โดยเป็นบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งถือว่าได้ผ่านขั้นตอนการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) ในรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) หรือการแปรรูปโดยการกระจายหุ้นอย่างสมบูรณ์ตามกฎหมายของ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม จุดนี้เราสามารถวิเคราะห์ได้ว่า พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจไม่ได้วางกรอบรายละเอียดในเรื่องของการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนประการหนึ่งของพ.ร.บ.นี้⁴⁵ อันมีผลทำให้การกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ไม่ได้เป็นการกระจายสู่สาธารณชนอย่างแท้จริง แต่อาจกระจุกตัวอยู่ที่คนบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มก้อนอำนาจทางการเมือง ซึ่งทำให้ส่งผลต่อการที่คนในเครือข่ายการเมืองสามารถสามารถซื้อหุ้นได้ในปริมาณที่มากกว่าคนอื่น เนื่องจากไม่ได้เปิดขายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไปอย่างแท้จริง เช่น กรณี ปตท.ที่เป็นที่โจษจันกันว่าให้สิทธิพิเศษแก่นักการเมืองในการซื้อหุ้นมากกว่าประชาชนทั่วไป เพราะเปิดให้ซื้อหุ้นโดยใช้เวลาไม่เท่าไรก็ปิด แต่ในขณะที่นักการเมืองของรัฐบาลในขณะนั้นสามารถซื้อได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งจุดนี้เป็นจุดสำคัญอย่างยิ่งซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์ต่อไปว่าการแปรรูปนั้นมีความโปร่งใสหรือไม่เพียงไร โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจหลายแห่งซึ่งมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติเนื่องจากการใช้ทรัพยากรของประเทศที่เป็นของชาติและคนในชาติทุกคน แต่โอกาสที่คนในชาติจะได้เป็นเจ้าของกลับน้อยกว่าผู้ที่อยู่ในเครือข่ายทางการเมือง

ในช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2547 เป็นช่วงที่มีการดำเนินการในทางปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในเรื่องของการแปรรูปผ่าน พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งในแบบของการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์และการจัดตั้งบริษัทจำกัด และได้มีรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่จำนวนหนึ่งที่ได้มีการแปลงสภาพเป็นทั้งบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนผ่านพระราชกฤษฎีกาตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม

⁴⁵ สัมภาษณ์ พิสิษฐ์ ล้อธรรม วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2552

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าแนวทางในการกระจายหุ้นนั้นไม่มีความชัดเจนว่าควรกระจายอย่างไรและเป็นสัดส่วนเท่าไร (โดยเฉพาะในด้านของสัดส่วนการกระจายให้แก่สาธารณชน) จึงทำให้เกิดปัญหาดังที่ได้เสนอไว้แล้วข้างบน จนกระทั่งรัฐบาลไทยรักไทยซึ่งได้ทำการบริการประเทศตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2544 ได้มีมติให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ในการกระจายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไปในการบริหารหรือในวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2547 เพื่อให้เกิดการกระจายหุ้นที่โปร่งใสและเป็นธรรม โดยมีหลักในการเสนอขายหุ้นครั้งแรก (Initial Public Offering – IPO) โดยเน้นให้ความสำคัญทั้งประชาชนทั่วไปและนักลงทุนสถาบัน ให้ผู้ที่ต้องการซื้อหุ้นซื้อผ่านการสุ่มไม่ว่าจะเป็นกลุ่มใดก็ตาม ให้โอกาสแก่ผู้ที่ต้องการซื้อจำนวนน้อยเป็นสำคัญ โดยทำการเปิดให้จองเป็นระยะเวลาพอควร แต่รัฐบาลจะต้องถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 เพื่อคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ และถ้าเป็นในด้านของสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้าและประปา จะต้องถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 และในกรณีของบุคคลจะไม่สามารถถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 5 และนักลงทุนต่างชาติจะไม่สามารถถือหุ้นรวมเกินกว่าร้อยละ 25 ของทุนจดทะเบียน⁴⁶

การพิจารณาจะมีความเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายและคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทด้วย และเพื่อให้การพิจารณามีความเป็นธรรม กฎหมายได้กำหนดให้กรรมการส่วนใหญ่ต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในนิติบุคคลที่เป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุนหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนหุ้นในระยะสามปีก่อนการได้รับการแต่งตั้ง และในสามปีหลังจากพ้นตำแหน่ง ในส่วนของความรอบคอบและความโปร่งใสของการพิจารณา กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนด้วย

อำนาจและสิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจในหลายกรณีอาจมีความจำเป็นที่ค่อนข้างสูงไว้เพื่อให้การประกอบกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังอย่างเช่น พรบปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้ให้อำนาจกำหนดเขตรบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดิน ปตท ของบุคคลใดๆ รวมทั้งการรื้อถอนอาคารและต้นไม้ในเขตรบบการขนส่งได้ และในกรณีที่กฎหมายมีบทบัญญัติให้อำนาจและสิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานพรบทุนรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้บทบัญญัติเหล่านั้น ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป อย่างไรก็ตาม อำนาจและสิทธิพิเศษอาจจำกัดหรือลดได้

การกำหนดให้บริษัทที่มีอำนาจและสิทธิพิเศษดังกล่าวให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดขอบเขตของอำนาจและสิทธิพิเศษเท่าที่จำเป็น กฎหมายให้ทางเลือกด้วยว่าอาจจะมอบอำนาจและสิทธิพิเศษให้เป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใด ซึ่งจะมีอำนาจวงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้เกิด

⁴⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, 116.

การดำเนินงานของบริษัทที่มีคุณภาพและราคาที่เป็นธรรม และในส่วนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พบ. กประกันในสภาพการจ้างที่ชัดเจน กล่าวคือ ได้กำหนดค่าให้พนักงานทุนรัฐวิสาหกิจได้ให้หลัก รัฐวิสาหกิจที่แปลงทุนเป็นหุ้นได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับ อยู่และให้นับอายุงานต่อเนื่องโดยไม่มีกรเลิกจ้าง โดยที่บริษัทยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ พนักงานที่ โอนมาเป็นพนักงานของบริษัทก็ยังคงเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายที่ว่าด้วยพนักงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เหมือนเดิม

อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องการกระจายหุ้นอย่างเป็นธรรมและทั่วถึงต่อสาธารณะเป็นประเด็น ที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่านโยบายสาธารณะที่รัฐบาลออกมาในเรื่องของการแปรรูป นั้น จริง ๆ แล้วทำเพื่อสาธารณะหรือไม่และเพียงไร เพื่อให้เกิดการแปรรูปเพื่อให้เกิดผลอย่างเต็มที่ มี ประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด รัฐบาลจะต้องมีการทำอย่างโปร่งใสด้วย มิฉะนั้น อาจเอื้อทำให้เกิดการทุจริตได้ เช่น การทำให้ทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นในราคาที่ต่ำเพื่อให้นักลงทุน บางกลุ่มหรือบางคนที่มีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองสามารถซื้อได้ในราคาถูก หรือการกีดกันไม่ให้ สาธารณชนได้สามารถซื้อหุ้นในปริมาณและเวลาที่เหมาะสมแต่ผู้มีอำนาจจากเครือข่ายการเมืองกลับ สามารถซื้อได้ในจำนวนที่มากในรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาดและมีแนวโน้มที่จะทำกำไรได้ดีที่ได้รับการแปรรูป เท่ากับเป็นการทุจริตแบบหนึ่ง ซึ่งกรณีบทเรียนจากประเทศอาร์เจนตินาที่แสดงให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการแปรรูปกับการทุจริตที่จะแสดงให้เห็นในบทที่ 4 น่าจะเป็นกรณีที่ดีกรณีหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์นี้

การทุจริตโดยเฉพาะในแบบของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) (คือการที่ เจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือฝ่ายการเมือง มิได้แยกผลประโยชน์ของชาติบ้านเมืองและผลประโยชน์ของตนเอง ออกจากกัน ซึ่งในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนี้จะพบมากกว่า มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ของรัฐ หลายแห่งที่มีได้ประสบปัญหาขาดทุนให้กับทางภาคเอกชน แต่ในกลุ่มธุรกิจเอกชนที่เข้ามาถึงหุ้นส่วน ใหญ่แล้วแต่เป็นคนของกลุ่มมีความสัมพันธ์กับการเมืองหรือข้าราชการทางการเมืองแทบมากกว่า นักลงทุนรายย่อยทั่วไป ท้ายสุดของประเด็นเรื่องการทุจริตนี้ คงต้องได้รับการย้ำอีกครั้งว่ารัฐวิสาหกิจ คือสมบัติของชาติเพราะเป็นวิสาหกิจที่รัฐได้ลงทุนโดยใช้ภาษีของประชาชน และยิ่งไปกว่านั้น ใน รัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติที่ได้มีการใช้ทรัพยากรของประเทศชาติ เช่น ก๊าซ น้ำ หรือ ไฟฟ้า ทรัพยากรที่นำมาผลิตก็ถือว่าเป็นทรัพยากรของคนในประเทศโดยรวม ไม่ใช่ของใครคนใดคน หนึ่ง ดังนั้น เป็นจุดที่สำคัญที่สุดที่ว่าคนในชาติส่วนใหญ่จะต้องได้รับสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สมบัติของตนเองในอัตราส่วนที่เป็นส่วนใหญ่อย่างเหมาะสม ไม่ใช่เพียงให้คนกลุ่มน้อยที่มีเครือข่าย ทางเมืองหรือให้กลุ่มทุนรายใหญ่เป็นผู้ครอบครองหุ้นในส่วนที่รัฐได้ทำการกระจายเข้าสู่ตลาดหุ้น

ปัญหาของการแปรรูปในแบบการกระจายหุ้นตามพ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีปัญหาในเรื่องการกระจายหุ้นแต่เพียงอย่างเดียวที่ก่อให้เกิดความกั๊กในการนำเอานโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐมาปฏิบัติ เพราะได้มีองค์การภาคประชาชนได้นำกรณีพิพาทสู่ศาลปกครอง เช่นกรณีของ ปตท. และกฟผ. ซึ่งในกรณีแรกที่ได้ผ่านกระบวนการแปรรูปเป็นบริษัทและผ่านการกระจายหุ้นแล้ว ศาลได้ตัดสินให้ ปตท. คืนท่อก๊าซและรายได้จากท่อก๊าซในส่วนของใช้อำนาจสาธารณะคืน ส่วนในกรณีหลังซึ่งผ่านขั้นตอนการแปลงสภาพให้เป็นบริษัทแล้วแต่ยังไม่ได้ผ่านการกระจายหุ้น ศาลสั่งระงับการดำเนินการต่อไปเนื่องจากมีปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน⁴⁷ ซึ่งจากคำพิพากษากรณี กฟผ. นี้ทำให้กระบวนการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมดที่ต่อแถวเข้าสู่กระบวนการต้องถูกระงับไว้ ซึ่งก็ทำให้เกิดปัญหาว่ามีหลายรัฐวิสาหกิจที่ผ่านการแปลงสภาพและเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทมหาชนไม่ได้มีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ ส่วนที่แปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัดนั้น ไม่มีปัญหาอะไรเพราะไม่จำเป็นต้องมีการกระจายหุ้นอยู่แล้ว

นอกจากนี้ การแปรรูปผ่านพ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจยังได้สร้างปัญหาใหม่ขึ้นมาคือความสับสนระหว่างคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” กับ “บริษัทของรัฐ” เพราะว่าการแปรรูปโดยผ่าน พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดของการจัดทำให้เป็นบริษัท (Corporatization) โดยยังไม่ได้มีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ หรือในแบบที่มีการกระจายหุ้น ซึ่งไม่ได้เป็นการแปรรูปหรือเป็นการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ที่เกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจที่ผ่านกระบวนการทั้ง 2 แบบไม่ได้เปลี่ยนความเป็นเจ้าของ เนื่องจากรัฐยังคงความเป็นเจ้าของอยู่เพราะเป็นผู้ถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่ง ซึ่งในลักษณะนี้รัฐยังเป็นทั้งเจ้าของและเป็นทั้งผู้ออกนโยบายและกำกับทิศทางในการบริหารของบริษัทที่ได้รับการแปรรูป จึงทำให้มีการเปลี่ยนจากรัฐวิสาหกิจมาเป็นเพียงแค่บริษัทของรัฐเท่านั้น แต่ความเป็นเจ้าของยังคงไว้เหมือนเดิม

ในประเด็นนี้ ถ้าคิดว่าการลดความเป็นเจ้าของของรัฐ โดยให้เอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาการบริการที่สร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้น การแปรรูปตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจอาจจะไม่ใช่คำตอบในแง่นี้ แม้รัฐบาลอาจมีวิธีการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานให้เกิดขึ้นในรูปแบบอื่น ๆ ก็ตาม และแม้ว่าประเด็นในเรื่องของการแปรรูปจะเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่าความสำคัญของการแปรรูปอยู่ที่การเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ (Ownership) หรืออยู่ที่การสร้างการแข่งขัน (Competition) ก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะไปศึกษารายละเอียดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย เราควรดูตัวแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ได้แง่มุมในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ อัน

⁴⁷ โปรดดูรายละเอียดในการคำพิพากษาศาลปกครองกรณี ปตท. และกฟผ.

จะนำมาสู่บทเรียนที่ดีแก่ประเทศไทย โดยเฉพาะบทเรียนต่อการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายการแปรรูป
รัฐวิสาหกิจของไทย ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป ในบทที่ 4