



บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน (PRIVATIZATION) เป็นแนวความคิดเพื่อลดบทบาทหน้าที่ของรัฐในทางเศรษฐกิจลงมาจากฐานผู้ปฏิบัติการมาเป็นฐานะผู้กำกับดูแล และให้เอกชนเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น มีหลายรูปแบบที่ทำให้เอกชนมีส่วนร่วม ตั้งแต่มีส่วนร่วมในลักษณะไม่เป็นการโอนความเป็นเจ้าของ คือ มีบทบาทบริหารในงาน เช่น การให้สัมปทาน การให้เช่าการจ้างเหมาเอกชน การทำสัญญาการจัดการ หรือการลดหย่อนมาตรการทางกฎหมาย และส่งเสริมให้มีการแข่งขันโดยเสรี หรือให้เอกชนมีส่วนร่วมในลักษณะโอนความเป็นเจ้าของ เช่น การขายทรัพย์สินหรือกิจการ การร่วมค้า ร่วมลงทุน กับเอกชน การจัดตั้งบริษัทใหม่ การนำหุ้นออกขายให้แก่เอกชน ทั้งเป็นการเฉพาะรายและเสนอขายแก่สาธารณะ โดยเอกชนถือหุ้นในรูปแบบเหล่านี้ เกินกว่ากึ่งหนึ่ง เพื่อให้พ้นจากนิยามของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ตามกฎหมาย

ภายหลังเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ประเทศฝ่ายโลกเสรีต้องปรับนโยบายเศรษฐกิจให้เหมาะสม แนวความคิดเรื่องรัฐต้องเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจก็เปลี่ยนแปลงมาเป็นความคิดที่จะลดบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ นั่นคือ การแปรรูปกิจการของรัฐ ซึ่งส่วนมากคือกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจไปเป็นของเอกชน

ปัญหาที่ผลักดันให้มีการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

1. เพื่อลดการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจจากต่างประเทศ
2. เพื่อลดภาวะขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ และเป็นการลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
3. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาครัฐบาลโดยส่วนรวม

4. เพื่อพัฒนาตลาดทุนให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น และเปิดโอกาสให้มีการระดมเงินออมจากภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น
5. เพื่อระดมทุนและ เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับโครงการบริการพื้นฐานให้ทันต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการแปรรูปกิจการ

เนื่องด้วยปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงมารองรับการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน และกระบวนการทางกฎหมายไม่ชัดเจน คือไม่มีกฎหมายที่กำหนดถึงขั้นตอน วิธีการของกระบวนการจนถึงผลของกิจการที่ได้รับการแปรรูป ความจำเป็นในการศึกษาวิจัย เรื่องนี้จึงเกิดขึ้น และส่งผลให้ทำการศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาให้ทราบถึงการวางนโยบายทางเศรษฐกิจ ในด้านการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชน และการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ
- (2) เพื่อศึกษาให้ทราบถึงความชัดเจนและเหมาะสมที่รัฐกำหนดวิธีการและรูปแบบของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน
- (3) เพื่อศึกษาให้ทราบถึงกระบวนการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนที่ประเทศไทยเคยใช้และกระบวนการแปรรูปของต่างประเทศเพื่อหากระบวนการ รูปแบบและวิธีการแปรรูปกิจการที่ดีและเหมาะสมสำหรับประเทศไทยมากที่สุด
- (4) เพื่อศึกษาให้ทราบถึงกฎหมายที่รองรับการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนว่าเหมาะสมเพียงไร สมควรจะแก้ไขปรับปรุงหรือไม่อย่างไร
- (5) เพื่อศึกษาให้ทราบถึงการกำกับดูแลกิจการที่ได้แปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนแล้ว
- (6) เพื่อศึกษาให้ทราบถึงสถิติต่าง ๆ ของกิจการที่ได้แปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนแล้ว

3. วิธีการวิจัยและขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงขั้นตอนกระบวนการวิจัย การทางกฎหมายและรูปแบบของการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชน เพื่อให้นโยบายทางด้าน เศรษฐกิจของรัฐ เป็นไปได้ในทางปฏิบัติในรูปแบบวิธีการและกระบวนการที่เหมาะสมอย่างเป็น ขั้นตอนชัดเจน โดยจะศึกษาเปรียบเทียบกับรูปแบบ วิธีการ และกระบวนการของต่างประเทศที่มี พัฒนาการมาก่อนประเทศไทย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยถึงกระบวนการและขั้นตอนทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการ ของรัฐไปเป็นของเอกชน ในลักษณะภาพรวมของกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ

4. สมมติฐาน

ความเจริญเติบโตก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจและความมีประสิทธิภาพในการ บริหารกิจการเชิงพาณิชย์โดยภาคเอกชน เป็นผลให้รัฐต้องปรับท่าทีนโยบายทางเศรษฐกิจ ให้มีการแปรรูป กิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน แต่รูปแบบและกระบวนการทางกฎหมายยังไม่ชัดเจนแน่นอน จึงน่าจะศึกษาหาแนวทางกระบวนการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนที่เหมาะสมต่อไป

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา ความเป็นไปของการแปรรูปกิจการ ของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศไทย ว่ายังไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งทำให้การ แปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนไม่เป็นเอกภาพ และไม่สามารถทำได้ผลเท่าที่ควร และ เพื่อศึกษาระบบกระบวนการการแปรรูปกิจการของต่างประเทศซึ่งจะทำให้ทราบถึงกระบวนการ ทางกฎหมายที่เกิดขึ้น และเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับแนวทางการแปรรูปกิจการ ของรัฐไปเป็นของเอกชนที่จะมีต่อไปในประเทศไทย

บทที่ 1

ความทั่วไปเกี่ยวกับความหมาย วัตถุประสงค์ และรูปแบบ ในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

1.1 ความหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

1.1.1 แนวความคิดในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

"กิจการของรัฐ"¹ ในที่นี้ หมายถึง กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานใดหน่วยหนึ่ง หรือหลายหน่วยร่วมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย หรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานใดหน่วยหนึ่ง หรือหลายหน่วยร่วมกัน

กิจการของรัฐที่เกี่ยวกับการแปรรูปกิจการไปเป็นของเอกชนในปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่ คือ กิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ

การของกิจการซึ่งเป็นหน้าที่หลัก จึงมีลักษณะเป็น "บริการสาธารณะ" (public service) หมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนวยความสะดวกหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กิจการที่เป็นบริการสาธารณะมีหลายประเภท คือ งานที่เป็นราชการ ซึ่งเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำเอง และงานที่ไม่เป็นราชการ คือ งานในหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบาล และงานที่รัฐมอบให้เอกชน

¹นิยาม ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535



รับไปทำแทน เช่น สัมปทานบริการสาธารณะ ศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนดุล² ให้ความหมายของคำว่า "บริการสาธารณะ" ว่าหมายความรวมถึงกิจการทุกประเภทที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กล่าวคือ รวมทั้งราชการที่กระทรวงทบวงการเมืองต่าง ๆ จัดทำเอง งานซึ่งองค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ จัดทำโดยไม่ใช่วิธีดำเนินงานอย่างราชการ ตลอดจนกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองให้เอกชนรับสัมปทานไปทำแทนภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครองด้วย

ลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ 5 ประการ คือ

(1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง

การอำนาจการ หมายถึง การเข้าทำกิจการเอง โดยเข้าไปบังคับบัญชาสั่งการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ และกำกับดูแลรับผิดชอบในกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติโดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่

การควบคุม หมายถึง การกำกับดูแลกิจการที่ผู้อื่นมีอำนาจหน้าที่จะทำได้โดยอิสระ โดยมีได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ แต่ดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างครบถ้วนถูกต้องเท่านั้น

(2) บริการสาธารณะต้องมิวัดดูประสงค์ ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งความต้องการส่วนรวมนี้ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัย และความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต

²ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 109.

(3) การจัดระเบียบ และวิธีการจัดทำบริการสาธารณสุขย่อมจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยบทกฎหมาย เนื่องจากความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณสุขมีอยู่เสมอ และจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชน

(4) บริการสาธารณสุขจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงัก หากบริการสาธารณสุขต้องหยุดชะงัก ไม่ว่าจะด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความเสียหาย เพราะความต้องการของประชาชนมีอยู่ตลอดเวลา

(5) เอกชนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณสุขเท่าเทียมกัน เพราะมิได้มีจุดประสงค์จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยเสมอหน้ากัน

การจัดทำบริการสาธารณสุขโดยราชการมีข้อเสีย เพราะมีระเบียบแบบแผนข้อบังคับที่ต้องทำเป็นขั้นเป็นตอน เมื่อระบบราชการก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวต่อการบริหารกิจการ และทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การนำระบบราชการไปใช้กับการดำเนินการธุรกิจ จึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นผลดี เพื่อแก้ไขปัญหานี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีจัดทำบริการสาธารณสุข บางอย่างที่เป็นกิจการที่ไม่เกี่ยวกับความปลอดภัยและมั่นคงของประเทศโดยตรง โดยนำระบบการปฏิบัติงานที่ไม่ถือระเบียบแบบแผนราชการอย่างเต็มที่มาใช้ ระบบนี้เรียกว่า "ระบบรัฐวิสาหกิจ"³ และมีวิธีการดำเนินงานแบบเอกชน

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

รัฐวิสาหกิจมีขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกในกฎหมายไทย โดยพระราชบัญญัติ
สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2502 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามไว้ แต่ต่อมาได้ถูก
ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 ซึ่งได้ให้คำนิยาม
ไว้ใน มาตรา 4 ว่า "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล
หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจของรัฐ
เป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือ
ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็น กระทรวง ทบวง หรือกรม และ/หรือ
รัฐวิสาหกิจ ตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ กระทรวง ทบวง กรม หรือ
ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และ/หรือรัฐวิสาหกิจ
ตาม (1) และ/หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติซึ่งประมาณ พ.ศ.2502 ซึ่งได้ให้คำนิยาม
"รัฐวิสาหกิจ" ไว้เช่นเดียวกัน

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- ก. องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกิน
กว่าร้อยละห้าสิบ
- ค. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ
ตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ง. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ
ตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- จ. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ
ตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติ คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 มาตรา 4 ได้นิยามว่า

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของ
รัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่
รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อส่งเคราะห์หรือ
ส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม
หรือ ทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกิน
ร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม
หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) และหรือ (2) มีทุน
รวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

ฉะนั้นคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ตามนิยามของกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ แม้จะมี
ชื่อแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ก็น่าจะสรุปความหมายได้ว่า หมายถึง องค์การของรัฐบาล หรือ
หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือบริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ส่วนราชการหรือองค์การ
ของรัฐบาลที่มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบตั้งนั้น หลักเกณฑ์ที่จะถือว่าเป็นหน่วยงานธุรกิจใด
เป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่นั้นจึงถือเอาจำนวนทุนที่รัฐเข้าร่วมเป็นเกณฑ์ มิได้ถือเอาประเภทของ
กิจการที่จัดทำเป็นเกณฑ์

การจัดแบ่งจำแนกกลุ่มรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับนโยบายการแปรรูปกิจการ
ของรัฐไปเป็นของเอกชน โดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁴ ได้ศึกษาพิจารณา
จัดแบ่งเป็น 2 กลุ่ม โดยพิจารณาลักษณะความเป็นเจ้าของ คือ

⁴สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แนวทางการเพิ่ม
บทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ, 20 มีนาคม 2540, 2 - 4. (อัดสำเนา)

1. กลุ่มที่แปรสภาพให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ (รัฐมีสัดส่วนความเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละ 50) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการโดย

1.1 ส่งเสริมให้มีการแข่งขันและการจัดการในเชิงธุรกิจ รัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้มี 8 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่ง ได้แก่

- (1) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- (2) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
- (3) บริษัท ขนส่ง จำกัด
- (4) บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด
- (5) การสื่อสารแห่งประเทศไทย
- (6) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- (7) องค์การสุรา
- (8) โรงงานไฟฟ้า

1.2 ลดบทบาทของรัฐลง เนื่องจากเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีแล้ว รัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้มี 21 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจในสาขาอุตสาหกรรมและเกษตรฯ ได้แก่

- (1) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
- (2) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์
- (3) บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด
- (4) องค์การแก้ว
- (5) องค์การทอผ้า
- (6) องค์การเบตเตอรี
- (7) องค์การพอกหนัง
- (8) โรงงานน้ำตาล
- (9) โรงพิมพ์ตำรวจ
- (10) บริษัท ปราชินจังหวัดพาณิชย์ จำกัด
- (11) บริษัท สัพพุนจังหวัดพาณิชย์ จำกัด
- (12) บริษัท จังหวัดสุรินทร์ จำกัด

- (13) องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป
- (14) องค์การเหมืองแร่ในทะเล
- (15) องค์การสะพานปลา
- (16) องค์การสวนยาง
- (17) องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- (18) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
- (19) บริษัทไม้อัดไทย จำกัด
- (20) องค์การตลาด
- (21) บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด

2. กลุ่มที่ ๑ ให้คงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ (รัฐมีส่วนเป็นเจ้าของมากกว่าร้อยละ 50) เนื่องจากยังมีความจำเป็นที่จะต้องเป็น เครื่องมือในการสนองนโยบายของรัฐ แต่ให้เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและการให้บริการโดยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้มี 37 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจในสาขาสังคมฯ ขนส่ง และสถาบันการเงิน ได้แก่

- (1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- (2) การไฟฟ้านครหลวง
- (3) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- (4) การบินไทย จำกัด
- (5) การรถไฟแห่งประเทศไทย
- (6) การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย
- (7) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- (8) องค์การรถไฟฟ้ามหานคร
- (9) บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่
- (10) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- (11) สถาบันการบินพลเรือน
- (12) องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย
- (13) การเคหะแห่งชาติ

- (14) การประปานครหลวง
- (15) การประปาส่วนภูมิภาค
- (16) องค์การจัดการน้ำเสีย
- (17) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- (18) โรงงานยาสูบ
- (19) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- (20) องค์การสวนพฤกษศาสตร์
- (21) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
- (22) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
- (23) การกีฬาแห่งประเทศไทย
- (24) องค์การสวนสัตว์
- (25) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์
- (26) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (27) องค์การเภสัชกรรม
- (28) สำนักงานธนาทุเคราะห์
- (29) องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์
- (30) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (31) องค์การคลังสินค้า
- (32) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- (33) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- (34) ธนาคารออมสิน
- (35) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
- (36) ธนาคารอาคารสงเคราะห์
- (37) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือทบวงการเมือง เพราะฉะนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ จึงไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานของ องค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับองค์การรัฐวิสาหกิจตามความเกี่ยวพันตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับไม่เข้าตามสัญญาอย่างลูกจ้างของหน่วยงานเอกชน เว้นแต่รัฐวิสาหกิจที่จัดทำ ในรูปแบบอย่างเดียวกับเอกชน เช่น ในรูปบริษัทจำกัด

แนวความคิดในต่างประเทศ

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ปี ค.ศ. 1914 - 1918 ในประเทศ ฝรั่งเศส ภาวะสงครามทำให้รัฐต้องเข้าประกอบกิจกรรมในทางเศรษฐกิจ⁵ บางอย่าง เช่น การขนส่ง การประกันภัย และการจัดหาเครื่องอุปโภคและบริโภคที่จำเป็นสำหรับประชาชน ซึ่งทำให้รัฐได้เรียนรู้การจัดการบริการสาธารณะ ในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม หลังจาก ที่สงครามครั้งนี้ยุติลงแล้ว ปัญหาในทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทำให้รัฐต้องเข้าจัดการบริการสาธารณะ ในทางเศรษฐกิจที่สำคัญบางอย่างเสียเอง เช่น การเดินรถไฟสายใหม่ ซึ่งผู้รับสัมปทานไม่ อาจทำได้ เป็นต้น ในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อบริหารกิจการบริการสาธารณะเหล่านี้รัฐ พยายามที่จะจัดระเบียบ วิธีดำเนินงานให้เหมือนกับการดำเนินงานของเอกชนให้มากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะในทางเศรษฐกิจที่ก่อตั้งขึ้น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง จึงมีลักษณะคล้ายกับกิจกรรมของเอกชนทั้งในด้านความมุ่งหมาย (การลงทุน) และวิธีดำเนินงาน (การดำเนินงานภายใต้กฎหมายเอกชน) จนทำให้เห็น ความแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะในทางเศรษฐกิจกับกิจกรรมของเอกชนได้ยาก เมื่อเป็น เช่นนี้ การกำหนดขอบเขตของการใช้บังคับระบบกฎหมายปกครอง โดยใช้บริการสาธารณะ เป็นเครื่องกำหนด จึงเกิดเป็นปัญหาทางปฏิบัติ

⁵ อีสระ นิติทัศน์ประกาศ, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : กิ่งจันทร์การพิมพ์, 2529), หน้า 41 - 42.

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่แล้ว ภายในประเทศฝรั่งเศสมีความจำเป็นในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้รัฐต้องเข้าควบคุมกลไกของระบบเศรษฐกิจ และเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลให้มีบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมเกิดขึ้นใหม่หลายอย่าง ในปี ค.ศ.1936 และ ค.ศ.1937 รัฐสภาได้ตรากฎหมายโอนธุรกิจของเอกชนที่สำคัญในทางเศรษฐกิจมาเป็นของรัฐ (nationalisation) ธุรกิจดังกล่าว ได้แก่ กิจการรถไฟ ธนาคารแห่งประเทศไทยและอุตสาหกรรมผลิตอาวุธ หลังจากี่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงไม่นานนักได้มีการโอนธุรกิจของเอกชนมาเป็นของรัฐอีกครั้งหนึ่ง ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทประกันภัยหลายแห่ง กิจการไฟฟ้าและแก๊ส โรงงานผลิตรถยนต์ เรือลัดกิจการขนส่งทางอากาศและอุตสาหกรรมถ่านหิน ธุรกิจทั้งหลายที่โอนมาเป็นของรัฐ ซึ่งปัจจุบันนี้เรียกว่า "รัฐวิสาหกิจ" (enterprises publiques)

การที่รัฐได้มีบทบาททางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางมาชั่วระยะเวลาหนึ่ง⁶ ก็ปรากฏว่า กิจการที่รัฐดำเนินการเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น มิได้เป็นไปตามแนวความคิดพื้นฐานทางทฤษฎีแต่อย่างใด เจื้อนไข เหตุผล หรือปรัชญา เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้นไม่เหมาะสมกับแห่ง ต่างก็เป็นไปตามเหตุผลทางการเมืองจนเกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาต่อมา ความเจริญเติบโตทางธุรกิจของภาคเอกชนขยายตัวขึ้น และวิธีดำเนินการธุรกิจมิได้จำกัดตัวเอง เหมือนกับธุรกิจสมัยการค้าแบบประเพณีนิยม องค์การทางธุรกิจมีการดำเนินงานหลายลักษณะ จนเกิดการร่วมทุนและบริษัทข้ามชาติ ซึ่งสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์และเทคโนโลยีทางการผลิตและการบริหารได้ อันเป็นผลให้ภาคเอกชนมีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินการขนาดใหญ่ได้ทัดเทียมกับงานภาครัฐบาล ขณะเดียวกันสภาพการทำงานของภาคเอกชนซึ่งมีความคล่องตัวในการดำเนินการสูงกว่าภาครัฐบาล จึงทำให้เกิดความคิดว่างานของภาคเอกชนสามารถสนองตอบความต้องการของผู้บริโภคในรูปแบบของสินค้าและบริการที่แปลกใหม่ได้ทันต่อความต้องการมากกว่า

⁶พิพจน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย,

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 68-69.

บทบาทของสถาบันการเงินระหว่างประเทศและระบบการเงินการคลัง ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เปลี่ยนแปลงไป บรรดาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต่าง ตาเนินการก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น พร้อมทั้งต้องรับข้อผูกพันในการแนะนำ ให้มีการจัด ระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจใหม่จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารระหว่าง ประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) (International Bank for Reconstruction and Development World Bank) ซึ่งได้เรียกร้องให้รัฐบาลปรับปรุงสภาพ กิจการที่เป็นส่วนราชการบางประเภทให้เป็นองค์การอิสระ "โดยอ้างเหตุผลสนับสนุนเกี่ยวกับ เรื่องที่ในด้านความรวดเร็วที่จะบริหารกิจการในแนวธุรกิจการค้า ขณะเดียวกันผู้ที่จะดำรง ตำแหน่งเป็นผู้ว่าการ หรือ ผู้อำนวยการขององค์การอิสระเหล่านี้ จะต้องเป็นบุคคลที่สามารถ และมีความชำนาญในกิจการนั้น ๆ มาแล้ว และจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตาม นโยบายของคณะกรรมการ"⁷

ข้อเสนอแนะของธนาคารโลกนี้ มีผลต่อการจัดตั้งกิจการของรัฐประเภท รัฐวิสาหกิจขึ้นในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตามหลังจากกิจการรัฐวิสาหกิจได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้น และมีสภาพปัญหา มีอุปสรรค ทั้งทางการบริหารและฐานะการเงินขององค์การเพิ่มมากขึ้น บรรดาสถาบันการเงินระหว่างประเทศ จึงได้เสนอมตรการใหม่เพื่อให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วม ในการดำเนินกิจการเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งเกิดความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปกิจการ ของรัฐที่ชัดเจนขึ้นดังเช่นปัจจุบัน⁸

7 เรื่องเดียวกัน หน้า 69.

8 เรื่องเดียวกัน หน้า 70.

ในช่วงปี 1945 - 1946 ฝรั่งเศส อังกฤษ และประเทศอื่น ๆ ในยุโรป
 ทางการค้าระหว่างประเทศได้มีการแบ่งค่ายเป็นค่ายโลกเสรี โลกคอมมิวนิสต์ ทางเศรษฐกิจ
 การค้าก็มีการกีดกันทางการค้า เป็นเหตุให้เกิดความพยายามทำลายความกีดกันดังกล่าว โดย
 มีการทำความตกลงทางการค้าและศุลกากร (G.A.T.T. เมื่อ 1 มกราคม 1948) ในขณะที่
 ประเทศมหาอำนาจก็รวมตัวกันทางเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น มีการตั้งตลาดร่วมยุโรป ในปี 1957
 -1958 มีการเปลี่ยน OECE เป็น OECD (Organisation of Economic Cooperation
 and Development) โดยมีสหรัฐอเมริกาและแคนาดาเข้าร่วม สภาพการแทรกแซงของรัฐมา
 ตลอดนี้มาเริ่มเปลี่ยนแปลงในประมาณปลายทศวรรษ 1960 และตลอดทศวรรษ 1970 เพราะ
 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน อันเกิดจากการรวมตัวของประเทศกลุ่มผู้ค้าน้ำมัน (OPEC) ขึ้นราคาน้ำมัน
 เป็นผลให้เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำ เกิดเงินเฟ้อทั่วโลก วิกฤติบแพงขึ้น และปี 1979
 ก็เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน ครั้งที่ 2 เป็นเหตุให้รัฐบาลทั้งหลายเริ่มหันมาใช้วิธีโอนกิจการของรัฐ
 ไปเป็นของเอกชน (privatisation) และลดการควบคุมโดยกฎหมาย (deregulation)
 ลง ในประเทศอังกฤษมีการโอนกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนเป็นอันมาก เช่น กิจการ
 โทรคมนาคม (B.T.) ในประเทศฝรั่งเศส ภายหลังจากการเวรคืนกิจการไปเป็นของรัฐ
 ต่อมาในปี ค.ศ.1982 ก็มีการโอนกิจการไปเป็นของเอกชน ในเวลาไม่กี่ปีหลังจากนั้น⁹

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹บรรดักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของ
 กฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), หน้า 108.

1.1.2 ความหมายและทฤษฎีของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

คำว่า "การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน" (privatisation) เป็นคำที่เริ่มใช้กันเมื่อประมาณปี¹⁰ ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา คำนิยามจึงยังไม่แน่ชัด แต่หากได้พิจารณาเนื้อหาสาระบางประการแล้วกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางประเภท โดยเฉพาะกิจการประเภทริเริ่มดำเนินการเพื่อเป็นตัวช่วยแยกเอกชน และเมื่อเอกชนมีความพร้อมแล้ว รัฐก็จะดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนกิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ให้เอกชนดำเนินการต่อไป การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน (การแปรรูปกิจการฯ) ซึ่งนักวิชาการ และผู้รู้ต่าง ๆ ได้พยายามที่จะสร้างกรอบความคิด ความหมาย ตามความต้องการขององค์การหรือสถาบันต่าง ๆ จึงมิได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่โดยหลักของความหมายก็มีความใกล้เคียงกัน ดังนำเสนอต่อไปนี้

(1) D.R.PENSE¹¹ ได้ให้ความหมายไว้ว่า privatisation หมายถึง กระบวนการใด ๆ ที่จะลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และในบางครั้ง privatisation อาจมีขอบเขตกว้างขวางถึงคำว่า divestiture ซึ่งหมายถึง การปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจกรรมที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือดำเนินการอยู่

(2) MARY M. SHIRLEY¹² ให้ความหมายเพิ่มเติมว่า หมายถึง การขาย (เปลี่ยน) สภาพการเป็นเจ้าของกิจการหรือเลิกสัมกิจการและขายทรัพย์สินไป การขาย (เปลี่ยน) สภาพการเป็นเจ้าของนี้ กล่าวโดยทั่วไปก็คือ การขายหุ้นให้แก่เอกชนไป โดยรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเดิม ยังคงไว้ซึ่งหุ้นส่วนจำนวนหนึ่งอยู่ แต่การขายสภาพการเป็นเจ้าของตาม

¹⁰พิพัฒน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กับ รัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 70.

¹¹พิพัฒน์ ไทยอารี, "แนวความคิดเรื่อง Privatization", การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) หน้า 11.

¹²พิพัฒน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 71.

ความหมายของ divestiture นี้ คือ การขายหุ้นของรัฐเป็นจำนวนมากพอที่จะทำให้หุ้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดเป็นของเอกชนหรือบริษัทเอกชน อันจะทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมาย และสภาพของสถานประกอบการ และเกิดมีสภาพแวดล้อมใหม่ต่อองค์การ กลไก และระบบการจูงใจก็จะเอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) SEIZABURO SATO¹³ ได้ให้ความหมายของการแปรรูปกิจการ (privatisation) ไว้ว่า หมายถึงการกำหนดเงื่อนไขในการแปรเปลี่ยนองค์การภาครัฐหรือกิจการรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการแปรสภาพการเป็นเจ้าของโดยมีความเห็นว่าหากเป้าหมายขั้นสุดท้ายในการแปรรูปนั้นมีเหตุผลเนื่องมาจากความต้องการที่จะทดแทนภาระหน้าที่ของรัฐ โดยใช้กลไกทางการตลาดกระตุ้นให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ แต่มิได้มีวัตถุประสงค์เปลี่ยนแปลงสภาพการเป็นเจ้าของโดยรัฐแล้วจะเรียกการแปรรูปเช่นนี้ว่าการแปรรูปเพื่อทดแทนหน้าที่ (functional substitute for privatisation) ซึ่งอาจหาโดยทำสัญญาว่าจ้างให้เอกชนจัดบริการดำเนินการ ประเด็นของ SATO สะท้อนให้เห็นถึงองค์ประกอบการพิจารณาการแปรรูปอยู่ 3 ประเด็น คือ บทบาทของรัฐที่ต้องการให้เอกชนเข้าทำหน้าที่แทน ประเด็นที่เกี่ยวกับการผลิต หรือดำเนินการและเรื่องการเงินที่มีแหล่งการเงินจากภาครัฐบาลมาเป็นแหล่งเงินทุนจาก ภาคเอกชน ซึ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์ต่อนโยบายสาธารณะ

(4) DAVID HEALD¹⁴ การแปรรูปเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางความคิดและสภาวะทางการเมืองที่มีต่อบทบาทของรัฐต่อสภาวะเศรษฐกิจและสังคม การแปรรูปรวมถึงการนำระบบตลาดมาใช้ในการแปรรูปกิจการภาครัฐสู่ภาคเอกชน ลดเลิกบทบาทการดำเนินงานของรัฐ จำหน่ายจ่ายโอน (divestiture) ผลักภาระของรัฐให้เอกชนทำแทน (ownership transfer) การขายกิจการรัฐวิสาหกิจ การลดหรือเลิกบทบาทของรัฐในกิจการที่ไม่ได้คำนึงถึงตลาดมาก่อนหรือการเปิดโอกาส หรือการค้าเสรี (liberalisation)

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

¹⁴ DAVID HEALD. Privatization : Policies, Methods and Procedures, (Asian Development Bank 1985), อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

Heald ได้เสนอว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจควรมีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาอยู่ 4 ประการ คือ

1) Heald เห็นว่าในอดีตที่ผ่านมากิจการภาครัฐบาลหลายประเภทมิได้ดำเนินการคำนึงถึงระบบการตลาดมาก่อน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องเสริมสร้างคุณลักษณะด้านการตลาดขึ้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของกิจการโครงสร้างองค์การ และความสัมพันธ์ต่าง ๆ ขององค์การเหล่านี้ด้วย เพื่อจัดจำแนกกิจกรรม และแสดงให้เห็นถึงแหล่งที่มาของเงินทุนที่ชัดเจน จึงจะเป็นการสะดวกที่จะกำหนดแนวทางเปลี่ยนแปลงเงินทุนได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินจากภาษีอากร เป็นการคิดค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการดำเนินการ การหาแนวทางที่มาใช้ก็จะสะท้อนออกมาในรูปของกลไกด้านราคานั่นเอง

2) การดำเนินการหรือการผลิต Heald เห็นว่า การดำเนินการหรือการผลิตของรัฐบางประเภท อาจเปลี่ยนแปลงโดยให้เอกชนรับเหมาด้วยการทำสัญญาต่อรัฐบาลไปดำเนินการอันมีลักษณะคล้ายกับการให้สัมปทานแก่เอกชนดังในอดีต วิธีการนี้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบาย และวิเคราะห์ปัญหาความเหมาะสมไว้ให้รอบคอบ อย่างไรก็ตามการดำเนินการเช่นนี้จะไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในประเด็นภาวะการเป็นเจ้าของโดยรัฐ (public ownership) เพราะรัฐบาลอาจถอนได้สัมปทานคืนเมื่อใดก็ได้

3) การลดภาระของรัฐ การปลักภาระ หรือลดภาระของรัฐบาลนี้หมายถึง การลดหรือเลิกบทบาทในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาล ด้วยการจำหน่าย จ่าย โอนกิจการรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น การขายทรัพย์สินของกิจการ (divestiture) หรือการขายหุ้นส่วนของกิจการ ซึ่งวิธีการเช่นนี้จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการเป็นเจ้าของในทรัพย์สินที่รัฐมีอยู่ (ownership transfer) เป็นต้น

4) การเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรี (liberalisation) การเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรีนี้ หมายถึง การนำระบบการตลาดมากถือปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของโลก หรือการเปิดโอกาสโดยการลดหย่อน ได้มีการแข่งขันในการดำเนินงานขึ้น

(5) รองศาสตราจารย์พิพัฒน์ ไทยอารี ได้ให้แนวความคิดทฤษฎีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่า มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ลักษณะใหญ่ คือ¹⁵

- การแปรรูปโดยการแปรสภาพการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนหรือมหาชน โดยไม่ประสงค์ให้กิจการนั้น เป็นของรัฐอีกต่อไป (denationalisation) การแปรรูปในลักษณะนี้มีขอบเขตและวิวัฒนาการหลายอย่างนับตั้งแต่การแปรสภาพการเป็นเจ้าของอย่างถาวร ซึ่งหมายถึง การจำหน่ายกิจการ การเลิกสัมปทาน หรือการโอนกิจการไปให้เอกชน หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพการเป็นเจ้าของด้วยการอนุญาตให้บุคคลอื่นดำเนินการกิจการนั้นเป็นการชั่วคราว เช่น การให้สัมปทานการร่วมทุน การขายหุ้นบางส่วนและการทำสัญญาว่าจ้างปฏิบัติงาน
- การแปรรูปโดยการลดหย่อนผ่อนปรนกฎเกณฑ์ซึ่งมีลักษณะการผูกขาด (liberalisation) แต่เดิมมามีกิจการบางประเภทที่กำหนดให้รัฐเป็นฝ่ายจัดทำแต่ฝ่ายเดียว ลักษณะการแปรรูปเช่นนี้เป็นเรื่องของการแข่งขันเสรี
- privatisation คือ การนำหรือการสร้างวิสาหกิจแก่กิจกรรมภาครัฐบาล คือ ให้ภาครัฐคิดแบบแผนธุรกิจบ้าง¹⁶

(6) ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร¹⁷ ให้ความหมายว่า หมายถึง ลำดับหรือขั้นตอนในการที่รัฐลดบทบาทความเป็นเจ้าของหรือการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐลง โดยการลดบทบาทในการบริหารหรือการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของจากรัฐบาลให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และในที่สุดอาจถึงขั้นที่หน่วยงานนั้นหลุดพ้นจากการควบคุมในฐานะที่เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาล

¹⁵พิพัฒน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 81.

¹⁶พิพัฒน์ ไทยอารี, "รายงานการศึกษาเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน : เจ็อนโซ แนวใหม่ และกรณีตัวอย่าง", การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521) หน้า 42.

¹⁷พนัส สิมะเสถียร, "ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน", วารสารกฎหมาย 10 (ธันวาคม, 2520) : 15.

(7) รองศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์¹⁸ ได้ให้ความหมายว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีความหมายจำกัดอยู่เพียง การดำเนินการให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ หลุดพ้นไปจากภาคเศรษฐกิจมหาชน รัฐหลุดพ้นไปจากฐานะการเป็นเจ้าของ หรือพ้นไปจากฐานะของผู้ถือหุ้นข้างมากในรัฐวิสาหกิจ

ดังความหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน มีผู้ให้ความหมายไว้มากมายพอจะประมวลความกว้าง ๆ คือ หมายถึง วิธีการที่เป็นการลดบทบาทของรัฐ หรือภาครัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเพิ่มบทบาทให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ โดยการผ่อนคลายนโยบายและให้โอกาสแก่เอกชน ตามลำดับและขั้นตอน จนอาจถึงขั้นโอนกิจการไปเป็นของเอกชน เป็นการโอนไป ซึ่งความเป็นเจ้าของ ซึ่งระดับขั้นของการให้บทบาทแก่เอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมบริหารกิจการนั้นก็ เป็นไปตามแต่ละวิธีการ และรูปแบบที่เหมาะสม

1.1.3 สาเหตุในการผลักดันให้มีการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

สาเหตุปัจจัยอันเป็นผลต่อการผลักดันให้มีการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน เนื่องจากการประกอบกิจการสาธารณูปโภค กิจการหารายได้เข้ารัฐ กิจการความมั่นคง และกิจการที่ต้องใช้ทุนสูง แต่มีข้อจำกัดของระบบการบริหารงานของรัฐ เป็นผลให้กิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินการของเอกชน อีกทั้งการระงับเกิดขึ้นแก่รัฐอีก เช่น การขาดดุลงบประมาณ การหนี้สินต่างประเทศ ความคิดที่จะหาทางออกโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนจึงเกิดขึ้น โดยมีสาเหตุและพัฒนาการการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ดังนี้

¹⁸สุรพล นิติไกรพจน์. "การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบายสาธารณะในการนิรัฐวิสาหกิจ", วารสารกฎหมายปกครอง 9(เมษายน, 2533) : 139.



(1) ประเทศต่าง ๆ ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลกให้ใช้การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน เป็นเครื่องมือหนึ่งของการปฏิรูปกิจการของรัฐและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

(2) การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ปราศจากประสิทธิภาพ และมีปัญหาทางการเงิน ทำให้ผู้คนเรียกร้องให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

(3) การแข่งขันทางการค้า ทำให้ต้องมีการระดมทุนเพื่อเพิ่มอำนาจในการจัดการ

รองศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี¹⁹ ได้กล่าวถึงปัจจัยต่าง ๆ ในการผลักดันให้มีการดำเนินนโยบายแปรรูปกิจการของรัฐ คือ

1) เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการทางความคิดที่เคยยึดมั่นในหลักการและบทบาทของรัฐ ต่อสภาวะเศรษฐกิจสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การเปลี่ยนแปลงจากหลักการเชิงสังคมนิยมมาเป็นหลักเสรีนิยม หรือทุนนิยม ลักษณะการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ปรากฏในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่

2) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนานั้น เกิดขึ้นจากความไม่มั่นใจในการดำเนินการวางแผน และการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลตลอดจนฐานะการคลังของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องทบทวนบทบาทในเชิงเศรษฐกิจใหม่ รวมทั้งการปรับปรุงประสิทธิภาพ และบทบาทด้านการตลาดของกิจการของรัฐด้วย

นอกจากนี้ ประเด็นการขหนีต่างประเทศของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีต่อสถาบันการเงินระหว่างประเทศอยู่ในขั้นวิกฤต ดังนั้นสถาบันการเงินระหว่างประเทศเหล่านี้ จึงพยายามผลักดันให้ปรับโครงสร้างรายจ่าย และลดภาระทางการเงินการคลังของกิจการภาครัฐบาลลง ด้วยมาตรการต่าง ๆ รวมถึงการแปรรูปกิจการด้วย

¹⁹พิพัฒน์ ไทยอารี. หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 78-80.

3) เป็นผลสืบเนื่องจากความพลาดพลั้งในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ในอดีต อันเป็นผลกระทบต่อการชว่นการบริหารการเงินการคลัง และภาวะปัญหาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การภาครัฐบาล จนทำให้รัฐบาลไม่อาจหารายได้เพียงพอต่อรายจ่าย หรือไม่อาจปรับกิจการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้ทัน จึงต้องหาทางแก้ไขด้วยมาตรการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

4) ระบบการตลาดของสินค้าและบริการดำเนินไปอย่างรวดเร็ว และต้องการการตอบสนองโดยฉับพลัน ซึ่งสภาวะเช่นนี้้องค์การของรัฐบาลบางประเภทไม่สามารถดำเนินการได้ทันต่อเงื่อนไขเหล่านี้

5) การกิจของรัฐขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในทุก ๆ ด้าน รัฐไม่สามารถแบกรับภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดขึ้นจากองค์กรของรัฐ จนทำให้รัฐบาลปัจจุบันไม่อาจรับการอื่น ๆ ได้อีก ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องปลดเปลื้องภาระบางประการ ด้วยวิธีการแปรรูป หรือ จำหน่ายจ่ายโอนกิจการ

6) การเปลี่ยนแปลง หรือปลดเปลื้องภาระของรัฐบาล ซึ่งอาจกระทำได้

2 ลักษณะ คือ

6.1 การแปรรูปกิจการโดยไม่กระทบต่อการเป็นเจ้าของกิจการ กล่าวคือ รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของกิจการตามเดิม

6.2 การแปรรูปกิจการโดยการเปลี่ยนสภาพการเป็นเจ้าของกิจการด้วยวิธีการขายทรัพย์สิน หรือหุ้นส่วนของกิจการที่รัฐบาลมีอยู่ในกิจการนั้นให้เอกชนไป โดยรัฐบาลอาจคงส่วนการเป็นเจ้าของไว้เพียงส่วนน้อยหรือไม่ก็เลย

7) เป็นการแสวงหาแหล่งเงินทุน หรือการเปลี่ยนแปลงแหล่งทุนจากภาครัฐบาลหรือภาษีอากร มาเป็นการระดมแหล่งเงินจากเอกชน โดยอาศัยกลไกของตลาดเงินและตลาดทุน สถาบันการเงิน และกลยุทธการระดมเงินออมเข้าช่วย

ปัจจัยผลักดันต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น อาจนำมาใช้เป็นกรอบการกำหนดคุณลักษณะการแปรรูปกิจการของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

วัตถุประสงค์ของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ได้ถูกกำหนดให้เกิดขึ้นแตกต่างกันไปตามแต่ละสถานการณ์ และตามความประสงค์ของแต่ละประเภทที่ดำเนินการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ซึ่งมีผู้ได้ให้ความเห็นไว้ในลักษณะกว้าง ๆ ดังนี้

(1) PIERRE GUISLAIN²⁰ ได้กล่าวว่า

วัตถุประสงค์ในการแปรรูปกิจการไปเป็นของเอกชน แบ่งออกเป็น 4

จุดประสงค์ คือ

1. ความมีประสิทธิภาพหรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
 - เพื่อสร้างตลาดเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการปฏิรูปเศรษฐกิจ
 - เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจแบบมหภาค หรือความมีประสิทธิภาพและให้มีการแข่งขัน
 - เพื่อการประกอบการของกิจการ รวมทั้งเป็นการสร้างวินัยทางการตลาด ยกระดับ และพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการ
 - เพื่อสนับสนุนให้มีการแข่งขัน รวมทั้งยกเลิกการผูกขาด
 - เพื่อพัฒนาผู้ประกอบการและภาคเอกชนทั่วไป
 - เพื่อพัฒนาความมีประสิทธิภาพของตลาดทุน
 - เพื่อเกิดการถ่ายโอนเทคโนโลยีใหม่ ๆ และก่อให้เกิดการปรับปรุง
 - เพื่อปรับปรุงผลิตภัณฑ์ในประเทศ เพื่อให้สามารถไปสู่ตลาดการค้าระหว่างประเทศ
 - เพื่อดึงดูดทุนจากต่างประเทศ และเพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติ และ/หรือการที่ประเทศผู้ได้รับการลงทุนจะได้รับผลประโยชน์จากการแข่งขัน

²⁰Pierre Guislain, Divestiture of State Enterprises : An Overview of The Legal Framework, (London : World Bank, 1987) pp 3 - 4.

2. ทางด้านการเงิน

- เพื่อเป็นการลดการขาดทุน หรือหนี้สินที่ยังไม่ได้ชำระ โดยการโอนกิจการไปเป็นของเอกชนนี้จะก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐ
- เพื่อเป็นการลดการสิ้นเปลืองทางการเงินของกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ (เช่น เงินสนับสนุนจากรัฐ, เงินที่ยังค้างค้างอยู่, ภาษีที่ค้างชำระ)
- เพื่อจำกัดความเสี่ยงทางการดำเนินการเป็นเจ้าของกิจการ รวมทั้งความจำเป็นที่ต้องจัดหาเงินทุนเพื่อขยายกิจการหรือช่วยเหลือความยุ่งยากทางการเงินของกิจการ

3. ทางด้านการจำหน่าย

- เพื่อการกระจายความเป็นเจ้าของ เพื่อเป็นการสนับสนุน "ลัทธิทุนนิยมโดยประชาชน" (popular capitalism) ซึ่งเป็นการพัฒนาความสามารถในการลงทุนของคนชั้นกลาง
- เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนเฉพาะกลุ่ม
- เพื่อกระจายความเป็นเจ้าของไปสู่พนักงาน เพื่อความมีประสิทธิภาพของผลผลิต

4. ทางการเมือง

- เพื่อเป็นการลดขนาดและขอบเขตขององค์กรของรัฐหรือการถือหุ้นของกิจการทางเศรษฐกิจ
- เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารให้คล่องตัวมากขึ้น
- เพื่อลดหรือยกเลิกองค์กรของรัฐ
- เพื่อลดโอกาสในการคอร์รัปชันและการถือเอาประโยชน์จากทรัพย์สินของกิจการ โดยผู้บริหารหรือพนักงานของกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- เพื่อลดการเกาะกลุ่มกันขององค์กร (เช่น สหภาพแรงงาน, พรรคคอมมิวนิสต์)

ในการวิเคราะห์ในแง่กฎหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน สิ่งหนึ่งที่ต้องกลับไปสู่จุดประสงค์ของการแปรรูปกิจการเสมอ คือ กระบวนการหรือเทคนิคการเข้าไปสู่การแปรรูปกิจการ ซึ่งไม่เป็นเพียงว่า ดี หรือแย่ แต่เป็นดีกว่า หรือแย่ลง ด้วยเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ยิ่งมีวัตถุประสงค์มากเท่าใดก็ยิ่งทำให้กระบวนการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นเท่านั้น

(2) WILLIAM A.W. NEILSON²¹ ได้ให้ความเห็น สรุปได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน เกิดขึ้นแตกต่างกันไปตามแต่ละสถานการณ์ ซึ่งมีประเด็นหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อลดขนาดของกิจการของรัฐ (reduce size of government) คือ เป็นวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง โดยกิจการของรัฐมักเป็นกิจการขนาดใหญ่ มีรูปแบบขั้นตอนวิธีการมากมายเป็นผลให้อยู่ภายใต้การแข่งขันกับกิจการของเอกชน และมีหลาย ๆ สิ่ง que เอกชนทำได้ดีกว่ารัฐ

2. เพื่อลดภาระของรัฐ คือ เมื่อมีการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนแล้ว ภาระที่รัฐต้องดำเนินการนั้นก็ลดลงหรือหมดไป รัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้รับประกันเงินกู้ต่างประเทศ รัฐไม่ต้องสนับสนุนด้านการเงิน แต่รัฐยังคงได้รับผลประโยชน์จากกิจการนั้น ๆ ตามแต่จะตกลงกำหนด และตามแต่ละวิธีการตามรูปแบบของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน การช่วยบรรเทาภาระทางการเงินคลังของรัฐ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจหลายแห่งขาดทุนต่อเนื่องมานาน การแปรรูปอย่างใดอย่างหนึ่งอาจช่วยแก้ไขปัญหานี้ได้

²¹Interview with William A.W. Neilson, Professor of Law Faculty and Director of Centre for Asia-Pacific Initiatives, University of Victoria, Canada 1995.

3. เพื่อลดขั้นตอนระเบียบของกิจการ หรือยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเข้ามาดำเนินกิจการแข่งขันกับรัฐได้ (deregulation) คือ กิจการของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของมีกฎระเบียบ ขั้นตอนที่กำหนดขึ้นมาเพื่อใช้บังคับ แต่ขั้นตอนกฎระเบียบนี้ย่อมมีผลเสียคือ ไม่สามารถแข่งขันกับกิจการภายนอก ไม่สามารถแข่งขันกิจการเอกชนได้ และการ deregulate นี้ ส่งผลให้กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของหลุดพ้นจากฐานะที่ได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดการแข่งขัน

✓ 4. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพต่อสินค้าและบริการ (efficiency) อันเป็นผลผลิตของกิจการนั้น ๆ เป็นการก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเอกชน ทำให้เป็นการลดต้นทุนของกิจการ เนื่องจากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบการ ทำให้มีการแข่งขันในคุณภาพและบริการ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนผู้บริโภคจะได้รับสินค้าหรือบริการในราคาที่เหมาะสม และภาคเอกชนมีโอกาสในการพัฒนาการจัดการได้คล่องตัวกว่าภาครัฐ โดยมีการคำนึงถึงต้นทุนทุนการดำเนินการผลิต ทรัพยากรมนุษย์และเทคโนโลยี การปล่อยให้ผู้ธุรกิจดำเนินไปอย่างเสรี เป็นการก่อให้เกิดการแข่งขัน ซึ่งจะผลักดันให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการ

5. เพื่อขยายการลงทุน และถ่ายโอนเทคโนโลยี (capital investment & technology transfer) คือ เป็นการเพิ่มเงินลงทุนจากภาคเอกชนโดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับกิจการ ด้วยเหตุผลประการหนึ่ง คือ รัฐไม่สามารถจัดหาเงินจากรัฐบาลเพื่อมาพัฒนาด้านเศรษฐกิจการลงทุนด้านเดียวได้ รัฐมีการระดมมาลงทุนนั้นเมื่อเอกชนอยู่ในฐานะที่สามารถหาหน้ที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจการลงทุนได้ ก็ควรจะให้โอกาสแก่เอกชน และก่อให้เกิดการแข่งขันทางการค้า อีกทั้งยังเป็นการถ่ายโอนเทคโนโลยีความรู้อีกด้วย

6. เพื่อเป็นการดำเนินการโดยยึดถือหลักเกณฑ์ แทนที่จะคำนึงถึงความเป็นเจ้าของ (concentrate on regulation instead of ownership) ว่าใคร หรือหน่วยงานใดจะเป็นเจ้าของ เพราะหากกิจการที่แปรรูปกิจการไปเป็นของเอกชนนี้ดำเนินไปโดยยึดถือระเบียบ กฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้แล้ว ความเป็นเจ้าของก็ไม่ใช่ว่าสิ่งสำคัญอีกต่อไป

✓ 7. เพื่อก่อให้เกิดเป็นกิจการการค้าเสรี (liberalisation) มีการแข่งขันทางการลงทุนทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้เกิดตลาดการค้าที่มีการแข่งขันสูงภายในประเทศ และพัฒนาเพื่อสามารถแข่งขันกับตลาดการค้าโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนได้เลือกลงทุนได้ตามที่ต้องการ

(3) กิติพงษ์ อรุณพัฒน์พงศ์²² ได้ให้ความเห็นว่า การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน มีวัตถุประสงค์หลายประการ อาทิ เช่น

- 1) การส่งเสริมการค้าเสรีหรือให้มีการแข่งขัน (liberalisation) เพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถให้บริการได้ดีหรือให้บริการไม่เพียงพอเป็นการเปิดการแข่งขันเสรี ให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการซึ่งเป็นกิจการโครงสร้างขั้นพื้นฐาน เช่น โทรศัพท ทางด่วน
- 2) การจำหน่ายจ่ายโอนกิจการ (diversiture) กิจการที่รัฐบาลทำอยู่เดิม โดยเหตุผลทางการเมือง หรือเหตุผลทางเศรษฐกิจ และกิจการดังกล่าวมีความประสงค์ที่จะต้องระดมทุนเพื่อใช้ในการขยายกิจการหรือพัฒนากิจการ โดยกิจการดังกล่าวนั้นไม่สามารถพึ่งพารัฐบาลหรือเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลได้แต่เพียงอย่างเดียว จึงอาจมีความจำเป็นในการจำหน่ายจ่ายโอนกิจการให้แก่ภาคเอกชน
- 3) การแปรสภาพกิจการโดยมุ่งการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ (ownership's transfer) ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัด เช่น การขายหุ้นของบริษัทที่แปรรูป

ดังที่มีผู้ให้ความเห็นในด้านวัตถุประสงค์ไว้หลายท่าน ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเดินคล้อยตามกัน เพื่อให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของผลสำเร็จของงาน อันจะมีต่อประชาชนผู้บริโภคเป็นหลัก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²²กิติพงษ์ อรุณพัฒน์พงศ์, "รูปแบบกฎหมายกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ", วารสารทนายความ, 21 (สิงหาคม, 2539) : 49 - 50.

1.3 รูปแบบของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

วิธีการที่จะแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนนั้นมีหลายรูปแบบ หลายวิธีการตามแต่ความเหมาะสมแล้วแต่กรณี แล้วแต่องค์กร การเข้าถึง หรือการหาทางเลือกที่รัฐบาลจะใช้ในการแปรรูปกิจการให้บรรลุวัตถุประสงค์ อาจทำได้โดยวิธีการต่าง ๆ ดังมีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนแบบต่าง ๆ ดังนี้

(1) CHARLES VUYLSTEKE²³ ได้อธิบายรูปแบบวิธีการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน โดยวิธีต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้ คือ

1) การเสนอขายหุ้นต่อสาธารณะเป็นการทั่วไป (public offering of shares)

ลักษณะ การดำเนินการของรัฐที่จะเสนอขายหุ้นทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ที่รัฐถืออยู่ หรือที่รัฐเป็นเจ้าของอยู่นั้น ต่อประชาชนเป็นการทั่วไป ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน โดยการจัดการเป็นรูปบริษัท จำกัด (มหาชน) เมื่อรัฐตัดสินใจที่จะขายหุ้นส่วนตามสัดส่วนที่กำหนด นั้นหมายความว่า รัฐต้องยอมรับที่จะให้เอกชนมาเป็นเจ้าของร่วมด้วยในกิจการของรัฐนั้น รัฐบาลอาจจะกำหนดนโยบาย โดยรอบคอบที่จะใช้วิธีการนี้ในลักษณะเป็นก้าวแรกของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนอย่างเต็มรูปแบบ สำหรับกิจการที่มีเอกชนถือหุ้นอยู่แล้ว ก็จะเป็นการง่ายที่จะดำเนินการแปรรูปกิจการในโอกาสต่อ ๆ ไป

²³Charles Vuylsteke, Techniques of Privatization of State - Owned Enterprises, (Volume I Methods and Implementation, World Bank Technical Paper Number 88), pp.11 - 38.

กระบวนการ การเสนอขายหุ้นต่อสาธารณะเป็นการทั่วไปนี้ ต้องมีการออกหนังสือชี้ชวนให้ซื้อหุ้น พร้อมทั้งต้องมีธนาคารหรือหน่วยงานการเงินในฐานะเป็นที่ปรึกษาทางการเงิน การเสนอขายนั้นอาจรวมถึงการกระตุ้นให้พนักงานมีส่วนร่วม นอกเหนือจากการขายต่อสาธารณะเป็นการทั่วไป การเสนอขายนี้ อาจมีข้อจำกัดในเรื่องขนาดของการถือหุ้น และการซื้อโดยคนต่างด้าว การควบคุมก็โดยหลักกฎหมาย ซึ่งมักมีการกำกับดูแล โดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ เช่น British Telecom และ The Malaysian TeleCommunication

ลักษณะพิเศษ การเสนอขายเป็นการทั่วไปมี

- 1) ขนาดใหญ่ สามารถขยายตัวได้ สามารถหารายได้หรือผลประโยชน์หรือคาดว่าจะเป็นไปได้
- 2) องค์การทางการเงิน การจัดการ และข้อมูลอื่น ๆ ที่สามารถเปิดตลาดการลงทุนได้
- 3) ความผันแปรในตลาดหลักทรัพย์
- 4) อาจมีโครงสร้างทำให้มีผู้สนใจลงทุน

ข้อดี คือ สามารถกระจายการถือครองหุ้นได้อย่างกว้างขวาง สามารถหาแหล่งเงินทุนได้จากการลงทุนทั่วไป และวิธีการนี้มีลักษณะเปิดและโปร่งใส

2) การขายหุ้นแก่เอกชนเฉพาะราย (private sale of shares)

ลักษณะ การดำเนินการรูปแบบนี้รัฐจะขายหุ้นที่ถืออยู่ทั้งหมดหรือบางส่วนของกิจการของรัฐ ที่รัฐเป็นเจ้าของอยู่ กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของนี้มีลักษณะเป็นบริษัทจำกัด มีการจัดสรรทุนของบริษัทเป็นหุ้น การเข้าถือหุ้นสามารถทำได้โดยตรง คือ โดยบริษัทหรือกลุ่มนักลงทุนที่ได้ระบุไว้แล้ว การแปรรูปกิจการนี้สามารถทำได้ทั้งแบบเต็มรูปหรือบางส่วนก็ได้ ผลลัพธ์ของกิจการ คือ จะมีความเป็นเจ้าของแบบผสม การขายหุ้นแก่เอกชนเฉพาะรายนี้อาจจะดำเนินการไปอย่างเดี่ยวหรืออาจทำไปพร้อมกับการเสนอขายต่อสาธารณะเป็นการทั่วไปตามลำดับ

กระบวนการ การขายหุ้นที่รัฐถืออยู่มีหลายวิธี แต่มีวิธีที่นิยมมาก คือ แบบที่ คำนึงถึงคุณสมบัติของผู้ประกวดราคา และการเจรจาโดยตรงเพื่อจำแนกความสามารถของผู้ซื้อ เมื่อมีการตัดสินใจว่าจะโอนความเป็นเจ้าของในหุ้น รัฐบาลก็จะพิจารณาชื่อเสียงทางธุรกิจในการซื้อ ความมั่นคงทางการเงิน และผลงานที่ผ่านมา เป็นต้น

ลักษณะพิเศษ มักมีความยืดหยุ่น การขายแก่เอกชนเฉพาะราย จึงมักเป็นวิธีการที่นิยมใช้กับกิจการของรัฐที่อ่อนแอ หรือกิจการของรัฐที่จำเป็นต้องมีความเข้มแข็งทางการเงิน การค้า เทคโนโลยี และประสบการณ์อื่น

3) การปรับโครงสร้างหรือการแยกเป็นส่วน ๆ (reorganization into component parts or fragmentation)

ลักษณะ วิธีการนี้ จะเกี่ยวข้องกับการแยกหรือการปรับโครงสร้างกิจการของรัฐให้มีหลาย ๆ ส่วน หรือจัดให้เป็น holding company (คือ บริษัทแม่ที่ถือหุ้นอยู่ในบริษัทอื่น ๆ ซึ่งเป็นบริวาร) หรือเป็นบริษัทลูกหรือบริษัทย่อย

กระบวนการ มีหลายทางที่จะจัดการได้ ซึ่งก็ต้องขึ้นอยู่กับรูปแบบของกฎหมายของกิจการของรัฐนั้น ๆ ด้วย นอกจากการขายทรัพย์สินแล้วยังรวมถึง

- การแยกเป็นองค์กรย่อย ๆ หลาย ๆ องค์กร
- การแปลงกิจการของรัฐให้เป็น holding company เป็นการดูแลทั้งทรัพย์สินและความรับผิดชอบทั้งหมดของกิจการของรัฐเดิมนั้น ในลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารกิจการ

ลักษณะพิเศษ วิธีนี้เป็นการแปรรูปกิจการให้เป็นชิ้นย่อย ๆ หากกิจการของรัฐมีกิจกรรมมากเกินไป ซึ่งไม่เป็นที่น่าสนใจแก่ผู้ลงทุน การแยกกิจการออกเป็นส่วน ๆ ก็น่าจะเป็นทางเลือกที่น่าสนใจ ตัวอย่างเช่น กรณี British Rail

4) การลงทุนของเอกชนใหม่ในกิจการของรัฐ (new private investment in state owned enterprise)

ลักษณะ รัฐบาลอาจจะหวังที่จะเพิ่มทุนแก่กิจการของรัฐ (ส่วนใหญ่มักเพื่อกู้ชื่อเสียงและฐานะ และเพื่อขยายกิจการ) การเพิ่มทุนโดยให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมการเป็นเจ้าของ ลักษณะหลักของรูปแบบนี้ คือ รัฐไม่ต้องถ่ายเททุนที่รัฐมีอยู่ในกิจการของรัฐนี้ออกไปแทน การเพิ่มทุนนี้มีผลทำให้สถานะทุนที่รัฐถืออยู่ลดจางลงไป ผลลัพธ์ของวิธีการนี้ คือ จะเป็นกิจการการที่มีสภาพความเป็นเจ้าของร่วมกัน ระหว่างรัฐกับเอกชน (มีลักษณะคล้ายเป็นกิจการร่วมค้า) หากกิจการของรัฐนี้ รัฐมิได้เป็นเจ้าของทั้งหมดแต่เป็นส่วนใหญ่ ก็มีผลให้การเพิ่มทุนใหม่ เป็นการทำให้ความเป็นเจ้าของเจือจางลง ในที่สุดจะกลายเป็นเอกชนถือหุ้นส่วนใหญ่

กระบวนการ รูปแบบนี้จะถูกบังคับให้เพิ่มทุนแก่กิจการของรัฐ กิจการของรัฐนี้จะถูกเปลี่ยนเป็นบริษัท (รัฐ-เอกชน เป็นเจ้าของ) การออกหุ้นใหม่นี้ อาจใช้วิธีการเสนอขายต่อประชาชนเป็นการทั่วไป หรือขายหุ้นแก่บุคคลในวงจำกัด บางกรณีมีการออกหุ้นหลายประเภท ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ เช่น เพื่อให้เอกชนสนใจมาลงทุนเร็วขึ้น ก็จะออกเป็นหุ้นบุริมสิทธิ

ลักษณะพิเศษ วิธีการนี้เป็นวิธีการหนึ่งที่นิยมกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับเงินทุน มีตัวอย่าง คือ การเพิ่มทุนของกิจการ RHONE - POULENC (เคมีภัณฑ์) ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งการออกหุ้นใหม่ถูกรวมกับหุ้นของรัฐที่มีอยู่เดิม หรือ เช่น Compagnie Generale d Electricite ในประเทศฝรั่งเศส โดยการออกหุ้นใหม่ต้องทำเหิงบดุลของบริษัทนั้นคงขึ้นทันทีที่การเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้น การแปรรูปกิจการโดยวิธีนี้ ก็จะมีการโอนความเป็นเจ้าของของจากรัฐไปยังเอกชนทีละเล็กละน้อย

5) การขายหุ้นแก่พนักงาน (management/employee buy - out)²⁴

ลักษณะ การขายหุ้นแก่พนักงานนี้โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว จะเหมือนกับการได้เข้าถือสิทธิในการควบคุมกิจการโดยการถือหุ้นของบริษัท โดยเป็นผู้จัดการของบริษัทย่อย ๆ พนักงานจะได้รับประโยชน์ในการเป็นผู้ควบคุมกิจการ วิธีการนี้เน้นเฉพาะที่การได้สิทธิโดยการจัดการและอำนาจการทำงาน กิจการที่ใช้วิธีการนี้มีไม่มากนัก เช่น National Freight Co., Ltd. ในประเทศอังกฤษ

กระบวนการ ในเรื่องการขายหุ้นแก่พนักงานนั้น จะมี Holding Company มักเป็นตัวที่ออกหุ้น โดยการใช้เงินทุน มีกรณีตัวอย่างเช่น การขายหุ้นแก่พนักงานนี้คือ การขายใน National Freight co., Ltd. ซึ่งเป็นบริษัทที่ใหญ่มาก (มีพนักงานประมาณ 30,000 คน) สถานะและการดำเนินงานของกิจการที่ค่อนข้างอ่อนแอเกินกว่าที่เสนอขายต่อประชาชนเป็นการทั่วไป เพราะความน่าสนใจในการลงทุนของคนทั่วไปมีต่ำ

ในประเทศฝรั่งเศส มี Institute de Development Industriel (IDI) ซึ่งเป็นกิจการร่วมทุนขนาดใหญ่ ได้มีการถือหุ้นโดยรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม ก็ได้ถูกขายไปในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1987 ให้แก่ Holding Company ใหม่ ซึ่งมีการจัดการและถือหุ้นโดยพนักงานถึง 50 เปอร์เซ็นต์

ลักษณะพิเศษ การขายหุ้นแก่พนักงานนี้เป็นการโอนความเป็นเจ้าของไปให้พนักงานจัดการบริหาร ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาของกิจการของรัฐที่ไม่สามารถขายได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴Ibid, p.37.

6) การทำสัญญาเช่าและสัญญาการจัดการ (lease and management contract)

ลักษณะ ทั้งสัญญาเช่าและสัญญาการจัดการนี้เป็นการจัดให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดการการบริหาร เทคโนโลยี และ/หรือทักษะ ภายใต้สัญญาที่มีต่อกิจการของรัฐหรือต่อทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งรูปแบบนี้จะไม่โอนความเป็นเจ้าของไป เพราะภาคเอกชนจะมีสภาพเป็นผู้เช่าหรือผู้รับสัญญา ดังนั้นจึงไม่มีการโอนทรัพย์สินใด ๆ ของรัฐไปยังเอกชนเลย การดำเนินการเช่นนี้สามารถทำให้การจัดการและการปฏิบัติการมีผลให้เพิ่มประสิทธิภาพต่อกิจการและต่อรัฐเอง

วิธีการนี้มักใช้เป็นมาตรการชั่วคราวก่อนการแปรรูปกิจการเต็มรูปแบบ หรือรัฐบาลอาจตัดสินใจว่ายังคงน่าจะเก็บกิจการของรัฐไว้ต่อไป

กระบวนการ สัญญาเช่า ลักษณะหลักโดยทั่วไปเป็นการดำเนินธุรกิจโดยผู้เช่าในชื่อเดิมของกิจการของรัฐนั้น สิทธิการเช่านี้จะได้รับตามเวลาที่กำหนดในสัญญา แต่มีการจะต้องจ่ายค่าเช่าแก่เจ้าของ คือ แก่กิจการของรัฐนั้นหรือแก่รัฐบาล ตัวอย่างเช่น การเช่า Atlantic Hotel โดย The Gambia กับ U.K. Hotel Company เป็นเวลา 10 ปี

สัญญาการจัดการ หลายปัจจัยจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดทำสัญญาการจัดการ ตามจุดประสงค์ของบทบาท การจัดการ และระดับการควบคุมบริหารงาน ค่าตอบแทนที่เหมาะสมแล้วแต่กรณี ตามปัจจัยต่าง ๆ

ลักษณะพิเศษ สัญญาเช่าและสัญญาการจัดการ เป็นหลักหนึ่งของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน โดยใช้กิจกรรม ซึ่งความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน และในกิจการนั้นยังเหมือนเดิม และวิธีการนี้มักเป็นการแก้ไขก่อนที่จะมีการตัดสินใจ โอนกิจการไปเป็นของเอกชนโดยวิธีอื่น

นอกจากนี้ยังมีผู้ทรงคุณวุฒิอีกหลายท่านได้ให้ความเห็นต่อรูปแบบของการแปรรูป
กิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน คือ

- (1) ดร. สมชัย ฤชุพันธ์²⁵ ได้แบ่งเป็น 5 รูปแบบ
- (2) ศาสตราจารย์ ดร. พันส สิมะเสถียร²⁶ ได้จัดแบ่งไว้ 7 วิธีการแปรรูป
- (3) รองศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี²⁷ ได้แบ่งไว้ 3 หลัก
- (4) ดร. พิสิษฐ์ กัดเกษม²⁸ แบ่งไว้ 2 แนว ของการแปรรูป
- (5) ศาสตราจารย์เกรยุทธ ธีรตยาดีพันธ์²⁹ ได้รวบรวมไว้ 9 รูปแบบ

ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน จึงสรุปรวมกันได้ ดังนี้ คือ

- 1) การขายหุ้นสามัญเล็กกิจการ
- 2) การจำหน่ายจ่ายโอนกิจการทั้งหมดให้แก่เอกชน (devestiture)
- 3) ร่วมทุนกับนักลงทุนเอกชน หรือการร่วมค้า (joint venture)
- 4) แปลงกิจการของรัฐเป็นบริษัทหรือจัดตั้งบริษัทลูก (corporatisation)

โดยรัฐถือหุ้นส่วนใหญ่ในเบื้องต้นและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ต่อไป ให้เอกชนถือหุ้น
ข้างมาก

- 5) การให้สัมปทาน (franchising)

²⁵สมชัย ฤชุพันธ์. "นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ", สรรพากรศาสตร์
41 (ธันวาคม, 2537) : 26.

²⁶พันส สิมะเสถียร. "ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน",
: 17-18.

²⁷พันส สิมะเสถียร, พิสิษฐ์ กัดเกษม, พิพัฒน์ ไทยอารี, สุนทร อรุณานนท์ชัย,
"การอภิปรายเรื่องความเป็นไปได้ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน". การแปรรูป
รัฐวิสาหกิจ, หน้า 24-25.

²⁸รุ่งเรืองเตียวกัน, หน้า 30-31.

²⁹กรยุทธ ธีรตยาดีพันธ์, การให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ, หน้า 3-10.

- 6) การให้เช่าเอกชนเช่ากิจการ (leasing) ไปดำเนินการ หรือจ้างเอกชนเข้ามาบริหารงาน
- 7) การจ้างเหมา แบ่งงาน (contracting out)
- 8) การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ (liberalisation) และสร้างระบบการแข่งขัน เช่น การยกเลิกสิทธิพิเศษที่รัฐให้กับกิจการของรัฐ เพื่อให้เกิดการแข่งขัน

สรุป จากการประมวลข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่าการแปรรูปกิจการของรัฐนี้ สามารถกระทำได้หลายวิธี หลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบมีผลกระทบทางเศรษฐกิจ การเมือง และกฎหมายที่แตกต่างกันไป จึงน่าจะแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

1. รูปแบบอันมีผลกระทบต่อโครงสร้างความเป็นเจ้าของ เป็นการแปรรูปกิจการของรัฐโดยการให้ภาคเอกชนเข้ามามีสัดส่วนในความเป็นเจ้าของ (transfer of ownership) มีรูปแบบการแปรรูปโดย

- การขายทรัพย์สินหรือขายกิจการ (divestiture)
- การร่วมค้ำกับภาคเอกชน (joint venture)
- ชาร์จบัญชียกเลิกกิจการ
- จัดตั้งบริษัทใหม่ โดยลงทุนร่วมกับนักลงทุนภาคเอกชน

(corporatisation)

- การนำหุ้นออกขายให้แก่ภาคเอกชน ซึ่งอาจเป็นการนำหุ้นที่รัฐบาลถืออยู่ขายให้แก่ภาคเอกชน และ/หรือการเพิ่มทุนและจำหน่ายแก่ภาคเอกชน ไม่ว่าจะโดยเสนอขายแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป (public offering of shares) หรือการขายหุ้นแก่เอกชนเฉพาะราย (private sale of shares)

- การขายหุ้นแก่พนักงาน (employee buy - out)

2. รูปแบบอื่นไม่มีผลกระทบต่อโครงสร้างความเป็นเจ้าของ แต่ให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

- สัญญาจ้างเหมาเอกชน (contracting out)
- สัญญาเช่า (lease contract)
- สัญญาการจัดการ (management contract)
- การให้สัมปทาน (franchising)
- การปรับโครงสร้างหรือการแยกเป็นส่วน ๆ (reorganization into component parts)
- การลดหย่อนมาตรการทางกฎหมายและส่งเสริมให้มีการแข่งขันโดยเสรี (liberalisation/deregulation)

รูปแบบของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนนี้ อาจจะใช้หลายวิธีร่วมกันได้ ตามแต่ความเหมาะสมของแต่ละองค์กรแต่ละกิจการของ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งขึ้นอยู่กับว่า รัฐจะมีนโยบายให้กิจการของรัฐนั้น มีลักษณะเป็นเอกชนมากน้อยเพียงไร

1.4 เงื่อนไขที่ต้องการในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

การจะแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนได้สำเร็จนั้น ขึ้นอยู่กับมูลเหตุปัจจัยหลาย ๆ อย่าง อันเป็นสิ่งที่จะนำไปสู่การพัฒนาการทางการแปรรูป การพิจารณาปัญหา หรือข้อจำกัดของการแปรรูป จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องหาทางแก้ไข

การแปรรูปกิจการของรัฐมีข้อจำกัด³⁰หลายประการ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณา เช่น

³⁰พจน์ส สิมะเสถียร, "ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับสู่ภาคเอกชน", :21.

(1) การแปรรูปกิจการฯ ไม่อาจทำได้กับกิจการของรัฐ (รัฐวิสาหกิจ) ทั้งหมด เพราะแต่ละแห่งได้จัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน การที่รัฐวิสาหกิจใดดำเนินงานมีผลขาดทุน มิได้เป็นเครื่องบ่งชี้ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นสมควรแปรรูปสู่ภาคเอกชน และบางรัฐวิสาหกิจได้ตั้งขึ้นมา เพื่อดำเนินกิจกรรมพิเศษ ก็อาจจะไม่มีเอกชนสนใจ เพราะเป็นกิจการที่ดำเนินงานไม่มีผลกำไร

(2) การลงทุนประกอบธุรกิจของเอกชน จะมีสิ่งจูงใจที่สำคัญ คือ ผลตอบแทนจากการลงทุนในอัตราซึ่งสูงตามสมควร กิจการบางอย่างที่รัฐต้องควบคุมราคาขาย ไม่ให้กระทบกระเทือนประชาชนผู้บริโภคสินค้าหรือใช้บริการ อาจไม่เป็นที่สนใจของเอกชนที่จะมาร่วมลงทุน

(3) รัฐวิสาหกิจ ประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือประกาศคณะปฏิวัติ คงต้องใช้เวลานานในการแก้ไขกฎหมายต่อรัฐสภา

(4) ต้องทำความเข้าใจกับกลุ่มพลังต่าง ๆ ซึ่งอาจไม่เห็นด้วยกับนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำความเข้าใจกับกลุ่มผู้ใช้แรงงานในรัฐวิสาหกิจ

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

จากประสบการณ์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนในประเทศต่าง ๆ นั้น ปัจจัยที่มีส่วนช่วยสนับสนุนและเกื้อหนุนให้การดำเนินการดังกล่าวประสบความสำเร็จนั้น ประกอบด้วย ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และปัจจัยทางสังคม³¹

³¹สมชาย อดภาสน์วิวัฒน์ และพิพัฒน์ พิทยาอัจฉริยกุล, "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ปัจจัยแห่งความสำเร็จ", รัฐศาสตร์สาร 14 ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน, 2531) :

1. ปัจจัยทางการเมืองและกฎหมาย

1.1 อุดมการณ์ทางการเมือง

ความสำเร็จในการดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน ประการแรกคือ การที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) เจือจางสำคัญที่เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดเจตจำนงทางการเมืองก็คือ การมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่เด่นชัด เช่น อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคฝ่ายขวา โดยเฉพาะพรรคอนุรักษนิยม ทั้งในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมันตะวันตก ที่เห็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนนั้นนับว่าเป็นแรงดลใจ

1.2 ระบอบและโครงสร้างทางการเมือง

ในประเทศระบอบประชาธิปไตยนั้น ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินนโยบายแปรรูปกิจการนี้ผูกพันกับโครงสร้างทางการเมืองเป็นสำคัญ ในประเทศที่มีพัฒนาการเมือง ในลักษณะที่พรรคการเมืองมีระดับการพัฒนาเป็นศูนย์กลางที่จะทำการถ่วงดุลกับกลุ่มผลประโยชน์ หรืออำนาจรัฐอื่น ๆ ได้ การครอบงำทางการเมืองของข้าราชการที่มีผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจย่อมไม่เกิดขึ้น ดังในประเทศกำลังพัฒนา การขัดขวางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่อาจเกิดจากข้าราชการเหล่านี้จึงไม่เป็นผล เพราะจะดำเนินการตามอุดมการณ์และนโยบายที่ได้กำหนดและสัญญาไว้กับประชาชนได้

1.3 กระบวนการศึกษาและรับรู้

ในประเทศที่มีระบบทางการเมืองที่พัฒนาดีแล้วนั้น การขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ จะมีลักษณะของการต่อสู้ด้วยเหตุผล และเป็นไปอย่างเปิดเผย กระบวนการดังกล่าว ทำให้ประชาชนสามารถเรียนรู้และทราบถึงประเด็นปัญหาได้ดีขึ้นอันเป็นการสร้างการรับรู้ต่อปัญหา และมีส่วนทำให้เกิดการสนับสนุน และยอมรับแนวนโยบายการแปรรูปยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของอำนาจรัฐ

1.4 องค์การรับผิดชอบและเจ้าของเรื่อง

การดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนนั้น ต้องมีแนวทางการดำเนินนโยบายและองค์การรับผิดชอบที่เด่นชัด และเจ้าของเรื่องซึ่งจะทำหน้าที่ติดตามและดูแลการดำเนินการในทางปฏิบัติให้ลุล่วงไปด้วยดี

1.5 สภาพแวดล้อมทางกฎหมาย

สภาพแวดล้อมทางกฎหมายก็มีส่วนกำหนดความสำเร็จของการดำเนินนโยบายแปรรูปกิจการในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก อเมริกา คานาดา ญี่ปุ่นและสิงคโปร์นั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในประเทศเหล่านี้ที่มีสถานภาพเป็นบริษัทจำกัดอยู่แล้วจึงง่ายต่อการดำเนินการขายให้แก่เอกชน ในทางตรงข้ามโครงสร้างรัฐวิสาหกิจที่เป็นรูปองค์การที่เกิดจากกฎหมายพิเศษ เช่นในกรณีของประเทศไทยยอมทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนลำบาก หรือล่าช้า เพราะหมายถึงความจำเป็นในการผ่านกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อยกเลิกกฎหมายเดิมและแปลงรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นให้มีลักษณะเป็นบริษัทจำกัด

2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเงิน

2.1 ภาวะเศรษฐกิจ

สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่เกิดจากการดำเนินการแปรรูปดังกล่าวเกิดขึ้นได้ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำหลังการขึ้นราคาน้ำมัน ทำให้ภาวะทางการเงินการคลังของประเทศต่าง ๆ เสื่อมโทรมลง ความจำเป็นในการที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ต้องปลดเปลื้องภาระทางการเงินการคลัง จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดการยอมรับในแนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปกิจการของรัฐให้เกิดขึ้น ในประเทศเม็กซิโก ถึงกับได้มีการลดหนี้ต่างประเทศด้วยการแลกเปลี่ยนหนี้ของกิจการที่ถูกแปรรูปกับพันธบัตรที่รัฐบาลได้นำออกจำหน่าย อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดีในหลาย ๆ ครั้งภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำอาจทำให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงใน

กิจการของเอกชน ทำให้เพิ่มภาระและบทบาทของภาครัฐบาลมากขึ้น เช่น ในกรณีการเข้าแทรกแซงและความคุ้มครองกิจการธนาคารของประเทศชิลี และไทย เป็นต้น

2.2 โครงสร้างเศรษฐกิจ

สัดส่วนความสำคัญของภาครัฐบาลเทียบกับภาคเอกชนในโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศมีส่วนกำหนดความยากง่ายในการผลักดันให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหลาย ๆ ประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ที่ได้ผ่านกระบวนการยึดกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐในอดีต (nationalization) ทำให้กิจกรรมในภาครัฐบาลมีสัดส่วนสูงเมื่อเทียบกับภาคเอกชน ดังจะเห็นได้จากจำนวนรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีกว่า 500 แห่ง ก่อนปี ค.ศ. 1979 และในประเทศฝรั่งเศสเองบทบาทของรัฐ ในกิจการธนาคารและการเงินนั้น รัฐมีบทบาทครอบคลุมเกือบทั้งหมด

2.3 สภาพตลาดทุน

ความสำเร็จของการโอนความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจให้แก่ภาคเอกชนขึ้นอยู่กับสภาพตลาดทุนของประเทศ ตลาดทุนที่มีขนาดใหญ่ มีอุปสงค์เพียงพอที่จะลงทุนในกิจการที่รัฐต้องการโอนหรือจำหน่าย มีสถาบันการเงินที่มีความชำนาญสูงในการช่วยให้เกิดการซื้อขายกิจการได้ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของการแปรรูปครั้งสำคัญ ๆ ในประเทศต่าง ๆ เช่น กรณี British Telecom, British Gas ในประเทศอังกฤษ NIT ในประเทศญี่ปุ่น และ Saint Gobain, Paribas และ Societe Generale ในประเทศฝรั่งเศส

นอกจากสภาพตลาดทุนในแง่ของขนาดและการพัฒนาแล้ว ภาวะของตลาดหลักทรัพย์ก็ยังเป็นตัวกำหนดความสำเร็จของการแปรรูปที่มีอัตรากำไรสูงอย่างยิ่ง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของหลาย ๆ ประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส จำเป็นต้องล่าช้ากว่ากำหนดเดิม เพราะผลกระทบของภาวะหุ้นตกต่ำทั่วโลก

2.4 บรรยากาศของการแข่งขัน

หากกิจการที่รัฐกำลังพิจารณาแปรรูป ดำเนินการภายใต้บรรยากาศการแข่งขันที่ใกล้เคียงกับภาคเอกชนอยู่แล้ว โอกาสในการแปรรูปก็มีความเป็นไปได้มากกว่ากิจการที่รัฐให้การสนับสนุนหรือมีสิทธิพิเศษ เช่น การผูกขาด ที่ขึ้นนอกจากปัจจัยทางด้านสังคมและการเมืองแล้ว ปัญหาการสร้างแรงจูงใจต่อผู้ลงทุนและปัญหาการประเมินค่าของกิจการ มีส่วนสำคัญที่ทำให้กระบวนการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการภายใต้บรรยากาศที่ขาดการแข่งขัน เป็นไปได้ยาก

2.5 ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

แม้ว่าความต้องการประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะเป็นสาเหตุและเงื่อนไขให้เกิดการแปรรูปก็ตาม แต่ความสำเร็จของการแปรรูปนั้นขึ้นอยู่กับระดับความมีประสิทธิภาพของกิจการ ดังจะเห็นได้ว่าในหลาย ๆ ประเทศ ก่อนที่จะทำการแปลงความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจที่ด้อยประสิทธิภาพสู่ภาคเอกชนนั้น มักจะมีการฟื้นฟูกิจการให้มีประสิทธิภาพและผลการดำเนินงานอยู่ในระดับหนึ่งเสียก่อน ความพยายามในการขายกิจการที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนจึงมักไม่เกิดผลสำเร็จจนกระทั่งกิจการสำคัญ ๆ ที่มีการแปรรูปสำเร็จในต่างประเทศนั้น มักมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับค่อนข้างดี

2.6 ระดับการขยายตัวของกิจการ

กิจการของรัฐที่จำเป็นต้องมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งในแง่ของขนาดและเทคโนโลยี ต้องอาศัยเงินทุน ความรู้ และประสบการณ์ใหม่ ๆ ทางด้านเทคนิคสูง จะมีโอกาสประสบความสำเร็จในการแปรรูปสูง เพราะเงื่อนไขของปริมาณเงินทุนและความจำเป็นในการหลีกเลี่ยงสภาพผู้ล่าหลังในเชิงเทคโนโลยีทำให้การยอมรับในการแปรรูปสูง เช่น การแปรรูป NIT ของญี่ปุ่นก็ได้ระบุวัตถุประสงค์หลักอันหนึ่งว่า เพื่อเป็นการเสริมสร้างความสามารถในเชิงสร้างสรรค์ทางเทคโนโลยีของกิจการ

2.7 โครงสร้างรูปแบบของกิจการ

กิจการของรัฐที่อยู่ในรูปแบบบริษัทที่ย่อมมีความได้เปรียบในแง่ของความพร้อมในการแปลงสภาพความเป็นเจ้าของสู่ภาคเอกชนมากกว่าลักษณะอื่น

2.8 ระบบบัญชีและการเงิน

ระบบบัญชีและการเงินที่ไม่ได้มาตรฐานสากล เป็นที่ยอมรับของวงการธุรกิจทั่วไป ย่อมทำให้การตัดสินใจของผู้สนใจลงทุนในกิจการของรัฐทำได้ยากขึ้น การนำหุ้นเข้าจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์กิจการจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลที่สอดคล้องกับมาตรฐานของตลาดหลักทรัพย์

3. ปัจจัยทางสังคม

3.1 ค่านิยมและทัศนคติ

ค่านิยมและการยอมรับในบทบาทของภาคเอกชนมีความแตกต่างกันอย่างมาก บางประเทศเชื่อว่าการมอบภาระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้แก่ภาคเอกชนเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเป็นธรรม ในอีกหลาย ๆ ประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความไว้วางใจในภาคเอกชน ทั้งในแง่ของการมุ่งแสวงหาผลกำไรเกินควรและในแง่ของประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ประเทศที่มีค่านิยมและทัศนคติต่อภาคเอกชนประเภทหลัง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะมีความเป็นไปได้ยาก

3.2 ความรู้ความเข้าใจ

แม้ว่าการแปรรูปกิจกรรมของรัฐจะได้แพร่หลายในนานาประเทศแล้ว แต่ยังมีได้กระจายออกในวงกว้างเท่าที่ควร ถ้าประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจน้อย โอกาสแห่งความสำเร็จของการแปรรูปก็มีน้อยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประสบความสำเร็วจึงต้องอาศัย

การประชาสัมพันธ์ให้มีการรับรู้อย่างถูกต้องในวงกว้าง ซึ่งอาจต้องใช้เวลาและงบประมาณพอสมควร แม้แต่ในกรณีการแปรรูป British Telecom เองก็ยังคงต้องใช้เวลาเตรียมการประชาสัมพันธ์นานถึง 18 เดือน

3.3 การว่างงาน

การแปลงสภาพความเป็นเจ้าของของรัฐวิสาหกิจที่มีพนักงานเป็นจำนวนมากและต้องมีการลดตำแหน่งงานลงหลังการแปรรูป ย่อมก่อให้เกิดผลทางสังคม เนื่องจากการว่างงานและก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากผู้เสียผลประโยชน์ ดังนั้นการเตรียมงานรองรับ และการชดเชยที่จูงใจจึงเป็นสิ่งจำเป็น เช่น ในกรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือในกรณีของบริษัทโทรคมนาคม NIT ซึ่งได้มีการออกกฎหมายระบุให้พนักงานของ NIT เดิมเป็นพนักงานต่อเนืองไปโดยไม่ต้องจ่ายบำเหน็จ (ในการฟื้นฟูสภาพเดิม) แต่ให้รับอายุการทำงานต่อเนืองไป

3.4 การตอบสนองความต้องการทางสังคม

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีผลทำให้การสนองตอบความต้องการของสังคมต้องสูญเสียไป เช่น การให้บริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการในเขตชนบทซึ่งไม่คุ้มทุนในเชิงพาณิชย์ที่รัฐให้บริการอยู่ จะกระทำได้ยากกว่าการแปรรูปกิจการที่มีผลกระทบด้านนี้น้อยกว่า

ดังจะเห็นได้จากเงื่อนไขและปัจจัยดังกล่าวข้างต้นนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ รัฐหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการแปรรูปกิจการ จึงจำเป็นต้องหาควมคุ้มกันไปอย่างเป็นระบบ จึงจะประสบผลสำเร็จได้อย่างดี