

บทที่ 2

แนวความคิดหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในบทที่ 2 นี้ จะเป็นการศึกษาและเสนอถึงแนวความคิดหลักกฎหมายมหาชนและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์การแปรรูปการประปาส่วนภูมิภาคของประเทศไทยต่อไป

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

เนื่องจากในโลกยุคปัจจุบันระบบเศรษฐกิจจะเป็นไปตามสังคมโลกตะวันตกที่เน้นบทบาทของเอกชนเป็นระบบการค้าเสรี ซึ่งแตกต่างจากแนวความคิดเดิมที่ว่า ถ้าจะต้องให้ระบบเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโต รัฐจะต้องเข้าควบคุมและดำเนินทางเศรษฐกิจเองซึ่งรัฐวิสาหกิจขณะนั้น จึงเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และหารายได้ให้รัฐบาล ความคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนไปแล้วในปัจจุบัน¹ เพราะสำหรับผู้ประกอบการทางภาคเอกชนมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐบาล ทำให้หลายๆ ประเทศเริ่มเปลี่ยนสภาพจากความคิดเป็นเจ้าของกิจการหรือการบริหารงานภาครัฐบาลมาสู่ภาคเอกชน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

สำหรับประเทศไทย ความหมายของรัฐวิสาหกิจจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติต่างๆ หลายแห่ง ดังเช่นความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502² ว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

- ก. องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ค. บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และหรือรัฐวิสาหกิจตาม ก. หรือ ข. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

¹ พิพัฒน์ ไทฮอวี่. (2531). หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. หน้า 4 และหน้า 34-41.

² พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 76, ตอน 98. ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2502.

ง. บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และหรือรัฐวิสาหกิจตาม ก. และหรือ ก. และหรือ ข. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

จ. บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม ง. และหรือ ก. และหรือ ข. และหรือ ก. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

จากเหตุผลหลักที่รัฐบาลคิดและดำเนินการลดบทบาทของรัฐบาลในกิจกรรมทางเศรษฐกิจลงประกอบขีดความสามารถของภาคเอกชนเริ่มจะมีสูงขึ้นถึงขนาดที่จะรองรับกิจการภาครัฐแทนรัฐบาลได้ ประกอบกับปัจจัยภายนอกประเทศไม่ว่าเป็นไปตามข้อตกลงที่รัฐบาลได้ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ธนาคารโลก ตลอดจนภาวะของการเกิดระบบการค้าเสรีมีการเคลื่อนย้ายการลงทุนขนาดใหญ่ของเอกชนหรือบริษัทข้ามชาติเข้าไปอีกดินแดนของชาติอื่นๆ เพื่อแสวงหาทำการค้าการลงทุนได้อย่างมากมายโดยไม่มีขอบเขตอย่างไร้พรมแดน และนำผลกำไรกลับประเทศของตนได้อย่างเสรี ซึ่งสามารถสรุปวัตถุประสงค์โดยทั่วไปในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ ดังนี้

1. เพื่อให้ภาวะเศรษฐกิจดำเนินได้โดยเสรี การประกอบการแบบรัฐวิสาหกิจที่มีการผูกขาดทำให้ผู้บริโภคจำเป็นต้องบริโภคสินค้าและบริการตามชนิดและคุณภาพที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆ ผลิต ผู้บริโภคไม่มีโอกาสที่จะเลือกการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนก็จะเป็นการให้โอกาสแก่ผู้บริโภคในการเลือกซื้อสินค้าและบริการต่างๆ ที่ผลิตภายใต้ภาวะการแข่งขันอันจะทำให้มีสินค้าและบริการต่างๆ หลากหลายมากขึ้น และจะเป็นโอกาสของผู้บริโภคคือประชาชนโดยทั่วไปได้เลือกลงทุนและเลือกซื้อสินค้าบริการต่างๆ ได้ตามที่ต้องการมากขึ้น อันเป็นการส่งเสริมเสรีภาพในการผลิตการลงทุน และโอกาสในความเป็นเจ้าของกิจการให้แพร่หลายกระจายออกไปสู่ประชาชนทั่วไปได้มากขึ้น

2. เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตในระบบเศรษฐกิจซึ่งการปล่อยให้การดำเนินการธุรกิจเป็นไปอย่างเสรี จะก่อให้เกิดการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ ทำให้มีประสิทธิภาพในด้านการผลิตด้านการบริการ ทำให้ต้นทุนการผลิตการบริการลดลง หากไม่ปรับปรุงประสิทธิภาพ ไม่มีการพัฒนาแข่งขันกับบุคคลอื่น ทำให้กิจการจะไม่สามารถดำเนินการอยู่ได้ หรือถูกควบกิจการ ซึ่งการประกอบธุรกิจโดยรัฐวิสาหกิจมิได้คำนึงถึงปัญหาดังที่กล่าวมา เพราะเนื่องจากได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลทั้งในรูปเงินงบประมาณ การค้ำประกันต่างๆ อันเป็นการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจนั้นจากสภาพทางเศรษฐกิจซึ่งไม่สะท้อนสภาพเศรษฐกิจที่แท้จริง

3. เพื่อลดภาระหนี้ของรัฐบาล เมื่อได้แปรรูปเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว ก็ไม่ต้องเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องหาเงินงบประมาณเข้ามาอุดหนุน หรือต้องค้ำประกัน

เงินกู้ต่างๆ ทั้งในประเทศและนอกประเทศ พร้อมทั้งได้เงินก้อนมาจากผลการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นๆ มาพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ต่อไป

4. เพื่อลดปัญหาด้านงบประมาณรายจ่ายภาครัฐบาล เมื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้วรัฐบาลก็ไม่ต้องคอยดูแลเรื่องงบประมาณมาอุดหนุนรัฐวิสาหกิจนั้นอีกต่อไป

5. เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น เงินไอและข้อกำหนดของธนาคารโลก หรือธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียต่างๆ

สำหรับนโยบายของรัฐบาลไทยในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. การรักษาเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ โดยการลดเงินกู้จากต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ
2. ลดภาระเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยลดการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก
3. การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
4. การเพิ่มระดมเงินออมจากภาคประชาชนมาลงทุนในรัฐวิสาหกิจให้มากขึ้น โดยการเพิ่มศักยภาพของตลาดทุนในประเทศ³

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นของการที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปมีบทบาททางธุรกิจในระบบเศรษฐกิจของประเทศหลายประการ การเข้าไปประกอบกิจการสาธารณูปโภค กิจการอันเนื่องกับความปลอดภัยของประเทศ กิจการที่ต้องใช้ทุนสูง และกิจการอันเนื่องจากความปลอดภัยของประเทศ กิจการที่ต้องใช้ทุนสูง และกิจการที่ได้รายได้สูงเพื่อหารายได้เข้ารัฐบาล รวมทั้งเหตุผลเฉพาะกิจตามสถานการณ์ความจำเป็น อย่างไรก็ตามลักษณะธรรมชาติและข้อจำกัดระบบการบริหารงานของรัฐบาล ทำให้การดำเนินงานธุรกิจของรัฐวิสาหกิจไม่ประสบผลสำเร็จ เมื่อเทียบกับการดำเนินงานของภาคเอกชน ทำให้มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ทั้งปัญหาการขาดทุนงบประมาณ ภาระหนี้สินต่างประเทศ จึงเกิดแนวความคิดในการพัฒนารัฐวิสาหกิจขึ้น และการให้เอกชนเข้ามาบริหารก็เป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ

³ พิพัฒน์ ไทยอารี. (2530). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน: เงื่อนไขแนวโน้มและกรณีตัวอย่าง.

เหตุผลทางด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศไทยโดยรัฐบาลไทยได้นำเสนอต่อที่ประชุมเรื่องปัญหาวิสาหกิจของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย⁴ (Asian Development Bank) มีดังนี้

1. เศรษฐกิจ

จากการล้มเหลวของการบริหารงานของวิสาหกิจทำให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ พยายามจะแก้ไขปัญหาเหล่านี้ แต่ด้วยสภาพการดำเนินงานและเงื่อนไขบางประการไม่เอื้ออำนวยให้วิสาหกิจสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความสงสัยถึงบทบาทของรัฐบาลว่าควรมีขอบเขตของรัฐบาลที่เข้ามาควบคุมกิจการหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการควบคุมทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้ขาดความยืดหยุ่นทางงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย กรอบของภาษี โดยการจัดเก็บภาษีนี้นั้นประเทศไทยได้เก็บค่าสูงสุดประมาณร้อยละ 13 – 14 ของ GDP ขณะที่อาเซียนร้อยละ 18 เอเชียร้อยละ 23 ดังนั้นเงินทุนของวิสาหกิจซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของแผนงานทางเศรษฐกิจระดับมหภาคมีขอบเขตจำกัดในแง่ของการประกอบการเป็นผลเสียต่อวิสาหกิจที่ไม่สามารถตอบสนองต่อกลไกตลาดได้ แต่อย่างไรก็ดีวิสาหกิจของประเทศไทยยังมีไม่มาก เมื่อเทียบกับต่างประเทศ เช่น ประเทศมาเลเซีย มีวิสาหกิจอยู่ประมาณ 500 แห่ง และหลายระดับ อังกฤษมีประมาณ 500 แห่งและบราซิลมีมากกว่า 800 แห่ง เพราะฉะนั้นปัญหาการกำหนดบทบาทของรัฐบาลต่อวิสาหกิจอย่างประเทศไทยกำลังจะก้าวสู่ประเทศรายได้ปานกลางของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นเหตุสำคัญที่จะต้องเข้าดำเนินการแปรรูปวิสาหกิจ

2. ทางการเมืองและสังคม

วิสาหกิจทุกองค์กรถูกแทรกแซงจากรัฐบาลทางการเมืองตกอยู่ในกรอบของระบบราชการ มีการกำหนดการถือครองทรัพย์สินเพราะการกระจายถือครองทรัพย์สินเป็นตัวกำหนดความเป็นธรรมในสังคมจากการที่วิสาหกิจถือครองทรัพย์สินจำนวนมากแต่ขาดการจัดการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นลักษณะเศรษฐกิจแบบผสมระหว่างรัฐบาลกับเอกชนอาจจะเหมาะสมกว่า เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการบริหารที่ดี ดังนั้นประเด็นการถือครองทรัพย์สินเป็นเหตุผลทางการเมืองที่สำคัญของการแปรรูปวิสาหกิจ

3. การบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพ

จากการอาศัยกลไกตลาดที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแข่งขันสูงขึ้น การแปรรูปวิสาหกิจจะก่อให้เกิดการปรับปรุงสินค้าบริการให้ดีขึ้นเป็นผลดี ระบบเศรษฐกิจเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยให้มีโอกาสสูงขึ้น เพราะถ้าค่าบริการสาธารณะูปโภคต่างๆ

⁴ พิสิทธิ์ ภัคเกษม. (2533). การแปรรูปวิสาหกิจ. หน้า 24-25.

แพงกว่าประเทศอื่นๆ ก็จะไม่เอื้ออำนวยต่อการผลิต และเป็นต้นทุนส่วนเพิ่มกับอุตสาหกรรมต่อเนื่องทั้งหมดถึงผู้บริโภค

4. จริยธรรม

ผู้บริหารในภาครัฐบาลหลายๆ คนมักจะกล่าวว่ารัฐบาลจะต้องเข้าไปบริหารทางเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมต่อสังคม รัฐบาลจะต้องดำเนินการโดยเกรงว่าเอกชนหรือบริษัทมหาชนจะดำเนินการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อสังคม ผู้บริหารประเทศหลายประเทศมักจะใช้ข้ออ้างนี้เข้าควบคุมระบบเศรษฐกิจของประเทศ แต่ปรากฏว่าสุดท้ายแล้วรัฐบาลกลายเป็นผู้ผูกขาดแสวงหาประโยชน์เสียเอง ซึ่งจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประเทศชาติหรือสังคมได้

ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) อาจเป็นคำใหม่ที่ใช้กันในปัจจุบัน เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา และคาดว่าจะมีอิทธิพลต่อไปจนถึงปลายศตวรรษนี้ (ปี ค.ศ. 2000) แต่ถ้าหากได้พิจารณาเนื้อหาสาระบางประการแล้ว กล่าวได้ว่า ความคิดเช่นนี้เกิดขึ้นพร้อมกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางประเภท โดยเฉพาะกิจการประเภทที่เริ่มดำเนินการเพื่อเป็นตัวอย่างแก่เอกชน และเมื่อเอกชนมีความพร้อมแล้ว รัฐก็จะดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนกิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ให้เอกชนดำเนินการต่อไป แม้ว่าเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะมีลักษณะดังกล่าวก็ตาม แต่ในสถานะปัจจุบันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมิได้มีความหมายจำกัดอยู่แต่เพียงการจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่มีขอบเขตกว้างไป คือ การพิจารณาบทบาทและฐานะของรัฐโดยส่วนรวมด้วยการที่ความหมายของคำว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางกว่าการจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจเช่นนี้ จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาความรู้ และแนวความคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบเป็นองค์ความรู้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่เท่าที่ดำเนินการมานักวิชาการ นักปฏิบัติการ และสถาบันการเงิน หรือองค์การที่เกี่ยวข้อง ต่างกำหนดค่านิยมเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความมุ่งหมายของกิจการของตน ความหมายของคำว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงมิได้มีเป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์บทบาทค่านิยมที่ปรากฏอยู่ ณ ที่ต่างๆ เพื่อจะได้แสวงหาองค์ความรู้เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้กระจ่างยิ่งขึ้น

⁵ พัทธมน ไทยอารี. เล่มเดิม. หน้า 70.

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ไว้ต่างกัน ซึ่งจะต่างเพียงแต่การเน้นขอบเขตของคำนิยามพอสรุปได้ ดังนี้

D.R.Pense ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง กระบวนการใดๆ ที่ลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐบาลที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายความรวมถึงการปลดปล่อยภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือดำเนินกิจการอยู่⁶

Mary M. Shirley ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง การแปรรูปทางการบริหารของกิจการภาครัฐบาลโดยให้สัมปทานหรือการทำสัญญาว่าจ้าง หรือการว่าจ้างให้ภาคเอกชนให้บริการบางอย่าง โดยมีสัญญาว่าจ้าง⁷

Seizaburo Sato ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง การกำหนดเงื่อนไขในการแปรเปลี่ยนองค์กรของภาครัฐบาล หรือกิจการรัฐวิสาหกิจด้วยการแปรสภาพการเป็นเจ้าของ ทั้งนี้โดยการคำนึงถึงแหล่งที่มาของเงินทุนในการดำเนินการเป็นเกณฑ์ ประกอบกับการควบคุมจากรัฐบาล⁸

David Heald ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง เรื่องที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงด้านความคิดและสถานะทางการเมืองที่มีบทบาทด้านการตลาด และบทบาทของรัฐต่อสถานะเศรษฐกิจ⁹

David Clementi ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการโอนสภาพการเป็นเจ้าของ ซึ่งรัฐบาลเคยถือครองอยู่ให้แก่เอกชนตามแต่โอกาสที่จะอำนวยให้เป็น การสร้างระบบการแข่งขันให้เกิดขึ้นในกิจการภาครัฐบาล และเป็นการจัดประเภทกิจการบางอย่าง หรือลักษณะบางอย่างให้เอกชนรับไปดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน โดยอาศัยหลักการพิจารณาเกี่ยวกับต้นทุนดำเนินการส่วนกิจการสาธารณะบางประเภทที่รัฐเคยดำเนินการ โดยไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการมาแต่เดิม ก็จะต้องหาทางดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการเพื่อหารายได้ต่อไป¹⁰

⁶ พิพัฒน์ ไทยอารี. เล่มเดิม. หน้า 71.

⁷ แหล่งเดิม. หน้า 72.

⁸ แหล่งเดิม. หน้า 73.

⁹ แหล่งเดิม. หน้า 76.

¹⁰ David Clementi, Privatization in Industrialized Countries: The Experience of the United Kingdom A paper for conference on Privatization Policies, methods and Procedures, Asian Development Band, 31 January – 1 February 1985, Manila, Philippines. pp.7-8. อ้างใน พิพัฒน์ ไทยอารี. หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย. หน้า 74.

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) ได้สร้างกรอบความคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่าเป็นการปลดปล่อยหรือโอนความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือหน่วยงานของภาครัฐบาลไปให้องค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรเอกชนดำเนินการ การปลดปล่อยหรือโอนความรับผิดชอบนี้มีขอบเขตไปถึงการอนุญาตให้องค์กรที่รับมอบอำนาจเหล่านี้สามารถออกใบอนุญาต กำหนดกฎเกณฑ์ หรือให้คำแนะนำแก่สมาชิกของหน่วยงานนั้นๆ ด้วย

จากการอภิปรายเรื่องความเป็นไปได้ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2528 ณ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) สำนักงานใหญ่ได้มีการให้ความหมายของคำว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้

ดร.นิมิตร นนทพันธุ์ชาวาทย์ ผู้ดำเนินการอภิปรายได้กล่าวว่า ความหมายของคำว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน มีความหมายกว้างขวางมาก อาจจะหมายถึงการทำอะไรก็ได้แต่ที่จะทำให้รัฐวิสาหกิจบริหารได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพเหมือนภาคเอกชน¹¹

ดร.พนัส สิมะเสถียร ได้ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า ความหมายกว้างๆ นั้น อาจหมายถึงการลดบทบาทความเป็นเจ้าของ หรือการดำเนินงานในรัฐวิสาหกิจจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ ให้เอกชนเป็นเจ้าของหรือดำเนินการแทนมีโอกาสดูแลแข่งขันมากยิ่งขึ้น¹²

เช่นเดียวกับบทความเรื่อง ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน ดร.พนัส สิมะเสถียร ได้กล่าวถึงความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยลงท้ายว่า และในที่สุดอาจถึงขั้นที่ให้หน่วยงานนั้นหลุดพ้นจากการควบคุมในฐานะที่เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาล¹³ ในการอภิปรายที่กล่าวถึงข้างต้น ดร.พิสิษฐ์ ภัคเกษม ได้กล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเด็นของการลดบทบาทของรัฐลงการกระจายการถือครองทรัพย์สินออกไปสู่ภาคเอกชนและเพิ่มประสิทธิภาพ และได้กล่าวถึงแนวทางในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ด้วย

โดยสรุปแล้ว การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) จะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางความคิดและบทบาทของภาครัฐบาลในการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจมาเป็นการเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรี และผ่อนคลายการควบคุมหรือลดกฎเกณฑ์ ตลอดจนมีการนำระบบการตลาดเข้ามาใช้ในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นการเน้นบทบาทของภาคเอกชนให้

¹¹ ความเป็นไปได้ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน การอภิปรายเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2528 ที่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) สำนักงานใหญ่.

¹² แหล่งเดิม.

¹³ พณีส สิมะเสถียร. (2528, มีนาคม-เมษายน). "ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน." วารสารกรมบัญชีกลาง, ปีที่ 26, เล่ม 2. หน้า 3.

เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเหล่านั้นให้มากขึ้นโดยวิธีการต่างๆ เช่น การขายทรัพย์สิน การขายหุ้นให้กับเอกชน และการทำสัญญาว่าจ้าง เป็นต้น

2.2 รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เป็นวิธีพื้นฐานที่สรุปโดยธนาคารโลก¹⁴ จากการศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจใน 83 ประเทศทั่วโลก และพบว่าวิธีการพื้นฐานที่ใช้กันมากที่สุดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีอยู่ด้วยกัน 7 วิธี ดังนี้

วิธีการพื้นฐานในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Basic Methods of Privatization)

ธนาคารโลก ได้สรุปวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจากการศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจใน 83 ประเทศทั่วโลก และพบว่าวิธีการพื้นฐานที่ใช้กันมากที่สุดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีอยู่ด้วยกัน 7 วิธี ดังนี้

1. การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชน

ลักษณะ วิธีการเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนนั้น รัฐจะขายหุ้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดที่รัฐถืออยู่ให้กับประชาชนทั่วไป ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้รัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นมหาชน เนื่องจากมีการกระจายหุ้นให้กับประชาชนเป็นเจ้าของโดยตรง และรัฐวิสาหกิจมีลักษณะของการบริหารงานร่วมระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งรัฐยังมีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจ แต่จะเป็นก้าวแรกของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบเต็มส่วน (Full Privatization) ทั้งนี้เพราะการที่เอกชนเข้าร่วมหุ้นในรัฐวิสาหกิจนั้น จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีความเป็นไปได้มากขึ้น

การดำเนินการ เทคนิคที่นำมาใช้ในการเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชน หรือประชาชนทั่วไป ได้แก่ การทำเค้าโครงของหนังสือเสนอขายหุ้น (Prospectus) โดยมีธนาคารเพื่อการลงทุนเป็นที่ปรึกษาและประกันการจัดจำหน่าย การเสนอขายหุ้นนั้นสามารถกระทำได้ทั้งการกำหนดราคาตายตัว (Fix Price) หรือวิธีการที่ยืดหยุ่นกว่า ซึ่งการขายหุ้นนั้นสามารถขายได้ทั้งในตลาดภายในหรือตลาดต่างประเทศก็ได้ กล่าวคือในการที่หุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นมีการซื้อขาย

¹⁴ Charles Vuyistake, World Bank Technical Paper Number 88: Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises Vol. 1 Method and Implementation (Washington, D.C. U.S.A. World Bank). (1988). p.1. อ้างโดย กัญชลี จันจักษ์วงศ์. (2533). ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดทัศนคติต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ศึกษากรณี สภาพภาพแรงงานการสื่อสารแห่งประเทศไทย. หน้า 19-23. และอ้างโดย ชีรพันธุ์ วิชาวิกุล. (2534). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ศึกษากรณีบริษัทการบินไทยจำกัด. หน้า 10-20.

กันในตลาดอยู่แล้ว รัฐบาลก็จะขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ แต่อาจจะมีการจำกัดจำนวนการถือหุ้น สำหรับกรณีเอกชนหรือของชาวต่างชาติ

องค์ประกอบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายหุ้นให้กับสาธารณชน ควรประกอบด้วย ปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1. ขนาดของรัฐวิสาหกิจ ควรจะมีความสัมพันธ์กับระดับของความสำเร็จ
2. รายละเอียดเกี่ยวกับด้านการเงิน การบริหาร/การจัดการ และข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็น จะต้องจัดเตรียมให้พร้อมสำหรับเปิดเผยให้ผู้ลงทุนได้ทราบ
3. รัฐวิสาหกิจจะต้องมีสภาพคล่องทางการเงินพอสมควรในตลาดท้องถิ่น
4. ตลาดหุ้น (Equity Market) จะต้องได้รับการพิจารณา หรือจะต้องมีกลไกที่มีความสามารถในการควบคุม/ป้องกัน และดึงดูดใจผู้ลงทุนจำนวนมาก

ปัญหาในทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1. เจเนอรัลของรัฐบาลวิสาหกิจ หากรัฐบาลวิสาหกิจนั้นยังไม่มีประวัติการดำเนินงานจนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป การเสนอขายหุ้นชนิดนี้จึงขึ้นอยู่กับปรับปรุงโครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง การดำเนินงานเป็นสำคัญ
2. หากวัตถุประสงค์ในการขายหุ้นนั้น ต้องการที่จะให้มีผู้เข้ามาถือหุ้นมีจำนวนมาก หรือกลุ่มนักลงทุนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะแล้ว การขายหุ้นจะต้องใช้วิธีการพิเศษในการจูงใจ ซึ่งรัฐบาลอาจจะยอมแม้กระทั่งให้กลุ่มบุคคลเข้าควบคุมการบริหาร ซึ่งในหลายกรณีการขายหุ้น ชนิดนี้จะมีการกระตุ้นให้พนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เข้ามาถือหุ้นและจะต้องมีการจำกัดการเข้ามาถือหุ้นของชาวต่างชาติ
3. การกำหนดค่าและราคาการขายรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบว่า ผลที่จะได้รับนั้นคุ้มค่าต่อการนำกิจการไปขายหรือไม่ ซึ่งส่วนมากแล้วการกำหนดค่าและราคามักจะอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่เสมอ
4. การขาดการพัฒนาตลาดหุ้น จะทำให้การเสนอขายหุ้นไม่ได้รับการตอบสนองจาก นักลงทุนมากนัก หากไม่มีการนำเทคนิคต่างๆ มาใช้ประกอบ การขาดตลาดแรกที่มีประสิทธิภาพ จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร
5. การควบคุมของตลาดหุ้น เป็นเรื่องของการประกันความรับผิดชอบของรัฐบาล สำหรับผลประโยชน์ของนักลงทุน นอกจากนี้หนังสือเสนอขายหุ้นจะต้องมีการระบุข้อความ/เงื่อนไขต่างๆ ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงของผู้ถือหุ้นให้ต่ำที่สุด

6. การตลาด การตื่นตัว และการให้ความรู้แก่สาธารณชน เป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้การเสนอขายหุ้นประสบผลสำเร็จ

7. การเปิดกว้างของตลาดทุนและผลกระทบจากมหาชน การเสนอขายหุ้นแก่สาธารณชนจำนวนมาก จะต้องระมัดระวังในด้านของทรัพยากรและเงินออมที่จะนำมาลงทุน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดอื่นๆ ด้วย เช่น ในกรณีที่ตลาดหุ้นอยู่ในภาวะที่ตกต่ำ ซึ่งอาจจะต้องมีการนำมาตรการออกมาใช้ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชน อาจจะต้องมีการนำมาตรการออกมาใช้ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชน อาจจะต้องเลื่อนการดำเนินการออกไป

2. การเสนอขายหุ้นให้กับเอกชน (Private Sales of Shares)

ลักษณะ รัฐจะเสนอขายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดที่รัฐเป็นเจ้าของให้กับผู้ซื้อเพียงคนเดียว หรือเป็นกลุ่ม ซึ่งได้มีการกำหนดตัวบุคคลไว้แล้ว โดยมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นห้างหุ้นส่วนการขายหุ้นด้วยวิธีนี้โดยมีหลายรูปแบบด้วยกัน อาทิการถือครองหุ้นแบบโดยตรงของบริษัทเดียว หรือกลุ่มเอกชนที่เฉพาะเจาะจง เช่นสถาบันการเงิน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบนี้อาจจะกระทำได้ทั้งองค์การหรือเป็นบางส่วนขององค์การ ซึ่งในแบบหลังจะทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะของความเป็นเจ้าของร่วมกัน

การดำเนินการ การขายหุ้นของรัฐบาลในกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น สามารถกระทำได้หลายวิธีด้วยกัน แต่มีเพียง 2 วิธีที่เป็นที่นิยมใช้ ได้แก่

- (1) การแข่งขันเต็มรูปแบบด้วยคุณสมบัติขั้นต้นของผู้ประมูลเอง และ
- (2) การเจรจาต่อรองโดยตรงด้วยการระบุตัวผู้ซื้อที่คาดว่าจะเข้ามาซื้อหุ้น

เมื่อรัฐบาลตัดสินใจที่จะโอนหุ้นให้กับเอกชนแล้ว สิ่งแรกที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาได้แก่ ความมีชื่อเสียงของธุรกิจที่เป็นฝ่ายซื้อหุ้น ฐานะทางการเงินและบันทึกการดำเนินการของธุรกิจการเสนอขายหุ้นให้กับเอกชน มักจะใช้เป็นขั้นตอนแรก หรือจุดเชื่อมต่อการเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชน นอกจากนี้วิธีการดังกล่าวยังเป็นขั้นตอนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงกลุ่มของผู้ถือหุ้นหลักที่สำคัญภายในกิจการนั้นๆ

ลักษณะเฉพาะ วิธีการนี้เหมาะสมสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานตำหรือรัฐวิสาหกิจที่ต้องการเจ้าของที่มีความเข้มแข็ง มีความสามารถและมีประสบการณ์ด้านการประกอบการทางอุตสาหกรรม การติดต่อค้าขายและมีฐานะทางการเงินสูง เพื่อความสำเร็จของธุรกิจ นอกจากนี้วิธีการนี้ยังเหมาะสำหรับตลาดทุน (Equity Market) ที่ขาดการพัฒนา และ

ขาดเทคนิคในการดึงดูดใจนักลงทุนได้ด้วยตนเอง หรือเหมาะสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดที่ไม่เหมาะสม สำหรับการเสนอขายหุ้นให้แก่สาธารณชน

ปัญหาในการปฏิบัติ รัฐวิสาหกิจนั้นอาจมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างทางการเงิน เช่น การชะลอการชำระหนี้ เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วในการทำรัฐวิสาหกิจออกขาย ส่วนใหญ่มักจะ ไม่มีการปรับปรุงฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้นก่อนที่จะนำออกขายและเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาเกี่ยวกับการว่าจ้างของพนักงานในรัฐวิสาหกิจและผลประโยชน์ที่เป็นผลมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นจึงควรหามาตรการรองรับปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นการประกันว่าวัตถุประสงค์ของรัฐบาล และผลประโยชน์ของส่วนรวมจะไม่เบี่ยงเบนไป จึงควรมีขั้นตอนในส่วนต่างๆ กล่าวคือ การประเมินค่า การคัดเลือกผู้ซื้อ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการซื้อขายรัฐวิสาหกิจบางส่วนในเอกชน รัฐบาลจะต้อง ไม่พยายามเข้าไปก้าวก่าย/แทรกแซงในการดำเนินงานของนักลงทุนเอกชน

3. การขายทรัพย์สินของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ (Sale of Government or State-owned Enterprises Assets)

ลักษณะ วิธีการนี้จะเน้นที่การขายทรัพย์สินมากกว่าการขายหุ้น โดยรัฐอาจจะขาย ทรัพย์สินโดยตรง กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจจะขายทรัพย์สินส่วนใหญ่ออกไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การแยกทรัพย์สินนั้นอาจจะเพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของการดำเนินการแต่ละส่วน และการแยกขายทรัพย์สินอาจเป็นทางเดียวที่จะทำให้สามารถขายทรัพย์สินทั้งหมดได้ ดังนั้นการขาย ทรัพย์สินจึงทำได้ทั้งการแยกขายหรือขายทั้งหมดเหมือนกับการจัดตั้งบริษัทใหม่ การขายทรัพย์สิน นั้นจะทำได้เป็นส่วนตัวเท่านั้น ซึ่งในบางกรณีก็ไม่ได้มีการขายทรัพย์สินกันจริง หากแต่เป็นการโอน ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไปให้เอกชนและหุ้นที่รัฐได้รับการยกให้ในครั้งนี้ สามารถที่จะนำไปขายได้ ซึ่งอาจจะนำไปขายให้กับสาธารณชนหรือเอกชนก็ได้

การดำเนินการ การขายทรัพย์สินนี้ อาจทำได้โดยทั้งวิธีการเปิดให้มีการประมูล หรือโอนการขายตลาดแล้วแต่กรณี ซึ่งการจะเลือกใช้วิธีการใดนั้นจะตัดสินใจหลังจากที่มีการเจรจา ต่อรองโดยตรงกับลูกค้ามิได้มีการกำหนดตัวไว้ล่วงหน้าแล้ว การขายทรัพย์สินนั้นสามารถจะกระทำ ได้หลายรูปแบบด้วยกัน ดังนี้

1. ถ้าต้องการที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน รัฐวิสาหกิจจะต้องขายทรัพย์สิน ส่วนอื่นๆ ของรัฐวิสาหกิจ ยกเว้นทรัพย์สินหลัก วิธีการนี้จะมีผลในการลดขนาดของรัฐวิสาหกิจลงได้
2. ถ้าต้องการที่จะขายรัฐวิสาหกิจทั้งหมด แต่ไม่สามารถจะให้วิธีการขายหุ้นได้ ก็อาจจะใช้วิธีการยกเลิกและมีการชำระบัญชี เพื่อที่จะนำทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจออกขายให้กับ เอกชนที่ต้องการจะเข้ามาดำเนินการนั้นๆ แทนรัฐ

3. ถ้ารัฐวิสาหกิจนั้นสามารถจะขายได้ แต่ยังมีอุปสรรคด้านฐานะการเงิน หรือด้านกฎหมาย วิธีการขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายขาย ฝ่ายซื้อ หรือฝ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะเฉพาะ ในด้านโอกาสสำหรับความเป็นไปได้ นั่น การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเดี่ยว (Individual Assets) จะเป็นโอกาสของความเป็นไปได้มากกว่าการขายรัฐวิสาหกิจทั้งหมด (The Whole State-owned Enterprise) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลผลิตและทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้นสอดคล้องกับความต้องการของผู้ซื้อในภาคเอกชนหรือไม่ สำหรับในกรณีที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะยุบเลิกกิจการ รัฐบาลก็จะทำการชำระบัญชีและยุบเลิกกิจการโดยการขายทรัพย์สินและประกาศยกเลิกหนี้สิน กิจการนั้นก็จะกลายเป็นบริษัทเอกชนไป

ปัญหาในการปฏิบัติ ปัญหาที่สำคัญก็คือ การจัดการกับหนี้สินที่มีอยู่ของรัฐวิสาหกิจ ควรจะจัดการกันอย่างไร ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีของการขายหุ้น การขายทรัพย์สินโดยปราศจากการรับผิดชอบในหนี้สินที่ยังคงมีอยู่ จะทำให้การขายทรัพย์สินเป็นไปได้ยาก เพราะเอกชนจะต้องเข้ารับการหนี้สินนั้นแทน และอาจทำให้เอกชนต้องเลิกล้มการดำเนินการ รวมทั้งอาจจะต้องให้พนักงานออกจากงานด้วยในที่สุด เหตุผลดังกล่าวจะมีผลต่อการตัดสินใจของเอกชนว่า ควรจะซื้อทรัพย์สินนั้นมาดำเนินการหรือไม่

4. การจัดองค์การใหม่โดยการแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็นส่วน (Reorganization into Component Parts)

ลักษณะ วิธีการนี้จะเกี่ยวข้องกับการกระจายหรือการจัดองค์การใหม่ (Reorganization) ของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหน่วยต่าง ๆ หลายหน่วยหรือในรูปของบริษัทแม่และบริษัทลูก

การดำเนินการ ความเป็นไปได้ของวิธีการนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยมีขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. กระจายองค์การออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย
2. แปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทแม่ (Holding Company) ซึ่งได้รวมหุ้นของบริษัทลูกที่ได้เข้าไปดำเนินการในกิจการของรัฐวิสาหกิจ วิธีการนี้ผู้ซื้อสามารถซื้อบริษัทลูกต่างๆ ได้ แต่จะต้องมีการหาตลาดที่ใหญ่พอสำหรับการโยกย้ายความเป็นเจ้าของกิจการ
3. แยกกิจการบางอย่างออกไป ในขณะที่รัฐบาลยังคงบางส่วนอยู่ เช่น กิจการที่ไม่ได้ดำเนินการในเชิงพาณิชย์
4. แยกอุปกรณ์เครื่องอำนวยความสะดวก ในรูปแบบเดี่ยวหรือแบบกลุ่มมากกว่าขายทั้งหมด วิธีการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ลักษณะเฉพาะ วิธีการนี้เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งจะมีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นมีกิจการมากเกินไป การขายพร้อมกันจะไม่ดึงดูดความสนใจของนักลงทุนเท่าที่ควร การแยกขายจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในบางครั้งรัฐบาลอาจจะขายเพียงบางหน่วยของรัฐวิสาหกิจ และยังคงหน่วยอื่นๆ ของรัฐวิสาหกิจนั้นไว้ เนื่องจากเกรงว่าการขายทั้งหมดอาจจะก่อให้เกิดการผูกขาดได้ ในขณะที่การแยกขายจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน

ปัญหาในการปฏิบัติ การกระจายรัฐวิสาหกิจออกเป็นหน่วยต่าง ๆ อาจจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ภายใต้การจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ อันได้แก่ สิทธิต่างๆ ความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ และการจ้างงาน เป็นต้น

5. การลงทุนของเอกชนในรัฐวิสาหกิจ (New Private Investment in State-owned Enterprises)

ลักษณะ รัฐบาลจะเพิ่มทุนให้รัฐวิสาหกิจมากขึ้น (โดยส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อฐานะหรือขยายงาน) ด้วยการเพิ่มทุนและนำหุ้นเพิ่มทุนนั้นออกขายให้แก่ภาคเอกชน โดยที่รัฐยังคงดำรงหุ้นเดิมของตนไว้ ดังนั้นจะมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างเอกชนและรัฐบาล (Joint Venture) ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่ได้เป็นของรัฐทั้งหมดหรือเป็นเพียงบางส่วน การเพิ่มทุนในครั้งนี้จะทำให้ผลประโยชน์ของรัฐลดลง หรือทำให้เอกชนเข้ามามีส่วนมากขึ้น นอกจากนี้ในหลายกรณีรัฐอาจนำทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเข้ามาเป็นทุนสำหรับบริษัทใหม่ ในขณะที่เอกชนที่มาร่วมลงทุนได้นำเงินมาร่วมลงทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสมทบร่วมกับทุนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้วในขณะนั้น หรืออาจจะนำไปใช้ในการดำเนินการ

การดำเนินการ ความสำเร็จของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจชนิดนี้ อยู่ที่การนำหุ้นใหม่ ออกขาย ซึ่งอาจจะทำโดยการรวมกิจการเข้าด้วยกันก็ได้ โดยในหลายๆ กรณี รัฐวิสาหกิจอาจถูกเปลี่ยนรูปไปเป็นบริษัทผสมระหว่างเอกชนและรัฐ และหุ้นใหม่ของรัฐวิสาหกิจจะถือโดยสาธารณชนหรือเอกชนก็ได้

ลักษณะเฉพาะ วิธีการนี้มักจะนำมาใช้ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาด้านการเงิน เนื่องจากมีเงินทุนในการดำเนินการต่ำ ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นต้องการเงินทุนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพหรือฐานะของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ในส่วนการร่วมทุนกับเอกชนนั้น ส่วนใหญ่รัฐบาลจะร่วมทุนกับต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ทางด้านการบริหาร และประสบการณ์ทางด้านอื่นๆ นอกเหนือไปจากเงินลงทุน ในบางกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีนี้ จะกระทำเพื่อความเข้มแข็งของรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาลต้องการที่จะรักษาความเป็นระบบราชการเอาไว้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

โดยการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนนี้จะทำให้ทั้งรัฐและเอกชนมาร่วมกันบริหารและร่วมรับผิดชอบทางการเงินในระดับหนึ่ง ไม่เฉพาะแต่ทางด้านผลประโยชน์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการร่วมกันรับผลการดำเนินการที่ขาดทุนอีกด้วย

ปัญหาในการปฏิบัติ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีนี้ มักจะใช้กับโครงการใหม่ที่มีขนาดใหญ่ที่จำเป็นจะต้องใช้เงินทุนมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ผู้ลงทุนเอกชนอาจมีปัญหาด้านการให้ความร่วมมือกับรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลอาจมีการตัดสินใจในนโยบายแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่ให้อะไรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจอีกด้วยและเอกชนอาจจะมีการเสนอเงื่อนไขบางประการที่รัฐบาลอาจรับไม่ได้ เช่น การขอให้รัฐบาลประกันราคาผลผลิตที่รัฐวิสาหกิจร่วมทุนนั้นผลิตขึ้น

6. การขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหารและพนักงาน (Management/Employee Buy-out)

ลักษณะ โดยทั่วไป คำว่าการขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหาร (Management/Employee Buy-out) จะหมายถึง การถือสิทธิควบคุมการถือหุ้นในบริษัทใดบริษัทหนึ่งโดยกลุ่มจัดการขนาดเล็ก และยังหมายถึงการแปรรูปใด ๆ ที่ฝ่ายบริหารและพนักงานเข้าถือสิทธิในการควบคุมการดำเนินงาน โดยในส่วนนี้จะเน้นที่การเข้าถือหุ้นในจำนวนที่มากพอที่จะควบคุมการบริหารกิจการ โดยฝ่ายบริหารและพนักงานโดยเฉพาะ

การดำเนินการ ตามปกติแล้ว การเข้าถือหุ้นเพื่อยึดอำนาจการบริหารนี้ ผู้บริหารและพนักงานจะตั้งบริษัทแม่ (Holding Company) ขึ้นก่อน เพื่อที่จะใช้บริษัทแม่นั้นเข้ามาซื้อรัฐวิสาหกิจอีกที สำหรับในกรณีของการขายหุ้นให้กับพนักงานนั้น จะต้องมีการให้ความรู้และการศึกษาแก่พนักงานในการบริหารงานเพื่อให้มีผลกำไร

ลักษณะเฉพาะ การขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหารและพนักงาน จะเป็นการแก้ปัญหาสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ขายไม่ได้ รวมทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารและพนักงานได้แสดงความสามารถทางการบริหาร ตลอดจนทักษะต่างๆ ทางการบริหารที่มีอยู่ ซึ่งจะทำให้พวกเขามีกำลังใจในการทำงานหนักเพราะพวกเขาจะมีความรู้สึกร่วมมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งยังเป็นการประกันถึงความมั่นคงในการทำงานอีกด้วย

ปัญหาในการปฏิบัติ ปัญหาของรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก ได้แก่การมีเงินไหลเข้ามาไม่เพียงพอและความไม่แน่นอนในมูลค่าของทรัพย์สิน ทำให้ผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจมีความเสี่ยงในการลงทุน เช่น ในกรณีที่พนักงานเป็นผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ถ้าหากรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องล้มเลิกกิจการไป พนักงานจะต้องเสี่ยงต่อการสูญเสียทั้งงานและผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากรัฐวิสาหกิจนั้นๆ รวมทั้งจะต้องสูญเสียเงินออมที่มีอยู่ไปด้วยอีก

7. การให้เช่ากิจการและการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหาร (Leases and Management Contracts)

ลักษณะ การให้เช่ากิจการและการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหารจะจัดทำภายใต้สัญญาที่ว่า เอกชนจะเข้ามาดำเนินการ รวมทั้งระบบเทคโนโลยีและทักษะที่นำมาใช้จะต้องดำเนินการภายใต้สัญญาที่มีการกำหนดระยะเวลาและผลตอบแทน เนื่องจากยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ หรือการเปลี่ยนแปลงในทรัพย์สินของรัฐ วิธีการดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นการแปรรูปการจัดการและการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพย์สินของรัฐ

ความแตกต่างระหว่างการให้เช่า และการทำสัญญาในการบริหาร

การให้เช่า (Leases) เอกชนสามารถจะเช่าทรัพย์สินหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของรัฐในการดำเนินกิจการได้ โดยการจ่ายค่าตอบแทนให้กับรัฐ ผู้เช่าจะเป็นผู้รับความเสี่ยงในการดำเนินการ รวมทั้งจะต้องเป็นผู้รับผลกระทบทางการเงินโดยตรงถ้ากิจการนั้นล้มเหลว นอกจากนี้ ผู้เช่าจะต้องรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่เดิม สำหรับในส่วนของอำนาจในการดำเนินการ ผู้เช่าจะมีอำนาจเต็มที่ในการใช้ทรัพย์สินหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของรัฐที่ผู้เช่าได้ทำสัญญาไว้

การทำสัญญาในการบริหาร (Management Contracts) รัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ทำสัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐจะเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้บริหารที่ถูกจ้างมา ผู้บริหารที่ถูกจ้างมานั้น จะมีอำนาจในการบริหารได้ภายในขอบเขตที่จำกัด ซึ่งอำนาจนั้นมาจากการทำสัญญาบริหาร รัฐจะเป็นผู้รับความเสี่ยงในการดำเนินการและรับผิดชอบ สำหรับเงินทุนในการดำเนินการทั้งหมดรวมถึงภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจ การทำสัญญาในการบริหารนั้น รัฐยังคงความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจอยู่ ตลอดจนอำนาจในการควบคุมรัฐวิสาหกิจและการบริหารในระดับสูง สิ่งเหล่านี้เป็นการเสริมการมีประสิทธิภาพโดยรวมและความสามารถในการทำกำไรของรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินการ การให้เช่า ไม่มีมาตรฐานเดียวกันสำหรับรูปแบบของการให้เช่า แต่มีลักษณะหลักอยู่ที่

1. การดำเนินการของผู้เช่าจะต้องอยู่ภายในชื่อเดิมของกิจการ
2. สิทธิที่จะใช้สิ่งอำนวยความสะดวกและทรัพย์สินจะต้องมีระยะเวลาที่แน่นอน
3. จะต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับเจ้าของ (รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ) สำหรับการใช้ทรัพย์สิน

การทำสัญญาในการบริหาร มีปัจจัยต่างๆ หลายปัจจัยได้เข้ามามีอิทธิพลในการร่างสัญญาในการบริหาร โดยข้อตกลงที่ชัดเจนจะต้องตั้งอยู่บนวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ คือ

1. บทบาทในการบริหาร
2. ระดับของอำนาจหน้าที่
3. รูปแบบการควบคุม

ลักษณะเฉพาะ รัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่รัฐไม่สามารถจะขายทรัพย์สินหรือเปลี่ยนรูปแบบความเป็นเจ้าของได้ การให้เช่าและการทำสัญญาในการบริหารจะเป็นทางออกที่ดีสำหรับความต้องการที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาในระดับกลาง โดยการให้เช่าจะเหมาะสมสำหรับรัฐวิสาหกิจที่รัฐต้องการล้มเลิก แต่รัฐไม่สามารถจะกระทำได้ และการทำสัญญาในการบริหารจะถูกนำมาใช้ สำหรับรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นที่ต้องการทักษะอื่นในการที่จะเพิ่มความสามารถในการทำกำไรของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้การให้เช่าจะทำให้พนักงานที่ไม่กล้าลงทุนสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสามารถทดลองดำเนินการในช่วงสั้นๆ ได้ โดยการทดลองเข้าไปดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการให้เช่านั้น รัฐบาลยังคงมีสภาพความเป็นเจ้าของอยู่

ปัญหาในการปฏิบัติ การให้เช่า รัฐจะต้องระมัดระวังในการพิจารณาถึงฐานะทางการเงินของผู้เช่าว่าสามารถจะเชื่อถือได้หรือไม่ และสามารถจะจ่ายเงินปันผลตอบแทนให้กับรัฐได้ตามปกติหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม เอกชนอาจจะไม่สนใจที่จะเช่าทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจมากนัก เว้นแต่ในกิจการที่มีการผูกขาด เนื่องจากการให้เช่าไม่ได้ทำให้เกิดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ และการให้เช่ายังทำให้เอกชนไม่ต้องการที่จะนำเงินมาลงทุนเพิ่ม เพื่อการปรับปรุงกิจการของรัฐวิสาหกิจในระยะยาวเพิ่มขึ้นก็ได้

เพราะฉะนั้นการที่จะพิจารณาว่า รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรูปแบบใด จึงจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมนั้นขึ้นอยู่กับความเข้าใจในปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น รูปแบบการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ลักษณะของตลาด ระยะเวลาในการดำเนินการ สภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจและเงื่อนไขทางกฎหมายของแต่ละประเภทรัฐวิสาหกิจ และวัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การที่จะกำหนดว่า รูปแบบใดจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดนั้น ขึ้นอยู่กับ การพิจารณาถึงประเด็นต่างๆ ข้างต้นเป็นสำคัญ และประเด็นเหล่านี้ยังเป็นตัวกำหนดถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอีกด้วย

2.2.1 กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส

รัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสถูกจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ประมาณช่วงต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาตามความจำเป็น และตามสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะเป็นสำคัญ อาจกล่าวสรุปได้ว่ารัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฝรั่งเศสประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ การมีสถานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินกิจกรรมผลิตสินค้าหรือการให้บริการเพื่อขายแยกกับราคา และการอยู่ภายใต้อำนาจชี้ขาดของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสอาจเกิดขึ้นได้ใน 3 รูปแบบ กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ขึ้น การเปลี่ยนสถานภาพของการบริการสาธารณะในรูปแบบ “regie” (หมายถึง หน่วยงานที่จัดการโดยตรงโดยองค์กรฝ่ายปกครองแทนหน่วยงานประเภทนี้ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล) ที่ดำเนินการโดยภาครัฐ หรือการเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจ และการโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐไม่ว่าจะได้กระทำโดยข้อตกลงระหว่างรัฐกับผู้เป็นเจ้าของวิสาหกิจนั้นหรือโดยการตัดสินใจของภาคมหาชนแต่เพียงฝ่ายเดียว

คำจำกัดความของคำว่า การแปรรูป (La privatisation) ตามกฎหมายฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี 1958 ได้กำหนดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ในมาตรา 34 มุ่งหมายกับการโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นฝ่ายข้างมาก (หรือทั้งหมด) ที่รัฐถืออยู่โดยตรง หรือทางอ้อมในรัฐวิสาหกิจให้แก่เอกชน

สาเหตุของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1986 มีรากฐานมาจากนโยบายการโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐทำให้เกิดการขยายตัวของกิจการภาครัฐจนเกินขอบเขต โดยเฉพาะในกิจการด้านอุตสาหกรรม ประกอบกับการประกอบกิจการของรัฐในสาขานี้ประสบกับการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และเป็นจำนวนมหาศาลทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่กิจการต่างๆ ของรัฐ แต่ด้วยความจำกัดของงบประมาณ รัฐจึงต้องหาแหล่งเงินทุนใหม่โดยการระดมเงินออมจากประชาชนอันถือเป็นก้าวแรกของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการของรัฐ นอกจากนี้แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจแบบเสรีตลอดจนนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษมีส่วนผลักดันให้ประเทศฝรั่งเศสจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจและดำเนินนโยบายในการแปรรูปกิจการของรัฐในที่สุด ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงผลประกอบการรัฐวิสาหกิจต่างๆ การลดภาวะค่าใช้จ่ายของรัฐและการพัฒนากลุ่มผู้ถือหุ้นที่เป็นประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นโดยผ่านตลาดเงินของประเทศ การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสโดยหลักแล้วจะจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะกิจการของรัฐในทางอุตสาหกรรมและทางการค้าซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการที่มีการแข่งขันและมีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหรือหากำไร ทั้งนี้การดำเนินการจะต้องอยู่ภายใต้

เงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนด และเคารพต่อหลักรัฐธรรมนูญ ส่วนกิจการของรัฐที่รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ เช่น กิจการด้านระบบการศึกษา การขนส่งมวลชน การคุ้มครองสุขภาพ ห้ามมิให้ดำเนินการแปรรูป

สาระสำคัญของรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 คือ การกำหนดเงื่อนไขและวิธีการทางกฎหมายที่เป็นพื้นฐาน ตลอดจนกระบวนการในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 เช่น

ก. การกำหนดรูปแบบต่าง ๆ ของวิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจกระทำโดยการโอนหุ้น หรือการโอนสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ

ข. การจัดตั้งคณะกรรมการแปรรูป เพื่อประเมินราคาหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่จะทำการโอน และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการโอนหุ้น (ของรัฐวิสาหกิจ) ผ่านตลาดหลักทรัพย์

ค. การดำเนินการแปรรูปตามกระบวนการของตลาดหลักทรัพย์และการรับโอนหุ้นนอกตลาดหลักทรัพย์

ง. การจำกัดการถือครองหุ้น โดยต่างชาติและการกำหนดให้มีหุ้นที่มีลักษณะพิเศษ

จ. การเสนอขายหุ้นบางส่วนแก่พนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่รัฐจะให้แก่ผู้ถือหุ้น การได้รับกำหนดเวลาในการชำระเงินค่าหุ้น และการได้รับโอนหุ้นโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน

ในรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 30 กันยายน 1986 ได้กำหนดบทบัญญัติพิเศษเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดสัดส่วนการกระจายการถือครองหุ้นของภาคเอกชนที่เป็นกลุ่มผู้ถือหุ้นที่ได้รับโอนหุ้นนอกตลาดหลักทรัพย์ (ร้อยละ 50) ผู้ถือหุ้นจากการดำเนินการโอนหุ้นตามกระบวนการของตลาดหลักทรัพย์ (ร้อยละ 40) และผู้ถือหุ้นที่เป็นพนักงานลูกจ้าง (ร้อยละ 10)

2. การกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มผู้ถือหุ้นที่ได้รับโอนหุ้นนอกตลาดหลักทรัพย์

3. การกำหนดหน้าที่ของกลุ่มผู้ถือหุ้นที่ได้รับโอนหุ้นนอกตลาดหลักทรัพย์โดยชัดแจ้ง

4. การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจและรัฐมนตรีด้านการสื่อสารในการเรียกประชุมคณะกรรมการแปรรูป

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ มักจะนำมาใช้สำหรับการดำเนินแปรรูปที่มีขอบเขตจำกัด หรือสำหรับรัฐวิสาหกิจซึ่งการดำเนินการแปรรูปอาจจะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติมขึ้นจากบทบัญญัติโดยทั่วไปแห่งกฎหมายกลาง อันเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของการประกอบกิจการ และมักจะเป็นกิจการที่มีกฎระเบียบกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เช่น กิจการด้านการเงิน พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ การสาธารณสุข การขนส่ง การโทรคมนาคม

คณะกรรมการแปรรูป จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อรับรองความโปร่งใส และคณะกรรมการแปรรูปจะเสนอการประเมินดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจต่อไป ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดมูลค่าหรือราคาของรัฐวิสาหกิจในขั้นสุดท้าย

การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น

1. การโอนหุ้น
2. การแลกเปลี่ยนกับหุ้นกู้ด้อยสิทธิ
3. การสละสิทธิในการเข้าซื้อซื้อหุ้นเพิ่มทุนก่อนหรือการขายสิทธิดังกล่าว
4. การเพิ่มทุนโดยแลกเปลี่ยนกับการนำหุ้นหรือสินทรัพย์มาลงหุ้น
5. การควบหรือการแยกรัฐวิสาหกิจ
6. การออกหุ้นหรือหุ้นกู้ไม่ว่าจะนำมาซึ่งสิทธิใด ๆ หรือไม่ในการลงทุนรัฐวิสาหกิจ
7. การเลิกรัฐวิสาหกิจหรือการชำระบัญชี

อย่างไรก็ดี วิธีปฏิบัติที่ถือกันมาโดยทั่วไปในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ ของประเทศฝรั่งเศสที่ผ่านๆ มา คือ การโอนหุ้นหรือการแลกเปลี่ยนหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ด้วยเหตุนี้วิธีการในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่นิยมกระทำกันในประเทศฝรั่งเศส จึงอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะสำคัญ คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามกระบวนการของตลาดหลักทรัพย์ และการโอนหุ้นนอกตลาดหลักทรัพย์ให้แก่กลุ่มผู้รับโอนหุ้น¹⁵

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานนท์. (2547). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (รายงานการวิจัย). หน้า 211-347.

สรุปแล้ว กระบวนการของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสโดยทั่วไป อาจแบ่งได้ 2 ขั้นตอน กล่าวคือ

1. ขั้นตอนการกำหนดแนวทางต่างๆ ที่เป็นพื้นฐานต่อการดำเนินการแปรรูป อันได้แก่ การกำหนดมูลค่ากิจการของรัฐที่จะทำการโอน (โดยจัดตั้งคณะกรรมการแปรรูป) การคงไว้ซึ่งอำนาจเหนือรัฐ (โดยการกำหนดให้มีหุ้นที่มีลักษณะพิเศษ) การจำกัดการถือครองหุ้นโดยต่างชาติ และการกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ได้แก่ผู้รับโอนในบางกรณี

2. ขั้นตอนการดำเนินการแปรรูป แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การโอนหุ้นของรัฐวิสาหกิจผ่านตลาดหลักทรัพย์ซึ่งเป็นกรณีที่ถือปฏิบัติกันโดยทั่วไป และการโอนหุ้นนอกตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งได้แก่ การโอนหุ้นให้แก่กลุ่มผู้รับโอนหุ้นที่ได้รับคัดเลือก และการเสนอขายหุ้นบางส่วนให้แก่พนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

ผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยรวมของประเทศฝรั่งเศสประสบความสำเร็จอย่างมากจะเห็นได้ว่าการดำเนินการแปรรูปกิจการของรัฐในแต่ละครั้งได้รับความสนใจและตอบรับจากนักลงทุนภาคเอกชนทุกฝ่ายเป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นสถาบันหรือองค์กรเอกชนต่างๆ ผู้ถือหุ้นรายย่อยทั้งหลาย ตลอดจนพนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจที่ทำการแปรรูปนั่นเอง ตัวอย่างเช่นในการแปรรูปกิจการของ Compagnie de Saint-Gobain ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ (บริษัทมหาชนจำกัด) ที่ประกอบกิจการด้านอุตสาหกรรม ซึ่งมีจำนวนคำเสนอขอเข้าซื้อซื้อหุ้นเกินกว่าจำนวนหุ้นที่เสนอขายถึง 14 เท่า การแปรรูปกิจการของ Societe Matra ก็ได้รับการตอบรับจากนักลงทุนเป็นอย่างดี ในทำนองเดียวกันแม้จะได้มีการเลื่อนกำหนดการดำเนินการแปรรูปจากเดิมที่กำหนดไว้ประมาณเดือนตุลาคม ค.ศ. 1987 ไปเป็นช่วงปลายเดือนมกราคม ค.ศ. 1988 ก็ตาม นอกจากนี้การถือครองหุ้นของนักลงทุนภาคเอกชนโดยทั่วไปเป็นไปในลักษณะของการลงทุนระยะยาว มิใช่การซื้อขายหุ้นในระยะสั้นเพื่อทำกำไร

เหตุผลแห่งความสำเร็จของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยรวมของประเทศฝรั่งเศสมีอยู่หลายประการ เช่น ราคาหุ้นที่เสนอขายที่น่าสนใจอย่างมาก หลักประกันต่างๆ ที่ติดมากับหุ้น ตลอดจนความยืดหยุ่นของกระบวนการ และกำหนดเวลาของการดำเนินการแปรรูป

ผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยรวมดังกล่าว ทำให้กิจการของรัฐมีลักษณะเป็นกิจการที่มีการแข่งขันโดยเฉพาะในสาขาอุตสาหกรรม และการเงินการธนาคารลดลงอย่างรวดเร็วมาก และก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างโดยรวมของระบบเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการแปรรูปที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มแรก กล่าวคือ การลดบทบาท หรือนำหนักของรัฐ (หรือกิจการภาครัฐ) ในระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ตลอดจน

การแก้ไขปัญหาค่าความไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอในการบริหาร และการจัดการของกิจการต่างๆ ของรัฐ นอกจากนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้านแก่รัฐวิสาหกิจ ที่ทำการแปรรูปนั่นเองอีกด้วย

2.2.2 กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศออสเตรเลีย

เนื่องจากประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ จึงได้นำเอารูปแบบ ของประเทศอังกฤษมาใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ ดังนี้¹⁶

1. การกำหนดเกณฑ์การบรรลุผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้วยการกำหนด อัตราผลตอบแทนต่อต้นทุนดำเนินงานนั้น เป็นหลักที่ชอบธรรมและไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลง ด้านการให้ความสนับสนุนต่อผู้บริหารทุกวิถีทาง เพื่อจะได้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวถึงแม้ว่า โรงงานนั้นๆ จะต้องมีการปลดคนงาน ปิดโรงงานที่ไม่ได้ผลทางเศรษฐกิจ หรือขายธุรกิจทั้งหมด นั้นไป หรือชำระสะสางบัญชีและเลิกกิจการไป อย่างไรก็ตาม หากผู้บริหารไม่สามารถดำเนินการ ตามเป้าหมายได้ ก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร

2. กิจการที่ไม่เกิดผลทางเศรษฐกิจ ควรจะต้องพิจารณาต้นทุนดำเนินการเพื่อจัด ประเภทการให้การอุดหนุน โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสมว่า กิจการนั้นๆ ควรจะ ดำเนินการต่อไปหรือไม่

3. ในเรื่องการควบคุมการลงทุนนั้น ควรควบคุมโดยอาศัยการวางแผนวิสาหกิจ 5 ปี และกำหนดเงื่อนไขว่ารัฐบาลจะลดสัดส่วนในการลงทุนไปตามลำดับ เช่น ปีแรกลงทุน 100 % ปีที่สอง รัฐบาลจะลดสัดส่วนลงเป็น 90 % ปีที่สามเป็น 75 % และปีที่ 4 ก็จะเป็น 50 % เป็นต้น ในกรณีที่ รัฐวิสาหกิจกู้ยืมเงินจากกระทรวงการคลังนั้น ดอกเบี้ยควรเป็นไปตามอัตราตลาดลักษณะการลงทุน ต้องควบคุมให้การลงทุนนั้นๆ เป็นไปตามกิจการหลักเท่านั้น

4. ควรยกเลิกการควบคุมราคา หรือค่าจ้าง แต่เปลี่ยนเป็นการทำการควบคุมใน ประเด็นผลตอบแทนจากการลงทุน ทั้งนี้อาจต้องมีการดำเนินอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การขึ้นราคา การขายที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ หรือทรัพย์สิน หรือการหยุดดำเนินกิจการ เป็นต้น

¹⁶ www.waterindustry Australia Privatization (ณ วันที่ 21 มีนาคม 2549).

5. ต้องมีการกำหนดแนวการจัดประเภทรัฐวิสาหกิจไว้ด้วย โดยคำนึงถึงระดับความมั่นคงต่อประเทศ ซึ่งมีประเด็นสำคัญๆ คือ

- กลุ่มที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงสูงสุด ได้แก่ กิจการระบายน้ำ น้ำประปา ไฟฟ้า แก๊ส และบริการสาธารณสุข
- กลุ่มที่มีความสำคัญระดับสอง ได้แก่ กิจการรถไฟ ถ่านหิน และการกำจัดขยะมูลฝอย
- กลุ่มที่มีความสำคัญน้อยที่สุด ได้แก่ การขนส่งสาธารณะ การศึกษา ท่าเรือ โทรศัพท์ การขนส่งทางอากาศ และกิจการเหล็ก และโลหะ เป็นต้น

6. ข้อเสนอของรายงานนี้มีส่วนเกี่ยวข้องเนื่องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอีกลักษณะหนึ่ง คือ การดำเนินการทางนิติบัญญัติ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการยกเลิกการผูกขาดกิจการภาครัฐบาล ดังต่อไปนี้

- การกำหนดให้โอนอำนาจการให้สัมปทานบัตรกิจการถ่านหิน ซึ่งเป็นอำนาจของการถ่านหินแห่งชาติไปเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ส่วนค่าเช่าก็ให้โอนไปเป็นของรัฐด้วย บทบาทของการถ่านหินแห่งชาติควรทำหน้าที่เพื่อกำหนดเงื่อนไขด้านความปลอดภัยในการดำเนินการเป็นหลัก
- ให้เอกชนจัดทำไฟฟ้า ด้วยการขายกระแสไฟฟ้า และการเดินสายไฟฟ้า เป็นต้น
- ดำเนินการให้มีการแยกกิจการไปรษณีย์กับกิจการโทรคมนาคมจากกัน และระงับการผูกขาดด้านโทรศัพท์โดยรัฐ

- ยกเลิกอำนาจของรัฐมนตรีในการยับยั้งการลงทุนของภาคเอกชนในกิจการเหล็ก

7. กำหนดขอบเขตแนวทางการแปรรูป โดยเสนอให้แยกกิจการออกเป็นกิจการย่อยๆ เพราะจะทำให้มีโอกาสในการแปรรูปได้ง่าย และเป็นการถ่วงรอกว่าการที่จะขายกิจการทั้งหมด ขณะเดียวกันก็จัดลำดับความน่าจะเป็นไปได้ในการแปรรูปไว้ 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มที่มีโอกาสเป็นไปได้มากที่สุด คือ กิจการถ่านหิน การต่อเรือ ชูต่อเรือ การทำอากาศยาน การประกอบรถยนต์ รถโดยสารประจำทางและการขนส่ง ส่วนกิจการที่มีโอกาสเป็นไปได้น้อย คือ กิจการประเภทสาธารณูปโภค เช่น แก๊ส ไฟฟ้า รถไฟ น้ำประปา ท่าเรือ และโทรศัพท์ เป็นต้น

การทำงานแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐสภาผ่านคณะกรรมการการ ซึ่งจะเป็นผู้ตรวจสอบการตัดสินใจ และการทำงานของรัฐมนตรีแต่ละคนเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา โดยรัฐมนตรีย่อมต้องมีเป้าหมายในการดำเนินการแปรรูปให้ได้ผลตอบแทนจากการขายสินทรัพย์ออกไปในอัตราสูงสุดให้แก่ภาครัฐ ทั้งนี้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต้องคำนึงถึงการดำเนินการให้ได้ผลตอบแทนตามเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งรวมถึง

- การขายโดยวิธีการประมูลราคา
- การเสนอขายให้แก่ผู้ลงทุนซึ่งมีศักยภาพทางการเงินเพียงพอ
- การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและ โครงสร้างการทำงานเดิม
- การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง

วิธีการที่จะนำมาใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

- (ก) การกระจายหุ้น
- (ข) การขายทรัพย์สิน
- (ค) การทำคำเสนอซื้อโดยผู้บริการเดิม
- (ง) การเสนอขายหุ้นให้แก่ผู้ถือหุ้นโดยเฉพาะเจาะจง

การกระจายหุ้นแก่ประชาชน เป็นวิธีการซึ่งถูกนำมาใช้กับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่อย่างเช่น กิจการประปา กิจการไฟฟ้า การเสนอขายหุ้นดังกล่าวจะกระทำโดยนำหุ้นของบริษัทแปรรูปเข้าจดทะเบียนเป็นหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ต่างๆ ที่สำคัญ วิธีการนี้แม้จะมีความซับซ้อนในเชิงธุรกิจสูง และต้องใช้เวลาในการเตรียมการดำเนินการนาน รวมทั้งมีข้อความยุ่งยากในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และขั้นตอนของการจดทะเบียนหลักทรัพย์ แต่เป็นวิธีการที่ได้รับความนิยม และตรงตามเป้าหมายของรัฐบาลที่จะขยายฐานความเป็นเจ้าของกิจการบริการสาธารณะออกไปสู่ประชาชน

ในการเสนอขายหุ้นแก่ประชาชนได้มีการนำสิทธิประโยชน์พิเศษมาเป็นข้อเสนอในการขายสำหรับนักลงทุนที่สนใจด้วย เช่น ส่วนลดค่าบริการไฟฟ้าหรือน้ำประปา ส่วนลดค่าหุ้นกรณีมีการเพิ่มทุนหรือออกหุ้นใหม่ การให้หุ้นโบนัส หรือการผ่อนชำระค่าหุ้นเป็นรายงวดแทนการชำระเงินสดเพียงครั้งเดียว

ขั้นตอนการกระจายหุ้น เป็นธุรกรรมที่ซับซ้อนและจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนดังจะกล่าวสรุปได้ดังนี้

1. คัดเลือกที่ปรึกษาทางการเงิน ที่ปรึกษาทางบัญชี ที่ปรึกษาทางกฎหมายบริษัทหลักทรัพย์ทั้งในและต่างประเทศ ผู้จัดจำหน่าย และประกันการจำหน่ายหลักทรัพย์
2. แต่งตั้งที่ปรึกษาการประชาสัมพันธ์เพื่อทำงานร่วมกับบริษัทหลักทรัพย์ในการจัดเตรียมและดำเนินการให้เป็นไปตามแผนประชาสัมพันธ์ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการกระจายหุ้นให้แก่ประชาชน และสถาบันการเงิน

3. จัดตั้งสำนักงานทะเบียนสำหรับประชาชนผู้สนใจ เพื่อรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลของนักลงทุนเป้าหมายที่เคยลงทุนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคราวก่อนๆ รวมทั้งประเมินผลการโฆษณาต่างๆ

4. แต่งตั้งธนาคารผู้รับเงินที่จะเป็นผู้รับหนังสือแจ้งความจำนงค์ขอซื้อหุ้น และเรียกเก็บเงินค่าหุ้น

5. ทำการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเพื่อให้แน่ใจว่าระบบการเงินและการตรวจสอบรายงานของรัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูปมีความเป็นมาตรฐานจัดทำสรุปประมาณการทางการเงินแล้วจัดให้มีการรับรองโดยผู้ตรวจสอบบัญชี นักบัญชี ที่ปรึกษาทางการเงินและรัฐบาลเอง

6. ขกร่างและจัดพิมพ์หนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นฉบับตัวอย่าง ซึ่งระบุข้อมูลครบถ้วนเป็นอย่างเดียวกับหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นฉบับจริง หนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นฉบับตัวอย่างนั้นจะใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการเจรจากับนักลงทุน และเพื่อประโยชน์ในการแถลงข่าวแก่สื่อมวลชน

7. กำหนดและประกาศราคาขาย จัดพิมพ์หนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นฉบับจริง จัดส่งทางไปรษณีย์ หนังสือชี้ชวนฉบับย่อให้แก่ผู้ลงทะเบียนแจ้งความจำนงค์ไว้

8. จัดเก็บเงินจากผู้แสดงความจำนงค์ แจ้งการจัดสรรหุ้น จัดส่งใบหุ้นชั่วคราว บริษัทเริ่มดำเนินการในฐานะธุรกิจในวันถัดจากวันที่ได้มีการจัดสรรหุ้นเป็นเวลาประมาณ 3 สัปดาห์

การขายหลักทรัพย์สิน วิธีการนี้มีหลักการเป็นอย่างเดียวกันกับธุรกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์ระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่ดำเนินการในรูปแบบประมูลราคา เพื่อให้มีการแข่งขัน และได้ราคาที่สูงสุด ขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง แม้จะมีการประมูลราคาหลักทรัพย์สินโดยถูกต้องตามขั้นตอนแล้ว วิธีการแปรรูปนี้กลับไม่ได้รับการยอมรับ และถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการกระทำในวงจำกัด และไม่มีการเปิดเผยให้ประชาชนตรวจสอบและให้ความเห็นเท่าที่ควรจะเป็น

การทำคำเสนอซื้อโดยผู้บริหารเดิม วิธีการนี้อ่อนุญาตให้ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจร่วมกับผู้สนับสนุนทางการเงิน จัดตั้งบริษัทแปรรูปขึ้นมาเพื่อซื้อกิจการที่จะนำการแปรรูปไปดำเนินการต่อไป การแปรรูปที่ใช้วิธีการนี้ ผู้บริหารเป็นผู้นำในการระดมทุนจากพนักงาน และลูกจ้างบำนาญจำนวนมาก เพื่อซื้อกิจการดังกล่าวจากรัฐบาล และรับช่วงสิทธิบริหารกิจการต่อไปจนประสบความสำเร็จ สามารถนำหุ้นจดทะเบียนเป็นหลักทรัพย์จดทะเบียนเพื่อทำการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ได้

การเสนอขายหุ้นให้แก่ผู้ลงทุนโดยเฉพาะเจาะจง แม้วิธีการนี้จะไม่ได้รับการยอมรับในขณะนั้น เนื่องจากขัดกับเจตนารมณ์ในการแปรรูปเพื่อขยายฐานะความเป็นเจ้าของกิจการ ซึ่งรัฐบาลได้นำมาใช้ในการแปรรูปบางส่วน แต่วิธีนี้ก็กลับได้รับการยอมรับเพิ่มมากขึ้นในการแปรรูปวิสาหกิจที่ต้องการพันธมิตรร่วมทุนในการดำเนินกิจการต่อไป

วิธีการอื่นๆ นอกจากวิธีการหลักข้างต้นแล้ว รัฐบาลยังได้ดำเนินการแปรรูปโดยอาศัยวิธีการดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) การขายบ้านของการเคหะให้แก่ผู้เช่าหรือผู้อยู่อาศัย
- (2) การประมุขสิทธิในการบริการสาธารณะรายย่อย เช่น การเก็บขยะหรือการให้สิทธิดำเนินการจัดการอาหารผู้ป่วยในโรงพยาบาลของรัฐ
- (3) การให้สิทธิดำเนินการในรูปแฟรนไชส์ หรือสัมปทาน เช่น การให้สัมปทานขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟ¹⁷

2.3 แนวคิดหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

จะต้องสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน สามารถแยกองค์ประกอบของบริการสาธารณะได้ 2 ประการ

1. บริหารสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั้น คือ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจของรัฐ แต่รัฐมีความสามารถจำกัดในเรื่องเงินทุน เทคโนโลยี ไม่มีความพร้อมทางด้านต่างๆ จึงต้องมอบให้เอกชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการโดยอยู่ในความควบคุมของรัฐทั้งในด้านการบริหารสาธารณะควบคุมความปลอดภัย ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากที่สุด และได้รับผลกระทบน้อยที่สุด

2. การบริการสาธารณะจะต้องเป็นผลประโยชน์ความต้องการของสาธารณชน จะต้องเป็นผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนทั่วไป ก็จะต้องสนองความต้องการที่จะต้องดำรงชีพในชีวิตประจำวันต่างปลอดภัย สุขสบาย รวมทั้งปลอดภัยในด้านทรัพย์สิน การบริการสาธารณะนั้นจะต้องสนองความต้องการของประชาชนในเรื่องเหล่านี้ประโยชน์อันใดที่ประชาชน หรือสาธารณชน

¹⁷ www.Lawreform.go.th สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2547.

ทั่วๆ ไปได้รับ รัฐบาลก็ต้องดำเนินกิจการเหล่านั้นให้แก่ประชาชนในลักษณะเป็นบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติไม่ได้¹⁸

2.4 ประเภทของบริการสาธารณะ

“บริการสาธารณะ” (Public Service) หมายความว่า กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน¹⁹

คำว่า “บริการสาธารณะ” นี้เป็นคำใหม่ในภาษาไทย ซึ่งแปลมาจากคำว่า “Public Service” ในภาษาอังกฤษ แต่เดิมกิจการที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติอยู่เป็นประจำนั้น ในประเทศเราเคยเรียกอย่างรวบๆ ว่า “ราชการ” นั่นเอง คือ ราชการที่อยู่ในหน้าที่ของฝ่ายบริหารรวมทั้งฝ่ายปกครอง แต่เนื่องจากกิจการที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในประเทศเราสมัยนี้ได้ขยายขอบเขตออกไปเป็นอันมาก จนกระทั่งเกินขอบเขตของราชการในสมัยก่อน เพราะคำว่า ราชการนี้ หมายความว่าแต่เพียงกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำเอง หลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2475 และได้มีการจัดระเบียบเทศบาลขึ้น ยังมีผู้เข้าใจว่ากิจการที่เทศบาลทำนั้นแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากราชการ และไม่เรียกว่าราชการ แต่เรียกว่างานเทศบาล ความเข้าใจอันนี้ไม่ถูกต้อง เพราะกิจการที่เทศบาลทำก็ถือว่าเป็นราชการส่วนหนึ่งเหมือนกัน คือ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ จะเห็นได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ซึ่งถือว่างานเทศบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอันเป็นส่วนหนึ่งของราชการ คือเป็นราชการที่มอบหมายให้เทศบาลจัดทำ เพราะฉะนั้นคำว่า “ราชการ” ให้รวมถึงงานเทศบาลด้วย ก็ยังมีกิจการอย่างอื่นที่เป็นบริการสาธารณะอันจะรวมเรียกว่าราชการไม่ได้ คืองานในหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบาล และงานที่รัฐมอบให้เอกชนรับไปทำแทน เช่น สัมปทานบริการสาธารณะ ด้วยเหตุนี้จึงต้องใช้คำใหม่ คือคำว่า “บริการสาธารณะ” ให้มีความหมายรวมถึงกิจการทุกประเภทที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กล่าวคือรวมทั้งราชการที่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ จัดทำเอง งานซึ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการจัดทำโดยไม่ใช่วิธีดำเนินงานอย่างราชการ ตลอดจนกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองให้เอกชนรับสัมปทานไปทำแทนภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครองด้วย

¹⁸ ประยูร กาญจนกุล. (2538). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 110.

¹⁹ แหล่งเดิม. หน้า 108.

รัฐบาลเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลไปจัดทำ หรือในบางกรณีรัฐบาลอาจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจจัด ประเภทของบริการสาธารณะตามองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะได้ ดังนี้

1. บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยรัฐ ต้องจัดทำอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน อันเป็น เอกภาพภายในรัฐนั้นๆ มีลักษณะสำคัญๆ 2 ประการ ดังนี้

- เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วประเทศมีส่วนได้รับเหมือนกัน จึงต้องมีหน่วยงาน กำกับดูแลให้มีผลปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

- เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกิจการที่ต้องการ งบประมาณในการดำเนินกิจการสูง จึงต้องงบประมาณของรัฐที่จัดทำอย่างประหยัด คือทำที่เดียวกัน ทั้งประเทศ

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น บริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐ จะอยู่ในรูปบริการสาธารณะที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ การป้องกันประเทศในด้านต่างๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพื่อความเจริญของประเทสนั้นๆ

2. บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นบริการสาธารณะ ที่จัดทำขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของสาธาณชนในท้องถิ่นนั้นๆ มีลักษณะดังต่อไปนี้

- เป็นกิจการที่ทำให้แก่สาธาณชน อันมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นต่างๆ เช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะมูลฝอย การศึกษา การจราจรทางน้ำ ทางบก เป็นต้น

- เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น เช่น การจัดการให้มีน้ำประปา ไฟฟ้า การรักษาดูแลที่สาธารณะในหมู่บ้าน ตามท้องถิ่นต่าง ๆ

3. บริการสาธารณะที่รัฐร่วมกันจัดทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นบริการ สาธารณะที่จะต้องจัดทำโดยจะมีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการ เนื่องจาก บริการสาธารณะดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชนและประโยชน์ของคนในท้องถิ่น เช่น การจัดการด้านศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศ อันเป็นความต้องการของคนส่วนรวมของ ประเทศ รัฐก็จะต้องกำหนดหลักการต่างๆ เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ส่วนการศึกษา ในแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ก็ให้แต่ละท้องถิ่นดำเนินการเอง ส่วนการศึกษาในระดับ อุดมศึกษาที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถในชั้นสูงขึ้นไป ก็ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดทำ

4. บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการจัดการบริการสาธารณะของส่วนราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เพราะระเบียบแบบแผนต่างๆ ของส่วนราชการก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงานบริการสาธารณะไม่ตรงตามเวลา ล่าช้า ทำให้ประชาชนเดือดร้อนรัฐบาลก็สร้างองค์กรขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้คือรัฐวิสาหกิจ²⁰

ลักษณะของการบริการนั้นจะต้องมีสิ่งสำคัญ ดังนี้

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค

การที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

ผู้ใช้บริการสาธารณะ

การเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะไม่สามารถทำได้

ผู้ใช้บริการสาธารณะทางปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบของฝ่ายปกครองซึ่งจะทำให้ในบางครั้งผู้ใช้บริการจะถูกสั่งหรือบังคับฝ่ายเดียวอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคได้

ส่วนผู้ใช้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมอยู่ในสถานะของกลุ่มสัญญาตามกฎหมายเอกชน ซึ่งมีข้อยกเว้นในบางกรณีที่ใช้บริการจะต้องยอมรับหากมีการขึ้นราคาค่าใช้บริการ ซึ่งเป็นการตัดสินใจฝ่ายเดียวของผู้ให้บริการที่มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ใช้บริการ

การทำงานในหน่วยงานของรัฐ

บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งนอกจากเหตุที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะทำได้ จากหลักดังกล่าวมีผลทำให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ ความแตกต่างทางด้านศาสนา แนวความคิดทางการเมืองหรือเพศจะไม่สามารถเป็นเหตุให้รัฐสร้างเงื่อนไขที่จะไม่รับเข้าทำงานหรือปฏิเสธไม่ให้เข้าทำงานได้ คงมีเพียงความรู้ความสามารถเท่านั้นที่รัฐสามารถสร้างเป็นเงื่อนไขในการรับเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐได้

²⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. หน้า 117.

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา

ความต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ความต่อเนื่องจะหมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ตลอดเวลาวันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ ก็อาจจัดทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น พิพิธภัณฑสถานกำหนดเวลา ปิด-เปิด กำหนดวันหยุดได้ การศึกษาสามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษา รวมทั้งการหยุดพักร้อนประจำปีได้อีกด้วย นอกจากนี้ความต่อเนื่องยังขึ้นอยู่กับยุคสมัยและสภาพสังคมอีกด้วย

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ มีข้อพิจารณานอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอีก 2 ประเด็น ดังนี้

ผลที่มีต่อสัญญาทางปกครอง

สำหรับบุคคลผู้เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองนั้น หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจะนำมาใช้ใน 3 กรณี คือ

1. การเปลี่ยนแปลงสัญญาซึ่งให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะแก้ไขข้อสัญญาได้ แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของบริการสาธารณะ

2. การลงโทษในกรณีที่เกิดความผิดร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงานของบริการสาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปทำแทนคู่สัญญาฝ่ายเอกชน หรือยึดกลับมาทำเองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

3. เมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น และมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองจะต้องเข้าไปรับภาระบางส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญาทั้งนี้เพื่อไม่ให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงนั่นเอง

จะเห็นว่าหลักการหรือวิธีการทั้ง 3 ประการดังกล่าวมานี้มีความแตกต่างจากหลักการทำสัญญาทางกฎหมายเอกชนทั้งสิ้น ซึ่งเหตุที่แตกต่างกันเช่นนี้ก็เนื่องมาจากสภาพกิจการที่เกิดขึ้นตามสัญญาทางปกครองนี้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีกฎเกณฑ์เพื่อรักษาความเป็นประโยชน์สาธารณะเอาไว้

ผลที่มีต่อการนัดหยุดงาน

ในประเทศฝรั่งเศสก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการหยุดงานซึ่งถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ใช้บังคับและมีการบัญญัติไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญยอมรับสิทธิในการนัดหยุดงาน จึงก่อให้เกิดปัญหาทางรัฐธรรมนูญตามมา คือสิทธิในนัดหยุดงานที่รัฐธรรมนูญรับรองกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะที่รัฐธรรมนูญก็รับรองเช่นกัน โดยหลักทั้งสองนี้ในบางครั้งก็ขัดแย้งกัน เช่น การนัดหยุดงานอาจเป็นเหตุให้เกิดการขัดขวางการดำเนินงานตามปกติของบริการสาธารณะที่ทำให้หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะถูกระงับได้ เป็นต้น

เพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่างสิทธิในการนัดหยุดงานกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ จึงเกิดมาตรการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวขึ้นสองวิธีด้วยกัน คือการให้บริการขั้นต่ำ และการเข้าดำเนินการเอง

การให้บริการขั้นต่ำ ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการรับรอง การนัดหยุดงานไว้ว่า ไม่ว่าจะนัดหยุดงานอย่างไรก็ตาม จะไม่สามารถหยุดทั้งหมดได้ อย่างน้อยจะต้องมีบริการดังกล่าวอยู่บ้างในบางส่วน เช่น รถไฟเควีวันละ 10 เที่ยว หากจะนัดหยุดงานก็สามารถทำได้ แต่จะต้องมีรถวิ่งอย่างน้อยวันละ 3 เที่ยว ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างควมลำบากกับประชาชนผู้ให้บริการสาธารณะ เป็นต้น การให้บริการขั้นต่ำนี้นำไปใช้ในบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งการหยุดงานอย่างเด็ดขาดจะทำให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม จึงต้องกำหนดไว้ว่าจะหยุดงานอย่างไรก็ตาม แต่จะหยุดการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้อย่างเด็ดขาดทั้งหมดไม่ได้ เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับโรงพยาบาล ตำรวจ การยุติธรรม การคมนาคมทางอากาศ หรือวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย²¹

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีความหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือประโยชน์มหาชน

กล่าวโดยสรุป ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

2.5 หลักกฎหมายมหาชนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการกระทำที่ทำให้ความเป็นเจ้าของของรัฐบาลน้อยลงไป โดยการขายกิจการหรือหุ้นของกิจการนั้นให้แก่เอกชนต้องอาศัยกฎหมายมหาชนเข้าไปเกี่ยวข้องเป็นหลักในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization Law)

รูปแบบของหลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะต้องเกี่ยวข้องกับสาขารณชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การเอาทรัพย์สินของรัฐบาลขายหรือแปรรูปให้แก่ภาคเอกชนจะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

เมื่อพิจารณาหลักการมหาชนที่ใช้กันทั่วโลกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เสนอโดยธนาคารโลก (World Bank)²² จะมีหลักการที่สำคัญๆ ดังนี้

²¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2543). สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ. หน้า 4.

²² www.Privatizationlink.com. จัดทำโดยธนาคารโลก อ้างโดย อำพร เนียมกล้า. (2544). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย. หน้า 18.

1. หลักความโปร่งใสในการดำเนินการ (Transparency Principle)

ปัจจัยพื้นฐานของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะต้องมีความโปร่งใสในการดำเนินการ อยู่ด้วย 2 ขั้นตอน ดังนี้

ก. ระเบียบกฎหมายจะต้องมีการกำหนดมาตรการที่เปิดเผยมต่อสาธารณชน อย่างมากที่สุด (Publicity and openness) ขององค์กรที่ดำเนินการแปรรูปมิใช่กระทำเก็บความลับ เหมือนกรณีของหลักการดำเนินธุรกิจ

ข. ต้องมีการเสนอขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจต่อสาธารณชน ต้องกระทำโดยเปิดเผย ให้มีการแข่งขันอย่างเต็มที่ ทั้งต่อประชาชนในประเทศ และนักลงทุนต่างประเทศ

2. ต้องมีการกำหนดวิธีการขายหุ้น (Public Tender) ไว้ในกฎหมายเพื่อไปให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ไว้ และเพื่อความสุจริต บริสุทธิ์ ยุติธรรม

3. องค์กรที่ทำหน้าที่ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ เพื่อให้มีการคานอำนาจระหว่างกัน เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านบัญชี การเงิน กฎหมายและการคลัง และปลอดอิทธิพลทางการเมือง การทำงานของคณะกรรมการจะต้องเปิดเผยและตรวจสอบได้ ซึ่ง การแปรรูปในกฎหมายของฝรั่งเศสจะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง เป็นระยะเวลา 5 ปี โดยผ่านการคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ต่างๆ ในทางเศรษฐกิจ การเงิน กฎหมาย และแต่งตั้งโดยรัฐ กฎหมายเพื่อรับรองความเป็นอิสระของคณะกรรมการที่จะ โอนหุ้นในรัฐวิสาหกิจมีมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986²³ กำหนดเอาไว้ว่า คณะกรรมการแต่ละคนจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการของบริษัทมหาชนใดๆ ขณะดำรง ตำแหน่งและระยะเวลา 5 ปี หลังจากพ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับการแต่งตั้ง และภายในวาระ การดำรงตำแหน่งกรรมการจะต้องแจ้งให้ประธานกรรมการทราบเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง หรือ การประกอบอาชีพใดของกรรมการ

คณะกรรมการแปรรูป (Commission de Privatisation) มีหน้าที่ในการประเมินและ กำหนดมูลค่าหุ้นของรัฐวิสาหกิจ เสนอต่อรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจซึ่งจะเป็นผู้กำหนดราคาหุ้นของ รัฐวิสาหกิจที่จะทำการแปรรูปความเห็นของคณะกรรมการแปรรูปจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ คณะกรรมการแปรรูปมีหน้าที่ในการประเมินและกำหนดมูลค่าหุ้นของรัฐวิสาหกิจเสนอต่อรัฐมนตรี ด้านเศรษฐกิจซึ่งจะเป็นผู้กำหนดราคาหุ้นรัฐวิสาหกิจที่จะทำการแปรรูป ความเห็นของคณะกรรมการ แปรรูปจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน คณะกรรมการแปรรูปจะประเมินมูลค่าของรัฐวิสาหกิจ

²³ พิรณา ดิงศภัทย์. (2542, มิถุนายน). “กรอบของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรจัดทำบริการ สาธารณะในฝรั่งเศส.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 29, ฉบับที่ 2. หน้า 208.

ที่จะทำการแปรรูปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในการโอนสินทรัพย์ทั้งหมด หรือบางส่วน ต้องคำนึงถึงมูลค่าหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ มูลค่าของทรัพย์สิน กำไรที่ทำมาหาได้ การมีสำนักงานสาขา ตลอดจนแนวโน้มในอนาคตของกิจการ พิจารณารวมถึงบัญชีงบดุล สถานะของการดำเนินกิจการที่จะทำการแปรรูป สิทธิ ความรับผิดชอบตามสัญญาหรือข้อผูกพันต่างๆ สถานะของการดำเนินกิจการด้วย แต่เพื่อให้การกำหนดมูลค่าของรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ถูกต้องเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานะทางการเงินอันแท้จริง จึงมักจะมีการแต่งตั้งสำนักงานตรวจสอบบัญชี และที่ปรึกษาธนาคารให้เข้ามาช่วยทำการศึกษาวิเคราะห์บัญชีงบดุล และสถานะทางการเงิน ตลอดจนสินทรัพย์ และหนี้สินต่างๆ ซึ่งจะต้องอาศัยประสบการณ์และความชำนาญโดยเฉพาะกิจการที่มีขนาดใหญ่ ซับซ้อนในการประกอบกิจการ

หน้าที่ของคณะกรรมการแปรรูปจะจำกัดเพียงให้ความเห็นต่อองค์กรที่มีบทบาทสำคัญเป็นองค์กรหลักของการดำเนินการแปรรูปของรัฐบาล เพราะถึงแม้อำนาจตัดสินใจเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ แต่รัฐมนตรีไม้อาจจะกำหนดมูลค่าของกิจการที่จะทำการแปรรูปได้ตามอำเภอใจ ต้องพิจารณาต่อความเห็นของคณะกรรมการแปรรูปด้วย ให้ถือว่ามูลค่าที่คณะกรรมการกำหนดนั้นเป็นมูลค่าของกิจการที่จะทำให้ต่ำไปกว่ามูลค่าที่คณะกรรมการแปรรูปกำหนดไม่ได้²⁴

4. หลักการแปรรูปคุ้มครองประโยชน์มหาชน (Protection of public interest)

ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การคุ้มครองประโยชน์มหาชนอาจกระทำได้ 4 ประการ ดังนี้

ก. การกำหนดมูลค่าของรัฐวิสาหกิจที่จะทำการแปรรูปอย่างเป็นธรรม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการโอนขายหุ้น ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนของรัฐวิสาหกิจในการที่จะให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบการแปรรูปดังกล่าว จึงต้องกระทำไปโปร่งใส และยุติธรรม เสมอภาคกัน เพื่อให้เอื้อประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต้องทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน

ข. บุคคลที่จะรับโอนหุ้น นอกจากการโอนหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แล้วจะต้องกำหนดคุณสมบัติที่เปิดให้กลุ่มธุรกิจสามารถแข่งขันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ค. การกำหนดการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ประกอบการชาตินั้นๆ โดยถือกำหนดการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งในมุมมองหนึ่งก็ต้องการเม็ดเงินการลงทุนจากต่างชาติเพื่อสร้างงาน การลงทุนในธุรกิจต่างๆ ที่จำเป็นแต่ในอีกมุมมองหนึ่งยังไม่พร้อมที่จะแข่งขันกับต่างประเทศได้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ประกอบการ

²⁴ มาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993.

ของคนในชาตินั้นๆ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้วมีเวลาพอสมควรในการปรับโครงสร้างการบริหาร และการจัดการให้สอดคล้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบการของคนในชาตินั้นๆ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้วมีเวลาพอสมควรในการปรับโครงสร้างการบริหารและการจัดการให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่างๆ ก่อนที่จะรับการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุนในแต่ละธุรกิจจากต่างประเทศ

ง. การเสนอขายหุ้นบางส่วนแก่นักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจเป็นมาตรการในการส่งเสริมให้แก่นักงานในรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้วอยู่ในฐานะผู้ถือหุ้น แสดงถึงความมั่นใจของพนักงานต่ออนาคตของคนในรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้ว ดังเช่นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของฝรั่งเศส กฎหมายกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องกันหุ้นไว้ประมาณร้อยละ 10 ของทุนที่ทำการโอนเพื่อเสนอขายแก่นักงานรัฐวิสาหกิจ

2.6 การแปรรูปของรัฐวิสาหกิจไทย

ดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น จากการที่รัฐบาลไทยมีนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจปัจจัยหลักคือ ปัญหาทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง และการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นสำคัญ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันให้กับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ใช่เรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นหากแต่ได้มีมาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2525 – 2526 ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แล้ว และในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสามฉบับสุดท้ายก็ได้กล่าวถึงความพยายามดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้อย่างค่อนข้างชัดเจน และรัฐบาลทุกยุค ทุกสมัยที่บริหารประเทศต่อเนื่องกันมาก็ได้มีส่วนผลักดันนโยบายและแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาแล้วทั้งสิ้น แต่ความคืบหน้าอย่างแท้จริงในการดำเนินเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้เริ่มต้นอย่างจริงจังเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2539 – 2540 ภายหลังจากที่ได้ข้อยุติในการทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าผูกพันที่จะดำเนินการเปิดเสรี การให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมภายในปี ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) การเข้าร่วมผูกพันในความตกลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องมาสู่การเตรียมปรับตัว เพื่อรองรับการแข่งขันโดยเสรีของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคม (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย และบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้) โดยแนวทางหนึ่งในการเตรียมปรับตัวเพื่อรองรับการแข่งขันเสรี ก็คือ การถ่ายโอนความเป็นเจ้าของในกิจการบางส่วนหรือบริการบางด้านให้กับผู้ประกอบการธุรกิจประเภทนี้จากต่างประเทศในลักษณะ

ของพันธมิตรทางธุรกิจ (Strategic partner) ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งของการดำเนินการซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปของกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) นั่นเอง²⁵

กระแสการดำเนินการเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจครั้งใหญ่ที่เริ่มต้นจากความจำเป็นของรัฐบาลไทยประเภทสื่อสารโทรคมนาคม ได้รับการตอบรับอย่างกว้างขวางและครอบคลุมไปสู่รัฐวิสาหกิจสาขาอื่นๆ ทั้งหมด เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งร้ายแรงที่สุดของประเทศในปี พ.ศ. 2540 และประเทศไทยต้องเข้าสู่โครงการความช่วยเหลือทางวิชาการ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภาวะการณ์ขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ และการขาดดุลงบประมาณอย่างมหาศาล ทำให้เกิดความจำเป็นในการที่รัฐบาลจะต้องหารายได้เข้าประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายร้ายแรงที่เกิดขึ้นในกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน และการที่จะต้องนำเงินอีกส่วนหนึ่งมาเพื่อพัฒนาประเทศ วิธีการที่จะทำให้เกิดผลดังกล่าวในเวลาอันสั้นและอยู่ในวิสัยที่จะสามารถกระทำได้โดยชอบธรรม และสอดคล้องกับแนวคิดและการดำเนินการที่เป็นอยู่ในประเทศอื่นๆ ทั่วโลก ก็คือ การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยขายความเป็นเจ้าของบางส่วน หรือทั้งหมดในรัฐวิสาหกิจให้แก่เอกชน โดยเฉพาะแก่นักลงทุนประเภทที่เป็นสถาบันการเงินจากต่างประเทศ

โดยเหตุผลดังกล่าวตลอดปี 2541 ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันปรากฏการณ์ของการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (ในความหมายของการขายความเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือบางส่วนแก่เอกชน) จึงได้ปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนแม่บท การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ การกำหนดแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรายสาขา การจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศเพื่อศึกษาเตรียมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางแห่ง หรือการเสนอร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจต่อรัฐสภา เพื่อเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่บริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เพื่อเตรียมการขายหุ้นในรัฐวิสาหกิจนั้นในลำดับต่อไป

การดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอย่างจริงจังนี้ ได้เป็นไปท่ามกลางเสียงคัดค้านจากบรรดาองค์กรแรงงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พรรคการเมืองฝ่ายค้าน และสื่อมวลชนจำนวนไม่น้อย และดูเหมือนว่านับวันกระแสการคัดค้านต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ยิ่งทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น โดยประเด็นหลักของการคัดค้านที่มีการนำเสนอก็คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการขายสมบัติของชาติ และเป็นการเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามามีส่วนในการกำหนดชะตาชีวิตของคนไทยในกิจการสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนโดยไม่มีข้อจำกัด นอกจากนี้ยังมีประเด็นการคัดค้านในเรื่องการที่ประชาชนจะถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบ

²⁵ สุรพล นิธิไกรพนธ์. (2542, มิถุนายน). วารสารนิเทศศาสตร์ธรรมศาสตร์, ปีที่ 29, ฉบับที่ 2. หน้า 166.

ในกิจการสาธารณูปโภคโดยนักลงทุนต่างชาติกับการที่พนักงานรัฐวิสาหกิจจำนวนมากจะต้องถูกปลดออกจากงาน เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ตามมาอีกด้วย

สถานการณ์ที่มีทั้งความพยายามผลักดันกระบวนการแปรรูปและการต่อต้านคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบนจุดยืนและเหตุผลของแต่ละฝ่ายดังที่กล่าวมาแล้วได้สร้างความสับสนและไม่แน่ใจในหมู่ประชาชนถึงความถูกต้องเหมาะสมของการดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง และความพยายามในการอภิปรายหรือโต้แย้งหักล้างการดำเนินการดังกล่าวเท่าที่ปรากฏก็ดูไม่มีความชัดเจนนัก แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายความเป็นเจ้าของบางส่วน หรือทั้งหมดในทางกิจการนั้นเป็นแนวทางที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และจำต้องกระทำโดยเร็วภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน แต่การดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมากลับได้ละเลยปัญหาและข้อพิจารณาในแง่มุมทางกฎหมายหลายประการ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นทางกฎหมายที่มีความสำคัญและอาจส่งผลกระทบต่อผลสำเร็จหรือความล้มเหลวของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันจำนวนทั้งสิ้น 80 แห่ง²⁶ ได้จัดตั้งตามกฎหมายและวิธีการจัดตั้ง ดังนี้

1. จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ จำนวน 32 แห่ง
2. จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2546 มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ จำนวน 17 แห่ง
3. จัดตั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติมีฐานะเป็นนิติบุคคลและทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ จำนวน 2 แห่ง
4. จัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งกระทรวง รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ จำนวน 5 แห่ง
5. จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด มีฐานะตามกฎหมายเป็นบริษัทจำกัด จำนวน 24 แห่ง

²⁶ เอกสารรายงานฉบับที่ 6 รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547, สำนักงบประมาณ ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี.

สำหรับการจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจ อาจจำแนกได้หลายรูปแบบตามวัตถุประสงค์ของการใช้งานและการจัดตั้งหลักๆ คือ²⁷

- ก. ประเภทที่หารายได้ให้รัฐ ได้แก่ โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- ข. ประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ สาธารณูปโภคได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค สาธารณูปการ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ เป็นต้น
- ค. ประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ
 - 1. ประเภทสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน
 - 2. ประเภทอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การเหมืองแร่
 - 3. ประเภทเกษตรกรรมและพาณิชยกรรม เช่น องค์การสวนยาง องค์การสะพานปลา บริษัทไม้อัดไทย จำกัด
 - 4. ประเภทส่งเสริม เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
- ง. ประเภทที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ ได้แก่ องค์การแก้ว องค์การทอผ้า องค์การเบตเตอร์ องค์การฟอกหนัง
- จ. ประเภทที่ตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น เช่น บริษัท ทิพย์ประกันภัย จำกัด

ส่วนการจำแนกตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราร้อยละของกำไรสุทธิ เพื่อจัดสรรส่งรายได้ให้รัฐตามประเภทของรัฐวิสาหกิจ

- ก. ประเภทผูกขาด ได้แก่ โรงงานยาสูบ โรงงานไฟ องค์การสุรา ให้จัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้แก่รัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของผลกำไรสุทธิประจำปี
- ข. ประเภทกึ่งผูกขาด ได้แก่ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ให้จัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้แก่รัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 55 ของกำไรสุทธิประจำปี

²⁷ รายงานผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อพิจารณากำหนดนโยบายและจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจโดยคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ 12/2528 ลงวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2526 ในประมวลกฎหมายระเบียบข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, 2530) หน้า 22-23.

ค. ประเภทสาธารณูปโภค ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ให้นำผลกำไรส่งเป็นรายได้รัฐบาลตามความเหมาะสมในแต่ละปี

ง. ประเภทอุตสาหกรรม ได้แก่ องค์การเหมืองแร่ในทะเล องค์การเบตเตอร์ องค์การแก้ว องค์การฟอกหนัง องค์การทอผ้า องค์การเกษตรกรรม ให้จัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้ให้รัฐบาล ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของผลกำไรสุทธิประจำปี

จ. ประเภทบริษัทจำกัดซึ่งต้องเสียภาษีการค้าและภาษีเงินได้นิติบุคคลตามประมวลรัษฎากร ให้พิจารณาจ่ายเงินปันผลตามอัตราที่กำหนดตามสมควรเป็นปีๆ ไป

ฉ. ประเภทอื่นๆ ได้แก่ องค์การสวนยาง องค์การสวนสัตว์ องค์การสะพานปลา องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ให้นำผลกำไรส่งรัฐเป็นรายได้ตามความเหมาะสมในแต่ละปี²⁸

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเริ่มชัดเจนขึ้นมาเมื่อมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ปี พ.ศ. 2535 – 2539 ซึ่งกำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ
2. การร่วมทุนกับเอกชน
3. การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเพื่อดำเนินการบางอย่างหรือบริหารงานรัฐวิสาหกิจ
4. การกระจายหุ้นให้บริษัทเอกชนโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์

รูปแบบการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน

รูปแบบการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจนั้น มีวิธีการดำเนินการได้ในหลายรูปแบบ เช่น

1. การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน

การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน (contract-out) รูปแบบนี้จะกำหนดระยะเวลาที่เอกชนสามารถดำเนินการและจ่ายค่าจ้างตามผลงานหรือเหมาจ่ายโดยเอกชนเพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงานขณะที่รัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สิน อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารและรับภาระด้านการลงทุน โดยรัฐจะเลือกจ้างเหมาบริการที่มีราคาต่ำที่สุด

²⁸ เอกสารงบประมาณฉบับที่ 6 รายงานการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2533, สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.

รูปแบบนี้ถือเป็นการสร้างประสิทธิภาพให้กับรัฐ ลดค่าใช้จ่ายผูกพันในการจ้างลูกจ้างประจำ ลดการขยายตัวของราชการและการเพิ่มขึ้นของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ

โดยสัญญาจ้างในรูปแบบนี้แบ่งออกได้เป็น 2 วิธี

(1) การทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริหารงานเฉพาะกิจกรรม (contract out) ให้กิจกรรมที่ไม่มีความซับซ้อน เช่น การจ้างเอกชนให้มาทำความสะอาด การจ้างเอกชนให้เข้ามาในงานการซ่อมบำรุง

ตัวอย่างเช่น การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้ให้มีการจัดระบบการเดินทางรับจ้างโดยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ

(2) การทำสัญญาจ้างเอกชนให้มาบริหารงาน (management contract) โดยรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการจ้างเอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหารและรัฐวิสาหกิจจะทำหน้าที่ในการเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหาร โดยวิธีการนี้จะดำเนินการคัดเลือก และให้เป็นไปตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะคล้ายคลึงกับระบบราชการ คือ เป็นการให้เอกชนเข้ามายื่นเสนอราคา และดำเนินการคัดเลือก

ตัวอย่างเช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้มีการจัดตั้งบริษัทในเครือ คือ คาว์ทาวน์ ดิวตี้ ฟรี ช็อปปิ้ง จำกัด ซึ่งจะมีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน และจ้างผู้บริหารร้านค้าปลอดอากรมีอาซิฟเข้ามาดำเนินการบริหารงานในร้าน เป็นต้น

2. การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ

การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ (lease contract) ส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาประมาณ 5-20 ปี โดยเอกชนเป็นผู้เช่าดำเนินการในโครงการของรัฐ และจ่ายเงินให้รัฐบาลตามสัดส่วนที่ทำสัญญาระหว่างกัน โดยรัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินและกำหนดอัตราค่าบริการ และค่าค่าประกันการลงทุนและกำหนดบทลงโทษสำหรับเอกชน ส่วนเอกชนมีหน้าที่ด้านการจัดการดำเนินงาน และการลงทุน ดังนั้นรายได้และกำไรของเอกชนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารงานทางการตลาดของเอกชนเอง

ตัวอย่างเช่น โครงการให้เอกชนเช่าลงทุนพัฒนาและประกอบการทำเทียบเรือตู้สินค้าท่าเทียบเรือ B5 ท่าเรือแหลมฉบังของการท่าเรือแห่งประเทศไทย หรือโครงการให้เอกชนเช่าโรงงานผลิตน้ำส้มสายชูและอาหารกระป๋องขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (อสร.)

3. การให้สัมปทานภาคเอกชน

การให้สัมปทานภาคเอกชน (concession) เป็นการดำเนินการที่รัฐให้สิทธิเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน การจัดการ และการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทานเดิมที่แต่พอหมดอายุสัมปทานต้องโอนทรัพย์สินเหล่านั้นโอนกลับเป็นทรัพย์สินของรัฐทันที แต่เอกชนยังคงได้รับสิทธิในการบริหารงานโครงการนั้นต่อไป โดยจะมีการกำหนดระยะเวลาประมาณ 20–30 ปี

ทั้งนี้เอกชนจะได้รับค่าตอบแทนการให้บริการจากประชาชนผู้ใช้บริการโดยตรง ขณะที่รัฐจะเก็บค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งตามที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน ซึ่งหากคุณภาพการบริการไม่ดีหรือไม่เป็นไปตามที่ตกลงไว้ รัฐมีสิทธิยกเลิกสัญญาได้

ตัวอย่างเช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้เอกชนมาลงทุนในโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 ในรูปแบบของ BTO หรือการรถไฟแห่งประเทศไทยให้สัมปทานเอกชนในการก่อสร้างทางรถไฟยกระดับ (ไฮปเวลล์) หรือองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้สัมปทานภาคเอกชนเดินรถร่วมในบางเส้นทาง หรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยให้สัมปทานเอกชนในการดำเนินการขยายบริการเครือข่ายโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย และการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

4. การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (divestiture) แบ่งออกเป็น 3 วิธี คือ

(1) ลดสัดส่วนการถือหุ้นภาครัฐลงบางส่วนแต่ไม่เกินร้อยละ 50 วิธีการนี้เป็นการนำหุ้นเพิ่มทุนหรือแบ่งขายหุ้นสามัญบางส่วนของรัฐวิสาหกิจออกขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีผลทำให้กิจการรัฐวิสาหกิจนั้นยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่

ตัวอย่างเช่น การนำหุ้นของบริษัทการบินไทย จำนวน 1,177 ล้านหุ้น ออกขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีผลทำให้รัฐถือหุ้นในบริษัทลดลงเหลือร้อยละ 92.86

(2) การลดสัดส่วนของผู้ถือหุ้นของภาครัฐลงเกินร้อยละ 51 มีผลให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ

ตัวอย่างเช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) ได้กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยลดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังให้ต่ำกว่าร้อยละ 50 มีผลทำให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ

ข้อสังเกต การดำเนินการตามวิธีการทั้งสองข้างต้นนี้ กิจการรัฐวิสาหกิจนั้นต้องมีสถานะเป็นบริษัทก่อนจึงจะดำเนินการได้ ถ้ายังไม่เป็นรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการตามกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจเสียก่อน

(3) การจัดตั้งบริษัทย่อยหรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจกรรมแทน (subsidiary company) รัฐวิสาหกิจจะต้องตั้งบริษัทย่อยขึ้นใหม่เพื่อดำเนินงานแทนแล้วดำเนินการเพิ่มทุนให้บริษัทย่อยหรือกระจายหุ้นเดิมด้วยการนำเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 51 โดยที่บริษัทย่อยนี้จะมีการดำเนินงานในรูปแบบเอกชนเต็มทีภายหลังการเข้าไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์

ตัวอย่างเช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ก่อนถูกศาลปกครองระงับการกระจายหุ้นก็ได้ตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้าขึ้นโดยถือหุ้น 100 % แล้วกระจายหุ้น 51 % เข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นต้น

5. การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน

การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (joint-venture) มี 2 วิธี คือ

(1) รัฐวิสาหกิจร่วมลงทุนกับภาคเอกชน โดยจะมีการจัดตั้งบริษัทขึ้นดำเนินการบางกิจกรรมที่เคยทำอยู่ และบริษัทเอกชนจะเป็นผู้บริหารงานในกิจการนั้น วิธีการนี้จะเป็นการที่รัฐวิสาหกิจสามารถลดการก่อกวนและยังสามารถจะได้ประโยชน์จากทางด้านเทคโนโลยีการตลาด การจัดการมาจากภาคเอกชน วิธีนี้บริษัทที่สร้างขึ้นใหม่จะพ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานไม่ติดอยู่ในกฎระเบียบของทางราชการ

ตัวอย่างเช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ร่วมลงทุนร้อยละ 20 กับเอกชน เพื่อเดินรถปรับอากาศขนาดเล็ก หรือบริษัทการบินไทย จำกัด ร่วมทุนร้อยละ 30 กับเอกชน เพื่อจัดตั้งบริษัทครัวการบินภูเก็ต

(2) รัฐวิสาหกิจประเมินทรัพย์สินของตนแล้วนำไปลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่งกิจการในรูปแบบจะมีเหตุผลว่าเป็นกิจการที่ภาคเอกชนทำได้คืออยู่แล้ว หรือมีการแข่งขันสูง และหลังจากนั้นการถือหุ้นของภาครัฐจะไม่เกินร้อยละ 49 โดยจะมีผลทำให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ และสามารถดำเนินการในขบวนการต่างๆ ให้มีความรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และในบางครั้งกิจการร่วมทุนใหม่อาจเป็นกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจเดิมของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดสามารถจะนำเรื่องการเข้าร่วมลงทุนกับภาคเอกชนเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติในเรื่องดังกล่าวและวิธีการดำเนินการของรูปแบบนี้จะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ.2504

ตัวอย่างเช่น กรณีของโรงงานไฟ มีการประเมินราคาทรัพย์สินแล้วนำไปร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อทำโรงพิมพ์สิ่งพิมพ์มีขนาดกลาง หรือกรณีขององค์การเบตเตอร์จะมีการประเมินราคาทรัพย์สินแล้วนำไปร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อจัดทำโรงงานเบตเตอร์ที่ทันสมัยในอนาคตอันใกล้

6. การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต

การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต (build-own-operate (BOO)) โดยเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรูปแบบนี้รัฐจะสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในกิจกรรมนั้น โดยรัฐจะไม่ดำเนินกิจกรรมนั้นเพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐ และเมื่อเอกชนดำเนินการแล้วรัฐจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนนั้น

ตัวอย่างเช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ในรูปของ independent power producer (IPP) แล้วขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้แก่การไฟฟ้าแห่งประเทศไทยต่อไป

7. การจำหน่ายจ่ายโอนและยุบเลิกกิจการ

การจำหน่ายจ่ายโอนและยุบเลิกกิจการ (trade sale and liquidation) กิจการของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็นในการดำเนินการ และภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีกว่ารัฐจะเลือกวิธีการยุบเลิกและจำหน่ายจ่ายโอนกิจการในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ซึ่งรัฐโดยคณะกรรมการจะมีมติยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะจำหน่ายจ่ายโอนกิจการได้หลังจากที่ได้ดำเนินการชำระบัญชีเพื่อให้ภาคเอกชนมาซื้อกิจการนั้นแล้วทำการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ

ตัวอย่างเช่น การยุบเลิกโรงงานกระสอบป่าน การจำหน่ายหุ้นทั้งหมดของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด

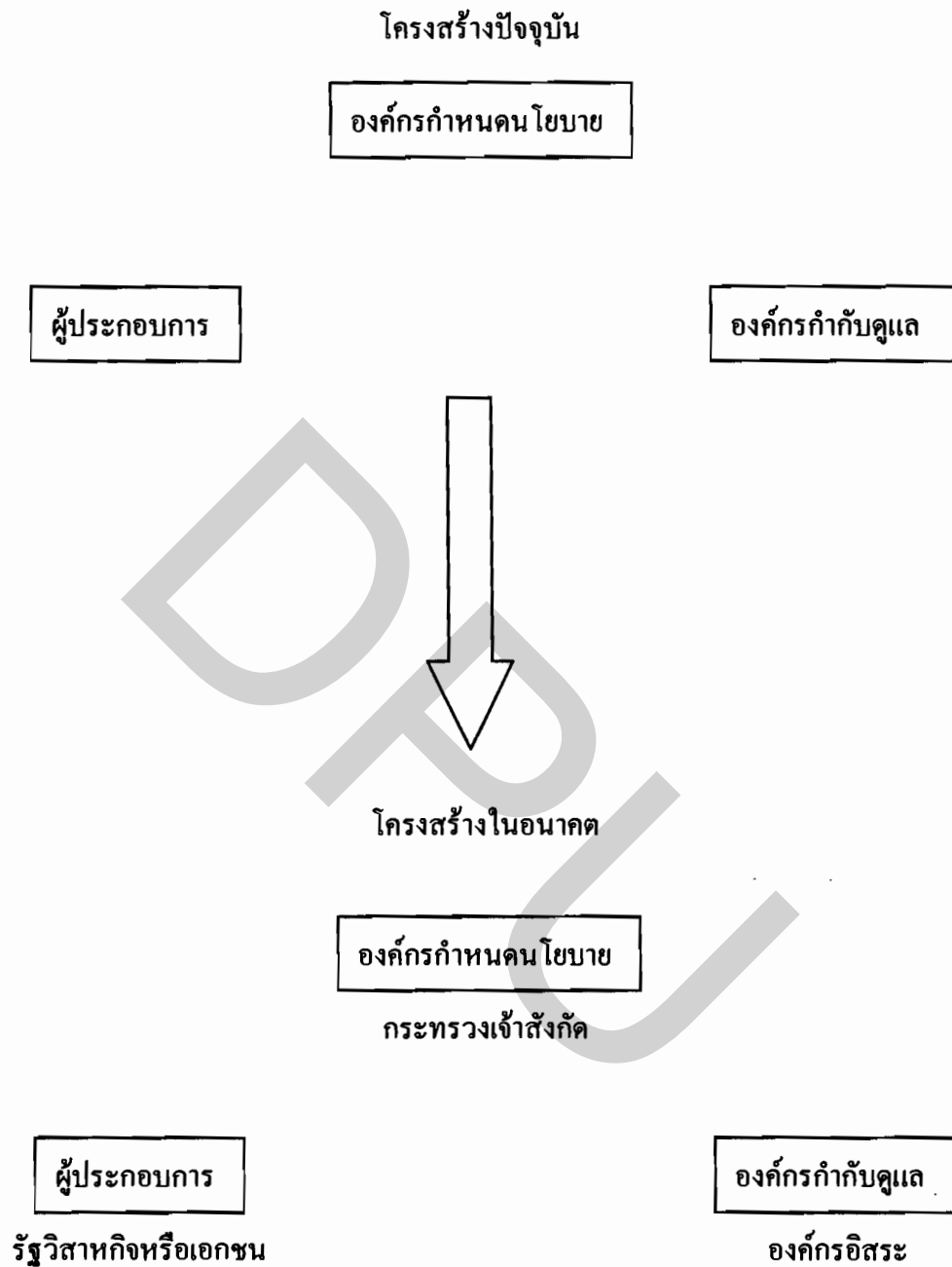
องค์กรที่จะนำนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปปฏิบัติ คือ คณะกรรมการกำกับนโยบายรัฐวิสาหกิจ (กนร.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 เพื่อทำหน้าที่

1. กำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัวมีประสิทธิภาพและคุณภาพ
2. พิจารณาดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน กำกับดูแลเร่งรัดให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน
3. พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ ทั้งในด้านการบริหาร การดำเนินการและการเงิน²⁹

²⁹ มานิตย์ จุมปา. (2546). คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. หน้า 141.

องค์คณะของกรรมการประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวน 3 ท่าน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและผู้ทรงคุณวุฒิอีก 6 ท่าน เป็นกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นเลขานุการสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

นโยบายที่รัฐบาลจะนำมาใช้กับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างน้อย 2 อย่างอยู่ภายใต้องค์กรเดียวกัน อาจเป็นทั้งผู้วางแผน ผู้กำหนดนโยบาย และเป็นผู้ประกอบการหรือเป็นทั้งผู้ประกอบการและเป็นผู้กำกับดูแลในคราวเดียวกัน เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า อาจสร้างความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคนและเอกชนรายอื่นที่มีขีดความสามารถในการประกอบการที่อาจมีประสิทธิภาพมากกว่า ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ปรับโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจใหม่เป็นว่ารัฐบาลโดยกระทรวงเจ้าสังกัดจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายในเรื่องนั้นๆ และให้องค์กรกลางที่เป็นอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการในแต่ละสาขาทำหน้าที่ส่งเสริมความเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาด ให้ความเสมอภาคสำหรับผู้ประกอบการนั้นๆ และอาจมีรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนเข้ามาประกอบกิจการแข่งขันภายใต้กติกาที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย การแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ออกจากกันอย่างอิสระจะเป็นการสร้างหลักประกันต่อผู้บริโภคได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งสามารถสรุปผังการแบ่งหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจในอนาคตได้ดังนี้



ภาพที่ 2.1 การปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงาน