

ความนำ

ในช่วงปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเนื่องจากการส่งออกชะลอตัว ปัญหาหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นโดยส่วนใหญ่จะเป็นหนี้ระยะสั้นของภาคเอกชนซึ่งมีความอ่อนไหวต่อสถานการณ์ต่างๆ ปัญหาสถาบันการเงินที่มีการปล่อยสินเชื่อในธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ที่มีปริมาณมากเกินความพอดี รวมทั้งปัญหาสำคัญอีกประการ คือ การแข็งค่าไรค่าเงินบาทซึ่งเริ่มขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ทำให้ทางการสูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศในการปกครองค่าเงินบาทไปเป็นจำนวนมาก ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 มีการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราจากระบบ ตะกร้าเงิน (basket currency) มาเป็นระบบลอยตัวภายใต้การจัดการ (managed float) จึงเป็นผลที่ทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อค่าเงินบาท ในภูมิภาค จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF)

ในการขอถอนเงินกู้จาก IMF ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามโดย ประเด็นเรื่องรัฐวิสาหกิจนับได้ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินนโยบาย ตามข้อตกลง กล่าวคือ มีการกำหนดให้มีการทบทวนโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ และตัดรายจ่ายที่มีความสำคัญในระดับต่ำลงเพื่อรักษาฐานะทางการเงินของภาค รัฐวิสาหกิจให้สมดุล ตลอดจนปรับปรุงอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้สะท้อนกับ ทุนที่สูงขึ้นจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาท ยกเว้นคาร์ถโดยสารประจำทางและรถไฟ ชั้นธรรมดา เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยเน้นที่ภาคสาธารณูปโภค

พลังงาน การสื่อสารและขนส่ง เนื่องจากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาขาดความต่อเนื่องและชัดเจน ดำเนินการมาแล้วเป็นสิบปีก็ยังไม่สำเร็จ นอกจากนั้น รัฐยังมีการลงทุนในด้านสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานสูงมาก เท่ากับว่ารัฐขาดการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนแทนซึ่งเป็นนโยบายที่ผิดพลาด มีการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ต้องเร่งแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดเป็นอันดับแรกคือบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ด้วยการลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลลง

สืบเนื่องจากข้อผูกพันดังกล่าว ประเทศไทยจึงเข้าสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานต่างก็ตระหนักให้ความรู้แก่ประชาชน (และพนักงานรัฐวิสาหกิจ) คือ “ข้อดี” ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางสื่อสารมวลชนประเภทต่างๆ นอกจากนี้ ก็ยังมีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เป็น “ประตู” ไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

หนังสือนี้จัดทำขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของการที่รัฐวิสาหกิจไทยจะได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน เพื่อความชัดเจนของเนื้อหาสาระจะขอแบ่งออกเป็นสองส่วน โดยในส่วนแรกจะได้กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยโดยพิจารณาจากความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจและสภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จากนั้นจะได้กล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย โดยพิจารณาจากความพยายามที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อนและหลังจากที่ประเทศไทยจะเข้ารับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้วในส่วนที่สองต่อไป

ส่วนที่ 1

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทยและเหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สมควรทำการศึกษา (1) เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (2)

1. ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทย

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา คณะราษฎรก็ได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทางการเมือง การทหาร และทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐและเป็นผู้ที่ออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่ราชการขึ้นจำนวนหนึ่งโดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และอยู่ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎรหรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎร การใช้ทรัพยากรทางการเงินของรัฐมาสร้างรัฐวิสาหกิจขึ้นนี้ คณะราษฎรได้สร้างวิสาหกิจทางการเงิน อันได้แก่ ธนาคารเอเซีย ธนาคารมณฑลและบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย วิสาหกิจทางอุตสาหกรรม อันได้แก่ บริษัทข้าวไทย บริษัทประมงไทย บริษัทเดินเรือไทย และบริษัทไทยเดินเรือทะเล ส่วนวิสาหกิจทางด้านพาณิชย์กรรม ได้แก่ บริษัทค้าพืชผลไทย และบริษัทพืช

กลไกกรรม เป็นต้น วิสาหกิจต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นภาคการเงิน ประกันภัย การเดินเรือหรือพาณิชย์กรรม ล้วนแล้วแต่มีส่วนช่วยเหลือและพึ่งพาซึ่งกันและกันซึ่งส่งผลทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานทางธุรกิจเป็นอย่างมาก ประกอบกับบุคคลที่เข้าบริหารภายในกิจการเหล่านั้นเป็นผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองที่สามารถใช้กลไกของรัฐและอิทธิพลทางการเมืองเข้าช่วยในการดำเนินงาน จึงทำให้กิจการเหล่านั้นประสบผลสำเร็จทางการค้าแทบทั้งสิ้น¹

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้าเพื่อจัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศเพื่อดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอเพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับสงคราม เช่น เชื้อเพลิง เป็นต้น รวมทั้งเพื่อดำเนินกิจการที่เป็นบริการประชาชนที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถ มีการตรากฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งในปี พ.ศ. 2496 เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ที่ได้จัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นมาหลายแห่งซึ่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์กรเบตเตอร์ องค์กรแก้ว องค์กรกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น

จากนั้นมาก็มมีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมากจนกระทั่งปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่รวม “บริษัทลูก” ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้) รวมทั้งสิ้น 57 แห่ง²

รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นมาก็ด้วยเหตุผลหลายประการแตกต่างกันไป เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ การคลัง ความมั่นคง ในบางกรณีอาจเป็นเหตุผลทางสังคมและวัฒนธรรม การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้รัฐวิสาหกิจหนึ่งขึ้นมาก็อาจเนื่องด้วยเหตุผลที่กล่าว

¹ สังคิต พิริยะรังสรรค์, *ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503)*, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2526, หน้า 84-89.

² ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ ณ วันที่ 30 สิงหาคม 2543

มานี้หลายประการรวมกันก็เป็นที่เห็นได้ เหตุผลในการมีรัฐวิสาหกิจสามารถแยกเป็น 2 กรณี คือ เหตุผลทั่วไปและเหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย

1.1 เหตุผลทั่วไปในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ มีอยู่ด้วยกัน 5 ประการ คือ

ก. เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนรัฐ ในกรณีที่สังคมใดต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการใหม่ๆ ซึ่งเอกชนยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการหรือเอกชนดำเนินการอยู่แล้วแต่ไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร รัฐอาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเข้ามาดำเนินกิจการนั้น ๆ โดยอาจเข้ามาดำเนินการเองหรือเข้าควบคุมหรือถือหุ้นข้างมากหากเอกชนดำเนินการนั้นอยู่แล้วโดยมิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิมของกิจการแต่อย่างใด อาทิเช่น กิจการรถไฟ ไปรษณีย์ โทรศัพทและวิทยุกระจายเสียง เป็นต้น

ข. เพื่อเป็นตัวอย่างแก่ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ ในการดำเนินกิจการบางประเภทที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นบริการรากฐานที่ช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว รัฐอาจต้องเป็นผู้เริ่มดำเนินการก่อนด้วยเหตุผลที่ว่า เอกชนไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ในเรื่องนั้นมาก่อน จึงเกิดความไม่มั่นใจในการ “คุ้มทุน” และ “ผลกำไร” ที่จะบังเกิดขึ้นจากธุรกิจนั้น หรือไม่สนใจในการดำเนินการ เมื่อรัฐได้ดำเนินการมาระยะหนึ่งจนประสบความสำเร็จและเป็นตัวอย่างที่ดี เอกชนก็อาจจะตัดสินใจเข้ามาดำเนินการบ้าง อาทิเช่น การจัดสร้างที่พักอาศัยให้แก่ประชาชนซึ่งต้องใช้พื้นที่กว้างขวาง เงินทุนจำนวนมาก และอาจเป็นความเสี่ยงในมุมมองของเอกชน ภายหลังจากที่รัฐบาลหลายประเทศ อาทิเช่น สิงคโปร์ มาเลเซียและไทย ต่างก็ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ เอกชนในประเทศนั้นก็หันมาดำเนินการในลักษณะเดียวกันบ้าง เมื่อยังคงมีความต้องการและตลาดรองรับเพียงพอ และกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นในอีกหลายกิจการในปัจจุบัน อาทิเช่น กิจการขนส่งมวลชน การสร้างเส้นทางคมนาคม ซึ่งเอกชนเริ่มให้ความสนใจในการเข้ามาดำเนินการร่วมกับภาครัฐ

ค. เพื่อความมั่นคงของประเทศ กิจการบางประเภทอาจมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและของประชาชน หากปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการอาจเกิดการผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ และเรียกค่าตอบแทนในสินค้าหรือบริการตามอำเภอใจ สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคโดยรวม อาทิเช่น กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท หรือในบางกรณี กิจการก็มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ ดังเช่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในช่วงปี พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487 ได้มีนโยบายหลักว่า “วัตถุประสงค์ผลิตภัณฑ์สิ่งใด หากไม่รีบตั้งองค์การจัดทำขึ้นมาแล้วจะเกิดความขาดแคลน ก็จัดตั้งองค์การผลิตวัตถุนั้นขึ้นก่อน” และเพื่อให้เกิดความแน่นอน รัฐบาลจะเข้าประกอบกิจการในการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงครามทุกชนิด³ อาทิเช่น องค์การเบตเตอรี (พ.ศ. 2498) องค์การแก้ว (พ.ศ. 2498) องค์การฟอกหนัง (พ.ศ. 2498) องค์การเชื้อเพลิง (พ.ศ. 2503) ซึ่งถือว่าเป็นยุทธปัจจัยของกองทัพในยามสงคราม

นอกจากนั้น รัฐวิสาหกิจก็อาจเป็นเครื่องมือในทางการปกครองได้ ดังเช่นการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อสร้างทางรถไฟและเดินรถไฟไปในพื้นที่ภาคต่างๆ ของประเทศ หรือการจัดตั้งกรมไปรษณีย์และโทรเลขเพื่อให้การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักอีกประการ คือ เป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองในภูมิภาคให้เข้ามาสู่ส่วนกลาง

ในบางครั้งลัทธิ “ชาตินิยม” ก็เป็นแรงผลักดันอย่างหนึ่งในการที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินการบางอย่างด้วยตนเอง เนื่องจากไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามาบีบบทบาทในอุตสาหกรรมที่สำคัญ ซึ่งอาจเข้ามามีอิทธิพลจนสามารถมีอำนาจทางเศรษฐกิจแนวความคิดเช่นนี้ค่อนข้างรุนแรงในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

³ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, *วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด*, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 53-54.

ง. เพื่อส่งเสริมสังคมและวัฒนธรรม กิจการบางประเภทมีประโยชน์อย่างมากต่อสาธารณะ เป็นการรักษาไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมของชาติ ตลอดจนส่งเสริมสุขภาพพลานามัยของประชาชน แต่ไม่ค่อยเป็นที่สนใจของเอกชนมากนัก อาจเนื่องจากต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ผลตอบแทนไม่น่าสนใจในมุมมองของนักธุรกิจ รัฐจึงควรเข้ามาดำเนินการเพื่อคงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ข้างต้น โดยเป็นกิจการที่มีได้มุ่งหวังกำไรเพียงอย่างเดียว แต่เน้นการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม อาทิเช่น องค์กรการสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์กรสวนพฤกษศาสตร์ องค์กรสวนสัตว์ เป็นต้น

จ. เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นการกิจการหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล โดยเฉพาะกิจการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ ที่ประชาชนทุกคนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมควรมีโอกาส แต่กิจการเหล่านี้ต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการสูง ผลตอบแทนในการดำเนินการต่ำ จุดคุ้มทุน (break-even point) และกำไร (normal profit) ต้องใช้ระยะเวลานาน ต้องใช้พนักงานจำนวนมากและเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี ทำให้เอกชนเพียงน้อยรายหรือไม่มีเลยที่จะสามารถเข้ามาดำเนินการได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเองเพื่อให้สาธารณชนได้รับความสะดวก อาทิเช่น รถไฟฟ้า ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ การขนส่ง ซึ่งรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในโลกส่วนใหญ่ก็มักจะดำเนินการเองทั้งสิ้น โดยจะเก็บอัตราค่าบริการต่ำเพื่อให้ประชาชนโดยรวมสามารถใช้บริการได้ ดังเช่นในกรณีการจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

ฉ. เพื่อประโยชน์ในด้านการคลัง กิจการที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดแต่ผู้เดียวทำให้รัฐสามารถเรียกค่าตอบแทนได้ในอัตราสูงและทำให้รัฐมีรายได้มากกว่าที่จะปล่อยให้เอกชนดำเนินธุรกิจนั้นและเรียกเก็บภาษีอากรจากเอกชน ดังนั้น ในบางกรณีรัฐจึงประกาศให้กิจการที่รัฐต้องการหารายได้เป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ เช่น กิจการเกี่ยวกับการกีฬาทุกประเภทที่รัฐสามารถมีรายได้ จึงมีการจัดตั้งการกีฬาแห่งประเทศไทย ขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถหารายได้จากกีฬาต่าง ๆ เป็นต้น

ข. เพื่อควบคุมสินค้าอันตราย ในกรณีที่รัฐต้องการจำกัดและควบคุมการผลิตและการบริโภคสินค้าที่เป็นอันตรายแก่สังคม รัฐก็จะเป็นผู้ดำเนินการธุรกิจการผลิต และการจำหน่ายสินค้านั้นโดยตรง โดยประกาศให้กิจการนั้นเป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการแต่ผู้เดียวส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่เป็นสิ่งเสพติดและอบายมุขเช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่ง และไฟ เป็นต้น

1.2 เหตุผลเฉพาะในการจัดทำรัฐวิสาหกิจ ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผลเฉพาะตามความจำเป็นของประเทศ 4 ประการ คือ

ก. เหตุผลทางด้าน การแก้ปัญหาการครองชีพของประชาชน หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยประสบภาวะขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคบางอย่าง เช่น ข้าวสาร น้ำตาล เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงจัดตั้งบริษัทข้าวไทย จำกัด และบริษัท น้ำตาล จำกัด ขึ้น เพื่อจำหน่ายข้าวสารและน้ำตาลให้กับประชาชนในราคาถูก และนอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยความมุ่งหมายว่า เมื่อรัฐบาลเห็นความจำเป็นที่ควรจะมีหน่วยงานหรือองค์การในภาครัฐบาลเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ก็ให้กระทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 3)

กฎหมายฉบับนี้ถือว่าเป็นการจัดระเบียบรัฐวิสาหกิจให้มีหลักเกณฑ์วัตถุประสงค์และแผนงาน โดยมีกฎหมายยอมรับสถานภาพของหน่วยงานเหล่านี้ การจัดตั้งก็จะดำเนินการได้โดยสะดวกสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพราะฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งองค์การเหล่านี้ขึ้นตามความเหมาะสม

ต่อมาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาในช่วงปี พ.ศ. 2498 หลายฉบับ เช่น องค์การแก้ว จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแก้ว พ.ศ. 2498 องค์การทอผ้า จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การทอผ้า พ.ศ. 2498 องค์การเบตเตอร์

จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเบตเตอร์ พ.ศ. 2498 องค์การฟอกหนัง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การฟอกหนัง พ.ศ. 2498 และองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (อสร.) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป พ.ศ. 2498 เป็นต้น

ข. ผลโดยอ้อมจากการยึดทรัพย์ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้ของประเทศไทยมีอยู่เพียงแห่งเดียว เป็นกรณีที่รัฐบาลมิได้มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การนั้นให้เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อรัฐทำการยึดทรัพย์ของผู้ถือหุ้นและมีผลทำให้รัฐเข้าไปถือหุ้นในองค์การเกินกว่าร้อยละ 50 องค์การนั้นจึงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจโดย “ไม่ตั้งใจ”

รัฐวิสาหกิจแห่งนั้น คือ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด ซึ่งก่อตั้งเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ในชื่อบริษัท ประกันภัยเอเชียติก จำกัด ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2496 โดยมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่ คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และท่านผู้หญิงวิจิตรตา ธนะรัชต์ หลังจากรัฐบาลได้ทำการยึดทรัพย์บุคคลทั้งสอง ต่อมาในปี พ.ศ. 2507 กระทรวงการคลังจึงรับโอนหุ้นในส่วนนี้ คิดเป็นร้อยละ 49.95 ของหุ้นทั้งหมดในขณะนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ทำการยึดทรัพย์ของจอมพลประภาส จารุเสถียร ซึ่งทำให้กระทรวงการคลังรับโอนหุ้นของจอมพลประภาสฯ ในบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เพิ่มอีกคิดเป็นร้อยละ 5.65 ของหุ้นทั้งหมด เมื่อนำไปรวมกับหุ้นที่กระทรวงการคลังถืออยู่เดิมในบริษัทฯ ทำให้กระทรวงการคลังถือหุ้นรวมทั้งสิ้นร้อยละ 55.60 บริษัทฯ จึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามนัยของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ค. เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เหตุผลในการแปรสภาพองค์การเป็นรัฐวิสาหกิจ กรณีนี้ถือว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทย และเป็นการเกิดขึ้นด้วยความ “ไม่ตั้งใจ” เพราะเหตุผลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ กล่าวคือ นับแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2540 รัฐบาลมีคำสั่งให้สถาบันการเงิน 16 แห่ง ระงับกิจการชั่วคราว หลังจากนั้นประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกระบบตะกร้าเงิน (basket currency) ในเรื่องอัตรา

แลกเปลี่ยน และหันมาใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวภายใต้การจัดการ (managed float) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ทำให้เงินบาทลดค่าลงและขยายตัวเป็นวิกฤตการณ์ทางการเงินครั้งใหญ่ จนในที่สุดต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund) ในช่วงเวลานี้สถาบันการเงินหลายแห่งประสบปัญหาหนี้เสียจากสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือ NPL (Non-Performing Loan) จนรัฐบาลต้องตั้งกองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงินเข้ามาพยุง โดยปล่อยให้สถาบันการเงินกู้จำนวน 430,000 ล้านบาท แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ต่อมาในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติมาตรการปฏิรูปสถาบันการเงิน มีผลให้สถาบันการเงิน 42 แห่ง หยุดการดำเนินงานเป็นการชั่วคราว ซึ่งต่อมาทำให้มีสถาบันการเงินหยุดดำเนินงานทั้งหมด 58 แห่ง และในจำนวนนี้ถูกปิดถาวร 56 แห่ง ในเวลาต่อมา

วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติรับรองแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันการเงิน รวม 4 ฉบับ โดยฉบับที่ 1 ให้จัดตั้งองค์การปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) ฉบับที่ 2 ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจจากต่างประเทศเพิ่ม ฉบับที่ 3 จัดการภาวะทางการเงินที่รัฐบาลต้องเข้าช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และฉบับที่ 4 จัดตั้งบรรษัทบริหารสถาบันการเงิน (บปส.)

การดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่ารัฐบาลเข้าไปแทรกแซงระบบสถาบันการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ จึงส่งผลทำให้สถาบันการเงินบางแห่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา เช่น ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) และธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ที่กลายเป็นธนาคารรัฐวิสาหกิจเนื่องจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าไปถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2. สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แม้รัฐวิสาหกิจจะยังมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อมบางประการจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจบางแห่งหมดความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการเพราะความจำเป็นในตอนตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหมดไปแล้ว เช่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาการครองชีพของประชาชนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น หรือในบางกรณีมีเอกชนประกอบกิจการเหล่านั้นได้ผลดีอยู่แล้ว รัฐจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปประกอบกิจการเหล่านั้นซ้ำซ้อนกับเอกชนซึ่งจะเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐเกินความจำเป็น ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะลดขนาดและจำนวนของรัฐวิสาหกิจลง

สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นมีอยู่สองกรณีด้วยกัน คือ ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และปัญหาที่เกิดจากภายนอกของรัฐวิสาหกิจ

2.1 ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ข้อมูลที่มาจากการศึกษาของกระทรวงการคลัง แสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจมีปัญหาในการดำเนินงานดังต่อไปนี้ คือ ⁴

2.1.1 ปัญหาทางด้านการบริหารการจัดการ มี 2 กรณี คือ

ก. ผู้บริหารและคณะกรรมการมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารการดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้

ข. ระบบการทำงานของรัฐวิสาหกิจคล้ายคลึงกับระบบราชการขาดความคล่องตัว ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งมีหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานต่าง ๆ

⁴ www.mof.go.th.

2.1.2 ปัญหาทางด้านบุคลากร มี 3 กรณี คือ

ก. จำนวนบุคลากรในระบบรัฐวิสาหกิจมีจำนวนมากและมีปัญหาการล้นงานในบางแห่ง มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายทางด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ เป็นภาระที่หนักมากของแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่ประสบภาวะขาดทุนมาก เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

ข. ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของบุคลากรส่วนใหญ่ยังต่ำกว่าภาคเอกชน เนื่องจากขาดการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ และขาดบุคคลที่มีประสิทธิภาพเข้ามาทำงานโดยบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่ไปทำงานกับภาคเอกชนเพื่อรับเงินเดือนค่าตอบแทนที่สูงกว่า

ค. จำนวนเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับล่างสูงกว่าตลาดแรงงานทั้งราชการและเอกชนมาก ในขณะที่เงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนที่ทำงานระดับนโยบายและบริหารต่ำกว่าภาคเอกชน จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับที่มีคุณภาพและมีศักยภาพในการพัฒนาองค์กร

2.1.3 ปัญหาทางด้านระบบบัญชีการเงินและระบบข้อมูลในการบริหาร

ได้แก่ การที่ระบบบัญชีการเงินในหลายรัฐวิสาหกิจยังไม่ทันสมัยและไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ไม่สามารถใช้เป็นข้อมูลในการประเมินผลงานและทำให้การประมวลข้อมูลแต่ละปีเป็นไปได้ยากลำบาก

2.1.4 ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน

การดำเนินงานซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างจากการดำเนินการภาคเอกชน จึงมีผลทำให้ขบวนการดำเนินการเป็นไปได้ยากลำบากเพราะต้องผ่านหลายกระบวนการและมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในหน่วยงาน

2.1.5 ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน การขาดแคลนเงินทุนทำให้รัฐวิสาหกิจ

ไม่สามารถจัดหาสินค้าและบริการได้เพียงพอและทันกับความต้องการ นอกจากนี้ยังเป็นภาระให้กับรัฐวิสาหกิจที่จะต้องหาเงินมาชำระหนี้ให้ทันกับระยะเวลา

2.1.6 ปัญหาจากโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์และโครงสร้างการจัดตั้งไม่เป็นผลที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานในปัจจุบัน ก่อให้เกิดขั้นตอนมากมาย มีความล่าช้าในการตัดสินใจและเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันกับภาคเอกชน

2.1.7 ปัญหาทางด้านกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐ ทำให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายต่าง ๆ ที่มีมากมาย ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว นอกจากนี้ ในบางอุตสาหกรรมกฎหมายก็ได้ให้อำนาจผูกขาดไว้กับรัฐวิสาหกิจด้วย เช่น ธุรกิจโทรคมนาคม ทำให้รัฐวิสาหกิจมีบทบาททั้งในด้านการให้บริการและการกำกับดูแลซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายและพัฒนากิจการให้บริการเพื่อรองรับกับความต้องการของลูกค้าและธุรกิจ

2.1.8 ปัญหาด้านแรงงาน การกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจ ทั้งการนำระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจและการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจจะประสบปัญหาการต่อต้านจากพนักงานที่เป็นแรงงานมาโดยตลอด จนในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบันพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่อีกครั้ง ทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจจากภาครัฐจะเป็นไปด้วยความลำบากและมีอุปสรรคมากยิ่งขึ้นอันจะมีสาเหตุจากการรวมตัวของสหภาพแรงงานในการประท้วงเพื่อคัดค้านรัฐบาล

2.2 ปัญหาที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ กรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจโดยมิได้มีที่มาจากตัวรัฐวิสาหกิจนั่นเอง ปัญหาดังกล่าวมี 2 กรณี คือ

2.2.1 องค์การการค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization)

นับแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 ที่องค์การการค้าโลกได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจาในการเจรจาอบูรุกวัย (Uruguay Round) ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งของ WTO มีหน้าที่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ WTO กำหนดไว้ พันธกรณีประการหนึ่งภายใต้ WTO คือ การเปิดเสรีการค้าบริการ ดังนั้น กิจการบริการบางประเภทของไทยที่ดำเนินการโดยรัฐหรืออยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (แปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2538) การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการแปรรูปเพื่อรับมือกับภาวะการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดการค้าเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากผู้ประกอบการต่างชาติที่มีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุน บุคลากร และเทคโนโลยี

2.2.2 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund)

จากการที่ประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจาก IMF ในปี พ.ศ. 2540 โดยได้รับอนุมัติโครงการเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement ระยะเวลาเบิกถอน 34 เดือน ในการเบิกถอนเงินกู้แต่ละครั้ง ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent) จาก IMF แต่ละฉบับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขประการสำคัญประการหนึ่งที่ระบุอยู่ในหนังสือแจ้งความจำนงฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7 ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งในความเป็นจริงก็สอดคล้องกับแรงผลักดันของภาวะการณ์ภายในประเทศไทย

จากเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ปัญหาของรัฐวิสาหกิจ หากไม่ได้รับการแก้ไขก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการและส่งผลไปถึงการพัฒนาประเทศด้วย ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดที่จะมีการ“แปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ขึ้นในปัจจุบัน

ส่วนที่ 2

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ความเข้าใจและความพยายามที่จะให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว (1) แต่อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจและความพยายามในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเริ่มมองเห็นทางเป็นไปได้เมื่อประเทศไทยขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2540 (2)

1. แนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อนปี พ.ศ. 2540

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐวิสาหกิจของไทยมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรมและการพัฒนาอาชีพตามลำดับ แต่ต่อมาระบบรัฐวิสาหกิจก็เริ่มเสื่อมลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทางด้านการเงินจนทำให้ต้องขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ก่อหนี้กับธนาคารโลกและธนาคารโลกได้ส่งผู้แทนพิเศษมาศึกษาพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในขั้นต้น ก็พบว่าปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของไทยในขณะนั้นส่วนหนึ่งแล้วเกิดจากการที่มีกิจการประเภทองค์การและบริษัทที่ส่วนราชการต่างๆ ถือหุ้นอยู่ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น กิจการเหล่านั้นส่วนมากมีผลการประกอบการที่ขาดทุน ส่งผลกระทบถึงฐานะทางการเงินของรัฐ ดังนั้น

รัฐบาลจึงควรพิจารณานโยบายใหม่ว่ากิจการใดควรจะคงอยู่และดำเนินการอย่างไร จึงจะแข่งขันกับเอกชนได้ กิจการใดควรขายให้เอกชนไปเสีย และกิจการใดควร ล้มเลิกไปเพราะได้ผลไม่คุ้มค่า⁵

ผลการศึกษาของธนาคารโลกดังกล่าวนับได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่มีส่วน สำคัญและมีอิทธิพล ทำให้เกิดการผลักดันให้รัฐบาลต่อ ๆ มาเพิ่มความสนใจในการ แก้ไขปัญหาวิสาหกิจในระยะสั้น ด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ (1.1) การจำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกวิสาหกิจที่ประสบปัญหา (1.2) รวมถึงการจัดทำ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (1.3) และการจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2540 เพื่อผลักดันให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนิน กิจการของรัฐวิสาหกิจ (1.4)

1.1 การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500 ถึงปี พ.ศ. 2540 มีวิธีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ของรัฐวิสาหกิจที่ใช้กันอยู่ 6 วิธีการด้วยกัน⁶ คือ

1.1.1 การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน ได้แก่ การที่รัฐตกลงจ้าง เอกชนให้บริหารงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐจะจ่ายค่าจ้างตามผลงานหรือ เหนมาจ่ายให้เอกชนเพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงานแทนรัฐ การทำสัญญาจ้างเอกชนให้ บริหารงานนี้เป็นเพียงวิธีการที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะการบริหารงาน โดยที่รัฐยังเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารและรับ ภาระด้านการลงทุน ตัวอย่างของการทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานของรัฐบางส่วน

⁵ พิพัฒนา ไทยอารี, **หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย**, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2531, หน้า 183-187.

⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง แนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ**, เอกสารอัดสำเนา, ลงวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2540

ได้แก่ การที่การทำเรือแห่งประเทศไทยให้เอกชนเข้าบริหารท่าเรือกรุงเทพ 6 ท่า จากทั้งหมด 17 ท่า และการที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยให้มีการจัดระบบการเดินรถรับจ้างโดยให้เอกชนดำเนินการ เป็นต้น

1.1.2 การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ ได้แก่ การที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้เช่าดำเนินการในโครงการของรัฐและจ่ายเงินให้รัฐบาลตามสัดส่วนที่ทำสัญญากัน โดยรายได้และกำไรของเอกชนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารงานทางด้านการตลาด แต่สำหรับอัตราค่าบริการรัฐยังคงเป็นผู้กำหนดและมีการกำหนดให้มีค่าตอบแทน การลงทุนและบทลงโทษสำหรับเอกชน โดยรัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สิน แต่ภาระการจัดการดำเนินงานและการลงทุนเป็นของภาคเอกชน ตัวอย่างของการทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการโครงการหรือกิจการของรัฐ ได้แก่ การที่การทำเรือแห่งประเทศไทยให้เอกชนเข้าประกอบการทำเรือพาณิชย์แหลมฉบัง 5 ท่า หรือการที่องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (อสร.) ให้เอกชนเช่าโรงงานผลิตน้ำส้มสายชูและอาหารกระป๋อง เป็นต้น

1.1.3 การให้สัมปทานภาคเอกชน ได้แก่ การที่รัฐให้สิทธิเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน การจัดการ และการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทาน แต่เมื่อหมดอายุสัมปทานแล้ว เอกชนผู้รับสัมปทานต้องโอนทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นของรัฐ หรืออาจใช้วิธีกำหนดให้มีการโอนทรัพย์สินเป็นของรัฐทันที แต่ให้สิทธิเอกชนในการบริหารงานโครงการที่ได้รับสิทธิต่อไป

เอกชนผู้รับสัมปทานจะได้รับค่าตอบแทนการให้บริการจากประชาชน ผู้ใช้บริการโดยตรง ขณะที่รัฐจะเก็บค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งตามที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน ซึ่งหากคุณภาพการบริการไม่ดีหรือไม่เป็นไปตามที่ตกลงไว้ รัฐมีสิทธิยกเลิกสัญญาได้

ตัวอย่างของการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน ได้แก่ กรณีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่ให้เอกชนลงทุนก่อสร้างโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 แล้วโอนกลับไปให้รัฐก่อนที่รัฐจะให้สิทธิเอกชนบริหารงานและเก็บประโยชน์จากทางด่วนขั้นที่

2 ต่อไป หรือในกรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้สัมปทานเอกชนก่อสร้างทางรถไฟยกระดับ (ไฮสเปด) เป็นต้น

1.1.4 การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ สามารถทำได้กับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด มี 3 วิธีการ คือ

วิธีที่ 1 ได้แก่ วิธีการที่รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงบางส่วน แต่ไม่เกินร้อยละ 51 มีผลให้บริษัทยังคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่น กรณีบริษัทการบินไทยนำหุ้น 1.117 ล้านหุ้น ออกขายในตลาดหลักทรัพย์มีผลทำให้การถือหุ้นของรัฐลดลงเหลือร้อยละ 92.86

วิธีที่ 2 ได้แก่ วิธีการที่รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงเกินร้อยละ 51 มีผลให้บริษัทพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) ได้กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์และลดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังต่ำกว่าร้อยละ 50 มีผลทำให้บริษัทพ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ

วิธีที่ 3 ได้แก่ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจตั้งบริษัทลูกขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมแทน โดยรัฐวิสาหกิจถือหุ้นในบริษัทลูกทั้งหมดในขั้นแรก แล้วดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทลูกหรือกระจายหุ้นเดิมในบริษัทลูกด้วยการนำเข้าสู่ซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 51 เพื่อให้บริษัทลูกมีสภาพเป็นบริษัทมหาชนที่มีการดำเนินงานแบบเอกชนภายหลังเข้าตลาด เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จัดตั้งบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (EGCO) ขึ้น โดยถือหุ้นทั้งหมดแล้วกระจายหุ้นร้อยละ 51 ในตลาดหลักทรัพย์ หรือการประกาศส่วนภูมิภาค (กปภ.) จัดตั้งบริษัทจัดการทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้วเตรียมกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์เกินกว่าร้อยละ 51

1.1.5 การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน มี 2 วิธีการ คือ

วิธีที่ 1 ได้แก่ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจร่วมลงทุนในภาคเอกชนโดยจัด

ตั้งบริษัทขึ้นดำเนินการบางกิจกรรมที่เคยทำอยู่และบริษัทเอกชนจะเป็นผู้บริหารงานในกิจกรรมนั้น เช่น กรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ร่วมทุนร้อยละ 20 กับเอกชนเพื่อเดินรถปรับอากาศขนาดเล็ก และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ร่วมทุนร้อยละ 30 กับเอกชนเพื่อจัดตั้งบริษัทครุภัณฑ์การบิน เป็นต้น

วิธีที่ 2 ได้แก่ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจประเมินทรัพย์สินของตนแล้วนำไปลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่งกิจการส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่ภาคเอกชนทำได้ดีอยู่แล้ว หรือมีการแข่งขันสูง โดยการถือหุ้นของภาครัฐไม่เกินร้อยละ 49 และกิจการร่วมทุนใหม่อาจเป็นกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจเดิมของรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่าง เช่น โรงงานไฟฟ้ประเมินราคาทรัพย์สินแล้วนำไปร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อทำโรงพิมพ์ สิ่งพิมพ์มีค่าขนาดกลาง องค์การเบตเตอร์ประเมินราคาทรัพย์สินแล้วร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อจัดทำโรงงานเบตเตอร์ที่ทันสมัย เป็นต้น

1.1.6 การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต ได้แก่ การที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรูปแบบนี้รัฐจะสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในกิจกรรมนั้น เพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐ และเมื่อเอกชนดำเนินการแล้ว รัฐจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนนั้น เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ในรูปของ Independent Power Producer (IPP) แล้วขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

1.2 การจำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหา เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐนำมาใช้กับการแก้ปัญหารัฐวิสาหกิจที่ประสบผลขาดทุนหรือรัฐวิสาหกิจที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการประกอบกิจการประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

1.2.1 การจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจ ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจอยู่บ้าง ดังเช่นในระยะต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - พ.ศ. 2514) มีรัฐวิสาหกิจอยู่เป็นจำนวน 108 แห่ง แต่ต่อมาในระยะต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - พ.ศ. 2519) มีรัฐวิสาหกิจเหลืออยู่เพียง 80 แห่ง รัฐวิสาหกิจทั้งหมดสภาพไป ได้แก่ บริษัทจังหวัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทการค้าซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการขายหุ้นให้แก่เอกชนไปจนหมดสภาพรัฐวิสาหกิจ หรือกรณีบริษัท กระสอบไทย จำกัด ซึ่งรัฐบาลได้ขายกิจการให้แก่เอกชนเข้าไปดำเนินการ เป็นต้น

การจำหน่ายจ่ายโอนกิจการรัฐวิสาหกิจในอดีตนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะทำกับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความซับซ้อนทั้งทางด้านการลงทุนและการดำเนินธุรกิจ ตลอดจนอิทธิพลทางการเมืองและปัญหาแรงงาน ซึ่งไม่สามารถนำมาเทียบเคียงกับรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันได้ เพราะมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านการจัดองค์กร การลงทุน บุคลากร ซึ่งทำให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างไม่ง่ายนัก⁷

1.2.2 การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่รัฐบาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่อไปโดยมีเหตุผลหลายประการไม่ว่าจะเป็นการขาดทุนอย่างต่อเนื่องหรือการที่รัฐไม่มีความต้องการที่จะดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเนื่องจากต้องแข่งขันกับภาคเอกชน เช่น การยุบเลิกบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511 ให้ดำเนินการยุบเลิกบริษัทดังกล่าว โดยในการยุบเลิกนั้นกระทรวงการคลังได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่พิจารณาขั้นตอนการดำเนินงานในการยุบเลิก การจัดการกับหนี้สินและทรัพย์สิน การชำระบัญชี รวมทั้งการโอนพนักงานและการจ่ายเงินชดเชยด้วย หรือการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจอีก 2 แห่ง ในปี พ.ศ. 2540 คือ องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป โดยคณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกฤษฎีกายุบเลิกรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่ง เนื่องจากเหตุผลที่ว่า กิจการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปเป็นกิจการที่มีเอกชนประกอบกิจการประเภทดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว

⁷ พิพัฒน์ ไไทยอารี, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน, ศูนย์รัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เอกสารอัดสำเนา ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า 7-8.

1.3 การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 ถือได้ว่าเป็นยุคแห่งความเฟื่องฟูของกิจการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย กิจการรัฐวิสาหกิจได้มีส่วนสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรม และการพัฒนาอาชีพมาโดยตลอด จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งขณะนั้นเกิดปัญหาด้านการเงินการคลัง ในรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ประกอบกับนโยบายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน การตั้งรัฐวิสาหกิจในแต่ละครั้งถือเอาความต้องการตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นหลักในการพิจารณา อาทิเช่น เพื่อสนองความต้องการของราชการทหารในยามสงคราม เพื่อสนองความต้องการที่ขาดแคลน เพื่อหารายได้ให้รัฐ เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาระดับราคาและคุณภาพของสินค้า เป็นต้น ทำให้จำนวนกิจการของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย รัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไรได้จะอยู่ในประเภทสินค้าหรือบริการที่ผูกขาดเท่านั้น รัฐบาลจึงเริ่มเห็นว่านโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและการสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน ด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจน่าจะเป็นแนวทางที่ดีในการแก้ปัญหานี้ ประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าวกลุ่มประเทศทางตะวันตกก็เริ่มมีแนวความคิดในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังเช่นเดียวกัน

ดังนั้น จึงเริ่มมีแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย โดยรัฐบาลจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศให้เข้ามาดำเนินการจัดทำนโยบายการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง ผลคือ การเกิดขึ้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509) ซึ่งรัฐได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจน และได้กำหนดไว้ในฉบับต่อ ๆ มาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาซึ่งอยู่ในขอบเขตจำกัดแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก็มีได้ดำเนินการอย่างจริงจัง มาเริ่มค้นคว้าหาความรู้เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกันมากขึ้นทั้งในระดับสถาบันการศึกษาและระดับการเมืองเมื่อภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในที่สุดได้มีการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับคณะ

กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

แม้จะมีการเสนอทางเลือกและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจและการแปรรูปกันมาโดยตลอด แต่ปัญหาก็กลับมีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น เนื่องจากความไม่มั่นคงของรัฐบาล การแทรกแซงทางการเมือง การขาดนโยบายที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านแรงงาน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความเกี่ยวเนื่องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ คือ

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

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกนี้ถือเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ด้านสาธารณสุขภาคสาธารณสุขการ โดยมุ่งเน้นให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาดังกล่าว การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในช่วงนี้เกิดจากการที่รัฐบาลได้ทบทวน “บทบาทการดำเนินงาน” ของรัฐวิสาหกิจโดยไม่ได้พิจารณาจาก “ผลการดำเนินการ” ของรัฐวิสาหกิจ แต่พิจารณาจากความจำเป็นของรัฐในการใช้ประโยชน์จากกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ โดยได้ทำการยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจซึ่งภาคเอกชนดำเนินธุรกิจในกิจการนั้นอยู่แล้วจำนวน 9 แห่ง และให้เอกชนดำเนินการ 1 แห่ง รัฐวิสาหกิจประเภทที่ยุบเลิกนี้ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมอาชีพคนไทย เช่น โรงงานผลิตยาฆ่าตรงองเท้า โรงงานทำเตา เป็นต้น

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

เป็นช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อรัฐวิสาหกิจมากที่สุด กล่าวคือ ในช่วงต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 มีรัฐวิสาหกิจอยู่ 108 แห่ง

(เท่ากับช่วงแผนฯ ฉบับที่ 1) พอถึงช่วงต้นของแผนฯ ฉบับที่ 3 รัฐวิสาหกิจเหลือ 80 แห่ง แผนฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างกว้างขวางมากขึ้น มีได้จำกัดอยู่แต่เพียงการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีการเสนอให้มีการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยรัฐจะลงทุนในกิจการนั้นไม่เกินร้อยละ 50 เพื่อมิให้มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ หากกิจการดำเนินไปได้ด้วยดี ก็มีนโยบายให้จำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชน และยังกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องศึกษาถึงความจำเป็นในการคงไว้หรือเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมและการค้า และหาทางยกเลิกสิทธิต่าง ๆ ที่ขัดต่อระบบเศรษฐกิจเสรีและบั่นทอนการแข่งขัน เช่น สิทธิผูกขาดหรืออภิสิทธิ์ใด ๆ ในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ รัฐได้ยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ 6 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นกิจการประเภทพาณิชย์กรรม เช่น บริษัทกระสอบไทย จำกัด และได้ขายหุ้นรัฐวิสาหกิจให้แก่เอกชนไป 17 แห่ง รวมทั้งได้มีการรวมกิจการเข้าด้วยกัน เช่น รวมกิจการประปาธนบุรี ประปาสมุทรปราการ ประปานครปฐม และประปากรุงเทพฯ เป็นการประปานครหลวง รวมการไฟฟ้าอันฮี การไฟฟ้าลิกไนท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น

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

ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ รัฐได้สรุปสาเหตุที่ทำให้รัฐวิสาหกิจประสบภาวะขาดทุนหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายที่ได้วางไว้ 6 กรณี คือ

ก. ด้านการบริหารยังขาดการวางแผนงานที่ดี ไม่มีประมาณการใช้จ่ายและลงทุนที่รอบคอบสำหรับอนาคต ขาดการจัดองค์การที่ดี คนล้นงาน ใช้คนไม่ตรงกับความรู้ความสามารถและขาดผู้บริหารงานที่เหมาะสม ค่าใช้จ่ายสูง เพราะขาดการควบคุมการบริหารงานที่ดี คณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจทั่วไปควรจะมีการ

เปลี่ยนแปลงตัวบุคคล ให้ผู้ที่มีความสามารถและมีประสบการณ์เข้าเป็นกรรมการควบคุมการบริหาร

ข. ด้านการผลิตและการตลาด รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่มีการวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด เนื่องจากรัฐวิสาหกิจไม่มีการศึกษาและวิจัยตลาดและผู้ดำเนินงานไม่ได้มีประสบการณ์ทางการค้า ทำให้เกิดปัญหาผลิตแล้วขายไม่ออก หรือต้นทุนการผลิตสูงเพราะซื้อวัตถุดิบในราคาสูง ขาดการหาวิธีจูงใจลูกค้าตามวิถีการค้าและพยายามขออภิสิทธิ์ในด้านธุรกิจจากรัฐบาลอยู่เสมอ เมื่อได้อภิสิทธิ์แล้วก็เกิดความเฉื่อยชาไม่ปรับปรุงสมรรถภาพ จึงมักแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชนไม่ได้

ค. ด้านการเงินและการบัญชี รัฐวิสาหกิจบางแห่งขาดการวางแผนทางการเงิน ขาดผู้มีความรู้ในด้านการบัญชีและไม่สามารถใช้ระบบการควบคุมการเงินสมัยใหม่ ทำให้ขาดเงินทุนหมุนเวียนในกิจการ การดำเนินงานทางการเงินหละหลวมไม่รัดกุม เป็นเหตุให้ผู้บริหารงานไม่ทราบฐานะการเงินของกิจการที่แท้จริง จึงดำเนินการผิดพลาดทำให้เกิดการขาดทุน

ง. การลงทุนของรัฐวิสาหกิจจะมาจากเงินรายได้ รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่ดำเนินการได้ดีมีผลกำไรสูงกลับนำเงินไปใช้จ่ายลงทุนที่ไม่จำเป็นและไม่สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้ง ๆ ที่การลงทุนเหล่านี้มิได้มีผลในทางเพิ่มรายได้ ตรงกันข้ามกลับทำให้เกิดรายจ่ายประจำเพิ่มขึ้นและกำไรลดลง

จ. รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่พยายามปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายหรือนโยบายที่รัฐบาลกำหนดให้ แต่กลับพยายามใช้จ่ายไปในกิจการที่ไม่ค่อยจะปรากฏผลประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือกิจการที่เอกชนน่าจะทำได้ดีกว่าและประหยัดกว่า รัฐวิสาหกิจบางประเภทมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในราคาอันสมควร แต่กลับพยายามหากำไรมากไป และมีได้ใช้กำไรนั้นเพื่อขยายบริการและคิดอัตราค่าบริการต่ำลงเพื่อช่วยค่าครองชีพของประชาชน

ฉ. รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่ดำเนินการได้ผลดีมีกำไรสูงไม่พยายามที่จะส่งเงินรายได้ให้ผู้ถือหุ้นคือรัฐมากขึ้น แต่กลับนำผลกำไรไปใช้จ่ายลงทุนขยายงานมากจนเกินไป และในบางโอกาสเป็นการเพิ่มความต้องการในประเทศโดยไม่

สอดคล้องกับแผนการเศรษฐกิจการคลัง จึงควรจะได้พิจารณาหาทางควบคุมให้นำเงินส่งรัฐให้มากขึ้น เป็นการช่วยเหลือนงบประมาณแผ่นดินในอันที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อไป

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 จึงได้กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อปรับปรุงและแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้ให้น้อยลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ และสามารถสนับสนุนรายได้แผ่นดินให้มากขึ้น เพื่อช่วยเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่กำหนดในแผนฯ ฉบับที่ 3 มีความใกล้เคียงกับแผนฯ ฉบับที่ 1 และ 2 คือ กำหนดว่ารัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมหรือการค้าที่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนขึ้นมาใหม่ และจะไม่ขยายกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วไปในด้านแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์และความปลอดภัยของชาติ โดยมีรัฐวิสาหกิจที่รัฐจะสนับสนุนให้คงดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจต่อไปตามแผนฯ ฉบับนี้ คือ

ก. รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดทำเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและการพัฒนาประเทศ

ข. รัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมากเพื่อประโยชน์ต่อการเศรษฐกิจแต่เอกชนไม่สนใจที่จะทำเพราะให้ผลตอบแทนน้อยมาก แต่เมื่อได้ดำเนินการจนมีผลทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นแล้ว จะได้พิจารณาดำเนินการขายให้แก่เอกชนในตลาดหุ้นต่อไป

ค. รัฐวิสาหกิจประเภทยุทธปัจจัยเพื่อการทหารและเพื่อความมั่นคงของประเทศ รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ รัฐวิสาหกิจประเภทเพื่อส่งเสริมอาชีพของคนไทยหรือเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะได้พิจารณานโยบายและวัตถุประสงค์เป็นแห่ง ๆ ไป

ง. รัฐวิสาหกิจประเภทที่รัฐมีนโยบายเพื่อป้องกันการผูกขาดโดยผู้

ผลิตกลุ่มน้อยหรือเพื่อรักษาระดับราคา

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐให้ศึกษาผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ แล้วหาทางที่จะจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชนรับไปดำเนินการต่อไป โดยอาจกระทำได้หลายวิธี ดังนี้

- ก. ขายกิจการทั้งหมด
- ข. ขายหุ้นบางส่วน
- ค. ให้เช่า ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่รัฐต้องดำเนินการต่อไปแล้ว

ไปแล้ว

- ง. ยุบเลิก ในกรณีที่ไม่สามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นและไม่มีผู้ใด

ต้องการ

สิ่งต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในแผนฯ ฉบับที่ 3 นี้ ถือว่าเป็นการระบุดังถึงการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนที่ชัดเจนมากขึ้นกว่าแผนฯ ฉบับก่อน ๆ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงนี้ไม่ค่อยมีความก้าวหน้ามากนัก เพราะไม่มีความต่อเนื่อง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารของรัฐบาลถึง 3 ชุด ขณะเดียวกันเศรษฐกิจโลกก็เกิดความผันผวน ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในวงการธุรกิจ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายด้าน ส่งผลให้เกิดภาวะซบเซาในทางเศรษฐกิจและการลงทุน ประเทศไทยเองก็ประสบกับปัญหาราคาสินค้าออกตกต่ำ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจตกต่ำ ภาวะเงินเฟ้อสูง ประกอบกับเกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนน้ำมันในปี พ.ศ. 2519 โดยการปฏิบัติตามแผนฯ ฉบับที่ 3 รัฐบาลได้ยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ 7 แห่ง เช่น องค์การเลี้ยงไก่ องค์การดุริยางค์นาฏศิลป์ เป็นต้น และขายหุ้นกิจการบริษัทจังหวัด 2 แห่งให้ภาคเอกชน รวมทั้งยุบรวมโรงงานน้ำตาล 3 แห่งที่จังหวัดสุพรรณบุรี ลำปาง และอุตรดิตถ์ เป็นโรงงานน้ำตาล กรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม

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

ในช่วงเวลานี้รัฐบาลยังคงประสบปัญหาการขาดดุลทางการค้าและการคลังทำให้ยอดหนี้สะสมของประเทศเพิ่มสูงขึ้น ฐานะการเงินของประเทศตกต่ำ การเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันในครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2523 ทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายสูงขึ้นในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ประกอบกับท่าทีของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคอินโดจีนและในการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น การขูดเจาะก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบ การที่ราคาน้ำมันสูงขึ้นทำให้รัฐวิสาหกิจที่มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเชื้อเพลิง เช่น การรถไฟ การประปา ต้องประสบกับภาวะขาดทุน ดังนั้น เมื่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2523 จึงประกาศแนวนโยบายบริหารรัฐวิสาหกิจ โดยเน้นการปรับประสิทธิภาพการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ผลการขาดทุนสะสมของกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยเฉพาะด้านการลงทุนเพื่อช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 4 ได้สรุปปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไว้ ดังนี้

ก. ปัญหาด้านบริหารงาน การที่รัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพเนื่องมาจากรัฐยังไม่มีนโยบายที่แน่นอน จึงมีผลต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก และปัญหาภายในของรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งได้แก่ การบริหารงาน การควบคุมงาน และปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลที่มีต่อรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยในหลายรัฐวิสาหกิจรัฐบาลได้เข้าไปก้าวก่ายมากเกินไปในด้านการบริหารบุคคลระดับสูง จนรัฐวิสาหกิจด้อยประสิทธิภาพ การแก้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ นี้ จำเป็นต้องแก้ไขให้สอดคล้องกันไปโดยการปรับปรุงและพัฒนาองค์กรต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น

รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมหลายแห่งที่ผู้บริหารขาดประสบการณ์และความสามารถในธุรกิจประเภทนั้น ๆ ส่วนใหญ่มักจะถูกอิทธิพลทางการเมือง

เข้าไปก้าวภายในการบริหารและทำให้อัตรากำลังส่วนใหญ่มีมากเกินไปจนความจำเป็นและไม่สามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้ นอกจากนี้ องค์ประกอบของกรรมการบริหารหรือกรรมการอำนวยการของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมมักจะแต่งตั้งจากผู้แทนของหน่วยราชการ แทนที่จะเลือกสรรจากผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในธุรกิจ

ข. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินการและไม่สามารถตัดสินใจในการลงทุนหรือใช้จ่ายใด ๆ ให้ทันต่อเหตุการณ์ และเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชนได้ เพราะต้องถูกควบคุมดูแลจากหลายหน่วยงาน อาทิ กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนจำเป็นต้องผ่านขบวนการและขั้นตอนการพิจารณาของหน่วยราชการหลายแห่ง

ค. ปัญหาด้านแรงงาน รัฐวิสาหกิจมีระเบียบวิธีดำเนินงานในด้านเงินเดือนค่าจ้าง สวัสดิการ และค่าตอบแทนต่าง ๆ ให้แก่พนักงานลูกจ้างสูงกว่าข้าราชการแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานอีก จึงทำให้ค่าใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจเพิ่มมากกว่าปกติ นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำในฐานะของรัฐวิสาหกิจเองด้วยกันยังเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เป็นเหตุให้พนักงานรัฐวิสาหกิจบางแห่งเรียกร้องสิทธิอยู่เรื่อยไป จำเป็นต้องหาทางแก้ไขปัญหาเหล่านี้โดยรีบด่วน

นอกจากนั้น ในแผนฯ ฉบับที่ 3 ได้เคยระบุแนวทางเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามนโยบาย โดยกำหนดให้มีการศึกษา พิจารณาวางแผนในเรื่องการดำเนินงานและแผนการของรัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดว่ารัฐวิสาหกิจใดบ้างอยู่ในข่ายที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุน และรัฐวิสาหกิจใดที่ควรจะจำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชนไปดำเนินการหรือยุบเลิก แต่แผนฯ ฉบับที่ 3 มิได้ระบุไว้ว่าให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใด ฉะนั้น การศึกษาพิจารณาในข้อต่าง ๆ นั้น จึงมิได้มีหน่วยงานใดทำ

เป็นเรื่องเป็นรายโดยเฉพาะ นอกจากจะมีการศึกษาแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่อง ๆ ไป

ตามแผนฯ ฉบับที่ 4 รัฐบาลได้มีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดแนวทางและนโยบายไว้ ดังนี้

ก. รัฐจะสนับสนุนให้คงไว้และดำเนินการต่อไปในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่มีลักษณะผูกขาดเพื่อการควบคุมคุณภาพ ราคา และหารายได้เป็นพิเศษ เช่น โรงงานยาสูบ โรงงานสุรา และโรงงานเภสัชกรรม เป็นต้น

ข. รัฐจะสนับสนุนให้คงไว้และดำเนินการต่อไปในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธปัจจัยที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เช่น โรงงานผลิตวัตถุดิบพิเศษ ส่วนยุทธปัจจัยส่วนประกอบอย่างอื่น เช่น ผลิตภัณฑ์อาหารสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์แก้ว ผลิตภัณฑ์หนังพอก ผลิตภัณฑ์แบตเตอรี่ และการทอผ้า ควรจะหาทางสำรองไว้ใช้ในราชการกองทัพจากโรงงานเอกชนหรือบริษัทมหาชน และยกเลิกหรือจำหน่ายจ่ายโอนกิจการนั้นเสีย

ค. รัฐจะมุ่งสนับสนุนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่

- จำเป็นจะต้องใช้เงินงบประมาณในเรื่องปัจจัยขั้นพื้นฐานสูง
- เป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูงและเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง
- เป็นอุตสาหกรรมที่มีขบวนการในการดำเนินงานซับซ้อนที่เอกชนยังไม่สามารถดำเนินการได้
- อุตสาหกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติและมีปัญหาในเรื่องการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการให้สัมปทาน

ง. รัฐมีนโยบายยกเลิกหรือจำหน่ายโอนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อเป็นผู้ริเริ่ม แต่ปัจจุบันยังคงดำเนินการอยู่อย่างขาดประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมเหล่านี้ในปัจจุบันเอกชนสามารถรับช่วงมาดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จ. ในกิจการที่รัฐเห็นสมควรให้มีการดำเนินงานโดยรัฐวิสาหกิจ และเอกชนควบคู่กันไป รัฐจะใช้มาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจของกิจการทั้งสองประเภทในลักษณะคล้ายคลึงกัน

ฉ. รัฐมีนโยบายอย่างแน่วแน่ที่จะปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมและรวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ต้องคงอยู่ให้มีประสิทธิภาพ โดยจะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัว เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ รวมถึงการที่จะปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในด้านการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความคล่องตัวเพิ่มขึ้น และพร้อมกันนั้นก็จะได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารงานและกรรมการของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ให้มีบทบาทใหม่ในกรณีที่การบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ไม่บรรลุเป้าหมายหรือเกิดผลเสียหายขึ้นด้วย

ได้มีการกำหนดแนวทางและมาตรการแก้ไขเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพและเกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ดังนี้

ก. ศึกษาวัตถุประสงค์และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่จัดตั้งใหม่และรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อกำหนดว่ารัฐวิสาหกิจใดบ้างที่อยู่ในข่ายที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุน และรัฐวิสาหกิจใดที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่รัฐจำเป็นต้องรักษาไว้ เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะจำหน่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการหรือเห็นควรให้ยุบเลิก ตลอดจนวางระเบียบว่าด้วยการจำหน่ายโอนและการเพิ่มทุนเรือนหุ้นของรัฐวิสาหกิจ และการช่วยเหลือของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายซึ่งวางไว้

ข. วางแผนการดำเนินงาน (Operation Planning) และแผนการบริหารงาน (Administrative Planning) แผนงานดังกล่าวจะกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบจำนวนเงินที่ต้องจัดสรร ตลอดจนเวลาและ

สถานที่ที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว สอดคล้องและประหยัด โดยการจัดวางระเบียบการควบคุมการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ให้รัดกุมและส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ มีความคล่องตัวในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

ค. ส่งเสริมให้มีการร่วมมือและร่วมทุนกับธุรกิจเอกชน ในกรณีที่เป็นกิจกรรมที่ยังขาดประสบการณ์โดยเฉพาะกิจการสาธารณูปการ ควรกำหนด แนวทางการลงทุนของรัฐร่วมกับเอกชนในกิจการบางประเภทที่เห็นควรให้เอกชนเข้ามา มีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ โดยอาจตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการขึ้นมาใหม่ได้เพื่อกระจายบริการขึ้น พื้นฐานไปสู่ประชาชน แต่ต้องเป็นกิจการที่ไม่แข่งขันกับเอกชน

ง. กำหนดให้มีการศึกษา วิเคราะห์กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ใช้ควบคุมรัฐวิสาหกิจ หากเห็นว่าเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานก็จะหาทางแก้ไข ปรับปรุงเพื่อเอื้ออำนวยให้รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวยิ่งขึ้น ทั้งนี้ต้องไม่ทำให้ขาดการควบคุมของรัฐไป

นอกจากนั้น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ในแผนฯ ฉบับที่ 4 รัฐจะตั้งหน่วยงานกลางที่ถาวรให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งตามมาตรการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งการแก้ไข ปรับปรุง รวมหรือแยก จัดตั้ง ย้ายสังกัด แปรรูป ยกเลิก ลดหรือเลิกการร่วมทุน หรือให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานกลางถาวรนี้อาจไม่จำเป็นต้องตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ เป็นแต่เพียงพิจารณามอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอยู่ และลักษณะสภาพอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นอยู่ในระดับที่จะปฏิบัติงานดังกล่าวได้ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าวเสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำ

อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 มิได้เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศและปัญหาการเมืองภายในประกอบกับได้เกิดวิกฤตการณ์ของตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ไม่อาจผลักดันให้รัฐวิสาหกิจเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ได้ ซึ่งเป็น

อุปสรรคต่อกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยปริยาย⁸ ได้มีการยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ 2 แห่งที่มีการขาดทุนอย่างมาก คือ บริษัทปูนซีเมนต์ และโรงงานกระสอบป่าน กระทรวงการคลัง มีการยุบรวมกิจการบริษัทไทยโทรทัศน์ และบริษัทมหานครขนส่ง ก่อตั้งใหม่เป็นองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ อ.ส.ม.ท.

1.3.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 ฐานะการเงินการคลังของประเทศอยู่ในภาวะวิกฤติโดยเฉพาะประเด็นเรื่องภาระหนี้สินของประเทศ จนทำให้รัฐบาลต้องประกาศลดค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 และผ่อนคลายการควบคุมอัตราดอกเบี้ยเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศ แต่ก็ส่งผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย โรงกลั่นน้ำมันบางจาก การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และธนาคารอาคารสงเคราะห์ นอกจากนี้ รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจโดยปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจใหม่เพื่อลดการขาดดุลภาครัฐและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลได้ปรับนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้สอดคล้องกับมาตรการพัฒนาการเงินการคลังของประเทศด้วย

ตามแผนฯ ฉบับนี้ รัฐบาลจึงจัดตั้ง “คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ” (กรช.) ขึ้นมา เพื่อเป็นหน่วยประสานงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปในแนวเดียวกันทำหน้าที่กำกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ในส่วนที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่แล้ว และยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและเครื่องมือของรัฐที่จะกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งหมดเป็นการถาวรและต่อเนื่อง โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้จัดให้

⁸ อัครเมศวร์ ทองนวล, *จุลสารเฉพาะกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ*, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กุมภาพันธ์ 2531, หน้า 22.

มีฝ่ายเลขานุการร่วมจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานปรมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ยังคงขาดเจ้าหน้าที่ประจำทำงานโดยเฉพาะเพื่อวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะกรรมการฯ อย่างเป็นระบบ เรื่องต่าง ๆ จึงมีลักษณะงานฝากให้แก่เจ้าหน้าที่ของทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าว จึงมีข้อจำกัดพอสมควร

อาจกล่าวได้ว่าแผนฯ ฉบับที่ 5 ได้ให้ความสำคัญต่อการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างมากที่สุด โดยได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้⁹

ก. รัฐยังคงสนับสนุนรัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก เพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเป็นกิจการซึ่งเอกชนไม่สนใจที่จะทำ เพราะให้ผลตอบแทนในระยะแรกต่ำ แต่เมื่อรัฐได้ดำเนินการจนมีผลทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นแล้ว จะพิจารณาแปรสภาพให้แก่เอกชนในตลาดหลักทรัพย์ต่อไป

ข. รัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่สำหรับกิจการที่เอกชนสามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว และไม่ขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้วไปในทางแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์และความปลอดภัยของชาติ

ค. รัฐจะดำเนินการยุบเลิก แปรสภาพ หรือจำหน่ายรัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ หรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่สมควรให้คงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป

ง. สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รัฐจะจัดให้มีบริการอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนและอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บริการที่ดีและราคายุติธรรม และให้รัฐวิสาหกิจประเภทนี้พิจารณาจ้างเหมาเอกชนหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนดำเนินการในส่วนที่พิจารณาเห็นว่าสนองความต้องการของประชาชนได้โดยเร็วโดยอยู่ในความควบคุมของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

⁹ ที่มา : สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (www.mof.go.th)

จ. สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อสถานการณ์แวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปหรือหมดความจำเป็นที่จะให้คงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป รัฐจะชะลอการขยายกิจการหรือพิจารณายุบเลิกหรือให้เอกชนเข้าดำเนินการ

ฉ. สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น รัฐจะไม่ลงทุน ขยายงานรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ และจะพิจารณาจำหน่ายหรือให้เช่าหรือให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในระยะเวลาที่เหมาะสมต่อไป

โดยตามแผนฯ นี้ รัฐได้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจไป 5 แห่ง เช่น องค์การสารส้ม บริษัทส่งเสียงทางสาย และขายหุ้นร้านนารายณ์ภัณฑ์สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม และบริษัทหุ้นส่วนจำกัดร่วมทุนกับบริษัท Amarin Development ดำเนินกิจการโรงแรมเอราวัณ และให้เอกชนเข้าช่วงดำเนินการรถไฟแห่งประเทศไทย 3 เส้นทาง

โดยทั่วไปเมื่อพิจารณาแนวนโยบายตามแผนฯ ฉบับที่ 5 จะเห็นว่าการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนต่อรัฐวิสาหกิจนั้นมีมากขึ้น แต่มีแนวทางในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนหลายรูปแบบ หลายวิธีการ ซึ่งเป็นสาเหตุให้ภาครัฐไม่อาจปรับตัวได้ทันซึ่งส่งผลให้ทิศทางของแผนฯ ฉบับที่ 6 มีลักษณะหรือมีแนวโน้มที่จะวกกลับเข้าสู่การคงสภาพรัฐวิสาหกิจมากกว่าการดำเนินแนวนโยบายการแปรรูปต่อไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น¹⁰

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

ในการจัดทำแผนฯ ฉบับที่ 6 ได้มีการสรุปผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5 ปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจลดลงจากเดิม 108 แห่ง เหลือไม่ถึง 70 แห่ง แต่ขณะเดียวกันรายจ่ายงบทำการและงบลงทุนของ

¹⁰ พิพัฒนา โทยอารี, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (5), หน้า 207.

รัฐวิสาหกิจกลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ จากประมาณร้อยละ 72 ของงบประมาณแผ่นดินในปี พ.ศ. 2520 ได้เพิ่มเป็นร้อยละ 109 ของงบประมาณแผ่นดินในปี พ.ศ. 2529 หนี้ต่างประเทศของภาครัฐกว่าร้อยละ 60 เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันให้ ในขณะที่เงินนำส่งรัฐของรัฐวิสาหกิจเริ่มลดลง คือ จากร้อยละ 73 ของกำไรสุทธิในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 มาเป็นเพียงร้อยละ 42 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 เพราะรัฐวิสาหกิจนำรายได้เข้าสมทบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจเองเป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 ของการลงทุนที่เป็นโครงการมาเป็นร้อยละ 20 ในช่วงเวลาเดียวกัน นอกจากนั้น กำลังคนของภาครัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นจนมีจำนวนถึง 250,000 คน และมีแนวโน้มการบรรจุกำลังเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 3 ต่อปี ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อต้นทุนสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้น

แผนฯ ฉบับที่ 6 มีวัตถุประสงค์หลายประการ คือ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการคลังของประเทศโดยการลดเงินกู้ยืมจากแหล่งภายนอก เพิ่มการระดมทุนจากภายในจำกัดขนาดและการลงทุนภาครัฐวิสาหกิจลง ประการที่สองคือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ และยกระดับการให้บริการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริการที่มีคุณภาพดี มีมาตรฐานสากลในราคาที่เหมาะสม ให้มีการจัดการไปเชิงธุรกิจมากขึ้น และพยายามลดภาระการอุดหนุนจากรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งประการสุดท้าย คือ ทบทวนบทบาทและปรับปรุงการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยอำนวยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจ และกำหนดขั้นตอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจนที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติได้ตลอดทั้งปรับปรุงการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งระดับกระทรวงและของส่วนกลางให้เข้าเป้าที่กำหนดไว้ให้ได้ นอกจากนั้น จะต้องทำการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้รัฐวิสาหกิจเกิดความคล่องตัวในการจัดการด้วย

แผนฯ ฉบับที่ 6 ได้วางแนวทางและนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานไว้ ดังนี้

ก. แปลงการบริหารภายในของรัฐวิสาหกิจเองให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการจัดการ การลงทุน และในการบริหารกำลังคน รวมทั้งให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน

ข. ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การให้เช่า จ้างเหมา และให้สัมปทาน

ค. แปลงสภาพการเป็นเจ้าของบางส่วนหรือทั้งหมด เช่น การขายหุ้น จำหน่ายจ่ายโอน

และเพื่อให้การแปลงนโยบายข้างต้นไปสู่ภาคปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แผนฯ ฉบับที่ 6 จึงกำหนดให้มีการดำเนินงาน ดังนี้

ก. ให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ (กรช.) เป็นผู้พิจารณา กำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ข. กรช. จะต้องมีส่วนงานฝ่ายเลขานุการรับผิดชอบโดยตรงและทำงานเต็มเวลาต่อเนื่องอย่างครบวงจร เพื่อศึกษาวิเคราะห์และประสานงานกับหน่วยงานกลาง และกระทรวงเจ้าสังกัดในการคัดเลือกรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่จะทำการแปรรูปในรูปแบบต่าง ๆ โดยศึกษา ระเบียบ ข้อจำกัด และวิธีการในการแปรรูปร่วมกับกระทรวงเจ้าสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอต่อ กรช.

ค. พัฒนาตลาดทุนเพื่อรองรับการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ

เนื้อหาหลักของแผนฯ ฉบับที่ 6 จะเป็นการสานต่อนโยบายของแผนฯ ฉบับที่ 5 โดยในช่วงเวลาของแผนฯ นี้ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว การลงทุนภาคเอกชนขยายตัวขึ้นมาก รัฐจึงจำเป็นต้องลงทุนด้านบริการพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวดังกล่าว ทำให้รัฐมีภาระขยายกิจการรัฐวิสาหกิจเพื่อรองรับและบริการภาคเอกชนในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะเพื่อแก้ไขความต้องการบริการพื้นฐานซึ่งเพิ่มขึ้นสูงมากจนเกิดสภาพ “คอขวด” ในหลายด้าน เช่น ด้านโทรคมนาคมสื่อสาร การขนส่ง ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6

รัฐวิสาหกิจที่สำคัญที่มีการแปรรูป เช่น บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว บริษัทเดินอากาศไทยรวมกิจการเข้ากับบริษัทการบินไทย จำกัด ธนาคารสยามรวมกิจการเข้ากับธนาคารกรุงไทย เป็นต้น

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

เป็นช่วงที่รัฐบาลต้องเตรียมประเทศให้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีที่ต้องเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศกับเศรษฐกิจโลก ดังนั้น รัฐบาลจึงยังคงกำหนดให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานให้รัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงระบบการบริหารงานและโครงสร้างองค์กรให้คล่องตัวและเป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น สำหรับด้านการกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐกำกับเฉพาะงานที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐ เช่น การก่อหนี้ การนำรายได้ส่งรัฐ การตรวจสอบงบการเงิน ขนาดและลักษณะการลงทุน การติดตามประเมินผล และการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ส่วนการบริหารให้เป็นเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ได้ผลตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาประเทศโดยรวม นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ปรับปรุงกฎระเบียบภายในของรัฐวิสาหกิจให้เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานและการเพิ่มบทบาทการดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้มีการประเมินผลภายในรัฐวิสาหกิจด้วย

แผนฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดรูปแบบในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจ ดังนี้

- ก. เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการ ซึ่งเดิมรัฐทำในลักษณะผูกขาดแต่ผู้เดียว
- ข. การร่วมทุนกับเอกชน
- ค. การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างของรัฐวิสาหกิจ หรือทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการเปิด

โอกาสให้เอกชนมาลงทุน และบริหารงานในโครงการใหม่ ๆ ของรัฐวิสาหกิจ โดยมีเงื่อนไขให้ทำการโอนสิทธิ์ให้กับรัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา (BOT : Build - Operate - Transfer)

ง. การกระจายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดออกขายให้สาธารณชนในตลาดหลักทรัพย์หรือการตกลงขายหุ้นให้กับพนักงาน/เอกชนโดยตรง โดยไม่ผ่านตลาดหลักทรัพย์

การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่ง สามารถนำเอาวิธีการดังกล่าวข้างต้นมาใช้ร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม การที่จะเลือกใช้วิธีใดจำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างรอบคอบและกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนให้ชัดเจนไปข้างหน้า โดยองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

โดยแผนฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้โครงการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการรัฐวิสาหกิจประสบผลสำเร็จ ดังนี้

ก. สร้างความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยการเผยแพร่ความรู้ ประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนทราบถึงผลดีผลเสียเพื่อสร้างเสียงสนับสนุนจากประชาชนทุกฝ่าย ได้แก่ นักธุรกิจ นักวิชาการ นักการเมือง ข้าราชการ สื่อมวลชน และประชาชน

ข. ปรับปรุงให้แผนงานมีความกระชับ โดยจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงวิธีการและขั้นตอนที่ชัดเจน ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

ค. กำหนดสิ่งจูงใจสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดวิธีการให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ มีกองทุนชดเชยการออกจางานโดยพิจารณาความเหมาะสมเป็นกรณีไป รวมถึงการจัดฝึกอบรมเพื่อหางานใหม่ให้ เป็นต้น

ง. ส่งเสริมการประกอบการเชิงธุรกิจ โดยแก้ไขกฎหมายบางฉบับที่เป็นอุปสรรคต่อการให้เอกชนดำเนินกิจการบางประเภท ลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

และการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในรูปบริษัทจำกัด

จ. การเสริมสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชนและรัฐวิสาหกิจ การเสริมสร้างความเข้าใจและเผยแพร่บทบาทของรัฐวิสาหกิจต่อสาธารณชนและรัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้การพัฒนารัฐวิสาหกิจบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้รวดเร็ว ดังนั้น จึงต้องให้หน่วยงานกลางที่ดูแลรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการเผยแพร่ที่เกี่ยวกับนโยบายกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ของรัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่องต่อสาธารณชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจะต้องประชาสัมพันธ์ภาพรวมผลการพัฒนารัฐวิสาหกิจ ผลดีผลเสีย ประเด็นปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขแก่ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2535 เห็นชอบให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจ” มีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานเพื่อพิจารณาเรื่องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และต่อมาในสมัยรัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย ได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ” ขึ้น มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต่อมากองคณะกรรมการพิจารณาเรื่องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนฯ ได้เปลี่ยนสถานะภาพเป็นคณะกรรมการชุดหนึ่งในคณะกรรมการติดตามฯ

โดยคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารรัฐวิสาหกิจได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 เห็นชอบการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของรายงาน ตามผลการศึกษาของธนาคารโลก เรื่อง การปรับปรุงประสิทธิภาพและการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยกรณีเรื่องที่ต้องปฏิบัติทันที ธนาคารโลกได้เสนอแนะว่า รัฐวิสาหกิจในกลุ่มพาณิชย์กรรม จำนวน 24 แห่ง เป็นรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็นและควรจัดเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการแปรรูปโดยการจำหน่ายจ่ายโอนโดยเร็ว รวมทั้งให้มีการศึกษาการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ 18 แห่ง โดยวิธีการแปลงสภาพ

เป็นบริษัทจำกัดแล้วนำหุ้นไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2539 ให้กระทรวงการคลังพิจารณาบทบาทและกระบวนการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยยุบเลิกหรือให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุน และลักษณะการดำเนินงานไม่ได้เป็นการตอบสนองโดยตรงต่อนโยบายของรัฐบาลแล้วเสนอให้คณะกรรมการติดตามฯ เพื่อพิจารณาต่อไป

ถือได้ว่าแผนฯ ฉบับที่ 7 ได้วางแนวทางในการเพิ่มบทบาทเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ รวมทั้งปรับปรุงระบบการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและปรับปรุงองค์กรภายในรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

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

เป็นแผนฯ ที่ใช้ในปัจจุบัน โดยรัฐบาลได้กำหนดแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้รัฐวิสาหกิจไว้ ดังนี้¹¹

ก. เพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง โดยให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานและเป้าหมายในการลดบทบาทของรัฐในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ

ข. สนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อให้สามารถระดมทุนจากประชาชนได้อย่างกว้างขวาง

ค. จัดตั้งองค์กรกลางเป็นการถาวร เพื่อบริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และประสานการปฏิบัติงานกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งองค์กรกำกับรายสาขารัฐวิสาหกิจที่มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อให้เกิด

¹¹ สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (9)

ความเป็นธรรมทั้งแก่ภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านราคา ปริมาณ และคุณภาพการบริการ

ง. นำระบบประเมินผลการดำเนินงานมาใช้แทนการกำกับดูแลใน รายละเอียดเพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัว

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลได้กำหนดการส่งเสริมให้ภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการลงทุนและดำเนินการด้านโครงการพื้นฐานและบริการสาธารณะเพื่อ ลดภาระด้านงบประมาณของรัฐบาลและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ส่งผลประโยชน์ให้ ประชาชนส่วนรวมจากนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนฯ ฉบับที่ 8 และนโยบายรัฐบาล ดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540 เห็นชอบตามข้อ เสนอของ สศช. และกระทรวงการคลัง ในการจำแนกรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการเพิ่ม บทบาทภาคเอกชนเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

(1) กลุ่มที่แปรสภาพให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ (รัฐเป็นเจ้าของ น้อยกว่าร้อยละ 50) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการ โดยกลุ่มนี้จะ แบ่งเป็น 2 กลุ่มย่อย คือ

กลุ่มที่ 1.1 ส่งเสริมให้มีการแข่งขันและจัดการในเชิงธุรกิจ ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่งและโทรคมนาคม จำนวน 8 แห่ง

กลุ่มที่ 1.2 ลดบทบาทภาครัฐลงเนื่องจากเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีแล้ว ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจ 21 แห่ง ในสาขาอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และพาณิชย์กรรมเป็นส่วนใหญ่

(2) กลุ่มที่ให้คงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ (รัฐเป็นเจ้าของมากกว่า ร้อยละ 50) แต่ให้มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจจำนวน 37 แห่งในสาขาพลังงานสาธารณูปการ สิ่งคม ขนส่ง และสถาบันการเงิน

นอกจากการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรียังเห็น ชอบให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนใน

รัฐวิสาหกิจ” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมบัญชีกลางและรองเลขาธิการ สศช. เป็นเลขานุการร่วม เพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และแผนปฏิบัติการที่เหมาะสมสำหรับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจให้แล้วเสร็จ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด (2 ปี)

เมื่อคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจได้กำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนสำหรับรัฐวิสาหกิจทุกแห่งตามกลุ่มที่จำแนกไว้ และกระทรวงเจ้าสังกัดได้ดำเนินการปฏิบัติให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมเรียบร้อยแล้ว ทิศทางและภาพรวมการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในอนาคตจะเป็น ดังนี้

(1) จะมีการเปิดการแข่งขันเสรีในสาขาที่รัฐวิสาหกิจผูกขาดอยู่ โดยเอกชนสามารถที่จะเข้ามาดำเนินการแข่งขันกับกิจการที่รัฐวิสาหกิจผูกขาดอยู่ได้ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ใช้บริการของธุรกิจสาขานั้น

(2) รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่โดยเฉพาะสาขาพลังงาน สาธารณูปการ และสื่อสารโทรคมนาคม จะแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด แล้วกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ หรือดำเนินการหาพันธมิตรร่วมทุน (Strategic Partner) เพื่อประโยชน์ในการระดมทุนขยายงานและการบริหารงานอย่างเสรีเหมือนกับธุรกิจเอกชน พร้อมทั้งเพื่อสร้างศักยภาพในการแข่งขันกับเอกชนในตลาดเสรีอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) มีการปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้การแข่งขันกับเอกชนเป็นไปอย่างยุติธรรม

(4) มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลเฉพาะสาขา เพื่อกำกับดูแลและกำหนดนโยบายการพัฒนาสาขาของทั้งภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ รวมถึงทำหน้าที่กำหนดราคาอัตราค่าบริการและควบคุมคุณภาพการให้บริการ เพื่อให้ผลประโยชน์สูงสุดเกิดแก่สาธารณชนผู้ใช้บริการ

(5) กระทรวงการคลังจะทำหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่แปรสภาพเป็นเอกชน แต่รัฐยังคงถือหุ้นในบริษัทอยู่ โดยจะทำหน้าที่ดูแลในฐานะผู้ถือ

หุ้นของกิจการที่ดูแลเห็นนโยบายในเรื่องผลตอบแทนการลงทุนและการกำหนดจำนวนเงินปันผลเหมือนภาคเอกชน รวมถึงการดูแลให้มีการเสียภาษีนิติบุคคลเหมือนภาคเอกชนทั่วไปเท่านั้น สำหรับกระทรวงเจ้าสังกัดจะต้องปรับหน้าที่จากเดิมที่เป็นผู้กำกับนโยบายการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจมาเป็นผู้กำกับดูแลธุรกิจในแต่ละสาขาที่กระทรวงเจ้าสังกัดนั้นเกี่ยวข้องอยู่ควบคู่กับองค์กรกำกับดูแล ส่วนหน้าที่ในการบริหารงานภายในเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากลับคืนสู่รัฐหรือประชาชนโดยรวมจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารและคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น

เมื่อพิจารณาแนวนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามที่ปรากฏในแผนฯ ฉบับที่ 1 - ฉบับที่ 8 จะเห็นได้ว่า แนวทางการแปรรูปมีการเปลี่ยนแปลงไปตามระดับพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในขณะนั้น ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะสำเร็จบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้มากน้อยเพียงใด คงต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความร่วมมือของบุคลากรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยเกื้อหนุนในเรื่องเงินทุนและเทคโนโลยี

การผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนหลายรายเข้ามาแข่งขันได้เพื่อผลิตสินค้าและบริการ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยรวมเพราะเป็นการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตที่เป็นเอกชนด้วยกัน และเป็นการกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงกิจการเพื่อแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชนด้วย รัฐวิสาหกิจเองก็มีความคล่องตัวมากขึ้นในการปรับตัวเพื่อแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชน แต่การผ่อนคลายกฎเกณฑ์ยังต้องคงไว้ซึ่งหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ผู้บริโภค เช่น คุณภาพสินค้าและบริการ ความปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภค

แม้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ทำให้การให้บริการมีคุณภาพดีขึ้น ตลอดจนทำให้ราคาสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและเป็นไปตามกลไกตลาดมากขึ้น ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้ย่อมจะตกกับประชาชนผู้ใช้บริการโดยตรง อย่างไรก็ตาม รัฐควรระมัดระวังไม่ให้เกิดการแปรรูปดังกล่าวก่อให้เกิดการผูกขาดโดยเอกชนแทนการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งต้องติดตามดูแลให้คุณภาพและราคาของบริการที่ดำเนินการโดยเอกชนอยู่ในมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ

อีกด้วย ซึ่งรัฐอาจจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไปแล้วเพื่อป้องกันผลเสียดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้นภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1.4 กฎหมาย กฎระเบียบ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อนปี พ.ศ. 2540

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนับได้ว่าเป็นสาระสำคัญของประการหนึ่งที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544) เพื่อให้แนวนโยบายตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับสัมฤทธิ์ผล ในทางปฏิบัติรัฐจึงได้ออกกฎหมาย กฎ และระเบียบต่างๆ เพื่อเป็นกรอบนโยบาย กำหนดขอบเขต และแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวม 3 ฉบับด้วยกัน คือ

1.4.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนหรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน กระบวนการดำเนินการ การกำกับดูแลและติดตามผลอยู่ภายใต้คณะกรรมการที่มาจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้อยู่ในการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียวอีกต่อไป โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญดังต่อไปนี้ คือ หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ต้องการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าด้วยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียวโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การอนุญาต การให้สัมปทาน การให้สิทธิหรือวิธีการอื่นใด จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายนี้กำหนด คือ

ก. เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

กำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัดในกรณีโครงการมีวงเงินหรือมีทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา ซึ่งที่ปรึกษาจะต้องทำรายงานอีกฉบับตามรายละเอียดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด และสาระสำคัญอื่น ๆ ที่ที่ปรึกษาเห็นสมควรเพื่อที่หน่วยงานเจ้าของโครงการจะได้ส่งรายงานนี้ไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา

ข. เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดได้รับผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการจากหน่วยงานเจ้าของโครงการแล้ว จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) โครงการใหม่ ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณา หาก สศช. พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ หาก สศช. ไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ สศช. ให้เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสิน โดยต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่ สศช. กำหนด และข้อมูลอื่นตามที่เจ้าของโครงการเห็นสมควร

(2) โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว ให้เสนอต่อกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาหากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ แต่ถ้าหากกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับโครงการให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการ ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสิน โดยต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่ สศช. กำหนด และข้อมูลอื่นตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควร

ค. เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องร่างประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาว่าร่วมงานหรือดำเนินการ หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยประกอบด้วยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาว่าร่วมงานหรือดำเนินการ กำหนดหลักประกันซองและหลักประกันสัญญา พิจารณาเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ และพิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามที่เห็นสมควร

ง. เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการคัดเลือกเอกชนให้เข้าร่วมงานหรือดำเนินการโดยวิธีการประมูล แต่หากคณะกรรมการเห็นว่าไม่ควรใช้วิธีการประมูลและหน่วยงานเจ้าของโครงการก็เห็นชอบด้วย ให้รายงานต่อ สศช. และกระทรวงการคลัง ถ้าทั้งสองหน่วยงานเห็นพ้องด้วย ก็เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานอมนิติ แต่ถ้าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการข้างต้น ให้ทำบันทึกความเห็นเสนอ สศช. และกระทรวงการคลังเพื่อประกอบการพิจารณา ถ้าสองหน่วยงานเห็นพ้องด้วยหรือมีความเห็นไม่ตรงกัน ให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยวิธีประมูล

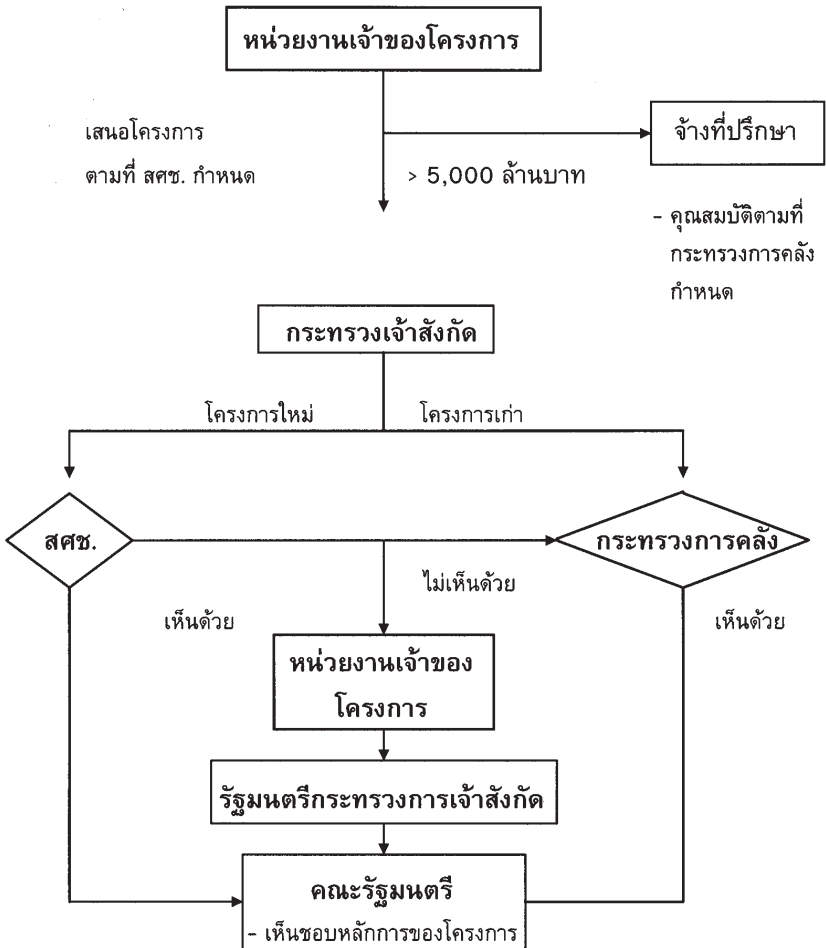
จ. หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอให้คณะกรรมการคัดเลือกเอกชนเพื่อเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามที่มีผู้เสนอเข้ามา ในกรณีที่ไม่มีเงินหรือทรัพย์สินเกินกว่าห้าพันล้านบาท ที่ปรึกษาตามข้อ ก. จะต้องร่างขอบเขตของโครงการและทำความเข้าใจประเมินการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามโครงการนั้นด้วย แต่เมื่อมีการประกาศเชิญชวนแล้ว ไม่มีผู้เสนอเข้าร่วมงานหรือดำเนินการให้ยกเลิกการประกาศเชิญชวนเพื่อดำเนินการใหม่ หากมีผู้เสนอเพียงรายเดียวหรือหลายราย แต่มีเพียงรายเดียวที่เสนอถูกต้องตามรายการในเอกสารตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หากเห็นว่ารัฐจะได้ประโยชน์ หน่วยงานเจ้าของโครงการก็ดำเนินการต่อไปได้

ฉ. คณะกรรมการมีหน้าที่เสนอผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมด ต่อ รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน 90 วันนับ จากวันที่คณะกรรมการตัดสิน หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย ให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น เสร็จแล้วจึงนำผลการพิจารณาให้คณะ รัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด

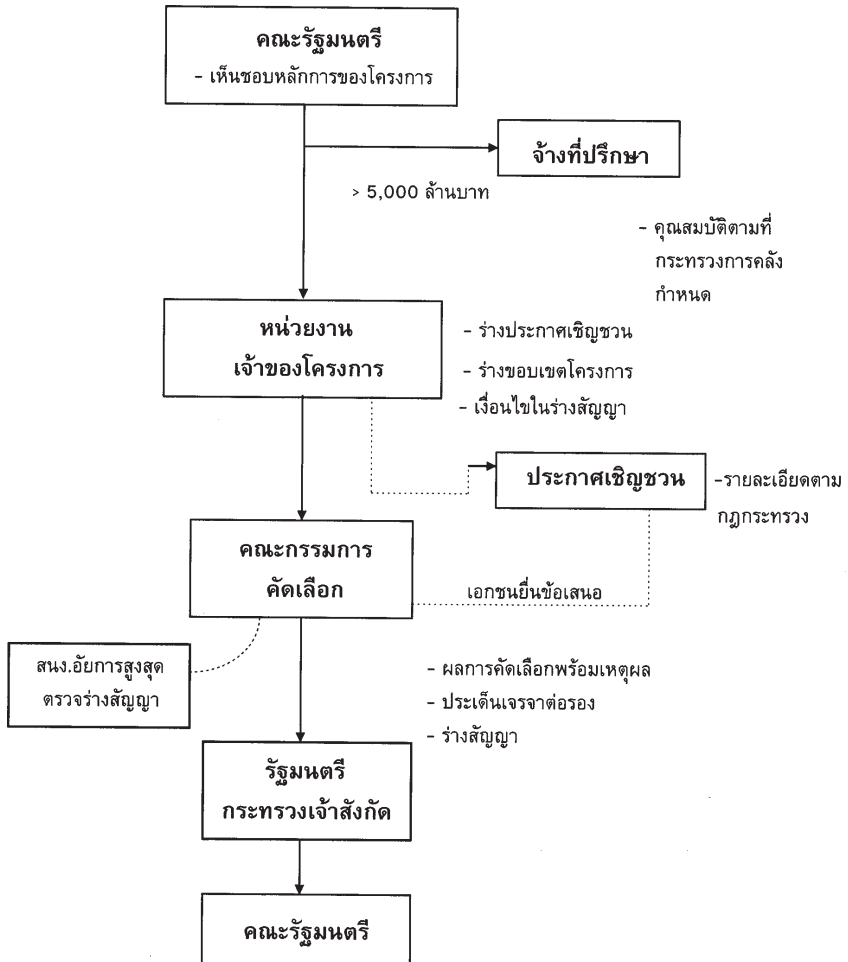
ช. ก่อนลงนามในสัญญา ต้องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ร่างสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการก่อน

ซ. เมื่อลงนามในสัญญาแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดตั้ง “คณะกรรมการประสานงาน” ประกอบด้วยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดทำหน้าที่ ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญา รายงานผลการ ดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อทราบ โดยระยะเวลาที่ต้องรายงานให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงาน กำหนด แต่ต้องไม่เกิน 6 เดือนต่อหนึ่งครั้ง ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการ ละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อผูกพันของสัญญาที่ได้ลงนามไปแล้ว ให้ผู้แทน กระทรวงการคลังที่อยู่ในคณะกรรมการประสานงานทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน
หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535¹²



¹² ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ



1.4.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504

เป็นกฎหมายที่เตรียมความพร้อมในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐโดยวิธีการซื้อกิจการหรือหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ คือ การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต้องได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้สำหรับการจำหน่ายได้ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. กิจการหรือหุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลเกิน 5 แสนบาท
2. หุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลไม่เกิน 5 แสนบาท แต่การจำหน่ายจะเป็นเหตุให้พ้นจากสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือ
3. การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นในกรณีที่กระทรวงเจ้าสังกัดเห็นว่า เป็นปัญหานโยบาย
4. ให้มีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ให้ความเห็นในวิธีการจำหน่ายหุ้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐ ให้ความเห็นในเรื่องราคาที่จะจำหน่าย โดยคำนึงถึงความมั่นคงฐานะการเงิน ประสิทธิภาพในการทำอะไรและเวลาที่จะจำหน่าย และให้ความเห็นเรื่องอื่น ๆ แล้วแต่กรณี เมื่อคณะกรรมการดำเนินการเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังตกลงกันประการใด ให้กระทรวงเจ้าสังกัดดำเนินการต่อไป
5. ในกรณีที่กระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังตกลงกันไม่ได้ หรือกรณีที่กิจการหรือหุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลเกินกว่า 5 ล้านบาท หรือราคาที่จะจำหน่ายเกินกว่า 5 ล้านบาท ให้กระทรวงเจ้าสังกัดเสนอขอมติคณะรัฐมนตรี

1.4.3 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของ ส่วนราชการ พ.ศ. 2535

ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการซื้อหุ้นและจำหน่ายหุ้นโดยส่วนราชการไว้ ดังนี้

ก. การซื้อหุ้นนิติบุคคล ให้ซื้อหุ้นที่มีลักษณะตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) หุ้นเพื่อดำรงสัดส่วนร้อยละ 70 ในกรณีที่มีเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันคงค้างอยู่หรือมีเงินให้กู้ต่อ
- (2) หุ้นเพิ่มทุนตามสิทธิในกรณีที่เป็นสิทธิที่ให้ผู้ถือหุ้นเดิม
- (3) หุ้นนิติบุคคลที่รัฐบาลมีนโยบายให้ร่วมทุน
- (4) หุ้นในนิติบุคคลที่ทำกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
- (5) หุ้นในกิจการที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข. การจำหน่ายหุ้นนิติบุคคล ต้องจำหน่ายเพื่อไปซื้อหุ้นนิติบุคคลอื่น และการจำหน่ายหุ้นนิติบุคคลให้จำหน่ายหุ้นที่มีลักษณะตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

การซื้อหุ้นนิติบุคคลและการจำหน่ายหุ้นนิติบุคคลที่กล่าวมาอยู่ในอำนาจรัฐมนตรีที่จะให้ความเห็นชอบ แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่การจำหน่ายหุ้นบางกิจการต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน คือ

- ก. หุ้นของกิจการซึ่งรัฐบาลถือหุ้นอยู่แต่ผู้เดียว หรือถือหุ้นแต่ผู้เดียว ยกเว้นผู้ก่อตั้ง หรือถือหุ้นอยู่เกินร้อยละ 99.99 ของหุ้นทั้งสิ้น
- ข. ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของหุ้นทั้งสิ้น

- ค. ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งสิ้น
- ง. ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของหุ้นทั้งสิ้น

วิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดและมาตรการทางกฎหมายที่มีขึ้นในช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ. 2540 ล้วนแล้วแต่เป็นความพยายามที่จะให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการร่วมกับรัฐในบางอย่าง ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวสำคัญที่จะนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในวันข้างหน้า

2. ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลังปี พ.ศ. 2540

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2540 กระทรวงคมนาคมในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบรัฐวิสาหกิจกลุ่มการสื่อสารและการคมนาคม ได้มีความพยายามที่จะให้มีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคม ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540 เห็นชอบกับแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ (2.1) จากนั้นคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541 เห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (2.2) และตามมาด้วยมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (2.3) และในช่วงเวลาหลังปี พ.ศ. 2540 มาจนถึงปัจจุบันนั้นเองที่ประเทศไทยต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ พันธกรณีที่ถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังที่ประเทศไทยได้แสดงเจตนาไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Letter of Intent หรือ LOI) ฉบับต่าง ๆ (2.4) และต่อมาจึงได้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (2.5)

2.1 การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่

1 เมษายน พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540 เห็นชอบกับ “แนวทางในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ” ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอ รวม 3 ประการ คือ

1. เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการที่มีการผูกขาดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการของธุรกิจสาขานั้น ๆ
2. ปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติการเพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม
3. ให้มีองค์กรกำกับรายสาขา มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาของสาขา กำหนดนโยบายราคาและควบคุมคุณภาพการให้บริการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาดูรายละเอียดของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า นอกจากจะเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจแล้ว มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังวางระบบและวิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย โดยแบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็นสองกลุ่มเพื่อความสะดวกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ โดยกลุ่มแรกมีสองประเภท คือ กลุ่มที่สามารถแปรรูปให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐลดความเป็นเจ้าของลงให้เหลือน้อยกว่าร้อยละ 50 ได้แก่ บริษัท การบินไทย จำกัด องค์กรการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัท ขนส่ง จำกัด โรงงานไฟ บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด องค์กรการสุรา และการท่าเรือแห่งประเทศไทย และกลุ่มที่รัฐสมควรลดบทบาทภาครัฐลงเนื่องจากเอกชนดำเนินการได้ดีแล้ว รวม 13 รัฐวิสาหกิจ เช่น องค์กรเบตเตอร์ องค์กรฟอกหนัง องค์กรสะพานปลา โรงพิมพ์ตำรวจ เป็นต้น ส่วนในกลุ่มที่สอง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่สมควรคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ แต่จะต้องเพิ่มบทบาทภาคเอกชนบางส่วน ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ จำนวน 35 แห่ง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน เป็นต้น

2.2 แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541

ในปี พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกับแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้แผนแม่บทดังกล่าวเป็นกรอบนโยบายพัฒนาและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจในทุกสาขาอย่างเป็นระบบในระยะยาว เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพในบริการขั้นพื้นฐานต่อประชาชน โดยแผนแม่บทจะเป็นเอกสารที่กำหนดกรอบการปฏิรูปและแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

วัตถุประสงค์ของแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ คือ กำหนดขอบเขตและทิศทางการแปรรูปและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจเพื่อช่วยให้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจสาขาต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บริษัทของไทยสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล และเพื่อให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการลดภาระทางการเงินของภาครัฐเพื่อที่รัฐวิสาหกิจจะได้มีเงินลงทุนอย่างเพียงพอในโครงการพื้นฐานที่สำคัญ

แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจมีเนื้อหาครอบคลุมธุรกิจสำคัญ 4 สาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน สาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร สาขาประปา และสาขาขนส่ง อย่างไรก็ตาม แผนแม่บทได้กำหนดกรอบการแปรรูปสำหรับรัฐวิสาหกิจนอกเหนือจากสาขาที่ระบุไว้ข้างต้น โดยรวมเรียกว่าสาขาอื่น ๆ เนื้อหาของแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจจะเป็นการปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจทั้งหมด เพราะจะประกอบไปด้วยการปรับโครงสร้างองค์กร การปรับองค์กรกำกับดูแล ตลอดจนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รัฐวิสาหกิจ 4 สาขา และสาขาอื่น ๆ อีก 1 สาขา ที่แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจแบ่งไว้ มีรายละเอียดดังนี้

ก. รัฐวิสาหกิจสาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทกิจการโทรคมนาคม คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทกิจการวิทยุโทรทัศน์ คือ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทกิจการไปรษณีย์ คือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย

ข. รัฐวิสาหกิจสาขาประปา ได้แก่ การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และองค์การจัดการน้ำเสีย

ค. รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่งทางบก คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย องค์การรถไฟฟ้ามหานคร การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัท ขนส่ง จำกัด องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่งทางอากาศ คือ สถาบันการบินพลเรือน การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่งทางน้ำ คือ การท่าเรือแห่งประเทศไทย บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด

ง. รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทน้ำมันและก๊าซ คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทไฟฟ้า คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

จ. รัฐวิสาหกิจสาขาอื่น ๆ ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคาร

อาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรม คือ องค์การสุรา กรมสรรพสามิต โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง โรงงานไฟฟ้า กรมสรรพสามิต องค์การแก้ว องค์การเบตเตอร์ องค์การฟอกหนัง โรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทพาณิชย์กรรมและบริการ คือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล องค์การตลาด องค์การคลังสินค้า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด

(4) รัฐวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรม คือ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสะพานปลา สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง องค์การสวนยาง องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

(5) รัฐวิสาหกิจประเภทสังคมและเทคโนโลยี คือ การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย องค์การเภสัชกรรม สำนักงานธนาคุณเคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์ องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ การเคหะแห่งชาติ

2.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 เพื่อให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจและข้อตกลงทางด้านวิชาการและการเงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดังที่ปรากฏในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ 4 (LOI 4) รวมทั้งมาตรการของประเทศในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ

คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 8 (2) ของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือ

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้กองทุนส่วนหนึ่งประกอบด้วย เงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในจำนวนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

สำหรับสาระสำคัญ มีดังนี้

(1) กรณีการขายหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของ รายได้จากการจำหน่ายร้อยละ 50 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษ เพื่อการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร การสาธารณสุขโรคพื้นฐานในชนบท และการสวัสดิการแรงงาน และอีกร้อยละ 50 ให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

(2) กรณีรัฐวิสาหกิจจำหน่ายหุ้นในบริษัทลูก หรือจำหน่ายทรัพย์สินหรือกิจการ ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ให้จัดสรรกำไรจากการขายหุ้นทรัพย์สิน หรือกิจการดังกล่าวจากงบกำไรขาดทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น ดังนี้

ก. เพื่อใช้เป็นเงินสำรองการขยายงานและกองทุนสวัสดิการพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการนี้

ข. กำไรส่วนที่เหลือร้อยละ 50 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษ เพื่อการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร สาธารณูปโภคพื้นฐานในชนบท และการสวัสดิการแรงงาน และอีกร้อยละ 50 ให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ทั้งนี้ การจัดสรรกำไรดังกล่าวข้างต้น ให้กระทรวงการคลังพิจารณาเป็นราย ๆ ไป และรายงานให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

การจำหน่ายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ไม่รวมถึงการจำหน่ายหุ้นเพิ่มทุนของบริษัทลูกและหุ้นเพิ่มทุนของรัฐวิสาหกิจเอง

(3) กรณีที่รัฐวิสาหกิจให้สัมปทานโดยอาศัยสิทธิหรือทรัพย์สินหรือกิจการหรือโครงการของรัฐวิสาหกิจนั้นแก่เอกชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยเอกชนจ่ายค่าตอบแทนสำหรับการให้สัมปทานนั้นแก่รัฐวิสาหกิจ รายได้จากการแปรรูปดังกล่าวให้ดำเนินการตามข้อ (2)

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเช่นนี้ ถือว่าสอดคล้องกับข้อผูกพันตามหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ 4 ที่ประเทศไทยได้ยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

2.4 หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในการขออนุญาตเงินกู้จาก IMF ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจ และเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจด้วย

ปัจจุบันประเทศไทยได้ยื่นหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวไปยัง IMF แล้วรวม 8 ฉบับ มีเพียงฉบับสุดท้าย (ฉบับที่ 8) เพียงฉบับเดียวที่ไม่มีการพูดถึงรัฐวิสาหกิจและการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ

2.4.1 หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1 (14 สิงหาคม พ.ศ. 2540)

ตามหนังสือฯ ฉบับนี้ รัฐบาลได้กำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจดังนี้ คือ

ก. ปรับปรุงฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับเป้าหมาย

การเกินดุลภาครัฐ ร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ หรือ GDP รวมถึงการควบคุมค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และลดการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ (ข้อ 18)

ข. เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งและพลังงานในลักษณะ BOT (Build-Operate-Transfer Arrangements) หรือโครงการร่วมทุน ก็เป็นไปได้ ซึ่งรวมถึงกิจการโทรคมนาคมด้วย

โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 รัฐมีแผนจะดำเนินการแปรรูปสายการบินแห่งชาติ และเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในสาขาไฟฟ้า โทรคมนาคมและก๊าซ โดยจะปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายร่วมทุน (corporatization law) ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้จะแยกบัญชีไม่นำไปรวมกับการบริหารงบประมาณปกติ โดยการดำเนินการจะอยู่ภายใต้การปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ IMF อย่างใกล้ชิด (ข้อ 7)

ค. กำหนดโครงการฝึกอบรมสำหรับบุคลากรที่ต้องออกจากงานเนื่องจากการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (ข้อ 8)

ง. ลดการลงทุนในโครงการที่มีความสำคัญน้อยตามมาตรฐานของธนาคารโลกและสากล เพื่อให้ฐานะรวมทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมีความสมดุล เน้นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวมถึงโครงการทางด่วนและโครงการผลิตไฟฟ้า (ข้อ 13 และข้อ 18)

จ. ทบทวนและจัดลำดับความสำคัญของการลงทุน โดยเน้นการลงทุนในโครงการพื้นฐานที่สำคัญ รวมทั้งโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย สำหรับโครงการที่มีความสำคัญอาจพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากประเทศได้ (ข้อ 18)

ฉ. ปรับอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้สะท้อนถึงต้นทุนการให้บริการอย่างแท้จริง รวมถึงต้นทุนในการลงทุนใหม่และลงทุนทดแทน (ข้อ 18)

2.4.2 หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 2 (25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540)

สาระสำคัญของหนังสือฯ ฉบับที่ 2 เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ระบุไว้ในข้อ 6 คือ รัฐบาลถือว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเป้าหมายหลักเป้าหมายหนึ่งในระยะปานกลางของแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลได้ดำเนินการวางแผนงานในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในสาขาพลังงาน สาธารณูปโภค การสื่อสารและการขนส่ง และคาดว่าจะมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนภายในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2541

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดแล้ว แต่รัฐบาลยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อยู่ จะถูกแปรรูปก่อนรัฐวิสาหกิจอื่นๆ โดยเฉพาะในสายการบินแห่งชาติ และบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) รัฐบาลจะลดสัดส่วนการถือหุ้นโดยให้เหลือต่ำกว่าร้อยละ 50 ภายในกลางปี พ.ศ. 2541 ถ้าสถานะตลาดเอื้ออำนวย และในเรื่องกฎหมายที่จำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้แปรรูปเป็นบริษัทจำกัด คาดว่าจะสามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ภายในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2541

2.4.3 หนังสือแจ้งความจำเป็นขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 3 (24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541)

สาระสำคัญของหนังสือฯ ฉบับที่ 3 และเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องดำเนินการในด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ระบุอยู่ในข้อ 4.2 ดังนี้ คือ

รัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งรัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยมีแผนการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งธนาคารโลกจะให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลไทยในการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดูแลเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization secretariat) รวมถึงเสนอและแก้ไขกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (corporatization law) และการจัดทำกรอบในการกำกับดูแลการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541

รัฐบาลมีแผนการในการแปรรูปบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) ภายในปี พ.ศ. 2541 และจะดำเนินการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2542 หากภาวะตลาดเอื้ออำนวย

2.4.4 หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 4 (26 พฤษภาคม พ.ศ. 2541)

สาระสำคัญของหนังสือฯ ฉบับที่ 4 และเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องดำเนินการในด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ระบุอยู่ในข้อ 3.2 ดังนี้ คือ

รัฐบาลได้วางมาตรการเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจน และรัฐบาลกำลังเจรจากับพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจูงใจให้เห็นพ้องต้องกันในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในการประเมินผลครั้งต่อไป แผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จะต้องแล้วเสร็จ

นอกจากนั้น รัฐบาลยังคาดการณ์ว่า การชำระคืนต้นเงินกู้ยืมบางส่วนหนึ่งจะมาจากรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

2.4.5 หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 5 (25 สิงหาคม พ.ศ. 2541)

สาระสำคัญของหนังสือฯ ฉบับที่ 5 และเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องดำเนินการในด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีดังนี้ คือ

รัฐบาลจะดำเนินนโยบายเปิดตลาดเสรีของประเทศเพิ่มเพื่อเป็นการสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ และเพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายการเปิดเสรี รัฐบาลจะริบดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภคโดยเร็ว โดยรัฐบาลจะต้องจัดทำแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541 ตลอดจนการแก้ไขกฎหมาย ปว.281 เรื่องการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเพื่อสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศและการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของชาวต่างชาติ

ในการยื่นหนังสือฯ ฉบับที่ 5 ถือว่าเป็นช่วงเวลาที่การดำเนินการตามหนังสือฯ ฉบับก่อน ๆ เป็นไปตามกำหนดการที่วางไว้ อาทิเช่น แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ได้กล่าวถึงในหนังสือฯ ฉบับที่ 2 ก็ได้จัดทำสำเร็จในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541 ตามกำหนด และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นไปตามหนังสือฯ ฉบับที่ 4 เป็นต้น

โดยได้มีการจัดทำกลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ ดังนี้