

ประเภทและกระบวนการวิธีการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน  
ในประเทศไทย

3.1 แนวความคิดในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน เป็นกลวิธีหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย การกำหนดกลวิธีในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ถูกกำหนดขึ้นโดยการวิเคราะห์ภาวะการณ์ของโลก และการวิเคราะห์ภาวะการณ์ของเศรษฐกิจไทย สำหรับการศึกษภาวะการณ์ของโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วนี้ ดังได้กล่าวไว้แล้วในบทก่อน ๆ สำหรับสภาพการณ์ของเศรษฐกิจไทยนั้น มีผู้แสดงความเห็นในเชิงเศรษฐศาสตร์เอาไว้ คือ ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์<sup>1</sup> ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ให้ความเห็นว่า เศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะที่กำลังเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

(1) การเปลี่ยนเป็นอุตสาหกรรม (Industrialization) คือ โครงสร้างของเศรษฐกิจไทยขณะนี้มีส่วนส่วนของผลผลิตที่มาจากภาคอุตสาหกรรม (Manufacturing Sector) ประมาณร้อยละ 28 เป็นผลผลิตที่มาจากภาคเกษตร (Agriculture Sector) ประมาณร้อยละ 13 และเป็นผลผลิตที่มาจากภาคบริการ (Service Sector) ประมาณร้อยละ 59 ของ GDP ประเทศไทยเราจึงมีใช้มีผลผลิตด้านเกษตรเป็นหลัก อัตราการเจริญเติบโตภาคอุตสาหกรรมโตร้อยละ 13 ต่อปี โดยเฉลี่ยด้วยอัตราการเจริญเติบโตอย่างนี้และรากฐานอย่างนี้ อีกไม่นานประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงไป กระบวนการแปรเป็นอุตสาหกรรมกำลังเกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างจริงจัง

<sup>1</sup>สมชัย ฤชุพันธุ์, "นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ", สรรพากรสาส์น

(2) การแปรเป็นสากล (Internationalization) ความเปิดของเศรษฐกิจไทย (Openness of the Economy) เพิ่มขึ้นจากที่เคยอยู่ในระดับร้อยละ 40 เป็นร้อยละ 80 ของ GDP ตัวเลขนี้แสดงว่าเศรษฐกิจไทยได้มีลักษณะสากลมากขึ้น การผลิตภายในประเทศไทยมิได้เป็นการผลิตเฉพาะเพื่อบริโภคภายในประเทศอีกต่อไปแล้ว สินค้าที่ผลิตในประเทศมุ่งผลิตเพื่อขายทั้งในประเทศไทยและในตลาดโลก ขณะเดียวกันตลาดไทยก็ได้เป็นตลาดที่จะกำหนดไว้เพื่ออุตสาหกรรมเท่านั้นได้อีกต่อไปแล้ว ตลาดไทยได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของตลาดโลก และเป็นเป้าหมายของสินค้าที่ผลิตจากที่ต่าง ๆ ในโลก

นอกจากตลาดสินค้าแล้ว ตลาดการเงิน (Financial Market) ของไทยก็เปิดออกไปมากแล้ว เงินทุนไหลเข้าและออกจากประเทศไทยมีปริมาณเพิ่มขึ้นจากเดิมมาก ตลาดหลักทรัพย์ของไทยได้รับผลกระทบและส่งผลกระทบต่อตลาดในภูมิภาค และในโลกรวมมากขึ้นทุกที

(3) การแปรเป็นแบบทันสมัย (Modernization) ธุรกิจในระบบกำลังเข้าแทนที่ธุรกิจแบบดั้งเดิมและแบบนอกระบบในขอบข่ายทั่วประเทศ

ภายใต้สภาวะการณ์ของประเทศไทยและภายใต้กระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงของโลก จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยจะแข่งขันในโลกได้ จะรักษาระดับการเจริญเติบโตต่อไปได้ เราจะต้องยึดนโยบายโดยรวม ดังนี้

- (1) อาศัยภาคเอกชนเป็นตัวหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ
- (2) รักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดโดยสม่ำเสมอ
- (3) ทำเศรษฐกิจไทยให้เป็นเศรษฐกิจที่มีต้นทุนต่ำ (Low Cost Economy)
- (4) ใช้นโยบายมองออกข้างนอก (Outward Looking Policy) ไม่ใช้การ

คุ้มครอง (Protection) แสวงประโยชน์จากเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วของโลก และไม่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

- (5) ปรับปรุงประสิทธิภาพทุก ๆ กิจกรรมทั้งของรัฐและเอกชน

### พัฒนาการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศไทย

การพัฒนากรอบความคิดของกิจการของรัฐประเภท รัฐวิสาหกิจของไทยที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการนั้น ในช่วงระยะเวลา ปี พ.ศ. 2475 นับได้ว่าเป็นสมัยแห่งการเฟื่องฟูของรัฐวิสาหกิจไทย ซึ่งกิจการรัฐวิสาหกิจได้มีบทบาทในฐานะกลไกสนับสนุนนโยบายการเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรมและพัฒนาอาชีพมาตามลำดับ แต่กระนั้นก็ได้มีการปรับเปลี่ยนและความเสื่อมคลายของระบบรัฐวิสาหกิจ เริ่มปรากฏขึ้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลชุด จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นรัฐบาลชุด จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เกิดสภาวะทางการเงินการคลังของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งจนเป็นผลให้รัฐบาลชุด จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เล็งเห็นว่า นโยบายเสรีนิยมและการสนับสนุนการลงทุนของเอกชน น่าจะเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ แนวความคิดนโยบายเสรีนิยมนี้เป็นผลมาจากอิทธิพลจากต่างประเทศที่ผ่านทางความช่วยเหลือเหลือต่าง ๆ เช่น ความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศ

นโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจนั้น ได้เริ่มปรากฏเด่นชัดขึ้นตามลำดับ จากการกำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกจนมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน การดำเนินการแปรรูปกิจการของรัฐของไทยที่ผ่านมาเป็นการแปรรูปมีอยู่ในวงจำกัดและไม่ค่อยเป็นผลนัก เนื่องจากมิได้กระทำอย่างจริงจัง และเนื่องด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจกลัวการเปลี่ยนแปลงและเห็นว่าที่เป็นอยู่ก็ดีอยู่แล้ว และเกรงว่าหากมีการแปรรูปกิจการไป เขาอาจจะต้องขาดประโยชน์ หรือเกิดผลเสียแก่เขามากกว่าที่เป็นอยู่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการชี้แจงทำความเข้าใจให้พนักงานรัฐวิสาหกิจรู้ถึงเหตุผลความจำเป็น ชีวดี และอนาคตของพวกเขาเอง หากมีการแปรรูปกิจการไปแล้วว่าจะลักษณะอย่างไร ซึ่งมีผลดีต่อพวกเขาและผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมมากน้อยเพียงใด

การเสนอแนวทางทางแก้ไขปัญหาและทางเลือกของรัฐวิสาหกิจไทย มิได้ถูกแก้ไขให้เกิดผลชัดเจน สภาพปัญหาที่รัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นมิได้ทุเลาลง แต่กลับมีความซับซ้อน 2 และยุ่งยากแก่การแก้ไข ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความไม่มั่นคงของรัฐบาล ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีทั้งการ

2 พิพัฒน์ ไทยอารี. นโยบายและกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

สหราชอาณาจักรและประเทศไทย. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 77.

แทรกแซงทางการเมือง การขาดนโยบายรัฐวิสาหกิจที่ชัดเจน และปัญหาด้านแรงงาน เหล่านี้ เป็นสภาพที่ทับถม จนทำให้กิจการรัฐวิสาหกิจอยู่ในสภาวะทรุดโทรม ทั้งด้านการบริหารและการเงินการคลัง ซึ่งเป็นผลกระทบต่อรัฐโดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม กระทรวงต่าง ๆ ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปโดยกำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจ ในเชิงการแปรรูปกิจการบ้าง<sup>3</sup> โดยเฉพาะเมื่อเดือนมิถุนายน 2526 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการปรับปรุงวิธีการตลาดขององค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ด้วยการประกาศให้บริษัทเอกชนเป็นตัวแทน จำหน่ายนมเพียงรายเดียว สัญญาอายุ 5 ปี หรือกระทรวงคมนาคมได้ประกาศในเดือน กันยายน 2526 ว่า จะให้เอกชนทดลองเดินรถโดยสารประจำทาง โดยให้ใช้รถและพนักงานของเอกชนเองทั้งหมด หรือกระทรวงอุตสาหกรรมได้ดำเนินการให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เข้าร่วมทุนกับบริษัทร่วมทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจะร่วมทุนกับบริษัทดังกล่าว 10% ของทุนจดทะเบียน เป็นต้น

#### สาเหตุผลักดันให้เกิดการแปรรูปกิจการในประเทศไทย

การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน มีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน ในแต่ละประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะให้ความหมายไว้ว่า การโอนความเป็นเจ้าของในกิจการของรัฐ ไปยังภาคเอกชน แต่สำหรับประเทศไทย<sup>4</sup> ความหมายตามที่ปรากฏสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น รวมถึงการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย เช่น การร่วมทุนกับเอกชน การให้สัมปทานแก่เอกชน การทำสัญญาจ้างให้เอกชนดำเนินงานบางอย่าง ตลอดจนการผ่อนคลายนโยบาย หรือยกเลิกการผูกขาดโดยเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันหรือเพิ่มการแข่งขันระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89-90.

<sup>4</sup> หนัดดา เพ็ญขาว. "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ". วารสารกรมบัญชีกลาง 36 (กรกฎาคม - สิงหาคม, 2538) : 38.

สาเหตุผลักดันให้เกิดการแปรรูปกิจการของรัฐในประเทศไทย

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน น่าจะ

สรุปสาเหตุและวัตถุประสงค์ของการแปรรูปกิจการของรัฐได้ดังนี้ คือ

1. เพื่อลดการก่อกวนของรัฐวิสาหกิจจากต่างประเทศ<sup>5</sup>
2. เพื่อลดภาวะขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ และเป็นการลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาลด้วย
3. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาครัฐบาลโดยรวม
4. เพื่อพัฒนาตลาดทุนให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น และเปิดโอกาสให้มีการระดมเงินออมจากภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น
5. เพื่อระดมทุนและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับโครงการบริการพื้นฐานให้ทันต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

### 3.1.1 นโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-8 ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

เริ่มตั้งแต่ ในปี พ.ศ.2500 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยกเลิกนโยบายที่รัฐเข้าไปแทรกแซงเอกชนในด้านเศรษฐกิจ และใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยรัฐปล่อยให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเสรี มีกฎหมายรองรับและรัฐให้การสนับสนุน แต่ไม่เข้าไปแทรกแซง ต่อมารัฐบาลเจ้าผู้เขี้ยวขวามาจากต่างประเทศให้เข้ามาดำเนินการจัดทำนโยบายการพัฒนาประเทศขึ้นอย่างจริงจัง ผลคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรก พ.ศ.2504 - 2509 ได้เกิดขึ้น และพัฒนาสืบต่อเรื่อยมาจนปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) ตามแผนพัฒนาดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการดำเนินการ เกี่ยวกับการแปรรูปกิจการของรัฐไว้ อย่างต่อเนื่อง ดังนี้

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)

ได้ระบุนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "รัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมการลงทุนอย่างเสรีของเอกชน และเร่งรัดให้เอกชนทำการลงทุนมากขึ้น ฉะนั้นในการปฏิบัติตามนโยบายนี้ รัฐบาลจะไม่โอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐหรือประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนเสียเอง และพร้อมที่จะพิจารณาโอนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมให้แก่เอกชนรับซื้อไปในกรณีที่เหมาะสม" และยังได้ระบุแนวทางการดำเนินงานแปรรูปกิจการไว้ว่า "ในกรณีที่สมควรล้มเลิกรัฐวิสาหกิจใดจะต้องศึกษาวิธีการที่ดีที่สุด เช่น ให้เช่าหรือขายให้เอกชน หรือให้รวมเข้ากับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เป็นต้น"

ในทางปฏิบัติทางราชการได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อเนื่องกันมา ตั้งแต่ก่อนการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เช่น การขายบริษัทซิเมนต์เล็กกิจการของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ได้แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 (2504-2506) ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม โดยรัฐจะไม่กระทำการอื่น เป็นการแข่งขันกับกิจการที่เอกชนทำอยู่ พิจารณาให้เอกชนร่วมทุนหรือขายกิจการอุตสาหกรรมที่สมควรให้เอกชนดำเนินการค้าเชิงพาณิชย์ โดยมีองค์การของรัฐเข้าแทรกแซงระดับราคาตามสมควร

ระยะที่ 2 (2507-2509) ส่งเสริมการลงทุนโดยเสรีของเอกชน และพร้อมจะพิจารณาโอนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมให้แก่เอกชน รัฐจะประกอบกิจการสาธารณูปโภคกิจการอุตสาหกรรมและอื่น ๆ เฉพาะที่มีความสำคัญ เช่น เพื่อยุทธปัจจัย อุตสาหกรรมที่ด้อยลงทุนมากแต่เอกชนยังไม่สนใจ

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514)

การแปรรูปกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจที่มีผลมากที่สุด เป็นการปฏิบัติในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 กล่าวคือ ในระยะต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 มีรัฐวิสาหกิจ 108 แห่ง<sup>6</sup> ปรากฏว่าในต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 มี 80 แห่ง โดยใช้วิธีการขายหุ้นให้กับเอกชนและการขายบริษัทซิเมนต์เล็กกิจการ บางแห่งขายกิจการให้เอกชนหรือเอกชนเข้ากิจการเพื่อดำเนินการต่อไป

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

(4) รัฐมีนโยบายยกเลิกหรือจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้น เพื่อริเริ่มและปัจจุบันยังทำอยู่ โดยมีประสิทธิภาพต่ำกว่าที่จะให้เอกชนจัดทำ"

ในทางปฏิบัติช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ รัฐบาลมีรายจ่ายสูงชันกว่าเดิม ทั้งด้านทหารและด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงท่าทีของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคอินโดจีนและการลงทุนในกิจการโครงการขนาดใหญ่ เช่น การขุดเจาะก๊าซธรรมชาติ และน้ำมันดิบ รัฐบาลจึงต้องเห็นการลงทุนจากภาคเอกชนเพื่อช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ ราคามันสูงชัน รัฐวิสาหกิจที่มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเชื้อเพลิงจะประสบภาวะขาดทุน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การปราบปรามครหลวง เป็นต้น เมื่อ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนมีนาคม 2523 ได้ประกาศแนวนโยบายการบริหารรัฐวิสาหกิจเด่นชัดขึ้น โดยเห็นว่าจะปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง และจะไม่ยอมให้รัฐวิสาหกิจที่หย่อนประสิทธิภาพฟุ้งงบประมาณรายจ่ายอีกต่อไป

#### 5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)

"รัฐวิสาหกิจใดดำเนินการไม่ได้ผลเท่าที่ควรโดยไม่มีสาเหตุอันสมควร รัฐก็จะพิจารณายุบเลิก แปรสภาพหรือจำหน่ายต่อไป กิจการสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนก็เช่นกัน หากไม่สามารถปรับปรุงสมรรถภาพการบริหารและประสิทธิภาพในการให้บริการที่ดีในราคาที่ยุติธรรมได้ ก็จะมีการโอนกิจการจัดตั้งในรูปบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน แล้วจำหน่ายหุ้นบางส่วนให้เอกชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารงาน โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมนโยบายในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด" ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ขึ้นตอนในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุแนวนโยบายดังกล่าวปรากฏว่า ในรอบปี 2526 และ 2527 ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ตุลาคม 2526 - มิถุนายน 2527 เห็นชอบตามข้อเสนอขอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เกี่ยวกับนโยบายการจ้างเหมาเอกชนหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือการให้เอกชนดำเนินงานประเภทของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ และนโยบายเกี่ยวกับการยุบเลิก แปรสภาพหรือจำหน่ายรัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพหรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่สมควรให้คงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป รัฐจะพิจารณายุบเลิกหรือแปรสภาพโดยการขายหุ้นบางส่วนให้เอกชนหรือให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519)

"การพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะเวลาดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

1. รัฐจะยึดถือระบบเศรษฐกิจเสรีเป็นหลัก
2. รัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่เพื่อแข่งขันกับเอกชน ส่วนรัฐวิสาหกิจ

ที่ดำเนินการอยู่แล้วก็จะหาการทบทวนวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งวิธีปฏิบัติให้เสร็จเพื่อกำหนดนโยบายในการคงไว้ หรือเลิกดำเนินการต่อไปให้แน่ชัด นอกจากนี้จะได้พิจารณาถึงการเปิดโอกาสให้เอกชนได้มาร่วมทุนด้วย

3. รัฐจะไม่โอนวิสาหกิจของเอกชนมาเป็นของรัฐ เว้นแต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ"

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ นโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐเริ่มชัดเจนขึ้นโดยให้เจ้าหน้าที่จ่ายโอน ตลอดจนการเพิ่มทุนหรือหุ้นและพิจารณาขุบเล็ก ซึ่งรัฐบาลได้ขุบเล็กรัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก เช่น องค์การเลี้ยงไก่ บริษัทท่อไทย จำกัด องค์การดูริยางค์นาฏศิลป์ แต่ช่วงเวลาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานของรัฐบาลถึง 3 ชุด ซึ่งปัจจัยทางการเมืองไม่มีความต่อเนื่องเช่นนี้ ส่งผลให้การดำเนินการแปรรูปกิจการไม่ก้าวหน้านัก

4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)

ได้กำหนดไว้ว่า "(1) รัฐจะสนับสนุนให้คงไว้และดำเนินการต่อไปในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่มีลักษณะผูกขาด เพื่อควบคุมคุณภาพราคาและหารายได้พิเศษ เช่น โรงงานยาสูบ โรงงานสุรา และโรงงานเภสัชกรรม เป็นต้น

(2) รัฐจะสนับสนุนรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธปัจจัยที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เช่น โรงงานผลิตวัตถุดิบ

(3) รัฐจะมุ่งสนับสนุนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่

- ก. จำเป็นจะต้องใช้งบประมาณเรื่องปัจจัยพื้นฐานสูง
- ข. เป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูง และเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง
- ค. เป็นอุตสาหกรรมที่มีขบวนการซับซ้อนที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการโดยลำพังต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ



ในการดำเนินงานหรือจำหน่ายรัฐวิสาหกิจต่อไป โดยให้กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ ว่ารัฐวิสาหกิจย่อยเล็ก แปรสภาพหรือจำหน่าย และให้หาเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นกรณี ๆ ไป นอกจากนี้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้มีมติในคราวประชุม เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2528 กำหนดมาตรการทางเศรษฐกิจที่ควรเร่งรัดดำเนินการ เสริมมาตรการการปรับค่าเงินบาท เพื่อช่วยฐานะดุลการค้า ดุลการชำระเงินและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ได้ยืนยัน เห็นชอบในนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการให้เช่า การขาย การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ โดยให้ พิจารณาความเหมาะสมเป็นกรณี ๆ ไป และให้ทุกกระทรวงที่มีรัฐวิสาหกิจอยู่ในสังกัดเสนอ วิธีการที่จะให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเข้าร่วมกับเอกชนตามวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การ ขายหุ้น การให้สัมปทาน การให้เอกชนเข้าร่วมประกอบกิจกรรมบางส่วน หรือการให้เอกชนเข้าร่วมทุน เป็นต้น จำนวนรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้มีเหลืออยู่จำนวน 70 แห่ง

วิธีที่ใช้ในการแปรรูปกิจการที่ผ่านมาส่วใหญ่ได้เลือกใช้วิธีขายหุ้นให้กับ เอกชนและการขายหุ้นย่อยเล็กกิจการ นอกจากนี้มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้ใช้วิธีการขายกิจการ ให้เอกชนหรือเอกชน เข้ากิจการ เพื่อดำเนินงานต่อไป

#### 6. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)

ได้พิจารณากำหนดแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ซึ่ง สามารถทำได้ 3 รูปแบบ คือ

- "แปลงการบริหารภายในของรัฐวิสาหกิจเองให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการจัดการ การลงทุนและในการบริหารกำลังคน รวมทั้งให้เอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร

- ให้เอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การให้เช่า  
จ้างเหมา และให้สัมปทาน

- แปลงสภาพการเป็นเจ้าของบางส่วน หรือทั้งหมด เช่น การขายหุ้น  
จำหน่ายจ่ายโอน"

นอกจากนี้ยังกำหนดวิธีการที่จะแปลงนโยบายการแปรรูปกิจการไปสู่  
ภาคปฏิบัติ

- "จัดให้องค์กรกลาง เป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

- องค์กรกลางที่จะต้องมีส่วนงานฝ่ายเลขานุการรับผิดชอบโดยตรง และทำงานเต็มเวลาต่อเนื่องอย่างครบวงจร เพื่อศึกษาวิเคราะห์และประสานงานกับหน่วยงานกลางและกระทรวงเจ้าสังกัด ในการคัดเลือกรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่จะทำการแปรรูปในรูปแบบต่าง ๆ โดยศึกษา กฎ ระเบียบ ข้อจำกัด และวิธีการในการแปรรูปร่วมกับกระทรวงเจ้าสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอต่อองค์กรกลาง

- พัฒนาตลาดทุนเพื่อรองรับการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ"

สิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือ มีการกำหนด วิธีการที่จะแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติด้วย เมื่อ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่เดือน สิงหาคม 2531 ถึงเดือน กุมภาพันธ์ 2534 และต่อเนื่องจนถึงรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ มีนาคม 2534 เป็นต้นมา อีก 2 สมัย จนถึงเดือน กันยายน 2535 รัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้รับการปรับปรุงกิจการด้วยการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น แม้กระทั่งกิจการที่ทำกำไรให้กับรัฐบาล เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด ก็ได้ให้ขายหุ้นให้เอกชน ส่วนหนึ่ง โดยการนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งกรณีการแปรรูปบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ก็อยู่ในช่วงนี้ด้วยเช่นกัน แนวโน้มของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนมีสูงขึ้น เป็นลำดับ

#### 7. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

"การเพิ่มบทบาทการดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชนก็ถูกจัดให้เป็นแนวทางหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะทำได้โดย

1. เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ ซึ่งเดิมรัฐทำแต่เพียงผู้เดียว
2. การร่วมทุนกับเอกชน
3. การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเพื่อดำเนินการกิจกรรมบางอย่างของ

รัฐวิสาหกิจหรือทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้เอกชนมาลงทุนและบริหารงานในโครงการใหม่ ๆ ของรัฐวิสาหกิจ โดยมีเงื่อนไขให้ทำการโอนสิทธิ์ให้กับรัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา

4. การกระจายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดออกขายให้สาธารณชนในตลาดหลักทรัพย์ หรือการตกลงขายหุ้นให้กับพนักงาน/ เอกชนโดยตรง โดยไม่ผ่านตลาดหลักทรัพย์

การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่ง สามารถนำเอาวิธีการทั้ง 4 ดังกล่าวข้างต้นมาใช้ร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านต่าง ๆ ได้ โดยการที่จะเลือกใช้วิธีใด จำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างรอบคอบและกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนให้ชัดเจนไปข้างหน้า"

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้ ได้ปรับปรุงแนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจให้สามารถขยายการลงทุน การระดมทุน การเพิ่มบทบาทเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการปรับปรุงระบบการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและการปรับปรุงองค์กรภายในรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อนายชวน หลีกภัย เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนตุลาคม 2535 ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่ามีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจกรรมบริการสาธารณชนมากขึ้น เพื่อลดภาระทางการเงินของรัฐ

#### 8. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)

(ฉบับร่าง)

"เพื่อลดบทบาทของรัฐในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดย

(1) เพิ่มบทบาทภาคเอกชน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมีอในการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง โดยให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานและเป้าหมายในการลดบทบาทการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ

(2) สนับสนุนรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชน และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อให้สามารถระดมทุนจากประชาชนได้อย่างกว้างขวาง

(3) จัดตั้งองค์กรกลางเป็นการถาวร เพื่อบริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และประสานการปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งองค์กรกำกับรายสาขา รัฐวิสาหกิจที่มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ภาครัฐและเอกชน รวมทั้งการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านราคา ปริมาณ และคุณภาพการบริการ

(4) นวัตกรรมประเมิณผลการดำเนินงานมาใช้แทนการกำกับ ดูแล ใน รายละเอียดเพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัว"

วิธีการดังกล่าว จะประสบผลสำเร็จได้ขึ้น จำเป็นต้องมีปัจจัยสนับสนุน การเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ซึ่งปัจจุบันกระแสความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็น ของเอกชนได้ถูกนำมาใช้ปฏิบัติมากขึ้น หากแผนการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน จะ มีข้อสรุปสำเร็จก็จะแก้ไขข้อหาได้ทุกประการ แต่เมื่อพิจารณาภาพรวม จะเห็นได้ว่าการแปรรูปฯ ก็มีข้อดีหลายประการที่จะอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ เทคโนโลยี และเงินทุนจาก ภาคเอกชน มาช่วยเสริมเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเชื่อว่าในระยะเวลาของ แผนพัฒนา ฉบับที่ 8 นี้ น่าจะมีสิ่งที่จะพัฒนาไปในทางสร้างสรรค์ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน มากยิ่งขึ้น

### 3.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนที่มีอยู่ ในประเทศไทยนั้น สืบเนื่องจากความหมาย และแนวความคิดของคำว่า "การแปรรูปกิจการของ รัฐไปเป็นของเอกชน" ซึ่งตามความหมายของกฎหมายนั้น ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1 ว่า หมายถึง การดำเนินการใด ๆ ให้พ้นไปจากความหมายของคำว่า กิจการของรัฐ

คำว่า "กิจการของรัฐ" หมายถึง กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงาน อื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

จากการศึกษา ไม่พบกฎหมายว่าด้วยการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน โดยเฉพาะหากแต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พอจะนำมากล่าวไว้ได้ดังนี้ คือ

1) กฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจแต่ละองค์กร

รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งทั้งหมดนั้น หากพิจารณาในแง่กฎหมายแล้วจะแบ่งได้ เป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือ ประกาศ

คณะปฏิวัติ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นกิจการด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ มีทั้งหมด 23 องค์กร เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์กรการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การประปาสวนภูมิภาค การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย หรือการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น รัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติ มีทั้งหมด 3 องค์กร คือ การเคหะแห่งชาติ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ประเภทที่ 2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจ

ประเภทนี้อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ.2496 เช่น องค์กรทอผ้า องค์กรคลังสินค้า องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์กรการไฟฟ้ามหานคร องค์กรแก้ว หรือองค์กรแบดเตอริ้ เป็นต้น

ประเภทที่ 3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะอยู่ในรูปบริษัทจำกัด มีการขานหน้าไปตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดไว้ (รวมถึงบางกิจการที่ต่อมาได้แปรสภาพเป็นบริษัท จำกัด (มหาชน) เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) บริษัทไม้อัดไทย ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

ประเภทที่ 4 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่

องค์กรสุรา โรงงานยาสูบ โรงงานน้ำตาล เป็นต้น

กฎหมายจัดตั้งที่บางองค์กรอาจไม่มีชื่อจำกัดของรูปแบบการแปรรูปกิจการ แต่บางองค์กรอาจมีชื่อจำกัดของรูปแบบการแปรรูป เนื่องด้วยรูปแบบของการแปรรูปมีหลายรูปแบบ เช่น หากรัฐวิสาหกิจนั้นต้องการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ รัฐวิสาหกิจนั้นก็อาจมีหุ้น เรือน

หุ้น (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1098) และมีสภาพกิจการเป็นบริษัท จำกัด (มหาชน) (ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด) หรือหากต้องการใช้รูปแบบการตั้งบริษัทลูก หรือร่วมทุนกับเอกชน รูปแบบวิธีการเหล่านี้ต้องพิจารณาว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เปิดช่องไว้มากน้อยแค่ไหน เพียงไร ตัวอย่างเช่น บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ เพราะพระราชบัญญัติก่อนแก้ไขนั้น กฎหมายไม่เปิดช่องให้ทำการเช่นนั้นได้ เป็นต้น

## 2. พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีการให้เอกชน เข้าร่วมหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ซึ่งหมายถึง การร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด ซึ่งกิจการที่เอกชนจะเข้าร่วมต้องเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป หรือที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

การเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ ประกาศเชิญชวน และคัดเลือกเอกชนเข้าดำเนินการ รวมทั้งการกำกับดูแลและติดตามผล

หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชน เข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท จะต้องว่าจ้างที่ปรึกษาโครงการ

มีคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 15/2536 วินิจฉัยไว้บางประเด็นที่ น่าสนใจ คือ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ได้ให้ความหมายของคำว่า "ร่วมงานหรือดำเนินการ" ไว้ว่า หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ซึ่งหากพิจารณาเพียงเท่านี้ก็อาจ

หากตีความไปตีว่าการร่วมงานหรือดำเนินการดังกล่าว มีความหมายไปได้ 2 นัย กล่าวคือ นัยที่หนึ่ง เป็นกรณีที่รัฐเป็นเจ้าของโครงการและมีเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการกับรัฐ และในนัยที่สอง เป็นกรณีที่เอกชนเป็นเจ้าของโครงการและมีรัฐเข้าร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชน แต่หากพิจารณาความใน มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า "ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด" ประกอบกับ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ที่กล่าวหาเห็นไปถึงเรื่องอำนาจในการพิจารณาให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน ว่าปัจจุบันเป็นอำนาจของบุคคลคนเดี่ยวหรือหน่วยงานเดี่ยว การพิจารณาจึงอาจเป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน สมควรมีกฎหมายฉบับนี้ขึ้น เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติและใช้บังคับในเรื่องนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับกับโครงการที่รัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ริเริ่มขึ้น และได้เชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการด้วยเท่านั้น ไม่หมายรวมไปถึงโครงการที่เอกชนเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ริเริ่ม แต่รัฐได้เข้าไปร่วมในภายหลัง

### 3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504

กฎหมายฉบับนี้ กล่าวถึง การจำหน่ายกิจการหรือหุ้น ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยต้องได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ สำหรับการจำหน่ายได้ คือ

- (1) กิจการหรือหุ้นที่จะจำหน่าย มีมูลค่าตามงบดุลเกิน 5 แสนบาท
- (2) หุ้นที่จะจำหน่าย มีมูลค่าตามงบดุลไม่เกิน 5 แสนบาท แต่การจำหน่ายจะเป็นเหตุให้พ้นจากสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือ
- (3) การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นในกรณีอื่น ซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดเห็นว่า เป็นอันขาดนโยบาย

(4) ให้มีคณะกรรมการขึ้นหนึ่งชุด เพื่อทำหน้าที่ในการจัดจำหน่าย และ  
เสนอผลการพิจารณาต่อกระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาดกลางและดำเนินการต่อไป

(5) กรณีที่กิจการหรือหุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลเกินกว่า 5 ล้านบาท  
หรือราคาที่จะจำหน่ายได้เกินกว่า 5 ล้านบาท ให้กระทรวงเจ้าสังกัดขอมติคณะรัฐมนตรี

#### 4. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ

พ.ศ. 2535

กฎหมายว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นฉบับนี้ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ  
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ  
พ.ศ. 2504 ในระเบียบที่กำหนด "หุ้น" ว่า หมายถึง หุ้นในบริษัท จำกัด หุ้นในรัฐวิสาหกิจ  
หรือหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน หรือหุ้นที่รวมอยู่ในกิจการอื่น

ในการซื้อหุ้นนิติบุคคล ให้ซื้อหุ้นที่มีลักษณะตามข้อใดข้อหนึ่ง  
ดังต่อไปนี้

- (1) หุ้นเพื่อดำรงสัดส่วน ร้อยละ 70 ในกรณีที่มีเงินกู้ที่  
กระทรวงการคลังค้ำประกันคงค้างอยู่หรือมีเงินให้กู้ต่อ
- (2) หุ้นเพิ่มทุนตามสิทธิในกรณีที่ เป็นสิทธิที่ให้ผู้ถือหุ้น เดิม
- (3) หุ้นนิติบุคคลที่รัฐบาลมีนโยบายให้ร่วมลงทุน
- (4) หุ้นในนิติบุคคลที่ทำกิจการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ
- (5) หุ้นในกิจการที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและสอดคล้อง  
กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการจำหน่ายหุ้นนิติบุคคล ต้องจำหน่ายเพื่อไปซื้อหุ้นนิติบุคคลอื่น  
และการจำหน่ายนิติบุคคล ให้จำหน่ายหุ้นที่มีลักษณะตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) หุ้นที่รัฐบาลมีนโยบายให้จำหน่าย
- (2) หุ้นซึ่งมีอัตราผลตอบแทนต่ำ
- (3) หุ้นในกิจการซึ่งไม่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ



ในการซื้อหุ้นนิติบุคคล และการจำหน่ายหุ้นนิติบุคคลที่อยู่ในอำนาจ  
รัฐมนตรีที่จะให้ความเห็นชอบ หากมีกรณีการจำหน่ายหุ้นโดยจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี  
ก่อนคือ

- (1) หุ้นของกิจการซึ่งรัฐบาลถือหุ้นอยู่แต่ผู้เดียว หรือถือหุ้นแต่  
ผู้เดียว ยกเว้น ผู้ก่อตั้ง หรือถือหุ้นเกินร้อยละ 99.99 ของหุ้นทั้งสิ้น
- (2) ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของหุ้นทั้งสิ้น
- (3) ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งสิ้น
- (4) ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของหุ้นทั้งสิ้น

#### 5) กฎหมายที่ควบคุมธุรกิจ

เหตุที่ต้องพิจารณากฎหมายที่ควบคุมธุรกิจ เพราะกิจการบางประเภท  
ซึ่งโดยสภาพหรือโดยธรรมชาติของกิจการประเภทนั้น รัฐถือว่าเป็นกิจการที่ควบคุม เช่น ถือเป็น  
กิจการเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ กฎหมายซึ่งควบคุมกิจการนั้น ๆ จึงไม่เปิดช่องที่จะให้เอกชน  
ทำกิจการในลักษณะเช่นนั้น ดังนั้นหากจะมีการแปรรูปกิจการจึงต้องพิจารณาถึงด้วย เช่น กิจการ  
ประเภทโทรเลข โทรศัพท ซึ่งมีกฎหมายที่ควบคุม คือ พระราชบัญญัติโทรเลข โทรศัพทซึ่งกฎหมาย  
ฉบับนี้ได้กำหนดว่า ผู้ที่จะดำเนินกิจการประเภทนี้ได้ต้องเป็นรัฐเท่านั้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ควบคุมธุรกิจนี้ แม้ว่าจะกำหนดควบคุมผู้ที่จะประกอบ  
การไว้ โดยอ้างเหตุผลความมั่นคงหรือเหตุผลอื่นใด ก็ต้องพิจารณาปัจจัยภายนอก เช่น กาลเวลา  
ยุคสมัย และการพัฒนาของสังคมโลกเมื่อเวลาเปลี่ยน ทุกสิ่งทุกอย่างย่อมเปลี่ยนแปลง บทบาทของ  
รัฐในการควบคุม ก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน

#### 6) ข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์

เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการรับและเพิกถอนหลักทรัพย์จดทะเบียน

กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่พูดถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการ  
การรับหลักทรัพย์จดทะเบียนของบริษัท จากัด ว่ามีเกณฑ์อย่างไรที่จะเป็นบริษัท จากัด (มหาชน)  
จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ได้ตามหมวด 2 ส่วนที่ 1 ข้อ 5 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ คือ

- (1) ผู้ยื่นคำขอ ต้องเป็นบริษัทมหาชน จากัด หรือนิติบุคคลที่มี  
กฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ

- (2) ลักษณะธุรกิจ มีการประกอบธุรกิจหลักที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
- (3) ทุนชำระแล้วของบริษัท เฉพาะหุ้นสามัญ ต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท
- (4) มีการกระจายการถือหุ้นรายย่อย
- (5) มีผลการดำเนินงาน ที่แสดงได้ว่ามีผลการดำเนินงานได้ตามสภาพและประเภทแห่งธุรกิจ โดยมีการดำเนินงานภายใต้การจัดการของผู้บริหารส่วนใหญ่ ชุดเดียวกันมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ต่ำกว่าสามปีก่อนยื่นคำขอ
- (6) มีฐานะการเงินมั่นคง และมีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอตามสภาพธุรกิจ
- (7) ผู้บริหาร เป็นที่สนใจของคณะกรรมการ ว่ามีจริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ความสามารถ และมีคุณวุฒิ หรือประสบการณ์ที่จะบริหารธุรกิจ
- (8) ต้องมีการตรวจสอบและการควบคุมภายในที่เหมาะสม
- (9) ต้องไม่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างผู้ยื่นคำขอ กับผู้บริหาร ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และบริษัทอื่น ซึ่งมีผู้บริหารหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่กลุ่มเดียวกัน
- (10) งบการเงินและผู้สอบบัญชี ต้องได้รับตรวจสอบและความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

สำหรับผู้ยื่นคำขอเป็นบริษัทจดทะเบียนที่เป็นบริษัทมหาชน จำกัด หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ และมีการลงทุนในโครงการที่เป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานหรืออุตสาหกรรมพื้นฐาน ก้ใช้หลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้ว ยกเว้นแต่ในเรื่องผลการดำเนินงานและในเรื่องไม่มีผลขาดทุนสะสมที่ไม่ต้องนำมาใช้ ดังปรากฏในหมวด 2 ส่วนที่ 1 ข้อ 5/2

โดยการลงทุนในสาธารณูปโภคพื้นฐาน มีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(ก) ได้รับสัมปทานจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีอายุสัมปทานไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี และยังเหลืออยู่ไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีนับแต่วันที่ตลาดหลักทรัพย์ได้รับเอกสารครบถ้วน หรือ

- (ข) ได้รับอนุญาตให้ดำเนินโครงการจากหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจหรือ
- (ค) มีสัญญาขายผลิตภัณฑ์ หรือบริการกับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน

ในกรณีผู้ยื่นคำขอเกิดจากการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ ให้นำผลการดำเนินการก่อนการแปรรูปกิจการต่อเนื่องไปได้ ดังปรากฏในหมวด 2 ส่วนที่ 1 ข้อ 8

(5) 5.3

หลักเกณฑ์เหล่านี้ เป็นหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งได้กำหนดถึงการนำรัฐวิสาหกิจเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ โดยหากรัฐวิสาหกิจนั้นมีสภาพเป็นบริษัทมหาชน จำกัด และคุณสมบัติครบถ้วนตามข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์ ก็สามารถเข้าระดมทุนได้ นอกจากนี้ในข้อบังคับฉบับนี้ได้รับขูถึงรัฐวิสาหกิจที่ยื่นคำขออื่นเกิดจากการแปรรูปกิจการ ก็ให้นำผลการดำเนินงานก่อนการแปรรูปกิจการมาเป็นผลการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง ในการพิจารณาของคณะกรรมการได้ด้วย

กฎหมายเหล่านี้ มีความเกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน แต่การนำมาใช้นั้น อาจไม่ครอบคลุมถึงกระบวนการการแปรรูปกิจการอย่างสมบูรณ์ คือ มีปัญหาและอุปสรรค ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4

### 3.2 กระบวนการวิธีการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน สำหรับกิจการในประเทศไทย

กิจการที่ได้ดำเนินการอันมีลักษณะเป็นการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย สำหรับกิจการที่ดำเนินการไปแล้ว คือ กิจการของรัฐ ประเภทรัฐวิสาหกิจ ซึ่งนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กระบวนการวิธีการทางกฎหมายที่ใช้มีดังต่อไปนี้ คือ

### 3.2.1 กรรณวิธีการทางกฎหมาย โดยวิธีการอันมีลักษณะเป็นการโอนกิจการ หรือโอนความเป็นเจ้าของ

(1) การแปรรูปกิจการของรัฐโดยวิธีจำหน่ายกิจการ หรือจำหน่ายหุ้นแก่เอกชน โดยเอกชนถือหุ้นข้างมาก

กิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจที่ถูกจำหน่ายกิจการหรือจำหน่ายหุ้นไปให้แก่เอกชน แล้วนับแต่อดีตช่วงตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน มีหลายกิจการ เช่น - บริษัท จังหวัดต่าง ๆ 23 แห่ง<sup>7</sup> เช่น บริษัทสาปูนจังหวัดพลาณิชย์ จำกัด บริษัทปราจีนบุรีพลาณิชย์ จำกัด บริษัทจังหวัดสุรินทร จำกัด

- บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี<sup>8</sup> (กระทรวงการคลัง) โดยวิธีการ คือ ขายกิจการ ขายหุ้น 100% ให้กับสมาคมชาวไร่ฉะฉาน

- บริษัททศพยประจักษ์ จำกัด<sup>9</sup> ได้กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยวิธีการ คือ จำหน่ายหุ้น รัฐคงถือเพียง 49% วิธีการทางกฎหมายที่ใช้ คือ มีมติคณะรัฐมนตรีให้จำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ถืออยู่ในบริษัท ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ.2504

(2) การแปรรูปกิจการของรัฐโดยวิธีการ นำหุ้นจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทั้งขององค์กรนั้น หรือบริษัทที่ก่อตั้งเป็นบริษัทลูก เช่น

- |   |                   |
|---|-------------------|
| - บริษัทกระสอบอีสาน จำกัด                 | กระทรวงคมนาคม     |
| - ธนาคารกรุงไทย จำกัด                     | กระทรวงการคลัง    |
| - บริษัทการบินไทย จำกัด                   | กระทรวงคมนาคม     |
| - บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด | กระทรวงอุตสาหกรรม |
| - บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด            | กระทรวงการคลัง    |
- (รัฐถือหุ้น 49%)

<sup>7</sup>กรมบัญชีกลาง, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ.2527-ปัจจุบัน หน้า 3. (ัดสาเนา)

<sup>8</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

<sup>9</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

- บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด การไฟฟ้าฝ่ายผลิต  
แห่งประเทศไทย
- บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด  
(รัฐถือหุ้น 49%)

วิธีการทางกฎหมายที่ใช้ คือ มีมติคณะรัฐมนตรีให้จำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ถืออยู่ในบริษัทอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ.2504 และข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการแปรรูป

- บริษัทขนส่ง จำกัด รูปแบบการดำเนินงาน คือ เตรียมการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์
- บริษัท ไม้ขีดไทย จำกัด รูปแบบการดำเนินงาน คือ เตรียมการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์
- องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ รูปแบบดำเนินงาน คือ เตรียมการตั้งบริษัทลูกและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์
- องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รูปแบบการดำเนินงาน คือ เตรียมแปรสภาพเป็นบริษัท จำกัด และกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์
- การสื่อสารแห่งประเทศไทย รูปแบบดำเนินงาน คือ เตรียมแปรสภาพเป็นบริษัท จำกัด และกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์
- การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย รูปแบบดำเนินงาน คือ มีมติคณะรัฐมนตรีให้ปรับโครงสร้างโดยปรับหน่วยธุรกิจเป็นบริษัทลูก 4 บริษัท เพื่อเตรียมกระจายหุ้นให้เอกชน
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รูปแบบการดำเนินงาน คือ มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ปรับโครงสร้าง เพื่อแปรสภาพเป็นบริษัท จำกัด 4 บริษัท โดย กฟผ. เป็นเจ้าของในลักษณะ Holding Company

### 3.2.2 กรรขบวนวิธีการทางกฎหมาย โดยวิธีการอื่นที่ไม่ได้ลักษณะเป็นการโอนกิจการ หรือ โอนความเป็นเจ้าของ

(1) การแปรรูปกิจการของรัฐ โดยวิธียุบเลิกกิจการ (รวมทั้งรวมกิจการ) กิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจที่ถูกยุบเลิกกิจการ และรวมกิจการมีดังต่อไปนี้

- บริษัทที่ทำการค้าและอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ได้แปรรูปกิจการไปโดยการยุบเลิกกิจการไปประมาณ 37 แห่ง<sup>10</sup>

- บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด ได้แปรรูปกิจการไปโดยการเลิกกิจการ รวมเข้ากับบริษัทการบินไทย จำกัด

- นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงกิจการ โดยการยุบรวมหรือแยกกิจการอีก 16 แห่ง

วิธีการทางกฎหมายที่ใช้ คือ มติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยการยุบเลิกชารชโยบชช และโดยการโอนกิจการ

(2) การแปรรูปกิจการของรัฐ โดยร่วมทุนกับเอกชน และเอกชนถือหุ้นข้างมาก หรือโดยวิธีการจัดตั้งเป็นบริษัทใหม่

กิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการร่วมทุนกับเอกชน<sup>11</sup> เช่น

- ไร่ไทยอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม รัฐถือหุ้น 30% ร่วมทุนกับเอกชน จำกัด

- บริษัทหินอ่อน จำกัด กระทรวงการคลัง ร่วมทุนกัน รัฐถือหุ้น 49.9% ส่วนพระมหากษัตริย์

- บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด กระทรวงการคลัง ร่วมถือหุ้น 30% ร่วมทุนกับเอกชน

- โรงงานกระดาษบางปะอิน กรมโรงงานอุตสาหกรรม รัฐถือหุ้น 30% ร่วมทุนกับบริษัท บวรกิจ จำกัด

- องค์การแก้ว กระทรวงกลาโหม รัฐถือหุ้น 30% ร่วมทุนกับเอกชน

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

- โครงการชุดเจาะแก๊สและน้ำมัน โครงการเคเบิล ยายแก้ว  
โครงการขยายการให้บริการโทรศัพท์ทั่วประเทศไทย กิจการเหล่านี้  
กิจการที่ทาสัญญาร่วมทุนกับเอกชน

วิธีการทางกฎหมายที่ใช้ คือ มติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการแปรรูป

- โรงงานไฟ รูปแบบการดำเนินงานแปรรูป คือ ร่วมทุนกับเอกชน  
อยู่ในขั้นตอนการร่าง TOR
- องค์การเหมืองแร่ในทะเล รูปแบบการดำเนินการแปรรูป คือ  
ร่วมทุนกับเอกชน
- โรงงานน้ำตาล เตรียมการพิจารณาขยายกำลังผลิต โดยร่วมทุนกับ  
เอกชน
- องค์การทอผ้า อยู่ระหว่างการศึกษารูปแบบ

(3) การดำเนินการเพื่อให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ โดย

วิธีการต่าง ๆ เช่น

(3.1) ให้เอกชนเข้ากิจการ

- โรงงานสุรามางยี่ซัน
- โรงกลั่นน้ำมันที่ 1 และ 2
- องค์การสารส้ม
- องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป กระทบวงกลาโหม  
โดยให้เอกชนเข้า
- การทำเรือแห่งประเทศไทย ให้เช่าบางท่าที่แหลมฉบัง

วิธีการทางกฎหมายที่ใช้ คือ มติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัย  
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ  
เป็นเจ้าของ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือ  
ดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

(3.2) ทำสัญญาจ้างเหมาเอกชน หรือให้เอกชนเข้าดำเนินการ  
เฉพาะกิจกรรม หรือให้เอกชนเข้าบริหารงาน เช่น

- ท่าเรือแหลมฉบัง
- ร้านค้าปลอดภาษี
- บริการรถโดยสารจากสนามบิน
- ให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง

ท่า B5 ในรูปแบบให้เอกชนลงทุนสร้างพัฒนาและเช่า ดำเนินการระยะเวลา 30 ปี

วิธีการทางกฎหมายที่ใช้ คือ มติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัย  
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ  
เป็นเจ้าของ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ  
ในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

(3.3) การให้สัมปทาน หรือทำสัญญาว่าจ้างเอกชนหลายโครงการ  
การให้สัมปทาน คือ การมอบหมายให้เอกชนดำเนินการงาน  
สิ่งใดสิ่งหนึ่งในระยะเวลาหนึ่ง โดยให้ผลตอบแทนแก่รัฐ เมื่อพ้นช่วงเวลา  
นั้นมาให้แก่รัฐ เช่น

- ให้สัมปทานโครงการรถไฟ ยกระดับ(โศป.เวลส์)

(การรถไฟแห่งประเทศไทย)

- ให้สัมปทานโครงการทางด่วน ระยะที่ 2

(การทางพิเศษแห่งประเทศไทย)

- ให้สัมปทานโครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย

(องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย)



- ให้สัมปทานเส้นทางเดินรถบางสายให้แก่เอกชน

(องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ)

- โครงการดาวเทียมสื่อสาร
- โครงการวิทยุติดตามตัว
- โครงการปรับปรุงขยายการประปาพุมธานี-รังสิต
- โครงการ บางพลี - บางนา ในรูปแบบสัญญา Turnkey

(การทางพิเศษแห่งประเทศไทย)

- ให้สัมปทานโครงการประปาบางพลี
- ให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานในโครงการรามอินทรา-

อาจณรงค์ ในรูปแบบสัญญา Turnkey (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย)

วิธีการทางกฎหมายที่ใช้ คือ มติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นเจ้าของ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

รัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการแปรรูปแล้วมีมากมายหลายกิจการ นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่หากยึดถือตามความหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐว่า หมายถึง การโอนความเป็นเจ้าของ หรือการทำให้พ้นจากคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" แล้ว คงจะมีเพียงบาง กิจการเท่านั้นที่เป็นไปตามความหมายนี้ เพราะส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่รัฐยังคงความเป็นเจ้าของ ในกิจการนั้นอยู่ เพียงให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ เท่านั้น

### 3.3 การบริหารงานทั่วไปของกิจการที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน

กิจการที่ได้ทำการแปรรูปกิจการไปแล้วที่เกิดขึ้นในเมืองไทย ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น เป็นกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ ซึ่งโดยหลักการแล้ว เมื่อมีการแปรรูปกิจการไปแล้ว สิทธิการหน้าที่ต่าง ๆ ก็ย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปหากเปรียบเทียบรัฐวิสาหกิจ ก่อนการแปรรูปกิจการ กับหลังจากแปรรูปกิจการที่เกิดขึ้น

### 3.3.1 ความเป็นเจ้าของกิจการที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน

สถานการณ์ความเป็นเจ้าของกิจการของรัฐวิสาหกิจ เมื่อพิจารณาถึงการกำเนิดของรัฐวิสาหกิจ คือ เกิดจากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะสังกัด กระทรวง ทบวง กรม และมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายคือ พระราชบัญญัติซึ่งบทประมวล พ.ศ.2502 ซึ่งกำหนดนิยามคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า โดยการพิจารณาทุนของกิจการเป็นประการสำคัญ คือ หากกิจการนั้น รัฐบาลมีทุนรวมเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ย่อมมีผลให้กิจการนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจ

สถานการณ์ความเป็นเจ้าของกิจการที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชนตามที่ปรากฏในประเทศไทย มีเพียงบางกิจการเท่านั้นที่ความเป็นเจ้าของได้โอนไปยังเอกชน คือ เฉพาะกิจการที่มีการจำหน่ายกิจการ หรือจำหน่ายหุ้นหรือจัดตั้งเป็นบริษัทใหม่โดยให้เอกชนถือหุ้นข้างมาก กิจการอื่น ๆ ที่เหลือนอกจากนั้น ซึ่งเป็นส่วนมากจะไม่มี การโอนความเป็นเจ้าของไปยังเอกชน รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของกิจการอยู่เช่นเดิม

### 3.3.2 การบริหารเชิงธุรกิจ การแข่งขันทางการค้าของกิจการที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน

จากกรอบการนิยามศัพท์รัฐวิสาหกิจไทย รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความว่ารวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ การบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจ จึงถูกกำหนดเพื่อวัตถุประสงค์ให้เกิดความคล่องตัว ให้พ้นจากสภาพราชการที่มีกฎระเบียบ ขั้นตอนมากมาย ความคล่องตัวนี้ คือ ความคล่องตัวในการบริหารเชิงธุรกิจ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับองค์กรเอกชนได้ แต่จากความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ขั้นตอนของการทำงานก็ยังคงมีมาก ซึ่งนอกเหนือจากระเบียบที่กำหนดใช้บังคับสำหรับรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะแล้วยังมีกรอบและรูปแบบของราชการติดอยู่ด้วย การที่รัฐวิสาหกิจมีรัฐเป็นเจ้าของแต่พยายามมองรูปแบบการบริหารของเอกชน ซึ่งลักษณะการบริหารจึงไม่ใช่ทั้งแบบราชการหรือแบบเอกชน หากแต่อยู่กึ่งกลาง คือ หากอิงแบบราชการมากเกินไป หรือมีการควบคุมดูแลหรือการกำกับมากจนเกินไปก็จะเกิดปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหาร ทำให้ขาดประสิทธิภาพได้ แต่หากปราศจากการควบคุมกำกับดูแลก็ย่อมเกิดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ คือ ประชาชนโดยส่วนรวม

การจัดองค์การบริหารของรัฐวิสาหกิจ มีความแตกต่างกัน<sup>12</sup> ไปตามรูปแบบทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ คือ รัฐวิสาหกิจที่เป็นทบวงการเมือง ซึ่งดำเนินธุรกิจนั้นจะอยู่ในระบบราชการ คือ มีโครงสร้างการบริหารเหมือนกระทรวง ทบวง กรม อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรี และปลัดกระทรวงที่เป็นข้าราชการประจำอยู่ภายใต้ระบบข้าราชการพลเรือน ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และบริษัทของรัฐ ซึ่งจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะมีลักษณะการบริหารแบบเอกชน แต่มีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การบริหารสูงสุด กำหนดนโยบายและความคุ้มครองดำเนินงานอย่างกว้าง ๆ ของผู้บริหาร คณะกรรมการองค์การรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการของบริษัทของรัฐจะแต่งตั้งหัวหน้าผู้บริหาร คือ ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ เป็นตัวแทนของเจ้าของ กับฝ่ายจัดการออกจากกัน

โครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจไทย<sup>13</sup> อันเกี่ยวข้องกับการบริหารเชิงธุรกิจ มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐวิสาหกิจที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2509 ได้กำหนดให้องค์การใด ๆ ของรัฐบาล บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไร เข้าบัญชีเงินคงคลังที่ 1 (หมายความว่า บัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้)

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>12</sup> อิศระ สุวรรณผล. การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532) หน้า 229.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 232.

2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดให้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ
3. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงาน ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 กำหนดให้พนักงาน (ซึ่งหมายความรวมถึง ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ) มีความผิดทางอาญาต้องระวางโทษ ถ้าใช้อำนาจ หรือปฏิบัติงานโดยมิชอบเป็นผลให้รัฐวิสาหกิจประสบความล้มเหลวหรือเสียหายแก่รัฐ
4. พระราชบัญญัติสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 กำหนดคุณสมบัติและการไม่มีลักษณะต้องห้ามการดำรงตำแหน่งการพ้นจากการดำรงตำแหน่งของกรรมการและพนักงาน กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ
5. พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และแก้ไขเพิ่มเติมกำหนด อำนาจให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานประมาณเรียกให้รัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริง และเข้าตรวจสอบสรรพสมุด บัญชี เอกสารและหลักฐานต่าง ๆ
6. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจเสนอแผนงาน และโครงการพัฒนาางบลงทุน ตลอดจนรายงานผลงานของโครงการ
7. พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 กำหนดการตรวจสอบการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ และการตรวจสอบการจัดการ

สำหรับกิจการรัฐวิสาหกิจที่ได้แปรรูปไปแล้ว ซึ่งมีใ้แปรรูปกิจการไปเป็นของเอกชน คือ ความเป็นเจ้าของยังคงอยู่กับรัฐเช่นเดิม และยังมีสถานะภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย จึงยังคงอยู่ในกรอบที่ต้องใช้บังคับกฎหมาย ดังเช่นเดิม แต่สำหรับบางกิจการที่มีการโอนความเป็นเจ้าของไปแล้ว ย่อมไม่อยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ นั้นอีก แต่ใช้หลักอื่น เช่น รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ให้เอกชนถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ย่อมมีฐานะเป็นบริษัท จำกัด การบริหารเชิงการค้าจึงเป็นไปดังธุรกิจเอกชนทั่ว ๆ ไป ไม่ต้องใช้กฎหมายเหล่านั้นควบคุม แต่ให้หลักกฎหมายเอกชน คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด เป็นต้น

### 3.3.3 การดำเนินการสนองนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ของกิจการของรัฐ

ดังได้กล่าวไว้แล้ว ในเรื่องนโยบายของรัฐในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนนั้น ซึ่งถือเป็นเรื่องระดับนโยบายที่มีมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) การแปรรูปกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้น ใช้วิธีการความเหมาะสม<sup>14</sup> เป็นแนวทางโดยการแปรรูปที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด และตัวรัฐวิสาหกิจนั้นเอง โดยการดำเนินการสนองนโยบายนี้ก็โดยใช้วิธีการหลาย ๆ อย่าง ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน เช่น การยุบเลิกกิจการ, การให้เอกชนเข้ากิจการ (เช่น โรงงานสุราบางยี่ขัน โรงกลั่นน้ำมันที่ 1 และ 2 และองค์การสารส้ม) การร่วมทุนกับเอกชน (เช่น ร้านไทยอุตสาหกรรม ของกระทรวงอุตสาหกรรม โรงงานกระดาษบางปะอิน กรมโรงงานอุตสาหกรรม (กระทรวงอุตสาหกรรม) บริษัทหินอ่อนของกระทรวงการคลัง และบริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยวจำกัดของกระทรวงการคลัง) การทำการปรับปรุงกิจการ คือ เปลี่ยนชื่อ ยุบรวม หรือแยกกิจการ เช่น ยุบกิจการบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด และรวมเข้ากับบริษัทการบินไทย จำกัด, การขายหุ้นหรือกิจการให้เอกชน (เช่น ขายกิจการบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี (กระทรวงการคลัง) ให้เอกชน การทำสัญญาจ้างเหมาเอกชน หรือให้เอกชนเข้าดำเนินการเฉพาะกิจกรรม หรือให้เอกชนเข้าบริหารงาน (เช่น ให้สัมปทานหรือสัญญาว่าจ้าง เช่น โครงการรถไฟยกยกระดับ โสภโฆศลี้ โครงการทางด่วนระยะที่ 2 โครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย เส้นทางเดินรถ

<sup>14</sup> หนึ่งดา เพ็ญขาว, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, หน้า 40

เมล็ดหลายสาย โครงการดาวเทียมสื่อสาร โครงการวิทยุติดตามตัว โครงการปรับปรุงขยายการ  
 ประปาปทุมธานี-รังสิต โครงการขุดเจาะแก๊สและน้ำมัน โครงการเคเบิลใยแก้ว โครงการ  
 ขยายการให้บริการโทรศัพท์ทั่วประเทศ การให้เอกชนบริหารงานกิจการท่าเรือแหลมฉบัง ร้านค้า  
 ปลอดภาษี บริการรถโดยสารจากสนามบิน การนำหุ้นเข้าขายในตลาดหลักทรัพย์ เช่น บริษัท  
 กระสอบปึก จำกัด (กระทรวงคมนาคม) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (กระทรวงการคลัง) บริษัท  
 การบินไทย จำกัด (กระทรวงคมนาคม) บริษัท ปตท. สารวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด  
 (กระทรวงอุตสาหกรรม) บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (กระทรวงการคลัง) และบริษัท  
 ผลิตไฟฟ้า จำกัด (สำนักงานรัฐมนตรี)

จากการดำเนินการตามนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนนี้  
 ส่งผลให้มีกิจการรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันลดลงจากกว่า 100 แห่ง เหลือไม่กี่แห่งในปัจจุบัน และ  
 ลดลงตามลำดับอีกในอนาคต โดยในจำนวนนี้เป็นองค์กรอิสระ 2 แห่ง<sup>15</sup> คือ ธนาคารแห่ง  
 ประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และมีกิจการที่อยู่  
 ระหว่างการยุบเลิกหรือขายหุ้น อีก 4 แห่ง คือ บริษัทลาปูนจังหวัดพณิชย จำกัด บริษัทจังหวัด  
 สุรินทร์ จำกัด บริษัทปราจีนจังหวัดพณิชย จำกัด และบริษัทอุตสาหกรรมเครื่องจักรกลไทย จำกัด  
 เป็นบริษัทที่มีกิจกรรมจำกัดเพียงเก็บค่าเช่าหรือรายได้จากสัญญาเช่าหรือสัญญาร่วมทุน 2 แห่ง คือ  
 องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป และบริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด ที่เหลืออีก  
 71 แห่ง เป็นประเภท จัดหารายได้ 2 แห่ง ได้แก่ โรงงานยาสูบ และสำนักงานสลากกินแบ่ง  
 รัฐบาล ประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ 17 แห่ง ประเภทเกษตรกรรม พาณิชยกรรม  
 อุตสาหกรรม และบริการ 42 แห่ง (ซึ่งรวมประเภทส่งเสริม 8 แห่ง) และประเภทสถาบัน  
 การเงิน 10 แห่ง (รวมบริษัทลูกของธนาคารกรุงไทย 4 แห่ง)

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

### 3.3.4 เอกสิทธิของกิจการของรัฐ

กิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ อันมีวัตถุประสงค์สำคัญทางการค้าของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีลักษณะเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) การดำเนินการจึงมีพื้นฐานสำคัญทางบริการสาธารณะ (Public Service) การดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลของฝ่ายปกครอง จึงมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจพิเศษหรืออำนาจมหาชน (Puisseance Publique) ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษที่เอกชนไม่มี โดยที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจออกคำสั่งฝ่ายเดียวได้ (Acte Unilateral) อันถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (Acte Juridique) ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สงวน หรือระงับ ซึ่งสิทธิของเอกชน ทำให้ฝ่ายปกครองดำเนินการไปตามคำสั่งของตนฝ่ายเดียว (Decision Executoire) ได้โดยไม่ต้องฟ้องศาลเหมือนกับที่เอกชนต้องทำ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจที่เหนือกว่านี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง

การใช้เอกสิทธิเช่นนี้เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล ซึ่งตามมาตรา 48 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2538 กำหนดไว้ว่า

"สิทธิของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การจำกัดสิทธิตามวรรคหนึ่ง จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือการจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน"

ฉะนั้น เมื่อการจำกัดสิทธิของบุคคลสามารถทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ จึงสามารถกล่าวโดยมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ จำแนกไว้เป็น 3 กรณี คือ

ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษที่เอกชนไม่มี โดยที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจออกคำสั่งฝ่ายเดียวได้ (Acte Unilateral) อันถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (Acte Juridique) ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สงวน หรือระงับ ซึ่งสิทธิของเอกชน ทำให้ฝ่ายปกครองดำเนินการไปตามคำสั่งของตนฝ่ายเดียว (Decision Executoire) ได้โดยไม่ต้องฟ้องศาลเหมือนกับที่เอกชนต้องทำ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจที่เหนือกว่านี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง

การใช้ออกสิทธิเช่นนี้เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล ซึ่งตามมาตรา 48 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2538 กำหนดไว้ว่า

"สิทธิของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การจำกัดสิทธิตามวรรคหนึ่ง จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือการจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน"

ฉะนั้น เมื่อการจำกัดสิทธิของบุคคลสามารถทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะ จึงสามารถกล่าวโดยมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ จำแนกไว้เป็น 3 กรณี คือ

ก. สิทธิพิเศษตามกฎหมายจัดตั้ง<sup>16</sup>

รัฐวิสาหกิจของไทยในปัจจุบันสามารถแบ่งแยกตามลักษณะของกฎหมายที่เป็นฐานที่มาในการจัดตั้งได้ 4 ประเภท กล่าวคือ

16 ชลธิชา แข็งสาริกิจ. "ปัญหาทางกฎหมายการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจประเทศ", พ.ศ. 2537. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, 2537), หน้า 56-62.



- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ และตามประกาศคณะปฏิวัติ
- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความใน พ.ร.บ. จัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ.2496
- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี

1. การได้รับสิทธิพิเศษตามกฎหมายเฉพาะ ที่จัดตั้ง ตามพระราชบัญญัติและประกาศคณะปฏิวัติ นอกจากการเป็นนิติบุคคลที่กฎหมายจะกำหนดให้แล้ว รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะยังได้รับสิทธิพิเศษตามกฎหมายในการจัดตั้ง ดังนี้

- สิทธิพิเศษในการที่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เช่น พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ.2511 มาตรา 12 พ.ร.บ. การไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501 มาตรา 14 พ.ร.บ. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 12 เป็นต้น
- สิทธิพิเศษในการใช้สอยหรือเช่าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในการครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เศษสถานที่ของเอกชนเป็นการชั่วคราว เช่น พ.ร.บ. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 มาตรา 29 พ.ร.บ. การประชาสัมพันธ์ พ.ศ.2522 มาตรา 29 พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503 มาตรา 34 เป็นต้น
- สิทธิพิเศษในการกรงกายภายในขอบเขตหน้าที่เหนือพื้นดินและแดนกรรมสิทธิของพื้นดินนั้นของบุคคลใด ๆ เมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน เช่น พ.ร.บ. การไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501 มาตรา 35 พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503 มาตรา 36 พ.ร.บ. การปรยานนครหลวง พ.ศ.2511 มาตรา 38 เป็นต้น
- สิทธิพิเศษในการใช้อำนาจดำเนินการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น พ.ร.บ. การไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501 มาตรา 35 ทวิ ปว. ฉบับที่ 316 พ.ศ.2515 (การเคหะแห่งชาติ) ข้อ 28 วรรค 2 และข้อ 28 ทวิ พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 เป็นต้น

- สิทธิพิเศษในการใช้อำนาจการรื้อถอนหรือทำลายเท่าที่จำเป็น เช่น ปว. ฉบับที่ 290 พ.ศ.2515 (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) ข้อ 28 วรรค 2 พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 42 และ 43 พ.ร.บ. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 มาตรา 30(3) 33 และ 35 เป็นต้น
- สิทธิพิเศษในการเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใด ๆ เพื่อตรวจสอบแซมกรณีจำเป็น เช่น พ.ร.บ. การไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501 มาตรา 37 พ.ร.บ. การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 มาตรา 32 พ.ร.บ. การประปานครหลวง พ.ศ.2510 มาตรา 40 เป็นต้น
- สิทธิพิเศษในการใช้ที่ราชพัสดุ เช่น พ.ร.บ. การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 มาตรา 51 พ.ร.บ. การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 51 และ 55 พ.ร.บ. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 มาตรา 59 วรรค 2
- สิทธิพิเศษในการโอนหรือส่งหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาไปยังผู้อื่นได้ เช่น พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 38 วรรค 3 เป็นต้น
- สิทธิพิเศษในการได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมภาษีอากรต่าง ๆ เช่น พ.ร.บ. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 36 พ.ร.บ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 17 และ 17 ท้า พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 19 เป็นต้น
- สิทธิพิเศษในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เช่น พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 มาตรา 45 วรรค . ปว. ฉบับที่ 290 พ.ศ.2515 (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) ข้อ 38 วรรค 2 พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 43 วรรค 3 เป็นต้น
- สิทธิพิเศษในการบังคับให้ต้องฝากเงินหรือเปิดบัญชีกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น พ.ร.บ. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 28 พ.ร.บ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 19 พ.ร.บ. การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 มาตรา 39 เป็นต้น

- สิทธิพิเศษหรือเอกสิทธิในการเป็นเจ้าของพนักงานตามกฎหมาย เช่น พ.ร.บ. การไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 มาตรา 15 พ.ร.บ. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 29 พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 15 เป็นต้น
  - สิทธิพิเศษหรือเอกสิทธิในการมีอำนาจห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจนั้น เช่น ปว. ฉบับที่ 290 พ.ศ. 2515 (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ข้อ 29 30 และ 31 พ.ร.บ. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 32, 33 และ 34 เป็นต้น
  - สิทธิพิเศษในการมีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตแก่ผู้อื่นบางประการ เช่น พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 37 พ.ร.บ. การกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 มาตรา 53 เป็นต้น
  - สิทธิพิเศษในการได้รับการยกเว้นไม่ตกอยู่ในบังคับของกฎหมายบางประเภท เช่น พ.ร.บ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 17 ทวิ ค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน พ.ร.บ. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 6 ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น
  - สิทธิพิเศษในการออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ อันกระทบต่อบุคคลอื่น เช่น ปว. ฉบับที่ 290 พ.ศ. 2515 ข้อ 47 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนด (1) ทางพิเศษสายใดตลอดสายหรือบางส่วนที่ต้องเสียค่าผ่านทางพิเศษ (2) ประเภทของรถที่ต้องเสียหรือยกเว้นค่าผ่านทางพิเศษ (3) อัตราค่าผ่านทางพิเศษ เป็นต้น
  - สิทธิพิเศษในการมีอำนาจผูกขาดดำเนินการแต่ผู้เดียว เช่น พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 22 ทวิ มีสิทธิในการจัดทำ จัดพิมพ์โฆษณาจำหน่าย... หมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าแต่ผู้เดียว
2. การได้รับสิทธิพิเศษตามพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้ง เป็นนิติบุคคล ตามที่ พ.ร.บ. ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้วยังได้รับสิทธิพิเศษตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอีก คือ สิทธิพิเศษในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

3. การได้รับสิทธิพิเศษตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จัดตั้ง  
จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับบริษัทเอกชนอื่น  
จึงไม่มีสิทธิพิเศษจากกรณีนี้

4. การได้รับสิทธิพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี ที่จัดตั้ง รัฐวิสาหกิจที่  
จัดตั้งขึ้น ตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด จึงยังขึ้นหรืออยู่ภายใต้  
การบังคับดูแลของสังกัดอยู่ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ จึงกำหนดสิทธิพิเศษไว้บาง  
ลักษณะ เช่น ให้โรงงานยาสูบมีสิทธิพิเศษในการดำเนินงานนี้แต่ผู้เดียว และให้โรงงานไฟ  
กรมสรรพสามิต ได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากตัวอาคารของกรมสรรพสามิตที่ใช้อยู่เดิมได้  
โดยเสียค่าบำรุงเองตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งโรงงานไฟ กรมสรรพสามิต  
พ.ศ.2515 มาตรา 37

ข. สิทธิพิเศษตามกฎหมายอื่น

นอกจากกฎหมายที่เป็นฐานในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐวิสาหกิจยังได้รับ  
สิทธิพิเศษตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจ  
ทั่วไป และการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง ดังนี้

1. การให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป ได้แก่ สิทธิพิเศษต่าง ๆ  
ดังนี้

- สิทธิพิเศษในการได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมภาษีอากรต่าง ๆ  
เช่น พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 ทวิ  
พ.ร.บ.ภาษีป้าย พ.ศ.2510 มาตรา 8(7) เป็นต้น
- สิทธิพิเศษในการได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมาย  
บางประการ เช่น พ.ร.บ.ควบคุมโรคติดต่อ พ.ศ.2495 พ.ร.บ.ห้าบาตาด พ.ศ.2520  
มาตรา 4 พ.ร.บ.การประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ.2522 มาตรา 4 เป็นต้น
- สิทธิพิเศษในการที่รัฐจ่ายค่าชดเชย ค่าภาษีอากรให้แก่ผู้จำหน่าย  
สินค้าให้กับรัฐวิสาหกิจ เช่น ตาม พ.ร.บ.ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร  
พ.ศ.2524 มาตรา 4(2)
- สิทธิพิเศษในการได้รับการค้ำประกันเงินกู้จากรัฐบาล ตาม พ.ร.บ.  
กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510

2. การให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง ได้แก่ การให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ ดังนี้

- สิทธิพิเศษในการได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมภาษีอากรต่าง ๆ เช่น พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9(2) 9(6) และ 19 พ.ร.บ.กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.2497 เป็นต้น

- สิทธิพิเศษในการได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายบางประการ เช่น พ.ร.บ.วิฤกษ์กระจายเสียงและวิฤกษ์โทรทัศน์ พ.ศ.2498 มาตรา 4(2) และ 4(4) พ.ร.บ.น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2521 มาตรา 4 เป็นต้น

- สิทธิพิเศษในการมีอำนาจผูกขาดดำเนินการแต่ผู้เดียว ตาม ปว.ฉบับที่ 58 เรื่อง การควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค พ.ศ.2515

- สิทธิพิเศษในการบังคับให้ต้องฝากเงินหรือเปิดบัญชีกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น พ.ร.บ.การส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 มาตรา 14 พ.ร.บ.กองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ.2535 มาตรา 7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2532 ข้อ 35 เป็นต้น

### ค. สิทธิพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี

ดังที่ปรากฏนั้น รัฐบาลได้ใช้อำนาจในการบริหารกำหนดสิทธิพิเศษให้แก่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และโดยอำนาจทั่วไปในการบริหารราชการ โดยให้เป็นการเฉพาะกรณี ดังนี้

1. การให้สิทธิพิเศษตามมาตรา 26 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ใช้บังคับแก่หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจด้วยกันเท่านั้น การให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุนี้ จึงพิจารณาถึงความสำคัญได้ ทั้งนี้ แยกได้เป็น

- การให้หน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจอื่นต้องใช้บริการหรือสั่งซื้อสั่งจ้างจากรัฐวิสาหกิจนั้นเพียงแห่งเดียวหรือก่อนที่อื่น เช่น การซื้อบัตรโดยสารเครื่องบินในการเดินทางไปต่างประเทศของบริษัทการบินไทย จำกัด การซื้อยาและเวชภัณฑ์จากองค์การเภสัชกรรม เป็นต้น

- สิทธิพิเศษ ซึ่งเป็นการลดขั้นตอนของระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เช่น การทำให้การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค ได้รับสิทธิพิเศษในการรับจ้างให้บริการภายในตัวอาคารโดยไม่ต้องประกวดราคาหรือสอบราคา การให้หน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจอื่นสามารถใช้บริการหรือสั่งซื้อสิ่งจ้างจากรัฐวิสาหกิจนั้นได้ด้วย วิธีการพิเศษ เช่น การจ้างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเชื่อมโยงข่ายสาย และการให้หน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจอื่นสามารถสอบราคาระหว่างหน่วยงานที่ได้รับสิทธิพิเศษด้วยกันได้ เช่น การซื้อสินค้าจากองค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป และองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นต้น

2. การให้สิทธิพิเศษเป็นการเฉพาะกรณี โดยอาจเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐในแต่ละช่วงเหตุการณ์ เป็นการใช้อำนาจทางบริหารบังคับแก่หน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในบางครั้งมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกด้วย เช่น การบังคับให้ใช้บริการของบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับ พ.ร.บ. ส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 การขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างไทยกับลาว โดยองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ เป็นต้น

ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษที่กฎหมายได้กำหนดไว้แก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเอกสิทธิ์เหล่านี้จะมีผลต่อกิจการของรัฐที่จะแปรรูปไปเป็นของเอกชนตามความหมายของกฎหมายว่าในอนาคตจะมีอยู่หรือไม่หรือไม่ จะกล่าวไว้ในบทที่ 4 ต่อไป แต่สำหรับกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการในลักษณะแปรรูปกิจการไปแล้วนั้น คือ รัฐวิสาหกิจที่ได้แปรรูปกิจการไปตามกฎหมายข้างต้น แต่มิได้อ่อนความเป็นเจ้าของไปเป็นของเอกชนลักษณะของเอกสิทธิ์ของกิจการก็ยังคงเป็นไป เช่น เดิม ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นกิจการที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งโดยสภาพของกฎหมายจัดตั้งแล้วจะไม่มีเอกสิทธิ์ เพราะจะยึดตามหลักกฎหมายเอกชน หรือแม้ได้นำเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แล้วก็ตาม ก็ยังต้องยึดกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่ควบคุมบริษัทในตลาดหลักทรัพย์เช่นกัน เช่นเดียวกับเอกชนอื่น แต่กิจการเหล่านี้ก็ยังมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เอกสิทธิ์และการใช้กฎหมายจึงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ยกเว้นแต่บางกิจการที่ขายไปให้แก่เอกชนแล้ว จึงพ้นลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ เอกสิทธิ์เหล่านั้นที่กล่าวมาก็หมดไปไม่ถูกนำมาใช้สำหรับกิจการเหล่านั้น

### 3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกิจการที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นเอกชน

#### 3.4.1 งบประมาณของกิจการที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน

งบประมาณของกิจการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ลงทุนปฏิบัติการและขยายกิจการนั้น มี 2 ประการ คือ ประการแรก คือ รัฐวิสาหกิจ ได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล โดยรัฐบาลตั้งเป็นงบประมาณแผ่นดินให้ 17 ประการที่สอง เงินทุนได้มาโดยการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจเอง โดยอาจมีการสนับสนุนจากรัฐบาลในรูปการรับประกันการกู้เงิน เพื่อเพิ่มความเชื่อถือให้กับรัฐวิสาหกิจ แหล่งเงินทุนประการที่สองที่ รัฐวิสาหกิจได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้หาทุนโดยวิธีการ คือ การกู้ยืมเงิน การออกพันธบัตร นอกจากนี้ยังมีรายได้ที่เกิดจากการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจที่สามารถนำมาใช้ในการลงทุนได้ตามที่กฎหมายจะอนุญาต

##### (1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานทางธุรกิจของรัฐ ต้องการความคล่องตัวทางการเงิน จึงต้องมีการตั้งงบประมาณของรัฐวิสาหกิจไว้

งบประมาณของรัฐวิสาหกิจ<sup>18</sup> แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. งบทำการหรือรายจ่ายประจำ<sup>19</sup> ซึ่งหมายถึง งบประมาณค่าใช้จ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการดำเนินการตามปกติ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ เป็นต้น สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจการค้า รายจ่ายประจำก็คือ ค่าใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ ยกเว้นค่าเสื่อมราคา เพื่อจัดหารายได้มาใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

2. งบลงทุน หรือรายจ่ายลงทุน หมายถึง รายการที่ประมาณว่าจะจ่ายเพื่อก่อให้เกิดสินทรัพย์ถาวรหลัก รวมทั้งเพื่อการขยายงานหรือทดแทนสินทรัพย์เดิม ซึ่งมีสาระสำคัญได้แก่ ค่าใช้จ่ายในหมวดครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง หรือรายจ่ายเพื่อซื้อกิจการหรือหุ้นของหน่วยงานอื่น

<sup>17</sup>ไพศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ, หน้า 67.

<sup>18</sup>พูนสวัสดิ์ สัตยamanan, รัฐวิสาหกิจไทย องค์การและการจัดการ (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์)

<sup>19</sup>เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 รายงานการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2540 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี หน้า 38.

- เงินลงทุนที่ได้จากงบประมาณแผ่นดิน<sup>20</sup>

รัฐบาลจะจัดสรรเงินให้แก่รัฐวิสาหกิจ เป็น 3 รูปแบบ คือ

ก. เงินเพิ่มทุน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจ จะลงทุนเพิ่มขึ้น เพื่อขยายกิจการ หรือเพื่อปรับปรุงงานให้ก้าวหน้าขึ้น รัฐก็จะช่วยเหลือโดยการเพิ่มทุนให้ ซึ่งจะเพิ่มให้ทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้แต่ฐานะทางการเงินของรัฐบาล

ข. เงินอุดหนุน ซึ่งตั้งไว้สำหรับอุดหนุนเฉพาะกิจการหรือธุรกิจของรัฐวิสาหกิจที่รัฐจำเป็นต้องใช้เป็นพิเศษ

ค. เงินกู้ รัฐบาลจะจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ กู้เงิน ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยแล้วแต่ประเภทและฐานะของกิจการนั้น ๆ

(2) เงินทุนได้มาโดยการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจเอง

เงินทุนของรัฐวิสาหกิจที่ได้มาในรูปรายได้จากการดำเนินการของกิจการ ขึ้นอยู่กับ การกำหนดราคาของการจำหน่ายสินค้าและบริการ และลักษณะการประกอบกิจการ ของรัฐวิสาหกิจ และประเภทรัฐวิสาหกิจ คือ

รัฐวิสาหกิจ ประเภทที่มุ่งหารายได้ให้แก่รัฐ เช่น โรงงายยาสูบ สำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาล จะกำหนดราคาตามหลักการแสวงหากำไรสูงสุด

รัฐวิสาหกิจประเภทที่ไม่มีกิจการเอกชนเป็นคู่แข่ง ราคาสินค้าหรือบริการจึง ต้องกำหนดตามราคาท้องตลาด เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น พอที่จะแข่งขันกับเอกชนได้

รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การกำหนดราคา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เพราะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ส่วนใหญ่ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรทัศน์ รถไฟ รถประจำทาง เป็นต้น

แหล่งเงินทุนที่เป็นรายได้ จากการดำเนินการรัฐวิสาหกิจดำเนินงาน ได้ดีมีกำไรมาก ฐานะการเงินย่อมมั่นคง งบประมาณที่ได้จากเงินของรัฐวิสาหกิจนี้ มีข้อดี คือ ทำให้รัฐวิสาหกิจลดต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จำเป็นต้องตั้งงบประมาณให้

<sup>20</sup> สำนักงานประมาณ, สำนักงานประมาณ 20 ปี (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2522) หน้า 68



## (3) พันธบัตร

อีกรูปแบบหนึ่งของเงินทุนของรัฐวิสาหกิจ คือ การออกพันธบัตรเพื่อระดมทุน พันธบัตรนี้เป็นตราสารการเงินที่รัฐวิสาหกิจออกไว้เพื่อหลักฐานการกู้ยืมเงิน

สำนักงานประมาณ กำหนดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจ ออกพันธบัตรและหุ้นกู้แทนการจัดสรรงบประมาณได้ แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

1. พันธบัตร และหุ้นกู้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐจะเป็นผู้ไถ่ถอนเมื่อถึงเวลาชำระคืน พร้อมทั้งรับภาระดอกเบี้ย เช่น โครงการก่อสร้างไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
2. พันธบัตรและหุ้นกู้ของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐรับภาระค่าดอกเบี้ย แต่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ไถ่ถอนเอง เมื่อถึงกำหนด เช่น โครงการประปา โครงการธนาคารอาคารสงเคราะห์
3. พันธบัตรและหุ้นกู้ของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ไถ่ถอนเองเมื่อครบกำหนด และรับภาระค่าดอกเบี้ยของทั้งหมด เช่น โครงการก่อสร้างไฟฟ้า และระบบไฟฟ้าอื่น ๆ หรือ พันธบัตรขององค์การโทรศัพท์

## (4) เงินกู้

ระเบียบก่อนหน้าของประเทศ พ.ศ.2528 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510 การกู้เงินมี 2 ประเภท คือ

1. แหล่งเงินกู้ภายในประเทศ นอกจากเงินกู้ที่รัฐบาลจัดสรรไว้ให้รัฐวิสาหกิจในงบประมาณแผ่นดิน รัฐวิสาหกิจยังกู้ได้จาก ธนาคารออมสิน ธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารพาณิชย์ การกู้เช่นนี้มีผู้ค้าประกัน คือ กระทรวงการคลัง

<sup>21</sup> เอนก เขียวถาวร, การคลังรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 327 อ้างถึงใน พสสดี สัตยามานะ, รัฐวิสาหกิจไทย องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2539).

2. แหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และสถาบันการเงินอื่น ๆ กิจกรรมที่ต้องการใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เช่น ประปา ไฟฟ้า โทรทัศน์ การกู้เงินประเภทนี้ ผู้ค้ำประกันคือ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง

การระดมทุนของกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยพิจารณาแบ่งได้เป็น 2 ประเภท

(1) รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในรูปบริษัทจำกัด ทุนของบริษัท จะแบ่งออกเป็นหุ้นจำนวนมากหรือห้อยก็จะคิดเฉลี่ย ออกเป็นส่วน ๆ ตามมูลค่าหุ้น แบ่งหุ้นออกเป็นหุ้นสามัญ และหุ้นบุริมสิทธิ หุ้นทุนคือส่วนของผู้ถือหุ้น ที่ถือว่าเป็นเงินทุนของบริษัท<sup>22</sup> ในการออกหุ้น ผู้เริ่มก่อการของบริษัทจะพิจารณากำหนดว่าจะมีหุ้นเรือนหุ้น จำนวนเท่าใด แบ่งออกเป็นกี่หุ้น ราคามูลค่าหุ้นจะเท่าใด รัฐวิสาหกิจประเภทนี้สามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้ โดยแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด จึงจะจดทะเบียนหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ได้ มิฉะนั้น การระดมทุนก็ได้เพียงการขายหลักทรัพย์ประเภทนี้ต่อประชาชนเท่านั้น

(2) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งมีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามที่กฎหมายจัดตั้ง จัดตั้งขึ้น หากเป็นกรณีนี้รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีโครงสร้างทุนแบ่งเป็นหุ้นแล้ว การระดมทุนก็มีได้เพียงการออกพันธบัตรหุ้นกู้ ตั๋วเงิน เท่านั้น<sup>23</sup>

<sup>22</sup>พิเศษ เสตเสถียร, "หลักกฎหมายบริษัทจำกัด," (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2535) หน้า 46.

<sup>23</sup>รสวันต์ ทับสุพรรณ, "ข้อจำกัดทางกฎหมายในการระดมทุนของ "รัฐวิสาหกิจ" ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537) : 30.

ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจ ได้กำลังดำเนินการแปรรูปกิจการ แต่ก็ยังคงมีสถานะภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ ดังนั้น งบประมาณของกิจการจึงไม่แตกต่างกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ แต่มีบางกิจการที่ความเป็นรัฐวิสาหกิจหมดไปแล้ว ดังนั้น เรื่องงบประมาณจึงเป็นเรื่องของรายได้ของบริษัท หรือกิจการรัฐวิสาหกิจที่ยังอยู่ในการดำเนินการแปรรูปกิจการ โดยมีแผนที่จะให้กิจการนั้นฟื้นความเป็นรัฐวิสาหกิจในอนาคต แต่ปัจจุบันยังคงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ งบประมาณ ก็ยังคงมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐดังกล่าวมาแล้ว ตราบใดที่กิจการนั้น ฟื้นสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ กิจการนั้นก็จะต้องจัดสรรงบประมาณ โดยจากรายได้ของบริษัทนั่นเอง

ตัวอย่างเช่น บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติ บริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ.2535 และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อระดมเงินทุนจากประชาชน งบประมาณของกิจการไม่ต้องใช้เงินอุดหนุนจากงบประมาณ แต่ก็ยังมีงบประมาณประจำปี คือ งบประมาณ 2540<sup>24</sup> นี้กิจการจะมีรายจ่ายประจำ 3,709,000 ล้านบาท รายจ่ายบลงทุน 7,808,000 ล้านบาท และรัฐยังเป็นผู้ถือหุ้นในเงินกู้ต่างประเทศ จำนวน 10,467,000 ล้านบาท

### 3.4.2 การกำกับดูแลกิจการของรัฐที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน

จากจุดประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น กว่าการงบประมาณ เพื่อปกป้องประโยชน์สูงสุดทางธุรกิจการค้า สำหรับการกำกับดูแล บริหารกิจการ ซึ่งมีทั้งภายในองค์กรนั้น ๆ และภายนอกองค์กร คือ ภายในองค์กรจะมีลักษณะการบริหารงาน โดยมีการบริหารงานเป็นลำดับขั้น โดยหัวหน้าผู้บริหารและคณะกรรมการ เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่นเดียวกับลักษณะการบริหารกิจการทั่ว ๆ ไป

<sup>24</sup>งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปี พ.ศ.2540, สำนักงบประมาณ  
สำนักนายกรัฐมนตรี

การกำกับดูแลกิจการของรัฐประเภทวิสาหกิจ นั้น เป็นลักษณะการควบคุมการบริหาร ซึ่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดความสัมพันธ์กับรัฐบาลหรือการกำกับควบคุม และการบริหารไว้ซึ่งมีลักษณะกว้าง ๆ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ โดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไป<sup>25</sup> คือ

(1) อาจสั่งการให้ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น รายงาน หรือ ยับยั้งการกระทำใด ๆ ซึ่งขัดต่อนโยบายรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะส่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้

(2) เรื่องที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีนั้น ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

(3) นำเสนอคณะรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้ง หรือถอดถอนให้ความเห็นของการแต่งตั้ง ถอดถอนประธานกรรมการ กรรมการและหัวหน้าผู้บริหารแล้วแต่กรณี การกำหนดค่าตอบแทน หรือเงินเดือน

(4) นำเสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเพิ่มหรือลดทุน การกู้ยืมเงินวงเงินหนึ่ง การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ งบลงทุน กองทุนสงเคราะห์

(5) พิจารณารายงานประจำปี

นอกจากนี้การบริหารงานภายในองค์กร ตามกฎหมายจัดตั้งจะกำหนดถึงคณะกรรมการและหัวหน้าผู้บริหาร คือ

- หัวหน้าผู้บริหาร ได้แก่ ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการ ซึ่งมีหน้าที่บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ตามกฎ นโยบาย และระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง หัวหน้าผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการนั้น ๆ นิติตกรรม ๑๒<sup>26</sup> ที่ทำโดยฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดย่อมไม่ผูกพันรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่คณะกรรมการจะให้สัตยาบัน คุณสมบัติของผู้บริหารได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง

<sup>25</sup>พิพัฒน์ ไทอารี, รัฐวิสาหกิจ : โครงสร้างการบริหารและนโยบาย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531) : 12-15.

<sup>26</sup>อิสระ สุวรรณผล, "โครงสร้างองค์การในการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย" เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531) หน้า 273.

- คณะกรรมการ ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ ซึ่งจะมีลักษณะเป็นฝ่ายนโยบาย ท้าหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ให้แก่รัฐ ควบคุมดูแลทั่ว ๆ ไป เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง และเป็นคณะกรรมการบริหาร เช่นเดียวกับองค์การเอกชน คณะกรรมการนี้ประกอบด้วย ประธานและกรรมการ ซึ่งมีมาจาก ผู้แทนของส่วนราชการต่าง ๆ มีหัวหน้าผู้บริหารเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง กับมีผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่ง กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะพูดถึงทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบ ของคณะกรรมการอย่างกว้าง ๆ รวมทั้งมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518

สำหรับกิจการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่เป็นอยู่ ในปัจจุบันก็ไม่ต่างไปจากการบริหารในลักษณะรัฐวิสาหกิจทั่วไป เพียงต่างในเชิงรูปแบบเท่านั้น คือ แม้ไม่ได้ระบุว่าคณะกรรมการต้องขึ้นอยู่กับเจ้ากระทรวงนั้น แต่โดยปกติก็มักประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นผู้แทนกระทรวงการคลัง และอาจมี ตัวแทนจากภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

การควบคุมรัฐวิสาหกิจนี้ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ ของกฎหมาย คือ มีผลให้รัฐวิสาหกิจขาดอิสระหรือความคล่องตัวในการดำเนินกิจการทางธุรกิจ ก่อให้เกิดผลเสียแก่รัฐ และระบบเศรษฐกิจ และการบริหารประเทศ การควบคุมจากภายนอก องค์การจะมีลักษณะการบริหารงาน โดยมีการบริหารกำกับดูแล<sup>27</sup> ดังต่อไปนี้

#### 1. การกำกับ ควบคุมจากรัฐ

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐนี้ต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่าง ความเป็นอิสระในการบริหารทางธุรกิจ (Management) และการกำกับ (Supervision) โดยการกำกับควบคุมนี้มีอยู่ 2 กรณี คือ 1) การควบคุมล่วงหน้า คือ การกรงษาของรัฐวิสาหกิจ จะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐก่อน ซึ่งรัฐอาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติการกรงษาเหล่านั้นก็ได้ 2) การ

<sup>27</sup> อิศระ สุวรรณผล, การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 278.

<sup>28</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, บทความรัฐวิสาหกิจ, หน้า 5, อ้างถึงในรศวันต์ ทัฬหสุพรรณ, ข้อจำกัดทางกฎหมายในการระดมทุนของ "รัฐวิสาหกิจ" ในตลาดหลักทรัพย์, หน้า 64.

ควบคุมภายหลัง คือ รัฐมีอำนาจบอกล้าง หรือสั่งให้แก้ไขการกระทำของรัฐวิสาหกิจที่กระทำไปแล้วได้ ซึ่งการกระทำทั้ง 2 แบบ ควรมีคู่กัน เพื่อเป็นการควบคุมประสิทธิภาพการทำงานในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการควบคุม การใช้จ่ายเงิน และงบประมาณของรัฐ<sup>31</sup>

### 1.1 การควบคุมกำกับโดยคณะรัฐมนตรี

รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกและเครื่องมือรัฐในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น จึงมีคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ การควบคุมกำกับที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เช่น การก่อสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่ การเลิกกิจการซึ่งเปิดดำเนินการหรือการลงทุนเพื่อขยายโครงการเดิม การเพิ่มหรือลดทุนของรัฐวิสาหกิจ การกักเงิน การออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน แต่ก็มีรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ก็สามารถออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใด เพื่อการลงทุนได้

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดลักษณะการดำเนินงานที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ไว้ในการกำกับและควบคุม และได้กำหนดการขอความเห็นชอบเพิ่มเติมขึ้นในบางลักษณะที่สำคัญ เช่น การขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องนี้ การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐมนตรีจะอยู่ในลักษณะการพิจารณาและให้ความเห็นชอบงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ<sup>29</sup> นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจออกระเบียบปฏิบัติสำหรับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในรูปมติคณะรัฐมนตรี

### 1.2 การควบคุมกำกับโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

การควบคุมกำกับโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนี้ เป็นหลักทั่วไปที่รัฐวิสาหกิจ มีสภาพเป็นกิจการของรัฐ รัฐจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกำกับดูแล แต่อย่างไรก็ตาม ก็เป็นไปตามกฎหมาย เช่น กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ หรือกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจอยู่ คือ

<sup>29</sup> สมหญิง เจียมศักดิ์, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535) หน้า 120.

- การควบคุมกำกับโดยกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะบัญญัติไว้ในส่วน "การกำกับและควบคุม" ให้อำนาจที่รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีซึ่งสอบสวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้ อำนาจที่ใช้ในการควบคุมกำกับของรัฐมนตรีนี้ การใช้อำนาจจะต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ จงตีความขยายอำนาจควบคุมกำกับไม่ได้ แต่ทางปฏิบัติ รัฐมนตรีจะใช้อำนาจในการควบคุมกำกับมากกว่า เจตนาหมาย แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ<sup>30</sup>

- การควบคุมกำกับ โดยกระทรวงการคลัง ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมกำกับกับรัฐวิสาหกิจในส่วนของการใช้จ่าย การเก็บรักษาหนี้ การส่งผลการเข้าคลัง การกำหนดอัตราค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ<sup>31</sup> สำหรับกระทรวงการคลังก็มีหน้าที่สนับสนุน รัฐวิสาหกิจ โดยแสวงหาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ เงินกู้ภายในประเทศ และค้าประกันเงินในส่วนที่รัฐวิสาหกิจต้องการ ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ.2528 ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510 ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2520

- การควบคุมกำกับโดย สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตรวจสอบว่าการรับจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับหรือไม่

- การควบคุมกำกับโดย สำนักงานประมาณ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณประจำปี การจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพัน

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, 121

<sup>31</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, บทความรัฐวิสาหกิจ, อ้างถึงใน รสวสันต์ ทับสุวรรณ, "ข้อจำกัดทางกฎหมายในการระดมทุนของ "รัฐวิสาหกิจ" ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย", หน้า 52-53.

- การควบคุมกำกับโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแผนงานและโครงการงานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ การจัดทำรายจ่ายประจำปี การสำรวจรายจ่ายและการบำรุงรักษาสินทรัพย์ การขอความช่วยเหลือ และการประสานงานจากต่างประเทศ รวมถึงการให้คำแนะนำเพื่อเร่ง ระวัง หรือปรับปรุงกิจการของรัฐวิสาหกิจ

สำหรับการกำกับดูแลกิจการของเอกชนนั้น แบ่งออกเป็น

2 ส่วน คือ

#### การกำกับดูแลภายในบริษัท

การบริหารงานและกำกับดูแลนี้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บริษัทจำกัดเป็นนิติบุคคล เป็นบุคคลตามกฎหมาย จึงต้องมีกรรมการบริษัทเป็นผู้กระทำการแทน กิจการที่กรรมการกระทำไปภายในขอบวัตถุประสงค์บริษัทย่อมถือว่าเป็นผู้กระทำการเอง

การดำเนินกิจการของบริษัทเกิดจากการร่วมลงทุนกันของผู้ถือหุ้น และเพื่อความสะดวกในการจัดการงานของบริษัท จึงจำเป็นต้องตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งเรียกว่ากรรมการเป็นผู้จัดการบริหารกิจการตามข้อบังคับของบริษัทที่กำหนดไว้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของที่ประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้น<sup>32</sup> บริษัทมหาชน จำกัด ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับบริษัทจำกัด เพียงเกิดจากการร่วมทุนของผู้ถือหุ้นจำนวนมาก โดยที่ถือว่าเป็นการระดมทุนจากผู้ถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ โดยการแบ่งทุนออกเป็นหุ้น แต่ละหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และผู้ถือหุ้นต่างรับผิดชอบจำกัดเพียงไม่เกินส่วนจำนวนเงินที่ตนยังใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นที่ตนถือเท่านั้น<sup>33</sup> ซึ่งก็แน่นอนที่เมื่อบริษัทมหาชน จำกัด

<sup>32</sup>ประกาศนี้ อวยชัย, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2530) หน้า 273.

<sup>33</sup>ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม และชัยพล ตราชูธรรม, บริษัทมหาชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537) หน้า 12.



มีความเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากก็ต้องมีกฎระเบียบ เพื่อคุ้มครองผู้ถือหุ้น หรือหลักเกณฑ์ปฏิบัติของบริษัทมหาชนจำกัด และโดยหลักการแล้วก็ยิ่งเหมือนเดิมที่เปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นแต่ละรายมีส่วนร่วมในการบริหารและควบคุมบริษัท ไม่ให้การบริหารและควบคุมบริษัทของกรรมการ ทำให้บริษัทเสียหายโดยอาศัยที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นของบริษัท

บริษัทมหาชน จำกัด อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 และประกาศต่าง ๆ เกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

สรุป ดังจะเห็นถึงสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของเรื่องการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ในประเทศไทยว่าลักษณะของรัฐวิสาหกิจ การพัฒนาการ แนวความคิด นโยบาย สาเหตุ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนมีลักษณะอย่างไร จากกระบวนการทางกฎหมายที่มีอยู่ยังต้องถือว่าไม่ชัดเจน ซึ่งก็จะส่งผลให้เมื่อนำกฎหมายเหล่านั้นมาใช้แล้วจะเกิดปัญหาและอุปสรรคดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4 นี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย