

## บทที่ 4

### ผลการศึกษาวิจัย

#### 4.1 ผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

##### ผลกระทบในเชิงเศรษฐศาสตร์

ผลกระทบในเชิงเศรษฐศาสตร์ดังที่จะได้กล่าวนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนแนวคิด คือ การอธิบายถึงแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ทั้งแนวคิดที่เห็นด้วยกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และไม่เห็นด้วย โดยแต่ละแนวทางนั้นมีมุมมองที่ต่างกัน โดยเฉพาะในแง่ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับ เศรษฐกิจมหภาคของประเทศ

##### สายที่เชื่อมั่นในทฤษฎีการแข่งขัน

Savas ได้ให้นิยามของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ “การลดบทบาทของภาครัฐหรือคือการ เพิ่มบทบาทของภาคเอกชน ในกิจกรรมการดำเนินการหรือความเป็นเจ้าของในสินทรัพย์”

โดย Savas (Savas,E.S.1987.Privatization: The Key to Better Government. Chatham, NJ: Chatham House, Chapter 1) ได้กล่าวถึงเหตุผลซึ่งผลักดันให้เกิดการแปรรูปทั่วโลก 4 ประการ คือ

- (1) แนวคิดที่เน้นการปฏิบัติ (Pragmatic) ซึ่งประชาชนได้อธิบายถึงความต้องการในการ ให้รัฐบาลปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการ
  - (2) แนวคิดเชิงคตินิยม (Ideology) ซึ่งมีความต้องการให้ลดความสำคัญของภาครัฐลง
  - (3) แนวคิดเชิงพาณิชย์ (Commercial) ซึ่งภาคเอกชนได้เล็งเห็นโอกาสในการทำกำไรจา การให้บริการเช่นเดียวกับบริการของภาครัฐ
  - (4) แนวคิดเชิงประชานิยม(Populist)ซึ่งประชาชนนิยมการแปรรูปคือการพัฒนาสังคมที่ดีขึ้น
- นอกจากนั้น Savas ได้กล่าวถึงแรงกดดันที่ทำให้เกิดการเติบโตของรัฐวิสาหกิจ ซึ่ง ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ
- (1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงประชากรศาสตร์ทำให้มีความต้องการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการเพิ่มขึ้น
  - (2) ประชาชนมีความต้องการสำหรับการแก้ปัญหาสังคมหรือสนองตอบต่อโครงการเชิง สังคม

(3) ความต้องการสำหรับเป็นผู้ให้บริการ เช่น ตัวรัฐบาลเอง ซึ่งเกิดจากแรงกดดันทางการเมือง การผูกขาดของรัฐบาล และความต้องการของพนักงานเป็นต้น

(4) ผลสืบเนื่องมาจากความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน เช่น มีจำนวนพนักงานมากเกินไป การมีค่าใช้จ่ายมากเกินไป การก่อสร้างเกินความจำเป็น เป็นต้น

การพิจารณาถึงการแข่งขันจำต้องมองถึงพื้นฐานของการแข่งขันโดยการจำแนกสินค้าและบริการ ซึ่งรัฐบาลอาจมีบทบาทสำคัญในสินค้าประเภทหนึ่งแต่อาจมีความสำคัญที่น้อยกว่าสำหรับสินค้าอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งตามหลักการแล้ว สามารถจำแนกประเภทสินค้าและบริการออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

(1) สินค้าเอกชน (Private Goods)

สินค้าเอกชนคือสินค้าที่ถูกบริโภคอย่างเป็นอิสระและเป็นการง่ายอย่างมีนัยสำคัญสำหรับผู้บริโภคที่จะใช้หรือไม่ใช้สินค้านั้นๆ

(2) สินค้าที่ใช้ร่วมกัน (Common-Pool Goods)

สินค้าที่ใช้ร่วมกันคือสินค้าที่ถูกบริโภคอย่างเป็นอิสระแต่มีความเป็นไปได้น้อยมากสำหรับผู้บริโภคที่จะไม่ใช้สินค้านั้นๆ เช่น น้ำและอากาศเป็นต้น

(3) สินค้าที่มีการเก็บค่าธรรมเนียม (Toll Goods)

สินค้าที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมคือสินค้าที่ถูกบริโภคร่วมกันแต่มันมีความเป็นไปได้ที่ผู้บริโภคจะไม่ใช้สินค้านั้นๆ ทางด่วนคือตัวอย่างหนึ่งของสินค้าประเภทนี้ ผู้ใช้ต้องจ่ายเงินสำหรับ “โอกาส” ในการใช้ทางด่วน โดยการไม่ใช้สินค้านั้นๆ ของบุคคลหนึ่งขึ้นอยู่กับราคาที่ถูกระบุสำหรับโอกาสในการใช้สินค้า

(4) สินค้าส่วนรวม (Collective Goods)

สินค้าส่วนรวมคือสินค้าที่อาจถูกคิดในลักษณะที่สินค้าเหล่านั้นจำเป็นต้องบริโภคร่วมกันและเป็นไปได้เลยที่จะไม่ใช้สินค้านั้นๆ กองกำลังป้องกันประเทศคือตัวอย่างหนึ่งของสินค้าประเภทนี้ การป้องกันถูกเสนอโดยกองทัพและถูกบริโภคร่วมกันแต่การบริโภคของบุคคลหนึ่งไม่สามารถที่จะนำมาใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวได้

ความเป็นสินค้าสาธารณะพิจารณาจากสองคุณสมบัติ คือความไม่สามารถกีดกันผู้ที่ไม่จ่ายเงินได้ (non-excludability) และการไม่มีคู่แข่งในการบริโภค (non-rival in consumption) โดยที่ความไม่สามารถกีดกันผู้ที่ไม่จ่ายเงินได้ หมายถึง ความไม่สามารถกีดกันผู้ที่ไม่จ่ายเงินได้ให้ได้รับประโยชน์สินค้าหรือบริการที่กำลังพิจารณา ในขณะที่การไม่มีคู่แข่งในการบริโภค หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งสามารถบริโภคสินค้าหรือบริการที่กำลังพิจารณา โดยไม่ทำให้ความพอใจของบุคคลอื่น

ที่ได้รับจากสินค้าหรือบริการนั้นลดลง หรืออาจเรียกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost) จากการมีผู้บริโภคเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนมีค่าเป็นศูนย์

คุณสมบัติทั้งสองประการที่ได้กล่าวข้างต้นและความสามารถแบ่งสินค้าได้เป็น 3 ประเภท คือ สินค้าหรือบริการที่มีคุณสมบัติทั้งสองประการดังกล่าว เรียกว่าเป็น “สินค้าสาธารณะแท้จริง” (pure public goods หรือ collective goods) เช่น การป้องกันประเทศ การกำจัดมลภาวะในอากาศ หรือแสงไฟตามถนน เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม สินค้าหรือบริการที่ไม่มีคุณสมบัติทั้งสองประการดังกล่าว เรียกว่าเป็น “สินค้าเอกชน” (private goods) ในขณะที่สินค้าที่มีคุณสมบัติเพียงประการใดประการหนึ่ง เรียกว่า “สินค้าสาธารณะแบบผสม” (ตารางที่ 4.1)

**ตารางที่ 4.1** การจำแนกประเภทของสินค้าสาธารณะ

คุณสมบัติ		การกีดกันผู้ไม่จ่ายเงินเข้ามาใช้บริการได้	
		กระทำได้	กระทำไม่ได้
การแข่งขันใน การบริโภค	แข่งขันกัน	1. Private goods	3. Common-pool goods
	ไม่แข่งขันกัน	2. Toll goods	4. Collective goods

สินค้าสาธารณะแบบผสมสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ สินค้าและบริการที่มีเฉพาะคุณสมบัติความไม่สามารถกีดกันผู้ที่ไม่จ่ายเงินได้ เรียกว่า “common-pool goods” เช่น ถนนสาธารณะ สวนสาธารณะ แหล่งน้ำตามธรรมชาติ เป็นต้น สำหรับสินค้าและบริการที่มีเฉพาะคุณสมบัติการไม่มีคู่แข่งในการบริโภค เรียกว่า “toll goods” เช่น การส่งวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นระบบปิด หรือเคเบิลทีวีที่ต้องจ่ายค่าสมาชิกจึงจะสามารถรับชมรายการได้ เป็นต้น กิจกรรมที่ผลิตสินค้าและบริการประเภทหลัง ถึงแม้ว่ามีต้นทุนหน่วยสุดท้ายเป็นศูนย์ แต่ส่วนใหญ่จะมีต้นทุนคงที่ (fixed cost) ที่สูงมาก ดังนั้นยังมีผู้บริโภคมากเท่าใดยังมีความคุ้มทุนมากขึ้น ลักษณะดังกล่าว จึงมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่ภาวะการฉ้อโกงขาดได้

คุณสมบัติของสินค้าสาธารณะทำให้กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่มีคุณสมบัติความไม่สามารถกีดกันผู้ที่ไม่จ่ายเงินได้ จะทำให้เกิดปัญหา “free rider” ซึ่งหมายถึง การที่ผู้บริโภคไม่แสดงความต้องการหรือความพึงพอใจต่อสินค้าหรือบริการนั้นออกมา เพราะเขาเกรงว่าจะถูกเก็บเงินในการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น ด้วยเหตุผลนี้ การผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณสมบัติไม่สามารถกีดกันผู้ที่ไม่จ่ายเงินได้ จึงจำเป็นต้องเป็นบทบาทของรัฐ หรือเป็นกิจการที่ได้รับการอุดหนุนทั้งหมดโดยรัฐ โดยการใช้งบประมาณที่ได้จากการเก็บภาษีจากประชาชน

ในทำนองเดียวกัน สินค้าที่มีคุณสมบัติการ ไม่มีคู่แข่งในการบริโภคนั้นหากผู้ผลิตสามารถกีดกันผู้ไม่จ่ายเงินได้ด้วย อาจส่งผลทำให้สังคมไม่ได้รับความพึงพอใจสูงสุดจากการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องทำให้เกิดภาวะการแข่งขันและป้องกันการผูกขาด และการร่วมมือกันผูกของของผู้ผลิต หรือแทรกแซงกลไกราคา เพื่อทำให้เกิดความพึงพอใจรวมของสังคมสูงสุด

อย่างไรก็ตาม สินค้าหรือบริการบางประเภทที่มีคุณสมบัติของสินค้าสาธารณะที่แท้จริง แต่กลับมีความสามารถในการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ได้ เนื่องจากมีรายได้ทางอ้อม เช่น กิจการวิทยุ โทรทัศน์ระบบเปิด บริการไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ที่ให้บริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย เป็นต้น ซึ่งมีรายได้จากการเช่าเวลาการออกอากาศ หรือค่าโฆษณาที่รัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือให้การอุดหนุนกิจการประเภทนี้ แต่อาจให้มีการแข่งขันเสรี ให้เช่าหรือให้สัมปทาน ขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจการแต่ละประเภทที่นอกเหนือจากความเป็นสินค้าสาธารณะดังจะได้อธิบายต่อไป

จากจัดหา (Arrange) หรือผลิต (Produce) สินค้าหรือบริการข้างต้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

#### (1) การจัดหาโดยรัฐบาล

##### • การผลิตโดยรัฐบาล

- การให้บริการจากรัฐบาล - รัฐบาลเป็นผู้ให้บริการโดยตรงไปยังผู้บริโภค ดำเนินการทั้งเป็นผู้จัดหา (Arranger) และผู้ผลิต (Producer) ผู้บริโภคจ่ายเงินทางอ้อมสำหรับบริการนั้นผ่านภาษีหรือโดยตรงผ่านค่าธรรมเนียมต่างๆ
- ข้อตกลงระหว่างองค์กรรัฐบาล รัฐบาลดำเนินการโดยเป็นผู้จัดหา โดยตกลงสัญญากับองค์กรรัฐบาลอื่นๆ สำหรับให้บริการ เช่น รัฐบาลกลางให้งบประมาณกับองค์กรส่วนท้องถิ่นในการซ่อมถนน ให้บริการห้องสมุด การป้องกันอัคคีภัย การบำรุงการศึกษา และสาธารณูปโภคอื่นๆ

##### • การผลิตโดยภาคเอกชน

- สัญญา (Contract) – รัฐบาลเป็นผู้เลือก ให้อำนาจ หรือจ่ายให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ให้บริการ
- เฟรนไชส์ (Franchise) – รัฐบาลให้สิทธิพิเศษในการผูกขาดบางประการกับบริษัทเอกชนในการให้บริการ โดยปกติด้วยอัตราค่าบริการที่มีการควบคุม สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น
- ให้ทุน (Grant) – เพื่อกระตุ้นให้เกิดการบริการ เช่น ที่พักอาศัย การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น รัฐบาลและผู้บริโภคจะร่วมกันเป็นผู้จัดหาและทั้งรัฐบาล

และผู้บริโภคจะร่วมกันจ่ายค่าบริการให้กับผู้ผลิต เช่น องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรซึ่งดำเนินการสร้างบ้านพักอาศัยจะได้รับเงินอุดหนุนส่วนหนึ่งจากองค์กรรัฐบาลต่างๆ แต่ก็ยังได้รับค่าเช่าจากผู้เช่าด้วย

## (2) การจัดหาโดยภาคเอกชน

- เอกชนเป็นผู้ผลิต

- วอยเชอร์ (Voucher) – เป็นวิธีการซึ่งส่งเสริมให้เกิดการให้บริการ ในกรณีนี้รัฐบาลเป็นผู้อุดหนุนโดยตรง ให้กับผู้บริโภคมากกว่าผู้ผลิตและผู้บริโภค คือ ผู้จัดหา เช่น วอยเชอร์อาหาร หรือโครงการเอื้ออาทรต่างๆ ของรัฐบาล

- การตลาด (Market) – ผู้บริโภคจัดหาบริการและจ่ายเงินให้กับผู้ผลิต โดยรัฐบาลมิได้เป็นผู้เข้าไปเกี่ยงข้องมากเกินไปกว่าการเป็นผู้กำกับดูแล

- อาสาสมัคร (Voluntary) – องค์กรอาสาสมัครต่างๆ ทำหน้าที่เป็นผู้จัดหาและผู้ผลิต โดยให้บริการโดยตรงไปยังผู้บริโภค เช่น วัตถุประสงค์เพื่อเด็กยากจน หรือผู้ทุพพลภาพ นอกจากนั้นอาจเป็นผู้ทำสัญญากับบริษัทเอกชนในการให้บริการ เช่น องค์กร/มูลนิธิซึ่งไม่แสวงหาผลกำไรทำโครงการพัฒนาท้องถิ่น ด้วยการส่งเสริมให้เด็กในท้องถิ่นกลับไปพัฒนาบ้านเกิดภายหลังจบการศึกษา เป็นต้น

- บริการตนเอง – ผู้บริโภคเป็นผู้ให้บริการด้วยตนเองโดยตรง เช่น นำขยะจากที่บ้านของตนไปทิ้งในสถานที่ซึ่งถูกจัดเตรียมไว้

- การผลิตโดยรัฐบาล

- การซื้อบริการจากรัฐ (Government Vending) – ในกรณีนี้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหาเพื่อซื้อบริการหรือสินค้าจากหน่วยงานรัฐบาล เช่น การซื้อน้ำดื่ม แร่ธาตุ การเช่าที่จากรัฐ หรือจ้างหน่วยงานภาครัฐ สำหรับวัตถุประสงค์ส่วนตัว เช่น การจ้างเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อทำการอารักขา

จากเหตุผล แรงกดดันของการแปรรูปดังกล่าวมาแล้วข้างต้น Savas เชื่อว่ารัฐบาลควรทยอยออกมาจากการดำเนินงานแล้วปล่อยให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ยกเว้นสินค้าหรือบริการประเภทส่วนรวม (Collective) เนื่องจากความพยายาม ในการพัฒนาการบริการของรัฐจะไม่สามารถทำได้หากยังคงสิทธิการผูกขาดอยู่ ซึ่งทำให้มีการปรับตัวไปได้ช้า ด้วยการแข่งขันประชาชนสามารถมีทางเลือกอื่นได้ ด้วยเหตุนี้การบริการที่ไม่มีประสิทธิภาพ มีราคาแพง หรือไม่มีความต้องการได้ถูกยกเลิก (Savas, E.S. 1987. Privatization: The Key to Better Government. Chatham,

NJ: Chatham House. Chapter 8: How to Privatize) ซึ่ง Savas เชื่อว่าการแปรรูปตามนิยามของตนจะช่วยให้ผู้รับบริการได้สิ่งที่ดีขึ้น นอกจากนั้นยังมีนักเศรษฐศาสตร์อีกหลายท่านที่พัฒนาโมเดลทางคณิตศาสตร์ และวิธีการอื่นๆ เพื่อหาความสัมพันธ์ของการแข่งขัน ดังนี้

Goldsmith และคณะ (Goldsmith 1995, Dawson 2003, Farr, Lord, และ Wolfenbarger 1998, Powell 2003, Vega-Gordillo และ Alvarez-Arce 2003) ได้พบความสัมพันธ์ ในเชิงบวก ระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ กับเสรีภาพทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในตลาดที่มีการผูกขาดน้อย (มีเสรีภาพมาก) จะส่งเสริมในเชิงบวกกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

### สายที่เชื่อมั่นในทฤษฎีการปรับปรุงประสิทธิภาพ

Bennett Robert (Bennett, Robert. 1990. "Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda?" Pp. 1-26 in Decentralization, Local Government and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda, ed. Robert Bennett. Oxford: Clarendon Press.)

ได้กล่าวว่าในขณะนี้ทั่วโลกได้เปลี่ยนนโยบายจาก “สวัสดิการนิยม (Welfarist)” เป็นนโยบาย “หลังสวัสดิการนิยม (Post-welfare)” ระหว่างยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบสวัสดิการนิยมได้ถูกพัฒนาขึ้นจนรัฐกลายเป็นผู้ให้บริการหลักทางด้านการศึกษา สาธารณสุข การปฏิรูปที่ดิน และการสร้างบ้านพักอาศัย แต่ภายหลังจากนั้นไม่นานแนวคิดดังกล่าวได้ถูกยกระดับขึ้นสู่อีกระดับหนึ่ง โดยในสหรัฐอเมริกาได้เกิดแนวคิด “สหพันธรัฐใหม่ (New Federalism)” ได้รับความนิยมมาก ซึ่งแนวคิดใหม่ดังกล่าวได้เน้นการให้อำนาจของรัฐและองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยลดการแทรกแซงและกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง การเปลี่ยนแปลงทางสภาพเศรษฐกิจของโลกอย่างมากทำให้เกิดคำถามสำหรับหลายๆ ประเทศว่าจะทำให้ภาครัฐสามารถให้บริการและมีความสามารถในการให้การตอบสนองต่อความต้องการ อุปสงค์ และความชอบของประชาชนได้อย่างไร

Bennett ได้อธิบายถึงแนวคิดในการกระจายอำนาจ (Decentralization) 2 ชนิด คือ

- (1) การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรของรัฐบาลด้วยกัน (Intergovernmental Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจ ความรับผิดชอบสำหรับกิจกรรมบางประการจากระดับหนึ่งสู่อีกระดับหนึ่ง เช่น จากรัฐบาลกลางสู่รัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่น
- (2) การกระจายอำนาจจากรัฐบาลสู่ตลาดหรือองค์กรซึ่งมิใช่รัฐบาล (Decentralization from government to the market or nongovernmental organizations)

ในสหรัฐอเมริกาได้ใช้วิธีการทั้งสองทั้งจากการกระจายอำนาจภายในองค์กรรัฐบาลด้วยกัน และการกระจายอำนาจไปสู่ตลาด

Bennett ได้กล่าวถึงความคิดที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ “หลังสวัสดิการนิยม” ว่าเกิดจากแนวคิด 6 ประการดังนี้

- (1) โปรแกรมต่างๆของรัฐบาลคือการนำเงินงบประมาณมาจัดสรรให้แก่พรรคพวกของตน (Pork Barrel) เพื่อการเมือง
- (2) ผู้บริหารของภาครัฐและนักการเมืองคือผู้ให้บริการที่แย่
- (3) การแทรกแซงของรัฐส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมแบบเมืองขึ้น
- (4) การควบคุมของรัฐบาลกลางกีดกัคมีให้ท้องถิ่นเกิดความคิดสร้างสรรค์
- (5) ต้นทุนสำหรับการบริการมีหรืออาจจะมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แบบไม่มีการควบคุม
- (6) การสนับสนุนจากสาธารณะที่มีต่อนโยบายรัฐบาลต่ำ

การเปลี่ยนแปลงเองก็มีแรงเสียดทานมาจากแนวคิดในการให้บริการรวมถึงการเปลี่ยนความคิดให้การมองจากประชาชนเป็น “ลูกค้า” ซึ่งต้องได้รับบริการตามความต้องการ และอุปสงค์ โดยต้องคำนึงถึงการพิจารณาเรื่องต้นทุนด้วย ในแนวคิดนี้บริการสามารถถูก ใ้รับ ได้ โดยภาคเอกชน อาสาสมัคร และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และประชาชน ไม่จำเป็นต้องได้รับบริการแค่เพียง “ตามสิทธิ (as of right)” เท่านั้น ความรับผิดชอบ ความยืดหยุ่น และการบริหารต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพจะถูกกดดัน และการจัดสรรทรัพยากรจะถูกกระทำขึ้น โดยผ่านทางระบบการหาเงินทุน เช่น ค่าธรรมเนียมผู้ใช้ ซึ่งจะลดความต้องการในการใช้เงินภาษีลง

นอกจากนั้นยังมีนักเศรษฐศาสตร์อีกหลายท่านที่พัฒนาโมเดลทางคณิตศาสตร์ และวิธีการอื่นๆ เพื่อหาความสัมพันธ์ของประสิทธิภาพการดำเนินงานดังนี้

การศึกษาของ Campo และ Nugent แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีความสำคัญาวารในการพัฒนาประสิทธิภาพ (Campo และ Nugent 1999, 449) กล่าวคือ รัฐบาลเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ

Kirmanoglu (2003) พบว่า “ยังมีอิสรภาพทางการเมืองมากเท่าใดยิ่งคุณประหนึ่งว่าสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มากขึ้น” ในบางประเทศ (Kirmanoglu 2003, หน้า 7) แต่ในอีกงานวิจัยอื่นๆ (Vega-Gordillo และ Alvarez-Arce 2003, และ Kurzman, Werum, และ Burkhardt 2002) แสดงให้เห็นว่าไม่มีหลักฐานในเชิงสถิติที่ชัดเจนที่สามารถสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับอิสรภาพทางการเมือง ทว่ามีความสัมพันธ์เชิงหลวมๆ (ไม่เป็นทางการ) ระหว่างเสรีภาพทางเศรษฐกิจกับอิสรภาพทางการเมืองซึ่งค้นพบโดย Farr, Lord และ Wolfenbarger (260) ในอีกทางหนึ่งรายงานฉบับล่าสุดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) (ศึกษาโดย Acemoglu, Lohanson (2002) Robinson, Bajic Belgrade (2003) Rodrik, Subramanian (2003)) แสดงให้เห็นว่าคุณภาพของสถาบันการเมือง (Quality of Institutions) มีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างเห็นได้ชัดกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งการพิสูจน์ให้โลกเห็นว่าประเทศ (รัฐบาล) “มีความจริงใจที่จะพัฒนาสถาบันการเมือง” มีแนวโน้มที่จะเติบโตอย่างรวดเร็วและได้รับความมั่งคั่งกลับคืนในระดับที่สูง

อัมมาร์ สยามวาลา กล่าวว่า “กระแสชาตินิยมถูกหยิบยืมไปใช้กับเรื่องบางเรื่อง บางโครงการเพื่อประโยชน์ของคนบางกลุ่มเท่านั้น ยกตัวอย่าง โครงการแปรรูปสัญญาโทรคมนาคมเป็นตัวอย่างที่ดี ผมคิดว่าถ้าฝรั่งเข้ามาบริหารบ้าง ถือหุ้นบ้าง น่าจะทำให้ตลาดดีขึ้นเยอะ เวลานี้รัฐวิสาหกิจสองเจ้าครอบงำกิจการนี้อยู่ กำลังชูดรีดผู้ใช้บริการ ถ้าเราชาตินิยมขึ้นมาปกป้องธุรกิจของเราจากฝรั่ง ผู้บริโภคจะถูกเอาเปรียบมากกว่า บางครั้งเราต้องเอาฝรั่งเข้ามาให้เป็นประโยชน์ โดยดูที่ความเหมาะสม ผมไม่เห็นข้อแตกต่างระหว่างนายทุนไทยกับนายทุนฝรั่ง ผมว่าคนไทยควรสนใจการบริการที่ถูกกว่า ดีกว่า โดยไม่ต้องสนใจว่าจะจะเป็นไทยหรือฝรั่ง พวกนักลงทุนต่างชาติเข้ามาได้ก็ออกไปได้ แต่ถ้าตราบดเคี้ยวผลประโยชน์ได้ตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ผมว่าเราก็่น่าบริหารจัดการกับฝรั่งได้” ([http://the-thainews.com/misc/journal/jn150245\\_2.htm](http://the-thainews.com/misc/journal/jn150245_2.htm))

วีรพงษ์ รามางกูร กล่าวว่า “เมื่อจำเป็นต้องเปลี่ยนระบบผูกขาดโดยรัฐบาลมาเป็นระบบการแข่งขัน ก็ต้องคิดว่ารัฐบาลจะสูญเสียรายได้ไปเท่าไร ซึ่งก็คงต้องสูญเสีย ผู้เสียภาษีไม่ควรเสียโดยตรง เพราะไม่เกี่ยวข้องโดยตรง ถ้าเป็นฝ่ายได้ด้วยกันยิ่งดี ขณะเดียวกันผู้ใช้บริการ หรือผู้บริโภคจะได้อะไร สิ่งที่ดีควรได้คือราคาค่าบริการถูกลง คุณภาพของบริการดีขึ้น เพราะมีการแข่งขัน ผู้ประกอบการต้องระวังตัว ปรับปรุงสินค้าและบริการที่ตนผลิตอยู่เสมอ มิฉะนั้นก็จะมีผู้อื่นเข้ามาแทนที่ เพราะจะสู้คนที่เสนอค่าบริการราคาถูกลงกว่า บริการคุณภาพดีกว่าไม่ได้ ในกรณีที่ประสิทธิภาพของระบบดีขึ้น ราคาถูกลง คุณภาพดีขึ้น ผู้บริโภคได้ประโยชน์ นิยมใช้บริการมากขึ้น รัฐบาลก็จะได้ภาษีมากขึ้น ผู้ประกอบการมีกำไรมากขึ้น จ่ายภาษีได้มากขึ้น รัฐบาลก็จะไม่ต้องขึ้นภาษีทั่วไป หรือแม้แต่ทำให้รัฐบาลสามารถลดภาษีประเภทอื่น เช่น ภาษีเงินได้ ค่าธรรมเนียม หรือสามารถลดหย่อนภาษีต่างๆ ลงได้ ประชาชนผู้เสียภาษีก็ได้รับประโยชน์ไปด้วยในที่สุด ชดเชยกับรายได้ของรัฐบาลที่สูญเสียไปโดยตรง ในระยะปานกลางและระยะยาว” (วีรพงษ์ รามางกูร, ประชาชาติธุรกิจ ฉบับที่ 3668 (2868), 2548)

กล่าวโดยสรุป เป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่า สาเหตุที่บริษัทเอกชนมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ เพราะการประหยัดต่อขนาด ประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานที่สูงกว่า และมีข้อจำกัดทางกฎหมายน้อย ความล้มเหลวของการบริการของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีรากเหง้ามาจากสถานะการผูกขาด และความสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ มีผลมาจากความไม่มีประสิทธิภาพ มีรูปแบบการบริการที่ไม่สอดคล้องกับความหลากหลายของความต้องการ (one-size-fits-all services) (Mildred Warner, 2004) การมีจำนวนพนักงานที่ไม่สะท้อนกับประสิทธิภาพในการให้บริการ รวมทั้งการขาดสมรรถนะ และความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงิน (Ellen J. Dannin, 2001)

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์ส่วนหนึ่งเชื่อว่าการสร้างให้เกิดการแข่งขันจะช่วยทำให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการมากขึ้น โดยลดอำนาจการผูกขาดบางประการแต่ต้องคำนึงประเภทของสินค้าและบริการนั้นๆด้วย(จะกล่าวในรายละเอียดต่อไป)ซึ่งจะส่งผลในเชิงบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ต้องมีการพัฒนาสถาบันการเมืองควบคู่ไปด้วย และรัฐบาลมีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพให้เกิดขึ้น

### สายที่ไม่เชื่อมั่นในทฤษฎีการแข่งขัน

ตามทฤษฎีเชื่อว่าเมื่อทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้วแรงกดดันการแข่งขันของตลาดจะทำให้เกิดการพัฒนาระสิทธิภาพที่มากขึ้นแต่ Sclar และ Elliot (2000) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าตลาดอาจใช้เวลาานกว่าจะสามารถจากตลาดผูกขาด (Monopolistic Economies) เป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Competitive Economies) ได้โดยการกลายเป็นแค่ตลาดกึ่งผูกขาด(Oligopolistic Economies) เท่านั้น

ทั้งนี้ เนื่องจากมีสิ่งกีดขวางการเข้ามาแข่งขันในตลาด (Barrier of Entry) บางประการ เช่น กฎหมาย นโยบายรัฐบาล การผูกขาดโดยธรรมชาติของธุรกิจบางประเภท กิจกรรมของรัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่มีลักษณะเป็นธุรกิจผูกขาด เนื่องจากการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายแห่งในอดีตมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการที่ภาคเอกชน ไม่มีความสามารถในการดำเนินการได้ รวมทั้งการให้อำนาจผูกขาดแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อการดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น นอกจากนี้ กิจกรรมของรัฐวิสาหกิจเองก็มีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ เพราะเป็นกิจการที่มีลักษณะที่สามารถกีดกันคู่แข่งเข้าสู่อุตสาหกรรม (barrier of entry) ด้วยเงื่อนไขต่างๆ อาทิ การใช้เงินทุนสูง การที่ปัจจัยการผลิตมีจำกัด การที่สินค้าหรือบริการได้รับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา นอกจากนี้ เหตุผลเกี่ยวกับการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ทำให้บางครั้งรัฐอาจต้องยอมให้มีการผูกขาดเกิดขึ้น เนื่องจากกิจการบางประเภทจำเป็นต้องมีขนาดใหญ่จึงจะสามารถอยู่รอดหรือแข่งขันได้

กิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาตินั้น หากปล่อยให้ภาคเอกชนแข่งขันกันอย่างเสรี อาจจะทำให้เกิดผลกระทบ คือ การผูกขาดของผู้ผลิตบางรายทำให้สังคมไม่สามารถได้รับสวัสดิการสูงสุด ความซ้ำซ้อนและสูญเปล่าของการลงทุน โดยเฉพาะในโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค รวมทั้งทำให้ไม่เกิดการกระจายความเจริญสู่ชนบท เนื่องจากความคุ้มค่าในการลงทุนในชนบท ซึ่งมีตลาดขนาดเล็กและมีต้นทุนสูงกว่าการลงทุนในเขตเมือง ดังนั้นรัฐบาลจึงมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ

วิวัฒน์ชัย อัดถากร กล่าวว่า “เมื่อขายไปแล้ว การกำกับควบคุมจะอยู่ในมือต่างชาติหรือไม่ การขึ้นราคาค่าบริการอาจเกิดขึ้นโดย "ทุนผูกขาดข้ามชาติ" ซึ่งผู้ใช้บริการไม่อาจจะค้าน ในแต่ละปีคนไทยต้องจ่ายหลายแสนล้านบาท เงินไหลออกนอกประเทศเป็นมูลค่ามหาศาลอย่างนี้ จะเป็นภัยคุกคามเศรษฐกิจที่มองไม่เห็นหรือไม่

ในการเจาะข้อมูลข่าวสารเชิงลึก ที่เป็นความมั่นคงของชาติ ผ่านกิจการโทรคมนาคมอาจทำได้ง่ายทั้งด้านการทหาร และดูแลอธิปไตยของชาติ จะเพิ่มปัจจัยเสี่ยงโดยไม่จำเป็นหรือไม่ ขนาดจีนกับสหรัฐยังคงทะเลาะกันเรื่อง เกรงเสียดุลยภาพทางทหารจากวงโคจรของดาวเทียมที่ดวงล้ำอาณาบริเวณมาแล้ว อย่าลืมว่าขณะนี้ทุนข้ามชาติจากประเทศเล็กอย่างสิงคโปร์ ได้ควบคุมเศรษฐกิจไทยในสาขาหลักไว้ มีหุ้นกระจายตัวแทบทุกสาขา เรียกว่า ได้ยึดเส้นเลือดใหญ่ไว้โดยทุนสิงคโปร์ ล้วนแล้วเป็นทุนรัฐบาลมีหุ้นใหญ่ จึงต้องตระหนักให้ดีว่า "ทุนสิงคโปร์" ก็เป็น "ทุนนายหน้า" ของ "ทุนอเมริกัน" ด้วยเมื่อถูกทุนสิงคโปร์เทคโอเวอร์ก็เท่ากับถูกอเมริกาครอบครองเช่นกัน”

(<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q1/2006february06p10.htm>)

อย่างไรก็ตามสถานการณ์ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจไทยอยู่ในภาวะที่ขาดแคลนเงินลงทุน เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ก็ทำให้กิจการเหล่านี้มีภาระหนี้ที่สูงขึ้นมากเพราะเงินลงทุนส่วนใหญ่เป็นเงินกู้จากต่างประเทศในขณะที่รัฐบาลมีภาระหนี้สาธารณะในสัดส่วนที่สูงทำให้มีความจำกัดในการค้าประกันเงินกู้แก่รัฐวิสาหกิจ ดังนั้นความต้องการเงินลงทุนที่สูงมากทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนอื่นๆ นอกเหนือจากการกู้เงินที่มีต้นทุนการกู้ที่สูง ซึ่งทางเลือกของการแปรรูปในกิจการประเภทนี้ คือ รัฐเป็นเอกชนร่วมดำเนินการ หรือการให้สัมปทาน

การพิจารณาประเด็นการผูกขาดโดยธรรมชาติต้องคำนึงถึงกรอบเวลาในอนาคตด้วย เพราะกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติในปัจจุบันของบางกิจการ อาจมิได้เป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติในอนาคต หากมีการพัฒนาของเทคโนโลยี หรือภาคเอกชนมีความพร้อมด้านเงินทุนมากขึ้น หรือบุคลากรที่มีความรู้ทางเทคโนโลยีมีจำนวนมากขึ้น

#### ผลกระทบกับประสิทธิภาพ

Juliet D'Souza, William L. Megginson และ Robert C. Nash ได้รวบรวมข้อมูลรัฐวิสาหกิจที่มีการแปรรูปและกระจายหุ้นแล้วจำนวน 129 แห่ง ในประเทศที่พัฒนาแล้ว 23 ประเทศ โดยเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่ม OECD พบว่าประสิทธิภาพการทำงาน การทำกำไร ผลประกอบการ การใช้จ่ายทุนทรัพย์ ฯลฯ เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดย Boubakri, Cosset, และ Guedmani (2004) ได้พบว่าภายหลังจากการแปรรูปแล้วประสิทธิภาพมีการพัฒนาที่แตกต่างกันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วมีผลการเพิ่มประสิทธิภาพที่ดีกว่า

นิติภูมิ นวรัตน์ ได้ให้ข้อสังเกตว่าภายหลังจากการแปรรูปทำให้ราคาสินค้าและบริการเพิ่มสูงขึ้น เกิดขึ้นจากการถือครองหุ้นส่วนใหญ่ (Majority Shareholder) ของต่างชาติในองค์กรรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่ได้แปรรูปและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ในประเทศอาร์เจนตินา นอกจากนั้นยังเกิดปัญหาการว่างงานและอื่นๆ อีกด้วย

### ผลกระทบกับเศรษฐศาสตร์มหภาค

Yannis Katsoulakos และ Elissavet Likoyanni ได้ศึกษาพบว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจใน 23 ประเทศในกลุ่ม OECD มีผลต่อสัดส่วนการขาดดุลสาธารณะ (Public Deficits) หนี้สาธารณะ (Public Debts) การจ้างงาน และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีผลในเชิงลบอย่างเด่นชัดกับจำนวนเงินที่ได้รับจากการแปรรูป (Privatization Receipts) กับหนี้สาธารณะ ยกเว้นประเทศที่มีอัตราหนี้สูง 3 ประเทศ คือ เบลเยียม กรีซ และอิตาลี อีกทั้งยังพบว่าจำนวนเงินที่ได้รับจากการแปรรูปและมีความสัมพันธ์ในเชิงลบกับอัตราการว่างงานในปัจจุบัน แต่มีผลสนับสนุนในเชิงบวก

นิติภูมิ นวรัตน์ ได้ให้ข้อสังเกตว่าภายหลังการแปรรูปทำให้อัตราเงินเพื่อเพิ่มสูงขึ้นกว่าร้อยละ 1,000 ในประเทศอาร์เจนตินา นอกจากนั้นยังทำให้เกิดอัตราการว่างงานที่สูงขึ้น และสถานการณ์คลังที่แย่ลงเนื่องจากการเก็บภาษีที่ลดลงอย่างมาก

### ผลกระทบด้านสังคมและการให้บริการ

Sunita Kikeri และ John Nellis กล่าวว่าก่อนมีการแปรรูปนั้น ได้มีข้อโต้แย้งจากประชาชนและผู้กำหนดนโยบายถึงความไม่พึงพอใจในบริการเชิงสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการแปรรูป แต่ทว่าภายหลังการแปรรูปได้แสดงให้เห็นถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพที่ดีขึ้นในอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันรุนแรง และมีการพัฒนาสวัสดิการในอุตสาหกรรมสาธารณูปโภคพื้นฐานหากได้มีการดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดที่เหมาะสม โดยผลการวิจัยนี้สนับสนุนข้อสรุปที่ว่า ต้นทุนของการที่ไม่แปรรูปนั้นสูง และการแปรรูปต้องคำนึงถึงสภาวะการณ์ของแต่ละประเทศด้วย

นิติภูมิ นวรัตน์ ได้ให้ข้อสังเกตว่าภายหลังการแปรรูปทำให้คุณภาพของการบริการแย่ลงจากการที่รัฐบาลมิได้ถือครองหุ้นใหญ่ในรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้ว ทำให้ไม่สามารถผลักดันนโยบายเชิงสังคมได้ อีกทั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นได้เปลี่ยนเป้าหมายจาก “เพื่อประชาชน” เป็น “เพื่อผลกำไร” แทน

### ผลกระทบในเชิงกฎหมาย

ปัญหาทางกฎหมาย ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย (บทความเสนอในการประชุมทางวิชาการระหว่างประเทศระดับภูมิภาคว่าด้วยกฎหมายเปรียบเทียบ ครั้งที่ 3 เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปองค์กรจัดทำบริการสาธารณะ”, โรงแรมริเจนท์ กรุงเทพมหานคร, 2542)

ในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เลวร้ายที่ประเทศไทยประสบอยู่ในปัจจุบัน แนวทางประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาที่รัฐบาลได้นำเสนอภายใต้ความสนับสนุนของกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็คือการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงเจ้าของทั้งหมดหรือบางส่วนในรัฐวิสาหกิจจากที่เคยเป็นส่วนของรัฐและนิติบุคคลมหาชนทั้งหลายให้กลายเป็นส่วนของคน ทั้งเอกชนในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์อย่างน้อยสาม

ประการคือ การลดพันธะและความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐต่อรัฐวิสาหกิจ การได้เงินตราต่างประเทศเข้าเป็นเงินทุนของรัฐจากการขายความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจ และประการสุดท้ายก็คือการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันให้กับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

แนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ใช่เรื่องใหม่ที่เพิ่งเริ่มเกิดขึ้น หากแต่ได้มีมาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2525-2526 ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แล้วและในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติสามฉบับสุดท้ายก็ได้กล่าวถึงความพยายามดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างค่อนข้างชัดเจน และรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่บริหารประเทศต่อเนื่องกันก็ได้มีส่วนผลักดันนโยบายและแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาทั้งสิ้น แต่ความตื่นตัวอย่างแท้จริงในการดำเนินการเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังเมื่อประมาณปีพ.ศ. 2539-2540 ภายหลังจากที่ได้ข้อยุติในการทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ซึ่งประเทศได้เข้าผูกพันที่จะดำเนินการเปิดเสรีการให้สื่อสารโทรคมนาคมภายใน ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) การเข้าร่วมผูกพันในความตกลงดังกล่าวได้ส่งผลต่อเนื่องมาสู่การเตรียมปรับตัวเพื่อรองรับการแข่งขันโดยเสรีของรัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคม(องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทยและบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้) โดยแนวทางหนึ่งในการเตรียมปรับตัวเพื่อรองรับการแข่งขันเสรีก็คือการถ่ายโอนความเป็นเจ้าของในกิจการบางส่วนหรือบริการบางด้านให้กับผู้ประกอบการประเภทนี้จากต่างประเทศในลักษณะของพันธมิตรทางธุรกิจ (Strategic partner) ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งของการดำเนินการซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปของกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) นั้นเอง(หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 29 มกราคม 2546)

กระแสการดำเนินการเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจครั้งใหญ่ที่เริ่มต้นจากความจำเป็นของรัฐวิสาหกิจประเภทสื่อสารโทรคมนาคมได้รับการตอบรับอย่างกว้างขวางและครอบคลุมไปสู่รัฐวิสาหกิจสาขาอื่นๆทั้งหมดเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งร้ายแรงที่สุดในปีพ.ศ. 2540 และประเทศไทยต้องเข้าสู่โครงการความช่วยเหลือทางวิชาการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ สถานะการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศและการขาดดุลอย่างมหาศาลทำให้เกิดความจำเป็นในการที่รัฐจะต้องหารายได้เข้าประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายร้ายแรงที่เกิดขึ้นในกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและการที่จะต้องนำเงินอีกส่วนหนึ่งมาเพื่อการพัฒนาประเทศ วิธีการที่จะทำให้เกิดผลดังกล่าวในเวลาอันสั้นและอยู่ในวิสัยที่จะสามารถกระทำการได้โดยชอบธรรมและสอดคล้องกับแนวคิดและการดำเนินการที่เป็นอยู่ในประเทศอื่นๆ ทั่วโลกก็คือการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยขายความเป็นเจ้าของบางส่วนหรือทั้งหมดในรัฐวิสาหกิจให้แก่นักลงทุน โดยเฉพาะแก่นักลงทุนประเภทที่เป็นสถาบันจากต่างประเทศ

โดยเหตุดังกล่าวตลอดปี 2541 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันปรากฏการณ์ของการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (ในความหมายของการขายความเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือบางส่วนแก่เอกชน) จึงได้ปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การที่คณะรัฐมนตรีได้ให้การเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ การกำหนดแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรายสาขาการจ้างบริษัทที่ปรึกษาต่างประเทศ เพื่อศึกษาเตรียมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางแห่งหรือการเสนอร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจต่อรัฐสภาเพื่อเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจที่มีบริษัทจำกัดให้เป็นบริษัทจำกัดเพื่อเตรียมการขายหุ้นในรัฐวิสาหกิจนั้นในลำดับต่อไป เป็นต้น

การดำเนินการกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอย่างจริงจังนี้ ได้เป็นไปท่ามกลางเสียงคัดค้านจากบรรดาคณะกรรมาธิการของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พรรคการเมืองฝ่ายค้านและสื่อมวลชนจำนวนมากไม่น้อยและดูเหมือนว่านับวันกระแสการคัดค้านต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ยิ่งทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น โดยประเด็นหลักของการคัดค้านที่มีการนำเสนอก็คือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการขายสมบัติของชาติและเป็นการเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามามีส่วนในการกำหนดชะตาชีวิตของคนไทยในกิจการสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนโดยไม่มีข้อจำกัดนอกจากนั้นยังมีประเด็นการคัดค้านในเรื่องการที่ประชาชนจะถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบในกิจการสาธารณูปโภคโดยนักเลงลงทุนต่างชาติกับการที่พนักงานรัฐวิสาหกิจจำนวนมากจะต้องถูกปลดออกจากงานเมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นๆตามมาอีกด้วย

สถานการณ์ที่มีทั้งความพยายามผลักดันกระบวนการแปรรูปและการต่อต้านคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบนจุดยืนและเหตุผลของแต่ละฝ่ายดังที่กล่าวมาแล้วได้สร้างความสับสนและไม่แน่ใจในหมู่ประชาชนถึงความถูกต้องเหมาะสมของการดำเนินการนโยบายดังกล่าวเป็นอย่างยิ่งและความพยายามในการอภิปรายหรือการโต้แย้งหักล้างการดำเนินการดังกล่าวเท่าที่ปรากฏก็ดูยังไม่มีความชัดเจนนักเพราะยังคงวนเวียนอยู่ในกรอบของผลดีและผลเสียของการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเฉพาะที่ได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง

บทวิเคราะห์นี้มีได้มีความมุ่งหวังโดยตรงที่จะชี้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ที่สุดสำหรับการจัดการกับปัญหาของระบบรัฐวิสาหกิจของประเทศโดยรวมหรือไม่ หากแต่นำเสนอภายใต้แนวความคิดที่ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยขายความเป็นเจ้าของบางส่วนหรือทั้งหมดในกิจการนั้นเป็นแนวทางที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้และจำเป็นต้องกระทำโดยเร็วภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน แต่การดำเนินการกระบวนการสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมากลับได้ละเลยปัญหาและข้อพิจารณาในแง่มุมทางกฎหมายหลายประการซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นทางกฎหมายที่มีความสำคัญและอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้

ทั้งสิ้น ดังนั้นจึงใคร่ขอเสนอประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวไว้เพื่อเป็นประโยชน์ในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลไว้ในบทความนี้

เพื่อประโยชน์ในการลำดับความเข้าใจ บทวิเคราะห์นี้จะได้นำเสนอโดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นสองส่วนคือ ในส่วนแรก จะได้กล่าวถึงลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจไทยโดยพิจารณาจากแง่มุมทางกฎหมาย เพื่อให้มีภาพพื้นฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะและองค์ประกอบของระบบรัฐวิสาหกิจไทยซึ่งมีความแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศหลายประการ จากนั้นจะได้กล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายซึ่งมีที่มาจากลักษณะเฉพาะของระบบรัฐวิสาหกิจไทยซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในส่วนที่สองต่อไป

### ลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจไทย

การอธิบายถึงลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจจะเริ่มต้นจากการกล่าวถึงสภาพทั่วไปของรัฐวิสาหกิจไทย (1) แล้วจากนั้นจะได้แจกแจงถึงลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจไทย (2) ต่อไป

#### (1) สภาพทั่วไปของรัฐวิสาหกิจไทย

รัฐวิสาหกิจไทยในแนวความคิดสมัยใหม่ซึ่งหมายถึงการประกอบกิจการในทางอุตสาหกรรมหรือการค้าในเชิงพาณิชย์ของรัฐที่มีการแยกองค์การดำเนินการออกจากหน่วยงานของรัฐและส่วนราชการต่างๆ โดยเด็ดขาด เริ่มต้นขึ้นในสังคมไทยในระยะเวลาใกล้เคียงกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 และมีพัฒนาการต่อเนื่องมายาวนาน ทั้งในยุคสมัยที่กิจการรัฐวิสาหกิจมีความรุ่งเรืองมีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นถึงเกือบสองร้อยแห่งเรื่อยมาจนถึงยุคปัจจุบันที่กล่าวได้ว่าเป็นยุคสมัยของการแปรรูป และการยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ และยังคงเหลือรัฐวิสาหกิจอยู่เพียง 60-70 แห่งเท่านั้น แต่รัฐวิสาหกิจก็ยังคงเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจไทยทั้งในแง่สินทรัพย์ วงเงินงบประมาณ กิจการที่ดำเนินการตลอดจนถึงจำนวนบุคลากรในระบบรัฐวิสาหกิจ และไม่เฉพาะในทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่บทบาทและความสำคัญของรัฐวิสาหกิจยังปรากฏอยู่ทั้งในทางการเมืองอีกด้วย (1.1) แต่ตลอดระยะเวลาของการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจในระบบเศรษฐกิจไทยจนกระทั่งปัจจุบัน ยังไม่เคยปรากฏค่านิยมทางกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปและชัดเจนแน่นอนของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในระบบกฎหมายของไทย(1.2)

#### (2) ความสำคัญของระบบรัฐวิสาหกิจ

เอกสารงบประมาณฉบับที่ 6 รายงานการคลังประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2542 ซึ่งสำนักงบประมาณจัดทำขึ้นเสนอรัฐสภาระบุว่ามีรัฐวิสาหกิจจำนวนทั้งสิ้น 73 แห่งครอบคลุมภาคเศรษฐกิจ ที่สำคัญครบทุกด้าน นับแต่ด้านการเกษตร ด้านการอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ ด้านคมนาคมขนส่งและสื่อสาร ด้านการพาณิชย์และท่องเที่ยว ด้านการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและพลังงาน ด้านการศึกษา ด้านการบริการสังคม และด้านการธนาคารดังปรากฏรายชื่อและวิธีการ

จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ในบัญชีรายชื่อรัฐวิสาหกิจท้ายบทความนี้ โดยรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีการจ้างงานพนักงานและลูกจ้างจำนวนทั้งสิ้น 319,731 คน ใน พ.ศ. 2542

สำหรับความสำคัญในทางเศรษฐกิจอันมาจากขนาดการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ รายงานการคลังประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2542 ระบุว่า ในปีงบประมาณ 2540 รัฐวิสาหกิจใช้งบประมาณรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนรวมทั้งสิ้น 1,045,687.69 ล้านบาท ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน พ.ศ.2540 มีจำนวนทั้งสิ้น 925,000 ล้านบาท และในปีงบประมาณพ.ศ. 2540 รัฐวิสาหกิจจำนวน 57 แห่งเฉพาะที่มีข้อมูลได้ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 1,114,414.44 ล้านบาท ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 ภายหลังการปรับลดเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจมีจำนวนทั้งสิ้น 825,000 ล้านบาท

ในรายงานกระทรวงการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542 ระบุว่าเมื่อสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2540 รัฐวิสาหกิจมีสินทรัพย์รวมมูลค่าทั้งสิ้น 2,898,694.45 ล้านบาทและมีหนี้ทั้งสิ้น 2,170,986.37 ล้านบาท โดยสามารถมีกำไรสุทธิเมื่อสิ้นปีงบประมาณพ.ศ. 2540 จำนวน 78,180.50 ล้านบาท และในจำนวนนี้ได้นำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินจำนวน 52,980.33 ล้านบาท แต่ก็มีรัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งที่ขอรับเงินอุดหนุนโดยตรงจากงบประมาณแผ่นดินในปีเดียวกันเป็นจำนวนถึง 26,540.91 ล้านบาท

นอกจากความสำคัญในทางเศรษฐกิจแล้ว รัฐวิสาหกิจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางสังคม เพราะรัฐวิสาหกิจคือหน่วยงาน ที่รัฐมอบให้จัดทำและดำเนินกิจกรรมอันเป็นบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนแทนงานที่ส่วนราชการทั้งหลายเคยรับผิดชอบมาในอดีต จะเห็นได้ว่าบริการพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตของคนในสังคม ล้วนแล้วแต่เป็นการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น นับตั้งแต่กิจการเกี่ยวกับ น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ รถไฟ รถเมล์ ทางด่วน การขนส่งทางอากาศ การท่าเรือ ปิโตรเลียม กิจการวิทยุ โทรทัศน์ รวมตลอดไปถึงกิจการธนาคารประเภทต่างๆ เป็นต้น

ในทางการเมือง นอกจากการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เช่น การปรับขึ้นหรือลดราคาสินค้าหรือบริการ การยกเลิกการให้บริการบางประเภท ฯลฯ จะส่งผลกระทบต่อประชาชน อันเนื่องจากขอบเขตที่กว้างขวางของภารกิจและการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองต่อเสถียรภาพภาพของรัฐบาลแล้ว พนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นแรงงานที่มีระดับการศึกษาสูงและมีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นก็มีบทบาทในฐานะกลุ่มกดดันทางการเมืองที่มีอิทธิพลสูงและมีความเคลื่อนไหวที่มีความเข้มแข็งสามารถก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพ ในทางการเมืองของรัฐบาลมาตลอดทุกยุคทุกสมัย อีกด้วย

## (3) การไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนของรัฐวิสาหกิจ

ระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน มีพระราชบัญญัติเพียงสามฉบับเท่านั้นได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ขึ้นไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521

กฎหมายทั้งสามฉบับนี้กำหนดนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้เฉพาะเพื่อการบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ เท่านั้น มิได้ประสงค์จะสร้างคำนิยามที่มีลักษณะทั่วไปของรัฐวิสาหกิจขึ้นแต่ประการใดทั้งคำนิยามที่มีอยู่ในกฎหมายทั้งสามฉบับนี้ก็ขัดแย้งกันเองในบางประเด็นอีกด้วย ดังนั้นการอธิบายว่ารัฐวิสาหกิจคืออะไรในระบบกฎหมายไทย ซึ่งต้องใช้คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เป็นพื้นฐานจึงต้องระบุด้วยเสมอว่าเป็นการอธิบายในบริบทของกฎหมายฉบับใด เพราะหน่วยงานบางหน่วยงานอาจมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับหนึ่งแต่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกำหนดอย่างอื่นในเวลาเดียวกันนั่นเองก็ได้

คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ดังนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าว มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม ก (และ/หรือ) ข (มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ)
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม ค (และ/หรือ) ก (และ/หรือ) ข (มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ)
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม ง (และ/หรือ) ก (และ/หรือ) ข (และ/หรือ) ค (มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ)

ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน สำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. 2518 มาตรา 4 “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐ ตามกำหนดที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

- (2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) ที่มีทุนรวมอยู่ด้วยร้อยละห้าสิบ หรือ
- (3) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ/หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 4 “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ
- (2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยร้อยละห้าสิบ
- (3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ/หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยร้อยละห้าสิบ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่ากฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดคำนิยามศัพท์ขึ้นก็เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ เท่านั้นมิได้มีความมุ่งหมายที่จะกำหนดคำนิยามอันมีลักษณะทั่วไปที่ชัดเจนของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ขึ้น ดังนั้นคำนิยามรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานของกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ที่ยกเว้นว่า “องค์กรหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ” มิให้ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงขัดแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. 2502 ที่ถือว่าองค์กรหรือกิจการลักษณะนี้เป็นรัฐวิสาหกิจด้วยและเคยปรากฏว่าแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเคยตีความว่าหน่วยงานบางหน่วยงาน) เช่นสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. 2502) แต่ในทางตรงกันข้ามสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็เคยตีความมาแล้วว่าหน่วยงานเดียวกันนี้ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานฯ พ.ศ. 2518

ดังนั้น “รัฐวิสาหกิจ” ที่เป็นคำนิยามทั่วไป กฎหมายไทยจึงไม่มี และไม่เคยมีอยู่มีแต่เพียง “รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. 2502” หรือ “รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานฯพ.ศ. 2518 ” หรือ “รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพ.ศ. 2521 ” เท่านั้น

อย่างไรก็ดี คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ที่ใช้กันอยู่อย่างกว้างขวางและแพร่หลายในปัจจุบัน ก็คือคำนิยามที่ปรากฏอยู่ตามพระราชบัญญัติการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อันเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อกำหนดระบบการจัดทำ การควบคุมตรวจสอบและการใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการประกอบการของรัฐวิสาหกิจมากที่สุดและมีความสำคัญมากที่สุดสำหรับกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ

เมื่อพิจารณาจากคำนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณจะพบว่า คำนิยามดังกล่าวก็ไม่สามารถให้ความหมายที่ชัดเจนของคำว่ารัฐวิสาหกิจได้ เพราะนอกจากจะเป็นคำนิยามในเชิงพรรณนา (enumeration) คือระบุว่าองค์กรใดบ้างเป็นรัฐวิสาหกิจตาม (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) โดยมีได้กล่าวถึงลักษณะหรือองค์ประกอบที่จะทำให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจแล้ว องค์การที่ระบุเป็นประเภทแรกใน (ก) ที่ว่า “องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ” ก็มีความหมายที่กว้างขวางมาก เพราะไม่ได้บอกลักษณะทั่วไปขององค์กรประเภทนี้ที่เป็นรัฐวิสาหกิจกลุ่มแรกที่สุดไว้เลย แม้ต่อมาคณะรัฐมนตรีจะได้ตีความเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า “องค์การของรัฐบาล” หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การรัฐบาล พ.ศ. 2496 และให้หมายความรวมถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเช่นการรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทยและองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (สำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยตีความไว้เมื่อ พ.ศ. 2518 ว่า สสวท. ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่สร. 0801/1705 ลงวันที่ 8 เมษายน 2518 แต่ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้วินิจฉัยตีความเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2524 ว่า สสวท. เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว. 227/2497 ลงวันที่ 21 กันยายน 2497) แล้วก็ตาม แต่การยึดถือตามแนวการตีความดังกล่าวก็ยังคงไม่สามารถทำให้เกิดความชัดเจนต่อความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ขึ้นได้อยู่แน่นอน เพราะหน่วยงานจำนวนมากที่เป็นนิติบุคคลและจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะและอาจเข้าลักษณะเป็น “องค์การของรัฐบาล” เช่น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ องค์กรสงเคราะห์ทหารผ่านศึก หรือ กุรุสภา ซึ่งมีได้ถูกนับอยู่ในบัญชีรายชื่อของรัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นจากคำนิยามดังกล่าว หรือในกรณี “หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ” ซึ่งใช้หลักการที่ว่าต้องเป็นคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบให้จัดตั้งหน่วยงานนั้นขึ้นในการวินิจฉัยว่าหน่วยงานนั้นๆ เป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ก็เช่นเดียวกัน เพราะปัจจุบันมีหน่วยงานที่เข้าข่ายที่ได้รับความเห็นชอบให้จัดตั้งและดำเนินงานอย่างเป็นอิสระแยกต่างหากจากส่วนราชการได้โดยมติคณะรัฐมนตรีแต่ไม่ได้

รับการยอมรับว่าเป็น “รัฐวิสาหกิจ” และไม่ปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อรัฐวิสาหกิจด้วยเช่นกัน อาทิ เช่น กรณีโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่เป็นรัฐวิสาหกิจในขณะที่โรงพิมพ์ตำรวจซึ่งมีสถานะอย่างเดียวกันกลับได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ในขั้นนี้ว่า ในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่มีคำนิยามทั่วไปที่ชัดเจนของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” และคำนิยามที่มีอยู่ในปัจจุบันคือคำนิยามกฎหมายเฉพาะต่างๆ ก็ให้ความหมายในเชิงพรรณนาถึงองค์กรประเภท ที่เป็นรัฐวิสาหกิจมากกว่าจะกล่าวถึงลักษณะทั่วไปของหน่วยงานที่จะเป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งยังเป็นการพรรณนาโดยใช้คำที่มีความหมายกว้างไม่รัดกุมและมีความขัดแย้งแตกต่างกันเองในคำนิยามเชิงพรรณนาตามกฎหมายฉบับต่างๆ อีกด้วย

#### **ลักษณะเฉพาะทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจไทย**

หากพิจารณาในแง่กฎหมายจะพบว่ารัฐวิสาหกิจไทยมีลักษณะพิเศษเฉพาะที่อาจจะมีความแตกต่างจากองค์กรในต่างประเทศหลายประการและลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจไทยเหล่านี้หลายกรณีอาจจะก่อให้เกิดปัญหาสำหรับกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในอนาคตด้วย

ลักษณะเฉพาะทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจไทยสามารถแยกนำเสนอได้เป็น 4 กรณี ได้แก่ การที่รัฐวิสาหกิจไทยไม่จำเป็นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล (2.1) การที่รัฐวิสาหกิจไทยไม่จำเป็นต้องประกอบกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมและไม่จำเป็นต้องมีลักษณะการประกอบการในเชิงพาณิชย์ (2.2) การที่รัฐวิสาหกิจจำนวนมากสามารถมีและใช้อำนาจมหาชนได้เอง (2.3) และการที่รัฐวิสาหกิจไทยอยู่ภายใต้ระบบระเบียบและการควบคุมที่เข้มงวดของทางราชการ (2.4)

#### **รัฐวิสาหกิจไทยไม่จำเป็นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล**

ถ้าหากวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นคือความต้องการองค์กรที่มีความเป็นอิสระแยกแตกต่างหากจากราชการที่ทำอยู่แต่เดิม การมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศของตนเองก็ย่อมเป็นหลักประกันทางกฎหมายที่จะขาดเสียมิได้ขององค์กรรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุดังกล่าว ในทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนนั้น เมื่อกล่าวถึงความเป็นอิสระขององค์กรที่อยู่ในลักษณะองค์กรกระจายอำนาจ) ไม่ว่าจะเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดนคือองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายหรือองค์กรกระจายอำนาจทางบริการอันได้แก่รัฐวิสาหกิจทั้งหลาย(จึงไม่อาจปฏิเสธความมีอยู่ขององค์กรประกอบสำคัญที่สุดอันเป็นนิติบุคคลขององค์กรเหล่านั้นได้)

การมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศเป็นหลักประกันของความเป็นอิสระ เพราะมีแต่บุคคลที่มีกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้เท่านั้น ที่สามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สิน มีและใช้สิทธิ เป็นโจทก์ ฟ้องคดีหรือถูกฟ้องคดีในนามของตนได้ หากปราศจากสิ่งซึ่งความเป็นนิติบุคคลแล้ว ความเป็นอิสระขององค์กรก็ย่อมมีอยู่ไม่ได้ ทรัพย์สิน สิทธิ บุคลากรและอำนาจต่างๆ ตามกฎหมายนั้น

ย่อมจะมีหรือใช้ได้ก็แต่ในนามของบุคคลอื่นเท่านั้น ดังนี้ จึงเห็นได้ว่าปัจจัยในเรื่องการมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศย่อมเป็นองค์ประกอบที่ขาดมิได้ของความเป็นรัฐวิสาหกิจ

แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจไทย เป็นกรณีที่แปลกประหลาดอย่างยิ่งที่ในบรรดางค์กรที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐวิสาหกิจในบัญชีชื่อรัฐวิสาหกิจไทยนั้น มีหน่วยงานถึงห้าหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐวิสาหกิจโดยไม่มีความเป็นนิติบุคคลขององค์กรประกอบอยู่เลย รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลทั้งห้าแห่งนี้ได้แก่ โรงงานยาสูบ โรงงานไฟ องค์กรการสุรา โรงพิมพ์ตำรวจ และสำนักงานชานาเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์

หน่วยงานทั้งห้าแห่งที่ถูกละเลยว่าเป็นรัฐวิสาหกิจโดยไม่มีความเป็นนิติบุคคลเหล่านี้ไม่มีสิทธิในทรัพย์สินในนามของตน ไม่สามารถเข้าเป็นคู่สัญญาในนิติกรรมสัญญาต่างๆ ในนามของตนได้และไม่อาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีหรือฟ้องคดีในนามของตนได้ หากแต่ต้องอาศัยนิติฐานะของส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็น “เจ้าของกิจการ” นั้นๆ อย่างแท้จริง อาทิเช่นกระทรวงการคลังในกรณีโรงงานยาสูบหรือกรมสรรพสามิต ในกรณีโรงงานไฟให้เข้าเป็นคู่สัญญาเป็นผู้ถือกรรมสิทธิในทรัพย์สินและใช้สิทธิในทางกฎหมายแทน ซึ่งผลจากการกระทำการแทนดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรอันเป็นหลักที่สำคัญในการจัดตั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจขึ้น อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

คำอธิบายประการหนึ่งที่เป็นเหตุผลที่หน่วยงานซึ่งไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเหล่านี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐวิสาหกิจด้วย มาจากปัญหาของการที่ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้อย่างชัดเจนนั่นเอง เพราะความหมายที่กว้างมากในคำจำกัดความคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กล่าวถึง “หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ” นั้นเพียงพอที่จะทำให้กรมบัญชีกลางบรรจุชื่อ หน่วยงานทั้งห้าหน่วยที่กล่าวมานั้นไว้ในบัญชีรายชื่อของรัฐวิสาหกิจได้โดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย เพราะหน่วยงานทั้งห้าแห่งนี้ล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่คณะรัฐมนตรีในฐานะรัฐบาลเห็นชอบให้จัดตั้งทั้งสิ้น เมื่อนิยามตามกฎหมายกำหนดไว้กว้างเช่นนี้โดยไม่มีเงื่อนไขในเรื่องความเป็นนิติบุคคลหรือเงื่อนไขเพิ่มเติมอื่นใดอีก รัฐวิสาหกิจไทยจึงสามารถมีขึ้นได้โดยไม่ต้องมีความเป็นนิติบุคคลอันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระแยกต่างหากจากส่วนราชการอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญไปด้วยแต่อย่างใด และนับได้ว่าหลักในเรื่องการมีรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องเป็นนิติบุคคลเช่นนี้เป็นผลิตผลทางกฎหมายทางสังคมไทยโดยเฉพาะอย่างแท้จริง

**รัฐวิสาหกิจไทยไม่จำเป็นต้องประกอบกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหรือการค้าและไม่ต้องมีลักษณะกิจกรรมในเชิงพาณิชย์**

องค์ประกอบที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ที่ปฏิเสธไม่ได้ก็คือความเป็นวิสาหกิจ (Enterprise) ซึ่งหมายความถึงการประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือการค้า และการผลิตสินค้าหรือบริการขายหรือแลกเปลี่ยนกับราคาในเชิงพาณิชย์ ลักษณะอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐวิสาหกิจประการนี้เองที่ทำให้สภาพการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจแตกต่างจากการดำเนินงานของส่วนราชการทั้งหลายซึ่งมีหน้าที่หลักมุ่งไปที่การจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง การวางกฎระเบียบข้อบังคับ การรักษาความสงบเรียบร้อย การบังคับใช้อำนาจมหาชนเพื่อประโยชน์สุขของคนในสังคมโดยรวม (ที่ดำเนินการโดยไม่เก็บค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ได้รับบริการโดยตรง) หากแต่ได้รับงบประมาณที่เก็บมาจากภาษีอากรจากประชาชนทั้งหมด (การเริ่มจัดตั้งองค์กรในรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นก็เป็นไปเพื่อการตอบสนองการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ที่มีผู้เรียกว่าเป็น “ภารกิจลำดับรองของรัฐ” อันได้แก่จัดหาสิ่งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้แก่สังคมโดยคิดค่าตอบแทนจากบุคคลที่ได้รับประโยชน์ตอบแทนจากสินค้าหรือบริการที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆ จัดทำให้มากกว่าประชาชนคนอื่นๆ โดยทั่วไปนั่นเอง

ดังนั้น จึงกลายเป็นหลักสากลของกิจการอันเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะต้องสามารถบ่งชี้ได้อย่างชัดเจนเสมอว่ากิจการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้ผลิตหรือจัดทำสินค้าหรือบริการชนิดใดเพื่อขายหรือแลกเปลี่ยนกับราคาให้กับสังคม อันเป็นข้อบ่งชี้ของลักษณะในทางอุตสาหกรรมหรือการค้า

แต่ในกรณีของรัฐวิสาหกิจไทย หลักการดังกล่าวนี้กลับไม่เป็นที่ยอมรับ เพราะมีรัฐวิสาหกิจไทยจำนวนเกือบสิบแห่งในบัญชีรายชื่อรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นรัฐวิสาหกิจแต่เพียงในนาม โดยมิได้ประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือการค้า และไม่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์เลย กล่าวคือรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่ได้ผลิตสินค้าหรือบริการใดๆ เพื่อขายหรือแลกเปลี่ยนกับราคาในเชิงพาณิชย์เลยแม้แต่น้อย หากแต่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะโดยมีค่าตอบแทน) หรือมีค่าตอบแทนก็ต่ำเมื่อเทียบกับต้นทุนการให้บริการจากประชาชนอยู่โดยปกติ (รัฐวิสาหกิจที่มีได้ประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและการค้า และมีได้ประกอบกิจกรรมที่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์เหล่านี้ได้แก่ การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง องค์การสวนสัตว์ องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ สถาบันการบินพลเรือน และสถาบันส่งเสริมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งสุดท้ายนี้ได้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจแล้วเมื่อเดือนกันยายน 2541)

การอธิบายถึงการไม่มีลักษณะของการประกอบกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและการค้าและไม่ได้มีการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ของหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจเพียงแต่ในนามเหล่านี้ สามารถกระทำได้อย่างง่ายดายด้วยการเปรียบเทียบกรณีตัวอย่างระหว่างการศึกษาแห่งประเทศไทยซึ่งเป็น

รัฐวิสาหกิจกับกรมพลศึกษาซึ่งเป็นส่วนราชการ ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทั้งสองหน่วยนี้มีการกิจและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้รับผิดชอบดำเนินการในลักษณะที่มีได้มีความแตกต่างกันแม้แต่น้อย หรือหากจะเปรียบเทียบระหว่างสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจกับสภาวิจัยแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการในระดับกรม คำอธิบายที่ได้ก็จะมีลักษณะในทำนองเดียวกันนั่นเอง

เหตุผลที่ระบบรัฐวิสาหกิจไทยสามารถยอมรับให้มีรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ประกอบกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหรือการค้า และไม่ได้ดำเนินการกิจกรรมในทางพาณิชย์นั้น มาจากข้อจำกัดในการจัดระบบขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะในระบบกฎหมายไทยเอง ที่เดิมได้ยอมรับให้มีองค์กรจัดทำบริการลักษณะเพียงสองรูปแบบ คือ องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในภาครัฐในรูปแบบของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจเท่านั้น เมื่อรัฐบาลประสบความจำเป็นที่จะต้องตั้งหน่วยงานรับผิดชอบกิจกรรมใหม่ๆ บางประการตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม หากรัฐไม่ประสงค์จะให้หน่วยงานอยู่ภายใต้ระบบราชการ และต้องการความเป็นอิสระและการบริหารงานที่คล่องตัวแตกต่างไปจากระบบราชการ ก็มีทางเลือกแต่เพียงการยืมสถานะของ “รัฐวิสาหกิจ” มาให้แก่องค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ เพียงเพื่อต้องการให้องค์กรใหม่มีความเป็นอิสระนอกกรอบของราชการเท่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงลักษณะของภารกิจหรือลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นๆ ว่ามีลักษณะที่เป็น “รัฐวิสาหกิจ” หรือไม่เพียงใด ทั้งนี้เพราะคำนิยาม (ที่มีปัญหา) ของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ก็เปิดช่องให้สามารถกระทำเช่นนั้นโดยไม่มีอุปสรรคใดๆ ได้อยู่แล้ว

ในปัจจุบัน เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับแล้ว และได้มีการกำหนดให้สามารถมีหน่วยงานของรัฐในรูปแบบที่สามนอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิมโดยเรียกชื่อว่า “องค์กรมหาชน” ขึ้น โดยรับรองให้องค์กรมหาชนซึ่งเป็นองค์กรในภาครัฐที่เป็นนิติบุคคลสามารถมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานโดยไม่มีอยู่ในกรอบของราชการได้แล้ว แนวปฏิบัติในการหยิบยืมรูปแบบของรัฐวิสาหกิจไปใช้สำหรับการตั้งหน่วยงานของรัฐที่ต้องการความเป็นอิสระแต่ไม่ประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือการค้าและไม่ได้ดำเนินการในลักษณะในเชิงพาณิชย์ก็คงจะไม่มีเพิ่มขึ้นอีกต่อไป

#### รัฐวิสาหกิจไทยอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมที่เข้มงวดของส่วนราชการ

ถ้าหากวัตถุประสงค์หลักในการสร้างองค์กรในระบบรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นไปเพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการกิจการที่รัฐมอบหมายได้อย่างเป็นอิสระ ภายใต้การตัดสินใจและความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารอันเป็นองค์กรกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารสูงสุด

(ซึ่งไม่มีโครงสร้างองค์กรลักษณะนี้ในส่วนราชการทั่วไป) แล้ว การที่รัฐวิสาหกิจกลับต้องตกอยู่ภายใต้ระบบควบคุมของส่วนราชการนั้นนับได้ว่า เป็นความเปลี่ยนแปลงที่เบี่ยงเบนไปจากเหตุผลที่แท้จริงของการเกิดขึ้นขององค์กรประเภทนี้อย่างสิ้นเชิง

โดยข้อเท็จจริง รัฐวิสาหกิจไทยทั้งระบบได้ถูกดึงออกจากวงเขตของความเป็นอิสระ ตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจรับรองไว้ ให้กลับเข้ามาอยู่ภายใต้ระบบ “การตรวจสอบให้ความเห็นชอบ” “การขออนุมัติล่วงหน้าก่อนดำเนินการ” และ “การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ” โดยเฉพาะของกระทรวงการคลัง (มาเป็นลำดับนับแต่ประมาณปี พ.ศ. 2518-2519 โดยกระทรวงการคลังกรมบัญชีกลาง (สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจ ได้อาศัยอำนาจของคณะรัฐมนตรี) โดยผ่านกระทรวงการคลังและกระทรวงเจ้าสังกัดที่ดูแลรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง กำหนดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และหนังสือเวียนต่างๆ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งครอบคลุมรายละเอียดในเกือบทุกเรื่องในการทำงานของรัฐวิสาหกิจ ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งถือปฏิบัติในทำนองเดียวกัน หลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ครอบคลุมตั้งแต่ในเรื่องสำคัญๆ เช่นการปรับเงินเดือนพนักงานรัฐวิสาหกิจ การจ่ายโบนัส ระบบบัญชีและการเงิน การตรวจสอบ ระบบบัญชี และการบริหารจัดการทรัพย์สิน ไปจนถึงเรื่องการจัดจ้าง การลา วินัย และการลงโทษพนักงาน ไปจนถึงเรื่องการบริหารการจัดการเกี่ยวกับยานพาหนะของรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ และโดยผลของระเบียบ ข้อบังคับ มติหรือคำสั่งเหล่านี้ ทำให้อำนาจในการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ กลับกลายเป็นกรณีที่ต้องได้รับความเห็นชอบ หรือได้รับอนุมัติล่วงหน้าจากกระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องก่อนทั้งสิ้น

โดยผลของการดึงอำนาจตามความเป็นจริงกลับเข้าสู่ส่วนราชการโดยอาศัยอำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีซึ่งโดยปกติเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารและมีอิทธิพลในทางความเป็นจริงต่อคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย เช่นนี้ ทำให้ระบบรัฐวิสาหกิจไทยต้องเผชิญกับสภาพของข้อเท็จจริงที่ปราศจากความเป็นอิสระ ขาดการริเริ่มตัดสินใจ และต้องรอการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ จากส่วนราชการผู้ควบคุมอยู่โดยตลอด จนกระทั่งธรรมชาติที่แท้จริงของความเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะต้องมีความคล่องตัวในการดำเนินงานและตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ตนรับผิดชอบอยู่ได้อันตรธานไปจากระบบรัฐวิสาหกิจไทยเกือบจะสิ้นเชิงแล้ว ปรากฏการณ์เช่นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจเอง จนกระทั่งในที่สุดกระทรวงการคลังเองก็จำเป็นต้องเสนอแนวทางการจัดระบบการประเมินประสิทธิภาพการบริหารรัฐวิสาหกิจในแนวทางใหม่ต่อคณะรัฐมนตรีในเดือนมิถุนายน 2538 เพื่อที่จะพิจารณาปรับเปลี่ยนกระบวนการควบคุมก่อนการ

ตัดสินใจที่เข้มงวดเหล่านี้ให้เป็นการควบคุมหรือดำเนินการโดยใช้ระบบการทำความตกลงประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานรัฐวิสาหกิจอันเป็นการควบคุมภายหลังตัดสินใจ ทั้งนี้ เพื่อรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถมีความเป็นอิสระและมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่กฎหมายรับรองให้เป็นอำนาจของตนอยู่แต่เดิมเหล่านี้ได้ หลังจากที่ได้ออกควบคุมอย่างเข้มงวดโดยส่วนราชการมาเป็นเวลานานเกือบยี่สิบปี

ตัวอย่างที่สะท้อนถึงปรากฏการณ์ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความไม่เป็นอิสระและไม่มีอำนาจตัดสินใจใดๆ ของรัฐวิสาหกิจไทยก็คือการที่กระทรวงการคลังต้องเป็นผู้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการยอมให้มี “รัฐวิสาหกิจประเภทที่ไม่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ” ซ้อนขึ้นมาในระบบรัฐวิสาหกิจอีก (รัฐวิสาหกิจประเภทนี้เริ่มต้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2527 ในกรณีของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด และในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้มีรัฐวิสาหกิจประเภทที่ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการเป็นจำนวนรวมกันมากกว่ายี่สิบแห่ง) ทั้งๆ ที่โดยสภาพและลักษณะการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปก็ไม่มีควมจำเป็นใดๆ เลยที่รัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพราะกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้รับรองความเป็นอิสระในการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้นๆ อยู่แต่แรกแล้ว

#### **รัฐวิสาหกิจไทยจำนวนมากมีและใช้อำนาจมหาชน**

จากประวัติและวิวัฒนาการของรัฐวิสาหกิจ จะพบว่ารัฐวิสาหกิจไทยจำนวนมากซึ่งเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการในกิจกรรมที่ตนเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในปัจจุบัน โดยมีได้มีหน่วยงานรัฐอื่นๆ เข้าเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวข้องในกิจกรรม หรือภารกิจนั้นๆ มาก่อน (ดังกรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่มีมาควบคุมกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าของประเทศ) หรือกรณีที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งได้รับมอบอำนาจสิทธิขาดตามกฎหมายแต่ผู้เดียวในการดำเนินการกิจบางประเภท (เช่นกรณีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้รับโอนอำนาจผูกขาดในการดำเนินการสื่อสารทางสายโทรศัพท์แต่ผู้เดียวจากกรมไปรษณีย์โทรเลขตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ.2477) ทำให้รัฐวิสาหกิจจำนวนมากมีภารกิจทั้งในด้านของการเป็นผู้ประกอบการในการให้บริการสาธารณะในด้านนั้นๆ สำหรับผู้ประกอบการเอกชนหรือผู้ให้บริการรายอื่นๆ ด้วย ดังเช่นกรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่นอกจากเป็นผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าแล้วยังเป็นผู้ตรวจสอบและวางมาตรฐาน กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของโรงไฟฟ้า ทั้งการกำหนดค่าบริการและราคาขายพลังงานไฟฟ้า ฯลฯ ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 หรือกรณีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497 นอกจากนี้จะกำหนดให้องค์กรฯ เป็นผู้ให้บริการ โทรศัพท์แล้วยังให้อำนาจในการจัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้โทรศัพท์บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการ โทรศัพท์ ตลอดทั้งอำนาจในการควบคุมตรวจสอบและ

ให้อนุญาตตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ.2477 ในส่วนที่เกี่ยวกับการโทรศัพท์ด้วย  
ดังนี้ เป็นต้น

การที่รัฐวิสาหกิจไทยจำนวนมากทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้ให้บริการ (Operator) และเป็นทั้งผู้วาง  
ระเบียบข้อบังคับและกำกับมาตรฐาน (Operator) เช่นนี้ ทำให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก  
ต้องกำหนดให้รัฐวิสาหกิจมีอำนาจมหาชนบางประการเหนือผู้ประกอบการอื่นหรือเหนือประชาชน  
ทั่วไปโดยถือว่ารัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ในภาคมหาชน (authorities public) ที่มีอำนาจ  
หน้าที่รับผิดชอบในการดูแลดำเนินการในกิจการนั้นในลักษณะที่ไม่แตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่  
ของส่วนราชการต่างๆ ในการปฏิบัติภารกิจราชการในความรับผิดชอบตน

โดยเหตุผลดังกล่าว จึงสามารถพบได้ในบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลาย  
แห่ง โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการว่า รัฐวิสาหกิจ  
เหล่านี้สามารถมีและใช้อำนาจพิเศษขององค์กรเจ้าหน้าที่ในภาคมหาชนได้ในทำนองเดียวกันกับ  
องค์กรเจ้าหน้าที่ในระบบราชการ อาทิเช่น การที่อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อำนาจใน  
การออกระเบียบข้อบังคับที่อาจกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนได้ อำนาจในการเข้าไปในเคหะ  
สถานหรือที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่นเพื่อเป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจกรรมของตน  
โดยไม่เป็นความผิดฐานบุกรุก อำนาจในการตัดฟันทำลายต้นไม้หรือพืชผลของบุคคลอื่นที่อาจเป็น  
อุปสรรคต่อการให้บริการในกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจโดยไม่เป็นความผิดฐานทำให้เสียหาย หรือ  
อำนาจในการผูกขาด หรือการห้ามเอกชนอื่นที่ไม่ได้รับอนุญาตเข้ามาประกอบธุรกิจหรือกิจกรรม  
ใดในทางที่เป็นการแข่งขันกับตนโดยมีโทษทางอาญากำกับอยู่ ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น

ภายใต้ข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่ทรงอำนาจมหาชนและมีสิทธิพิเศษหลาย  
ประการเหนือประชาชนทั่วไป โดยเหตุที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆ มีสถานะเสมือนกับเป็นองค์กรรัฐแต่  
เพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบบริการสาธารณะในเรื่องนั้นๆ เช่นนี้เอง ที่นำมาสู่การ  
กำหนดบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองและให้สถานะพิเศษแก่ผู้ปฏิบัติงานและพนักงานรัฐวิสาหกิจ  
เหล่านี้ จนกระทั่งจะเห็นได้ว่าพนักงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีสถานะ และความคุ้มครองในทาง  
กฎหมายในทำนองเดียวกับข้าราชการทั้งหลาย กล่าวคือ เป็น “องค์กรเจ้าหน้าที่ในภาคมหาชน”  
ตามที่กำหนดอยู่ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้

สถานะและความคุ้มครองพิเศษที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจซึ่งรับผิดชอบ  
ในกิจกรรมที่เป็นสาธารณูปการทั้งหลายนี้ก็เช่น การคุ้มครองให้พนักงานของรัฐวิสาหกิจมีสถานะ  
เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่การให้ความคุ้มครองในเรื่องการ  
แต่งกาย เครื่องแบบและเครื่องหมายของพนักงาน โดยมีโทษทางอาญากำกับอยู่สำหรับผู้ฝ่าฝืน

หรือแต่งกายเลียนแบบ หรือการให้อำนาจเปรียบเทียบแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจในกรณีการฝ่าฝืน  
กระทำความผิดอาญาตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เหล่านี้เป็นต้น

ดังนั้น สำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทางด้าน  
สาธารณูปโภคและสาธารณูปการเกือบทั้งหมด พนักงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงมีสถานะเป็น  
พนักงานเจ้าหน้าที่ภาคมหาชน ซึ่งมีระบบแห่งสิทธิ หน้าที่และความสัมพันธ์กับรัฐวิสาหกิจที่เป็น  
นายจ้างในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ในทำนองเดียวกับ  
ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ กับรัฐมากกว่าที่จะเป็นความสัมพันธ์ ตามระบบสัญญาจ้างที่  
อยู่บนพื้นฐานของการเจรจาต่อรอง ทำความตกลงกันตามระบบสัญญา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ  
พนักงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ มีสถานะเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ในภาคมหาชนที่ได้รับการรับรองและ  
คุ้มครองสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายและตามระเบียบข้อบังคับซึ่งแตกต่างไปจากพนักงานหรือลูกจ้าง  
ในระบบกฎหมายเอกชนทั้งหลายนั่นเอง

#### **ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ**

ในส่วนนี้จะได้อธิบายโดยสังเขปถึงแนวทางการดำเนินการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (1) ซึ่งเริ่ม  
ปรากฏกระบวนการดำเนินการอย่างชัดเจนในระยะเวลาไม่กี่ปีมานี้ และจากนั้นจะได้นำเสนอ  
ปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินการดังกล่าว (2) ซึ่งมีที่มาจาก  
ลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจไทย ซึ่งได้นำเสนอไว้ในส่วนที่ 1 มาแล้วนั่นเอง

#### **แนวทางการดำเนินการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ**

การตัดสินใจในการดำเนินการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการตัดสินใจในทางการเมือง  
ระดับนโยบายซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แม้ว่าการดำเนินการในเรื่องนี้ได้รับ  
การผลักดันอย่างจริงจังมาก่อนเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ และก่อนการมีบทบาทชี้หน้าในทาง  
เศรษฐกิจอย่างเปิดเผยของกองทุนระหว่างประเทศ แต่การผลักดันและสนับสนุนแนวทางการ  
ดำเนินงานในเรื่องนี้ ของกองทุนระหว่างประเทศก็ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในท่ามกลางกระแสการ  
แปรรูปรัฐวิสาหกิจ (1.1) และเมื่อมีการกำหนดนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว วิธีดำเนินการ  
ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ก็ย่อมจะแตกต่างกันไปตามสถานะในทางกฎหมายของ  
รัฐวิสาหกิจแต่ละประเภท (1.2)

#### **นโยบายและการดำเนินการของรัฐบาล**

เหตุผลและความจำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้เป็นที่ยอมรับและเห็นพ้องต้องกันใน  
วงการวิชาการด้านต่างๆ มาเป็นเวลานานแล้ว แต่การผลักดันและการดำเนินการในเรื่องนี้อย่าง  
จริงจังและเป็นระบบกลับเพิ่งเริ่มต้นภายในเวลาไม่นานมานี้ แม้ว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) จะยืนยันการลดบทบาทของรัฐในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ

และการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและแม้รัฐบาลซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็น นายกรัฐมนตรีจะแถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 ว่า “จะส่งเสริมให้ ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณะ เพื่อลดภาระด้านงบประมาณของรัฐบาล และเพิ่มประสิทธิภาพอันส่งผลประโยชน์ให้ประชาชน โดยส่วนรวม” ก็ตาม แต่นโยบายของรัฐบาลและการดำเนินการในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ดู จะเป็นการเคลื่อนไหวภาพในกรอบที่จำกัด โดยรัฐบาลเองก็พยายามหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ในความหมายการขายสิทธิความเป็นเจ้าของบางส่วน หรือทั้งหมดแก่ ภาคเอกชนโดยตรง หากแต่พยายามที่จะกล่าวถึง “การเพิ่มประสิทธิภาพและการลดภาระ งบประมาณของภาครัฐ” แทน

แม้ว่าในระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2539 – 2540 กระทรวงคมนาคมซึ่งรับผิดชอบดูแล รัฐวิสาหกิจในกลุ่มการคมนาคมสื่อสารจะพยายามผลักดันให้มีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อย่างเป็นระบบเพื่อเตรียมปรับตัวรัฐวิสาหกิจในความดูแลของตนให้พร้อมสำหรับการเปิดเสรี โทคมนาคมและแม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) กระทรวงการคลังและสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (จะเห็นพ้องด้วยในหลักการดำเนินการเรื่องนี้ก็ตาม แต่ ปัญหาในทางการเมืองจากการต่อต้านการแปรรูปของกระบวนการพนักงานรัฐวิสาหกิจก็เป็นสิ่งซึ่ง ทำให้รัฐบาลซึ่งมีเสถียรภาพที่ไม่มั่นคงนัก ลังเลที่จะตัดสินใจที่อาจจะส่งผลกระทบในทางการเมือง เป็นอย่างมากเช่นนี้ ดังนั้น แม้เมื่อคณะรัฐมนตรีจะได้มีมติวันที่ 1 เมษายน 2540 ในแนวทางที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอเพื่อการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ เอกสารที่น่าเสนอ แนวทางให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบดังกล่าวก็เพียงแต่ระบุเรื่องไว้แต่เพียงว่าเป็น “แนว ทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ” ((Privatization) เท่านั้น โดยมีได้ใช้คำว่า “การแปรรูป รัฐวิสาหกิจ” แต่อย่างไร

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 ดังกล่าวได้ให้ความเห็นชอบในหลักการสำหรับ ดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจไว้ 3 ประการคือ

1. เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการที่มีการผูกขาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และคุณภาพใน การให้บริการของธุรกิจสาขานั้นๆ
2. ปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับ เอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม
3. ให้มีองค์กรกำกับรายสาขา มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาของสาขา กำหนดนโยบายราคาและควบคุมคุณภาพการให้บริการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

นอกจากนี้ในมติคณะรัฐมนตรีคราวเดียวกันนี้ยังให้ความเห็นชอบในการแปรสภาพให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน 8 แห่งพ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐลดความเป็นเจ้าของลงให้เหลือน้อยกว่าร้อยละ 50 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐวิสาหกิจสาขาคมนาคมสื่อสาร และขนส่ง ได้แก่ บริษัทการบินไทย จำกัด บริษัทขนส่ง จำกัด ไทยเดินเรือทะเล จำกัด การท่าเรือแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย องค์การสุราและโรงงานไฟ และให้ลดบทบาทของรัฐในรัฐวิสาหกิจจำนวน 21 แห่งลงเนื่องจากเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีแล้ว

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 ดังกล่าว นับเป็นมติที่กำหนดแนวทางดำเนินการสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีความชัดเจนมากที่สุดในระยะเวลาที่ผ่านมา แต่เมื่อนำมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มาเปรียบเทียบกับคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบต่อหนังสือแสดงความจำนงฉบับที่ 5 (LOI 5) ที่รัฐบาลไทยยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศในอีกประมาณหนึ่งปีต่อมาภายหลังจากที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงและประเทศไทยตกลงเข้าโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่ากรอบนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนกระบวนการดำเนินการ ระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้น ฯลฯ อันเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการดำเนินการในการแปรรูปได้ปรากฏอยู่ในหนังสือ แสดงความจำนงซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว อย่างชัดเจนที่สุด อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนเลย

ในหนังสือแสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการฉบับที่ 5 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2541 ซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น แม้ว่าหนังสือแสดงความจำนงจะระบุเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้แต่เพียงสั้นๆ ว่า “ทางการกำลังเริ่มโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาสาธารณูปโภคซึ่งกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะทำให้เกิดรายได้ที่จะใช้ในการดูแลผู้ใช้แรงงานและลดหนี้ภาครัฐ” เท่านั้น แต่ในบันทึกแนวทางดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่แนบไปกับหนังสือแสดงความจำนง ก็ได้ขยายความเรื่องดังกล่าวไว้ในหัวข้อ “นโยบายเปิดตลาดเสรี” ด้วย โดยระบุว่า

“รัฐบาลตระหนักดีว่า นโยบายเปิดตลาดเสรีจะมีบทบาทในการช่วยให้ภาวะเศรษฐกิจถดถอยสิ้นสุดลง เร่งการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ และฟื้นฟูเศรษฐกิจให้เติบโตในระยะปานกลาง แบบยั่งยืน อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายเปิดตลาดเสรี ซึ่งมุ่งเน้นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจไทย ต้องเป็นไปอย่างระมัดระวัง และอยู่บนพื้นฐานของความเห็นชอบของสังคมโดยรวม ที่สำคัญนโยบายดังกล่าวจะต้องมีส่วนช่วยลดการขาดสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจ เพิ่มประสิทธิภาพ ส่งเสริมการจัดจ้างงาน และฟื้นฟูการผลิต ในกรณีนี้ ทางการได้จัดทำกรอบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาที่สำคัญ”

### ปัญหาและอุปสรรคอันจะเกิดจากลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจไทย

การดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ต่อประชาชนหรือเอกชนรายหนึ่งรายใด หากเป็นการขายหุ้นจนกระทั่งรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจอื่นคงเหลือหุ้นในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ รัฐวิสาหกิจนั้นย่อมพ้นไปจากความเป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐซึ่งรัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นข้างมาก ตามเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

การเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบาลซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งของตน โดยเฉพาะให้กลายเป็นบริษัทจำกัด แม้ว่าจะยังไม่ได้มีการขายความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจออกไป (เพราะรัฐจะแยกดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการขายหุ้นในภายหลัง) หากแต่เป็นเพียงการเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลให้เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดซึ่งรัฐยังคงถือหุ้นข้างมากหรือทั้งหมดอยู่เช่นเดิม แต่การเปลี่ยนสภาพดังกล่าวนี้ก็กลับมีความสำคัญในทางกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง เพราะย่อมเป็นการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็น นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน) หน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะมีสิทธิและอำนาจพิเศษในทางมหาชน และมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามที่กฎหมายกำหนดโดยมีอำนาจมหาชน ตามกฎหมายจัดตั้งเป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้เปลี่ยนสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เอกชนบริษัทจำกัดที่รัฐเป็นเพียงผู้ถือหุ้นข้างมากหรือทั้งหมดซึ่ง ไม่มีกฎหมายจัดตั้งที่กำหนดสถานะของตนเองโดยเฉพาะ

การดำเนินกระบวนการสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งสองแนวทางที่รัฐบาลกำลังจะดำเนินการ จะประสบกับปัญหาและอุปสรรคบางประการในทางกฎหมาย ซึ่งมีสาเหตุจากลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยสังเขปรวมทั้งสิ้นสี่กรณีที่สำคัญดังต่อไปนี้

#### ปัญหาเกี่ยวกับการมีและใช้อำนาจมหาชน

ปัญหาที่จะเกิดขึ้นสำหรับกรณีการเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลให้เป็นบริษัทจำกัดโดยอาศัยกระบวนการตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วและอยู่ในระหว่างรอการพิจารณาความเห็นชอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญในขณะนี้ได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับการมีและใช้อำนาจมหาชนของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้

รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลซึ่งกำลังจะเปลี่ยนสภาพโดยผลของกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ เกือบทุกแห่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีและใช้อำนาจมหาชนตามที่กำหนดอยู่ในกฎหมายจัดตั้งของตนสำหรับการปฏิบัติการกิจทั้งสิ้น เช่น อำนาจในการปักเสาพาดสายเหนือที่ดิน

เอกชนสำหรับกรณีรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการส่งกระแสไฟฟ้าหรือกิจการโทรศัพท์ อำนาจในการวางท่อประปาผ่านที่ดินเอกชนสำหรับกรณีการประปา อำนาจในการใช้สอยหรือเข้าไปครอบครองในที่ดินเอกชนเพื่อการตรวจขอบ หรือสำรวจเกี่ยวกับระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า หรืออำนาจในการตัดฟันต้นไม้ กิ่ง หรือรากต้นไม้ของเอกชนเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังไฟฟ้า สำหรับกรณีกิจการการไฟฟ้า เป็นต้น อำนาจที่จะบังคับใช้ต่อเอกชนได้ฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมของเอกชน ดังที่เรียกว่า “อำนาจมหาชน” เช่นนี้ย่อมเป็นสิ่งซึ่งจะขาดเสียมิได้สำหรับองค์การที่ดำเนินกิจกรรมในเรื่องไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ซึ่งย่อมไม่สามารถดำเนินการกิจที่ได้รับมอบหมายให้ลุล่วงไปได้เลยโดยปราศจากอำนาจเหล่านี้

ปัญหาในทางกฎหมายที่พึงจะต้องพิจารณาสำหรับกรณีของการมีและใช้อำนาจมหาชนดังกล่าวก็คือ เมื่อรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลถูกเปลี่ยนสภาพให้เป็นบริษัทจำกัดอันเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเช่นนี้แล้ว การที่กฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจยังคงบัญญัติให้รัฐวิสาหกิจซึ่งแปลงสภาพจากองค์การของรัฐมาเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งรัฐยังคงถือหุ้นข้างมากหรือทั้งหมดอยู่อย่างน้อยเป็นเวลาชั่วคราว (ยังคงสามารถมีและใช้อำนาจมหาชนต่อไปได้แม้ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นๆ จะมีช่องว่างในภาคมหาชนอีกต่อไปนั้น แม้ว่าจะเป็นที่ที่มีความจำเป็นเพื่อให้องค์การนั้นๆ สามารถปฏิบัติการกิจของตนต่อไปได้ แต่การกำหนดให้นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน) แม้จะเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐถือหุ้นหลัก สามารถมีและใช้อำนาจมหาชนและบังคับให้อำนาจเช่นว่านั้นกับประชาชนโดยทั่วไปหรือกับบริษัทเอกชนด้วยตนเอง เช่นนี้ย่อมมีความเสี่ยงเป็นอย่างยิ่งที่จะเป็นการละเมิดหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในระหว่างบุคคลอันเป็นหลักการสำคัญอันเป็นหัวใจของกฎหมายรัฐธรรมนูญและย่อมอาจเป็นเหตุให้การกำหนดให้มีบทบัญญัติให้สิทธิเอกชน รายหนึ่งให้มีอำนาจเหนือกว่าเอกชนโดยทั่วไป ในกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจเช่นนี้ประสบกับปัญหาในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” การกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ถูกเปลี่ยนสภาพไปเป็นบริษัท (นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน) มีและใช้อำนาจมหาชนต่อไปได้เช่นนี้ นับเป็นปรากฏการณ์ใหม่สำหรับบริษัทรัฐวิสาหกิจของไทย เพราะแต่เดิมรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ดังเช่น บริษัทการบินไทย จำกัด ไม่สามารถมีและใช้อำนาจมหาชนในการบังคับการต่อเอกชนรายอื่นๆ ได้แต่อย่างใด หากแต่บริษัทรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีสิทธิและมีหน้าที่ในเรื่องต่างๆ ในลักษณะที่ไม่แตกต่างไปจากบริษัทเอกชนอื่นๆ โดยทั่วไปเลย

### ปัญหาการค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลัง

ปัญหานี้จะเกิดขึ้นกับทั้งรัฐวิสาหกิจที่มีทุนเรือนหุ้นซึ่งกำลังดำเนินการขายความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจโดยการขายหุ้นให้แก่เอกชนและทั้งกับรัฐวิสาหกิจที่กำลังจะเปลี่ยนสภาพจากองค์การของรัฐบาลไปเป็นบริษัทจำกัดโดยอาศัยกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในระยะต่อไปจะต้องมีการขายความเป็นเจ้าของในทุนเรือนหุ้นที่แปลงมาจากทุนประเดิมขององค์การของรัฐบาลเหล่านี้ อย่างแน่นอน

ปัจจุบันพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลัง ในการค้ำประกันพ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันหนี้ของวิสาหกิจ ที่อยู่ในรูปขององค์การของรัฐ อันได้แก่องค์การหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล (และรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดว่าในกรณีบริษัทจำกัด จะต้องเป็นบริษัทจำกัดที่ส่วนราชการและหรือองค์การของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ กระทรวงการคลังจึงมีอำนาจค้ำประกันหนี้ของวิสาหกิจดังกล่าวได้

ปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือตามแนวทางที่ปรากฏในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนที่จะขายความเป็นเจ้าของในหุ้นส่วนข้างมากในรัฐวิสาหกิจให้แก่เอกชน ซึ่งย่อมหมายความว่าจำเป็นต้องมีการขายหุ้นมากกว่าร้อยละสามสิบอันจะทำให้รัฐเป็นของหุ้นที่เหลือในสัดส่วนที่ต่ำกว่าร้อยละเจ็ดสิบในรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจนั่นเอง

เมื่อรัฐได้ขายความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจไปจนส่วนของรัฐบาลเหลือต่ำกว่าร้อยละเจ็ดสิบแล้วเช่นนี้กระทรวงการคลังก็ย่อมไม่อาจค้ำประกันหนี้ที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะก่อขึ้นในอนาคตได้อีกต่อไป และปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อีกต่อไป และปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือสำหรับบรรดาหนี้ที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้ก่อไว้แล้วและกระทรวงการคลังได้ค้ำประกันหนี้ดังกล่าวไว้แล้ว การค้ำประกันจะยังคงมีผลต่อไปหรือไม่ในเมื่อได้มีการขายหุ้นที่รัฐถืออยู่นั้นกระทั่งสัดส่วนความเป็นเจ้าของกิจการของรัฐลดลงจนเหลือต่ำกว่าร้อยละเจ็ดสิบตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว และหากรัฐวิสาหกิจจะต้องค้ำประกันหนี้ดังกล่าวต่อไป การค้ำประกันของรัฐจะสิ้นสุดเมื่อใด เช่น คงจะต้องสิ้นสุดในวันที่สัดส่วนการถือหุ้นของรัฐในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ลดต่ำกว่าร้อยละเจ็ดสิบ หรือจนกว่าสัดส่วนของรัฐจะลดลงจนกระทั่งเหลือน้อยกว่าร้อยละห้าสิบหรือรัฐจะยังคงต้องค้ำประกันต่อไปแม้จนกระทั่งรัฐไม่มีส่วนความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เหลืออยู่เลย ดังนี้ เป็นต้น

การจัดการกับปัญหาดังกล่าวสำหรับกรณีรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในขอบข่ายการดำเนินการตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจที่มีทุนเรือนหุ้นอยู่แล้วและสามารถ

ขายหุ้นในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐออกไปได้โดยนั้นจะไม่มีทางอื่นในการแก้ไขปัญหา นอกจากอาศัยการตีความกฎหมายกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกันไปในแนวทางที่ว่าหากสัดส่วนในการเป็นเจ้าของของรัฐลดลงต่ำกว่าร้อยละเจ็ดสิบ รัฐโดยกระทรวงการคลังก็หมดอำนาจที่จะค้าประกันต่อไป แต่สำหรับการค้าประกันในอดีต ที่ผ่านมาก็ต้องถือว่าเป็นภาระผูกพันรัฐหรือกระทรวงการคลังผู้ค้าประกันเดิมต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการของบริษัทรัฐวิสาหกิจนั้นๆ สามารถดำเนินการได้ต่อไปโดยไม่ต้องถูกเจ้าหน้าที่เรียกหนี้คืนโดยทันทีโดยผลจากการที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ อีกต่อไป แต่แนวทางการตีความเช่นนี้ก็อาจประสบปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับความชอบธรรมและความยุติธรรมต่อประชาชนผู้เสียภาษี อันเป็นปัญหาทำนองเดียวกันกับกรณีของรัฐวิสาหกิจจะต้องเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปด้วย

สำหรับกรณีของรัฐวิสาหกิจ ประเภทองค์การของรัฐบาลซึ่งจะต้องมีการเปลี่ยนสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดนั้น แนวทางดำเนินการในเรื่องการค้าประกันหนี้สามารถกำหนด หนดไว้โดยชัดเจนในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจได้ว่ารัฐโดยองค์กรนิติบัญญัติ มีความประสงค์ที่จะจัดการกับการค้าประกันหนี้ที่มีอยู่เดิม ของรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ในแนวทางอย่างไรและกรณีก็ปรากฏว่าในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาไปแล้วนั้นออกบัญญัติให้กระทรวงการคลังยังคงค้าประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสภาพมาเป็นบริษัทจำกัดอยู่ต่อไปจนกว่าภาระการค้าประกันดังกล่าวจะมีการปลดเปลื้องไป (บทบัญญัติมาตรา 24 วรรคสองของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ... ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว บัญญัติในเรื่อง ในกรณีที่หนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้าประกันอยู่แล้วขอให้กระทรวงการคลังประกันหนี้นั้นต่อไป โดยอาจจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันได้ เว้นแต่มีการตกลงกับเจ้าหน้าที่ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้าประกันของกระทรวงการคลังนั้น)

ปัญหาที่ควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่งก็คือ การกำหนดให้กระทรวงการคลังค้าประกันหนี้ในบริษัทซึ่งรัฐเคยเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ต่อไป จนกระทั่งแม้เมื่อรัฐกลายเป็นเพียงผู้ถือหุ้นเสียงข้างน้อย หรือในที่สุดรัฐอาจไม่ได้ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวอีกต่อไปเลย เช่นนี้ เป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ เพราะยิ่งเมื่อพิจารณาว่าภาระการค้าประกันของกระทรวงการคลังก็คือการค้าประกันว่าในกรณีที่บริษัทนั้นๆ ไม่สามารถชำระหนี้รัฐบาลค้าประกันไว้เดิมได้ด้วยเหตุผลอย่างใดก็ตาม กระทรวงการคลังจะต้องชำระหนี้แทนให้โดยใช้เงินภาษีที่เก็บมาจากประชาชนทั่วประเทศ ถึงแม้เมื่อรัฐไม่มีส่วนได้เสียอยู่ในบริษัทที่ค้าประกันนั้นๆ อยู่อีกต่อไปแม้แต่น้อย ดังนี้ จะเป็นการดำเนินการที่เหมาะสมและเป็นธรรมสำหรับประชาชนผู้เสียภาษีหรือไม่

### ปัญหาในการประเมินราคาหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

คำอธิบายที่ได้มีการยกขึ้นกล่าวชี้แจงเสมอในเมื่อมีการแสดงความคิดเห็นคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจก็คือคำอธิบายที่ว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจเป็นเพียงกฎหมายเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจจากองค์การของรัฐบาลไปเป็นบริษัทจำกัด โดยรัฐบาลยังคงถือหุ้นทั้งหมดอยู่ในรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสภาพแล้ว และไม่มีกระบวนการที่จะ “ขายความเป็นเจ้าของ” ในรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่มีผลและไม่ต้องห่วงใยในเรื่องวิธีการขายหุ้น ซึ่งจะ เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งต่างหากที่ไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เพราะฉะนั้น จึงไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องแสดงความห่วงใยหรือคัดค้านการตรา พระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใดทั้งสิ้น

คำอธิบายเช่นนี้ อาจจะเป็นคำอธิบายที่รับฟังได้และทำให้ข้อกังวลใจต่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินราคาสินทรัพย์ การคำนวณราคาหุ้นและการกำหนดราคาที่จะเสนอขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งไว้เลย กลายเป็นข้อกังวลที่มีน้ำหนักน้อยลงได้ หากว่านอกเหนือจากกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจดังกล่าว รัฐได้กำหนดแนวทางการประเมินราคาสินทรัพย์ การคำนวณราคาหุ้น และการกำหนดราคาหุ้นที่จะขาย ไว้โดยละเอียดถี่ถ้วนในกฎหมายอื่นๆ โดยได้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในรัฐวิสาหกิจที่จะมีการแปรรูปเป็นอย่างดีแล้ว

แต่ทว่า โดยข้อเท็จจริงแล้ว จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ยังคงไม่มีแนวทางหรือหลักประกันใดๆ ที่จะให้ความมั่นใจต่อสาธารณะได้เลยว่า การขายส่วนความเป็นเจ้าของรัฐในรูปของการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่กำลังจะถูกแปรรูปนั้น จะได้ดำเนินการ โดยกระบวนการที่เที่ยงธรรม เปิดเผยและโดยคำนึงประโยชน์ของชาติและของประชาชนอย่างถึงที่สุดดังที่ควรจะเป็น เพราะในปัจจุบัน ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่สำหรับการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจก็คือ ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2504 ก็เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในของฝ่ายบริหารที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ใดๆ ที่ชัดเจนในเรื่องการกำหนดราคาขายตลอดทั้งการประเมินสินทรัพย์ หากแต่ได้ให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังอย่างกว้างขวางแต่ผู้เดียวในการดำเนินการประเมินราคาและกำหนดราคาหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และแนวทางของระเบียบดังกล่าวนี้ก็ไม้อาจสร้างความมั่นใจต่อสาธารณะในเรื่องความโปร่งใสและการรักษาประโยชน์ส่วนรวมได้เลยแม้แต่น้อย การไม่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเหล่านี้ไว้ มีนัยประหนึ่งว่าในการดำเนินการขายหุ้นในส่วนที่รัฐเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ มิใช่เรื่องที่มีความสำคัญเลยและอาจรอไปตัดสินใจหรือพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเป็นกรณีๆ ไปได้ ทั้งๆ ที่รัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้ของการแปรรูปตามแผนแม่บทของการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจมีสินทรัพย์

รวมกันหลายล้านล้านบาท และภารกิจที่ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของประเทศและเป็น “สมบัติเก่าแก่” ที่มีมูลค่าสูงสุดของชาติในสถานการณ์เศรษฐกิจปัจจุบันซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ในการกอบกู้ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศในขณะนี้ได้ ทั้งประสบการณ์และตัวอย่างการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศจำนวนมากก็ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ขั้นตอนการขายหุ้น คือการประเมินราคาสินทรัพย์และการดำเนินราคาหุ้นที่จะขายนั้น เป็นหัวใจของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และหลายประเทศได้ตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดขั้นตอน หลักประกันการดำเนินการและกลไกการตรวจสอบในเรื่องนี้ไว้อย่างรัดกุมรอบคอบ เพื่อเป็นหลักประกันต่อสาธารณะว่าจะไม่มีการแสวงหาที่มีขอบจากกระบวนการประเมินราคาสินทรัพย์หรือประโยชน์จากผลต่างของราคาจำหน่ายหุ้นของรัฐวิสาหกิจในท้องตลาดกับราคาขายที่รัฐกำหนดขึ้นได้

การไม่กำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินการในการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพจากองค์กรของรัฐบาลเป็นบริษัทจำกัดไว้ในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ อาจจะทำให้ข้อพิจารณาและความซับซ้อนในกระบวนการพิจารณากฎหมายฉบับนี้ลดลง และสามารถตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนรัฐวิสาหกิจไว้ในเวลาที่รวดเร็วขึ้น แต่การจงใจละเลยไม่กำหนดถึง “หัวใจ” ของการแปรรูปอันได้แก่การประเมินราคาสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจและกำหนดราคาและวิธีการขายหุ้นไว้ในกฎหมายนั้น ย่อมมีผลเสียโดยตรงในเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินการและความสุจริต ตลอดทั้งผลประโยชน์ได้เสียที่อาจจะมีการกล่าวหาต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องนี้ได้โดยง่ายเพราะการดำเนินการประเมินราคาและกำหนดเกี่ยวกับการขายหุ้น โดยอาศัยอำนาจกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีตามแนวทางที่ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้รับผิดชอบกำหนดขึ้นต่อไปนั้น ย่อมไม่ได้รับความไว้วางใจจากสาธารณะมากเท่ากับการมีกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการไว้โดยเฉพาะเพื่อเป็นกรอบ และแนวทางปฏิบัติสำหรับฝ่ายบริหาร และย่อมจะลดปัญหาความคลางแคลงใจจากสาธารณะในความโปร่งใสและความสุจริตของกระบวนการดังกล่าวลงได้

#### **ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ**

ในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่ฝากชีวิตและอนาคตไว้กับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ พนักงานรัฐวิสาหกิจย่อมมีความชอบธรรมที่จะต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ได้รับทราบข้อมูลและหลักประกันในเรื่องความมั่นคงในการทำงานของตน ภายในขอบเขตที่กฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางแรงงานได้ให้ความคุ้มครองแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจไว้ และในเรื่องนี้ดูเหมือนว่าความพยายามของรัฐในการหาทางจัดการกับประเด็นปัญหาในเรื่องความมั่นคงในการทำงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจก็ควรจะอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ทั้งการที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อเร็ว ๆ นี้ในการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการพนักงานรัฐวิสาหกิจสำนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ตามแนวทางของแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และทั้งการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจให้พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นพนักงานองค์การของรัฐบาลมาเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัดให้ยังคงได้รับเงินเดือน ค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้นับเวลาทำงานในองค์การของรัฐบาลเดิมต่อเนื่องไปกับเวลาทำงานในบริษัทรัฐวิสาหกิจโดยไม่ถือว่ามี การเลิกจ้างแม้มีการเปลี่ยนสถานภาพของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ(บทบัญญัติ มาตรา 25 ในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้ว บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 25 ในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา 22 ให้บรรดาพนักงานที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่ได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาทำงานในบริษัท โดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี) ดังนี้ เป็นต้น

แต่การกำหนดให้นับระยะเวลาการทำงานต่อเนื่องทั้งในรัฐวิสาหกิจเดิมที่เป็นองค์การของรัฐบาลเวลาทำงานรัฐวิสาหกิจใหม่ที่เป็นบริษัทจำกัด ตลอดทั้งการให้ความคุ้มครองในเรื่องอัตราค่าจ้าง เงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้ไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมนั้น อาจจะไม่ครอบคลุมไปถึง “สิทธิ” บางประการที่พนักงานรัฐวิสาหกิจเคยได้รับอยู่เดิมภายใต้สถานะของ “พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรในภาคมหาชน” ซึ่งจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงให้กลายเป็น “พนักงานของนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน” พร้อมๆ กับการเปลี่ยนจากองค์การของรัฐบาลเป็นบริษัทจำกัดด้วยการเป็นพนักงานในองค์การของรัฐบาลที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมมีความหมายว่าสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของพนักงานผู้นั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มิใช่กำหนดโดยการเจรจาต่อรองตามระบบสัญญาจ้างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงย่อมมีสิทธิและมีสถานะพิเศษที่พนักงานของบริษัทจำกัดอื่นเป็นนิติบุคคลเอกชนมิได้ ทั้งนี้เพราะบุคลากรของบริษัทจำกัดซึ่งเป็นนิติบุคคลเอกชน ย่อมจะมีสิทธิและหน้าที่ตามข้อตกลงและตามสัญญาว่าจ้างต่างๆ และย่อมอาจจะถูกนายจ้างบอกเลิกการจ้างได้ทุกเมื่อโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายแรงงาน(โดยการจ่ายค่าชดเชยและบอกกล่าวล่วงหน้า) ในขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมได้รับความคุ้มครองในเรื่องการจ้างงานและความมั่นคงในการทำงานตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดหลักประกันการทำงาน ข้อปฏิบัติ วินัยและการลงโทษทางวินัยตลอดทั้งกระบวนการดำเนินการในการเลิกจ้าง ฯลฯ ไว้อย่างแน่ชัดตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับโดยไม่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของนายจ้างแต่ผู้เดียว

แนวทางในการรักษาสถานะและความมั่นคงในการทำงานบุคลากรของรัฐวิสาหกิจที่จะต้องถูกเปลี่ยนสภาพดังกล่าว ที่ซึ่งอาจจะสามารถเป็นไปได้ก็คือการกำหนดไว้ในกฎหมายเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจ(พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ)ให้มีการนำเอาระเบียบข้อบังคับในเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงานของพนักงาน ไปจดทะเบียนเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เพื่อให้มีผลเป็นการให้ความคุ้มครองในเรื่องความมั่นคงในการทำงานแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจตามสิทธิที่มีอยู่เดิมไว้แม้เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้วก็ตาม

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการพนักงานรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อรับรองการจ่ายเงินตอบแทนให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ก็ย่อมเพียงพอที่อธิบายได้อยู่ในตัวว่า เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพและมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยขายความเป็นเจ้าของบางส่วนหรือทั้งหมดออกไปจากรัฐ การดำเนินการดังกล่าวย่อมจะต้องมีผลกระทบต่อพนักงานบางส่วนของรัฐวิสาหกิจและจะต้องมีพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่จำต้องถูกให้ออกจากงานภายหลังการแปรรูปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นเอง ดังนั้น ไม่ว่ากระบวนการดำเนินการในรายละเอียดจะมีลักษณะที่คุ้มครองในเรื่องความมั่นคงในการทำงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จะมีการแปรรูปไว้อย่างไรก็ตาม แต่ผลกระทบที่จะเกิดแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจบางส่วนก็ย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่พ้น และจะต้องเป็นภาระความรับผิดชอบของรัฐบาลที่ตัดสินใจในกำหนดนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่จะต้องให้การดูแลและจัดระบบสวัสดิการและผลประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไว้ด้วย

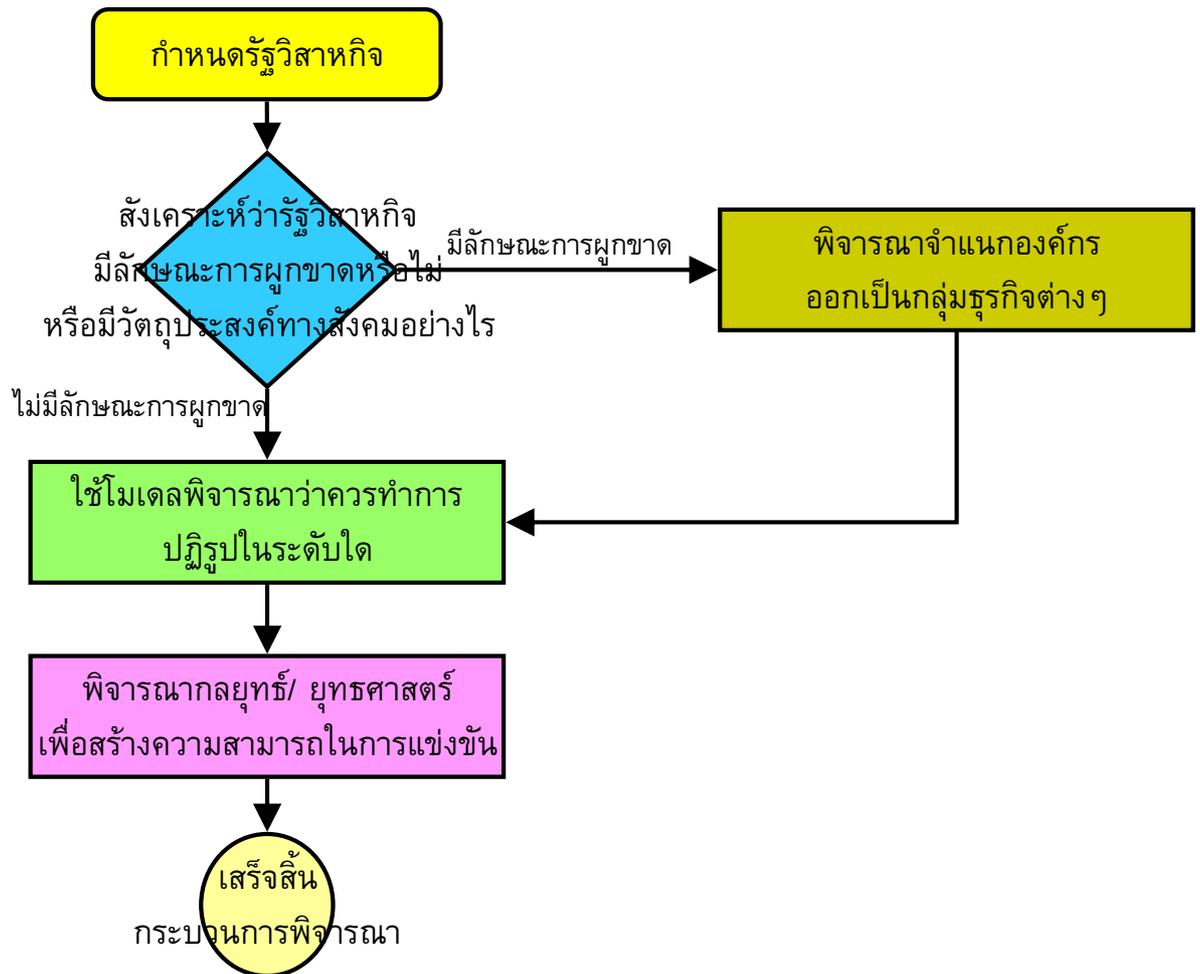
ปัญหาและอุปสรรคในทัศนะทางกฎหมายต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย ดังที่กล่าวมาโดยสรุปนี้ เป็นปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินการเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งดูเหมือนว่าเป็นประเด็นปัญหาที่ได้มีการละเอียดในการทำความเข้าใจและเตรียมการสำหรับการหาทางแก้ไขปัญหามาจากฝ่ายต่างๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอยู่ในขณะนี้

ความสำคัญและความจำเป็นในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับตรงกันในแวดวงวิชาการทุกๆ ด้าน ว่าเป็นกระบวนการที่มีเหตุผลและมีความจำเป็นรองรับแต่การดำเนินการที่รวดเร็วและให้ความสำคัญเฉพาะแต่ในประเด็นปัญหาในด้านการจัดการทางเศรษฐกิจทางการเงิน โดยให้ความสำคัญน้อยต่อประเด็นปัญหาทางกฎหมายและต่อแง่มุมในทางสังคม โดยเฉพาะในเรื่องขั้นตอนและความโปร่งใสของการดำเนินการแปรรูปดังที่ได้กล่าวมานี้ นอกจากจะยังให้เกิดอุปสรรคและข้อขัดข้องเป็นอย่างมากในกระบวนการที่จะผลักดันดำเนินการ

ในเรื่องดังกล่าวดังเช่นที่มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งมีการดำเนินการอยู่ในขณะนี้ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจน อยู่แล้ว นอกจากนั้นการไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นทางกฎหมายและประเด็นทางสังคมดังกล่าว ยังอาจจะส่งผลกระทบต่อในระยะต่อไปต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบายในเรื่องการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีฐานะเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล และอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพและความ มั่นคงของรัฐบาลในลำดับต่อไปได้ด้วยเช่นกัน

#### 4.2 กรอบแนวคิดและรูปแบบในการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

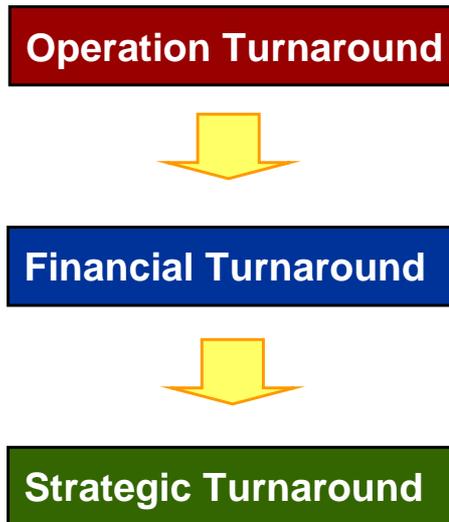
ผู้วิจัยได้พัฒนากรอบแนวคิดสำหรับการพิจารณาแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่าควรจะ ดำเนินการแบบใดควบคู่กับการใช้โมเดลพิจารณารูปแบบในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเริ่มต้นจาก การกำหนดรัฐวิสาหกิจที่จะทำการแปรรูป จากนั้นจึงทำการสังเคราะห์ถึงลักษณะการผูกขาด รวมทั้งวัตถุประสงค์ทางสังคมที่มี หากมีลักษณะผูกขาดก็ให้ทำการจำแนกส่วนที่ผูกขาดออกเพื่อ พิจารณาตามโมเดล ถ้าหากไม่มีลักษณะผูกขาดก็ให้พิจารณาตามโมเดลได้เลย เมื่อพิจารณาตาม โมเดลแล้วว่าการแปรรูปในลักษณะใด จากนั้นจึงพิจารณาถึงถึงกลยุทธ์ ยุทธศาสตร์ ในด้านต่างๆ รวมทั้งด้านแรงงาน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ สามารถแข่งขันได้ต่อไป



ภาพที่ 4.1 กรอบแนวคิดและรูปแบบในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

#### การกำหนดรัฐวิสาหกิจ

การกำหนดรัฐวิสาหกิจว่ารัฐวิสาหกิจใดควรทำการแปรรูปในระดับใดต้องเริ่มต้นจากการปฏิรูปองค์กรก่อน ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่ารัฐวิสาหกิจทุกแห่งจำเป็นต้องปฏิรูปตัวเองให้มีประสิทธิภาพในการทำงานที่ดีขึ้น



ภาพที่ 4.2 การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

Operation Turnaround คือ การสร้างประสิทธิภาพการทำงานให้เกิดขึ้น  
(สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, 15 สิงหาคม 2544)

Financial Turnaround คือ การลดภาระหนี้และการจัดหาเงินทุน อีกทั้งคือการเพิ่มมูลค่า  
ให้แก่สินทรัพย์

Strategic Turnaround คือ การปรับเปลี่ยนเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อสร้างความสามารถในการ  
แข่งขันในระยะยาว

การสังเคราะห์ว่ารัฐวิสาหกิจมีลักษณะการผูกขาดหรือไม่หรือมีวัตถุประสงค์ทางสังคม  
อย่างไร

การสร้างการแข่งขันที่เท่าเทียมกัน (Level Playing Field) และป้องกันมิให้เกิดการผูกขาด  
จากภาครัฐเป็นเอกชนต้องพิจารณาถึง โครงสร้างของอุตสาหกรรมให้ชัดเจน

การสังเคราะห์ว่ารัฐวิสาหกิจมีลักษณะการผูกขาดหรือไม่มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

เพื่อสร้างให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียมกันอย่างแท้จริง (Level Playing Field) เพราะการ  
แข่งขันจะทำให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์มากที่สุด และตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ  
มาตรา 87 ป้องกันมิให้เกิดการถ่ายโอนการผูกขาดจากภาครัฐเป็นเอกชน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการ  
หาประโยชน์จากการผูกขาดในอนาคตภายหลังการปฏิรูป เช่น การขึ้นราคาค่าบริการ เป็นต้น

อุตสาหกรรมบางประเภทมีลักษณะเป็น โครงข่ายโดยมีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ  
(Natural Monopoly) เช่น อุตสาหกรรมไฟฟ้า อุตสาหกรรมโทรคมนาคม ประปา เป็นต้น

### การพิจารณาจำแนกองค์กรออกเป็นกลุ่มต่างๆ

การจำแนกองค์กรออกเป็นกลุ่มต่างๆ โดยคำนึงถึงกลุ่มที่มีลักษณะที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น โครงข่ายโทรคมนาคม โครงข่ายสายส่งไฟฟ้า โครงข่ายท่อน้ำประปา หรือผูกขาดโดยข้อกำหนดทางกฎหมาย เช่น ระเบียบที่กำหนดให้หน่วยงานราชการ ต้องใช้บริการการสื่อสาร การเดินทาง หรืออื่นๆ เฉพาะองค์กรที่เป็นรัฐวิสาหกิจก่อน เป็นต้น

ตัวอย่างที่สามารถเปรียบเทียบเพื่อได้ เช่น โครงข่ายไฟฟ้า ซึ่งเริ่มต้นจากการผลิต จากนั้นจึงส่งต่อไปเป็นทอดๆ จนกระทั่งถึงโรงงานอุตสาหกรรมหรือครัวเรือน โดยพบว่าโครงข่ายสายส่งไฟฟ้า (Transmission Line) ทั้งแรงดันต่ำและสูง รวมถึงสถานีไฟฟ้าย่อยมีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติเนื่องจากทดแทนได้ยาก ต้องลงทุนสูง ใช้เวลานาน และกฎหมายให้อำนาจรัฐวิสาหกิจในการดำเนินการ ดังนั้น หากต้องมีการแปรรูปในส่วนดังกล่าว จำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบของการผูกขาดจากรัฐเป็นเอกชนให้รอบคอบ ทั้งนี้สอดคล้องกับความคิดเห็นของ นายวีรพงษ์ รามางกูร ที่ว่า “ไฟฟ้าและน้ำประปาเป็นสาธารณูปโภคที่สำคัญ รัฐควรจะเป็นผู้ผลิตเพราะเกี่ยวกับความมั่นคงของบริการ ขณะเดียวกันระบบสายส่งก็ดี ระบบท่อส่งน้ำก็ดี มีเพียงระบบเดียว ดังนั้นทั้งไฟฟ้าและน้ำประปาเป็นกิจการผูกขาด หากให้เอกชนรับ กฟผ. และ กปน. ไปทำแล้วอาจจะใช้อำนาจผูกขาดโก่งราคาค่าบริการ ส่วนประสิทธิภาพนั้นไม่ได้อยู่ที่ว่า กฟผ. หรือ กปน. เป็นรัฐวิสาหกิจหรือเอกชน แต่อยู่ที่ว่ามีการแข่งขันกันผลิตหรือไม่ ถ้าไม่มีการแข่งขันกันผลิต หรือเป็นกิจการผูกขาด ประสิทธิภาพก็ย่อมไม่มีอยู่ดี” แต่ นายวีรพงษ์ รามางกูร เสนอว่า “ถ้าจะแปรรูปกันจริงๆ น่าจะมีเงื่อนไขดังนี้

1. จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลที่มีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน มีคณะกรรมการที่เป็นกลาง มีสำนักงานเลขานุการที่แข็งแกร่ง แล้วโอนอำนาจรัฐที่เป็นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ในฐานะรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็อำนาจเวนคืน อำนาจการอนุมัติ ไม่อนุมัติ การจัดซื้อไฟฟ้าจากเอกชนรายอื่น อำนาจการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้า คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ชัดเจนตามกฎหมาย

2. ระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งเป็นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ซึ่งเดิม กฟผ. เป็นเจ้าของ และเป็นผู้บริหาร ทางรัฐบาลบอกว่าจะได้ดำเนินการ โอนออกไปจาก กฟผ. แต่ข้อเท็จจริงก็คือ กฟผ. ยังเป็นผู้บริหารอยู่ตามเดิม อย่างนี้ กฟผ. ถ้ายังเป็นผู้บริหารสายส่งแรงสูงอยู่ กฟผ. ก็ยังคงมีอำนาจผูกขาดอยู่ตามเดิม เพราะนอกจากบริหารแล้วยังเป็นผู้บำรุงรักษา เป็นผู้ลงทุนอยู่ตามเดิม

ระบบสายส่งควรเอาออกจาก กฟผ. แล้วโอนมาเป็นของรัฐบาล ซึ่งอาจจะโอนมาเป็นของสำนักงานเลขานุการองค์กรตรงนี้ก็ได้ บริหารเองอย่างเอกเทศ อิสระจากผู้ผลิตทุกคน เพราะต่อไป กฟผ. จะไม่ได้เป็นผู้ผลิตแต่เพียงรายเดียวแล้ว แต่จะมีผู้ผลิตหลายๆ ราย การแข่งขันของผู้ผลิตก็จะ

ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น องค์กรที่เป็นเจ้าของระบบสายส่งก็จะมีรายได้จากการที่ กฟผ. และเอกชนรายอื่นๆ ส่งไฟฟ้าผ่านระบบเช่นว่านี้ รายได้จะถูกนำกลับไปลงทุนต่อ

3. ในเรื่องกฎระเบียบ โดยเฉพาะการกำหนดค่าไฟฟ้า ซึ่งควรกำหนดโดยองค์กรที่กำกับดูแล แต่ก็ไม่ควรให้อำนาจกำหนดตามใจชอบ มิฉะนั้น ให้อำนาจกำหนดราคาไฟฟ้าด้วยเหตุผลทางการเมือง ไม่ใช่เหตุผลทางเศรษฐกิจ ผู้ลงทุนต่างๆ รวมทั้ง กฟผ. ด้วยก็จะได้คำนวณรายได้รายจ่ายง่ายขึ้น ถ้าตนเองจะต้องลงทุนผลิตไฟฟ้าแข่งกับ กฟผ. กฟผ. ก็จะต้องแข่งขันในด้านต้นทุนและราคากับผู้ผลิตคนอื่นๆ

4. ผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อยอื่นๆ ได้พิสูจน์แล้วว่าเกือบทั้งหมดสามารถผลิตไฟฟ้าได้ในราคาที่ต่ำกว่า กฟผ. มิฉะนั้นก็ไม่สามารถขายให้ กฟผ. ได้ อาจจะใช้บริการสายส่งซึ่งโอนออกจาก กฟผ. มาเป็นของรัฐและบริหารโดยองค์กรอิสระต่างหาก เรื่องนี้ก็ยังไม่ใช่ชัดเจนว่าจะเอาอย่างไร หรือยังไม่ได้มีการพูดถึงกันเลยก็ได้

5. ประเด็นที่สำคัญอีกข้อหนึ่ง เชื้อเพลิงต่างๆ ที่ผลิตไฟฟ้าอยู่ จะเอาอย่างไร เท่าที่ทราบแม้ว่าอ่างเก็บน้ำและเขื่อน จะโอนมาเป็นของกรมธนารักษ์ แต่กรมธนารักษ์ก็จะให้ กฟผ. เช่า เพื่อใช้ในการผลิตไฟฟ้า และเป็นผู้บริหารตามเดิม

เนื่องจากทรัพยากรน้ำควรจะเป็นของชาติ ไม่ควรเป็นของเอกชน การบริหารมาเป็นของกรมธนารักษ์ก็ดีแล้ว แต่ทรัพยากรนี้นั้นต้องใช้ร่วมกัน ระหว่าง กฟผ. และเกษตรกร เมื่อให้ กฟผ. บริหารน้ำตามเขื่อนต่างๆ การบริหารน้ำก็น่าจะไปในทิศทางที่เอื้อเอียงไปทางการผลิตไฟฟ้าก่อน ถ้าให้กรมชลประทานเป็นผู้บริหาร ก็น่าจะไปทางเป็นประโยชน์ กับเกษตรกรมากขึ้น แม้ว่าเกษตรกรไม่ควรจะเสียค่าการใช้น้ำ แต่พลังน้ำที่ผลิตไฟฟ้าก็ควรจะมีราคาที่ กฟผ. จะต้องจ่ายเพื่อให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของราคาไฟฟ้า ประเด็นนี้ก็ยังไม่ใช่ชัดเจน แม้ว่ารัฐบาลจะได้อธิบายไปบ้างแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ชัดเจน อำนาจการจัดการหรือการบริหารทรัพยากรน้ำ จะยังติดไปกับ กฟผ. หรือไม่เมื่อแปรรูปเป็นบริษัท ถึงแม้ว่าจะเป็นบริษัทที่รัฐบาลจะยังถือหุ้นใหญ่อยู่ในระยะแรกก็ตาม”

(<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2004q2/article2004apr05p1.htm>)

นพพร ลิขนิพนธ์ เสนอแนวคิดที่สอดคล้องกันดังนี้ “เพื่อให้กระบวนการแปรรูปเกิดประโยชน์สูงสุด ก่อนอื่นต้องมีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าที่เหมาะสมเสียก่อน ก่อนที่จะนำ กฟผ. เข้าไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยความเป็นจริงแล้ว กฟผ. ถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมหรือกิจการไฟฟ้าเท่านั้น เพียงแต่เป็นองค์กรใหญ่ที่รวมศูนย์องค์ประกอบของการแข่งขันและองค์ประกอบของการผูกขาดโดยธรรมชาติเข้าไว้ด้วยกันในองค์กรเดียว ดังนั้นเมื่อต้องมีการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าโดยรวม จึงควรต้องปรับโครงสร้างของ กฟผ. ด้วย เพื่อแยกองค์ประกอบของการแข่งขัน หรือโรงไฟฟ้า ออกจากองค์ประกอบที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ

(ระบบส่งไฟฟ้า) เสียก่อน ไฟฟ้ามิได้เป็นผลิตภัณฑ์ที่มีคุณลักษณะเหมือนผลิตภัณฑ์ที่สามารถซื้อขายกันในตลาดปกติทั่วไป หากแต่มีคุณลักษณะเฉพาะที่เมื่อผลิตแล้ว จะต้องส่งไปยังผู้บริโภคไฟฟ้าเพื่อใช้งานทันที เพราะในขณะนี้ยังมนุษย์ยังไม่สามารถกักเก็บไฟฟ้าจำนวนมาก ๆ ไว้สำรองใช้ได้ง่าย ๆ เหมือนการสร้างเขื่อนเก็บน้ำ และเมื่อหากผลิตแล้วไม่ถูกใช้ประโยชน์ ไฟฟ้าก็จะสูญเสียหายไป พลังงานที่นำมาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าก็จะสูญเปล่า นอกจากนี้ยังไม่สามารถขนส่งไฟฟ้าด้วยวิธีขนส่งแบบเดียวกับสินค้าประเภทอื่น ๆ ได้ จำเป็นต้องขนส่งผ่านตัวนำไฟฟ้า หรือระบบสายส่งไฟฟ้าเท่านั้น ดังนั้นองค์ประกอบสำคัญที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมไฟฟ้าคือ

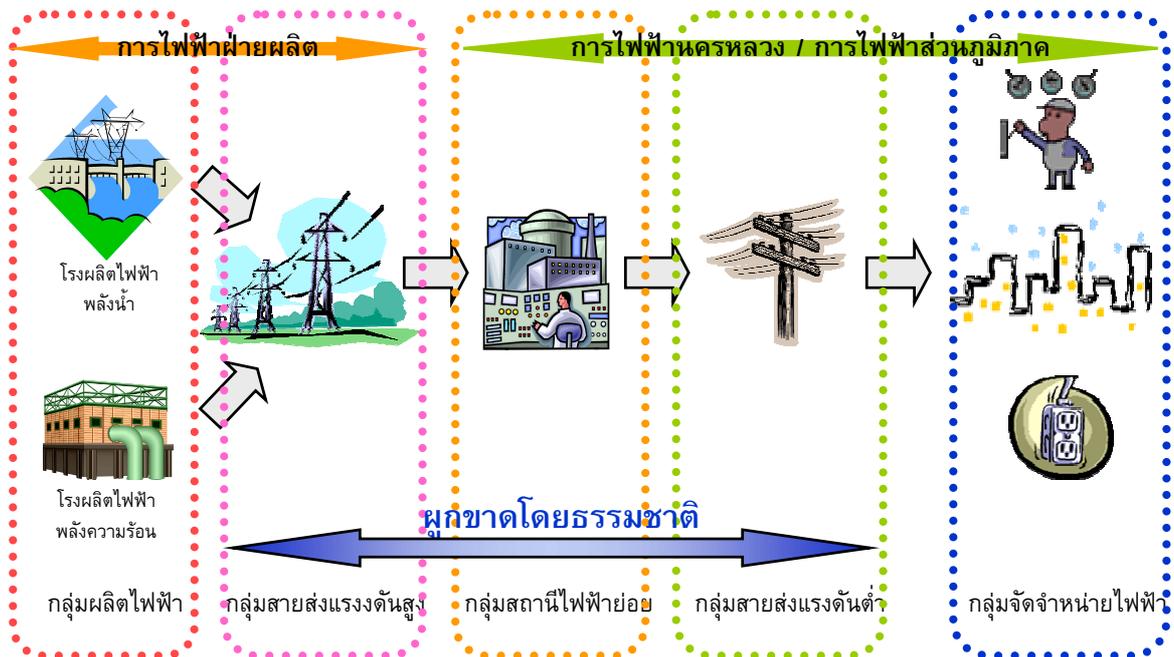
(ก) ระบบผลิต (โรงไฟฟ้า)

(ข) ระบบส่ง

(ค) ระบบจำหน่าย

(ง) ผู้ค้าปลีก

องค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้สามารถแบ่งออกไปเป็นสองประเภทตามหลักการแบ่งประเภทตลาด (เช่น ตลาดผูกขาด ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ เป็นต้น) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economics Efficiency) นั่นคือ องค์ประกอบที่สามารถแข่งขันได้ และองค์ประกอบที่มีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ ทั้งนี้ องค์ประกอบ (ก) และ (ง) เป็นองค์ประกอบที่สามารถสร้างให้เกิดการแข่งขันได้ ในขณะที่องค์ประกอบ (ข) และ (ค) เป็นองค์ประกอบที่มีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ ดังนั้น เมื่อนำองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้รวมเข้ากันเป็นอุตสาหกรรมไฟฟ้าแล้ว องค์ประกอบ (ข) และ (ค) จำเป็นต้องมีความอิสระจากองค์ประกอบ (ก) หรือ (ง) อย่างสิ้นเชิงเพื่อป้องกันไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อนกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักการนี้แล้ว กฟผ. ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบ (ก) และ (ข) ในองค์กรเดียวกัน จึงไม่ควรนำเข้าสู่กระบวนการต่อไปโดยการเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และการกระจายหุ้นให้นักลงทุนทั่วไป แต่หากความมีการปรับโครงสร้างให้เหมาะสมเสียก่อน”



ภาพที่ 4.3 ลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติของอุตสาหกรรมไฟฟ้า

#### การใช้โมเดลพิจารณาว่าควรแปรรูปในระดับใด

ผู้วิจัยใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 (ฉบับประชาชน) เป็นกรอบในการพัฒนาโมเดลการตัดสินใจสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่ารัฐธรรมนูญมีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่สำคัญประการหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นให้อำนาจโดยตรงกับประชาชนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระ องค์กรกำกับดูแล องค์กรกลางต่างๆ มากขึ้น หรือให้อำนาจลงชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อเป็นการสอบทาน (Check and Balance) การใช้อำนาจและการบริหารกิจการบ้านเมืองของรัฐบาลโดยรัฐบาลปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ซึ่งนำการปฏิบัติเป็นผู้กำกับดูแลเชิงนโยบาย และปล่อยให้ประชาชนได้มีการแข่งขันกันโดยเสรีมากขึ้น ซึ่งระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 และ 87 โดยผู้วิจัยสามารถแบ่งมุมมองจากลักษณะข้างต้นหรือ “ตัวแปร” ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ 2 ตัวแปร คือ ผลประโยชน์ของภาครัฐ (Government Interest) ผลประโยชน์ของภาคประชาชน (Public Interest)

#### ผลประโยชน์ของภาครัฐ (Government Interest)

หากมองในมุมมองของภาครัฐผลประโยชน์ที่ภาครัฐคาดหวังจากปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ตามที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 6 ถึงปัจจุบัน และรัฐบาลได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ

เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการโดยมีค่าบริการที่เหมาะสม ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างประสิทธิภาพ การดำเนินงานของภาครัฐบาลโดยส่วนรวม ลดภาระทางการเงินของภาครัฐ ให้รัฐวิสาหกิจมีเงินลงทุนเพียงพอสำหรับโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ เช่น ภาระหนี้ต่างประเทศ ภาวะขาดทุน และลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

เพื่อพัฒนาตลาดทุนและเปิดโอกาสให้มีการระดมเงินออมจากภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้นตอบสนองวัตถุประสงค์การให้บริการทางสังคมและสร้างงานที่ดีขึ้น

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าวัตถุประสงค์การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้หลายประเด็นยังไม่สามารถสะท้อนผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับรัฐบาลได้อย่างชัดเจน ดังนั้นผู้วิจัยจึงทำการกำหนดผลประโยชน์ที่อาจเกิดกับภาครัฐเสียใหม่ โดยกำหนดได้ดังนี้

#### **ผลประโยชน์ทางตรง**

รายได้ ซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาด (กรณี ปตท. รัฐมิได้นำเงินที่ได้รับจากการกระจายหุ้นส่งกลับเข้ากระทรวงการคลังทั้งหมด) มูลค่าหุ้นที่เพิ่มขึ้น

ลดการอุดหนุนงบประมาณ

ลดภาระหนี้สาธารณะเฉพาะในส่วนที่รัฐวิสาหกิจจะขอกู้ใหม่ภายหลังจากการแปรรูปแล้ว เพราะรัฐบาลยังค้ำประกันเงินกู้เดิมวงเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้วอยู่

#### **ผลประโยชน์ทางอ้อม**

เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของรัฐวิสาหกิจ

เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ

พัฒนาตลาดทุนและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมระดมเงินออมเข้ามาพัฒนาประเทศ ตอบสนองวัตถุประสงค์การให้บริการทางสังคมและสร้างงานที่ดีขึ้น

#### **ผลประโยชน์ของภาคประชาชน**

หากมองในมุมมองของภาคประชาชนผลประโยชน์ที่ประชาชนคาดหวังจะได้รับจากการปฏิรูป คือ ราคาสินค้าและบริการ (Cost of goods and services) จะคือน้อยกว่าหรือเท่าเดิม (โดยเปรียบเทียบกับรายได้) เพื่อมิให้กระทบกับต้นทุนค่าครองชีพ (Living cost)

คุณภาพของสินค้าและบริการ (Quality of goods and services) ที่ดีขึ้น ทั้งถึง และเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ได้รับสินค้าและบริการที่สะดวก รวดเร็ว ไม่แตกต่างกันในทุกๆ พื้นที่ของประเทศ

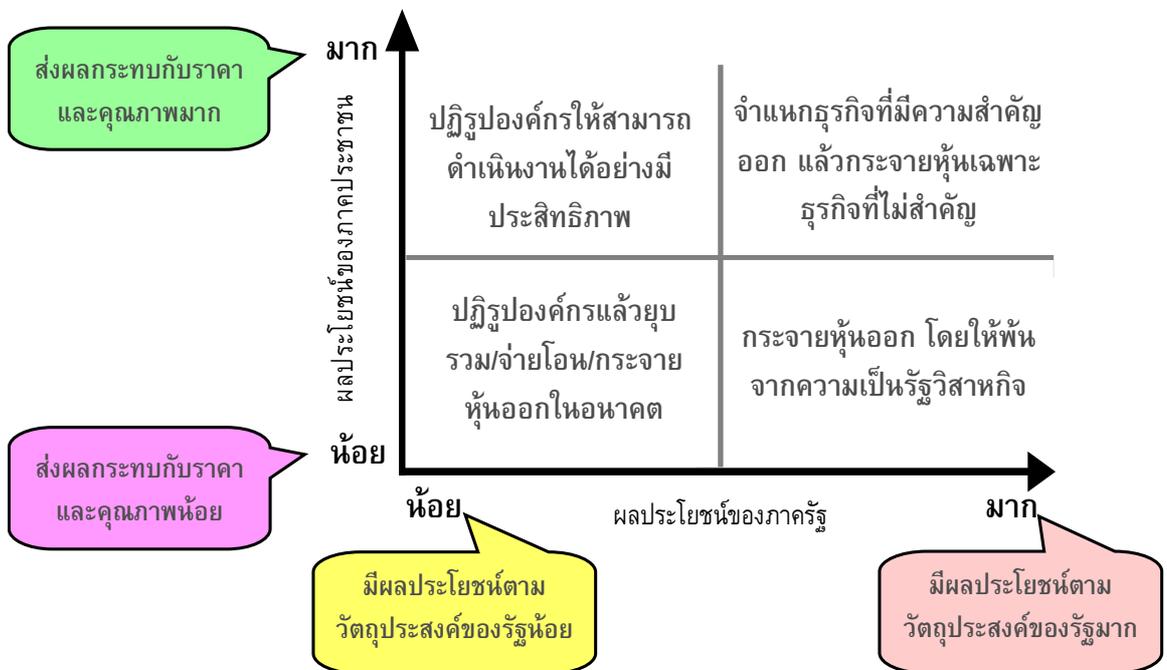
คุณภาพการบริการขั้นต่ำที่ประชาชนพึงได้รับอาจใช้แนวคิดของสวัสดิการพื้นฐาน (Basic welfare) ของธนาคารโลก ซึ่งได้กำหนดนิยามและดัชนีความยากจน (Poverty Indicators) และสวัสดิการขั้นต่ำที่ประชาชนพึงได้รับเอาไว้ โดยครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับสาธารณสุข การศึกษา รายได้ขั้นต่ำ และอื่นๆ เอาไว้

แนวคิดในอดีตรัฐเป็นผู้ที่กำหนดประโยชน์ของประชาชน โดยทำหน้าที่ตัดสินใจแทนประชาชน แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน ได้ออกแบบให้ภาคประชาชนมีโอกาสตัดสินใจด้วยตัวเองมากขึ้น แม้จะยังไม่เต็มที่เหมือนในบางประเทศ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความปลอดภัยและคานอำนาจที่อาจเกิดขึ้นจากความขัดแย้งของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ที่อาจเบี่ยงเบนการตัดสินใจของภาครัฐได้

นอกจากมุมมองด้านราคาและคุณภาพการบริการแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่ายังต้องแบ่งมุมมองทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้แตกย่อยลงไปอีก เพื่อให้การพิจารณาครอบคลุมประเด็นทั้งหมด

- |                         |   |
|-------------------------|---|
| วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ | ราคาสินค้า ซึ่งเกี่ยวข้องกับอัตราค่าครองชีพ |
| วัตถุประสงค์ทางสังคม    | คุณภาพการบริการ                             |
| การศึกษา                | ศิลปะ และวัฒนธรรม อื่นๆ                     |

จากความสัมพันธ์ข้างต้นสามารถนำมากำหนดเป็นเมตริกแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ภาครัฐกับผลประโยชน์ภาคประชาชนได้ โดยสามารถจำแนกแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้จากระดับผลกระทบต่อประโยชน์ของภาคประชาชนกับผลประโยชน์ของภาครัฐ ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 4.4 ตัวแปรของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

หากพิจารณาต่อในเชิงลึกเกี่ยวกับระดับการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนพบว่า มีแนวทางการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่แตกต่างกัน ดังนี้

#### **การทำสัญญาว่าจ้าง (Contracting out) มี 2 รูปแบบ ได้แก่**

การจ้างเอกชนมาดำเนินการเฉพาะกิจกรรมที่ไม่มีความซับซ้อน เช่น บริการทำความสะอาด การรักษาความปลอดภัยในสถานที่ราชการ เป็นต้น

อีกรูปแบบหนึ่งคือ การจ้างเอกชนให้มาบริหารงาน (Management Contract) โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหาร เช่น กรณีของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้จัดตั้งบริษัทในเครือ คือ บริษัททาว์นทาว์น คิวตี้ ฟรี ช็อบ จำกัด โดยจ้างเอกชนมาบริหารงานในร้าน ขณะที่ ททท. เป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน ส่วนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังคงเป็นของรัฐวิธีนี้มีข้อดีคือช่วยลดค่าใช้จ่ายผูกพันในการจ้างลูกจ้างประจำ และลดจำนวนข้าราชการหรือพนักงานของรัฐได้

#### **การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ (Lease Out)**

การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการคือรัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการครอบครองทรัพย์สินของรัฐชั่วคราวเพื่อการลงทุน (ส่วนใหญ่มีระยะเวลา 5-20 ปี) โดยเอกชนต้องจ่ายผลตอบแทนให้รัฐในอัตราที่ตกลงกันไว้เมื่อครบกำหนดเอกชนต้องคืนทรัพย์สินให้กับรัฐตามเดิม ในกรณีนี้รัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินและเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการ ค่าค่าประกันการลงทุน ส่วนเอกชนมีหน้าที่ในการดำเนินงาน และการลงทุนภายใต้กฎระเบียบของทางราชการ ดังนั้น รายได้และกำไรของเอกชนจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการบริหารงานเอง ตัวอย่างในกรณีนี้ เช่น โครงการให้เอกชนเช่าลงทุนพัฒนาและประกอบการทำเทียบเรือผู้ลื่นค้า ทำเทียบเรือ B5 ในบริเวณท่าเรือแหลมฉบังของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

#### **การให้สัมปทาน (Concession)**

การให้สัมปทาน คือ การที่รัฐให้สิทธิผูกขาดกับเอกชนในการผลิตสินค้าหรือการจัดสรรสินค้าและบริการบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน การจัดการ และการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทาน โดยสัมปทานจะมีอายุเวลาประมาณ 20-30 ปี เอกชนจะได้รับค่าให้บริการจากประชาชนผู้ใช้บริการโดยตรง ขณะที่รัฐอาจจะเก็บค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งตามที่ตกลงไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน รูปแบบการให้สัมปทานนี้มีหลายวิธี ได้แก่ BOT (Build-Operate-Transfer) เป็นรูปแบบที่เอกชนผู้รับสัมปทาน จะเป็นผู้ลงทุน การออกแบบดำเนินการก่อสร้างและการบริการจัดการ โดยเอกชนมีการบริหารจัดการภายในระยะเวลาที่ตกลงเมื่อสิ้นสุดสัญญา เอกชนผู้รับสัมปทานจะโอนกิจการทั้งหมดให้กับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เช่น สาขาการประปาภูมิภาค โครงการปทุมธานี-รังสิต

BOOT (Build-Operate-Own-Transfer) มีรูปแบบเหมือนกัน BOT ทุกอย่าง แตกต่างกันที่เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ เอกชนจะได้รับสิทธิ์ความเป็นเจ้าของกิจการอย่างเต็มที่ ซึ่งจะดำเนินการพัฒนาและขยายกิจการได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากหน่วยงานรัฐกรณีนี้ยังไม่มีตัวอย่างในประเทศไทย

BTO (Build-Transfer-Operate) เอกชนผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้ลงทุน ออกแบบดำเนินการก่อสร้างและเมื่อแล้วเสร็จผู้รับสิทธิ์จะต้องโอนทรัพย์สินต่างๆ ภายในข้อตกลงภายในสัญญาแก่รัฐ แต่เอกชนก็ยังเป็นผู้บริหารกิจการตลอดอายุสัมปทาน เช่น การทางพิเศษฯ ให้เอกชนมาลงทุนในโครงการทางด่วนขั้นที่ 2

#### **การกระจายหุ้นให้ตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture)**

การกระจายหุ้นให้ตลาดหลักทรัพย์มี 3 แนวทาง แนวทางแรก คือ ให้รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐโยขายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไป แต่ภาครัฐยังถือหุ้นอยู่ร้อยละ 50 ซึ่งกิจการนั้นก็ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่น กรณีนำหุ้นของบริษัทการบินไทย ออกขายในตลาดหลักทรัพย์ แนวทางที่สอง คือ การให้รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงเหลือไม่เกินร้อยละ 50 มีผลให้กิจการนั้นพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัททิพย์ประกันภัย จำกัด (มหาชน) และแนวทางสุดท้าย คือ การจัดตั้งบริษัทย่อยหรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจการแทน โดยให้รัฐวิสาหกิจถือหุ้นในบริษัทลูกทั้งหมดในขั้นแรก แล้วดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทลูกหรือกระจายหุ้นเดิมในสัดส่วนที่เกินร้อยละ 51 ซึ่งบริษัทย่อยนี้จะมีภาระดำเนินงานในรูปแบบเอกชนภายหลังการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เช่น กรณี กฟผ. ตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า (EGCO) ขึ้น โดยถือหุ้น 100% แล้วกระจายหุ้น 51% ในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

#### **การร่วมทุนกับภาคเอกชน (Joint Venture with Strategic Partners)**

กรณีนี้เป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบริษัทเอกชนที่มีประสบการณ์ในกิจการนั้นๆ อยู่แล้ว ซึ่งจะช่วยขยายขอบข่ายการบริการของรัฐวิสาหกิจให้ทั่วถึงมากขึ้นรวมทั้งเป็นการพัฒนาเทคนิคการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น กิจการร่วมทุนนี้รัฐจะถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50 ตัวอย่างกรณีนี้ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ร่วมลงทุนร้อยละ 20 กับเอกชนเพื่อเดินรถปรับอากาศขนาดเล็ก บริษัทการบินไทย จำกัด ร่วมลงทุนร้อยละ 30 กับเอกชนเพื่อจัดตั้งบริษัทครัวการบินไทย

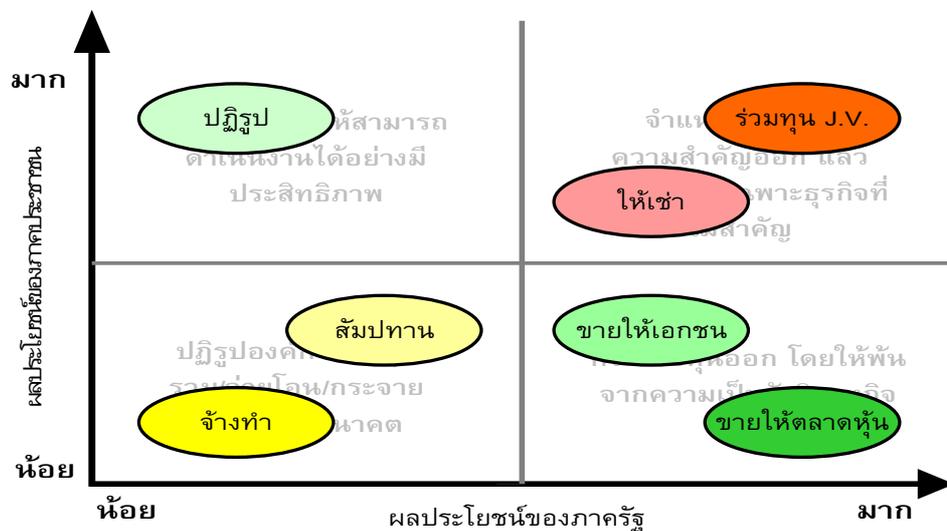
#### **การยุบเลิกและจำหน่ายโอนกิจการ (Trade Sale and Liquidation)**

รัฐวิสาหกิจที่ได้ถูกยกเลิกหรือจำหน่ายโอนให้แก่ภาคเอกชน เนื่องจากกิจการนั้นภาครัฐเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการเอง และมีหลายกรณีที่ภาคเอกชนทำได้ดีกว่า เช่น การยุบเลิก โรงงานกระสอบป่าน และบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด เป็นต้น

### การให้ดำเนินการอย่างเสรี (Liberalization)

รัฐวิสาหกิจบางประเภทที่มีการผูกขาดทำให้ประสิทธิภาพการทำงานไม่ค่อยพัฒนาเท่าที่ควร เมื่อการให้ดำเนินการอย่างเสรีจะบังคับให้รัฐวิสาหกิจนั้นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพเพื่อจูงใจผู้ซื้อและให้กำไรจากการดำเนินการ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจการโทรคมนาคม เพื่อประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นและได้รับบริการที่มีคุณภาพ

ผู้วิจัยสามารถนำเอาระดับของการมีส่วนร่วมเข้ามาประกอบกับเมตริกแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ภาครัฐกับผลประโยชน์ภาคประชาชนได้ ดังนี้



ภาพที่ 4.5 ความสัมพันธ์ระดับการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

### การพิจารณากลยุทธ์/ยุทธศาสตร์เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน

การพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน จะต้องมองถึงห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) ของอุตสาหกรรมนั้นๆ ให้ชัดเจน ซึ่งการสร้างความสามารถในการแข่งขันของรัฐวิสาหกิจที่จะทำการแปรรูปเพื่อต่อสู้กับการแข่งขันจากภายในและภายนอกประเทศ จึงต้องมีการพัฒนาในเรื่องของคุณภาพการบริการ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ โดยเน้นการบริหารงานที่เน้นการสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ขององค์กร