



## บทที่ 1

## ความหมายและลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

1. ความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ"

การศึกษาความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" อาจพิจารณาได้ดังนี้

## 1.1 ความหมายทั่วไป

## 1.2 ความหมายทางกฎหมาย

## 1.1 ความหมายทั่วไป

ศาสตราจารย์ เอ.เอช.แฮนสัน<sup>1</sup> (A.H. Hanson) ให้ความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ว่า หมายถึงกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ และดำเนินการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินและการค้าพาณิชย์

จากคำนิยามนี้ ย่อมแสดงว่า รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของและขณะเดียวกัน รัฐก็มีหน้าที่ต้องเข้าควบคุมกิจการนั้นๆ โดยมีวัตถุประสงค์ขั้นแรกเพื่อที่จะผลิตสินค้าหรือให้บริการแก่ชุมชน ซึ่งครอบคลุมถึงกิจการทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการค้า

วิกแฮม<sup>2</sup> (Wickham) เสนอว่า รัฐวิสาหกิจคือ องค์กรที่ดำเนินการเพื่อขาย ผลิผลหรือบริการ โดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของส่วนใหญ่ หรือทั้งหมด

<sup>1</sup> A.H. Hanson , Public Enterprise and Economic Development, New edition. (London : Routlege & Kegan Paul, Ltd., 1965) , p. 115.

<sup>2</sup> พิมลจรรย์ นามวัฒน์, "การนิยามศัพท์รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป," ใน เอกสารการ สอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน้าที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 21.

ลักษณะขององค์กรการนี้จะมีระบบการงบประมาณแยกต่างหากจากราชการ และจะมีการดำเนินการบริหารของตนเอง ซึ่งในการดำเนินกิจการเหล่านี้ รัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นผู้มอบหมายให้ดำเนินการ โดยรัฐบาลหรือส่วนราชการจะคอยเป็นผู้กำหนดแนวทางไว้ ซึ่งองค์กรการนี้ๆ จะต้องปฏิบัติตาม

การกำหนดคำนิยาม "รัฐวิสาหกิจ" (Public Enterprise หรือ State Enterprise) ของวิกแฮม (Wickham) ดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาเรื่องรัฐวิสาหกิจเกิดแนวความคิดเป็นสองแนว คือ

1. แนวการพิจารณาทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ซึ่งมุ่งเน้นประเด็นการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและกำกับดูแลจากองค์กรของรัฐ
2. แนวการพิจารณาเชิงธุรกิจซึ่งมุ่งเน้นการขาย การตลาด การจัดระบบการเงินงบประมาณให้สามารถดำเนินการด้วยตนเอง

ความหมายทางเศรษฐศาสตร์ รัฐวิสาหกิจเป็นกิจกรรมการผลิตทรัพย์สินและการให้บริการเพื่อขายแลกเปลี่ยนกับราคา โดยอยู่ภายใต้อำนาจของเจ้าหน้าที่มหาชน

เมื่อมีการเสนอความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในเชิงบริหารธุรกิจหรือเศรษฐศาสตร์ดังกล่าว ประกอบกับระยะเวลาและสถานการณ์เศรษฐกิจการเมืองของประเทศต่างๆ เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีผลสะท้อนถึงคำนิยามของ "รัฐวิสาหกิจ" ด้วย กล่าวคือ ระหว่าง ค.ศ. 1976-1978 สำนักเลขาธิการประเทศเครือจักรภพ (The Commonwealth Secretariat) ได้ผสมผสานแนวความคิดทั้งสองแนวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งสรุปสาระสำคัญของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ว่าหมายถึงกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งหมด หรือเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ก็ตาม โดยที่กิจการเหล่านี้ดำเนินการด้านการพาณิชย์ การเงิน การอุตสาหกรรม การเกษตร การสาธารณสุข โภค บริการขั้นพื้นฐาน (infrastructure) หรือการส่งเสริม ซึ่งกิจการดังกล่าวเกี่ยวเนื่องการขายสินค้าและบริการ และสามารถแสดงฐานะของกิจการออกได้ในลักษณะงบดุล และบัญชีกำไร ขาดทุน กิจการเหล่านี้อาจมีรูปแบบแตกต่างกันไป เช่น กิจการที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>3</sup> เป็นต้น

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 23.

## 1.2 ความหมายทางกฎหมาย

ประเทศฝรั่งเศส มีความเจริญก้าวหน้าในวิทยาการเศรษฐศาสตร์กฎหมายมหาชนอย่างมาก และรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสก็ถูกนำไปเป็นตัวอย่างหรือมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย แต่การให้นิยามหรือความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ทั้งในแง่ตัวบทกฎหมายและในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญในการวางบรรทัดฐานกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส ก็ไม่อาจกำหนดความหมายในทางกฎหมายได้ มีแต่การให้นิยามโดยแจกแจงชื่อหรือลักษณะเฉพาะขององค์การประเภทต่างๆ ตามที่กฎหมายต้องการ ถึงแม้ว่าจะได้เคยพยายามกำหนดความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ในลักษณะเนื้อหาตั้งในร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยกฎข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่ร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวก็มิได้รับการอนุมัติให้ประกาศใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญเรื่องรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศสคือ นายอ็องเดร เซ เดอลียง (Andre' G. Delion) ได้ให้ความหมายทางกฎหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" (entreprise publique) ว่า

"รัฐวิสาหกิจ คือองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งดำเนินกิจกรรมทางการผลิตทรัพย์สินหรือการให้บริการที่ขายแลกกับราคาและอยู่ภายใต้อำนาจชี้ขาดของเจ้าหน้าที่มหาชน"<sup>4</sup>

ตามความเห็นของ Michel Durupty<sup>5</sup> ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ กล่าวว่า ความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" จะต้องประกอบด้วย 2 ส่วนคือ

<sup>4</sup>อ็องเดร เซ เดอลียง, "ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส" แปลโดยชาญชัย แสวงศักดิ์, วารสารกฎหมายปกครอง, 2 (สิงหาคม 2526) : 2.

<sup>5</sup>Michel Durupty, "Esiste-t-il un critère de l'entreprise publique?" Revue Administrative (Septembre - Octobre 1984) : p.19, อ้างถึงใน สุรพล ลีนิติไกรพจน์, "หลักเกณฑ์ในการจำแนกรัฐวิสาหกิจมหาชน : ศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทยและฝรั่งเศส," วารสารนิติศาสตร์ 18 (กันยายน 2531) : 80.

1. องค์ประกอบทางเนื้อหา (critère matériel) องค์กรใดจะถือว่ามีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จะต้องดำเนินกิจการทางการค้าและอุตสาหกรรม ด้วยการผลิตสินค้าหรือบริการ โดยมีค่าตอบแทนเพื่อการแลกเปลี่ยนทางพาณิชย์ และอยู่ภายใต้แรงผลักดันของตลาดและประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องกระทำภายในขอบเขตที่จำกัดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ นอกจากนี้การกำหนดนโยบายทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมจะต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะขององค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (autorité de tutelle) ด้วย

2. องค์ประกอบทางองค์กรหรือรูปแบบ (critère organique) สามารถพิจารณาได้ 2 ประการคือ

2.1 เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือแยกเป็นเอกเทศต่างหากจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นอิสระ (autonomy) หรือคล่องตัวในการดำเนินงานและสามารถกำหนดนโยบายของตนที่นอกเหนือจากนโยบายซึ่งกำหนดโดยองค์การที่ควบคุมอยู่ได้

2.2 รัฐหรือนิติบุคคลมหาชน<sup>6</sup> มีหุ้น (เงินทุน) หรือเสี่ยงเกินกว่ากึ่งหนึ่งในองค์การบริหาร หรือมีอำนาจเหนือกว่าในการตัดสินใจหรือในการหาผลประโยชน์

<sup>6</sup>นิติบุคคลมหาชนอื่น ตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส สามารถแยกได้ 2 ประเภทคือ

1. องค์การปกครองทางพื้นที่ (Collectivités territoriales) หรือองค์การปกครองท้องถิ่น (Collectivités locales) เช่น คอมมูน จังหวัด เป็นต้น

2. องค์การมหาชน (Établissements publics) หรือองค์การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค ซึ่งจะศึกษารายละเอียดต่อไปในบทที่ 2

จะเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นรัฐวิสาหกิจของประเทศฝรั่งเศสนั้น "ถือหลักการมีอำนาจครอบงำชี้ขาด หรือการอยู่ภายใต้อำណิของรัฐเป็นสำคัญ มิได้ถือเอาจำนวนทุนเป็นส่วนข้างมากเพียงอย่างเดียว"<sup>7</sup>

สำหรับประเทศอังกฤษ ไม่ปรากฏนิยามหรือความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ในพระราชบัญญัติหรือในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมอันเป็นบรรทัดฐานเลย ทั้งนี้เนื่องจากประเทศอังกฤษมิได้แบ่งแยกระบบกฎหมายเอกชนและมหาชนออกจากกันอย่างเด่นชัด ประกอบกับลักษณะที่รัฐเข้าแทรกแซงในกิจการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเป็นไปเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งและเป็นคราวๆ ไป ตามแต่รัฐจะเห็นความจำเป็น

อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายอังกฤษก็สามารถบ่งชี้ได้ว่าวิสาหกิจหรือองค์กรใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ โดยพิจารณาจากกรรมสิทธิ์และอำนาจครอบงำของรัฐในวิสาหกิจนั้นๆ

สำหรับประเทศไทย คำว่า "รัฐวิสาหกิจ" (ซึ่งใช้แทนความหมายของคำว่า "Public Enterprise" ในภาษาอังกฤษ หรือคำว่า "Entreprise publique" ในภาษาฝรั่งเศส) ได้ใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายไทยในการพิจารณาว่า องค์กรใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่

หลังจากพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ได้มีการกำหนดความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ในกฎหมายไทยฉบับต่อๆ มา จนถึงปัจจุบันอีก 3 ฉบับ ซึ่งมีความสำคัญมากในฐานะที่เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจ และสามารถนำไปใช้อ้างอิงทั้งในกฎหมายฉบับอื่นและตำราวิชาการสาขาต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง

<sup>7</sup> Deringer Arved, "Equal Treatment of Public and Private Enterprises" Equal Treatment of Public and Private Enterprises, P. 1.3 อ้างถึงใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 125.

ดังนั้น ความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ตามกฎหมายไทยมีกำหนดไว้ในกฎหมาย  
4 ฉบับ เรียงลำดับดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502

มาตรา 4 บัญญัติว่า "รัฐวิสาหกิจหมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ"

2. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

มาตรา 4 บัญญัติว่า "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

3. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

2518

มาตรา 4 วรรคแรก บัญญัติว่า "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวง การเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบหรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวง การเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสอง ในสาม

4. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521<sup>8</sup>

มาตรา 4 วรรค 6 บัญญัติว่า "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวงหรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ดังนั้น ความหมายตามกฎหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ตามกฎหมายไทยที่ใช้บังคับ อยู่ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว จึงได้แก่องค์การ 7 ประเภท<sup>9</sup> ดังต่อไปนี้

<sup>8</sup>มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2503 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2509.

<sup>9</sup>จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน "รัฐวิสาหกิจ" ในกฎหมายไทย"(วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 104.

- 1) องค์การของรัฐบาล
- 2) กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น
- 3) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ
- 4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- 5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจใน 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- 6) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจใน 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- 7) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจในประเภทที่ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) และ/หรือ 6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

## 2. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

การที่รัฐบาลของประเทศต่างๆ เข้ามาดำเนินการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นนั้น มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

2.1 วัตถุประสงค์ทางการเมือง การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการนำเอาแนวความคิดของปรัชญาทางการเมืองและอุดมการณ์ของการจัดองค์การทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาปฏิบัติ กล่าวคือแนวความคิดที่ว่า การผลิตควรเปลี่ยนมือจากนายทุนเอกชนมาเป็นของรัฐ จึงเกิดการโอนกิจการทางเศรษฐกิจเอกชนที่สำคัญ มาเป็นของชาติ (Nationalisation) ต่อมาเมื่อสังคมและเศรษฐกิจมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ปัญหาการจัดการในองค์การขนาดใหญ่ก็เริ่มเกิดขึ้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะให้มีการผสมผสานกันระหว่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมโดยรัฐและความเป็นอิสระในการจัดการของวิสาหกิจเอง

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยสืบเนื่องมาจากอุดมการณ์ทางการเมืองนี้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่ กรณีของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส

ประเทศอังกฤษ เมื่อพรรคแรงงานซึ่งมีปรัชญาทางการเมืองในแนวสังคมนิยมมีเสียงข้างมากในการบริหารประเทศ ได้เสนอให้จัดหน่วยงานด้านอุตสาหกรรมของรัฐเสียใหม่ โดย



มีโครงการโอนธุรกิจอุตสาหกรรมมาเป็นของรัฐ ในปี ค.ศ. 1946 - 1948 รวมทั้งธุรกิจทางการเงินด้วย เช่น ธนาคารแห่งอังกฤษ (Bank of England) การสื่อสารคมนาคมแห่งจักรภพ (Commonwealth Communication) ซึ่งรวมทั้งกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น แก๊ส ไฟฟ้า ถ่านหิน เหล็กและเหล็กกล้า การขนส่งทั้งทางถนน รถไฟ และทางเรือ เป็นต้น เพื่อมุ่งประโยชน์สาธารณะที่ส่วนรวมจะพึงได้จากผลของการดำเนินกิจการ

สำหรับประเทศฝรั่งเศส นโยบายของรัฐบาลฝรั่งเศสได้รับอิทธิพลจากกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย เช่น พรรคสังคมนิยม ซึ่งยังผลให้มีการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐหลายกิจการ เพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ และสอดคล้องกับปรัชญาการเมือง ซึ่งมีแนวความคิดที่จะโอนอำนาจทางเศรษฐกิจจากนายทุนมาสู่คนงานทั้งหมด

2.2 วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของชาติในสาขาใดสาขาหนึ่ง โดยเฉพาะหรือทั่วๆ ไป เพื่อการจัดองค์การทางเศรษฐกิจที่ถูกโอนมาเป็นของรัฐ และเพื่อเป็นสิ่งจูงใจสำหรับเงินทุนของเอกชนอันเนื่องมาจากการขาดแคลนทรัพยากรของเอกชนในการดำเนินการสำหรับโครงการลงทุนขนาดใหญ่

นอกจากนี้ บางประเทศมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1) เพื่อวัตถุประสงค์ในการหารายได้เข้ารัฐ ซึ่งกิจการที่ผูกขาดเหล่านี้ได้แก่ยาสูบ สุรา เป็นต้น สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียยังได้มีการดำเนินกิจการสลาก-กินแบ่งรัฐบาลเพื่อหารายได้เข้ารัฐอีกด้วย

2) เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สำหรับประเทศที่มีทรัพยากรมาก เช่น แร่-ธาตุ น้ำมัน แก๊สธรรมชาติ รัฐบาลก็จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อมาดำเนินงานด้านทรัพยากรเหล่านี้ เพื่อให้มีการนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ และส่งผลในการนำรายได้เข้ารัฐอีกทางหนึ่งด้วย ตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และอิตาลี จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการเหมืองถ่านหิน เป็นต้น

2.3 วัตถุประสงค์ทางสังคม ตามปกติเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>10</sup>ให้แก่ประชาชนทั้งด้านคมนาคม การสื่อสารโทรคมนาคม ตลอดจนด้าน สาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส รัฐเข้าดำเนินการ รถไฟ ไฟฟ้า เป็นต้น สำหรับประเทศอังกฤษและอเมริกาได้โอนกิจการรถไฟมาเป็นของรัฐ นอกจากนี้ก็ได้เข้าดำเนินการกิจการไปรษณีย์โทรเลข แก๊ส และไฟฟ้าอีกด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศพัฒนาแล้ว เป็นไปเพื่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐอย่างแท้จริง และเป็นเหตุประการสำคัญในการผลักดันให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว

สำหรับประเทศไทย รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ โดยมี วัตถุประสงค์ที่จะช่วยเร่งรัดพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและเป็น ประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่า กิจการในลักษณะของรัฐวิสาหกิจได้เริ่มมีมา นานแล้วในประเทศไทย แต่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมีลักษณะที่ยังไม่แน่นอนตายตัว โดยมัก จะถือความต้องการตามเหตุการณ์ หรือสถานการณ์ของประเทศที่เกิดขึ้นขณะนั้นเป็นเกณฑ์ในการ พิจารณาจัดตั้ง

<sup>10</sup> ศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายของคำว่า "บริการสาธารณะ" ไว้ว่า "หมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน"

ฝ่ายปกครองสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ 3 รูปแบบคือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และให้สัมปทานบริการสาธารณะแก่เอกชน

ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย จึงมีดังนี้<sup>11</sup>

1. เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง ได้แก่ กิจการด้านสาธารณูปโภค ซึ่งสภาพของกิจการเป็นกิจการขนาดใหญ่ เป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและสวัสดิภาพของประชาชน เช่น การพลังงาน การคมนาคม การสื่อสาร ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนมหาศาล ใช้กรรมวิธีผลิตที่ทันสมัยและอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง ดังนั้น เอกชนไม่มีเงินทุนสูงพอที่จะดำเนินการได้ "และกิจการประเภทนี้ไม่เหมาะที่จะให้มีการแข่งขันระหว่างเอกชน เพราะจะทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซ้ำซ้อนกัน และการแข่งขันจะนำไปสู่การแข่งกันลดราคาแต่อย่างเดียว ทำให้คุณภาพของการบริการไม่แน่นอนและท้ายที่สุดจะทำให้ผู้มีทุนมากกว่ารวมตัวกันกลายเป็นกิจการผูกขาดไป"<sup>12</sup> รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการและถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านนี้ให้แก่ประชาชนโดยทั่วถึงและเก็บค่าบริการในอัตราที่ต่ำ โดยมีได้มุ่งที่จะหากำไรแต่อย่างใด

2. เพื่อให้บริการแก่สังคม บริการบางอย่างประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบริการนั้น หากรัฐปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจมีการกำหนดค่าบริการสูงเนื่องจากเอกชนมุ่งหวังผลกำไรมากและอาจให้บริการไม่ทั่วถึง รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าดำเนินการเพื่อเป็นการให้บริการแก่สังคม เช่น บริการในด้านไฟฟ้า น้ำประปา การสื่อสาร การคมนาคม เป็นต้น

3. เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าบางชนิด ซึ่งเป็นสินค้าให้โทษ เช่น สุรา ยาสูบ แต่รัฐไม่สามารถห้ามการผลิตและจำหน่ายได้ เพราะจะทำให้เกิดปัญหาการลักลอบผลิตจำหน่ายและบริโภค สินค้าเหล่านี้ขึ้นได้ แต่ถ้าปล่อยให้มีการบริโภคอย่างอิสระอาจทำให้เกิดโทษต่อผู้บริโภคและต่อสังคมส่วนรวมได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการเพื่อควบคุมปริมาณการผลิต ราคา ตลอดจนควบคุมปริมาณการบริโภคได้

<sup>11</sup>ดู ประภาวดี ประจักษ์ศุภนิติ, "รัฐวิสาหกิจไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ถึงปัจจุบัน," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน้าที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 78-80.

<sup>12</sup>ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "บทความรัฐวิสาหกิจ," รวมกฎหมายไทย เล่มรัฐธรรมนูญ-แร่ (กรุงเทพฯ : สวัสดิการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2520), หน้า 3.

4. เพื่อหารายได้เข้ารัฐ เนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ รัฐจึงต้องพยายามแสวงหารายได้จากแหล่งต่างๆ เพิ่มขึ้นให้เพียงพอสำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ กิจกรรมที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อหารายได้เข้ารัฐเพียงประการเดียวนี้ มักเป็นกิจการที่ได้ผลกำไรสูง ขณะเดียวกันก็อาจจะก่อผลร้ายต่อประชาชนได้ หากปล่อยให้มีการจัดทำโดยไม่มี การควบคุมปริมาณ ดังนั้น เมื่อรัฐดำเนินการเองจึงอาจควบคุมปริมาณให้เหมาะสมได้ กิจกรรมดังกล่าวได้แก่ สลากกินแบ่งของรัฐบาล สุรา ยาสูบ เป็นต้น

5. เพื่อริเริ่มกิจการใหม่เป็นแบบฉบับแก่เอกชน เนื่องจากกิจการบางประเภทต้องใช้วิทยาการขั้นสูง เทคนิคการผลิต การจัดการและบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ทำให้กิจการเหล่านี้มีความเสี่ยงในการลงทุนสูง รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการเพื่อเป็นการริเริ่มและเผยแพร่เทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อเป็นการชี้แนะและส่งเสริมอาชีพในกิจการด้านนี้แก่ประชาชน เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ กระดาษ เป็นต้น

6. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐจะใช้รัฐวิสาหกิจบางแห่งเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงตลาด ตรึงราคาสินค้าและบริการบางอย่าง โดยกำหนดราคาและปริมาณการขายเพื่อเพิ่มการแข่งขัน ป้องกันการผูกขาดการผลิตและจำหน่ายสินค้า ตลอดจนเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การคลังสินค้า เป็นต้น

7. เพื่อดำเนินอุตสาหกรรมยุทธปัจจัย เนื่องจากความจำเป็นบางอย่าง เช่น สถานการณ์ของประเทศในภาวะสงครามขาดเงิน หรือความจำเป็นทางทหาร ทำให้เกิดรัฐวิสาหกิจที่ผลิตยุทธปัจจัยขึ้น จุดมุ่งหมายในการดำเนินงานที่แท้จริงก็เพื่อผลิตยุทธปัจจัยให้เพียงพอสำหรับใช้ในกองทัพ ได้แก่ ผ้า อาหารสำเร็จรูป เชื้อเพลิงประเภทแบตเตอรี่ เป็นต้น รัฐจึงเข้าดำเนินการเหล่านี้เพื่อควบคุมการผลิตและสำรวจยุทธปัจจัยเหล่านี้ได้

8. เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศ กล่าวคือ กิจการบางอย่างรัฐเข้าดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเผยแพร่ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปะวัฒนธรรม และชื่อเสียงเกียรติคุณของประเทศ ให้เป็นที่รู้จักแก่ต่างประเทศยิ่งขึ้น จึงจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยมีหลายประการ ดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งล้วนแล้วแต่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พัฒนาเศรษฐกิจ

สังคมและรักษาความมั่นคงของประเทศ ซึ่งรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่ง รัฐอาจจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลายประการก็ได้

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลของประเทศต่างๆ เข้าดำเนินการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ต้องการกระจายอำนาจทางด้านบริการหรือกิจการ โดยจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานที่ถือว่าเป็นของรัฐ แต่มีความอิสระหรือมีความคล่องตัวในการเงิน การบริหารและการดำเนินการที่ไม่ใช่ส่วนราชการ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอันเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ

### 3. การจัดองค์กรรัฐวิสาหกิจ

จากที่ได้ศึกษาความหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมาแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์ต่างๆ หลายประการ ซึ่งนำมาสู่แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ซึ่งดำเนินกิจกรรมเชิงธุรกิจ ดังนั้น จึงมีรูปแบบการบริหารเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน การบริหารตามระบบราชการจึงไม่อาจนำมาใช้ได้เหมาะสม แต่ถูกควบคุมโดยรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ ส่วนการดำเนินงานอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายจัดตั้ง

อย่างไรก็ตาม การบริหารและการดำเนินงานก็จำเป็นต้องมีขั้นตอนตามระเบียบ ข้อบังคับและธรรมเนียมปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนมีวิธีการควบคุมตรวจสอบตามกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

2. รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมีอิสระ (autonomy) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวทั้งด้านการบริหารและการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีการควบคุมกำกับโดยรัฐ

กล่าวคือ แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะอาศัยรูปแบบการบริหารและการดำเนินงานแบบวิสาหกิจเอกชน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะมีอิสระโดยสมบูรณ์ เช่น วิสาหกิจเอกชน เพราะรัฐวิสาหกิจมีประชาชนหรือรัฐเป็นเจ้าของ มีรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจแทนประชาชน โดยที่รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย นโยบายและแผนซึ่งรัฐบาลเป็นผู้กำหนด ปฏิบัติตาม

มติคณะรัฐมนตรี นโยบายและคำสั่งของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ตลอดจนอยู่ภายใต้การกำกับของ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ในบทต่อไป

ดังนั้น รูปแบบการจัดองค์กรของรัฐวิสาหกิจอาจมีได้หลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ประวัติความเป็นมา ระบบการเมืองการปกครอง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การตลาด ตลอดจนการพัฒนาด้วยเทคโนโลยีต่างๆ

### 3.1 ประเภทของรัฐวิสาหกิจ

สืบเนื่องมาจากความแตกต่างกันในทางความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของประเทศต่างๆ ตลอดจนจนไม่มีการกำหนดนิยามหรือความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ได้อย่างชัดเจน และไม่มีแนวความคิดใดที่จะนำไปใช้ได้สำหรับทุกประเทศในฐานะที่เป็นแนวคิดอันเป็นรูปแบบเดียวกันของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ความแตกต่างในแนวความคิดนี้เอง เป็นสาเหตุทำให้ประเทศต่างๆ กำหนดหรือจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจไว้ต่างกัน ถ้าพิจารณาในเชิงกฎหมายแล้ว รัฐวิสาหกิจของประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ อาจจัดตั้งขึ้นในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. องค์การของรัฐบาล (Public Corporation หรือ Établissement Publique) หมายถึง หน่วย (entity) ในทางกฎหมายซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือพระบรมราชโองการ (Royal Charter or Royal Prerogative) และกำหนดให้มีหน้าที่ดำเนินงานซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของชาติ<sup>13</sup>

ลักษณะในทางกฎหมายขององค์การของรัฐบาลมีดังนี้

1) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่กรณี ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ เอกสิทธิ์ รูปแบบการจัดองค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

<sup>13</sup>J.F. Garner, "Public Corporation in the United Kingdom" in Government Enterprise : A Comparative Study, (New York : Columbia University Press, 1970), P. 4-5. อ้างถึงในจันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 145.

2) มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากรัฐ ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

3) รัฐเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นทั้งหมด

4) มีอิสระทางการเงิน สามารถหาแหล่งเงินทุนโดยการกู้ยืมจากกระทรวง การคลังหรือสถาบันการเงินอื่นๆ ได้ ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี โดยที่เจ้าของเงินกู้ ไม่มีสิทธิเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การของรัฐบาล สำหรับงบประมาณก็ไม่จำเป็นต้องรออนุมัติจากงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากมีทรัพย์สินที่จะใช้ประกอบกิจการหารายได้และมีอำนาจ ในการจัดสรรรายได้ของตนเอง

5) ในด้านการเงิน การบัญชี ใช้ระบบเดียวกับวิสาหกิจเอกชน ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้บังคับหน่วยราชการต่างๆ

6) การดำเนินงานอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการขององค์การของรัฐบาล นั้นๆ ซึ่งเป็นอิสระ สำหรับนโยบายต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลโดยผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและ รับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเช่นกัน

7) พนักงานขององค์การของรัฐบาล ไม่ได้ถือว่าเป็นข้าราชการ ดังนั้นการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน การลงโทษ จึงเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับขององค์การแต่ละแห่ง

ดังนั้น องค์การของรัฐบาลจึงเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่เหมาะสมในการจัดทำบริการ สาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพื่อตอบสนองประโยชน์ของมหาชนส่วนรวมและ ต้องอาศัยอำนาจมหาชน (puissance publique) บางประการด้วย ทำให้้องค์การของ รัฐบาลต้องจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

อนึ่ง การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การของรัฐบาลกระทำในนามของรัฐบาล และรัฐสภาจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ทำให้ต้องมีการ ประสานความสัมพันธ์ระหว่างความมีอิสระขององค์การ (autonomy) กับการถูกควบคุมกำกับ (pouvoir de tutelle) โดยรัฐ

ลักษณะขององค์การของรัฐบาลดังกล่าวจึงเหมาะสมที่จะเป็นตัวอย่างในการศึกษา วิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับได้ดียิ่งที่สุด "เพราะเป็นรูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่ พัฒนามาอย่างสมบูรณ์แบบที่สุคในปัจจุบัน"<sup>14</sup>

<sup>14</sup>W. Friedmann, "Governmental (Public) Enterprise," International Encyclopedia of Comparative Law. Chapter 13, 1979.



2. บริษัทจำกัด (Limited Liability Company) หรือ บริษัทผสม (Mixed economy enterprise) เป็นวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งหรือสถาปนาในรูปบริษัท ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทุนเป็นของภาครัฐทั้งหมดหรือเป็นของเอกชนส่วนหนึ่ง ซึ่งรัฐบาล นิติบุคคลมหาชน หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลประโยชน์ในทางการเงินในลักษณะถาวรควบคู่ไปกับความสามารถในการใช้มาตรการควบคุมภายในวิสาหกิจ โดยมีอำนาจออกเสียงในฐานะผู้ถือหุ้นหรือโดยการมีสิทธิแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารของวิสาหกิจหรือทั้ง 2 ประการ<sup>15</sup>

ลักษณะทางกฎหมายของบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือบริษัทผสม<sup>16</sup>

- 1) รัฐเป็นเจ้าของหุ้นของบริษัทโดยตรง
- 2) บริษัทมีวัตถุประสงค์ สิทธิ หน้าที่ และหนี้ เช่นเดียวกับบริษัทเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อดีของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ได้แก่

- 1) จัดตั้งโดยง่ายกว่ารูปแบบขององค์การของรัฐบาลซึ่งจะต้องอาศัยกฎหมายโดยเฉพาะผ่านกระบวนการที่ยุ่งยากกว่า ในขณะที่บริษัทจำกัดหรือบริษัทผสมเพียงแต่จดทะเบียนตามกฎหมาย เช่นเดียวกับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเอกชน
- 2) การเข้าร่วมทุนของรัฐกับภาคเอกชนกระทำได้ง่าย การโอนหรือแปรสภาพก็กระทำได้ง่ายเช่นกัน และเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนในชาติและนายทุนต่างชาติเข้าร่วมทุนและรับประโยชน์ร่วมกัน
- 3) มีความคล่องตัว เพราะมีความอิสระในการบริหารงานอย่างมากและเป็นช่องทางให้มีการใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในงานบริหารของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ได้โดยตรงอีกด้วย โดยที่รัฐควบคุมโดยส่งตัวแทนเข้ามาเป็นกรรมการบริษัท ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

<sup>15</sup>T.C. Daintith, "The Mixed Enterprise in The United Kingdom", P. 56. อ้างใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หน้า 100.

<sup>16</sup>จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หน้า 149.



ดังนั้น กิจการใดที่รัฐประสงค์จะให้อิสระปราศจากการควบคุมโดยตรงจากหน่วยราชการของรัฐ จึงควรจัดตั้งในรูปบริษัท

อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในรูปบริษัทจำกัดหรือบริษัทผสมก็มีข้อเสียกล่าวคือ ในกรณีที่รัฐต้องการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบการบริการสาธารณะ ซึ่งรัฐจะเป็นเจ้าของ แต่ผู้เดียวและเป็นผู้เข้าควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ตามแนวนโยบายแห่งรัฐก็ไม่สมควรจัดตั้งในรูปของบริษัท เนื่องจากรูปแบบบริษัทสามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบซึ่งจะต้องมีต่อรัฐบาลและรัฐสภาได้ ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้ควรจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปขององค์การของรัฐบาลจะสมประโยชน์ยิ่งกว่า

3. หน่วยงานธุรกิจของรัฐ (Departmental Government Enterprise) คือ องค์การซึ่งดำเนินการค้าของรัฐ โดยมีรัฐเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตรง ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นรูปแบบหน่วยงานธุรกิจแบบดั้งเดิมก่อนที่รัฐจะได้พยายามจัดตั้งรัฐวิสาหกิจรูปแบบใหม่ขึ้นมาแทนที่เรียกว่า "องค์การของรัฐบาล" ดังได้กล่าวมาแล้วซึ่งมีสภาพนิติบุคคลโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายจัดตั้ง

ลักษณะสำคัญของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้<sup>17</sup> คือ

- 1) ได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐบาลและรายรับทั้งสิ้นต้องนำส่งกระทรวงการคลัง งบประมาณดังกล่าว ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายงบประมาณประจำปีที่ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา แต่แยกจากงบประมาณของหน่วยราชการอื่น
- 2) ถูกควบคุมด้านงบประมาณ ระบบบัญชี และการตรวจบัญชี เช่นเดียวกับหน่วยราชการทั่วไป แต่อาจมีข้อยกเว้นบางประการเพื่อความคล่องตัว
- 3) เจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการพลเรือนอยู่ใต้กฎหมายข้าราชการพลเรือน
- 4) มีโครงสร้างการบริหารเหมือนกับทบวงการเมืองและอยู่ใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

<sup>17</sup> อิศระ สุวรรณผล, "โครงสร้างองค์การในการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 263.

5) ในบางประเทศ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีเอกลักษณ์ที่บุคคลทั่วไปไม่อาจฟ้องร้อง  
ได้ก่อนได้รับอนุมัติจากรัฐบาล

การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย สามารถจำแนกรัฐวิสาหกิจออกเป็น  
ประเภทต่างๆ ได้หลายวิธีด้วยกัน ทั้งนี้แล้วแต่ว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการแบ่ง ดังนี้

1. จำแนกตามลักษณะของการจัดตั้ง<sup>18</sup> สามารถจำแนกได้ 4 ประเภท คือ
  - 1.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ
  - 1.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา
  - 1.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์
  - 1.4 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

1.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เป็นหน่วยงานที่รัฐเป็น  
เจ้าของและทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ และตามกฎหมายจัดตั้งจะกำหนดวัตถุประสงค์ตามขอบเขต  
อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการสำคัญๆ และเป็น  
กิจการขนาดใหญ่ได้แก่ กิจการด้านสาธารณสุขโลก

#### 1.1.1 การกำหนดวัตถุประสงค์

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ มีการกำหนด  
วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ อย่างกว้างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้อง  
กันหรือต่อเนื่องใกล้เคียงกัน ซึ่งส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันบ้างเพียงประเด็น  
ปลีกย่อย เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะความจำเป็นในการประกอบการตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง  
รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 1 ของพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ตัวอย่าง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติประเภท  
สาธารณสุขโลก จะมีวัตถุประสงค์หลัก<sup>19</sup> คือ

<sup>18</sup> ุรราชชื่อรัฐวิสาหกิจ จำแนกตามลักษณะการจัดตั้งในภาคผนวก ก.

<sup>19</sup> พิพัฒน์ ไทยอารี, รัฐวิสาหกิจ : โครงสร้าง การบริหาร และนโยบาย (กรุงเทพ-  
มหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529) , หน้า 8.

1) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการ  
สาธารณูปโภคนั้นๆ รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณูปโภคนั้นและธุรกิจอื่น  
ที่ต่อเนื่องใกล้เคียง หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการสาธารณูปโภคนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์  
แก่รัฐ ประชาชน และกิจการสาธารณูปโภคแห่งนั้น

2) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายพลังงาน  
หรือบริการให้แก่ประชาชน รวมทั้งกิจการต่างๆ ของรัฐ

3) ดำเนินกิจการเฉพาะอย่างตามแต่ประเภทของ  
กิจการสาธารณูปโภคแต่ละแห่ง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งแต่ละฉบับยังมอบอำนาจ  
ให้แก่ของรัฐวิสาหกิจกระทำการภายในขอบวัตถุประสงค์ของกิจการนั้นๆ ด้วย เนื่องจากรัฐวิสาหกิจ  
ทุกแห่งที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมีสภาพเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น จึงมีอำนาจกระทำการภายในของ  
วัตถุประสงค์ได้เอง ไม่ต้องกระทำการในนามของกระทรวงเจ้าสังกัด ดังนี้

1) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า  
และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการ

2) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถูกรวมสิทธิ์ ครอบ-  
ครอง จำหน่ายหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

3) กำหนดอัตราค่าเช่า ค่าบริการและการให้ความ  
สะดวกต่างๆ ของกิจการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

4) กู้ยืมเงินหรือลงทุน

5) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้บริการ  
และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

6) สำรวจ วางแผน หรือขยายเพิ่มเติมกิจการที่รับ  
ผิดชอบ

7) กำหนดประเภท ขนาดและมาตรฐาน เพื่อเป็นการ  
ใช้ประโยชน์ของการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของกิจการ

### 1.1.2 เงินทุน

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ถึงแม้จะถือว่า  
ทุนเป็นของรัฐบาล แต่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับ เงินทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ  
ในประเด็นต่อไปนี้

1) ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยการโอนกิจการ  
มาจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ข้อกำหนดเรื่องทุนก็จะเป็นการโอนสิทธิ  
หน้าที่ ทรัพย์สิน สิทธิและหนี้สิน ตลอดจนพนักงานมาเป็นของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่  
โดยที่เมื่อหักหนี้สินออกแล้ว เงินหรือทรัพย์สินส่วนที่เหลือจะกลายเป็นทุนของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้ง  
ขึ้นใหม่ด้วย

ตัวอย่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ  
ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 รวมกิจการของ  
รัฐวิสาหกิจ 3 แห่งเข้าด้วยกันคือ การไฟฟ้ายันฮี การลิกไนต์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียง-  
เหนือ

ดังนั้น มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต  
แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 จึงบัญญัติว่า "ให้โอนทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ ความรับผิดชอบ ตลอดจน  
จรรยาบรรณของการไฟฟ้ายันฮี การลิกไนต์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือให้แก่การไฟฟ้าฝ่าย  
ผลิตฯ ทรัพย์สินดังกล่าวเมื่อหักหนี้สินออกแล้วให้ถือเป็นทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ "

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง : แสดงเงินทุน (การโอนทรัพย์สิน) ของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ

| ลำดับ<br>ที่ | ชื่อรัฐวิสาหกิจ               | พ.ศ.<br>พ.ร.บ.จัดตั้ง | หน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจที่โอนทรัพย์สิน   |
|--------------|-------------------------------|-----------------------|--|
| 1.           | ธนาคารออมสิน                  | 2489                  | คลังออมสิน กรมไปรษณีย์โทรเลข   |
| 2.           | การทำเรือแห่งประเทศไทย        | 2494                  | สำนักงานท่าเรือกรุงเทพ กรมการขนส่ง   |
| 3.           | การรถไฟแห่งประเทศไทย          | 2494                  | กรมรถไฟ  |
| 4.           | องค์การสะพานปลา               | 2496                  | กรมการประมง  |
| 5.           | องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย  | 2497                  | กองโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลข  |
| 6.           | การไฟฟ้านครหลวง               | 2501                  | กองไฟฟ้านครหลวง กรมโยธาเทศบาล และ<br>การไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวงมหาดไทย  |
| 7.           | การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค           | 2503                  | องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กระทรวงมหาดไทย   |
| 8.           | องค์การเภสัชกรรม              | 2509                  | กองโอสถศาลา กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์<br>และโรงงานเภสัชกรรม กระทรวงสาธารณสุข  |
| 9.           | การประปานครหลวง               | 2510                  | กองประปากรุงเทพ กรมโยธาเทศบาล<br>การประปานครบุรีของกองประปาภูมิภาค<br>กรมโยธาเทศบาล<br>การประปานครบุรีของเทศบาลนครบุรีและหมวด<br>การประปาเทศบาลเมืองสมุทรปราการของเทศบาล<br>เมืองสมุทรปราการ |
| 10.          | การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย | 2511                  | การไฟฟ้ายันฮี การลิกไนต์ และการไฟฟ้า<br>ตะวันออกเฉียงเหนือ   |
| 11.          | สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล     | 2517                  | สำนักงานสลากกินแบ่ง กระทรวงการคลัง   |
| 12.          | การสื่อสารแห่งประเทศไทย       | 2519                  | สำนักงานเลขานุการกรม กองสื่อสารระหว่าง<br>ประเทศ กองแผนงานและสำนักงานบริหาร-<br>ความดีวิทยุ กรมไปรษณีย์โทรเลข  |

| ลำดับ<br>ที่ | ชื่อรัฐวิสาหกิจ            | พ.ศ.<br>พ.ร.บ.จัดตั้ง | หน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจที่โอนทรัพย์สิน  |
|--------------|----------------------------|-----------------------|---|
| 13.          | การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย | 2521                  | กรมการพลังงานทหาร โรงกลั่นน้ำมัน<br>องค์การเชื้อเพลิง องค์การก๊าซธรรมชาติ<br>แห่งประเทศไทย  |
| 14.          | การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย | 2522                  | สนามบินดอนเมืองกองทัพอากาศ กรมการบิน-<br>พลเรือนกองทัพอากาศ กรมการบินพาณิชย์<br>กองทัพอากาศ |
| 15.          | การประปาส่วนภูมิภาค        | 2522                  | กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย<br>กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข                                   |

2) เงินที่ได้รับตามงบประมาณรายจ่ายวิสามัญลงทุน  
ประจำปีและประเภทของงานที่กำหนดไว้ นอกจากนี้อาจเป็นเงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน  
ที่จ่ายให้ภายหลัง เพื่อดำเนินงานหรือขยายกิจการ

3) รัฐวิสาหกิจบางแห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งจะมีบท  
บัญญัติกำหนดวงเงินไว้ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 กำหนด  
ทุนของธนาคารเป็นจำนวนไม่เกิน 500 ล้านบาท หรือพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่ง-  
ประเทศไทย พ.ศ. 2497 กำหนดทุนขององค์การฯ ไว้เป็นจำนวน 100 ล้านบาท เป็นต้น  
โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐจะจ่ายให้เป็นคราวๆ ตามแต่จะเห็นควร<sup>20</sup>

4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้ เช่น พระราชบัญญัติ  
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 10 (2)

5) เงินที่ได้รับอำนาจเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์  
ของการจัดตั้ง กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจบางแห่งให้ครอบคลุมถึงการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใด  
เพื่อการลงทุน เช่นพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 9  
(7)

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

6) บทบัญญัติตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางแห่ง กำหนดไว้ด้วยว่า เงินทุนนี้อาจมาจากเงินช่วยเหลือซึ่งอาจได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ดังเช่น พระราชบัญญัติการปราบปรามการทลวง พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522<sup>21</sup> เป็นต้น

7) รัฐวิสาหกิจบางแห่ง สามารถกำหนดให้มีเงินสำรอง ซึ่งประกอบด้วย เงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เพื่อขาด เงินสำรองเพื่อขยายกิจการ เงินสำรองเพื่อการไถ่ถอนหนี้ และเงินสำรองอื่นๆ ตามความประสงค์แต่ละอย่างโดยเฉพาะ ตามที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเห็นสมควร เมื่อรัฐวิสาหกิจต้องการนำเงินสำรองนี้ออกใช้ อาจทำได้โดยมติของคณะกรรมการ เช่น การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยและการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย<sup>22</sup> เป็นต้น

### 1.1.3 ฐานะ เอกสิทธิ์ และสิทธิพิเศษ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และมีอำนาจของฝ่ายปกครองสนับสนุนอยู่ ดังนั้นจึงมีอำนาจหรือสิทธิพิเศษเพื่อกระทำกิจการบางอย่างตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง โดยมีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งให้มีสิทธิพิเศษ ดังต่อไปนี้

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

<sup>22</sup> อิศระ สุวรรณกุล, "โครงสร้างองค์การในการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย", หน้า 272.

1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติทุกแห่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง<sup>23</sup> โดยตรง

2) ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากรด้วยคุณลักษณะหรือประเภทของกิจการที่ได้รับการยกเว้น เช่นกิจการด้านสาธารณูปโภคและคมนาคม ได้แก่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทยและองค์การโทรศัพท์ (มาตรา 19) เป็นต้น กิจการธนาคารได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารออมสิน สำหรับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

นอกจากนี้ การไฟฟ้านครหลวง ได้รับการยกเว้นภาษีการค้าเฉพาะการจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ซึ่งมีแรงดัน 69, 11 และ 3.5 กิโลโวลต์<sup>24</sup>

3) อำนาจพิเศษบางประการในการออกข้อบังคับ กฎระเบียบหรือกระทำการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

3.1 อำนาจในการออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือกิจการ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย ฯลฯ

3.2 อำนาจในการใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใดๆ ซึ่งมีใช้เคสสถานเป็นการชั่วคราว ภายใต้งบเงื่อนไข เช่น ก่อนกระทำการดังกล่าว ได้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ

<sup>23</sup> ฎุพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 6  
พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 7  
พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 7  
พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 8  
พระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. 2509 มาตรา 7  
พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 5  
พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 มาตรา 8 เป็นต้น

<sup>24</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง กรมสรรพากรเรียกเก็บภาษีการค้าจากการไฟฟ้านครหลวง ในฐานะผู้ผลิต มกราคม 2506.



ล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควรและถ้ามีความเสียหายเกิดแก่เจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้ทรงสิทธิอื่นเนื่องจากการกระทำของพนักงานรัฐวิสาหกิจ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิเรียกค่าทดแทนจากรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้ ซึ่งได้แก่ กิจการเกี่ยวกับไฟฟ้าและประปา คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย<sup>25</sup> การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค

3.3 รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้นหรือทำลายตัดฟันต้นไม้หรือพืชผลในเขตดำเนินการตามวัตถุประสงค์จัดตั้ง เช่น ในเขตเดินสายไฟฟ้า<sup>26</sup> เป็นต้น

3.4 อำนาจเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าหรือเพื่อใช้สร้างเขื่อน ก็สามารถดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์<sup>27</sup>

3.5 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งดำเนินงานด้านสาธารณูปโภคจะมีสิทธิพิเศษในการกำหนดโทษทั้งจำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ เมื่อผู้ใดขัดขวางการกระทำของรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่กระทำการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>28</sup>

4) พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการ และพนักงานผู้มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติงานที่มีลักษณะต้องใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>29</sup>

<sup>25</sup>พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28

<sup>26</sup>พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 29 (3)

<sup>27</sup>พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ประกอบมาตรา 6(2) และมาตรา 9(4)

<sup>28</sup>พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 54

<sup>29</sup>พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 27

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น การท่าอากาศยาน  
แห่งประเทศไทย กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการและพนักงาน มีฐานะเป็น  
พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

5) สิทธิพิเศษที่ให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดย  
พระราชบัญญัติไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี<sup>30</sup> ยกเว้นกิจการธนาคาร ได้แก่ ธนาคาร  
ออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ที่ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้

สำหรับองค์การเภสัชกรรม มีข้อกำหนดจำกัดในเรื่อง  
ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีเฉพาะ ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ เครื่อง-  
จักร หรืออุปกรณ์เกี่ยวกับการผลิตยา และเวชภัณฑ์เท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>30</sup> ดูพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2511 มาตรา 12. และพระราชบัญญัติ  
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 15. เป็นต้น

ตาราง : แสดงสิทธิของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ

| ประเภทของสิทธิพิเศษ<br>ของรัฐวิสาหกิจ | นิติบุคคล | ยกเว้นภาษี<br>ตามประมวล<br>รัษฎากร | อำนาจปรับ<br>และจำคุก | เวนคืน<br>ที่ดิน | เจ้าพนักงาน<br>ตามประมวล<br>กฎหมายอาญา | ทรัพย์สิน<br>อยู่ในความ<br>รับผิดชอบแห่ง<br>การบังคับ<br>คดี |
|---------------------------------------|-----------|------------------------------------|-----------------------|------------------|--|--|
| 1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย      | ✓         |                                    | ✓                     | ✓                | ✓                                      | ✓  |
| 2. การไฟฟ้านครหลวง                    | ✓         |                                    | ✓                     |                  | ✓                                      | ✓  |
| 3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค                | ✓         |                                    | ✓                     | ✓                | ✓                                      | ✓  |
| 4. การประปานครหลวง                    | ✓         |                                    | ✓                     | ✓                | ✓                                      | ✓  |
| 5. การรถไฟแห่งประเทศไทย               | ✓         | ✓                                  |                       |                  | ✓                                      |  |
| 6. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย        | ✓         |                                    | ✓                     | ✓                | ✓                                      | ✓  |
| 7. การท่าเรือแห่งประเทศไทย            | ✓         | ✓                                  | ปรับ                  |                  | ✓                                      | ✓  |
| 8. การสื่อสารแห่งประเทศไทย            | ✓         | ✓                                  | ✓                     |                  | ✓                                      | ✓  |
| 9. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย         | ✓         |                                    | ✓                     | ✓                |  |  |
| 10. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย        | ✓         |                                    |                       |                  |  | ✓  |
| 11. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย    | ✓         |                                    | ✓                     | ✓                | ✓                                      | ✓  |
| 12. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย      | ✓         | ✓                                  | ✓                     |                  | ✓                                      | ✓  |

ตาราง : แสดงสิทธิของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ (ต่อ)

| ประเภทของสิทธิพิเศษ<br>ของรัฐวิสาหกิจ                        | นิติบุคคล | ยกเว้นภาษี<br>ตามประมวล<br>รัษฎากร | อำนาจปรับ<br>และจำคุก | เวนคืน<br>ที่ดิน | เจ้าพนักงาน<br>ตามประมวล<br>ก.ม.อาญา | ทรัพย์สิน<br>อยู่ในความ<br>รับผิดชอบ<br>การบังคับ<br>คดี |
|--|-----------|------------------------------------|-----------------------|------------------|--------------------------------------|--|
| 13. องค์การเภสัชกรรม   | ✓         |                                    |                       |                  |                                      |  |
| 14. องค์การสะพานปลา  | ✓         |                                    | ✓                     |                  |                                      |  |
| 15. สำนักงานสลากกินแบ่ง-<br>รัฐบาล                           | ✓         |                                    | ปรับ                  |                  |                                      |  |
| 16. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์<br>การทำสวนยาง                   | ✓         | ✓                                  | ✓                     |                  |                                      |  |
| 17. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์<br>และเทคโนโลยีแห่ง-<br>ประเทศไทย | ✓         |                                    |                       |                  |                                      | ✓  |
| 18. ธนาคารเพื่อการเกษตร<br>และสหกรณ์การเกษตร                 | ✓         | ✓                                  | ✓                     |                  |                                      |  |
| 19. ธนาคารออมสิน   | ✓         | ✓                                  | ✓                     |                  |                                      |  |
| 20. ธนาคารอาคารสงเคราะห์                                     | ✓         |                                    | ✓                     |                  |                                      |  |

อนึ่ง ปราบกว่ารัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งมีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติและมีทุนดำเนินการเป็นของรัฐทั้งหมดเช่นเดียวกัน ปัจจุบันมี 3 แห่งคือ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และการเคหะแห่งชาติ

1.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496<sup>31</sup> โดยมีทุนดำเนินการเป็นของรัฐทั้งสิ้น เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ และมีการกำหนดวัตถุประสงค์ ขอบเขต และอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานไว้ด้วย

### 1.2.1 การกำหนดวัตถุประสงค์

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การไว้ในมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ละแห่ง ดังนั้นรูปแบบการกำหนดวัตถุประสงค์จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกันเกือบทุกองค์การ คือ

- 1) ประเด็นเกี่ยวกับเหตุผลในการจัดตั้งองค์การนั้นๆ เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง
- 2) เป็นข้อกำหนดให้องค์การรัฐวิสาหกิจนั้นๆ สามารถประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบที่กำหนดไว้ในข้อ 1)

นอกจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การดังกล่าว กฎหมายยังให้อำนาจในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ด้วย โดยกำหนดไว้ในมาตรา 7 ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแต่ละแห่ง อำนาจที่กำหนดไว้มีลักษณะเหมือนกันแทบทุกองค์การดังประเด็นต่อไปนี้<sup>32</sup>

1. อำนาจในการถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ

<sup>31</sup>มาตรา 3 เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น จึงมีข้อน่าสังเกตว่า รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา มีคำขึ้นต้นว่า "องค์การ" ทั้งสิ้น

<sup>32</sup>พิพัฒน์ ไทอารี, รัฐวิสาหกิจ : โครงสร้าง การบริหาร และนโยบาย, หน้า 10.

ตั้งขององค์การ

2. การให้บริการเกี่ยวกับกิจการตามวัตถุประสงค์ในการจัด

3. ทำการค้า

4. ร่วมกิจการหรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ของ

องค์การ

5. กู้ยืมเงิน หรือให้กู้ ใ้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วย

บุคคลหรือทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ขององค์การ

6. เป็นตัวแทนทางการค้าหรือตั้งสาขาในกิจการตามวัตถุประสงค์

ประสงค์

7. กระทำกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของ

องค์การ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์การ<sup>32</sup>

1.2.2 เงินทุน ข้อกำหนดเกี่ยวกับทุนของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา อาจสรุปได้ดังนี้

1) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแต่ละแห่ง จะกำหนดทุนเป็นวงเงินไว้จำนวนหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขว่า รัฐบาลจะจ่ายให้เป็นทุนประเดิมก่อนจำนวนหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะจ่ายเพิ่มเติมเป็นคราวๆ ตามที่เห็นสมควร

2) ในกรณีที่องค์การรัฐวิสาหกิจใดที่จัดตั้งขึ้นนี้ เคยมีกิจกรรมของรัฐหรือส่วนราชการใดเคยดำเนินการมาก่อน ก็จะมีข้อกำหนดให้โอนกิจการ สิทธิ หน้าที่ ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์และหนี้สิน ตลอดจนพนักงานมาเป็นขององค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ รับโอนทรัพย์สินมาจากกรมป่าไม้ และองค์การคลังสินค้า รับโอนทรัพย์สินมาจากกองคลังสินค้า กรมการค้าภายใน เป็นต้น

3) ลักษณะการกำหนดทุน

3.1 เงินกู้ยืม หรือเงินซึ่งได้รับอำนาจเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ เช่น ตัวอย่างขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ฯลฯ

<sup>32</sup>ดูพระราชกฤษฎีกาองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2496 มาตรา 6 และ 7

พระราชกฤษฎีกาองค์การตลาด พ.ศ. 2496 มาตรา 6 และ 7

3.2 เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่า  
ด้วยกองทุนสงเคราะห์นั้นๆ

3.3 เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ

3.4 ดอกผลของเงินและทรัพย์สินตามทุนประเดิมหรือ  
เงินที่รัฐบาลเพิ่มเติมให้เป็นคราวๆ ไป เงินกู้ยืมตามอำนาจขององค์การ เงินที่ได้รับจาก  
กองทุนสงเคราะห์และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ

### 1.2.3 ฐานะ เอกสิทธิ และสิทธิพิเศษ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ตามบทบัญญัติของ  
กฎหมายจัดตั้งมิได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิพิเศษไว้อย่างเช่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ  
แต่ถ้าพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496<sup>33</sup> ซึ่งเป็น  
กฎหมายแม่บทของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติดังกล่าว  
กำหนดให้องค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งตามความในพระราชบัญญัตินี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ดังนั้น จากผลของพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การ  
ของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ทำให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกามีฐานะเป็นนิติบุคคล

สิทธิพิเศษประการอื่นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งเช่นเดียว  
กัน แต่อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจประเภทนี้อาจได้รับสิทธิพิเศษบางประการโดยอาศัยมติคณะ-  
รัฐมนตรี เช่น สิทธิในการสั่งซื้อสิ่งจ้างโดยวิธีพิเศษ เป็นต้น

1.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีฐานะตาม  
กฎหมายเอกชน คือเป็นบริษัทจำกัด บางแห่งรัฐถือหุ้นทั้งหมด เช่นบริษัทไม้อัดไทย จำกัด  
บริษัทอุกกรุงเทพ จำกัด บางแห่งรัฐถือหุ้นร่วมกับเอกชนเกินกว่าร้อยละห้าสิบ เช่น บริษัท  
ขนส่ง จำกัด บริษัท กระสอบอิสาน จำกัด เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัดนี้ รัฐต้องดำเนินการจดทะเบียนที่กรมทะเบียน  
การค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ เช่นเดียวกับบริษัทของเอกชนทั่วๆ ไปด้วย

<sup>33</sup>มาตรา 4 บัญญัติว่า องค์การซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้มีฐานะ  
เป็นนิติบุคคล

### 1.3.1 การกำหนดวัตถุประสงค์

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพิจารณาข้อกำหนดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้แล้ว ปรากฏว่า วัตถุประสงค์จะมีลักษณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของบริษัท และแต่ละบริษัทมุ่งหวังที่จะกำหนดขอบเขตไว้อย่างกว้างๆ เป็นเรื่องของบริษัทนั้นๆ โดยตรง อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือการกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัทเหล่านี้มักจะกำหนดไว้อย่างกว้าง เพื่อที่จะได้มีโอกาสขยายงานในอนาคต และไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการมอบอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังเช่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่อำนาจเหล่านี้มักกำหนดไว้ในส่วนที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริษัท<sup>34</sup>

### 1.3.2 เงินทุน

ลักษณะทุนของรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัด ตามกฎหมายเอกชนนี้จะกำหนดไว้ตามจำนวนที่ปรากฏในหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท พร้อมทั้งบอกมูลค่าหุ้นไว้ ส่วนการดำเนินงานและการจัดระบบการบริหารการเงินนั้น เป็นไปตามคณะกรรมการและที่ประชุมผู้ถือหุ้น

### 1.3.3 ฐานะ เอกสิทธิ์ และสิทธิพิเศษ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนคือ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง ส่วนสิทธิพิเศษอื่น ๆ มิได้มีกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งอย่างเช่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติแต่อย่างใด แต่อาจได้รับสิทธิพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีได้เช่นกัน

1.4 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้โดยกำหนดทุนหมุนเวียนเพื่อครุดำเนินงาน สำหรับการดำเนินการวัตถุประสงค์ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ กำหนดตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงาน และอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงเจ้าสังกัด

<sup>34</sup>พิพัฒน์ ไทอารี, รัฐวิสาหกิจ โครงสร้าง การบริหารและนโยบาย, หน้า 11.



2. จำแนกตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานและสัดส่วนของกำไรสุทธิที่ต้องส่งเป็นรายได้ให้รัฐ

2.1 รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ให้รัฐและเพื่อควบคุมปริมาณและคุณภาพของสินค้าบางประเภทที่อาจเป็นภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภค รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ได้แก่ โรงงานยาสูบ โรงงานไฟ อังค์การสุรา ซึ่งสำนักงบประมาณกำหนดให้จัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้ให้รัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของผลกำไรสุทธิประจำปี

2.2 รัฐวิสาหกิจประเภทกึ่งผูกขาด รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานแข่งขันได้บ้างในระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ อังค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น และสำนักงบประมาณกำหนดให้จัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้ให้รัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของผลกำไรสุทธิประจำปี

2.3 รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค เป็นกิจการขนาดใหญ่ที่ต้องการเงินลงทุนสูงมาก บางกิจการยังมีความจำเป็นต้องพึ่งการอุดหนุนทางการเงินจากรัฐ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ได้แก่ อังค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การประปา-นครหลวง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งจะต้องจัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้ให้รัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของผลกำไรสุทธิประจำปี

2.4 รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรม เป็นกิจการค้าอุตสาหกรรมที่รัฐริเริ่มขึ้นก่อนเพื่อเป็นตัวอย่างแก่นักธุรกิจเอกชน หรือเพื่อขยายกิจการให้เอกชนรับไปดำเนินการต่อไปในอนาคต หรือเพื่อเตรียมรับภาวะสงคราม เป็นต้น เช่น อังค์การเภสัชกรรม อังค์การ-ทอผ้า อังค์การแบตเตอรี่ ฯลฯ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะต้องจัดสรรกำไรส่งเป็นรายได้ให้รัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของผลกำไรสุทธิประจำปี

2.5 รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการค้าทำนองเดียวกับบริษัทธุรกิจเอกชน เช่น บริษัทขนส่ง จำกัด บริษัทการบินไทย จำกัด บริษัทไม้อัดไทย จำกัด เป็นต้น รัฐวิสาหกิจประเภทนี้นอกจากจะต้องเสียภาษีเงินได้ให้แก่รัฐจาก

ผลกำไรสุทธิประจำปีแล้ว ยังต้องจ่ายเงินปันผลให้กับผู้ถือหุ้นตามอัตราที่กำหนดตามควรเป็นปี  
ไป

2.6 รัฐวิสาหกิจประเภทอื่นๆ เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการ  
แก่สาธารณชนและมีกำไรน้อย เช่น องค์การสะพานปลา องค์การสวนยาง องค์การตลาด  
เป็นต้น รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ต้องจัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้เข้ารัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25  
ของผลกำไรสุทธิประจำปี

3. จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานหรือกิจกรรม สามารถจำแนกได้ดังนี้

3.1 สาขาอุตสาหกรรม ได้แก่ องค์การเภสัชกรรม การปิโตรเลียมแห่ง-  
ประเทศไทย เป็นต้น

3.2 สาขาลังงาน ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้า  
นครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น

3.3 สาขาพาณิชย์ ได้แก่ องค์การคลังสินค้า องค์การตลาด องค์การ-  
สะพานปลา เป็นต้น

3.4 สาขาคมนาคม ได้แก่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าเรือ-  
แห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การรถไฟ  
แห่งประเทศไทย เป็นต้น

3.5 สาขาเกษตร ได้แก่ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง  
องค์การสวนยาง องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น

3.6 สาขาการธนาคาร ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์  
 เป็นต้น

3.7 สาขาบริการและอื่นๆ ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ การประปานครหลวง  
 เป็นต้น

4. จำแนกประเภทเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดเป้าหมายดำเนินงาน และเป็นหลัก  
ในการวินิจฉัยปัญหาของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบ  
บริหารราชการแผ่นดิน ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 มีนาคม 2527 โดยจำแนกประเภท  
ของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

- 4.1 รัฐวิสาหกิจประเภทที่หารายได้ให้รัฐ ได้แก่ สำนักงานสลากกินแบ่ง-  
ของรัฐบาล
- 4.2 รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่าย-  
ผลิตแห่งประเทศไทย
- 4.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ ได้แก่  
การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น
- 4.4 รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงของประเทศ  
ได้แก่ องค์การเบตเตอร์ องค์การพอกหนัง องค์การคลังสินค้า เป็นต้น
- 4.5 รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น ได้แก่ บริษัท  
สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด บริษัท กระจกอบิซาน จำกัด เป็นต้น

### 3.2 การบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการ

กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีคณะกรรมการ  
ชุดหนึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารสูงสุด ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการนโยบาย (Policy  
Board) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในฐานะที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ โดยปกป้องผล  
ประโยชน์ให้แก่รัฐ กำหนดนโยบายต่างๆ และควบคุมดูแลโดยทั่วไป เพื่อให้การดำเนิน-  
งานบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ขณะ  
เดียวกันคณะกรรมการก็ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors)  
ทำนองเดียวกับวิสาหกิจเอกชน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า โดยทั่วไปการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจจะกระทำ  
ในรูปของระบบคณะกรรมการ (Committee System) ซึ่งเป็นอุปกรณ์สำคัญอย่างหนึ่งในการ  
บริหาร ทำหน้าที่ช่วยให้มีการประสานงาน (Coordination) เกิดขึ้นในการทำงาน

#### 3.2.1 ความหมายของ "คณะกรรมการ"

คณะกรรมการ คือกลุ่มของบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์กร  
ใดองค์กรหนึ่ง และได้รับมอบหมายให้กระทำการบางอย่าง ซึ่งมีลักษณะที่เป็นการกระทำของ  
กลุ่ม (group action)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง "คณะกรรมการคือกลุ่มของบุคคลซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้อง  
 ข้องกับปัญหาบางอย่าง"<sup>35</sup> และในที่นี้ คณะกรรมการก็จะหมายถึงคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ  
 ซึ่งลักษณะสำคัญอยู่ที่การบริหารงานหรือวิธีการทำงาน กล่าวคือ "อำนาจเด็ดขาดในการกำหนด  
 ข้อยุติหรือผลการพิจารณาตัดสินใจ เป็นอำนาจร่วมกันของบุคคลภายในคณะกรรมการนั้น  
 เป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะบุคคล (Collective Responsibility) มิใช่  
 เป็นอำนาจของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (Individual Responsibility) โดยเฉพาะ ทั้งนี้  
 ย่อมแสดงให้เห็นว่าการทำงานในรูปของคณะกรรมการนั้น จะเป็นการทำงานในลักษณะของการ  
 ให้ความร่วมมือและเกิดประโยชน์ในแง่ของการประสานงาน (Coordination) ต่อการ-  
 บริหารงานได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้บุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการนั้น จะต้องประกอบด้วยบุคคล  
 ที่มีความรู้ ความสามารถในสาขาต่างๆ ... มาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวบรวมความคิด  
 ปัญญา ตลอดจนความสามารถและประสบการณ์ เพื่อค้นกรองหาเหตุผลวิธีการที่ถูกต้องและคี่  
 ที่สุดเป็นข้อกำหนด หรือแนวการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพต่อไป"<sup>36</sup>

### 3.2.2 องค์ประกอบและประเภทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะกำหนดไว้ในกฎหมาย  
 จัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐ-  
 วิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520

กล่าวคือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปจะประกอบด้วย  
 ประธานกรรมการและกรรมการอื่นๆ ซึ่งรวมกันทั้งสิ้นต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน แต่ถ้รัฐวิสาหกิจ  
 ใดมีข้อกำหนดให้มีกรรมการน้อยกว่าสิบเอ็ดคนก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้<sup>37</sup> โดยให้รัฐวิสาหกิจ  
 ทุกแห่งดำเนินการโดยให้มีผู้แทนกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำร่วมเป็นกรรมการ

<sup>35</sup>ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, "คณะกรรมการ" วารสารกฎหมายปกครอง 2 (เมษายน  
 2526) : 52.

<sup>36</sup>ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย  
 (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์, 2529), หน้า 172.

<sup>37</sup>มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ  
 พ.ศ. 2518.

อยู่ในคณะกรรมการด้วย<sup>38</sup> และผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินสามแห่งมิได้<sup>39</sup>

นอกจากนี้ มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ดังนี้

"กรรมการของรัฐวิสาหกิจนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) มีคุณสมบัติและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น
- (4) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>40</sup>
- (7) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

<sup>38</sup> ข้อ 28 ของระเบียบว่าด้วยการบริหารบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520

<sup>39</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

<sup>40</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

ความใน (1) มิให้ใช้บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศที่  
รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพัน หรือตามลักษณะของกิจการ"

จาก (3) ถ้าศึกษาประกอบกับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะพบว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธาน  
กรรมการและกรรมการอื่นๆ จะต้องมีความรู้เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กล่าวคือ  
กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะกำหนดรายละเอียดของคุณสมบัติเอาไว้ เช่น จะต้องมีความรู้  
ความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์  
การคลังหรือกฎหมาย<sup>41</sup> เป็นต้น

กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติจัดตั้ง  
รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐมนตรีเจ้าสังกัด  
จะเป็นผู้รับผิดชอบนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ จากจุดนี้บางครั้งจึงเป็นเหตุให้อิทธิพล  
ทางการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจได้ โดยอาจอาศัยความ  
สนิทสนมหรือการรู้จักกันเป็นส่วนตัวมาเป็นเครื่องพิจารณา แทนที่จะพิจารณาจากความเหมาะสม  
ทางคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เท่ากับว่า ที่มาของผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ หรือ  
คณะกรรมการเป็นเรื่องของ "การตอบแทนทางการเมือง (Political Reward)"<sup>42</sup>

ดังนั้น ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจขึ้นได้ กล่าวคือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การเปลี่ยนคณะกรรมการ  
รัฐวิสาหกิจก็ย่อมเกิดขึ้นได้และทำให้เสถียรภาพการบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการสั่นคลอนได้  
เช่นเดียวกัน

<sup>41</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

<sup>42</sup> เกศินี หงสนันท์, รัฐวิสาหกิจ : คณะกรรมการบริหาร (กรุงเทพมหานคร :  
ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2526), หน้า 49.

### ประเภทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจมักจะบริหารโดยระบบคณะกรรมการซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของรัฐวิสาหกิจที่จะให้มีลักษณะการบริหารงานเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน รูปแบบหรือประเภทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่นำมาใช้ในการบริหารรัฐวิสาหกิจมี 3 ประเภท<sup>43</sup> คือ

1. คณะกรรมการนโยบาย (Policy Board) มีหน้าที่สำคัญคือ

นั้นๆ

1.1 เป็นตัวแทนและรักษาผลประโยชน์ให้รัฐวิสาหกิจ

1.2 กำหนดนโยบายในด้านการลงทุนและการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการรับผิดชอบต่อนโยบายเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ ด้วย

2. คณะกรรมการฝ่ายปฏิบัติการ (Functional Board) เป็นคณะกรรมการที่ปฏิบัติงานประจำอยู่ในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กล่าวคือ กรรมการส่วนใหญ่จะต้องดำรงตำแหน่งบริหารในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และบริหารงานตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย

3. คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) เป็นการรวมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย (Policy Board) และคณะกรรมการฝ่ายปฏิบัติการ (Functional Board) เข้าด้วยกัน คือทำหน้าที่กำหนดนโยบายและขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่บริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามเป้าหมาย

การบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่นิยมการบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน.

คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) ซึ่งในกรณีทั่วไปเป็นคณะบุคคลที่ประกอบด้วยประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและกรรมการอื่น ๆ รวมกันไม่เกิน 11 คน ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 (6) กล่าวว่า ผู้เป็นประธานกรรมการจะเป็นข้าราชการการเมืองไม่ได้<sup>44</sup> เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติของกฎหมาย และโดยที่ประธานคณะกรรมการบริหารมีบทบาทสำคัญในการแนะนโยบายให้กับรัฐวิสาหกิจ จึงถือได้ว่าบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารจึงได้แก่ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือข้าราชการบริหารระดับสูงของกระทรวงเจ้าสังกัดที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆ สังกัดอยู่ หรืออาจเป็นบุคคลอื่นก็ได้ตามแต่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติแต่งตั้ง

นอกจากนี้ อาจแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นประธานกรรมการบริหารโดยพิจารณาถึงผลดีที่เป็นผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลาและมีความเข้าใจงานขององค์การได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบนี้กับรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้แก่ ประเทศอังกฤษ เป็นต้น<sup>45</sup>

สำหรับกรรมการอื่น ๆ นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการที่สังกัดอยู่กับกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ จำนวนหนึ่ง อีกจำนวนหนึ่งก็เป็นข้าราชการที่สังกัดอยู่กับกรม กอง ที่มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เช่น ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ<sup>46</sup> เป็นต้น ทำให้กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ ทั้งข้าราชการประจำซึ่งเป็นตัวแทนจากกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ที่มีหน้าที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยตรงและข้าราชการทหาร ตำรวจ ตลอดจนข้าราชการพลเรือนอีกด้วย ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจมีการบริหารงานตามแบบฉบับ

<sup>44</sup>ดูพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2521, มาตรา 3.

<sup>45</sup>เกศินี หงสนันท์, "รายงานพิเศษ บทบาทคณะกรรมการบริหาร ผลกระทบต่อ-รัฐวิสาหกิจ" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 29 (13 กุมภาพันธ์ 2526) : 21.

<sup>46</sup>ไกรยุทธ ธีรทยาภิวัฒน์, สำรวจความรู้รัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์รัฐวิสาหกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 28.



ของระบบราชการ (red tape) ล่าช้าและไม่คล่องตัวเท่าที่ควร นำมาซึ่งการบริหารงานที่ขัดกับวัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ที่เน้นความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงานเชิงธุรกิจ เพื่อเปรียบเทียบกับกิจการประเภทเดียวกันในภาคเอกชนทำให้การวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องของธุรกิจไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ประกอบกับกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจผูกมัดและไม่เปิดช่องสำหรับการตัดสินใจที่รวดเร็วและเป็นเอกเทศ

เหตุผลที่มักใช้กล่าวอ้างเพื่อสนับสนุนการแต่งตั้งกรรมการดังกล่าวก็คือ ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นตัวแทนจากหน่วยราชการต่างๆ นั้น เป็นผู้เข้ามาควบคุมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐ อีกทั้งยังรู้ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ของทางราชการที่ใช้บังคับการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจด้วย อย่างไรก็ตามก็ตีผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงก็คือ ผู้ที่มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานกลายเป็นบุคคลชุดเดียวกับผู้ที่มีหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจนั้นๆ พร้อมๆ กันด้วย<sup>47</sup> ทำให้การควบคุมที่แท้จริงไม่เกิดขึ้น

### 3.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีส่วนในการสร้างผลสำเร็จและความล้มเหลวให้แก่รัฐวิสาหกิจ ดังนั้น บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจ โดยศึกษาได้จากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งจะบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจจะแตกต่างกันบ้างในส่วนของรายละเอียด แต่อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปแล้วจะคล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจ<sup>48</sup> นั้นๆ วางแผนประสานงานร่วมขององค์การรัฐวิสาหกิจและแผนปฏิบัติการ กล่าวคือ แผนการลงทุน ขยายหรือยุบเลิกกิจการ แผนการปฏิบัติการ เริ่มตั้งแต่แผนอัตรากำลัง การเงิน การคลัง การตลาด และอื่นๆ

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

<sup>48</sup> ดูพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511, มาตรา 18 , พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501, มาตรา 23 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503, มาตรา 23 เป็นต้น

2. ออกระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งได้แก่
  - 2.1 ออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ
  - 2.2 ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ
  - 2.3 ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงาน
  - 2.4 ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากตำแหน่ง วินัย และการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง
  - 2.5 ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลา และการจ่ายเงินประเภทอื่น เป็นต้น
  - 2.6 ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเครื่องแบบของพนักงานและลูกจ้าง
3. กำหนดราคาขายสินค้าหรืออัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ
4. การแต่งตั้ง และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งได้แก่
  - 4.1 การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี
  - 4.2 การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อสอบและรับรองบัญชีของรัฐวิสาหกิจ<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup>ดูพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511, มาตรา 49, พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501, มาตรา 48 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503, มาตรา 49 เป็นต้น

อำนาจหน้าที่บางประการของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ จำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เช่น การกำหนดนโยบาย การวางแผนการลงทุน ขยายหรือยุบเลิกกิจการ การแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีความสำคัญต่อความอยู่รอดของรัฐวิสาหกิจอยู่มาก

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมานั้นก็จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และจะต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐ ในฐานะที่รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐด้วย

#### 4. นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น รัฐจึงจำต้องกำหนดนโยบายเพื่อให้รัฐวิสาหกิจนำไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายหรือเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ และรัฐบาลจะใช้นโยบายของรัฐเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ มิได้มีเฉพาะเท่าที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภา เท่านั้น แต่ยังรวมถึงกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ ด้วย โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสามารถบ่งชี้ถึงนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจได้อย่างเด่นชัด จึงขอแยกพิจารณาดังต่อไปนี้

4.1 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509)

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 นี้ นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจยังไม่เด่นชัด โดยจะกล่าวถึงรัฐวิสาหกิจรวมไว้กับงานสาขาต่างๆ เช่น สาขาคู-สาขากรรม รัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่ อันเป็นการแข่งขันกับเอกชน ส่วนกิจการที่รัฐอำนวยความสะดวกอยู่แล้วก็จะจัดการให้บังเกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น ในสาขาคูขนกำหนดให้มีการปรับปรุงการขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ให้มีบริการสะดวกรวดเร็ว ปรับปรุงกิจการสื่อสารและโทรคมนาคมให้มีการบริการสะดวกและรวดเร็ว เร่งสร้างระบบโทรคมนาคมตามโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศและขยายโทรศัพท์ด้วยรายได้ขององค์การโทรศัพท์

เอง ซึ่งการดำเนินงานให้บริการสื่อสารและการขนส่งที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง จะต้องพยายามให้มีรายได้เลี้ยงตัวเองได้ ในสาขาการพลังงาน กำหนดให้มีการดำเนินงานให้ได้พลังงานในราคาถูกลงสมควร จากแหล่งพลังงานต่างๆ ตามความต้องการของประเทศ และในสาขาสาธารณสุขกำหนดว่ากิจการสาธารณสุขในเขตเทศบาลจะพยายามมอบให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลหรือองค์การสาธารณสุขปกครองท้องถิ่น<sup>50</sup>

4.2 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514)<sup>51</sup>

นโยบายโดยส่วนรวมเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ มีดังนี้

4.2.1 รัฐจะดำเนินการรัฐวิสาหกิจ เฉพาะที่เกี่ยวกับสาธารณสุข เพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม ความมั่นคงของชาติ และเพื่อหารายได้ของประเทศเท่านั้น รัฐจะไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ เว้นแต่ที่จำเป็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมโดยแท้จริงเท่านั้น และจะดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่จะส่งเสริมการลงทุนของเอกชน

4.2.2 รัฐจะส่งเสริมและปรับปรุงรัฐวิสาหกิจที่จำเป็นจะต้องรักษาไว้ โดยจะวางแผนการอันเหมาะสมที่จะปรับปรุงสมรรถภาพในการบริหารงานให้สูงขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐ

4.2.3 ควบคุมการขยายงานของรัฐวิสาหกิจ ให้ดำเนินการเฉพาะโครงการที่แน่นอนและเหมาะสมเท่านั้น เพื่อประโยชน์แก่เอกชนผู้สนใจจะลงทุน

<sup>50</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 - 2509, หน้า 20 - 25. อ้างในเฉลิมพล ศรีหงษ์, การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 98 - 99.

<sup>51</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510 - 2514 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510), หน้า 111.

จะเห็นได้ว่า นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 นี้ รัฐมุ่งส่งเสริมและปรับปรุงรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค มีการรวมกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทเดียวกันเข้าด้วยกัน ได้แก่ การรวมกิจการของการไฟฟ้าอันยี การลิกไนต์ การไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือเข้าด้วยกันเป็น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น

นอกจากนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนที่วางไว้เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ จึงกำหนดแนวทางการดำเนินงาน โดยจัดให้มีระเบียบข้อบังคับที่รัดกุมเพื่อควบคุมการใช้จ่ายลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้ได้ผลสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และจะพยายามแก้ไขปรับปรุงระเบียบหรือข้อบังคับซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ เพื่อให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

4.3 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519)

รัฐมุ่งกำหนดนโยบายและขอบเขตการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้แน่นอน ดังต่อไปนี้

4.3.1 รัฐวิสาหกิจที่รัฐจะสนับสนุนให้คงดำเนินการใหญ่รัฐวิสาหกิจต่อไป ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดทำเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและการพัฒนาประเทศ

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2515 จึงได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการเพิ่มขึ้นอีก 2 แห่ง โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 และ 316 ได้แก่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และการเคหะแห่งชาติ ตามลำดับ

(2) รัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก เพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและประชาชนไม่สนใจจะทำเพราะให้ผลตอบแทนน้อยมาก

(3) รัฐวิสาหกิจประเภททุพพัจจัยเพื่อการทหารและเพื่อความมั่นคงของประเทศ

(4) รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดเพื่อหารายได้ให้รัฐ

(5) รัฐวิสาหกิจประเภทเพื่อส่งเสริมอาชีพของคนไทยหรือเศรษฐกิจของประเทศ



(6) รัฐวิสาหกิจประเภทที่รัฐมีนโยบายเพื่อป้องกันการผูกขาดโดยผู้ผลิตกลุ่มน้อย หรือเพื่อรักษาระดับราคา

4.3.2 รัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมหรือการค้าขึ้นใหม่เพื่อแข่งขันกับเอกชน

4.3.3 ปรับปรุงแนวนโยบายและการดำเนินงานตามแผนงานของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐและแผนพัฒนาการเศรษฐกิจตามภาวะการณ์และสิ่งแวดล้อม

4.3.4 รัฐจะควบคุมการลงทุนและการขยายงานของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในขอบเขตตามนโยบายการเงินของรัฐและแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กล่าวคือ ให้มีการใช้จ่ายอย่างประหยัด และกำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดทำแผนงานและโครงการในอนาคตทั้งระยะสั้นและระยะยาวตามความเหมาะสม เพื่อใช้เป็นแนวทางปรับปรุงและขยายงาน

4.3.5 รัฐจะทบทวนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด

ในด้านเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจ รัฐจะสนับสนุนให้ใช้รายได้ของรัฐวิสาหกิจเฉพาะในโครงการลงทุนที่สอดคล้องกับนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เป็นโครงการลงทุนได้ผลคุ้มค่าและมีประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวม โครงการใดที่เหมาะสมจะกู้เงินจากต่างประเทศก็จะพิจารณาสนับสนุนให้ใช้การกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อให้ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจมั่นคงและมีส่วนสนับสนุนกำลังงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้น

4.4 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)

รัฐกำหนดนโยบายและแนวทางในการดำเนินการโดยเน้นรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ โดยพิจารณาว่า รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมไม่สามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันกับเอกชนได้เกิดจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการคือ

4.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินการและไม่สามารถตัดสินใจในการลงทุนหรือใช้จ่ายใด ๆ ให้ทันต่อเหตุการณ์ และเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชนได้ เพราะต้องถูกควบคุมดูแลจากหลายหน่วยงาน อาทิ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณและสำนักงาน-

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนจำเป็นต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาของหน่วยราชการหลายแห่ง<sup>52</sup>

4.4.2 ปัญหาเรื่องการบริหาร รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมหลายแห่งที่ผู้บริหารขาดประสบการณ์และความสามารถในธุรกิจประเภทนั้นๆ ส่วนใหญ่มักจะถูกอิทธิพลทางการเมืองเข้าไปก้าวก่ายในการบริหารและทำให้อัตรากำล้างส่วนใหญ่มีมากเกินไป และไม่สามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้ นอกจากนี้ องค์ประกอบของกรรมการบริหารหรือกรรมการอำนวยการของรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมมักจะแต่งตั้งจากผู้แทนของหน่วยราชการแทนที่จะเลือกสรรจากผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในธุรกิจ<sup>53</sup>

ดังนั้น รัฐจึงกำหนดนโยบายดังนี้

- (1) รัฐสนับสนุนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่มีลักษณะผูกขาด เพื่อการควบคุมคุณภาพ ราคา และหารายได้เป็นพิเศษให้ดำเนินการต่อไป
- (2) รัฐจะสนับสนุนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธปัจจัยที่จำเป็นจริงๆ ให้ดำเนินการต่อไป
- (3) รัฐมีนโยบายยกเลิกหรือจำหน่ายโอนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อเป็นผู้ริเริ่ม แต่ยังคงดำเนินการอยู่อย่างขาดประสิทธิภาพ
- (4) รัฐจะใช้มาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจของรัฐวิสาหกิจและเอกชนในลักษณะคล้ายคลึงกัน
- (5) รัฐมีนโยบายอย่างแน่วแน่ที่จะปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมและรวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่ต้องคงอยู่ให้มีประสิทธิภาพ โดยจะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัว เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล

<sup>52</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524 (กรุงเทพมหานคร : เรื่องแสงการพิมพ์ , 2520), หน้า 226.

<sup>53</sup>เรื่องเดียวกัน.

ทั้งนี้ รวมถึงการที่จะปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่างๆ ในด้านการบริหารของรัฐวิสาหกิจให้มีความคล่องตัวเพิ่มขึ้น และพร้อมกันนั้นก็จะได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารงาน และกรรมกรของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ให้มีบทลงโทษในกรณีการบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไม่บรรลุเป้าหมาย หรือเกิดผลเสียหายขึ้นด้วย

เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพและเกิดผลดีต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมโดยรวม รัฐจึงได้กำหนดแนวทางและมาตรการแก้ไข ดังนี้

1) ศึกษาวัตถุประสงค์และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ-อุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่และที่ดำเนินการอยู่แล้วว่า รัฐวิสาหกิจใดควรสนับสนุน จำหน่ายจ่ายโอน หรือยุบเลิก ตลอดจนวางระเบียบว่าด้วยการจำหน่ายจ่ายโอนและการเพิ่มทุนของรัฐวิสาหกิจ และการช่วยเหลือจากรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้

2) วางระเบียบควบคุมการลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้รัดกุม และส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ มีความคล่องตัวในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

3) ส่งเสริมให้มีการร่วมมือและร่วมทุนกับธุรกิจเอกชน ในกรณีที่เป็นกิจกรรมที่ยังขาดประสบการณ์

4) กำหนดให้มีการศึกษา วิเคราะห์กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ใช้ควบคุมรัฐวิสาหกิจ หากเห็นว่า เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานก็จะหาทางแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้อำนวยให้รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ต้องไม่ทำให้ขาดการควบคุมของรัฐไป

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ รัฐจะตั้งหน่วยงานกลางที่ดวรวรให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งตาม มาตรการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งการแก้ไข ปรับปรุง รวมหรือแยก จัดตั้ง ย้ายสังกัด แปรรูป ยกเลิก ลดหรือเลิกการรวมทุน หรือให้ความช่วยเหลือแก่รัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณา มอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอยู่ และลักษณะสภาพอำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานนั้นอยู่ในระดับที่จะปฏิบัติงานดังกล่าวได้ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงาน-ประมาณ หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นผู้รับผิดชอบ ในการดำเนินงานดังกล่าว เสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำ



4.5 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

นโยบายของรัฐในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจมีดังต่อไปนี้<sup>54</sup>

4.5.1 ปรับปรุงกลไกในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้นดังนี้

(1) พิจารณาจัดนำระบบข้อมูลเพื่อการบริหารมาใช้ใน 4 หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ คือ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของทั้ง 4 หน่วยงานให้เป็นไปในระบบเดียวกัน

(2) พิจารณาจัดตั้งองค์กรให้เป็น "แกนกลาง" เพื่อเป็นหน่วยประสานงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปในแนวเดียวกัน มีหน้าที่กำกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นการประจำ พร้อมทั้งทำหน้าที่ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในส่วนที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่แล้ว

(3) องค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา และเครื่องมือของรัฐที่จะกำกับดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจทั้งหมดเป็นการถาวรและต่อเนื่องกัน เพราะเท่าที่ผ่านมาไม่มีองค์กรดังกล่าว รัฐจึงมักจะตั้งคณะกรรมการขึ้นเฉพาะเรื่อง เฉพาะกิจในบางรัฐบาล ทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่องกัน และไม่เป็นผลดี

(4) องค์กรดังกล่าวอาจจัดตั้งในรูปคณะกรรมการถาวรระดับสูง อันมิใช่เป็นการตั้งหน่วยงานราชการขึ้นใหม่ให้เป็นการสิ้นเปลืองและจะเป็นการเพิ่มหน่วยงานควบคุมรัฐวิสาหกิจขึ้นอีก

4.5.2 ปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

(1) วางหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจให้แน่ชัดพร้อมทั้งกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาการทำงานให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลงาน

<sup>54</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2525), หน้า 34 - 36.

- (2) กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดทำแผนหลักของตน เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงาน
- (3) แผนหลักนี้จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (4) แผนหลักนี้จะประกอบด้วยแผนย่อยต่างๆ เช่น แผนการหารายได้ นโยบายราคา แผนการผลิต การตลาด แผนกำลังคนและแผนการลงทุน เป็นต้น
- (5) ในการที่ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนหลักนี้ก็เพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจทำงานอย่างมีแผน รู้ถึงขีดความสามารถของตน เป็นต้นว่า หากไม่สามารถจะมีแผนการหารายได้เพิ่มขึ้น ก็ต้องมีแผนการลดรายจ่าย ให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ โดยไม่ต้องเป็นภาระแก่รัฐที่จะต้องอุดหนุน
- (6) รัฐจะลดการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจจากงบประมาณแผ่นดิน
- (7) รัฐจะดูแลให้รัฐวิสาหกิจใช้จ่ายโดยประหยัด ไม่ยิ่งหย่อนกว่าหน่วยราชการ เพื่อให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ โดยไม่ต้องมีเงินอุดหนุนจากรัฐและสามารถส่งรายได้ส่วนหนึ่งเข้ารัฐด้วย

4.5.3 การปรับราคาสินค้าหรือค่าบริการของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการสาธารณูปโภค จะถือหลักว่า นอกจากจะต้องให้มีรายได้มากพอสำหรับจ่ายค่าดอกเบี้ยและชำระคืนเงินกู้แล้ว จะต้องให้มีรายได้สุทธิ (เทียบเป็นส่วนร้อยละของเงินทุนส่วนของผู้ถือหุ้นหรือส่วนของรัฐบาลแล้วแต่กรณี) ในอัตราไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้นในการขยายกิจการและให้คุ้มกับค่าดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องจ่ายไปในการจัดหาเงินกองทุนมาให้รัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมในด้านการเงิน โดยปกติจะให้ในรูปเงินกู้มากขึ้นโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล ในการนี้จะดูแลให้อัตราส่วนระหว่างหนี้สินและเงินกองทุนของรัฐวิสาหกิจอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม

4.5.4 วางหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาฐานะและกิจการของรัฐวิสาหกิจดังนี้

- (1) หลังจากมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลดังกล่าวแล้ว รัฐจะให้เวลาแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อปรับปรุงกิจการของตนระยะหนึ่ง
- (2) หากพ้นระยะเวลานั้นแล้ว รัฐวิสาหกิจใดดำเนินการไม่ได้ผลเท่าที่ควรโดยไม่มีสาเหตุอันสมควร รัฐก็จะพิจารณาคำเนิการยุบเลิก แปรสภาพ หรือจำหน่ายต่อไป
- (3) กิจการประเภทสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนก็เช่นกัน หากไม่สามารถปรับสมรรถภาพการบริหารงานและประสิทธิภาพในการให้บริการที่ดีในราคาที่ยุติธรรมได้ก็จะพิจารณาโอนกิจการจัดตั้งในรูปบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน แล้วจำหน่ายหุ้นบางส่วนให้เอกชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงาน โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมนโยบายในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด
- (4) รัฐจะคงไว้ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่เป็นเครื่องมือของรัฐ ในอันที่จะยังประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั่วไป

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 นี้ ให้ความสำคัญเรื่องประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก โดยมุ่งปรับปรุงระบบการบริหารงานทั้งของรัฐวิสาหกิจและของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้จะพิจารณাজัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ประสานงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปในแนวเดียวกัน

ดังนั้น ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรีจึงลงมติเห็นชอบและอนุมัติให้แต่งตั้ง "คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ" ขึ้นตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 42/2528 เรื่อง "การแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ" ลงวันที่ 29 มีนาคม 2528 บัญญัติว่า

"เพื่อให้การติดตามการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้ จึงเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติขึ้นเพื่อดำเนินการ

โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

1. ติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามแผนวิสาหกิจและนโยบายของรัฐบาล
2. พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาการเงินของรัฐวิสาหกิจ เช่น ภาระหนี้สินค้างชำระระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันหรือกับส่วนราชการ
3. พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับต้นทุนและนโยบายของรัฐบาล
4. พิจารณาเสนอแนะหลักเกณฑ์และวิธีการที่ให้เอกชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ
5. ประสานงานระหว่างรัฐวิสาหกิจและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจลุล่วงไปด้วยดี
6. พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อแก้ปัญหาแรงงานของรัฐวิสาหกิจ
7. ดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย"

นอกจากนี้ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติยังมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือเอกสารหลักฐานจากส่วนราชการหรือองค์การรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการได้

บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติมีส่วนสำคัญในการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เช่น ตามบันทึกคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติที่ กรช. 19/2529 ลงวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2529 เสนอแนะว่า

"แม้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจะมีหลายเรื่องที่กระทบการเงินการคลัง และคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเป็นครั้งคราวให้กระทรวงการคลังดูแลเสียก่อนก็เป็นการชอบด้วยเหตุผล แต่การที่กระทรวงการคลังจะเข้าไปดูแลถึงการบริหารงานภายในของแต่ละรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากจะทำให้รัฐวิสาหกิจบริหารงานด้วยความยุ่งยากและเกิดขึ้นตอนมากขึ้นแล้วยังเป็นเรื่องที่ขัดกับเจตนารมณ์ในการให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเข้าร่วมเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจอีกด้วย ซึ่งในทางที่ถูกต้องหากกระทรวงการคลังประสงค์จะวางกฎเกณฑ์หรือกำหนดแนวทางในการบริหารรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปในแนวเดียวกัน ก็น่าจะกระทำได้โดยวิธีกำหนดแนวทางต่างๆ และแจ้งให้ผู้แทนกระทรวงการคลังทุกคนที่ไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับทราบ

นโยบายหรือแนวทางและคอยดูแลให้เป็นไปตามแนวทางนั้น ประโยชน์ของการมีผู้แทนกระทรวง การคลังในกรรมการรัฐวิสาหกิจก็จะเกิดขึ้น" เป็นต้น

4.6 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

4.6.1 คำเนิมนโยบายและมาตรการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ โดย

(1) ใช้มาตรการประหยัดและลดต้นทุนการผลิตอย่างจริงจัง ให้มีรายได้เลี้ยงตัวเองได้มากขึ้น เพื่อลดการอุดหนุนและการกู้ยืม

(2) ดำเนินการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานไม่ได้ผล

(3) รัฐจะยังคงมีบทบาททั้งหมดหรือบางส่วนในรัฐวิสาหกิจประเภท

หารายได้ให้รัฐ

(4) ปรับราคาสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค เพื่อให้เลี้ยงตัวเองได้

(5) ปรับปรุงระบบการควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจโดยองค์กรกลางให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยให้มืองค์กรกลางดูแลในระดับนโยบายและกระทรวงเจ้าสังกัดดูแลในระดับปฏิบัติ

4.6.2 เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อหารายได้ส่งรัฐให้มากขึ้น โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด และรัฐจะลดหรือเลิกค่าประกันเงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีการลงทุนเฉพาะในโครงการที่มีผลตอบแทนที่สูงพอ เป็นที่ยอมรับของแหล่งเงินกู้

4.6.3 ปรับปรุงระบบการบริหารงานรัฐวิสาหกิจให้เข้มแข็ง และมีการฝึกกำลังทุกฝ่ายโดยรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดจากกระทรวงเจ้าสังกัดและองค์กรกลาง และกำหนดให้มีแผนรัฐวิสาหกิจและมีการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพเชิงธุรกิจมากขึ้น

กล่าวคือ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 นี้ รัฐกำหนดแนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจ มุ่งเน้นการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและการฝึกกำลังจากทุกฝ่าย ได้แก่ ทบทวนบทบาทและปรับปรุงการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดย

อำนวยโอกาสให้เอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจ และกำหนด  
 ขั้นตอนการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจนที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติได้ ตลอดจนปรับปรุงการกำกับ  
 ดูแลของรัฐทั้งระดับกระทรวงและของส่วนกลางให้เข้าเป้าที่กำหนดไว้ให้ได้ นอกจากนี้ จะ  
 ต้องทำการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ให้รัฐวิสาหกิจเกิดความคล่องตัวในการ  
 จัดการด้วย<sup>55</sup>

ดังนั้น นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ จะมีส่วนสำคัญต่อการดำเนินงาน  
 ของรัฐวิสาหกิจที่จะต้องให้สอดคล้องกับนโยบายที่วางไว้ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการควบคุม  
 กำกับดูแล ตลอดจนการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ โดยคำนึงถึง  
 ความคล่องตัวเชิงธุรกิจประกอบกับความเป็นหน่วยงานของรัฐควบคู่กันไปด้วย ซึ่งเป็นเรื่อง  
 สำคัญที่จะทำการศึกษาต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพย์สิน  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>55</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
 และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 - 2534 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด  
 โรงพิมพ์ในเต็คโปรดักชั่น, 2530), หน้า 202.