

บทที่ 3

ปัญหาการให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร

การจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นดำเนินการในตนเองเดียวกับธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางการเงิน จึงเป็นการจัดองค์กรในลักษณะการกระจายอำนาจตามกิจการประการหนึ่ง และโดยที่กิจการที่รัฐวิสาหกิจเข้าไปดำเนินการนั้นส่วนใหญ่ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลบางกลุ่มผู้ใช้บริการ เท่านั้นรัฐจึงกำหนดให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการ โดยเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการเอง เพื่อมิให้เป็นภาระแก่บุคคลที่มีได้รับประโยชน์โดยตรงหรือได้รับอ้อมในการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ โดยหลักทั่วไปรัฐวิสาหกิจจึงต้องเลี้ยงตัวเองได้ (self-supporting) ¹

แต่โดยที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อบริการสาธารณะ รัฐจึงมีแนวโน้มที่จะให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการช่วยเหลือประชาชน โดยไม่คำนึงถึงรายได้เป็นสำคัญ เช่นธุรกิจเอกชนทั่วไป รัฐจึงจำเป็นต้องช่วยเหลือทางการเงินการคลัง มิฉะนั้นรัฐวิสาหกิจอาจจะไม่สามารถตั้งอยู่ได้ ²

ปัจจุบัน ³ รัฐได้ให้การอุดหนุนทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจจากงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนถึงปีละ 17,606.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.6 ของงบประมาณแผ่นดิน และ

¹ บุญชนะ อัครถาวร, วิชาเศรษฐกิจและการบริหาร (กรุงเทพฯ : สุนทรกิจการพิมพ์, 2516), หน้า 37.

² เกศินี หงสนันท์, "บทบาทและการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ" ใน รัฐวิสาหกิจไทย (สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2517), หน้า 37.

³ เอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2536

เข้าค้าประกันการก่อกำหนดให้แก่วิสสาหกรรมกิจเป็นจำนวนถึง 320,290.33 ล้านบาท⁴ เป็นการ
 ค้าประกันนี้ต่างประเทศ 221,295.4 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 212 ของหนี้ต่าง
 ประเทศของรัฐ และเป็นหนี้ในประเทศ 98,994.93 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 34
 ของหนี้ในประเทศของรัฐ ทั้งนี้ ในส่วนของหนี้ต่างประเทศที่รัฐกู้โดยตรงนั้นก็ยังมีรายการที่
 รัฐบาลลงนามกู้เงิน แต่ให้รัฐวิสาหกิจรับภาระเองอยู่ด้วย 6,358.3 ล้านบาท รายการที่
 รัฐบาลค้าประกันให้เหล่านี้ ถ้ารัฐวิสาหกิจไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐก็ต้องเข้ารับการแทน
 จึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของหนี้รัฐบาลโดยเฉพาะหนี้ต่างประเทศ

อย่างไรก็ดี รัฐวิสาหกิจก็ได้นำส่งรายได้เป็นจำนวนมากในแต่ละปี โดยในปี 2535
 รัฐมีรายได้จากรัฐวิสาหกิจถึง 25,799 ล้านบาท⁵ จากรัฐวิสาหกิจ 45 แห่ง⁶ ซึ่ง
 มียอดกำไรก่อนหักภาษีเงินได้นิติบุคคลถึง 65,788 ล้านบาท (ประมาณการ) ดังนั้น แม้จะ
 ปราบกฏการวิพากษ์วิจารณ์กันว่ารัฐวิสาหกิจประสบภาวะการขาดทุน เป็นภาระต่าง ๆ แก่รัฐ
 จนมีการเรียกร้องให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปให้เอกชนหรือยุบเลิกเสีย แต่จากข้อเท็จจริง
 ข้างต้นการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมแล้วประสบผลกำไร และในการดำเนินงาน
 นั้นรัฐวิสาหกิจเพียง 7 แห่ง ที่ประสบภาวะการขาดทุน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย
 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

แต่การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ประสบผลกำไรดังกล่าว ก็เป็นผลประการหนึ่ง
 จากการศึกษาช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐ ซึ่งไม่เพียงแต่จะช่วยเหลือในทางตรงโดย
 การให้เงินอุดหนุนต่าง ๆ ยังรวมไปถึงการช่วยเหลือในทางอ้อมและการลดภาระภาษีอากร
 ให้แก่รัฐวิสาหกิจ ถือเป็นสิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งกระทบต่อ
 การใช้จ่ายเงินและการจัดเก็บรายได้ของแผ่นดิน

⁴ ตัวเลขยอดหนี้คงค้าง ณ วันที่ 31 มีนาคม 2536

⁵ ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจและการเงิน
 2535, หน้า 71.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร

การใช้จ่ายเงินและการจัดเก็บรายได้ของแผ่นดิน นั้น จะกระทำได้ก็โดยอาศัยอำนาจในกฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินอันจะมีผลกระทบต่อประชาชน รัฐธรรมนูญของไทยบัญญัติให้จะต้องผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติเสมอ จึงจะใช้บังคับได้ การให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจก็เช่นกัน จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ (งบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ) ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับงบประมาณแผ่นดิน นั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) งบทำการ ใช้สำหรับค่าใช้จ่ายประจำในการปฏิบัติงานประจำวันทั่ว ๆ ไป เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน เป็นต้น ส่วนใหญ่รัฐวิสาหกิจจะใช้จ่ายจากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง ยกเว้นรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีรายได้จากการดำเนินการไม่เพียงพอกับรายจ่ายจึงจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน

(2) งบลงทุน เป็นรายการที่ประมาณว่าจะจ่ายเพื่อก่อให้เกิดทรัพย์สินถาวรหลัก รวมทั้งเพื่อการขยายงานหรือทดแทนทรัพย์สินเดิม ซึ่งมีลักษณะเป็นสาระสำคัญหรือเป็นการปรับปรุงให้ดีขึ้น หรือรายจ่ายเพื่อซื้อกิจการหรือหุ้นของหน่วยงานอื่น⁷ โดยจะต้องนำเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณา ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและในกรณีที่จะใช้จากงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากมีไม่เพียงพอต้องนำเสนอสำนักงานงบประมาณ คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบด้วย ซึ่งในส่วน

⁷ คำนิยาม "งบลงทุน" ตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

ของงบประมาณนี้รัฐวิสาหกิจอาจจะได้มาจากแหล่งต่าง ๆ 3 แห่งคือ งบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ภายในประเทศ และต่างประเทศ และเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้นเองแล้วแต่กรณี

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจสรุปแหล่งที่มาของเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจ (source of finance) ได้เป็น 1) เงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ความช่วยเหลืออุดหนุนทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ 2) เงินกู้จากต่างประเทศ 3) เงินกู้ในประเทศ 4) เงินจากการดำเนินการ และในกรณีประเทศกำลังพัฒนานั้น รัฐวิสาหกิจยังอาจได้รับการช่วยเหลือทางการเงินในลักษณะอื่นจากรัฐได้อีกประการหนึ่ง⁸ คือ 5) เงินช่วยเหลือทางอ้อมโดยการยกเว้นหรือลดภาระภาษีอากรอื่นเป็นรายได้ของรัฐ ทั้งนี้ การกู้เงินจากต่างประเทศและในประเทศนั้นส่วนใหญ่นักวิชาการจะเป็นผู้ค้ำประกันให้ทั้งสิ้น

ดังนั้น จึงสามารถจำแนกการให้สิทธิพิเศษอันเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินการคลังแก่รัฐวิสาหกิจ ได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ การให้สิทธิพิเศษทางการเงินโดยการอุดหนุนทางการเงินจากงบประมาณในรูปแบบต่าง ๆ และการค้ำประกันการก่อหนี้ทั้งในและต่างประเทศ และการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรซึ่งมีผลกระทบต่อดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

ก. การให้สิทธิพิเศษทางการเงิน

เนื่องจากการให้สิทธิพิเศษทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบต่าง ๆ จากงบประมาณนั้น เป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินลักษณะหนึ่งจึงต้องเป็นตามกฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติให้อำนาจนั้น ๆ ไว้ กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินนั้น

⁸ Leroy P Jones. Public Enterprise in less-developed Countries, (Cambridge University Press, 1982). p. 262.

รัฐธรรมนูญของไทยกำหนดให้รัฐสามารถใช้จ่ายเงินของแผ่นดินได้ก็ เฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้ใน กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการ โอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังฯ⁹ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ของรัฐบาล เป็นไปในทิศทางเดียวกันสอดคล้องกับนโยบายของประเทศและสามารถตรวจสอบ ได้โดยรัฐสภา ในฐานะผู้แทนของประชาชนชาวไทย

ทั้งนี้ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ได้กำหนดในส่วนที่ เกี่ยวกับ รัฐวิสาหกิจมีสาระสำคัญดังนี้

(1) การยื่นของงบประมาณ มาตรา 13 และมาตรา 15 กำหนดเป็นสาระ สำคัญว่าให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของ รัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรี ซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับ หรือควบคุมกิจการของ รัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของ รัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณภายใน เวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กำหนด ส่วนรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ก็ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เจ้าของทุน เป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าว และให้ผู้อำนวยการ เสนองงบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรี เสนอต่อรัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือนก่อนวัน เริ่มปีงบประมาณนั้น โดยจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับต่าง ๆ

(2) เพื่อการควบคุมงบประมาณ

มาตรา 21 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดระเบียบ หรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาและ

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 147

การนำส่งคลังด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และอื่น ๆ * โดยข้อ 53 ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 ซึ่งกำหนดขึ้นตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณนี้กำหนดให้การจ่ายเงินใด ๆ จะกระทำได้แต่เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายได้หรือตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง¹⁰ ดังนั้น การของบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจจึงต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับฯ รองรับ มิฉะนั้นจะไม่สามารถเบิกจ่ายเงินจากคลังได้

และตามมาตรา 23 กำหนดให้การจ่ายเงินหรือก่องหน้ผูกพันของรัฐวิสาหกิจกระทำได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่นฯ ยกเว้นกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคลกู้ยืมเงินตามมาตรา 23 ครี (ซึ่งมาตรา 23 ทวิ ห้ามมิให้

* พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 21 บัญญัติว่า

ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) จัดให้มีประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำส่งคลังด้วยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
- (3) จัดให้มีการตรวจเอกสารการขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่องหน้ผูกพันตลอดจนเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง
- (4) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหน้
- (5) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทรงพระราชการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

¹⁰ ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 53

ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการก่อกำหนดผู้ผูกพันเป็นการถาวร เงินหรือค่าประกัน เว้นแต่ในกรณีที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 23 ครี)

การให้สิทธิพิเศษทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายหลักในการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินดังกล่าว จึงสามารถแยกพิจารณาได้ใน 2 กรณี คือ การให้เงินอุดหนุน เพื่อสนับสนุนทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่าง ๆ และการค้ำประกันการก่อกำหนด ดังนี้

1. การให้เงินอุดหนุน ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเป็นการอุดหนุนทางการเงินให้แก่วิสาหกิจนั้น สามารถสรุปลักษณะของการจัดสรรได้เป็น 2 ประการ ประการแรก ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนในรูปของการให้เปล่าและการให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำและประการที่สอง ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีที่มาและเหตุผลดังนี้

ก) การให้เงินอุดหนุนในรูปของการให้เปล่า และการจัดสรรเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

1) การให้เงินอุดหนุนในรูปของการให้เปล่า ซึ่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจสามารถรับเงินที่รัฐจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินได้ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

(ก) ในรูปของเงินลงทุน เพื่อเป็นทุนประเดิมในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ขึ้นดำเนินการ เช่น ตามมาตรา 10 และ 12 แห่ง พ.ร.บ. การประปา นครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 11, 12 แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 หรือมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504 เป็นต้น ซึ่งเป็นเงินจากงบประมาณรายจ่ายที่ให้กับหน่วยราชการก่อนที่จะมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและโอนทรัพย์สินและหนี้สินของหน่วยราชการนั้นไปเป็นของรัฐวิสาหกิจ จึงให้โอนงบประมาณดังกล่าวไปเป็นทุนประเดิมให้แก่วิสาหกิจนั้นด้วย หรือในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ เช่น องค์การรถไฟฟ้ามหานคร

(ข) ในรูปของเงินเพิ่มทุน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องลงทุนเพิ่มขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานก้าวหน้าหรือมีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่เงินได้ของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีหรือมีไม่เพียงพอแก่การลงทุน รัฐอาจจะช่วยเหลือโดยการเพิ่มทุนให้ ซึ่งจะเพิ่มทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้แล้วแต่ฐานะการเงินของรัฐบาล และผลการดำเนินงานของ



รัฐวิสาหกิจ¹¹ เช่น มาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ.2504 ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลจ่ายเพิ่มเติมได้เป็นคราว ๆ ตามจำนวนที่รัฐบาลเห็นสมควร หรือ มาตรา 8 (2) แห่ง พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดว่า ทุนของการนิคมอุตสาหกรรมประกอบด้วย..... (2) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น โดยเงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ในลักษณะนี้ รัฐวิสาหกิจจะต้องแสดงยอดเงินที่เพิ่มขึ้นในส่วนของทุนในงบดุล¹²

(ค) งบดำเนินการ กรณีที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่มีรายได้เป็นของตนเองแต่รัฐต้องส่งเสริมตามนโยบายของรัฐบาล เช่น มาตรา 10 และ 11 แห่ง พ.ร.บ. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ซึ่งกำหนดให้ทุนของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย ".....(2) เงินที่ได้รับจากงบประมาณให้เป็นทุน หรือ เพื่อดำเนินงานหรือ เพื่อขยายกิจการ โดยอาจมีรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งถ้ารายได้มีจำนวนไม่พอกับรายจ่ายรัฐบาลพึงจ่ายเงินให้แก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย" หรือตาม มาตรา 10 (2) แห่ง พ.ร.บ. การกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ.2528 ซึ่งกำหนดให้สามารถรับเงินจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อ เป็นทุนหรือ เพื่อดำเนินงาน

(ง) เงินชดเชยผลขาดทุน ซึ่งการขาดทุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบางส่วนมาจากการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การลดราคาค่าบริการให้บุคคลบางประเภท การไม่ขึ้นค่าบริการตามการเพิ่มของต้นทุนในบางขณะ เพื่อสนองนโยบายการลดค่าครองชีพของรัฐบาล หรือการเข้าแทรกแซงตลาดผลผลิตทางการเกษตร

¹¹ กมล จันทิมา และ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ "การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ" การบริหารรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531) หน้าที่ 8 - 15, หน้า 618

¹² เรื่องเดียวกันหน้าเดียวกัน

อุตสาหกรรมตามนโยบายของรัฐบาล¹³ เช่น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2536 และ 2536 ที่ได้รับตามมาตรา 11 วรรค 2 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ.2519 เป็นต้น มีข้อสังเกตว่าการชดเชยผลขาดทุนในกรณีนี้ น่าจะครอบคลุมผลขาดทุน 2 ส่วนคือ ส่วนที่เป็นการบริการสาธารณะ และส่วนที่การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ

(จ) เงินอุดหนุนโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติงานพิเศษให้ หรือเป็นโครงการที่รัฐวิสาหกิจจัดทำ และมีส่วนที่เป็นงานของรัฐบาลรวมอยู่ด้วย และรัฐวิสาหกิจได้จ่ายทดแทนไปก่อน เช่น การมอบให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ สร้างเขื่อนอเนกประสงค์ ซึ่งมีผลงานของกรมชลประทานรวมอยู่ด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ในฐานะผู้ลงทุนอาจต้องมีการลงทุนเพิ่มในด้านชลประทานอันเป็นส่วนหนึ่งของโครงการด้วย ซึ่งรัฐบาลควรจะต้องงบประมาณรายจ่ายให้ทางกรมชลประทานซึ่งจะถูกต้องตามความเป็นจริง¹⁴ เมื่อมิได้จัดตั้งไว้และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้ดำเนินการให้แล้ว รัฐบาลจะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว อันเป็นอุดหนุนจากรัฐบาลในลักษณะหนึ่ง ตามมาตรา 45 วรรค 3 แห่ง พ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 เป็นต้น

(ฉ) รายการชดเชยค่าภาษี¹⁵ เช่น อากรษาเข้าที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่รัฐบาลอาจมีนโยบายชดเชยค่าภาษีให้เป็นกรณีพิเศษ ปกติรายการชดเชยค่าภาษีนี้จะมีการหักกลับกับรายการรายได้จากภาษีจำนวนเดียวกัน จึงไม่ปรากฏเป็นรายจ่ายในงบประมาณแต่มีเงื่อนไขให้นำเงินชดเชยค่าภาษีนี้ไปเพิ่มทุนจำนวนเท่ากัน

¹³ เอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2536 ฉบับที่ 6 รายงานการคลัง, หน้า 13. และฉบับที่ 7 คู่มือรหัสงบประมาณรายจ่ายฯ, หน้า 40.

¹⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0202/ว 83 เรื่องนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ", 26 มิถุนายน 2518

¹⁵ พิสิฐ สี่อารธรรม, "การคลังรัฐวิสาหกิจ" ใน การคลังและงบประมาณ, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528) หน้าที่ 9-15, หน้า 760.

การสนับสนุนทางการเงินโดยการให้เงินอุดหนุนในรูปของการให้เปล่าข้างต้นนั้น จะเป็นปัญหาในการศึกษานี้ก็แต่เฉพาะที่เป็นสิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจเท่านั้น ซึ่งได้แก่ การให้เงินอุดหนุนเพื่อใช้ในการดำเนินการตาม (ค) เงินชดเชยผลการขาดทุน เนื่องจากการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพตาม (ง) และในกรณีเงินชดเชยค่าภาษีตาม (จ) ที่ให้เฉพาะกับรัฐวิสาหกิจ (ถ้ามี) นอกจากนี้แล้ว ถือว่าเป็นรายการที่รัฐต้องรับผิดชอบให้การสนับสนุนในฐานะเจ้าของกิจการเหมือนกับที่เอกชนต้องลงทุนหรือเพิ่มทุน

2) การจัดสรรเงินกู้ให้แก่อุตสาหกรรมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ข้อ 13 กำหนดให้การกู้เงินสำหรับโครงการที่คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศให้ความเห็นชอบแล้วนั้น กระทรวงการคลังมีหน้าที่ดำเนินการ 3 ประการ ประการแรก พิจารณาหาพหุแหล่งเงินกู้สำหรับแต่ละโครงการที่คณะกรรมการอนุมัติ ประการที่สอง เปรียบรายละเอียดยกกับแหล่งเงินกู้เกี่ยวกับวงเงินและเงื่อนไขของสัญญาเงินและสัญญาค้ำประกันหรือเงื่อนไขในการกู้เงินประเภทเช่าซื้อ หรือการซื้อสินเชื่อดำเนินการผ่อนชำระจากต่างประเทศแล้วแต่กรณี และประการสุดท้ายดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญาเงินและสัญญาค้ำประกัน รวมทั้งการจัดหาเงินบาทสมทบ * ในรูปเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ

ดังนั้น รัฐบาลจึงอาจจะจัดสรรงบประมาณไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงการคลังเพื่อให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (ประมาณร้อยละ 4-8) แล้วแต่ประเภท และฐานะของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งการจัดสรรงบประมาณให้รัฐวิสาหกิจในลักษณะของเงินกู้เช่นนี้ เนื่องจากรัฐบาลพิจารณาเห็นว่ารัฐวิสาหกิจนั้นมีแนวโน้มที่จะได้ผลกำไรสูงและสามารถจ่ายชำระหนี้คืนรัฐได้ในโอกาสต่อไป หลังจากที่ได้อิง

* "เงินบาทสมทบ" หมายความว่า เงินลงทุนของโครงการพัฒนาส่วนที่ต้องใช้เงินบาท (Local Cost)

ทุนขยายงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง¹⁶ อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาหลังนี้ รัฐบาลมีวงเงินงบประมาณรายจ่ายค่อนข้างจำกัด เพราะมีการใช้จ่ายด้านอื่น ๆ ของหน่วยราชการเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับรัฐมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจพึ่งพาตนเองทางการเงิน จึงไม่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการให้กู้ยืม และให้รัฐวิสาหกิจสรรหาเงินจากแหล่งอื่นแทน โดยเฉพาะการกู้ยืมจากต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะดำเนินการทบทวนและค้าประกันให้ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในส่วนของการค้าประกันการก่อหนี้ต่อไป รายจ่ายในงบประมาณแผ่นดินที่ให้แก่รัฐวิสาหกิจจึงเหลือเพียงเงินอุดหนุนในรูปแบบการให้เปล่าข้างต้น¹⁷

ข) การจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ นอกจากการจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบของเงินอุดหนุนให้เปล่า และการจัดสรรเงินกู้ดังกล่าวแล้ว รัฐวิสาหกิจยังอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ที่รัฐวิสาหกิจได้ก่อไว้ อันสืบเนื่องมาจากภาวะผูกพันระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจในบางกรณีที่รัฐบาลอาจไม่มีเงินงบประมาณเพียงพอที่จะอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจตามภาวะผูกพันนั้น แต่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมาเพื่อจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจได้ รัฐไว้แก้ไขปัญหานี้โดยให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้เงินจากแหล่งอื่น โดยมีกระทรวงการคลังค้าประกันและตั้งงบประมาณชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจนั้นในภายหลัง¹⁸ ซึ่งเป็นรายการชำระหนี้ในงบประมาณแผ่นดินทั้งรายจ่ายชำระคืนต้นและดอกเบี้ย โดยอาจมี

¹⁶ กมล จันทิมา และ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ : การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ", หน้า 619.

¹⁷ พิสิฐ ลี้อาธรรม, "การคลังรัฐวิสาหกิจ", 759.

¹⁸ บัณฑิต บุญยะปานะ, "การค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ", วารสารกรมบัญชีกลาง, 28 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2530) : หน้า 14.

การตกลงให้รัฐบาลจ่ายชดเชยเพียงบางส่วนหรือทั้งหมด * ดังเช่นในระยะปี พ.ศ.2525-2526 ที่งบประมาณแผ่นดินมีวงเงินจำกัดมาก รัฐบาลไม่อาจตั้งเงินอุดหนุนหรือเงินให้เปล่าแก่รัฐวิสาหกิจบางประเภทที่เคยได้รับเงินอุดหนุนเป็นประจำ เช่น งบใช้จ่ายดำเนินการของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยจัดสรรเงินกู้ของรัฐบาลจากธนาคารโลกตามโครงการเงินกู้ เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เป็นการทดแทน ¹⁹

รายการชำระหนี้ที่รัฐวิสาหกิจก่อไว้นี้ ได้เพิ่มขึ้นค่อนข้างมากในช่วงระยะเวลาหลังที่รัฐบาลมีวงเงินงบประมาณค่อนข้างจำกัด รัฐวิสาหกิจได้หันไปก่อหนี้ในลักษณะนี้ค่อนข้างมากและเป็นภาระอย่างมากในการชดเชยคืนจากงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะการกู้เพื่อเป็นเงินบาทสมทบ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในเรื่องของการค้าประกันการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจต่อไป

การให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจนี้ แม้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. และ พ.ร.ฎ. สามารถได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณ แต่รัฐวิสาหกิจที่มีได้เป็นนิติบุคคลก็สามารถรับเงินอุดหนุนผ่านทางงบประมาณของกระทรวงเจ้าสังกัดได้ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตาม ป.พ.พ. แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐได้ แต่โดยที่เป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รัฐจึงอาจให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้ เช่น บริษัทขนส่ง จำกัด บริษัทไม้อัดไทย จำกัด บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด เป็นต้น

แต่โดยนโยบายของรัฐที่ประสงค์จะให้รัฐวิสาหกิจช่วยตนเองทางด้านการเงินให้มากขึ้น จึงมีการจำกัดการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ และหันไปสนับสนุนในด้านการ

* เช่นการจัดสรรเงินงบประมาณไว้ในหมวดรายจ่ายอื่น เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และองค์การคลังสินค้า ในปีงบประมาณ พ.ศ.2536, เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2536 ฉบับที่ 3 เล่ม 7

¹⁹ พิสิฐ สี่อารมณ์, "การคลังรัฐวิสาหกิจ", หน้า 760.

หาแหล่งเงินทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจแทน เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2518 ซึ่งกำหนดหลักการว่าไม่ควรตั้งงบประมาณรายจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจที่สามารถดำเนินการได้โดยมีรายได้ของตนเอง และถ้าจำเป็นต้องลงทุนเพิ่มเติมก็ควรพึ่งเงินทุนจากแหล่งอื่น²⁰ เพื่อแบ่งเบาภาระทางงบประมาณ

โดยเฉพาะในช่วงหลัง ๆ ที่รัฐบาลมีวงเงินงบประมาณค่อนข้างจำกัด เช่น ในระยะปี พ.ศ. 2525 - 2526 รัฐได้จำกัดเงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจมากยิ่งขึ้น (ดูตารางที่ 3.1 การให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ) ทำให้ต้องกู้เงินจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ เพื่อมาดำเนินการมากขึ้นอย่างมาก โดยมีรัฐเป็นผู้ค้ำประกันให้ (ดูตารางที่ 3.2 การค้ำประกันหนี้ให้กับรัฐวิสาหกิจ) ซึ่งในส่วนภาวะผูกพันที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินก็ให้รัฐวิสาหกิจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ เช่นกัน โดยรัฐค้ำประกันให้และรับภาระในส่วนนี้ทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่ความเหมาะสม ขณะเดียวกันแนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ เข้ามามีบทบาทสำคัญค่อนนโยบายของรัฐโดยจะเห็นได้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคหรืออื่นใด ก็จะมีการขยายเล็ก แปรสภาพ หรือจำหน่าย หรือให้เอกชนเข้ามาร่วมบริหารงานมากขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด และในปัจจุบันคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจว่า รัฐวิสาหกิจที่บริหารงานประสบกับการขาดทุนมีหนี้สินซึ่งต้องตกเป็นภาระของรัฐบาลจะต้องจัดหาเงินงบประมาณมาเพื่อชำระหนี้ให้รัฐบาลควรกำหนดมาตรการให้รัฐวิสาหกิจนั้นปรับปรุงระบบการบริหารงาน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และ

²⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0202/ว 83 เรื่องนโยบายของรับเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ" 26 มิถุนายน 2518

รัฐวิสาหกิจที่มีได้ดำเนินการเพื่อความมั่นคงหรือเพื่อสาธารณะประโยชน์ ควรพิจารณาให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการ ²¹

แนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าว จึงสนับสนุนการลดภาระทางการเงินของรัฐบาล ที่จะต้องอุดหนุนรัฐวิสาหกิจให้น้อยลงหรือหมดไป เพื่อช่วยให้การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องสามารถแข่งขันกันโดยเสรี อันจะก่อให้เกิดประโยชน์และความเป็นธรรมต่อประชาชนผู้บริโภคและใช้บริการ ²²

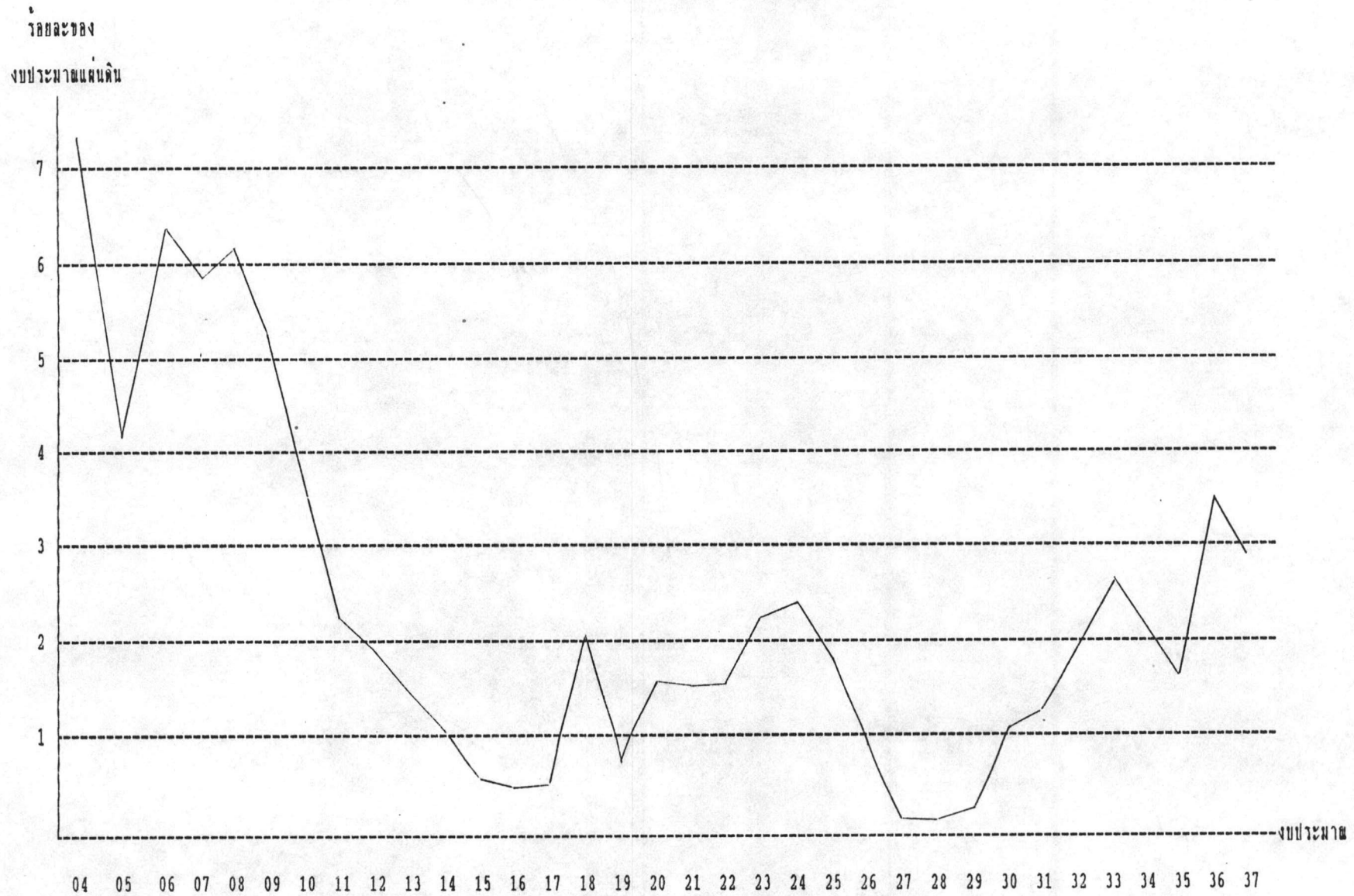
ด้วยเหตุผลดังกล่าว การให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ ในปี พ.ศ.2536 เหลือเพียง 20 แห่ง โดยไปเพิ่มขึ้นในส่วนของการกู้เงินซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันให้ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจในแต่ละปีดังตารางต่อไปนี้

²¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ สผ 0008/22583 เรื่อง ส่งข้อสั่งเกิดของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2537, 14 กันยายน 2536

²² พันัส สิมะเสถียร, "ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน" ใน 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.พันัส สิมะเสถียร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สลากรีนแบ่งรัฐบาล, 2535), หน้า 202.

ตารางที่ 3.1

การให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจเปรียบเทียบกับเงินงบประมาณแผ่นดิน



2. การค้าประกันเงินกู้²³ จากการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย เกี่ยวกับการก่อกั้นของรัฐ เพื่อนำเสนอวุฒิสมาชิกในคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2528 ซึ่งให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจได้ก่อกั้นหรือกู้เงิน ทั้งจากแหล่งเงินภายในประเทศและจากต่างประเทศ ด้วยสาเหตุหลายประการ อาทิ เช่น การเร่งขยายงานในกิจกรรมสาธารณูปโภคต่าง ๆ การใช้จ่ายเกินตัวของส่วนราชการ บางแห่งผ่านรัฐวิสาหกิจ โดยให้รัฐวิสาหกิจจัดทำโครงการให้ก่อนแล้วรัฐบาลตั้งงบประมาณ ชำระหนี้คืนภายหลัง เช่น การสร้างอาคารบ้านพักข้าราชการโดยการเคหะแห่งชาติ การไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามที่เคยมีข้อตกลงไว้เพียงพอ การประวิงเวลาในการปรับอัตราค่าบริการให้สัมพันธ์กับต้นทุนการค้า เงินงานที่เพิ่มขึ้น การปฏิบัติงานภายในที่ขาดประสิทธิภาพ เป็นผลให้เกิดการขาดทุนและขาดแคลนเงินสดหมุนเวียน และการปฏิบัติตามนโยบายเฉพาะด้านของรัฐบาล ทำให้รัฐวิสาหกิจต้องประสบปัญหาทางการเงิน เช่น การเดินรถไฟบางสาย การรับซื้อยาสูบ เป็นต้น เหตุผลสำคัญในการก่อกั้นของรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่จึงเป็นผลมาจากแรงกดดันหรือนโยบายภาครัฐ ทำให้รัฐบาลต้องเข้าค้าประกันการ ก่อกั้นดังกล่าว และยังอาจต้องรับภาระบางส่วนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความ เข้าใจในเรื่องการค้าประกันเงินกู้ หรือการก่อกั้นของรัฐวิสาหกิจจะขอกล่าวถึงขอบเขตการ ก่อกั้นหรือการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจก่อน ดังนี้

ก) การก่อกั้นของรัฐวิสาหกิจ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การใช้จ่ายเงิน หรือการจัดเก็บรายได้ของรัฐจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การก่อกั้นของรัฐบาลใน ลักษณะเงินกู้จึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะและต้องตีความตามกฎหมายนั้นโดย

²³ บัณฑิต บุญยะปานะ, "การบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาล," เอกสารวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พุทธศักราช 2527-2528.

เครื่องครัด 24 กรณีการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจก็เช่นกันจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะ ซึ่งสามารถแบ่งที่มาของอำนาจ ในการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจได้ ดังนี้

1) รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล เช่น บริษัทจำกัด หรือองค์การ กิจจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ โดยทั่วไปข้อบังคับของบริษัท หนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท หรือกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าว จะต้องให้อำนาจรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นกู้เงินได้ รัฐวิสาหกิจ นั้นจึงจะกู้เงินได้ เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย 25 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ 26 บริษัทการบินไทยจำกัด 27 เป็นต้น ทั้งนี้ หากไม่มี กฎหมายให้อำนาจไว้ รัฐวิสาหกิจก็ไม่มีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ใด ๆ ได้ ดังเช่น สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ตาม พ.ร.บ. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ การทำสวนยาง พ.ศ.2503 เป็นผลให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงต้องรับ เงินอุดหนุนจากรัฐ

กรณีที่กฎหมายกำหนดอำนาจการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจไว้ โดย กำหนดวงเงินให้คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจมีอำนาจอนุมัติการกู้เงินได้ และหากวงเงิน ที่รัฐวิสาหกิจจะกู้เกินกว่านั้น จะต้องนำเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีก่อน *

24 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7) เรื่อง ขอให้ตีความทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำ Refinance เงินกู้รัฐบาลฯ, ธันวาคม 2527, หน้า 2.

25 พ.ร.บ. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 7(8)

26 พ.ร.ฎ. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ.2519 มาตรา 7(7)

27 หนังสือบริคณห์สนธิ บริษัท การบินไทย จำกัด ข้อ 3(9)

* กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะกำหนดวงเงินการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจแตกต่างกัน ไปตามลักษณะของการลงทุน วงเงินดังกล่าวจึงแตกต่างกัน เช่น ตามมาตรา 32 แห่ง พ.ร.บ.องค์การเภสัชกรรม พ.ศ.2509 กำหนดให้ไม่เกิน 3 ล้านบาท ขณะที่มาตรา 43 แห่ง พ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 กำหนดให้ไม่เกิน 40 ล้านบาท

2) รัฐวิสาหกิจที่มีได้เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ สำนักงานธนาณูเคราะห์ องค์การสุรา เป็นต้น การกู้เงินหรือการก่อหนี้ใด ๆ ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายวิธีงบประมาณ²⁸ โดยให้เป็นอำนาจของกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้ก่อหนี้ได้ และโดยที่การที่รัฐบาลเข้าไปค้ำประกันหนี้ให้ทำให้หาแหล่งเงินกู้ได้ง่ายและเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ²⁹ รัฐบาลจึงมักจะมิชอบายค้ำประกันเงินกู้ให้ ซึ่งก็มีความเสี่ยงในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลก็ต้องเข้ารับภาระแทน³⁰

การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจได้ขยายตัวอย่างมาก หลังจากที่รัฐบาลได้มีนโยบายจำกัดการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะการก่อหนี้ในต่างประเทศ ที่กว่าครึ่งหนึ่งเป็นหนี้ที่ก่อขึ้นโดยรัฐวิสาหกิจ การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจโดยมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน จึงมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ มีผลกระทบเชื่อมโยงไปถึงการให้สิทธิพิเศษในด้านต่าง ๆ แก่รัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะสิทธิพิเศษในทรัพย์สิน การขยายตัวดังกล่าวซึ่งสามารถดูรายละเอียดได้จากตารางแสดงยอดหนี้ของประเทศ ดังนี้

²⁸ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 23 ทวิ และมาตรา 23 ตรี

²⁹ สัทธัน สุธาธรรม, "ค่าปราศรัยในงานสมาคมนักศึกษาเก่าพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์," 7 กรกฎาคม 2520

³⁰ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ, "การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ", ใน การบริหารรัฐวิสาหกิจ, หน้า 662.

ตารางที่ 3.2

สรุปพันธกิจภายในประเทศและต่างประเทศ

หน่วย: ร้อยล้านบาท

พ.ศ.	พันธกิจภายในประเทศ				พันธกิจต่างประเทศ				รวมยอดพันธกิจทั้งสิ้น			
	กู้โดยตรง	ค่าประกัน	รวม	ค่าประกัน คิดเป็นร้อยละ	กู้โดยตรง	ค่าประกัน	รวม	ค่าประกัน คิดเป็นร้อยละ	กู้โดยตรง(2)	ค่าประกัน	รวม	ค่าประกัน คิดเป็นร้อยละ
2525	146.8	13.1	160.0	8.1	44.9	78.0	122.9	63.5	191.8	91.1	283.0	32.2
2526	183.3	17.0	200.3	8.4	54.4	98.0	152.4	64.3	237.7	115.0	352.8	32.6
2527	209.5	19.2	228.7	8.4	61.5	109.7	171.2	64.0	271.0	128.9	400.0	32.2
2528	248.7	19.1	267.9	7.1	82.6	144.3	226.9	63.6	331.3	163.4	494.8	33.0
2529	288.8	28.4	317.3	8.9	105.3	176.2	281.5	62.6	394.1	204.7	598.8	34.2
2530	317.4	25.3	342.7	7.4	117.0	166.8	283.9	58.7	434.5	192.1	626.7	30.6
2531	319.6	25.5	345.1	7.4	132.2	166.4	298.6	55.7	451.8	191.9	643.7	29.8
2532	302.8	25.6	328.4	7.8	135.9	164.5	300.6	54.8	438.7	190.3	629.0	30.3
2533	307.6	36.8	344.4	10.7	95.5	184.4	279.9	65.9	403.1	221.2	624.4	35.4
2534	235.2	72.0	307.3	23.4	97.3	192.3	289.6	66.4	332.5	250.5	583.0	43.0
2535(1)	210.4	86.9	297.4	29.2	107.8	208.1	315.9	65.9	318.2	295.0	613.3	48.1

ที่มา : กองธนาคาร กรมบัญชีกลาง และรายงานการคลัง เอกสารงบประมาณ ปี 2535

หมายเหตุ (1) เป็นยอดพันธกิจ ณ วันที่ 30 กันยายน 2535

(2) พันธกิจรัฐบาลกู้โดยตรง ได้รวมส่วนที่รัฐบาลเป็นผู้ลงนามกู้แต่ให้รัฐวิสาหกิจรับภาระไว้ด้วยประมาณร้อยละ 3 ของพันธกิจรัฐบาลกู้โดยตรง

ข) อำนาจในการค้ำประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามกฎหมาย
ดังนี้

1) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไข
เพิ่มเติม (ภาคผนวก 1) มีรายละเอียดเกี่ยวกับการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

(ก) มาตรา 23 ทวิ ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวง
การคลังจะทำการก่อกำหนดผู้ค้ำประกันที่เป็นการกู้ยืมเงินหรือค้ำประกันมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่บัญญัติไว้
ในมาตรา 23 ตรี

(ข) มาตรา 23 ตรี รัฐวิสาหกิจไม่ขึ้นต่อบุคคล ถ้ามีความ
จำเป็นต้องกู้ยืมเงิน เพื่อใช้ดำเนินกิจการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ได้ตาม
เงื่อนไขดังนี้

(1) ในกรณีกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจนั้นจะ
ต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
พิจารณาก่อน

(2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและ
ผู้อำนวยการ และถ้าจำนวนเงินเกินกว่า 5 ล้านบาท จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี
อีกด้วย

เงินที่ได้รับจากการกู้ยืมตามมาตรา นี้ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจ
นั้น เพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

2) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน
พ.ศ.2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ภาคผนวก 2) ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้
ของส่วนราชการ หนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และหนี้ของ
สถาบันการเงิน โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยได้กำหนดอำนาจในการค้ำประกัน
ไว้ดังนี้

(ก) ในกรณีที่ เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ให้ค้ำประกัน
ได้ไม่เกินหก เท่าของ เงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น

(ข) ในกรณีที่ เป็นสถาบันการเงิน ให้ค้ำประกันได้ไม่เกิน
สี่ เท่าของ เงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น

การค้าประกันตาม (ก) และ (ข) รวมกันในปีงบประมาณ
หนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณนั้น ๆ ทั้งนี้ไม่รวมการค้าประกันในการต่ออายุสัญญาหรือแก้ไขสัญญา
ค้าประกันโดยไม่แก้ไขจำนวนเงินค้าประกันเพิ่มขึ้นจากเดิม

ส่วนการค้าประกันการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ใน
ข่ายกรณีข้อ (ก) หรือ (ข) กฎหมายมิได้กำหนดไว้ชัดเจน รัฐวิสาหกิจจึงสามารถจะกู้โดยมี
กระทรวงการคลังค้าประกันโดยไม่จำกัดวงเงิน ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังจะต้อง
พิจารณาความเหมาะสมทางด้านวัตถุประสงค์ของการกู้เงินและอัตราส่วนทางการเงินของ
รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

ค) การค้าประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ มีอยู่ 2 ประเภทหลักคือ
การค้าประกันเงินกู้ต่างประเทศ และการค้าประกันเงินกู้ในประเทศซึ่งมีวิธีการกู้เงินที่สำคัญ
2 วิธี ได้แก่ การกู้โดยตรงจากธนาคารของรัฐหรือธนาคารพาณิชย์ และการกู้โดยวิธีออก
พันธบัตร ซึ่งการกู้โดยการออกพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ จะทำให้รัฐวิสาหกิจได้รับเงินกู้ที่มีอัตรา
ดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้เงินจากธนาคารของรัฐหรือธนาคารพาณิชย์ จึงแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) การค้าประกันเงินกู้ต่างประเทศ การก่อหนี้ต่างประเทศ
ของรัฐวิสาหกิจ * นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ต่างประเทศภาครัฐ ซึ่งจะ เป็น
ผลกระทบต่อฐานะทางการเงินและการคลังของประเทศ เพราะการก่อหนี้เหล่านี้ส่วนใหญ่จะ
เรียกว่าแทบทั้งหมดรัฐบาลจะเป็นผู้กู้และค้าประกัน โดยเป็นการกู้เงินระหว่างรัฐบาลต่อ
รัฐบาล แต่ให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้รับภาระ วิธีการพิจารณาการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ
จะพิจารณาควบคู่ไปกับการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐในภาพรวมซึ่งเป็นวินัยทางการคลัง
ที่สำคัญของรัฐบาลเสมอ ดังนั้น นอกจาก พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

* การก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในระเบียบ
การก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 เช่นเดียวกับส่วนราชการ

และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้กล่าวถึงในส่วนของอำนาจในการค้าประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจไปแล้วนั้น รัฐบาลยังได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้เงินและการค้าประกัน เงินกู้ไว้อีก 3 ฉบับ แต่ละฉบับได้กำหนดอำนาจในการกู้ประเภทของเงินกู้ วัตถุประสงค์และขอบเขตของการกู้ ตลอดจนการค้าประกันไว้ ซึ่งต้องนำมาพิจารณาประกอบการค้าประกันเงินกู้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

(ก) พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 (ภาคผนวก 3) ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ และแหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยในปีหนึ่ง ๆ ให้กู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ได้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ สำหรับวิธีการกู้จะกู้โดยทำเป็นสัญญา หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ได้ตามความต้องการ ส่วนเงินที่ได้รับจากการกู้ยืมดังกล่าวให้กระทรวงการคลังหรือกระทรวง ทบวง กรมอื่น หรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

(ข) พ.ร.บ. กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 (ภาคผนวก 4) ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลในต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินที่รัฐบาลในประเทศนั้น ๆ รับรองเพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ ตามโครงการป้องกันประเทศหรือโครงการความมั่นคงแห่งชาติ โดยวงเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ต้องไม่เกินสองหมื่นล้านบาท สำหรับวิธีการกู้เงินจะทำเป็นสัญญาหรือออกตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ได้ตามความต้องการ และให้นำเงินที่ได้รับไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง การกู้เงินตามกฎหมายนี้ได้ดำเนินการกู้ครบวงเงินแล้ว

(ค) พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธภัณฑ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 (ภาคผนวก 5) ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ

ตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อ เพื่อจัดซื้อวัตถุดิบทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาลไทย โดยวงเงินกู้ตามพระราชบัญญัติในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ เมื่อรวมกับวงเงินกู้ตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แล้วจะต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ สำหรับวิธีการที่จะทำเป็นสัญญาหรือออกตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้ เงินที่ได้รับจากการกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนดโดยไม่ต้องนำส่งคลัง

นอกจากนั้น คณะรัฐมนตรียังได้กำหนดขอบเขตในการกู้เงินจากต่างประเทศของภาครัฐบาลตามมติคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ * ซึ่งเป็นไปตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 กำหนดให้ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล เมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้จากการขายสินค้าและบริการในปีต่อ ๆ ไป จะต้องเป็นสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 9³¹ ซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละปี เช่นในปี 2527 กำหนดให้มีการเซ็นสัญญาก่อนนี้ไม่เกิน 2,060 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (สรอ.) ในปี 2528 กำหนดให้มีการเซ็นสัญญาไม่เกิน 1,600 ล้านดอลลาร์ สรอ. หรือในปี 2535 กำหนดให้ไม่เกิน 2,500 ล้านดอลลาร์ สรอ.³² เป็นต้น ดังนั้นการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ เมื่อปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 แล้ว หากมิได้อยู่ในข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น กระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบ

* เดิม คณะกรรมการนี้ ตามระเบียบการก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. 2525 มีชื่อว่า คณะกรรมการนโยบายเงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งพิจารณาแต่เฉพาะการก่อหนี้ต่างประเทศ เท่านั้นมิได้รวมถึงการก่อหนี้ภายในประเทศ ทำให้การก่อหนี้ของประเทศไม่สอดคล้องกัน จึงได้มีการแก้ไขระเบียบการก่อหนี้ของประเทศขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2528

³¹ ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ข้อ 5 (3)

³² ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงิน 2535.

ของคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจกำกับหนี้ของรัฐวิสาหกิจนั้นได้โดยไม่จำกัดวงเงิน แต่ทั้งนี้ การก่อหนี้จากต่างประเทศแต่ละปีจะต้องอยู่ภายในวงเงินตามแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เท่านั้น

อย่างไรก็ดีข้อจำกัดข้างต้นตามแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ ก็มีใช้กฎเกณฑ์ตายตัว เช่น ในปี 2525-2526 ได้เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ ปริมาณการขายสินค้าและบริการลดลง เป็นจำนวนมาก ประกอบกับการชำระหนี้คืนต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจอีกจำนวนหนึ่งจนทำให้ภาระหนี้เงินกู้ (หนี้สาธารณะ) ที่เกิดจากหนี้ที่ผูกพันไว้แล้วสูงเกินเพดานบังคับไปจนถึงร้อยละ 20 ของรายได้เงินตราต่างประเทศ³³ รัฐบาลจึงได้อนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้ของรัฐบาล โดยยอมให้ภาระหนี้เกินเพดานบังคับเป็นกรณีพิเศษสำหรับแผนเงินกู้ปีงบประมาณ 2527-2530 ทำให้ช่วงระยะเวลาดังกล่าวหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจขยายตัวอย่างมาก โดยเฉพาะในกิจการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ จนมีจำนวนสูงกว่าการก่อหนี้ของภาครัฐบาลเอง การก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่มาจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการกำกับ พ.ศ. 2510 จึงสามารถกู้เงินได้อย่างไม่จำกัด หากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในโครงการเงินกู้นั้น

การไม่จำกัดวงเงินกำกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐดังกล่าว เป็นสาเหตุที่ทำให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐขยายตัวอย่างมาก ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศทั้ง ๆ ที่รัฐบาลมีนโยบายในการจำกัดการขยายตัวของหนี้ต่างประเทศ แต่กลไกในการควบคุมการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจในขณะนี้ยังไม่บังเกิดผลอย่างจริงจัง การพิจารณาโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ ยังคงเป็นแบบแผนเดียวกับของหน่วยราชการ ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนอย่างเต็มที่จากงบประมาณ

³³ ชัยจรรยา ชีวะตระกูลกิจ, "การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ" หน้า 662.

แผ่นดิน และมีหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงผลตอบแทนทาง เศรษฐกิจและสังคม เป็นหลัก ฉะนั้น เมื่อดำเนินการไปแล้วรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ตามนโยบายของ รัฐบาลที่ต้องการให้รัฐวิสาหกิจพึ่งตนเอง * โดยเฉพาะการได้รัฐบาลค้ำประกันการก่อหนี้ เงินกู้หรือจัดหาเงินกู้เพื่อแลกเป็น เงินบาทสมทบของรัฐวิสาหกิจ ก็มักจะอ้างถึงโครงการ ลงทุนที่ได้ผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีแล้ว ด้วยเหตุนี้กระทรวงการคลังและคณะกรรมการ หนี้ของประเทศจึงกลับ เป็นผู้รับผิดชอบรัฐมนตรีไปปฏิบัติด้วยการมุ่งพิจารณาถึงแหล่ง เงินกู้ที่มี เงื่อนไขต่ำที่สุด มากกว่าจะพิจารณาถึงผลกระทบของภาระหนี้และปัญหาที่จะ เกิดขึ้นใน อนาคต ³⁴ เป็นภาระหนักแก่การคลังของรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

2) การค้ำประกันเงินกู้ในประเทศ การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ในประเทศมีขอบเขตและวัตถุประสงค์แยกเป็น 2 ลักษณะและมีขั้นตอนการดำเนินการก่อหนี้ ดังต่อไปนี้

(ก) การกู้เงินเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมากมีปัญหาด้านการขาดแคลนเงินสดหมุนเวียน ทั้งนี้ เป็นเพราะ มีผลการดำเนินงานขาดทุน รายได้ไม่คุ้มค่าใช้จ่าย และรายจ่ายส่วนใหญ่เป็นรายจ่าย ประจำไม่อาจลดลงได้ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้แก่ องค์การคลังสินค้า องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพฯ (ข.ส.ม.ก) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) องค์การผลิตอาหาร สำเร็จรูป เป็นต้น สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรก็ประสบปัญหาด้านการขาดแคลนเงินสด หมุนเวียนเช่นกัน ทั้งนี้ เป็นเพราะมีการขยายการลงทุนมาก ในขณะที่รายได้อาจไม่คืนกลับมัก จะประสบปัญหาการขาดแคลนเงินสด จึงต้องทำการกู้เงินระยะสั้นมาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การทางพิเศษ โรงงานยาสูบ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีบางรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหา

* เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2518

³⁴ พิสิฐ ลี้อาธรรม, "การคลังรัฐวิสาหกิจ", หน้า 770.

ขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียนโดยมีทั้งปัญหาด้านการขาดทุน และการขยายการลงทุน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมีกฎหมายกำหนดอำนาจการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจไว้โดยกำหนดวงเงินให้คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจมีอำนาจอนุมัติกู้ได้ วงเงินไม่เกินกว่านั้นจะต้องนำเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีก่อน วงเงินที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจคณะกรรมการบริหารจะอนุมัติได้ประมาณ 5 ล้านบาท ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่มีการลงทุนมาก เช่น ปตท. หรือ กฟผ. กฎหมายก็อาจขยายวงเงินให้คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจอนุมัติสูงกว่า 5 ล้านบาทได้ ในกรณีที่การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจมีปัญหา กล่าวคือ ผู้ให้กู้ไม่มั่นใจในฐานะของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้ให้กู้ก็จะมีเงื่อนไขให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน กรณีนี้ก็จะต้องนำเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาความเหมาะสมในการที่จะเข้าค้ำประกันการกู้เงินของแต่ละรัฐวิสาหกิจเป็นราย ๆ ไป

(ข) การกู้เงินเพื่อเป็นเงินบาทสมทบโครงการเงินกู้รัฐวิสาหกิจดำเนินการภายใต้โครงการเงินกู้จากต่างประเทศ สำหรับส่วนที่เป็นเงินบาทสมทบนั้น หากรัฐวิสาหกิจไม่อาจจัดสรรรายได้ของรัฐวิสาหกิจเองแล้วก็จะ เป็นจะต้องกู้จากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ ซึ่งวิธีการกู้เงินที่ทำอยู่ในปัจจุบันมีอยู่ 2 วิธี คือ

(1) กู้โดยตรงจากธนาคารของรัฐ หรือธนาคารพาณิชย์ ซึ่งขั้นตอนและวิธีการก็จะดำเนินการเช่นเดียวกับการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน ดังได้กล่าวแล้วในข้อ (ก)

(2) กู้โดยวิธีออกพันธบัตร ปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งกู้เงินโดยวิธีออกพันธบัตรของรับวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การประปานครหลวง องค์การโทรศัพท์ เป็นต้น ซึ่งการกู้โดยวิธีนี้จะมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้จากธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารของรัฐ แต่มีข้อจำกัดเนื่องจากพันธบัตรรัฐวิสาหกิจมักจะไม่เป็นที่นิยมของประชาชนหรือสถาบันการเงินต่าง ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับพันธบัตรรัฐบาล เพราะต้องเสียภาษีดอกเบี้ยและภาษีการค้ำจากดอกเบี้ยพันธบัตร อีกทั้งยังมีสภาพคล่องน้อยกว่า เพราะไม่สามารถจะหาตลาดรองที่มีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับตลาดซื้อคืนของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ดังนั้น พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่ประชาชนหรือสถาบันการเงินต่าง ๆ จะลงทุนต้องให้ผลตอบแทนสูงคุ้มกับภาระและความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ซึ่งในที่สุดอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรเมื่อรวมกับค่าใช้จ่ายแล้ว อาจจะใกล้เคียงกับการกู้จากธนาคารโดยตรง และโดยที่

มีข้อจำกัดดังกล่าว วงเงินของพันธบัตรรัฐวิสาหกิจจึงไม่อาจออกประกาศจำหน่ายในจำนวนที่สูงมากได้

อย่างไรก็ดี ปี พ.ศ. 2535 ³⁵ รัฐบาลประสบปัญหาในเรื่องภาระหนี้ต่างประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยในประเทศลดลงรัฐบาลจึงมีนโยบายควบคุมการกู้เงินต่างประเทศให้รัดกุมยิ่งขึ้น เพื่อลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ โดยหันมาใช้เงินทุนในประเทศมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการช่วยพัฒนาตลาดเงินทุนภายในประเทศในรูปของสัญญากู้ตัวสัญญาใช้เงิน และพันธบัตร

การออกพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ นอกจากจะทำให้รัฐวิสาหกิจได้รับเงินกู้ที่มีต้นทุนต่ำแล้วยังเป็นการพัฒนาตลาดทุนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังไม่ค้ำประกัน เพราะผู้ซื้อจะเป็นประชาชนจริง ๆ แต่รัฐวิสาหกิจที่จะออกพันธบัตรโดยไม่มีกระทรวงการคลังค้ำประกันจะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะการเงินมั่นคงและการบริหารงานอยู่ในระดับที่ดีมากสามารถรับภาระหนี้เงินกู้ที่สูงขึ้นได้ เนื่องจากพันธบัตรเหล่านี้จะต้องให้ผลตอบแทนสูงกว่าพันธบัตรที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน แต่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็ยังมีจำนวนน้อย ดังนั้น พันธบัตรรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่รัฐบาลจึงยังเป็นผู้ค้ำประกัน

ทั้งนี้ ในส่วนของการจัดหาเงินกู้โดยการออกพันธบัตรรัฐวิสาหกิจนี้ กระทรวงการคลังจะดำเนินการในลักษณะเปิดการประมูล (public offering) คือ มีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ต่าง ๆ เป็นผู้ระดมเงินทุนจากตลาดการเงิน เพื่อเป็นการพัฒนาตลาดหลักทรัพย์ตามนโยบายของประเทศในแบบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะนโยบายฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดนโยบายในการค้ำประกันเงินกู้ไว้อย่างชัดเจน "ให้ลดภาระการค้ำประกันเงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจและลดการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ

³⁵ กองธนธิการ, "พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ", วารสารกรมบัญชีกลาง, 28
ล 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2530), : 67-83.

โดยรัฐ เป็นผู้ถือหุ้นอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราในท้องตลาด รัฐจะพิจารณาค้ำประกันเงินกู้ เฉพาะในส่วนที่เป็นการลงทุนตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ส่วนรัฐวิสาหกิจใดที่มีการ บริหารกิจการที่มีประสิทธิภาพและมีโครงการที่มีอัตราผลตอบแทนสูงให้ค้ำประกันตัวเองได้" กระทรวงการคลังจึงได้วางหลักเกณฑ์การค้ำประกันเงินกู้ภายในประเทศให้แก่รัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณาลำดับความสำคัญดังนี้

- 1) กรณีกู้เพื่อแทนเงินงบประมาณ เนื่องจาก เป็น เงินกู้ที่รัฐบาล ต้องรับภาระทั้งหมดหรือบางส่วนจึงค้ำประกัน เพื่อให้ได้ต้นทุนที่ต่ำสุด
- 2) ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจแสดงให้เห็นว่าไม่สามารถตั้ง ตนเองได้
- 3) กู้เพื่อใช้ในโครงการตามนโยบายของรัฐบาล และเป็น โครงการที่มีผลตอบแทนจากการลงทุนต่ำ หรือ เป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้
- 4) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่ ราคาสินค้าและบริการอยู่ภายใต้การควบคุมโดยนโยบายของรัฐบาล
- 5) วงเงินกู้สูง หากไม่ค้ำประกันอาจมีปัญหาด้านการจำหน่าย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยโดยตรง
- 6) ภาวะตลาดการเงินในขณะกู้ เช่น สภาพคล่องของตลาด การเงินต่ำ แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยและอัตราภาษีสูง เป็นต้น
- 7) อายุของเงินกู้ค่อนข้างยาว
- 8) อัตราดอกเบี้ยที่รัฐวิสาหกิจสามารถรับภาระได้

สำหรับสิทธิและผลประโยชน์ที่ผู้ซื้อพันธบัตรรัฐวิสาหกิจจะได้รับนั้น จะแตกต่างกันไปตามการค้ำประกันของรัฐบาล ซึ่งถ้ารัฐบาลค้ำประกันพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ ดังกล่าว ผู้ลงทุนที่ถือพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน จะได้รับสิทธิประโยชน์ จากการลงทุน เช่นเดียวกับพันธบัตรรัฐบาลทุกประการและในกรณีที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันจะได้รับ สิทธิและประโยชน์ เช่น พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันบางกรณีเท่านั้น ทำให้สถาบัน การเงินจึงมักลงทุนกับพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน ดังนั้น พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ ที่กระทรวงการคลังไม่ค้ำประกัน ตลาดผู้ซื้อจะเป็นประชาชนจริง ๆ ซึ่งนอกจากจะเป็น การลดภาระในด้าน การค้ำประกันของรัฐบาลแล้วยัง เป็นการพัฒนาตลาดทุน

ปกติพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังไม่ค้ำประกัน จึงต้องมีอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรสูงกว่าพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันรัฐวิสาหกิจที่จะออกพันธบัตรนี้ได้จึงต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะมั่นคงและสามารถบริหารงานอยู่ในระดับที่ดี โดยสามารถรับภาระหนี้เงินกู้ที่สูงขึ้นได้ ซึ่งจะเป็นดีแก่รัฐวิสาหกิจในด้านชื่อเสียงและความเชื่อถือในอนาคต ในกรณีจะต้องมีการเงินเพื่อใช้ในโครงการต่างๆ ต่อไป

พันธบัตรรัฐวิสาหกิจจึงเป็นวิธีการหนึ่งในการระดมทุนภายในประเทศ ที่น่าจะเกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ แต่โดยที่ขึ้นตอนและประโยชน์ที่ผู้ลงทุนจะได้รับไม่แตกต่างจากพันธบัตรรัฐบาลเท่าใดนัก โดยเฉพาะกรณีที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน พันธบัตรรัฐวิสาหกิจจึงยังไม่เป็นที่นิยมมากนักในตลาดหลักทรัพย์ของประเทศไทย เนื่องจากความน่าเชื่อถือในเรื่องประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจที่ยังสับสน ประชาชนจึงยังมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ผู้ลงทุนกับพันธบัตรรัฐวิสาหกิจมิได้หวังผลกำไร เช่นการลงทุนกับธุรกิจเอกชนอื่นที่ให้ผลตอบแทนที่สูงและรวดเร็วกว่า ดังนั้น หากรัฐบาลประสงค์จะให้พันธบัตรรัฐวิสาหกิจเข้าแข่งขันในตลาดทุนของประเทศกับธุรกิจอื่น ๆ อย่างแท้จริงได้ ก็จะต้องมีการปรับปรุงในเรื่องของผลตอบแทนเพื่อให้เกิดแรงจูงใจ ซึ่งในปัจจุบันรัฐได้ยกเว้นการเสียภาษีตามประมวลรัษฎากรในการโอนพันธบัตรรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ³⁶ เพื่อให้พันธบัตรรัฐวิสาหกิจเกิดความคล่องตัว จูงใจให้มีผู้มาลงทุนเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ รัฐยังอาจค้ำประกันการกู้เงินในกรณีอื่น ๆ อีก คือ

(ค) การกู้เงินเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ

นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2526 เป็นต้นมา การตั้งงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ เริ่มจะมีปัญหา กล่าวคือ มักจะถูกตัดทอนเป็นจำนวนมากในขั้นตอนการพิจารณาของกรรมาธิการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ พ.ศ.2527 และ 2528

³⁶ พ.ร.ฎ.ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร

งบประมาณอุดหนุนดังกล่าวถูกตัดทอนลงทั้งจำนวน ซึ่งมีวงเงินประมาณ 2,991 ล้านบาท และ 2,519 ล้านบาทตามลำดับ ภาระในการแก้ปัญหาให้แก่รัฐวิสาหกิจจึงตกอยู่กับกระทรวงการคลัง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2526 ก็ได้จัดสรรเงินจากเงินกู้ต่างประเทศเพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (SAL) และต่อมาก็ได้ระงับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากเงินกู้ต่างประเทศ เพราะคณะกรรมการนโยบายนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่อยู่ในข่ายที่จะจัดสรรจากเงินกู้ต่างประเทศได้ตามกฎหมาย ในปี 2527 และ 2528 จึงได้จัดสรรจากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ แต่โดยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมาเพื่อจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ วิธีการแก้ปัญหาให้แก่รัฐวิสาหกิจจึงต้องกระทำโดยให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้ โดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันและตั้งงบประมาณชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ ในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) จะเป็นผู้พิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ ตลอดจนหาแหล่งเงินกู้ ดำเนินการตั้งงบประมาณและชำระหนี้ให้ในที่สุด โดยรัฐวิสาหกิจและสำนักงบประมาณจะเป็นผู้ประสานงานกับกรมบัญชีกลางในเรื่องข้อมูล

(ง) การกู้เงินในประเทศเพื่อใช้จ่ายเป็นโครงการลงทุน จะมีน้อยมากยกเว้นโครงการเล็ก ๆ และมีวงเงินไม่สูงมาก เช่น โครงการขยายการผลิตน้ำส้มสายชูของ อ.ส.ร. โครงการขยายการผลิตขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือโครงการขยายกิจการโรงรับจำนำของสถานธนาปุเคราะห์ เป็นต้น การดำเนินการในด้านการกู้เงินจะเป็น เช่นเดียวกับการกู้เงินเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน และมักจะกู้จากธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารของรัฐ ดังที่ได้กล่าวในข้อ (ก)

การค้ำประกันการก่อหนี้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจ นอกจากจะต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ.กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 แล้ว กระทรวงการคลังยังไม่วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเหมาะสมในการเข้าค้ำประกันเงินกู้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังจึงเน้นพิจารณา 2 ประเด็น³⁷ คือ

³⁷ บัณฑิต บุญยะปานะ, "การค้ำประกันการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ", วารสารกรมบัญชีกลาง : 16 - 17.

(1) วงเงินที่จะค้ำประกัน เพื่อ เป็นการลดภาระในการค้ำประกันการกู้เงิน ไม่ว่าจะ เป็นการกู้มา เพื่อ แก้ปัญหาการขาดแคลน เงินทุนหมุนเวียน หรือ กู้ เพื่อ เป็น เงินอุดหนุน เงินบาทสมทบและโครงการลงทุนจะพิจารณาถึงวงเงินที่ค้ำประกัน โดยดูถึงฐานะเงินสด เป็นสำคัญ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจขาดแคลนเงินสดในวงเงินเท่าใด ก็ จะ พิจารณาค้ำประกันภายในวงเงินไม่เกินผลขาดดุลเงินสด สำหรับ เหตุผลที่พิจารณาวงเงินจาก ฐานะเงินสดนั้น เป็น เพราะ เจตนารมณ์แต่เดิมจะ เน้นการค้ำประกัน เพื่อ แก้ปัญหาการขาดแคลน เงินทุนหมุนเวียน เท่านั้น ในภายหลัง เมื่อ ได้มีการขยายขอบ เขตการค้ำประกันให้ครอบคลุมก็ ยังคงยึดหลักการเดิม คือ ให้รัฐวิสาหกิจใช้จ่ายจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเสียก่อน เงินสดที่ ขาดไปก็ให้กู้มาใช้จ่ายโดยรัฐบาลอาจจะ เข้าค้ำประกัน ทั้งนี้ เพื่อมิให้ต้องมีการขอและขอผูกพัน จากการกู้เงินมากเกินไป

(2) ความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ในหลักการแล้วสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะการเงินดี กระทรวงการคลังไม่มีนโยบายที่จะ เข้า ค้ำประกันเงินกู้ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถจะดำเนินการด้วยตนเองอย่าง สมบูรณ์โดยไม่ต้องพึ่งพากระทรวงการคลัง หรือรัฐบาล เว้นแต่การค้ำประกันเงินกู้ดังกล่าว จะทำให้รัฐวิสาหกิจได้รับเงื่อนไขการกู้ที่ผ่อนปรนมาก หรือ เป็น เงื่อนไขที่ผู้ให้กู้กำหนดไว้ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนและฐานะการเงินไม่ดีขึ้นนั้น กระทรวงการคลังไม่มีนโยบายจะ เข้าค้ำประกัน เว้นแต่รัฐบาลจะกำหนดเป็นนโยบายให้ค้ำประกัน เช่น กรณีของ ข.ส.ม.ก. การรถไฟฯ ซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคไม่อาจยุบได้ หรือรัฐวิสาหกิจที่อยู่ระหว่างการ พิจารณายุบเลิก หรือระหว่างการดำเนินการแปรรูป เช่น องค์การ อ.ส.ร. โรงงานน้ำตาล ชลบุรี องค์การ ร.ส.พ. เป็นต้น กระทรวงการคลังก็มีความจำเป็นต้อง เข้าค้ำประกัน เงินกู้ไปก่อน เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจดำเนินไปได้จนกว่านโยบายรัฐบาลจะ เปลี่ยนแปลง

สรุปแล้ว อาจกล่าวได้ว่า กระทรวงการคลังจะ เข้า ค้ำประกันเงินกู้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรเฉพาะในกรณีที่ เป็น เงื่อนไขของผู้ให้ กู้ หรือในกรณีที่ จะช่วยให้รัฐวิสาหกิจได้รับ เงื่อนไขที่ผ่อนปรนมากขึ้น ซึ่งในกรณีนี้การค้ำประกัน ไม่มีความเสี่ยงแต่ประการใด ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนนั้น กระทรวงการคลัง เข้าค้ำประกัน โดยภาระจ่ายดอกเบี้ยที่ ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ เพื่อพยุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้ ดำเนินไปได้จนกว่ารัฐบาลจะ มั่นคงขยายที่แน่ชัด เช่น ให้ยุบ เลิก หรือขยายให้แก่เอกชน ซึ่ง

การค้าประกันในกรณีหลังนี้มีความเสี่ยงในการเข้ารับภาระสูงมาก และสำหรับรัฐวิสาหกิจบางแห่งรัฐบาลก็ได้เข้ารับภาระหนี้ไปแล้ว เช่น กรณีของ ข.ส.ม.ก. เป็นต้น

สำหรับหนี้ในประเทศนั้น แม้จะยังมีจำนวนน้อยและไม่มีผลกระทบต่อภาวะระบบเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศมาก เมื่อเทียบกับหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ แต่ก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เด่นชัดในการควบคุมการก่อหนี้ในประเทศให้เป็นไปอย่างมีระบบ ก็ให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้รัฐวิสาหกิจ การขาดแรงกระตุ้นให้มีการปรับปรุงการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง เป็นต้น เพราะรัฐวิสาหกิจสามารถแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้าด้วยการเบิกเกินบัญชี เบิดธนาคารพณิชย์ ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างปัญหาให้รุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต ³⁸

ตามที่ได้เคยกล่าวแล้วว่า ปัจจุบันรัฐมีนโยบายสนับสนุนการค้าเสรีและเน้นให้รัฐวิสาหกิจช่วยเหลือกันเองโดยเฉพาะในด้านการเงิน เป็นผลให้มีการจำกัดในเรื่องเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่เคยได้รับเงินอุดหนุนก็ถูกจำกัดเหลือเพียงประมาณ 20 แห่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่จำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนทางการเงินจากรัฐบาล หรือเพื่อชดเชยการขาดทุนอันเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาล แม้ในช่วงระยะหลังการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจจะมีจำนวนยับยั้งตัวสูงขึ้นแต่ก็ยังไม่เท่ากับการให้เงินอุดหนุนในช่วงระยะแรก (ดูตารางที่ 3) แต่ส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่อื่นใหม่ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายแนวโน้มของการให้เงินอุดหนุน จึงกล่าวได้ว่าลดลง ดังเช่นการที่รัฐบาลจะให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยกู้เงินมาเป็นค่าเวนคืนที่ดินแทนการจัดสรรอุดหนุนจากรัฐบาล ³⁹ เป็นต้น เพื่อให้สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สอดคล้องกับหลักการจัดการบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับ

³⁸ พิศุทธิ์ อ้าธรรม, "การค้าสงรัฐวิสาหกิจ", หน้า 770.

³⁹ "กำหนดกรอบงบประมาณปี 38 มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิต," สยามโพสต์ (3 ธันวาคม 2536) : 17 .

ความช่วยเหลือใด ๆ จากรัฐได้ เฉพาะ เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้ดำเนินการไปได้ มีข้อให้
 รัฐนำเอาภาษีอากรของประชาชนส่วนใหญ่มาแบกภาระให้กับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รับการยกเว้น
 ภาษีหลายประการ แม้จะมีการนำเงินส่งคลังแต่ก็สามารถมีกำไรไปจ่ายเป็นโบนัสให้แก่
 พนักงาน

แนวโน้มของนโยบายรัฐบาลที่ต้องการให้รัฐวิสาหกิจพึ่งพาตนเอง จึงทำให้
 การก่อกำหนดขึ้นอย่างมากทั้งในส่วนของหนี้ในประเทศและหนี้ต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่รัฐบาล
 จะเป็นผู้ค้ำประกันเป็นภาระทางการคลังของประเทศ เพราะรัฐบาลจะต้องจัดเตรียมเงิน
 ส่วนหนึ่งไว้สำหรับชำระหนี้ที่รัฐวิสาหกิจไม่อาจชำระหนี้ได้ ทำให้ไม่สามารถนำเงินงบประมาณ
 ไปพัฒนาประเทศได้อย่างจริงจัง เต็มเม็ดเต็มหน่วยได้ ขณะเดียวกันก็ทำให้รัฐวิสาหกิจจะต้อง
 ถูกควบคุมการก่อกำหนดขึ้นตามระเบียบและขั้นตอนของทางราชการ เช่นเดียวกับการก่อกำหนดขึ้นของ
 ส่วนราชการ ทั้ง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ดำเนินกิจการทางด้านอุตสาหกรรมและ
 พาณิชยกรรมในตนเองเดียวกับธุรกิจของเอกชน ซึ่งโดยหลักของการจัดบริการสาธารณะ
 ลักษณะนี้ต้องการความเป็นอิสระในการบริหารงานโดยเฉพาะอิสระทางการเงิน เพื่อให้
 เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานสามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ทาง
 เศรษฐกิจการใช้กฎ ระเบียบของทางราชการในการพิจารณาการก่อกำหนดขึ้นของรัฐวิสาหกิจไม่
 แตกต่างจากการก่อกำหนดขึ้นของทางราชการที่ต้องการความละเอียดรอบคอบในการควบคุมการใช้
 จ่ายเงินของแผ่นดินน่าจะทำให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้
 เพราะไม่สามารถช่วงชิงโอกาสในการดำเนินกิจการ เช่นธุรกิจเอกชนอื่น

อย่างไรก็ตาม แม้จะแก้ไขในส่วนนี้ให้เกิดความรวดเร็วขึ้นได้ การที่
 รัฐบาลค้ำประกันการก่อกำหนดขึ้นให้แก่รัฐวิสาหกิจโดยมิได้คิดค่าธรรมเนียมในการค้ำประกัน เช่น
 สถาบันการเงินอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่ พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน
 พ.ศ. 2510 มาตรา 8 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะ
 กำหนดค่าธรรมเนียมการค้ำประกันในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดและสถาบันการเงินได้
 ไม่เกินร้อยละหนึ่งของจำนวนเงินที่ค้ำประกันก็ตาม ถ้ายอดเงินที่รัฐบาลค้ำประกันการกู้เงิน
 ของรัฐวิสาหกิจ มีจำนวน 295,000 ล้านบาท รัฐวิสาหกิจก็อาจจะต้องเสียค่าธรรมเนียมให้
 แก่รัฐบาลเป็นจำนวนถึง 2,950 ล้านบาท และถึงแม้ พ.ร.บ. นี้จะกำหนดให้อาจเรียกเก็บ
 ค่าธรรมเนียมได้จากบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน ที่ดำเนินกิจการใน
 ทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมก็ตาม แต่ในการปฏิบัติมิได้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

ดังกล่าวแต่ประการใด เพื่อเป็นการช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ซึ่งขัดแย้งต่อหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการในลักษณะเดียวกัน และทำให้ต้นทุนในการผลิตและดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นต่ำกว่าความเป็นจริง อันจะเป็นผลให้การคำนวณในเรื่องอื่น เช่น ผลกำไรผิดไปจากความเป็นจริง

แต่หากจะยกเลิกการให้รัฐบาล เป็นผู้ค้ำประกันให้กับรัฐวิสาหกิจ เพื่อแก้ปัญหาภาระทางการคลังและการควบคุมอันทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการและการตัดสินใจ อันเป็นหัวใจในการประกอบการทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมก็ตาม ก็ยังอาจเป็นปัญหาแก่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นที่จะหาแหล่งเงินทุนที่ยินยอมให้รัฐวิสาหกิจกู้ เมื่อรัฐวิสาหกิจนั้นมีฐานะทางการเงินไม่ดี โดยเฉพาะทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับคดี มีผลทำให้ไม่อาจนำทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไปเป็นหลักประกันในการกู้ยืมได้ ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐจะช่วยเหลือทางด้านการเงินให้แก่รัฐวิสาหกิจ อันเป็นการช่วยเหลือในทางตรงก็ตาม แต่รัฐวิสาหกิจก็ยังสามารถได้รับความช่วยเหลือทางอ้อมทางด้านภาษีอากร

ข. การให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากร

นอกจากการให้สิทธิพิเศษทางการเงินในรูปของเงินอุดหนุน และการค้ำประกันเงินกู้ เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่เห็นได้ชัดเจน และจัดเป็นการช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจทางการเงินในทางตรงแล้ว รัฐยังได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยทางอ้อมแก่รัฐวิสาหกิจโดยการยกเว้นหรือลดภาระภาษีอากร การยกเว้นหรือลดภาระภาษีอากรให้แก่รัฐวิสาหกิจจึงจัดเป็นที่มาของแหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจประการหนึ่งที่ได้รับจากรัฐ⁴⁰ และเป็นสิทธิพิเศษเกินกว่าเอกชนทั่ว ๆ ไป

⁴⁰ Leroy P Jones , Public Enterprise in Less-developed Countries , p. 262.

ปัจจุบัน รายได้จากภาษีอากร เป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดตามบรรดารายได้ที่สำคัญ 4 ประการ คือ ภาษีอากรการขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ และรายได้อื่น ๆ โดยมีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 88.89 ของรายได้ที่จัดเก็บได้ในแต่ละปี ขณะที่รายได้จากการขายบริการและสิ่งของคิดเป็นร้อยละ 3-5 รายได้จากรัฐพาณิชย์คิดเป็นร้อยละ 4-5 และรายได้อื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 2-4 ดังนี้

ตารางที่ 3.3

รายรับจํานวนตามประเภท

หน่วย: ร้อยล้านบาท

ประเภทรายรับ	2530		2531		2532		2533		2534	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
1. ภาษีอากร	171.3	88.3	219.4	89.5	273.3	88.3	348.5	88.1	413.7	89.0
2. การขายทรัพย์สินและสิ่งของ	5.8	3.0	9.0	3.7	11.9	3.9	18.1	5.0	16.0	3.5
3. รัฐพาณิชย์	9.5	4.9	10.2	4.2	13.5	4.4	18.6	4.6	23.7	5.1
4. รายได้อื่น	6.8	3.6	6.3	2.6	10.6	3.4	9.1	2.3	11.3	2.4
รวม	193.5	100	245.0	100	309.5	100	394.5	100	464.9	100

ที่มา : สถิติการคลัง กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2534

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีสถานะ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและประกอบ
กิจการในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมต่าง ๆ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงมี
ผลกระทบต่อรายรับของประเทศในสองส่วน ส่วนแรกได้แก่ ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บตาม
บทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รับรองในเรื่องนี้ไว้⁴¹
และส่วนที่สองได้แก่รายได้จากรัฐพาณิชย์ที่นำส่งคลัง ซึ่งมีส่วนเกี่ยวพันต่อการดำเนินงานของ
รัฐวิสาหกิจ และสิทธิในการที่รัฐวิสาหกิจได้รับจากรัฐ ดังนี้

1. ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บจากรัฐวิสาหกิจและสิทธิพิเศษที่ได้รับ

ซึ่งแยกพิจารณาตามขอบเขตอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร และสิทธิพิเศษที่รัฐวิสาหกิจได้รับ
ดังนี้

ก) ขอบเขตอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐ ปัจจุบันกฎหมายให้
อำนาจจัดเก็บภาษีอากรได้หลายฉบับ จำแนกตามประเภทภาษีอากรที่สำคัญๆ ได้ดังต่อไปนี้ *

1) ภาษีทางตรง ประกอบด้วย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
ภาษีเงินได้นิติบุคคล ตามประมวลรัษฎากร ซึ่งใช้บังคับโดย พ.ร.บ. ให้ใช้บทบัญญัติแห่ง
ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมตาม พ.ร.บ. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม
พ.ศ. 2514 ภาษีเดินทางซึ่งเรียกเก็บจากผู้เดินทางไปต่างประเทศ ** และภาษีทรัพย์สิน
ซึ่งยังไม่ได้มีการจัดเก็บ ภาษีทางตรงที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจซึ่งได้แก่ ภาษีเงินได้
บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม

2) ภาษีทางอ้อม ประกอบด้วย

(ก) ภาษีสินค้าเข้าออก อากรขาเข้า - ออก ตาม พ.ร.บ.
ศุลกากร พ.ศ. 2469 และกฎหมายว่าด้วยพิธีการศุลกากร

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หมวด 4 หน้าที่
ของธนาคารไทย มาตรา 55 กำหนดว่า "บุคคลมีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ"

* จำแนกตามเอกสารงบประมาณ และรายงานทางการคลัง

** ปัจจุบันยกเลิกแล้ว

(ข) ภาษีการขายทั่วไป ได้แก่ ภาษีการค้าและอากรแสตมป์ จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร ซึ่งปัจจุบันได้มีการยกเลิกภาษีการค้า และให้ใช้ภาษีมูลค่าเพิ่ม แทน

(ค) ภาษีการขายเฉพาะ ได้แก่ ภาษีโคกภัยที่ภายใน ซึ่ง ส่วนใหญ่ได้แก่ภาษีสรรพสามิตจัดเก็บจากการผลิต การขาย รวมทั้งการนำเข้าซึ่งสินค้าบาง ประเภท เช่น สุรา ยาสูบ เครื่องดื่ม ซีเมนต์ และผลิตภัณฑ์น้ำมัน เป็นต้น การจัดเก็บภาษี สรรพสามิตจะมีบทบัญญัติกำหนดเป็นการเฉพาะเรื่องไป เช่น พ.ร.บ. สุรา พ.ศ.2493 พ.ร.บ.ยาสูบ พ.ศ.2509 พ.ร.บ.ภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ.2509 พ.ร.บ.ภาษีซีเมนต์ ซึ่งนำ เข้าในพระราชอาณาเขต พุทธศักราช 2475 พ.ร.บ.ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำใน ราชอาณาจักร พ.ศ.2507 เป็นต้น นอกจากภาษีโคกภัยที่ภายในแล้วยังมีภาษีทรัพยากร ธรรมชาติ ได้แก่ ค่าภาคหลวงน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ

(ง) ภาษิลักษณะการอนุญาต ส่วนใหญ่ ได้แก่ ภาษีประเภท ค่าใบอนุญาตการพนัน และค่าใบอนุญาตคนต่างด้าว ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน และ กฎหมายว่าด้วยคนต่างด้าว เป็นต้น

(จ) ภาษิลักษณะอื่น ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากกำไรในการผลิต แผ่นป้ายรถยนต์ของกรมตำรวจที่กรมตำรวจได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ผลิตแต่ผู้เดียว โดยการ ตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ เป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินการนี้ ซึ่งปัจจุบันได้โอนไปอยู่ใน ความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางบก

ข) สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรที่รัฐวิสาหกิจได้รับ จำแนกตามประเภท ภาษีอากรที่สำคัญข้างต้นได้ดังนี้

1) ภาษีทางตรง เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีสถานะทางกฎหมาย 2 ประเภท คือ ไม่เป็นนิติบุคคลและที่เป็นนิติบุคคล หน้าที่ในการเสียภาษีเงินได้จึงแยกได้ ดังนี้

(ก) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 56 และ 57 ทวิ ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ได้แก่ บุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ผู้ถึงแก่ความตายใน ระหว่างปีภาษี และกองมรดกที่ยังมิได้แบ่ง

รัฐวิสาหกิจที่มีสภาพ เป็นนิติบุคคลจึงไม่ต้อง เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแต่ประการใด สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลนั้น ก็มีข้อกำหนดส่วนสามัญ⁴² ... ที่มีชนิติบุคคลอันมีเงินได้พึงประ เมิณตามประมวลรัษฎากร มาตรา 56 วรรค 2 เพราะจัดตั้งขึ้นโดยมีรัฐบาล เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด แม้จะดำเนินกิจการมีรายได้ แต่เมื่อหักค่าใช้จ่ายตามที่ระ เียบยงได้กำหนดไว้แล้ว จะต้องนำรายได้ส่งคลังทั้งสิ้น จึงไม่ต้อง เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาแต่อย่างใด

(ข) ภาษีเงินได้นิติบุคคล ประมวลรัษฎากรกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ เสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ได้แก่ บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งตามมาตรา 39 แห่ง ประมวลรัษฎากรแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

- (1) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย
- (2) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย

ต่างประเทศ

(3) กิจการซึ่งดำเนินการ เป็นการค้าหรือหากำไรโดย รัฐบาลต่างประเทศ องค์การของรัฐบาลต่างประเทศ หรือนิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ของต่างประเทศ

- (4) กิจการร่วมค้า
- (5) มูลนิธิหรือสมาคม

ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัท มหาชนจำกัด เช่น บริษัทการบินไทยจำกัด บริษัทขนส่งจำกัด เข้าลักษณะ เป็นบริษัทหรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย⁴³ จึงมีหน้าที่ เสียภาษีเงินได้นิติบุคคล

⁴² ปพพ.มาตรา 1025 บัญญัติว่า "อันว่าห้างหุ้นส่วนสามัญนั้นคือห้างหุ้นส่วน ประเภทซึ่งผู้ เป็นหุ้นส่วนทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อหนี้ทั้งปวงของหุ้นส่วนโดยไม่มีจำกัด

⁴³ ปพพ.มาตรา 1097

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 และตามกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะอื่นๆ นั้น เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ฯลฯ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีฐานะ เป็นนิติบุคคล แต่มิได้เป็น "บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล" ตามความในมาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากร รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล

(ค) ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ร.บ.ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ.2514 กำหนดให้กิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ซึ่งรวมถึงการโอนทรัพย์สินหรือสิทธิใด ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนที่เกี่ยวกับกิจการดังกล่าวไม่ว่าการโอนนั้นจะเป็นปกติธุระหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการหรือการโอนดังกล่าว ⁴⁴ นั้น บริษัทจำกัดและนิติบุคคลที่มีสภาพ เช่นเดียวกับบริษัทจำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศ มีหน้าที่เสียภาษีตาม พ.ร.บ.นี้ แต่จะได้รับยกเว้น 2 กรณี⁴⁵ คือ

- (1) ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร และ
- (2) ภาษีอากรตามกฎหมายอื่น เว้นแต่กฎหมายว่าด้วย

ปิโตรเลียม

ทั้งนี้ เฉพาะภาษีอากรที่เก็บจากกำไรสุทธิหรือที่เก็บจากเงินได้ที่ต้องนำมารวมเพื่อคำนวณกำไรสุทธิหรือเงินได้อันต้องเสียภาษีตาม พ.ร.บ.นี้

ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม จึงต้องเสียภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ตาม พ.ร.บ.ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ.2514 แต่อาจได้รับยกเว้นในกรณีที่ พ.ร.บ.นี้กำหนดได้

⁴⁴ พ.ร.บ.ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ.2514 มาตรา 4

⁴⁵ พ.ร.บ.ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ.2514 มาตรา 12

2) ภาษีทางอ้อมที่กิจการจะต้องเสียภาษีอากรในการดำเนินงาน
กิจการ นั้น รัฐวิสาหกิจจะได้รับยกเว้นในหลาย ๆ กรณี แยกตามกฎหมายสำคัญได้ ดังนี้

(ก) ประมวลรัษฎากร ได้แก่ ภาษีการขายทั่วไป คือ ภาษี
มูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ ดังนี้

(1) ภาษีมูลค่าเพิ่มอันเป็นภาษีการขายทั่วไป กำหนด
ขึ้นใช้แทนภาษีการค้ากำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้แก่ "ผู้ประกอบการ" ซึ่ง
หมายความถึงบุคคลซึ่งขายสินค้าหรือให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพและประกอบกิจการใน
ราชอาณาจักร

ดังนั้น รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายถ้ามีการขายสินค้า หรือให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพ แม้ไม่อยู่ในข่ายต้องเสีย
ภาษีเงินได้นิติบุคคลแต่ก็อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มได้ รัฐวิสาหกิจจึงไม่ได้สิทธิพิเศษ
ทางด้านภาษีมูลค่าเพิ่มต่างไปจากบุคคลอื่น ๆ แต่ในบางกรณีผู้ประกอบการขายสินค้าของ
รัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มได้ตาม พ.ร.ฎ. ออกตามความในประมวลรัษฎากร
ว่าด้วย การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ.2534 ดังนี้

- การขายบุหรี่ปริโภคที่ผลิตโดยผู้ประกอบการ
อุตสาหกรรมยาสูบที่เป็นองค์การของรัฐบาล โดยผู้ขายที่มีชื่อผู้ประกอบการยาสูบที่
ผลิตสินค้าดังกล่าว

- การขายสลากกินแบ่งของรัฐบาล สลาก
ออมสินของรัฐบาล

- การขาย แสตมป์ไปรษณีย์ แสตมป์อากร
หรือแสตมป์อื่นขององค์การของรัฐบาล ทั้งนี้ เฉพาะที่ยังไม่ได้ใช้ในราคาที่ไม่เกินมูลค่าที่
ตราไว้

การยกเว้นดังกล่าวนี้ เป็นสิทธิพิเศษที่ให้แก่ผู้ขายทั่วไป จึงไม่ถือเป็นสิทธิพิเศษของ
รัฐวิสาหกิจในการศึกษา

(2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ สำหรับกิจการบางประเภท
ได้แก่

- การธนาคาร
- การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์
ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

- การรับประกันชีวิตหรือการรับประกันวินาศภัย
- การรับงานทำตามกฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ
- การประกอบกิจการโดยปกติ เยี่ยงธนาคาร

พาณิชย์

- การขายอสังหาริมทรัพย์ในทางการค้าและหา

กำไร

- การขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์

บุคคลที่ประกอบกิจการดังกล่าวจะต้อง เสียภาษี

ธุรกิจเฉพาะด้วย ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะ เป็นนิติบุคคลและได้ประกอบกิจการอย่างใด อย่างหนึ่ง ดังกล่าวนั้นจึงต้อง เสียภาษีธุรกิจ เฉพาะ

- กิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคาร

ออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

เฉพาะตามมาตรา 91/3(1)

- กิจการของการเคหะแห่งชาติ เฉพาะการขาย

หรือให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 91/3(5) เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จัดตั้งขึ้นโดยมี วัตถุประสงค์ทางด้าน เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ มีไว้เพื่อมุ่งไปในทางแสวงหาผลกำไร เช่นธุรกิจเอกชน เช่น การจัดตั้งธนาคารออมสินก็เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ในหมู่ประชาชน* การจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพื่อช่วย เกษตรกรและสหกรณ์การ เกษตร โดยการให้กู้ยืมไปใช้เพื่อลงทุนด้าน เกษตรกรรม หรือการจัดตั้งธนาคารอาคาร สงเคราะห์และการเคหะแห่งชาติก็เพื่อจัดสรรที่ดินให้ประชาชนเช่าซื้อให้กู้เงินไปปลูกบ้าน หรือซื้อบ้านและที่ดิน เป็นต้น

(3) อากรแสตมป์ ตามประมวลรัษฎากรกำหนดให้ผู้มี

หน้าที่เสียอากรแสตมป์ ได้แก่ บุคคลที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราอากรแสตมป์ ซึ่งได้ทำตราสาร 28

* วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตามกฎหมายจัดตั้ง

ลักษณะตามที่กำหนดไว้ในบัญชีดังกล่าว⁴⁶ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจซึ่งมีสถานะ เป็นนิติบุคคล เมื่อจัดทำตราสารอย่างหนึ่งอย่างใดใน 28 ลักษณะนั้น จึงมีหน้าที่ต้องเสียอากรแสตมป์ด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษโดยการยกเว้นอากรแสตมป์ ในกรณีต่อไปนี้ได้

- ยกเว้นตามลักษณะแห่งตราสาร 5 ในเรื่องกู้ยืมเงินหรือตกลงให้เบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคาร ตามบัญชีอัตราอากรแสตมป์แห่งประมวลรัษฎากร สำหรับกรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้กู้ยืมเงินแก่สหกรณ์

- ยกเว้นตาม พ.ร.ฎ. ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2500⁴⁷ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่

1. ธนาคารแห่งประเทศไทย
2. ธนาคารอาคารสงเคราะห์
3. ธนาคารเพื่อการสหกรณ์
4. ผู้ค้าประกัน เฉพาะการค้าประกันหนี้

เนื่องแต่การที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้กู้ยืมหรือให้ยืม

5. ผู้ออกรับ เฉพาะการรับเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้กู้ยืมหรือให้ยืม

6. การเคหะแห่งชาติ

7. ผู้โอน เฉพาะการโอนพันธบัตรธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นนายทะเบียน สำหรับการโอนพันธบัตรนั้น

⁴⁶ บัญชีอากรแสตมป์ ตามหมวด 6 ลักษณะ 2 แห่งประมวลรัษฎากร

⁴⁷ มาตรา 6 แห่ง พ.ร.ฎ. ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2500

แห่งประเทศไทย

8. ผู้โอน เฉพาะการโอนพันธบัตรธนาคาร

รัฐวิสาหกิจ

9. ผู้โอน เฉพาะการโอนพันธบัตรของ

(ข) กฎหมายอื่น นอกจากการยกเว้นภาษีอากรที่กำหนดขึ้น ตามประมวลรัษฎากรแล้ว รัฐวิสาหกิจยังอาจได้รับสิทธิพิเศษ โดยการยกเว้นภาษีอากร ตามกฎหมายอื่นได้อีก ดังเช่น

(1) กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เช่น กำหนด ให้ยกเว้นภาษีศุลกากรตามมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ยกเว้นภาษีตามประมวลรัษฎากร มาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เป็นต้น รัฐวิสาหกิจ ที่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากรโดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง จึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น ตาม พ.ร.บ. ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติ

(2) กฎหมายเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ดังเช่น

- การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตาม

พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดินพุทธศักราช 2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ก่อนที่จะมีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2535 ปัญหาการตีความ นั้น ได้เกิดทางกฎหมายดังกล่าว เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างมากมาย รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ไม่ประสงค์ จะเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าจะต้องเสียภาษีดังกล่าว จึงมีการค้างชำระภาษีดังกล่าวเป็นอย่างมาก จนต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ. ดังกล่าว ขึ้นให้ ชัดเจน โดยยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน รัฐวิสาหกิจที่ค้างชำระให้แก่รัฐวิสาหกิจประเภท สาธารณูปโภคที่จะได้ศึกษาต่อไป

- การยกเว้นค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บน

ทางหลวงขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2515 ออกตาม ความใน พ.ร.บ. กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวง

- การยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ ตาม พ.ร.บ.

ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

- การยกเว้นภาษีป้าย ตาม พ.ร.บ. ป้าย

พ.ศ.2510

- การยกเว้นภาษีสรรพสามิต ซึ่งเป็นภาษีการ
ขายเฉพาะที่สำคัญที่จัดเก็บจากการผลิตและการขายรวมทั้งการนำเข้าสินค้าบางประเภท *

2. รายได้จากรัฐพาณิชย์ (รัฐวิสาหกิจ) ที่นำส่งคลัง รายได้จากรัฐพาณิชย์นั้น
เป็นการนำกำไรในการดำเนินงานของรัฐพาณิชย์ต่าง ๆ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ หน่วยธุรกิจที่
รัฐมีหุ้น ทั้งในรูปของการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของรัฐวิสาหกิจ และการจ่ายเงินปันผลของ
บริษัทจำกัดรวมทั้งการนำรายได้ส่งแผ่นดินของหน่วยธุรกิจต่าง ๆ ของรัฐ

การนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจจึงกระทำได้ใน 2 รูปแบบคือ
โดยการจัดสรรกำไรสุทธิเป็นรายได้แผ่นดิน และการจ่ายเงินปันผลของรัฐวิสาหกิจที่เป็นของ
บริษัทจำกัด ซึ่งในส่วนนี้อาจกล่าวได้ว่าไม่มีปัญหาแต่ประการใด เนื่องจากเมื่อบริษัทประกาศ
จ่ายเงินปันผลแล้วย่อมพร้อมที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้ถือหุ้นทุกคน ⁴⁸ ภายใต้หลักเกณฑ์ตามที่
กฎหมายกำหนด

* ทั้งนี้ ในการนำเข้าสินค้าหรือของจากต่างประเทศ รัฐวิสาหกิจบางแห่ง ยังได้
รับการผ่อนผันยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เช่นเดียวกับส่วนราชการ
ด้วย เช่น การควบคุมตรวจสอบเรื่องที่ขนส่งน้ำมัน ตามระเบียบการควบคุมตรวจสอบการ
ขนส่งน้ำมันชายฝั่งทางเรือของกรมศุลกากร ซึ่งผ่อนผันให้กับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ปัจจุบัน กรมศุลกากรได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามระเบียบพิธีการศุลกากรตาม
ปกติ เช่นเดียวกับผู้ค้าประกันรายอื่น ตั้งแต่วันที่ 30 ตุลาคม 2535

⁴⁸ พันัส สิมะเสถียร, "การบริหารเงินคลังของประเทศไทย", อ้างแล้ว

สำหรับการจัดเก็บรายได้แผ่นดินจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐที่มี
กฎหมายจัดตั้ง และรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล ในบางกรณีอาจมีปัญหาเรื่องจำนวนเงิน
กำไรสุทธิส่วนที่จะต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและ
การเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ที่ให้รัฐวิสาหกิจสามารถจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี เป็น
เงินปันผลหรือเงินรายได้้นำส่งคลัง โดยได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน *
และในกรณีที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนำเงินกำไรหรือ
เงินอื่นใดส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้รัฐวิสาหกิจนั้นถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ถ้าการเงินของ
รัฐวิสาหกิจอานวย กระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณจะให้รัฐวิสาหกิจส่งเงิน เป็น
รายได้แผ่นดินมากกว่าประมาณการก็ได้ 49

สำหรับจำนวนเงินรายได้้นำส่งคลัง เดิมกระทรวงการคลังและสำนัก
งบประมาณในฐานะผู้ร่วมกันรับผิดชอบในการตั้งประมาณการรายได้ในการทางงบประมาณ

* ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520

"ข้อ 12 การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี โดยปกติให้ทำเฉพาะในกรณี
ต่อไปนี้

- (1) จ่ายโบนัสกรรมการ และโบนัสพนักงานตามระเบียบ
เกี่ยวกับโบนัสกรรมการและพนักงาน
- (2) จ่ายเงินปันผลหรือเงินรายได้ นำส่งคลัง
- (3) เงินสำรองที่กำหนดไว้เป็นอัตราแน่นอนตามกฎหมาย
- (4) จ่ายภาษีเงินได้ของรัฐวิสาหกิจ

การจัดสรรกำไรสุทธิตาม (1) และ (2) ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวง
การคลังก่อน ส่วนกำไรสุทธิที่มีได้จัดสรรให้โอนไปเข้าบัญชีกำไรสะสม

การจัดสรรกำไรสะสม ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน"

49 ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ข้อ 27

ประจำปีได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การจะต้องนำกำไรสุทธิส่งคลัง เป็น รายได้แผ่นดินอย่างน้อย เท่ากับอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่บริษัทจำกัดจะต้องเสียให้แก่รัฐ (ปัจจุบันร้อยละ 30) และได้กำหนดจำนวนเงินโดยประมาณไว้ในเอกสารงบประมาณ ประจำปี ซึ่งเป็นกันว่าไม่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ สำนักงบประมาณ จึงได้เสนอต่อรัฐบาลให้กำหนดอัตราร้อยละของกำไรสุทธิ ที่รัฐวิสาหกิจจะต้องจัดสรรส่ง เป็น รายได้แก่รัฐ แตกต่างกันไปออกไปตามแต่ประเภทของรัฐวิสาหกิจ นั่นคือ

ก) รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด เช่น โรงงานยาสูบ โรงงานไฟ องค์การสุราฯ ที่จัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการจัดการรายได้ให้รัฐบาล ต้องนำส่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของผลกำไรสุทธิประจำปี

ข) รัฐวิสาหกิจประเภทกึ่งผูกขาดหรือประเภทที่มีการแข่งขันน้อย เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ต้องนำส่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของผลกำไรสุทธิประจำปี

ค) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การ โทรศัพทแห่งประเทศไทย องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ฯลฯ ซึ่งมีความจำเป็นต่อรัฐ และวัตถุประสงค์สำคัญมิได้อยู่ที่การแสวงหากำไรจากการดำเนินงาน ต้องนำส่งร้อยละ 30 ของผลกำไรสุทธิประจำปีหรือให้พิจารณาตามความเหมาะสม

ง) รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรม หรือ พาณิชยกรรม เช่น องค์การ เกล็ดกรรม องค์การเหมืองแร่ องค์การเบตเตอรี องค์การทอผ้าฯ ที่รัฐประสงค์จะจัดตั้งขึ้น เพื่อนำทางเอกชน ต้องนำส่งร้อยละ 30 ของผลกำไรสุทธิประจำปี

จ) รัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ๆ เช่น องค์การสวนยาง องค์การสะพานปลา องค์การตลาด องค์การคลังสินค้า โรงพิมพ์ตำรวจสถานธนาภิเคราะห์ซึ่งเป็นบริการที่รัฐบาล ให้แก่สาธารณะ ผลกำไรมีน้อยต้องนำส่งตามความเหมาะสมแต่ละปี

ฉ) รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด ที่ต้องเสียภาษีการค้าและภาษีเงินได้ ต่าง ๆ จากกำไรสุทธิตามประมวลรัษฎากร อยู่แล้วยังต้องจ่ายเงินปันผลให้แก่รัฐบาลและ ผู้ถือหุ้นอื่น ๆ ตามอัตราที่จะกำหนดขึ้นตามความเหมาะสมในแต่ละปี

ปรากฏว่ามีการนำส่งผลกำไรสูงกว่าที่ประมาณการไว้ เป็นเหตุให้ฝ่าย บริหารของรัฐวิสาหกิจ อ้างอยู่เสมอว่ากระทรวงการคลังเรียกให้แบ่งกำไรสุทธิ เป็นรายได้ แผ่นดินสูงกว่าจำนวนเงินที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณประจำปี และใน

รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีกำไรเป็นจำนวนมาก แต่ขาดแคลนเงินสด ก็ไม่สามารถนำส่งได้ทันที ต้องขอขยายระยะผ่อนส่งเป็นงวด ๆ ไป ⁵⁰

ปัจจุบัน เอกสารงบประมาณประจำปี จึงกำหนดไว้เพียงว่าสำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรสุทธิจากการดำเนินงานนำเงินกำไร หรือเงินอื่นใดส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามจำนวนเงิน หรืออัตราร้อยละจากกำไรสุทธิ โดยถือตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับการส่งรายได้เข้ารัฐ ⁵¹

เมื่อเร็ว ๆ นี้ กระทรวงการคลังจึงได้อนุมัติให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทกึ่งผูกขาดนำส่งรายได้เข้ารัฐเพียงร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิประจำปี ในระหว่างปี พ.ศ.2537-2542 แทนการนำส่งร้อยละ 50 ได้ เพื่อให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยสามารถลงทุนด้วยเงินรายได้ของตนเอง ⁵²

⁵⁰ พันส์ ลิมะเสถียร , " การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย",
หน้า 22.

⁵¹ เอกสารงบประมาณประจำปี 2537 รายงานการคลัง, หน้า 41.

⁵² หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2536

รัฐวิสาหกิจจะมีผลกำไรในแต่ละปีและนำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนี้

ตารางที่ 3.4

กำไรก่อนหักภาษีและการนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	กำไรก่อนหักภาษี	นำส่งเป็นรายได้(2)	คิดเป็นร้อยละ	หมายเหตุ
2529	15,781	6,524	41.34	1. ไม่รวมภาษีเงินได้นิติบุคคลของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด
2530	22,197	7,734	34.84	
2531	32,617	11,320	34.70	2. เงินนำส่งเป็นกำไรของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ
2532	44,955	15,900	35.36	
2533	45,553	17,706	38.86	ของรัฐและเงินปันผลของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด
2534(1)	65,957	20,617	31.26	
2535(2)	65,788	26,815	40.75	

ที่มา: รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย 2529-2535

หมายเหตุ (1) ตัวเลขเบื้องต้น

(2) ตัวเลขประมาณการ

(3) เป็นกำไรของปีก่อนยกเว้นของสำนักงานสลาก

โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการนำส่งเงินรายได้แผ่นดินของ รัฐวิสาหกิจขึ้น ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานประมาท สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยมีอธิบดีและรองอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธาน และรอง ประธานคณะทำงาน เพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การนำส่งเงินรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ ให้เหมาะสมเป็นธรรม สอดคล้องกับนโยบาย และแผนทางด้าน การคลังของรัฐบาล ตลอดจน ฐานะและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นราย ๆ ไป เช่น กระทรวงการคลังได้อนุมัติ ให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจัดส่งกำไรเป็นรายได้แก่รัฐ เพียงร้อยละ 30 ของ กำไรสุทธิต่อปี นับแต่ปี 2537-2542 จากเดิมที่ต้องนำส่งร้อยละ 50 เพื่อให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยลงทุนด้วยรายได้ของตนเอง ⁵³

อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรี ⁵⁴ ได้ใช้อัตราการนำส่งรายได้เข้ารัฐเป็น หลักเกณฑ์ 1 ใน 6 ประการ ของการเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นสามารถ บริหารงานตนเองได้อย่างเสรีมากขึ้น โดยการผ่อนคลายการควบคุมที่อยู่ในความดูแลของ กรมการคลัง คือ ระเบียบการเงินอัตราค่าส่งโครงสร้างและอัตราเงินเดือน สวัสดิการ ตลอดจนผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ โดยให้ต้องมีอัตราการนำส่งรายได้เข้ารัฐดังนี้

- รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด อย่างน้อยร้อยละ 40 ของกำไรสุทธิ
- รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นบริษัทจำกัด อย่างน้อยร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิ

ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรนำส่งคลัง และต้องการความเป็นอิสระในการบริหารงานจึง ต้องพยายามนำส่งรายได้เข้ารัฐไม่น้อยกว่าอัตราที่กำหนด เช่น กรณีของการทำอากาศยานฯ ข้างต้น

⁵³ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (6 พ.ย.2536)

⁵⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0202/13498",

ทั้งนี้ จำนวนที่เหมาะสม เป็นไปตามที่คณะกรรมการพิจารณา กำหนดการนำส่ง
เงินรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจจะพิจารณา ตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีได้เคยกำหนดไว้ ที่
ไม่น่าจะเหมาะสม เพราะไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะ เป็นมาตรฐานของความ เหมาะสมดังกล่าวกำหนด
ไว้ เพื่อให้มีการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจโดยมหาชนได้

ดังนั้น การให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจ จึงเป็นการก่อให้เกิด
เกิดความไม่ เป็นธรรมต่อ เอกชนอื่นที่ประกอบกิจการในลักษณะ เดียวกันได้ โดยที่ธุรกิจ เอกชน
เหล่านี้จะต้องเสียภาษีต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่ เอกชนที่ประกอบกิจการ เดียวกัน
กลับไม่ได้รับการยกเว้น เมื่อพิจารณาในแง่ของการดำเนินงานแล้ว ย่อม เป็นการอ่านวย
ประโยชน์ให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อย่างมาก เพราะ เป็นการช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย และลด
ต้นทุนในการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้ได้ผลผลิตที่มีต้นทุนต่ำกว่าปกติ ผลกำไรของการ
ดำเนินงานก็ย่อมจะ ได้มากขึ้น ขณะที่ในส่วนรายได้ของรัฐแล้ว การให้สิทธิพิเศษดังกล่าว
ย่อมมีผลทำให้รัฐต้องขาดรายได้บางส่วนไป ซึ่งโดยแท้จริงแล้วรายได้ส่วนนั้นควรจะเป็น
ของรัฐทั้งสิ้น ^{๕๕} มิใช่กลายเป็นส่วนหนึ่งของกำไรสุทธิที่รัฐวิสาหกิจสามารถจัดสรรกำไรได้
ตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ^{๕๖} สำหรับจ่ายเป็น
โบนัสกรรมการ และโบนัสพนักงาน และถึงแม้จะได้ใช้วิธีการพิจารณาส่งกำไรที่ได้คืนคลัง
ถ้าผลประโยชน์ที่ได้ยังคง เก็บไว้สำหรับองค์การรัฐวิสาหกิจต้องการยก เว้นภาษีก็ไม่น่าจะมี ^{๕๗}

ปัญหาการยกเว้นภาษีให้แก่รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะในเรื่องภาษีเงินได้
นิติบุคคลมิได้มีแต่ประเทศไทย การจัดเก็บภาษีอากรจากรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนา
ต่าง ๆ ก็ยังมีแนวความคิดที่แตกต่างกันและในความเป็นจริงแม้จะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้อง

^{๕๕} เฉลิมพล ศรีหงษ์, การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ, (มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
2527), หน้า 102.

^{๕๖} ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ข้อ 12

^{๕๗} เกศินี หงสนันท์, รัฐวิสาหกิจของไทย, หน้า 48.

เสียภาษีเงินได้นิติบุคคล แต่อาจได้รับการยกเว้น เนื่องมาจากภาวะการขาดทุนของ รัฐวิสาหกิจนั้น เช่นเดียวกับกรณีที่กิจการของเอกชนขาดทุน⁵⁸ ประเทศต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะเรียกเก็บภาษีจากรัฐวิสาหกิจมากขึ้น เช่น เดิมประเทศโคลัมเบียก็ย้ายไปใช้นโยบาย เรียกเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลจากรัฐวิสาหกิจ⁵⁹

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้รัฐวิสาหกิจอาจจะต้องเสียภาษี นั้น รัฐวิสาหกิจก็มักจะพยายามตีความ เข้าข้างตนเอง เพื่อไม่ให้ต้องเสียภาษีดังกล่าว เช่น กรณี ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ตาม มาตรา 9 * โดยเข้าใจว่าไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพราะมิได้เป็น รัฐวิสาหกิจนิติบุคคลหรือมีที่ดิน อาคารและสิ่งปลูกสร้างเป็นที่ราชพัสดุหรืออาคารและสิ่งปลูก สร้างตั้งอยู่ในที่ดินของที่ราชพัสดุ หรือได้รับโอนกิจการมาจากทางราชการ และหน่วยราชการ

⁵⁸⁻⁵⁹ Leroy P. Jones ; Public Enterprise in less-developed countries, p.267.

* พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 มาตรา 9 บัญญัติว่า
"ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้
(1) พระราชวัง อันเป็นส่วนของแผ่นดิน
(2) ทรัพย์สินของรัฐบาล ซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ
(3) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำ
กิจการอันมิใช่ เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและการศึกษา
(4) ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดี่ยวหรือเป็น
ที่อยู่ของสามี
(5) โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิ
ได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้าในโรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือใน
ที่ดินซึ่งใช้ต่อ เนื่องกัน"

การสำหรับท้องถิ่นก็ไม่เคยเรียกประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ขณะที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งซึ่งมีลักษณะเดียวกันต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งก่อให้เกิดความลักลั่นระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และทำให้รัฐต้องเสียรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินดังกล่าวไปเป็นจำนวนมาก เพราะรัฐวิสาหกิจไม่ยินยอมจ่าย (จนเกิดการขอตีความ มาตราดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ชัดเจนหลาย ๆ ครั้ง ๕๐ และในที่สุดคณะรัฐมนตรีจึงต้องมีมติยกเลิกหนึ่งดังกล่าว และได้มีการแก้ไข พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ให้รัฐวิสาหกิจได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในปี พ.ศ. 2535 * มาจนถึงปัจจุบัน แต่ก็ยังคงมีปัญหาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยอีกว่ารัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการเป็นสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือไม่

ทั้งนี้ สรุปรายละเอียดการให้สิทธิพิเศษทางการเงิน และภาษีอากรได้ตามตารางต่อไปนี้

๕๐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการชำระเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจ" 2527

* พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2535 กำหนดให้

"มาตรา 9 ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

.....

(2) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือ สาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

.....

(6) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เองโดยมิได้ใช้เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่น ๆ เพื่อหารายได้"

จากตารางสรุปสิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรข้างต้น จะเห็นว่ารัฐวิสาหกิจ ซึ่งจัดกลุ่มตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ละประเภท ได้สิทธิพิเศษ สรุปได้ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ กล่าวได้ว่า นอกจากสิทธิพิเศษที่ให้กับ รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปแล้ว รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแต่อย่างใด

2. รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในภาพรวมแล้ว เป็นประเภทที่ได้รับสิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรมากกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทอื่น

3. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ การได้รับสิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรจะแตกต่างกัน ซึ่งสามารถจัดเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ 3 กลุ่ม คือ

3.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะหรือที่เป็นองค์การของรัฐ จะได้รับสิทธิพิเศษนี้ในตัวเองเดียวกับรัฐวิสาหกิจในข้อ 2 โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากรมากกว่ารัฐวิสาหกิจอื่น

3.2 รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด จะไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร

3.3 รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล กฎหมายฯ มิได้กำหนดสิทธิพิเศษไว้ แต่โดยข้อเท็จจริงย่อมได้รับสิทธิพิเศษเหล่านี้ในฐานะที่เป็นหน่วยงานในส่วนราชการที่กำกับดูแลอยู่แล้ว

4. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ จะได้รับสิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรับตาม 3.1

5. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น จะไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรใด ๆ ยกเว้นรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มิได้เป็นนิติบุคคล ซึ่งอาจได้รับสิทธิพิเศษนี้ได้ เช่นข้อ 3.3

การให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจ จึงมิได้เป็นไปตามประเภทของรัฐวิสาหกิจที่กำหนดขึ้นจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเป็นสำคัญ ตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ดังนั้น จะเห็นว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. จะได้รับสิทธิพิเศษมากกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทอื่น แต่จะเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้ง และลักษณะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับสิทธิพิเศษนั้น ๆ เป็นสำคัญ

ปัญหาและผลกระทบการให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจ

หลักการประการสำคัญในการจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นก็เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน เช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน โดยมีฐานะเท่าเทียมกับเอกชน การจะมีหรือใช้อำนาจมหาชนจะต้องเป็นกรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะและเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้ดำเนินการไปได้เท่านั้น หลักการดังกล่าวซึ่งเป็นหลักประกันในการติดต่อสัมพันธ์กับเอกชน ให้เอกชนมั่นใจได้ว่า รัฐวิสาหกิจจะลงมาแข่งขันในทางการค้าอย่างเป็นธรรม อันเป็นการสนับสนุนนโยบายการค้าเสรีที่ครอบงำอยู่ทั่วโลกในขณะนี้

การให้ทำในโครงการการเงินและภาษีอากร ไม่ว่าจะในรูปเงินอุดหนุน การค้ำประกันเงินกู้ หรือการลดภาระภาษีอากรก็ตาม นอกจากจะเกิดปัญหาในสำนักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมบางประการ เช่น การจำกัดวงเงินค้ำประกันที่กฎหมายมิได้จำกัดในกรณีเอารัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐไว้ เป็นผลให้สามารถกู้เงินโดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันได้ไม่จำกัดจำนวน หากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วตามที่ได้กล่าวมาข้างแล้ว การให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจยังเป็นการกระทบต่อหลักบริหารสาธารณะอันเป็นหลักสำคัญในการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ * และเกิดผลกระทบในด้านอื่น ๆ อีก ดังนี้

ก. ผลกระทบต่อหลักบริการสาธารณะ

รัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งขององค์การมหาชน ก็จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณะทางพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม อันเป็นการกระจายอำนาจตามกิจการ โครงสร้างทางกฎหมายในการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจจึงต้องมีความเป็นอิสระโดยเฉพาะทางด้านการเงินและการคลัง เพื่อมิให้ต้องถูกควบคุมและตรวจสอบเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ขณะเดียวกันการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจก็ต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกับกิจการของ

* ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 2

เอกชน เพราะเป็น เรื่องที่รัฐสภาอ่านาจนหาชน เพื่อจะไปดำเนินการในลักษณะแข่งขันกับ เอกชน รัฐวิสาหกิจจึงไม่มีสิทธิพิเศษใดๆ แตกต่างจากเอกชนที่ดำเนินการเช่นนั้น และรัฐใน ฐานะมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องกระทำการใดๆ มิให้ขัดแย้งกับหลัก ความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร บัญญัติรับรองไว้แล้ว โดยเฉพาะในการ จัดบริการสาธารณะในรูปรัฐวิสาหกิจเช่นนี้ จึงสามารถแยกพิจารณาผลกระทบของการให้ สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรด้วยหลักบริการสาธารณะในส่วนนี้ได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และผลกระทบต่อหลักความเสมอภาคและ เสรีภาพในการประกอบอาชีพของ เอกชน ได้ดังนี้

1. ผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการดำเนินการ โดยที่ความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับส่วนราชการที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลนั้น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการ กากับดูแล (tutelle) ไม่ใช่อ่านาจนบังคับบัญชา (control hierarchique) เช่นระบบ ราชการ การกำกับดูแลจึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อ่านาจนไว้ ตามหลักที่ว่า "ไม่มีตัวบท กฎหมายให้อ่านาจนไว้ก็ไม่มีอ่านาจนควบคุมกำกับ"

รัฐวิสาหกิจจึงมีความเป็นอิสระในการบริหารงานใด ๆ ไปได้ด้วย ตนเอง อย่างไรก็ตามก็มีความเป็นอิสระที่สำคัญก็คือความเป็นอิสระทางการเงินและการคลัง รัฐวิสาหกิจจึงต้องมีรายได้ของตนเอง สามารถเลี้ยงตัวเองได้ในระดับหนึ่ง และยังมีรายได้ เป็นของตนเองมากเท่าไรก็จะมีความเป็นอิสระในการดำเนินการมากขึ้นเท่านั้น

การให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร จึงเป็นการรับความช่วยเหลือทางด้านเงินและการคลังจากรัฐ ซึ่งกระทบโดยตรงต่อหลักความเป็นอิสระทางด้านการเงินและการคลัง

ทั้งนี้ แนวความคิดพื้นฐานในการควบคุมระบบบริหารราชการนั้นวาง หลักอยู่ที่การควบคุมทางการเงิน ระบบบัญชีสาธารณะ (Comptabilite publique) ของ ทางราชการ จึงมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการทราบถึงรายละเอียดของการรับและการจ่ายของ ฝ่ายปกครอง การใช้จ่ายเงินของทางราชการจึงมีวิธีการ และขอบเขตตลอดจนลักษณะของ กิจกรรมต่างๆ กำหนดไว้อย่างเข้มงวดในกฎหมายงบประมาณทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบการใช้จ่าย เงินของทางราชการให้เป็นไปตามที่ข้อกำหนดที่รัฐสภาได้วางไว้ในเรื่องอ่านาจนหน้าที่ ในการ สั่งจ่ายเงินของราชการ จึงเป็นการตรวจสอบเฉพาะความถูกต้องชอบด้วยระเบียบข้อบังคับ (legelarite)

สำหรับรัฐวิสาหกิจซึ่งมีรูปแบบโครงสร้างทางกฎหมายในการดำเนินงาน กิจกรรมทาง เศรษฐกิจ เยี่ยง เอกชนนั้น ย่อมไม่สามารถยอมรับหลัก เกณฑ์ทางการเงินอัน เข้มงวดรัดกุม และซับซ้อนของทางราชการได้ เพราะจากลักษณะการปฏิบัติงานและกิจกรรม ทาง เศรษฐกิจ จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดรายรับรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจในแต่ละปีได้อย่าง แน่ชัดลงได้ เนื่องจากรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ ย่อมผันแปรไปตามความแปรเปลี่ยนทาง เศรษฐกิจของตลาดของเทคนิคการผลิต ตลอดจนภาวะของสังคม อุตสาหกรรม หรือกระทั่ง วิกฤตการณ์ทาง เศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในขณะที่รายรับของรัฐวิสาหกิจก็ขึ้นอยู่กับจำนวน หน่วยของสินค้าหรือบริการที่จำหน่ายได้ ซึ่งแปรผันตามภาวะการณ์ต่าง ๆ ทั้งทาง เศรษฐกิจ ภาวะการครองชีพของผู้บริโภค รวมถึงนโยบายทาง เศรษฐกิจของรัฐบาล งบประมาณประจำปี ของรัฐวิสาหกิจ จึงมีฐานะ เพียงประมาณการรายจ่ายสำหรับปีหนึ่ง ๆ เท่านั้น หากใช้ งบประมาณรายจ่ายในลักษณะเดียวกับงบประมาณแผ่นดินไม่⁶¹

แต่เมื่อรัฐวิสาหกิจได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน การคลัง จากรัฐบาลแล้ว ก็ต้องยอมรับว่าการใช้จ่ายเงิน จำนวนเงินนั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของ รัฐบาลว่าจะเอาไปทำอะไร ทำอะไร อย่างไร ตามแนวความคิดข้างต้น เพราะรัฐมนตรีที่ ขอสิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรให้แก่รัฐวิสาหกิจก็ต้องรับผิดชอบการให้สิทธิพิเศษ เหล่านั้นต่อรัฐสภา จึงต้องควบคุมการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเป็นธรรมดา⁶²

รัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรมากเท่าไร ก็ เป็นการรับรองการควบคุมทางการเงิน การคลังของราชการ เข้ามาในระบบมากยิ่งขึ้นซึ่งจะ ทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นสูญเสียความเป็นอิสระในการดำเนินการของตนเองไป ซึ่งเป็นหลัก การสำคัญในการจัดองค์กรกระจายอำนาจในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

⁶¹ สุรพล สันติไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Tutelle)" วารสารนิติศาสตร์ 19 (ธันวาคม 2532) : 90 - 91.

⁶² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "การปกครองท้องถิ่น: กรณีกรุงเทพมหานคร", (อัสสา เนา).

ดังเช่น การลงทุนในโครงการใดโครงการหนึ่งของรัฐวิสาหกิจ จะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ได้แก่

- จัดทำงบลงทุนของโครงการ ตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ
- ถ้ามีการกู้เงิน ต้องเป็นไปตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- ถ้ารัฐเป็นผู้ค้ำประกัน เป็นไปตาม พ.ร.บ.กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 เป็นต้น

และในทางปฏิบัติ รัฐจะออกกฎเกณฑ์ควบคุมการใช้เงินที่ได้รับจากสิทธิพิเศษดังกล่าวของรัฐวิสาหกิจ เช่นเดียวกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการ เช่น การเร่งรัดติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในกรณีที่ได้รับการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี⁶³ การควบคุมการกู้และการใช้เงินกู้จากต่างประเทศของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ⁶⁴

การให้สิทธิพิเศษทางการเงินฯ กับความเป็นอิสระในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะทางการเงิน จึงไม่สามารถไปด้วยกันได้เพราะตราบิตที่รัฐวิสาหกิจยังได้รับสิทธิพิเศษเหล่านี้จากรัฐบาล รัฐบาลก็ต้องเข้าไปควบคุมดูแลการใช้จ่ายทางการเงินการคลังของรัฐวิสาหกิจ เช่นกัน เสมอ และเมื่อรัฐบาลเข้าไปควบคุมดูแล

⁶³ กระทรวงการคลัง, "หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0201/34062 เรื่อง การติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยกำหนดรายละเอียดหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายถือปฏิบัติในการขอเงินประจำปี", 18 กันยายน 2518

⁶⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0202/ว 106 เรื่อง การกู้และการใช้เงินกู้จากต่างประเทศของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ" 7 กรกฎาคม 2525

ย่อมต้องนำระบบการควบคุมโดยความถูกต้องตามระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ อันเป็นความถูกต้องตามกฎหมายไปใช้ในการตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจ ที่ยิ่งเป็นผลให้การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจห่างไกลจากรูปแบบของเอกชนซึ่งควบคุมการใช้จ่ายโดยคู่ถึงผลงานทางเศรษฐกิจเป็นหลักมากยิ่งขึ้น

2. ผลกระทบต่อหลักความเสมอภาค โดยที่เดิมนั้นภารกิจของรัฐจำกัดอยู่แต่เฉพาะภารกิจพื้นฐาน ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นสำคัญ สำหรับในทางธุรกิจนั้นถ้าเป็นภารกิจของเอกชนที่รัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงทำให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจมากขึ้น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น ก็เป็นไปเพื่อแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ และทำให้มีการแข่งขันกันอย่างเหมาะสมเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่โดยที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจมหาชนเหนือกว่าเอกชน การที่รัฐจะลงไปประกอบธุรกิจจึงกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้สละเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ที่ตนมีเพื่อลงแข่งขันอย่างทัดเทียมกันกับเอกชน

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการในเรื่องใด ๆ นั้น ก็มีแนวคิดเบื้องหลังในเรื่องของการบริหารสาธารณะเสมอ ฉะนั้นในกรณีใด ๆ ที่จำเป็นต้องมีหรือใช้อำนาจมหาชนเพื่อให้สามารถดำเนินการไปได้มีฉะนั้นจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เสียประโยชน์แล้ว รัฐวิสาหกิจจึงสามารถมีหรือใช้อำนาจมหาชนอันเป็นสิทธิพิเศษกว่าเอกชนได้แต่ต้องเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานลุล่วงไปได้เท่านั้น แต่โดยหลักรัฐวิสาหกิจจึงต้องเท่าเทียมกับวิสาหกิจเอกชนอื่น ๆ รัฐในฐานะผู้มีหน้าที่คุ้มครองดูแลสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องปฏิบัติต่อรัฐวิสาหกิจและวิสาหกิจของเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน ตามหลักที่ว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมาตรา 25

การให้สิทธิพิเศษทางการเงินโดยการให้เงินอุดหนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยมีใช้เป็นที่ที่มีสาเหตุมาจากรัฐบาลโดยตรง เช่น นโยบายตรึงราคาค่าบริการ ที่เป็นผลให้รัฐวิสาหกิจนั้นขาดทุนในการดำเนินการ ที่รัฐจะต้องจ่ายชดเชยผลการขาดทุนดังกล่าว หรือมีใช้กรณีที่เป็นการที่รัฐบาลให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการแทน เมื่อเป็นงานที่รัฐจะต้องทำแต่ไม่ทำ เอาให้รัฐวิสาหกิจช่วยทำให้รัฐก็ต้องจ่ายเงินให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นด้วย หรือโดยการค้าประกันเงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจโดยไม่คิดค่าธรรมเนียม เช่น การค้าประกัน ในระบบธุรกิจที่สถาบันการเงินจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการค้าประกันกับผู้

ร้องขอ รวมทั้งในบางครั้งก็เข้ารับการแทนรัฐวิสาหกิจและการให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากร โดยยกเว้นภาษีอากรต่างๆให้แก่รัฐวิสาหกิจ เป็นการช่วยลดภาระ และต้นทุนในการดำเนินการให้แก่รัฐวิสาหกิจ ในขณะที่เอกชนอื่นที่ประกอบกิจการในลักษณะเดียวกันต้องช่วยเหลือตัวเองโดยตลอด และไม่ได้รับสิทธิพิเศษใด ๆ แตกต่างจากเอกชนอื่นที่ประกอบธุรกิจอย่างเดียวกัน

รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการในลักษณะแข่งขันกับเอกชน (วิสาหกิจเอกชน) เช่นนี้ การให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจจึงต้องเคารพต่อหลักการขั้นพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นด้วย การให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรเพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ย่อมเป็นการก่อให้เกิดการได้เปรียบและไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ถ้าหากการให้สิทธิพิเศษนั้นไม่อาจอ้างถึงประโยชน์สาธารณะได้ ขณะเดียวกันในกรณีที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการทางเศรษฐกิจในลักษณะผูกขาด ซึ่งสามารถกำหนดราคาในตลาดได้เองแล้ว การให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็อาจเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้

โดยหลักการข้างต้น รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรมที่อาจมีหรือมีคู่แข่งได้จึงไม่ควรจะได้รับการให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรจากรัฐ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงควรเป็นไปในลักษณะเลี้ยงตัวเองได้

นอกจากการให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร จะขัดด้วยหลักการบริการสาธารณะและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ยังมีผลกระทบต่อการคลังของรัฐบาลด้วย กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น มีระบบการดำเนินงานด้านการคลังและการบริหารที่แยกจากกันอย่างเป็นเอกเทศไม่ได้รวมกันเข้าเป็นระบบ เช่นระบบของทางราชการหรือระบบการคลังรัฐบาล แต่การดำเนินงานด้านการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจจะต้องเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ที่รัฐบาลกำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารการเงินและการจัดทำบัญชี เป็นไปตามมาตรฐานที่ถูกต้องและอันเดียวกัน เป็นประโยชน์แก่รัฐบาลในการควบคุมการดำเนินงานภายในของรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ดี รัฐวิสาหกิจก็มีความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณในบางส่วน โดยเฉพาะสามารถจัดทำงบทำการประภาศใช้ได้เอง ส่วนงบลงทุนนั้นจะต้องนำเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ แล้วจึงนำมาใช้ได้

ระบบการคลังของรัฐวิสาหกิจ จึงมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับรัฐบาลในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะมีความสัมพันธ์กับระบบการคลังรัฐบาลทางงบประมาณแผ่นดินใน 2 ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ ลักษณะแรก โดยการรับความช่วยเหลือซึ่งเป็นสิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรจากรัฐ ได้แก่ เงินอุดหนุน การค้ำประกันเงินกู้ ซึ่งในบางครั้งรัฐเป็นผู้รับภาระแทนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เงินกู้ในประเทศ นั้น เงินกู้ต่างประเทศ และพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ และการลดภาระทางภาษีอากร ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และในอีกลักษณะหนึ่ง ก็คือ การนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินซึ่งจัดสรรจากกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจในส่วนนี้จะถูกมองว่าเป็นการเสียภาษีให้กับรัฐนั้นเองแทนการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจประเภทของค์การได้รับการยกเว้น ขณะที่รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล และต้องจัดสรรกำไรสุทธิเพื่อจ่ายเป็นเงินปันผลแก่รัฐด้วย

การขยายตัวเพิ่มขึ้นของกิจกรรมรัฐวิสาหกิจได้มีผลให้ตัวเลขรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ซึ่งเคยเป็นเพียงครึ่งหนึ่งของตัวเลขรายจ่ายรัฐบาล (งบประมาณรายจ่าย) เพิ่มขึ้นมากจนมีจำนวนสูงกว่าประมาณรายจ่ายของแผ่นดินและเป็นผลให้จำนวนเงินอุดหนุน และการค้ำประกันการก่อหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจรวมทั้งเงินรายได้ที่นำส่งคลังมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจไปด้วย

ตารางที่ 3.5

แสดงจำนวนเงินงบประมาณกับสิทธิพิเศษ

หน่วย : พันล้านบาท

ปีงบประมาณ	2530	2531	2532	2533	2534
(1) งบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน	227.5	243.5	285.5	335.0	387.5
(2) งบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ (งบดำเนินการ+ งบลงทุน)	251.0	288.6	343.2	416.8	545.2
(2) คิดเป็นร้อยละของ					
(1)	110.3	118.5	120.2	124.4	140.6
1. เงินอุดหนุนให้รัฐวิสาหกิจ	2.2	3.1	4.9	7.7	8.8
2. การค้าประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ					
2.1 หนี้ในประเทศ	25.3	25.5	25.6	36.8	72.0
2.2 หนี้ต่างประเทศ	166.8	166.4	164.6	184.4	196.7
3. เงินรายได้ นำส่งคลัง	8.3	9.3	13.8	15.5	24.0

ที่มา : สถิติการคลัง พ.ศ.2534

ข. ภาวะทางการคลัง

การให้สิทธิพิเศษทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจจึงมีจำนวนเพิ่มขึ้น ขยายตัวตามขนาดของงบประมาณรายจ่ายทั้งของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ แม้ว่าการนำส่ง รายได้จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นด้วยก็ตาม และขณะเดียวกันที่การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ขยายตัวเพิ่มขึ้นนี้ ภาวะภาษีที่รัฐบาลยกเว้นให้แก่รัฐวิสาหกิจก็เพิ่มขึ้นตามขนาดของการ ดำเนินงานไปด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงการก่อหนี้ทั้งภายในและต่างประเทศ เปรียบ เทียบ กับการก่อหนี้ของรัฐบาลแล้ว (ตามตารางที่ 3) จะเห็นว่าหนี้ภายในประเทศที่รัฐบาล ค่าประกันให้กับรัฐวิสาหกิจขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในช่วงหลัง ๆ ที่รัฐสนับสนุน ให้มีการกู้เงินในประเทศมากขึ้น เพื่อพัฒนาตลาดทุนในประเทศ แต่ขณะเดียวกัน หนี้ต่าง ประเทศของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค่าประกันก็ยังมีจำนวนสูงกว่าการก่อหนี้โดยตรงรัฐ ซึ่งนอกจากจะกระทบต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจโดยตรงในด้านการชำระหนี้คืน โดยเฉพาะ เมื่อการก่อหนี้ที่มาจากแหล่งเงินกู้เอกชน ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงและเงื่อนไขที่ไม่ผ่อนปรน ภาระการชำระหนี้คืนภายหลังจะเป็นการสร้างปัญหาภายในรัฐวิสาหกิจนั้นเองต่อไป และหาก รัฐวิสาหกิจที่กู้เงินมานั้นประสบภาวะขาดทุนรัฐก็ต้องเป็นผู้ชำระหนี้ดังกล่าวแทน

หนี้ของรัฐวิสาหกิจในส่วนนี้ จึงเป็นภาระรายจ่ายที่ผูกพันงบประมาณ รายจ่ายของประเทศ ดังนั้น แม้ว่ารายการค่าประกันการก่อหนี้นั้นจะไม่ปรากฏในรายการ (หนี้) ในงบแสดงฐานะการเงินของแผ่นดิน แต่ก็ได้หมายเหตุไว้ว่า เป็นรายการหนี้ที่อาจ เกิดขึ้นได้ที่รัฐจะต้องเข้ารับภาระ การตั้งงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินในแต่ละปีจึงต้อง คำนึงถึงภาระในส่วนนี้ด้วยเสมอ รัฐบาลยังค่าประกันหนี้ให้กับรัฐวิสาหกิจมากเท่าไร ภาระ ในส่วนนี้ก็จะมีมากขึ้นตามไปด้วย และเป็นภาระผูกพันตามไปตลอดระยะเวลาการค่าประกัน ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ได้อย่างเต็มที่

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณของประเทศกับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนา ของ Robert H. Floyed พบว่าการเพิ่มภาระและการขาดดุลของรัฐ มีสาเหตุสำคัญมาจากการเพิ่มภาระงบประมาณของรัฐวิสาหกิจทางการเงิน ⁶⁵

นอกจากปัญหาที่ได้กล่าวไปข้างแล้วการให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการจ่ายจากงบประมาณโดยตรง เช่น เงินอุดหนุนหรือเงินจัดสรรเพื่อการชดเชยหนี้ให้กับรัฐวิสาหกิจ หรือการช่วยเหลือโดยการค้ำประกันการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจโดยไม่คิดค่าธรรมเนียม และการลดภาระภาษีอากรซึ่งมีผลให้ส่วนหนึ่งของรายได้รัฐลดลงไปนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นภาระทางการคลังที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเงิน ตลอดจนการบริหารงานคลังของรัฐ

ดัง เช่น การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจซึ่งแม้จะมีผลดีที่ช่วยให้เกิดการลงทุนในประเทศ เพิ่มขึ้นแต่ผลกระทบของการก่อหนี้เหล่านี้มีต่อระบบ เศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ก็มีอยู่มากเช่นกัน เช่น

- ผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพราะการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจมีผลต่อเศรษฐกิจการเงิน เช่นเดียวกับการขาดดุลรัฐบาล ดังนั้นแม้รัฐบาลจะมีการพิจารณาอย่างเข้มงวดในการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การขาดดุลกับต่างประเทศ และการแก้ปัญหาเงินเฟ้อ แต่ในขณะที่รัฐวิสาหกิจกลับมีการก่อกหนี้เป็นจำนวนมาก ย่อมทำให้นโยบายการคลังของรัฐบาลไม่ได้ผลอย่างเต็มที่

- ผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน เป็นภาระที่รัฐบาลต้องชดเชยคืนให้ในบางกรณีทำให้การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไม่สามารถจัดสรรให้กับงานด้านอื่น ๆ ได้

⁶⁵ Robert H. Floyed, Public Enterprises in Mixed Economics: Some Macro-economic Aspects, (International Monetary Fund, Washington D.C., 1984), p.175.

- ผลกระทบต่อระบบการเงินในประเทศ ที่รัฐวิสาหกิจกู้จากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศที่กระทรวงการคลังจัดหาให้เป็นจำนวนมาก จนก่อให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินงานของธนาคารดังกล่าว เช่น กรณีของธนาคารกรุงไทย หรือในบางปีจะมีการกู้จากธนาคารออมสินมากจนธนาคารไม่สามารถซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินตามเป้าหมาย และกระทบกระเทือนต่อฐานะเงินคงคลังในที่สุด

- ผลกระทบต่อสภาพคล่องของประเทศ ซึ่งเป็นผลจากการชำระหนี้คืนในรูปเงินตราต่างประเทศมากระจุกตัวในปีใดปีหนึ่งเป็นจำนวนมาก ทำให้ภาระหนี้สินที่ต้องชดใช้คืนมากไปด้วย ทำให้ประเทศประสบปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศขึ้น และมีผลกระทบต่อดุลการชำระเงิน และสภาพคล่องของประเทศในรูปขอเงินตราต่างประเทศในปีนั้น ๆ ด้วย

ค. ผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของรัฐวิสาหกิจ การให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ แก่รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะทางการเงินและภาษีอากร ทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมากถึงความล้มเหลวมากกว่าความสำเร็จ ภาพพจน์ของรัฐวิสาหกิจโดยรวมแล้ว จึงถูกมองว่ามีความบกพร่องขาดประสิทธิภาพในด้านการบริหารและการดำเนินการ เป็นกิจการที่ประสบแต่ผลการขาดทุนจนตกเป็นภาระแก่รัฐบาลในการให้เงินอุดหนุน การหาแหล่งเงินกู้โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน^{๕๖} หรือการลดภาระทางภาษีอากรให้แก่รัฐวิสาหกิจจนถึงขั้นว่าไม่เหมาะสมที่รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้องถึงกับมีการเสนอให้ยุบเลิก หรือขายกิจการรัฐวิสาหกิจบางส่วนที่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลรวมทั้งไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้อย่างเป็นที่น่าพอใจ กล่าวคือ แทนที่จะเป็นแหล่งสร้างเสริมรายได้แผ่นดินหรือเป็นผู้อำนวยความสะดวก

^{๕๖} อีรพันธ์ วิชาวิกุล, "การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatisation) ศึกษาเฉพาะกรณี : บริษัทการบินไทย จำกัด," วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2533), หน้า 2.

บริการให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพสมตามเจตน์จำนง กลับกลายเป็นภาระของแผ่นดินที่รัฐจะต้องคอยช่วยเหลือทางด้านการเงินและการคลังเสมอ ⁶⁷

โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการแข่งขันกับ เอกชนอันมี เป้าหมายในการสร้างกำไร เช่นเดียวกัน การสร้างกำไรตามวิถีทางธุรกิจ เอกชนที่มีการแข่งขันกันนั้นก็ด้วยการสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานสร้างคุณภาพของสินค้าและบริการ เป็นสำคัญ แต่การสร้างกำไรของรัฐวิสาหกิจมักจะมุ่งไปวิธีการสร้างอำนาจผูกขาด การมีอภิสิทธิ์ตามกฎหมาย ซึ่งทำให้ละเลยด้านประสิทธิภาพและคุณภาพไป ⁶⁸

จากสิ่งเหล่านี้จึงไม่น่าแปลกใจที่ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อรัฐวิสาหกิจในเรื่องต่าง ๆ ในการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 85 ของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่ารัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ มากกว่าธุรกิจ เอกชนอื่นขณะที่เห็นว่าประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ เมื่อ เปรียบ เทียบกับหน่วยงานของรัฐไม่แตกต่างกันแต่หาก เปรียบ เทียบกับธุรกิจ เอกชนจะมีประสิทธิภาพที่น้อยกว่า ⁶⁹

ปัญหาการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจไม่ เพียงแต่จะปรากฏขึ้นในประเทศไทยเท่านั้นในประเทศต่าง ๆ ก็ประสบปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน และการขาดทุนในการดำเนินการเช่นกัน และมีเป็นจำนวนมาก จนเกิดการหวั่นวิตกกังว่าหากไม่

⁶⁷ จำเนียร จวงตระกูล, ผ่ำรัฐวิสาหกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร : ศรีสมบัติการพิมพ์, 2526), หน้า 3-4.

⁶⁸ เศรษฐสุสยาม (นามแฝง), การผูกขาดเศรษฐกิจไทย, ชุด เศรษฐศาสตร์-การเมือง อันดับ 3, 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เทพประทานพร, 2524), หน้า 146.

⁶⁹ เสาวนีย์ สีชฉวีฉน์ และ ทรงศรี สนธิทรัพย์, รายงานวิจัยเรื่องทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, (คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 17-19.

แก้ปัญหาเหล่านี้จะมีผลทำให้ระบบการเงินการคลังทั่วโลกถูกระทบกระเทือนจนเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจโลก

สถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก : World Bank) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (เอดีบี : ADB) ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วยนั้น เห็นว่า 70 สภานโยบายรัฐวิสาหกิจที่สำคัญคือการกู้ยืมเงินของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีจำนวนสูงมากโดยเฉพาะการก่อหนี้จากต่างประเทศและการกู้ยืมเงินของภาครัฐบาลนั้นก็เป็นการกู้ยืมสำหรับรัฐวิสาหกิจ * แต่การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจกลับเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและมีจำนวนขาดทุนเพิ่มขึ้น จนไม่อาจลงทุนด้วย รายได้ของตนเอง ต้องอาศัยเงินอุดหนุนหรือขอให้รัฐบาลค้ำประกันการก่อหนี้และกลายเป็นวงจรมั่วร้าย ทั้ง ๆ ที่กิจการของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับความช่วยเหลือนั้นอาจมีความสำคัญต่ำกว่ากิจการอื่น โดยเฉพาะจากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่า ผลผลิตของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งมิได้ตกถึงประชาชนผู้ยากจนอย่างแท้จริง รายได้ของรัฐวิสาหกิจจึงควรเป็นรายได้ที่ได้รับจากผู้ให้บริการของรัฐวิสาหกิจ มิใช่เป็นการนำเอาภาษีอากรมาอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ เพราะจะเกิดสถานะความไม่เสมอภาคของรายได้ขึ้น จึงได้มีการเสนอแนะแนวทางปรับปรุงและแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจกันหลายประการ เช่น ให้กำหนดความสำคัญของวัตถุประสงค์ให้ชัด เจนการปรับ เป้าหมายการจ้างงาน เพื่อสร้างงาน หรือขยายขอบเขตการจ้างงานให้บรรลุผลอย่างแท้จริงมิให้เกิดคนล้นงานขึ้น การกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดทำรายงานการดำเนินงาน เพื่อช่วยให้เกิดความ

70 พิพัฒน์ ไทเฮงรี, "ข้อจำกัดในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจกับความพยายามในการแก้ไขปัญหา", วารสารกรมบัญชีกลาง, 29 (พฤศจิกายน-ธันวาคม, 2531):60-66.

* ประเทศไทยเองการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจก็มีจำนวนสูงกว่าการก่อหนี้โดยตรงของรัฐบาล ตารางที่ 3.2

ชัดเจนให้เห็นผลกระทบทางการเงินที่เกิดจากการดำเนินกิจการที่ไม่เกิดผลเชิงพาณิชย์ การส่งเสริมให้มีการแข่งขันทดแทนการดำเนินงานแบบผูกขาด และโดยเฉพาะการใช้แนวทางแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ในกรณีที่ทุนความขาดทุนไม่ไหว

แนวความคิดดังกล่าวได้เข้ามามีผลต่อการบริหารงานและการดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจของไทยจนมีการกล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทยกันอย่างกว้างขวางแต่เป็นไปในความหมายลักษณะที่แคบ กล่าวคือจะหมายความถึง "การขายรัฐวิสาหกิจ" แต่โดยความหมายแท้จริงแล้ว "privatization" ได้แก่ การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐหรือการแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมเอกชน ซึ่งมีรูปแบบกิจกรรมของรัฐได้หลายวิธีทาง ⁷¹

อย่างไรก็ดีแม้ว่ารัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดตั้งด้วยปรัชญาที่ว่า ภารกิจที่รับผิดชอบไม่สามารถดำเนินการได้ในรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรม ต้องดำเนินการแบบธุรกิจ ทำให้ต้องมียอดกำไรที่เรียกว่า "รัฐวิสาหกิจ" เกิดขึ้นโดยมุ่งหวังองค์กรดังกล่าวดำเนินการแบบธุรกิจ การที่รัฐวิสาหกิจไม่ได้บริหารอย่างหน่วยธุรกิจในปัจจุบัน เป็นความผิดพลาดของการควบคุมของรัฐบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง การที่จะเข้ากับให้ เป็นไปตามเจตน์จำนงจะไม่ควรถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการ "การให้เอกชนดำเนินกิจการของรัฐ" ⁷² แต่อิทธิพลของแนวความคิดนี้ก็เข้ามามีบทบาทต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจของไทยโดยเฉพาะการเรียกร้องให้มีการยุบเลิกหรือขายกิจการรัฐวิสาหกิจที่ประสบภาวะขาดทุนจนเป็นภาระทางการเงินการคลังของประเทศไปเสีย หรือในกรณีที่ เอกชนทำได้ดีกว่า ก็ไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจ เช่นนั้นอีกต่อไป

⁷¹ ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, "การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ", ใน รวมบทความเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ (กรุงเทพมหานคร : โครงการพัฒนาตำราศูนย์บริการเอกสารวิชาการคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 163-187.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

และโดยข้อเท็จจริงแล้ว รัฐวิสาหกิจของไทยมิได้ประสบภาวะการขาดทุนมากมายอย่างที่เข้าใจกันอยู่ ดังเช่น ในปี พ.ศ. 2534 มีรัฐวิสาหกิจเพียง 5 แห่งเท่านั้นที่ประสบภาวะการขาดทุนนอกนั้นจัดได้ว่ามีผลกำไร แต่การได้ผลกำไรนั้นอาจกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการให้ความช่วยเหลือการเงินและภาษีอากรจากรัฐบาลตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งก็นับว่าเป็นภาระทางการคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศที่น่าจะหลีกเลี่ยงได้

สรุป

จึงกล่าวได้ว่าการให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรนั้น ขัดต่อหลักบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมที่แสวงหากำไรจากการดำเนินงาน โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นอิสระในการดำเนินการ เป็นผลให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงการบริหารงาน การตัดสินใจต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจจนเกินกว่าขอบเขตการควบคุมรัฐวิสาหกิจของรัฐ ซึ่งโดยหลักการแล้วจะควบคุมก็แต่เพียงนโยบายเท่านั้นโดยไม่เข้าไปควบคุมถึงรายละเอียด แต่เมื่อได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและภาษีอากรจากรัฐ รัฐวิสาหกิจก็ต้องยอมรับการตรวจสอบตามระบบของทางราชการ เพื่อการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างไปจากแนวความคิดในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยทางธุรกิจ ซึ่งประเมินผลงานในแง่ของทางเศรษฐกิจว่าประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดเท่านั้น

นอกจากการขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานแล้ว การให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรยังก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการปฏิบัติของรัฐบาลต่อเอกชน ซึ่งแตกต่างจากที่รัฐบาลปฏิบัติต่อรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นการขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องของความเสมอภาคและก่อให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐบาล ที่จะต้องแบกรับภาระและหนี้สินโดยการจัดหาภาษีอากรจากประชาชนมาอุดหนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ขณะที่การจัดสรรกำไรเพื่อนำส่งรัฐก็ได้เป็นไปอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยอย่างแท้จริง เพราะรายได้ดังกล่าวเป็นผลมาจากการให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจ และถึงแม้รัฐจะกำหนดอัตราที่คิดว่าจะเหมาะสมไว้แล้ว

รัฐวิสาหกิจก็มักจะร้องขอให้ลดหย่อนการนำส่งรายได้ เสมอด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น เพื่อนำไปใช้จ่ายในการลงทุนด้วยเงินรายได้ของตนแทนการกู้ยืม และรัฐก็มักจะอนุญาตเสมอ ถ้าไรของรัฐวิสาหกิจจึงมักมิใช่ผลกำไรที่สะท้อนมาจากภาพการดำเนินงานที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก่อให้เกิดความขัดแย้งในทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มองการทำงานของรัฐบาลวิสาหกิจว่าแตกต่างไปจากการดำเนินงานของหน่วยราชการแต่อย่างใด ขณะที่เห็นว่าประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจยังด้อยกว่าประสิทธิภาพของเอกชน

ดังนั้น โดยหลักของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นนั้น รัฐวิสาหกิจดังกล่าวสมควรจะต้องเลี้ยงตนเองและแข่งขันกับบุคคลอื่นในทางธุรกิจได้ด้วยตัวเอง การให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรซึ่งก่อให้เกิดความเลื่อมล้ำและขัดต่อหลักบริการสาธารณะ จึงควรจะต้องมีการจำกัดหรือยกเลิกไปเสียเพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้รับการปฏิบัติจากรัฐเช่นเดียวกับเอกชนอื่น ๆ รัฐควรช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจเพียงในเรื่องของข้อมูลเพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการต่อกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสมเจตนารมณ์ของทางรัฐบาลและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม การจะจำกัดหรือยกเลิกการให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจนี้จะต้องพัฒนาถึงข้อสังเกตที่สำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้ด้วย

1. การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทยนั้นยังมีความสับสนอย่างมาก* กิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายและทำกำไรกันอยู่ในปัจจุบันอาจมิใช่รัฐวิสาหกิจตามความหมายของการจัดบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมแต่ประการใด เพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของสังคมทั้งสิ้น โดยมีได้ดำเนินกิจการเพื่อค้ากำไรแต่ประการใด

* โปรดศุรายละเอียดยานเรื่องนี้จาก จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529)

จึงไม่น่าจะเรียกว่าเป็น "รัฐวิสาหกิจ" ได้ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงไม่อาจมีรายได้เป็นของตนเองหรือไม่อาจเลี้ยงตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพากรัฐบาล ดังนั้น การยกเลิกหรือจำกัดการให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจ จึงควรจะต้องมีการจำแนกรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการในการค้ากำไรออกจากรัฐวิสาหกิจที่มีได้แสวงหากำไร เสียก่อนด้วย

2. นอกจากการจำแนกรัฐวิสาหกิจตาม 1 แล้ว ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินกิจการแทนรัฐหรือเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐวิสาหกิจ รัฐก็จำเป็นต้องช่วยเหลือชดเชยและอุดหนุนทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นด้วย โดยเฉพาะเมื่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นมีความจำเป็นต่อสังคมและปัญหาการขาดทุนที่เกิดขึ้นก็มีสาเหตุมาจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น กรณีของ ข.ส.ม.ก. ที่รัฐบาลมีนโยบายตรึงราคาข้าวโดยสารไว้ต่ำกว่าต้นทุนดำเนินการแท้จริง

ทั้งนี้ ในขณะที่ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกการให้สิทธิพิเศษเหล่านี้แก่รัฐวิสาหกิจได้แล้ว รัฐบาลจะปรับการค้าประกันเงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจโดยคิดค่าธรรมเนียมในการค้าประกัน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้รับรู้ถึงต้นทุนการกู้เงินที่แท้จริงอันจะสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนการดำเนินงานที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจนั้น และอาจมีส่วนช่วยให้รัฐวิสาหกิจทำการกู้เงินอย่างระมัดระวังยิ่งขึ้น

3. อย่างไรก็ตาม การยกเลิกการให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการเลี้ยงตนเองได้ เช่น ธุรกิจเอกชนอื่น ๆ จะเป็นผลดีในเรื่องความเป็นธรรมในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก็ดี แต่ก็อาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติจากข้อจำกัดของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้ โดยเฉพาะในกรณีของการกู้เงินโดยใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันตนเอง เช่นที่ธุรกิจเอกชนดำเนินการอยู่นั้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้รับความคุ้มครองเงินเรื่องของทรัพย์สินซึ่งจะไม่ถูกยึดหรือนั่งคับตามคำพิพากษาได้ เป็นผลให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นไม่อาจใช้ทรัพย์สินของตนในการค้ำประกันการก่อหนี้ใด ๆ จึงต้องให้รัฐเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ให้เสมอ การให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนี้ เป็นการให้สิทธิพิเศษที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐวิสาหกิจที่จะได้กล่าวในบทต่อไป