

บทที่ 2

วรรณกรรมเกี่ยวข้อง

บทนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ
 - 1.1 แนวคิดการแปรรัฐวิสาหกิจ
 - 1.2 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542
 - 1.3 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
 - 1.4 หลักธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE)
2. ประวัติความเป็นมาและข้อมูลพื้นฐานของการปราบปราม
3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ

1.1 แนวคิดการแปรรัฐวิสาหกิจ

1.1.1 ความเป็นมาในการแปรรัฐวิสาหกิจ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 รัฐวิสาหกิจของไทย มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกในการสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม อุดมคติสหกรณ์ และการพัฒนาอาชีพตามลำดับ แต่ต่อมาระบบรัฐวิสาหกิจก็เริ่มเสื่อมลง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทางการเงิน จนทำให้ต้องขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ก่อหนี้กับธนาคารโลก และธนาคารโลกได้ส่งผู้แทนพิเศษมาศึกษาพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในขั้นต้น ก็พบว่าปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของไทยในขณะนั้นส่วนหนึ่งแล้วเกิดจากการที่มีกิจการ ประเภตองค์การและบริษัทที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถือหุ้นอยู่ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น ซึ่งกิจการเหล่านั้น ส่วนใหญ่มีผลประกอบการที่ขาดทุนส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของรัฐ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ พิจารณานโยบายใหม่ว่ากิจการใดควรจะคงอยู่และดำเนินการอย่างไรจึงจะแข่งขันกับเอกชนได้ กิจการใดควรขายให้เอกชนไปเสีย และกิจการใดควรล้มเลิกไปเพราะได้ผลไม่คุ้มค่า

สาเหตุที่ต้องให้เอกชนเข้าร่วม ผลการศึกษาของธนาคารโลกดังกล่าว นับได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานและมีอิทธิพลทำให้เกิดการผลักดันให้รัฐบาลต่อ ๆ มาเพิ่มความสนใจ ในการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจในระยะสั้น ด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยการ จำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหา รวมถึงการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ให้ครอบคลุมถึงการแก้ปัญหาตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับปัจจุบัน ตลอดจนการจัด ให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อน พ.ศ.2540 เพื่อผลักดันให้เอกชนเข้ามามีบทบาทใน การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจอยู่หลายแนวทาง คือ

1) การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ

ในช่วงระหว่าง พ.ศ.2500 ถึง พ.ศ.2540 มีวิธีการให้เอกชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ใช้กันอยู่ 6 วิธีการด้วยกัน คือ

(1) การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน

ได้แก่ การที่รัฐตกลงจ้างเอกชนให้บริหารงานที่อยู่ในอำนาจ หน้าที่ของรัฐ โดยรัฐจะจ่ายค่าจ้างตามผลงานหรือเหมาจ่ายให้เอกชนเพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงาน แทนรัฐ การทำสัญญาจ้างเอกชน ให้บริหารงานนี้เป็นเพียงวิธีการที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เฉพาะ การบริหารงาน โดยที่รัฐยังเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย บริหารและรับภาระด้านการลงทุน เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทยให้เอกชนเข้าบริหารท่าเรือ กรุงเทพมหานคร 6 ท่า จากทั้งหมด 17 ท่า และการที่ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยให้มีการจัดระบบการ เติมน้ำมันโดยให้เอกชนดำเนินการ เป็นต้น

(2) การทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการ

ได้แก่ การที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้เข้าดำเนินการในโครงการ ของรัฐและจ่ายเงินให้รัฐบาลตามสัดส่วนที่ทำสัญญากัน โดยรายได้และกำไรของเอกชนขึ้นอยู่กับ ประสิทธิภาพการบริหารงานทางด้านการตลาด แต่สำหรับอัตราค่าบริการรัฐยังคงเป็นผู้กำหนด และมีการกำหนดให้มีค่าตอบแทนการลงทุนและบดบังโทษสำหรับเอกชน โดยรัฐยังคงเป็นเจ้าของ ทรัพย์สิน แต่ภาระการจัดการ การดำเนินงาน และการลงทุนเป็นของภาคเอกชน เช่น การท่าเรือ แห่งประเทศไทย ให้เอกชนเข้าประกอบการทำงานพาณิชย์แหลมฉบัง 5 ท่า

(3) การให้สัมปทานภาคเอกชน

ได้แก่ การที่รัฐให้สิทธิเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน การ จัดการ และการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทาน แต่เมื่อหมดอายุสัมปทานแล้ว เอกชนผู้รับ สัมปทานต้องโอนทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นของรัฐ หรืออาจใช้วิธีกำหนดให้มีการโอนทรัพย์สินเป็นของรัฐ

ทันที แต่ให้สิทธิเอกชนในการบริหารงานโครงการที่ได้รับสิทธิต่อไป เอกชนผู้รับสัมปทานจะได้รับค่าตอบแทนการให้บริการจากประชาชนผู้ใช้บริการโดยตรง ขณะที่รัฐจะเก็บค่าสิทธิ หรือ ส่วนแบ่งตามที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน ซึ่งหากคุณภาพการบริการไม่ดีหรือไม่เป็นไปตามที่ตกลงไว้ รัฐมีสิทธิยกเลิกสัญญาได้ เช่น กรณีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ให้เอกชนลงทุนก่อสร้างโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 แล้วโอนกลับให้รัฐก่อนที่รัฐจะให้สิทธิเอกชนบริหารงาน และ เก็บประโยชน์จากทางด่วนขั้นที่ 2 ต่อไป เป็นต้น

(4) การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

สามารถทำได้กับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด มี 3 วิธีการ คือ

วิธีที่ 1 ได้แก่ วิธีการที่รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงบางส่วนแต่ไม่เกินร้อยละ 51 มีผลให้บริษัทยังคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่น กรณีบริษัทการบินไทย นำหุ้น 1.117 ล้านหุ้น ออกขายในตลาดหลักทรัพย์มีผลทำให้การถือหุ้นของรัฐบาลลงเหลือร้อยละ 92.86

วิธีที่ 2 ได้แก่ วิธีการที่รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงเกินร้อยละ 51 มีผลให้บริษัทพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัทปิทยประกันภัย จำกัด (มหาชน) ได้กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ และลดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังต่ำกว่าร้อยละ 50 มีผลทำให้บริษัทพ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ

วิธีที่ 3 ได้แก่ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจตั้งบริษัทลูกขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมแทน โดยรัฐวิสาหกิจถือหุ้นในบริษัทลูกทั้งหมดในขั้นแรกแล้วดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทลูกหรือกระจายหุ้นเดิมในบริษัทลูกด้วยการนำเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 51 เพื่อให้บริษัทลูกมีสภาพเป็นบริษัทมหาชนที่มีการดำเนินงานแบบเอกชนภายหลังเข้าตลาด เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (EGCO) ขึ้นโดยถือหุ้นทั้งหมดแล้วกระจายหุ้นร้อยละ 51 ในตลาดหลักทรัพย์

(5) การร่วมทุนกับภาคเอกชน

มี 2 วิธีการ คือ

วิธีที่ 1 ได้แก่ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจร่วมลงทุนในภาคเอกชน โดยจัดตั้งบริษัทขึ้นดำเนินการบางกิจกรรมที่เคยทำอยู่ และบริษัทเอกชนจะเป็นผู้บริหารงานในกิจกรรมนั้น เช่น กรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ร่วมทุนร้อยละ 20 กับเอกชนเพื่อเดินรถ

ปรับอากาศขนาดเล็ก และบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ร่วมทุนร้อยละ 30 กับเอกชนเพื่อจัดตั้ง บริษัทครัวการบินภูเก็ต เป็นต้น

วิธีที่ 2 ได้แก่ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจประเมินทรัพย์สินของตนแล้วนำไปลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่งกิจการส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่ภาคเอกชนทำได้ดีอยู่แล้วหรือมีการแข่งขันสูง โดยการถือหุ้นของภาครัฐไม่เกินร้อยละ 49 และกิจการร่วมทุนใหม่อาจเป็นกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจเดิมของรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่างเช่น กรณีองค์การเบตเตอร์ ประเมินราคาทรัพย์สินแล้วร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อจัดทำโรงงานเบตเตอร์ที่ทันสมัย เป็นต้น

(6) การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต

ได้แก่ การที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรูปแบบนี้รัฐจะสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในกิจกรรมนั้น เพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐและเมื่อเอกชนดำเนินการแล้วรัฐจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนนั้น เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ ในรูปของผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) แล้วขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

2) การจำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหา

เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐนำมาใช้กับการแก้ปัญหาวิสาหกิจที่ประสบผลขาดทุนหรือรัฐวิสาหกิจที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการประกอบกิจการประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

(1) การจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจ

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลได้ดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจอยู่บ้างจากเดิมที่มีอยู่ในช่วง พ.ศ. 2510-2514 จำนวน 108 แห่ง หลังจากนั้นให้เหลืออยู่เพียง 80 แห่ง กรณีบริษัท กระสอบไทย จำกัด ซึ่งรัฐบาลได้ขายกิจการให้เอกชนเข้าไปดำเนินการ เป็นต้น

(2) การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ

มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่รัฐบาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่อไป โดยมีเหตุผลหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการขาดทุนอย่างต่อเนื่องหรือการที่รัฐไม่มีความต้องการที่จะดำเนินกิจกรรมดังกล่าว เนื่องจากต้องแข่งกับภาคเอกชน เช่น การยุบเลิกบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด และได้มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจอีก 2 แห่ง ใน พ.ศ. 2540 คือ อุตสาหกรรมห้องเย็นและองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป เนื่องจากกิจการดังกล่าวเอกชนประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว

1.1.2 แนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2540

ในช่วงระหว่าง พ.ศ.2539 ถึง พ.ศ.2540 กระทรวงคมนาคมในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบรัฐวิสาหกิจกลุ่มสื่อสารและการคมนาคม ได้พยายามที่จะให้มีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเอง เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคม ซึ่งต่อมารัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2540 เห็นชอบกับแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ จากนั้นคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2541 เห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และตามมาด้วยมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2541 เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และในช่วงเวลาหลัง พ.ศ.2540 มาจนถึงปัจจุบันนั้นเองที่ประเทศไทยต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจพันธกรณีที่ถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังที่ประเทศไทยได้แสดงเจตนาไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงค์ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Letter of Intent หรือ LOI) ฉบับต่าง ๆ และต่อมาจึงได้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไป

1) การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2540 เห็นชอบกับ "แนวทางในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ" ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอ รวม 3 ประการ คือ

(1) เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการที่มีการผูกขาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการของธุรกิจสาขานั้น ๆ

(2) ปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

(3) ให้มีองค์กรกำกับรักษาสาขา มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาของสาขา กำหนดนโยบายราคาและควบคุมคุณภาพการให้บริการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคอย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาดูรายละเอียดของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า นอกจากจะเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจแล้ว มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ยังวางระบบและวิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย โดยแบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็นสองกลุ่ม เพื่อความสะดวกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ

กลุ่มแรก มี 2 ประเภท คือ กลุ่มที่สามารถแปรรูปให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐลดความเป็นเจ้าของลงให้เหลือน้อยกว่าร้อยละ 50 ได้แก่ บริษัทการบินไทย จำกัด องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัทขนส่ง จำกัด โรงงานไฟฟ้า บริษัทเดินเรือทะเล จำกัด องค์การสุรา และการท่าเรือแห่งประเทศไทย และกลุ่มที่รัฐสมควรลดบทบาทภาครัฐลงเนื่องจากเอกชนดำเนินการได้ดีแล้วรวม 13 รัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การเบตเตอรี องค์การฟอกหนัง องค์การสะพานปลา โรงพิมพ์ตำรวจ เป็นต้น

กลุ่มที่สอง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่สมควรคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ แต่จะต้องเพิ่มบทบาทภาคเอกชนบางส่วน ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ จำนวน 35 แห่ง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน เป็นต้น

2) แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกับแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2541 เพื่อให้แผนแม่บทดังกล่าว เป็นกรอบนโยบายพัฒนาและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจในทุกสาขาอย่างเป็นระบบในระยะยาว เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการพื้นฐานต่อประชาชน โดยแผนแม่บทจะเป็นเอกสารที่กำหนดกรอบการปฏิรูปและแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

วัตถุประสงค์ของแผนแม่บทดังกล่าวก็คือ กำหนดขอบเขตและทิศทางการแปรรูปและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ เพื่อช่วยให้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจสาขาต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บริษัทของไทยสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล และเพื่อให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการลดภาระทางการเงินของภาครัฐ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจจะได้เงินลงทุนอย่างเพียงพอในโครงการพื้นฐานที่สำคัญ

แผนแม่บทมีเนื้อหาครอบคลุมธุรกิจสำคัญ 4 สาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน สาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร สาขาประปา และสาขาขนส่ง อย่างไรก็ตาม แผนแม่บทได้กำหนดกรอบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนอกเหนือจากสาขาที่ระบุไว้ข้างต้น โดยรวมเรียกว่า สาขาอื่น ๆ เนื้อหาของแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะเป็นการปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจทั้งหมด เพราะจะประกอบไปด้วยการปรับโครงสร้างองค์กร การปรับองค์กรกำกับดูแล ตลอดจนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรัฐวิสาหกิจ 4 สาขา และสาขาอื่น ๆ อีก 1 สาขาที่แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบ่งไว้ ดังนี้

ก. รัฐวิสาหกิจสาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร ได้แก่

- (1) รัฐวิสาหกิจประเภทกิจการโทรคมนาคม คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- (2) รัฐวิสาหกิจประเภทกิจการวิทยุโทรทัศน์ คือ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

- (3) รัฐวิสาหกิจประเภทกิจการไปรษณีย์ การสื่อสารแห่งประเทศไทย

ข. รัฐวิสาหกิจสาขาประปา ได้แก่

การประปานครหลวง การประปาสวนภูมิภาค และองค์การจัดการน้ำเสีย

ค. รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง ได้แก่

- (1) รัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่งทางบก คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย องค์การรถไฟฟ้ามหานคร การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัท ขนส่ง จำกัด องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์

- (2) รัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่งทางอากาศ คือ สถาบันการบินพลเรือน การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด

- (3) รัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่งทางน้ำ คือ การท่าเรือแห่งประเทศไทย บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท อยู่กรุงเทพ จำกัด

ง. รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน ได้แก่

- (1) รัฐวิสาหกิจประเภทน้ำมันและก๊าซ คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

- (2) รัฐวิสาหกิจประเภทไฟฟ้า คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

จ. รัฐวิสาหกิจสาขาอื่นๆ ได้แก่

- (1) รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรม คือ องค์การสุรา โรงงานไฟ
องค์การแก้ว องค์การแบตเตอรี่ องค์การฟอกหนัง โรงพิมพ์ตำรวจ การนิคมอุตสาหกรรมแห่ง
ประเทศไทย

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทพาณิชยกรรมและการบริการ คือสำนักงาน
สลากกินแบ่งรัฐบาล องค์การตลาด องค์การคลังสินค้า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย บริษัท
สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด

(4) รัฐวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรม คือ องค์การอุตสาหกรรมป่า
ไม้ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสะพานปลา สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
องค์การสวนยาง องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด องค์การ
ตลาดเพื่อเกษตรกรรม

(5) รัฐวิสาหกิจประเภทสังคมและเทคโนโลยี คือ การกีฬาแห่ง
ประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย องค์การนาสซ
กรรม สำนักงานธนาุเคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์ องค์การพิพิธภัณฑวิทยศาสตร์แห่งชาติ
การเคหะแห่งชาติ

1.1.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ

คณะรัฐมนตรีมีมติ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้
จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2541 เพื่อให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการ
แปรรูปรัฐวิสาหกิจ และข้อตกลงทางด้านวิชาการและการเงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
ดังที่ปรากฏในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ 4 (LOI 4)
รวมทั้งมาตรการของประเทศในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ และจัดการกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน เพื่อ
การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการชำระคืนต้น
เงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินโดยกำหนดให้กองทุนส่วน
หนึ่งประกอบด้วย เงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในจำนวนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) กรณีการขายหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของรายได้จาก
การจำหน่ายร้อยละ 50 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษ
เพื่อการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร การสาธิตอุปโภคพื้นฐานในชนบท และการสวัสดิการ
แรงงาน และอีกร้อยละ 50 ให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายจาก
กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

(2) กรณีรัฐวิสาหกิจจำหน่ายหุ้นในบริษัทลูก หรือจำหน่ายทรัพย์สิน หรือกิจการยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้จัดสรรกำไรจากการขายหุ้นทรัพย์สิน หรือกิจการดังกล่าวจากงบกำไรขาดทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น ดังนี้

ก) เพื่อใช้เป็นเงินสำรองการขยายงานและกองทุนสวัสดิการพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการนี้

ข) กำไรส่วนที่เหลือร้อยละ 50 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษ เพื่อการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร สาธารณูปโภคพื้นฐานในชนบท และการสวัสดิการแรงงาน และอีกร้อยละ 50 ให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชาติใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ทั้งนี้ การจัดสรรกำไรดังกล่าวข้างต้น ให้กระทรวงการคลังพิจารณาเป็นราย ๆ ไป และรายงานให้คณะรัฐมนตรี เพื่อทราบการจำหน่ายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ไม่รวมถึงการจำหน่ายหุ้นเพิ่มทุนของบริษัทลูกและหุ้นเพิ่มทุนของรัฐวิสาหกิจเอง

(3) กรณีที่รัฐวิสาหกิจให้สัมปทานโดยอาศัยสิทธิ หรือทรัพย์สิน หรือกิจการ หรือโครงการของรัฐวิสาหกิจนั้นแก่เอกชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยเอกชนจ่ายค่าตอบแทนสำหรับการให้สัมปทานนั้นแก่รัฐวิสาหกิจ รายได้จากการแปรรูปดังกล่าวให้ดำเนินการตามข้อ (2)

1.2 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

เนื่องจากภาครัฐต้องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นในกิจการบางส่วน หรือขายหุ้นแก่ประชาชนผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อระดมทุนมาใช้ในกิจการของรัฐ โดยการให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง และพนักงานก็ยังคงมีงานทำอยู่ต่อไป แต่ในขณะนั้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา หรือจัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรียังมีทุนเป็นก้อน ทำให้ไม่สามารถเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นได้ หากรัฐประสงค์จะเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยวิธีดังกล่าว จะต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้งที่ละฉบับ ซึ่งจะต้องใช้เวลาพอสมควร คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติในขณะนั้นจึงได้มีดำริให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่างกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่ง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่มีทุนเป็นก้อนสามารถแปลงเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัทได้ และได้มีการนำเสนอรัฐบาลในขณะนั้น แต่เนื่องจาก

ปัญหาการยอมรับเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและปัญหาความเข้าใจของพนักงานและประชาชน รัฐบาลจึงได้ขอถอนร่างกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อความรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาเมื่อได้มีการประชาสัมพันธ์ และทำความเข้าใจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากยิ่งขึ้นพอสมควรในระดับหนึ่ง กระทรวงการคลังจึงได้ดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ แนวนโยบายการให้เอกชนร่วมถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจเรื่อยมาเป็นลำดับ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2540 เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจ และเริ่มมีการพูดถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอีกครั้ง จึงได้นำร่างกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมาปรับปรุงใหม่ และในที่สุดก็ได้ผ่านการพิจารณาของ รัฐสภาและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ.2542 มีชื่อว่า “พระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542”

1.2.1 เหตุผลความจำเป็น

เหตุผลในการกำหนด พ.ร.บ. ฉบับนี้ เพื่อให้อำนาจให้รัฐวิสาหกิจสามารถ กระจายหุ้น โดยขายให้กับประชาชนเป็นการระดมเงิน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในธุรกิจ (Strategic Partner) และเอกชนเพื่อเข้ามามีส่วนในการประกอบธุรกิจ และถ่ายทอด เทคโนโลยี ซึ่งจะเป็นการลดภาระของรัฐในด้านการลงทุน และขยายกิจการ นอกจากนี้ยังทำให้ รัฐวิสาหกิจมีโครงสร้างการบริหารที่คล่องตัว สามารถแข่งขันในตลาดและให้บริการที่มีมาตรฐานเป็นที่ ยอมรับได้

1.2.2 สาระสำคัญ

เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแปลง “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ ของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” เปลี่ยนแปลงสถานะ รัฐวิสาหกิจที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด (Corporatisation) แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัท ที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจเช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็น พนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ และเพื่อสร้างโอกาสใน การระดมทุนไปใช้ในการขยายงานของรัฐวิสาหกิจเมื่อมีความจำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องไปแก้ กฎหมายเป็นรายแห่ง และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การธุรกิจ อย่างเต็มรูปแบบ กระทำได้โดยสะดวก โดยกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อที่ภาคเอกชนจะ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน และการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ ต่อไปในอนาคต

1.2.3 ประเด็นสำคัญ

ตามมาตรา 4 ระบุว่า ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า กฎหมายมิได้บังคับให้ทุกรัฐวิสาหกิจต้องแปลงเป็นบริษัท แต่หากรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์จะเปลี่ยนรูปแบบจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐไปเป็นบริษัท ก็ให้ดำเนินการตามที่กฎหมายนี้กำหนดไว้

1.2.4 ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท

กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้บัญญัติ ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทไว้ ดังนี้ เมื่อรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์ที่จะนำทุนบางส่วน หรือทั้งหมดของตนมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้ทำเรื่องเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบก่อน จากนั้นจะต้องนำเสนอให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นผู้พิจารณา ในเบื้องต้นว่าเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นหรือไม่ หากคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเห็นชอบด้วย ก็จะต้องนำเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ดังนี้

(1) เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้ว ตามมาตรา 19 ได้กำหนดให้ส่งรายละเอียดทั้งหมดไปยังคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท เพื่อ

- กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง
 - กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท
 - กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
 - กำหนดชื่อของบริษัท
 - กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก
 - จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
 - จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาอุปเล็ก
- รัฐวิสาหกิจในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด
- จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้อง

มีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องการกำหนดกิจการ การกำหนดพนักงานที่จะเป็นลูกจ้างของบริษัท การจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 26 ตลอดจนร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไข เวลา ยุบเลิก รัฐวิสาหกิจในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(2) ในการดำเนินการตามมาตรา 19 นี้ มาตรา 20 เปิดโอกาสให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณา หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้ เพราะหน้าที่ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท มีอยู่มากมายหลายประการ บางภารกิจจึงต้องอาศัยคณะอนุกรรมการซึ่งมีความคล่องตัวกว่าหรือ บางภารกิจก็ต้องควบคู่กันไป คณะอนุกรรมการจึงมีส่วนช่วยในการดำเนินงานรวดเร็วยิ่งขึ้น

(3) เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ดำเนินการตามมาตรา 19 เสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องรายงานรายละเอียดต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เพื่อพิจารณา ในการนี้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร หลังจากนั้นคณะกรรมการนโยบาย ทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอเรื่องดังกล่าวทั้งหมดต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุน ของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้น เพื่อจัดตั้งบริษัท เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วก็ให้นาฬิกาการของ รัฐวิสาหกิจ นั้น ๆ บางส่วนหรือทั้งหมดแล้วแต่กรณีไปจดทะเบียนเป็นบริษัทต่อไป

(4) มาตรา 22 กำหนดให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดแล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใด ๆ อันเกี่ยวกับการจดทะเบียนบริษัท และมีให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับ พร้อมกับกำหนดให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนดังกล่าวเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด และในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมิได้โอนหุ้น ที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่นมาตรา 23 ก็ได้กำหนดไว้ว่า มิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวน หุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอัน เกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

อนึ่ง ความเห็นของกระทรวงการคลังที่ให้แจ้งไปยังนายทะเบียน หุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดนั้น มาตรา 23 วรรคท้าย ได้กำหนดให้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากเมื่อแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทแล้ว กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้น

รายละเอียดทั้งหมด การประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ตามที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายนี้ โดยให้ถือว่าความคิดเห็นของกระทรวงการคลังคือมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

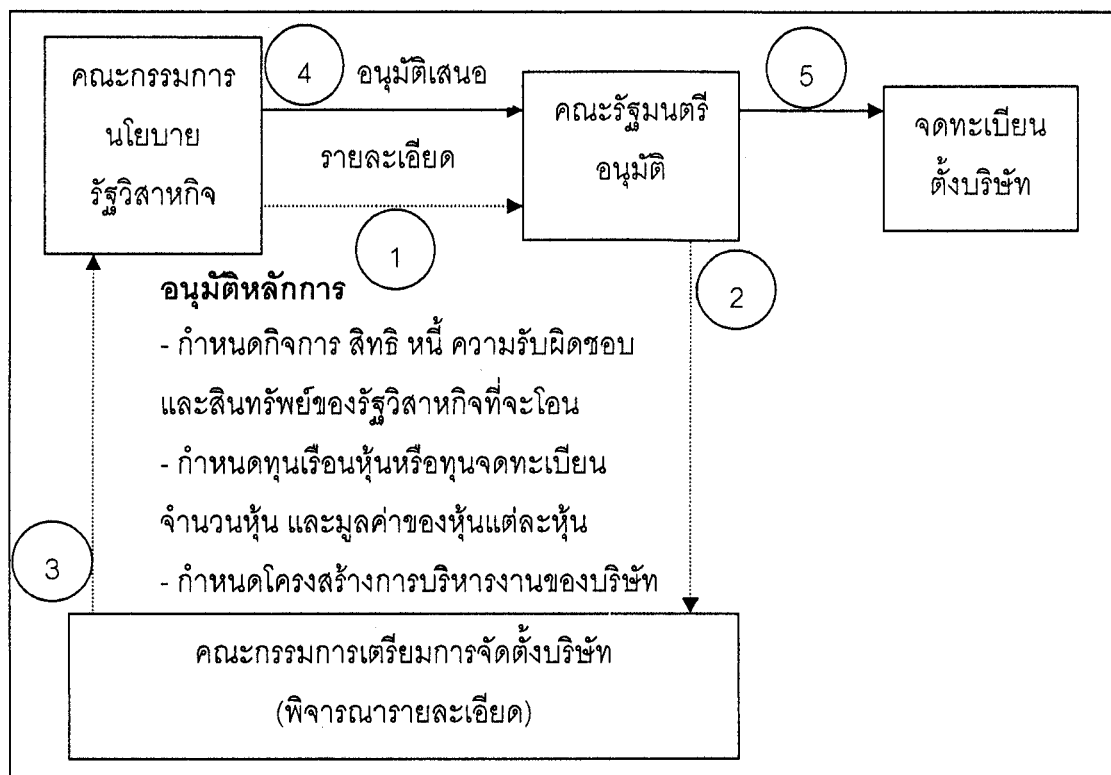
นอกจากนี้ มาตรา 23 ยังได้กำหนดให้ความเห็นชอบของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัด เป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น บัญชีผู้ถือหุ้นรายงานประจำปี เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อประกาศให้ประชาชนทั่วไปรับทราบถึงการดำเนินการของบริษัทนั้น ๆ

(5) ในวันที่มีการจดทะเบียนบริษัทนั้น มาตรา 24 กำหนดให้บรรดากิจการสิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของรัฐวิสาหกิจนั้น มาตรา 24 วรรคสามและวรรคสี่ ได้กำหนดไว้ว่า หมายความว่า ความรวมถึง สิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนนั้น ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนี้ของรัฐวิสาหกิจนั้น มาตรา 24 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้วให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ที่โอนไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะได้มีการตกลงกับเจ้าหนี้ที่ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทเป็นไปตามแผนภูมิที่ 1 ดังนี้



ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท

1.2.5 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น

1) คณะรัฐมนตรี

จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางในการดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท และหลังจากคณะกรรมการนโยบายฯ ได้พิจารณารายละเอียดตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะพิจารณาอนุมัติอีกครั้ง ก่อนที่จะมีการจดทะเบียนให้กิจการรัฐวิสาหกิจแปลงเป็นรูปบริษัท

2) คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย ข้าราชการทางการเมือง ประมาณ 16 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 15 คน เป็นกรรมการ และมีข้าราชการประจำประมาณ 5 คน ที่มีตำแหน่งพิเศษทางด้านการเงิน กฎหมาย และนโยบายภาพรวมของประเทศ คือ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นผู้ช่วยเลขานุการ นอกจากนั้น ยังมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 6 คน เป็น กรรมการด้วย โดยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความเป็นกลาง ซึ่งคณะกรรมการนโยบายฯ จะพิจารณารัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น (มาตรา 5) ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการฯ มี อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการ และแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นใน รูปแบบของบริษัท

(2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยน ทุนเป็นหุ้น และการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา 2

(3) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่ จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จดทะเบียนจัดตั้งตาม (2)

(4) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของธุรกิจประเภทนั้น

(5) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กำหนด ไว้ในมาตรา 19

(6) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น การจัดทำระเบียบว่า ด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(7) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3) คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น เป็นประธาน กรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงาน ของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตาม ความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้น เป็นกรรมการ และผู้แทน กระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งข้างต้น จะพิจารณาแต่งตั้ง กรรมการ ซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้อง

แต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชีและในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควรทั้งสิ้นมีกรรมการทั้งหมด 11 คน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ทั้งนี้เนื่องจากปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดผู้บริหารสูงสุดและผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจจะแตกต่างกันไป คณะกรรมการตามมาตรานี้จะพิจารณารายละเอียดในการจัดตั้งบริษัทหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการแล้ว ทั้งนี้ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท มีหน้าที่เสนอรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง
- (2) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท
- (3) กำหนดทุนเรือนหุ้น หรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
- (4) กำหนดชื่อบริษัท
- (5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัทและผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก
- (6) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
- (7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26
- (8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาอุปถัมภ์รัฐวิสาหกิจในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด
- (9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (3) และ (8) ข้างต้น
- (10) พิจารณาเรื่องอื่นๆตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

4) พนักงานและลูกจ้าง

มาตรา 25 ได้ให้หลักประกันแก่พนักงาน โดยกำหนดว่า ในวันจดทะเบียนให้พนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีให้เป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้นับอายุงานต่อเนื่องโดยไม่ถือว่าเป็นการเลิกจ้างโดยให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทที่จัดตั้งขึ้น และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทจะยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิม หรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณีและโดยที่สถานภาพของบริษัทนั้น ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม พนักงานที่โอนมาเป็นพนักงานของบริษัทยังคงมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เหมือนเดิม

1.2.6 อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

1) การโอนอำนาจสิทธิหรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจไปยังบริษัท

มาตรา 26 ระบุว่า ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเรือนหุ้นหรือกฎหมายอื่น มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคลทรัพย์สินหรือสิทธิของบุคคลหรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้น ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้น เป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป อย่างไรก็ตาม อำนาจสิทธิหรือประโยชน์ที่ว่ำนั้นอาจจำกัดหรืองดได้ การกำหนดให้บริษัท (ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ) คงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นให้ดำเนินการ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา 26 โดยถือหลักว่าบริษัทจะมีอำนาจสิทธิหรือประโยชน์เพียงพอที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและอำนาจให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดก็ได้ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจต่าง ๆ และวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไข เพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพ และมีอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้เปรียบเหมือนกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้กำกับรายสาขาก่อนที่จะมีกฎหมายว่าการกำกับรายสาขาต่อไป อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ ตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 จะสิ้นสุดลง เมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการ (องค์กรกับรายสาขา) หรือเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ

2) การโอนสินทรัพย์และการกำหนดมูลค่าหุ้นและจำนวนหุ้น

มาตรา 24 วรรคแรก ระบุว่า ณ วันที่มีการจดทะเบียนบริษัท ให้บรรดากิจการ สิทธิหนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจโอนไปเป็นของบริษัท ซึ่งการโอนมีผลตามกฎหมายทันที จึงไม่ต้องมีการประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่ การประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่จะกระทำต่อเมื่อมีการจำหน่ายหุ้นเดิมหรือหุ้นเพิ่มทุนออกไป สำหรับการกำหนดจำนวนหุ้นและมูลค่าหุ้นสามารถกระทำได้โดยการนำทุนประเดิมซึ่งอาจจะมาจากงบประมาณแผ่นดินมาจดทะเบียนทุนจดทะเบียนในส่วนของรายการอื่น ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น เช่น ส่วนเกินทุน กำไรสะสม ก็ยังคงอยู่อย่างเดิมในบัญชีทุนของงบดุลของบริษัทนั้น

3) การค้าประกันเงินกู้และสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

มาตรา 24 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคท้าย กำหนดไว้ว่าในวันจดทะเบียนบริษัทนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้าประกันอยู่แล้วก็ให้กระทรวงการคลังค้าประกันต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามภาระผูกพันในสัญญาที่มีอยู่เดิมอันจะทำให้กิจการดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งกู้ยืมเงินมาจากสถาบันการเงินต่างประเทศ ถ้ารัฐไม่ค้าประกันต่อไปอาจทำให้เจ้าหนี้เรียกชำระหนี้คืนเงินกู้ทั้งหมดซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก โดยรัฐไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ดังกล่าวทั้งหมดในคราวเดียวกันได้ ดังนั้นรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจึงยังจำเป็นต้องค้าประกันหนี้นั้นต่อไป อย่างไรก็ตามกฎหมายได้บัญญัติให้ภาระการค้าประกันนั้นอาจถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการปฏิบัติตามหลักของธุรกิจทั่วไปมากยิ่งขึ้น และบริษัทจะไม่มีรายได้เปรียบบริษัทเอกชนทั่วไป

สำหรับสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่ดินนั้นต่อไปในลักษณะสิทธิการเช่า แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการของบริษัทสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้นในแง่ของการสะท้อนถึงต้นทุนการดำเนินงาน

4) การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 28 ระบุว่า เมื่อได้เปลี่ยน “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจใดเป็น “ทุนเรือนหุ้น” และจัดตั้งเป็นบริษัททั้งองค์กรแล้ว และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นเพื่อลดภาระที่จะต้องตรากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นรายฉบับในภายหลัง แต่ใน

กรณีรัฐวิสาหกิจเดิมมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามกฎหมายจัดตั้งอยู่อย่างใด และมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริษัท มีอำนาจสิทธิหรือประโยชน์ดังกล่าวต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 (ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท (ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ) โดยเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาข้างต้น รัฐบาลต้องรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยไม่ชักช้าเพื่อให้ทราบถึงความเป็นไปในการให้อำนาจหรือการจำกัดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่จะแปลงเป็นบริษัท หรือการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

1.3 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 140) กล่าวว่า เมื่อนโยบายสาธารณะได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากผู้กำหนดนโยบายแล้ว นโยบายดังกล่าวจะถูกนำไปปฏิบัติโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดผลผลิตตรงตามเป้าหมายที่ต้องการ อันจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

1.3.1 การแปลงนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ

ในการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัตินั้น โดยปกติหน่วยงานที่รับผิดชอบจะทำหน้าที่ในการกำหนดแผนงานและโครงการต่าง ๆ ขึ้นมารองรับ และนำเสนอแผนงาน และโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาประจำปี เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายได้ทำการอนุมัติในรายละเอียดต่อไป

1.3.2 ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประเด็นที่มักประสบอยู่ทั่วไปเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ปัญหาช่องว่างระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือความไม่สมบูรณ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากข้อจำกัดและความไม่แน่นอนของสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จได้แก่

1) เกิดจากปัญหาการในการบริหารงาน (bad execution)

ปัญหาของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ขาดระบบการวางแผน และการควบคุมงานที่ดี ขีดสมรรถนะด้านต่าง ๆ มีจำกัด เกิดความขัดแย้งภายในและปฏิบัติต่อต้านไม่ยอมรับ เป็นต้น

2) เกิดจากปัญหาในตัวนโยบาย (bad policy)

ปัญหาในตัวนโยบายก่อให้เกิดความยุ่งยากในการนำไปปฏิบัติ เช่น ต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง หรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลหลายฝ่ายเป็นอย่างมาก บุคคล

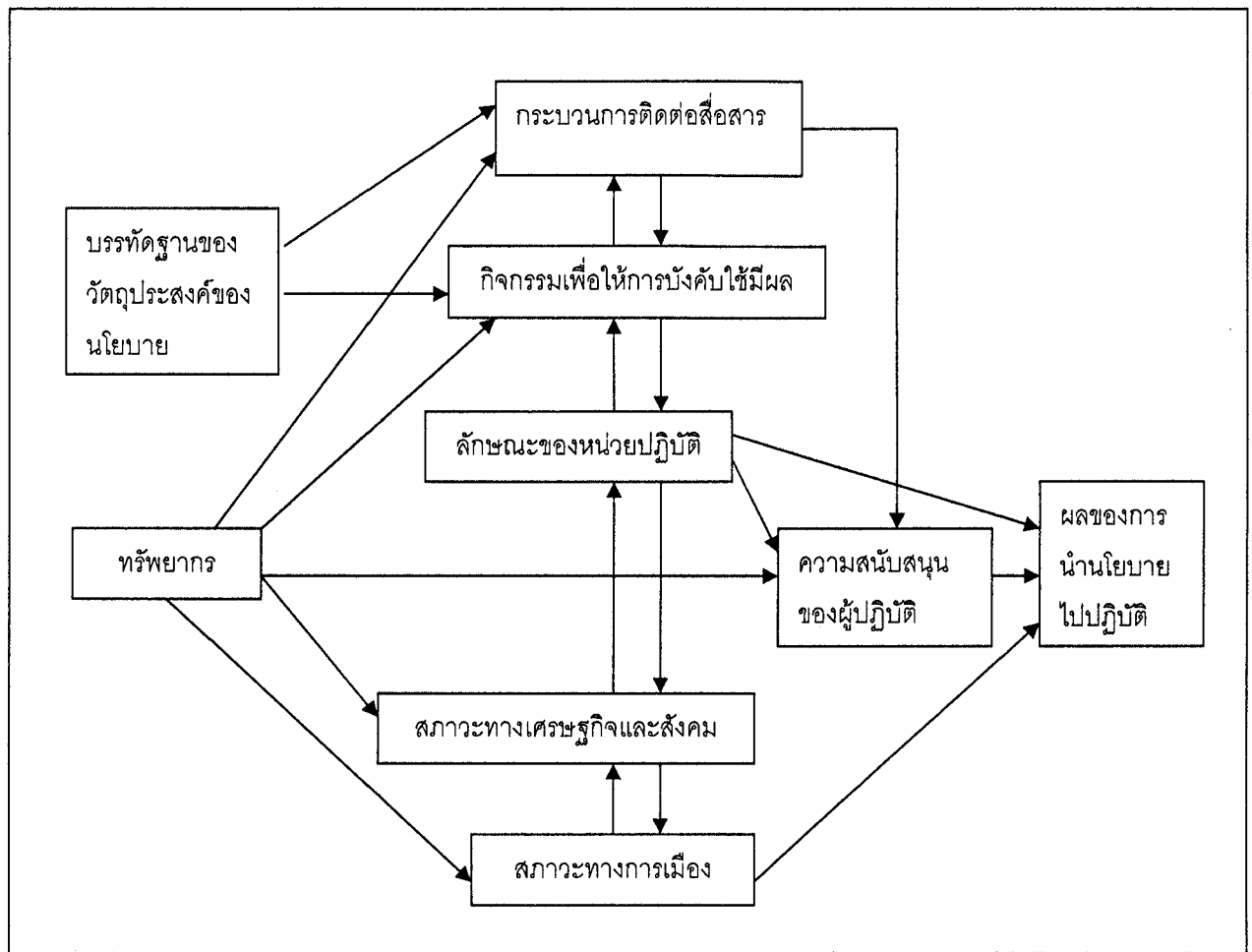
ฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาขัดขวางข่มขู่ประทุ้งการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นต้น หรือ
ตัวนโยบายมีความสับสนขัดแย้งกันและขาดเหตุผลที่ถูกต้องในการเชื่อมโยง ทรัพยากร กิจกรรม
ผลิต และผลลัพธ์ของนโยบายเข้าด้วยกัน

3) เกิดจากการที่โชคไม่เข้าข้าง (bad luck)

โดยเฉพาะสถานการณ์ต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ไม่
เอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง
หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

วเรช จันทรศร ได้ทำการรวบรวมและประมวลตัวแบบต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบาย
ไปปฏิบัติได้ 6 แบบ ได้แก่ 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) 2) ตัวแบบทางด้านการ
จัดการ (management model) 3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development
model) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model) 5) ตัวแบบทาง
การเมือง (political model) และ 6) ตัวแบบทั่วไป (general model)

ในการศึกษาผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการประปานคร
หลวงนี้ น่าจะสอดคล้องกับตัวแบบทั่วไป (general model) ผู้วิจัยจึงนำตัวแบบทั่วไปเป็นแนวทางใน
การศึกษา โดยที่ตัวแบบดังกล่าวนี้มองว่าปัจจัยที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบ
ความสำเร็จนั้นมีอยู่หลายประการ อาทิเช่น ขีดสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ
ตามนโยบาย ความชัดเจนของตัวนโยบาย และกระบวนการติดต่อสื่อสาร การให้ความร่วมมือ
สนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยสภาพแวดล้อม ทั้งทางด้าน
เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ว่าการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมภายนอกดังกล่าวนี้อาจ
ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติได้ไม่มากนักน้อย ดังที่แสดงไว้ใน
แผนภูมิที่ 2



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบทั่วไป

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติดังข้างต้นนี้พอจะสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ มากมาย ทั้งปัจจัยภายในที่สามารถดำเนินการแก้ไขควบคุมได้และปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถแก้ไขควบคุมได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จนั้นสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) เป้าหมายต่างๆ ของนโยบาย ตลอดจนแนวทางปฏิบัติต้องกำหนดอย่างแน่ชัด ทั้งนี้เพื่อป้องกันในขณะปฏิบัติ การหรืออย่างน้อยที่สุดจะต้องอยู่ระดับที่สามารถอ้างอิงสำหรับการติดตามประเมินผลและจัดข้อขัดแย้งพิพาทได้

(2) นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้น ต้องขึ้นอยู่กับหลักเหตุผล สามารถแยกแยะความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำเข้า กิจกรรมผลผลิตของนโยบายได้ รวมทั้งจะต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานปฏิบัติการอย่างเพียงพอที่บังคับใช้ หรือบริการต่างได้

(3) โครงการสร้างการดำเนินงานจะต้องถูกกำหนดขึ้นมาให้เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จ ไม่ว่าการจัดรูปแบบการประสานงานทั้งภายในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การสร้างระเบียบวิธีการตัดสินใจในการปฏิบัติงานที่แน่นอน การอนุมัติงบประมาณที่พอเพียงและต่อเนื่อง รวมทั้งการเปิดโอกาสให้สามารถรับการสนับสนุนจากภายนอก

(4) บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติการต้องมีความพร้อมและความผูกพันในการทำงาน ต้องเข้าใจในเป้าหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับสูงต้องมีขีดความสามารถทั้งทางด้านการจัดการและการเมือง

(5) นโยบายที่จะปฏิบัตินั้นต้องการแรงสนับสนุนจากภายนอก เช่น ผู้มีอำนาจและอิทธิพลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไป หรืออย่างน้อยที่สุดควรที่จะเป็นกลาง ไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้ชัดเจน

(6) การเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่แปรผันตามกาลเวลาต้องไม่รุนแรงพอที่จะมากระทบต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาใหม่นั้น จะต้องไม่ขัดแย้งหรือลดความสำคัญของนโยบายที่กำลังดำเนินอยู่

1.4 หลักธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE)

หลักธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 เป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

1.4.1 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

1.4.2 หลักคุณธรรม (Morality)

ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม โดยการรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัย ประจำชาติ

1.4.3 หลักความโปร่งใส (Accountability)

ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

1.4.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

1.4.5 หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)

ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากกระทำของตนเอง

1.4.6 หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy)

ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

2. ประวัติความเป็นมาและข้อมูลพื้นฐานของการประปานครหลวง

2.1 ประวัติความเป็นมา

วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2452 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรกาศพระบรมราชโองการทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมสุขาภิบาลจัดการที่จะนํานํ้ามาใช้ในพระนครตามแบบอย่างที่เหมาะสมแก่ภูมิประเทศการที่จะต้องจัดทำนั้นคือ

(1) ให้จัดทำที่น้ำขังที่คลองเชียงราก แขวงเมืองปทุมธานี อันเป็นที่พื้นเขตน้ำเดิมขึ้นถึงทุกฤดู

(2) ให้ขุดคลองแยกจากที่ยังน้ำนั้นเป็นทางน้ำลงมาถึงคลองสามเสนฝั่งเหนือตามแนวทางรถไฟ

(3) ตั้งโรงสูบน้ำขึ้น ณ ที่ตำบลนั้น สูบน้ำขึ้นยังที่เกรอะกรองตามวิธีให้นํ้าสะอาดบริสุทธิ์ปราศจากสิ่งซึ่งจะเป็นเชื้อโรคแล้วจำหน่ายน้ำไปในที่ต่าง ๆ ตามควรแก่ท้องที่ของเขตพระนคร

กิจการอย่างนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เรียกตามภาษาสันสกฤต เพื่อจะให้
เป็นคำสั้นว่า "การประปา"

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จมาทรงเปิดกิจการ เมื่อวันที่ 14
พฤศจิกายน พ.ศ.2457 โดยมีชื่อเรียกในครั้งนั้นว่า การประปากรุงเทพฯ มีกรมสุขาภิบาล กระทรวง
นครบาลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน กิจการประปาได้ก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ จากที่เคยจำหน่าย
เฉพาะในเขตพระนคร ได้ขยายการจำหน่ายไปยังฝั่งธนบุรี โดยวางท่อตามแนวสะพานพุทธยอดฟ้า
ไปยังถนนประชาธิปไตยและสมเด็จพระยาต่อมาระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 สะพานพุทธยอดฟ้า
ถูกระเบิดทำลาย เป็นเหตุให้ท่อประปาที่วางไว้เกิดชำรุดเสียหายไปด้วย ทำให้การจ่ายน้ำย่าน
ฝั่งธนบุรีต้องหยุดชะงัก เทศบาลนครธนบุรีจึงได้เริ่มกิจการประปาของตนเอง โดยขุดเจาะบ่อ
บาดาลให้บริการน้ำ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงเมื่อ พ.ศ.2489 โรงงานผลิตน้ำสามเสนเป็น
โรงกรองน้ำแห่งเดียวในขณะนั้น ผลิตน้ำได้น้อยไม่เพียงพอต่อการบริการน้ำประปาที่เกิดสภาพ
น้ำไหลอ่อนและไม่ไหลเป็นบริเวณกว้าง ไฟฟ้าก็เช่นกันมีสภาพดับ ๆ ติด ๆ รัฐบาลจึง
ตั้งคณะกรรมการพัฒนาปรับปรุงกิจการไฟฟ้าและประปาขึ้น โดยมีหลวงบุรกรรมโกวิท
อธิบดีกรมโยธาสมัยนั้นเป็นประธาน และเพื่อแก้ปัญหาไฟฟ้าไม่พอใช้ จึงได้มีนโยบายให้เร่งการ
ขอติดตั้งไฟฟ้าและประปาเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการปรับปรุงกิจการทั้ง 2 ชนิดนี้ให้เพียงพอ

ต่อมาได้มีการรวมและโอนกิจการประปาไฟฟ้าให้เป็นรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐบาล
ได้ออกพระราชบัญญัติการประปานครหลวง ให้โอนกิจการประปากรุงเทพ กรมโยธาเทศบาล
การประปานครบุรี การประปาเทศบาลนครธนบุรี และประปาเทศบาลสมุทรปราการ รวมเป็น
กิจการเดียวกัน เรียกว่า การประปานครหลวง เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2510 ประธาน
กรรมการการประปานครหลวง ท่านแรก คือ พลเอกประภาส จารุเสถียร และแต่งตั้งอธิบดีกรม
โยธาเทศบาล นายดำรง ชลวิจารณ์ เป็นผู้ว่าการการประปานครหลวง

ใน พ.ศ.2513 การประปานครหลวงได้ว่าจ้าง บริษัทวิศวกรรมที่ปรึกษาแคมป์เดรสเซอร์
แอนด์ แมคกี จากสหรัฐอเมริกา จัดทำโครงการปรับปรุงกิจการประปาแผนหลักระยะยาว 30 ปีขึ้น
เป็นครั้งแรก โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็นช่วง ๆ ช่วงละ 5 ปี (พ.ศ.2517-2522) เพื่อเพิ่มกำลัง
การผลิตและขยายระบบส่งน้ำให้ไปถึงประชาชนให้มากขึ้น อาทิ ปรับปรุงคลองส่งน้ำ ก่อสร้างโรงสูบน้ำ
ดิบใหม่ที่ ตำบลลำแล จังหวัดปทุมธานี ก่อสร้างโรงกรองน้ำบางเขน ก่อสร้างโรงสูบน้ำและถังเก็บน้ำ
4 มุมเมืองคือ โรงสูบน้ำท่าพระ สวนลุมพินี คลองเตย และพหลโยธิน และวางท่อประธานส่งน้ำควบคู่

กันไป และในระหว่างที่รอการก่อสร้างตามโครงการนี้ การประปานครหลวงได้แก้ปัญหการขาดแคลนน้ำ ด้วยการขุดเจาะบ่อบาดาลจำนวนมากในพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำ

หลังจาก พ.ศ.2529 เป็นต้นมา กิจการประปาสามารถพัฒนาและดำเนินงานก้าวหน้าไปตามโครงการแผนหลักอย่างต่อเนื่อง กิจการได้ผ่านพ้นกับภาวะการขาดทุนมาเป็นปีละ ร้อยละ 8-9 ทุกปี ในช่วงเวลานี้การประปานครหลวงจึงได้ทำการก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่แห่งใหม่และย้ายจากสำนักงานแม่น้ำศรีมาอยู่สำนักงานใหญ่บางเขนเมื่อ พ.ศ.2533

ในขณะเดียวกัน การประปานครหลวงได้เริ่มจัดทำโครงการประปาฝั่งตะวันตก เมื่อ พ.ศ.2530 เพื่อรองรับการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นของชุมชนทางด้านฝั่งธนบุรีและนนทบุรี และประการสำคัญเพื่อจัดหาแหล่งน้ำดิบแห่งใหม่ สํารองจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีอยู่เพียงแห่งเดียวและปริมาณน้ำเริ่มไม่เพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้น จึงได้ก่อสร้างโรงกรองน้ำมหาสวัสดิ์และขุดคลองประปาสายใหม่ขึ้น เพื่อรับน้ำจากแม่น้ำแม่กลองในจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีปริมาณน้ำมากและมีคุณภาพดี ในระยะแรกได้ขุดคลองประปาสายใหม่ไปถึงแม่น้ำท่าจีนและขุดต่อไปยังจังหวัดกาญจนบุรี รวมความยาว 106 กิโลเมตร แล้วเสร็จเมื่อ พ.ศ.2545 ซึ่งทำให้การประปานครหลวงมีความมั่นคงในการผลิตน้ำประปารองรับความต้องการใช้น้ำประปาในอนาคต

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 ประเทศไทยได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบแพร่กระจายไปเกือบทุกกลุ่มธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ การโจมตีค่าเงินบาทส่งผลกระทบโดยตรงต่อการประปานครหลวง ทำให้การประปานครหลวงต้องปรับแผนและลดการลงทุน เพื่อให้สอดคล้องกับภาวการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป ในการบริหารภายในได้มีการรณรงค์ให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในทุก ๆ ด้าน ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การให้บริการประชาชนในเชิงรุกให้มากขึ้น สร้างภาพลักษณ์ของการให้บริการที่ประชาชนพึงพอใจในเรื่องความสะอาด รวดเร็ว ถูกต้อง ตรวจสอบได้ รวมทั้งสร้างความมั่นใจในคุณภาพน้ำประปาว่ามีคุณภาพได้มาตรฐานสามารถดื่มได้ทุกพื้นที่ นอกจากนี้ยังได้เพิ่มศักยภาพของการทำงานในองค์กรให้เป็นที่ยอมรับของสากล จนได้รับการรับรองมาตรฐานการผลิต ISO 9002 ในโรงงานผลิตน้ำบางเขน และมีนโยบายจะจัดทำมาตรฐาน ISO 9002 ในงานบริการประชาชนที่สำนักงานประปาสภาต่าง ๆ ต่อไป

2.2 ข้อมูลพื้นฐานของการประปานครหลวง

การประปาในประเทศไทยประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง คือ การประปานครหลวง (กปน.) การประปาสวนภูมิภาค (กปภ.) และองค์กรจัดการน้ำเสีย (อจน.) โดยที่การประปานครหลวงดำเนินการเกี่ยวกับระบบผลิตน้ำและการจัดส่งน้ำในเขตนครหลวง การประปาสวนภูมิภาค

ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตน้ำนอกเขตนครหลวง ส่วนองค์กรจัดการน้ำเสียนั้นดำเนินการในด้านการกำจัดน้ำเสีย

การประปานครหลวง มีปัญหาเกี่ยวกับการสูญเสียน้ำ ก่อน พ.ศ.2547 สูญเสียถึงร้อยละ 40 แม้ในปัจจุบันการสูญเสียนี้เหลือเพียงร้อยละ 30 กว่า แต่การลดปัญหาสูญเสียของน้ำที่ทำในปัจจุบัน ด้วยการลดแรงดันเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ใช่วิธีถาวรและก่อให้เกิดความไม่สะดวกกับผู้ใช้บริการ จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2539 มีส่วนทำให้การประปานครหลวงขาดทุนถึง 4.6 พันล้านบาทต่อปี และเป็นปัญหามากขึ้น เนื่องจากความต้องการใช้น้ำในเขตนครหลวงสูงขึ้น และต้องการน้ำมีสูงขึ้น จึงมีความจำเป็นในการยกระดับระบบน้ำประปาให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น

การประปาแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันในด้านการผลิตและการจัดจำหน่าย การประปาบางแห่งไม่สามารถเพิ่มผลผลิตให้เพียงพอกับความต้องการได้ เนื่องจากขาดแหล่งน้ำในการผลิต และการจำหน่ายน้ำประปาใน พ.ศ.2540 - 2543 คาดว่าจะเพิ่มจาก 390 ล้านลูกบาศก์เมตร ใน พ.ศ.2539 เป็น 730 ล้านลูกบาศก์เมตรใน พ.ศ.2543 ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มร้อยละ 12 หรือประมาณ 70 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี

ข้อควรคำนึง

- ความต้องการใช้น้ำประปาในเขตนครหลวง ทำให้ต้องมีการปรับปรุงการประปาทั้งระบบนอกเหนือจากปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน เช่น

- ความเสี่ยงทางการเงินซึ่ง ประปานครหลวง ประสบอยู่เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนและเงินเฟ้อ

- ความต้องการที่จะตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่มีสูงขึ้น

- การขาดแคลนเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

- การมีภาระหนี้สูงที่ต้องรีบดำเนินการจัดการ

- ปัญหาสิ่งแวดล้อมและสังคม รวมถึงราคาน้ำมันดิบ การประเมินมูลค่าของสินทรัพย์ การบำบัดน้ำเสีย และการบริการให้แก่คนยากจน

- โครงสร้างราคาที่ไม่เหมาะสมและไม่สามารถสะท้อนราคาที่แท้จริงได้

แนวทางแก้ไข

- ปรับปรุงการดำเนินงาน โดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ

- จัดหาเงินลงทุน โดยการปรับปรุงและขยายโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มคุณภาพของน้ำ ลดการสูญเสียของน้ำและเพิ่มจำนวนผู้ใช้บริการทั้งในเขตนครหลวงและส่วนภูมิภาค

- ลดภาระเงินสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อสนับสนุนปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น การลดภาระหนี้ผูกพันจากรัฐบาล

อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยอื่นในกิจการการประปาที่จะต้องพิจารณา ดังนี้คือ

- การดำเนินการที่มีวงเงินลงทุนสูง
- สินทรัพย์ที่มีอายุการใช้งานยาว
- ผลกระทบโดยตรงของสาธารณสุขและสวัสดิการ (คุณภาพและบริการ)

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในสาขาการประปาจะต้องคำนึงถึงสิ่งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนจะช่วยเพิ่มคุณภาพในการให้บริการแก่ผู้บริโภค อีกทั้งยังช่วยลดต้นทุนและการลงทุนจากภาครัฐบาล

2.3 การดำเนินการจัดตั้งตามแผนการแปรรูป

จากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินของประเทศที่เกิดขึ้น รัฐบาลจึงได้มีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจ สร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยรวมรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและความพร้อมเข้าด้วยกัน พร้อมทั้งจัดให้มีโครงสร้างการบริหารองค์กรที่เป็นธุรกิจ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยได้มีโอกาสลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจ และสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในระยะเวลาที่กำหนด

การประปานครหลวงเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่ถูกกำหนดให้แปลงสภาพองค์กรและขายหุ้นให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อนำมาใช้ในการขยายกิจการตามที่ต้องการ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐหรือการกู้เงินจากต่างประเทศซึ่งมีข้อจำกัด

เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของการประปานครหลวงที่จะเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การประปานครหลวงได้ว่าจ้างกลุ่มบริษัทที่ปรึกษาบริษัทหลักทรัพย์ไทยพาณิชย์ จำกัด มาช่วยในการดำเนินการแปลงสภาพองค์กรเป็นบริษัทมหาชน จำกัด

คณะกรรมการการประปานครหลวงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2546 เห็นชอบให้การประปานครหลวงแปลงสภาพทั้งองค์กรเป็นบริษัทภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยในช่วงแรกกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดและยังคงโครงสร้างธุรกิจ ดังเช่นปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวง เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ.2546

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (กนท.) ให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวง เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2546

คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวงทั้งองค์กรเป็นบริษัท เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2546 และมอบให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการให้มีกฎหมายประกอบกิจการประปา และให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท การประปานครหลวง จำกัด

จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดตั้งบริษัท การประปานครหลวง ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2543 ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547

2.4 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวง

การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการจัดตั้งบริษัท การประปานครหลวง ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2543 ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้แต่งตั้ง ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นจะขยายเวลาได้ไม่เกิน 15 วัน แล้วนำผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสนอต่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวงนั้น ปรากฏว่าผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจากพนักงานประมาณ 4,000 คน และผู้ใช้น้ำจำนวน 1.6 ล้านราย มีผู้เข้าร่วมประชุมคิดเป็นพนักงานเพียง 152 คน เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 และประชาชนเพียง 676 คน เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 โดยผู้เข้าร่วมประชุมต่างแสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

2.4.1 ผลกระทบเกี่ยวกับกิจการ สิทธิ และทรัพย์สินของการประปานครหลวง ที่จะโอนให้แก่บริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)

1) ผู้เข้าร่วมประชุมเป็นกังวลต่อแนวโน้มที่จะต้องขึ้นราคาค่าน้ำประปา เนื่องจากการประปานครหลวงต้องจ่ายค่าเช่าคลอง ต้องซื้อน้ำดิบ มีค่าใช้จ่ายด้านการพนักงานสูงขึ้น และบริษัทใหม่ต้องทำกำไรจากการดำเนินการ เพราะเป็นบริษัทเอกชน อีกทั้งการไม่มีคู่แข่งอื่น อาจทำให้บริษัทปรับขึ้นราคาได้ตามต้องการ นอกจากนี้ ภายหลังจากการแปลงสภาพแล้ว มีหลักประกันอย่างไรว่าราคาค่าน้ำประปาจะไม่ปรับขึ้น การกำหนดราคาค่าน้ำจะมีความเป็นธรรมอย่างไร

2) ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นเกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินส่วนที่เป็นคลอง และที่ดินแนวคลองให้เป็นของกระทรวงการคลัง ดังนี้

(1) ไม่เห็นด้วยที่จะโอนทรัพย์สินส่วนที่เป็นคลองและที่ดินแนวคลองให้เป็นของกระทรวงการคลัง โดยให้เหตุผล คือ

- การโอนสิทธิในคลองประปา ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินการของการประปา จะทำให้บริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ขาดความมั่นคงในการดำเนินการ และส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน

- การที่บริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะต้องเสียค่าเช่าคลอง จะทำให้ต้นทุนการดำเนินงานสูงขึ้น และจะมีผลต่อการกำหนดค่าน้ำที่ต้องเพิ่มสูงขึ้น

- ไม่มีหลักประกันว่า ในอนาคตค่าเช่าหรือสิทธิในการใช้คลองจะไม่เพิ่มสูงขึ้นจนเป็นภาระของบริษัท

- ในอนาคต หากมีการอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายอื่นมาร่วมใช้คลอง อาจมีปัญหาเรื่องการรักษาคลองและการรักษาคุณภาพน้ำดิบ

- การโอนทรัพย์สินบางส่วนออกไป จะทำให้มูลค่าทรัพย์สินทางบัญชีในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทลดลงไปจากเดิม

(2) ไม่เห็นด้วยกับการโอนทรัพย์สินไปเป็นของกระทรวงการคลัง แต่ไม่โอนหนี้สินไปด้วย กระทรวงการคลังควรรับชำระหนี้สินคงค้างที่เกี่ยวข้องจากการประปานครหลวงด้วย

(3) การโอนทรัพย์สินส่วนที่เป็นคลองไปเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ควรมีการกำหนดข้อตกลงในคำตอบแทนการใช้คลองที่ชัดเจนล่วงหน้าในระยะยาว เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับบริษัทและเป็นพื้นฐานในการคำนวณค่าใช้จ่ายซึ่งจะเป็นทุนของกิจการ

2.4.2 กรณีพนักงานของการประปานครหลวงที่จะโอนไปเป็นลูกจ้างของบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)

มีผู้ให้ความเห็น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มพนักงาน ดังนี้

1) พนักงานยังมีความเข้าใจและไม่มั่นใจว่า เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทจำกัดแล้ว พนักงานจะมีความมั่นคงในการมีงานทำมากน้อยเพียงใด มีหลักประกันอย่างไรว่า จะไม่ถูกปลดออกจากงาน ค่าตอบแทน สิทธิ ประโยชน์และสวัสดิการ เช่น ภาษี บำเหน็จการเกษียณอายุ ยังไม่ชัดเจนและเป็นที่พอใจ ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารแบบเอกชน อาจมีการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อสภาพการจ้างหรือสวัสดิการต่าง ๆ ได้

2) โครงสร้างเงินเดือนใหม่ควรใกล้เคียงกับรัฐวิสาหกิจอื่นที่แปลงสภาพเป็นบริษัทเหมือนกัน และควรมีการให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้พนักงานทราบก่อนการแปลงสภาพ รวมทั้งมีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการให้สิทธิพนักงานในการซื้อหุ้นว่าควรเท่าเทียมกับรัฐวิสาหกิจอื่นที่แปลงสภาพไปแล้ว

2.4.3 กรณีร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)

มีประเด็นสำคัญที่ผู้เข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นให้ความสนใจ ดังนี้

1) สิทธิของการประปานครหลวงในการดำเนินการต่าง ๆ ภายหลังการแปลงสภาพเป็นบริษัท เช่น การวางท่อ การใช้น้ำดิบ การเสียภาษี

2) ผู้ให้ความสนใจแสดงความไม่เห็นด้วยที่จะแปลงสภาพการประปา และไม่เห็นความจำเป็นเนื่องจากไม่มีคู่แข่งอยู่แล้ว

2.4.4 กรณีร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาการยุบเลิกกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวง ในกรณีมีการโอนกิจการการประปานครหลวงไปทั้งหมด

มีคำถามและข้อคิดเห็นที่สำคัญ ดังนี้

1) การประปานครหลวง ควรทำการแปรสภาพโดยวิธีค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากตั้งเป็นบริษัทลูกของการประปานครหลวงออกมาก่อน เช่น ตั้งเป็นบริษัท การประปานครหลวง วิศวกรรม จำกัด เพื่อทำกิจกรรมงานออกแบบ และควบคุมการก่อสร้างงานระบบประปา เหมือนบริษัทที่ปรึกษาทั่วไป เพื่อจะได้ให้พนักงานมีความเชื่อมั่นในเรื่องนี้

2) มีผู้ให้ข้อคิดเห็นว่า ไม่ควรรีบร้อนดำเนินการ ควรดูผลการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจอื่นที่ดำเนินการไปแล้วก่อน

2.4.5 ในประเด็นอื่น ๆ อันเกี่ยวกับกระบวนการจัดตั้งบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการประปานครหลวง มอบหมาย

ผู้เข้าร่วมประชุมมีคำถาม ให้ความสนใจ และข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) คำถามที่ผู้เข้าร่วมประชุมสอบถามมาก ได้แก่

- เหตุผลหรือข้อดีข้อเสียในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชน ใครได้อะไร ประชาชนจะได้ประโยชน์อะไร

- ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาทั้งในและต่างประเทศ

2) สำหรับข้อคิดเห็น มีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการแปลงสภาพการประปานครหลวง โดยผู้ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า กิจการประปาเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตรัฐบาล ควรให้การสนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้ในราคาถูก จัดให้เป็นรัฐสวัสดิการโดยไม่หวังผลกำไร แต่หากให้เอกชนดำเนินการเป็นบริษัทมหาชน การลงทุนและการดำเนินธุรกิจ

ย่อมต้องการผลตอบแทนที่ดี สำหรับผู้ที่เห็นด้วย มีเหตุผลว่า รัฐวิสาหกิจควรยอมรับการเปลี่ยนแปลง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานในองค์กร

3) ในประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้น มีผู้ตั้งข้อสงสัยว่า เหตุใดจึงไม่ทำประชาพิจารณ์ในวงกว้างหรือผ่านสื่อโทรทัศน์ ให้ประชาชนทั่วไปได้ร่วมให้ข้อคิดเห็น

3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จันทจิรา เขี่ยมมยุรา (2529) ได้ทำการศึกษาเรื่องวิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ผลการศึกษาพบว่ารัฐวิสาหกิจบางประเภทเกิดขึ้นจากความจำเป็นของรัฐในการเข้าประกอบกิจการในการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงคราม

สากล ม่วงศิริ (2542) ได้ทำการศึกษาเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการไฟฟ้านครหลวง พบว่ารัฐบาลกำหนดนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ถึง ฉบับที่ 8 และมีแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นแนวทางในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาต่าง ๆ โดยกำหนดให้การไฟฟ้านครหลวงจัดเป็นรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานดำเนินการแปรรูปภายใต้แผนงานการแปรรูป เป็นองค์กรเชิงธุรกิจอุตสาหกรรมไฟฟ้าแห่งประเทศไทยในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดระดับงบประมาณและอัตราการลงทุนจากภาครัฐบาล ลดปริมาณเงินกู้ต่างประเทศ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานการจัดหาไฟฟ้าเพิ่มบริการประชาชนให้เพียงพอด้วยคุณภาพและราคาที่เป็นธรรมโดยมีแนวทางการเข้าสู่ การแปรรูปซึ่งการไฟฟ้านครหลวงต้องการดำเนินการ 3 ประการ คือ 1) การแปลงสภาพการไฟฟ้านครหลวงเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี 2) การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรการไฟฟ้านครหลวงเป็นองค์กรเชิงธุรกิจ และ 3) การแปลงการไฟฟ้านครหลวงเป็นบริษัทจำกัด โดยการไฟฟ้านครหลวง ได้จัดทำแผนการดำเนินการแปรรูปองค์กรการไฟฟ้านครหลวง ประกอบด้วย แผนการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร แผนการพัฒนาศักยภาพ แผนปรับปรุงข้อบังคับระเบียบในการปฏิบัติงาน และแผนปรับปรุงระบบงาน โดยมีระยะเวลาการดำเนินการ 2 ระยะ คือ แผนปรับปรุงโครงสร้างองค์กรระยะปานกลาง ปีงบประมาณ พ.ศ.2541-2542 และแผนปรับปรุงโครงสร้างงาน และรูปแบบวิธีการแปรรูปการไฟฟ้านครหลวงออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) ส่วนที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย ศูนย์บริหารองค์กร กลุ่มงานบริการลูกค้าและกลุ่มงานระบบจำหน่าย ทั้ง 3 หน่วยงานนี้ ให้คงรูปการเป็นรัฐวิสาหกิจ สำหรับหน่วยธุรกิจ ใช้รูปแบบวิธีการแปรรูปด้วยวิธีการร่วมทุนกับภาคเอกชน และ 2) ส่วนที่เป็นบริษัทในเครือ ใช้รูปแบบการแปรรูปด้วยวิธีให้

เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ ด้วยวิธีกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการแปรรูป คือ การแปลงทรัพย์สินการไฟฟ้านครหลวงเป็นทุนเรือนหุ้น ปัญหาความขัดแย้งและปฏิกิริยาต่อต้านจากผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาความล่าช้าในการบริหารและการจัดการในเบื้องต้น และปัญหาความไม่แน่ใจของผู้บริโภค

กิตติสุภา สว่างเนตร (2543) ได้ทำการศึกษาเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีการทำเรือแห่งประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า 1) นโยบายและการดำเนินการแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทยเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ.2540 และขณะนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดสรรพนักงานเข้าสู่ตำแหน่งตามโครงสร้างการแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทย 2) ความเข้าใจ ความคิดเห็น การรับรู้ และความรู้สึกวิตกกังวลของพนักงานต่อการแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทย ส่วนใหญ่เข้าใจว่า เหตุจำเป็นของการแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทยเกิดจากนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ.2540 และเข้าใจในนโยบายการแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทยเพียงเล็กน้อย พนักงานส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า เมื่อแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทย การระดมเงินทุนและการบริหารงานของการทำเรือแห่งประเทศไทยไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง สำหรับการรับรู้เกี่ยวกับประสิทธิภาพประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เมื่อต้องการมีการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พนักงานส่วนใหญ่ทราบว่า มีมาตรา 25 คุ่มครองอยู่ แต่ไม่ทราบในรายละเอียด ส่วนความรู้สึกวิตกกังวลต่อการแปรรูปพนักงานจะวิตกกังวลเล็กน้อยในด้านความมั่นคงในการทำงาน สิทธิประโยชน์ บรรยากาດในการทำงาน การเข้า-ออกจากงาน สภาพการจ้างงาน การเปลี่ยนแปลงในองค์การ และการต่อต้านในองค์การ และ 3) มีความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม (ได้แก่ ระดับการศึกษาอายุการทำงาน ระดับตำแหน่ง และระดับเงินเดือน) กับความเข้าใจ ความคิดเห็น การรับรู้ และความรู้สึกวิตกกังวลของพนักงานฯ ต่อการแปรรูปการทำเรือแห่งประเทศไทย

กาญจนา วิชาพิณ (2542) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายในการสัมปทานประกอบกิจการประปาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515 และสัญญาสัมปทานประกอบกิจการประปาซึ่งเป็นกลไกในการควบคุมกำกับดูแลผู้ประกอบการประปามีความล้าหลังและขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมกำกับดูแลให้ผู้รับสัมปทานในโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยทั้งหลาย ได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมายและสังคมส่วนรวม จึงสมควรที่จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว พร้อมทั้งแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเอาไว้

สุริยา ทัดศรี (2544) ได้ทำการศึกษาเรื่องผลกระทบของนโยบายแปรรูปต่อการปรับประสิทธิภาพด้วยตนเอง : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า ขณะนี้อยู่ในระหว่างที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้มีการนำนโยบายการแปรรูปไปปฏิบัติ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปรับประสิทธิภาพในการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ

- 1) ด้านการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ โดยได้ลดขั้นตอนสายบังคับบัญชาในการบริหารลง
- 2) ด้านการบริหารการจัดการ โดยได้มีการนำเทคนิคการกระจายอำนาจมาใช้ในการบริหารงานในองค์การ
- 3) ด้านการปฏิบัติงานด้านช่าง ความสามารถในการปฏิบัติงานให้ได้ตามมาตรฐานของข้อกำหนดที่ระบุไว้ในตัวแปรชี้วัดของการประเมินผลงาน และ
- 4) ด้านการบริการของสำนักงานบริการโทรศัพท์ฯ ได้นำระบบคุณภาพสากลมาใช้บริการ คือ ระบบ ISO 9002 ทำให้การบริการมีคุณภาพและมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

นุกูล เตชศิริโรตม (2546) ได้ทำการศึกษาเรื่องทิศทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ จากผลการศึกษาพบว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีผลกระทบต่อภาพรวมทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้ ภาคการบริโภคของประชาชน เดิมประชาชนไม่สามารถเลือกการบริโภคได้ เนื่องจากมีการผูกขาดให้บริการด้านสาธารณูปโภค อาทิเช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น แต่หลังจากมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ประชาชนจะมีทางเลือกในการบริโภคมมากขึ้น เนื่องจากมีการแข่งขันในภาคเอกชน เพิ่มมากขึ้น จนส่งผลให้การบริโภคของภาคเอกชนมีมาก เมื่อมีการแปรรูปทำให้บทบาทของรัฐบาลมีน้อยลง เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของหน่วยงานต่าง ๆ ส่งผลให้ระดับราคาที่ลดต่ำลง รวมไปถึงคุณภาพของสินค้าและบริการที่สูงขึ้นเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนมีการบริโภคเพิ่มขึ้นตามลำดับ ภาคการลงทุนของเอกชน จากการลดบทบาทและภาระในการกำหนดนโยบายบริหารงานของรัฐบาล โดยปล่อยให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการเอง แต่ยังคงอยู่ในแนวนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ แล้วส่งผลให้เอกชนสนใจเข้ามาลงทุนมากขึ้น และมีการเข้ามาแข่งขันมากขึ้นของผู้ลงทุนรายใหม่ ส่งผลให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น เป็นผลให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้น เช่น การขยายการลงทุนของรัฐวิสาหกิจภายหลังมีการแปรรูป ก่อให้เกิดการระดมเงินลงทุนจากแหล่งอื่น ๆ มาใช้ในการขยายกิจการ ถือเป็นการลดการใช้งบประมาณของรัฐบาล โดยส่วนหนึ่งของงบประมาณเป็นรายได้ที่รัฐบาลได้มาจากการเก็บภาษีจากประชาชน ภาครัฐบาล การแปรรูปรัฐวิสาหกิจรัฐบาลจะสามารถลดค่าใช้จ่ายในการแบกภาระหนี้รัฐวิสาหกิจของรัฐบาลอีกทั้งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของกิจการของรัฐบาลทำให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น รัฐบาลจะได้รายได้ในรูปภาษีอากรจากการดำเนินงานของเอกชนเพิ่มมากขึ้นทำให้รัฐบาลสามารถนำรายได้นั้น

ไปลงทุนในกิจการอื่น ๆ ได้ ส่งผลต่อรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นภาคต่างประเทศ หลังจากเมื่อมีการผลิตเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ เต็มที่แล้วยังสามารถ นำสินค้าและบริการที่มีอยู่ในประเทศ นำส่งออกไปขายต่างประเทศได้ซึ่งทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น

นั่นทวัฒน์ บรมานันท์ (2547) ได้เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมีปัจจัยความเสี่ยงสูงที่จะทำให้รัฐขาดประโยชน์และประชาชนก็เช่นกัน ที่จะต้องประสบปัญหาต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องมาจากกระบวนการของกฎหมายฉบับนี้ไม่โปร่งใส ให้อำนาจฝ่ายการเมืองอย่างมาก ตั้งแต่เริ่มต้นคัดเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะนำมา "ขาย" การเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการทุกขั้นตอน รวมทั้งในตอนจบสามารถมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจได้ กระบวนการต่าง ๆ ที่ให้อำนาจฝ่ายการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจึงเป็นกระบวนการที่รวบรัดและไม่โปร่งใสอันอาจส่งผลทำให้ประเทศชาติและประชาชนต้องเสียประโยชน์ได้

ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช และคณะ (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง "ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ข้อดีข้อเสีย" พบว่า การดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการอย่างจริงจังนี้ ได้เป็นไปท่ามกลางเสียงคัดค้านจากบรรดาองค์กรแรงงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พรรคการเมืองฝ่ายค้านและสื่อมวลชนจำนวนไม่น้อย และดูเหมือนว่านับวันกระแสการคัดค้านต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ยิ่งทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น โดยประเด็นหลักของการคัดค้านที่มีการนำเสนอก็คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการขายสมบัติของชาติและเป็นการเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามามีส่วนในการกำหนดชะตาชีวิตของคนไทยในกิจการสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนโดยไม่มีข้อจำกัดนอกจากนั้นยังมีประเด็นการคัดค้านในเรื่องการที่ประชาชนจะถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบในกิจการสาธารณูปโภคโดยนักเลงลงทุนต่างชาติกับการที่พนักงานรัฐวิสาหกิจจำนวนมากจะต้องถูกปลดออกจากงานเมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ตามมาอีกด้วย สถานการณ์ที่มีทั้งความพยายามผลักดันกระบวนการแปรรูปและการต่อต้านคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบนจุดยืนและเหตุผลของแต่ละฝ่ายดังที่กล่าวมาแล้วได้สร้างความสับสนและไม่แน่ใจในหมู่ประชาชนถึงความถูกต้องเหมาะสมของการดำเนินการนโยบายดังกล่าวเป็นอย่างยิ่งและความพยายามในการอธิบายหรือการโต้แย้งหักล้างการดำเนินการดังกล่าวเท่าที่ปรากฏก็ดูยังไม่มี ความชัดเจนนัก เพราะยังคงวนเวียนอยู่ในกรอบของ ผลดีและผลเสียของการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเฉพาะที่ได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง