



ลักษณะและความสำคัญของรัฐวิสาหกิจ

การที่มนุษย์มาชุมนุมกันจนก่อให้เกิดสถาบันสังคมที่เรียกว่า " รัฐ " ย่อมจำเป็นที่  
 จะต้องมีสถาบันเพื่อบริหารกิจการของรัฐคือ " รัฐบาล " รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครอง  
 ให้ความปลอดภัยแก่ประชาชน โดยจัดให้มีกำลังตำรวจ ทหาร และเจ้าหน้าที่ฝ่ายการปกครอง  
 เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและนอกประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องดำเนินการ  
 การเพื่อให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดี อันทำให้รัฐบาลต้องเข้าจัดการในค่านเศรษฐกิจ จน  
 ก่อให้เกิดปัญหาว่าการประกอบการทางเศรษฐกิจนั้นเป็นเรื่องของเอกชนที่ควรจะทำและ  
 แข่งขันกันเองโดยรัฐบาลไม่ต้องเข้าแทรกแซงหรือไม่ แต่ในปัจจุบันรัฐเข้าดำเนินการในกิจการ  
 อุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น และกลายเป็นหน้าที่อันชอบธรรมและละทิ้งไม่ได้ของรัฐบาลสมัยใหม่<sup>๒</sup>  
 พฤติกรรมของรัฐบาลดังกล่าวนี้โดยคัดเลือกทฤษฎีที่กำหนดว่า รัฐควรมีข้อจำกัดอำนาจอยู่เฉพาะ  
 แต่เรื่องการค้า การต่างประเทศ การตำรวจ ฯลฯ โดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม  
 ในทำนองเดียวกันแนวความคิดที่ว่า " รัฐบาลที่ดีที่สุดคือ รัฐบาลที่ใช้อำนาจปกครองน้อยที่สุด "   
 (The Government governs best which governs least) ก็ไม่ได้รับความนิยม  
 เหมือนเช่นแต่ก่อน รัฐบาลของหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรอังกฤษ

<sup>๑</sup> เศรษฐกิจ วงศ์โกมลเชษฐ์ , หลักรัฐศาสตร์ , ( พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคม-  
 ศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๐๘ ) , หน้า ๔๐

<sup>๒</sup> W. Friedmann , " A Theory of Public Industrial Enterprise " ,  
Public Enterprise , a Study of its Organisation and Management  
 in Various Countries , (Ed., A.H.Hanson, Brussels : Inter  
 national Institute of Administrative Sciences , 1955) , p.11

ฝรั่งเศส เยอรมันนี้ เริ่มพิจารณาเห็นว่าเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ<sup>๓</sup> โดยทั่วไปรัฐมีความมุ่งหวังทางเศรษฐกิจอยู่ ๔ ประการคือ<sup>๔</sup>

๑. ความพัฒนาทางเศรษฐกิจ ( Economic growth ) รัฐบาลต้องการเพิ่มรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น มีความกินคือยู่ก็เพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงหาทางที่จะวางนโยบายและดำเนินงานเพื่อให้ผลผลิตของชาติเพิ่มขึ้น

๒. ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ( Economic Stability ) ในระบบเศรษฐกิจนั้นมักมีสภาพขึ้น ๆ ลง ๆ อยู่เสมอ กล่าวคือ เศรษฐกิจรุ่งเรืองในบางขณะและตกต่ำในบางขณะ การรักษาสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นรัฐบาลต้องพยายามควบคุมสภาวะทางเศรษฐกิจไม่ให้มีการขึ้น ๆ ลง ๆ

๓. เสรีภาพทางเศรษฐกิจ ( Economic freedom ) ประชาชนในประเทศมีอิสระในการที่จะดำเนินการทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ การผลิต การแลกเปลี่ยน การบริโภคได้ตามความสมัครใจ รัฐบาลเป็นผู้ช่วยวางแผนนโยบายและกำหนดเกี่ยวกับการช่วยเหลือเอกชน

๔. ความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ ( Economic justice ) ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยเท่าเทียมกัน ไม่ให้บุคคลเอาเปรียบซึ่งกันและกันเกินควร รัฐบาลต้องพยายามที่จะให้ประชาชนในประเทศมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ต่างกันมาก แต่มีโคหมายความว่าจะให้ทุกคนเท่าเทียมกันหมด เพียงแต่ไม่ให้ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงทางเศรษฐกิจมีมากเกินไป

---

<sup>๓</sup>Aryeh Attir , "Government Organisation for Development", Public Administration in Developing Countries , (Ed. by Martin Kricsberg , Washington : The Brookings Institution, 1965), p.81

<sup>๔</sup>จร สำนุพันธ์ , " บทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาล " , วารสารสังคมศาสตร์ , ( ๔ : ๓ : กันยายน ๒๕๐๔ ) , หน้า ๕๐

จากจุดมุ่งหมายในทางเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลทุกประเทศมักจะกำหนดนโยบาย  
แน่นอนถึงขอบเขตที่รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ โดยทั่วไปรัฐบาลจะมีบทบาทใน  
ทางเศรษฐกิจเป็น ๒ ลักษณะใหญ่ คือ <sup>๕</sup>

๑. รัฐบาลเข้าควบคุมการดำเนินงานธุรกิจของเอกชนให้เป็นที่เรียบร้อยโดยราบรื่นและบรรลุ  
วัตถุประสงค์ของส่วนรวมโดยการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นกรอบการ  
ปฏิบัติของธุรกิจเอกชน ทั้งนี้โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ดูแลให้กระทำตามกฎหมาย หรือ
๒. รัฐบาลเข้าดำเนินงานธุรกิจด้วยตนเอง ในกรณีนี้อาจจะเป็นไปในลักษณะที่รัฐ  
เข้าลงทุนดำเนินการเอง (Wholly-owned enterprise) กิจกรรมทั้งหมดอยู่ในความ  
ควบคุมของรัฐบาล ลักษณะธุรกิจเช่นนี้พบบ่อยในสหรัฐอเมริกา หรืออาจจะเป็นไปในลักษณะ  
ที่รัฐร่วมทุนกับเอกชนโดยมีบทบาทในการดำเนินงานทั้งสองฝ่าย (mixed - enterprise)  
ลักษณะแบบนี้เหมาะสมกับประเทศซึ่งกำลังพัฒนา และการลงทุนมีน้อย

ขอบเขตการเข้าดำเนินการของแต่ละรัฐบาลแตกต่างกันตามลักษณะกัทธิหรือแนว  
ความคิดทางเศรษฐกิจ ระดับการพัฒนาประเทศ ตลอดจนสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ  
ในประเทศที่นิยมลัทธิอ้อมมนิสต์ รัฐจะเป็นผู้ประกอบการด้านธุรกิจทุกสาขา สำหรับประเทศ  
สังคมนิยมรัฐจะเข้าควบคุมกิจการทุกอย่างที่กระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจ แต่ในประเทศ  
เสรีนิยม รัฐบาลมักจะปล่อยให้เอกชนดำเนินงานต่าง ๆ โดยรัฐบาลจะเข้าดำเนินการ  
ในขอบเขตจำกัดและเมื่อเห็นว่าจำเป็น สำหรับกรณีของประเทศค่อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา  
รัฐไม่มีทางเลือก ดังนั้นการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมและพานิชยกรรม  
โดยเฉพาะกิจการด้านสาธารณูปโภคเพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน รัฐ  
จึงเป็นผู้ดำเนินการเอง ซึ่งจากการที่รัฐบาลเข้าดำเนินการทางธุรกิจทำให้การดำเนินงานธุรกิจ

<sup>๕</sup> วีรวัฒน์ กาญจนกุล , " รัฐวิสาหกิจในไทยและอเมริกา " , วารสารรัฐประศาสนศาสตร์  
( ๒ : ๔ : เมษายน ๒๕๐๕ ) , หน้า ๖๗๘

ในแต่ละประเทศ มี ๒ ลักษณะคือ <sup>๖</sup>

- ๑. ธุรกิจที่จัดดำเนินการโดยเอกชน และเอกชนเป็นผู้มีสิทธิในการรักษาสถาปัตยกรรม เป็นลักษณะของวิสาหกิจเอกชน ( private enterprise )
- ๒. ธุรกิจที่จัดดำเนินการโดยรัฐ รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ธุรกิจนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจ ( public enterprise )

ในบางประเทศ วิสาหกิจนั้นมีลักษณะร่วมกันของเอกชนกับรัฐเป็น mixed-economy

ความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ"

ความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" แตกต่างกันไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศ แต่โดยทั่วไปหมายถึง "การประกอบธุรกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดการ หรือกิจการใดที่เป็นการอุตสาหกรรม การหัตถกรรม การค้า การเกษตร ซึ่งรัฐบาลเป็นเจ้าของและควบคุม"<sup>๗</sup>

- รัฐบาลตามความหมายนี้ไม่ได้หมายความเฉพาะรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลระดับชาติเท่านั้น แต่รวมถึงรัฐบาลในระดับอื่น ๆ ด้วย ซึ่งถ้าหากเป็นรัฐเดี่ยวหมายถึงรัฐบาลท้องถิ่นด้วย หากเป็นรัฐรวม ( เช่นสหรัฐอเมริกา ) หมายถึงรวมถึงรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น

- เป็นเจ้าของ ( ownership ) อาจจะเป็นกรณีที่รัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งหมด หรือเพียงบางส่วน ในกรณีหลังถือหลักว่า ถ้ารัฐบาลมีหุ้นเกินร้อยละ ๕๐ ของทั้งหมดกิจการนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจ

สำหรับประเทศไทย คำว่า " รัฐวิสาหกิจ " เป็นคำศัพท์ที่มีบัญญัติขึ้นใหม่ เพิ่งจะเริ่มใช้กันแพร่หลายเมื่อปี ๒๕๐๖ ความหมายของคำนี้ปรากฏหลักฐานอยู่ ๒ แห่งคือ

<sup>๖</sup> Lawrence L. Bothel , Franklin S. Atwater , George H.E.Smith and Harvey A. Stackman. Jr., Essentials of Industrial Management ( New York : McGraw-Hill Book Company , Inc.,1959 ), p. 40

<sup>๗</sup> ไพศาล ชัยมงคล , คำบรรยายวิชาวิสาหกิจแก่นิสิตรัฐประศาสนศาสตร์ ชั้นปีที่ ๔ , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑. ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ๒๕๐๒ กำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้คือ " บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาล หรือกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกวาร้อยละห้าสิบ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างตน มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ และให้หมายความถึงองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกวาร้อยละห้าสิบ "

๒. ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้กำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่มีความหมายกว้างกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยให้ความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ว่า

- ก. องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกวาร้อยละ ๕๐
- ค. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกวาร้อยละ ๕๐
- ง. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกวาร้อยละ ๕๐
- จ. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ(ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกวาร้อยละ ๕๐

๕ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ , ๒๕๐๒ , ราชกิจจานุเบกษา , เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๒๕ ( ๔ กรกฎาคม ๒๕๐๒ ) , มาตรา ๔

๕ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ๒๕๐๒ , ราชกิจจานุเบกษา , เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๕๔ ( ๒๗ ตุลาคม ๒๕๐๒ ) , มาตรา ๔

จากพระราชบัญญัติดังกล่าว พอสรุปความหมายของรัฐวิสาหกิจของไทยได้ว่า หมายถึงกิจการที่มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ หรือรัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ตามที่ความหมายดังกล่าวนี้ ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมีอยู่เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๔๐ แห่ง<sup>๑๐</sup> เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐจำนวน ๔๔ แห่ง และรัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ จำนวน ๓๑ แห่ง ทั้งนี้ไม่รวมถึงกิจการประเภทเงินทุนหมุนเวียนซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก เป็นกิจการขนาดเล็กและมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจน้อยมาก

รูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ( Formal Organization of Public Enterprise )

โดยทั่วไปการจักรปกครองการของรัฐ จำแนกออกเป็น ๒ ลักษณะ<sup>๑๑</sup> คือ

๑. ทบวงการเมือง ( Ministerial department ) ซึ่งแบ่งเป็นกระทรวง ทบวงกรม กอง และแผนก
๒. คณะกรรมการ ซึ่งอาจจะเรียกว่าสถาบันอิสระ ( Autonomous institutes ) ซึ่งอยู่นอกสายการบังคับบัญชาของกระทรวงทบวงกรม แต่อาจอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ

สำหรับรัฐวิสาหกิจ เป็นสถาบันหนึ่งของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยมีรูปองค์การและการจัดการผิดแผกไปจากทบวงการเมืองธรรมดา โดยจักรปกครองแบบคณะกรรมการซึ่งได้รับความนิยมนแพร่หลายภายหลังภาวะการเงินเพื่อทั่วโลกในปี ๑๙๓๖ ได้มีการตั้งสถาบันอิสระเพื่อดำเนินงานคานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคานพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม และการธนาคาร ซึ่งส่วนใหญ่เรียกว่า "รัฐวิสาหกิจ" การจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวในรูปรัฐวิสาหกิจ เนื่องมาจาก

<sup>๑๐</sup> ในระยะต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๒ มีรัฐวิสาหกิจอยู่เป็นจำนวน ๑๐๐ แห่ง รัฐวิสาหกิจที่หมดสภาพไปส่วนใหญ่ได้แก่บริษัททุ่งหวัด ซึ่งได้ดำเนินการขายหุ้นให้เอกชนไปจนหมดสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจบางแห่งได้ขายกิจการให้เอกชนรับไปดำเนินการต่อไป และบางแห่งก็มีมติคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิก

<sup>๑๑</sup> อิศระ สุวรรณบล , " การจัดองค์การรัฐบาล " , เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการหลักบริหาร , หน้า ๑

ความต้องการที่จะมีหน่วยงานที่มีรูปองค์กร และการจัดการผิดแผกไปจากทบวงการเมือง  
 ชรรมา เพื่อให้การดำเนินงานมีความเป็นอิสระและคล่องตัวพอควรแก่การดำเนินงาน  
 ธุรกิจบางอย่างซึ่งมีลักษณะพิเศษ ดังนั้นถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะเป็นหน่วยงานรัฐบาล แต่  
 ก็นำเอาระบบบริหารแบบวิสาหกิจเอกชนมาใช้ เพื่อหลีกเลี่ยงข้อบังคับกฎเกณฑ์ และพิธี  
 การอันเป็นระเบียบซับซ้อนของระบบราชการ ซึ่งรวมทั้งการที่เจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจไม่อยู่  
 ในความควบคุมของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนด้วย นอกจากนั้นการที่มีความเป็น  
 อิสระพอสมควรจากความกดดันทางการเมือง (immediate political pressure)  
 แม้ว่าจะยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ก็ทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นดำเนิน  
 ธุรกิจโดยไม่ต้องกังวลต่อการเปลี่ยนรัฐบาล ซึ่งผิดกับทบวงการเมืองชรรมา

W. Friedmann อธิบายลักษณะของรัฐวิสาหกิจว่า <sup>๑๖</sup> " เป็นสถาบันหนึ่ง  
 ที่ดำเนินงานให้บริการอันมีลักษณะเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ หรือสังคมในนามของรัฐบาล  
 แต่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระมากในการจัดการขององค์กร ถึงแม้ว่าจะต้อง  
 รับผิดชอบต่อประชาชนผ่านทางรัฐบาลและรัฐสภา โดยรัฐบาลมีสิทธิที่จะควบคุมอำนาจ  
 กิจการบางอย่าง แต่รัฐวิสาหกิจก็มีเงินทุนที่เป็นอิสระ และเป็นสัคเป็นส่วนตัวของตนเอง"

---

<sup>๑๖</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า ๘

ประเทศต่าง ๆ ได้จัดรูปแบบของรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันไป แต่แบบที่นิยมกันทั่วไป คือ<sup>๑๓</sup>

- ๑. รูปทรวงการเมืองธรรมดา (Government Department or Ministry)
- ๒. รูปบริษัทจำกัด ( Joint Stock Company or State Company )
- ๓. รูปบรรษัทสาธารณะ ( Public Corporation )

๑. รูปทรวงการเมืองธรรมดา รูปรัฐวิสาหกิจแบบนี้เป็นที่นิยมกันทั่วไปทั้งในประเทศด้อยพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ ส่วนมากใช้ในกิจการรถไฟ การติดต่อสื่อสาร การท่าเรือ และอุตสาหกรรมบางประเภทที่รัฐต้องการผูกขาดรายได้ เช่น การไปรษณีย์ของอังกฤษ หรือกรมรถไฟในอดีต ลักษณะทั่วไปของรัฐวิสาหกิจแบบนี้คือ<sup>๑๔</sup>

- ๑. ได้รับเงินทุนจากงบประมาณประจำปีของรัฐ และรายได้ส่วนใหญ่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง
- ๒. ถูกควบคุมเรื่องงบประมาณ บัญชี ตลอดจนการตรวจสอบบัญชี เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาล
- ๓. เจ้าหน้าที่มีฐานะเป็นข้าราชการ วิธีการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน ตลอดจนสภาพการทำงานเป็นไปในรูปแบบเดียวกับข้าราชการ

<sup>๑๓</sup> W . Friedman, op. cit., p. 15

<sup>๑๔</sup> A.H.Hanson , Public Enterprise and Economic Development (London : Routledge and Kegan Paul Ltd, 1959), p. 338



๔. โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจแบบนี้จัดรูปองค์กรเหมือนหน่วยงานในกระทรวง และอยู่ในการควบคุมโดยตรงของรัฐวิสาหกิจเจ้ากระทรวง

๕. ในคานกฎหมาย รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการในนามแห่งรัฐ

การที่รัฐบาลเริ่มมีบทบาทในทางวิสาหกิจมากขึ้น อันเนื่องมาจากเหตุผลต่าง ๆ ทำให้หน่วยงานของรัฐบาลในหลายประเทศต้องเข้าดำเนินการทางธุรกิจ ข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เริ่มปรับตัวให้เข้ากับงานเหล่านี้ และแม้ว่าความคิดเรื่องการให้เอกเทศในการดำเนินรัฐวิสาหกิจจะพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว แต่รูปรัฐวิสาหกิจแบบนี้ก็ยังคงเป็นที่นิยมใช้กันอยู่ทั้งในประเทศด้อยพัฒนา และประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ ในสหราชอาณาจักรอังกฤษ และประเทศเยอรมัน การให้บริการด้านไปรษณีย์ใช้รูปแบบนี้มาเป็นเวลานานหรือกิจการรถไฟในประเทศสวีเดนก็จัดในรูปกระทรวงธรรมดา รูปรัฐวิสาหกิจแบบทบวงการเมืองนี้ ทำให้เกิดความเข้าใจว่าไม่มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นรูปแบบที่เพิ่มอำนาจของรัฐบาลแต่ลดความเป็นเอกเทศในการดำเนินงานตามแบบของธุรกิจ แต่ว่าข้อคิดเห็นนี้ยังไม่ได้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เพราะในบางประเทศ รัฐวิสาหกิจแบบนี้มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง <sup>๑๕</sup> เชนในอินเดียกิจการวิทยุทั้งหมดอยู่ภายใต้ Central Government Department มีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดควบคุม แต่ปรากฏว่าไม่มีการแทรกแซงการเมืองเลย หรือในนิวซีแลนด์ซึ่งนับว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในการใช้รูปรัฐวิสาหกิจแบบนี้ สามารถดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพได้เท่ากับแบบ public corporation ของประเทศอื่น

๑๕

William A. Robson, Nationalized Industry and Public Ownership, ( London : George Allen and Unwin Ltd., 1960 ) ,p. 24

อย่างไรก็ตาม การเข้าดำเนินธุรกิจของรัฐบาลในลักษณะนี้ ยากที่จะเรียกว่า เป็นรูป "รัฐวิสาหกิจ" เพราะขาดลักษณะ autonomy และอยู่ภายใต้การควบคุมของ รัฐบาลอย่างเต็มที่

๒. รูปบริษัทจำกัด (Joint Stock Company or State Company) เป็น รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการค้าขาย เพราะมีความคล่องตัวมากกว่าแบบอื่น รัฐวิสาหกิจแบบนี้ปกครองและดำเนินการตามกฎหมายของบริษัท รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้น ส่วนใหญ่ และเข้ามามีส่วนในการบริหารในรูปตัวแทนของรัฐบาลในคณะกรรมการบริษัท (board of directors) และบางครั้งก็ได้สิทธิพิเศษตามกฎหมายของบริษัทในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ รัฐวิสาหกิจแบบนี้กำลังเป็นที่นิยมกันมากขึ้น เพราะวิธีที่รัฐจะเข้าดำเนินการ ธุรกิจได้โดยสะดวกที่สุด ก็คือ " การร่วมหุ้น " ซึ่งทั้งรูปและโครงสร้างทางกฎหมายของ วิสาหกิจนั้นไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง โดยวิธีการนี้ รัฐบาลจะค่อย ๆ ก้าวไปสู่ฐานะ " ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม " ที่ยิ่งใหญ่ที่สุด ในประเทศอิสราเอลเข้าควบคุมกิจการ อุตสาหกรรมประมาณร้อยละ ๕๐ ของกิจการผลิตทั้งหมด ในประเทศเยอรมันหลังสงคราม โลกครั้งที่ ๑ รัฐเข้าถือหุ้นกิจการอุตสาหกรรมหลายสาขา โดยเฉพาะเหมืองแร่ และ พลังงานไฟฟ้า<sup>๑๖</sup>

ผลดีของรูปรัฐวิสาหกิจแบบนี้คือ

๒.๑ เป็นการลงทุนเพื่อหาผลประโยชน์ร่วมกันระหว่าง public sector กับ private sector

๒.๒ การถือหุ้นมีลักษณะเป็นการประกอบการชั่วคราว ถ้าหากว่ามีการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย หรือสภาวะแวดล้อม รัฐสามารถจะปลดภาระได้โดยการเสนอขายหุ้น แยกตลาด

---

<sup>๑๖</sup> Friedmann , op. cit., p. 19

ผลเสีย

๒.๑ ไม่ได้อยู่ในความควบคุมโดยตรงของรัฐบาล นอกจากคณะรัฐมนตรีจะสามารถควบคุมจำนวนคณะกรรมการ หรือมีอิทธิพลเหนือคณะกรรมการโดยทางอ้อม

๒.๒ ผู้ถือหุ้นมีสิทธิที่จะมุ่งหวังผลกำไรตามลักษณะของวิสาหกิจเอกชน ซึ่งต่างกับวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจที่ไม่มุ่งหวังกำไร เป็นเป้าหมายใหญ่

๓. รูปบรรษัทสาธารณะ (public corporation) ประธานาธิบดีรูสเวลต์ได้ให้คำอธิบายลักษณะวิสาหกิจแบบนี้ว่า เป็นลักษณะของ " ธุรกิจที่อยู่ในอำนาจของรัฐบาล แต่เป็นเจ้าของแห่งความคล่องตัว และความคิคริเริ่มตามลักษณะธุรกิจเอกชน " ลักษณะโดยทั่วไปของวิสาหกิจแบบนี้คือ<sup>๑๘</sup>

๑. รัฐเป็นเจ้าของกิจการ
๒. จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ซึ่งระบุอำนาจ หน้าที่ อิทธิสิทธิ์ต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดรูปแบบการบริหารและความสัมพันธ์กับกระทรวงเจ้าสังกัด
๓. มีอิสระที่จะดำเนินกิจการบางอย่างได้ตามกฎหมาย เช่น มีสิทธิเป็นเจ้าของ ซื้อขาย ฟ้องร้องหรือถูกฟ้องตามกฎหมายแพ่งเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน สามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ในนามของตนเอง ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐบาล
๔. มีอิสระในการดำเนินธุรกิจประจำวัน แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลและรัฐสภาผ่านทางรัฐมนตรี
๕. รัฐจะเข้ายุ่งเกี่ยวกับด้านการเงินของวิสาหกิจเฉพาะด้านการกำหนดเงินทุนและเพื่อประกันการขาดทุน นอกจากนั้นวิสาหกิจยังมีอิสระเต็มที่ด้านการเงิน โดยอาจจะหาเงินทุนจากการขอยืมจากกระทรวงการคลัง หรือจากรายได้ในการค้าวิสาหกิจ

001847

<sup>๑๗</sup> Ibid , p. 20

<sup>๑๘</sup> A.H. Hanson , op. cit., p. 343

๖. โดยทั่วไป รัฐวิสาหกิจไ้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับการใช้จ่ายเงินทุน

๗. ไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ และกระบวนการเรื่องงบประมาณ บัญชี และการตรวจบัญชี เหมือนเช่น non - corporate agencies

๘. ลักษณะที่สำคัญที่สุด คือเจ้าหน้าที่ของ public corporation ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน การให้เงินตอบแทน และสภาพโดยทั่วไป เป็นเรื่องที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จะกำหนดขึ้น

ลักษณะของรัฐวิสาหกิจแบบนี้ จึงเป็นการผสมผสานกันระหว่างความคล่องตัวและความเป็นอิสระตามลักษณะแห่งธุรกิจ กับความรับผิดชอบที่มีต่อมหาชนโดยผ่านทางรัฐมนตรีและรัฐสภา

รัฐวิสาหกิจแบบนี้พบในหลายประเทศ เช่น ในสหราชอาณาจักรอังกฤษ และประเทศเครือจักรภพ สหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเบลเยียม และประเทศภาคพื้นทวีปต่าง ๆ อันเป็นการแสดงถึงการยอมรับว่าธุรกิจต่าง ๆ มีลักษณะยุ่งยากไม่เหมาะสมกับการบริหารโดยหน่วยงานรัฐบาล หรือข้าราชการพลเรือนที่ไม่ได้รับการฝึกฝนในธุรกิจนั้น ๆ

สำหรับประเทศไทย รัฐวิสาหกิจแบ่งตามลักษณะการจัดตั้งเป็น ๔ รูปคือ

๑. รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยตราพระราชบัญญัติจัดตั้งโดยเฉพาะปัจจุบันมีอยู่ ๑๕ แห่ง มีทุนดำเนินงานทั้งสิ้นเป็นของรัฐ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งไว้กำหนดให้จัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งประกอบด้วยงบลงทุนและงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ โฉกการรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการ

<sup>๑๕</sup>ลักษณะที่พนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือน ส่วนใหญ่พบในประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ แต่ประเทศเยอรมัน ฝรั่งเศส อิตาลี พนักงานรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน

<sup>๒๖</sup>สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ , แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕-๒๕๑๘) บทที่ ๕ การพัฒนาส่วนเอกชน และรัฐวิสาหกิจ



สาธารณูปโภค พระราชบัญญัติใดที่กำหนดอำนาจให้อย่างกว้างขวางเพื่อให้แต่ละรัฐวิสาหกิจ  
ได้ดำเนินกิจการใดตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

๒. รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความใน  
พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีจำนวน ๑๕ แห่ง มีทุนดำเนินงานทั้งสิ้น  
เป็นของรัฐ ได้แก่ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ( ร.ส.พ. ) องค์การอุตสาหกรรม  
ป่าไม้ องค์การเชื้อเพลิง องค์การสวนยาง เป็นต้น

๓. รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมี  
ฐานะตามกฎหมายเป็นบริษัทจำกัด ปัจจุบันมีอยู่ ๒๘ แห่ง มีทั้งที่รัฐถือหุ้นทั้งสิ้น และที่รัฐ  
ถือหุ้นร่วมกับเอกชนโดยมีหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ บริษัทที่มีหุ้นทั้งสิ้นเป็นของรัฐได้แก่  
บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด บริษัทไม้อัดไทย จำกัด เป็นต้น  
สำหรับรัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบ ได้แก่ บริษัทวิทยุการบินไทย จำกัด บริษัท  
สหโรงแรมไทยและอารทองเที่ยว จำกัด บริษัทการบินไทย จำกัด เป็นต้น

๔. รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี โดยรัฐบาลจะกำหนดทุน  
หมุนเวียนเพื่อการดำเนินงานและให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงเจ้าสังกัด มีจำนวน  
๑๕ แห่ง รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นประเภทดังกล่าวข้างต้น การทำ  
นิติกรรมต่าง ๆ จะต้องทำในนามของกระทรวงเจ้าสังกัด ได้แก่ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล  
โรงงานยาสูบ สถานชานาญเคราะห์ โรงงานผลิตสารส้ม เป็นต้น

สาเหตุที่รัฐบาลต้องเข้าดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจ

อาจพิจารณาได้หลายประการคือ

๑. ด้านเศรษฐกิจ

๑.๑ ขาดการประกอบวิสาหกิจเอกชน เหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องเข้า  
แทรกแซงคือ ปริมาณการลงทุนของเอกชนไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนผู้บริโภค<sup>๒๑</sup>

<sup>๒๑</sup> Friedman , op. cit., p. 12

ซึ่งอาจเป็นเพราะเอกชนไม่มีทุนประกอบการหรือไม่ต้องการลงทุนประกอบการนั้น ๆ หรือขาด  
ผู้ประกอบการเอกชนที่มีความสามารถ รัฐต้องเข้าดำเนินการธุรกิจอุตสาหกรรมหลายสาขา  
โดยเฉพาะในกิจการอุตสาหกรรมหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ซึ่งผู้ประกอบการเอกชนไม่กล้าเสี่ยง  
ในประเทศคอยพัฒนารัฐบาลประสบกับปัญหาการขาดแคลนเงินทุนของเอกชน เพราะการสะสม  
ทุน (capital accumulation) ในประเทศเหล่านี้มีน้อยมากและยังขาดประสิทธิภาพ  
เนื่องมาจากการที่รายได้ประชาชาติ (national income) อยู่ในระดับต่ำ ทำให้การ  
ออมทรัพย์ (savings) ต่ำไปด้วย เอกชนไม่มีเงินทุนประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ รัฐบาล  
จึงมีหน้าที่ที่จะต้องเข้าดำเนินการทุกสาขา โดยเฉพาะกิจการคานสาธารณูปโภค  
(public utility) ซึ่งเอกชนไม่สามารถจะลงทุนเพราะเสี่ยงต่อการขาดทุน เช่น  
การขนส่ง อาคารสงเคราะห์ สวนสัตว์ ฯลฯ บางประเทศต้องลงทุนทำแม่แต่อุตสาหกรรม  
เบา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลที่ปรารถนาจะดำเนินงานวิสาหกิจอ้างว่า เพราะเอกชนไม่  
สามารถหรือไม่เต็มใจทำรัฐจึงต้องเข้าดำเนินการเสียเอง

๑.๒ ลักษณะแห่งวิสาหกิจไม่เหมาะสมกับการดำเนินการของเอกชน ถึงแม้ว่า  
รัฐบาลจะยอมรับนับถือในสิทธิของเอกชน แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ  
ในระบบเศรษฐกิจได้อย่างเสรีเต็มที่ เพราะวิสาหกิจบางอย่างไม่เหมาะที่เอกชนจะเข้า  
จัดทำ รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการเอง วิสาหกิจเหล่านี้ได้แก่

๑.๒.๑ กิจการที่ให้ประโยชน์แก่ส่วนรวม (social benefit) ผล  
ประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตกอยู่กับส่วนรวม ไม่อาจคำนวณเจาะจงได้ว่าผล  
ประโยชน์นั้นตกอยู่กับใครโดยเฉพาะแค่ไหน เพียงใด เอกชนจึงไม่ควรประกอบกิจการ  
ประเภทนี้ เพราะไม่สามารถแบ่งบริการขายให้แก่ผู้บริโภคแต่ละคนได้ ถ้าปล่อยให้เอกชน  
จัดทำกิจการเหล่านี้กันเอง อาจจะทำเนิ่นการน้อยถอยลงไปกว่าที่ควรจะเป็น อันเป็นผลเสีย  
แก่สังคม รัฐจำเป็นต้องเข้าดำเนินการเอง เช่น การขนส่ง การไฟฟ้า ฯลฯ

๑.๒.๒ กิจกรรมที่อาจจะเกิดผลเสียต่อสังคมส่วนรวม (Social Cost) ตรงข้ามกับกิจกรรมประเภทแรก ถ้าปล่อยให้เอกชนดำเนินการก็อาจจะดำเนินการมากเกินไป จนเกิดผลเสียต่อสังคม เช่น การผลิตสุรา โรงงานไฟ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปควบคุม กิจกรรมประเภทนี้เพื่อมิให้มีการผลิตมากเกินไป การควบคุมนี้รัฐบาลอาจจะทำได้โดยการเข้าไปดำเนินการผลิตเอง หรือใช้นโยบายภาษีอากรเพื่อลดจำนวนการผลิตลง

๑.๒.๓ กิจกรรมที่รัฐบาลต้องการผูกขาด บางประเทศรัฐต้องเข้าผูกขาด ดำเนินกิจการธุรกิจบางอย่าง เพื่อหารายได้เข้ารัฐ เช่น กิจการยาสูบ

๑.๓ เพื่อแบ่งสรรรายได้ สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจ ก็คือเพื่อแบ่งสรรรายได้ของประชาชนให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น กิจกรรมส่วนมากของ รัฐบาลมักจะมีวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งสรรรายได้ให้ดีขึ้น ยกเว้นรายได้ของผู้มีรายได้น้อยให้ สูงยิ่งขึ้น

๑.๔ ความต้องการที่จะพึ่งตนเองในทางเศรษฐกิจ (Self-sufficiency) ในหลายประเทศ วิสาหกิจของเอกชนในประเทศส่วนใหญ่เป็นค่านเกษตรกรรม ซึ่งราคา ขึ้น ๆ ลง ๆ แต่กิจการอุตสาหกรรมส่วนใหญ่กลับเป็นการลงทุนจากต่างประเทศ ตัวอย่าง เช่น ในออสเตรเลีย จำนวนหุ้นของบริษัทขนาดใหญ่ทั่วประเทศมากกว่าร้อยละ ๘๐ เป็น ของชาวอเมริกัน อังกฤษ ญี่ปุ่น และชนชาติอื่น <sup>๒๓</sup> ดังนั้นแม้ว่ารัฐบาลจะต้องแบกรับ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานค่านอื่นอยู่แล้ว ก็จำเป็นต้องช่วยขยายการผลิตทางค่านอุตสาหกรรม ของประเทศให้มากขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เศรษฐกิจตกอยู่ในกำมือของชาวต่างประเทศ ซึ่ง ทำให้ประเทศไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยปราศจากการลงทุนของชาวต่างประเทศ รัฐบาล ต้องจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งในการดำเนินธุรกิจ แม้ว่ากิจการบางอย่างจะมีแต่รายจ่าย และไม่มีรายได้ก็ตาม

<sup>๒๓</sup> อิศระ สุวรรณกุล , " รัฐวิสาหกิจกับการพัฒนาเศรษฐกิจ " , วารสารการบริหาร , ( ๑ : ๑ : พฤศจิกายน , ๒๕๑๒ ) , หน้า ๓๖

๒. งานสังคม

๒.๑ สนองรับวิกฤตการณ์ เช่น ภาวะสงคราม หรือเศรษฐกิจตกต่ำ วิกฤตการณ์เหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งเสริมให้จำนวนรัฐวิสาหกิจเพิ่มมากขึ้น ในหลายประเทศ จำนวนรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นเพื่อตอบสนองภาวะฉุกเฉินมากกว่าเป็นผลจากการวางแผนอย่างพิถีพิถัน ทรอง เช่น ในสหรัฐอเมริกา หรือประเทศแคนาดา จำนวนรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นมากในภาวะที่เกิดสงคราม และเศรษฐกิจตกต่ำ<sup>๒๔</sup> ทั้งนี้เพราะระยะเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์หรือเมื่อวิกฤตการณ์ผ่านพ้นไป เป็นช่วงเวลาขาดแคลน เอกชนยังไม่สามารถประกอบการผลิตได้ รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการเองเพื่อแก้ไขสภาวะเศรษฐกิจและดำเนินการผลิตสินค้าขึ้นใช้ใน ประเทศโดยเฉพาะพวกอุปโภคบริโภค ตลอดจนอุปกรณ์ที่จำเป็นในการสงคราม เช่น Canadian Sugar Stabilization Ltd., (1947) , The Rubber Reserve (USA) นอกจากนี้ รัฐยังมีวัตถุประสงค์ให้รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นแหล่งเครดิตให้แก่ธนาคาร การขนส่ง และวิสาหกิจอื่น ๆ ในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอีกด้วย เช่น Reconstruction Finance Corporation (USA) , The Home Owner's Loan Corporation(USA) ฯลฯ

๒.๒ รักษาสถานภาพทางสังคมให้เท่าเทียมกัน การที่รัฐบาลเข้าดำเนินการ ธุรกิจในตัวเองเป็นการป้องกันการหลั่งไหลเงินค่าสูงไม่ใ้มีมากเกินไป การให้อิสระแก่เอกชน ในการประกอบการและดำเนินการแข่งขันกันเอง อาจจะทำให้เกิดระบบผูกขาด (Monopoly) ขึ้นโดยปริยาย ผู้ที่มีรายได้สูงพอที่จะลงทุนประกอบการได้ อาจจะเป็นเพียงนักธุรกิจที่ร่ำรวย กลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งจะกลายเป็นพวกนายทุน ตั้งอัตราค่าจ้างแรงงานไม่เหมาะสมกับประโยชน์ที่คนได้รับ อำนาจทางเศรษฐกิจตกอยู่ในกำมือของบุคคลเพียงไม่กี่คน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำค่าสูงทั้งฐานะทางสังคม และเศรษฐกิจ ถ้ารัฐบาลเข้าจัดทำเสียเองและให้ประชาชนเข้าร่วม เป็นเจ้าของ จะทำให้ลดความอยุติธรรมและป้องกันการผูกขาดในการดำเนินการธุรกิจนั้น ๆ

---

<sup>๒๔</sup>Lloyd D. Musolf , " Canadian Public Enterprise Character Study " , The American Political Science Review , (Volume L. No. 2 , June , 1956) , p. 405



๒.๓ ป้องกันการว่างงาน รัฐบาลจำเป็นต้องพยายามหาทางขจัดปัญหาการว่างงาน ตัวอย่างจากการว่างงานอย่างใหญ่หลวงในสหรัฐอเมริกา ในปี ๑๙๓๐ แสดงให้เห็นถึงความยากลำบากที่จะเกิดขึ้นแก่คนงาน และความสูญเสียต่าง ๆ ที่จะเกิดแก่สังคม รัฐบาลจึงต้องพยายามเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อขจัดปัญหาการว่างงาน และเนื่องจาก รัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ความสามารถที่จะขจัดปัญหาย่อมมีมากกว่า เอกชน

### ๓. คานอุดมการณ์

๓.๑ เพื่อเกียรติภูมิของประเทศ รัฐบาลของหลายประเทศมีความเชื่อว่า จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มภาคภูมิ หากไม่เข้าประกอบการรัฐวิสาหกิจ<sup>๒๕</sup> ถึงแม้ว่าประเทศหลายประเทศทั้งพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา มักจะเข้าจัดทำสายการบิน เป็นการทำให้การรักษาเกียรติภูมิของประเทศ

๓.๒ อุดมการณ์ทางลัทธิชาตินิยม เป็นเหตุที่ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาดำเนินการผลิตเอง<sup>๒๖</sup> โดยเฉพาะประเทศที่เพิ่งได้เอกราชทางการเมืองมาใหม่ ๆ มักมีความต้องการที่จะได้เอกราชโดยแท้จริงในทางเศรษฐกิจ จึงมีนโยบายที่ส่งเสริมให้คนในชาติประกอบการงานทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น แต่เมื่อเอกชนไม่มีความรู้ ความชำนาญ หรือทุนริเริ่มเพียงพอที่จะลงมือดำเนินการด้วยตนเอง รัฐบาลจึงต้องเข้าจัดทำเอง เช่น รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

<sup>๒๕</sup> ไพลาล ชัยมงคล , คำบรรยายวิชา รัฐวิสาหกิจ แก่นีสิตชั้นปีที่ ๔ แผนก รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๒๖</sup> ป่วย อิงภากรณ์ , การคลัง , (พระนคร : บริษัทประมวลมิตร , ๒๔๘๘) หน้า ๑๘๗

๓.๓ อิทธิพลของทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำที่ของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ นักปรัชญาสมัยโบราณ เช่น Plato มีความเห็นว่ารัฐบาลมีความสามารถที่จะประกอบกิจการในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นกิจการด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านการเมือง แต่ Plato ก็ไม่เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินการเศรษฐกิจโดยรัฐบาล นักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ ๆ และมีอิทธิพลต่อการดำเนินการของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ Adam Smith, Karl Marx และ John Maynard Keynes

สำหรับแนวความคิดเฉพาะการเข้าดำเนินการทางธุรกิจของรัฐบาล Adam Smith เห็นว่าการเศรษฐกิจจะดำเนินไปด้วยดี และมีประสิทธิภาพ ถ้าหากปล่อยให้เอกชนแต่ละคนได้ประกอบการเศรษฐกิจได้เสรี เพราะเมื่อทุกคนทำงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเป็นใหญ่ ก็จะทำให้แต่ละคนร่ำรวย ประเทศชาติส่วนรวมก็มั่งคั่งตามไปด้วย เขาเชื่อว่าการดำเนินการเศรษฐกิจโดยรัฐบาล มักจะเป็นไปโดยฟุ่มเฟือย ไร้สมรรถภาพ หน้าที่ที่รัฐควรดำเนินการคือการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในประเทศ และการให้บริการสาธารณะบางประการ ซึ่งเอกชนไม่สามารถจัดทำ เพราะไม่อาจหากำไรได้ ทฤษฎีเขาจึงเป็นการสนับสนุนลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยม ( Laissez-faire ) แต่จากการปล่อยให้เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบการเศรษฐกิจมากเกินไป ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากมากขึ้นในที่สุดก็มีทฤษฎีใหม่เกิดขึ้นว่า รัฐบาลควรจะได้เข้าไปดำเนินการเศรษฐกิจต่าง ๆ เสียเอง ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวความคิดของ Adam Smith นักเศรษฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลมากก็คือ Karl Marx ความคิดเห็นของเขาเป็นที่ยอมรับ และมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจของสหภาพรัสเซียและประเทศคอมมิวนิสต์อื่น ๆ เขาบ่งว่าระบบเศรษฐกิจแบบ Adam Smith เป็นระบบเศรษฐกิจที่ขาดเสถียรภาพ เพราะมีการขัดแย้งระหว่างชนชั้นนายทุนกับคนงาน รัฐบาลของประชาชนจึงควรได้เข้าไปดำเนินการทางเศรษฐกิจทุกด้านเสียเอง เพื่อที่จะทำให้ทุกคนมีฐานะเช่นเดียวกัน ไม่มีการแบ่งชั้นทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่มีใครเป็นเจ้าของการผลิตแต่ผู้เดียว หากเป็นของสังคม ความคิดเห็นของ Marx ไม่ได้รับความนิยม ในประเทศที่ยอมรับเสรีนิยม หน้าที่ของรัฐบาลในประเทศเสรีนิยมจึงยังคงอยู่ในวงจำกัดจนกระทั่งประมาณ ค.ศ. ๑๙๓๐ สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ก่อให้เกิดความเดือดร้อน

แก่ประชาชน การดำเนินเศรษฐกิจโดยเอกชน ไม่สามารถแก้ไขสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ  
 นี้ได้ นักเศรษฐศาสตร์ทั่วไปจึงเริ่มเบนความคิดไปในทางเพิ่มบทบาทของรัฐบาลในทาง  
 เศรษฐกิจ John Maynard Keynes เสนอความคิดเห็นว่า รัฐบาลควรจะต้องมี  
 หน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานเศรษฐกิจของเอกชนให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเวลา  
 เศรษฐกิจตกต่ำ ข้อเสนอของเขาไม่ได้ให้รัฐบาลเข้าดำเนินงานทุกอย่างเหมือนความคิด  
 เห็นของ Marx แต่เสนอให้รัฐบาลช่วยเหลือ โดยวางนโยบายเกี่ยวกับรายจ่ายของรัฐบาล  
 การเก็บภาษีอากรและอื่น ๆ เพื่อช่วยในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ตั้งแต่ปี ๑๙๓๐ เป็นต้นมา หน้าที่ของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจเป็นที่ยอมรับกัน  
 มากขึ้น รัฐบาลต้องรับภาระในการดำเนินธุรกิจอย่างเต็มที่ ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจ  
 แพร่หลายและเพิ่มจำนวนมากขึ้น

ประโยชน์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

การที่รัฐเข้าดำเนินการวิสาหกิจ พิจารณาประโยชน์ได้หลายประการคือ

๑. ลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำลง โดยรัฐสามารถรวมและประสานงานกิจการที่  
 แข่งขันกันอยู่ ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๑ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเข้าดำเนินการ  
 รถไฟแทนเอกชนทั้งหมด มีการกำหนดเส้นทางใหม่ให้แข่งขันกัน รวมรถจักรและรถพ่วง  
 เข้าด้วยกัน และใช้โรงซ่อมรวมทั้งสถานีบริการร่วมกัน การร่วมกันดังกล่าวลดต้นทุน  
 ซึ่งต้องใช้ในการโฆษณา และการส่งเสริมการขายลงไปได้

๒. รัฐอยู่ในฐานะที่จะแสวงหาทุนในการดำเนินงานได้ดีกว่าผู้ประกอบการ  
 เอกชนทุนที่ไคมาอาจเป็นแหล่งเงินกู้ในประเทศ และแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ โดย  
 เสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำเพราะรัฐบาลมีหลักประกันดีกว่า จึงทำให้รัฐสามารถดำเนินงาน  
 รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ได้ ผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจจึงสูงกว่าผลประโยชน์จากวิสาหกิจ  
 เอกชน และหากรัฐมีนโยบายไม่เพียงแสวงหากำไรควยแล้ว การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ และ  
 บริการ ในราคาใกล้เคียงกับราคาทุน ย่อมพิจารณาได้ว่าเป็นการกระจายผลกำไร  
 หรือแจกจ่ายผลกำไรอันควรได้รับไปสู่ผู้บริโภคโดยทั่วหน้ากัน ฉะนั้นการขยายตลาดของผลิต  
 ผล และขยายบริการให้กว้างขวางออกไป จึงเป็นการกระจายผลกำไรไปสู่ประชาชนมากขึ้น

๓. การที่รัฐจัดดำเนินการทางธุรกิจ ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินการปรับเปลี่ยนการดำเนินงานธุรกิจ ให้เข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติได้อย่างเหมาะสมทันเหตุการณ์ สามารถกำหนดนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจว่า รัฐควรสนับสนุนรัฐวิสาหกิจประเภทใด ส่วนรัฐวิสาหกิจใดไม่ควรดำเนินงานอีกต่อไป ก็จะได้พิจารณาหาทางจำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการต่อไป หรือพิจารณาขุบเล็กเมื่อหมดความจำเป็น

นอกจากนั้น หากการดำเนินธุรกิจของรัฐมีประสิทธิภาพสูง รัฐบาลอาจจะนำผลกำไรที่ได้ไปลงทุนดำเนินการในกิจการอื่น ๆ ที่มีลำดับความสำคัญสูงตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ อันเป็นผลในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

๔. รัฐอาจอำนวยความสะดวกในด้านบริการแก่รัฐวิสาหกิจได้ดีกว่าวิสาหกิจเอกชน เช่น การยกเว้นภาษีขาเข้าสำหรับวัสดุที่จำเป็น การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การจัดระบบการขนส่ง การจัดการตลาด การจัดสรรเงินทุนและอื่น ๆ อันเป็นปัจจัยในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นส่วนรวม

๕. ทำให้เกิดความเป็นอิสระและคล่องตัว ซึ่งเป็นผลให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการบริหารงาน ความเป็นอิสระนี้หมายถึงด้านการบริหารบุคคล ด้านการเงิน และด้านการเมือง เช่น มีผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) มีอิสระในด้านการเงินได้โดยไม่ต้องพึ่งงบประมาณประจำปีของรัฐบาล การบริหารงานอยู่นอกวงอิทธิพลทางการเมือง หรือ "out of politics" รัฐมนตรีเป็นเพียงผู้รับผิดชอบสั่งการในระดับนโยบาย ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานประจำวัน และยังมีข้อกำหนดที่กั้นไม่ให้การเมืองเข้าแทรกแซงกับการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจคือ<sup>๒๘</sup>

---

<sup>๒๘</sup> Paul C. Barlow, An Outline of Public Administration (Totowa, New Jersey : Littlefield, Adams & Co., 1967) p.27

- ๕.๑ รัฐวิสาหกิจควรมี board of directors เป็นผู้คุ้มครองสิทธิพล  
ทางการเมือง
- ๕.๒ ผู้ปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ ไม่เกี่ยวข้องกับข้าราชการการเมือง
- ๕.๓ ผู้ปฏิบัติงานจะต้องได้รับเลือกมาจากวงการธุรกิจ ไม่ผูกไว้ใน  
พรรคการเมืองใด

แต่ในทางปฏิบัติ มักจะเกิดปัญหาว่าการเมืองเข้าแทรกแซงในการดำเนินงาน  
ของรัฐวิสาหกิจ บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมแต่เป็นฝ่ายการเมือง มักได้รับแต่งตั้งให้รับ  
ผิดชอบในการจัดการ หรือแม้จะมีการแต่งตั้งผู้จัดการที่มีความสามารถโดยแท้จริง ผู้จัดการ  
นั้นก็มักจะไม่มื่ออิสระเพียงพออย่างผู้จัดการวิสาหกิจเอกชน บางกรณีรัฐมนตรีและผู้นำทาง  
การเมือง เข้าไปยุ่งกับการบริหารงานประจำวันจนผู้จัดการไม่อาจทำหน้าที่ได้

๖. ในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลจะต้องวางรากฐานทางเศรษฐกิจ (economic  
infrastructure) ต่าง ๆ เช่น การสร้างเขื่อน ถนน การพลังงาน การโทรคมนาคม  
ธนาคาร รวมทั้งกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ การดำเนินงานธุรกิจเหล่านี้ไม่เหมาะสม  
ที่จะให้หน่วยงานเมืองรับผิดชอบ เพราะเป็นงานที่ต้องการความคล่องตัว และมีอิสระใน  
การบริหารพอควร แทบทุกประเทศแม้ในประเทศพัฒนาแล้ว จึงจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อ  
รับผิดชอบงานดังกล่าว เช่น โครงการ TVA (Tennessee Valley Authority)  
ของอเมริกา ซึ่งรัฐสภา Congress ได้จัดตั้งขึ้นในปี ๑๙๓๓

๗. รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาล โดยทั่วไปรัฐ  
ดำเนินการจัดสรรกำไรของรัฐวิสาหกิจ ดังต่อไปนี้คือ

๗.๑ ส่งกำไรสุทธินั้นเข้ากระทรวงการคลังทั้งหมด วิธีปฏิบัติเช่นนี้เท่ากับ  
รัฐวิสาหกิจได้จ่ายเงินปันผลให้รัฐบาลซึ่งเป็นผู้จ่ายเงินทุน โดยวิธีนี้รัฐสามารถนำเอา

---

๒๕ ไพศาล ชัยมงคล , " การจัดสรรกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจ " , วารสารการบริหาร ,  
( ๓ : ๑ : พฤศจิกายน , ๒๕๑๔ ) , หน้า ๕๕

กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจนั้นไปลงทุนใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
ของประเทศได้โดยเสรี

๗.๒ รัฐบาลอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจเก็บกำไรสุทธิทั้งหมดของตนไว้เพื่อการ  
ลงทุนต่อไป โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจนั้น

๗.๓ เป็นวิธีผสมระหว่าง ๒ วิธีแรก โดยการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจส่ง  
กำไรสุทธิให้แก่รัฐบาลส่วนหนึ่งและรัฐวิสาหกิจเก็บไว้เองส่วนหนึ่งเพื่อลงทุนต่อไป รวมทั้ง  
เพื่อจ่ายเป็นโบนัสแก่พนักงาน และการปรับปรุงผลประโยชน์ส่วนรวม แต่สัดส่วนของจำนวน  
กำไรสุทธิที่รัฐวิสาหกิจจะต้องส่งให้รัฐบาล และเก็บไว้เองนั้นแตกต่างกันในแต่ละประเทศ  
สำหรับประเทศไทยกำหนดอัตราแตกต่างกันไปตามประเภทของรัฐวิสาหกิจ เช่น รัฐวิสาหกิจ  
ประเภทสาธารณูปโภค ส่งกำไรแก่รัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๓๐ ของกำไรสุทธิประจำปี ประเภท  
กิ่งผูกขาด ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ประเภทผูกขาดไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๘๐ ฯลฯ

๘. การดำเนินงานทางธุรกิจบางอย่างที่มีลักษณะเด่น ทำให้ผู้อื่นเห็นความ  
สามารถของรัฐบาลในการดำเนินการทางธุรกิจได้ดี นอกเหนือจากภารกิจตามปกติของ  
รัฐบาล

### การควบคุมรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การหนึ่งที่รัฐบาลก่อตั้งขึ้น โดยมีมุ่งหวังที่จะให้รัฐ  
วิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ใช่เฉพาะด้านการพัฒนา  
เศรษฐกิจอย่างเดียว ดังนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องเข้าควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อ  
ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจถูกควบคุมโดย

๑. ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นโดยอำนาจของฝ่าย  
นิติบัญญัติโดยรัฐสภาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจ  
เข้าควบคุมรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่มีข้อกำหนดไว้แน่นอนมักขึ้นอยู่กับการปฏิบัติของแต่ละประเทศ  
เช่น ประเทศอังกฤษ ถือกันเป็นประเพณีว่า รัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการ  
ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ในระยะแรกได้มีการให้สิทธิ

เสรีแก่รัฐวิสาหกิจมาก ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติ The Government Corporation Act ซึ่งเป็นผลให้รัฐสภาอเมริกาเข้ามามีอำนาจในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ โดยหน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งขึ้นตรงต่อรัฐบาลสหรัฐ จะต้องจัดทำงบประมาณประจำปีล่วงหน้า จำแนกประเภทรายจ่ายต่าง ๆ โดยละเอียดเสนอต่อสำนักงานงบประมาณ (Bureau of the Budget) ซึ่งทำหน้าที่วิเคราะห์ แกะไขและอนุมัติงบประมาณนั้นในขั้นต้น ต่อจากนั้นจะต้อนำงบประมาณเสนอคณะกรรมการพิจารณา รายจ่าย (Appropriation committee) ของสภาล่างและสภาสูง ซึ่งมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้แล้วจึงจะนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจะใช้จ่ายเงินได้เฉพาะตามประเภทรายจ่ายที่ระบุไว้ในงบประมาณ ไม่มีอำนาจขุมเงินโดยพลการ เพื่อขยายงานหรือเพื่อเงินทุนทำการ ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือจ่ายเงินผิดประเภทจากที่กำหนดไว้ในงบประมาณ ส่วนรายจ่ายต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ สำนักงานบัญชีกลาง (General Accounting Office GAO.) ซึ่งขึ้นตรงต่อรัฐสภาเป็นผู้ควบคุมและตรวจบัญชี ในประเทศไทยแม้ว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางประเภทจะออกเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งไม่ต้องผ่านสภา แต่ก็มีข้อกำหนดให้รัฐวิสาหกิจยื่นงบประมาณต่อสภา ซึ่งเท่ากับเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ

๒. ฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจมักถูกควบคุมจากฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาล รัฐบาลจำเป็นต้องมีสิทธิเข้าไปควบคุมให้รัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินงานอยู่ในขอบเขต การควบคุมของรัฐบาลจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการจัดรูปแบบของรัฐวิสาหกิจนั้น ถ้าเป็นรูปแบบ Government Department รัฐบาลก็สามารถควบคุมได้มาก ถ้าเป็นรูปแบบ public Corporation การควบคุมก็น้อยลงไป



โดยทั่วไป รัฐบาลมักจะควบคุมรัฐวิสาหกิจสามทางด้วยกันคือ

๑. คำนโยบาย ถึงแม้ว่าในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จะมีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มีหน้าที่ควบคุมทางด้านการวางแผน การลงทุน การขยายงาน การเปลี่ยนแปลงการจึกรูปองค์กร และการจัดองค์การ ตลอดจนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจในระดัฝ่ายจัดการ<sup>๓๐</sup> แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายของตนเต็มที่ เพราะรัฐวิสาหกิจต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศโดยมีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ควบคุม นอกจากนั้นคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องให้รัฐมนตรีตัดสินใจหรือรับรองนโยบายบางประการ ซึ่งทำให้นโยบายใหญ่ ๆ เป็นเรื่องของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่จะตัดสินใจ ส่วนคณะกรรมการมีหน้าที่วินิจฉัยนโยบายระดับ Sub-policy เท่านั้น เช่น การแต่งตั้งพนักงานในตำแหน่งสำคัญ ๆ การควบคุมงบประมาณ และการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

๒. คำนผู้บริหาร คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งนับเป็นผู้บริหารในระดัสูงของรัฐวิสาหกิจ มักจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือโดยเสนอชื่อให้คณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการเหล่านี้ได้รับการคัดเลือกมาจากผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ทรงคุณวุฒิ ด้วยเหตุนี้ในประเทศด้อยพัฒนา ข้าราชการจึงมักได้รับการแต่งตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะผู้ที่มีการศึกษาดี มักชอบเข้าทำงานกับรัฐบาลมากกว่าเอกชน ซึ่งเนื่องจากเอกชนยังไม่สามารถให้สิ่งต่าง ๆ ได้เท่ารัฐบาล เช่น ความมั่นคงในการงาน สวัสดิการ ฐานะทางสังคม ฯลฯ การแต่งตั้งข้าราชการทรงคุณวุฒิเข้าไปเป็นคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจทำให้นอกจากรัฐบาลจะควบคุมด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการแล้ว ยังทำให้ข้าราชการเหล่านี้มีส่วนช่วยควบคุมดำเนินการของรัฐวิสาหกิจอีกทางหนึ่ง

<sup>๓๐</sup> ไทศาล ชัยมงคล , " คณะกรรมการและผู้จัดการรัฐวิสาหกิจ " , วารสารสังคมศาสตร์ ๒ ( เมษายน , ๒๕๑๒ ) , หน้า ๑๒๗



สำหรับหัวหน้าบริหารรัฐวิสาหกิจ คือผู้จัดการหรือผู้อำนวยการ โดยปกติ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด จะเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน กำหนดอัตราเงินเดือน ในบางกรณีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดอาจขอความเห็นชอบจากประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี

๓. **ค่านการเงิน** นอกจากรัฐวิสาหกิจจะต้องเสนอร่าง ประมาณแก่รัฐสภา แล้ว หากรัฐวิสาหกิจใดต้องพึ่งงบประมาณแผ่นดินมากเพียงใด ก็จะถูกควบคุมมากเพียงนั้น เพราะถ้ารัฐบาลไม่จัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้ รัฐวิสาหกิจนั้นก็ไม้อาจจะดำเนินการต่อไป ได้ รัฐวิสาหกิจจึงควรรักษารายไครายจ่ายให้สมดุลย์ และสามารถมีกำไรพอเลี้ยงตัวเองได้ การที่ตองพึ่งงบประมาณประจำปี จะทำให้รัฐบาลสามารถ เข้าควบคุม ได้มากขึ้น

ในประเทศไทย รัฐวิสาหกิจถูกควบคุมโดยหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

ก. สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ทางด้านการพิจารณาแผนการและโครงการต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ทางด้านการจัดทำงบประมาณ ขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ สำรวจและรายงานเกี่ยวกับผลงานตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจ

ข. สำนักงบประมาณ ทางด้านงบประมาณแผ่นดิน

ค. กระทรวงการคลัง ทางด้านการเงิน การตรวจบัญชี การทำบัญชี การจัดสรรกำไรและเบี่ยงเบนกิจกรรมการตลอดจนโบนัส กระทรวงการคลังมีผู้แทน เป็นกรรมการอยู่ในทุกรัฐวิสาหกิจ

ง. คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐ เกี่ยวกับการจัดองค์การ แก้ไข ปรับปรุง ยุบ รวม หรือย้ายสังกัดรัฐวิสาหกิจ

จ. ระเบียบและข้อบังคับของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องการควบคุมค่าน บัญชีและการเงิน การจำหน่ายกิจการหรือหุ้น เพื่อให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน

จากการควบคุมดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาสำคัญคือ ความสมดุลระหว่าง  
 ความเป็นอิสระ เพื่อให้ดำเนินการไปโดยคล่องตัวกับการควบคุมจากรัฐบาลถึงแม้ว่า  
 จะมีการกำหนดให้ความเป็นอิสระแก่รัฐวิสาหกิจ แต่ปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจค่อย ๆ  
 สูญเสียลักษณะของธุรกิจเอกชน และกลายเป็นหน่วยงานธรรมดาหน่วยหนึ่งของรัฐบาล  
 มากยิ่งขึ้น จนกระทั่งมีข้อเสนอว่า หากมีการรวมรัฐวิสาหกิจทั้งหลายไว้ในกระทรวง  
 หนึ่งซึ่งอาจจะเรียกว่า " กระทรวงการรัฐวิสาหกิจ " ก็จะทำให้ประหยัดและมี  
 ประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพราะลดปริมาณการบริหารงานของรัฐบาลให้  
 น้อยลง ข้อเสนอนี้ก็ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งกันระหว่างผู้ที่สนับสนุนความคิดเห็น กับผู้ที่  
 คัดค้านเพราะต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ

ผู้ที่เรียกร้องความเป็นอิสระในการดำเนินการรัฐวิสาหกิจ ย้ำถึง  
 ลักษณะของรัฐวิสาหกิจว่าเป็นการดำเนินธุรกิจที่มุ่งให้ผลประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็น  
 หน่วยงานอิสระที่ไม่ควรจะรวมกับหน่วยงานใด ๆ ของรัฐบาล การที่ต้องบ่งให้รัฐ-  
 วิสาหกิจเป็นอิสระจากรัฐบาล ก็เนื่องมาจากความไม่ไว้วางใจในรัฐบาล  
 Harold Laski มีความเชื่อว่าการดำเนินธุรกิจของรัฐบาลมักจะมีผลกีด  
 เอกชนไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานโดยเอกชนผู้เดียว หรือในรูป  
 ของบริษัทเอกชน และถ้าหากเอกชนไม่สามารถดำเนินกิจการได้  
 ก็ควรให้เป็นหน้าที่ของสถาบันที่ใกล้เคียงกับสถาบันเอกชนให้มากที่สุด และควรเป็น

การกระทำของรัฐบาลให้น้อยที่สุด คังนั้นการให้บริการจึงควรเป็นไปในรูปบริษัทมหาชน<sup>๓๑</sup>

W.F. Willoughby สนับสนุนการดำเนินรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทมหาชน และ ย้ำความเป็นอิสระในด้านการเงินอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังไม่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติ เข้ามาร่วมควบคุมโดยอ้างว่า<sup>๓๒</sup>

- ก. ลดภาระของรัฐบาล
- ข. สามารถดำเนินการได้ต่อเนื่อง และเป็นอิสระ
- ค. ปฏิบัติงานของธุรกิจได้แท้จริง โดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับทางการเมือง
- ง. รัฐวิสาหกิจจะหลุดพ้นจากระเบียบกฎเกณฑ์ และกระบวนการต่าง ๆ ของรัฐบาล

ผู้ที่สนับสนุนความเป็นอิสระของรัฐวิสาหกิจอย่างมากก็คือ Marshall E. Dimock และ C. Hermann Pritchett, Dimock ย้ำว่ารัฐวิสาหกิจที่แท้จริง "authentic" government corporation ควรจะมีลักษณะ ๒ ประการคือ<sup>๓๓</sup> เป็นอิสระทางด้านการ

---

๓๑

Harold Seidmann , " The Theory of The Autonomous Government Corporation :- A Critical Appraisal. " Idea and Issues in Public Administration ,(ed. by Dwight Waldo ; New York : McGraw-Hill Book Company , 1953 ) p. 158

๓๒

Ibid , p. 159

๓๓

Marshall E. Dimock, "Should Government Corporation have more Independence , The Desirability of Autonomy, " Basic Issues in Public Administration , (ed, by Donald C. Rowat, New York: The Macmillan Company , 1961 ) p, 142 -145

การเงิน ไม่ต้องฟังงบประมาณประจำปี มีอำนาจที่จะกู้ยืมเงิน การใช้จ่ายเป็นอิสระ จากกฎเกณฑ์และข้อจำกัดของรัฐบาล ไม่ต้องถูกตรวจสอบบัญชี และอีกลักษณะหนึ่งคือ คณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพอันจะเป็นกุญแจไปสู่ความสำเร็จ คณะกรรมการที่อ่อนแอ มักจะเป็นจุดหนึ่งที่ทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินงานไม่ได้ผลดี นอกจากนั้นเขายังคัดค้าน ความคิดที่ต้องการรวมรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยเดียวกัน การรวมกันแม้ว่าจะมีประโยชน์ ในการกำจัดการซ้อนกัน แต่รัฐวิสาหกิจมีโครงการพิเศษเฉพาะตามลักษณะแห่งการค้า ดังนั้นจึงมักจะไม่มี การซ้อนงานและแม้ว่าจะเกิดขึ้น ก็ควรมีหลักการกำจัดการที่ซ้อนกัน แทนที่จะย้ายเอารัฐวิสาหกิจเข้าไปเป็นหน่วยหนึ่งของรัฐบาล สำหรับข้ออ้างที่ว่า การรวมกันของรัฐวิสาหกิจ เพื่อผลประโยชน์ทางด้านการเงิน ก็ไม่น่าจะเป็นเหตุผลที่เพียงพอเพราะ ถ้าเช่นนั้นเท่ากับรัฐวิสาหกิจนั้นปราศจากความมั่นคงและเสถียรภาพในทางการเงิน นอกจาก นั้นรัฐวิสาหกิจก็ถูกควบคุมในด้านการเงินอยู่แล้ว เขามีความเห็นว่าการรวมจะดำเนินการธุรกิจอีกต่อไปจะต้องให้รัฐวิสาหกิจคงไว้ซึ่งลักษณะที่ค้ำชูที่สุดของวิสาหกิจเอกชน

สำหรับ Pritchett เชื่อมมั่นใน authentic government corporation และย่ำว่ารัฐวิสาหกิจไม่ควรจะเป็นอิสระจากสภาเท่านั้น แต่ควรเป็นอิสระจากการควบคุม ของรัฐบาลด้วย

ส่วนฝ่ายที่ต้องการรวมจำนวนรัฐวิสาหกิจให้เหลือเป็นหน่วยเล็กที่สุดและให้อยู่ ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ให้เหตุผลว่า

๑. การจักระบบงานแบบนี้ง่ายกว่าได้สัดส่วนกว่า และเข้าใจได้ง่ายกว่าซึ่งทำให้การบัญชางานตามโครงการของประธานาธิบดีเป็นไปอย่างบังเกิดผล แม้ว่า ขอบข่ายการควบคุมจะกว้างมาก
๒. หน่วยงานที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานงบประมาณ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จะสามารถดำเนินการควบคุมงานใหม่ที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
๓. การควบคุม และการวางแผนโดยทั่วไปเป็นไปได้สะดวก
๔. ประสิทธิภาพในการทำงานจะสูงขึ้น

ผู้ที่สนับสนุนความคิดนี้ ต้องการที่จะบรรจุรัฐวิสาหกิจให้เข้าอยู่ในฝ่ายบริหาร เพื่อไม่ใหม่ข้อขัดแย้งหรือไม่รวมมือกับรัฐบาล ซึ่งวิธีที่สะดวกที่สุดที่จะทำให้รัฐวิสาหกิจกับฝ่ายบริหารประนีประนอมกันได้ คือการรวมรัฐวิสาหกิจทั้งหลายเข้าไว้ในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง<sup>๓๔</sup> Leonard D. White เห็นว่าการควบคุมนโยบายของรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อนำไปสู่จุดหมายที่ว่า นโยบายของรัฐบาลจะเป็นอิสระจากข้อขัดแย้ง

อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศ รัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มที่จะถูกรัฐบาลควบคุมมากขึ้น ในอังกฤษฝ่ายบริหารเริ่มเข้าแทรกแซง การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมากกว่าเดิม เพราะเห็นว่ารัฐสภาไม่สามารถจะควบคุมหรือบังคับบัญชารัฐวิสาหกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบังคับบัญชาและสั่งการทั่วไปจึงควรเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ในสหรัฐอเมริกาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในระยะต้นมีอิสระมาก แต่ในปัจจุบันความเป็นอิสระของรัฐวิสาหกิจลดลง รัฐวิสาหกิจต้องเข้าไปสังกัดกระทรวงต่าง ๆ การดำเนินงานอยู่ในความควบคุมของกระทรวงอย่างใกล้ชิด ในอดีตรัฐวิสาหกิจของอเมริกา ถูกควบคุมในนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลน้อยกว่าหน่วยงานของรัฐโดยปกติ แต่ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจทุกแห่งนอกจาก TVA. มีฐานะและสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ เหมือนกับข้าราชการ ในปัจจุบันนี้อาจกล่าวได้ว่าฐานะของรัฐวิสาหกิจในอเมริกาเหมือนกับเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาล

๓๔

V.O.Key Jr., " Government Corporation ", Elements of Public Administration (ed. by Fritz Morstein Marx , New York : Prentice - Hall Inc., 1946 ) , p. 26I

๓๕

Donald C. Rowat (ed.) , op. cit. , p. 148

การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากรัฐบาลสมัยใหม่ต้องรับภาระหน้าที่ในทางเศรษฐกิจมากขึ้น ในบางกรณีรัฐจึงจำเป็นต้องเข้าดำเนินการธุรกิจ ในรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้แยกแอกจากทวง การเมือง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวเพียงพอที่จะดำเนินการ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ สามารถจะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในกระบวนการพัฒนาประเทศเป็นอย่างดี หากใช้ รูปองค์การนี้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจล้มเหลวหรือมี ประสิทธิภาพ ก็คือคน หรือผู้ที่ทำงานในรัฐวิสาหกิจนั้นตั้งแต่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจลง ไปจนถึงเจ้าหน้าที่ทั่วไปในระดับปฏิบัติการ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นกระบวนการหนึ่ง ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของรัฐวิสาหกิจ

โดยทั่วไป การบริหารงานระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ แบ่งเป็น

๑. รัฐวิสาหกิจที่มีการจัดการโดยบุคคลเดี่ยว คือผู้อำนวยการ ( Director ) ใ้รับการแต่งตั้งโดยองค์การบริหาร ( กระทรวง ) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงาน ของรัฐวิสาหกิจ การจัดโครงสร้าง การบริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจเป็นแบบนี้อาจ เนื่องมาจากขาดบุคคลที่มีประสิทธิภาพที่จะเป็นคณะกรรมการหรือเพื่อให้องค์การในการจัด การของรัฐวิสาหกิจเป็นไปในรูปเดียวกัน ( uniform ) และเพื่อให้มีความรับผิดชอบเป็น ส่วนบุคคล ผู้อำนวยการในฐานะที่เป็นหัวหน้าของรัฐวิสาหกิจได้รับอำนาจบางประการ เกี่ยวกับการจัดการ เช่นมีสิทธิอนุมัติให้จำหน่ายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ และรับผิดชอบ ในประสิทธิภาพของการทำงาน กำหนดกระบวนการของการผลิต และการขายสินค้า นอกจากนั้นยังเป็นบุคคลสูงสุดของคนงานและเจ้าหน้าที่ทุกคน ตลอดจนเป็นตัวแทนของ รัฐวิสาหกิจ ผู้ที่จะสั่งการผู้อำนวยการได้ก็คือบุคคลผู้ซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

<sup>๓๖</sup>ไพศาล ชัยมงคล , "โครงสร้างของการบริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ " , ชาวพาณิชย์รายวัน ฉบับพิเศษ , ๑ ( มีนาคม : ๒๕๑๔ ) , หน้า ๔๐

๒. รัฐวิสาหกิจที่มีการจัดการโดยคณะกรรมการ (board of directors) ในวิสาหกิจเอกชนซึ่งยึดหลักการมีตัวแทนของผู้ถือหุ้น "คณะกรรมการ" เป็นสิ่งสำคัญมาก แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจอาจจะมีหรือไม่มีคณะกรรมการก็ได้ ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจประเภท Public Corporation หรือ State Company หรือ Mixed enterprise ก็จะมีคณะกรรมการ ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจประเภท departmental อาจจะไม่มีการมีคณะกรรมการก็ได้ ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีอธิบดีเป็นหัวหน้าและรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐมนตรี

โดยทั่วไป คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยกรรมการ ๔ ถึง ๒๐ คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในรัฐวิสาหกิจนั้น หรือโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยประธานาธิบดี ทั้งนี้โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเป็นผู้เสนอชื่อให้แต่งตั้ง โดยหลักการแล้วไม่มีข้อกำหนดในเรื่องคุณสมบัติของกรรมการเป็นพิเศษอย่างใด แต่ผู้ที่เป็นกรรมการมักเป็นผู้มีชื่อเสียงในทางสังคม หรือในทางวิชาชีพ เช่นการคาและอุตสาหกรรม วาระการดำรงตำแหน่งส่วนมากเป็นในเวลา ๑ ถึง ๔ ปี และตามหลักทั่วไปแล้วกรรมการอาจได้รับการแต่งตั้งซ้ำได้ คณะกรรมการเหล่านี้ทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการของวิสาหกิจเอกชนที่เป็นบริษัทแบบรวมหุ้น กำหนดนโยบายทั่วไปและแผนการดำเนินงาน ออกกฎข้อบังคับอนุมัติแบบปฏิบัติงาน อนุมัติงบประมาณและงบดุลของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนหน้าที่อื่น ๆ ทั้งหมดที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น แต่นโยบายบางอย่างกรรมการต้องให้รัฐมนตรีตัดสินใจหรือรับรอง คณะกรรมการจึงมักมีหน้าที่วินิจฉัยนโยบายระดับ Sub-policy เท่านั้น

ในรูปรัฐวิสาหกิจที่มีการจัดการโดยคณะกรรมการ มักจะมีผู้บริหารรองลงไปก็คือผู้จัดการ ซึ่งเป็นหัวหน้าบริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ (chief executive) ได้รับการแต่งตั้งโดยประมุขของรัฐ หรือรัฐบาลหรือคณะกรรมการ ระยะเวลาในการ

๓๗ เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน

คำร้องตำแหน่งผู้จัดการเป็นเรื่องของแต่ละประเทศที่จะกำหนดขึ้น สำหรับอำนาจหน้าที่  
 ของผู้จัดการนั้นโดยปกติผู้จัดการจะเป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจในการติดต่อกับบุคคลต่าง ๆ  
 ตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการเจ้าหน้าที่ ทำหน้าที่บริหารงานและรับผิดชอบตามที่คณะ  
 กรรมการมอบหมาย แต่เนื่องจากผู้จัดการเป็นหัวหน้าบริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจต้อง  
 รับผิดชอบต่อการทำงานจึงควรมีอำนาจอย่างเต็มที่ไม่ว่าจะเป็นอำนาจที่ได้รับมอบ  
 หมายจากคณะกรรมการหรือรัฐมนตรี คณะกรรมการที่ดีแม้ว่าจะมีอำนาจหน้าที่กำหนด  
 นโยบายแต่ก็ควรทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาให้แก่ผู้จัดการ และเป็นเสมือนกันชน (buffer)  
 ระหว่างรัฐมนตรีผู้ควบคุมรัฐวิสาหกิจกับผู้จัดการ เท่านั้น <sup>๓๕</sup>

สำหรับการบริหารงานค่านบุคคล รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปได้รับอิสระในการสร้าง  
 ระบบการบริหารงานบุคคลได้โดยไม่ต้องขึ้นกับระบบข้าราชการของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็น  
 รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐ เช่น The Port of New York Authority ซึ่งอยู่  
 ในความครอบครองของมลรัฐ New Jersey และ New York แต่บรรดาเจ้าหน้าที่  
 ของ Port Authority ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการชั่งมั่งคั่งของข้าราชการพลเรือนทั้งสอง  
 แห่ง หากมีอิสระที่จะดำเนินการค่านบุคคลเอง หรือโครงการ TVA. เป็นรัฐวิสาหกิจ  
 ที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในการบริหารงานบุคคลทั้งในค่านนโยบายและทางปฏิบัติ ซึ่ง  
 เหตุผลหนึ่งเป็นเพราะความเป็นอิสระจากกระบวนการและกฎเกณฑ์ชั่งมั่งคั่งของ Civil  
 Service Commission สามารถดำเนินการค่านบุคคลโดยฝ่ายบุคคลาภิบาลของตน  
 เอง <sup>๓๖</sup> ลักษณะที่รัฐวิสาหกิจมีอิสระในการดำเนินการค่านบุคคล ทำให้การบริหารงาน  
 บุคคลของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ  
 นั้น ๆ เพราะเป็นผู้นำและสั่งการแก่เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ชักจูงให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบหน้าที่

<sup>๓๕</sup> ไพศาล ชัยมงคล , เรื่องเดิม , หน้า ๓๗

<sup>๓๖</sup> V.O.Key , op. cit. , pp. 255 - 256



ของตน เสียสละเพื่อการทำงาน เห็นคุณค่าของงานด้านบริการสาธารณะกิจ และ  
พอใจในความสำเร็จขององค์การ นอกจากนี้ยังเป็นผู้ก่อตั้งหรือริเริ่มในการก่อตั้งนโยบาย  
ด้านบุคคลภาครัฐวิสาหกิจ ดังนั้นผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการผู้อำนวยการหรือผู้จัดการ  
จึงควรมีความสามารถเพียงพอที่จะบริหารงาน ไม่ใช่คัดเลือกมาด้วยวิธีทางการเมือง

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีอิสระที่จะสร้างระบบการบริหารบุคคลของตนเองได้ โดย  
ทั่วไปในแต่ละรัฐวิสาหกิจจึงจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านบุคคลภายใน ( Personnel  
Division ) ซึ่งอยู่ในการบริหารงานของ personnel director ภายใต้การ  
ควบคุมของผู้อำนวยการหรือคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแล้วแต่กรณี หน่วยงานบุคคลภายใน  
ดำเนินการเพื่อแบ่งเบาภาระด้านการบริหารงานบุคคลจากผู้จัดการ โดยมีหน้าที่หลัก

๒ ประการ คือ ๔๐

- ๑. Selection การคัดเลือกเพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมกับงานที่สุด
- ๒. Motivation การจูงใจเพื่อสร้างบรรยากาศให้เจ้าหน้าที่ต้องการและ  
สามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างกระตือรือร้นและมีประสิทธิภาพ

โดยทั่วไป รัฐวิสาหกิจมีจุดหมายในการบริหารงานบุคคลไว้เช่นเดียวกับองค์การ  
ทั่วไป คือ

- ๑. จะหาคนที่เข้าทำงานได้อย่างไร
- ๒. เมื่อได้มาแล้ว จะทำให้เขาก้าวหน้าได้อย่างไร
- ๓. จะยึคเขาให้อยู่กับเรานานอย่างไร

๔๐

Austin J. Tobin , What The Public Administration Needs From The Personnel  
Agency , a speech delivered at the Civil Service Assembly , 20 ( October,  
1952 ) , p. 4

ในทางทฤษฎี รัฐวิสาหกิจได้รับอิสระเสรีในการกำหนดนโยบายบุคคลอย่างเต็มที่ เช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบการขอม้งคัมของทางราชการ สามารถดำเนินการค่านบุคคลตามวิธีที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ พิจารณาเห็นว่าเหมาะสม เช่น ในการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน รัฐวิสาหกิจไม่จำเป็นต้องดำเนินการทดสอบผู้สมัครทุกตำแหน่งเหมือนเช่นข้าราชการเสมอไป การกำหนดอัตราเงินเดือนส่วนมาก รัฐวิสาหกิจมักจะกำหนดให้สูงกว่าข้าราชการ เพื่อไม่ให้อัตราเงินเดือนแตกต่างจากเอกชน จนกระทั่งบุคคลหันไปสนใจที่จะเข้าทำงานกับบริษัทเอกชนมากกว่ารัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังมีการให้เงินตอบแทนพิเศษในรูปโบนัสเพื่อจูงใจให้บุคคลสนใจมาทำงานในรัฐวิสาหกิจ และพอใจที่จะปฏิบัติงานนานที่สุดและมีประสิทธิภาพที่สุด แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นการดำเนินธุรกิจโดยรัฐ การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจบางแห่งจึงยังคงถูกควบคุมโดยกฎเกณฑ์ขอม้งคัมต่าง ๆ ในทางปฏิบัติจึงมักปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ยังกำหนดนโยบายค่านบุคคลเป็นไปในทำนองเดียวกับราชการ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่า

๑. ในหลายประเทศถือว่าตำแหน่งข้าราชการ เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ พนักงานของรัฐวิสาหกิจจึงต้องการมีเงื่อนไขในการทำงานเช่นเดียวกับข้าราชการ
๒. บรรดาข้าราชการทั้งหลายไม่พอใจให้พนักงานของรัฐวิสาหกิจมีฐานะพิเศษเหนือกว่าตน เช่นได้รับเงินเดือนมากกว่า มีโบนัสตอบแทนประจำปี โดยอ้างว่าเป็นการไม่ยุติธรรมและไม่ให้ความเสมอภาคแก่ข้าราชการ ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานของรัฐบาลเช่นเดียวกัน
๓. รัฐบาลต้องการจะป้องกันไม่ให้เกิดการแข่งขันแย่งตัวบุคคลระหว่างรัฐวิสาหกิจกับ 'regular' government service เพราะถ้าหากปล่อยให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถกำหนดนโยบายค่านบุคคลได้โดยเสรีแล้ว ก็จะทำให้บุคคลกันเอง ผู้ปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งอาจย้ายไปทำงานในรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่ง เพราะสามารถยื่นข้อเสนอที่ดีกว่า แต่เมื่อเขาไปทำงานได้ไม่กี่เดือนพบว่ารัฐวิสาหกิจอีกแห่งหนึ่งเสนอเงื่อนไขที่ดีกว่า ก็จะย้ายไปอีก ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการออกจางานในอัตราสูง รัฐบาลจึงมักจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในการทำงานของรัฐวิสาหกิจไว้ด้วยตนเอง

๔. รัฐบาลมีความเชื่อว่า ถ้าให้รัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดนโยบายด้านบุคคลของตนเองโดยอิสระแล้ว จะเป็นช่องทางให้เกิดการคอร์ปชั่นหรือระบบการเล่นพวกขึ้น แต่ระบบแบบนี้ไม่ค่อยมีในวงราชการ เพราะว่ามีกฎเกณฑ์ข้อบังคับอย่างเข้มงวด

ปัญหาในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะแก้ได้ก็ต่อเมื่อสามารถหาจุดสมดุลระหว่างความเป็นอิสระกับการควบคุมของรัฐบาล " Finding the best point of balance between autonomy and control " A.H. Hanson ได้เสนอวิธีการแก้ปัญหาไว้ ๓ วิธีคือ <sup>๔๑</sup>

๑. ให้รัฐวิสาหกิจนั้นมีอิสระอย่างเต็มที่ในการกำหนดนโยบาย หรือไม่ให้อิสระเสียเลย วิธีการนี้ไม่เป็นที่นิยม เพราะอาจจะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากขึ้นในภายหลังได้

๒. สร้าง personnel statutes สำหรับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ กำหนดหลักการโดยทั่วไป กฎเกณฑ์และระเบียบการทั่วไป ซึ่งเมื่อทำตามระเบียบการดังกล่าวแล้วก็ยังเป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพแก่รัฐวิสาหกิจอยู่บ้าง

๓. ตั้ง " personnel commission " สำหรับดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่คล้ายคลึงกับ " civil service commission " คณะกรรมการเป็นบุคคลซึ่งมีประสบการณ์ในงานด้านธุรกิจ และเข้าใจถึงความต้องการของบุคคลในวงการธุรกิจแห่งรัฐ วิธีนี้เป็นการอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจสามารถสร้างนโยบายในการบริหารงานบุคคลได้ตามต้องการ แต่นโยบายนั้นจะยังไม่บังเกิดผลจนกว่าจะได้ผ่านการตรวจสอบและรับรองจาก personnel commission

๔. จำแนกรัฐวิสาหกิจไว้เป็นประเภทต่าง ๆ เช่น รัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภค รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรม ฯลฯ และกำหนดกฎเกณฑ์ด้านบุคคลไว้สำหรับแต่ละประเภท

อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจหลายแห่งโดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา ถูกควบคุมโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะเป็นผู้ควบคุมการบรรจุ การเลื่อนตำแหน่ง

<sup>๔๑</sup> A. H. Hanson , Managerial Problems in Public Enterprise, (New Delhi : Indian Institute of Public Administration , 1962 , pp. 87 - 88

การย้ายและการปลดพนักงานของรัฐวิสาหกิจ การควบคุมนี้กระทำเฉพาะพนักงานบางตำแหน่งเท่านั้น ตำแหน่งใดที่อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จะต้องจัดทำรายงานหน้าที่ประจำตำแหน่ง (job descriptions) และมีการจำแนกหรือลำดับตำแหน่ง (job classification) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะเป็นผู้อนุมัติการบรรจุผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ การให้พนักงานเหล่านี้ออกจากตำแหน่งจะต้องเป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน<sup>๔๒</sup> ในปัจจุบัน มีรัฐวิสาหกิจของอเมริกาเพียงไม่กี่แห่งที่ยังมีอิสระในการคัดเลือกและเลื่อนชั้นพนักงานสำหรับในประเทศไทย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนไม่ได้ควบคุมในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยตรง แต่ในทางปฏิบัตินั้นรัฐวิสาหกิจมักปฏิบัติตามแบบอย่างของทางราชการ

สรุป

จากการศึกษาลักษณะทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ ทำให้สามารถพิจารณาได้ถึงเหตุผลที่รัฐจำเป็นต้องเข้าดำเนินการธุรกิจ โดยมีขอบเขตการดำเนินงานแตกต่างกันไปตามลักษณะของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย ความสามารถในการประกอบวิสาหกิจของเอกชนคนไทยยังน้อยอยู่มาก ขาดเงินทุน สถาบันการเงิน ผู้ทรงวิทยาการ รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญการจัดการตลาด นักบริหารธุรกิจ หรือผู้ประกอบการที่สามารถทั้งในปริมาณ และคุณภาพ และแม้ว่าความขาดแคลนเหล่านี้จะลดน้อยลงไป แต่การที่รัฐจะวางมือจากการดำเนินวิสาหกิจเสียโดยสิ้นเชิงนั้นยังไม่อาจจะเป็นไปได้ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจยังเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลนอกเหนือจากภาษีอากร โดยรัฐกำหนดอัตราร้อยละของกำไรสุทธิที่รัฐวิสาหกิจจะต้องจัดสรรเป็นรายได้ให้แก่รัฐบาล

<sup>๔๒</sup>

สมบุญ ศรีสุพรรณกิจ , " ปัญหาบางประการของรัฐวิสาหกิจ " , วารสารการบริหาร ( ๓.๑. พฤศจิกายน , ๒๕๑๔ ) , หน้า ๕๑

แตกต่างกันไปแล้วแต่ประเภทของรัฐวิสาหกิจ เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ซึ่งวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินงานไม่ได้อยู่ที่การแสวงหากำไร จัดสรรรายได้ให้แก่รัฐบาลไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๓๐ ของกำไรสุทธิประจำปี

สำหรับการรถไฟแห่งประเทศไทย ดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจแบบ public corporation เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคซึ่งต้องใช้เงินลงทุนมากจนเห็นความสามารถในการประกอบการของเอกชน รัฐจึงจำเป็นต้องจัดทำโดยไม่คำนึงถึงผลกำไร เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและเพื่อเป็นรากฐานแก่การพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ รัฐจำเป็นต้องลงทุนในกิจการรถไฟเพื่อปรับปรุงการบริการให้เป็นไปโดยรวดเร็ว ขยายบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้น โดยคิดค่าบริการในอัตราค่า ดังนั้นแม้ว่าวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินกิจการรถไฟจะไม่ใช้การแสวงหากำไร แต่หากการรถไฟฯ สามารถดำเนินการจนเลี้ยงตัวเองได้ ย่อมเป็นการปลดภาระของรัฐบาล ทานองเดียวกันถ้าหากการรถไฟฯ ประสบความสำเร็จจนรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐบาลก็จำเป็นต้องจ่ายให้แก่การรถไฟฯ เพื่อนำไปลงทุนประกอบการ เหตุนี้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของการรถไฟฯ จึงมีอิทธิพลต่อภาระหน้าที่ของรัฐบาลด้วย