

บทที่ 6

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

จากการที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะทั้งในทางวิชาการและในระบบการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของประเทศไทยในบทที่ผ่านมาแล้ว ในบทนี้คณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึงสภาพปัญหาที่สำคัญ 3 ประการของการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงความจำเป็นของการมีกฎหมายกลางสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทยต่อไป

6.1 ปัญหาด้านความไม่เป็นระบบของกฎหมาย

กฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและการดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะ หากกฎหมายที่ตราขึ้นไม่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบย่อมส่งผลให้การดำเนินการตามกฎหมายนั้นเกิดปัญหาตามมาได้ ดังจะได้นำเสนอต่อไปนี้

6.1.1 การจัดตั้งหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะโดยกฎหมายหลายประเภท และไม่มี ความเชื่อมโยงกัน

จากที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงการจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทยไปในบทที่ 5 นั้น พบว่ามีการจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในหลากหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานรูปแบบอื่น ๆ เช่น องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ องค์กรเหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายหลายประเภท หลายลำดับชั้นและขาดความเชื่อมโยงกัน

6.1.1.1 กระทรวง ทบวง กรม องค์กรจัดทำบริการสาธารณะกลุ่มแรกคือ “กระทรวง ทบวง กรม” ซึ่งการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปรากฏอยู่ในกฎหมายสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

กระทรวง ทบวง กรม มีลักษณะเป็นส่วนราชการซึ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบการทำงานที่เป็นแบบแผน มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาตามความชำนาญเพื่อความเหมาะสม มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างแจ่มชัด มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก มีวินัยควบคุมความประพฤติของราชการที่เข้มงวด

6.1.1.2 รัฐวิสาหกิจ องค์กรจัดทำบริการสาธารณะกลุ่มที่สองคือ “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อสร้างความคล่องตัวให้แก่รัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ และแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดหลาย ๆ ประการที่เกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งระบบราชการก็ไม่เหมาะสมสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาให้มีความแตกต่างไปจากระบบราชการเพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยรัฐวิสาหกิจมีลักษณะเฉพาะของตนเอง คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งทางด้านการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล แต่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วในเวลาที่รัฐก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาก็จะให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นจึงต้องมีการ “กำกับดูแล” เพื่อเป็นหลักประกันมิให้เงินรั่วไหลหรือใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งถูกจัดตั้งโดยกฎหมายที่ต่างกันตามเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น

(ก) รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะอันเป็นกฎหมายมหาชน แบ่งเป็น

(ก.1) รัฐวิสาหกิจประเภทที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติหรือรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ “อำนาจรัฐ” ในการจัดทำบริการสาธารณะมักจะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่า เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติหรือพระราชกำหนด รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะนี้ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการสำคัญ มีขอบเขตกว้างขวางและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจและสิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้

(ก.2) รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐ ถูกจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้อาจจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งในส่วนราชการ โดยมติคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินกิจการ²⁸⁵

(ข) รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน รัฐวิสาหกิจแห่งถูกจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งองค์กรดำเนินธุรกิจของเอกชน โดยมุ่งหวังที่จะให้การ

²⁸⁵ รายละเอียดของรัฐวิสาหกิจแบ่งตามประเภทของกฎหมายจัดตั้ง โปรดดู บทที่ 5 หัวข้อ 5.1.2.3 การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจ

ดำเนินงานมีความคล่องตัวเช่นกิจการของเอกชนและหลุดพ้นจากระเบียบและขั้นตอนของรัฐ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(ข.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด ดังนั้นจึงต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ มีการนำเอาหลักเกณฑ์การดำเนินงานของเอกชนมาใช้เพื่อให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ได้แก่ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด บริษัท อยู่กรุงเทพ จำกัด บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย จำกัด บริษัท กรุงไทย แลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด บริษัท กฎหมายกรุงไทย จำกัด บริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด บริษัท ปตท.สผ. อินเตอร์เนชันแนล จำกัด บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด บริษัท กรุงไทยคอมพิวเตอร์วิเศษ จำกัด บริษัท PTT Philippines Inc.

(ข.2) รัฐวิสาหกิจจัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน แต่ก็มีขึ้นเพื่อวางเงื่อนไขต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ของเอกชน จึงถือได้ว่ากิจการที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกิจการที่จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชน มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่จัดตั้งขึ้นโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และนำเอาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้เพื่อความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ได้แก่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท.โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

(ค) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย “ทุนหมุนเวียน” ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ ตั้งขึ้นในส่วนราชการ โดยรัฐให้ทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน มีการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในการบริหารงานภายในของตนเอง อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย “ทุนหมุนเวียน” จะไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้แก่

1. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต (บริหารงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506)
2. โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (บริหารงานตามข้อบังคับโรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ พ.ศ. 2508)
3. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (บริหารงานตามระเบียบบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516)

4. สำนักงานขนานนุเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (บริหารงานตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานสำนักงานขนานนุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2517)

5. โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต (บริหารงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งโรงงานไฟ กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2535)

6.1.1.3 หน่วยงานรูปแบบอื่น องค์กรจัดทำบริการสาธารณะกลุ่มที่สามคือ “หน่วยงานรูปแบบอื่น” ในปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ องค์กรของรัฐประเภทพิเศษ องค์กรมหาชน และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยในแต่ละรูปแบบนั้นสามารถพิจารณารายละเอียดได้แก่

(ก) **องค์กรของรัฐประเภทพิเศษ** ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้น นอกจากจะมีส่วนราชการ เช่น กระทรวง ทบวง กรมและรัฐวิสาหกิจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ยังมีองค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นมาโดยการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมาเป็นการเฉพาะรายที่ไม่ได้เป็นทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษที่มีความเป็นอิสระ มีโครงสร้างและระบบการทำงานเป็นของตนเอง

หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ได้แก่²⁸⁶ คุรุสภา องค์กรสงเคราะห์ทหารผ่านศึก สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ กองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ องค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน สถาบันพระปกเกล้า สภาอากาศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ตลาดหลักทรัพย์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย สถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ

²⁸⁶ ปรับปรุงจาก ชาญชัย แสงศักดิ์, องค์กรมหาชน, หน้า 136 – 139.

นวัตกรรมแห่งชาติ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย สถาบันคุ้มครองเงินฝาก และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ถูกจัดตั้งขึ้นเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ตามความจำเป็นและความต้องการของสถานการณ์ในขณะจัดตั้ง ส่วนใหญ่แล้วจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในการดำเนินงาน มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง

(ข) **องค์การมหาชน** หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้นี้มีข้อแตกต่างกันหลายประการ เช่น ระบบการบริหารงาน รูปแบบความสัมพันธ์กับรัฐ ความแตกต่างทั้งหลายจึงทำให้เกิดความได้เปรียบของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ซึ่งส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของบางหน่วยงานเป็นไปไม่ได้ดีเท่าที่ควร ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายกลางออกมารองรับหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานและความสัมพันธ์กับรัฐไว้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ในปี พ.ศ. 2542 จึงได้มีการตรากฎหมายชื่อ **“พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542”** ขึ้นเพื่อกำหนดสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเอาไว้ แม้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะมีได้ให้ความหมายที่แน่ชัดของหน่วยงานประเภท “องค์การมหาชน” ไว้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า องค์การมหาชนได้แก่องค์กรที่ฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาด้านต่างๆ ของรัฐหรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะ โดยมีลักษณะเด่น คือ **องค์การมหาชนไม่ใช่อำนาจหรือรัฐวิสาหกิจและมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน**

บริการสาธารณะที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนได้นั้น จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 คือ จะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวกับเรื่องการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่น ซึ่งหากพิจารณากิจการดังกล่าวนี้ก็คือ **“บริการสาธารณะทางสังคม”** นั่นเอง นอกจากนี้ กฎหมายมาตราดังกล่าวยังได้บัญญัติไว้ในวรรคท้ายด้วยว่า กิจการที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนจะต้อง**ไม่**เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก ซึ่งการกำหนดข้อแตกต่างในเรื่องวัตถุประสงค์นี้ แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะกับรัฐวิสาหกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์แสวงหากำไร

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนเอาไว้ โดยมาตรา 5 วรรคแรกของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

จากที่นำเสนอมาจะเห็นได้ว่า องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย นั้นมีรูปแบบที่หลากหลายทั้งรูปแบบของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน อีกทั้งองค์กรเหล่านี้ยังถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหลายประเภททั้ง กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองประเภทพระราชกฤษฎีกาหรือแม้แต่มติ คณะรัฐมนตรีซึ่งขาดความเชื่อมโยงกัน

6.1.2 ความซ้ำซ้อนและความไม่สอดคล้องกันของกฎหมาย

ความไม่เป็นระบบของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะนั้น นอกจากจะเกิดจากการที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะมีหลายประเภท หลายระดับดังที่ได้นำเสนอข้างต้นแล้ว ยังเกิดจากปัญหาประการอื่นอีกด้วย นั่นคือ เกิดจากความซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกันของกฎหมาย

ปัญหาความซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกันของกฎหมายทำให้การจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่งประเภทใดอาจดำเนินการได้โดยองค์กรหลายองค์กรที่แตกต่างกัน ดังเช่นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แบ่งกิจการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน อันได้แก่ กิจการสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐาน กิจการสาธารณะด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต กิจการสาธารณะด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย กิจการสาธารณะด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว กิจการสาธารณะด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กิจการสาธารณะด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งถ้าพิจารณาจากกรอบกิจการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า มีหน่วยงาน ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ และมีการจัดบริการงานด้านต่าง ๆ โดยหน่วยงานหลายหน่วยงาน ทั้งที่เป็นบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด และบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในจังหวัด และนอกจากส่วนราชการดังกล่าวแล้วข้างต้น ยังพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือแม้กระทั่งหน่วยการปกครองพิเศษก็สามารถที่จะดำเนินการจัดบริการสาธารณะได้²⁸⁷

²⁸⁷ โปรดดู หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ (มาตรา 16-22) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

นอกจากตัวอย่างของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรต่าง ๆ ที่มีความซ้ำซ้อนกันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้แล้ว ยังปรากฏกรณีอื่นที่หน่วยงานราชการในส่วนกลาง ทั้งกระทรวง ทบวง กรม มีภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกันเอง และในบางกรณี ก็ยังมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ปรากฏการณ์เหล่านี้เกิดจากการที่กฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ของส่วนราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ไว้กว้าง และคล้ายคลึงกัน เช่น ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ พ.ศ. 2537 ส่วนที่ 3 ว่าด้วยเรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล มาตรา 67 ได้กำหนดให้องค์กรบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2542) มาตรา 50 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลว่า เทศบาลมีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งภารกิจดังกล่าวก็ซ้ำซ้อนกับภารกิจของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหนึ่งในอำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษ ได้แก่ การพัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการที่เหมาะสมสำหรับระบบต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการคุณภาพน้ำ อากาศ ระดับเสียง สารอันตราย และกากของเสีย เป็นต้น²⁸⁸ ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ล้วนแล้วแต่เกิดจากการมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรต่าง ๆ ซ้ำซ้อนกัน เรื่องดังกล่าวส่งผลต่อปัญหาในทางปฏิบัติเพราะหากการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่งสามารถดำเนินการได้โดยองค์กรหลายองค์กรต่างกันไปแล้ว อาจส่งผลต่อระบบและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะไม่มีความสอดคล้องสัมพันธ์กันในระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทเดียวกันและทำให้มาตรฐานของการจัดทำบริการสาธารณะ โดยองค์กรหนึ่งต่างจากอีกองค์กรหนึ่ง แม้ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทเดียวกันได้

6.1.3 ความไม่ชัดเจนของกฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ : ศึกษาการให้ความเห็นทางกฎหมายโดยองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาความข้องใจขององค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายจนทำให้เกิดการลังเลใจในการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งนั้น ได้มีการหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกานี้มีหน้าที่ให้ความเห็นทาง

²⁸⁸ วุฒิสภา ตันไชย, บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ : รายงานวิจัยเสนอ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 133, 164 – 165.

กฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงจะได้ทำการศึกษาการให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อขัดข้องที่องค์กรต่าง ๆ ได้ขอคำปรึกษาไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่เกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะต้องการนำมาใช้บังคับหรือต้องการที่จะทำตามข้อบังคับของตัวบทกฎหมายนั้น ๆ โดยในที่นี้ เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายตามประเด็นที่องค์กรนั้น ได้มีคำถามหรือไปแล้ว องค์กรนั้น ๆ ก็ไม่ได้ผูกพันที่จะต้องทำตามความเห็นดังกล่าว หรือแม้หากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไปแล้ว ประเด็นปัญหาเดิมก็สามารถถูกหยิบยกเพื่อหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาได้อีก การให้ความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะที่พบนั้นส่วนใหญ่จึงมักจะเป็นการหารือในตัวบทกฎหมายเพื่อตีความในเรื่องเดิม ๆ แต่ข้อเท็จจริงแตกต่างไปบ้างตามรายละเอียดแต่ละเรื่อง ดังจะเห็นได้จากการหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งมักจะมีคำถามจากองค์กรต่าง ๆ ว่าการดำเนินการขององค์กรจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่อย่างไร เช่น

- เรื่อง การให้เอกชนร่วมดำเนินการให้บริการขนส่งกับการรถไฟแห่งประเทศไทย (เรื่องเสรีจที่ 785/2541) ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหารือว่า การให้เอกชนดำเนินการจัดบริการขนส่งทางรถไฟโดยเอกชนเป็นฝ่ายลงทุน จัดหารถจักร รถพ่วง หรือรถโดยสารที่มีกำลังขับเคลื่อนอยู่ในตัว (รถดีเซลราง) มาเดินให้บริการขนส่งบนทางรถไฟในเส้นทางสายต่าง ๆ ของการรถไฟฯ และต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเดินขบวนรถทั้งหมด รายได้ที่ได้รับจากการดำเนินงานบริการขนส่งให้ตกเป็นของเอกชน โดยที่เอกชนที่ดำเนินการดังกล่าวต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้ทางและค่าตอบแทนอื่น ๆ ให้กับการรถไฟฯ ตามอัตราที่กำหนดหรือตกลงกัน ทั้งนี้ การรถไฟฯ จะไม่เข้าไปรับภาระการเสี่ยงกำไรขาดทุนร่วมกับเอกชนแต่อย่างใด ถือได้ว่าเป็นการ “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ตามความหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หรือไม่

- เรื่อง การแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (เรื่องเสรีจที่ 102/2542) ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้มีข้อหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การขายหุ้นของบริษัทราชบุรี โฮลดิ้งฯ ซึ่ง กฟผ.ถืออยู่ร้อยละ 100 ให้แก่พันธมิตรร่วมทุนร้อยละ 49 และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงาน กฟผ.ร้อยละ 2 ซึ่งเมื่อขายหุ้นดังกล่าวแล้ว กฟผ.จะยังคงถือหุ้นอยู่ร้อยละ 49 นั้น จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หรือไม่

- เรื่อง การให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบ พร้อมเข้าบริหารและจัดการส่งน้ำดิบให้แก่การประปานครหลวง (เรื่องเสร็จที่ 127/2542) ซึ่งการประปานครหลวงได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้พิจารณาข้อหาหรือว่าการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในการก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบเพื่อให้การขยายกำลังการผลิตน้ำเป็นไปตามแผน โดยดำเนินการในลักษณะของการจ้างก่อสร้างพร้อมการบริหารและจัดการคลองประปาเป็นเวลา 20 ปี ซึ่ง ผู้รับจ้างจะต้องดำเนินการก่อสร้างคลองส่งน้ำดิบจากเขื่อนวชิราลงกรณ์ถึงแม่น้ำท่าจีน ระยะทางประมาณ 71 กิโลเมตร ค่าก่อสร้างประมาณ 3,500 ล้านบาท ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการก่อสร้าง ได้แก่ ค่าเครื่องจักร เครื่องมือก่อสร้าง ค่าสำนักงาน แรงงาน ฯลฯ เป็นของผู้รับจ้างเองทั้งสิ้น รวมทั้งผู้รับจ้างต้องจัดหาแหล่งเงินทุนหรือเงินกู้เอง ผู้รับจ้างจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในการลงทุนโดยการเรียกเก็บค่าน้ำดิบจากการประปานครหลวงตลอดช่วงระยะเวลา 20 ปี ที่เข้าบริหารและจัดการส่งน้ำดิบ นับตั้งแต่วันที่เริ่มส่งน้ำดิบเข้าคลองตามข้อตกลงและเงื่อนไขของสัญญาจ้าง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การประปานครหลวงจึงได้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาว่า การจ้างเอกชนดำเนินการในโครงการดังกล่าวอยู่ในข่ายที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หรือไม่

- เรื่อง การลงทุนโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (เรื่องเสร็จที่ 228/2550) โดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงคมนาคม ได้สอบถามปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องแนวทางการลงทุนโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในลักษณะต่าง ๆ ว่าอยู่ภายใต้ขอบอำนาจที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หรือไม่ เพื่อความชัดเจนในการดำเนินงานและการกำหนดกรอบนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการ ให้สอดคล้องตามมติคณะรัฐมนตรีและดำเนินงานตามข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด

- เรื่อง การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการขนส่งสินค้าทางรถไฟ (เรื่องเสร็จที่ 524/2550) ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหาหรือว่า การให้เอกชนเข้าดำเนินการตามกรณีต่อไปนี้ จะต้องอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หรือไม่ และหากต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจะคิดวงเงินลงทุนของโครงการอย่างไร กรณีที่หนึ่ง การให้เอกชนลงทุนจัดหารถจักรและ/หรือรถพ่วง เพื่อเดินขบวนรถขนส่งสินค้าของเอกชนเองบนรางซึ่งเป็นทรัพย์สินของ รฟท. โดยจ่ายค่าตอบแทนในรูปค่าใช้จ่าย ค่าลากจูง ค่าจ้างบริการ เป็นต้น ให้แก่ รฟท. กรณีที่สอง การให้เอกชนลงทุนจัดหารถจักรและ/หรือรถพ่วง แล้วมอบให้เป็นทรัพย์สินของ รฟท. โดยทำสัญญาต่างตอบแทนระหว่างกัน โดย รฟท. อนุญาตให้ใช้ประโยชน์เพื่อเดินขบวนรถ

ขนส่งสินค้าของเอกชนเองบนรางรถไฟ กรณีที่สาม การให้เอกชนดำเนินการตามกรณีหนึ่งและกรณีที่สอง หากเอกชนลงทุนจัดหาเครื่องจักรและรถพ่วงเพื่อบริการขนส่งสินค้าของผู้อื่น และกรณีที่สี่ การให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อลงทุนพัฒนาและบริหารจัดการย่านกองเก็บตู้สินค้าคอนเทนเนอร์ (Container Yard) และ/หรือการลงทุนจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานบนพื้นที่เช่า

- เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (กรณีการดำเนินโครงการรถไฟไฟฟ้าสายสีเขียวในรูปแบบ PPP – Gross cost) (เรื่องเสร็จที่ 284/2552) ซึ่งการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือเรื่องรูปแบบการลงทุนงานระบบรถไฟไฟฟ้าและเดินรถแบบ “จ้างเอกชนดำเนินงาน” (PPP – Gross Cost) ว่าจะถือเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ หรือไม่ เพื่อนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานโครงการรถไฟไฟฟ้าสายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ย่อมเป็นหนึ่งในวิธีการพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะ โดยรัฐซึ่งมักจะมีวิธีการบริหารจัดการแบบราชการที่มีขั้นตอนยุ่งยากและซับซ้อน หากพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มีความไม่ชัดเจนจนทำให้การดำเนินการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมงานโดยหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้เกิดความไม่แน่ใจว่าตนเองจะต้องทำอะไรหรือตนเองต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้แค่ไหนเพียงไรเช่นนี้ จนทำให้ต้องมีการปรึกษาหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาบ่อยครั้งในประเด็นปัญหาเดิม ๆ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายหรือในทางกลับกัน คือ ตัวบทกฎหมายนั้นชัดเจนดีแล้วแต่การหารือเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความยุ่งยากของการเข้าร่วมลงทุนกับหน่วยงานราชการซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายที่ทำให้หน่วยงานนั้น ๆ ไม่กล้าที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อพัฒนาระบบการบริการสาธารณะ โดยปราศจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะมาสนับสนุนหรือโต้แย้งการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ถึงแม้ว่าความเห็นดังกล่าวนั้นจะไม่มีผลผูกพันให้ต้องทำตาม ซึ่งการหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ย่อมเพิ่มระยะเวลาในขั้นตอนการดำเนินการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนในการจัดทำบริการสาธารณะอีกด้วย

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับข้อหารือจากหน่วยงานหรือองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นคือ กรณีที่มีกฎหมาย 2 ฉบับเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งและหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ ต้องการทราบว่าตนเองมีอำนาจหน้าที่หรือสามารถดำเนินการในปัญหานั้น ๆ ได้อย่างไร จะต้อง

ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับหนึ่งที่เป็นกฎหมายทั่วไป หรือจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่เป็นกฎหมายเฉพาะ

- เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความและให้ความเห็นในทางกฎหมาย (กรณีการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าอันธ) (เรื่องเสร็จที่ 45/2505) ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเรื่องการตั้งโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าอันธซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันธ พ.ศ. 2500 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ว่าต้องขอสัมปทานทำการไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 หรือไม่²⁸⁹

อนึ่ง การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะนั้น นอกจากคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นผู้ให้ความเห็นในประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่องค์กรต่าง ๆ ถาพามาแล้ว เคยปรากฏกรณีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ถูกหาหรือประเด็นปัญหาทางกฎหมายว่า การที่กระทรวงมหาดไทยให้สัมปทานกิจการไฟฟ้ากับเอกชนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 จะขัดต่อพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 หรือไม่ อย่างไร แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาพบว่าปัญหาที่หาหรือมิได้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ขัดกัน และได้วิพากษ์วิจารณ์ด้วยว่าเป็นปัญหาของการวางนโยบายที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับพื้นที่ดำเนินงานของแต่ละฝ่าย ซึ่งขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้สัมปทานแก่เอกชนและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะในกิจการสาธารณูปโภค (เรื่อง การจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 (เรื่องเสร็จที่ 220/2544)) กรณีนี้ แสดงให้เห็นว่าปัญหาในด้านระบบการจัดทำบริการสาธารณะนั้น นอกจากจะเกิดจากปัญหาที่มาจากความไม่เป็นระบบของกฎหมายแล้ว ยังอาจเกิดจากระบบการทำงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะเองได้ด้วยเช่นกัน

6.2 ปัญหาด้านความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย

นโยบาย คือ กรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาลแต่ละชุด ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามอุดมการณ์ของพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาล สถานการณ์ของบ้านเมืองทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จึงเป็นไปได้ที่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแล้วรัฐบาลใหม่ซึ่งเข้ามาทำหน้าที่

²⁸⁹ ปัญหาเดียวกันนี้ได้ถูกหาหรือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งใน เรื่อง หาหรือปัญหาว่ารัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการประปาและการไฟฟ้าจะต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 หรือไม่ (เรื่องเสร็จที่ 252/2525)

บริหารบ้านเมืองจะมีนโยบายแตกต่างจากรัฐบาลชุดก่อน นโยบายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะก็เช่นเดียวกัน ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐบาลแต่ละชุดล้วนมีนโยบายต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันไป บางครั้งนโยบายที่ได้ดำเนินการไว้ในรัฐบาลชุดหนึ่ง แต่เมื่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเกิดขึ้น รัฐบาลชุดใหม่ก็ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลชุดก่อน ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นปัญหาอีกประการหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะที่ผ่านมาของประเทศไทย

6.2.1 แนวความคิดว่าด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่ผันแปรไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุค

รัฐบาลเริ่มมีแนวคิดในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ เนื่องจากเมื่อรัฐบาลไทยได้ก่อหนึ่กับธนาคารโลก ธนาคารโลกจึงได้ส่งผู้แทนพิเศษมาศึกษาพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในขั้นต้นสรุปได้ผลว่า กิจการประเภทองค์การและบริษัทที่ส่วนราชการต่าง ๆ มีหุ่่นได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น กิจการเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและมีผลประกอบการขาดทุน ส่งผลกระทบถึงฐานะทางการเงินของรัฐ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรพิจารณา นโยบายใหม่ว่า กิจการใดควรจะคงอยู่และดำเนินการอย่างไรจึงจะแข่งขันกับเอกชนได้ กิจการใดควรขายให้เอกชนไปเสีย และกิจการใดควรล้มเลิกไปเพราะได้ผลไม่คุ้มค่า²⁹⁰

จากผลการศึกษาดังกล่าวนี้เองที่ทำให้เกิดการสร้างแนวทางและกลไกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมาในประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากกรยุบเลิกรัฐวิสาหกิจบางแห่ง การเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับรัฐวิสาหกิจ ดังที่บัญญัติไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดเวลา จนกระทั่งปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ

อย่างไรก็ดี เมื่อได้ทำการศึกษานโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคในส่วนของกรกำหนดนโยบายให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว พบว่า กรกำหนดนโยบายดังกล่าวไม่มีความต่อเนื่อง เนื่องจากการกำหนดนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะปรากฏอยู่ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลเพียงบางสมัยเท่านั้น อีกนัยหนึ่งคือการแถลงนโยบายในบางสมัยไม่ได้มีการกล่าวถึงการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะเอาไว้แต่อย่างใด ดังเช่น เมื่อได้ศึกษาถึงการกำหนดให้ภาคเอกชนเข้า

²⁹⁰ พิพัฒน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 183 – 187.

มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐบาลคณะที่ 1 – 43 นั้น ปรากฏว่ามีเพียง 5 คณะเท่านั้นที่ได้แถลงนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรี คณะที่ 8 พระยาพลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 21 ธันวาคม 2480 – 16 ธันวาคม 2481 แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2480 ไว้ว่า “กิจการบางอย่างที่เป็นสาธารณูปโภค รัฐบาลอาจเข้าควบคุม ตลอดจนร่วมทุนร่วมงานกับบริษัทหรือเอกชน เป็นรูปบริษัทสาธารณะ บางอย่างสมควรจะจัดทำเองก็จะจัดทำ กิจการที่ไม่เป็นสาธารณูปโภค จะปล่อยให้พลเมืองทำกันเอง นอกจากสิ่งใดเป็นของสำคัญสำหรับชาติ รัฐบาลจะเป็นผู้นำทำหรือสนับสนุนหรือเข้าร่วมมือด้วย เมื่อเห็นว่าควรจะปล่อยให้ก็ได้ ก็จะปล่อยให้บริษัทหรือเอกชนดำเนินการต่อไป”²⁹¹

(2) คณะรัฐมนตรี คณะที่ 21 จอมพล แปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2491 – 24 มิถุนายน 2492 แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2491 ไว้ว่า “กิจการใดที่เป็นการใหญ่เกินกำลังที่เอกชนจะทำได้ หรือเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ รัฐบาลจะทำเอง โดยให้เอกชนได้มีส่วนหรือปล่อยให้เอกชนทำโดยรัฐเข้าเป็นหุ้นส่วนตามสมควร”²⁹²

(3) คณะรัฐมนตรี คณะที่ 32 จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 18 ธันวาคม 2515 – 14 ตุลาคม 2516 แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2515 ไว้ว่า “รัฐบาลนี้ถือว่าความผาสุกของประชาชนชาวไทย เป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดในการบริหารประเทศ ฉะนั้น รัฐบาลนี้จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีโดยทั่วถึงกัน ในการนี้จะส่งเสริมและเปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ความเจริญของประเทศชาติ”²⁹³

(4) คณะรัฐมนตรี คณะที่ 35 หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2518 – 13 มีนาคม 2518 แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 ไว้ว่า “รัฐบาลนี้จะดำเนินการให้รัฐเป็นผู้ประกอบกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่นที่เห็นว่าถ้ารัฐเป็นผู้ประกอบการแล้ว จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ประชาชน และในการพัฒนาทรัพยากรบางอย่างที่สำคัญต่อความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจะเปลี่ยนนโยบายจากการพัฒนาแบบให้

²⁹¹ รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1 – 43 (กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการเอกสาร และค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2526), หน้า 48. (รายงานการประชุมฯ สมัยที่ 2 ชุดที่ 2 พ.ศ. 2480 หน้า 22)

²⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

²⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 175.

สัมปทาน หรือผูกขาดตัดตอนมาเป็นแบบดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ หรือโดยธุรกิจซึ่งรัฐร่วมกับเอกชน เพื่อให้รัฐสามารถได้มาซึ่งประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรเหล่านั้น”²⁹⁴

(5) คณะรัฐมนตรี คณะที่ 41 พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2522 แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2522 ไว้ว่า “จะดำเนินการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่วนรัฐวิสาหกิจบางประเภทที่หมดความจำเป็น จะดำเนินการปรับปรุง ยุบเลิก หรือจำหน่ายตามควรแก่กรณีต่อไป จะส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อความมั่นคง การเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ด้วยการใช้จ่ายเงินทุนและเทคโนโลยีที่เหมาะสมทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ โดยมุ่งเพิ่มการกระจายการลงทุนไปยังส่วนภูมิภาคในพื้นที่ที่รัฐบาลจะจัดบริการพื้นฐานที่จำเป็น และสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการลงทุนให้เพียงพอ”²⁹⁵

ทั้งนี้ ในการแถลงนโยบายคณะรัฐมนตรีในบางคณะนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้นแล้วพบว่า นอกจากคณะรัฐมนตรีจะไม่กล่าวถึงการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ยังปรากฏบางกรณีที่รัฐบาลกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้รัฐแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะอีกด้วย ดังเช่น คณะรัฐมนตรี คณะที่ 37 ซึ่งหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 2519 – 23 กันยายน 2519 ได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2519 ไว้ว่า “จะดำเนินการให้รัฐเป็นผู้ประกอบกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่นที่เห็นว่าถ้ารัฐเป็นผู้ประกอบการแล้ว จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ประชาชน สัมปทานหรือการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมแก่รัฐหรือที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน จะดำเนินการให้ยกเลิกเพิกถอนไป”²⁹⁶

ส่วนนโยบายรัฐบาลแต่ละชุดหลังจากมีการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดถึงแนวทางการดำเนินการกับรัฐวิสาหกิจ ดังนี้²⁹⁷

(1) รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ได้กำหนดแนวทางไว้ว่า พัฒนารัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยรวมรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและมีความพร้อมเข้าด้วยกันภายใต้การบริหารขององค์กร ที่เป็นมืออาชีพมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และปลอดจากการเมืองแทรกแซงในการบริหารพร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยมีโอกาสลงทุนในกิจการ

²⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 191.

²⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 255 – 256.

²⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 218.

²⁹⁷ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา. [Online]. Available : URL : <http://library2.parliament.go.th/giventake/statement.html>

ของรัฐวิสาหกิจและสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

(2) รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 2) แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ได้กำหนดแนวทางไว้ว่า รัฐบาลจะเพิ่มศักยภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยการปรับปรุงการบริหารและแปรสภาพเป็นบริษัท จัดกลุ่มเพื่อการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ ตลอดจนสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลไกการกำกับดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับบริการโครงสร้างพื้นฐาน รัฐบาลจะกำกับดูแลการบริหารจัดการและพัฒนารัฐวิสาหกิจ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนผู้บริโภคในฐานะผู้รับบริการ

(3) รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2549 ไม่มีการกำหนดเรื่องของการวางแนวทางจัดทำบริการสาธารณะไว้ในนโยบาย

(4) รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 ได้กำหนดแนวทางไว้ว่า พัฒนารัฐวิสาหกิจให้สามารถเป็นกลไกสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาและการลงทุนของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างฐานรายได้และมูลค่าให้แก่ทรัพย์สินของรัฐ มีการบริหารงานอย่างมืออาชีพ ตลอดจนกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจภายใต้หลักธรรมาภิบาล ทั้งการจัดทำและแยกบัญชีเชิงสังคม ความโปร่งใสและการวัดประสิทธิภาพของการดำเนินงานในมาตรฐานไม่น้อยกว่าเกณฑ์ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมทั้งเร่งฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาฐานะการเงิน

(5) รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 ได้กำหนดแนวทางไว้ว่า พัฒนารัฐวิสาหกิจให้สามารถเป็นกลไกสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาและการลงทุนของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างฐานรายได้และมูลค่าให้กับทรัพย์สินของรัฐ มีระบบการบริหารจัดการและการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาล ทั้งการจัดทำและแยกบัญชีเชิงสังคม ความโปร่งใสและการวัดประสิทธิภาพของการดำเนินงาน รวมทั้งเร่งฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาฐานะการเงิน

(6) รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ได้กำหนดแนวทางไว้ว่า ปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาการให้บริการ การใช้ทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์สูงสุด การลดต้นทุนดำเนินงาน การบริหารความเสี่ยง การบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลและมีระบบการกำกับดูแลที่ดี รวมทั้งการฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาฐานะการเงิน และการเร่งรัดการเบิกจ่ายลงทุนให้เป็นไปตามเป้าหมาย

หากพิจารณานโยบายด้านบริการสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลแต่ละชุดจะพบความแตกต่าง เช่น รัฐบาลที่มีอุดมการณ์หรือแนวคิดทางการเมืองแบบอนุรักษนิยมจะ ไม่มีการลดบทบาทของรัฐในรัฐวิสาหกิจ ในทางตรงกันข้ามกลับมีการกำหนดให้รัฐเป็นผู้ประกอบกิจการสาธารณูปโภค เช่น กรณีนโยบายของรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์

ปราโมช หรือนโยบายของรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ก็ไม่มีการกล่าวถึงการพัฒนา
รัฐวิสาหกิจ ส่วนรัฐบาลที่มีแนวคิดแบบก้าวหน้า เช่น รัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการ
กำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจนว่า จะมีการปรับปรุงการบริหารรัฐวิสาหกิจ แปรสภาพเป็นบริษัท
ตลอดจนจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า แนวความคิดว่าด้วยการเพิ่มบทบาท
ภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติมีความผันแปรไปตามนโยบายรัฐบาลแต่ละยุค

6.2.2 การกำหนดแผนในการพัฒนาและปรับปรุงระบบการจัดทำบริการสาธารณะที่ขัดแย้งกัน ในแต่ละช่วงเวลา

หากศึกษาแนวทางการกำหนดแผนพัฒนาและปรับปรุงระบบการจัดทำบริการสาธารณะ
ของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะพบว่า จุดเปลี่ยนแปลงของแนวทางในการจัดทำบริการ
สาธารณะของไทยมี 2 เหตุการณ์ที่สำคัญคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ “จำนวนมาก” ขึ้นมาจัดทำบริการ
สาธารณะในช่วงรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ในรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ได้มีการกำหนด
แนวทางเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างต่อเนื่อง คณะผู้วิจัยจึงขอแบ่งการศึกษาวิเคราะห์
ออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

6.2.2.1 ช่วงระยะเวลาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475) กิจการที่มีลักษณะ เป็นรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เริ่มเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย แม้จะไม่มีรูปแบบหรือลักษณะที่ชัดเจน แต่ก็ได้มีการวิวัฒนาการติดต่อกันมาตลอด โดยในสมัยกรุง สุโขทัยนั้น รัฐได้จัดตั้งกองเรือพาณิชย์ไปค้าขายกับประเทศจีนและประเทศใกล้เคียง²⁹⁸ ในสมัย กรุงศรีอยุธยาที่เช่นกันที่มีการจัดเรือออกไปค้าขายกับต่างประเทศมากยิ่งขึ้น ในรัชสมัยของพระเจ้า ปราสาททอง (พ.ศ. 2172 – พ.ศ. 2199) ได้ทรงจัดตั้งกรมพระคลังสินค้าซึ่งมีลักษณะผูกขาดในทาง การค้า เพื่อรับซื้อสินค้านั้นเองจากราษฎรเพื่อไปจำหน่ายให้กับชาวต่างประเทศ และเลือกซื้อสินค้า จากชาวต่างประเทศมาจำหน่ายให้กับราษฎรในประเทศ²⁹⁹ ในต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ กิจการค้า ระหว่างประเทศยังคงเป็นแหล่งที่มาสำคัญของรายได้นอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีอากร แต่ต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ 4 เมื่อประเทศไทยต้องทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษ จึงทำให้การ

²⁹⁸ อิศระ สุวรรณบล, การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 73.

²⁹⁹ ประภาวดี ประจักษ์ศุภานิติ และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหาร
รัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 2 ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538), หน้า 70.

ผูกขาดทางการค้าของไทยต้องยกเลิกไปโดยปริยาย ทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการค้าต่างประเทศลดลง ไม่พอค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จึงมีการปรับปรุงระบบการเก็บภาษีอากรใหม่เพื่อให้มีรายได้เข้าประเทศมากขึ้น ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงนโยบายด้านการคลัง ทำให้ประเทศมีรายได้มากขึ้นจากการเก็บภาษีอากร เมื่อฐานะทางการคลังของประเทศดีขึ้น จึงมีการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การรถไฟ การเดินเรือ การไปรษณีย์โทรเลข และการไฟฟ้าขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5³⁰⁰ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 มีการจัดตั้งการประปาในเขตกรุงเทพมหานคร มีการจัดตั้งธนาคารออมสิน นอกจากนี้ ยังมีการยึดเรือสินค้าที่อยู่ในอ่าวไทยระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่งมาจัดตั้งเป็นบริษัท พาณิชยน์าวิสยาม จำกัด³⁰¹

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 รัฐบาลได้เริ่มให้ความสนใจในการประกอบการค้าและธุรกิจมากขึ้น ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471” ขึ้น โดยมีสาระสำคัญคือ ห้ามมิให้บุคคลประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภควันแต่จะได้รับการพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือ ได้รับสัมปทาน โดยได้กำหนดว่ากิจการที่เป็นสาธารณูปโภค คือ กิจการรถไฟ รถราง ขุดคลอง เดินอากาศ การประปา การชลประทาน โรงไฟฟ้า และบรรดากิจการอื่นที่กระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกของประชาชน จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวได้เป็นรากฐานสำคัญให้รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น³⁰²

6.2.2.2 ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงก่อนมีแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ (จาก พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2503) อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีองค์กรของรัฐในรูปแบบที่ปัจจุบันเรียกว่า รัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย โดยใช้ชื่อว่า “การค้าของรัฐบาลใต้กษัตริย์” องค์กรประเภทนี้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อหารายได้มาใช้ในการป้องกันรักษาความมั่นคงของรัฐ การคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์ในทางการเมืองการปกครองเพื่อต่อต้านลัทธิอาณานิคมของต่างชาติเป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจในระบบเศรษฐกิจปัจจุบันซึ่งรัฐตั้งขึ้นเพื่อประกอบการกิจทางเศรษฐกิจ (ตามแนวความคิดตะวันตก) ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มาสู่ระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลขณะนั้นได้พยายามหาระบบเศรษฐกิจใหม่แทนแนวอนุรักษย์ที่ผ่านมา โดยแนวนโยบายของจอมพล ป. พิบูลสงคราม (นายกรัฐมนตรี) ต้องการสร้างความพร้อมทางเศรษฐกิจและปลูกความรักชาติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นี้ รัฐบาลจึงประกาศใช้

³⁰⁰ อิศระ สุวรรณผล, การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 73 – 75.

³⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

³⁰² ประภาวดี ประจักษ์ศุภนิติ และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 2 ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ, หน้า 73.

นโยบายทางการเมือง “รัฐนิยมหรือชาตินิยม” และเสนอนโยบายทางเศรษฐกิจที่มุ่งสร้าง “ทุนนิยมโดยรัฐ” (State Capitalism) กล่าวคือ รัฐจะเข้าไปดำเนินธุรกิจแทนเอกชนอย่างเต็มที่ รัฐจะให้เอกชนเข้าประกอบกิจการก็เฉพาะธุรกิจเล็ก ๆ หรือขนาดกลางเท่านั้น กิจการที่มีขนาดใหญ่และมีความสำคัญมาก รัฐจะดำเนินการเองทั้งสิ้น เนื่องจากเห็นว่าคนไทยยังไม่มีความสามารถเพียงพอ และกิจการเหล่านั้นมีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของชาติ

ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงได้ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจาก³⁰³

(1) การที่รัฐบาลไทยประกาศตนเป็นฝ่ายอักษะในสงครามโลก และเข้าผูกสัมพันธ์กับรัฐบาลญี่ปุ่นอย่างจริงจัง ทำให้รัฐบาลไทยต้องเข้ายึดครองกิจการธนาคารและบริษัทของชนชาติยุโรปในฐานะกิจการของชาติศัตรู รวมทั้งใช้มาตรการอื่น ๆ พยายามกีดกันและบีบบังคับซื้อกิจการของชาวต่างชาติมาดำเนินการเอง (nationalisation) หรือจนกระทั่งชาวต่างชาติต้องเลิกกิจการไป และรัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นดำเนินการแทน

(2) ผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นเหตุให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทั่วโลก สำหรับประเทศไทยนั้นต้องประสบปัญหาข้าวขาดแคลนแพง เงินเพื่อ สินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นแก่การดำรงชีพของประชาชนขาดแคลน รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อช่วยเหลือจัดความทุกข์ยากขาดแคลนและต่อต้านภาวะเงินเฟ้อดังกล่าว ในยุคนี้มีการจัดตั้งองค์การสรรพหารขึ้น ประกอบการค้าขายสินค้าบริโภค เช่น ผัก เนื้อ ให้แก่ประชาชน จัดซื้อสิ่งของบรรเทาทุกข์ (อจส.) ขึ้นเพื่อจัดหาสินค้าอุปโภคให้แก่ประชาชน เป็นต้น

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลก่อตั้งขึ้นในช่วงนี้มีขอบข่ายกว้างขวาง ครอบคลุมกิจการทั้งด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ดังต่อไปนี้

ด้านการพาณิชย์ ในด้านการค้า รัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าภายใต้การดำเนินงานของคนไทยเท่านั้น เพราะถือว่าการกีดกันชาวต่างชาติออกไปจากธุรกิจทุกอย่าง จะเป็นปัจจัยเดียวที่ผลักดันให้เกิดการพัฒนาขึ้น ในการพัฒนาธุรกิจการค้ารัฐได้จัดตั้งบริษัทการค้าโดยรัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ บริษัทที่ตั้งขึ้นนี้มีทั้งที่รับซื้อ โอน ยึดกิจการของชาวต่างชาติมาดำเนินการและที่รัฐตั้งขึ้นใหม่ที่สำคัญ ได้แก่

1) บริษัท จังหวัด จำกัด ทำหน้าที่ผูกขาดสินค้าสรรพสามิต (สุรา บุหรี่) และในระหว่างสงครามก็ได้ผูกขาดสินค้าอุปโภคบริโภคเกือบทุกประเภท

³⁰³ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 51 – 54.

- 2) บริษัท ข้าวไทย จำกัด ทำการผูกขาดการซื้อ สีส และจัดส่งข้าวออกนอกประเทศ เนื่องจากรัฐเห็นว่าข้าวเป็นสินค้าเศรษฐกิจอันดับหนึ่งและเป็นพืชหลักของคนไทย
- 3) บริษัท ยางไทย จำกัด ผูกขาดการค้ายางพาราทั่วประเทศ
- 4) บริษัท เกลือไทย จำกัด ผูกขาดการซื้อเกลือให้บริษัท จังหวัด จำกัด และส่งเกลือออกนอกประเทศ
- 5) บริษัท ประมวลไทยพาณิชย์กัมมาจล จำกัด ตั้งขึ้นแทนที่บริษัทต่างชาติที่ต้องเลิกกิจการไป ทำหน้าที่ส่งสินค้าเข้าและออกนอกประเทศ
- 6) บริษัท ไทยนิคมพาณิชย์ จำกัด ผูกขาดสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตต่าง ๆ
- 7) บริษัท ค่าพืชผลไทย จำกัด ผูกขาดการรับซื้อ-ขายสินค้าพืชผลไทยและจำหน่ายเครื่องอุปโภคบริโภคต่าง ๆ
- 8) บริษัท เดินเรือทะเล จำกัด ดำเนินกิจการเดินเรือและการพาณิชย์ทั้งในและนอกประเทศ
- 9) บริษัท เดินเรือไทย จำกัด ทำการเดินเรือค้าขายแถบชายฝั่งในประเทศและชาติเพื่อนบ้านใกล้เคียง

ด้านธนาคารพาณิชย์และประกันภัย เนื่องจากรัฐได้เข้ายึดทรัพย์สินและกิจการประเภทนี้ในฐานะเป็นทรัพย์สินของชนชาติศัตรู รัฐจึงได้ริเริ่มตั้งธนาคารพาณิชย์ของคนไทยขึ้น เช่น ธนาคารมณฑล จำกัด ธนาคารกรุงเทพ จำกัด เป็นต้น ส่วนในกิจการประกันภัยในระหว่างสงคราม รัฐได้จัดตั้งบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัยขึ้นเพื่อรับประกันภัยทุกประเภท เช่น ประกันภัยทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ การขนส่ง เป็นต้น

ด้านเกษตรกรรม รัฐได้จัดตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางแห่งการเงินของสหกรณ์การเกษตร

ด้านอุตสาหกรรม รัฐบาลชุดนี้ยึดหลักการว่ารัฐจะเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเองโดยเฉพาะกิจการขนาดใหญ่และกิจการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลได้เพิ่มนโยบายหลักขึ้นว่า “วัตถุหรือผลิตภัณฑ์สิ่งใด หากไม่รีบตั้งองค์การจัดทำขึ้นมาแล้วจะเกิดความขาดแคลน ก็จัดตั้งองค์การผลิตวัตถุนั้นขึ้นก่อน” และเพื่อให้เกิดความแน่นอน รัฐบาลจะเข้าประกอบกิจการการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงครามทุกชนิด ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้พยายามสร้างปัญหาและกดดันต่อธุรกิจอุตสาหกรรมซึ่งเป็นของชาวต่างชาติเป็นส่วนใหญ่ด้วยวิธีการต่าง ๆ พร้อมกับเจรจาขอซื้อกิจการลักษณะเช่นนี้ทำให้รัฐบาลเข้าไปมีส่วนเป็นเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมทั้งในรูปหุ้นส่วนกับเอกชน หรือเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมดได้ตามที่รัฐต้องการ สำหรับรัฐวิสาหกิจด้านอุตสาหกรรมที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- 1) โรงงานยาสูบ กรมสรรพสามิต โดยรัฐบาลยึดกิจการเดิมมาจากห้างหุ้นส่วน จำกัด บุรพยาสูบ บริษัท กวางฮก จำกัด บริษัท ฮอฟมัน จำกัด บริษัท บริติช-อเมริกันยาสูบ จำกัด

(บริษัท บี.เอ.ที. จำกัด) และโรงงานผลิตบุหรี่อื่น ๆ แล้วตั้งเป็น “โรงงานยาสูบกรมสรรพสามิต” ทั้งนี้ นอกจากเหตุผลว่าเป็นกิจการของชาติศัตรูแล้ว รัฐจึงเห็นว่าเป็นกิจการที่ทำรายได้ให้แก่บริษัท อังกฤชมากที่สุด

2) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิง รัฐบาลได้ยึดกิจการเดิมของบริษัท Standard Vacuum Oil Co., Ltd. และบริษัท Shell Co., Ltd. และมอบให้กระทรวงกลาโหมเป็นผู้ดำเนินการ

3) อุตสาหกรรมฟอกหนัง รัฐบาลยึดและโอนกิจการมาจากโรงงานฟอกหนังของเอกชนและมอบให้กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงกลาโหมดำเนินการตามลำดับ

4) อุตสาหกรรมเหมืองแร่ รัฐได้จัดตั้งบริษัทแร่และยางไทย จำกัด ขึ้นดำเนินการด้านเหมืองแร่ต่อจากชาวต่างชาติ

5) อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมน้ำตาล อุตสาหกรรมทอผ้า ซึ่งรัฐได้เข้าควบคุมหรือรับโอนมาจากเอกชนมาดำเนินการเอง โดยจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทขึ้นรับช่วงดำเนินงานต่อไป

จึงเห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลไทยได้ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากตามแนวคิดเรื่องรัฐนิยมหรือชาตินิยม และในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐก็ไม่ได้มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจแห่งใดเลย

เมื่อกลุ่มทหารนำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม พลโทผิน ชุณหะวัณ (ยศขณะนั้น) ได้ทำการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 และเป็นเหตุให้นายปรีดี พนมยงค์ ต้องหลบหนีออกนอกประเทศนั้น เป็นช่วงที่สำคัญสำหรับการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจไทยอีกช่วงหนึ่ง จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในฐานะนายกรัฐมนตรีภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังคงมีความต้องการอย่างแรงกล้าที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติ ดังนั้น การนำลัทธิชาตินิยมและนโยบายทุนนิยมโดยรัฐมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อผลักดันกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวความคิดของหลวงวิจิตรวาทการ จึงได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังและเร่งรีบ ประกอบในช่วงเวลาดังกล่าวพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังและเร่งรีบ ประกอบในช่วงเวลาดังกล่าวพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้รับการปฏิบัติ เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในประเทศจีน ชาวจีนในประเทศไทยต่างแสดงความยินดีในชัยชนะดังกล่าว อันเป็นเหตุให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม หวาดกลัวว่าจะมีอิทธิพลถึงชาวจีนในประเทศไทย ชาวจีนเหล่านี้เป็นผู้ที่ยึดกุมเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของประเทศไว้และเป็นอุปสรรคต่อการสร้างระบบเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของคนไทย โดยผลของลัทธิชาตินิยมและเหตุการณ์ ดังกล่าวรัฐบาลจึงขอให้รัฐสภาตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496” ขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเห็นสมควร เพื่อเข้าไปแทรกแซงในเศรษฐกิจหลายสาขาได้โดยสะดวกภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ รัฐบาลไทยได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในช่วงเวลานี้ถึง 37 แห่ง เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของประเทศ ตัวอย่าง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ได้แก่ องค์การ

รับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (พ.ศ. 2496) องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (พ.ศ. 2498) องค์การฟอกหนัง (พ.ศ. 2498) องค์การแบดเตอร์ (พ.ศ. 2498) องค์การคลังสินค้า (พ.ศ. 2498) องค์การแก้ว (พ.ศ. 2498) องค์การทอผ้า (พ.ศ. 2498) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (พ.ศ. 2499) องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น (พ.ศ. 2501) องค์การเชื้อเพลิง (พ.ศ. 2503) องค์การสวนยาง (พ.ศ. 2504) เป็นต้น

ในขณะเดียวกันพลโทผิน ชุณหะวัณ และพันเอกเผ่า ศรียานนท์ (ยศขณะนั้น) ก็พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน แต่ด้วยเหตุผลที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ ต้องการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อสร้างฐานะทางการเงินให้แก่กลุ่มตนหรือให้เป็นรางวัลแก่สมาชิกในคณะรัฐประหาร เช่น การสร้างรัฐวิสาหกิจให้แก่ทหารผ่านศึกซึ่งเป็นฐานอำนาจของตนโดยการจัดตั้งองค์การทหารผ่านศึกและบริษัททหารสามัคคีขึ้นในทันทีที่รัฐประหารสำเร็จ ในปี พ.ศ.2490 จัดตั้งบริษัท อารณัณท์พาณิชย์ จำกัด ดำเนินธุรกิจส่งสินค้าจากต่างประเทศ เข้ามาจำหน่ายและจำหน่ายเครื่องอุปโภคบริโภคและตั้งโรงงานตัดเย็บฟอร์มตำรวจและเสื้อเชิ้ตออกจำหน่าย บริษัทนี้เป็นเสมือนแหล่งให้การอุปถัมภ์แก่นายตำรวจที่เป็นพรรคพวกของพันเอก เผ่า ศรียานนท์ จัดตั้งบริษัท กระสอบไทย จำกัด บริษัท ปอไทย จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ครบวงจรในด้านกิจการกระสอบป่านที่กลุ่มนี้ควบคุมอยู่ เป็นต้น

ยุคนี้ได้ชื่อว่าเป็น “ยุคทองของรัฐวิสาหกิจไทย” เนื่องจากมีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในสาขาต่าง ๆ ถึง 100 แห่ง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) จะมีแนวความคิดที่เข้ามาบีบบทบาทในทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางแล้วก็ตาม ทั้งโดยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และโดยการมอบหมายให้ส่วนราชการประกอบธุรกิจการค้าโดยอาศัยเงินทุนหมุนเวียนที่ได้รับจากกระทรวงการคลังในการประกอบการ แต่สำหรับแนวความคิดของฝ่ายตุลาการ (ศาลฎีกา) ในเรื่องนี้โดยเฉพาะการที่ส่วนราชการประกอบธุรกิจการค้าเองนั้น ถือว่าเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือขอบวัตถุประสงค์ (ultra vires) ของรัฐ ดังจะเห็นได้จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 950/2491 และที่ 1130/2493 ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่กระทรวงพาณิชย์จัดตั้งสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อควบคุมการทำงานของบรรดาบริษัทจังหวัดซึ่งประกอบกิจการค้าขายสินค้าอุปโภค บริโภคนั้น เป็นการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ หรือการที่กระทรวงพาณิชย์จัดตั้งองค์การจัดซื้อสิ่งของบรรเทาทุกข์และบูรณะความเสียหายของประเทศนั้น ศาลฎีกาก็ยังยืนยันว่า หากข้อเท็จจริงชัดเจนว่ากิจการขององค์การฯ ดังกล่าวเป็นการค้าหากำไร การจัดตั้งองค์การฯ ดังกล่าวของกระทรวงพาณิชย์ก็เป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่เช่นกัน

ต่อมามีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 559/2496 ได้เปลี่ยนแปลงแนวคำพิพากษาไปโดยยอมรับว่าฝ่ายบริหารอาจทำการค้าหากำไรได้ แต่ก็ได้วางกรอบควบคุมอำนาจในทางการค้าของรัฐขึ้นชั้นหนึ่งด้วยว่า กิจการค้าหากำไรนั้นต้องมีใช้กิจการที่มุ่งเอาแต่กำไรเพียงอย่างเดียว แต่เพื่อให้

การค้ำนั้นมิใช่เป็นการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร ทำนองว่ารัฐมีหน้าที่ปกครองให้ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข การหาทำไรมิใช่หน้าที่ของรัฐ แต่การค้ำหาทำไรอาจกระทำไ้ภายในขอบเขตที่ว่าผลสุดท้ายจะเป็นประโยชน์ในทางบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร

หลังจากปี พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา การเข้าดำเนินกิจการค้าของส่วนราชการต่าง ๆ ก็ไม่เป็นปัญหาอีก แนวความคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจก็พัฒนามากขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2502 ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้เห็นพ้องกันว่ารัฐอาจดำเนินการค้าขายได้และสมควรบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่นี้ไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน ดังนั้น ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 จึงได้บัญญัติรับรองหน่วยงานประเภทองค์การของรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจของรัฐ ตลอดจนบริษัทที่รัฐถือหุ้นส่วนข้างมากไว้ภายใต้นิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ”

นอกจากการยอมรับให้กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการส่วนกลาง ประกอบการค้าได้แล้ว สำหรับในส่วนท้องถิ่นก็ได้มีการพัฒนาอำนาจในการดำเนินการรัฐวิสาหกิจได้เช่นกัน โดยระบุไว้ชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 47 ตรี พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 25 ทวิ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ตรี เป็นต้น

ในช่วงเวลานี้ รัฐวิสาหกิจแห่งแรกที่ได้มีการขุดเล็ก คือ บริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด ซึ่งขุดเล็กไปภายหลังที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง รัฐบาลพลเรือนโดย นายควง อภัยวงศ์ ได้ประกาศนโยบายเศรษฐกิจเสรี ทำให้ในเวลาต่อมาได้มีการขุดรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมากและสนับสนุนบทบาทของเอกชนด้วยการประกาศส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน ในปี พ.ศ. 2490 คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกิจการของบริษัท อุตสาหกรรมสรรพอาหาร จำกัด มีมติให้ขายหุ้นของบริษัท อุตสาหกรรมสรรพอาหาร จำกัด ที่กระทรวงอุตสาหกรรม คือ ในนามของบริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย โดยเจ้าของเดิมนายสุมน จึงแย้มปิ่น ซึ่งเป็นเจ้าของเดิมของบริษัทของ บริษัท อุตสาหกรรมสรรพอาหาร จำกัด เป็นผู้ซื้อไปเนื่องจากให้ราคาสูงกว่าผู้อื่น จึงเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจวิธีหนึ่งในช่วงเวลานี้ ต่อมาในวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 รัฐบาลมีมติให้รวมบริษัท การบินของต่างประเทศขึ้น Pacific Overseas Airline (Siam) Limited (POAS) เข้ากับบริษัท เคนอากาศ จำกัด ทั้งนี้ เพื่อยุติการแข่งขันกันเองและใช้ชื่อใหม่ว่า “บริษัท เคนอากาศไทย จำกัด”

6.2.2.3 ช่วงระยะเวลาที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (จาก พ.ศ. 2503 ถึงปัจจุบัน) ในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 ถือได้ว่าเป็นยุคแห่งความเฟื่องฟูของกิจการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย โดยกิจการรัฐวิสาหกิจได้มีส่วนสนับสนุนนโยบายทาง การเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจ อุตสาหกรรม และการพัฒนาอาชีพมาโดยตลอด จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจาก รัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยขณะนั้นเกิด

ปัญหาด้านการเงินการคลังในรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ประกอบกับนโยบายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน การตั้งรัฐวิสาหกิจในแต่ละครั้งถือเอาความต้องการตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นหลักในการพิจารณา อาทิเช่น เพื่อสนองความต้องการของราชการทหารในยามสงคราม เพื่อสนองความต้องการที่ขาดแคลน เพื่อหารายได้ให้รัฐ เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาระดับราคาและ คุณภาพของสินค้า เป็นต้น ทำให้จำนวนกิจการของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย รัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไรได้จะอยู่ในประเภทสินค้าหรือบริการที่ผูกขาดเท่านั้น รัฐบาลจึงเริ่มเห็นว่า นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและการสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจน่าจะเป็นแนวทางที่ดีในการแก้ปัญหา นี้ ประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าวกลุ่มประเทศทางตะวันตกก็เริ่มมีแนวความคิดในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังเช่นเดียวกัน

ดังนั้น จึงเริ่มมีแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย โดยรัฐบาลจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศให้เข้ามาดำเนินการจัดทำนโยบายการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง ผลคือการเกิดขึ้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2504 – 2509) ซึ่งรัฐได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจน และได้กำหนดไว้ในฉบับต่อ ๆ มาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาซึ่งอยู่ในขอบเขตจำกัด แนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง มาเริ่มค้นคว้าหาความรู้เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกันมากขึ้นทั้งในระดับสถาบันการศึกษาและระดับการเมืองเมื่อภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในที่สุดได้มีการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

แม้จะมีการเสนอทางเลือกและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจและการแปรรูปกันมาโดยตลอด แต่ปัญหากลับมีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น เนื่องมาจากความไม่มั่นคงของรัฐบาล การแทรกแซงทางการเมือง การขาดนโยบายที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านแรงงาน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 10 อันเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีการกำหนดแนวทางเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดวิธีการที่แตกต่างกันไปตามสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ที่ผ่านมามีการตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามกรอบนโยบายที่วางไว้ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 7 นั้น ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด มีการออกกฎหมายมารองรับแนวนโยบายค่อนข้างมาก สาระสำคัญของวัตถุประสงค์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้ คือ

(1) การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรม สาธารณูปโภค และ
สาธารณูปการ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2)

ในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) ได้แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2506) ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2507 – 2509) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ถือเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยมุ่งเน้นให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาดังกล่าว การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในช่วงนี้เกิดจากการที่รัฐบาลได้ทบทวน “บทบาทการดำเนินงาน” ของรัฐวิสาหกิจโดยไม่ได้พิจารณาจาก “ผลการดำเนินการ” ของรัฐวิสาหกิจ แต่พิจารณาจากความจำเป็นของรัฐในการใช้ประโยชน์จากกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ โดยได้ทำการยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจซึ่งภาคเอกชนดำเนินธุรกิจในการนั้นอยู่แล้วจำนวน 9 แห่ง และให้เอกชนดำเนินการ 1 แห่ง รัฐวิสาหกิจประเภทที่ยุบเลิกนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมอาชีพคนไทย เช่น โรงงานผลิตยาฆ่าแมลงเต่า โรงงานทำเตาเป็นต้น

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 รัฐจะส่งเสริมให้ลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม โดยรัฐจะไม่เข้าไปลงทุนไปในทางที่จะเป็นการแข่งขันกับเอกชน โดยจะพิจารณาให้เอกชนเข้ามาร่วมทุนหรือขายให้เอกชนไป ส่วนกิจการการพาณิชย์ก็จะยึดหลักการค้าแบบเสรีให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้ รัฐจะประกอบกิจการเฉพาะที่มีความสำคัญเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์เท่านั้น และรัฐจะควบคุมการขยายงานของรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินการเฉพาะโครงการที่มีความแน่นอนและความเหมาะสมเท่านั้น โดยรัฐบาลได้ตั้ง “คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐบาล” เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและควบคุมการดำเนินงานของกิจการรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 1 นี้ รัฐบาลได้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานไม่ได้ผลหรือหมดความจำเป็นเป็นจำนวน 3 แห่ง คือ บริษัท เกลือไทย จำกัด บริษัท กระสอบไทย จำกัด และบริษัท รัตภูมิ จำกัด ส่วนรัฐวิสาหกิจที่หมดสภาพไป คือ บริษัท จังหวัด จำกัด

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 1 นี้ มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการกิจการของรัฐ ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่มีการจัดทำกฎหมายในประเภทนี้นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา กฎหมายฉบับนั้น คือ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504” เป็นกฎหมายที่เตรียมความพร้อมในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ โดยวิธีการซื้อกิจการหรือหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 – 2514) เป็นช่วงที่การแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจมีผลในทางปฏิบัติมากที่สุด³⁰⁴ โดยรัฐได้กำหนดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างกว้างขวางมากขึ้น มิได้จำกัดอยู่แต่เพียงการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีการเสนอให้มีการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยรัฐจะลงทุนในกิจการนั้นไม่เกินร้อยละ 50 เพื่อมิให้มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ หากกิจการดำเนินไปได้ด้วยดีก็มีนโยบายให้จำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชน และยังกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องศึกษาถึงความจำเป็นในการคงไว้หรือเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมและการค้า และหาทางยกเลิกสิทธิต่าง ๆ ที่ขัดต่อระบบเศรษฐกิจเสรีและขั้นตอนการแข่งขัน เช่น สิทธิผูกขาดหรืออภิสิทธิใด ๆ

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 2 รัฐบาลได้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจลงเพื่อไม่ให้เป็นการแข่งขันกับเอกชน คือ โรงงานกระสอบป่าน บริษัท ร.ศ.พ. ยานยนต์ จำกัด และรวมโรงงานกระดาษ 3 แห่งเข้าด้วยกัน คือ โรงงานกระดาษไทยกาญจนบุรี โรงงานกระดาษไทยสามเสน และโรงงานกระดาษบางปะอิน ด้วยความมุ่งหวังว่าเอกชนจะสนใจเข้าร่วมทุนด้วย

นอกจากนั้น ได้มีการรวมกิจการของโรงไฟฟ้ายันฮี การไฟฟ้าลิกไนต์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รวมกิจการโรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี โรงงานน้ำตาลลำปาง และโรงงานน้ำตาลอุตรดิตถ์ เป็นโรงงานอิสระขึ้นอยู่กับการบริหารงานอุตสาหกรรม รวมกิจการประปาชนบุรี ประปาสมุทรปราการ ประปานครปฐม และประปากรุงเทพ เป็นการประปานครหลวง เพื่อส่งเสริมและปรับปรุงกิจการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) การเพิ่มประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจ สนับสนุนรายได้แผ่นดินให้มากขึ้นเพื่อช่วยเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3)

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519) มีความใกล้เคียงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 และ 2 คือ กำหนดว่ารัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมหรือการค้าที่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนขึ้นมาใหม่ และจะไม่ขยายกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วไปในด้านแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขและความปลอดภัยของชาติ โดยมีรัฐวิสาหกิจที่รัฐจะสนับสนุนให้คงดำเนินการในรัฐวิสาหกิจต่อไปตามแผนฯ ฉบับนี้ คือ

ก. รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดทำเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและการพัฒนาประเทศ

³⁰⁴ ในช่วงต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 มีรัฐวิสาหกิจอยู่ 108 แห่ง (เท่ากับช่วงแผนฯ ฉบับที่ 1) พอถึงช่วงต้นของแผนฯ ฉบับที่ 3 รัฐวิสาหกิจเหลือ 80 แห่ง

ข. รัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมากเพื่อประโยชน์ต่อการเศรษฐกิจ แต่เอกชนไม่สนใจที่จะทำเพราะให้ผลตอบแทนน้อยมาก แต่เมื่อได้ดำเนินการจนมีผลทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นแล้ว จะได้พิจารณาคำเนินการขายให้แก่เอกชนในตลาดหุ้นต่อไป

ค. รัฐวิสาหกิจประเภทยุทธปัจจัยเพื่อการทหารและเพื่อความมั่นคงของประเทศ รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ รัฐวิสาหกิจประเภทเพื่อส่งเสริมอาชีพของคนไทยหรือเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะได้พิจารณานโยบายและวัตถุประสงค์เป็นแห่ง ๆ ไป

ง. รัฐวิสาหกิจประเภทที่รัฐมีนโยบายเพื่อป้องกันการผูกขาดโดยผู้ผลิตกลุ่มน้อยหรือเพื่อรักษาระดับราคา

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐให้ศึกษาผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ แล้วหาทางที่จะจำหน่ายโอนให้แก่เอกชนรับไปดำเนินการต่อไป โดยอาจกระทำได้หลายวิธี ดังนี้

ก. ขายกิจการทั้งหมด

ข. ขายหุ้นบางส่วน

ค. ให้เช่า ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่รัฐต้องดำเนินการต่อไปแล้ว

ง. ยุบเลิก ในกรณีที่ไม่สามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นและไม่มีผู้ใดต้องการ

ถือว่าเป็นการระงับการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนที่ชัดเจนมากขึ้นกว่าแผนพัฒนาฉบับก่อน ๆ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงนี้ไม่ค่อยมีความก้าวหน้ามากนักเพราะไม่มีความต่อเนื่อง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารของรัฐบาลถึง 3 ชุด ขณะเดียวกันเศรษฐกิจโลกก็เกิดความผันผวน ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในวงการธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายด้าน ส่งผลให้เกิดภาวะชบเซาในทางเศรษฐกิจและการลงทุนประเทศไทยเองก็ประสบกับปัญหาราคาสินค้าออกตกต่ำ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจตกต่ำ ภาวะเงินเฟ้อสูง ประกอบกับเกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนน้ำมันในปี พ.ศ. 2519 โดยการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 3 นี้ รัฐบาลได้ยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ 7 แห่ง เช่น องค์การเลี้ยงไก่ องค์การดูริยางค์นาฏศิลป์ เป็นต้น และขายหุ้นกิจการบริษัทจังหวัด 2 แห่งให้ภาคเอกชน เพราะไม่ต้องการดำเนินการแข่งขันกับภาคเอกชน

(3) การเพิ่มบทบาทภาคเอกชน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5)

ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) รัฐบาลยังคงประสบปัญหาการขาดดุลทางการค้าและการคลัง ทำให้ยอดหนี้สะสมของประเทศเพิ่มสูงขึ้น ฐานะการเงินของประเทศตกต่ำ ประกอบกับการเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันในครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2523 รัฐบาลจึงมีรายจ่ายสูงขึ้นในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ประกอบกับท่าทีของ

สหรัฐอเมริกาในภูมิภาคอินโดจีนและการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น การขุดเจาะก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบ การที่ราคาน้ำมันสูงขึ้น ทำให้รัฐวิสาหกิจที่มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเชื้อเพลิง เช่น การรถไฟ การประปา ต้องประสบกับภาวะขาดทุน ดังนั้น เมื่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2523 จึงประกาศแนวนโยบายบริหารรัฐวิสาหกิจ โดยเน้นการปรับประสิทธิภาพการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง จะไม่ทำให้รัฐวิสาหกิจที่ย่อนประสิทธิภาพทิ้งงบประมาณรายจ่ายอีกต่อไป ผลการขาดทุนสะสมของกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยเฉพาะด้านการลงทุนเพื่อช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้เคยระบุแนวทางเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามนโยบาย โดยกำหนดให้มีการศึกษา พิจารณาวางแผนในเรื่องการดำเนินงานและแผนการของรัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดว่ารัฐวิสาหกิจใดบ้างอยู่ในข่ายที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุน และรัฐวิสาหกิจใดที่ควรจะจำหน่ายโอนให้เอกชนไปดำเนินการหรือยุบเลิก แต่แผนฯ ฉบับที่ 3 มิได้ระบุไว้ว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใด ฉะนั้น การศึกษาพิจารณาในข้อต่าง ๆ นั้น จึงมิได้มีหน่วยงานใดทำเป็นเรื่องเป็นรายโดยเฉพาะ นอกจากจะมีการศึกษาแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่อง ๆ ไป และการที่กำหนดให้มี “คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐ” ซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่พิจารณาในด้านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบางแห่งและเสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรีนั้น “คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐ” นี้ ไม่ได้ทำงานต่อเนื่องกัน เพราะเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละครั้งก็สลายตัวไป งานก็หยุดชะงัก และบางรัฐบาลก็ไม่ตั้งคณะที่ปรึกษาฯ ดังกล่าวข้างต้น

เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ในแผนฯ ฉบับที่ 4 รัฐจะตั้งหน่วยงานกลางที่ถาวรให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งตามมาตรการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งการแก้ไข ปรับปรุง รวมหรือแยก จัดตั้ง ย้ายสังกัด แปรรูป ยกเลิก ลดหรือเลิกการรวมทุนหรือให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานกลางถาวรนี้อาจไม่จำเป็นต้องตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ เป็นแต่เพียงพิจารณาขอหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอยู่ และลักษณะสภาพอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นอยู่ในระดับที่จะปฏิบัติงานดังกล่าวได้ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าวเสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำ

อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 4 มิได้เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ และปัญหาการเมืองภายใน ประกอบกับได้เกิดวิกฤตการณ์ของตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นเงื่อนไข

สำคัญที่ไม่อาจผลักดันให้รัฐวิสาหกิจเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยปริยาย³⁰⁵ ได้มีการยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ 2 แห่งที่มีการขาดทุนอย่างมาก คือ บริษัทปิยูเคมี และโรงงานกระสอบป่านกระทรวงการคลัง มีการยุบรวมกิจการบริษัทไทยโทรทัศน์ และบริษัทมหานครขนส่ง ก่อตั้งใหม่เป็นองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ อสมท. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) นั้น ช่วงระยะเวลาดังกล่าวฐานะการเงินการคลังของประเทศอยู่ในภาวะวิกฤต โดยเฉพาะประเด็นเรื่องภาระหนี้สินของประเทศ จนทำให้รัฐบาลต้องประกาศลดค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 และผ่อนคลายการควบคุมอัตราดอกเบี้ยเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศ แต่ก็ส่งผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย โรงกลั่นน้ำมันบางจาก การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และธนาคารอาคารสงเคราะห์ นอกจากนี้ รัฐได้ปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจใหม่เพื่อลดการขาดดุลภาครัฐและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐได้ปรับนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้สอดคล้องกับมาตรการพัฒนาการเงินการคลังของประเทศด้วย

ตามแผนฯ ฉบับนี้ รัฐจึงได้จัดตั้ง “คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ” (กรช.) ขึ้นมา เพื่อเป็นหน่วยประสานงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปในแนวเดียวกัน ทำหน้าที่กำกับกรดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในส่วนที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่แล้ว และยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและเครื่องมือของรัฐที่จะกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งหมดเป็นการถาวรและต่อเนื่อง โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้จัดให้มีฝ่ายเลขานุการร่วมจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ยังคงเข้าหน้าที่ประจำทำงาน โดยเฉพาะ เพื่อวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะกรรมการฯ อย่างเป็นระบบ เรื่องต่าง ๆ จึงมีลักษณะงานฝากให้แก่เจ้าหน้าที่ของทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าว จึงมีข้อจำกัดพอสมควร

โดยตามแผนฯ นี้ รัฐได้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจไป 5 แห่ง อาทิ องค์การสารสัมพันธ์ส่งเสียงทางสาย และขายหุ้นร้านนารายณ์ภัณฑ์สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม และบริษัทหุ้นส่วนจำกัด ร่วมทุนกับบริษัท Amarin Development ดำเนินกิจการโรงแรมเอราวัณ และให้เอกชนเช่าช่วงดำเนินการการรถไฟแห่งประเทศไทย 3 เส้นทาง

³⁰⁵ อัครเมศวร์ ทองนวล, จุลสารเฉพาะกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2531), หน้า 22.

โดยทั่วไปเมื่อพิจารณาแนวนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 5 จะเห็นว่า การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนต่อรัฐวิสาหกิจนั้นมีมากขึ้น แต่มีแนวทางในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนหลายรูปแบบ หลายวิธีการ ซึ่งเป็นสาเหตุให้ภาครัฐ ไม่อาจปรับตัวได้ทันซึ่งส่งผลให้ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 6 มีลักษณะหรือมีแนวโน้มที่จะวกกลับเข้าสู่การคงสภาพรัฐวิสาหกิจมากกว่าการดำเนินแนวนโยบายการแปรรูปต่อไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น³⁰⁶

(4) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการเพื่อบริการที่มีคุณภาพและเป็นการจัดการในเชิงธุรกิจ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และฉบับที่ 7)

ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 6 ได้มีการสรุปผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5 ปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจลดลงจากเดิม 108 แห่ง เหลือไม่ถึง 70 แห่ง แต่ขณะเดียวกันรายจ่ายงบทำการและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจกลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ จากประมาณร้อยละ 72 ของงบประมาณแผ่นดินในปี พ.ศ. 2520 ได้เพิ่มเป็นร้อยละ 109 ของงบประมาณแผ่นดินในปี พ.ศ. 2529 หนี้ต่างประเทศของภาครัฐกว่าร้อยละ 60 เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันให้ ในขณะที่เงินนำส่งรัฐของรัฐวิสาหกิจเริ่มลดลง คือ จากร้อยละ 73 ของกำไรสุทธิในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 มาเป็นเพียงร้อยละ 42 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 เพราะรัฐวิสาหกิจนำรายได้เข้าสมทบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจเองเป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 ของงบลงทุนที่เป็นโครงการมาเป็นร้อยละ 20 ในช่วงเวลาเดียวกัน นอกจากนั้น กำลังคนของภาครัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นจนมีจำนวนถึง 250,000 คน และมีแนวโน้มการบรรจุกำลังเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 3 ต่อปี ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5³⁰⁷ ซึ่งจะส่งผลต่อต้นทุนสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) มีวัตถุประสงค์หลายประการคือ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการคลังของประเทศโดยการลดเงินกู้ยืมจากแหล่งภายนอกลง เพิ่มการระดมทุนจากภายใน จำกัดขนาดและการลงทุนภาครัฐวิสาหกิจลง ประการที่สอง คือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการและยกระดับการให้บริการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริการที่มีคุณภาพดี มีมาตรฐานสากลในราคาที่เหมาะสม ให้มีการจัดการไปในเชิงธุรกิจมากขึ้น และพยายามลดภาระการอุดหนุนจากรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งประการสุดท้าย คือ ทบทวนบทบาทและปรับปรุงการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยอำนวยโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจ และกำหนดขั้นตอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจนที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติได้ตลอดทั้งปรับปรุงการกำกับดูแลของรัฐทั้ง

³⁰⁶ พิพัฒน์ ไทอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 207.

³⁰⁷ ในขณะที่ภาคราชการกำหนดเพดานไม่ให้บรรจุข้าราชการเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 2 ต่อปีในช่วงเดียวกัน

ระดับกระทรวง และของส่วนกลางให้เข้าเป้าที่กำหนดไว้ให้ได้ นอกจากนั้น จะต้องทำการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้รัฐวิสาหกิจเกิดความคล่องตัวในการจัดการด้วย

เนื้อหาหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 6 จะเป็นการสานต่อนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 5 โดยในช่วงเวลาของแผนฯ นี้ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศขยายตัว อย่างรวดเร็ว การลงทุนภาคเอกชนขยายตัวขึ้นมาก รัฐจึงจำเป็นต้องลงทุนด้านบริการพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวดังกล่าว ทำให้รัฐมีการขยายกิจการรัฐวิสาหกิจเพื่อรองรับและบริการภาคเอกชนในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะเพื่อแก้ไขความต้องการบริการพื้นฐานซึ่งเพิ่มขึ้นสูงมากจนเกิดสภาพ “คอขวด” ในหลายด้าน เช่น ด้านโทรคมนาคมสื่อสาร การขนส่ง ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 รัฐวิสาหกิจที่สำคัญที่มีการแปรรูป เช่น บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว บริษัท เดินอากาศไทย รวมถึงการเข้ากับบริษัทการบินไทย จำกัด ธนาคารสยามรวมกิจการเข้ากับธนาคารกรุงไทย เป็นต้น

ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) เป็นช่วงที่รัฐบาลต้องเตรียมประเทศให้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีที่ต้องเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศกับเศรษฐกิจโลก ดังนั้น รัฐบาลจึงยังคงกำหนดให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานให้รัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงระบบการบริหารงานและ โครงสร้างองค์กรให้คล่องตัวและเป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น สำหรับด้านการกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐกำกับเฉพาะงานที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐ เช่น การก่อหนี้ การนำรายได้ส่งรัฐ การตรวจสอบงบการเงิน ขนาดและลักษณะการลงทุน การติดตามประเมินผล และการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ส่วนการบริหารให้เป็นเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ได้ผลตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาประเทศโดยรวม นอกจากนั้น ยังกำหนดให้ปรับปรุงกฎระเบียบภายในของรัฐวิสาหกิจให้อำนวยความสะดวกต่อการดำเนินงานและการเพิ่มบทบาท การดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้มีการประเมินผลภายในรัฐวิสาหกิจด้วย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดรูปแบบในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจ ดังนี้

ก. เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการ ซึ่งเดิมรัฐทำในลักษณะผูกขาดแต่ผู้เดียว

ข. การร่วมทุนกับเอกชน

ค. การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างของรัฐวิสาหกิจ หรือทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริหารงานของรัฐวิสาหกิจตลอดทั้งการเปิดโอกาสให้เอกชนมาลงทุนและบริหารงานในโครงการใหม่ ๆ ของรัฐวิสาหกิจ โดยมีเงื่อนไขให้ทำการโอนสิทธิให้กับรัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา (BOT : Build - Operate - Transfer)

ง. การกระจายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดออกขายให้สาธารณชนในตลาดหลักทรัพย์หรือการตกลงขายหุ้นให้กับพนักงาน/เอกชนโดยตรง โดยไม่ผ่านตลาดหลักทรัพย์

การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่ง สามารถนำเอาวิธีการดังกล่าวข้างต้นมาใช้ร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม การที่จะเลือกใช้วิธีใดจำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างรอบคอบ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนให้ชัดเจน โปร่งใส โดยองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 7 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2535 เห็นชอบให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจ” มีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานเพื่อพิจารณาเรื่องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และต่อมาในสมัยรัฐบาลชุนดาชวิน หลีกภัย ได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ” ขึ้น มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต่อมากลุ่มกรรมการพิจารณาเรื่องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนฯ ได้เปลี่ยนสถานะภาพเป็นคณะอนุกรรมการชุดหนึ่งในคณะกรรมการติดตามฯ

โดยคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารรัฐวิสาหกิจได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 เห็นชอบการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของรายงาน ตามผลการศึกษาของธนาคารโลก เรื่อง การปรับปรุงประสิทธิภาพและการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยกรณีเรื่องที่ควรปฏิบัติทันที ธนาคารโลกได้เสนอแนะว่ารัฐวิสาหกิจในกลุ่มพาณิชย์กรรม จำนวน 24 แห่ง เป็นรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็นและควรจัดเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการแปรรูปโดยการจำหน่ายจ่ายโอนโดยเร็ว รวมทั้งให้มีการศึกษาการเพิ่มบทบาท ภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ 18 แห่ง โดยวิธีการแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัดแล้วนำหุ้นไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ

ต่อมากลุ่มรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2539 ให้กระทรวงการคลังพิจารณาบทบาทและกระบวนการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยยุบเลิกหรือให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุน และลักษณะการดำเนินงานไม่ได้เป็นการตอบสนองโดยตรงต่อนโยบายของรัฐบาล แล้วเสนอให้คณะกรรมการติดตามฯ เพื่อพิจารณาต่อไป

ถือได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 7 ได้วางแนวทางในการเพิ่มบทบาทเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ รวมทั้งปรับปรุงระบบการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและปรับปรุงองค์กรภายในรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ ในช่วงที่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 7 เพื่อให้แนวนโยบายตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสัมฤทธิ์ผล ได้มีการตรา

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 โดยกฎหมายฉบับนี้ต้องการวางหลักเกณฑ์ในการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน กระบวนการดำเนินการกำกับดูแลและติดตามผลอยู่ภายใต้คณะกรรมการที่มาจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้อยู่ในการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียวอีกต่อไปและนอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังได้ออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการซื้อหุ้นและจำหน่ายหุ้นโดยส่วนราชการ

(5) เพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8)

เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มุ่งเน้นการพัฒนาคน จึงไม่ได้มีการกล่าวถึงแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจเช่นในแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อน ๆ ดังนั้น รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจึงได้ได้กำหนดแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจโดยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนไว้ ดังนี้³⁰⁸

ก. เพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง โดยให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานและเป้าหมายในการลดบทบาทของรัฐในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ

ข. สนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อให้สามารถระดมทุนจากประชาชนได้อย่างกว้างขวาง

ค. จัดตั้งองค์กรกลางเป็นการถาวร เพื่อบริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และประสานการปฏิบัติงานกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งองค์กรกำกับรายสาขาวิสาหกิจที่มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านราคา ปริมาณ และคุณภาพการบริการ

ง. นำระบบประเมินผลการดำเนินงานมาใช้แทนการกำกับดูแลในรายละเอียดเพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัว

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลได้กำหนดการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและดำเนินการด้านโครงการพื้นฐานและบริการสาธารณะเพื่อลดภาระด้านงบประมาณของรัฐบาลและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ส่งผลประโยชน์ให้ประชาชนส่วนรวม จากนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 8 และนโยบายรัฐบาลดังกล่าว คณะรัฐมนตรี

³⁰⁸ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ, คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ : กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, 2538)

ได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540 เห็นชอบตามข้อเสนอของ สศช. และกระทรวงการคลัง ในการจำแนกรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

(1) **กลุ่มที่แปรสภาพให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ** (รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละ 50) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการ โดยกลุ่มนี้จะแบ่งเป็น 2 กลุ่มย่อย คือ กลุ่มที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันและจัดการในเชิงธุรกิจ ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่งและโทรคมนาคม จำนวน 8 แห่ง และกลุ่มที่ลดบทบาทภาครัฐลงเนื่องจากเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีแล้วประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจ 21 แห่ง ในสาขาอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และพาณิชย์กรรมเป็นส่วนใหญ่

(2) **กลุ่มที่ให้คงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ** (รัฐเป็นเจ้าของมากกว่าร้อยละ 50) แต่ให้มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจจำนวน 37 แห่งในสาขาพลังงาน สาธารณูปการ สังคม ชนสงเคราะห์ และสถาบันการเงิน

นอกจากการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรียังเห็นชอบให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมบัญชีกลางและรองเลขาธิการ สศช. เป็นเลขานุการร่วม เพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และแผนปฏิบัติการที่เหมาะสมสำหรับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจให้แล้วเสร็จ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด (2 ปี)

เมื่อคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจได้กำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนสำหรับรัฐวิสาหกิจทุกแห่งตามกลุ่มที่จำแนกไว้ และกระทรวงเข้าสังกัดได้ดำเนินการปฏิบัติให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมเรียบร้อยแล้ว ทิศทางและภาพรวมการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในอนาคตจะเป็น ดังนี้

(1) จะมีการเปิดการแข่งขันเสรีในสาขาที่รัฐวิสาหกิจผูกขาดอยู่ โดยเอกชนสามารถที่จะเข้ามาดำเนินการแข่งขันกับกิจการที่รัฐวิสาหกิจผูกขาดอยู่ได้ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ใช้บริการของธุรกิจสาขานั้น

(2) รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ โดยเฉพาะสาขาพลังงาน สาธารณูปการ และสื่อสารโทรคมนาคม จะแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด แล้วกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ หรือดำเนินการหาพันธมิตรร่วมทุน (Strategic Partner) เพื่อประโยชน์ในการระดมทุนขยายงานและการบริหารงานอย่างเสรีเหมือนกับธุรกิจเอกชน พร้อมทั้งเพื่อสร้างศักยภาพในการแข่งขันกับเอกชนในตลาดเสรีอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) มีการปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้การแข่งขันกับเอกชนเป็นไปอย่างยุติธรรม

(4) มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลเฉพาะสาขา เพื่อกำกับดูแลและกำหนดนโยบายการพัฒนาสาขาของทั้งภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ รวมถึงทำหน้าที่กำหนดราคาอัตราค่าบริการและควบคุมคุณภาพการให้บริการ เพื่อให้ผลประโยชน์สูงสุดเกิดแก่สาธารณชนผู้ใช้บริการ

(5) กระทรวงการคลังจะทำหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่แปรสภาพเป็นเอกชนแต่รัฐยังคงถือหุ้นในบริษัทอยู่ โดยจะทำหน้าที่ดูแลในฐานะผู้ถือหุ้นของกิจการที่ดูแลให้นโยบายในเรื่องผลตอบแทนการลงทุนและการกำหนดจำนวนเงินปันผลเหมือนภาคเอกชน รวมถึงการดูแลให้มีการเสียภาษีนิติบุคคลเหมือนภาคเอกชนทั่วไปเท่านั้น สำหรับกระทรวงเจ้าสังกัดจะต้องปรับหน้าที่จากเดิมที่เป็นผู้กำกับนโยบายการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจมาเป็นผู้กำกับดูแลธุรกิจในแต่ละสาขาที่กระทรวงเจ้าสังกัดนั้นเกี่ยวข้องอยู่ควบคู่กับองค์กรกำกับดูแล ส่วนหน้าที่ในการบริหารงานภายในเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากลับคืนสู่รัฐหรือประชาชน โดยรวมจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารและคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น

(6) การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นขั้นตอน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และฉบับที่ 10)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นขั้นตอน โดยให้ความสำคัญในการเตรียมความพร้อม ทั้งในด้านการปรับองค์กรและการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี สนับสนุนบทบาทการลงทุนของภาคเอกชนที่คำนึงถึงประสิทธิภาพการให้บริการเพื่อลดภาระการลงทุนภาค รัฐ และเป็นทางเลือกให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีมี คุณภาพดีขึ้น ขณะเดียวกันมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานรายสาขาให้ได้มาตรฐาน ทั้งในด้านคุณภาพและอัตราค่าบริการ เพื่อให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดความ เป็นธรรมต่อผู้ให้และผู้ให้บริการ และเกิด ประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้กำหนดแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่า ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการลงทุนและแข่งขันการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น ไม่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการลงทุน โดยมีการปรับปรุงระเบียบและกฎหมายให้มีความคล่องตัวและยืดความ โปร่งใส รวมทั้งเร่งรัดการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขา เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค และกำกับดูแลการแข่งขันที่โปร่งใสและเป็นธรรม พัฒนารัฐวิสาหกิจให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีการบริหารจัดการที่ดี และรายงานผลการดำเนินงานอย่าง โปร่งใส โดยมีกฎหมายกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการจากภาคเอกชน เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรและเกิดสวัสดิการสูงสุดแก่ประเทศ ทั้งนี้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะต้องคำนึงถึงเกณฑ์ 3 ประการที่สำคัญ คือ มุ่งเน้นการเพิ่ม

ประสิทธิภาพการดำเนินงาน การเพิ่มมูลค่าสินทรัพย์ของรัฐ และการดูแลผลประโยชน์ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดแนวทางการแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติ และระดับท้องถิ่นไว้ว่า แบ่งบทบาทการดำเนินการกิจอย่างชัดเจน ทั้งการแบ่งบทบาทระหว่าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง การดำเนินการกิจร่วมกันในการให้บริการสาธารณะ และการดำเนินการกิจร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่มีความเชื่อมโยงกัน

เมื่อพิจารณาแนวนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามที่ปรากฏในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 10 ดังกล่าวไปแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า แนวทางการแปรรูปมีการเปลี่ยนแปลงไปตามระดับพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในขณะนั้น ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะสำเร็จบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้มากน้อยเพียงใด คงต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความร่วมมือของบุคลากรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยเกื้อหนุนในเรื่องเงินทุนและเทคโนโลยี

นอกจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้ง 10 ฉบับดังกล่าวมาแล้วข้างต้นจะกำหนดให้ ต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตลอดมา แต่ยังมีแรงผลักดันจากภายนอกประเทศที่ทำให้ประเทศไทย ต้องดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ในช่วงปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทย ต้องประสบกับปัญหาหลายประการ เช่น การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เนื่องจากปัญหาการส่งออก ชะลอตัว ปัญหาหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นสูงโดยส่วนใหญ่จะเป็นหนี้ระยะสั้นของภาคเอกชนซึ่งมีความอ่อนไหวต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ปัญหาสถาบันทางการเงินที่มีการปล่อยสินเชื่อในธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ในปริมาณที่มากเกินไปทำให้เกิดปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพ (Non – Performing Loan : NPL) ปัญหาที่สำคัญอีกประการ คือ การเก็งกำไรค่าเงินบาทซึ่งเริ่มขึ้นในเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ทำให้ทางการสูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศในการปกป้องค่าเงินบาท ไปเป็นจำนวนมาก จนเป็นที่มาของการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนจากระบบตะกร้าเงิน (Basket Currency) มาเป็นแบบลอยตัวภายใต้การจัดการ (Managed Float) เมื่อ วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อค่า เงินบาทในภูมิภาค (โดยส่วนหนึ่งเป็น ผลทางด้านจิตวิทยา)

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมด ทำให้รัฐต้องดำเนินการเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นให้ กลับคืนมาอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุน การเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund) และได้จัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ แบบเบ็ดเสร็จร่วมกับ IMF ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหนังสือแจ้งความจำนงขอกู้เงิน (Letter of Intent : LOI) หลังจากการเจรจาประมาณ 2 สัปดาห์ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงขอกู้

เงิน เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2540 และคณะกรรมการบริหาร IMF (Executive Directors) ได้อนุมัติวงเงินกู้แก่ประเทศไทย รวม 2.4 พันล้าน SDR หรือเทียบเท่าประมาณ 4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2540 โดยเป็นโครงการเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement มีระยะเวลาเบิกถอน 34 เดือน จนถึงปี พ.ศ. 2543

ในการขอถอนเงินกู้จาก IMF ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาคและการปฏิรูประบบสถาบันการเงินทั้งระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งจะต้องมีการทบทวนเป้าหมายการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยประเด็นเรื่องรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินนโยบายตามข้อตกลง กล่าวคือ มีการกำหนดให้มีการทบทวนโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจและตัดรายจ่ายที่มีความสำคัญในระดับต่ำลงเพื่อรักษาสถานะการเงินของภาครัฐวิสาหกิจให้สมดุล ตลอดจนปรับปรุงอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้สะท้อนต้นทุนที่สูงขึ้นจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาทยกเว้นค่าโดยสารรถประจำทางและรถไฟฟ้าชั้นธรรมดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ เน้นที่ภาคสาธารณูปโภค พลังงาน การสื่อสารและการขนส่ง เนื่องจากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาจากความต่อเนื่องและชัดเจน ดำเนินการมาแล้วเป็นสิบปีก็ยังไม่แล้วเสร็จ นอกจากนั้น รัฐยังมีการลงทุนในด้านสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานสูงมาก เท่ากับว่ารัฐขาดการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนแทนซึ่งเป็นนโยบายที่ผิดพลาด โดยรัฐวิสาหกิจที่ต้องเร่งแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดเป็นอันดับแรก คือ บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ด้วยการลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลลง

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าการกำหนดแผนในการพัฒนาและปรับปรุงระบบการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความขัดแย้งกันในแต่ละช่วงเวลาโดยในยุคหนึ่งรัฐบาลเห็นว่าควรจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาจัดทำบริการสาธารณะจำนวนมาก แต่รัฐบาลชุดต่อมามีความพยายามลดบทบาทของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยพยายามให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในรัฐวิสาหกิจไปจนถึงความพยายามในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งแม้จะมีการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ก็เป็นเพียงการกำหนดกรอบกว้าง ๆ ว่าควรมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ส่วนเกณฑ์ในการ “เลือก” รัฐวิสาหกิจเพื่อแปรรูปกลับไม่มี หากแต่ขึ้นอยู่กับนโยบายหรือความพึงพอใจของรัฐบาลในขณะนั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่ารัฐวิสาหกิจใดที่ควรดำเนินการต่อไป รัฐวิสาหกิจใดควรแปรรูปไปเป็นของเอกชน อีกทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติบางฉบับก็กลับไม่มีการกล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

6.2.3 ความล้มเหลวของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอันเนื่องมาจากความไม่โปร่งใสของกฎหมายและกระบวนการในการดำเนินการ

กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นกฎหมายที่จัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ

ของรัฐบาล ให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรูปแบบเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของทุนดังกล่าวจะทำให้ทุนของรัฐวิสาหกิจซึ่งแต่เดิมมีลักษณะเป็นก้อน กลายเป็นทุนที่มีลักษณะเป็นหุ้นของบริษัท ที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด การปรับเปลี่ยนดังกล่าวจะทำให้สามารถระดมทุนจากตลาดทุนเพื่อเข้ามา ซื่อหุ้นได้อย่างสะดวก ซึ่งก็หมายความว่าทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีการแปลงทุนเป็นหุ้นนั้นเป็นไปอย่างสะดวก

เมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต่อรัฐสภาในปี พ.ศ. 2540 ก็ได้รับการคัดค้านจากบุคคลหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยตรงอันได้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ไม่ต้องการที่จะให้รัฐวิสาหกิจที่ตนทำงานอยู่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน เนื่องจากห่วงใยและวิตกกังวลถึงสถานภาพของตนเองในอนาคต หรือฝ่ายอื่น ๆ ซึ่งมีความเป็นห่วงว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีที่ผิดซึ่งจะส่งผลทำให้เกิดการ “ขาย (สมบัติของ) ชาติ” อย่างไม่เป็นธรรมขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้ที่มีพลังทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ จึงน่าจับตามองกฎหมายดังกล่าวต่อไปว่าจะสามารถทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติหรือเกิดผลประโยชน์ต่อคนกลุ่มใด กลุ่มหนึ่งมากกว่ากัน

คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษากฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้วมีความเห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะเกิดผลเสียกับประเทศชาติและประชาชนมากกว่าผลดี โดยคณะผู้วิจัยมีเหตุผลสนับสนุนความคิดดังกล่าวดังนี้ คือ

6.2.3.1 กระบวนการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ขาดการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็เป็นเช่นเดียวกับกฎหมายสำคัญอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย คือ ขาดการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ที่ว่าขาดการศึกษา วิเคราะห์อย่างเป็นระบบนั้นหมายความว่า ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ถูกจัดทำขึ้นโดยความคิดริเริ่มของหน่วยงานหรือของรัฐบาลที่มิได้มีการศึกษาวิจัยถึงผลดีผลเสียของกฎหมาย มิได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายลักษณะดังกล่าวกับประสบการณ์ของต่างประเทศที่มีมาก่อน

เมื่อพิจารณากระบวนการจัดทำกฎหมายของต่างประเทศหลาย ๆ ประเทศ จะเห็นได้ว่า การจัดทำกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีขั้นตอนและกระบวนการที่เป็นระบบ เริ่มจากการยกร่างกฎหมายของหน่วยงานซึ่งจะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์วิจัยจากกฎหมายเดิมที่มีอยู่และกฎหมายของต่างประเทศที่ใช้กันอยู่ว่าเกิดผลดีและผลเสียอย่างไรบ้าง การยกร่างทำโดยผู้ชำนาญและมีการให้เหตุผลพร้อมคำอธิบายแต่ละมาตราเอาไว้อย่างชัดเจนและเป็นระบบ มีการศึกษาผลกระทบของกฎหมายดังกล่าวทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

แม้กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะเกิดขึ้นจากเหตุผลที่ค่อนข้างจะมีความเป็น “สากล” หรือ “ระหว่างประเทศ” อยู่เป็นอย่างมาก คือ เพื่อ “ขายรับ” กระแสโลกเกี่ยวกับ การแปร

รัฐวิสาหกิจและเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตามแนวทางที่กำหนดร่วมกับ “IMF” แต่กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็เป็นกฎหมาย “ไทย ๆ” อีกฉบับหนึ่งที่เกิดขึ้นมาด้วยวิธีที่ใช้กันอยู่มาเป็นเวลานานแล้ว คือ การร่างกฎหมายโดยหน่วยงานที่แม้จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือมีความชำนาญก็ตาม แต่ก็ เป็นความชำนาญในระดับหนึ่งซึ่งยังไม่มีความเป็น “สากล” เท่าไร กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงเกิดขึ้นมาโดยขาดการศึกษาถึงประสบการณ์ในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเช่นอังกฤษกับฝรั่งเศส หรือประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศต่าง ๆ ในทวีปอเมริกาใต้ที่ทำกันอยู่ ซึ่งมีบางประเทศที่ประสบผลสำเร็จและในขณะเดียวกันบางประเทศก็ประสบความล้มเหลว

ในขณะที่ทำการวิจัยนั้น คณะผู้วิจัยได้จัดหาหนังสือต่าง ๆ เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศเพื่อนำมาศึกษา คณะผู้วิจัยพบตัวอย่างที่น่าสนใจเกี่ยวกับการศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสได้จัดทำรายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการแปรรูปกิจการรถไฟในประเทศญี่ปุ่นเสนอต่อสมาชิกรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องการแปรรูปกิจการรถไฟของฝรั่งเศส รายงานฉบับดังกล่าวนอกจากจะทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปกิจการรถไฟของญี่ปุ่นอย่างละเอียดแล้ว ยังมีการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการรถไฟของญี่ปุ่นอย่างละเอียด ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า แม้ฝรั่งเศสจะเป็นประเทศที่พัฒนาไปไกลกว่าประเทศญี่ปุ่นในหลาย ๆ ด้าน แต่เมื่อฝรั่งเศสประสงค์ที่จะแปรรูปกิจการรถไฟซึ่งญี่ปุ่นทำมาก่อน ฝรั่งเศสก็ทำการศึกษารื่องดังกล่าวจากประสบการณ์ของญี่ปุ่นเพื่อเป็นแนวทางให้การแปรรูปกิจการรถไฟของฝรั่งเศสประสบความสำเร็จ “กว่า” ที่ประเทศญี่ปุ่นได้ทำลงไป

คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่แม้รัฐบาลจะจัดความสำคัญให้กับกฎหมายดังกล่าวว่าเป็น 1 ในบรรดากฎหมายที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่กฎหมายดังกล่าวก็เกิดขึ้นโดยกระบวนการแบบ “เดิม ๆ” กล่าวคือ กระบวนการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นกระบวนการที่ไม่สามารถทำให้กฎหมายดังกล่าวมีความสมบูรณ์ได้ เนื่องจากการจัดทำร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารมีความริบเร่ขาดการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ ขาดการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายและประสบการณ์ของต่างประเทศที่ได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาก่อนประเทศไทยเป็นเวลานาน ดังนั้น จึงเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นมาเพื่อ “ทดลอง” ทฤษฎีและวิธีการใหม่ ๆ ของประเทศไทยในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่าจะสามารถทำได้หรือไม่อย่างไร ซึ่งคงไม่มีใครยืนยันได้ว่าผลการทดลองดังกล่าวจะเกิด “ผลดี” หรือ “ผลเสีย” ต่อประเทศชาติ

6.2.3.2 กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ไม่ครบขั้นตอน กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้น

ของบริษัท กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมิได้มีเนื้อหาสาระที่ก้าวล่วงลงไปถึงรายละเอียดของ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใดทั้งสิ้น ดังนั้น เมื่อรัฐวิสาหกิจใดที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของ กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจอย่างครบถ้วนแล้ว รัฐวิสาหกิจนั้นก็จะกลายเป็นรัฐวิสาหกิจ ในรูปแบบของบริษัทที่มีทุนเป็นเรือนหุ้น ส่วนที่ว่าจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นไปอย่างไร คงต้องทำ ความเข้าใจก่อนว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการทำให้ “ความเป็นเจ้าของ” ของรัฐหมดไป รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทที่มีทุนเป็นหุ้นจะถูกแปรรูปได้ก็แต่โดยการขายหุ้นให้แก่เอกชนจน สัดส่วนความเป็นเจ้าของของรัฐน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ฉะนั้น หัวใจสำคัญของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในรูปแบบบริษัทที่มีทุนเป็นหุ้นคือนำหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นออกขาย แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจาก กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดไว้แต่เพียงวิธีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นมิได้ ก้าวไปถึงการขายหุ้นดังกล่าวไว้ให้กับเอกชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นกฎหมายทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ไม่ครบขั้นตอน คือ ไม่สามารถใช้กฎหมาย ดังกล่าวเป็น เครื่องมือในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้แล้วเสร็จได้

ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยจึงยังไม่อาจเกิดขึ้นได้จากกฎหมาย ว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทำให้ไม่สามารถ “มองเห็นได้ด้วยตาเปล่า” ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ ไทยจะเป็นอย่างไร ทั้งนี้ เพราะกระบวนการต่อไปที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนทุนของ รัฐวิสาหกิจไปเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว รัฐจะทำอย่างไรกับการนำหุ้นของบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ ออกขาย และจะมีมาตรการอย่างไรในการกำกับดูแลการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทเพื่อมิ ให้เกิดภาวะการ “ขายชาติ” ด้วยการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นให้กับต่างชาติจนสัดส่วนความเป็น เจ้าของกิจการนั้นกลายเป็นของคนต่างชาติ

6.2.3.3 เนื้อหาสาระของกฎหมายที่ “ซ่อนเร้น” วัตถุประสงค์บางอย่าง เมื่อพิจารณา วิธีการจัดทำกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ โครงสร้างของกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ การถ่ายโอนสิทธิประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจในรูปองค์การ ของรัฐไปยังรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัท การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการตราพระราช กฤษฎีกา รวมทั้งการกำหนดให้กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกฎหมายที่ทุกคนเข้าใจว่าเป็น “กฎหมายกลาง” ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ไม่กล่าวถึงกระบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังการแปลงทุน ของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นของบริษัท จะเห็นได้ว่า ทั้งหมดมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบจนไม่ อาจทำให้เข้าใจได้ว่าเกิดจากความบังเอิญนั่นคือ การมีส่วนร่วมของฝ่ายการเมือง

“ฝ่ายการเมือง” ที่มีอำนาจอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งย่อมมีความประสงค์ที่จะใช้อำนาจ ที่ตนมีนั้นให้ “เกิดประโยชน์” มากที่สุด คณะผู้วิจัยคงไม่สามารถไป “กล่าวหา” ฝ่ายการเมืองได้ ว่าเป็นผู้ “วางแผน” ในการหาผลประโยชน์จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหา สาระของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว คงไม่อาจเปลี่ยนความเข้าใจให้เป็นอย่างอื่นได้

นอกจากตั้งข้อสงสัยว่า กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมีเนื้อหาสาระที่ “อ่อนเร้น” วัตถุประสงค์บางอย่าง กล่าวคือ

(1) การจัดทำกฎหมายเป็นไปอย่างรีบเร่ง ขาดการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลดี ผลเสีย และผลกระทบที่จะเกิดจากการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้น

(2) ไม่มีการนำเอากระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ และประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีมาปรับใช้ กลับสร้างกระบวนการขึ้นมาใหม่โดยยังมีได้ทำการ ศึกษาว่าจะเกิดผลสำเร็จหรือไม่

(3) โครงสร้างของกฎหมายเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายการเมืองอย่างมาก เริ่มตั้งแต่ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มี “อำนาจในการเลือก” รัฐวิสาหกิจที่จะนำมาแปลงทุนเป็นหุ้นการให้ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งประกอบด้วยฝ่ายการเมืองเป็นส่วนใหญ่ การให้อำนาจ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจที่จะ “ควบคุม” การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทุน รัฐวิสาหกิจทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการเสนอแนะต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการแก้ไข เพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ ซึ่งในประการหลังนี้ทำให้อาจกล่าว ได้ว่า คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งประกอบด้วยคณะบุคคลไม่เกิน 26 คน ที่มาจาก บุคคลในคณะรัฐมนตรีประมาณ 16 คน มาจากผู้ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 6 คน และมาจาก ข้าราชการประจำอีก 5 คน เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเกี่ยวกับการดำเนินการ แปลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นของบริษัท

นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีการให้อำนาจฝ่ายการเมืองแทรกอยู่ตามส่วน ต่าง ๆ ของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นการให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะ จัดตั้งขึ้น การกำหนดจำนวนหุ้นและมูลค่าหุ้น การกำหนดรายชื่อกรรมการบริษัท ซึ่ง คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจสามารถแก้ไขเพิ่มเติมสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้ รวมถึงการให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาใช้อำนาจพิเศษของ รัฐวิสาหกิจที่ได้แปลงเป็นบริษัทแล้วด้วย

สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วและปรากฏอยู่ในเนื้อหาสาระของกฎหมายว่าด้วยทุน รัฐวิสาหกิจ จึงทำให้เข้าใจได้ว่า กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกฎหมายที่ “อ่อนเร้น” วัตถุประสงค์สำคัญอย่างหนึ่ง คือ มีการกำหนดไว้ในกฎหมายให้อำนาจกับฝ่ายการเมืองที่เป็น รัฐบาลที่จะทำการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นและนำหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นออกขายได้ อย่างรวดเร็ว ซึ่งก็ต้องเป็นภาระของประชาชนที่จะต้องรอคอยต่อไปว่า การกระทำความดังกล่าวนั้นทำเพื่อ ประโยชน์ของประเทศชาติหรือของฝ่ายการเมืองที่เป็นรัฐบาล

6.2.3.4 การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยฝ่ายบริหาร ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่ถือว่า “รุนแรง” และ “ร้ายแรง” ที่สุดประเด็นหนึ่งที่ทำให้เกิดกระแสความขัดแย้งในสังคม แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยออกมาแล้วว่าสามารถทำได้ แต่ก็ไม่สามารถที่จะทำลายความเข้าใจในระบบ “ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย” ที่มีอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านานแล้ว และเมื่อได้พิจารณาเหตุผลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านที่ให้ความเห็นว่า การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว ก็ยังทำให้เห็นภาพของนักกฎหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

หากจะตั้งคำถามว่า ทำไมกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจึงไม่บัญญัติให้การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่แปลงทุนเป็นหุ้นและจดทะเบียนเป็นบริษัท ทำโดยกฎหมายระดับเดียวกับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น คำตอบคงมีอยู่สองประการ คือ ประการแรก การจัดทำกฎหมายยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจระดับพระราชบัญญัติต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาที่มักจะอ้างกันอยู่เสมอว่าจะต้องใช้ระยะเวลาานไม่ทันความต้องการของรัฐบาล กับคำตอบประการที่สอง คือ ต้องการให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองที่เป็นรัฐบาลที่จะ “รวบรัด” การดำเนินการต่าง ๆ ทั้งหมดให้อยู่ที่ฝ่ายของตนแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น ความประสงค์ดังกล่าวจึงแสดงออกมาในมาตรา 28 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ที่ว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดนั้น”

บทบัญญัติดังกล่าวได้ทำลายระบบลำดับศักดิ์ของกฎหมายในประเทศไทยลงอย่างสิ้นเชิง และเมื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวจากคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านประกอบแล้ว จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายหลงเหลืออยู่อีกแล้ว ความชอบธรรมต่าง ๆ สามารถเกิดขึ้นได้จากการเขียนกฎหมายตามความต้องการของตนเอง แต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงจารีตประเพณีหรือสิ่งอื่น ๆ ที่ปฏิบัติกันอยู่มาเป็นเวลานาน

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การให้อำนาจฝ่ายบริหารยุบเลิกรัฐวิสาหกิจได้โดยไม่ต้องผ่านการบวนการทางรัฐสภา แม้จะเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ทำโดยไม่ต้องมีการตรากฎหมายหลายฉบับ แต่ก็เป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมและไม่สมควร รวมทั้งยังเป็นการให้อำนาจ “คณะรัฐมนตรี” อีกประการหนึ่งอย่างเกินความจำเป็นซึ่งจะส่งผลกระทบต่อมาในวันข้างหน้าอย่างมาก

6.2.3.5 กระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจทั้งหมดไม่มีความโปร่งใส
ข้อสังเกตทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้นของคณะผู้วิจัยนำมาซึ่งบทสรุปของข้อสังเกต ในประการสุดท้าย คือ ความไม่โปร่งใสในกระบวนการต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

จากข้อมูลที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ทำให้ทราบว่า รัฐวิสาหกิจจำนวนกว่า 60 แห่งมีสินทรัพย์รวมกันกว่า 4 ล้านล้านบาท มีพนักงานกว่า 1 ล้านคน มีงบประมาณรวมกันปีละประมาณ 1 ล้านล้านบาท ทำรายได้ให้แก่รัฐประมาณปีละ 20,000 ล้านบาท จากข้อมูลดังกล่าวทำให้เราเห็นภาพว่า รัฐวิสาหกิจก็คือ “ชุมทรัพย์” หนึ่งในของประเทศไทย ชุมทรัพย์นี้มีได้เกิดขึ้นมาจากการเนรमितหรือความบังเอิญ แต่เกิดขึ้นมาจากรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมาได้ทุ่มเทเงินงบประมาณจำนวนมากเพื่อให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการ “ขาย” รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการอย่างรอบคอบเพื่อวัตถุประสงค์สองประการ คือ มิให้รัฐและประชาชนที่ต่างก็มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจต้องเสียประโยชน์

แต่อย่างไรก็ตาม เนื้อหาสาระของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมิได้ตอบสนองสิ่งสองสิ่งที่กล่าวไปข้างต้น คือ ประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของประชาชน รัฐได้ลงทุนไปในรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก แต่เมื่อจะ “ขาย” รัฐวิสาหกิจ กลับทำโดยการใช้กฎหมายไม่ก็มาตราและคนไม่ก็คน ซึ่งคนไม่ก็คนเหล่านั้นเป็น “ฝ่ายการเมือง” ที่เรามักจะตั้งข้อสงสัยว่าเข้ามาทำงานเพื่อประโยชน์ของตนและพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ของประเทศชาติ ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวนี้มีได้เกิดจากคณะผู้วิจัย หากตรวจสอบเหตุผลในการปฏิวัติรัฐประหารแทบทุกครั้งก็จะพบว่าเกิดจากการที่คณะปฏิวัติรัฐประหาร “ทนไม่ได้” กับการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเกิดขึ้นก็ด้วยเหตุผลสำคัญ คือ ต้องการวางมาตรการและกลไกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลใดเลยที่จะมอบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทุกขั้นตอนในการ “ขาย” รัฐวิสาหกิจให้กับนักการเมืองเพื่อให้เข้ามาดำเนินการดังกล่าวซึ่ง “เสี่ยง” ต่อการทำให้รัฐต้องเสียประโยชน์ซ้ำแล้วซ้ำเล่าต่อไปอีกไม่รู้จักจบสิ้น นอกจากนี้ ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเองก็มีได้มีบทบัญญัติหรือมาตรการใดมารองรับหรือเป็น หลักประกันให้กับประชาชนทั้งหลายว่า เมื่อ “ขาย” รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นไปแล้ว ประชาชนจะยังได้รับบริการที่ดีและราคาไม่แพงเหมือนครั้งที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำโดยอาศัยงบประมาณของรัฐหรือไม่

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมีปัจจัยความเสี่ยงสูงที่จะทำให้รัฐขาดประโยชน์ ทั้งนี้ เนื่องมาจากกระบวนการของกฎหมายฉบับนี้ไม่โปร่งใสให้อำนาจฝ่ายการเมืองอย่างมากตั้งแต่เริ่มต้นคัดเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะนำมา “ขาย” การเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการทุกขั้นตอน รวมทั้งในตอนจบสามารถมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจได้ กระบวนการต่าง ๆ ที่ให้อำนาจฝ่ายการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจึงเป็นกระบวนการที่รวบรัดและไม่โปร่งใสอันอาจส่งผลทำให้ประเทศชาติและประชาชนต้องเสียประโยชน์ได้

6.3 ปัญหาอื่น ๆ

ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น นอกจากจะพบว่ามีปัญหาในด้านความไม่เป็นระบบของกฎหมายและความไม่ต่อเนื่องของนโยบายที่ได้อธิบายข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะประเด็นอื่นอีก เช่น ปัญหาอันเนื่องมาจากความล่าช้าในการจัดให้มีบริการสาธารณะ เนื่องจากถูกรื้อเมืองเข้ามาแทรกแซง ดังเช่น กรณีของโครงการรถไฟฟ้ามหานครในกรุงเทพมหานคร เดิมมีการจัดตั้ง “องค์การรถไฟฟ้ามหานคร” ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2535 เพื่อดำเนินโครงการรถไฟฟ้ามหานคร แต่ก็มีปัญหาติดขัดหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเวนคืนที่ดินที่โครงการตัดผ่าน จนกระทั่งมีการจัดตั้งใหม่เป็น “การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย” หรือ “รฟม.” เมื่อปี พ.ศ. 2543 และมีการก่อสร้างรถไฟฟ้าใต้ดินสายเฉลิมรัชมงคลแล้วเสร็จและเปิดให้บริการเมื่อปี พ.ศ. 2547

นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้าน “คุณภาพ” ของการให้บริการสาธารณะที่พบเห็นอยู่เป็นประจำ ในบริการสาธารณะด้านการขนส่งมวลชน ได้แก่ การขนส่งประเภทรถไฟและรถประจำทาง ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำคือ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)

ในส่วนของการบริการสาธารณะประเภทรถไฟนั้น ปัญหาที่พบมากที่สุดคือปัญหา “ความล่าช้า” ในการให้บริการเดินรถ รถไฟเกือบทุกขบวนจะถึงที่หมายล่าช้ากว่ากำหนดการในตารางเดินรถ เนื่องจากต้องเสียเวลาในการจอดสับรางกับรถไฟที่วิ่งสวนกัน รวมทั้งปัญหาเครื่องยนต์ของหัวรถจักรหรือระบบไฟฟ้าขัดข้องซึ่งมักพบบ่อยครั้งในรถไฟผู้ปรับอากาศ นอกจากนี้ยังมีปัญหาขบวนรถไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเทศกาล เช่น สงกรานต์ ปีใหม่ เข้าพรรษา เป็นต้น แม้จะมีการเพิ่มเที่ยววิ่งและตู้โดยสาร แต่ส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มรถประเภทชั้น 3 ซึ่งไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้ผู้ใช้บริการได้

ปัญหาอีกประการหนึ่งของรถไฟไทยคือ “ความสะอาด” ทั้งในสถานีรถไฟและบนขบวนรถ แม้ปัจจุบันการรถไฟแห่งประเทศไทยใช้วิธีทำสัญญาจ้างบริษัทรับทำความสะอาดเข้ามาดูแลการรักษาความสะอาดทั้งในสถานีรถไฟและบนขบวนรถ แต่ก็ยังพบความสกปรกอยู่เช่นเดิม

ส่วนการให้บริการรถโดยสารประจำทางโดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ หรือ “ขสมก.” นั้น ก็มีปัญหาเป็นที่กล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางมาเป็นเวลานาน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องความปลอดภัย มีข่าวรถประสบอุบัติเหตุ มีผู้โดยสารพลัดตกจากรถ หรือประตุนิabus ผู้โดยสารอยู่เนื่อง ๆ ปัญหาจำนวนรถที่ให้บริการไม่เพียงพอในบางสาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงโมงเร่งด่วน แม้ ขสมก. จะพยายามแก้ปัญหาคด้วยการ “ให้สัมปทาน” บริษัทเอกชนในรูปแบบของ “รถเอกชนร่วมบริการ” แต่กลับปรากฏว่ารถร่วมบริการไม่ได้สร้างความพึงพอใจให้ผู้โดยสารแม้แต่น้อย ในทางกลับกัน มีการร้องเรียนเป็นจำนวนมากถึง “มารยาท” ในการใช้รถใช้ถนนของพนักงานขับรถและการให้บริการของพนักงานเก็บค่าโดยสาร

6.4 บทวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การสร้างกฎหมายกลางสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย

จากปัญหาที่คณะผู้วิจัยได้ศึกษาพบว่า มีปัญหาความไม่เป็นระบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ มีการจัดตั้งองค์กรจัดทำบริการสาธารณะโดยกฎหมายหลายประเภท ทั้งพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และมติคณะรัฐมนตรีซึ่งขาดความเชื่อมโยงกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังพบปัญหาที่เกิดจากความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย ดังจะเห็นได้จากแนวความคิดว่าด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่ผันแปรไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุค การกำหนดแผนในการพัฒนาและปรับปรุงระบบการจัดทำบริการสาธารณะที่ขัดแย้งกันในแต่ละช่วงเวลา ตลอดจนความล้มเหลวของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อันเนื่องมาจากความไม่โปร่งใสของกฎหมาย และกระบวนการในการดำเนินการ ด้วยเหตุนี้คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า สมควรที่ประเทศไทยจะมี “กฎหมายกลาง” ที่เป็นระบบเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์และเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมการแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะระดับชาติซึ่งรัฐยังคงต้องผูกขาดอยู่ และรัฐอาจมอบให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดทำหรือเข้ามาจัดทำได้ การจัดระบบกฎหมายสำหรับบริการสาธารณะระดับชาติที่รัฐเป็นผู้ผูกขาด รูปแบบต่าง ๆ ขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติที่รัฐเป็นผู้ผูกขาด พร้อมวิธีการบริหารจัดการ และการดำเนินการ การจัดระบบกฎหมายสำหรับบริการสาธารณะระดับชาติที่รัฐมอบให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดทำ การจัดระบบกฎหมายสำหรับบริการสาธารณะระดับชาติที่รัฐมอบให้เอกชนเข้ามาจัดทำ วิธีการมอบบริการสาธารณะระดับชาติ ให้เอกชนไปดำเนินการ การบริหารจัดการบริการสาธารณะระดับชาติโดยเอกชน ตลอดจนการกำกับดูแลบริการสาธารณะระดับชาติที่รัฐมอบให้เอกชนไปดำเนินการซึ่งคณะผู้วิจัยได้ยกร่างไว้ในรูปแบบของร่างประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทยพร้อมคำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย (Expose des motifs) ซึ่งจะนำเสนอในส่วนของข้อเสนอแนะในบทที่ 7 ต่อไป