

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 แนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (พรายพล คุ่มทรัพย์, 2541)

หลังจากที่ประเทศไทยได้ประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 หลายฝ่ายต่างก็พยายามร่วมมือกันแก้ปัญหาดังกล่าว จนสถานการณ์คลี่คลายได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็มีอีกหลายเรื่องซึ่งคงต้องใช้เวลา แก้ไขกันต่อไป ในช่วงวิกฤตที่ผ่านมานั้นภาครัฐบาลได้เร่งหามาตรการต่างๆ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ รวมทั้งผลักดันให้มี “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” อย่างจริงจังหลังจากที่มีการริเริ่มกันมาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัว อีกทั้งช่วยลดภาระเงินงบประมาณในกรณีที่รัฐวิสาหกิจประสบกับภาวะขาดทุน โดยต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในหลายประเทศที่เคยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจตกต่ำก็ได้ใช้วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นมาตรการหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ

นิพัทธ์ พุกคณะสุดกล่าวไว้ว่า “เงื่อนไขจากการเจรจาของไอเอ็มเอฟ คือต้องทำการคลังให้มีเสถียรภาพ มั่นคง เพิ่มภาษี ลดรายจ่าย แปรรูปรัฐวิสาหกิจ ลดการก่อหนี้” (http://the-thainews.com/misc/journal/jn210146_1.htm)

ปัจจุบันหลายคนมองว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่าเป็นการขายชาติบ้าง หรือขายทรัพย์สินให้แก่ชาวต่างประเทศบ้าง ถึงแม้เราจะรับทฤษฎีการเมือง “ระบอบเสรีประชาธิปไตย” มาจากโลกตะวันตก แต่เราก็ควรเป็นตัวของตัวเองด้วย ไม่ใช่เป็นผู้ตามเสมอไป หากเราอ่อนคู้ประวัติศาสตร์ เราจะเห็นว่ามหาอำนาจโลกตะวันตก บีบบังคับให้เรา เป็นประเทศเสรีนิยมไม่ใช่เรื่องของสิทธิเสรีภาพอย่างเดียว แต่เป็นการบังคับเรื่องของเศรษฐกิจเสรีด้วย เพื่อใคร ก็เพื่อประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นจะได้ทำมาค้าขายคล่องตัวในประเทศอื่นๆ ที่พลังอำนาจน้อยกว่า ตั้งแต่การรุกรานประเทศต่างๆ เพื่อความมั่งคั่งของตัวเองในยุคล่าอาณานิคม สงครามเย็น จนมาถึงยุคโลกาภิวัตน์นี้ ใครจะคบกับสหรัฐฯ ต้องประชาธิปไตย ต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ต้องอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ต้องเปิดการค้าเสรี การเงินเสรี ต้องเป็นรัฐธรรมนูญสากลโปร่งใสตรวจสอบได้ และรับผิดชอบ ต้องคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่ง New World Order นี้ ดูภายนอกก็ดูดี แต่ความจริง

มันแอบแฝงการหาผลประโยชน์ในประเทศอื่นอย่างคล่องคอ เพราะประชาธิปไตยมันดูง่าย มีความแน่นอนเรื่องค้าขายมากกว่าเผด็จการ เราถูกมหามิตรและนายทุนในประเทศหลอกให้เป็นเสรีประชาธิปไตยแบบทุนนิยมจำ เรียกว่าเจอรัฐวิสาหกิจที่ไหนเป็นต้องอยากเอาไปแปรรูปให้หมด เพื่อสนองความคิดทุนนิยมในการเข้ามาถือครองหุ้นชั้นดีในกิจการบ้านเมืองของคนอื่น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่ารัฐวิสาหกิจชั้นดีของไทยอย่างการบินไทย ปตท. อ.ส.ม.ท. การไฟฟ้า การประปา ซึ่งทำรายได้ให้ประเทศอย่างมหาศาล จะถูกดึงออกไปแปรรูปให้ภาคเอกชนทั้งคนไทยคนต่างประเทศถือหุ้นกัน โดยเอาระบอบประชาธิปไตยมาบังหน้า แล้วหลอกประชาชนคนไทยว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ การส่งเสริมภาคเอกชนตามระบบประชาธิปไตยที่แท้จริง แต่ที่แท้แล้วมันคือระบอบทุนนิยมบริสุทธิ์ ที่มีมือใครหากสาวได้สาวเอา

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ การเพิ่มบทบาทของเอกชนไม่ว่าจะเป็นชาวไทยหรือชาวต่างชาติ ให้มีส่วนร่วมการให้บริการร่วมกับรัฐ เริ่มตั้งแต่การเปิดโอกาสมีการแข่งขันกันอย่างเสรี “การให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน” การให้เช่าทรัพย์สินของรัฐ ตลอดจนการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ การเพิ่มบทบาทภาคเอกชน มีรูปแบบและวิธีการหลายวิธี ดังนี้

2.1.1.1. การทำสัญญาว่าจ้าง (Contracting out) มี 2 รูปแบบ ได้แก่ การจ้างเอกชนมาดำเนินการเฉพาะกิจกรรม ที่ไม่มีความซับซ้อนนัก เช่น บริการทำความสะอาด การรักษาความปลอดภัยในสถานที่ราชการ เป็นต้น อีกรูปแบบหนึ่งคือ การจ้างเอกชนให้มาบริหารงาน (Management Contract) โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหาร เช่น กรณีของท่าอากาศยานแห่งประทศไทย (ททท.) ได้จัดตั้งบริษัทในเครือ คือ บริษัทดาวนทาวน์ ดิวตี้ ฟรี ซ็อปปิง จำกัด โดยจ้างเอกชนมาบริหารงานในร้าน ขณะที่ ททท. เป็นผู้ควบคุมการบริหารงานและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังคงเป็นของรัฐ วิธีนี้มีข้อดี คือ ช่วยลดค่าใช้จ่ายผูกพัน ในการจ้างลูกจ้างประจำ และลดจำนวนข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ

2.1.1.2 การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ (Lease Out) คือรัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการครอบครองทรัพย์สินของรัฐชั่วคราวเพื่อการลงทุน (ส่วนใหญ่มีระยะเวลา 5-20 ปี) โดยเอกชนต้องจ่ายผลตอบแทนให้รัฐในอัตราที่ตกลงกันไว้เมื่อครบกำหนด เอกชนต้องคืนทรัพย์สินให้กับรัฐตามเดิม ในกรณีนี้รัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินและเป็น ผู้กำหนดอัตราค่าบริการ ค่าค่าประกันการลงทุน ส่วนเอกชนมีหน้าที่ในการดำเนินงาน และการลงทุนภายใต้กฎระเบียบของทางราชการ ดังนั้น รายได้และกำไรของเอกชนจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการบริหารงานเอง ตัวอย่างในกรณีนี้ เช่น โครงการให้เอกชนเช่าลงทุนพัฒนาและประกอบการทำเทียบเรือผู้โดยสาร ทำเทียบเรือ B5 ในบริเวณท่าเรือแหลมฉบังของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

2.1.1.3 การให้สัมปทาน (Concession) คือการที่รัฐให้สิทธิผูกขาดกับเอกชนในการผลิตสินค้าหรือการจัดสรรสินค้าและบริการบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุนการจัดการ และการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทาน โดยสัมปทานจะมีอายุเวลาประมาณ 20-30 ปี เอกชนจะได้รับค่าให้บริการจากประชาชนผู้ใช้บริการโดยตรง ขณะที่รัฐอาจจะเก็บค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งตามที่ตกลงไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน รูปแบบการให้สัมปทานนี้มีหลายวิธี ได้แก่

- BOT (Build-Operate-Transfer) เป็นรูปแบบที่เอกชนผู้รับสัมปทาน จะเป็นผู้ลงทุน การออกแบบดำเนินการก่อสร้างและการบริการจัดการ โดยเอกชนมีการบริหารจัดการภายในระยะเวลาที่ตกลง เมื่อสิ้นสุดสัญญา เอกชนผู้รับสัมปทานจะโอนกิจการทั้งหมดให้กับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เช่น สาขาการประปาภูมิภาค โครงการปทุมธานี-รังสิต
- BOOT (Build-Operate-Own-Transfer) มีรูปแบบเหมือนกับ BOT ทุกอย่างแตกต่างกันที่เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ เอกชนจะได้รับสิทธิ์ความเป็นเจ้าของกิจการอย่างเต็มที่ ซึ่งจะดำเนินการพัฒนาและขยายกิจการได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากหน่วยงานรัฐ กรณีนี้ยังไม่มีตัวอย่างในไทย
- BTO (Build-Transfer-Operate) เอกชนผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้ลงทุน ออกแบบดำเนินการก่อสร้างและเมื่อแล้วเสร็จผู้รับสิทธิ์จะต้องโอนทรัพย์สินต่างๆ ภายในข้อตกลงภายในสัญญาแก่รัฐ แต่เอกชนก็ยังเป็นผู้บริหารกิจการตลอดอายุสัมปทาน เช่น การทางพิเศษฯ ให้เอกชนมาลงทุนในโครงการทางด่วนขั้นที่ 2

2.1.1.4 การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture) มี 3 แนวทาง แนวทางแรก คือให้รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐโดยขายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไป แต่ภาครัฐยังถือหุ้นอยู่ร้อยละ 50 ซึ่งกิจการนั้นก็ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่น กรณีนำหุ้นของบริษัทการบินไทย ออกขายในตลาดหลักทรัพย์ แนวทางที่สอง คือ การให้รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงเหลือไม่เกินร้อยละ 50 มีผลให้กิจการนั้นพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัทททพประกันภัย จำกัด (มหาชน) และแนวทางสุดท้าย คือ การจัดตั้งบริษัทย่อยหรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจการแทน โดยให้รัฐวิสาหกิจถือหุ้นในบริษัทลูกทั้งหมดในขั้นแรก แล้วดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทลูกหรือกระจายหุ้นเดิมในสัดส่วนที่เกินร้อยละ 51 ซึ่งบริษัทย่อยนี้จะมีการดำเนินงานในรูปแบบเอกชนภายหลังการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เช่น กรณี กฟผ. ตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า (EGCO) ขึ้น โดยถือหุ้น 100% แล้วกระจายหุ้น 51% ในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

2.1.1.5 การร่วมทุนกับภาคเอกชน (Joint Venture with Strategic Partners) กรณีนี้เป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบริษัทเอกชนที่มีประสบการณ์ในกิจการนั้นๆ อยู่แล้ว ซึ่งจะช่วยขยายขอบข่ายการบริการของรัฐวิสาหกิจให้ทั่วถึงมากขึ้นรวมทั้งเป็นการพัฒนาเทคนิคการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น กิจการร่วมทุนนี้รัฐจะถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50 ตัวอย่างกรณีนี้ได้แก่

- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ร่วมลงทุนร้อยละ 20 กับเอกชนเพื่อเดินรถปรับอากาศขนาดเล็ก
- บริษัทการบินไทย จำกัด ร่วมลงทุนร้อยละ 30 กับเอกชนเพื่อจัดตั้งบริษัทครีวการบินไทย

2.1.1.6 การยุบเลิกและจำหน่ายจ่ายโอนกิจการ (Trade Sale and Liquidation) รัฐวิสาหกิจที่ได้ถูกยกเลิกหรือจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่ภาคเอกชน เนื่องจากกิจการนั้นภาครัฐเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการเอง และมีหลายกรณีที่ภาคเอกชนทำได้ดีกว่า เช่น การยุบเลิก โรงงานกระสอบป่าน และบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด เป็นต้น

2.1.1.7 การให้ดำเนินการอย่างเสรี (Liberalization) รัฐวิสาหกิจบางประเภทที่มีการผูกขาดทำให้ประสิทธิภาพการทำงานไม่พัฒนาเท่าที่ควร ดำเนินการอย่างเสรีจะบังคับให้รัฐวิสาหกิจนั้นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพ เพื่อจูงใจผู้ซื้อและให้กำไรจากการดำเนินการ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจการโทรคมนาคม เพื่อประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นและได้รัฐบริการที่มีคุณภาพ

นอกจากนี้ กิจการรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่มีความจำเป็นต้องแปรรูป เพราะมีความสำคัญต่อประชาชนในแง่สังคม ซึ่งไม่สามารถดำเนินการในเชิงพาณิชย์ได้ เช่น สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ การกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นต้น จึงไม่ควรให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารงาน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็จะต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจพ.ศ.2542 และแนวทางปฏิบัติของกรมบัญชีกลาง สำนักรัฐวิสาหกิจ และหลักทรัพย์ของรัฐ

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นเพียงกฎหมายที่เป็นเครื่องมือช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ยังไม่มีสถานะเป็นบริษัทให้แปลงเป็นบริษัท (Corporation) ได้โดยรวดเร็วและเป็นไปตามขั้นตอนที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ไม่ใช่กฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ ตามที่กล่าวอ้างแต่ประการใด เนื่องจากแนวคิดพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2452 ได้มีการดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530

กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาสาระที่ก้าวล่วงไปถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) แต่อย่างใด ถึงแม้รัฐวิสาหกิจจะแปลงเป็นบริษัทแล้ว บริษัทนั้นก็ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่นเดิม สำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการจำหน่ายหุ้นให้กับเอกชนรวมทั้งประชาชนทั่วไป และพนักงานนั้นเป็นขั้นตอนต่อไปที่นอกเหนือจากขั้นตอนต่างๆ ที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 กำหนดไว้

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะพิจารณาโดยคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) และการนำนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่การปฏิบัติจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมและความเหมาะสมรวมถึงโครงสร้างองค์กรและโครงสร้างตลาดสินค้าบริการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ก่อนที่จะให้เอกชนมาร่วมกิจการรัฐบาลมีนโยบายชัดเจนในการกำหนดให้จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขา ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการกำหนดราคา กำหนดคุณภาพและกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของบริการ ให้มีความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคและผู้ลงทุน และรวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย ทั้งนี้เพื่อแยกการกำกับดูแลออกจากการให้บริการของรัฐวิสาหกิจอย่างไรก็ดี ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งมีอำนาจในการวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพและอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย ทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเปรียบได้กับองค์กรกำกับดูแลรายสาขา จัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ก่อนจะเป็นองค์กรกำกับดูแลซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งต่อไป

ความเป็นมา

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ได้เริ่มมีการพิจารณามาเมื่อประมาณ 10 ปีที่แล้วทั้งนี้เนื่องจากภาครัฐต้องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยการให้เอกชนเข้าร่วมถือหุ้นในกิจการบางส่วนหรือขายหุ้นแก่ประชาชนโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อระดมทุนมาใช้ในกิจการของรัฐ โดยการให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้น ยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง และพนักงานก็ยังคงมีงานทำต่อไป แต่ในขณะนั้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาหรือตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรียังมีทุนเป็นก้อนทำให้ไม่สามารถเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยการให้เอกชนเข้าร่วมถือหุ้นได้หากรัฐประสงค์จะเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยวิธีดังกล่าวจะต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้งที่ละฉบับซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติในขณะนั้นจึงได้มีดำริให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่างกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่งเพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่มีทุนเป็นก้อนสามารถแปลงเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัทได้ และได้มีการนำเสนอรัฐบาลในขณะนั้น แต่เนื่องจากมีปัญหาการยอมรับเรื่องการแปรรูป

รัฐวิสาหกิจและปัญหาความเข้าใจของพนักงานและประชาชน รัฐบาลจึงได้ขอถอนร่างกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อความรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาเมื่อได้มีการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชน เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากยิ่งขึ้นพอสมควรในระดับหนึ่งแล้ว กระทรวงการคลังจึงได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ แนวนโยบายการให้เอกชนร่วมถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจเรื่อยมา เป็นลำดับจนถึงฉบับปัจจุบัน และขณะนี้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม 2542

เหตุผลความจำเป็น

1) รัฐวิสาหกิจถือว่าเป็นกิจการที่ราชการที่เอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการให้บริการ พื้นฐานแก่ประชาชน เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ น้ำประปา เป็นต้น และถือเป็นภาคสำคัญอีกภาคหนึ่งที่ มีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุน พื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้พ้นจากวิกฤติ โดยเร็ว นอกจากนี้ การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะกิจการ โทรคมนาคมและการขนส่งยัง เกี่ยวข้องเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับ นโยบายและโครงสร้างในการบริหารงานและการลงทุนให้ทันสมัยและมีศักยภาพในการแข่งขัน ด้วย

2) อย่างไรก็ตาม โครงสร้างและการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันที่ร้อยละ 80 จัดตั้งขึ้นโดย กฎหมายเฉพาะอยู่ในรูปองค์การของรัฐ มิได้อยู่ในรูปบริษัททำให้การปรับโครงสร้างให้มี ประสิทธิภาพทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำได้อย่างไม่คล่องตัวเพราะต้องเสนอขอแก้ไข กฎหมายจากรัฐสภา ซึ่งมีหลายขั้นตอนและใช้เวลานานแต่ขณะเดียวกันการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ จำเป็นต้องใช้เงินทุนเพื่อขยายงาน สูงมาก ในขณะที่ งบประมาณที่จะใช้ขยายงานถูกจำกัด ทั้งด้านการลงทุนด้วยรายได้ของตนเอง การกู้เงินจาก ต่างประเทศ หรือการขอเงินงบประมาณอุดหนุนจากภาครัฐ

3) จากความจำเป็นและข้อจำกัดดังกล่าว รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปแบบขององค์การของรัฐใน ปัจจุบันจึงหาทางออกด้วยการจัดตั้งบริษัทลูกขึ้น แล้วโอนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการผ่านบริษัท ลูกซึ่งทำให้บริษัทลูกเหล่านี้มีความคล่องตัวในการบริหารงานเช่นเดียวกับเอกชน รวมทั้งสามารถที่จะระดมทุนขยายงานด้วยตนเอง ไม่ต้องพึ่งภาครัฐ โดยการรวมทุนกับภาคเอกชนหรือกระจายหุ้น ผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตัวอย่างคือบริษัทจัดการทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) (บริษัทลูกของการประปาส่วนภูมิภาค) บริษัท ปตท. ส.ผ. จำกัด (มหาชน) (บริษัทลูกของ ปตท.) สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบางแห่งต้องการดำเนินการเช่นนี้บ้างก็ไม่อาจ

ดำเนินการได้เพราะกฎหมายจัดตั้ง มิได้เปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นจัดตั้งบริษัทลูกได้ ทำให้รัฐวิสาหกิจต้องเสนอข้อแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง ต่อรัฐสภาเป็นรายแห่งเพื่อขอเปลี่ยนเป็นบริษัทหรือตั้งบริษัทลูกได้ ซึ่งต้องใช้เวลา ในการเสนอกฎหมายนานทำให้กว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง ก็ไม่ทันต่อสถานการณ์แล้ว

วัตถุประสงค์

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง (เช่นเดียวกับบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทขนส่ง จำกัด) โดยมีการเปลี่ยน “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมรวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการปรับโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ในการดำเนินกิจการและ เพื่อเปิดโอกาสให้การระดมทุนจากตลาดทุนทำได้โดยสะดวก ภายหลังจากการที่ได้มีการเตรียมการปรับ โครงสร้างการบริหารงานภายในรัฐวิสาหกิจความพร้อมของรัฐวิสาหกิจและมีขีดความสามารถในการแข่งขันกับภาคเอกชนได้

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

1) รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายที่จะใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

“รัฐวิสาหกิจ” ตามคำจำกัดความที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแยกได้เป็น 2 ประเภท

- ประเภทองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- รัฐวิสาหกิจประเภทนี้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมีกฎหมายเฉพาะของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็ตาม เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฯลฯ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามระเบียบไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง โรงงานไฟ โรงงานสุรา กรมสรรพสามิต โรงพิมพ์ ตำรวจ กรมตำรวจ สำนักงานชานูเคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์ ฯลฯ
- ประเภทบริษัท ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วย บริษัทมหาชน จำกัด โดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทขนส่ง จำกัด บริษัทอยู่กรุงเทพ จำกัด ฯลฯ

รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายสามารถใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ได้ คือ รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของซึ่งจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะหรือระเบียบข้อบังคับสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะภาพเป็นบริษัทอยู่แล้ว ไม่ต้องใช้กฎหมายนี้

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 มิได้เป็นกฎหมายในลักษณะบังคับให้ รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องแปลงสถานะภาพเป็นบริษัทแต่เป็นเพียงเครื่องมือที่นำมาใช้เมื่อรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในประเภทองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของต้องการแปลงเป็นบริษัท ซึ่งเมื่อรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นแปลงเป็นบริษัทแล้ว บริษัทดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็น รัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิม เนื่องจากกระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมด โดยบริษัทยังคงมีสถานะเป็น รัฐวิสาหกิจอยู่ตรงเท่าที่รัฐยังคงถือหุ้นในบริษัทนั้นมากกว่าร้อยละ 50 แต่เมื่อรัฐจำหน่ายหุ้นใน บริษัทดังกล่าวจนรัฐถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 แล้ว บริษัทนั้นก็จะกลายเป็นบริษัทเอกชนเต็มรูปแบบ

2) ขอบเขตการแปลงเป็นบริษัท

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ได้กำหนดขอบเขตการแปลงเป็นบริษัทไว้อย่างยืดหยุ่นซึ่งสามารถนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติได้หลายวิธี โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งดังนี้

- (1) รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะแปลงทุนเป็นทุนเรือนหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้
- (2) รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะแปลงทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้น จะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ ก็ได้
- (3) รวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้

3) การโอนสินทรัพย์และการกำหนดมูลค่าหุ้นและจำนวนหุ้น

ณ วันที่มีการจดทะเบียน ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์รัฐวิสาหกิจ โอนไปเป็นของบริษัท โดยการโอนสินทรัพย์นั้นจะโอนไปตามราคาในบัญชี จึงไม่ต้องมีการประเมินสินทรัพย์ใหม่ การประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่จะกระทำต่อเมื่อมีการจำหน่ายหุ้นเดิมหรือหุ้นเพิ่มทุนออกไป

สำหรับการกำหนดจำนวนหุ้นและมูลค่าหุ้น สามารถทำได้โดยการนำทุนประเดิม ซึ่งอาจมาจากงบประมาณแผ่นดินมาจดทะเบียน ในส่วนของรายการอื่นๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น เช่น ส่วนเกินทุนกำไรสะสมจะพิจารณาเป็นรายแห่งไป

4) พนักงาน

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 กำหนดว่าในวันจดทะเบียนบริษัท ให้พนักงานของบริษัทดังกล่าวที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นได้รับเงินเดือนค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้นำอายุงานต่อเนื่องโดยไม่มีการเลิกจ้างโดยถือว่าเวลาการทำงานของบริษัทในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัท และเนื่องจากสถานะภาพของบริษัทนั้น มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเหมือนเช่นเดิม พนักงานที่โอนมาเป็นพนักงานของบริษัทจึงยังคงมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เหมือนเดิม

ในส่วนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกมาต่างหากจากองค์กร จึงต้องกำหนดให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายนี้ว่าให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานขององค์การรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัท ยังคงอยู่ต่อไป โดยให้ฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับองค์กรเดิมหรือแทนองค์กรเดิมแล้วแต่กรณี สำหรับรัฐวิสาหกิจใดที่จะแปลงเป็นบริษัทที่มีกองทุนบริษัทมีบำเหน็จประเภทเดียว หรือมีทั้งกองทุนบำเหน็จและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น เนื่องจากกองทุนบำเหน็จมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และไม่ได้จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายเฉพาะเช่นเดียวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในกรณีนี้ กองทุนบำเหน็จจะถูกโอนไปตามมาตรา 24 ของกฎหมายนี้แล้ว

5) การค้ำประกันเงินกู้และสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 กำหนดไว้ว่า ในวันจดทะเบียนบริษัท หนึ่งของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้วก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไป เพื่อให้เป็นไปตามภาระผูกพันในสัญญาที่มีอยู่เดิมอันจะทำให้กิจการสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการแปลงสภาพจากองค์การของรัฐมาเป็นบริษัท ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ อีกทั้งเป็นการผูกพันที่รัฐได้ทำไว้กับเจ้าหนี้ที่ก่อนแล้ว นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งกู้ยืมเงินมาจากสถาบันการเงินต่างประเทศถ้ารัฐไม่ค้ำประกันต่อไปอาจทำให้เจ้าหนี้ที่เรียกชำระหนี้คืนเงินกู้ทั้งหมดซึ่งเป็นจำนวนเงินสูงมาก โดยรัฐไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ดังกล่าวทั้งหมดในคราวเดียวกันได้ ดังนั้น รัฐโดยกระทรวงการคลังจึงยังจำเป็นต้องค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป อย่างไรก็ตามกฎหมายบัญญัติให้ภาระการค้ำประกันนั้นอาจถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 เช่นเดิม

ส่วนสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไป แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อให้การดำเนินงานของบริษัทสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น

ในแง่ของการสะท้อนการดำเนินงาน

6) การโอนอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจไปยังบริษัท

ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นทุนเรือนหุ้นหรือกฎหมายอื่น มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคลหรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของ รัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติกิจการพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นยังมีผลใช้บังคับต่อไป อย่างไรก็ตาม อำนาจ สิทธิหรือประโยชน์ที่ว่านั้น อาจจำกัดหรืองดได้ การกำหนดให้บริษัท (ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ) คงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นให้ดำเนินการโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 โดยถือหลักว่าบริษัทจะมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงพอที่จำเป็นต่อการดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และอาจกำหนดให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดก็ได้

คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจวงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการของบริษัท มีคุณภาพและมีอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทั้งประกอบการธุรกิจและผู้บริโภคซึ่งคณะกรรมการชุดนี้เปรียบเหมือนกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับรายสาขา ก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการกำกับรายสาขาเป็นการถาวรต่อไป อำนาจ สิทธิประโยชน์ที่ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 สิ้นสุดเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการ(องค์กรกำกับรายสาขา)หรือเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ (รัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50)

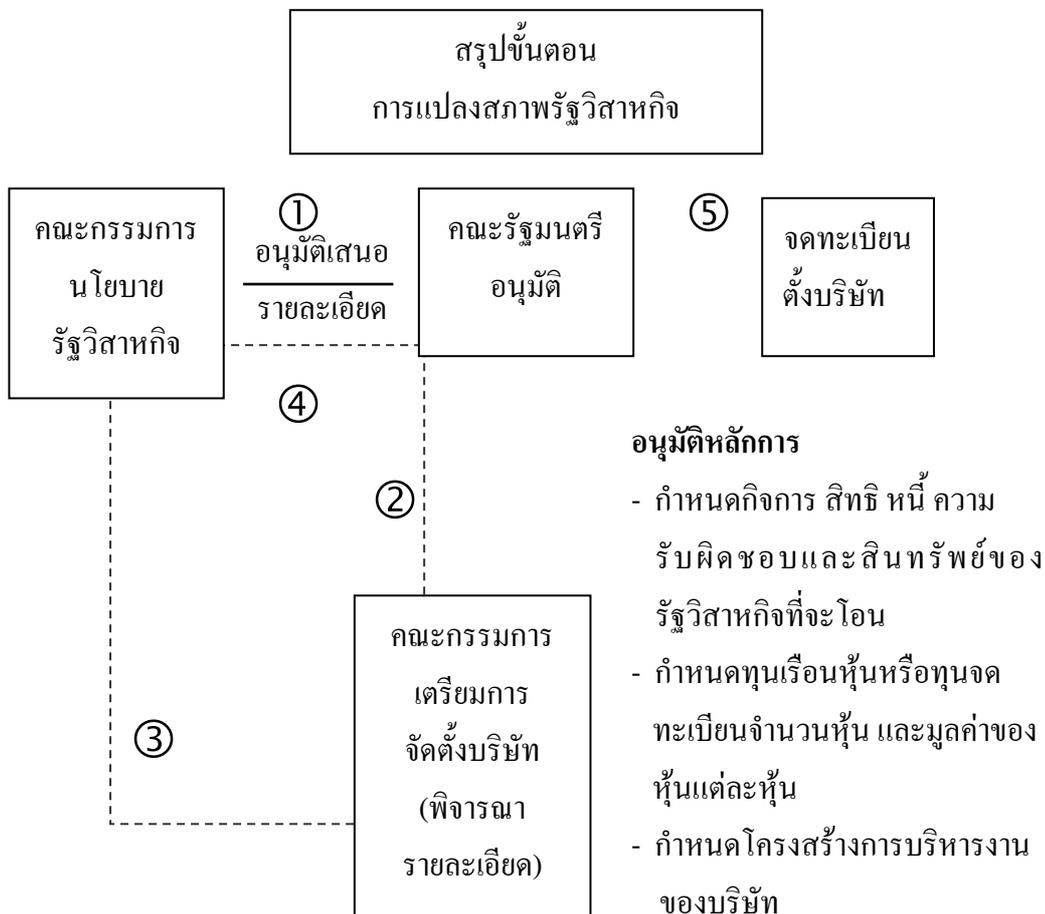
7) การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ

เมื่อได้เปลี่ยน “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจใดเป็น “ทุนเรือนหุ้น” และจัดตั้งเป็นบริษัททั้งองค์กรแล้ว กฎหมายนี้ได้กำหนดให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 28 เพื่อลดภาระที่จะต้องตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นรายฉบับในภายหลัง แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจเดิมมีอำนาจ สิทธิ หรือ ประโยชน์ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอยู่และมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริษัทมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวก็ให้ถือว่า บทบัญญัติ ของกฎหมายจัดตั้ง ที่ยกเลิกนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 (ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดอำนาจ สิทธิ และ ประโยชน์ของบริษัท ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ) เพื่อการดำเนินงานของบริษัทที่แปลงมาจากองค์กรของรัฐ ยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

การที่มาตรา 28 บัญญัติให้มีกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้น มิได้หมายความว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีแต่ หมายถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียงเงื่อนไข ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นซึ่งเป็นเงื่อนไขเวลา และเมื่อเงื่อนไขเวลาครบทั้งสองประการแล้วกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจมาตรา 28 นี้ เมื่อการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือประกาศของคณะปฏิวัติได้ดำเนินการ โดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ที่มีผลบังคับใช้กฎหมายแล้ว ก็จะเป็นการยกเลิกโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเดียวกัน

ขั้นตอนปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

รัฐวิสาหกิจใดที่มีความประสงค์จะเปลี่ยนทุนทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นทุนเรือนหุ้นในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดจะทำเรื่องเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจให้ความเห็นชอบก่อนแล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ต่อไป



1) คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการทำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดมาแบ่งเป็นทุนเรือนหุ้นในรูปแบบของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด

2) เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการตามข้อ (1) แล้ว คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท (ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงตามรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง) จะพิจารณารายละเอียดในการแปลงทุนเป็นทุนเรือนหุ้นให้เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เช่น

- กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ส่วนที่จะโอนไปให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น
- กำหนดเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
- กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างบริษัท
- จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
- จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการกำหนด จำกัด หรืองดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ
- จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบ เลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีมีการโอนกิจการไปทั้งหมด
- จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(3) เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท พิจารณารายละเอียดต่างๆ แล้วก็นำเสนอคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจต่อไป

(4) คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณารายละเอียดในการจัดตั้งบริษัทในข้อ 2 และเสนอคณะรัฐมนตรี

(5) เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติรายละเอียดในการเปลี่ยนทุนขององค์การใดเป็นทุนเรือนหุ้นแล้ว ก็ให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดแล้วแต่กรณีจดทะเบียนตามกฎหมายนั้นโดยในขั้นแรกให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือหุ้นแทนรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งบริษัทดังกล่าวยังคงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่

2.2 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยสนใจทำการศึกษารูปแบบของการตัดสินใจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยอาศัยกรอบแนวความคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (ฉบับประชาชน) มาใช้เป็นตัวแปรหลัก (Main Variable) แล้วพิจารณาหาจุดสมดุล (Optimization) ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่าควรแปรรูปหรือไม่ ในรูปแบบใด โดยเน้นการวิจัยในเชิงคุณภาพและภาคสนาม

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (ฉบับประชาชน) มีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่สำคัญประการหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นให้อำนาจโดยตรงกับประชาชนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระ องค์กรกำกับดูแล องค์กรกลางต่างๆ มากขึ้น หรือให้อำนาจลงชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อเป็นการสอบทาน (Check and Balance) การใช้อำนาจและการบริหารกิจการบ้านเมืองของรัฐบาล

โดยรัฐบาลปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ขึ้นการปฏิบัติเป็นผู้กำกับดูแลเงินโยบาย และปล่อยให้ประชาชนได้มีการแข่งขันกันโดยเสรีมากขึ้นซึ่งระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 และ 87 จากลักษณะข้างต้นสามารถแบ่งมุมมอง หรือ “ตัวแปร” ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ 3 ตัวแปร คือ

- ผลประโยชน์ของภาครัฐ (Government Interest)
- ผลประโยชน์ของภาคประชาชน (Public Interest)
- ผลประโยชน์ของภาคธุรกิจ (Business Interest)

ผู้วิจัยจะเน้นการวิจัยในมุมมองของทั้ง 3 ตัวแปร ดังได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป