

การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ

PUBLIC ENTERPRISE ADMINISTRATION

สากล พรหมสถิตย์
ศศ.ม. (การบริหารองค์การ)

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

2560

คำนำ

ตำราเรื่อง “การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ” เล่มนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการประกอบการเรียนการสอน รายวิชาการบริหารงานรัฐวิสาหกิจและองค์การอิสระ สำหรับนักศึกษาในระดับปริญญาตรี หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ นักศึกษาและผู้สนใจมีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ หลักการ จัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย รวมถึงโครงสร้างการจตั้งองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงิน ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในตำราเล่มนี้ ประกอบด้วย 11 บท ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับรัฐ การจัดระเบียบองค์กรของรัฐ แนวคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โครงสร้างองค์การในการบริหารรัฐวิสาหกิจ การบริหารงาน บุคคลในรัฐวิสาหกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับองค์กรอื่น การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ ปัญหา รัฐวิสาหกิจไทย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย และบทส่งท้าย

ผู้เขียนได้รวบรวมเนื้อหาแล้วทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์สาระทางวิชาการที่สำคัญ จากตำราหลาย เล่ม โดยจะคำนึงถึงลิขสิทธิ์ของเจ้าของตำราอย่างเคร่งครัด โดยอ้างอิงนักวิชาการที่เกี่ยวข้องและพยายาม รักษาสาระสำคัญของเนื้อหาเดิมไว้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อผู้สนใจที่จะไปศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากแหล่งอ้างอิง และบรรณานุกรมในแต่ละบท ขอขอบพระคุณเจ้าของตำรา และเอกสารทุกฉบับที่ใช้ค้นคว้า อ้างอิงทุกท่าน มา ณ โอกาสนี้ด้วย และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าตำราเล่มนี้จักเป็นแนวทางในการเรียนการสอนได้เป็นอย่างดี หากมี ข้อผิดพลาดประการใด ขออภัยมา ณ โอกาสนี้ด้วย และขอความอนุเคราะห์จากท่านผู้รู้ ได้โปรดชี้แนะ ผู้เขียน ยินดีน้อมรับคำแนะนำด้วยความยินดี เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้งานมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สากล พรหมสถิตย์

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

พฤศจิกายน 2560

สารบัญ

	หน้าที่
คำนำ	ก
สารบัญ	ค
บทที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ	1
แนวคิดว่าด้วยรัฐ	1
แนวคิดว่าด้วยการเกิดรัฐ	14
สรุป	17
คำถามท้ายบท	18
บทที่ 2 การจัดระเบียบองค์กรของรัฐ	19
ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ	19
องค์กรของรัฐ	22
หน้าที่ของรัฐ	23
แนวคิดพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะ	32
สรุป	38
คำถามท้ายบท	39
บทที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ	41
แนวคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ	41
วิวัฒนาการของรัฐวิสาหกิจ	44
การนิยามศัพท์รัฐวิสาหกิจ	48
วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ	54
สรุป	59
คำถามท้ายบท	60
บทที่ 4 การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ	61
การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศต่างๆ	61
ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทย	66
การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย	69
สรุป	82
คำถามท้ายบท	83
บทที่ 5 การบริหารงานรัฐวิสาหกิจไทย	85
การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ	85
การจัดองค์การบริหารขององค์การรัฐวิสาหกิจ	87

การจัดโครงสร้างองค์การรัฐวิสาหกิจ.....	91
องค์ประกอบของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ.....	95
สรุป	106
คำถามท้ายบท	107
บทที่ 6 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจไทยกับองค์กรอื่น	109
การควบคุมรัฐวิสาหกิจ.....	109
การควบคุมรัฐวิสาหกิจของไทย.....	111
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจไทยกับองค์กรอื่น.....	120
หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ	123
สรุป	130
คำถามท้ายบท	131
บทที่ 7 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในรัฐวิสาหกิจ	133
แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์	133
การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในรัฐวิสาหกิจ.....	138
การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของรัฐวิสาหกิจประเภทต่างๆ.....	144
ค่าจ้างและเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ	150
สรุป	155
คำถามท้ายบท	156
บทที่ 8 การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ	157
การบริหารการคลังรัฐวิสาหกิจ.....	157
การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ.....	163
งบประมาณรายจ่ายและการจัดหาเงินลงทุนในรัฐวิสาหกิจ.....	171
การบริหารสินทรัพย์และหนี้สินของรัฐวิสาหกิจ	177
สรุป	180
คำถามท้ายบท	182
บทที่ 9 ปัญหาและการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจไทย	183
ปัญหารัฐวิสาหกิจไทย	183
การแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจไทย	197
วิธีการพัฒนารัฐวิสาหกิจ	204
การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทย	206
สรุป	207
คำถามท้ายบท	208

บทที่ 10 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย	209
การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	209
สาเหตุที่ต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	212
การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย	221
กรณีศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย	228
สรุป	230
คำถามท้ายบท	231
บทที่ 11 บทส่งท้าย	233
สรุปส่งท้าย	233
บรรณานุกรม	237
ประวัติผู้เขียน	243

บทที่ 1

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ

ในการศึกษาการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ จำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดว่าด้วยรัฐ ซึ่งครอบคลุมถึงความหมายของรัฐ องค์ประกอบของรัฐ และการจัดองค์การของรัฐ ทฤษฎีว่าด้วยการกำเนิดรัฐ การกระทำของรัฐ รัฐกับการกำหนดทางเลือกนโยบายสาธารณะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะภายในรัฐ

แนวคิดหรือทฤษฎีว่าด้วยการกำเนิดรัฐมีหลายทฤษฎี เช่น ทฤษฎีเทวสิทธิ ทฤษฎีสัญญาประชาคม ทฤษฎีพลังกำลัง และทฤษฎีทางกฎหมาย รัฐมีวิวัฒนาการมายาวนานนับตั้งแต่ รัฐหมู่ชน นครรัฐกรีก จักรวรรดิโรมัน รัฐสมัยกลางหรือรัฐศักดินา รัฐชาติ ซึ่งประกอบด้วยดินแดน ประชาชน อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล การจำแนกรัฐเมื่อจำแนกตามอำนาจอธิปไตย สามารถแบ่งรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ รัฐเดี่ยวและรัฐรวม รัฐจะมีบทบาทในการกำหนดแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะ

รัฐ มีวิวัฒนาการนับตั้งแต่เป็นรัฐเผ่าชนจักรภพของประเทศตะวันออก นครรัฐกรีก จักรวรรดิโรมัน รัฐพิวตล จนกระทั่งพัฒนาการมาสู่รัฐสมัยใหม่ที่มีดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ความสำคัญของรัฐในประเด็นทั้งสามประการนี้ ทวีความสำคัญ มากขึ้นเมื่อรัฐได้พัฒนาการมาสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีระบบการเมืองการปกครองที่เป็นทางการและทำหน้าที่ในการกำหนดทางเลือกนโยบายสาธารณะให้กับสังคม

ในบทนี้จะกล่าวถึง รัฐ ความหมายของรัฐ องค์ประกอบของรัฐ และการจัดองค์การของรัฐ มีรายละเอียดดังนี้

แนวคิดว่าด้วยรัฐ

รัฐทำหน้าที่เป็นตัวแสดงหลักในการกำหนดทางเลือกเพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรให้กับสังคม บทบาทในการกำหนดทางเลือกนั้นเป็นบทบาทที่สำคัญของรัฐในสังคมสมัยใหม่ที่สภาพสังคมมีความสลับซับซ้อนและจำเป็นต้องจัดตั้งสถาบันที่เป็นทางการ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ในขณะที่สังคมดั้งเดิม เช่น สังคมในสมัยนครรัฐจะมีสภาพสังคมที่มีความซับซ้อนไม่มากนัก มีโครงสร้างทางการเมืองชั้นพื้นฐาน ในทำนองเดียวกันกับสังคมในสมัยพิวตลที่มีระบบ การปกครองภายใต้การปกครองของกษัตริย์ ต่อมาเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป รัฐในรูปแบบต่างๆ ได้พัฒนาไปสู่รัฐสมัยใหม่ดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

ความหมายของรัฐ

รัฐเป็นหนึ่งในสถาบันที่สำคัญในการเมืองการปกครอง และการบริหารจัดการประเทศ ทั้งนี้เพราะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดอำนาจหน้าที่และผลประโยชน์ ขณะเดียวกันก็ต้องตอบสนองความต้องการของพลเมืองอีกด้วย รัฐเป็นรูปแบบทางประวัติศาสตร์ของอำนาจทางการเมืองที่สมบูรณ์ที่สุดและแตกต่างจากอำนาจในสังคัมรูปแบบอื่นๆ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานและนักวิชาการ ทางรัฐศาสตร์หลายท่านให้คำจำกัดความของรัฐในสังคัมการเมืองสมัยใหม่ไว้ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (2556 : 986) ได้ให้ความหมายไว้ว่า รัฐ หมายถึง แคว้น หมายถึง บ้านเมือง หมายถึง ประเทศ

ดิเรก ควรสมาคม (2553 : 83) กล่าวไว้ว่า รัฐ หมายถึง การจัดองค์การทางการเมืองต่างๆ ไป หรือ หมายถึง ชุมชนทางการเมืองของมนุษย์ อันประกอบด้วยดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรอาศัยอยู่ในจำนวนเหมาะสม โดยมีรัฐบาลปกครองและมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า รัฐเป็นสังคมมนุษย์ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเหนืออาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง

บรรเจิด สิงคะเนติ (2559: 1-5) ได้อธิบายไว้ว่า ในการพิจารณาในทางวิชาการอาจมองความเป็นรัฐได้ 2 แนวมุม คือ

1. รัฐในเชิงรูปธรรม รัฐ หมายถึง มนุษย์กลุ่มหนึ่งซึ่งอาศัยอยู่ร่วมกันเหนือดินแดนใดดินแดนหนึ่งที่มีอาณาเขตแน่นอนและมีการจัดองค์การ อันมีผลให้มีกลุ่มที่มีอำนาจเหนือสมาชิกของตน ตลอดจนบังคับให้มนุษย์ที่เป็นสมาชิกแต่ละคนปฏิบัติตามคำสั่งของตนได้ จากความหมายดังกล่าวจึงสามารถแยกข้อเท็จจริงที่ทำให้เกิดรัฐได้ 3 ประการ คือ ดังนี้

1.1 รัฐต้องมีสังคมมนุษย์ กล่าวคือ อาจแบ่งสังคมมนุษย์ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ชุมชนและสมาคม ในกรณีของรัฐนั้นถือว่าเป็นการรวมกันของมนุษย์ที่มีลักษณะเป็นสมาคม ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ เป็นการรวมกันของมนุษย์ที่สมาชิกทั้งหลายย่อมมีความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง และบรรดาสมาชิกทั้งหลายได้จัดตั้งให้มืองค์กรขึ้นเพื่อเป็นการดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายที่วางไว้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐเป็นสังคมมนุษย์ประเภทสมาคมซึ่งมีการจัดตั้งองค์การเพื่อบรรลุความมุ่งหมายของรัฐเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน และประโยชน์มหาชนที่สำคัญของรัฐที่รัฐจักต้องรักษาไว้อย่างน้อย 3 ประการ คือ การป้องกันความมั่นคงปลอดภัยจากการแทรกแซงจากภายนอก การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และอำนาจในการอำนวยยุติธรรมให้กับสมาชิกของรัฐ เพื่อบรรลุความมุ่งหมายที่สำคัญดังกล่าว รัฐจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้น

1.2 รัฐต้องเป็นสังคมมนุษย์ที่ผูกติดกับดินแดนใดดินแดนหนึ่ง กล่าวคือ มนุษย์รวมตัวกันเป็นชาติเพราะอาศัยอยู่ในดินแดนเดียวกัน ใช้ภาษาเดียวกัน มีขนบธรรมเนียมประเพณีเดียวกัน มีอดีตและอนาคตร่วมกัน จึงก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐ กับ ชาติ อาจไม่ใช่สิ่งเดียวกัน ชาติบางชาติแบ่งออกเป็นหลายรัฐ แต่ในขณะเดียวกันรัฐบางรัฐอาจแบ่งออกเป็นหลายชาติ

1.3 รัฐต้องมีบุคคลผู้ใช้อำนาจปกครอง กล่าวคือ รัฐจะต้องมีรัฐบาล คือผู้ใช้อำนาจของรัฐปกครองบังคับบัญชาคนที่อาศัยอยู่ในดินแดนของรัฐ เป็นอำนาจที่แตกต่างไปจากอำนาจอื่นๆ ของสังคม กล่าวคือ ไม่มีอำนาจอื่นใดที่มีอำนาจเหนือกว่าอำนาจรัฐ หรืออาจกล่าวได้ว่าอำนาจอื่นใดในสังคมอาจเป็นอำนาจที่ได้รับไปจากรัฐนั่นเอง

2. รัฐในเชิงนามธรรม เมื่อเกิดรัฐในทางข้อเท็จจริงหรือในทางรูปธรรมแล้วย่อมก่อให้เกิดรัฐในเชิงนามธรรม ดังนั้น รัฐในเชิงนามธรรม จึงมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ

2.1 รัฐเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทหนึ่ง

2.2 รัฐเป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากอำนาจมหาชนอื่นๆ หรืออาจเรียกได้ว่าอำนาจมหาชนของรัฐเป็นอำนาจดั้งเดิม ในขณะที่อำนาจมหาชนอื่นๆ เช่น อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ ล้วนเป็นอำนาจมหาชนที่รับไปจากรัฐทั้งสิ้น ดังนั้นรัฐจึงสามารถยกเลิกอำนาจมหาชนดังกล่าวได้

ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560 : 37-38) กล่าวว่า รัฐ หมายถึง นิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ดังเช่นบุคคลธรรมดา กล่าวคือ มีทรัพย์สิน มีงบประมาณ มีความสามารถในการทำนิติกรรมสัญญาและในการฟ้องคดี โดยผ่านทางบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคล ดังนั้น รัฐจึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่สำคัญที่สุดในแง่งบประมาณและเอกลักษณ์ของรัฐในกฎหมายปกครองและบทบาทของรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศ

กล่าวโดยสรุป รัฐเป็นรูปแบบทางประวัติศาสตร์ของอำนาจทางการเมืองที่สมบูรณ์ที่สุด เป็นชุมชนทางการเมืองที่มีการจัดระเบียบแบบแผน และจัดระบบระเบียบปัจจัยที่สอดคล้องต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในอาณาบริเวณของตน ภายใต้ขอบเขตดินแดนที่แน่นอนและมีอำนาจอธิปไตยในการบังคับให้คนในสังคมปฏิบัติตาม เพื่อก่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์แห่งรัฐที่ตั้งเอาไว้ มีความสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองในรูปแบบของการยินยอมบทบาทของรัฐในฐานะตัวแสดงหลักในสังคม เช่น หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง

องค์ประกอบของรัฐ

จากแนวคิดการก่อกำเนิดรัฐ ในปัจจุบันความเป็นรัฐมีความสำคัญต่อบรรดาบุคคลในรัฐ และเกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่จะมีต่อกันกับผู้อื่น กับรัฐอื่น มีนักวิชาการหลายๆ ท่าน ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของรัฐไว้ มีรายละเอียดดังนี้

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ (2547 : 25) กล่าวว่า อริสโตเติล ปราชญ์ของกรีกโบราณผู้ได้ฉายาว่าบิดาแห่งรัฐศาสตร์ได้เริ่มการแบ่งประเภทของรัฐเอาไว้เมื่อสองพันกว่าปีมาแล้ว ซึ่งองค์ประกอบของรัฐก็มีอยู่ 4 ประการคือ

1. ประชาชน : รัฐจะไม่มีประชาชนไม่ได้ ทวีปที่ไม่มีคนอาศัยอยู่ เช่น ทวีปแอนตาร์กติกา ที่ขั้วโลกใต้ จึงไม่มีรัฐ
2. ดินแดน : รัฐจำเป็นต้องมีดินแดนเพื่อจะได้มีคนอยู่อาศัย
3. รัฐบาล : รัฐบาลคือผู้จัดการของรัฐที่มีประชาชนและดินแดนนั่นเอง
4. อำนาจอธิปไตย : เครื่องมือในการจัดการที่อ้างอิงถึงเสมอ คือ กฎหมาย อำนาจ อิทธิพล การประนีประนอม เป็นต้น

โกคิน พลกุล และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2549 : 27) กล่าวว่า แต่เดิมองค์ประกอบของการเป็นรัฐไม่ซับซ้อนอะไรมากนัก พิจารณาจากการมีพลเมืองและมีพื้นที่ หรือมีดินแดน อาจไม่มีผู้ปกครองเหมือนปัจจุบัน รวมทั้งอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ส่วนสำคัญมากนัก แต่เมื่อวิวัฒนาการที่กลาย มาเป็นรัฐสมัยใหม่ จะพบว่ารัฐมีองค์ประกอบในทางกฎหมายของการเป็นรัฐ ได้แก่

1. การมีประชากร พลเมืองของตน เป็นองค์ประกอบทางบุคคล
2. การมีดินแดน อาณาเขตที่แน่นอน เป็นองค์ประกอบทางพื้นที่
3. การมีรัฐบาลและมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง เป็นองค์ประกอบทางด้านรูปแบบอำนาจ

ดิเรก ควรสมาคม (2553 : 90-91) ได้อธิบายไว้ว่า อนุสัญญามอนเตวิเดโอ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ (The Montevideo Convention on the Rights and Duties of States) ค.ศ. 1933 มาตรา 1 (Article 1) ได้อธิบายองค์ประกอบของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศว่า รัฐประกอบด้วย

1. ประชากร (Population) หมายถึง มนุษย์ทุกคนที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐถือว่ามีฐานะเป็นส่วนของรัฐโดยอัตโนมัติ สิ่งที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับประชากรก็คือ จำนวนประชากรแต่ละรัฐมีประชากรจำนวนเท่าใด ไม่มีการกำหนดที่แน่นอน แต่ควรจะมีมากพอที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองได้ ลักษณะของประชากร หมายถึง กลุ่มชุมชนหรือพลเมืองที่มีลักษณะทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน เพราะมีหลายรัฐที่ประกอบด้วยคนหลายเชื้อชาติภาษาและวัฒนธรรม แต่ต้องมีความผูกพันกันที่ถาวรสืบเนื่องต่อกันได้ และมีผลทางกฎหมายและในทางการเมือง

2. ดินแดน (Territory) ที่ตั้งของรัฐ หมายถึง อาณาเขตพื้นดิน น่านน้ำ อาณาเขตในท้องทะเล น่านฟ้า บริเวณใต้พื้นดิน พื้นน้ำและพื้นทะเล อันเป็นที่อาศัยทำมาหากินอยู่เป็นประจำ ส่วนขนาดของดินแดนไม่มีหลักเกณฑ์ไว้แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีขนาดเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นรัฐ แต่ควรจะมีเหมาะสมกับจำนวนประชากรด้วย เพื่อใช้เป็นขอบเขตการใช้อำนาจปกครอง

3. รัฐบาล (Government) คือ องค์กร หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปกครองและบริหารภายใน โดยเป็นผู้กำหนดนโยบายและน่านโยบายไปปฏิบัติ เพื่อจัดระเบียบทางสังคม และดำเนินทุกอย่างเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐ รัฐบาลในที่นี้ไม่ได้หมายถึงคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่หมายถึงรัฐบาลตามความหมายอย่างกว้าง คือ หมายถึงผู้ใช้อำนาจปกครองสูงสุด ซึ่งหมายถึง สถานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาล และในสาระสำคัญเกี่ยวกับรัฐบาลได้หมายความรวมถึง มีรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการให้มีบริการสาธารณะ (Public service) หรือมีรัฐบาลที่มุ่งจะให้หลักประกันแก่พลเมืองทุกคนเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพ หรือการถือเอาประโยชน์จากสิทธิของตน กล่าวคือ มุ่งตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชน เป็นสำคัญ

4. อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นองค์ประกอบสุดท้ายที่สำคัญของรัฐ อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตยมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ อำนาจอธิปไตยภายใน (Internal Sovereignty) หมายถึง การที่มีอำนาจที่จะปกครองตนเองและมีอำนาจสูงสุดที่จะดำเนินการใดๆ ในประเทศอย่างมีอิสระ ปราศจากการควบคุมจากรัฐอื่น อำนาจประการแรกคืออำนาจอปกครองทางการเมืองที่พลเมืองจะต้องเคารพและปฏิบัติตามนั่นเอง ซึ่งหมายความถึง มีรัฐบาลปกครองดูแลทุกข์สุขราษฎร ส่วนอำนาจอธิปไตยภายนอก (External Sovereignty) หมายถึง การมีอิสระ มีเอกราช สามารถจะดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ อย่างเป็นตัวของตนเอง

บรรเจิด สิงคะเนติ (2559 : 1-6) ได้อธิบายไว้ว่า ในการพิจารณาองค์ประกอบของรัฐนั้น เป็นข้อพิจารณาประการสำคัญในทางกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับกันเป็นข้อยุติว่า รัฐมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. อาณาเขตรัฐ โดยที่รัฐ เป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจเหนือพื้นที่หรือเหนือดินแดน องค์ประกอบประการสำคัญของความเป็นรัฐคืออาณาเขตของรัฐ ซึ่งจะเป็นฐานของอำนาจการปกครองของรัฐนั้น ดังนั้น ดินแดนหรืออาณาเขตจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญพื้นฐานของความเป็นรัฐ เพราะรัฐไม่อาจเป็นรัฐได้หากปราศจากดินแดนที่แน่นอน แต่ทั้งนี้ย่อมมิได้หมายความว่า รัฐจะต้องมีดินแดนที่แน่นอนทั้งหมด อาจมีพรมแดนของรัฐบางส่วนยังอยู่ระหว่างกระบวนการในการปักปันเขตแดน

2. ประชากรของรัฐ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ประการถัดมา เพราะไม่มีดินแดนใดที่ไม่มีประชากรอยู่เลยจะมีสถานะเป็นรัฐได้ แต่ประชากรของชาติหนึ่งๆ นั้นอาจแยกออกได้ 2 ลักษณะ คือ คนชาติ กับ คนต่างด้าว คนชาติหรือพลเมืองคือบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์กับรัฐนั้นในทางกฎหมายคือสัญชาติ ซึ่งรัฐแต่ละรัฐอาจใช้เกณฑ์ในการให้สัญชาติที่แตกต่างกัน ซึ่งมีหลักที่สำคัญ 2 หลัก คือ หลักสายโลหิต และหลักดินแดนที่ถือกำเนิด เป็นหลักในการได้สัญชาติของรัฐนั้นๆ ส่วน คนต่างด้าว หมายถึง คนชาติของรัฐอื่นซึ่งเข้ามาพำนักอยู่ในรัฐนั้นเป็นการถาวรหรือชั่วคราว

3. อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐ เป็นองค์ประกอบที่แสดงถึงความเป็นรัฐประการสุดท้าย อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐนั้นที่ถูกแสดงออกภายในขอบเขตของดินแดนแห่งรัฐนั้นๆ และมีผลต่อประชากรที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้นๆ รัฐหนึ่งๆ จำเป็นที่จะต้องมีอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ก็เพื่อที่รัฐนั้นจะได้ใช้อำนาจนั้นในการบังคับบัญชาหนึ่งการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีอำนาจที่จะทำให้มีการเคารพปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะปกป้องรักษาความเป็นรัฐให้ดำรงอยู่สืบไปได้

กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบของรัฐดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางแพร่หลาย อีกด้านหนึ่งเปรียบเทียบเงื่อนไขในการเป็นรัฐ กล่าวคือ เมื่อใดและจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสังคมมนุษย์สังคมหนึ่งสังคมใดมีฐานะเป็นรัฐแล้ว จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 3 ประการ คือ ดินแดน ประชากร และอำนาจอธิปไตยทางการเมือง เมื่อมีครบทั้ง 3 องค์ประกอบนี้แล้ว สังคมนั้นก็มีความเป็นรัฐ โดยมีรัฐบาลเป็นองค์กรทางการเมืองที่ขาดไม่ได้ของรัฐ

การจัดองค์กรของรัฐ

การจัดองค์กรของรัฐย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐ เช่น หากเป็นรัฐเดี่ยว การจัดองค์กรของรัฐก็จะแตกต่างจากสหพันธรัฐ ซึ่งมีการจัดองค์กรของรัฐที่ซับซ้อนกว่าการจัดองค์กรของรัฐแบบรัฐเดี่ยว นอกจากนี้ยังขึ้นกับรูปแบบของรัฐบาล เช่น หากเป็นระบบประธานาธิบดีจะมีการแบ่งแยกกันเด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร หากเป็นระบบรัฐสภาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจะแยกกันไม่เด็ดขาด การจัดองค์กรของรัฐยังขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครอง เช่น การปกครองโดยระบบพรรคเดียวหรือสังคมนิยม จะมีการจัดรูปแบบองค์กรรัฐแบบหนึ่ง หากเป็นการปกครองโดยระบอบเสรีประชาธิปไตยจะมีการจัดองค์กรของรัฐอีกรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ การจัดองค์กรของรัฐนั้นขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐ และ รูปแบบของรัฐบาล เพราะการจัดรูปแบบทั้งสองประการย่อมมีผลสำคัญต่อการจัดองค์กรรัฐนั่นเอง การศึกษาเกี่ยวกับ

รูปแบบของรัฐนั้น อาจพิจารณาได้ในหลายลักษณะ รูปแบบของรัฐสามารถแบ่งได้หลายประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ใช้จัด ทั้งในแง่การเมืองและแง่กฎหมาย หรือพิจารณาจากลักษณะของอำนาจและการใช้อำนาจในการบริหารจัดการประเทศ มีนักวิชาการหลายๆ ท่าน ได้อธิบายไว้ ดังนี้

ดิเรก ควรสมาคม (2553 : 91-94) ได้อธิบายไว้ว่า การศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของรัฐนั้น อาจพิจารณาได้ในสองลักษณะ กล่าวคือ พิจารณาในแง่ทางการเมืองและพิจารณาในแง่กฎหมาย ดังนี้

รูปแบบรัฐในแง่การเมือง เป็นการพิจารณารูปแบบรัฐจากอิทธิพลปรัชญาทางการเมืองและทางสังคม รวมทั้งศาสนาอีกด้วย ทั้งนี้หากปรัชญาการเมืองหรือแนวคิดแบบเสรีนิยมมีอิทธิพลมากๆ รูปแบบของรัฐก็มักจะออกมาเป็นรัฐเสรีนิยม (Liberal State) หากอิทธิพลของปรัชญาการเมืองแบบสังคมนิยมครอบคลุมมาก รูปแบบก็มักจะเป็นรัฐสังคมนิยม หรือ คอมมิวนิสต์ (Socialist State) หรือหากได้รับอิทธิพลศาสนามาก ก็เป็นรัฐในรูปแบบรัฐศาสนาก็ได้ ดังเช่น รัฐอิสลามที่ถือเอาหลักจากคัมภีร์อัลกุรอานมาเป็นกฎหมายสูงสุด

รูปแบบรัฐในแง่กฎหมาย ซึ่งรูปแบบรัฐในแง่กฎหมายจะแตกต่างออกไปจากการพิจารณาในแง่การเมืองสังคมและศาสนา เพราะจะเกี่ยวกับโครงสร้างภายในแห่งอำนาจของรัฐ ที่เรียกกันว่า อำนาจอธิปไตย ดังนั้น รูปแบบในลักษณะนี้จึงพิจารณาจากการใช้กฎหมายสูงสุดหรือการมีอำนาจอธิปไตย โดยหากอำนาจนี้รวมอยู่ที่ศูนย์กลางเพียงแห่งเดียว ก็จะเรียกว่าเป็น รัฐเดี่ยว แต่หากอำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจที่แยกศูนย์กลางออกหลายแห่ง จะเป็นรูปแบบที่เรียกว่า รัฐรวม

โกเมศ ขวัญเมือง (2555 : 217) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดรูปแบบของรัฐนั้น อาจจัดได้เป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

1. การจัดรูปแบบทางกฎหมาย เป็นการจัดโดยพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจภายในรัฐ คือ อำนาจภายในรัฐมีผู้ใช้อำนาจเด็ดขาดเพียงผู้เดียวหรือองค์กรเดียว หรือมีผู้ใช้อำนาจหลากหลายหรือหลายองค์กร ถ้าเป็นกรณีที่มีผู้ใช้อำนาจภายในรัฐเพียงองค์กรเดียว เรียก รัฐเดี่ยว ถ้าเป็นกรณีที่มีผู้ใช้อำนาจหลายองค์กร เรียก รัฐรวม

2. การจัดรูปแบบทางการเมือง เป็นการจัดรูปแบบของรัฐโดยพิจารณาถึงรูปแบบทางการเมืองของรัฐ ว่าเป็นรัฐเสรีนิยม รัฐสังคมนิยม หรือรูปแบบรัฐสหกรณ์ ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของการผลิตในรัฐเป็นหลัก

บรรเจิด สิงคะเนติ (2559 : 1-9) อธิบายไว้ว่า รูปแบบของรัฐนั้นเป็นการพิจารณาจากลักษณะของอำนาจรัฐว่ารัฐใดรัฐหนึ่งรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรที่ใช้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยลำพังหรือ มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยให้กับรัฐส่วนกลางกับมลรัฐต่างๆ จึงอาจแบ่งรูปแบบของรัฐได้ 2 รูปแบบ คือ รัฐเดี่ยวและรัฐรวม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. รัฐเดี่ยว คือ รัฐที่มีศูนย์กลางในทางการเมืองและการปกครองแห่งเดียว เป็นรัฐที่ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นศูนย์เดียวกัน บุคคลทุกคนในประเทศอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอำนาจแห่งเดียวกัน ทุกคนจะอยู่ในระบอบการปกครองเดียวกันและอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน กล่าวคือ อยู่ภายใต้รัฐบาลเดียวและรัฐสภาเดียว การที่อยู่ภายใต้รัฐบาลเดียวและรัฐสภาเดียวนี้อาจทำให้การจัดองค์กรของรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยวไม่มีความซับซ้อน เพราะไม่ต้องแบ่งแยกอำนาจในการตรากฎหมายรวมทั้งกรณีของอำนาจ

บริหาร ดังนั้น รัฐที่เป็นรัฐเดี่ยวจึงมีความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐในการที่จะบริหารจัดการ ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ก็อาจนำไปสู่การทำให้การบริหารราชการภายใต้ระบบรัฐเดี่ยวอาจไม่มีประสิทธิภาพได้ โดยเฉพาะรัฐเดี่ยวที่มีขนาดใหญ่ ดังนั้นรูปแบบการปกครองของรัฐเดี่ยวอำนาจจึงมักรวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาลเดียวและรัฐสภาเดียว ส่วนในแง่ของการจัดระเบียบการบริหารการปกครองนั้น เพื่อให้การบริหารการปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงต้องอาศัยหลักการปกครอง 2 ลักษณะเพื่อทำให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ลักษณะแรก คือ การแบ่งอำนาจการปกครองหรือการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ และลักษณะที่สอง คือ การกระจายอำนาจการปกครอง เพื่อช่วยลดการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางและทำให้ตอบสนองต่อการบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. รัฐรวม คือ การที่รัฐหลายรัฐรวมตัวกันเพื่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกัน โดยการรวมให้เป็นหนึ่งเดียวกันนั้นอาจกระทำโดยข้อตกลงหรือสนธิสัญญา หรืออาจรวมกันโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ ซึ่งการรวมกันดังกล่าวอาจแยกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

2.1 สมาพันธรัฐ เป็นกลุ่มของรัฐที่มารวมกันเป็นสมาคมโดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นการรับรองการป้องกันตนร่วมกัน ลักษณะทั่วไปของสมาพันธรัฐมีลักษณะดังนี้ คือ

2.1.1 การก่อตั้งสมาพันธรัฐ เป็นการก่อตั้งซึ่งเป็นไปโดยหนังสือสัญญาหรือสนธิสัญญา

2.1.2 สถานะของสมาพันธรัฐ ไม่อาจถูกจัดเหมือนกับเป็นรัฐหนึ่งรัฐเดี่ยวได้ เนื่องจากสมาพันธรัฐเป็นกลุ่มประเทศหรือรัฐที่มารวมกัน

2.1.3 การแบ่งความสามารถในการปฏิบัติงาน เป็นไปตามกติกาสัญญาแห่งสมาพันธรัฐ ดังนั้น สมาพันธรัฐจะมีความสามารถที่จะทำอะไรได้เพียงในขอบเขตจำกัดเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียที่ถือว่าเป็นของร่วมกันเท่านั้น

2.1.4 การจัดองค์กรสมาพันธรัฐ เป็นกลุ่มของรัฐที่มารวมกัน โดยแต่ละรัฐยังสงวนรักษาไว้ซึ่งความสามารถส่วนใหญ่ในฐานะที่เป็นกลุ่มรัฐที่มีอธิปไตยเป็นของตนเอง ดังนั้น การจัดการหรือการดำเนินการ โดยปกติแล้วจะมอบหมายให้ที่ประชุมซึ่งทำการปรึกษาพิจารณาและลงมติกัน การเคารพต่ออธิปไตยต่อกันและกันถือเป็นพื้นฐานที่รัฐทั้งหลายจะต้องยอมรับหลักการดังกล่าว

2.2 สหพันธรัฐ เป็นรัฐที่เกิดจากการรวมตัวกันของรัฐหลายรัฐเข้าด้วยกันโดยแต่ละรัฐยอมอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกันตามที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ โดยการรวมตัวกันดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความเป็นรัฐอีกหนึ่งรัฐหนึ่งขึ้น ซึ่งแยกออกจากความเป็นรัฐของบรรดารัฐสมาชิกทั้งหลาย ทั้งนี้ โดยรัฐสมาชิกทั้งหลายยอมให้สหพันธรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยภายนอก ส่วนอำนาจอธิปไตยภายในรัฐสมาชิกอาจมีการแบ่งว่าเรื่องใดเป็นอำนาจของสหพันธรัฐ และเรื่องใดเป็นเรื่องของรัฐสมาชิก ลักษณะทั่วไปของสหพันธรัฐมีลักษณะดังนี้

2.2.1 สถานะของสหพันธรัฐกับรัฐสมาชิก ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ บรรดารัฐสมาชิกทั้งหลายย่อมมิได้มีสถานะเป็นรัฐตามนัยของกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะได้รับอำนาจแห่งการมีความสามารถของตนมาจากรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ มิใช่ได้มาจากกฎหมายระหว่างประเทศ

2.2.2 การแบ่งอำนาจระหว่างสหพันธรัฐกับรัฐสมาชิก การแบ่งอำนาจดังกล่าวย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ ซึ่งมีวิธีการแบ่งอาจมีการแบ่งหลายวิธี เช่น สหพันธรัฐบางแห่งมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาก คือให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐมากกว่ารัฐสมาชิก หรือในทางตรงกันข้าม บางสหพันธรัฐกลับแบ่งอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐสมาชิกมากกว่าแก่เจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ นอกจากนี้ยังมีการแบ่งอำนาจให้คู่ขนานกัน ซึ่งมีวิธีการแบ่ง 2 ลักษณะ คือ การกำหนดรายละเอียดว่ารัฐสมาชิกมีอำนาจเรื่องใดได้บ้าง ส่วนที่ไม่ได้ระบุให้เป็นอำนาจของสหพันธรัฐ อีกลักษณะหนึ่ง คือ การกำหนดให้สหพันธรัฐมีอำนาจระทำการใดได้บ้าง ส่วนที่ไม่ได้กำหนดถือว่าเป็นอำนาจของรัฐสมาชิก

กล่าวโดยสรุป รัฐต่างๆ จำเป็นต้องกำหนดรูปแบบของรัฐและการปกครอง รูปแบบของรัฐหมายถึงลักษณะอันแสดงถึงรัฐว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองและองค์กรทางการเมืองเป็นเอกภาพหรือว่าเป็นกลุ่มของรัฐที่ประกอบกันเป็นประเทศและจัดการปกครองร่วมกัน ตลอดทั้งมีองค์กรทางการเมืองซ้ำซ้อนหรือเคียงคู่ขนานกันไป ดังนั้น รูปแบบของรัฐจึงสื่อให้เป็นถึงลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยภายในประเทศว่าจะใช้ในลักษณะใดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีรัฐบาลเดียวกัน และมีรัฐสภาแห่งประเทศเป็นหนึ่งเดียว ที่เรียกว่ารัฐเดี่ยว หรือว่ามีรัฐบาลและมีรัฐสภาซ้ำซ้อนกัน ที่เรียกว่า รัฐรวม

รูปแบบการปกครอง

รูปแบบของการปกครองเป็นแนวความคิดรวบยอดหรือลัทธิทางการเมืองที่นำมาใช้เป็นหลักในการปกครองรัฐ รัฐต่างๆ จำเป็นต้องกำหนดรูปแบบของรัฐและการปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะรูปแบบดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ การทำความเข้าใจเรื่องนี้จึงต้องแยกออกเป็น รูปแบบของรัฐและรูปแบบของการปกครอง

ณัฐกร วิทิตานนท์ (2557 : 17-21) ได้อธิบายไว้ว่า รูปแบบการปกครอง หรือ ระบอบการปกครอง (Regime of Government) เป็น แนวความคิดรวบยอด หรือลัทธิทางการเมืองที่นำมาใช้เป็นหลักในการปกครองรัฐ การวางระบบการเมือง การกำหนดสิทธิเสรีภาพราษฎร ฯลฯ กล่าวคือ ระบอบการปกครองของประเทศต่างๆ ในโลกนี้ อาจแบ่งออกเป็น 2 ระบอบใหญ่ๆ คือ

1. ระบอบประชาธิปไตย (Democracy) คำนี้มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก 2 คำ คือ Demos แปลว่า พลเมืองหรือประชาชน และ Kratos แปลว่า การปกครอง หรือรัฐบาล หรืออำนาจปกครอง จากรากศัพท์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าคำนี้มีความหมายอยู่ในตัวแล้วว่าอำนาจประชาชนนั่นเอง ถึงกระนั้น นิยามของคำๆ นี้ ก็มีวิวัฒนาการต่อเนื่องมาตลอด จากที่โดยเนื้อแท้มีความหมายเพียงแต่การปกครองตนเอง ก็คลี่คลายและกินความหมายในอาณาบริเวณที่กว้างขวางขึ้นเรื่อยๆ ตามลำดับ จนกลายเป็นว่าหัวใจของประชาธิปไตย ณ เวลานี้ จึงต้องครอบคลุมหลักการสำคัญต่างๆ ดังต่อไปนี้ให้ครบถ้วน คือ

1.1 หลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน หรืออำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่ประชาชน ดังนั้น ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงมีสิทธิตั้งรัฐบาลได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งเป็นสำคัญ

1.2 หลักสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของประชาชน จะต้องได้รับการคุ้มครอง รัฐบาลจะไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพ หรือระทำการใดๆ อันเป็นการรบกวนถึงสิทธิเสรีภาพอันพึงมีของประชาชน

1.3 หลักความสูงสุดของกฎหมาย ผู้มีอำนาจต้องถูกกฎหมายจำกัดอำนาจเอาไว้ เป้าหมายวิธีการ และรากฐานในการดำเนินการใดๆ ก็ตามของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก็คือ หลักนิติธรรม

1.4 หลักความเสมอภาค ซึ่งเน้นความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน โดยให้ความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ

1.5 หลักการเสียงข้างมาก ในทุกๆ เรื่อง แม้ว่าประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองที่ยึดมั่นในเสียงข้างมาก แต่ก็จะต้องพร้อมรับฟังและให้ความสำคัญแก่ฝ่ายข้างน้อยด้วยเช่นกัน

2. ระบอบเผด็จการ (Dictatorship) หรืออำนาจนิยมเบ็ดเสร็จ ไม่ว่าจะเป็นเผด็จการทหาร ฟาสซิสต์ หรือคอมมิวนิสต์ จัดเป็นระบอบที่ดำรงอยู่ชั่วคราวข้ามกับระบอบประชาธิปไตย ในฐานะระบอบที่เน้นมุ่งรวมศูนย์อำนาจ ให้อำนาจอยู่ในมือคนเพียงคนเดียวหรือกลุ่มคนเพียงไม่กี่คน และรัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ใด กล่าวได้ว่า ระบอบเผด็จการเช่นนี้มีสมมติฐานอยู่บนความไม่เชื่อถือในความเสมอภาคของประชาชน เพราะเห็นว่าแท้จริงแล้วประชาชนส่วนใหญ่ยังคงไม่พร้อมและ โง่เขลาเบาปัญญา แน่หนอนที่สุดว่า บุคคลหรือคณะบุคคลที่มีความเหมาะสมที่สุดเท่านั้นที่สมควรจะได้เป็นผู้ปกครอง เนื่องจากชนชั้นสูงเหล่านี้มีคุณสมบัติต่างๆ อันเหมาะสมมากกว่าใครๆ หลักการพื้นฐานสำคัญของระบอบเผด็จการ ประกอบด้วย

2.1 การปกครองระบอบนี้ เป็นระบอบแห่งการผูกขาดอำนาจทางการเมือง

2.2 ในระบอบการปกครองเหล่านี้ เสรีภาพต่างๆ ทางการเมืองจะมีน้อยหรือไม่มีเลย

2.3 ฝ่ายค้านถูกยุบเลิกหรือถูกจำกัดบทบาท จนแทบไม่มีความหมายอะไร

2.4 ประการอื่นๆ อย่างเช่น การที่ใช้ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวเข้ามาแทนที่พรรคการเมืองหลายพรรค หรือบางครั้งอาจไม่ยอมให้มีพรรคการเมืองได้เลย การที่ระบบการเลือกตั้งที่มีอยู่เป็นเรื่องของความต้องการที่จะแสดงให้เห็นว่า ผู้อยู่ใต้ปกครองได้รับรองและยอมรับอำนาจของผู้ปกครองแล้ว หาใช่เป็นการให้ผู้อยู่ใต้ปกครองเลือกเฟ้นตัวผู้ปกครองเองอย่างที่ควรจะเป็น เป็นต้น

สมยศ เชื้อไทย (2560 : 151-152) ได้กล่าวถึงรูปแบบของการปกครองว่า แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ ระบอบประชาธิปไตย (Democracy) และ ระบอบเผด็จการ (Dictatorship) ในเรื่องรูปแบบของการปกครองนี้การวินิจฉัยว่าระบอบการปกครองของประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการนั้น จะต้องพิจารณาจากสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

1. การได้มาซึ่งอำนาจของรัฐบาล ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจการปกครองบ้านเมืองเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยมักจะเรียกว่า เป็นรัฐบาลด้วยความยินยอมของประชาชน ไม่ใช่ให้ประชาชนขึ้นปกครองเอง แต่เป็นการยินยอมให้รัฐบาลซึ่งตนเห็นด้วยขึ้นปกครอง และความยินยอมนี้มีได้หมายความว่าต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนทุกคน เพียงแต่เป็นเสียงส่วนใหญ่ ซึ่งรัฐบาลที่ได้รับความยินยอมนี้ต้องใช้อำนาจหรือดำเนินการปกครองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนหรือตามความต้องการของประชาชน จะใช้อำนาจกดขี่ประชาชนโดยไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งให้ความยินยอมให้ตนเป็นรัฐบาลไม่ได้ เพราะถ้าทำเช่นนั้นมากเข้าประชาชนก็จะขัดขืนต่อต้านไม่ยอมให้เป็นรัฐบาลอีกต่อไป รัฐบาลที่ได้รับความยินยอมจากประชาชนจึงไม่กล้ากดขี่ประชาชน ประชาชนก็จะมีหลักประกันในสิทธิเสรีภาพ

2. การใช้อำนาจของรัฐบาล ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนไปปกครองประเทศจะใช้อำนาจตามอำเภอใจกดขี่ข่มเหงประชาชน ไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ ดังนั้นการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลจะต้องใช้อำนาจอย่างมีขอบเขต และมีวิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจผิดของรัฐบาล ซึ่งเป็นไปตามหลักปรัชญาที่เชื่อว่าเมื่อมนุษย์มีอำนาจก็จะกลายเป็นคนชั่ว มองเตสกีเออ (Montquieu) เขียนไว้ในหนังสือจิตวิญญาณของกฎหมาย (The Spirit of Law) ว่า เป็นประสบการณ์ของมนุษยชาติที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจมักจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ดังนั้น ทางที่จะระงับไม่ให้ใช้อำนาจในทางที่ผิด จึงต้องใช้อำนาจมายับยั้งอำนาจ

กล่าวโดยสรุป รูปแบบของการปกครองคือระบบการปกครองอันหมายถึงแนวความคิดรวบยอดหรือลัทธิทางการเมืองที่นำมาใช้เป็นหลักในการปกครองรัฐ การที่จะกำหนดให้รัฐใดๆ เป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม เป็นผลในทางประวัติศาสตร์ รัฐเดี่ยวเป็นรัฐที่ประกอบด้วยพลเมืองที่มีเชื้อชาติเดียวกัน หรือมีชนเชื้อชาติเดียวกันเป็นส่วนมาก จัดตั้งรัฐในรูปที่มีการปกครองอันเดียวโดยไม่แตกแยกตลอดมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงประชาธิปไตย ส่วนรัฐรวมย่อมเกิดขึ้นจากรัฐที่มีมาแต่เดิม แต่โดยที่มีฐานะทางภูมิศาสตร์หรือมีอาณาเขตติดต่อกัน มีชนบทร่วมเนียบอย่างเดียวกันหรือคล้ายกัน มีเชื้อชาติหรือพูดภาษาเดียวกัน ถิ่นศาสนาเดียวกัน ต่างรู้สึกว่าจะถ้าจะรวมกันเข้าแล้วจะคุ้มครองป้องกันดินแดนและสิทธิของรัฐนั้นๆ ได้มากกว่า ในขั้นแรกจึงมักรวมกันเป็นสมาพันธรัฐขึ้นก่อน แต่สมาพันธรัฐเป็นรัฐที่ไม่เข้มแข็งเพราะเป็นเพียงสมาคมของรัฐหรือที่ประชุมของรัฐ ภายหลัง จึงได้เปลี่ยนรูปมาเป็นสหพันธรัฐ

รูปแบบของรัฐบาลในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบของรัฐบาล คือ การจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ว่ามีที่มาของแต่ละอำนาจอย่างไร และอำนาจทั้งสองนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

โกเมต ชวัญเมือง (2555 : 229-240) และ บรรเจิด สิงคะเนติ (2559 : 1-11) ได้อธิบายไว้ว่า รูปแบบของรัฐบาล เป็นการจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร กล่าวคือที่มาของแต่ละอำนาจ และความสัมพันธ์ของอำนาจทั้งสองนั้น ในการพิจารณาแบบของรัฐบาล อาจแยกตามระบบการปกครองออกเป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบการปกครองโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว (ระบบสังคมนิยม) กับระบบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย เฉพาะรูปแบบของรัฐบาลในระบบเสรีประชาธิปไตย อาจแยกรูปแบบของรัฐบาลออกเป็น 3 รูปแบบหลัก คือ

1. ระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ระบบรัฐสภาถือได้ว่าเป็นรูปแบบสำคัญของรัฐบาลที่พัฒนาไปสู่การเกิดรูปแบบรัฐบาลอื่นตามมา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าระบบรัฐสภาเป็นรูปแบบการปกครองของเสรีประชาธิปไตยที่เป็นแม่แบบในการทำให้เกิดรัฐบาลในรูปแบบอื่นๆ ตามมา ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่เกิดมาจากการพัฒนาการทางการเมืองในทางประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษ จนนำมาสู่การทำให้เกิดสถาบันทางการเมืองที่เรียกว่า รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) ส่วนของฝ่ายบริหารนั้นย่อมประกอบด้วยพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี ที่ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ พระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร การทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารจึงถูกควบคุมโดยรัฐสภา ในช่วงแรกของระบบรัฐสภาจึงเป็นการปกครองที่เป็น ระบบสองอำนาจ (Dualist) กล่าวคือ การบริหารงานของ

พระมหากษัตริย์ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา แต่ต่อมามีพรรคการเมืองเกิดขึ้น และพระมหากษัตริย์ในช่วงหลังมิได้ลงมาบริหารราชการแผ่นดินด้วยตนเอง แต่ได้มอบหมายให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร และเมื่อมีพรรคการเมืองเกิดขึ้น พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ ให้ทำหน้าที่เป็นนายกรัฐมนตรี นับจากนั้นย่อมถือได้ว่าระบบรัฐสภาเริ่มเข้าสู่การเป็นระบบการปกครองแบบ ระบบอำนาจเดียว (Moist) หากพิจารณาสาระสำคัญหรือแก่นของระบบรัฐสภา อาจแบ่งสาระสำคัญของระบบรัฐสภาได้ดังนี้

1.1 ที่มาของรัฐบาล สาระสำคัญประการแรกของการเป็นระบบรัฐสภา คือ ที่มาของรัฐบาลจะต้องมาจากความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยทั่วไปแล้วย่อมมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ตามจารีตประเพณีทางการเมืองของอังกฤษ หัวหน้าของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาฯ จะได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วนายกรัฐมนตรีก็จะหาบุคคลที่จะมาร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยที่คณะรัฐมนตรีมาจากความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การบริหารงานของรัฐบาลจึงสามารถบริหารได้ตรงกับที่สภาผู้แทนราษฎรยังคงให้ความไว้วางใจอยู่

1.2 นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารต่อรัฐสภาย่อมไม่ใช่ประมุขของรัฐ แต่ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยประมุขของรัฐเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยเหตุนี้หัวหน้าฝ่ายบริหารจึงมิได้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง แต่ได้รับเลือกจากประชาชนในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ระบบรัฐสภาถือว่าเป็นระบบที่รัฐบาลบริหารประเทศภายใต้ความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้สภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถควบคุมตรวจสอบรัฐบาลได้โดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล การตั้งคณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบ การตั้งกระทู้ถาม ฯลฯ ในขณะที่เดียวกันเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลย่อมมีอำนาจที่จะยุบสภาได้

2. ระบบประธานาธิบดี (Presidential system) ระบบประธานาธิบดีเป็นระบบที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแม่แบบ โดยผู้ออกแบบระบบนี้ของสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลบางประการมาจากกระบบรัฐสภา โดยเฉพาะเรื่องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของระบบรัฐสภาดั้งเดิมนั้น มีการแยกอำนาจกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารเป็นตัวแทนของฝ่ายกษัตริย์ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นตัวแทนของฝ่ายประชาชน แต่ประเด็นที่มีความแตกต่างจากระบบรัฐสภาดั้งเดิมคือที่มาของประมุขของฝ่ายบริหารและประมุขของรัฐ ที่มาของประธานาธิบดีนี้เองเป็นการสะท้อนลักษณะของระบบประธานาธิบดี กล่าวคือ การที่ประธานาธิบดี (หัวหน้าฝ่ายบริหาร) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประเด็นนี้จึงทำให้ระบบประธานาธิบดีต่างจากระบบรัฐสภา และการที่ประมุขของรัฐมาจากการเลือกของประชาชน ประเด็นนี้จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงประเภทของรัฐว่ารัฐนั้นมีลักษณะเป็น สาธารณรัฐ ซึ่งประมุขของรัฐมิได้มาโดยทางสายโลหิต ซึ่งสาระสำคัญของระบบประธานาธิบดี มีดังนี้

2.1 ประมุขของรัฐกับประมุขของฝ่ายบริหารเป็นบุคคลคนเดียวกัน ประเด็นเรื่องประมุขของรัฐเป็นประเด็นสำคัญของการออกแบบระบบการปกครองที่ให้แตกต่างจากระบบรัฐสภาของอังกฤษ เนื่องจากระบบรัฐสภาของอังกฤษมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ และพระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร คณะผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจึงออกแบบให้ ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร การที่ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและประมุขฝ่ายบริหารย่อมเป็นการสะท้อนลักษณะ 2 ประการ คือ ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐย่อมแสดงว่าลักษณะของรัฐว่าเป็นสาธารณรัฐ (มิได้หมายความว่ารัฐที่เป็นสาธารณรัฐจะต้องใช้ระบบประธานาธิบดี) และ ประธานาธิบดีเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ย่อมสะท้อนว่าระบบดังกล่าวแตกต่างจากระบบรัฐสภา

2.2 ประธานาธิบดีได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนหรือโดยอ้อม โดยการเลือกคณะบุคคลที่จะเลือกประธานาธิบดี การที่ประธานาธิบดีมีที่มาจากประชาชนย่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงที่มาของประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารว่ามีที่มาอย่างไร ซึ่งทำให้เกิดความชัดเจนของความแตกต่างระหว่างระบบประธานาธิบดีกับระบบรัฐสภา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าทั้งสองสถานะ (ประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหาร) นั้นมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชน และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เองจึงเป็นประเด็นสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

2.3 ระบบประธานาธิบดีถือหลักการแบ่งแยก (Incompatibility) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารไม่สามารถเป็นสมาชิกรัฐสภาได้ จึงเป็นที่มาของการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งต่างจากระบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารยังต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาอยู่ ด้วยเหตุนี้เองในระบบรัฐสภาโดยทั่วไปแล้วมักเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเข้าร่วมประชุมและชี้แจงการบริหารต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อตน มีต่อสภา

2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่าการที่ฝ่ายบริหารมีที่มาเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง จึงส่งผลทำให้ฝ่ายบริหารเองก็มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่เชื่อมโยงจากประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกับรัฐสภา ด้วยเหตุนี้เองความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจึงไม่เหมือนระบบรัฐสภา กล่าวคือ รัฐสภาไม่สามารถอภิปราย ไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ไม่มีอำนาจยุบสภาได้ ทั้งนี้เพราะถือว่าองค์กรทั้งสองต่างมีความสัมพันธ์โยงมาจากประชาชนทั้งสององค์กร จึงไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่จะมีอำนาจเหนืออีกองค์กรหนึ่งได้อย่างสิ้นเชิง ดังนั้นข้อดีของระบบประธานาธิบดีคือทำให้ฝ่ายบริหารสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่คาดหวังได้ว่าจะสามารถอยู่ในวาระได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

2.5 ระบบการควบคุมตรวจสอบประธานาธิบดีใช้ระบบ การฟ้องร้อง (Impeachment) ในกรณีที่ประธานาธิบดีกระทำการทรยศต่อชาติ และกระทำผิดอาญาอย่างร้ายแรง รัฐสภามีอำนาจปลดประธานาธิบดีได้ โดยกระบวนการถอดถอนเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจกล่าวหา ส่วนวุฒิสภานั้นเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัย ซึ่งการถอดถอนนี้ยังครอบคลุมไปถึงตำแหน่งรองประธานาธิบดีและข้าราชการสหพันธรัฐอื่นๆ ด้วย

3. ระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-presidential system) เป็นระบบที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปการเมืองของประเทศฝรั่งเศส เหตุผลสำคัญของการปฏิรูป คือ ระบบการเมืองแบบรัฐสภาของฝรั่งเศสไม่มีเสถียรภาพเพียงพอที่จะฝ่าฟันวิกฤตทางการเมืองที่กำลังเผชิญอยู่ในขณะนั้น ผู้มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูประบบการเมืองของฝรั่งเศส คือ นายพลเดอโกล (de Gaulle) ซึ่งเป็นการนำจุดแข็งของระบบประธานาธิบดีมาผสมกับระบบรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการเมืองของฝรั่งเศสมีเสถียรภาพ สามารถเผชิญภาวะวิกฤตของประเทศได้ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

3.1 รัฐสภาและฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) มาจากการเลือกตั้งทั่วไป หลักการสำคัญประการแรกของระบบกึ่งประธานาธิบดีเป็นหลักการที่นำมาจากระบบประธานาธิบดี มาเป็นฐานในการออกแบบ โดยก่อนการปฏิรูปการเมืองประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบรัฐสภา การออกแบบให้ทั้งรัฐสภาและฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าระบบใหม่ของฝรั่งเศสไม่ใช่ระบบรัฐสภา อีกต่อไป

3.2 ฝ่ายบริหารประกอบด้วยประธานาธิบดีและรัฐบาล โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ส่วนประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนนายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีนั้นมีการกำหนดหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยให้ประธานาธิบดี มีอำนาจในการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อำนาจในภาวะฉุกเฉิน อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เป็นอำนาจที่เป็นความรับผิดชอบทางการเมืองของประมุขแห่งรัฐ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐบาลนั้น ประธานาธิบดีมีภารกิจหลักเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและภารกิจในการป้องกันประเทศ ส่วนภารกิจทั่วไปในการบริหารประเทศเป็นภารกิจของนายกรัฐมนตรี

3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ระบบกึ่งประธานาธิบดีเป็นระบบที่มีความซับซ้อนกว่าสองระบบที่ได้กล่าวมาแล้ว ในเรื่องการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นอำนาจของประธานาธิบดี แต่สมาชิกสภาฯ สามารถดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีได้ในขณะเดียวกัน ในส่วนของการควบคุมรัฐบาลนั้นรัฐสภาอาจตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรหรือถามด้วยวาจาได้ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ที่จะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องเร่งด่วนหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติอาจลงมติไม่ไว้วางใจได้ โดยการเข้าชื่อกันของสมาชิกสภานิติบัญญัติฯ จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 และมติไม่ไว้วางใจต้องเป็นมติเสียงข้างมากเด็ดขาด ส่วนอำนาจในการยุบสภาเป็นอำนาจของประธานาธิบดี

กล่าวโดยสรุป รูปแบบของรัฐบาล คือ การจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ว่ามีที่มาของแต่ละอำนาจอย่างไร และอำนาจทั้งสองนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างไร แยกตามระบบการปกครองออกเป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบสังคมนิยม กับระบบเสรีประชาธิปไตย เฉพาะรูปแบบของรัฐบาลในระบบเสรีประชาธิปไตย แยกรูปแบบของรัฐบาลออกเป็น 3 รูปแบบหลัก คือ ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งประธานาธิบดี

แนวคิดที่ว่าด้วยการเกิดรัฐ

รัฐซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในอาณาบริเวณของตน มีวิวัฒนาการนับตั้งแต่เป็นรัฐเผ่าชน จักรภพของประเทศตะวันตก นครรัฐกรีก จักรวรรดิโรมัน รัฐฟิวัดล จนกระทั่งพัฒนาการมาสู่รัฐสมัยใหม่ที่มีดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ

ดิเรก ควรสมาคม (2553 : 84-88) และ โกเมศ ขวัญเมือง (2555 : 43-50) ได้อธิบายว่า ความเป็นมาของรัฐจะต้องพิจารณาจากวิวัฒนาการของมนุษย์ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะในอดีตมนุษย์มีการรวมกลุ่มรวมตัวกัน และมีความเชื่อ ความรู้ที่พัฒนาด้านต่างๆ ขึ้นมา ล้วนเป็นวิวัฒนาการมาสู่การเป็นรัฐในปัจจุบัน จึงเป็นที่มาของแนวคิดของการกำเนิดรัฐ นำไปสู่การสร้างเป็นทฤษฎีต่างๆ ดังนี้

1. ทฤษฎีเทวสิทธิ (Divine Right Theory) เป็นแนวคิดเก่าแก่ที่สุดว่ารัฐมีกำเนิดจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือพระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้าของ นับแต่มนุษย์มารวมกลุ่มกันแต่ครั้งโบราณกาล ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความเชื่อของมนุษย์เกี่ยวกับสิ่งศักดิ์สิทธิ์ หรือสิ่งเหนือธรรมชาติต่างๆ เทพเจ้าต่างๆ ได้ดลบันดาลและควบคุมเหตุการณ์เหล่านั้นรวมทั้งให้กำเนิดรัฐขึ้น โดยเฉพาะเมื่อมีศาสนาคริสต์เกิดขึ้น ส่วนในทางโลกตะวันตกที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ หลักและคติความเชื่อในศาสนาพราหมณ์ (ฮินดู) ที่เชื่อว่าพระพรหมเป็นผู้สร้างทุกสิ่งทุกอย่าง รวมทั้งกำหนดให้มีผู้ปกครองและมีชนชั้นผู้ถูกปกครอง แนวคิดนี้จึงส่งผลว่า

- 1.1 พระเจ้าเป็นผู้สร้างทุกสิ่งทุกอย่างรวมทั้งมนุษย์ และให้มนุษย์สร้างบ้านเมืองขึ้น
- 1.2 รัฐจึงถูกสถาปนาขึ้นโดยพระประสงค์ของพระเจ้า (God) เป็นเทวโองการ
- 1.3 ผู้ปกครองเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจแต่งตั้งจากพระเจ้าเป็นเจ้านั้น
- 1.4 หากฝ่าฝืนคำสั่งสอนก็เท่ากับผิดบาปต่อโองการของพระเจ้า

ดังนั้น ประชาชนจึงต้องเชื่อฟังผู้ปกครองเช่นเดียวกับหลักความเชื่อต่อพระเจ้า ทำให้เกิดผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงมาก

2. ทฤษฎีสัญญา (Contract Theory) เป็นแนวคิดที่ถือว่ารัฐมีกำเนิดจากการที่มนุษย์มา ตกลงกัน แนวคิดนี้เชื่อว่ารัฐเกิดขึ้นจากมนุษย์มาตกลงกันหรือมาร่วมกันทำสัญญา เพื่อจัดตั้งและมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ปกครองเพื่อคุ้มครองพลเมือง แนวคิดนี้จึงเห็นว่ามนุษย์ต้องยอมสละสิทธิหน้าที่บางประการเพื่อให้ได้ตัวแทนไปทำหน้าที่ในการเป็นผู้ปกครอง ภายใต้การจัดตั้งเป็นรัฐร่วมกัน เรียกว่า มีการทำสัญญา โดยที่กล่าวถึงกันมาก ได้แก่

2.1 สัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งหมายถึงการทำสัญญาโดยที่มอบอำนาจหรือมอบสิทธิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ให้เป็นผู้นำหรือผู้ปกครองของชุมชนนั้น ดังนั้น เมื่อมนุษย์มาผูกพันร่วมกันเช่นนี้ ถือว่าเป็นการทำสัญญาประชาคมขึ้น รัฐและรัฐบาลจึงเกิดสัญญาประชาคมมนุษย์ ถ้าผู้ปกครองหรือรัฐบาลปกครองไม่เป็นตามเจตนารมณ์ของประชาชนก็ถือว่าผิดสัญญาประชาคม รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะคู่สัญญา ถือว่าเจตนารมณ์ของประชาชนที่เป็นสัญญาประชาคมมีความสำคัญมาก ผู้ปกครองหรือรัฐบาลไม่อาจจะละเมิดได้ นักคิดที่เสนอแนวคิดนี้ได้แก่ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) กล่าวโดยสรุป รัฐหรือประชาคมของฮอบส์จะมีกษัตริย์ผู้ใช้อำนาจสูงสุดเด็ดขาดเป็นผู้ปกครอง ในขณะที่รัฐตามทฤษฎีของล็อกจะมีรัฐสภาซึ่งได้รับ

มอบอำนาจชั่วคราวบางส่วน จากประชาชนเป็นผู้ปกครอง ส่วนรัฐในความเห็นของรุสโซจะมีประชาชนในรัฐทุกๆ คนเป็นผู้ปกครอง มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยทางตรง เหมือนที่เคมีในกรีกสมัยโบราณ

2.2 สัญญาทางการเมือง เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้น ในสมัยพระเจ้าจอห์น กษัตริย์อังกฤษ (ค.ศ. 1215) ที่ถูกบรรดาขุนนางบังคับให้ลงนามในเอกสารที่จำกัดอำนาจของกษัตริย์เกี่ยวกับสิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของบุคคลที่จะไม่ถูกจับกุม กักขังหรือถูกยึดทรัพย์โดยปราศจากคำตัดสินของศาล นอกจากนี้ในมหากฎบัตรยังได้กล่าวถึงการเรียกเก็บภาษีของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินจะทรงเรียกเก็บภาษีตามพระราชหฤทัย โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาบริหารราชการแผ่นดิน เรียกเอกสารดังกล่าวว่า กฎบัตรแมกนา คาร์ต้า (Magna Carta หรือ The Great Charter) อันถือเป็นสัญญาทางการเมือง เป็นการจำกัดอำนาจรัฐที่มีอยู่กับกษัตริย์ของอังกฤษแต่ผู้เดียวลง ในแง่นี้จึงมีลักษณะที่ถือได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและอำนาจรัฐ เกิดจากการตกลงกันที่เรียกว่า สัญญาทางการเมือง กล่าวคือ สัญญาระหว่างกษัตริย์อังกฤษที่ฝ่ายแพททางการเมืองต่อขุนนาง นอกจากนี้การเกิดรัฐในแง่สัญญาทางการเมืองอีกตัวอย่างหนึ่งเกิดขึ้นที่ประเทศอเมริกา โดยแต่ละรัฐมาทำข้อตกลงรวมกันเป็นประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียว

3. ทฤษฎีใช้กำลังบังคับ (Force or Coercion Theory) เป็นแนวคิดที่ว่ารัฐเกิดจากการใช้กำลังบังคับเข้าครอบครอง มาจากความเชื่อว่า รัฐเกิดขึ้นจากการที่มนุษย์ในอดีตมักจะเร่ร่อนและต้องทำสงครามเพื่อแย่งชิงกัน ใช้กำลังเข้ายึดครองเหนือดินแดน เหนือบุคคล เหนือทรัพย์สิน เมื่อชนะศึก ก็เป็นผู้เข้าครอบครอง และตั้งตัวเป็นผู้ปกครองหรือผู้นำ ที่เรียกต่างกันไปตามสมัย เช่น เมื่อมีการรวมตัวเป็นเผ่าก็เป็นหัวหน้าเผ่า เมื่อมีการรวมตัวกลายเป็นแว่นแคว้นอาณาจักรผู้นำจะมาเป็นกษัตริย์ หรือเจ้าผู้ครองนคร และเรียกเอาบรรณาการจากผู้ใต้ปกครอง จนกลายมาเป็นเมืองเป็นแว่นแคว้นขนาดใหญ่มากขึ้นเป็นอาณาจักรต่างๆ เช่น อาณาจักรโรมัน เจงกิสข่านแห่งมองโกลในอดีต เป็นต้น ดังนั้น รัฐในทฤษฎีนี้ ผู้นำจึงต้องมีกำลังของตนและกำลังทหารมาก รัฐจึงเกิดจากการใช้กำลังและเข้าครอบครอง แนวคิดทฤษฎีนี้ในตะวันตกจึงมีแนวโน้มนำไปสู่ความเชื่อในชาตินิยม

4. ทฤษฎีทางกฎหมาย (Legal or Juristic Theory) เป็นแนวคิดที่ถือว่ารัฐเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยถือว่ารัฐมีขึ้นมาโดยความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์แห่งการอยู่ร่วมกัน กล่าวคือ เมื่อมีคนมาอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก ต้องการกำหนดกฎข้อบังคับแห่งการอยู่ร่วมกัน จึงควรมีบทบัญญัติต่างๆ ขึ้นมาเพื่อกำหนดขอบเขตแห่งมาตรฐานด้านพฤติกรรมในการประพฤติปฏิบัติต่อกัน นอกจากนี้แล้วยังจะต้องมีองค์กร (สถาบัน) ที่เข้ามาดูแลให้มีการประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายเหล่านั้น

แนวคิดที่ว่ารัฐเกิดจากกฎหมาย เป็นเพียงปรากฏการณ์ในทางความคิด คืออยู่ในลักษณะเป็นแบบแผนในทางกฎหมายเท่านั้น รัฐมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับกฎหมาย ในเบื้องต้น คือ กฎหมายกำหนดให้รัฐเป็นบุคคลในทางกฎหมาย หรือนิติบุคคลที่มีเจตจำนงในทางการเมือง หรือองค์กรของรัฐเป็นเจตนาของรัฐ และก่อตั้งหน้าที่สำหรับพลเมืองที่จะต้องกระทำโดยผ่านตัวบทกฎหมายต่างๆ จึงต้องให้ความสำคัญกับกฎหมายต่างๆ ที่ใช้อยู่ร่วมกันเรียกว่า บรรทัดฐานทางสังคม ไม่ว่าจะเป็จารีตประเพณี วิถีประชา วัฒนธรรมที่ยึดถือร่วมกันจนพัฒนาเป็นกฎหมาย (Laws) ในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่า ถ้าเห็นว่ารัฐเป็นปรากฏการณ์จริงในทางสังคมและการเมือง ถือว่ารัฐเป็นสิ่งที่มีความหมายหรือมีตัวตนจริงๆ เป็นเสมือนบุคคลจริงๆ อีกคนหนึ่ง และถ้าเห็นว่ารัฐเป็น

ปรากฏการณ์ในทางความคิดหรือเป็นรูปแบบทางกฎหมาย เช่นนี้ ถือว่ารัฐไม่มีตัวตนจริงๆ แต่มีกฎหมายกำหนดขึ้นให้รัฐเป็นบุคคล (สมมติให้มีตัวตน) ทั้งสองอย่างนี้นำไปสู่แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

ฌ็อง-ฌัก รูสโซ (1712-1788) ได้อธิบายถึงวิวัฒนาการของรัฐไว้ว่า ความคิดเรื่องกำเนิดรัฐเริ่มด้วยทฤษฎีเทวสิทธิ์ (Theory of the Divine Right) ซึ่งเชื่อว่ารัฐมีกำเนิดจากพระเจ้า พระเจ้าเป็นผู้ประทานดินแดนสร้างมนุษย์ให้อำนาจตั้งรัฐบาล มอบอำนาจอธิปไตยให้ กล่าวโดยสรุปได้ว่า พระเจ้า คือผู้ที่กำหนดกฎเกณฑ์การปกครองทั้งหมดให้ ทฤษฎีนี้ก่อให้เกิดผลสำคัญหลายประการ ดังนี้

1. รัฐเกิดจากพระประสงค์ของพระเจ้า
2. มนุษย์มิได้เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างรัฐ แต่เป็นเพียงองค์ประกอบของรัฐ
3. ผู้ปกครองรัฐได้อำนาจปกครองมาจากพระเจ้า ผู้ใดฝ่าฝืนอำนาจรัฐ ผู้นั้นฝ่าฝืนโองการพระเจ้า
4. ประชาชนในรัฐจะต้องเชื่อฟังอำนาจรัฐโดยเคร่งครัด

ในเวลาต่อมา หนังสือชื่อ The Prince ของ มาเคียเวลลี (Machiavelli) ก็ได้ทำให้ทฤษฎีนี้คลายความนิยมลง จนนำไปสู่ทฤษฎีใหม่ที่เรียกกันว่า ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Theory of the Social Contract) ทฤษฎีใหม่นี้มีสาระสำคัญดังนี้

1. รัฐเกิดจากมนุษย์ หรือมนุษย์เป็นผู้สร้างรัฐต่างหาก
2. ในการสร้างรัฐ มนุษย์มารวมเข้าด้วยกันโดยมีเจตนาแน่นอน เสมือนทำสัญญาร่วมกันว่า จะผูกพันกัน เจริญทุกข์เจริญสุขร่วมกัน
3. การที่มนุษย์มาผูกพันร่วมกันเช่นนี้ ถือว่าเป็นการทำสัญญาประชาคม รัฐและรัฐบาลจึงเกิดจากสัญญาของมนุษย์ ถ้ารัฐบาลปกครองไม่เป็นธรรม ก็ถือว่าผิดสัญญาประชาคม รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะคู่สัญญา
4. รัฐบาลจะต้องทำตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งรุสโซเรียกว่า General Will โดยเฉพาะในข้อที่ว่าเจตนารมณ์ของประชาชนย่อมอยู่เหนือสิ่งอื่นใด รัฐบาลจะละเมิดมิได้

ทฤษฎีอีกทฤษฎีหนึ่งว่าด้วยกำเนิดของรัฐ คือ ทฤษฎีพลังกำลัง (Theory of Force) ซึ่งเชื่อว่ารัฐเกิดขึ้นจากการยึดครองและการใช้กำลังบังคับ เป็นผลประโยชน์ของผู้ที่แข็งแรงกว่า ทฤษฎีนี้เองที่นำไปสู่ความเชื่อในเรื่องชาตินิยม และความคิดที่ว่า รัฐคืออำนาจ ซึ่งอยู่เหนือศีลธรรมทั้งปวง ทำให้ผู้ปกครองเชื่อมั่นมากกว่าพระองค์ทรงมีอำนาจอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด

แต่อย่างไรก็ตาม ในบรรดาทฤษฎีทั้งหลายที่เกี่ยวกับการกำเนิดของรัฐ ทฤษฎีที่สำคัญที่สุดและนับว่านิยมอ้างอิงกันมาก ก็คือ ทฤษฎีวิวัฒนาการ (Theory of Evolution) ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับความเป็นจริงในสภาวะการณ์มากกว่าทฤษฎีก่อนหน้า โดยมีสาระสำคัญว่า รัฐเกิดขึ้นจากวิวัฒนาการในทางกรเมืองของมนุษย์ เมื่อเริ่มต้นมนุษย์รวมกันอยู่เป็นกลุ่มเล็กๆ มีความผูกพันทางสายโลหิต มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ดังที่เราเรียกกลุ่มเล็กๆ นี้ว่าเป็นวงศ์ญาติกัน ต่อมาก็ คลี่คลายขยายตัวรวมเอากลุ่มชนซึ่งอยู่ในสถานที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกันเข้าด้วยกัน มีหัวหน้าร่วมกัน มีศาสนาหรือลัทธิความเชื่ออันเดียวกัน มีขนบธรรมเนียมประเพณีเดียวกัน สังคมประเภทนี้คงเรียกว่าเป็นสังคมร่วมเผ่าพันธุ์ ซึ่งย่อมกว้างขวางกว่าสังคมประเภทวงศ์ญาติ ต่อมาสังคมเผ่าพันธุ์ขยายตัวขึ้นจนกลายเป็นนครใหญ่ เช่น นครรัฐกรีกโบราณ และในที่สุดหลายรัฐ

หรือนครรัฐ ก็รวมเข้าด้วยกันเป็นจักรวรรดิ อาศัยทั้งการปกครองที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จวบจนดำเนินมาถึงการเป็น รัฐ ชาติ ประเทศ ในปัจจุบัน

ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลมาจากความคิดของอริสโตเติล ซึ่งเมื่อถือว่าการตั้งรัฐเป็นเรื่องของการเมือง การที่มนุษย์เข้าไปมีส่วนร่วมในวิวัฒนาการของรัฐ จึงเท่ากับว่ามนุษย์ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในวิวัฒนาการทางการเมืองด้วยชนิดไม่อาจแยกออกจากกันได้ ทฤษฎีนี้จึงถือว่ามนุษย์เป็นสัตว์การเมืองและเป็นสัตว์สังคม เป็นทฤษฎีที่มีลักษณะสมจริง

กล่าวโดยสรุป รัฐซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในอาณาบริเวณของตน มีวิวัฒนาการนับตั้งแต่เป็นรัฐเผ่าชนจักรภพของประเทศตะวันออก นครรัฐกรีก จักรวรรดิโรมัน รัฐพิวตัล จนกระทั่งพัฒนาการมาสู่รัฐสมัยใหม่ที่มีดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ทฤษฎี ที่อธิบายกำเนิดของรัฐไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีเทวสิทธิ ทฤษฎีสัญญา ทฤษฎีพลังกำลัง และทฤษฎีทางกฎหมาย ต่างอธิบายการเกิดขึ้นของรัฐในมุมมองที่แตกต่างกัน เพื่อก่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์แห่งรัฐที่ตั้งเอาไว้ มีความสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองในรูปแบบของการยินยอม เช่น ทฤษฎีสัญญา และรูปแบบการบังคับ เช่น ทฤษฎีพลังกำลัง
2. บทบาทของรัฐในฐานะตัวแสดงหลักในสังคม เช่น หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม
3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง

สรุป

แนวคิดหรือทฤษฎีว่าด้วยการกำเนิดรัฐมีหลายทฤษฎี เช่น ทฤษฎีเทวสิทธิ ทฤษฎีสัญญาประคม ทฤษฎีพลังกำลัง และทฤษฎีทางกฎหมาย รัฐมีวิวัฒนาการมายาวนานนับตั้งแต่ รัฐหมู่ชน นครรัฐกรีก จักรวรรดิโรมัน รัฐสมัยกลางหรือรัฐศักดินา รัฐชาติ ซึ่งประกอบด้วยดินแดน ประชากร อำนาจ-อธิปไตย และรัฐบาล การจำแนกรัฐเมื่อจำแนกตามอำนาจอธิปไตย สามารถแบ่งรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ รัฐเดี่ยวและรัฐรวม รัฐจะมีบทบาทในการกำหนดแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะ

รัฐก็คือสังคมที่มีการปกครองโดยแท้ มีการแยกอย่างชัดเจนระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ การปกครอง และมีกำลังบังคับอย่างเคร่งครัดจริงจึงเป็นกิจจะลักษณะ กล่าวคือ มีระเบียบแบบแผนในการปกครอง หรือใช้กฎหมายในการจัดระเบียบการปกครอง นอกจากนี้แล้ว ในรัฐสมัยใหม่จะต้องมีการปกครองที่เป็นอิสระเหนืออาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่งด้วย ต้องเป็นสังคมที่ไม่ขึ้นอยู่กับใครหรืออำนาจอื่นใด สังคมมนุษย์ที่เรียกว่ารัฐในสมัยใหม่จึงเป็นหน่วยการปกครองของมนุษย์เหนือดินแดนแห่งใดแห่งหนึ่งที่เป็นอิสระไม่ขึ้นต่ออำนาจอื่นใด รัฐในสมัยใหม่ประกอบด้วยชุมชนซึ่งมีอำนาจการปกครองที่เป็นอิสระที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย และมีอาณาเขตซึ่งเป็นดินแดนของตนเองที่แน่นอน ดังนั้น หน่วยการปกครองที่เรียกว่ารัฐต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการ คือ ราษฎร ดินแดน และอำนาจการปกครองหรือที่เรียกว่าอำนาจรัฐ

รัฐเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในอาณาบริเวณของตน มีวิวัฒนาการนับตั้งแต่เป็นรัฐเผ่าชนจักรภพของประเทศตะวันออก นครรัฐกรีก จักรวรรดิโรมัน รัฐฟีวตัล จนกระทั่งพัฒนาการมาสู่รัฐสมัยใหม่ที่มีดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ทฤษฎีที่อธิบายกำเนิดของรัฐไม่ว่าจะเป็น ทฤษฎีเทวสิทธิ ทฤษฎีสัญญา ทฤษฎีพลังกำลัง และทฤษฎีทางกฎหมาย ต่างอธิบายการเกิดขึ้นของรัฐในมุมมองที่แตกต่างกัน เพื่อก่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์แห่งรัฐที่ตั้งเอาไว้

สังคมที่เรียกว่ารัฐนั้นเป็นสังคมมนุษย์ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การเหนืออาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง ถ้าพิจารณาในทางกฎหมาย องค์กรนี้มีฐานะเป็นหน่วยในทางกฎหมายคือมีสภาพเป็นนิติบุคคล มีการกระทำของตนเองผ่านทางองค์กร และมีเจตนาของตนเอง ซึ่งแยกออกต่างหากจากเจตนาของราษฎรแต่ละคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ ดังนั้นในด้านหนึ่งรัฐเป็นนิติบุคคลซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยหรือเป็นสิ่งที่เกิดเนื่องจากคนจำนวนมากมารวมกัน และยังรวมความถึงการกระทำที่เป็นปรากฏการณ์ในทางข้อเท็จจริงหรือในทางสังคมและในทางการเมืองอีกด้วย

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ถูกต้องและได้ใจความสมบูรณ์

1. รัฐ หมายถึงอะไร และมีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง
2. สมาพันธรัฐและสหพันธรัฐ มีความแตกต่างกันอย่างไร
3. ระบอบการปกครอง คืออะไร และระบอบการปกครองอาจจำแนกได้เป็นกี่ประเภท อะไรบ้าง
4. ระบบรัฐบาล คืออะไร และระบบรัฐบาลที่สำคัญมีกี่ระบบ
5. ระบบรัฐบาลแบบกึ่งประธานาธิบดี มีหลักการอันเป็นสาระสำคัญอย่างไร
6. จงเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างรัฐบาลแบบรัฐสภา กับแบบประธานาธิบดี
7. ให้อธิบายถึงพัฒนาการของรัฐ จากอดีตถึงปัจจุบันพอสังเขป
8. การกำเนิดของรัฐในแนวทางทฤษฎีวิวัฒนาการมีสาระสำคัญอย่างไรบ้าง
9. ในทัศนะของนักศึกษา ในบรรดาทฤษฎีว่าด้วยการกำเนิดของรัฐ ทฤษฎีใดมีลักษณะสมจริงมากที่สุด

บทที่ 2

การจัดระเบียบองค์กรของรัฐ

ในการศึกษาการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ จำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐ การกระทำของรัฐ และรัฐกับการจัดทำบริการสาธารณะภายในรัฐ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในประเทศ

รัฐมีปรากฏการณ์ 2 ด้าน คือ ในด้านสังคมและในด้านกฎหมาย ในทางสังคม รัฐ คือ สังคมทางการเมืองที่มีอำนาจปกครองของตนเองเหนืออาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง ถ้าพิจารณาจากสาระสำคัญของรัฐต้องประกอบด้วยประชากร ดินแดน และอำนาจรัฐ โดยมีอำนาจปกครองราษฎรเหนือดินแดนแห่งใดแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นอำนาจปกครองของตนเองไม่ขึ้นต่ออำนาจอื่นใดที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย

ในทางกฎหมาย รัฐเป็นบุคคลๆ หนึ่งที่มีความสามารถทางกฎหมายแยกต่างหากจากสมาชิกละคนของรัฐ เพราะรัฐมีเจตจำนงของตนเองแยกต่างหากจากสมาชิกแต่ละคนที่เข้ามารวมกันเป็นรัฐ เจตจำนงของรัฐจึงเป็นเจตจำนงที่มีฐานะเหนือกว่าเจตจำนงของสมาชิกแต่ละคน รัฐเป็นสิ่งที่มีความหมายเหนือบุคคลหรือกลุ่มคนทั้งหลายที่อยู่ภายในอาณาเขตของรัฐ

รัฐจะมีบทบาทในการกำหนดทางเลือกเพื่อบริการสาธารณะ ส่วนจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระบบการปกครองของประเทศนั้นเป็นสำคัญ กล่าวคือ ในกลุ่มประเทศเสรีนิยม องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดทางเลือกจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ประเทศที่มีระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์พรรคคอมมิวนิสต์จะทำหน้าที่ผูกขาดในการกำหนดทางเลือก

ในบทนี้จะกล่าวถึงการจัดระเบียบขององค์กรของรัฐ มีรายละเอียดดังนี้

ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

เมื่อรัฐได้ก่อกำเนิดขึ้นมาเป็นสถาบันในทางกฎหมาย ภารกิจและหน้าที่ของรัฐจะเป็นตัวกำหนดอำนาจ สิทธิ หน้าที่ของรัฐที่มีต่อพลเมืองของตน จึงกล่าวได้ว่า รัฐมีภารกิจหลายด้าน แนวความคิดที่ว่ารัฐเป็นนิติบุคคลเป็นแนวความคิดของรัฐสมัยใหม่แบบตะวันตก โดยถือว่ารัฐมีสิ่งที่จะต้องทำเพื่อตอบสนองความต้องการและประโยชน์ส่วนรวมเรียกว่าเป็นพันธกิจหรือภารกิจของรัฐ

โกคิน ฟลกุล และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2549 : 49) ได้กล่าวไว้ว่า ในรัฐที่ถูกสร้างขึ้นให้เป็นองค์กรที่จัดระบบอย่างดั่งนั้น ปัจเจกชนบางคนจะดำเนินการในนามของส่วนรวมคือรัฐ และผลจากการดำเนินการของปัจเจกชนดังกล่าวก็ถือว่าเป็นผลงานของรัฐด้วย เช่น ประมุขของรัฐไปทำสนธิสัญญากับรัฐอื่นหรือให้สัตยาบันสนธิสัญญา บุคคลที่ผูกพันตามสัญญานั้นไม่ใช่ประมุขของรัฐหรือรัฐสภาหรือประชาชน แต่เป็นรัฐในฐานะที่เป็นนิติบุคคล หรือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขับไล่คนอื่นออกจากรัฐ การกระทำนี้เป็นการกระทำของรัฐ และรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบ

เมื่อปัจเจกชนกระทำหน้าที่ดังกล่าว ความเป็นบุคคลของเขาจะไม่มี แต่จะเป็นของรัฐแทน ดังนั้นในทางกฎหมาย จึงเรียกปัจเจกชนเหล่านี้ตามตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง เช่น ประมุขรัฐ รัฐมนตรี และ

เจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของชาติในลักษณะถาวร การเป็นนิติบุคคลของรัฐนี้ เป็นความหมายตามกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) คือเกิดจากการสร้างขึ้นของมนุษย์

การที่มนุษย์คิดให้รัฐเป็นนิติบุคคลนั้นนับเป็นความก้าวหน้าแห่งแนวความคิดทางกฎหมายและมีประโยชน์มาก เพราะทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำรงอยู่ของรัฐ รัฐจะไม่มี การตาย ทำให้ข้อผูกพันต่างๆ ของรัฐสามารถดำรงต่อเนื่อง แม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารแห่งรัฐก็ตาม

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคล ก็ทำให้เกิดความเสมอภาคในระหว่างรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก มีความเจริญก้าวหน้าหรือด้อยพัฒนา นอกจากนี้การเป็นนิติบุคคลยังทำให้รัฐสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและใช้จ่ายเงินทองเพื่อการบริหารได้ เช่น การที่กระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ มีที่ดิน มีสำนักงาน มีกิจการต่างๆ ของตน การมีทหาร ตำรวจ ข้าราชการ ซึ่งถือว่าเป็นลูกจ้างของรัฐ เป็นต้น

ดิเรก คุรสมาคม (2553 : 95-97) ได้อธิบายไว้ว่า รัฐมีสิ่งที่จะต้องทำเพื่อตอบสนองความต้องการและประโยชน์ส่วนรวม 2 ประการ ได้แก่

1. ภารกิจหลัก เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยภายนอกและภายใน รัฐจึงมีหน้าที่ด้านการทหาร การต่างประเทศ ส่วนภายในได้แก่ การปกครอง การตำรวจ และการศาล เป็นต้น

2. ภารกิจรอง เกี่ยวกับด้านความเป็นอยู่ของพลเมือง รัฐจึงมีหน้าที่จัดทำหรือจัดให้มี ในด้าน การศึกษา การสาธารณสุข การศิลปวัฒนธรรม การสาธารณูปโภคต่างๆ การค้าขาย การพาณิชย์ อุตสาหกรรม คมนาคม เป็นต้น

ในประเด็นภารกิจของรัฐนี้ หากเป็นภารกิจหลักแล้ว รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำให้มีและต้องดำเนินการเอง จะไปมอบหมายให้เอกชนหรือปัจเจกชนคนหนึ่งคนใดทำไม่ได้ เช่น งานด้านการทหาร ตำรวจ ศาล รัฐจะต้องดำเนินการโดยจัดตั้งหน่วยงานของรัฐและมีบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปจัดทำหรือเข้าไปดำเนินงาน ดังกล่าว อันได้แก่ การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม และมีเจ้าหน้าที่รัฐขึ้น เพื่อให้มาดำเนินงานที่เป็นภารกิจหลักโดยมีงบประมาณของรัฐสนับสนุนให้ทุกปี

ส่วนภารกิจรองนั้น โดยหลักการแล้วรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการด้วยตนเอง ได้แก่ สาธารณูปโภค กิจการด้านไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคม รถไฟ รถเมล์ ถนนหนทางต่างๆ การศึกษา จัดตั้งโรงเรียน และมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้น การสาธารณสุขจัดตั้งโรงพยาบาลรัฐขึ้น เป็นต้น ดังเห็นได้จากการที่รัฐจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการเหล่านี้ในลักษณะการจัดตั้งเป็น กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจขึ้นมาดำเนินงาน แต่ในระยะหลัง ภารกิจรองบางเรื่องรัฐมีความจำเป็นต้องให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน ภายใต้สัญญาที่รัฐจัดทำขึ้นให้ไปทำ เช่น สัญญาสัมปทานทางหลวง สัมปทานรถไฟฟ้่า เป็นต้น ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ เพิ่มมากขึ้นในสมัยใหม่ แม้แต่กิจการด้านการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนเอกชน หรือมหาวิทยาลัยเอกชนต่างๆ แต่รัฐก็ยังควบคุม ดูแลให้มีมาตรฐานโดยการอนุญาตหรืออนุมัติบางเรื่อง ทั้งนี้รัฐจะต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุม กำกับดูแลกิจการที่มอบหมายให้ผู้อื่นไปทำ กิจการรองเหล่านี้อยู่

ความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นสืบเนื่องมาจากแนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคล ซึ่งแต่เดิมนิติบุคคล มีความหมายว่า กลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่มีใช้บุคคลธรรมดา นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ ก็ต้องอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ สมาคม มูลนิธิ บริษัท เป็นต้น หรือกฎหมายอื่น ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ ใน ส่วนของรัฐนั้นเป็นสถาบันทางกฎหมายมหาชน รัฐมีอำนาจเหนือพลเมืองทุกคน รัฐเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพราะ ต้องการให้มีตัวบุคคลขึ้นมาใหม่ (รัฐมีตัวตนใหม่) ซึ่งแยกออกจากประชาชนที่เป็นสมาชิกของรัฐแต่ละคน เพื่อให้รัฐมีความสามารถในการแสดงเจตนาสู่ภายนอก ให้มีผลผูกพันในกิจการต่างๆ ที่รัฐรับผิดชอบ เช่น การ ทำสนธิสัญญา การตกลงระหว่างประเทศ หรือการออกกฎหมาย เป็นต้น และต้องการให้มีความต่อเนื่อง แม้ สมาชิกของรัฐหรือพลเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เช่น ตาย สาบสูญ ทำให้จำนวนลดลงไป รัฐก็ยังคงอยู่ไม่ ทำให้ความเป็นรัฐหมดไปตามการลดลงหรือเพิ่มขึ้นของพลเมือง รัฐยังคงมีความสืบเนื่องต่อไป ในด้านนี้จึงทำให้ข้อผูกพันข้อตกลงหรือสนธิสัญญาของรัฐที่ได้ทำขึ้น มีผลให้สามารถดำรงอยู่ได้ต่อไปอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะ เกิดมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไปก็ตาม ข้อตกลงข้อผูกพันหรือสนธิสัญญาต่างๆ ก็ยังคงอยู่ไม่สิ้นผลไปเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งเป็นผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้รัฐแต่ละรัฐ มีสิทธิและหน้าที่ของตนเอง เป็นสิ่งที่ยอมรับกันในทางระหว่างประเทศ ไม่ว่าขนาดรัฐนั้นจะมีขนาดใหญ่หรือเล็กที่ไม่เท่ากันในด้าน เนื้อที่ ก็ไม่มีผลต่อความต่อเนื่องดังกล่าว

สมยศ เชื้อไทย (2560 : 185-189) ได้อธิบายไว้ว่า ในทางกฎหมาย รัฐเป็นบุคคลๆ หนึ่งที่มีความสามารถทางกฎหมายแยกต่างหากจากเอกชนแต่ละคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ เพราะรัฐมีเจตจำนงของตนเองแยกต่างหากจากเอกชนแต่ละคน หรือราษฎรแต่ละคนที่เข้ามารวมกันเป็นรัฐ เจตจำนงของรัฐเป็นเจตจำนงที่มีฐานะเหนือกว่าเจตจำนงของสมาชิกแต่ละคน เนื่องจากเป็นเจตจำนงรวมของ ทุกคน รัฐจึงเป็นสิ่งที่มีความเหนือบุคคลหรือกลุ่มคนทั้งหลายที่อยู่ภายในอาณาเขตของรัฐ เหตุผลที่ทำให้รัฐเป็นบุคคลหนึ่งแยกต่างหากจากสมาชิกแต่ละคนนั้น มาจากข้อเท็จจริง 2 ประการ คือ ความเป็นเอกภาพ และความสืบเนื่องของรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐมีความเป็นตัวตน (Entity) หรือมีความดำรงอยู่ของตนเองแยกจากสมาชิกแต่ละคน หรือทางกฎหมายเรียกว่ามีความเป็นบุคคลทางกฎหมายหรือเป็น นิติบุคคล คือ มีความสามารถที่จะทรงสิทธิหรือมีสิทธิ-หน้าที่ของตนเองได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบเพื่อให้บุคคลธรรมดาทำหน้าที่รักษาสิทธิหรือก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับผู้ทรงสิทธิหรือบุคคลทางกฎหมายอื่นๆ หรือทำหน้าที่เป็นกลไกในการแสดงเจตนาของกลุ่มคนที่รวมกันเป็นรัฐ ที่เรียกว่าองค์กรรัฐ ระเบียบดังกล่าวนี้คือรัฐธรรมนูญของรัฐ โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐ อำนาจหน้าที่ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้น รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ว่าจะมีความสัมพันธ์อย่างไร และหากมีข้อพิพาทระหว่างองค์กรเหล่านั้น หรือระหว่างองค์กรกับเอกชนที่เป็นสมาชิกจะมีองค์กรใดเป็นผู้ชี้ขาด

ผลของการถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายหรือนิติบุคคลแยกต่างหากจากราษฎรหรือสมาชิกแต่ละคน ทำให้ผู้ปกครองหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้แสดงเจตนาของรัฐ หรือเป็นองค์กรของรัฐ รัฐในสมัยใหม่จึงถือว่ารัฐกับผู้ปกครองหรือรัฐบาลแยกกัน ดังนั้น การใดๆ ที่รัฐบาลได้ทำลงไปจึงเป็นการกระทำของรัฐ สิทธิหรือหน้าที่

ที่รัฐบาลได้ก่อตั้งขึ้นยังคงดำรงอยู่แม้รัฐบาลขณะนั้นจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม เช่น กฎหมาย ข้อตกลง หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หนังสือที่รัฐบาลหนึ่งได้ก่อตั้งไว้ก็ยังคงดำรงอยู่ คำว่ารัฐบาลนี้ในความหมายอย่างกว้างหมายถึงองค์กรของรัฐทั้งหมดที่มีอำนาจแสดงเจตนาในนามของรัฐ แต่ในความหมายอย่างแคบหมายถึงองค์กรฝ่ายบริหาร

กล่าวโดยสรุป ความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้น สืบเนื่องมาจากแนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคล ซึ่งนิติบุคคลคือ กลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่มีใช้บุคคลธรรมดา ในส่วนของรัฐ เป็นสถาบันทางกฎหมายมหาชน รัฐมีอำนาจเหนือพลเมืองทุกคน รัฐสมัยใหม่มีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับคนทุกคนที่อยู่ในอาณาจักได้ รัฐเป็นนิติบุคคลเพราะต้องการให้มีตัวบุคคลขึ้นมาใหม่ซึ่งแยกต่างหากจากประชาชนที่เป็นสมาชิกของรัฐแต่ละคน เพื่อให้รัฐมีความสามารถในการแสดงเจตนาสู่ภายนอก และต้องการให้มีความต่อเนื่อง แม้สมาชิกของรัฐหรือพลเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร รัฐก็ยังคงมีความสืบเนื่องต่อไป ทำให้รัฐแต่ละรัฐมีสิทธิและหน้าที่ของตนเอง เป็นสิ่งที่ยอมรับกันในทางระหว่างประเทศ

องค์กรของรัฐ

เมื่อรัฐเป็นสังคมทางการเมือง ในทางกฎหมายมหาชนถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล มีการใช้อำนาจในการดำเนินกิจการและกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ แต่ในความเป็นจริงการไปดำเนินงานเหล่านั้น รัฐจะต้องจัดทำผ่านทางกลไกที่เป็นหน่วยงานและบุคคลธรรมดาเป็นผู้แสดงเจตนาในนามของรัฐ

ดิเรก ควรสมาคม (2553 : 98-99) ได้อธิบายไว้ว่า องค์กรของรัฐ เป็นกลไกหรือเครื่องมือที่รัฐใช้ในการแสดงเจตนาและกระทำการต่างๆ ตามภารกิจของรัฐ ซึ่งมีผลผูกพันรัฐในทางกฎหมาย หรือทำในนามรัฐ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรหรือบุคคลของรัฐนั้น ไม่ใช่ผูกพันในแบบเป็นตัวการตัวแทนในกฎหมายแพ่ง ที่ตัวแทนแสดงเจตนาในนามตนเอง แต่องค์กรรัฐแสดงเจตนาและกระทำไปภายในขอบเขตอำนาจของกฎหมายแล้วต้องถือว่าทำในนามของรัฐเลยทีเดียว ไม่มีผลผูกพันองค์กรหรือเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ผูกพันไปยังรัฐ องค์กรของรัฐจึงเป็นกลไกในการทำงานของรัฐ โดยอาจเรียกง่ายๆ ว่า องค์กรของรัฐ

สมยศ เชื้อไทย (2560 : 185) อธิบายว่า องค์กรของรัฐในลักษณะต่างๆ ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น มีทั้งเป็นองค์กรและเป็นตัวบุคคล เพื่อให้ทำหน้าที่ในการบริหารและการบริหารในนามของรัฐ เป็นองค์กรที่ต้องมีจุดมุ่งหมาย มีระเบียบวิธีปฏิบัติ เพื่อให้การกระทำหรือการวินิจฉัยสั่งการที่ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เกิดความเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และรักษาประโยชน์ส่วนรวม ประเภทขององค์กรของรัฐนั้น อาจแยกพิจารณาได้ 3 แนวทาง คือ

1. พิจารณาจากจำนวนบุคคล แบ่งออกเป็นดังนี้

1.1 องค์กรเดี่ยว เป็นองค์กรที่มีบุคคลธรรมดาใช้อำนาจหน้าที่แสดงเจตนาและวินิจฉัยสั่งการเพียงคนเดียว ไม่ต้องตัดสินใจร่วมกับองค์กรอื่น เช่น ประมุขของรัฐ นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด

1.2 องค์กรกลุ่ม เป็นองค์กรที่มีบุคคลธรรมดาเป็นสมาชิกหลายคน ร่วมกันตัดสินใจและแสดงเจตนา เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี สำหรับการพิจารณาว่าการกระทำขององค์กรกลุ่มชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องพิจารณาไม่เพียงแต่ว่ากระทำในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่หรือไม่ แต่ยังต้องพิจารณาถึงกระบวนการในการแสดงออกหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งเจตนาขององค์กรนั้นๆ ได้แก่ องค์ประชุม และองค์มติที่องค์กรกลุ่มนั้นๆ จะต้องมี เช่น กฎหมายจะกำหนดว่า องค์กรกลุ่มนั้นประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นบุคคลธรรมดาจำนวนเท่าใด เมื่อใดก็ตามที่จำนวนสมาชิก ยังไม่ครบถ้วน องค์กรกลุ่มนั้นจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่น องค์ประชุมต้องมีจำนวนสมาชิกของกลุ่มไม่น้อยกว่าที่กำหนด ตลอดจนองค์มติจะต้องมีคะแนนเสียงครบถ้วน ทั้งนี้อาจมีกำหนดหลายแบบ เช่น มติเกินกึ่งหนึ่ง มติต้องเป็นเสียงข้างมาก หรือมติต้องเป็นเอกฉันท์ เป็นต้น แล้วแต่กฎหมายจะกำหนดมติต่างๆ ไว้ ถ้าไม่มีกำหนดใช้หลักเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

2. พิจารณาจากกระบวนการในการสร้างเจตจำนงหรือเจตนา แบ่งออกได้เป็น 2 องค์กร คือ

2.1 องค์กรเอกเทศ สามารถใช้อำนาจได้โดยลำพังเพียงองค์กรเดียวก็มีผลสมบูรณ์ เช่น พระมหากษัตริย์ คณะปฏิวัติ เป็นต้น

2.2 องค์กรร่วม ในการดำเนินงานและตัดสินใจร่วมกันเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่น กระบวนการนิติบัญญัติ การตราพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ต้องกระทำร่วมกันหลายองค์กร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี (กลุ่ม) เสนอร่างกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎร (กลุ่ม) พิจารณาให้ความเห็นชอบ วุฒิสภา (กลุ่ม) พิจารณาให้ความเห็นชอบ พระมหากษัตริย์ (เดี่ยว) ทรงลงพระปรมาภิไธย นำไปประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

3. พิจารณาจากลำดับชั้นในการใช้อำนาจ แบ่งออกได้เป็น 2 องค์กร คือ

3.1 องค์กรสูงสุด ได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญกำหนด ไม่ขึ้นอยู่กับเจตจำนงขององค์กรใด เช่น คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

3.2 องค์กรลำดับรอง เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่างๆ เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆ

กล่าวโดยสรุป องค์กรของรัฐในลักษณะต่างๆ ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น มีทั้งเป็นองค์กรและเป็นตัวบุคคล เพื่อให้ทำหน้าที่ในการบริหารและการบริหารในนามของรัฐ เป็นองค์กรที่ต้องมีจุดมุ่งหมาย มีระเบียบวิธีปฏิบัติ เพื่อให้การกระทำหรือการวินิจฉัยสั่งการที่ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เกิดความเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และรักษาประโยชน์ส่วนรวม

หน้าที่ของรัฐ

การศึกษาเรื่องหน้าที่ของรัฐหรือภารกิจของรัฐจะช่วยให้มีความเข้าใจลักษณะการปฏิบัติงานและการจัดระเบียบองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินการให้บรรลุภารกิจตามจุดประสงค์ของรัฐ

สมยศ เชื้อไทย (2560 : 137-143) ได้อธิบายไว้ว่า ในทางทฤษฎีมีแนวคิดที่แตกต่างกันในการพิจารณาภารกิจของรัฐ เป็นแนวคิดหนึ่งเห็นว่ารัฐนั้นเกิดขึ้นและมีชีวิตดำรงอยู่ในตัวเอง ไม่มีจุดประสงค์หรือภารกิจอะไรเป็นพิเศษ แต่มีแนวคิดอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่ารัฐนั้นเป็นสิ่งที่มีความประสงค์เพราะรัฐเกิดขึ้นจากการ

รวมตัวของกลุ่มมนุษย์เพื่อสนองตอบความต้องการร่วมกันของสังคมมนุษย์ ที่เรียกว่า Common Good หรือ ประโยชน์สุขของมหาชน (Public Interest) หรือบางทฤษฎีเรียกว่า General Will

การศึกษาภารกิจของรัฐในทางทฤษฎีนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 แนว คือ ทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute Theory) และ ทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative Theory) ดังนี้

ทฤษฎีสัมบูรณ์เห็นว่า ภารกิจของรัฐมีอยู่ประการเดียวและไม่มีการเปลี่ยนแปลง เช่น ทฤษฎีแนวเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในกรให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า นิติรัฐ แต่ถ้าเป็นทฤษฎีเผด็จการจะเน้นภารกิจการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่สนใจสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน รัฐตามแนวคิดนี้เน้นการขยายอำนาจรัฐ มิใช่จำกัดอำนาจรัฐ ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการรักษาประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งนำไปสู่รูปแบบรัฐที่เรียกว่า รัฐตำรวจ

ส่วนทฤษฎีสัมพัทธ์เห็นว่ารัฐมีภารกิจได้หลายอย่างและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ซึ่งอาจแยกภารกิจของรัฐสมัยใหม่ออกเป็นภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ เป็นภารกิจที่เน้นสาระสำคัญของความเป็นรัฐที่เรียกว่า ภารกิจพื้นฐาน และภารกิจที่รัฐอาจจะทำได้ หรือไม่ทำก็ได้ที่เรียกว่า ภารกิจลำดับรอง

1. ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic function) เป็นภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไป ที่เรียกว่าความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ภัยที่จะคุกคามต่อการดำรงอยู่ของรัฐอาจเกิดจากศัตรูภายนอกหรือภายในก็ได้ เมื่อพิจารณาในแง่รัฐจึงมีภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่ 2 ด้านคือ

1.1 ภารกิจต่อภายนอก ได้แก่ กิจการทหาร และกิจการต่างประเทศ สำหรับกิจการทหารนั้นรัฐต้องจัดตั้งหน่วยงาน คือ กระทรวงกลาโหมและกองทัพ ขึ้นมารับผิดชอบเพื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ส่วนกิจการด้านต่างประเทศนั้น ก็เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐเช่นเดียวกัน เพราะหากรัฐใดมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับนานาประเทศ รัฐนั้นก็จะมีคามมั่นคงปลอดภัย เพราะไม่มีศัตรูมารุกรานภารกิจด้านนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบก็คือกระทรวงการต่างประเทศ โดยจะต้องดำเนินงานด้านการทูตเพื่อเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศต่างๆ รวมทั้งการสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ หรือรวมกลุ่มระดับภูมิภาค เพื่อสร้างความเข้มแข็งหรือความเจริญมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ

1.2 ภารกิจภายในประเทศ คือ การดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีสันติสุขภายในชุมชนต่างๆ ที่ตั้งอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐ หรือนัยหนึ่งรัฐต้องดำเนินการมิให้ประชาชนทะเลาะวิวาททำร้ายร่างกายทำลายชีวิต หรือแย่งชิงทรัพย์สินซึ่งกันและกัน รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของประชาชนแต่ละคน ไม่ให้ถูกละเมิดโดยมีกฎหมายเป็นกลไกของรัฐในการทำหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานที่ต้องจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรักษากฎหมาย คุ้มครองชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและเสรีภาพของประชาชน คือ ศาล เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงกิจการภายในหรือกระทรวงมหาดไทย

2. ภารกิจลำดับรอง (Secondary function) เป็นภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะของความเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของ

ประชาชนให้กินดีอยู่ดี จึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐนั่นเอง ภารกิจลำดับรองดังกล่าวต่างจากภารกิจพื้นฐาน ซึ่งรัฐต้องดำเนินการเองโดยจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า ส่วนราชการ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ เพราะเป็นภารกิจอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงลักษณะความเป็นรัฐ และภารกิจดังกล่าวต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าดำเนินการและบังคับการ หรือนัยหนึ่งเป็น ภารกิจทางปกครอง นั่นเอง ดังนั้น องค์การเอกชนอื่นๆ จึงดำเนินการแทนมิได้ แต่ภารกิจลำดับรอง รัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์การเอกชน หรือชุมชนอื่นๆ ที่มีใช้รัฐทำภารกิจอันได้รองได้ เพราะภารกิจลำดับรองเป็นกิจกรรมเพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งๆ ขึ้น ซึ่งเป็นงานพัฒนาเพื่อทำให้ประชาชนกินดีอยู่ดีมีความสุข นั่นเอง ด้วยเหตุนี้จึงไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชน ภารกิจลำดับรองของรัฐแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1 ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม และการศึกษา ได้แก่ การจัดตั้งสถานศึกษาในระดับต่างๆ ด้านสาธารณสุข ได้แก่ การดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน ตั้งแต่เรื่องอาหารการกินอยู่ การรักษาพยาบาล โดยจัดให้มีสถานพยาบาลรูปแบบต่างๆ ตลอดจนการส่งเสริมการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ โดยการจัดตั้งสวนสาธารณะ เป็นต้น ภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม ได้แก่ การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งการสนับสนุนส่งเสริมศิลปะการแสดงต่างๆ อันเป็นสมบัติชาติ นอกจากนี้ยังมีภารกิจด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น

2.2 ภารกิจด้านเศรษฐกิจ เป็น ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ได้แก่ การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่างๆ การค้าขาย งานบริการ การคมนาคม รวมทั้งการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ การทำภารกิจของรัฐในด้านนี้มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ ตามแนวคิดลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างกัน บางรัฐเน้นการควบคุมโดยทำหน้าที่ออกกฎหมายให้เอกชนปฏิบัติ และควบคุมตรวจสอบให้เอกชนดำเนินการไปตามกฎหมายที่กติกากฎหมายที่วางไว้ แต่บางรัฐก็นิยมเข้าไปประกอบการเองแบบผูกขาดหรือแบบแข่งขันกับเอกชน แล้วแต่นโยบายของรัฐนั้น

ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนั้นอาจแยกได้ 2 ประเภท คือ ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจ และภารกิจในฐานะผู้ประกอบการ หรือเป็นผู้ดำเนินการทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ภารกิจแต่ละประเภท รัฐย่อมมอบหมายให้หน่วยงานหรือองค์การ ในกฎหมายมหาชนเป็นผู้จัดทำตามความเหมาะสม

ถ้าเป็นภารกิจในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผล โดยไม่ต้องมีการยินยอมของเอกชน เครื่องมือหรือองค์การ ที่เหมาะสมที่จะใช้ทำภารกิจนี้คือส่วนราชการ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ด้วย

ส่วนภารกิจของรัฐในฐานะผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ รัฐอาจเลือกใช้เครื่องมือของรัฐได้ถึง 2 ลักษณะ คือ ให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำ เช่นเดียวกับภารกิจพื้นฐานของรัฐลักษณะหนึ่ง หรืออาจจัดตั้งองค์การประเภทใหม่ ซึ่งเป็นนิติบุคคล ขึ้นมาดำเนินการทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมโดยเฉพาะอีกลักษณะหนึ่ง โดยเหตุผลดังกล่าว ประเทศต่างๆ จึงได้พัฒนาหน่วยงานทางเทคนิคของรัฐขึ้นเพื่อรับผิดชอบดำเนินการด้าน

อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยแยกต่างหากจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐลักษณะนี้คือ รัฐวิสาหกิจ หรืออาจเรียกว่า วิสาหกิจมหาชน (Public Enterprise) ก็ได้

บรรเจิด สิงคะเนติ (2559 : 1-18) ได้กล่าวไว้ว่า รัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน ดังนั้นการกระทำของรัฐทั้งหลายจึงกระทำผ่านบุคคลธรรมดาทั้งสิ้น ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในนามของรัฐ การกระทำนั้นต้องทำภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของรัฐ ซึ่งหมายถึงกระทำการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของประโยชน์ส่วนรวม

ด้วยเหตุที่รัฐเป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถกระทำการใดๆ ด้วยตนเองได้ การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำผ่านบุคคลธรรมดาทั้งหลายที่ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ เพียงแต่กฎหมายให้ถือว่าการกระทำของบุคคลธรรมดาหรือเจ้าพนักงานเหล่านั้น หากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไขหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือว่าการกระทำเหล่านั้นเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งหมายความว่า หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดหน้าที่บางประการ หน้าที่ดังกล่าวนั้นก็ตกเป็นหน้าที่ของรัฐ มิใช่หน้าที่เป็นการส่วนตัวของบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐแต่อย่างใด อาจแยกการกระทำของรัฐออกเป็น การกระทำของรัฐในทางนิติบัญญัติ การกระทำของรัฐในทางบริหารและทางปกครอง และการกระทำของรัฐในทางตุลาการ

การกระทำของบุคคลธรรมดาหรือเจ้าพนักงานที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐนั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. การกระทำของรัฐเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งขององค์กรของรัฐ
2. การกระทำของรัฐต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่ขององค์กรของรัฐ อันได้กระทำในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่
3. การกระทำที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่นั้นจะต้องกระทำเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560 : 21-22) ได้อธิบายไว้ว่า การแบ่งประเภทหน้าที่ของรัฐแบบดั้งเดิมนั้น แต่เดิมมีการแบ่งหน้าที่ของรัฐออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. หน้าที่ทางนิติบัญญัติ คือ หน้าที่ในการออกกฎหมายที่มีผลบังคับสำหรับปัจเจกชนและนิติบุคคลทั้งหมดที่อยู่ในรัฐ ตลอดจนคนต่างด้าวที่พำนักอยู่ในดินแดนของรัฐนั้นด้วย หน้าที่ทางนิติบัญญัตินี้ปกติจะถ่ายทอดออกมาในรูปของ รัฐบัญญัติ องค์กรผู้ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติคือรัฐสภา
2. หน้าที่ทางบริหาร คือ หน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และกระทำการทั้งหลายที่จำเป็นต่อการบริหารรัฐกิจและการปกครอง โดยการกระทำเหล่านี้อาศัยอำนาจทางกฎหมายจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติ องค์กรผู้ทำหน้าที่ทางบริหารคือรัฐบาล
3. หน้าที่ทางตุลาการ คือ หน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างคู่พิพาท ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ องค์กรผู้ทำหน้าที่ทางตุลาการคือศาล

ต่อมา หน้าที่ทางบริหารมิได้จำกัดอยู่แต่เพียงการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น ในรัฐสมัยใหม่ รัฐบาลมีบทบาทที่สำคัญและหลากหลายมากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติได้ใน

บางกรณี เช่น การตรารัฐกำหนด ส่วนหน้าที่ทางบริหารก็ได้จำกัดอยู่แต่หน้าที่ทางการเมืองในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายที่จะต้องไปให้ถึง แต่หน้าที่ทางบริหารยังขยายตัวไปถึงหน้าที่ทางปกครองอีกด้วย คือ การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงต้องมีการบริหารจัดการองค์กรและบุคลากรที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งหน้าที่ทางการเมืองและหน้าที่ทางปกครองนั้น มีความเกี่ยวพันกัน และอาจมีผลกระทบต่อกันได้ ในทางปฏิบัติ การผ่านจากหน้าที่ทางการเมืองไปยังหน้าที่ทางปกครองจึงมีอยู่บ่อยครั้ง เช่น รัฐมนตรีเป็นทั้งนักการเมืองผู้กำหนดนโยบายและเป็นเจ้ากระทรวงด้วย ต่อมาเมื่อหน้าที่ทางปกครองมีเพิ่มมากขึ้น จึงมีแนวคิดที่ควรแบ่งหน้าที่ทางปกครองออกจากหน้าที่ทางบริหาร โดยแยกบทบาทหน้าที่ทางบริหารและทำหน้าที่ปกครองเพื่อรองรับความสลับซับซ้อนของการบริหารรัฐกิจในรัฐสมัยใหม่

ภารกิจหลักของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐจะต้องทำเป็นสัญลักษณ์ของรัฐและอำนาจอธิปไตย ภารกิจเช่นนี้เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ภารกิจหลักของรัฐนั้นมีอยู่ 4 ประการ คือ

1. การใช้กำลังบังคับหรือหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ และการรักษาเอกราชจากการรุกรานจากภายนอก (การป้องกันประเทศ) ซึ่งเป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ไม่อาจมอบอำนาจนี้ไปให้ปัจเจกชนทำแทนรัฐได้
2. การอำนวยความสะดวกหรือหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งรัฐไม่อาจปล่อยให้เอกชนใช้กำลังตัดสินปัญหาข้อพิพาทกันเองได้
3. การต่างประเทศหรือหน้าที่ทางการทูต ซึ่งรัฐแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่มีความสามารถทางกฎหมายที่จะผูกพันโดยการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศกับรัฐอื่น บริษัทเอกชนไม่มีคุณสมบัติที่จะทำข้อตกลงผูกพันรัฐได้
4. หน้าที่ทางด้านเงินตรา การคลังและทางงบประมาณ เงินตราเป็นสัญลักษณ์ของอำนาจอธิปไตย อำนาจในการกำหนดเงินตราและการพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้ในประเทศจึงเป็นอำนาจของรัฐ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ และการจัดเก็บภาษีจากประชาชนก็เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐ

ภารกิจรองของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐอาจกระจายอำนาจในการจัดทำภารกิจรองของรัฐไปให้นิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน เป็นผู้จัดทำภารกิจรองของรัฐแทนรัฐก็ได้ หรือรัฐอาจอนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำภารกิจรองของรัฐแทนรัฐหรือเสริมรัฐก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ภารกิจรองของรัฐ ได้แก่ การศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งมวลชน การสื่อสารทางวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ของรัฐที่มีความแตกต่างกันทางกฎหมายนั้นมีหลายทฤษฎี ซึ่งทฤษฎีที่เป็นที่ยอมรับกันมาแต่เดิมคือการแบ่งหน้าที่ของรัฐออกเป็น 3 ประเภท คือ หน้าที่ทางนิติบัญญัติ หน้าที่ทางบริหารหรือปกครอง และหน้าที่ทางตุลาการ ปัจจุบัน แยกหน้าที่หรือภารกิจของรัฐสมัยใหม่ออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจที่เน้นสาระสำคัญของความเป็นรัฐที่เรียกว่า ภารกิจพื้นฐาน และภารกิจที่รัฐอาจจะทำก็ได้ไม่ทำก็ได้ที่เรียกว่า ภารกิจลำดับรอง

การกระทำของรัฐในทางบริหาร

การใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐจะแสดงออกมาในรูปของการกระทำลักษณะต่างๆ ผ่านทางองค์กรของรัฐ การกระทำของรัฐถ้าพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจจะแบ่งออกเป็น การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ

บรรเจิด สิงคะเนติ (2559 : 1-24) ได้อธิบายไว้ว่า การกระทำของรัฐในทางบริหาร เป็นการกระทำของรัฐที่มีใช้การกระทำในทางนิติบัญญัติและการกระทำในทางตุลาการ การที่จะพิจารณาว่าการกระทำของรัฐในทางบริหารว่ามีความหมายเพียงใด ในเบื้องต้นจำเป็นต้องให้นิยามความหมายของ ฝ่ายบริหารเสียก่อนเพื่อความเข้าใจถูกต้องตรงกันว่า หมายถึง องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน โดยมีภารกิจหลักในการรักษาความเรียบร้อยทั้งจากภายในประเทศและป้องกันการรุกรานจากภายนอกประเทศ รวมทั้งเป็นองค์กรที่มีภารกิจในการดูแลในเรื่องทางสังคม เศรษฐกิจ ของประชาชน ทั้งนี้ตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ องค์กรฝ่ายบริหารนั้นสามารถแยกออกได้ 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง และ ฝ่ายประจำ ฝ่ายการเมือง ได้แก่ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนั่นเอง ส่วนฝ่ายประจำ ได้แก่ ฝ่ายปกครอง การแยกประเภทองค์กรฝ่ายบริหารออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าว จึงสามารถแยกการกระทำของฝ่ายบริหารออกเป็น 2 ประเภท คือ การกระทำของรัฐบาล และ การกระทำของฝ่ายปกครอง ดังนี้

1. การกระทำของรัฐบาล ซึ่งมีความหมายกว้างอันหมายถึงการกระทำที่กระทำโดยรัฐบาลทั้งหมด ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะกระทำในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ กระทำในขอบเขตของกฎหมายปกครอง หรือกระทำในขอบเขตของกฎหมายเอกชน

1.1 การกระทำของรัฐบาลในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำของรัฐบาล ที่กระทำโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ เช่น การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ เรื่องความสัมพันธ์กับต่างประเทศ การตราพระราชกำหนด การเสนอกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี กรณีเหล่านี้ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐบาลในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกระทำของรัฐบาลในขอบเขตของรัฐธรรมนูญนี้เองที่ส่วนหนึ่งถือว่าเป็นการกระทำทางรัฐบาล

1.2 การกระทำของรัฐบาลในขอบเขตของกฎหมายปกครอง เป็นการกระทำของรัฐบาลที่อาศัยฐานอำนาจจากกฎหมายปกครองในการกระทำ ซึ่งย่อมมีผลทำให้การกระทำของรัฐบาลในกรณีเหล่านี้มีสถานะเป็นการกระทำทางปกครอง ประเภทหนึ่ง เช่น การมีมติปลดบอร์ดรัฐวิสาหกิจ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตัวบุคคล หรือการให้ความเห็นชอบกฎกระทรวงฉบับใดฉบับหนึ่ง เป็นต้น

1.3 การกระทำของรัฐบาลในขอบเขตของกฎหมายเอกชน คือ การที่คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งมีมติเห็นชอบให้ใช้กฎหมายเอกชนในการกระทำของฝ่ายบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรีมีมติให้ซื้อที่ดินแทนการบังคับให้มีการเวนคืน หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้มีรายได้น้อยเช่าที่ดินของรัฐในราคาถูกเพื่อช่วยเหลือประชาชน เป็นต้น

การกระทำของรัฐบาลจึงหมายความรวมถึงการกระทำของรัฐบาลในความหมายอย่างกว้าง ทั้งที่เป็น การกระทำในทางนโยบาย การกระทำในทางกฎหมาย และการกระทำในทางข้อเท็จจริง

2. การกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายประจำ เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา หรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล เจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำเหล่านี้มีหน้าที่ในการ

ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบายของฝ่ายการเมือง ทั้งนี้ฝ่ายประจำดังกล่าวต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมือง บทบาทหน้าที่ดังกล่าว จึงแยกองค์กรฝ่ายปกครองออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

2.1 ฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล องค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1.1 องค์กรฝ่ายปกครองที่รวมศูนย์ที่ส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ บรรดากระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลาย การจัดองค์กรฝ่ายปกครองในส่วนนี้เป็นการจัดองค์กรตามหลักการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง

2.1.2 องค์กรฝ่ายปกครองที่มีการแบ่งอำนาจของส่วนกลางไปยังภูมิภาค เนื่องจากการรวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลางทำให้การบริหารราชการขาดประสิทธิภาพ จึงมีการแบ่งอำนาจของส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคเพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การจัดองค์กรของฝ่ายปกครองทั้งสองประการดังกล่าวเป็นการจัดองค์กรที่ฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาล

2.2 ฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล องค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลอาจแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

2.2.1 องค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลในความหมายอย่างแคบ ซึ่งหมายถึง องค์กรที่รัฐบาลย่อมมีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรดังกล่าว ซึ่งในกลุ่มนี้ยังแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์กรกระจายอำนาจในทางพื้นที่ อันได้แก่ บรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย และ องค์กรกระจายอำนาจทางกิจการ ได้แก่ บรรดาองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการใดกิจการหนึ่ง ซึ่งมีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาล เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน มหาวิทยาลัยในกำกับ เป็นต้น องค์กรทั้งสองประเภทเป็นองค์กรกระจายอำนาจ เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และองค์กรเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

2.2.2 องค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลในความหมายอย่างกว้าง องค์กรฝ่ายปกครองประเภทนี้โดยแท้จริงแล้วมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐบาลเพียงประการเดียวคือเรื่องของงบประมาณเท่านั้น องค์กรเหล่านี้ถือว่าเป็นฝ่ายประจำ แต่มิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลแต่อย่างใด เฉพาะในเรื่องงบประมาณขององค์กรเหล่านี้เท่านั้นที่จะต้องอาศัยความเห็นชอบของรัฐบาล ดังนั้น จึงถือว่าองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลในความหมายอย่างกว้าง เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลปกครอง และบรรดาสถาบันขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย

ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจึงอาจแยกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การกระทำในเขตแดนของกฎหมายเอกชน และ การกระทำในเขตแดนของกฎหมายมหาชน

สมยศ เชื้อไทย (2560 : 221-229) ได้อธิบายว่า การกระทำทางบริหาร หรือการบริหารเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจของรัฐในขอบเขตที่กว้างขวางมาก ยากในการจำกัดความ ถ้าหากพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจก็อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำของรัฐซึ่งมิใช่การกระทำทางนิติบัญญัติและตุลาการ ซึ่งไม่

อาจทำให้เข้าใจถึงเนื้อหาสาระของการกระทำทางบริหารได้ ถ้าพิจารณาถึงลักษณะปรากฏตัวของ การกระทำ ของรัฐที่จัดว่าเป็นการกระทำทางบริหาร อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำครอบคลุมการกระทำของรัฐ 2 ลักษณะ คือ

1. การกระทำทางรัฐบาล เป็นการกระทำที่ใช้อำนาจทางการเมืองซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เพื่อการดำรง อยู่ของรัฐหรือความปลอดภัย ความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าของรัฐ เช่น การประกาศสงคราม การทำ สัญญาสันติภาพ การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ การริเริ่มนโยบายการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ รวมทั้งการ ดำเนินการระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารประเทศ เช่น การอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี การเสนอร่างกฎหมาย การตรวจสอบของรัฐสภา เป็นต้น กิจการเหล่านี้เป็นการใช้อำนาจทาง การเมืองในการบริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ จึงเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ในแง่นี้ฝ่ายบริหารจึงมิใช่ทำหน้าที่เฉพาะการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นผู้วาง นโยบายในการบริหารประเทศและคอยควบคุมกำกับและชี้แนะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของรัฐ อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาลจึงไม่อาจมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนไปดำเนินการแทนได้

2. การกระทำทางปกครอง เป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจของรัฐ โดยทั่วไป โดยจะต้องปฏิบัติตามนโยบาย คำสั่ง และคำชี้แนะของรัฐบาล และจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดย ปกติเป็นงานธุรการประจำวันที่ต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง มิเช่นนั้นจะมีปัญหาต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยทั่วไป

การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวม ได้แก่ การดำเนินการจัดระเบียบชีวิต ของคนในสังคมซึ่งได้แก่งานด้านการปกครองและด้านตำรวจ คือการรักษาความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน และเสรีภาพของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งคือการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ นั้นเอง อีกประการหนึ่ง เป็นงานด้านพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ คือ การกระทำเพื่อให้ประชาชนเกิดความ สะดวกสบายในการดำเนินชีวิตในสังคม ซึ่งได้แก่ การดำเนินกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การ สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ รวมตลอดทั้งด้านการศึกษาวัฒนธรรม อาจกล่าวได้ว่า บริการสาธารณะ เหล่านี้คือกิจการซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ หรือ ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการนั่นเอง

ในยุคปัจจุบันรัฐได้ขยายตัวเข้าไปในขอบเขตทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทั้งในลักษณะเข้าควบคุมและ ส่งเสริมสนับสนุน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน รวมทั้งการเข้าไปเป็นผู้ประกอบการเอง ที่เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ (วิสาหกิจมหาชน) ทำให้กิจการของฝ่ายปกครองขยายตัวตามไปด้วย การกระทำทางปกครองจึง ยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้น

นักทฤษฎี บรมานันท์ (2560 : 59-60) ได้กล่าวว่า รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ แผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนงานในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตาม นโยบายและดำเนินงานเป็นประจำนั้น ได้แก่ ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคน ตลอดจนเครื่องมือที่จะ ดำเนินการในรายละเอียดเป็นปกติประจำวัน โดยปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่าบริการสาธารณะ (Public Service) กล่าวคือ ไม่มีแต่รัฐบาลเท่านั้นที่เป็น

ผู้ปกครองประเทศ แต่ยังมีฝ่ายปกครองซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นกำลังในการปกครองประเทศอยู่ด้วย อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารนั้นอาจจำแนกได้เป็นสองส่วน คือ

1. อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาล (The Government) อันเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีใช้ร่วมกันอย่างหนึ่ง

2. อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง (The Administration) อันเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนเป็นผู้ใช้ในการบริหารงานของคณะกรรมการหรือทบวงการเมืองที่ตนเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา

อำนาจหน้าที่ทั้งสองส่วนนี้ยากจะแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เพราะมีความเกี่ยวพันกันอยู่เสมอ แต่อาจวางแนวใหญ่ๆ ได้ดังนี้

อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาล ได้แก่ อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐบาล กิจกรรมที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติในฐานะของรัฐบาลนั้น คือ กิจกรรมประเภทสำคัญๆ เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่จัดทำเพื่อความดำรงอยู่ ความปลอดภัย ความเจริญและความมั่นคงของประเทศ เช่น การวางแผนเศรษฐกิจของชาติ การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ การติดต่อดำเนินงานระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อบริหารราชการประเทศ เป็นต้น

ส่วนอำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองนั้น ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการที่ต้องปฏิบัติเป็นปกติธรรมดาเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่รัฐบาลวางไว้ เป็นการปฏิบัติในรายละเอียดที่มีกลไกในทางปฏิบัติมากมายหลายประการ ซึ่งฝ่ายปกครองจัดทำอยู่เป็นประจำ และการปฏิบัติกิจการในทางปกครองนั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละคนพร้อมด้วยข้าราชการและพนักงานตามกระทรวงทบวงการเมืองต่างๆ เป็นผู้ปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยสั่งการด้วยตนเองทุกเรื่องไปเหมือนกับกิจการในหน้าที่ของรัฐบาล เว้นแต่เรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับนโยบายซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงย่อมจะนำขึ้นเสนอขอคำวินิจฉัยจากคณะรัฐมนตรีก่อนปฏิบัติ เพราะฉะนั้น กิจการในหน้าที่ของฝ่ายปกครองรัฐบาลจึงมอบหมายให้กระทรวงและทบวงการเมืองต่างๆ เป็นผู้ปฏิบัติแทนโดยตลอด กิจการที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติในฐานะฝ่ายปกครอง ก็คือ กิจการต่างๆ ที่อยู่ในหน้าที่ของกระทรวงทบวงการเมืองต่างๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันประเทศ การสาธารณสุข การคมนาคม การเกษตร การอุตสาหกรรม การเศรษฐกิจ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การกระทำของรัฐในทางบริหาร คือ การกระทำของรัฐที่มีใช้การกระทำในทางนิติบัญญัติและการกระทำในทางตุลาการ ฝ่ายบริหาร คือ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน โดยมีภารกิจหลักในการรักษาความเรียบร้อยทั้งจากภายในประเทศและป้องกันการรุกรานจากภายนอกประเทศ รวมทั้งเป็นองค์กรที่มีภารกิจในการดูแลในเรื่องทางสังคม เศรษฐกิจ ของประชาชน องค์กรฝ่ายบริหารนั้นสามารถแยกออกได้ 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง และ ฝ่ายประจำ ฝ่ายการเมือง คือ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนั่นเอง ส่วนฝ่ายประจำ คือ ฝ่ายปกครอง แยกการกระทำของฝ่ายบริหารออกเป็น 2 ประเภท คือ การกระทำของรัฐบาล และ การกระทำของฝ่ายปกครอง

แนวคิดพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐ ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งดำเนินกิจการโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน กิจการบริการสาธารณะนั้นจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 24-34) ได้อธิบายไว้ว่า บริการสาธารณะได้แก่กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำและเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กิจกรรมที่สำคัญของฝ่ายปกครองมีอยู่สองประเภท ประเภทแรก ได้แก่ ตำรวจทางปกครอง (Police Administrative) และ ประเภทที่สอง ได้แก่ บริการสาธารณะ (Service Public) ในการดำเนินกิจกรรมทั้งสองประเภทนี้ฝ่ายปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องมือสำคัญสองประการ เพื่อให้ดำเนินกิจกรรมของตนลุล่วงไปได้อย่างดี เครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญสองประการ ได้แก่ นิติกรรมฝ่ายเดียว และนิติกรรมหลายฝ่าย หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า สัญญา นั่นเอง

กิจกรรมของฝ่ายปกครองทั้งสองประเภทคือตำรวจทางปกครองและบริการสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมประเภทหนึ่งของฝ่ายปกครองที่มีขึ้นเพื่อควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ส่วนบริการสาธารณะนั้น เป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม บริการสาธารณะจะมีลักษณะที่แตกต่างจากตำรวจทางปกครอง คือ ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมที่ทางตำรวจใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนบริการสาธารณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน

คำว่า บริการสาธารณะ นั้น ในช่วงแรกของการศึกษาทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะนั้น บริการสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความมีอยู่ของบริการสาธารณะคู่กับรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนโดยผ่านทางบริการสาธารณะ ในบางครั้งคำว่าบริการสาธารณะหมายถึงการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในบางครั้งก็หมายถึงฝ่ายปกครอง ในฐานะที่เป็นองค์กร ในปัจจุบันความหมายของคำว่า บริการสาธารณะ ค่อนข้างชัดเจนขึ้นเพราะศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับบริการสาธารณะเอาไว้มาก ทำให้สามารถเข้าใจได้ว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ จากความหมายนี้เองสาระสำคัญสองประการที่ถือเป็นองค์ประกอบที่นำมาใช้ในการจำกัดความของบริการสาธารณะ นั่นก็คือ องค์ประกอบด้านโครงสร้างของบริหารสาธารณะ และ องค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะ

ดิเรก ควรสมาคม (2553 : 127) ได้อธิบายไว้ว่า คำว่า บริการสาธารณะ ในแง่รูปศัพท์ มาจากคำว่า บริการ กับคำว่า สาธารณะ โดยคำว่า บริการ (Service) หมายถึง การปฏิบัติรับใช้ การให้ความสะดวกต่างๆ ส่วนคำว่า สาธารณะ (Public) หมายถึง เกี่ยวกับประชาชน ดังนั้น บริการสาธารณะ ในแง่รูปศัพท์จึงหมายถึง การปฏิบัติ การให้ความสะดวกในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประชาชน อย่างไรก็ตาม บริการสาธารณะเป็นคำที่นำมาจากต่างประเทศ และเป็นหลักในทางกฎหมายมหาชน การพิจารณาความหมายในทางกฎหมายมหาชน อธิบายได้ว่า บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของคนในชาติ และอยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง

สืบเนื่องมาจากภาระหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นสถาบันหลักในกฎหมายมหาชน หากกล่าวโดยทั่วไป คือ การบริหารราชการและการบริการสาธารณะ ทั้งนี้การที่รัฐมีอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนรวม การกระทำที่แสดงออกจากการทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร (รัฐบาล หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่) จึงออกมาเป็นสิ่งที่เรียกโดยรวมว่า บริการสาธารณะ

ดังนั้น บริการสาธารณะ จึงหมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน และให้หมายความรวมถึงกิจการทุกประเภทที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กล่าวคือ รวมทั้งราชการ งานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการจัดทำ โดยไม่ใช่วิธีดำเนินงานอย่างราชการ ตลอดจนกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองให้เอกชนไปทำแทนภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครองด้วย

หากพิจารณาในแง่นิติบัญญัติ การบริการสาธารณะส่วนใหญ่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่สะท้อนความต้องการผ่านรัฐสภา ออกมาเป็นกฎหมายให้รัฐโดยฝ่ายบริหารไปจัดทำ หรืออาจไปมอบให้บุคคลอื่นจัดทำ แล้วแต่กรณี ซึ่งประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบการให้บริการสาธารณะได้โดยองค์กรตุลาการ (ฟ้องศาล) ตามหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ

พัชรพรรณ นุชประยูร (2559 : 3-7) ได้กล่าวไว้ว่า บริการสาธารณะเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐ ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกิจกรรมใดจะเป็นกิจกรรมสาธารณะสามารถพิจารณาได้จากลักษณะของกิจการนั้น โดยกิจการนั้นจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและสามารถตอบสนองกับความต้องการของประชาชนได้ บริการสาธารณะมีการจำแนกตามลักษณะของภารกิจของรัฐ ทั้งการบริการสาธารณะในทางปกครองที่รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง และบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมพาณิชย์กรรม ซึ่งรัฐสามารถดำเนินการเองและมอบให้เอกชนทำบริการสาธารณะแทนรัฐได้ ซึ่งต้องประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง หลักว่าด้วยความเสมอภาค และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

กล่าวโดยสรุป บริการสาธารณะเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และจะต้องดำเนินกิจการจัดทำโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน บริการสาธารณะมีการจำแนกตามลักษณะของภารกิจของรัฐ ทั้งภารกิจที่รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง และภารกิจที่รัฐสามารถดำเนินการเองและมอบให้เอกชนจัดทำแทนได้

ประเภทของบริการสาธารณะ

รัฐสมัยใหม่นอกจากภารกิจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว ยังมีภารกิจเพิ่มเติมจากรัฐตำรวจที่มีหน้าที่ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย ภารกิจที่รัฐสมัยใหม่มีหน้าที่จะต้องจัดทำคือการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมหาชนซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของทุกคน ไม่ใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง ความต้องการของส่วนรวมนี้เป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ

ดิเรก ควรสมาคม (2553 : 128-129) ได้กล่าวไว้ว่า ตามหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งอาจแยกประเภทของบริการสาธารณะเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1. บริการสาธารณะทางปกครอง เป็นงานในหน้าที่ของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) อันเป็นภารกิจพื้นฐานที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการและประโยชน์ของประชาชนโดยรวม บริการสาธารณะทางปกครองนี้ส่วนใหญ่แล้วเป็นกิจการที่ทำให้เปล่า โดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน แต่อาจมีค่าธรรมเนียมต้นทุนบ้าง บริการสาธารณะประเภทนี้จึงต้องทำโดยองค์กรของรัฐเท่านั้น ไม่อาจมอบให้เอกชนทำได้ กิจการเหล่านี้เป็นกิจการเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศด้านต่างๆ ได้แก่ กิจการทหาร กิจการตำรวจ กิจการด้านการต่างประเทศ กิจการด้านสถาบันการเงินแห่งชาติ เป็นต้น

2. บริการสาธารณะที่มีใช้บริการสาธารณะทางปกครอง บริการสาธารณะประเภทนี้ เป็นงานในหน้าที่ของรัฐที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในแง่ของการส่งเสริมสวัสดิภาพที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพตลอดจนคุณภาพชีวิต และเพื่ออำนวยความสะดวกสบายให้แก่ประชาชน เป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ ทางด้านสังคม ได้แก่ การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ การบริการด้านเจ็บป่วย เป็นต้น ทางด้านเศรษฐกิจและสาธารณูปโภค ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา โทรเลข โทรศัพท์ การขนส่ง เป็นต้น นอกจากนี้ทางด้านวัฒนธรรม ได้แก่ พิพิธภัณฑสถาน หอศิลป์ โรงละคร การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

บริการสาธารณะประเภทนี้ แต่เดิมรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเพียงลำพังเท่านั้น ไม่มอบให้องค์กรอื่นจัดทำ แต่ต่อมาด้วยอิทธิพลของระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบเสรีนิยมและสังคมนิยม จึงทำให้รัฐ (ฝ่ายปกครอง) ต้องกระจายอำนาจและภารกิจให้องค์กรอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปจัดการดูแลเพราะรัฐดูแลไม่ทั่วถึง ได้แก่ งานรักษาความสะอาด งานกำจัดขยะมูลฝอย ตลาดกลางซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า โรงฆ่าสัตว์ บ่อบำบัดน้ำเสีย สุสาน เป็นต้น หรือภารกิจบางเรื่องรัฐโดยฝ่ายปกครองไม่สามารถจัดทำได้เพราะไม่คล่องตัว จึงจัดตั้งองค์กรพิเศษ เช่น ในรูปรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) เป็นผู้ดำเนินการนั้น เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรเลข โทรศัพท์ ลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ มีดังนี้

1. มีวัตถุประสงค์เพื่อสนองประโยชน์สังคมส่วนรวม (วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม)
2. จะต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน (หลักความเสมอภาค)
3. จะต้องดำเนินอยู่เป็นนิจและด้วยความสม่ำเสมอ (หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ)
4. รัฐสามารถแก้ไขปรับปรุงได้ (หลักปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอ)
5. เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง (หลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองและในขณะเดียวกันมีหลักการควบคุมตรวจสอบได้อีกด้วย เช่น การฟ้องศาล เป็นต้น)

พัชรวรรณ นุชประยูร (2559 : 3-8) ได้อธิบายไว้ว่า ภารกิจที่รัฐสมัยใหม่มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำคือการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมหาชนซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของทุกคน ความต้องการของส่วนรวมนี้เป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. โครงสร้างของหน่วยงานที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน โดยนิติบุคคลมหาชน หมายถึง บุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชน มีหน้าที่ในการทำภารกิจส่วนรวมซึ่งโดยหลักแล้ว นิติบุคคลมหาชน หมายถึง รัฐและบรรดาองค์กรต่างๆ ที่รัฐตั้งขึ้นเพื่อทำภารกิจดังกล่าว ปัจจุบันไม่เพียงรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองเท่านั้น รัฐยังมอบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วย เช่น การให้สัมปทานในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ อาทิ สัมปทานการเดินรถประจำทาง สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติ หรือกรณีที่รัฐให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในการจัดทำบริการสาธารณะกับรัฐ แต่เมื่อมีการมอบภารกิจให้เอกชนเข้าดำเนินการแล้ว รัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลให้เอกชนปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายไว้

2. บริการสาธารณะจะต้องมีลักษณะที่เป็นกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ในการพิจารณาว่ากิจการที่นิติบุคคลตามข้อ 1 กระทำจะเป็นบริการสาธารณะหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ด้วย โดยประโยชน์สาธารณะเกิดจากเจตนาโดยตรงของรัฐที่จะสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยบริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์แห่งบริการนั้นสัมพันธ์กับการตอบสนองความต้องการเรื่องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหมายความอีกนัยว่า บริการสาธารณะสามารถเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัยให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และไม่ว่าการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ประชาชนจะมีภาระเรื่องค่าใช้จ่ายในการรับบริการหรือไม่ก็ตาม

3. การจัดทำบริการสาธารณะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน บริการสาธารณะกล่าวคือเป็นการดำเนินการขององค์กรตามลักษณะข้อที่ 2 โดยองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ มีอำนาจหรือเอกสิทธิ์บางประการตามกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิหรือล่วงล้ำในแดนแห่งสิทธิของเอกชน เช่น การใช้อำนาจในการเวนคืนทรัพย์สินเพื่อใช้ในการก่อสร้างถนน วางระบบไฟฟ้า ประปา เป็นต้น โดยเป็นการใช้อำนาจในการบังคับฝ่ายเดียว บริการสาธารณะจำแนกออกได้ 2 ประเภท ดังนี้

3.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง หมายถึง กิจกรรมของฝ่ายปกครองที่โดยสภาพแล้วเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยแท้ ที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่ใช้ในการดำเนินการ บริการสาธารณะในลักษณะนี้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่ได้รับมาจากกฎหมาย และเป็นหน้าที่ที่ต้องอาศัยอำนาจของฝ่ายปกครองในการผูกนิติสัมพันธ์และอำนาจที่ได้รับมานี้ไม่สามารถมอบให้องค์กรหรือเอกชนอื่น เข้ามาดำเนินการแทนได้

3.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม กล่าวคือ บริการสาธารณะที่เกิดจากวิวัฒนาการของการจัดทำบริการสาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความสะดวกรสบายให้กับประชาชน และมีวัตถุประสงค์ของการบริการด้านเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการบริการ การผลิต การจำหน่าย และแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน โดยเงินทุนที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ส่วนใหญ่มาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ และมีระบบกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรของหน่วยงานและระหว่างผู้ให้บริการและผู้ให้บริการไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งมีวิธีการในการจัดเก็บและแบ่งปันผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะนั้นๆ ไว้ด้วย เช่น กิจการเรือข้ามฟาก การบริการรถไฟใต้ดิน เป็นต้น

นั้นทวัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 35-36) ได้อธิบายไว้ว่า ในทางทฤษฎีนั้นแม้จะมีความพยายามที่จะแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นหลายประเภท แต่ในที่สุดแล้ว บริการสาธารณะก็แบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (Services Public Administrative) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Services Public Industrials et Commercial) ดังนี้

1. บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงาน ในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน

บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่เสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

บริการสาธารณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

แต่เดิมนั้นบริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านี้มีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไป จึงเกิดประเภทใหม่ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

2. บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือ กิจกรรมที่รัฐจัดทำแต่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน กล่าวคือ ในส่วนการจัดตั้งองค์กรและดำเนินการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน ซึ่งบริการสาธารณะใดจะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมได้ ก็ต่อเมื่อบริการสาธารณะนั้นคล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน ดังนั้น ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น มีอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ

2.1 วัตถุประสงค์ของบริการ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองมีวัตถุประสงค์ของบริการ คือ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น มีวัตถุประสงค์ของบริการด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกับเอกชน คือ เน้นด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน

2.2 รูปแบบของการดำเนินงาน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีรูปแบบของการดำเนินงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จะมีรูปแบบของการดำเนินงานที่สร้างขึ้นมาจากแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง เช่น มีระบบกฎหมายที่ใช้กับบุคลากรของหน่วยงาน

มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการ มีการแข่งขันกับเอกชนในกิจการเดียวกัน หรือมีวิธีจัดการผลประโยชน์ที่ได้จากการให้บริการ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

2.3 แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินงาน ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560 : 23-24) ได้กล่าวไว้ว่า การดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นอาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน กับการจัดทำหรือจัดหาบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการด้านต่างๆ ของคนในสังคม กิจกรรมของรัฐที่เรียกว่าบริการสาธารณะนั้นคือการตอบสนองความต้องการของสังคมและสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับจากรัฐในเรื่องที่เอกชนไม่อาจตอบสนองได้ บริการสาธารณะแบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. บริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งก็คือภารกิจหลักของรัฐที่รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง
2. บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือภารกิจรองของรัฐทางด้านการผลิตสินค้าหรือจำหน่ายสินค้า หรือการให้บริการที่คล้ายคลึงกับวิสาหกิจของเอกชน ซึ่งรัฐอาจจะเป็นผู้ดำเนินการเองหรืออาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้
3. บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งก็คือ ภารกิจรองของรัฐบาลทางด้านอื่นที่มีได้เป็นการผลิตสินค้า การจำหน่ายสินค้าหรือการให้บริการและมิได้มุ่งเน้นการหารายได้ หรือการทำกำไร ซึ่งรัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง หรืออาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้

บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งก็คือภารกิจรองของรัฐทางด้านการผลิตสินค้า การจำหน่ายสินค้า การให้บริการนั้น รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยจัดองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ในรูปของรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐอาจกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ

ในการดำเนินบริการสาธารณะนั้น รัฐอาจให้เอกสิทธิ์มหาชนโดยใช้อำนาจบังคับเอกชนในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การจัดเก็บภาษี หรือรัฐอาจใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างจากเอกชนก็ได้ ในกรณีที่เอกชนยินดีรับจ้างหรือยินดีขายสินค้าให้แก่รัฐ

กล่าวโดยสรุป รัฐสมัยใหม่มีภารกิจเพิ่มเติมจากที่มีหน้าที่ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย ภารกิจที่รัฐสมัยใหม่มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำคือการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ของส่วนรวม ทุกคน ดังนั้น บริการสาธารณะจึงเป็นภารกิจหนึ่งของการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการจำแนกตามลักษณะของภารกิจของรัฐทั้งการบริการสาธารณะในทางปกครองที่รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง และบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมซึ่งรัฐสามารถดำเนินการเองและมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐได้

สรุป

รัฐมีปรากฏการณ์ 2 ด้าน คือ ในด้านสังคมและในด้านกฎหมาย ในทางสังคม รัฐ คือ สังคมทางการเมืองที่มีอำนาจปกครองของตนเองเหนืออาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง ถ้าพิจารณาจากสาระสำคัญของรัฐต้องประกอบด้วยประชากร ดินแดน และอำนาจรัฐ คือมีอำนาจปกครองราษฎรเหนือดินแดนแห่งใดแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นอำนาจปกครองของตนเองไม่ขึ้นต่ออำนาจอื่นใดที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย

ความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้น สืบเนื่องมาจากแนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคล ซึ่งนิติบุคคล คือ กลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่มีบุคลลธรรมตา ในส่วนของรัฐ เป็นสถาบันทางกฎหมายมหาชน รัฐมีอำนาจเหนือพลเมืองทุกคน รัฐสมัยใหม่มีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับคนทุกคนที่อยู่ในอาณาจักรได้ รัฐเป็นนิติบุคคลเพราะต้องการให้มีตัวบุคคลขึ้นมาใหม่ซึ่งแยกต่างหากจากประชาชน ที่เป็นสมาชิกของรัฐแต่ละคน เพื่อให้รัฐมีความสามารถในการแสดงเจตนาสู่ภายนอก และต้องการให้มีความต่อเนื่อง แม้สมาชิกของรัฐหรือพลเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร รัฐก็ยังคงมีความสืบเนื่องต่อไป ทำให้รัฐแต่ละรัฐมีสิทธิและหน้าที่ของตนเอง เป็นที่ยอมรับกันในทางระหว่างประเทศ

องค์กรของรัฐในลักษณะต่างๆ ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น มีทั้งเป็นองค์กรและเป็นตัวบุคคล เพื่อให้ทำหน้าที่ในการบริหารและการบริหารในนามของรัฐ เป็นองค์กรที่ต้องมีจุดมุ่งหมาย มีระเบียบวิธีปฏิบัติ เพื่อให้การกระทำหรือการวินิจฉัยสั่งการที่ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เกิดความเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และรักษาประโยชน์ส่วนรวม

หน้าที่ของรัฐที่มีความแตกต่างกันทางกฎหมายนั้นมีหลายทฤษฎี ซึ่งทฤษฎีที่เป็นที่ยอมรับกันมาแต่เดิมคือการแบ่งหน้าที่ของรัฐออกเป็น 3 ประเภท คือ หน้าที่ทางนิติบัญญัติ หน้าที่ทางบริหารหรือปกครอง และหน้าที่ทางตุลาการ ปัจจุบัน แยกหน้าที่หรือภารกิจของรัฐสมัยใหม่ออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจที่เน้นสาระสำคัญของความเป็นรัฐที่เรียกว่า ภารกิจพื้นฐาน และภารกิจที่รัฐอาจจะทำได้ไม่ทำก็ได้ที่เรียกว่า ภารกิจลำดับรอง

การกระทำของรัฐในทางบริหาร คือ การกระทำของรัฐที่มีใช้การกระทำในทางนิติบัญญัติและการกระทำในทางตุลาการ ฝ่ายบริหาร คือ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน โดยมีภารกิจหลักในการรักษาความเรียบร้อยทั้งภายในประเทศและป้องกันการรุกรานจากภายนอกประเทศ รวมทั้งเป็นองค์กรที่มีภารกิจในการดูแลในเรื่องทางสังคม เศรษฐกิจ ของประชาชน องค์กรฝ่ายบริหารนั้นสามารถแยกออกได้ 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง และ ฝ่ายประจำ ฝ่ายการเมือง คือ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนั่นเอง ส่วนฝ่ายประจำ คือ ฝ่ายปกครอง แยกการกระทำของฝ่ายบริหารออกเป็น 2 ประเภท คือ การกระทำของรัฐบาล และการกระทำของฝ่ายปกครอง

บริการสาธารณะเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และจะต้องดำเนินการจัดทำโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน บริการสาธารณะมีการจำแนกตามลักษณะของภารกิจของรัฐ ทั้งภารกิจที่รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง และภารกิจที่รัฐสามารถดำเนินการเองและมอบให้เอกชนจัดทำแทนได้

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ถูกต้องและได้ใจความสมบูรณ์

- 1 รัฐเป็นนิติบุคคล มีความหมายว่าอย่างไร
- 2 องค์กรของรัฐ ที่เป็นองค์กรและตัวบุคคล มีความแตกต่างกันอย่างไร
- 3 รัฐมีหน้าที่แบบดั้งเดิมอย่างไรบ้าง
- 4 รัฐสมัยใหม่มีหน้าที่แตกต่างจากรัฐสมัยเก่าอย่างไรบ้าง
- 5 อะไรคือการกระทำทางการบริหารของรัฐบาล
- 6 บริการสาธารณะ คืออะไร
- 7 บริการสาธารณะมีลักษณะสำคัญอย่างไร
- 8 อย่างไร เรียกว่า บริการสาธารณะทางปกครอง
- 9 อย่างไร เรียกว่า บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

บทที่ 3

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน (Public Enterprise) เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการประกอบภารกิจในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากภารกิจของรัฐได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น นอกเหนือจากภารกิจดั้งเดิม คือภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในและภายนอก การนำเครื่องมือหรือรูปแบบที่ใช้ในการปฏิบัติภารกิจดั้งเดิมของรัฐ ซึ่งได้แก่ ส่วนราชการไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนกลาง และองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น มาใช้ในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจจึงไม่เหมาะสม

โดยทั่วไป กิจการเศรษฐกิจเป็นเรื่องของสถาบันทางเศรษฐกิจต่างๆ ในแต่ละประเทศจะร่วมกันดำเนินการเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความต้องการของมนุษย์และปัจจัยที่จะตอบสนองแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวข้องจึงมีทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ ที่มีอิทธิพลต่อวิวัฒนาการของการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจโดยรัฐมาโดยตลอด

ในกรอบของระบบเศรษฐกิจใหญ่ๆ ในปัจจุบันนี้มีแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญๆ ได้แก่ แนวคิดเสรีนิยมในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม กับแนวคิดสังคมนิยมในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ส่วนในกรอบของแนวความคิดเชิงรัฐศาสตร์นั้นมุ่งเน้นไปที่กรอบของกิจกรรมที่รัฐมีภาระผูกพันต้องกระทำ ในปัจจุบันนี้มีแนวคิดเชิงรัฐศาสตร์ที่สำคัญๆ ได้แก่ แนวคิดรัฐศาสตร์ในระบบประชาธิปไตย และแนวคิดรัฐศาสตร์ในระบบเผด็จการ

ในบทนี้จะว่าด้วยแนวคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจทั้งแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์และแนวคิดเชิงรัฐศาสตร์ และวิวัฒนาการของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรัฐ รวมถึงกิจการที่เรียกว่ารัฐวิสาหกิจ และการเป็นเจ้าของกิจการและการกำกับดูแลโดยรัฐบาล

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ เป็นหน่วยงานสำคัญของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชน คนทั้งประเทศล้วนแล้วต้องใช้บริการของวิสาหกิจทั้งสิ้น ตั้งแต่ ไฟฟ้า ประปา คมนาคม การสื่อสาร ธนาคาร ฯลฯ การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจะส่งผลต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ในประเด็นของการบริหารจัดการและการทำธุรกิจ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะไม่มีคู่แข่ง และได้ประโยชน์จากกลไกของรัฐ

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2541 : 21-42) ได้อธิบายถึงแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจว่า แนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาถึงกระบวนการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ระบบเศรษฐกิจที่มีกฎเกณฑ์และนโยบายที่เป็นแบบแผนให้ยึดถือเป็นแนวทาง ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศที่เกิดจากความไม่สมดุลกันระหว่างปัจจัยที่จะสนองความต้องการกับความต้องการของมนุษย์ในสังคม ปัจจุบันมีระบบเศรษฐกิจใหญ่ๆ อยู่ 2 ระบบ กล่าวคือ

ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือทุนนิยมและระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ที่สัมพันธ์กับเรื่องของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

แนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือที่เรียกว่าทุนนิยม เริ่มจากลัทธิเศรษฐกิจการเมืองสำนักคลาสสิกที่เกิดขึ้นในอังกฤษ ระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 17-19 เน้นเสรีภาพของมนุษย์ในทางการเมืองและเศรษฐกิจ และให้สิทธิและความรับผิดชอบแก่ปัจเจกชน ปฏิเสธการบีบบังคับการจำกัดการค้าขายและการไม่ให้เสรีภาพในการประกอบการ กล่าวคือ อิสรภาพและเสรีภาพเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์ มนุษย์แต่ละคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินเป็นส่วนตัวได้ หน้าที่ของรัฐและรัฐบาลคือการรักษาสีทธิธรรมชาติของมนุษย์ อันได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน รัฐมีอำนาจจำกัด ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องบังคับในกิจกรรมของปัจเจกชนนอกจากกรณีจำเป็นเพื่อรักษาเสรีภาพและทรัพย์สินของสมาชิก กล่าวได้ว่าระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเป็นระบบที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นของเอกชน เอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินในการผลิต การผลิตดำเนินไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการขายในอันจะแสวงหากำไรสูงสุดจากการใช้ทรัพย์สินในการผลิต เน้นเสรีภาพของประชาชนในการค้าขายและแข่งขันกันโดยอาศัยระบบของตลาดและกลไกราคา บทบาทของรัฐที่จะเข้าไปแทรกแซงในชีวิตประจำวัน เศรษฐกิจของประชาชนก็ควรลดให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น โดยถือว่าปัจเจกชนเท่านั้นที่จะเป็นผู้ปฏิบัติการต่างๆ ที่เกี่ยวกับกับเศรษฐกิจ และควรให้เอกชนมีเสรีภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

แนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดชนชั้นใหม่ขึ้น 2 ชั้นขึ้น คือ ชั้นเศรษฐกิจและชนชั้นกรรมาชีพ ซึ่งชนชั้นเศรษฐกิจหรือที่เรียกว่าชนชั้นกลางได้เสริมสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็นชนชั้นปกครอง ในขณะที่ชนชั้นกรรมาชีพยังคงถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพอยู่ ทำให้ต้องเผชิญกับความทุกข์ยากและความอยุติธรรมในสังคม จึงได้เกิดแนวคิดใหม่ที่เรียกว่าสังคมนิยม เป็นระบบเศรษฐกิจที่จำกัดเสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อประโยชน์ของ กล่าวคือ รัฐเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการผลิตขนาดใหญ่และพยายามที่จะจัดสรรรายได้ให้โดยเน้นความเท่าเทียมกัน ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ถือว่าการจัดการเศรษฐกิจตามแบบแนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเป็นการก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม ในการจัดสรรปันส่วนทรัพย์สิน ก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านชนชั้นระหว่างมนุษย์ ก่อให้เกิดมีบุคคลชั้นกรรมาชีพ หรือที่เรียกว่าชนชั้นกรรมาชีพ อันนับเป็นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและความอยุติธรรมในสังคม จึงต้องการที่จะยกเลิกอภิสิทธิ์ของเอกชน และให้กรรมสิทธิ์ของเอกชนกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนรวมหรือของรัฐ รวมถึงต้องการที่จะให้การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายของเอกชนกลายเป็นของรัฐด้วย

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 1-4) ได้อธิบายถึงแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจว่าการปะทะกันของสองแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ทั้งแนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและแนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม จึงก่อให้เกิดแนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบผสม ซึ่งเป็นระบบที่ประสมประสานระบบทุนนิยมกับสังคมนิยม เพื่อผสมผสานความคิดเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระบบนี้ ทั้งรัฐบาลและเอกชนต่างมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจำนวนมากและรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะถูกกำหนดขอบเขตอำนาจทางเศรษฐกิจไว้ กล่าวคือ

รัฐบาลจะดำเนินการเกี่ยวกับบริการต่างๆด้านสาธารณสุขและการกิจการที่เอกชนไม่อาจจัดการได้ดีกว่า เช่น การขนส่ง การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น รัฐบาลจะดำเนินการกิจการสาธารณสุขโรคซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น การประปา การไฟฟ้า เป็นต้น รวมถึงรัฐบาลจะดำเนินการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและการพาณิชย์บางอย่างที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศชาติในด้านความปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจ เช่น อุตสาหกรรมการผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ กิจการป่าไม้ เป็นต้น ส่วนกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป ย่อมเป็นสิทธิของเอกชนที่จำดำเนินการอย่างเสรีภายใต้กลไกแห่งราคาและระบบการตลาดเสรี

จากแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ทั้ง 2 ระบบ สามารถสรุปได้ว่า ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม มีแนวคิดที่เห็นว่ารัฐบาลควรละเว้นการเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกชนิด ยกเว้นกรณีที่ทำเป็นเพื่อความมั่นคงของรัฐและความปลอดภัยของปัจเจกชน ส่วนระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม มีแนวคิดที่เห็นว่าประชาชนทุกคนควรมีการร่วมมือซึ่งกันและกันในสังคม อุตสาหกรรมควรเป็นของสังคมโดยมีการผลิตร่วมกันและทุกคนมีความเสมอภาคอย่างสมบูรณ์ มุ่งเน้นการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจไว้ในมือของรัฐ จนเกิดการผสมผสานเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีแนวคิดในการร่วมมือกันทั้งรัฐและเอกชนขั้นในที่สุด

จุมพล หนีพานิช (2525: 87) ได้กล่าวถึงแนวคิดเชิงรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจว่า แนวคิดเชิงรัฐศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับการควบคุมเกี่ยวกับอำนาจหรือสิทธิโดยเฉพาะในระดับเกี่ยวกับรัฐ ซึ่งหมายถึงชุมชนทางการเมืองของประชาชนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในอาณาเขตหรือดินแดนที่แน่นอน มีรัฐบาลที่มีอำนาจอธิปไตยและมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐอื่นๆ ภายนอก กล่าวคือ แนวคิดเชิงรัฐศาสตร์เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจก็เนื่องจากการยอมรับกันโดยทั่วไปในแง่ที่เศรษฐกิจและการเมืองเป็นเรื่องที่แยกกันไม่ออก ต่างมีความสัมพันธ์และมีผลกระทบซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา รวมถึงเรื่องของรัฐวิสาหกิจเกี่ยวข้องกับบทบาทและหน้าที่ของรัฐ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการเมืองด้วย ปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบประชาธิปไตยและระบบเผด็จการ

ในปัจจุบันไม่มีประเทศใดที่รัฐบาลไม่ได้เข้าไปดำเนินการกิจกรรมและควบคุมในการจัดตั้งและจัดการเกี่ยวกับวิสาหกิจอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบการคมนาคมขนส่ง การผลิต การจำหน่ายกระแสไฟฟ้า การธนาคาร การทำเหมืองแร่ การชลประทาน เป็นต้น กล่าวได้ว่า ทุกแขนงของกิจกรรมทางการค้าและอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ รัฐบาลของประเทศต่างๆ จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วยไม่มากนัก

พิพัฒน์ ไทยอารี และ พิมลจรรยา นามวัฒน์ (2549 : 5) ได้กล่าวไว้ว่า บทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลอาจแยกออกได้เป็น 2 ประการ คือ การควบคุมธุรกิจให้ดำเนินไปโดยมีเสรีภาพ ส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจ เช่น การควบคุมมาตรฐานคุณภาพสินค้า การควบคุมราคาสินค้าบางชนิด การควบคุมโควตาการนำเข้าและส่งออกสินค้า การควบคุมการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น กับการที่รัฐบาลเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการดำเนินธุรกิจโดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อที่จะส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศและมีให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจของเอกชน

แนวคิดรัฐศาสตร์ระบอบประชาธิปไตย ตั้งอยู่บนพื้นฐานอุดมการณ์ทางสังคมอย่างกว้างๆ มุ่งเน้นแนวความคิดของเสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพเป็นสำคัญ โดยแสดงให้เห็นถึงสิทธิต่างๆ ของปัจเจกบุคคลที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกละเมิดสิทธิต่างๆ จากฝ่ายปกครอง

แนวคิดรัฐศาสตร์ระบอบเผด็จการ เป็นระบอบที่ยกย่องให้ความสำคัญกับอำนาจรัฐ และผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเหนือกว่าเสรีภาพของบุคคล โดยมุ่งเน้นประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญมากกว่าของปัจเจกบุคคล โดยมีอยู่ในรูปแบบของการแนวความคิดของการมีอำนาจรัฐเหนือเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

จากแนวคิดเชิงรัฐศาสตร์ สามารถสรุปได้ว่า มีสาระสำคัญอยู่ที่การคงอยู่หรือไม่คงอยู่ของรัฐ ในการดำเนินบทบาทในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดเศรษฐศาสตร์ระบบเสรีนิยม เห็นว่ารัฐควรละเว้นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ส่วนระบบเผด็จการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์ระบบสังคมนิยม เห็นว่ารัฐควรดำเนินการทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งส่งเสริมประโยชน์สูงสุดของสังคม

วิวัฒนาการของรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจโดยรัฐเริ่มขึ้นจากลัทธิพาณิชย์นิยม ซึ่งมีพื้นฐานมาจากนโยบายกีดกันทางการค้าของประเทศต่างๆ ในยุโรป ตั้งแต่สมัยที่ประเทศเหล่านั้นมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม หลังจากเกิดสงครามโลกทั้งสองครั้งขึ้น ประเทศต่างๆ พากันหาทางฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยเพิ่มบทบาทของรัฐในการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประเทศที่เป็นประเทศสังคมนิยมมีการโอนกิจการมาเป็นของรัฐมากยิ่งขึ้น

ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย (2525 : 47-48) และ พิพัฒน์ ไทยอารี และ พิมลจรรยา นามวัฒน์ (2549 : 12-14) ได้อธิบายไว้ว่า การดำเนินทางเศรษฐกิจโดยรัฐนั้นเกิดจากการใช้นโยบายกีดกันทางการค้าตั้งแต่สมัยที่ประเทศต่างๆ ในยุโรปมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเกิดขึ้น ซึ่งต่อมาได้พัฒนาขึ้นเป็นลัทธิพาณิชย์นิยมในสมัยล่าอาณานิคมของกลุ่มประเทศจักรวรรดินิยม และเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 บทบาทของรัฐบาลประเทศต่างๆ ในการดำเนินการทางเศรษฐกิจมีมากขึ้นจนกลายเป็นที่มาของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

การเกิดระบบทุนนิยม การดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจในสมัยโบราณนั้น เป็นไปแบบง่ายๆ มีการแลกเปลี่ยนสิ่งของต่อสิ่งของระหว่างประชาชนที่อยู่ในสังคมหมู่บ้านเดียวกัน ต่อมาเมื่อมีการเดินทางไปยังท้องถิ่นต่างๆ การแลกเปลี่ยนสินค้ากันมีความยุ่งยากขึ้น จึงรู้จักใช้สื่อกลางเป็นการแลกเปลี่ยนซึ่งพัฒนามาเป็นเงินตรา ในคริสต์ศตวรรษที่ 11 ได้มีการเจริญเติบโตของเมืองเป็นศูนย์กลางทางการค้าขึ้น โดยเริ่มจากการรวมตัวกันของประชากรที่กระจัดกระจายอยู่ตามหมู่บ้านต่างๆ ทำให้มีศูนย์กลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งผลิตจากท้องถิ่นต่างๆ ขึ้น ที่เรียกว่าตลาด และการเกิดตลาดทำให้เกิดกลไกราคา กลไกราคาจึงเป็นตัวจักรกลสำคัญในระบบการค้าเสรีที่ต่างคนต่างก็มีสิทธิและเสรีภาพในการเสนอขายหรือแสวงหาสินค้าที่ตนมีหรือต้องการ เจ้าผู้ครองนครหรือเจ้าหน้าที่ทางบ้านเมืองไม่ค่อยยุ่งเกี่ยวกับระบบการค้านี้ อาจเพียงแต่คอยให้ความ

ช่วยเหลือให้ความสะดวก และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าบางชนิดเท่านั้น ราคาที่ยังปล่อยให้ผู้ค้าขายเป็นผู้กำหนด โดยรัฐไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง

ในยุคต่อมา พ่อค้าของเมืองต่างๆ จึงได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มพ่อค้าของเมืองที่เรียกว่าสันนิบาต เพื่อการผูกขาดและกีดกันบุคคลอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในผลประโยชน์ของตน เนื่องจากเมืองต่างๆ ได้ออกกฎหมายบังคับพ่อค้าต่างชาติมิให้ทำการค้าปลีก กลุ่มพ่อค้าของเมืองจึงได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าจากเมืองและประเทศต่างๆ ทำให้เกิดสถาบันกลางของนายหน้าขึ้น ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการติดต่อธุรกิจระหว่างพ่อค้าต่างชาติกับพ่อค้าในเมือง เมื่อการค้าเจริญขึ้น ทำให้เกิดลัทธิ กีดกันหรือปกป้องคุ้มกันขึ้น จนทำให้เกิดสมาคมอาชีพต่างๆ ซึ่งเป็นที่รวมกลุ่มคนที่ประกอบอาชีพประเภทเดียวกันเข้าด้วยกัน และต่อมาก็วิวัฒนาการมาเป็นลัทธิพาณิชย์นิยม กล่าวคือนโยบายกีดกันทางการค้าประกอบด้วย การออกกฎหมาย การตั้งกำแพงภาษี การกำหนดโควตา การล่าอาณานิคมเพื่อเป็นแหล่งจัดหาวัตถุดิบและเป็นตลาดสำหรับสินค้าสำเร็จรูป ซึ่งก่อให้เกิดการขัดแย้งกันจนลุกลามเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1

การล่าอาณานิคมและลัทธิพาณิชย์นิยม เกิดจากการค้นพบดินแดนใหม่ๆ ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากการนำของโปรตุเกสทำการสำรวจค้นหาดินแดนใหม่ๆ ด้วยการตั้งโรงเรียนสอนการเดินเรือ การค้นพบดินแดนใหม่ๆ และการเดินเรือไปยังแถบซีกโลกตะวันออก ทำให้โปรตุเกสได้เข้าควบคุมเส้นทางเดินเรือในคาบสมุทรอินเดียและผูกขาดการค้าเครื่องเทศซึ่งเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศแถบนั้น เมื่อเส้นทางเดินเรือสู่อินเดียถูกยึดครองควบคุม แต่ประเทศต่างๆ ก็พยายามหาเส้นทางเดินเรือใหม่ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของลัทธิจักรวรรดินิยม นำไปสู่การส่งนักสำรวจออกค้นหาดินแดนต่างๆ อย่างกว้างขวาง นอกจากโปรตุเกส ได้แก่ สเปน ฝรั่งเศส อังกฤษ และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

จากการล่าอาณานิคม ประเทศที่ประสบความสำเร็จเป็นประเทศที่ 2 คือสเปน สเปนประสบความสำเร็จในการค้นพบดินแดนใหม่จนได้เป็นประเทศมหาอำนาจทางทะเล หลังจากการค้นพบโลกใหม่หรือทวีปอเมริกา สเปนได้พยายามผูกขาดการค้าในดินแดนแถบนั้นโดยไม่อนุญาตให้ต่างชาติเดินทางไปโลกใหม่ ส่วนชาวสเปนก็ต้องได้รับใบอนุญาตเสียก่อนจึงจะเดินทางไปได้ การแข่งขันทางการค้าและเกิดสงครามการแก่งแย่งอาณานิคมกันระหว่างประเทศต่างๆ ทำให้ลุกลามเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากมายต่อชีวิตมนุษย์และทรัพย์สิน ตลอดจนปัจจัยอื่นๆ ทางเศรษฐกิจ เพราะสงครามทำให้ประเทศผู้แพ้สงครามต้องเสียค่าปฏิกรรมสงครามจนต้องกู้เงินประเทศอื่นๆ ทำให้เกิดภาระหนี้สิน เกิดการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคและแรงงานที่มีฝีมือ เกิดภาวะเงินเฟ้อ เกิดการว่างงาน แรงงานไร้ฝีมือ และธุรกิจหลายแห่งต้องล้มละลาย เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ หลายๆ ประเทศก็พยายามหาหนทางที่จะแก้ปัญหา ที่เกิดขึ้นด้วยมาตรการต่างๆ เช่น มาตรการทางการเงินโดยการลดค่าของเงินตรา และการวางแผนเศรษฐกิจ เมื่อรัฐบาลประเทศต่างๆ พยายามหาวิธีการในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ก็ยิ่งเท่ากับว่าเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจมากขึ้น รวมถึงการที่หลายประเทศต่างก็เตรียมตัวเพื่อรับสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศ โดยพยายามสะสมความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเพื่อเก็บไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ บทบาททางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลก็ยิ่งมีมากขึ้น

การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มต้นจากการที่ประเทศต่างๆ พยายามเสริมสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศที่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง และประเทศที่ไม่มีอาณานิคมในโพ้นทะเลเริ่มรู้สึกว่าเสียเปรียบ จึงพยายามใช้นโยบายขยายดินแดนเพื่อเป็นฐานทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างอำนาจให้แก่ตนเอง ซึ่งเป็นผลให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้นใน พ.ศ. 2482 ซึ่งกินเวลานานถึง 6 ปี เมื่อยุติลงก็ทำให้เกิดความสูญเสียอย่างใหญ่หลวง ประเทศผู้แพ้สงครามนอกจากจะต้องเสียค่าปฏิกรรมสงครามและมีภาระหนี้สินต่างๆ แล้ว ยังต้องสูญเสียดินแดนให้แก่ประเทศผู้ชนะสงครามอีกด้วย

สภาพเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันตกมีความเสียหายมาก แต่ก็ได้มีการฟื้นตัวอย่างรวดเร็วในเวลาต่อมา โดยมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเงินที่สำคัญๆ คือการบังคับให้ออม การร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาลในการกำหนดนโยบายการเงิน การลดค่าเงินและการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศด้อยพัฒนาเพื่อการบูรณะและพัฒนาประเทศ ได้มีการวางแผนเศรษฐกิจเพื่อเป็นการเตรียมการในหลายประเทศ ได้มีการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มประเทศสังคมนิยมซึ่งเห็นว่าการใช้อำนาจของรัฐในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและการลงทุนเพื่อให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไปอย่างทั่วถึงและเหมาะสม เป็นสิ่งจำเป็นซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมากและเงินจำนวนนี้น่าจะมาจากรัฐเท่านั้น

จักษ์ พันธุ์ชูเพชร (2557 : 241) กล่าวว่า แม้ว่าภาครัฐจะมีระบบราชการเป็นองค์กรหลักที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ระบบราชการก็มีข้อจำกัดในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความต้องการของประชาชนมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น อีกส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดของระบบราชการเอง ที่มีระเบียบแบบแผนรัดกุมและขาดความคล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะหากรัฐจะดำเนินการด้านธุรกิจ การนำระบบราชการมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางธุรกิจ จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากยิ่ง เพราะระบบราชการถูกออกแบบมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือดำเนินงานด้านการปกครองของรัฐเป็นหลัก เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ รัฐจึงได้สร้างระบบการทำงานที่เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ ขึ้น โดยให้มีลักษณะแตกต่างจากราชการ และให้ใกล้ชิดกับลักษณะของวิสาหกิจเอกชน ลักษณะดังกล่าวทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะผสมระหว่างความเป็นวิสาหกิจเอกชนกับวิสาหกิจมหาชน

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 6) ได้กล่าวไว้ว่า สำหรับประเทศไทย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทางการเมือง การทหาร และทรัพยากรทั้งหมดของรัฐในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐ และเป็นผู้ที่ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจ และบริษัทกึ่งราชการขึ้นจำนวนหนึ่ง โดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และอยู่ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎร หรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎร

การใช้ทรัพยากรทางการเงินของรัฐมาสร้างรัฐวิสาหกิจขึ้นนี้ คณะราษฎรได้สร้างรัฐวิสาหกิจทางการเงิน ได้แก่ ธนาคารเอเซีย ธนาคารมณฑล และบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย รัฐวิสาหกิจทางอุตสาหกรรม ได้แก่ บริษัทข้าวไทย บริษัทประมงไทย บริษัทเดินเรือไทย และบริษัทไทยเดินเรือทะเล ส่วนรัฐวิสาหกิจทางด้านพาณิชย์กรรม ได้แก่ บริษัทค้าพืชผลไทย และบริษัทพืชกสิกรรม เป็นต้น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้า เพื่อจัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อดำเนินการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอ เพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับสงคราม เช่น เชื้อเพลิง เป็นต้น รวมทั้ง เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นบริการประชาชนที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อม ทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถ มีการตรากฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งใน พ.ศ. 2496 เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ที่ได้จัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาหลายแห่ง ซึ่งมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การเบตเตอร์ องค์การแก้ว องค์การกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น

จากนั้นมาก็มีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่รวมบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้) รวมทั้งสิ้น 56 แห่ง ซึ่งรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นจัดตั้งขึ้นมาก็ด้วยเหตุผลหลายประการแตกต่างกันไป เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ การคลัง และความมั่นคง เป็นต้น

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 147-149) ได้กล่าวไว้ว่า ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ระบบราชการ เป็นองค์กรที่ผู้ขาดการใช้อำนาจต่างๆ ในสังคม บริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน อันได้แก่ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ระบบตำรวจ ระบบศาล และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของระบบราชการทั้งหมด ทั้งในด้านการดำเนินงานและด้านค่าใช้จ่ายต่างๆ

ต่อมาเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรก็ได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทั้งทางการเมือง การทหาร และทรัพยากรทั้งหมดของรัฐสืบแทนผู้ปกครองเก่า ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐและเป็นผู้ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจ และ บริษัทกึ่งราชการ ขึ้นจำนวนหนึ่ง โดยรัฐเข้าไปถือหุ้นข้างมากและทำหน้าที่บริหารบริษัทกึ่งราชการเหล่านั้น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาจำนวนมากเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ เช่น เพื่อการฟื้นฟูประเทศ เพื่อสร้างสาธารณูปโภค เพื่อผลิตสินค้าที่ขาดแคลน และสินค้าที่ต้องซื้อหาจากต่างประเทศ เป็นต้น ช่วงระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองไปจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2500 จึงนับได้ว่าเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจมากที่สุด

การจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่างๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ดังนั้น หากนำเอาระบบราชการไปจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกิจการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ก็จะทำให้ความไม่เหมาะสมและไม่เกิดผลดี ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ที่มีการดำเนินงานที่ผ่อนคลายจากกฎเกณฑ์ต่างๆ ของทางราชการเรียกว่า รัฐวิสาหกิจ

จากที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ว่า การบริหารงานภาครัฐมีความสัมพันธ์โดยตรงกับระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรสาธารณะ การดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจโดยรัฐนั้น เริ่มขึ้น

จากแนวคิดลัทธิพาณิชย์นิยมซึ่งมีพื้นฐานมาจากนโยบายกีดกันทางการค้าของประเทศต่างๆ ในยุโรป นับแต่สมัยที่ประเทศเหล่านั้นมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม หลังเกิดสงครามโลกทั้งสองครั้ง ประเทศต่างๆ หาท่างฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยเพิ่มบทบาทของรัฐในการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น มีการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐมากยิ่งขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของภารกิจทางด้านเศรษฐกิจโดยรัฐบาล ที่เรียกว่ารัฐวิสาหกิจ

การนิยามศัพท์รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน (Public Enterprise) เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการประกอบภารกิจในทางเศรษฐกิจ ในการให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจมีแนวคิดจากนักวิชาการหลายท่านดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (2556: 987) ได้ให้ความหมายไว้ว่า รัฐวิสาหกิจ หมายถึง กิจการที่รัฐเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นข้างมาก หมายถึง องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ หรือกิจการของรัฐ หรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนอยู่เกินกว่าร้อยละ 50

พิพัฒน์ ไทอารี และ พิมลจรรย์ นามวัฒน์ (2549 : 20-23) ได้อธิบายไว้ว่า ในระยะแรกคำว่า รัฐวิสาหกิจยังไม่มีให้นำมาใช้กัน มีเพียงแนวคิดเกี่ยวกับบรรษัทสาธารณะและถือกันว่าเป็นรูปแบบทางการบริหารกิจการรัฐวิสาหกิจลักษณะหนึ่ง บรรษัทสาธารณะก็คือองค์การทางการค้าที่มีความเป็นอิสระทางการเงินจากราชการ ซึ่งโดยทั่วไปก็หมายถึงรัฐบาลกลางที่เป็นหน่วยงานจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมา กิจการที่เรียกว่ารัฐวิสาหกิจที่ถือปฏิบัติทั่วไป มีการเรียกกันหลายอย่าง เช่น บริษัทและองค์การของรัฐบาล หรือ องค์การบริษัท และกิจการในการควบคุมของรัฐบาล เป็นต้น

ลักษณะองค์การที่เรียกว่าบรรษัทสาธารณะ มีลักษณะดังนี้ คือ เป็นองค์การที่จัดตั้งโดยมีกฎหมายเฉพาะ คณะกรรมการบริหารได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลหรืออำนาจฝ่ายบริหาร พนักงานไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ และรายได้ขององค์การเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหรือการค้า

จากความหมายรัฐวิสาหกิจ มีส่วนช่วยกำหนดแนวทางการพิจารณากิจการที่ควรเรียกว่ารัฐวิสาหกิจได้ ดังนี้ คือ

1. กิจการที่มีใช้การป้องกันประเทศ หรือการรักษาความสงบสุขของประชาชน และความยุติธรรม แต่เป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นสาขาทางเศรษฐกิจ
2. การจัดตั้งโดยรัฐบาลซึ่งอาจเป็นรัฐบาลระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็ได้
3. ลักษณะการจัดตั้งตามกฎหมาย โดยมีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ หรือเป็นองค์การตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้ โดยมีการถือหุ้น ซึ่งผู้ถือหุ้นอาจประกอบไปด้วยส่วนราชการหรือเอกชนก็ได้ กล่าวคือรูปแบบขององค์การอาจมีหลายแบบก็ได้ และมีลักษณะเป็นการร่วมทุนก็ได้ และ
4. จะมีความเป็นอิสระทางการเงินจากราชการ มีรายได้ของตนเอง โดยรัฐไม่ต้องจัดสรรงบประมาณให้ หรือไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากหน่วยงานราชการหรือรัฐสภา

ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงหมายถึงกิจการที่มีคุณลักษณะดังนี้ คือ

1. เป็นกิจการที่รัฐบาลดำเนินการกับมหาชนแบบธุรกิจ มิใช่เป็นการดำเนินงานในฐานะผู้ปกครอง

2. ผู้ใช้บริการคือผู้ที่จะต้องจ่ายค่าบริการนั้นๆ มิใช่ประชาชนผู้เสียภาษีเป็นผู้จ่าย
3. การใช้จ่ายของกิจการจะผันแปรไปตามความต้องการของผู้บริโภคและเป็นสิ่งที่จะต้องมีการคาดคะเนระยะยาว
4. การใช้จ่ายเพื่อเพิ่มพูนความต้องการของผู้ใช้ไม่ควรที่จะให้เกิดการพอกพูนในค่าใช้จ่ายของรัฐบาล
5. การดำเนินการนั้นต้องดำเนินการไปตามวิธีการของธุรกิจ กล่าวคือเพื่อหารายได้และแสวงหากำไร

ประเทศต่างๆ ได้พัฒนาหน่วยงานทางเทคนิคของรัฐขึ้นเพื่อรับผิดชอบดำเนินการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยแยกต่างหากจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่พัฒนาขึ้นนี้ เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” หรือ “วิสาหกิจมหาชน” ซึ่งมีลักษณะของการดำเนินงานดังนี้

1. มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกออกจากส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม และมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงินและการบริหารงานและการบริหารบุคลากร
2. รับผิดชอบภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่
3. ดำเนินการในเชิงพาณิชย์ โดยสามารถดำรงอยู่ได้จากค่าตอบแทนการขายสินค้าหรือบริการของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณที่มาจากภาษีอากร
4. อยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” จากองค์กรของรัฐเสมอ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้เกิดความรั่วไหลและการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

ตามลักษณะขององค์การที่กล่าวมา ได้แสดงถึงคุณลักษณะองค์การภาครัฐบาลกับคุณลักษณะภาคเอกชนเข้าไว้ด้วยกัน เริ่มจากใช้คำว่าบรรษัทสาธารณะอันหมายถึงองค์การทางการค้าที่มีความเป็นอิสระทางการเงินจากราชการ ต่อมาเริ่มมีการประยุกต์ใช้กับงานที่กว้างขึ้นว่าหมายถึงกิจการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และพาณิชย์กรรม ที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและควบคุม และพัฒนามาจนถึงความหมายที่เน้นการทำกิจการทางเศรษฐกิจในด้านการเงินการขายและรายได้ขององค์การที่เรียกว่ารัฐวิสาหกิจ

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 11) ได้กล่าวไว้ว่า คำว่ารัฐวิสาหกิจ ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Public Enterprise นั้น ในความหมายทั่วไป ศาสตราจารย์ เอ เอช. แฮนสัน (Hanson) ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจ ว่าหมายถึง กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ และดำเนินการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินและการค้าพาณิชย์ ขณะที่ วิคแฮม (Wickham) เสนอว่า รัฐวิสาหกิจ คือ องค์การที่ดำเนินการเพื่อขายผลิตภัณฑ์หรือบริการแก่ตลาดโดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ลักษณะขององค์การจะมีระบบงบประมาณแยกต่างหากจากราชการ และจะมีการดำเนินการบริหารของตนเอง โดยรัฐบาลหรือส่วนราชการจะคอยเป็นผู้กำหนดแนวทางไว้ ซึ่งองค์การนั้นๆ จะต้องปฏิบัติตาม

ส่วนความหมายทางกฎหมาย ในบทบัญญัติของกิจการซึ่งโอนมาเป็นของชาติอังกฤษ (British Nationalization) กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจว่า หมายถึง กิจการซึ่งบริการประชาชนทุกรูปแบบ และกิจการที่ทำนั้น ไม่ได้มุ่งหวังกำไรให้แก่ผู้ถือหุ้น เพราะว่ากิจการนี้ไม่มีผู้ถือหุ้น

ความหมายตามที่องค์การสหประชาชาติได้ให้คำนิยามไว้ คือ รัฐวิสาหกิจ หมายถึง กิจการที่รัฐดำเนินการในด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอุตสาหกรรม เกษตรกรรม หรือการค้า ซึ่งรัฐอาจเป็นเจ้าของหรือควบคุมโดยรัฐ หรือรัฐมีหุ้นร่วมกับเอกชนกว่าร้อยละ 50

กล่าวโดยสรุป ในระยะแรกไม่มีคำว่ารัฐวิสาหกิจ มีเพียงคำว่าบรรษัทสาธารณะอันหมายถึงองค์การทางการค้า ที่มีความอิสระทางการเงินจากราชการ ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงรัฐบาลกลางที่เป็นหน่วยงานจัดตั้งองค์การเหล่านั้นขึ้นมา กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบกิจการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และพาณิชย์กรรมที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของและควบคุม ซึ่งอาจจะเป็นไปโดยวิธีการถือหุ้นจำนวนมากหรือมากกว่าร้อยละ 50 หรือน้อยกว่านั้นก็ได้

ความหมายของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยองค์การในภาครัฐรูปแบบที่เกิดขึ้นภายในรัฐหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งส่วนราชการต่างๆ ขึ้นมาแล้วเป็นระยะเวลายาวนานก็คือ รัฐวิสาหกิจ หรือวิสาหกิจมหาชน

ปรเมศวร์ ศิริรักษ์ (2555 : 1) กล่าวว่า รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทั้งในอดีตและปัจจุบัน รัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยได้จัดตั้งและมุ่งให้รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่ก่อประโยชน์ในด้านต่างๆ สามารถตอบสนองเป้าหมายของประเทศเฉพาะด้านหรือโดยส่วนรวม เช่น ดำเนินการแสวงหารายได้เพื่อสนองตามนโยบายการเงินและการคลังของประเทศ ดำเนินการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อสนองนโยบายด้านสังคม ดำเนินการด้านโครงการสร้างเศรษฐกิจพื้นฐานในโครงการขนาดใหญ่ เพื่อให้บรรลุทั้งเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

รัชยา ภักดีจิตต์ (2557 : 100-101) ได้กล่าวไว้ว่า บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามารับผิดชอบต่อในการดำเนินการเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของการผลิตในระบบอุตสาหกรรมและการค้า และการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งภารกิจเหล่านี้ ได้แก่ การจัดหาแหล่งวัตถุดิบและพลังงานที่เพียงพอต่ออุตสาหกรรม รวมไปถึงการจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้า โดยที่สภาพการดำเนินกิจการดังกล่าวมีลักษณะของการตกลงด้วยความสมัครใจในการที่จะเข้าซื้อขาย หรือรับบริการที่รัฐจัดทำขึ้นในลักษณะเดียวกันกับที่เอกชนปฏิบัติต่อกันในทางอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่ส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งรัฐจะใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวกับเอกชน ดังนั้น รัฐจึงได้จัดระบบองค์การภาครัฐอีกรูปแบบหนึ่งขึ้น อันได้แก่ รัฐวิสาหกิจเพื่อรับผิดชอบต่อในการจัดทำภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้าเหล่านี้เป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากส่วนราชการที่มีอยู่เดิม โดยรัฐวิสาหกิจจะมีการบริหารที่เป็นอิสระ มีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น และมีความคล่องตัว ในการตัดสินใจในเชิงพาณิชย์ภายใต้การกำกับตรวจสอบจากองค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ

วิสาหกิจมหาชน จึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการประกอบภารกิจ (บริการสาธารณะ) ในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากภารกิจของรัฐได้ขยายเพิ่มเติมมากขึ้นนอกเหนือจากภารกิจดั้งเดิม

ฉะนั้น ข้อความคิดทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ จึงหมายถึง องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพื่อผลิตสินค้าและบริการออกจำหน่าย และอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำชี้ขาดของรัฐ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558 : 4) กล่าวว่า รัฐวิสาหกิจ (State-owned Enterprise) หมายถึง องค์กรของรัฐที่มีการจัดตั้งตามกฎหมาย หรือบริษัทที่ภาครัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 โดยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เสมือนเป็นเจ้าของทรัพย์สินและโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศ ในฐานะเป็นผู้ให้บริการสินค้าและบริการสาธารณะที่จำเป็น เพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน รวมถึงการมีบทบาทในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงเป็นกิจการ ที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจหลายฉบับได้กำหนดความหมายของคำว่า รัฐวิสาหกิจ ไว้แตกต่างกัน ซึ่งในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายหรือไม่ จะต้องพิจารณาตามกฎหมายดังกล่าวเป็นการเฉพาะ เช่น กฎหมายคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ทำให้รัฐวิสาหกิจอาจแบ่งได้หลายประเภทตามเกณฑ์ที่แตกต่างกัน เช่น แบ่งตามกฎหมายจัดตั้ง ลักษณะองค์กร หรือประเภทอุตสาหกรรม เป็นต้น

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 12) ได้กล่าวไว้ว่า ในความหมายทั่วไปนั้น สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความหมายรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายถึง องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รวมทั้งบริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 นับเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1 ระยะเวลาที่ 1 พ.ศ. 2504-2506 เป็นต้นมา

ส่วนความหมายทางกฎหมาย สำหรับประเทศไทย คำว่า รัฐวิสาหกิจ ได้มีการกำหนดความหมายในกฎหมาย 5 ฉบับ โดยเรียงลำดับต่อไปนี้

1. ความหมายตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 กล่าวว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวง ทบวงกรม ในรัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลมีทุนรวมกันอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 หรือบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้น มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 และให้หมายความรวมถึง องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมถึงตลอดถึง บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

2. ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

- (1) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) และ/หรือ (2) มีทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (3) และ/หรือ (1) และ/หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
- (5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (4) และ/หรือ (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

3. ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมกิจการใดๆ ที่ไม่ใช่ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) และ/หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

4. ความหมายตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50

5. ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 บัญญัติคำว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50 โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานรัฐเท่านั้น

นั้นทวัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 250-254) ได้อธิบายไว้ว่า ความหมายของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยที่ใช้อ้างอิงกันอยู่ทั่วไปนั้นเป็นความหมายที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย ซึ่งแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอื่น ดังนี้

1. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518
2. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 (เดิมคือพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502)
3. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

จากคำนิยามที่ปรากฏในกฎหมายทั้ง 4 ฉบับแสดงให้เห็นว่าวิธีการจำแนกรายการและองค์การที่ถูกจำแนกไว้คล้ายคลึงกันมาก จะมีความกว้างแคบต่างกันก็เพียงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับเท่านั้น กล่าวคือ คำนิยามตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะกว้างกว่าคำนิยามในกฎหมายอีก 3 ฉบับ ครอบคลุมถึงกิจการใดๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 ไม่ว่าจะเป็ทางตรงหรือทางอ้อมก็ขึ้นก็ตาม ซึ่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดเอาไว้ ส่วนพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ไม่ได้ครอบคลุมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการสงเคราะห์หรือส่งเสริมใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ เช่น การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เป็นต้น

ดังนั้น รัฐวิสาหกิจ ที่เป็นคำนิยามทั่วไปในกฎหมายไทยจึงไม่มีและไม่เคยมีอยู่ มีแต่เพียง รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือ รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 หรือ รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 หรือ รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เท่านั้น

รัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายจึงได้แก่ องค์การ 7 ประการ ดังนี้

1. องค์การของรัฐบาล
2. กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น
3. หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ
4. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
5. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) และ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
6. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) และ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50
7. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) และ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) และ/หรือ 6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 จากที่กล่าวมาข้างต้น

ประเทศไทยได้เริ่มใช้คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เป็นทางการครั้งแรกในพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 แต่คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ก็ยังหาคำนิยามที่แน่นอนชัดเจนไม่ได้ ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ 3 ฉบับ ซึ่งได้ให้คำนิยามความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์กรของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือกิจการที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 และรัฐวิสาหกิจอาจจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหลายอย่าง เพื่อเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการประกอบภารกิจในทางเศรษฐกิจ จัดแบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ ทบวงการเมือง บริษัทสาธารณะ และบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของหรือหรือบริษัทที่รัฐร่วมเป็นเจ้าของ

วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการประกอบภารกิจในทางเศรษฐกิจ การดำเนินงานทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องอาศัยความคล่องตัวในการตัดสินใจดำเนินการและในด้านการเงินเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน เพราะเป็นการดำเนินกิจการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ที่รัฐพิจารณาเห็นว่ามีสำคัญต่อเศรษฐกิจของชาติและสังคมส่วนรวม ซึ่งรัฐต้องจัดลักษณะขององค์กรรัฐวิสาหกิจให้มีความแตกต่างจากส่วนราชการและให้มีความใกล้เคียงกับลักษณะของวิสาหกิจเอกชนมากที่สุด

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2542 : 99-110) ได้สรุปไว้ว่า รัฐวิสาหกิจ มีลักษณะเฉพาะของตนเอง คือ รัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการกิจการในทางอุตสาหกรรมและการค้า โดยดำเนินการในเชิงพาณิชย์คือเรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ แต่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐ

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551: 9-10) ได้กล่าวไว้ว่า ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมานั้น รัฐบาลของประเทศต่างๆ มีวัตถุประสงค์ต่างๆ กันหลายประการ ดังนี้ คือ

1. เป็นการกระตุ้นวิสาหกิจเอกชนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม
2. เพื่อเข้ามาดำเนินงานแทนวิสาหกิจเอกชนโดยวิธีการโอนกิจการเข้าเป็นของรัฐ หรือโดยการที่รัฐใช้สิทธิที่จะซื้อกิจการใดๆ ในสาขาต่างๆ ทางเศรษฐกิจได้ก่อนเอกชนอื่นๆ ในฐานะที่เป็นกิจการที่อยู่ภายในขอบเขตที่สงวนไว้เฉพาะรัฐบาล
3. เป็นการช่วยเสริมวิสาหกิจเอกชนโดยการทำให้ข้อบกพร่องหรือช่องโหว่บางประการซึ่งวิสาหกิจเอกชนอาจมีอยู่ให้หมดสิ้นไป เช่น ในธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตและจำหน่ายสินค้าทางการเกษตรซึ่งทั้งเกษตรกรและผู้บริโภคมักจะเสียเปรียบพ่อค้าคนกลาง
4. เพื่อเข้าร่วมกับวิสาหกิจเอกชนในการดำเนินโครงการต่างๆ
5. เพื่อบริการด้านสาธารณะอันเป็นสาเหตุใหญ่ ซึ่งทุกๆ ประเทศถือเป็นหลักที่รัฐบาลจะต้องเข้าดำเนินงานในรูปรัฐวิสาหกิจ เหตุผลที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินงานประเภทนี้ก็เพื่อบริการสังคมโดยแท้ ทั้งยังเป็น

การรักษาประโยชน์ ป้องกันความเสียหายและความเหลื่อมล้ำต่ำสูงของประชาชนส่วนรวม กิจกรรมประเภทนี้ เช่น การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น

6. เพื่อเตรียมพร้อมแก้ไขวิกฤตการณ์ต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น เช่น อุทกาสหกรรมการผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ และเชื้อเพลิง เป็นต้น

7. เพื่อประโยชน์ทางการเมืองและเกียรติคุณของประเทศชาติ กิจกรรมประเภทนี้มักขาดทุนอยู่เสมอ เพราะเป็นกิจการที่รัฐบาลไม่ได้มุ่งหวังผลกำไร หากแต่มุ่งหวังที่จะเชิดชูเกียรติของประเทศชาติ หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมืองมากกว่า กิจกรรมประเภทนี้เช่น การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น

8. การผูกขาดเพื่อหากำไร เช่น การผลิตและจำหน่ายสุรา ยาสูบ สลากกินแบ่ง เป็นต้น

9. เพื่อเผยแพร่วิชาการใหม่ๆ และวิธีประกอบกิจการด้านต่างๆ มักเป็นกิจการเล็กๆ ซึ่งทำเป็นตัวอย่างในลักษณะของการวิจัยทดลองหรือค้นคว้าหาวิธีที่ถูกต้องและประหยัดค่าใช้จ่าย ปรับปรุงคุณภาพของการผลิตให้ดีขึ้น เป็นต้น

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 7) ได้กล่าวไว้ว่า เหตุผลในการมีรัฐวิสาหกิจสามารถแยกเป็น 2 กรณี คือ

1. เหตุผลทั่วไป คือ มูลเหตุในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่พบในหลายๆ ประเทศรวมทั้งในประเทศไทย ด้วยนั้น มีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ คือ

1.1 เพื่อหารายได้ ในบางกรณีรัฐมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินกิจกรรมบางประเภทเพื่อหารายได้เข้ารัฐโดยตรง เช่น การผลิตสุรา ยาสูบ สลากกินแบ่ง และไฟ เป็นต้น

1.2 เพื่อความมั่นคงของประเทศ กิจกรรมบางประเภทอาจมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและประชาชน เช่น กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ หรือในบางกรณีก็มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น องค์การแบดเตอร์ องค์การแก้ว องค์การพอกหนัง องค์การเชื้อเพลิง ซึ่งถือเป็นยุทธปัจจัยของกองทัพในยามสงคราม

1.3 เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งถือเป็นภารกิจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐที่จะต้องจัดให้มีเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ เช่น การจัดให้มีระบบการศึกษา การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ต่างๆ เป็นต้น

1.4 เพื่อจัดทำสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการและด้วยเหตุผลที่ประชาชนในสังคมมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน การจัดทำสาธารณูปโภค ที่คิดค่าบริการตามลักษณะการจัดการเชิงธุรกิจอาจทำให้ประชาชนบางส่วนไม่มีโอกาสในการใช้บริการเหล่านั้น ประกอบกับปัญหาด้านต้นทุนในการดำเนินงาน จุดคุ้มทุน และผลตอบแทน ที่ทำให้เอกชนไม่สนใจเข้ามาดำเนินการ เช่น การจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อสร้างทางรถไฟและเดินรถไฟไปในพื้นที่ภาคต่างๆ ของประเทศ หรือการจัดตั้งกรมไปรษณีย์และโทรเลขเพื่อให้การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น

2. เหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย คือ ความมุ่งหมายในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันไปตามความต้องการของแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศนั้นๆ ในบางครั้งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอาจเกิดขึ้นมาโดยมิได้มีความมุ่งหมายที่จะให้กิจการนั้นเป็น

รัฐวิสาหกิจ แต่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์คับขันทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือความต้องการให้รัฐวิสาหกิจมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ ถือว่าเป็นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจด้วยวัตถุประสงค์ชั่วคราว เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายที่วางไว้ กรณีประเทศไทยได้มีการจัดตั้งในลักษณะดังกล่าว เช่น

- 2.1 ยึดทรัพย์สินเนื่องจากเหตุผลทางการเมือง เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด
- 2.2 เพื่อแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจเฉพาะคราว เช่น องค์การทอผ้า องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป
- 2.3 เพื่อเป็นโครงการชั้นนำแก่ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ เช่น กิจการรถไฟ ไปรษณีย์ โทรศัพท์ และวิทยุกระจายเสียง กิจการขนส่งมวลชน การสร้างเส้นทางคมนาคม องค์การตลาด
- 2.4 เป็นวิธีเข้าจัดการเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด

ปภาวดี ประจักษ์ศุภนิติ และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2549 : 49) ได้กล่าวไว้ว่า ถ้าพิจารณาในเชิงกฎหมาย รัฐวิสาหกิจมี 3 รูปแบบ ดังนี้ คือ

1. ทบวงการเมือง หรือรัฐพาณิชย์ ที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารหรือกระทรวงทบวงกรม มีลักษณะสำคัญดังนี้ คือ ได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล รายรับทั้งหมดต้องนำส่งกระทรวงการคลัง งบประมาณประจำปีต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ถูกควบคุมด้านงบประมาณ บัญชี และการตรวจบัญชี เช่นเดียวกับหน่วยราชการทั่วไป เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นข้าราชการพลเรือน อยู่ภายใต้กฎหมายพลเรือน โครงสร้างการบริหารเป็นตามสายบังคับบัญชา ในบางประเทศ รัฐพาณิชย์ มีเอกสิทธิ์ไม่สามารถฟ้องร้องได้ ก่อนได้รับอนุมัติจากรัฐบาล ในปัจจุบันรัฐพาณิชย์ส่วนใหญ่ได้แปรรูปเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากขาดความคล่องตัว

2. บรรษัทของรัฐหรือบรรษัทสาธารณะ องค์การรัฐวิสาหกิจ มีลักษณะสำคัญดังนี้ คือ รัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งหมด จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ มีฐานะเป็นนิติบุคคล นอกเหนือจากงบประมาณจัดสรรของรัฐบาลยังสามารถหาแหล่งเงินทุนจากที่อื่นได้ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ในรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ขาดความคล่องตัวและดำเนินกิจการประสบปัญหาขาดทุน อาจทำให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้น

3. บริษัทของรัฐหรือบริษัทผสม มีลักษณะสำคัญดังนี้ คือ รัฐเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นส่วนใหญ่หรือบางส่วนเกินร้อยละ 50 จัดตั้งได้ง่ายกว่ารูปแบบอื่น เพียงแค่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเอกชน ไม่ต้องตรากฎหมายมาควบคุม เข้าร่วมทุนกับเอกชนได้ง่าย การโอนหรือแปรสภาพเป็นวิสาหกิจเอกชนได้ง่าย มีความเสมอภาค มีความคล่องตัวสูง

รัชยา ภักดีจิตต์ (2557 : 102) ได้กล่าวไว้ว่า รัฐวิสาหกิจของไทยนั้นในส่วนของการกระจายอำนาจจะเป็นไปตามวิธีการกระจายอำนาจในขอบเขตของภารกิจ กิจกรรมจึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร เป็นลักษณะโดยทั่วไปของการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ ซึ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นองค์การของรัฐบาล คือ องค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการตามกฎหมายไทย แยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทหนึ่งจัดตั้งโดย พระราชกฤษฎีกา และอีกประเภทหนึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ

2. รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปแบบหน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ ลักษณะสำคัญของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้คือ

2.1 การได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐบาลและรายรับทั้งสิ้นต้องนำเสนอกระทรวงการคลัง งบประมาณดังกล่าวถือเป็นหน่วยหนึ่งของกฎหมายงบประมาณประจำปีที่ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา แต่แยกจากงบประมาณของหน่วยราชการอื่น

2.2 ถูกควบคุมด้านงบประมาณ ระบบบัญชี และการตรวจบัญชี

2.3 เจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการพลเรือนอยู่ภายใต้กฎหมายข้าราชการพลเรือน

2.4 มีโครงสร้างการบริหารเหมือนกับทบวงการเมืองและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด

3. รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการในรูปของบริษัทจำกัด หรือบริษัทผสม ลักษณะทางกฎหมายของ บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของทั้งหมด หรือบริษัทผสม โดยรัฐเป็นเจ้าของหุ้นทุนของบริษัทโดยตรง และบริษัทมี วัตถุประสงค์ สิทธิ หน้าที่ และหนี้เช่นเดียวกับบริษัทเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กล่าวโดยสรุป รัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการประกอบภารกิจในทางเศรษฐกิจ อาศัย ความคล่องตัวในการตัดสินใจเช่นเดียวกับกิจการของเอกชน เพื่อดำเนินการบริการสาธารณะในด้าน อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในประเทศ

รัฐวิสาหกิจของไทยในปัจจุบัน (2560)

ปัจจุบันในประเทศไทย มีรัฐวิสาหกิจในความกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง 55 แห่ง 9 สาขา (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2560) มีดังต่อไปนี้

สถาบันการเงิน 10 แห่ง

1. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (กรุงไทย)
2. ธนาคารออมสิน (ออมสิน)
3. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)
4. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)
5. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.)
6. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.)
7. บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)
8. บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.)
9. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท)
10. สำนักงานธนานุเคราะห์ (สธค.)

พลังงาน 4 แห่ง

1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)
2. การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.)
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)
4. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.)

สื่อสาร 4 แห่ง

1. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที)
2. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท.)
3. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท.)
4. บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (อสมท.)

ขนส่ง 10 แห่ง

1. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.)
2. การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)
3. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)
4. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)
5. บริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.)
6. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.)
7. บริษัท การบินไทย จำกัด (บกท.)
8. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (บวท.)
9. สถาบันการบินพลเรือน (สบพ.)
10. การท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.)

สาธารณูปการ 6 แห่ง

1. การประปานครหลวง (กปน.)
2. การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.)
3. องค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.)
4. การเคหะแห่งชาติ (กคช.)
5. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.)
6. บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด (ธพส.)

เกษตร 5 แห่ง

1. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อสมค.)
2. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.)
3. องค์การสะพานปลา (อสป.)
4. การยางแห่งประเทศไทย (กยท.)
5. องค์การคลังสินค้า (อคส.)

ทรัพยากรธรรมชาติ 3 แห่ง

1. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.)
2. องค์การสวนพฤกษศาสตร์ (อสพ.)
3. องค์การสวนสัตว์ (ออส.)

อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม 8 แห่ง

1. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (สลาก)
2. องค์การตลาด (อต.)
3. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (รยส.)
4. โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต (โรงงานไฟ) (โรงงานไฟ)
5. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต (อส.)
6. โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (โรงพิมพ์ตำรวจ)
7. บริษัท อุ่กรุงเทพ จำกัด (บอท.)
8. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด (สหโรงแรม)

สังคมและเทคโนโลยี 5 แห่ง

1. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.)
2. การกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.)
3. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.)
4. องค์การพิพิธภัณฑวิทยาศาสตร์แห่งชาติ (อพวช.)
5. องค์การเภสัชกรรม (อภ.)

สรุป

โดยทั่ว ๆ ไป กิจกรรมเศรษฐกิจเป็นเรื่องของสถาบันทางเศรษฐกิจต่างๆ ในแต่ละประเทศ จะร่วมกันดำเนินการเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความต้องการของมนุษย์และปัจจัยที่จะตอบสนองแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวข้องจึงมีทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ ที่มีอิทธิพลต่อวิวัฒนาการของการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจโดยรัฐมาโดยตลอด คำนียามศัพท์รัฐวิสาหกิจนั้นกว้างขวางครอบคลุมประเด็นการเป็นเจ้าของกิจการและกำกับดูแลโดยรัฐบาล และประเด็นของการดำเนินธุรกิจที่มุ่งเน้นการตลาดและการเงินเป็นสำคัญ

ในกรอบของระบบเศรษฐกิจใหญ่ๆ ในปัจจุบันนี้มีแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญๆ ได้แก่ แนวคิดเสรีนิยมในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม กับแนวคิดสังคมนิยมในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ส่วนในกรอบของแนวความคิดเชิงรัฐศาสตร์นั้นมุ่งเน้นไปที่กรอบของกิจกรรมที่รัฐมีภาระผูกพันต้องกระทำ ในปัจจุบันนี้มีแนวคิดเชิงรัฐศาสตร์ที่สำคัญๆ ได้แก่ แนวคิดรัฐศาสตร์ในระบบประชาธิปไตย และแนวคิดรัฐศาสตร์ในระบบเผด็จการ

รัฐวิสาหกิจ เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการประกอบภารกิจในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากภารกิจของรัฐได้ขยายเพิ่มเติมมากขึ้นนอกเหนือจากภารกิจดั้งเดิม การนำเครื่องมือหรือรูปแบบที่ใช้ ในการปฏิบัติภารกิจดั้งเดิมของรัฐ ซึ่งได้แก่ ส่วนราชการ ไม่ว่าจะป็นองค์กรปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาใช้ในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจจึงไม่เหมาะสม การดำเนินงานทางเศรษฐกิจต้องอาศัยความคล่องตัวในการตัดสินใจดำเนินการและในด้านการเงินเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน เพราะเป็นการดำเนินกิจการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่รัฐพิจารณาเห็นว่ามีมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของชาติและ

สังคมส่วนรวม รัฐต้องจัดลักษณะขององค์การรัฐวิสาหกิจให้มีความแตกต่างจากส่วนราชการ และให้มีความใกล้เคียงกับลักษณะของวิสาหกิจเอกชนมากที่สุด

ดังนั้น รัฐวิสาหกิจ จึงเป็นองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือกิจการที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 และรัฐวิสาหกิจอาจจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหลายอย่าง เพื่อเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการประกอบภารกิจในทางเศรษฐกิจ จัดแบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ ทบวงการเมือง บริษัทสาธารณะ และบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของหรือบริษัทที่รัฐร่วมเป็นเจ้าของ

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ถูกต้องและได้ใจความสมบูรณ์

1. บริการสาธารณะ คืออะไร
2. รัฐวิสาหกิจก่อตั้งขึ้นด้วยอาศัยแนวคิดอะไร
3. มีเหตุผลหรือความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยงานของรัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจอย่างไร
4. ลักษณะสำคัญของรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างไร
5. วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการมีรัฐวิสาหกิจคืออะไร
6. รูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่นิยมจัดตั้งในประเทศต่างๆ เป็นอย่างไร
7. ที่มาของคำว่ารัฐวิสาหกิจในประเทศไทยคืออะไร
8. รัฐวิสาหกิจตามบทบัญญัติของกฎหมายไทย มีลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง
9. จงอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การรัฐฝ่ายบริหารกับรัฐวิสาหกิจ พอสังเขป

บทที่ 4

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

จากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ รัฐเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจมาเป็นเวลาช้านาน โดยมีระดับมากน้อยของการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจตามอิทธิพลของแนวคิดหรือลัทธิเศรษฐกิจในยุคสมัยนั้นๆ การดำเนินกิจการในลักษณะของรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีรูปแบบการจัดตั้งที่เป็นแบบแผนเฉพาะตัวซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานเชิงธุรกิจของรัฐ ในลักษณะรัฐพาณิชย์

องค์การสาธารณะคือองค์การที่ทำหน้าที่ในด้านความผาสุกของประชาชนและผลประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม รูปแบบในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ บริการสาธารณะที่โดยสภาพแล้วเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ยังสามารถเลือกรูปแบบในการดำเนินการได้ ทั้งในรูปแบบราชการ รูปแบบรัฐวิสาหกิจ และรูปแบบองค์การมหาชน ซึ่งรัฐวิสาหกิจเป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ

รัฐวิสาหกิจในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งจัดตั้งด้วยเหตุผลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะการโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐ รวมถึงประวัติความเป็นมาและการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยที่มีประวัติย้อนหลังไปตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย ในลักษณะดำเนินการด้านการค้าของรัฐ จนถึงการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ในบทนี้จะว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เหตุผลที่ต้องมีรัฐวิสาหกิจ ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย และรูปแบบของรัฐวิสาหกิจในสถานการณ์ปัจจุบัน มีรายละเอียดดังนี้

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศต่างๆ

รัฐวิสาหกิจที่มีการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งการให้บริการแก่ประชาชน การหารายได้เข้ารัฐ การขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันของประเทศ

เอี่ยม ฉายางาม (2526 : 202) ได้สรุปไว้ว่า การปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจได้โดยเสรี ก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมายในระยะต่อมา เช่น ความลำบากทุกข์ยากของชนชั้นกรรมาชีพ และการเกิดชนชั้นกลางใหม่ซึ่งเป็นเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมใหญ่ และดำเนินธุรกิจแบบผูกขาด ทำให้เกิดกลุ่มนักคิดสังคมนิยม ซึ่งมีความเห็นว่ารัฐบาลควรเข้าดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจแทนเอกชนเสียเอง กล่าวคือ รัฐเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปสังคม การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ในสังคมและการแข่งขันที่ไม่จำกัดขอบเขต กระทำได้โดยที่รัฐบาลจัดหาเงินทุนให้แก่สหกรณ์กลุ่มผู้ผลิต ใช้ระบบประกันสังคมเพื่อขจัดปัญหาการว่างงานและปัญหาการถูกทอดทิ้งยามเจ็บป่วย รัฐบาลควรให้ประชาชนมีสิทธิในการทำงานอย่างเท่าเทียมกัน โดยรัฐบาลเข้าดำเนินการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเสียเอง โดยจัดตั้งโรงงานแห่งชาติเพื่อให้ผู้ว่างงานได้มีงานทำอย่างทั่วถึง

ไพศาล ชัยมงคล (2529 : 4) ได้กล่าวไว้ว่า รัฐเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในยุโรปตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 15-18 โดยได้รับอิทธิพลมาจากนักเศรษฐศาสตร์สำนักพาณิชยนิยม ซึ่งมีความเห็นว่าการดำเนินการของเอกชนมักคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน ซึ่งขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ รัฐบาลควรเข้าดำเนินการด้านเศรษฐกิจเสียเองเพื่อเพิ่มเสถียรภาพความมั่นคงให้แก่ประเทศชาติ โดยได้แก่อุตสาหกรรมใหม่ๆ และส่งเสริมอุตสาหกรรมการเดินเรือ ต่อมาช่วงหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม นักเศรษฐศาสตร์อีกกลุ่มหนึ่งได้เสนอแนวคิดเสรีนิยม ซึ่งมีความเห็นว่าการปล่อยให้เอกชนดำเนินการทางเศรษฐกิจต่างๆ อย่างเสรี ย่อมส่งผลต่อความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม ผลประโยชน์ของบุคคลนั้นไม่ขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ รวมถึงหากปล่อยให้รัฐบาลดำเนินการทางเศรษฐกิจเสียเอง กิจกรรมนั้นๆ จะขาดประสิทธิภาพและเป็นไปโดยไม่ประหยัด จึงได้มีการปล่อยให้เอกชนดำเนินการทางเศรษฐกิจต่างๆ โดยรัฐมีหน้าที่จำกัดเพียงการป้องกันประเทศ รักษาความสงบภายใน และรับผิดชอบดำเนินการกิจกรรมสาธารณะเฉพาะที่เอกชนไม่สามารถทำได้เพราะไม่มีผลกำไร

ปภาวดี ประจักษ์ศุภานิติ และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2549 : 42) ได้อธิบายไว้ว่า จากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ รัฐเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจมาเป็นเวลาช้านาน โดยมีระดับมากน้อย ของการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจตามอิทธิพลของแนวคิดหรือลัทธิเศรษฐกิจในยุคสมัยนั้นๆ การดำเนินการในลักษณะของรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีรูปแบบการจัดตั้งที่เป็นแบบแผนเฉพาะตัวซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานเชิงรุกของรัฐในลักษณะรัฐพาณิชย์

หลังเกิดเหตุการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้รัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงกิจการทางธุรกิจมากขึ้นเพื่อบูรณะประเทศ มีการวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลางรวมทั้ง ใช้มาตรการทางการเงิน หลายประเทศเร่งสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วยการขยายดินแดนเพื่อเป็นฐานในการขยายอำนาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศอย่างรุนแรงจนเป็นเหตุให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลง ซึ่งสภาวะการของสงครามได้ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่างๆ เป็นอย่างมาก หลายประเทศประสบปัญหาหนี้สาธารณะเพราะมีค่าใช้จ่ายในการทำสงคราม รัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้ดำเนินวิธีการทั้งด้วยการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง การกำหนดนโยบายทางการเงินใหม่ และการโอนกิจการของเอกชน มาเป็นของรัฐเพื่อควบคุมธุรกิจใหญ่ๆ ที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและความอยู่รอดของประเทศ

โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจจะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ บางประเทศให้รัฐสภาออกเป็นพระราชบัญญัติ บางประเทศให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเองได้ บางประเทศก็ทำได้ทั้ง 2 วิธี ส่วนในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นโดยทั่วไปจะมีเครื่องมือทางกฎหมายอย่างไรอย่างหนึ่งให้อำนาจ รวมทั้งระบุถึงภาระหน้าที่ เงินทุน การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นของรัฐ ดังนี้ คือ กฎหมายทั่วไปของรัฐวิสาหกิจใช้บังคับกับทุกรัฐวิสาหกิจ ในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลาง และมีกฎหมายลักษณะทั่วไปซึ่งมักปรากฏในรูปประมวลกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันไป ในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผสม

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551: 4-5) ได้กล่าวไว้ว่า บทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลแยกออกเป็นการควบคุมธุรกิจให้ดำเนินไปโดยมีเสถียรภาพ และส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจ เช่น การควบคุมมาตรฐานคุณภาพสินค้า การควบคุมราคาสินค้าบางชนิด การควบคุมโควตาการนำเข้าและส่งออก การควบคุมการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น และการที่รัฐบาลเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการดำเนินธุรกิจโดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อที่จะส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศและมีให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจของเอกชน

ในปัจจุบันไม่มีประเทศใดที่รัฐบาลไม่ได้เข้าไปดำเนินกิจกรรมและควบคุมในการจัดตั้งและจัดการเกี่ยวกับวิสาหกิจอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบการคมนาคมขนส่ง การผลิต การจำหน่ายกระแสไฟฟ้า การชลประทาน การทำเหมืองแร่ การธนาคาร การประกันภัย ฯลฯ เป็นต้น กล่าวได้ว่าเกือบจะทุกแขนงของกิจกรรมทางการค้าและอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าและบริการ รัฐบาลต่างๆ จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วยไม่มากนักน้อย ซึ่งโดยทั่วไป หน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลคือการสร้างและดำเนินงานเกี่ยวกับระบบของสถาบันต่างๆ ดังนี้

1. การแทรกแซงของรัฐบาลในการจัดเตรียมพื้นฐานสำหรับกิจกรรมต่างๆ ทางธุรกิจ เช่น การสร้างและชำระไว้ซึ่งสถาบันต่างๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของเอกชน เสรีภาพในการทำสัญญาจ้าง หรือรับเหมาก่อสร้างการเงิน และสินเชื่อ ฯลฯ เป็นต้น

2. การแทรกแซงของรัฐบาลในการจัดเตรียมเพื่อให้มีการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ ให้มากที่สุด กล่าวคือวัตถุประสงค์ของระบบเศรษฐกิจการเมืองคือการค้นคว้าหาวิธีการที่อาจจะทำให้การผลิตดำเนินไปโดยง่ายที่สุดและมีปริมาณอุดมสมบูรณ์มากที่สุด

จากที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบที่เป็นทางการเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยการที่รัฐบาลของประเทศต่างๆ เข้าดำเนินธุรกิจในรูปแบบการเข้าร่วมทุนระหว่างรัฐหรือเจ้าผู้ครองนครกับนักลงทุนเอกชน และการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ กล่าวคือ รัฐดำเนินงานในลักษณะของรัฐวิสาหกิจมาเป็นเวลานาน แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ของวิสาหกิจอย่างชัดเจน เพื่อเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและบูรณะประเทศ

เหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

การจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่างๆ ของทางราชการ ที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ดังนั้นหากจะนำเอาระบบราชการไปจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ก็จะทำให้เกิดความไม่เหมาะสมและไม่เกิดผลดี ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ที่มีการดำเนินงานที่ผ่อนคลายจากกฎเกณฑ์ต่างๆ ของทางราชการ เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ”

ปภาวดี ประจักษ์ศุภานิติ และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2549 : 54-66) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศพัฒนาแล้ว มีเหตุผลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เหตุผลด้านเศรษฐกิจเพื่อเป็นรายได้รัฐบาลในรูปแบบผูกขาดกิจการบางอย่าง และเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะแร่ธาตุต่างๆ เหตุผลด้านสังคมได้แก่การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามหน้าที่ของรัฐบาลโดยเฉพาะด้าน

สาธารณูปโภคสาธารณูปการ รวมถึงการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน และเหตุผลด้านการเมืองภายใต้แนวคิดทฤษฎีมาร์กซิสต์ ซึ่งกำหนดว่าการผลิตควรจะเปลี่ยนมือจากนายทุนเอกชนมาเป็นของรัฐ เหตุผลทางสังคมในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศพัฒนาแล้ว ได้แก่ เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล บริการดังกล่าวรวมทั้งด้านสาธารณูปการต่างๆ การจัดสร้างที่พักอาศัยบริการสาธารณะเหล่านี้เป็นกิจการ ที่ต้องใช้ทุนในการดำเนินการสูง และครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางทั่วประเทศกับเสี่ยงต่อการขาดทุน จึงมักไม่อยู่ในวิสัยที่เอกชนจะดำเนินการ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนา เป็นไปเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ อันเป็นบทบาทของรัฐที่จะริเริ่มการพัฒนา การจัดลำดับก่อนหลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งเสริมการออม แบ่งสรรรายได้ของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งจัดโครงสร้างเศรษฐกิจให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ วัตถุประสงค์ทางสังคม โดยเฉพาะการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ของรัฐบาลและการพัฒนาเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน และวัตถุประสงค์ทางการเมือง เพื่อเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการพัฒนาท้องถิ่น หรือเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม การสร้างดุลอำนาจของรัฐบาล และเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินนโยบายชาตินิยม

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนา มีเหตุผลพิจารณาได้ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังนี้

1. เหตุผลทางเศรษฐกิจสืบเนื่องจากบทบาทของรัฐบาลในการริเริ่มพัฒนา ภาระหน้าที่ในการกระจายรายได้ ส่งเสริมการออม และจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจ
2. เหตุผลทางสังคมเป็นไปเพื่อการให้บริการสาธารณะและการพัฒนาบุคลากร
3. เหตุผลทางการเมือง การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งรัฐใช้ในการเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการพัฒนาท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติ การสร้างดุลอำนาจของรัฐบาล และการดำเนินนโยบายชาตินิยม

ความเคลื่อนไหวในการโอนกิจการเอกชนเป็นของชาติในประเทศพัฒนาแล้วกำลังพัฒนา มีที่มาต่างกัน ในประเทศพัฒนาแล้วความเคลื่อนไหวนี้เป็นไปเพื่อบูรณะประเทศโดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดสังคมนิยม ส่วนใหญ่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นไปโดยแรงกระตุ้นจากความรู้สึกชาตินิยม ขณะที่แนวคิดทางสังคมนิยมเป็นวิธีการหรือกลไก

ส่วนเหตุผลในการโอนกิจการของเอกชนเป็นของชาติเพื่อจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจของประเทศที่กำลังพัฒนานั้น เพื่อหลุดพ้นจากอิทธิพลของชาวต่างชาติ และเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม แต่การโอนกิจการของเอกชนเป็นของชาติในประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้รับแรงกระตุ้นจากแนวคิดสังคมนิยม แต่ประเทศที่กำลังพัฒนา แนวคิดนี้เป็นเพียงวิธีการหรือกลไก และมีแรงกระตุ้นที่สำคัญจากความรู้สึกรักชาติหรือความรู้สึกแห่งความเป็นชาตินิยม

ชาลวูซัย แสงศักดิ์ (2542 : 94-96) ได้อธิบายไว้ว่า ส่วนราชการไม่อาจดำเนินงานบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากงานราชการจะต้องดำเนินไปตามกฎหมาย ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน มีระเบียบแบบแผนที่รัดกุมกำหนดไว้แน่นอน การทำงานอยู่ภายใต้ระบบสายงานการ

บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่ง ลักษณะการทำงานขาดความเป็นอิสระ บุคลากรเจ้าหน้าที่ขาดความเป็นตัวเอง และขาดความริเริ่มในการเสนอแนะสิ่งใหม่ นอกจากนี้ งานราชการยังเป็นงานที่มีระบบการควบคุมทางการเงินเพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำการทุจริต เบียดบังเงินของแผ่นดิน โดยเน้นหนักในเรื่องของการตรวจสอบมากกว่าการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน หากส่วนราชการใดดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายแล้ว แม้จะทำให้การดำเนินงานล่าช้าหรือขาดประสิทธิภาพ หรือทำให้รัฐต้องใช้จ่ายเงินมากกว่าที่ควรจะเป็น ก็ไม่มีความผิด แต่งานบริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเป็นกิจกรรมที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานและการเงินสูง การดำเนินงานมีลักษณะเหมือนกับธุรกิจของเอกชน เน้นการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ กิจกรรมในลักษณะนี้ไม่สามารถยอมรับหลักเกณฑ์ทางการเงินอันเข้มงวดรัดกุมนี้ได้ ดังนั้น การที่รัฐจะเข้าทำกิจกรรมดังกล่าวต้องกระทำให้เหมือนลักษณะการประกอบกิจการของเอกชนให้มากที่สุด เพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานและการเงินมากที่สุด รัฐจึงจำเป็นต้องเป็นลอกเลียนการจัดองค์การและวิธีดำเนินกิจการแบบวิสาหกิจเอกชนมาใช้ เพื่อให้การดำเนินงานด้านนี้เป็นอิสระจากรัฐ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดเช่นเดียวกับส่วนราชการ

การจัดรูปองค์กรแบบส่วนราชการทำให้เกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัว เนื่องจากมีขั้นตอนการปฏิบัติงานซับซ้อน เพราะนโยบายของส่วนราชการต้องมีการนำไปอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ในรัฐสภา ต้องรับผิดชอบต่อผู้แทนของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน แม้แต่การเงินก็ต้องได้รับอนุมัติโดยการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต่อรัฐสภา ซึ่งการควบคุมดังกล่าวมีลักษณะค่อนข้างเข้มงวด บังคับให้ใช้จ่ายน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในขณะที่ธุรกิจเอกชนเพียงแต่บังคับให้รายจ่ายพอเหมาะสมกับผลกำไรที่ได้รับ

จักษ์ พันธุ์เพชร (2557 : 241-242) กล่าวว่า สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งของการจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบรัฐวิสาหกิจก็คือการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรที่อยู่ในระบบราชการ ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้อย่างสอดคล้องและเพียงพอ โดยเฉพาะเมื่อเป็นการดำเนินกิจการบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและด้านพาณิชย์กรรม ทั้งนี้เพราะงานราชการเป็นงานที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้อย่างรัดกุม ประกอบกับจะต้องยึดหลักสายงานการบังคับบัญชา และเน้นการควบคุมทางการเงินอย่างเคร่งครัด โดยให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย มากกว่าประสิทธิภาพในการบริหารงาน ทำให้การปฏิบัติงานของระบบราชการไม่มีความยืดหยุ่นและขาดความเป็นอิสระ ในขณะที่งานบริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรม เป็นงานที่ต้องการความคล่องตัวทั้งในด้านการเงินและการดำเนินงาน รวมทั้งต้องการความคิดสร้างสรรค์จากบุคลากรในองค์กร อันเป็นลักษณะสำคัญขององค์กรธุรกิจของเอกชน จากเงื่อนไขที่กล่าวมา ทำให้รัฐจึงต้องจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ หรือวิสาหกิจมหาชน (Public Enterprise) เพื่อให้เป็นองค์กรที่สามารถดำเนินกิจการด้านบริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมตามแบบวิสาหกิจเอกชน ได้อย่างเป็นอิสระจากรัฐ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดจากรัฐสภาเหมือนกับองค์กรในระบบราชการ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 243-244) อธิบายไว้ว่า ด้วยเหตุที่การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนราชการมีข้อขัดข้องบางประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ระบบราชการมีระเบียบแบบแผนที่รัดกุมไม่คล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ และบางครั้งบริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการไม่สามารถให้บริการแก่

ประชาชนได้ทันต่อความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป ตามสภาพของสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะบริการสาธารณสุขทางด้านอุตสาหกรรมและการค้า (เศรษฐกิจ) ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณสุขที่มีลักษณะในทางเศรษฐกิจโดยส่วนราชการจึงไม่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องหาวิธีการจัดการบริการสาธารณสุขที่เกี่ยวกับเรื่องทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม โดยการนำระบบการปฏิบัติงานที่ไม่ถือเรื่องระเบียบแบบแผนอย่างเคร่งครัดมาใช้ อันเป็นที่มาของการจัดทำบริการสาธารณสุขโดยรัฐวิสาหกิจ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศพัฒนาแล้ว มีเหตุผลพิจารณาได้ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เหตุผลด้านเศรษฐกิจเพื่อเป็นรายได้รัฐบาล กับเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เหตุผลด้านสังคมเพื่อบริการสาธารณสุข ส่วนเหตุผลทางการเมืองเป็นไปตามปรัชญาการเมืองที่ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดสังคมนิยม

กล่าวโดยสรุป การจัดทำบริการสาธารณสุขในระบบราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่างๆ ของทางราชการ ที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน หากนำเอาระบบราชการไปจัดทำบริการสาธารณสุขบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งการดำเนินธุรกิจ เช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ก็จะทำให้เกิดความไม่เหมาะสม และไม่เกิดผลดี ด้วยเหตุนี้ จึงมีการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ ที่มีการดำเนินงานที่ผ่อนคลายจากกฎเกณฑ์ต่างๆ ของทางราชการ เรียกว่ารัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลหลายประการแตกต่างกันไป เช่น เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ ด้านการคลัง ด้านความมั่นคงของประเทศ ในบางกรณีอาจเป็นเหตุผลทางสังคมและวัฒนธรรม โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดรัฐวิสาหกิจหนึ่งอาจเนื่องด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้หลายประการรวมกันก็เป็นได้

ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทย

ประเทศไทยได้ริเริ่มดำเนินการรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่รัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชแห่งกรุงสุโขทัยแล้ว ได้แก่ รัฐวิสาหกิจสาขาอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผา และรัฐวิสาหกิจพาณิชย์และคมนาคมขนส่ง จนกระทั่งต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นโดยเฉพาะ

ปภาวดี ประจักษ์ศุภานิติ และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2549 : 76-77) ได้ให้ทัศนะในเรื่องนี้ไว้ว่า ประเทศไทยได้ริเริ่มดำเนินการรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่รัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชแห่งกรุงสุโขทัยแล้ว ซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ เพื่อดำเนินธุรกิจค้าขายกับคนไทยและชาวต่างประเทศ เช่นการจัดตั้งคลังสินค้า ในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง และการจัดตั้งกรมพระคลังสินค้า ในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช เป็นต้น ต่อมาการค้าหลวงได้ลดลงและเลิกไปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยได้เปลี่ยนรูป ไปเป็นการเก็บภาษีอากรแทน มาถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทรงริเริ่มดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ โครงสร้างพื้นฐานหลายอย่างเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทั่วไป เช่น การรถไฟ การประปา การไปรษณีย์โทรเลข และการโทรศัพท์ เป็นต้น

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า หน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้นขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การกระทำนิติกรรมใดๆ ต้องกระทำในนามและโดยความยินยอมของส่วนราชการเจ้า

สังกัด รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ขึ้น โดยได้บัญญัติว่า เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควร จะจัดตั้งองค์การของรัฐบาลเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการคลองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้องค์การที่ได้จัดตั้งขึ้นดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งได้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาหลายแห่งซึ่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การเบตเตอร์ องค์การแก้ว องค์การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 39-40) ได้กล่าวไว้ว่า ภายหลังจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ถูกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหาร เมื่อ กันยายน พ.ศ. 2500 รัฐบาลในขณะนั้นได้เปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจใหม่โดยหันมาส่งเสริมการลงทุนของเอกชนเพื่อแทนที่การลงทุนของรัฐ ในการผลิตทางอุตสาหกรรม รัฐบาลได้ขายรัฐวิสาหกิจบางแห่งให้แก่เอกชน ส่วนที่เหลือ ก็พยายามจำกัดบทบาทในการผลิตทางอุตสาหกรรม และสนับสนุนทางการเงินอย่างจำกัด รัฐบาลประกาศนโยบายไม่แข่งขันกับภาคเอกชนอย่างชัดเจนโดยระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ว่ารัฐจะไม่ดำเนินการลงทุนใหม่ๆ ในทางที่จะแข่งขัน กับธุรกิจเอกชน

รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ขึ้น และได้มีการใช้คำว่า รัฐวิสาหกิจ เป็นทางการขึ้นเป็นครั้งแรก โดยได้บัญญัติความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจไว้ว่าหมายถึง บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาล หรือกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาล มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้น มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 6) ได้กล่าวไว้ว่า รัฐวิสาหกิจของไทย เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา คณะราษฎรเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทางการเมือง ทางทหาร และทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐ และเป็นผู้ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่ราชการขึ้นจำนวนหนึ่ง โดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และอยู่ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎรหรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎร

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว การดำเนินการด้านรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลมีลักษณะเด่นชัดขึ้น โดยมีการกำหนดหลักการดำเนินการมีกฎหมายรับรองฐานะรวมทั้งการกำหนดคำว่ารัฐวิสาหกิจขึ้นใช้ ในช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2475-2480 เป็นระยะก่อตัวของลัทธิเศรษฐกิจชาตินิยมในประเทศไทย แต่การแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจยังมีระดับไม่กว้างขวางนัก ในช่วงนี้รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมมีเพียงไม่กี่แห่ง ในปี พ.ศ. 2481 หลังจากที่ยอมพล ป. พิบูลสงคราม มี

อำนาจในรัฐบาล ได้นำนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมไปปฏิบัติอย่างกว้างขวาง มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมหลายประเภท เช่น การทอผ้า กระดาษ แก้ว น้ำตาล กระจก และอื่นๆ อีกหลายประเภท และได้ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจโดยการสนับสนุนรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิมและที่ก่อตั้งใหม่รวมแล้ว 140 แห่ง เข้าควบคุมการผลิตที่สำคัญ ของระบบเศรษฐกิจในไทยในขณะนั้น เช่น การผลิตแป้ง โรงสี น้ำแข็ง น้ำตาลทราย สุรา เบียร์ บุหรี่และยาเส้น ทอผ้า โรงเลื่อย ไม้ขีด กระจก การพิมพ์ พอกหนัง ยาง กลั่นน้ำมัน แก้ว และซีเมนต์

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้า เพื่อจัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศเพื่อดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอเพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับสงคราม เช่น เชื้อเพลิง เป็นต้น รวมทั้งเพื่อดำเนินกิจการที่เป็นบริการประชาชน ที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถ

โดยสรุป รัฐวิสาหกิจของไทย ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยในลักษณะของกิจการด้านอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผา ในสมัยกรุงศรีอยุธยาในรูปแบบการจัดตั้งพระคลังสินค้า และได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย

รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นมาก็ด้วยเหตุผลหลายประการแตกต่างกันไป เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ การคลัง ความมั่นคง ในบางกรณีอาจเป็นเหตุผลทางสังคมและวัฒนธรรม การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดรัฐวิสาหกิจหนึ่งขึ้นมา ก็อาจเนื่องด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้หลายประการรวมกัน

ปภาวดี ประจักษ์ศุภานิติ และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2549 : 67) ได้สรุปไว้ว่า รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์หลายประการเพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้เงินทุนสูง ให้บริการแก่สังคม ควบคุมการบริโภคสินค้าบางชนิด ทหารายได้เข้ารัฐ ริเริ่มกิจการใหม่เป็นแบบฉบับให้เอกชน ไปดำเนินรอยตาม รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ พัฒนาเศรษฐกิจ ดำเนินอุตสาหกรรมยุทธปัจจัย รวมถึงเผยแพร่ชื่อเสียงเกียรติคุณของประเทศชาติ และวัตถุประสงค์อื่นๆ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2560: 150-152) ได้กล่าวไว้ว่า ภายหลังจากที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้ รัฐบาลจึงมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ทำให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยมีวัตถุประสงค์ต่างๆ กัน ดังนี้

1. เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้เงินทุนสูง ใช้กรรมวิธีผลิตที่ทันสมัยและต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง ซึ่งเอกชนไม่มีเงินทุนพอที่จะดำเนินการได้
2. เพื่อให้บริการแก่สังคม สินค้าและบริการบางชนิดจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่สะดวกสบายขึ้น ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิที่จะได้รับบริการนั้น รัฐจำต้องเข้าดำเนินการในลักษณะนี้เพื่อเป็นการให้บริการแก่สังคม

3. เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าบางชนิด ซึ่งเป็นสินค้าให้โทษ เช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่งรัฐบาล แต่รัฐก็ไม่สามารถห้ามการผลิตจำหน่ายได้ เพราะจะทำให้เกิดปัญหาการลักลอบผลิต จำหน่าย และบริโภคสินค้าเหล่านี้ แต่ถ้าปล่อยให้มีการบริโภคอย่างอิสระอาจทำให้เกิดโทษต่อผู้บริโภคเองและต่อสังคมส่วนรวมได้ รัฐจึงต้องเข้าดำเนินกิจการเหล่านี้เองเพื่อจะจะสามารถควบคุมปริมาณการผลิตและใช้มาตรการควบคุมราคาเพื่อควบคุมปริมาณการบริโภคได้

4. เพื่อหารายได้เข้ารัฐ เนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ รัฐจึงต้องพยายามแสวงหารายได้จากแหล่งต่างๆ เพิ่มขึ้น

5. เพื่อริเริ่มกิจการใหม่ให้เป็นแบบฉบับให้เอกชนดำเนินรอยตาม ซึ่งเป็นกิจการที่ต้องใช้เทคนิคการผลิต การจัดการ การตลาดแบบใหม่ และบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน กิจการเหล่านี้มักมีความเสี่ยงในการลงทุนสูง รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการกิจการเหล่านี้เพื่อเป็นการริเริ่มและเผยแพร่เทคโนโลยีนั้นๆ

6. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงตลาด ตรึงราคาสินค้าและบริการบางอย่าง โดยการกำหนดราคาและปริมาณการขายเพื่อเพิ่มการแข่งขัน ป้องกันการผูกขาดการผลิตและจำหน่ายสินค้า

7. เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ในกิจการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากซึ่งเอกชนไม่สามารถเข้าดำเนินการได้ รัฐต้องเข้าดำเนินการเองเพราะเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศ

8. เพื่อดำเนินอุตสาหกรรมยุคปัจจุบัน เช่น อาหารสำเร็จรูป เชื้อเพลิง ผ้า เป็นยุคปัจจุบัน ในยามฉุกเฉินเช่นสงคราม รัฐต้องเข้าดำเนินการเพื่อที่จะสามารถควบคุมการผลิตและสำรวจยุคปัจจุบันเหล่านี้ได้

9. เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงเกียรติคุณของประเทศชาติ เพื่อเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมและชื่อเสียงเกียรติคุณของประเทศให้เป็นที่รู้จักแก่ต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

10. เพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ เช่น บริการทางวิชาการแก่สังคม เพื่อสงวนทรัพยากรธรรมชาติ มิให้สูญเสียมากเกินไป

กล่าวโดยสรุป ด้วยภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความซับซ้อนมากขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนราชการไม่มีความเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ด้วยข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ บุคลากร ระเบียบ กฎหมายต่างๆ เหตุผลทั่วไปในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ มี 4 ประการ คือ เพื่อหารายได้ เพื่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท และเพื่อจัดทำสาธารณูปโภค เหตุผลเฉพาะหรือเหตุผลชั่วคราว คือ ยึดทรัพย์เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง เพื่อแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจเฉพาะคราว เพื่อเป็นโครงการชั้นนำภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ และเป็นวิธีเข้าจัดการเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย

ด้วยภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความซับซ้อนมากขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนราชการไม่มีความเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนด้วยข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ บุคลากร ระเบียบ

กฎหมายต่างๆ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจึงมีวัตถุประสงค์มากมายหลายด้านขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความต้องการ ในขณะนั้น

ชาวยุชย แสวงศักดิ์ (2549 : 207-208) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการกระจายอำนาจนั้นแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่กับการกระจายอำนาจทางบริการ ซึ่งการกระจายอำนาจลักษณะที่ 2 นี้ คือ การที่รัฐมอบบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีได้อยู่ในระบบราชการ โดยไม่ได้กำหนดขอบเขตของกิจกรรมโดยพื้นที่ แต่เป็นเรื่องทางเทคนิค โดยองค์กรที่รับบริการกระจายอำนาจลักษณะนี้อาจอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ ซึ่ง สุรพล นิติไกรพจน์ ได้แสดงความเห็นไว้ว่า บริการสาธารณะที่จัดทำในระบบราชการมีข้อบกพร่องอันเป็นสาเหตุนำไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. ส่วนราชการไม่อาจดำเนินงานบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมอย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากงานราชการนั้นเป็นงานที่ต้องจัดดำเนินไปตามกฎหมาย ขั้นตอนในการปฏิบัติงานมีระเบียบแบบแผนที่รัดกุม กำหนดไว้แน่นอน การทำงานอยู่ภายใต้ระบบสายงานการบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่ง หากไม่เชื่อฟังจะต้องมีความผิดทางวินัย ลักษณะของการทำงานขาดความเป็นอิสระ บุคลากรเจ้าหน้าที่ขาดความเป็นตัวของตัวเอง และขาดความคิดริเริ่มในการเสนอแนะสิ่งใหม่ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของบุคลากรที่ไม่เหมาะที่จะทำงานในเชิงธุรกิจ

นอกจากนี้แล้ว งานราชการยังมีระบบการควบคุมทางการเงิน ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการให้เป็นไปโดยถูกต้อง เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำการทุจริต เบียดบังเงินของแผ่นดิน โดยเน้นหนักในเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายมากกว่าเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน

หากส่วนราชการใดดำเนินงานโดยถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายแล้ว แม้จะทำให้การดำเนินงานล่าช้า หรือขาดประสิทธิภาพหรือทำให้รัฐต้องใช้จ่ายเงินมากกว่าที่ที่ควรจะเป็น ก็ไม่มีความผิด ซึ่งการควบคุมดังกล่าวกระทำโดยการกำหนดให้ส่วนราชการทุกแห่งต้องจัดทำงบประมาณเพื่อแสดงถึงรายรับรายจ่ายในแต่ละปีและแสดงรายละเอียดของโครงการต่างๆ และจำนวนเงินที่จะต้องใช้จ่าย โดยการจัดทำงบประมาณล่วงหน้า ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นหลักฐานของการที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินของรัฐได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ การใช้จ่ายเงินเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามงบประมาณนั้นย่อมไม่ถูกต้อง

แต่งานบริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเป็นกิจกรรมที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานและการเงินสูง การดำเนินงานมีลักษณะเหมือนกับธุรกิจของเอกชน เน้นการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ นั่นคือ ใช้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้แต่ผลตอบแทนที่จะได้รับต้องคุ้มค่า กิจกรรมในลักษณะนี้ไม่สามารถยอมรับหลักเกณฑ์ทางการเงินอันเข้มงวดรัดกุมนี้ได้ เพราะกิจกรรมลักษณะนี้มักจะมีรายรับรายจ่ายที่ไม่แน่นอน การเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจอันมีปัจจัยหลายอย่าง เช่น ต้นทุนการผลิต จำนวนสินค้าหรือบริการที่จำหน่ายได้ อัตราภาษีที่เปลี่ยนแปลง นโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลและอื่นๆ สภาพเช่นนี้จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดล่วงหน้าถึงจำนวนรายรับรายจ่ายที่แน่นอนในแต่ละปีได้ ดังเช่นที่เป็นอยู่ใน

ระบบราชการ ดังนั้น การที่รัฐจะเข้าทำกิจกรรมดังกล่าวจึงต้องกระทำให้เหมือนลักษณะการประกอบการของเอกชนให้มากที่สุด เพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานและการเงินมากที่สุด รัฐจึงจำเป็นต้องลอกเลียน การจัดองค์กรและวิธีดำเนินงานแบบวิสาหกิจเอกชนมาใช้เพื่อให้การดำเนินงานด้านนี้ต้องเป็นอิสระจากรัฐ ไม่ อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของรัฐสภาเช่นเดียวกับส่วนราชการ

2. ข้อเสียของการจัดรูปองค์กรแบบส่วนราชการ กล่าวคือ การจัดรูปองค์กรแบบส่วนราชการทำให้เกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัว เนื่องจากมีขั้นตอนการปฏิบัติงานซับซ้อน เพราะนโยบายของส่วนราชการต้องมีการนำไปอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์ในรัฐสภา ต้องรับผิดชอบอย่างสูงต่อผู้แทนของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน แม้แต่การเงินก็ต้องได้รับอนุมัติโดยการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต่อรัฐสภา และต่อจากนั้นยังต้องมีการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการควบคุมการใช้จ่าย และกระทรวงการคลัง ซึ่งการควบคุมดังกล่าวมีลักษณะค่อนข้างเข้มงวด บังคับให้ใช้จ่ายน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในขณะที่ธุรกิจเอกชนเพียงแต่บังคับให้รายจ่ายพอเหมาะสมกับผลกำไรที่ได้รับ

ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย จึงได้ทำการพัฒนาหน่วยงานทางเทคนิคของรัฐขึ้นเพื่อรับผิดชอบต่อโครงการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยแยกต่างหากจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่พัฒนาขึ้นนี้เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ หรือ วิสาหกิจมหาชน

สำหรับประเทศไทย การเกิดขึ้นขององค์กรที่รับผิดชอบต่อภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้าในรูป รัฐวิสาหกิจ อาจจะล่าช้าแตกต่างไปจากสังคมตะวันตกบ้าง อันเนื่องมาจากระดับของการพัฒนาในทาง เศรษฐกิจและความเติบโตของกระบวนการผลิตในทางอุตสาหกรรมและการค้าที่ต่างกัน แต่สังคมไทยก็ได้ ยอมรับปรากฏการณ์ของการมีองค์กรของรัฐทั้งสองรูปแบบ ในการดำเนินภารกิจอันเป็นบริการสาธารณะที่ แตกต่างกันนี้มาเป็นเวลายาวนานจนกระทั่งปัจจุบัน อันจะเห็นได้จากการจัดตั้งส่วนราชการและจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อรับผิดชอบต่อภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 14) อธิบายไว้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 3 บัญญัติว่า เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็น สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดย ใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รัฐบาลได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทย เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจำแนกวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ได้ดังนี้

1. เพื่อดำเนินการในกิจการที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการเองได้ เพราะต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก และมีความสำคัญในด้านสวัสดิการของประชาชน ได้แก่ กิจการประเภทรักษาสุขภาพ ซึ่งเป็นบริการเศรษฐกิจ ขั้นพื้นฐาน เช่น การไฟฟ้า การประปา การสื่อสาร และการคมนาคมพิเศษ ซึ่งเป็นกิจการที่เหมาะสมแก่การ ดำเนินงานในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากต้องเสนอบริการต่อประชาชนโดยถ้วนหน้าและยุติธรรม

2. เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มักจะมีลักษณะเป็นการผูกขาดการผลิตสินค้าและบริการบางชนิด ได้แก่ การผลิตปุ๋ย สุรา ไฟ และสลากกินแบ่งรัฐบาล

3. เพื่อดำเนินกิจการที่มีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติ จำพวกโรงงานผลิตอาวุธ ยุทโธปกรณ์และยุทธปัจจัยต่างๆ ได้แก่ การผลิตแบตเตอรี่และน้ำมันเชื้อเพลิง

4. เพื่อประกอบกิจการที่เป็นเครื่องมือสนองนโยบายเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพหรือส่งเสริมอาชีพของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ อันเป็นการจูงใจประชาชนให้ประกอบอุตสาหกรรมและอบรมให้เป็นช่างฝีมือ เนื่องจากวิสาหกิจบางอย่างซึ่งเป็นบริการพื้นฐานที่จะช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้โดยสะดวกและรวดเร็ว แต่ไม่ได้รับความสนใจจากเอกชน เนื่องจากขาดเงินทุนและความชำนาญในการดำเนินงาน หรือเอกชนเห็นว่า เป็นวิสาหกิจที่มีกำไรน้อย และเสี่ยงต่อการขาดทุน การลงทุนในวิสาหกิจอื่นจะให้ผลตอบแทนมากกว่า ฉะนั้น รัฐจึงเข้าดำเนินการวิสาหกิจนั้นเสียเอง

5. เพื่อประกอบกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น กิจการด้านการส่งเสริมบริการทางวิชาการ การสงวนทรัพยากร เป็นต้น รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ยากที่จะดำเนินการให้มีกำไรหรือเลี้ยงตัวเองได้ เช่น การท่องเที่ยว การกีฬา องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

6. เพื่อป้องกันการผูกขาดของบริการสาธารณูปโภค คือ มีผู้ให้บริการเพียงรายเดียวก็พอแล้ว และตลาดการผูกขาดนี้ยังมีขนาดใหญ่ยิ่งทำให้ต้นทุนต่ำ หากมีผู้ผลิตหลายรายจะทำให้ต้นทุนสูงเกินไป และเป็น การลงทุนซ้ำซ้อนเกินความจำเป็น เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น หากรัฐบาลยอมให้เอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการนี้เพียงรายเดียวก็จะเป็นการผูกขาดโดยเอกชน ซึ่งอาจมีปัญหา ในการเอา راحتเอาเปรียบผู้บริโภค ดังนั้น รัฐบาลจึงตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจการเหล่านี้ โดยคาดว่าแม้จะเป็นการผูกขาด แต่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งสามารถดูแลไม่ให้เอาเปรียบผู้ใช้บริการได้

7. เพื่อให้บริการกิจการภาคเอกชนที่ยังไม่พร้อมจะลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ ช่วงแรกๆ ของการพัฒนา ภาคเอกชนยังขาดเงินทุน ขาดคนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ดังนั้น จึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องลงทุนรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้บริการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

8. เพื่อให้บริการกิจการที่ภาคเอกชนไม่สนใจลงทุน การที่สังคมยังมีความเหลื่อมล้ำ มีคนยากจนคนด้อยโอกาสชาวชนบทที่อยู่ในถิ่นทุรกันดารห่างไกลความเจริญจำนวนมาก ที่รัฐต้องเอาใจใส่ดูแล และต้องกระจายความเจริญและโอกาสไปสู่กลุ่มสังคมเหล่านี้ ซึ่งบริษัทเอกชนไม่สนใจลงทุนเพื่อบริการคนเหล่านี้ เพราะต้องลงทุนสูงและเก็บค่าบริการไม่คุ้มทุน รัฐบาลจึงต้องใช้รัฐวิสาหกิจเข้าไปดูแลตอบสนองนโยบายด้านนี้

9. เพื่อสนับสนุนกิจการเพื่อให้เกิดประโยชน์ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมต่อประชาชนส่วนรวม แม้จะไม่มีกำไรด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลจำต้องจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเฉพาะเพื่ออุดหนุนทางการเงิน หรือสนับสนุนด้าน สันตนาการ สิ่งแวดล้อม การสงวนทรัพยากร เช่น องค์การเพื่อการเกษตร ธนาคารสินเชื่อที่อยู่อาศัย สถาบันวิทยาศาสตร์ สถาบันการศึกษา เป็นต้น เพราะกิจการเหล่านี้ เอกชนคงไม่เสี่ยงลงทุนเพราะผลตอบแทนไม่คุ้มกับการดำเนินงาน

10. เพื่อผลิตสินค้าในอุตสาหกรรมพื้นฐาน ยุคของทุนนิยมที่แพร่ขยายครอบงำเศรษฐกิจโลก หลายประเทศต้องเพิ่มบทบาทให้รัฐวิสาหกิจลงทุนในอุตสาหกรรมเหล็กกล้า น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ การเดินทะเล ปู่ และปิโตรเคมี หรือกิจการด้านอาคารพาณิชย์ เพื่อปูพื้นฐานที่มั่นคงในการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจ

โดยรวม เป็นการปกป้องอิทธิพลต่างชาติไม่ให้ครอบงำเศรษฐกิจของประเทศมากเกินไป และพัฒนาเทคโนโลยี ความรู้ความชำนาญให้แก่อุตสาหกรรมที่สำคัญและเป็นพื้นฐาน

11. เพื่อควบคุมบางกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและศีลธรรมของประชาชน เช่น สุรา บุหรี่ และการพนัน รัฐบาลมักจะเลือกวิธีการหารายได้จากกิจการเหล่านี้ โดยมีรัฐวิสาหกิจเข้าไปควบคุมและดำเนินการเอง เพราะนอกจากจะมีรายได้เข้ารัฐแล้วยังสามารถควบคุมดูแลไม่ให้ผลิตและบริโภคมากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และศีลธรรมของผู้คนในบ้านเมืองด้วย

สรุปได้ว่า องค์การของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐหรือบริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50 มีการบริหารอยู่ระหว่างระบอบราชการและระบบธุรกิจ โดยมีเหตุผลในการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. เอกชนไม่อยู่ในสถานการณ์และฐานะอันเหมาะสมที่จะดำเนินการได้ เพราะเงินทุนไม่เพียงพอ เช่น การสาธารณสุขโรค การคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การพลังงาน อุตสาหกรรมหนัก
2. ประเทศที่กำลังพัฒนาเศรษฐกิจ จำเป็นต้องให้ความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐจึงไม่หวังผลกำไรจากการดำเนินงานมากนัก แต่เน้นหนักทางด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่า
3. ด้วยเหตุผลทางยุทธศาสตร์ รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเอง เพื่อความปลอดภัยทางด้านทหารและการเมือง ตลอดจนความสงบสุขของประชาชน
4. รัฐวิสาหกิจบางแห่ง จำเป็นต้องตั้งขึ้นเพื่อเป็นการเชิดชูชื่อเสียง และเผยแพร่วัฒนธรรมและประเพณีอันดีงามของประเทศ
5. เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ รัฐบาลจำเป็นและอยู่ในภาวะ จำยอมที่ต้องดำเนินการกิจการบางอย่าง เพราะอาจเกิดการผูกขาดราคาสินค้า ซึ่งรัฐจะทำหน้าที่ควบคุมราคาเพื่อให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการในราคายุติธรรม

การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจมีการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจไว้หลายระบบด้วยกัน เช่น การแบ่งประเภทตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และการแบ่งประเภทตามที่มาของกฎหมาย

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 16) ได้กล่าวถึงการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และการแบ่งประเภทตามที่มาของกฎหมาย ดังนี้

1. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ ดังนี้
 - 1.1 รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ เป็นการผลิตหรือจัดจำหน่ายจำพวกสิ่งเสพติดหรือสินค้า จำพวกอบายมุข รัฐจึงต้องเข้าควบคุม เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
 - 1.2 รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง และ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ
 - 1.3 รัฐวิสาหกิจประเภทที่มีการจัดตั้งตามนโยบายพิเศษของรัฐ มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งแตกต่างกันไปตามความต้องการของแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น

ประเภทสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารออมสิน ประเภทอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ประเภทเกษตรกรรมและพาณิชย์กรรม ได้แก่ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย องค์การตลาดเพื่อการเกษตร องค์การสะพานปลา ประเภทส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ และรวมถึงประเภท ที่ตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่นๆ เช่น สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว

2. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามที่มาทางกฎหมายจัดตั้ง ดังนี้

2.1 การจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน มีการตรากฎหมายขึ้นมาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่งหลายลักษณะ คือ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่า เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ พระราชกำหนด ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการสำคัญ มีขอบเขตกว้างขวางและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจและสิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค การท่าเรือแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

2.2 การจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท เช่น ตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การคลังสินค้า องค์การสวนพฤกษศาสตร์

2.3 การจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งองค์การดำเนินธุรกิจของเอกชน โดยมุ่งหวังที่จะให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวเช่นกิจการของเอกชนและหลุดพ้นจากระเบียบและขั้นตอนของรัฐ เช่น จัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ บริษัทอยู่กรุงเทพ จำกัด บริษัท ขนส่ง จำกัด และ จัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เช่น บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

2.4 การจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ ตั้งขึ้นในส่วนราชการ โดยรัฐถือหุ้นเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน มีการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในการบริหารงานภายในของตนเอง เช่น องค์การสุรา กรมสรรพสามติ โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 163-167) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของไทยอาศัยอำนาจในการจัดตั้งโดยกฎหมายที่แตกต่างกัน ตามเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ส่วนใหญ่จะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะอันเป็นกฎหมายมหาชน โดยรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจรัฐ ในการจัดทำบริการสาธารณะมักจะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นต่อใช้อำนาจรัฐก็จะถูกจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้อาจจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชนในรูปแบบของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ได้ และนอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งในส่วนราชการเป็นหน่วยงานธุรการที่รัฐเป็นเจ้าของไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินกิจการ ดังนี้ คือ

1. จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ โดยมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ ดำเนินกิจการสำคัญและมีขอบเขต กว้างขวาง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค การท่าเรือแห่งประเทศไทย และการรถไฟแห่งประเทศไทย ฯลฯ

2. จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496 โดยมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ เช่น องค์การตลาด องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การส่งเสริมกิจการ โคมนแห่งประเทศไทย และองค์การสวนสัตว์ ฯลฯ

3. จัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของ ทุนทั้งสิ้น หรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 มีฐานะตามกฎหมายเป็นบริษัทจำกัด เช่น บริษัทขนส่ง จำกัด บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัทอยู่กรุงเทพ จำกัด และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ฯลฯ ต้อง ดำเนินการจดทะเบียนที่กรมทะเบียนการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ในรูปบริษัทจำกัดเช่นเดียวกับ บริษัทเอกชนทั่วไปด้วย

4. จัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 โดยรัฐจะเข้าไป ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)

5. จัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี โดยทุนหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เช่น องค์การสุรา โรงงานยาสูบ สถานธนาคราะห์ และโรงงานไฟ ฯลฯ

นนท์วัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 159-167) ได้กล่าวถึงประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยตามที่ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังได้จัดแบ่งไว้ ดังนี้

1. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

1.1 รัฐวิสาหกิจประเภทที่หารายได้ให้รัฐ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ บางรัฐวิสาหกิจเป็นการผลิต หรือจัดขายสินค้าจำพวกยาเสพติดหรือสินค้าจำพวกอบายมุข รัฐจึงต้องเข้าควบคุม ได้แก่

1.1.1 โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง

1.1.2 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

1.2 รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ มี 2 ประเภท คือ

1.2.1 รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ได้แก่

(1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

(2) การไฟฟ้านครหลวง

(3) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

(4) การประปานครหลวง

(5) การประปาส่วนภูมิภาค

1.2.2 รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการ ได้แก่

(1) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

(2) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

- (3) การท่าเรือแห่งประเทศไทย
- (4) การรถไฟแห่งประเทศไทย
- (5) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
- (6) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
- (7) บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- (8) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
- (9) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- (10) การเคหะแห่งชาติ
- (11) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- (12) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย
- (13) องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ
- (14) องค์การจัดการน้ำเสีย
- (15) บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
- (16) บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)

1.3 รัฐวิสาหกิจประเภทที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งแตกต่างกันไปตามความต้องการของแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศ โดยในบางครั้ง การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอาจจะไม่มีความมุ่งหมายมาก่อน แต่มากำหนดในกฎหมายจัดตั้ง โดยอาจเนื่องมาจากสถานการณ์คับขันทางเศรษฐกิจ หรือความต้องการของสังคม การเมือง หรืออาจจัดตั้งขึ้นเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

1.3.1 รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน ได้แก่

- (1) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
- (2) ธนาคารออมสิน
- (3) ธนาคารอาคารสงเคราะห์
- (4) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- (5) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
- (6) สำนักงานธนากรเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- (7) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย
- (8) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
- (9) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
- (10) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

1.3.2 รัฐวิสาหกิจประเภทอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

- (1) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

(2) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
1.3.3 รัฐวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรมและพาณิชย์กรรม ได้แก่

- (1) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
- (2) การยางแห่งประเทศไทย
- (3) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
- (4) องค์การสะพานปลา
- (5) องค์การตลาด
- (6) องค์การคลังสินค้า
- (7) โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- (8) โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต
- (9) องค์การสุรา กรมสรรพสามิต
- (10) องค์การเภสัชกรรม
- (11) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
- (12) บริษัท ขนส่ง จำกัด
- (13) บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด

1.3.4 รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ได้แก่

- (1) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- (2) การกีฬาแห่งประเทศไทย
- (3) องค์การสวนสัตว์
- (4) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
- (5) สถาบันการบินพลเรือน
- (6) องค์การสวนพฤกษศาสตร์

1.3.5 รัฐวิสาหกิจประเภทที่ตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น ได้แก่ บริษัท ทิพย-
ประกันภัย จำกัด บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด นอกจากนี้ ยังมีรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่เกิดขึ้น
โดยนิติเหตุจำนวน 2 แห่ง คือ บริษัท สินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด
รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทลูกอีกจำนวน 26 แห่ง

ส่วนธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินนั้นถือเป็น
องค์กรอิสระที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ไม่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

2. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามที่มาทางกฎหมาย ซึ่งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งถูกจัดตั้งโดย
กฎหมายที่ต่างกันตามเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง รัฐวิสาหกิจประเภทที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของ
ชาติหรือรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะส่วนใหญ่ จะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ อันเป็น
กฎหมายประเภทกฎหมายมหาชน โดยรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจรัฐ ในการจัดทำบริการ
สาธารณะมักจะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐ

ก็จะถูกจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้อาจถูกจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน ในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ได้ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งในส่วนราชการ เป็นหน่วยธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการ

2.1 การจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีการตรากฎหมายขึ้นมาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง กฎหมายต่างๆ เหล่านี้เป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งมีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน คือ

2.1.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่า เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ พระราชกำหนด ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการสำคัญ มีขอบเขตกว้างขวางและมีความจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจและสิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ได้แก่

(1) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันทางการเงิน จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528

(2) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

(3) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

(4) การไฟฟ้านครหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501

(5) การประปาส่วนภูมิภาค จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522

(6) การประปานครหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510

(7) การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

(8) การท่าเรือแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

(9) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

(10) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517

- (11) องค์การเภสัชกรรม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ.
2509
- (12) การยางแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558
- (13) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการนิคม
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- (14) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดย
พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- (15) การกีฬาแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย
พ.ศ. 2528
- (16) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่ง
ประเทศไทย พ.ศ. 2522
- (17) องค์การสะพานปลา จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา
พ.ศ. 2496
- (18) การเคหะแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537
- (19) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดย
พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536
- (20) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509
- (21) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคาร
สงเคราะห์ พ.ศ. 2496
- (22) ธนาคารออมสิน จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2498
- (23) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย จัดตั้ง
โดยพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
- (24) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534
- (25) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย จัดตั้งโดยพระราชกำหนดบริษัทตลาด
รองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540
- (26) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารอิสลาม
แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
- (27) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เดิมจัดตั้งโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ
ที่ 290 พ.ศ. 2515 ต่อมาได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550

2.1.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท (พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496) พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ใช้เงินลงทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จากบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ จึงเกิดหน่วยงานหลายๆ แห่ง ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

- (1) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519
- (2) องค์การคลังสินค้า จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498
- (3) องค์การตลาด จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498
- (4) องค์การสวนพฤกษศาสตร์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2536
- (5) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499
- (6) องค์การสวนสัตว์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497
- (7) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2535
- (8) สถาบันการบินพลเรือน จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535
- (9) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2514
- (10) องค์การพิพิธภัณฑศึกษาาสตร์แห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑศึกษาาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. 2538
- (11) องค์การจัดการน้ำเสีย จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538

2.2 การจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน รัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งองค์การดำเนินธุรกิจของเอกชน โดยมุ่งหวังที่จะให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวเช่นกิจการของเอกชน และหลุดพ้นจากระเบียบและขั้นตอนของรัฐ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.2.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด ดังนั้น จึงต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ มีการนำเอาหลักเกณฑ์การดำเนินงานของเอกชนมาใช้เพื่อให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ได้แก่

- (1) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- (2) บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด
- (3) บริษัท ขนส่ง จำกัด
- (4) บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
- (5) บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
- (6) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

2.2.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 แม้พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 จะเป็นกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่เป็นกฎหมายมหาชนที่มีขึ้นเพื่อวางเงื่อนไขต่างๆ ในการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ของเอกชน จึงถือได้ว่าการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายดังกล่าว เป็นกิจการที่จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชน มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่จัดตั้งขึ้นโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และนำเอาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ เพื่อความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ได้แก่

- (1) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
- (2) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
- (3) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
- (4) บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- (5) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
- (6) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
- (7) บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
- (8) บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)
- (9) บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุน กรุงเทพ จำกัด

3. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียน ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ ตั้งขึ้นในส่วนราชการโดยรัฐ ให้ทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน มีการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในการบริหารงานภายใน ของตนเอง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ได้แก่

3.1 องค์การสุรา กรมสรรพสามติ (บริหารงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506)

3.2 โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (บริหารงานตามข้อบังคับโรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ พ.ศ. 2508)

3.3. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (บริหารงานตามระเบียบบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516)

3.4 สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (บริหารงานตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานสำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2517)

3.5 โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต (บริหารงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งโรงงานไฟ กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2535)

จากที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจของไทยมีอยู่เป็นจำนวนมาก มีลักษณะของการจัดตั้งและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง อาศัยอำนาจในการจัดตั้งที่แตกต่างกัน คือจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อหารายได้ให้รัฐ จัดบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ

สรุป

องค์การสาธารณะคือองค์การที่ทำหน้าที่ในด้านความผาสุกของประชาชนและผลประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม รูปแบบในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ บริการสาธารณะที่โดยสภาพแล้วเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ยังสามารถเลือกรูปแบบในการดำเนินการได้ ทั้งในรูปแบบราชการ รูปแบบรัฐวิสาหกิจ และรูปแบบองค์การมหาชน ซึ่งรัฐวิสาหกิจเป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ

รัฐวิสาหกิจในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งจัดตั้งด้วยเหตุผลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะการโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐ รวมถึงประวัติความเป็นมาและการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยที่มีประวัติย้อนหลังไปตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยในลักษณะดำเนินการด้านการค้าของรัฐ จนถึงการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

รัฐวิสาหกิจคือองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รวมทั้งบริษัทจำกัด และห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีหุ้นอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 เป็นองค์การที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยงตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์

รัฐวิสาหกิจของไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการในกิจการที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการเองได้ เพื่อหารายได้เข้ารัฐ ดำเนินกิจการที่มีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ประกอบกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ และป้องกันการผูกขาดการบริการสาธารณูปโภค เป็นต้น โดยจัดแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง และกลุ่มตามที่มาทางกฎหมายหรือกฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้สมบูรณ์ให้ถูกต้องและได้ใจความสมบูรณ์

1. แนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในเชิงเศรษฐศาสตร์ มีสาระสำคัญอย่างไร
2. แนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในเชิงรัฐศาสตร์ มีสาระสำคัญอย่างไร
3. อะไรเป็นเหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศพัฒนาแล้ว
4. อะไรเป็นเหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนา
5. รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีแนวคิดในการจัดตั้งอย่างไร
6. รัฐวิสาหกิจในประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนามีความแตกต่างกันอย่างไร
7. มีเหตุผลอย่างไรในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย
8. รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย มีแนวทางในการจัดแบ่งกลุ่มอย่างไรบ้าง
9. อะไรคือข้อแตกต่างระหว่างรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยระบบกฎหมายมหาชนกับระบบกฎหมายเอกชน

บทที่ 5

การบริหารงานรัฐวิสาหกิจไทย

องค์กรในภาคมหาชนรูปแบบที่สองที่เกิดขึ้นภายในรัฐหลังจากได้มีการจัดตั้งส่วนราชการต่างๆ ขึ้นมาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง ก็คือ รัฐวิสาหกิจ ภารกิจที่องค์กรของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการ ก็คือภารกิจในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม รัฐวิสาหกิจ ในความหมายที่เข้าใจกันอยู่ในปัจจุบัน คือหน่วยงานธุรกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่มีรัฐหรือองค์กรภาคมหาชนเป็นเจ้าของ หรือเป็นผู้ถือหุ้นข้างมากนั้น เพิ่งเกิดขึ้นในสังคมตะวันตกเมื่อประมาณหนึ่งศตวรรษมานี้ ภายหลังจากปฏิวัติอุตสาหกรรมและการค้นพบพลังงานไฟฟ้า ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตในทางอุตสาหกรรมและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการค้า

สำหรับประเทศไทยการเกิดขึ้นขององค์กรในรูปรัฐวิสาหกิจ ที่รับผิดชอบภารกิจในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม อาจจะล่าช้ากว่าสังคมตะวันตกบ้าง แต่สังคมไทยก็ได้ยอมรับปรากฏการณ์ของการมีองค์กรของรัฐในการดำเนินการอันเป็นบริการสาธารณะในรูปรัฐวิสาหกิจ มาเป็นเวลายาวนานจนกระทั่งปัจจุบัน

รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชนเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการประกอบภารกิจในทางเศรษฐกิจ รัฐจึงต้องจัดลักษณะขององค์กรรัฐวิสาหกิจให้มีความแตกต่างจากส่วนราชการและให้มีความใกล้เคียงกับลักษณะของวิสาหกิจเอกชนมากที่สุด ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะผสมระหว่างความเป็นวิสาหกิจเอกชนกับวิสาหกิจมหาชน

ในบทนี้จะว่าด้วยการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ และโครงสร้างองค์กรในการบริหารงานรัฐวิสาหกิจไทย

การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจคือองค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รวมทั้งบริษัทจำกัด และห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีหุ้นอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 เป็นองค์กรที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการ

อิสระ สุวรรณกุล (2546 : 259-262) กล่าวว่า จากหลักการพื้นฐานในเรื่องของรัฐวิสาหกิจ คือ สาธารณะ (public) และการประกอบการเชิงธุรกิจ (enterprise) ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ต้องมีวิธีการที่เหมาะสมด้วยจึงจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ในการบริหารงานจึงต้องคำนึงถึงหลักการ ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ แต่จำลองรูปแบบกระบวนการและพฤติกรรมการบริหารมาจากวิสาหกิจเอกชน เพราะดำเนินกิจกรรมเชิงธุรกิจหรือเศรษฐกิจ การบริหารงานในรูปแบบระบบราชการจึงไม่มีความเหมาะสม

2. รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมีความคล่องตัวทางการบริหารและการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร แต่ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีการควบคุม กำกับดูแลจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำใน

บางกรณี เนื่องจากบางส่วนเป็นการดำเนินการในกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ จึงกำหนดลักษณะการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ดังนี้

2.1 มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ

2.2 มีอิสระทางด้านการเงินสามารถหาแหล่งเงินทุนโดยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทั้งภายในและต่างประเทศ โดยได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รวมถึงอาจระดมทุน ในตลาดหลักทรัพย์จากประชาชนได้เช่นเดียวกับธุรกิจ

2.3 ไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางการบริหารตามระเบียบราชการเหมือนหน่วยราชการ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าขาดความยืดหยุ่น ไม่เหมาะสมกับการบริหารงานแบบธุรกิจ

2.4 การบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการ ทำให้สามารถสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานแข่งขันกับภาคเอกชนได้ รวมถึงได้รับผลตอบแทนตามผลการดำเนินการเช่นเดียวกับภาคเอกชน

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 15-16) ได้กล่าวถึงลักษณะพื้นฐานทั่วไปของรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้

1. จัดตั้งโดยรัฐหรือองค์การของรัฐ หรือโดยการเข้ามีส่วนร่วมของรัฐหรือองค์การของรัฐ กับเอกชน
2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล
3. ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในสาขาของเศรษฐกิจอย่างเป็นอิสระตามหลักเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ
4. ไม่ได้ถูกเป็นเจ้าของโดยเอกชน แม้ว่าเอกชนจะร่วมลงทุนอยู่ด้วยก็ตาม
5. ถูกควบคุมโดยรัฐ หรือโดยแผนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือโดยผู้เป็นเจ้าของทุนที่ร่วมทุนด้วย

และ ศาสตราจารย์ แฮนสัน (Hanson) (1962) ได้เสนอแนะไว้ว่า ถ้าจะให้การบริหารงานองค์การรัฐวิสาหกิจได้ผลดี รัฐวิสาหกิจควรมีลักษณะ ดังนี้

1. การจัดรูปองค์การรัฐวิสาหกิจ ควรมีลักษณะพิเศษที่เหมาะสมแก่การบริหารงาน
2. รัฐวิสาหกิจควรมีอิสระพอที่จะบริหารองค์การได้คล่องตัวภายใต้กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคล หรือด้านบริหารงานคลัง และจะต้องมีความคล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชน

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 19) ได้กล่าวไว้ว่า รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำบริหารสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะและงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบาลบางด้าน ที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ หรือเป็นภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานบริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณค่าใช้จ่าย และอื่น

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 263-264) ได้กล่าวไว้ว่า ด้วยเหตุที่การดำเนินงานของรัฐและเอกชนมีความแตกต่างกัน ทั้งทางด้านวัตถุประสงค์และวิธีการ โดยวัตถุประสงค์สำคัญของฝ่ายปกครองในการดำเนิน

กิจกรรมทุกประเภทเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) อันเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับสมาชิกทุกคนในสังคม ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ในขณะที่กิจกรรมเกือบทุกประเภทของภาคเอกชน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน ดังนั้น วิธีการในการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะจึงต้องแตกต่างจากวิธีการในการดำเนินการของเอกชนที่ส่วนใหญ่แล้วมุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตน

วิธีการในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ มีลักษณะเด่นประการหนึ่งที่แตกต่างจากวิธีการในการดำเนินการของเอกชน คือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษหรืออำนาจมหาชน อันเป็นอำนาจพิเศษที่เอกชนไม่มี แต่ฝ่ายปกครองต้องมีอำนาจนี้ไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำภารกิจให้ลุล่วงไปได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจอื่นเช่นอำนาจศาลมาบังคับ อำนาจเหล่านี้ได้แก่อำนาจในการออกคำสั่งฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง บังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตาม เป็นต้น

เมื่อมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้รัฐวิสาหกิจมีอำนาจมหาชนบางประการเพื่อที่จะปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ดังนั้น ในระบบกฎหมายของประเทศไทย จึงมีการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยสิทธิพิเศษที่ให้แก่รัฐวิสาหกิจนี้มิได้ให้เฉพาะอำนาจมหาชนของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังให้สิทธิพิเศษอื่นๆ แก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจจะสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำบริหารสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยมีหลักในการบริหารที่มีอิสระทางด้านการเงินสามารถหาแหล่งเงินทุนโดยการกู้ยืมจากสถาบันการเงินทั้งภายในและต่างประเทศ ไม่อยู่ในกฎเกณฑ์ทางการบริหารตามระเบียบราชการ การบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระ และต้องอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรี และควบคุมโดยอาศัยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้งานบริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณค่าใช้จ่ายและอื่น

การจัดองค์การบริหารขององค์การรัฐวิสาหกิจ

การจัดองค์การรัฐวิสาหกิจมีรูปแบบแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ภารกิจ และกิจกรรม ตลอดจนความเป็นมาของรัฐบาลวิสาหกิจเอง ระบบการเมืองการปกครอง และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การตลาดและเทคโนโลยีของประเทศนั้นๆ

วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม (2539 : 145) ได้กล่าวไว้ว่า สืบเนื่องมาจากความแตกต่างกันในทางความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของประเทศต่างๆ และการไม่มีนิยามหรือความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจน และไม่มีแนวคิดใดที่นำไปใช้ได้สำหรับทุกประเทศ ในฐานะที่เป็นแนวคิดอันเป็นรูปแบบเดียวกันของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ความแตกต่างในความคิดนี้เองเป็นสาเหตุทำให้ประเทศต่างๆ กำหนดหรือจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจไว้ต่างกัน ซึ่งรูปแบบของรัฐวิสาหกิจอาจมีได้หลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ประวัติความเป็นมา ระบบการเมืองการปกครอง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การตลาด ตลอดจนการพัฒนาทางเทคโนโลยีต่างๆ

อิสระ สุวรรณบล (2549 : 262-266) ได้อธิบายไว้ว่า หากพิจารณารูปแบบในเชิงกฎหมาย รัฐวิสาหกิจ มี 3 รูปแบบ ดังนี้

1. ทบวงการเมือง ซึ่งดำเนินธุรกิจ ในประเทศไทยเรียกรัฐพาณิชย์ อยู่ในระบบราชการ แต่อาจมีข้อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ การบริหารงานบุคคล และการเงิน การคลัง เช่น องค์การสุรา โรงงานไฟ โรงงานยาสูบ เป็นต้น ทบวงการเมืองซึ่งดำเนินธุรกิจหรือรัฐพาณิชย์ มีลักษณะสำคัญ ได้แก่

1.1 ได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล และรายรับทั้งสิ้นต้องนำส่งกระทรวงการคลัง งบประมาณดังกล่าว ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายงบประมาณประจำปีที่ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา แต่ก็แยกจากงบประมาณของหน่วยราชการอื่น

1.2 ถูกควบคุมด้านงบประมาณ ระบบบัญชี และการตรวจบัญชี เช่นเดียวกันหน่วยราชการทั่วไป แต่อาจจะมีข้อยกเว้นบางประการเพื่อความคล่องตัว

1.3 เจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการพลเรือน อยู่ใต้กฎหมายข้าราชการพลเรือน แต่อาจมีข้อยกเว้นบางประการ

1.4 มีโครงสร้างการบริหารเหมือนกับทบวงการเมือง และอยู่ใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

1.5 ในบางประเทศ รัฐวิสาหกิจนี้มีเอกสิทธิ์ที่บุคคลทั่วไปไม่อาจฟ้องร้องได้ก่อนได้รับอนุมัติจากรัฐบาล

2. องค์การรัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแต่ไม่อยู่ในระบบราชการ เช่น การประปานครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น องค์การรัฐวิสาหกิจ เป็นรูปแบบที่จำลองมาจากวิสาหกิจของเอกชน โดยรัฐเป็นเจ้าของทั้งหมด จึงแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารและการดำเนินงานทั่วไป กับแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการออกข้อบังคับของตนเอง ไม่อยู่ใต้กฎหมาย การบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังจึงมีความคล่องตัวกว่ารูปแบบทบวงการเมือง มีลักษณะสำคัญ ได้แก่

2.1 รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นทั้งหมด

2.2 จัดตั้งโดยกฎหมายพิเศษ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ เอกสิทธิ์ รูปแบบองค์กรและการจัดการ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กับกระทรวงและรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

2.3 มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายจัดตั้ง สามารถฟ้องร้องหรือถูกฟ้อง และทำนิติกรรมหรือซื้อขายแลกเปลี่ยนทรัพย์สินในชื่อของตนเองได้

2.4 นอกเหนือจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อดำเนินทุนจัดตั้ง หรือการอุดหนุนสำหรับชดเชยการขาดทุน มีความอิสระด้านการเงิน สามารถหาแหล่งเงินทุนโดยการกู้ยืมจากกระทรวงการคลังหรือจากแหล่งอื่น มีรายได้จากการขายสินค้าและบริการ และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้ของตนเอง

2.5 ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับทางการเงินการคลังที่ใช้บังคับกับหน่วยราชการ

2.6 โดยทั่วไปไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับทางการงบประมาณ การบัญชี และการตรวจบัญชี ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยราชการ

2.7 ไม่ถือว่าพนักงานของตนเป็นข้าราชการ มีข้อบังคับเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง สภาพการจ้างงานและเงินเดือนค่าจ้างของตนเอง

3. บริษัทของรัฐ ซึ่งจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นต้น และรวมถึง บริษัทของรัฐซึ่งจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติบริษัทจำกัด มหาชน พ.ศ. 2535 เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้นบริษัทของรัฐ รัฐอาจถือหุ้นจำนวนหนึ่งในบริษัทจำกัดที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายบริษัท จำกัดมหาชน มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

3.1 จัดตั้งได้ง่ายกว่ารูปแบบอื่น โดยเพียงแต่จดทะเบียนตามกฎหมายเช่นเดียวกับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเอกชน ไม่ต้องตรากฎหมายเป็นการเฉพาะ

3.2 อาจเข้าร่วมทุนกับภาคเอกชนได้ง่าย และการโอนหรือแปรสภาพเป็นวิสาหกิจเอกชนก็ทำได้ง่าย

3.3 ทำให้เกิดความรู้สึกเสมอภาค โดยบริษัทของรัฐอยู่ใต้กฎหมายเดียวกับบริษัทเอกชน

3.4 มีความคล่องตัวสูง เพราะมีความเป็นอิสระ รัฐควบคุมเพียงส่งตัวแทนเข้ามาเป็นกรรมการบริษัท ไม่ต้องอยู่ใต้กฎหมายระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2549 : 217-221) ได้อธิบายไว้ว่า สำหรับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

1. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นองค์การของรัฐบาล ซึ่งองค์การของรัฐบาล เป็นหน่วยในทางกฎหมายซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือพระบรมราชโองการ และกำหนดให้มีหน้าที่ดำเนินกิจการงานซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของชาติ

องค์การของรัฐบาลมีธรรมชาติสองลักษณะอยู่ในองค์การเดียวกัน คือ ในแง่ของการค้าและการบริหารงาน องค์การของรัฐบาลจะมีสภาพเหมือนกับบริษัทเอกชนและมีสถานตามกฎหมายเอกชน แต่ในขณะเดียวกัน องค์การของรัฐบาลเป็นองค์การที่ตอบสนองความต้องการของสาธารณชนในนามของรัฐบาลและรัฐสภา จึงเป็นองค์การของรัฐองค์การหนึ่งและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดด้วย

รูปแบบขององค์การของรัฐบาลเหมาะสมที่จะให้รับผิดชอบจัดทำกิจกรรมประเภทสาธารณะแก่สังคม จำเป็นต้องอาศัยอำนาจมหาชนบางประการด้วย ซึ่งองค์การของรัฐบาลจะมีอำนาจดังกล่าวได้ก็โดยที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงไม่อาจจัดตั้งตามเงื่อนไข ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายเอกชนได้ แต่จะต้องจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น สถานภาพทางกฎหมายขององค์การของรัฐบาลจึงเป็นสถาบันตามกฎหมายมหาชน และมีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น จึงมีลักษณะแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในรูปของบริษัท ในแง่ที่ว่ารัฐจะต้องมีเสียงทั้งหมดหรือเสียงข้างมากในบริษัท จึงจะสามารถควบคุมการดำเนินได้

องค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทหนึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา อีกประเภทหนึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

2. รัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งหน่วยงานที่จัดทำธุรกิจนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการ แต่ไม่ได้ดำเนินงานราชการตามวัตถุประสงค์อันระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นงานซึ่งส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งเข้ามาดำเนินงานธุรกิจและใช้เงินงบประมาณเป็นทุนดำเนินงาน จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณด้วย

หน่วยงานนี้ไม่ได้จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และได้จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล แต่ก็ได้ดำเนินงานในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยขึ้นอยู่กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นต้นสังกัด จึงไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลของตนเอง และถือว่าการดำเนินกิจการของหน่วยงานนั้นอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เป็นการดำเนินงานในฐานะตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดเท่านั้น

หน่วยงานเหล่านี้มักจัดตั้งขึ้นโดยมติของคณะรัฐมนตรี เช่น โรงพิมพ์ตำรวจ โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต สถานธนาุเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง องค์การสุรา กรมสรรพสามิต

โดยหน่วยงานเหล่านี้ได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐบาลและรายรับทั้งสิ้นต้องนำส่งกระทรวงการคลัง งบประมาณดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายงบประมาณประจำปีที่ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา แต่แยกจากงบประมาณของหน่วยราชการอื่น ถูกควบคุมด้านงบประมาณ ระบบบัญชี และการตรวจบัญชี เช่นเดียวกับหน่วยราชการทั่วไป แต่อาจมีข้อยกเว้นบางประการเพื่อความคล่องตัว เจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ และมีโครงสร้างการบริหารเหมือนกับทบวงการเมืองและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

3. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นบริษัทนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทุนเป็นของภาครัฐทั้งหมดหรือบางส่วน โดยรัฐบาล นิติบุคคลมหาชน หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ถือหุ้น และมีความสามารถในการใช้มาตรการควบคุมภายในรัฐวิสาหกิจ โดยมีอำนาจออกเสียงในฐานะผู้ถือหุ้นหรือโดยมีสิทธิแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น หรือทั้งสองประการ

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้รัฐเป็นเจ้าของทุนของบริษัทโดยตรง บริษัทมีวัตถุประสงค์ สิทธิ หน้าที่ และหนี้ เช่นเดียวกับบริษัทเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ มีข้อดีในแง่การจัดตั้งง่ายกว่าในรูปแบบขององค์การของรัฐบาล เพียงแต่จดทะเบียนจัดตั้งเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนก็พอ การเข้าร่วมทุนของรัฐกับภาคเอกชนจะทำได้ง่าย การโอนหรือแปรสภาพก็กระทำได้ง่ายเช่นกัน และเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนในชาติและนายทุนต่างชาติเข้าร่วมทุนและรับประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงมีความคล่องตัวและมีอิสระในการบริหารงานอย่างมาก โดยรัฐส่งตัวแทนเข้ามาเป็นกรรมการบริษัท ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

กล่าวโดยสรุป การจัดองค์การบริหารรัฐวิสาหกิจมีรูปแบบแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ภารกิจ และกิจกรรม ตลอดจนความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจเอง ระบบการเมืองการปกครอง และ

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การตลาดและเทคโนโลยีของประเทศนั้นๆ สำหรับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ ทบวงการเมือง องค์การของรัฐ และบริษัทของรัฐ

การจัดโครงสร้างองค์การรัฐวิสาหกิจ

สิ่งสำคัญอย่างยิ่งอย่างหนึ่งต่อการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจก็คือการจัดตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะมีความรับผิดชอบอย่างสำคัญต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จในการทำงาน

อิสระ สุวรรณกุล (2549 : 273-277) กล่าวถึงการจัดโครงสร้างองค์การบริหารไว้ว่า กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งมีอำนาจหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กับให้มีหัวหน้าผู้บริหาร ที่เรียกว่า ผู้ว่าการ หรือ ผู้อำนวยการแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็น ผู้บังคับให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ดังนี้

1. คณะกรรมการ ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรมซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และกรรมการอื่นอีกจำนวนหนึ่ง สำหรับหัวหน้าผู้บริหารเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย ในบางกรณีหัวหน้าผู้บริหารเป็นการและเลขานุการของคณะกรรมการโดยตำแหน่ง คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึงการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการต่างๆ ตามอำนาจกระทำการภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ ข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและดำเนินกิจการของคณะกรรมการ ข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอนพนักงาน ข้อบังคับว่าการแบ่งส่วนงาน ระเบียบปฏิบัติงาน วินัยและการลงโทษพนักงาน การกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้างของพนักงาน ตลอดจนการกำหนดอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียม

2. หัวหน้าผู้บริหาร โดยปกติคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้ง และกำหนดอัตราเงินเดือนตามความเห็นชอบของรัฐมนตรี มีวาระการดำรงตำแหน่ง มีการกำหนดคุณสมบัติและการพ้นจากตำแหน่ง หัวหน้าผู้บริหารมีหน้าที่บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และตามนโยบาย ข้อบังคับ และระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด กับมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง โดยต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการ

หัวหน้าผู้บริหารมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน ค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงาน ตลอดจนให้พนักงานและลูกจ้างออกจากตำแหน่งตามระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด ยกเว้นพนักงานระดับสูง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน กับมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานของพนักงานและลูกจ้าง และออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติงาน โดยไม่ขัดแย้งกับข้อบังคับหรือระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้หัวหน้าผู้บริหารเป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อการนี้อาจให้บุคคลใดๆ ปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด นิติกรรมที่กระทำโดยฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ย่อมไม่ผูกพันรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เว้นแต่คณะกรรมการจะให้สัตยาบัน

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 17-18) ได้อธิบายไว้ว่า โครงของฝ่ายจัดการระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจต่างๆ นั้น มีความแตกต่างกันไม่เพียงแต่ในระหว่างประเทศต่างๆ เท่านั้น แม้แต่ภายในประเทศเดียวกันเองก็ยังคงแตกต่างกันในระหว่างรัฐวิสาหกิจต่างๆ แต่ละแห่ง จากการศึกษาค้นคว้าของ บาลอค (Balog) (1966) พบว่า โครงสร้างของการองค์การรัฐวิสาหกิจในระดับการจัดการสูงสุดของรัฐวิสาหกิจต่างๆ นั้น มีความแตกต่างกันไม่เพียงแต่ในระหว่างประเทศต่างๆ เท่านั้น แม้แต่ในประเทศเดียวกันเองก็ยังคงแตกต่างกัน ในระหว่างรัฐวิสาหกิจต่างๆ แต่ละแห่ง ซึ่งหากพิจารณารูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ตามโครงสร้างองค์การในการบริหารรัฐวิสาหกิจ แบ่งได้ 3 รูปแบบ คือ

1. รัฐวิสาหกิจที่มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเพียงคนเดียว
2. รัฐวิสาหกิจที่มีคณะกรรมการเป็นองค์กรสูงสุด
3. รัฐวิสาหกิจที่มีการจัดการในลักษณะเดียวกับบริษัทธุรกิจเอกชน

รัฐวิสาหกิจที่มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเพียงคนเดียว โครงสร้างของการจัดการระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจแบบนี้ ถูกนำไปใช้ในแนวทางต่างๆ กัน คือ ในประเทศสังคมนิยม ต่างๆ แนวทางที่นำไปใช้นั้นขึ้นอยู่กับนโยบายทั่วไปของการจัดการวิสาหกิจต่างๆ โดยมีองค์การการจัดการที่เป็นรูปแบบเดียวกัน และความรับผิดชอบของบุคคล ซึ่งกำหนดไว้โดยระบบกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมที่ใช้อยู่ ส่วนในประเทศอื่นๆ ที่ไม่ใช่สังคมนิยมนั้น การนำเอาการจัดการองค์การแบบนี้ไปใช้โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะขึ้นอยู่กับเหตุผลต่างๆ ในทางปฏิบัติ โดยความจำเป็นสำหรับป้องกันและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม หรือเพื่อความแน่นอนของอิทธิพลจากเบื้องบน หรือเพราะว่าประสบการณ์ของบุคคลต่างๆ ในการจัดการร่วมกันมีไม่เพียงพอ ผู้บริหารสูงสุดเป็นประธานกรรมการบริหาร แต่อาจมีคณะกรรมการบริหารเป็นที่ปรึกษาและช่วยเหลือประสานงานต่างๆ เช่น รัฐวิสาหกิจในประเทศออสเตรเลีย กาน่า ลิเบีย เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจที่มีคณะกรรมการเป็นองค์กรสูงสุด รัฐวิสาหกิจประเภทนี้แตกต่างจากบริษัทเอกชนที่ว่าไม่มีการประชุมผู้ถือหุ้น ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่หุ้นส่วนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่เป็นของรัฐ และมักจะดำเนินงานในสิ่งที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า กิจกรรมที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม มีการจัดองค์การที่สำคัญ คือ คณะกรรมการบริหารและผู้จัดการใหญ่ มีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออกนโยบายอนุมัติงบประมาณ มีอำนาจแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุด เช่น รัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษ ไทย ญี่ปุ่น ตุรกี สาธารณรัฐอาหรับ ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจที่มีการจัดการในลักษณะเดียวกับบริษัทธุรกิจเอกชน โดยหลักการแล้ว รัฐวิสาหกิจที่มีการจัดการในลักษณะเดียวกับบริษัทเอกชน มักจะเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันนี้ โดยมีทุนของเอกชนร่วมอยู่ด้วย มีองค์การการจัดการแบบเดียวกับบริษัทจำกัด คือ มีการประชุมผู้ถือหุ้น คณะกรรมการจัดการ และประธานหรือผู้อำนวยการใหญ่ เช่น รัฐวิสาหกิจในประเทศออสเตรเลีย ฝรั่งเศส ไชล์แลนด์ อิสราเอล ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น เป็นต้น

การบริหารงานองค์การรัฐวิสาหกิจโดยทั่วๆ ไป มักจะบริหารโดยคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการมีหน้าที่สำคัญคือกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานในองค์การให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้นำนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดไว้ไปปฏิบัติ

การให้มีคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดนโยบายสั่งการและควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ นับเป็นส่วนประกอบสำคัญของการจัดรูปองค์กรที่ดี และเป็นเครื่องมือที่สำคัญขององค์กรที่จะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้มาก นักวิชาการต่างๆ ไป ยอมรับว่าการจัดให้มีคณะกรรมการอย่างเหมาะสม ประกอบด้วยผู้มีความรู้ความสามารถ ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากในการบริหารงาน โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องการความคิดอ่านหลายๆ ทาง อันจะมีส่วนช่วยให้การวินิจฉัย สั่งการได้ผลดี เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานสูง

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสิ่งสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งต่อการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจก็คือ การจัดตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง ซึ่งจะมีความรับผิดชอบอย่างสำคัญต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จในการทำงาน

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 29) ได้อธิบายไว้ว่า การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย ประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด 5 ส่วนด้วยกัน คือ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัด คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ (กรรมการผู้จัดการ/ผู้อำนวยการ/ผู้ว่าการ) และผู้ปฏิบัติงาน แต่ละส่วนมีความสัมพันธ์ทางการบริหารในลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกำหนดและควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย กับส่วนปฏิบัติการ ส่วนที่กำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงของรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ส่วนปฏิบัติการ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงสุดและพนักงานฝ่ายต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ควบคุมและกำหนดนโยบายขั้นสูงสุดที่จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งให้ดำเนินงานตามนโยบาย ตามที่รัฐบาลกำหนด ในแง่รัฐวิสาหกิจจึงเป็นหน่วยงานของรัฐอีกชนิดหนึ่งที่เป็นตัวนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ดูแลรัฐวิสาหกิจเฉพาะในเรื่องนโยบายที่สำคัญ เช่น การอนุมัติแผนงานหรือโครงการขนาดใหญ่ซึ่งใช้เงินลงทุนจำนวนมาก การกู้เงินลงทุน การออกกฎหมายหรือข้อบังคับ หรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อประชาชน ส่วนนโยบายที่ไม่สำคัญหรืองานประจำก็มอบรัฐมนตรีว่าการ คณะกรรมการบริหาร หรือผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจแล้วแต่กรณีว่าจะเป็นเรื่อง ที่มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ มีบทบาทเป็นผู้ควบคุมและกำหนดนโยบายของรัฐวิสาหกิจในสังกัดให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3. คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปการบริหารงานรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการ ในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ควบคุมกำกับดูแล และวางระเบียบปฏิบัติภายในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ตลอดจนพิจารณาถ่วงดุลเรื่องต่างๆ ก่อนนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือคณะรัฐมนตรี

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้น บุคคลใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่งไม่ได้ ทั้งนี้เป็นการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งกรรมการด้วย แต่ไม่รวมการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ที่ได้รับมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทน

กรณีกรรมการโดยตำแหน่งสามารถมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่แทนได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กรรมการรัฐวิสาหกิจต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด กฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และข้อบังคับของบริษัท เป็นต้น

การแต่งตั้งกรรมการอื่นที่มีใช้กรรมการโดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจากบุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้น ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการอื่นของรัฐวิสาหกิจ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังอยู่ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550

3.1 รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้ง โดยทั่วไปกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ รัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้ง จะต้องนำเสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง เว้นแต่บางกรณีกฎหมายจัดตั้งอาจกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

3.2 รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการ ซึ่งในทางปฏิบัติ กระทรวงการคลัง และกระทรวงเจ้าสังกัดจะร่วมกันพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเพื่อเข้ารับการเสนอชื่อให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นแต่งตั้ง

4. ผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือ กรรมการผู้จัดการ เป็นต้น โดยทั่วไปตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ถือว่ามีความสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงถือว่าจำเป็นต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ทางการบริหารในลักษณะงานที่รับผิดชอบเป็นอย่างมาก อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจอาจสรุปได้ 3 ประการ คือ

4.1 ปฏิบัติงานตามนโยบายและข้อบังคับต่างๆ ที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจกำหนด

4.2 ควบคุมบังคับบัญชาบรรดาพนักงานและลูกจ้างทั้งหลายของรัฐวิสาหกิจให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

4.3 เป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่ต้องติดต่อกับภายนอก เช่น การประชุมและลงนามความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ เป็นต้น

นอกเหนือจากผู้บริหารระดับสูงสุดแล้วอาจมีการแต่งตั้งรองผู้บริหารเพื่อช่วยปฏิบัติหน้าที่แทนในกิจการต่างๆ ในนามของผู้บริหารสูงสุดก็ได้

5. ผู้ปฏิบัติงาน เป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งที่แต่ละคนดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นๆ โดยใช้ความรู้ ความสามารถ ทักษะ ประสบการณ์ ความชำนาญงานและสมรรถนะเพื่อให้งานที่ทำประสบความสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป การจัดองค์การของรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด 5 ส่วนด้วยกัน คือ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัด คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ และผู้ปฏิบัติ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงของรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่ในส่วนกำหนดและควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย ผู้บริหารระดับสูงสุดและพนักงานฝ่ายต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่ในส่วนปฏิบัติการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ

องค์ประกอบของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะว่า คณะกรรมการเป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจและรับผิดชอบโดยตรงสำหรับการลงทุนในด้านทรัพยากรต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ความรับผิดชอบสำหรับการดำเนินงานที่เหมาะสมของรัฐวิสาหกิจถือว่าเป็นความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ และนอกจากเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการแล้ว ยังมีปัญหาอีกว่าขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการควรจะมีแค่ไหน คณะกรรมการควรจะมีหน้าที่เกี่ยวข้องเฉพาะแต่ในเรื่องการกำหนดนโยบายเท่านั้น หรือว่าควรมีหน้าที่เกี่ยวข้องในด้านการจัดการหรือการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้วย

อิสระ สุวรรณกุล (2549 : 279-280) ได้อธิบายไว้ว่า การแบ่งส่วนงานของรัฐวิสาหกิจ พิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ

1. การแบ่งงานระหว่างคณะกรรมการ มีภารกิจในการกำหนดนโยบายและระเบียบข้อบังคับ และควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเสมือนตัวแทนเจ้าของรัฐวิสาหกิจ กับฝ่ายผู้จัดการสูงสุดหรือหัวหน้าบริหาร

2. การแบ่งส่วนงานระหว่างภารกิจการบริหาร กับภารกิจโดยตรงที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งแบ่งได้ตามหน้าที่ ประเภทสินค้า ลักษณะลูกค้า ตามพื้นที่ ตามกระบวนการ หรือตามโครงสร้าง ดังนี้

2.1. การแบ่งส่วนงานตามหน้าที่ เป็นการรวมกลุ่มงานที่มีลักษณะหน้าที่เหมือนกันคล้ายคลึงกันไว้ด้วยกัน เช่น งานบัญชี งานการเงิน งานงบประมาณ รวมอยู่ในฝ่ายบัญชีและการเงิน

2.2. การแบ่งส่วนงานตามประเภทสินค้า ในกรณีที่ต้องการผลิตสินค้าหลายชนิดก็อาจจัดแผนกงานตามประเภทสินค้า โดยมีผู้จัดการสินค้าแต่ละอย่างรายงานโดยตรงต่อผู้บริหารสูงสุด

2.3. การแบ่งส่วนงานตามพื้นที่ โดยแต่ละพื้นที่ที่มีผู้จัดการรับผิดชอบควบคุมการปฏิบัติงานทั้งหมด ซึ่งอาจทำให้ลดค่าขนส่ง และสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

2.4. การแบ่งส่วนงานตามลูกค้า เพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภค ซึ่งแตกต่างกันหรือเป็นกลุ่มเป้าหมายการตลาดที่ต่างกัน

2.5. การแบ่งส่วนงานตามกระบวนการ ตามขั้นตอนของการประกอบการ โดยเฉพาะงานที่ต้องการความชำนาญพิเศษในการทำงาน

2.6 การแบ่งส่วนงานตามโครงการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการบริหารโครงการ ผสมผสานกับหน่วยงานอื่น

โดยปกติ รัฐวิสาหกิจมักใช้รูปแบบผสมหลายๆ แบบ การตัดสินใจว่าจะใช้โครงสร้างอย่างไรขึ้นอยู่กับ ประสิทธิภาพและดุลพินิจของผู้บริหารระดับสูง

อิสระ สุวรรณกุล (2549 : 281-284) ได้กล่าวถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและของ ฝ่ายจัดการดังนี้

1. ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยปกติกฎหมายจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจกำหนด อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการอย่างกว้างๆ ซึ่งระเบียบการบริหารขององค์การ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีและบริษัทของรัฐ ก็ระบุในแนวเดียวกัน เช่น มีอำนาจหน้าที่วาง นโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การ อาจสรุปได้ว่า คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีอำนาจ หน้าที่ดังนี้

- 1.1 กำหนดนโยบาย อนุมัติแผนวิสาหกิจ ควบคุมดูแลการบริหารและการดำเนินงาน ของฝ่าย จัดการ
- 1.2 กระทำกิจการหรือวางข้อบังคับ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้น
- 1.3 วางข้อบังคับการประชุม และการดำเนินงานของคณะกรรมการ ข้อบังคับว่าด้วยการแบ่ง ส่วนงาน ข้อบังคับว่าด้วยการพนักงาน ข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงาน และอื่นๆ
- 1.4 กำหนดอัตราค่าบริการ
- 1.5 แต่งตั้ง ถอดถอน ตลอดจนการให้ความดีความชอบและลงโทษฝ่ายจัดการระดับสูง
- 1.6 ภารกิจอย่างอื่นที่กำหนดโดยกฎหมาย เช่น ประชุมคณะกรรมการอย่างน้อยเดือนละครั้ง การพิจารณาบัญชีการเงิน การแต่งตั้งผู้สอบบัญชี การจัดทำรายงานประจำปี ฯลฯ

ทั้งนี้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะได้รับเบี้ยประชุม โบนัส และผลประโยชน์ตอบแทนตามที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ถือว่า ประชานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นพนักงานด้วย หาก กระทำผิดพลาดจนอาจทำให้การดำเนินงานขององค์การ บริษัท จำกัด ฯลฯ ของรัฐประสบความล้มเหลวและ เกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรง ก็อาจต้องถูกลงโทษอย่างหนัก ตามกฎหมายนี้ด้วย

2. ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายจัดการ กล่าวคือ หัวหน้าผู้บริหาร หรือฝ่ายจัดการระดับสูง มี หน้าที่บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามนโยบายและข้อบังคับ และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงาน และลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ทุกตำแหน่ง ทั้งนี้หัวหน้าผู้บริหารต้องรับผิดชอบในการจัดการและดำเนินงาน ของรัฐวิสาหกิจต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจดังกล่าวในการบริหารกิจการ

ในการกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก หัวหน้าผู้บริหารเป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจและจะมอบ อำนาจให้พนักงานผู้ใดปฏิบัติงานใดแทนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และนิติ กรรมที่หัวหน้าผู้บริหารกระทำโดยฝ่าฝืนข้อบังคับ หรือระเบียบตามความเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ย่อมไม่ผูกพันรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่คณะกรรมการจะให้สัตยาบัน อาจสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร หรือฝ่ายจัดการ โดยทั่วไปมีดังนี้

2.1 บรรจุแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งหรือเงินเดือน ลงโทษทางวินัย หรือถอดถอนพนักงานและลูกจ้าง ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามข้อบังคับ แต่ถ้าพนักงานระดับสูง เช่น รองผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการ/ผู้จัดการ ที่ปรึกษา หัวหน้าฝ่ายหรือตำแหน่งซึ่งเทียบเท่า ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

2.2 กำหนดระเบียบหรือเงื่อนไข ในการทำงานหรือวิธีปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้าง โดยไม่ขัดแย้งกับข้อบังคับของคณะกรรมการ

ทั้งนี้ หัวหน้าผู้บริหารจะได้รับเงินเดือนตามที่คณะกรรมการกำหนดและอาจได้รับโบนัส ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 19-20) ได้อธิบายไว้ว่า คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจควรจะเป็นแบบผสม คือประกอบด้วยกรรมการทั้งเป็นข้าราชการและไม่ใช่ข้าราชการ จำนวนของคณะกรรมการควรอยู่ระหว่าง 7-9 คน ประธานกรรมการและผู้อำนวยการหรือผู้จัดการควรได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล เว้นแต่ในกรณีของรัฐวิสาหกิจเล็กๆ ซึ่งประธานกรรมการและผู้อำนวยการหรือผู้จัดการอาจได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเอง และคณะกรรมการควรจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ด้วย ซึ่ง เกษม จาติกวณิช อดีตผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้เสนอแนะว่า คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ดีควรมีลักษณะดังนี้

1. คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจควรประกอบด้วยบุคคลหลายอาชีพที่มีความสามารถแตกต่างกันออกไปหลายสาขา เช่น มีนักกฎหมาย นักการบัญชี นักอุตสาหกรรม นักบริหาร และด้านอื่นๆ อีกประกอบกัน ประการสำคัญต้องเป็นบุคคลที่ซื่อสัตย์ และไม่อาศัยรัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งหากินโดยมิชอบ

2. การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการนั้น จะต้องไม่ทำตัวเป็น “ตำรวจ” คอยจ้องจับผิดการทำงานของผู้บริหารงานแต่อย่างเดียว หรือทำตัวเป็นผู้แทนของหน่วยราชการแห่งใดแห่งหนึ่งที่คอยแต่จะวางตังเรื่องเล็กน้อยๆ ซึ่งทำให้ต้องใช้เวลาในการสอบหารายละเอียดหรือสอบสวนมากมาย อันมีแต่จะก่อให้เกิดความล่าช้าในการทำงานมากกว่าจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานในลักษณะธุรกิจของรัฐวิสาหกิจ แต่ควรจะต้องพิจารณาว่า กรรมการของรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของรัฐวิสาหกิจ และมีหน้าที่ทำนุบำรุงรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินกิจการไปอย่างราบรื่นสมความมุ่งหมาย

3. หน้าที่ที่ควรได้รับการปฏิบัติของกรรมการก็คือ การวางระเบียบปฏิบัติต่างๆ โดยอาศัยข้อเท็จจริง ความรอบคอบ ประสพการณ์ ความรู้ความสามารถในสาขาวิชาต่างๆ เป็นหลัก เพื่อให้ได้ระเบียบที่ดีและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ เมื่อวางระเบียบแล้วก็ควรจะปล่อยให้ฝ่ายบริหารดำเนินงานไปโดยอิสระภายในขอบเขตแห่งระเบียบนั้น

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะว่าการคณะกรรมการเป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจและรับผิดชอบโดยตรงสำหรับการลงทุนในด้านทรัพยากรต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ความรับผิดชอบสำหรับการดำเนินงานที่เหมาะสมของรัฐวิสาหกิจถือว่าเป็นความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย ประกอบด้วย คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการต่างๆ ที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจแต่งตั้ง

การแบ่งส่วนงานของรัฐวิสาหกิจ

การแบ่งส่วนงานของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นแบบผสมระหว่างระบบราชการและวิสาหกิจเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวกว่าหน่วยงานราชการ

อิสระ สุวรรณกุล (2549 : 284-288) อธิบายไว้ว่า การแบ่งส่วนงานของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะผสมระหว่างระบบราชการและวิสาหกิจเอกชน กล่าวคือ ถึงแม้ว่ามีความต้องการอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหาร โดยจัดรูปแบบการจัดการแบบเอกชน แต่พฤติกรรมกรรมการบริหารของคณะกรรมการ ฝ่ายจัดการและพนักงานส่วนใหญ่ยังยึดติดกับระบบราชการ ประกอบกับมีระเบียบบางอย่างที่คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลเป็นผู้กำหนด นอกจากนี้ ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่ให้กระทรวงการคลังพิจารณาและให้ความเห็นชอบการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดองค์การ และการแบ่งส่วนงานรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้งนี้ ที่กฎหมายจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดองค์การและการแบ่งส่วนงาน

ในการแบ่งส่วนงานของรัฐวิสาหกิจไทย ประกอบด้วยส่วนงานต่างๆ ดังนี้

1. ฝ่ายจัดการระดับสูง นอกเหนือจากคณะกรรมการ ซึ่งเป็นองค์กรบริหารสูงสุด และผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการ/ผู้จัดการ ซึ่งถือว่าเป็นหัวหน้าผู้บริหารแล้ว ยังมีพนักงานระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่

- 1.1 รองผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการ/ผู้จัดการ
- 1.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการ/ผู้จัดการ
- 1.3 ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ตรวจการ
- 1.4 หัวหน้าสำนักงาน หัวหน้าสำนัก หัวหน้าฝ่าย หัวหน้ากอง

ในการแต่งตั้งถอดถอนพนักงานระดับนี้ต้องได้รับความเห็นชอบหรือการอนุมัติจากคณะกรรมการ และในการปรับปรุงโครงสร้างตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเสียก่อน

ฝ่ายจัดการระดับสูงนี้เป็นพนักงานอาวุโสขององค์การ มีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบาย และการวินิจฉัยสั่งการ และเป็นที่ปรึกษา ผู้ร่วมงาน และผู้สนับสนุนให้การการบริหารและการดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ นโยบายและเป้าหมายที่กำหนด

2. หน่วยงานสนับสนุนฝ่ายจัดการ เป็นหน่วยงานที่มีกึ่งขึ้นตรงกับหัวหน้าผู้บริหารในองค์การบางแห่ง ตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าผู้บริหาร เช่น ผู้ช่วยผู้ว่าการ มีลักษณะเป็น 2 ลักษณะ ลักษณะหนึ่งคือ ผู้ช่วยของผู้ว่าการ มีภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่ผู้ว่าการมอบหมาย แตกต่างไปจากอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าการ ซึ่งเป็นตำแหน่งรองมาจากรองผู้ว่าการ ทำนองเดียวกับผู้ช่วยอธิบดีในระบบราชการ

หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยขึ้นตรงกับหัวหน้าผู้บริหารดังกล่าว ได้แก่

- 2.1 สำนักผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการ/ผู้จัดการ
- 2.2 สำนักแผนวิสาหกิจหรือหน่วยนโยบายและแผน
- 2.3 สำนักผู้ตรวจสอบภายใน
- 2.4 สำนักผู้ตรวจการ

ทำหน้าที่เสมือนหน่วยเสนาธิการที่เก็บรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูล เสนอแนะกรอบนโยบายและแผน ประสานแผนวิสาหกิจ ติดตามวัดและประเมินผลส่วนรวม เป็นต้น

กรณีสำนักผู้ตรวจสอบภายใน เป็นหน่วยงานที่คณะรัฐมนตรีได้ให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นทุกแห่ง เพื่อดำเนินการตรวจสอบก่อนจ่าย และดำเนินงานร่วมมือประสานงาน กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (กองรัฐวิสาหกิจและเงินทุน) ซึ่งถูกส่งมาประจำรัฐวิสาหกิจนั้นๆ บางรัฐวิสาหกิจมีตำแหน่งผู้ตรวจการ ผู้เชี่ยวชาญ ที่ปรึกษาด้วย ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้รายงานและรับผิดชอบต่อหัวหน้าผู้บริหารโดยตรง

3. หน่วยงานในสายงานหลัก ได้แก่ หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมที่กำหนดไว้ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง เช่น

3.1 การท่าเรือแห่งประเทศไทย มีสายงานหลัก คือ ท่าเรือกรุงเทพ ฝ่ายร่อนน้ำ และท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ

3.2 ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย มีสายงานหลัก คือ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง

3.3 การรถไฟแห่งประเทศไทย มีสายงานหลัก คือ ฝ่ายปฏิบัติการเดินรถ ฝ่ายช่างกล ฝ่ายโยธา และสำนักงานการสื่อสาร

4. หน่วยงานในสายงานบริหารทั่วไป เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจการบริหารทั่วไป ซึ่งได้แก่ การบริหารงานบุคคล การบัญชีและการเงิน การฝึกอบรม นิติการ ฯลฯ ส่วนงานประชาชนพิเศษหรือประชาสัมพันธ์ รัฐวิสาหกิจบางแห่ง มีฐานะเป็นหน่วยขึ้นตรงต่อหัวหน้าผู้บริหาร

5. การแบ่งส่วนงานแบบผสม แบบสินค้า/การบริการ ประเภทลูกค้า ตามพื้นที่ตามกระบวนการ และการบริหารโครงการ เป็นการแบ่งส่วนงานตามลักษณะต่าง ๆ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย มีดังนี้

5.1 ตามหน้าที่ ได้แก่ ด้านบริหาร ด้านปฏิบัติการ

5.2 สินค้าและการบริการ ได้แก่ ฝ่ายการพาณิชย์

5.3 ตามพื้นที่ ได้แก่ กองจัดการเดินรถ สารวัตรพาณิชย์

5.4 ตามกระบวนการ ได้แก่ กองโครงการและแผนงาน

5.5 ตามโครงการ ได้แก่ โครงการก่อสร้างทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบ

6. การบังคับบัญชาและช่วงการบังคับบัญชา เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างคล่องตัว มีขั้นตอนและพิธีการน้อยที่สุด ขณะเดียวกันผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับก็ควรมีผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาในจำนวนที่เหมาะสม กล่าวคือ ไม่มากเกินไปจนไม่สามารถควบคุมติดตามประเมินผลงานได้ ในทางปฏิบัติ รัฐวิสาหกิจไทยมีขนาดและกิจกรรมที่หลากหลาย รัฐวิสาหกิจที่มีขนาดเล็กอาจมี สายการบังคับบัญชาสั้น เช่น 4 ระดับจากผู้บังคับบัญชาชั้นต้นจนถึงระดับหัวหน้าผู้บริหาร แต่ถ้ามีขนาดใหญ่มีพนักงานจำนวนมากหลายหมื่นคน สายการบังคับบัญชาก็อาจค่อนข้างยาว ในบางกรณี ยาวกว่าในระบบราชการเสียอีก

โดยปกติ รัฐวิสาหกิจไทยมีระดับการบังคับบัญชาภายในดังนี้

1. ระดับหัวหน้าผู้บริหาร (ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ)

2. ระดับรองหัวหน้าผู้บริหาร (รองผู้ว่าการ รองผู้อำนวยการ รองผู้จัดการ)

3. ระดับผู้ช่วยหัวหน้าผู้บริหาร (ผู้ช่วยผู้ว่าการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้จัดการ)

4. ระดับผู้อำนวยการฝ่าย สำนักงาน สำนักเขต (บางแห่งไม่มี)

5. ระดับอำนาจการกอง (บางแห่งไม่มี)
6. ระดับหัวหน้าส่วน หัวหน้าหน่วย (บางแห่งไม่มี)
7. ระดับหัวหน้าแผนก หัวหน้างาน (บางแห่งลงถึงระดับหมวด และหมู่)

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 67-85) ได้อธิบายว่า โครงสร้างองค์การระดับบนของรัฐวิสาหกิจไทยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป กับรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดและธนาคารพาณิชย์ ดังนี้

รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป มีโครงสร้างองค์การในระดับบนประกอบด้วยส่วนที่สำคัญ 2 ส่วน คือ คณะกรรมการ และผู้บริหาร

1. คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวมถึงประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ ที่ข้อกำหนดต่างๆ ที่มีผลบังคับใช้กับคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจต่างๆ นั้น มีมาจากสองส่วนด้วยกัน คือ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีสาระสำคัญในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับกรรมการ ซึ่งโดยทั่วไปในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะของตนเอง อาจมีรายละเอียดแตกต่างกันโดยสรุป กรรมการของรัฐวิสาหกิจ นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับกรรมการของรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้

1.1.1 มีสัญชาติไทย

1.1.2 มีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

1.1.3 มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

1.1.4 ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

1.1.5 ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ

ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

1.1.6 ไม่เป็นข้าราชการการเมือง เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติ

แห่งกฎหมาย

1.1.7 ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

1.2 การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งแต่ละแห่ง พบว่ามีข้อกำหนดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการของรัฐวิสาหกิจ แตกต่างกัน 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการของรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารออมสิน องค์การสุรา

กรณีที่ 2 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการของรัฐวิสาหกิจ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การไฟฟ้านครหลวง

1.3 จำนวนกรรมการ ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะของตนเอง ซึ่งอาจมีรายละเอียดแตกต่างกัน ส่วนในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 บัญญัติว่า รัฐวิสาหกิจจะมีกรรมการได้รวมทั้งสิ้นไม่เกินสิบเอ็ดคน ถ้ารัฐวิสาหกิจใดมีข้อกำหนดให้มีกรรมการน้อยกว่าสิบเอ็ดคน ก็ให้เป็นไปตามที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนดไว้ กรณีรัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องมีกรรมการ เกินกว่าสิบเอ็ดคน ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเสนออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีได้เป็นการเฉพาะราย แต่ทั้งนี้จำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้นต้องไม่เกินสิบห้าคน

1.4 การดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจพร้อมๆ กันหลายแห่ง ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 7 กำหนดไว้ชัดเจนว่า ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินสามแห่งมิได้ อนึ่ง ในบันทึกความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องการแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ได้พิจารณาให้ความเห็นไว้ว่าใช้บังคับเฉพาะผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการเท่านั้น ไม่ใช้บังคับแก่ตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นกรรมการ หรืออีกนัยหนึ่ง ไม่ใช้บังคับแก่กรรมการ โดยตำแหน่งตามกฎหมายนั่นเอง

1.5 วาระการดำรงตำแหน่งกรรมการ ซึ่งในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะของตนเอง ที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงแตกต่างกัน ส่วนพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 8 บัญญัติว่า กรรมการของรัฐวิสาหกิจที่มีใช้กรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกา ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ข้อบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กรรมการของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล

1.6 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ในกฎหมายของแต่ละรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจแตกต่างกันเล็กน้อยในรายละเอียด แต่โดยภาพรวมแล้ว จะมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

1.6.1 วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจ

1.6.2 ออกระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ เช่น ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ ว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากตำแหน่ง วินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์ และ ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าบริการ เป็นต้น

1.6.3 กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างสำหรับพนักงานหรือลูกจ้าง

1.6.4 กำหนดค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่น รวมทั้งเงื่อนไขการจ้างผู้บริหารโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

1.6.5 กำหนดราคาขายสินค้าหรือบริการ

2. ผู้บริหาร ซึ่งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีชื่อเรียกตำแหน่งผู้บริหารแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะกำหนด เช่น ผู้อำนวยการ ผู้ว่าการ ผู้จัดการ ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 ได้บัญญัติ

ความหมายของคำว่าผู้บริหาร หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในรัฐวิสาหกิจนั้น และในมาตรา 8 ทวิ ได้บัญญัติว่าผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่มีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ

2.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้บริหาร โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะของแต่ละรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจมีรายละเอียดแตกต่างกัน นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 ตริ ดังต่อไปนี้ด้วย

2.1.1 มีสัญชาติไทย

2.1.2 สามารถทำงานให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้เต็มเวลา

2.1.3 ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

2.1.4 ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

2.1.5 ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

2.1.6 ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

2.1.7 ไม่เป็นผู้บริหารหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจอื่น หรือกิจการอื่นที่แสวงหากำไร

2.1.8 ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

2.1.9 ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.1.10 ไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

2.1.11 ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพราะทุจริตต่อหน้าที่

2.1.12 ไม่เป็น หรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่การเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการในนิติบุคคลดังกล่าวโดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น

2.2 การจ้างและแต่งตั้งผู้บริหาร ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 จัตวา มีสาระสำคัญว่า ในการจ้างและแต่งตั้งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจใด ต้องมีคณะกรรมการคณะหนึ่งจำนวนห้าคน ประกอบด้วยปลัดกระทรวงเจ้าสังกัด เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หนึ่งคน และผู้แทนของคณะกรรมการของ

รัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกคณะกรรมการสรรหาจำนวน 5 คน ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมที่จะเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวข้างต้น และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันยื่นใบสมัคร เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งทำสัญญาจ้างและแต่งตั้งเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น โดยอาจจะเสนอชื่อผู้มีความเหมาะสมมากกว่าหนึ่งชื่อก็ได้

การกำหนดค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่น รวมทั้งเงื่อนไขการจ้างผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจใดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ส่วนผู้มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น พบว่ากฎหมายของแต่ละรัฐวิสาหกิจกำหนดไว้แตกต่างกัน 8 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรี

กรณีที่ 2 แต่งตั้งและถอดถอนโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ

กรณีที่ 3 แต่งตั้งและถอดถอนโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

กรณีที่ 4 แต่งตั้งและถอดถอนโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ

กรณีที่ 5 แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ

กรณีที่ 6 แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ด้วยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

กรณีที่ 7 แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

กรณีที่ 8 แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ

มีข้อสังเกตว่ากรณีที่ 7 เป็นวิธีที่ใช้อยู่ในรัฐวิสาหกิจต่างๆ มากที่สุด

2.3 วาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหาร การจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจสามารถจ้างได้ คราวละไม่เกินสี่ปี เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว หากผู้บริหารมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ ผู้บริหารนั้นสามารถเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นได้อีก แต่สัญญาจ้างจะกระทำได้อีกเพียงคราวเดียว สัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

2.4 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหาร กฎหมายจัดตั้งแต่ละแห่ง กำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้คล้ายคลึงกัน พอสรุปได้ดังนี้

2.4.1 บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่งของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

2.4.2 บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนให้พนักงานและลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ตามข้อบังคับหรือระเบียบที่ คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กำหนด แต่ถ้าเป็นพนักงานหรือลูกจ้างชั้นที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการฝ่าย หรือดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ก่อน

2.4.3 กำหนดเงื่อนไขในการทำงานของพนักงานและลูกจ้าง และออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับหรือระเบียบที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กำหนด

2.4.4 มีหน้าที่บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และตามนโยบาย ข้อบังคับ หรือระเบียบที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กำหนด

2.4.5 ต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ในการบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดและธนาคารพาณิชย์ โครงสร้างองค์การในระดับบนประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น คณะกรรมการ และผู้บริหาร ดังนี้

1. ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น โดยทั่วไปแล้ว รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด และธนาคารพาณิชย์ จะมีการประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นการประชุมสามัญปีละหนึ่งครั้งเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ เช่น

1.1 พิจารณารายงานของกรรมการสำหรับงานที่ได้จัดทำไปแล้วในปีที่ล่วงมา พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นในการที่จะดำเนินการต่อไปในภายหน้า

1.2 พิจารณารายงานของผู้สอบบัญชีสำหรับปีที่ล่วงมา

1.3 พิจารณาอนุมัติงบดุล บัญชีกำไรและขาดทุน

1.4 พิจารณาอนุมัติการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี

1.5 พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินปันผลและเงินบำเหน็จรางวัล

1.6 พิจารณาจัดสรรทุนสำรอง

1.7 เลือกตั้งกรรมการใหม่แทนกรรมการเก่าซึ่งครบกำหนดออกตามวาระ

1.8 พิจารณาตั้งผู้สอบบัญชี

2. คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดและธนาคารพาณิชย์

2.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับกรรมการ รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดและธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่ง จะมีข้อบังคับเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับกรรมการไว้เป็นการเฉพาะของตนเองแยกต่างหากจากกัน ซึ่งแต่ละแห่งอาจจะมีส่วนที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับกรรมการของรัฐวิสาหกิจนี้ นอกจากจะต้องให้เป็นไปตามข้อบังคับของแต่ละรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแล้ว ยังจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 อีกด้วย

2.2 การเลือกตั้งและถอดถอนกรรมการ โดยปกติแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ จะพิจารณาลงมติ ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ส่วนประธานกรรมการนั้น จะมาจากการเลือกตั้งของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ที่จะดำเนินการเลือกกรรมการคนหนึ่งขึ้นมาเป็นประธานกรรมการ โดยมีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 1 ปี

2.3 การดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจพร้อมๆ กันหลายแห่ง เกี่ยวกับเรื่องนี้ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 7 ได้บัญญัติไว้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจทุกแห่งทุกประเภทเหมือนกันหมด นั่นคือ ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินสามแห่งมิได้

2.4 จำนวนกรรมการ อาจมีจำนวนแตกต่างกันไปตามข้อบังคับของแต่ละแห่ง

2.5 วาระการดำรงตำแหน่งกรรมการ จากการพิจารณาข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดและธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งพบว่า มีข้อบังคับกำหนดไว้คล้ายคลึงกันพอสรุปได้ คือ มีโอกาสอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 3 ปี

2.6 อำนาจหน้าที่ของกรรมการ มีสาระสำคัญคล้ายคลึงกันพอสรุปได้ดังนี้

2.6.1 ดำเนินกิจการทั้งหลายของบริษัทโดยอยู่ในความควบคุมของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

2.6.2 แต่งตั้ง ถอดถอนผู้บริหาร กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์อย่างอื่นสำหรับตำแหน่งดังกล่าว และมอบหมายให้ผู้บริหารบริหารงานของบริษัทตามที่กำหนด

2.6.3 แต่งตั้ง ถอดถอน และกำหนดอัตราเงินเดือนสำหรับเจ้าหน้าที่ของบริษัท

2.6.4 วางนโยบายเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของบริษัท

2.6.5 ตั้งตัวแทนหรือทนายของบริษัท

2.6.6 ทำนิติกรรมสัญญาอันเกี่ยวกับกิจการของบริษัท

2.6.7 เจรจากรู้ยืมเงินเพื่อเอามาใช้จ่ายในกิจการของบริษัท

2.6.8 เป็นโจทก์/จำเลยในคดีแพ่งหรืออาญาในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการหรือประโยชน์ได้เสียของบริษัท

2.6.9 กรรมการ 2 คน มีอำนาจลงนามในสัญญา ตราสาร หรือเอกสารสำคัญแทนบริษัทได้โดยไม่ต้องประทับตามของของบริษัท

3. ผู้บริหาร มีชื่อเรียกสำหรับตำแหน่งระดับเดียวกันนี้แตกต่างกัน เช่น ผู้จัดการใหญ่ กรรมการผู้จัดการใหญ่ ผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการ

ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดและธนาคารพาณิชย์ แต่ละแห่งได้รับการแต่งตั้งและถอดถอน และกำหนดอัตราเงินเดือนโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ

ผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจตามคำสั่งของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

กล่าวโดยสรุป การที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการสรรหาบุคลากรได้นั้นต้องมีตำแหน่งรองรับจึงจะดำเนินการได้ ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการวิเคราะห์และกำหนดตำแหน่งงานตามโครงสร้างการจัด

องค์การและการแบ่งส่วนงานของรัฐวิสาหกิจ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การสรรหาและคัดเลือกพนักงานและลูกจ้าง รัฐวิสาหกิจ กับการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูง

สรุป

องค์กรในภาคมหาชนรูปแบบที่สองที่เกิดขึ้นภายในรัฐหลังจากได้มีการจัดตั้งส่วนราชการต่างๆ ขึ้นมาแล้วเป็นระยะเวลาานาน ก็คือ รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน ภารกิจที่องค์กรของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการ ก็คือภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า รัฐวิสาหกิจในความหมายที่เข้าใจกันอยู่ในปัจจุบัน คือหน่วยงานธุรกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่มีรัฐหรือองค์กรภาคมหาชนเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นข้างมากนั้น เพิ่งเกิดขึ้นในสังคมตะวันตกเมื่อประมาณหนึ่งศตวรรษมานี้ ภายหลังจากปฏิวัติอุตสาหกรรมและการค้นพบพลังงานไฟฟ้า ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตในทางอุตสาหกรรมและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการค้า

สำหรับประเทศไทยการเกิดขึ้นขององค์กรที่รับผิดชอบภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้าในรูปรัฐวิสาหกิจ อาจจะไม่ล่าช้าแตกต่างกันไปจากสังคมตะวันตกบ้าง แต่สังคมไทยก็ได้ยอมรับปรากฏการณ์ของการมีองค์กรของรัฐในการดำเนินภารกิจอันเป็นบริการสาธารณะในรูปรัฐวิสาหกิจ มาเป็นเวลายาวนานจนกระทั่งปัจจุบัน

รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชนเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการประกอบภารกิจในทางเศรษฐกิจ รัฐจึงต้องจัดลักษณะขององค์กรรัฐวิสาหกิจให้มีความแตกต่างจากส่วนราชการและให้มีความใกล้เคียงกับลักษณะของวิสาหกิจเอกชนมากที่สุด ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะผสมระหว่างความเป็นวิสาหกิจเอกชนกับวิสาหกิจมหาชน

การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ และโครงสร้างองค์กรในการบริหารงานรัฐวิสาหกิจไทย ซึ่งจำลองรูปแบบมาจากวิสาหกิจเอกชน ในแง่กฎหมายมีโครงสร้างสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ ทบวงการเมือง องค์กรรัฐวิสาหกิจ และบริษัทของรัฐ โดยองค์กรบริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ คณะกรรมการซึ่งกำหนดนโยบายควบคุมดูแลกิจการทั่วไป ส่วนหัวหน้าผู้บริหาร ได้แก่ ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ หรือกรรมการผู้จัดการ และการแบ่งส่วนงานรัฐวิสาหกิจซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับการแบ่งส่วนงานของหน่วยราชการและวิสาหกิจเอกชน

การบริหารงานองค์กรรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป มักจะบริหารโดยคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะมีหน้าที่สำคัญคือกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานในองค์กรให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้นำนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดไว้ไปปฏิบัติ

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ถูกต้องและได้ใจความสมบูรณ์

1. จงอธิบายหลักในการบริหารขององค์การรัฐวิสาหกิจ
2. จงอธิบายวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ
3. จงอธิบายประเภทของรัฐวิสาหกิจในแง่ของกฎหมาย
4. จงอธิบายประเภทของรัฐวิสาหกิจในแง่ของโครงสร้างองค์การ
5. โครงสร้างองค์การในการบริหารงานรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร
6. การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจไทย มีวิธีการอย่างไร
7. องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจไทย มีองค์ประกอบเช่นไร
8. แนวคิดในการจัดโครงสร้างองค์การรัฐวิสาหกิจมีแนวคิดอย่างไร
9. จงอธิบายเปรียบเทียบโครงสร้างองค์การของรัฐวิสาหกิจแบบทั่วไปกับแบบบริษัทจำกัด

บทที่ 6

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจไทยกับองค์กรอื่น

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทย เพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชน ถือกำเนิดโดยมีเป้าหมายให้รัฐวิสาหกิจทำหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

การให้บริการสาธารณะของภาครัฐในอดีตจนถึงปัจจุบัน ภาครัฐได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อดำเนินการให้มีการจัดให้มีการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในหลากหลายรูปแบบ ทั้งโดยการจัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และองค์การมหาชน แต่โดยสาระสำคัญของการจัดให้มีบริการสาธารณะที่เท่าเทียมกันและทั่วถึงกับประชาชน รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานสำคัญในการดำเนินการกิจและขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลในการประกอบกิจการในเชิงสาธารณะต่อประชาชนดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการดำรงชีวิตของประชาชน ทั้งการใช้บริการสาธารณะด้านไฟฟ้า ประปา การคมนาคมเดินทาง การติดต่อสื่อสาร หรือแม้แต่การรักษาโรค ทุกขั้นตอนล้วนมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการในปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจจึงถือเป็นกลไกสำคัญของภาครัฐ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในทุกภาคส่วน การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยภาครัฐจึงมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม การทำหน้าที่ของภาครัฐในหลากหลายฐานะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจึงมีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

ในบทนี้จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับองค์กรอื่น ในเรื่องการควบคุม และความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ ทั้ง รัฐบาล รัฐสภาและหน่วยงานราชการต่างๆ มีรายละเอียดดังนี้

การควบคุมรัฐวิสาหกิจ

ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปจะต้องการความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมากก็ตาม แต่ปรากฏว่าไม่มีรัฐวิสาหกิจใดเลยที่จะสามารถมีอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเป็นเอกเทศได้โดยสมบูรณ์ ระดับของความเป็นอิสระที่รัฐวิสาหกิจต้องการก็คือ ความเป็นอิสระที่มากพอจะสามารถทำให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากที่สุด

อิสระ สุวรรณกุล (2546 : 259) อธิบายไว้ว่า จากหลักการพื้นฐานในเรื่องของรัฐวิสาหกิจ คือ สาธารณะ และการประกอบการเชิงธุรกิจ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ต้องมีวิธีที่เหมาะสมด้วยจึงจะบรรลุเป้าหมายได้ ในการบริหารงานจึงต้องคำนึงถึงหลักการดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการแต่จำลองรูปแบบกระบวนการและพฤติกรรมการบริหารมาจากวิสาหกิจเอกชน เพราะดำเนินกิจกรรมเชิงธุรกิจหรือเศรษฐกิจ การบริหารงานในรูปแบบราชการจึงไม่มีความเหมาะสม

2. รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมีความคล่องตัวทางการบริหารและการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร แต่ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีการควบคุม กำกับดูแลจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำในบางกรณี เนื่องจากบางส่วนเป็นการดำเนินการในกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 19) ได้ให้ทัศนะในการกำหนดลักษณะการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ดังนี้

1. มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ
2. มีอิสระทางด้านการเงินสามารถหาแหล่งเงินทุนโดยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน ทั้งภายในและต่างประเทศโดยได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รวมถึงอาจจะดมทุนในตลาดหลักทรัพย์จากประชาชนได้เช่นเดียวกับธุรกิจ
3. ไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางการบริหารตามระเบียบราชการเหมือนหน่วยราชการ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าขาดความยืดหยุ่น ไม่เหมาะสมกับการบริหารงานแบบธุรกิจ
4. การบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการ ทำให้สามารถสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานแข่งขันกับภาคเอกชนได้ รวมถึงได้รับผลตอบแทนตามผลการดำเนินการเช่นเดียวกับภาคเอกชน

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 34-37) อธิบายไว้ว่า ในการพิจารณาเกี่ยวกับการควบคุมรัฐวิสาหกิจ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ เป้าหมายของการควบคุม และองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมสาระสำคัญของการควบคุมรัฐวิสาหกิจในแต่ละประเด็นมีดังนี้

1. เป้าหมายของการควบคุมรัฐวิสาหกิจแบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ
 - 1.1 การควบคุมในรูปของกฎหมาย ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการประกันความถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ และความเหมาะสมสอดคล้องของรัฐวิสาหกิจกับบทบัญญัติของกฎหมาย
 - 1.2 การควบคุมเกี่ยวกับการจัดการและนโยบาย ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการประกันความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจต่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบสุดท้ายเพื่อประโยชน์สาธารณะ
2. องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ
 - 2.1 การควบคุมภายใน โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจต่างๆ จะมีหน่วยงานภายในของตนเองสำหรับควบคุมการดำเนินงานของตนให้มีประสิทธิผลและถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานนี้จะมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายต่างๆ ภายในรัฐวิสาหกิจหนึ่งๆ
 - 2.2 การควบคุมภายนอก โดยปกติแล้วการควบคุมภายนอกมักจะเป็นการควบคุม โดยองค์การต่างๆ หลายองค์การ ซึ่งอาจจะมีทั้งองค์การควบคุมและคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นเป็นพิเศษ โดยเฉพาะ และอาจจะมีทั้งผู้เชี่ยวชาญหรือคณะกรรมการควบคุมที่ตั้งขึ้นชั่วคราว อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วการควบคุมภายนอกนี้มักจะควบคุมโดยองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งอาจจำแนกออกได้ดังนี้
 - 2.2.1 การควบคุมโดยรัฐมนตรี ซึ่งกระทำได้หลายทาง เช่น โดยการกำหนดแนวทางของนโยบายของรัฐวิสาหกิจ โดยอำนาจการบรรจุแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการและผู้บริหารระดับสูง และโดยอำนาจการอนุมัติในเรื่องที่สำคัญๆ เช่น เกี่ยวกับโครงการระยะยาว การลงทุน การกำหนดราคา เป็นต้น

2.2.2 การควบคุมโดยองค์การบริหารพิเศษต่างๆ ได้แก่ (1) องค์การวางแผน (2) หน่วยงานพิเศษในการออกกฎระเบียบควบคุม (3) องค์การตรวจสอบด้านการเงิน

2.2.3 การควบคุมโดยรัฐสภา โดยมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและอำนาจในการพิจารณาอนุมัติเงินงบประมาณแผ่นดินให้รับรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่จำเป็นต้องใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดินในการลงทุนหรือการบริหารงาน

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปจะต้องการความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมากก็ตาม แต่ปรากฏว่าไม่มีรัฐวิสาหกิจใดเลยที่จะสามารถมีอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเป็นเอกเทศได้โดยสมบูรณ์ รัฐบาลต่างๆ มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจเข้าควบคุมรัฐวิสาหกิจเองเนื่องจากลักษณะการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจต่างๆ มีความแตกต่างกัน การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ จึงไม่เป็นไปในทำนองเดียวกัน ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องควบคุมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ การบริหารงานบังเกิดผลดี

การควบคุมรัฐวิสาหกิจของไทย

โดยแท้ที่จริงแล้วไม่มีรัฐวิสาหกิจใดเลยที่ปราศจากซึ่งระดับหนึ่งของการควบคุม การควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยรัฐเป็นสิ่งจำเป็น และเป็นปัจจัยพื้นฐานประการหนึ่งของการคงอยู่ของรัฐวิสาหกิจ เครื่องมือที่รัฐใช้ในการควบคุมรัฐวิสาหกิจคือแผนและความสัมพันธ์ทางการเงิน รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารระดับหัวหน้า

วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม (2539 : 66-84) ได้อธิบายเกี่ยวกับลักษณะโดยทั่วไปของการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจว่า จะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์การจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาล พอสรุปได้ดังนี้

1. หลักเกณฑ์การจัดตั้ง ซึ่งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้นจัดตั้งขึ้นโดยไม่ได้อาศัยหลักเกณฑ์หรือทฤษฎีทางเศรษฐกิจเท่าใดนัก แรกเริ่มนั้นรัฐจัดให้มีการผลิตสินค้าอันมีลักษณะเป็นเครื่องอุปโภคบริโภคเพื่อสนองความต้องการของกองทัพ และเพื่อใช้ในยามขาดแคลนในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อมาจึงได้ขยายไปผลิตและจำหน่ายสินค้าบางชนิดเป็นการทั่วไปเพื่อมิให้เกิดการขาดแคลน และเพื่อรักษาระดับราคาของสินค้าเท่านั้น เช่น การตั้งบริษัทจังหวัด เป็นต้น ส่วนกิจการประเภทสาธารณูปโภค เช่น การรถไฟ การประปา การไฟฟ้า รัฐทำอยู่ก่อนแล้วก่อนที่จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยจึงมีที่มาและอาศัยอำนาจต่างกัน พอจำแนกได้ดังนี้

1.1 จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการสำคัญๆ และมีขอบเขตกว้างขวางโดยมีทุนดำเนินการทั้งสิ้นเป็นของรัฐ ได้แก่ การประปา นครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

1.2 จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา กรณีนี้เป็นการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ดำเนินกิจการครอบคลุมหลายๆ ด้าน เช่น องค์การตลาด องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

1.3 จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้รัฐต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดเช่นเดียวกับบริษัทของเอกชนทั่วไป โดยรัฐบาลอาจถือหุ้นทั้งหมด หรือร้อยละ 50 เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท ไปรษณีย์ จำกัด บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด เป็นต้น

1.4 จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ รัฐบาลจัดตั้งขึ้นโดยกำหนดทุนหมุนเวียนเพื่อดำเนินงานเป็นเงินจำนวนหนึ่งและให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงเจ้าสังกัด เช่น โรงงานยาสูบ องค์การสุรา และโรงงานไฟ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง เป็นต้น รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2. อำนาจหน้าที่ ซึ่งโดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจจะจัดทำกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์ กรรม ความเป็นอิสระเช่นนิติบุคคลหนึ่งๆ โดยจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จัดตั้งนั้นๆ แต่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จะมีอำนาจพิเศษเพื่อกระทำกิจกรรมบางอย่าง ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เช่น

2.1 ออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการ

2.2 ใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใดๆ เป็นการชั่วคราว

2.3 รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายตัดฟันต้นไม้หรือพืชผลในเขตดำเนินการ ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เช่น ในเขตเดินสายไฟฟ้า เป็นต้น

2.4 ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จำเป็นต้องได้มาเพื่อใช้ในการดำเนินงาน

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาล ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสภาพนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างสิ้นเชิงเช่นเดียวกับส่วนราชการโดยทั่วไป

ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดนั้นรัฐเข้าควบคุมโดยการเป็นผู้ถือหุ้นส่วนข้างมาก จึงมีเสียงข้างมากในคณะกรรมการบริหารและที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นองค์การของรัฐบาลนั้น จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ จึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐหรือองค์การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นขึ้นมา

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจซึ่งมีความมุ่งหมาย วิธีการ และที่มาแตกต่างไปจากการกำกับดูแลทางปกครอง ที่รัฐให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2549 : 221-224) ได้อธิบายว่า การกำกับดูแลทางปกครองและการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ ความแตกต่างกันดังนี้

1. ที่มาของอำนาจ

โดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นเพราะรัฐกำหนดให้มีขึ้น ทั้งนี้ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่รัฐยอมให้รัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระในทางการเงินและทางเทคนิค การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลและองค์การภายใต้การกำกับดูแล การกำกับดูแลทางปกครองและการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจมีที่มาเดียวกัน แต่ต่างกันที่วัตถุประสงค์ของอำนาจ

2. วัตถุประสงค์ของอำนาจ

การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจมีขึ้นเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีธรรมชาติที่ต้องการความรวดเร็วในการตัดสินใจเพื่อประกอบกิจกรรมทางการค้าหรืออุตสาหกรรมในเชิงพาณิชย์ ส่วนการกำกับดูแลทางปกครองนั้นมีเป้าหมายที่การตรวจสอบการกระทำขององค์กรภายใต้การกำกับดูแลเพื่อประโยชน์ของรัฐ

3. ลักษณะของอำนาจ

ทั้งอำนาจกำกับดูแลทางปกครองและอำนาจกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ ต่างก็เป็นอำนาจเหนือการกระทำและเหนือบุคคล โดยมีความแตกต่างกัน ดังนี้

ในแง่ของอำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำ ในกรณีของการกำกับดูแลทางปกครองนั้น มีความมุ่งหมายเชิงการเมืองโดยกำหนดให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กรกำกับดูแลจะไม่แทรกแซงการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในขณะที่การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ รัฐทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ เพราะความเป็นอิสระของรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นจากเหตุผลทางเทคนิคจากการแยกตัวจากรัฐเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานเท่านั้น

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 95) อธิบายว่า หากพิจารณาในแง่ขององค์กรและวิธีการในการควบคุม จำแนกออกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 การควบคุมภายใน หมายถึง การควบคุมโดยองค์กรภายในของแต่ละรัฐวิสาหกิจเองได้แก่

1. ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น เฉพาะในกรณีของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทและธนาคารพาณิชย์เท่านั้น โดยที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานรัฐวิสาหกิจในเรื่องสำคัญต่างๆ เช่น การเลือกตั้งกรรมการของรัฐวิสาหกิจ การพิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับงบดุล บัญชีกำไรขาดทุน การจ่ายเงินปันผล และเงินบำเหน็จรางวัลอื่นๆ รวมทั้งการพิจารณารายงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสำหรับงานที่ได้จัดทำไปแล้วในปีที่ล่วงมา

2. คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจจะมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจ

3. หน่วยควบคุมภายในของรัฐวิสาหกิจ บางรัฐวิสาหกิจจะมีหน่วยควบคุมภายในของตนเองทำหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ภายในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

กรณีที่ 2 การควบคุมภายนอก หมายถึงการควบคุมจากรัฐวิสาหกิจโดยองค์กรต่างๆ ของรัฐ ได้แก่

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามความในพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 12 (2), (7), (8) และมาตรา 14

2. สำนักงบประมาณ ตามความในพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 (1), (2), มาตรา 7, มาตรา 20, มาตรา 23 ตี (2) และระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ข้อ 27 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

3. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามความในระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ข้อ 10 และข้อ 20 มีอำนาจและหน้าที่เป็นผู้สอบบัญชีและรับรองงบดุลรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องรับรองงบดุลของรัฐวิสาหกิจให้เสร็จภายใน 45 วัน นับจากวันที่ได้รับร่างบ

ตุลาการรัฐวิสาหกิจ ส่วนในการสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจนั้น ถ้าปรากฏว่ามีข้อบกพร่อง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องแจ้งข้อบกพร่องและวิธีการแก้ไขให้รัฐวิสาหกิจและประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นทราบ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นทันที แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจ ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องเสนอเรื่องให้กระทรวงการคลังวินิจฉัย ซึ่งคำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังถือเป็นเด็ดขาด

4. กระทรวงการคลัง ตามความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 22 และระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ข้อ 5, 8, 9, 12, 20, 24, 25, 27, 28 มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

5. กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ โดยปกติกฎหมายหรือข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจต่างๆ จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงเจ้าสังกัดไว้คล้ายคลึงกัน พอสรุปได้ว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในสังกัด ทั้งนี้โดยมีอำนาจที่จะสั่งให้รัฐวิสาหกิจชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้”

6. คณะรัฐมนตรี โดยพิจารณาจากกฎหมายและข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจต่างๆ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 ตรี (2) มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

7. รัฐสภา ตามความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 12, 13, 15 มีอำนาจหน้าที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจในเรื่องงบประมาณ ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดเสนอขอเงินจากงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจนั้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณภายในเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด เมื่อผู้อำนวยการงบประมาณพิจารณาแล้วก็เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาอนุมัติในขั้นตอนสุดท้าย

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (2552 : 7) กล่าวว่า รัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและการกำกับดูแลให้คณะกรรมการและฝ่ายบริหารดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อเพิ่มมูลค่าสูงสุดให้แก่กิจการและองค์กร และเพิ่มความมั่นคงให้แก่รัฐและประชาชน

รัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้ง หรือเสนอรายชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ จึงต้องพิจารณาบุคคลที่มีคุณสมบัติ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เหมาะสมกับตำแหน่งและรัฐวิสาหกิจที่จะแต่งตั้ง เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ

อำนาจการกำกับดูแลของรัฐมนตรีเป็นอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น อำนาจในการสั่งการให้คณะกรรมการหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ หรืออำนาจในการยับยั้งการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี และอำนาจในการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลและสนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้มีระบบการบริหารจัดการที่ดี มีความสามารถในการแข่งขัน เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน ซึ่งการที่จะบริหารรัฐวิสาหกิจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องมีการพัฒนารัฐวิสาหกิจให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อมต่างๆ เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ฯลฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐวิสาหกิจยุคใหม่ไม่สามารถใช้วิธีบริหารจัดการแบบเดิมได้อีกต่อไป จึงเป็นหน้าที่ของ สคร. ในการนำเครื่องมือแนวปฏิบัติต่างๆ มาใช้สร้างแรงจูงใจการพัฒนารัฐวิสาหกิจ โดยเครื่องมือหรือแนวปฏิบัติต่างๆ ที่สำคัญ มีดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2560 : ออนไลน์)

1. การกำกับดูแลที่ดี
2. การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
3. การมอบรางวัลรัฐวิสาหกิจดีเด่น
4. การจัดทำ State Enterprise Review (SER)
5. การจัดทำแผนปฏิรูป/แผนพลิกฟื้นรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหา

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศไทย ดังนั้น การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ดีย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศเป็นอย่างยิ่ง ขณะที่การบริหารรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพย่อมก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้างได้เช่นกัน

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (2552 : 3) กล่าวว่า การกำกับดูแลที่ดีในมุมมองของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) หมายถึง การกำหนดหลักการ กติกา และกลไกที่มีระบบการกำกับดูแลที่ดีที่มีความเหมาะสม (Good governance) ซึ่งรวมถึงการจัดโครงสร้าง ระบบการบริหารงาน ขั้นตอนกระบวนการทำงาน มาตรฐานการบริหารของภาครัฐ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะของผู้ที่เกี่ยวข้อง สำคัญๆ ในการบริหารจัดการและดำเนินงานขององค์กรในภาครัฐยุคใหม่ สร้างระบบการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มในรัฐวิสาหกิจอย่างยั่งยืนและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย โดยกำกับดูแลที่ดีก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. สร้างความโปร่งใส และมีมาตรฐานการปฏิบัติที่เป็นสากล
2. สร้างความน่าเชื่อถือ และความมั่นคงแก่สาธารณะ เจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น รวมถึงนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ
3. สร้างความมั่นใจในการลงทุน และทำให้มูลค่ากิจการสูงขึ้น
4. ทำให้เกิดรูปแบบกิจการที่เป็นที่ยอมรับ และสามารถแข่งขันได้ในสภาพตลาดการแข่งขันเสรี
5. สร้างขอบเขตการใช้อำนาจของผู้บริหาร รวมถึงระบบความรับผิดชอบต่อผู้บริหาร ต่อกรรมการ และกรรมการต่อเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น เป็นลำดับขั้น
6. เป็นเครื่องมือการตรวจสอบการทำงานด้านต่างๆ ขององค์กร เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

7. ป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากการเป็นกรรมการ และเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการ

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้จัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 โดยหลักเกณฑ์ฯ ดังกล่าวถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้เกิดกลไกและระบบบริหารจัดการที่ดี อีกทั้งยังผลักดันให้เกิดความโปร่งใสในกิจการอย่างเป็นรูปธรรม โดยการจัดให้มีการกำกับดูแลที่มีหลักสำคัญที่เป็นมาตรฐาน 7 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (ซึ่งอาจมีทั้งบวกและลบ) : Accountability
2. ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ : Responsibility
3. การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริต และจะต้องพิจารณาให้เกิดความเท่าเทียมกัน : Equitable Treatment
4. ความโปร่งใส ซึ่งประกอบด้วยความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้ และการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส : Transparency
5. การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการในระยะยาว โดยการเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มมูลค่าใดๆ นั้น จะต้องเป็นการเพิ่มความสามารถในทุกด้านเพื่อการแข่งขัน : Value Creation
6. การส่งเสริมการกำกับดูแล และจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ : Ethics
7. การมีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสแก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และความเป็นอยู่ของชุมชนหรือท้องถิ่น : Participation

ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2557 กำหนดอำนาจหน้าที่ของ สคร. ให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ มีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ โดยการเสนอแนะและมาตรการกำกับดูแล การประเมินผลและพัฒนาวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินของรัฐและดำเนินการเกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2560 : ออนไลน์)

1. เสนอแนะนโยบาย แผน กฎหมาย ระเบียบ และมาตรการที่เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ
2. กำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผล และพัฒนาวิสาหกิจให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบาย แผน กฎหมาย และมาตรการที่เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาวิสาหกิจ
3. ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการของการบริหารและพัฒนาองค์กรแก่รัฐวิสาหกิจ
4. ดำเนินการบริหารหลักทรัพย์ของรัฐในรัฐวิสาหกิจและกิจการที่รัฐถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมด

5. ดำเนินการเกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

6. ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 20) อธิบายไว้ว่า ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

1. กฎระเบียบเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีกฎระเบียบที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยกองทุนสำหรับพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2544 เป็นต้น

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการสรรหา กำหนดคุณสมบัติ และค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ มติคณะรัฐมนตรีที่ให้รัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินได้เอง ตามมาตรา 13 (2) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เป็นต้น

2. กฎระเบียบเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีกฎระเบียบที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 เป็นต้น

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารหลักทรัพย์ของรัฐและรัฐวิสาหกิจ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

3. กฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีกฎระเบียบที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนารัฐวิสาหกิจ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยรัฐเป็นสิ่งจำเป็น และเป็นปัจจัยพื้นฐานประการหนึ่งของการคงอยู่ของรัฐวิสาหกิจ เครื่องมือที่รัฐใช้ในการควบคุมรัฐวิสาหกิจกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรี ระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ แบ่งเป็นการกำกับดูแล 2 ส่วน คือ การกำกับดูแลภายใน โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ คณะผู้บริหาร และกรรมการตรวจสอบ และการกำกับดูแลภายนอก โดยผ่านอำนาจของกระทรวง เจ้าสังกัด กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้น และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจการ

สิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

ด้วยเหตุที่การดำเนินงานของรัฐและเอกชนมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านวัตถุประสงค์และวิธีการ โดยวัตถุประสงค์สำคัญของฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจกรรมทุกประเภทเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับสมาชิกทุกคนในสังคม ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ในขณะที่กิจกรรมเกือบทุกประเภทของเอกชนตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน ดังนั้น วิธีการในการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะจึงต้องแตกต่างจากวิธีการในการดำเนินการของเอกชน

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 263-264) อธิบายไว้ว่า วิธีการในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะมีลักษณะเด่นประการหนึ่งที่แตกต่างกันจากวิธีการในการดำเนินการของเอกชน คือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษหรืออำนาจมหาชน อันเป็นอำนาจพิเศษที่เอกชนไม่มี แต่ฝ่ายปกครองต้องมีอำนาจนี้ไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำภารกิจให้ลุล่วงไปได้ ด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจอื่นเช่นอำนาจศาลมาบังคับ อำนาจเหล่านี้ได้แก่อำนาจในการออกคำสั่งฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตาม เป็นต้น

เมื่อมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้รัฐวิสาหกิจมีอำนาจมหาชนบางประการเพื่อที่จะปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ดังนั้น ในระบบกฎหมายของประเทศ ไทย จึงมีการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยสิทธิพิเศษที่ให้แก่รัฐวิสาหกิจนี้ได้ ให้เฉพาะอำนาจมหาชนของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังให้สิทธิพิเศษอื่นๆ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจจะสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ในการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทยมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ นั้นๆ เท่านั้น หากยังเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบอื่นๆ อีกมากมายหลายกรณี

ชลธิชา แข็งสารกิจ (2537 : 56-62) ได้ให้ทัศนะในเรื่องนี้ว่า สิทธิพิเศษที่รัฐให้กับรัฐวิสาหกิจสามารถจำแนกได้ 3 กรณี คือ

1. สิทธิพิเศษตามกฎหมายจัดตั้ง ได้แก่ สิทธิพิเศษที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ แต่ละประเภท ตัวอย่างเช่น

1.1 สิทธิพิเศษในการที่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบของการบังคับคดี เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2511 มาตรา 12

1.2 สิทธิพิเศษในการใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในการครอบครองของบุคคลใดๆ ซึ่งมีใช้เคหะสถานของเอกชนเป็นการชั่วคราว เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 34

1.3 สิทธิพิเศษในการกระทำภายในขอบเขตหน้าที่เหนือพื้นที่และแดนกรรมสิทธิ์ของพื้นดินนั้น ของบุคคลใดๆ เมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน เช่น พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2511 มาตรา 38

1.4 สิทธิพิเศษในการใช้อำนาจดำเนินการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

1.5 สิทธิพิเศษในการใช้อำนาจทำการรื้อถอนหรือทำลายเท่าที่จำเป็น เช่น พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 42 และ 43

1.6 สิทธิพิเศษในการเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใดๆ เพื่อการตรวจซ่อมแซมกรณีจำเป็น เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 มาตรา 37

1.7 สิทธิพิเศษในการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาไปยังผู้อื่นได้ เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 38

1.8 สิทธิพิเศษในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

2. สิทธิพิเศษตามกฎหมายอื่น นอกจากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐวิสาหกิจยังได้รับสิทธิพิเศษตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ทั้งที่เป็นการให้รัฐวิสาหกิจทั่วไปและรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง คือ

2.1 การให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป ได้แก่

2.1.1 สิทธิพิเศษในการได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมภาษีหรืออากรต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 ทวิ

2.1.2 สิทธิพิเศษในการได้รับการค้ำประกันเงินกู้จากรัฐบาล เช่น พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510

2.1.3 สิทธิพิเศษในการที่รัฐจ่ายค่าชดเชยค่าภาษีอากรให้แก่ผู้จำหน่ายสินค้าให้กับรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติชดเชยภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 มาตรา 4 (2)

2.1.4 สิทธิพิเศษในการได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายบางประการ เช่น พระราชบัญญัติประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 มาตรา 4

2.2 การให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง ได้แก่

2.2.1 สิทธิพิเศษในการมีอำนาจผูกขาดดำเนินการแต่ผู้เดียว เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เรื่องการควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค พ.ศ. 2515

2.2.2 สิทธิพิเศษในการบังคับให้ต้องฝากเงินหรือเปิดบัญชีกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 14

2.3 สิทธิพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ การที่รัฐบาลได้ใช้อำนาจในทางการบริหารกำหนดสิทธิพิเศษบางประการให้แก่รัฐวิสาหกิจ ทั้งในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เช่น กรณีจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษไม่ต้องประกวดราคา หรือในกรณีให้สิทธิพิเศษเป็นการเฉพาะกรณีซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสถานการณ์

กล่าวโดยสรุป สิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว มีอยู่ 4 ลักษณะ คือ

1. สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนโดยจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน การค้าประกันเงินกู้ การที่รัฐให้ความช่วยเหลือทางอ้อมแก่รัฐวิสาหกิจด้วยการยกเว้นหรือลดภาระภาษีอากรให้แก่รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น
2. สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การที่รัฐให้หลักประกันแก่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจว่า ไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดีหรือการที่รัฐวิสาหกิจมีสิทธิพิเศษในการได้มาซึ่งทรัพย์สิน เช่น เวนคืน หรือใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนอื่น เช่น ผ่านแผนกรรมสิทธิ์หรือเข้าไปในที่ดินของเอกชน เป็นต้น
3. สิทธิพิเศษในการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของเอกชนอื่น ได้แก่ การให้รัฐวิสาหกิจผูกขาดกิจการบางอย่างแต่ผู้เดียวโดยห้ามมิให้เอกชนดำเนินการ หรือการที่บังคับให้เอกชนผู้ต้องการดำเนินกิจการบริการสาธารณะจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐหรือรัฐวิสาหกิจก่อน
4. เอกสิทธิ์ในการใช้อำนาจมหาชนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้แก่อำนาจหรือเอกสิทธิ์ในการบังคับฝ่ายเดียว เช่น อำนาจในการออกกฎระเบียบใช้บังคับแก่บุคคลอื่นฝ่ายเดียว หรืออำนาจในการห้ามดำเนินการใดๆ ในขอบเขตหนึ่ง เช่น การห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใดในเขตเดินสายไฟฟ้า อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง เช่น การรื้อถอนหรือทำลายโรงเรือนที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างได้เอง หรืออำนาจมหาชนอีกประการหนึ่ง ได้แก่ เอกสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของพนักงานตามกฎหมาย ผู้ที่เป็นผู้ดำเนินการใช้อำนาจมหาชนจึงต้องมีอำนาจหน้าที่เป็นพิเศษให้สามารถบังคับให้เป็นไปตามสิทธิพิเศษนั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจไทยกับองค์การอื่น

รัฐวิสาหกิจถือเป็นกลไกสำคัญของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนในทุกภาคส่วน การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยภาครัฐจึงมีสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม การทำหน้าที่ของภาครัฐในหลากหลายฐานะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจึงมีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

วีระ ปิตรชาติ (2548 : 740) อธิบายไว้ว่า ผู้บริหาร อันได้แก่ ผู้บริหารสูงสุดและคณะผู้บริหารจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 โดยผู้บริหารสูงสุดมีหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ ปฏิบัติตามนโยบายและข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจกำหนด บังคับบัญชาพนักงานทุกระดับ และเป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจ ส่วนคณะผู้บริหารจะช่วยให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้บริหารสูงสุดในเรื่องสำคัญๆ

ผู้บริหารจะต้องเกี่ยวข้องกับรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐบาล เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรกึ่งธุรกิจ มีใช้หน่วยงานทางธุรกิจเอกชน แต่รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐบาล ในลักษณะที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐบาลจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด เช่น กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารเกี่ยวกับการรับและการจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทในด้านการออกพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

จักษ์ พันธุ์ชูเพชร (2557 : 250-251) กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาลไว้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาลจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ

1. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐบาล จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นขึ้นมา เพราะรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ถูกจัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ จึงอยู่ในฐานะนิติบุคคลที่อิสระจากรัฐบาล รัฐบาลกลางจึงอยู่ในฐานะการกำกับดูแลเท่านั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา การรถไฟ เป็นต้น

2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่ส่วนราชการของรัฐเข้ามาดำเนินการ จึงทำให้รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการของรัฐเช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป เช่น โรงงานยาสูบ องค์การสุรา โรงงานไฟ เป็นต้น

3. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจที่เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นนอกเหนือจากรัฐเข้าไปถือหุ้นได้ อีกทั้งยอมให้เจ้าของทุนสามารถเข้าไปควบคุมการดำเนินการภายในรัฐวิสาหกิจได้ โดยการออกเสียงในสถานะผู้ถือหุ้นหรือโดยการใช้สิทธิแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น หรือทั้งสองประการ รัฐจึงเข้าไปควบคุมโดยการเป็นผู้ถือหุ้นส่วนข้างมาก เพื่อจะได้เป็นเสียงข้างมากในคณะกรรมการบริหารและที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

วีระ ปิตรชาติ และ พิพัฒน์ ไทยอารี (2549 : 143-165) อธิบายว่า ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ รายละเอียดต่อไปนี้

1. สำนักงบประมาณ (ส.ง.ป.) มีอำนาจหน้าที่ต่อรัฐวิสาหกิจ ดังนี้
 - 1.1 พิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจ
 - 1.2 ติดตามและควบคุมการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
 - 1.3 การประมาณการรายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อนำส่งเข้าสู่รัฐ
 - 1.4 รวบรวมและจัดทำรายงานฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ
 - 1.5 พิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ
 - 1.6 เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจ
2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมชาติ (ส.ศ.ช) มีอำนาจหน้าที่ต่อรัฐวิสาหกิจ ดังนี้
 - 2.1 พิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจ
 - 2.2 วางแผนและศึกษาการใช้และการจัดหาทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของรัฐ
 - 2.3 จัดทำข้อเสนอโดยหารือกับกระทรวง ทบวง กรม เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน
 - 2.4 ศึกษาและวิเคราะห์รายจ่ายการก่อสร้างและบำรุงรักษาทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ
 - 2.5 รับการเสนองบลงทุนประจำปีจากรัฐวิสาหกิจ
 - 2.6 พิจารณาข้อเสนอการลงทุนจากรัฐวิสาหกิจ
3. กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ต่อรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

- 3.1 ควบคุมการรับและจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ
 - 3.2 หาแหล่งเงินกู้จากภายในประเทศและต่างประเทศให้รัฐวิสาหกิจ
 - 3.3 พิจารณาให้ความเห็นชอบจัดสรรกำไร รวมทั้งอนุมัติจ่ายเงินโบนัสให้กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ
4. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีบทบาทต่อการบริหารรัฐวิสาหกิจโดยเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจ ว่าได้ปฏิบัติถูกต้องตามความเป็นจริงหรือไม่
 5. กระทรวงเจ้าสังกัด มีอำนาจสั่งการให้รัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับของกระทรวงนั้น เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ แสดงความคิดเห็นหรือให้ทำรายงานเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น
 6. คณะรัฐมนตรี
 - 6.1 เป็นผู้เสนอพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้รัฐสภาอนุมัติ
 - 6.2 เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ว่าการ ผู้อำนวยการกรรมการ ผู้จัดการของรัฐวิสาหกิจ
 - 6.3 เป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินและโครงการต่างๆ
 7. สำนักนายกรัฐมนตรี รัฐวิสาหกิจต้องออกระเบียบให้สอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการพัสดุจัดซื้อหรือจัดจ้างของสำนักนายกรัฐมนตรี
 8. คณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่ออกพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เช่น ออกพระราชกฤษฎีกาให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตขายกระแสไฟฟ้าให้แก่บริษัทผาแดงอินดัสตรี จำกัด โดยไม่ต้องผ่านการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
 9. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันมิให้สินค้าหรือการบริการใดๆของรัฐวิสาหกิจทำลายสิ่งแวดล้อม
 10. คณะกรรมการปรับปรุงรับวิสาหกิจแห่งชาติ มีหน้าที่เป็นผู้พิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจใดควรจะคงมีไว้ต่อไป
 11. คณะกรรมการการตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจ
 - 11.1 บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการตรวจสอบต้องกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้อนุมัติกฎบัตรของคณะกรรมการตรวจสอบ
 - 11.2 คณะกรรมการตรวจสอบ ทำหน้าที่ช่วยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับดูแลระบบการควบคุมภายใน การรายงานการเงิน และการปฏิบัติตามนโยบายระเบียบนโยบายต่าง ๆ
 - 11.3 คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ยังมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบ
 - 11.4 คณะกรรมการตรวจสอบมีความรับผิดชอบในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้
 - ก. ความเพียงพอของระบบการควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยง
 - ข. ความน่าเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน
 - ค. การติดตามการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ นโยบาย และวิธีปฏิบัติภายในต่าง ๆ

12. หน่วยงานอื่นๆ เช่น การนิคมอุตสาหกรรมจะต้องเกี่ยวข้องกับกรมที่ดิน เพื่อที่จะจัดพื้นที่บางแห่งเป็นแหล่งอุตสาหกรรม เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐสภา

วีระ ปิตรชาติ (2548 : 741) อธิบายไว้ว่า รัฐสภามีบทบาทเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งโดยพระราชบัญญัติ โดยการออกพระราชบัญญัติการจัดตั้ง และพระราชบัญญัติต่างๆ ที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ให้เหมาะสมตามกาลเวลา และสิ่งแวดล้อมที่เป็นไปในปัจจุบัน โดยอาศัยคณะกรรมการการต่อไปนี้ช่วยเหลือ ได้แก่ คณะกรรมการงบประมาณ คณะกรรมการติดตามผลการดำเนินงานตามงบประมาณแผ่นดิน และคณะกรรมการอื่น ๆ รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจทั้งในด้านบวกและด้านลบแล้วแต่กรณี

วีระ ปิตรชาติ และ พิพัฒน์ ไทยอารี (2549 : 124-131) อธิบายว่า รัฐสภามีบทบาทอย่างยิ่งต่อรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งสนับสนุนงานของรัฐวิสาหกิจ เพราะถือว่าพระราชบัญญัติที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นแม่บทของรัฐวิสาหกิจนั้น

หน่วยงานของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา ได้แก่

1. คณะกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่รัฐวิสาหกิจที่จำเป็นของงบประมาณแผ่นดิน เพื่อใช้ลงทุนตามโครงการต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ
2. คณะกรรมการติดตามผลการดำเนินการตามงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณางบประมาณประจำปี เมื่อพิจารณาเสร็จ ก็จะหมดภารกิจและยุบเลิกไป
3. คณะกรรมการอื่นๆ เช่น คณะกรรมการการปกครอง คณะกรรมการเกษตร คณะกรรมการพลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยว
4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งด้านบวกและลบ ดังนี้
 - 4.1 การขอบริการรัฐวิสาหกิจเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและประชาชนที่ตนเป็นผู้แทน
 - 4.2 การสนับสนุนผู้บริหารและกิจการของรัฐวิสาหกิจ
 - 4.3 การสนับสนุนผู้ประกอบการที่มาติดต่อซื้อขายกับรัฐวิสาหกิจ
 - 4.4 การฝากคนเข้าทำงาน

กล่าวโดยสรุป การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยภาครัฐ ประกอบด้วย สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงเจ้าสังกัด คณะรัฐมนตรี สำนักงานนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ คณะกรรมการการตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่น ตามที่กฎหมายกำหนด

หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของภาครัฐถือว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ เพื่อเป็นการเสริมสร้างและจัดให้มีระบบการบริหารจัดการที่ดี ในรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรี

จึงได้ให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เพื่อใช้เป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดความโปร่งใสในกิจการรัฐวิสาหกิจ รายละเอียดดังนี้

นคร เสรีรักษ์ (2558 : 21) กล่าวว่า คำว่า รัฐ มีความหมายครอบคลุมถึงองค์การทุกหน่วยของรัฐ ซึ่งหมายความถึง รัฐบาล รัฐสภา ศาล ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนประชาชน พ่อค้า นักธุรกิจทั้งหลาย ซึ่งรวมความอยู่ในความหมายของคำว่ารัฐทั้งสิ้น คำว่า รัฐ จึงหมายถึงทุกองค์การของประเทศ ธรรมนูญ หรือ การบริหารจัดการที่ดี ให้ความสำคัญในเรื่องของโครงสร้างและกระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 19) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดี โดยยึดหลักการพื้นฐานที่ว่า จะจัดการปกครองอย่างไรก็ตาม จะต้องจัดให้รัฐบาลมีอำนาจและบทบาทน้อยลง เพื่อว่าประชาชนจะมีอำนาจและบทบาทมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวความคิดใหม่ หัวใจสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี คือ การเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการเป็นผู้จัด ผู้ให้ มาเป็นผู้สนับสนุน กับผู้ที่หนุนเนื่องให้อำนาจแก่ประชาชน เพื่อจะได้มีส่วนร่วมมากขึ้น โดยสรุป วิธีการปกครองที่ดี จะต้องประกอบด้วย

1. การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดในทุกเรื่อง ทุกวงการ และทุกโอกาส
2. การตัดสินใจต่างๆ ของรัฐจะต้องสามารถอธิบายได้ ให้เหตุผลได้ อันจะนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์และการลงประชามติ
3. ประชาชนจะต้องสามารถตรวจสอบการกระทำของภาครัฐได้ โดยการสร้างกลไกการตรวจสอบขึ้นมา
4. การบริหารจัดการที่ดีจะต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่โดยบุคคล

นคร เสรีรักษ์ (2558 : 25) กล่าวว่า วิธีการจะเข้าถึงธรรมาภิบาลโดยสมบูรณ์ว่า จะต้องมียุทธศาสตร์อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ประชาชน และการปกครองระบอบประชาธิปไตย 10 ประการ ดังนี้

1. โปร่งใส
2. ขอบธรรม
3. ถูกต้องดีงาม
4. ไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน
5. มีประสิทธิภาพ
6. ไม่ส่งเสริมอบายมุขและการทุจริตคอร์รัปชั่น
7. ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. มีจริยธรรม
9. รับผิดชอบต่อสังคม
10. มีคุณธรรมและมนุษยธรรม

รัชยา ภักดีจิตต์ (2557 : 29) อธิบายสรุปไว้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดสำคัญที่นำมาใช้ ในการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เนื่องจากเป็นหลักการที่ครอบคลุมกว้างขวางทั้งมิติทางการเมือง ทาง

เศรษฐกิจ ทางสังคม ดังนั้น การบริหารธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล คือ การบริหารที่สามารถตรวจสอบได้ และมีประสิทธิผล และเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม เพื่อพัฒนาสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล โดยมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมในทุกระดับ กล่าวคือ ระดับบุคคล ประชาชนตระหนักว่าตนเองมีอำนาจ ถ้าใช้อำนาจบนความรับผิดชอบและเป็นธรรม ระดับชุมชน การประสานสิทธิอำนาจของชุมชนเข้ากับการปกครองท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน คือ การบริหารจัดการธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจ ให้ตรวจสอบได้ โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคม ภาคการเมืองและราชการให้มีการบริหารจัดการที่ดี มีการตรวจสอบภายในเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม จะเห็นได้ว่าการสร้างธรรมาภิบาลจำเป็นต้องพัฒนาไปพร้อมๆ กันทั้ง 3 ส่วน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานภาครัฐมีความหมายสัมพันธ์โดยตรงกับระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์การสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีหลักในการบริหารจัดการ ที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล เป็นพื้นฐานในการปฏิบัติภารกิจให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐวิสาหกิจที่รับภารกิจในการดำเนินการบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (2552 : 3) กล่าวว่า หลักการสำคัญในการจัดทำ การกำกับดูแลที่ดีมีหลักการสำคัญอันเป็นมาตรฐานสากล 7 ประการ ดังนี้

1. Accountability คือ ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่
2. Responsibility คือ ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ
3. Equitable Treatment คือ การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียโดยสุจริต และจะต้องพิจารณาให้เกิดความเท่าเทียมกัน เช่น การจัดซื้อจัดจ้างต้องให้ทุกคนได้รับความยุติธรรมและเท่าเทียมกัน หากมีการร้องเรียนต้องมีคำอธิบายได้ เป็นต้น
4. Transparency คือ ความโปร่งใส กล่าวคือ ต้องมีความโปร่งใสใน 2 ลักษณะ คือ ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้ และมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส คือมีการแสดงผลประกอบการอย่างโปร่งใสแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
5. Value Creation คือ การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มมูลค่าใดๆ นั้น จะต้องเป็นการเพิ่มความสามารถในทุกด้านเพื่อการแข่งขัน
6. Ethics คือ การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแล และจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ
7. Participation คือ การมีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสแก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของชุมชนหรือท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (2552 : 4-5) กล่าวถึงการปฏิบัติตามหลักการและลำดับขั้นของการปฏิบัติ ดังนี้

1. การปฏิบัติตามหลักการ

1.1 หลักการและแนวทางปฏิบัติที่ดี รวมทั้งจรรยาบรรณของรัฐวิสาหกิจจะไม่มีประโยชน์อันใดหากไม่มีการนำไปปฏิบัติ

1.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของรัฐวิสาหกิจต้องการความมั่นคงจากรัฐวิสาหกิจ ด้วยการมีระบบการกำกับดูแลที่ดี ขณะที่สื่อมวลชนจะมีบทบาทสำคัญในการสื่อสารตัวอย่างของระบบการกำกับดูแลที่ดีและไม่ดีต่อสาธารณะ ทั้งนี้ มาตรฐานของการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจควรอยู่ในระดับใด ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจร่วมกับเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น

1.3 หลักการและแนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลที่ดีฉบับนี้จัดทำขึ้นสำหรับใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจ โดยคาดว่าจะทำให้เกิดความคิดที่หลากหลาย ซึ่งผู้เกี่ยวข้องสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องมากขึ้นตามความเหมาะสม

1.4 ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการตามส่วนที่เป็นหลักการทั้งหมด โดยแนวทางปฏิบัติที่ดี เป็นส่วนที่ให้รายละเอียด หรือวิธีการดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถปฏิบัติตามหลักการได้ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้ถือปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยควบคู่ไปด้วย

2. ลำดับขั้นตอนการปฏิบัติ

2.1 ให้รัฐวิสาหกิจจัดให้มีระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ดีฉบับนี้ และให้รัฐวิสาหกิจมีถ้อยแถลงไว้ในรายงานประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอธิบายถึงนโยบายและขอบเขตที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจได้เลือกใช้ปฏิบัติ และพัฒนาการต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยแสดงไว้ถัดจากรายงานของผู้สอบบัญชี ซึ่งจะใช้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

2.2 หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจฉบับนี้เป็นข้อเสนอที่เห็นว่า จะทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถยกระดับการกำกับดูแลกิจการที่ดีให้ทัดเทียมกับสากลได้ รัฐวิสาหกิจ ควรนำหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ดีฉบับนี้ไปปฏิบัติให้ได้มากที่สุด โดยอาจปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละรัฐวิสาหกิจ หากรัฐวิสาหกิจใดไม่สามารถจัดให้มีระบบการกำกับดูแลที่ดีได้ ให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ รายงานเหตุผลดังกล่าวต่อกระทรวงการคลัง

2.3 กระทรวงการคลังจะจัดให้มีการประเมินระบบการกำกับดูแลที่ดีของรัฐวิสาหกิจอย่างสม่ำเสมอ

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (2552 : 7-9) กล่าวถึงสาระสำคัญของหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี 2552 ดังนี้

หมวดที่ 1 การดำเนินการของภาครัฐในฐานะเจ้าของ

1. ภาครัฐควรกำหนดแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐของรัฐวิสาหกิจ (Statement of Directions) ที่ชัดเจน โดยกรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารสูงสุดควรยึดแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐของรัฐวิสาหกิจเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนารัฐวิสาหกิจและเผยแพร่แนวทางการพัฒนาต่อสาธารณชน (Statement of Corporate Intent)

2. ภาครัฐควรให้อิสระในการดำเนินงานแก่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานประจำ

หมวดที่ 2 สิทธิและความเท่าเทียมกันของเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น

1. เจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นมีสิทธิร่วมในความเป็นเจ้าของ โดยควบคุมรัฐวิสาหกิจผ่านกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีหลักเกณฑ์การสรรหาอย่างโปร่งใสเพื่อทำหน้าที่แทนตน

2. กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจไม่เกิน 3 แห่ง โดยนับรวมการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งกรรมการ และไม่ควรร่างตำแหน่งเป็นกรรมการกำกับกิจการ (Regulator) ในรัฐวิสาหกิจสาขานั้นๆ ทั้งนี้ หากแต่งตั้งอดีตผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ควรพ้นจากตำแหน่งแล้วอย่างน้อย 1 ปี

3. เจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นทุกคนควรมีโอกาสและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีสิทธิได้รับข้อมูลสารสนเทศอย่างเพียงพอ และทันเวลาเพื่อการตัดสินใจที่มีประสิทธิผล

หมวดที่ 3 ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

1. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อภาครัฐและประชาชน และควรจัดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนางานองค์กรที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐของรัฐวิสาหกิจและติดตามกำกับให้มีการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

2. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรกำหนดวิสัยทัศน์ของกิจการ และมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายจัดการ โดยควรติดตามผลการดำเนินงานของฝ่ายจัดการให้มีการปฏิบัติตามแผนงานที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอ

3. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีจรรยาบรรณ (Code of Conduct) ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นลายลักษณ์อักษร และทบทวน/ปรับปรุงจรรยาบรรณดังกล่าวให้ทันสมัยเป็นประจำ

4. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีมาตรการป้องกันกรณีที่กรรมการและผู้บริหารใช้ข้อมูลภายในเพื่อหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นในทางมิชอบ (Abusive Self-dealing)

5. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลของผู้บริหารสูงสุด โดยประเมินผลอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

6. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ และมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐวิสาหกิจและเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นโดยรวม และมีโครงสร้างคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ โดยเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้านที่เป็นประโยชน์แก่รัฐวิสาหกิจ และควรมีกรรมการที่เป็นอิสระจากภายนอกในจำนวนที่มากพอเพื่อป้องกันการครอบงำ

7. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรประกอบด้วยกรรมการที่เป็นอิสระจากภายนอกอย่างน้อยหนึ่งในสามของกรรมการทั้งคณะ โดยกรรมการที่เป็นอิสระจากภายนอกอย่างน้อยหนึ่งคนควรแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้น

8. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีคณะกรรมการต่างๆ เช่น คณะอนุกรรมการสรรหา คณะอนุกรรมการพิจารณาค่าตอบแทน คณะอนุกรรมการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น เพื่อช่วยศึกษาและกลั่นกรองงานตามความจำเป็น

9 คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและทันเวลา เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ได้อย่างรอบคอบเที่ยงตรง

10. ค่าตอบแทนของกรรมการควรกำหนดอย่างเป็นธรรม โปร่งใส โดยอ้างอิงความมีประสิทธิภาพ ทางด้านการปฏิบัติงาน และคุณสมบัติของกรรมการเป็นสำคัญ ตลอดจนควรจัดค่าตอบแทนให้อยู่ในลักษณะที่เปรียบเทียบได้กับกิจการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะทรัพย์สินหรือรายได้ใกล้เคียงกัน และมีลักษณะที่เชื่อมโยงได้กับผลปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ

หมวดที่ 4 บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรได้รับการดูแลจากรัฐวิสาหกิจตามสิทธิที่มีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรกำหนดนโยบายในการดูแลสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือท้องถิ่น

หมวดที่ 5 การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศและความโปร่งใส

1. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบงานสื่อสารกับบุคคลภายนอก เพื่อสื่อสารกับผู้ลงทุนและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรดูแลให้มีการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ทั้งข้อมูลสารสนเทศทางการเงินและมิใช่ทางการเงินอย่างถูกต้อง เชื่อถือได้ ครบถ้วน เพียงพอ สม่าเสมอและทันเวลา และให้รัฐวิสาหกิจบันทึกข้อมูลดังกล่าวในระบบ GFMS-SOE ตามระยะเวลา ที่กำหนด

2. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) ซึ่งมีองค์ประกอบ คุณสมบัติ หน้าที่และความรับผิดชอบ ตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เพื่อแต่งตั้งผู้สอบบัญชีที่มีความอิสระเข้ามาทำหน้าที่จัดทำและทบทวนรายงานทางการเงิน

3. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดตั้งหน่วยงานบริหารความเสี่ยงเพื่อจัดทำรายงานประเมินผล ความเสี่ยง เสนอคณะอนุกรรมการบริหารความเสี่ยงเพื่อเสนอคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

หมวดที่ 6 จรรยาบรรณ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับจรรยาบรรณ เพื่อให้กรรมการ ผู้บริหาร ฝ่ายจัดการ และพนักงานทุกคน ได้ทราบและนำไปใช้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยครอบคลุมถึงจรรยาบรรณของ ผู้บริหารที่มีต่อเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น พนักงาน ลูกค้าและประชาชน คู่ค้าและ/หรือเจ้าหน้าที่และ/หรือลูกหนี้ คู่แข่งทางการค้า สังคมส่วนรวม และจรรยาบรรณของพนักงานตลอดจนจรรยาบรรณของเจ้าของ

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559: 21) ได้อธิบายไว้ว่า หลักสำคัญสำหรับผู้กำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ อันเป็นหลักสากลที่เป็นมาตรฐาน 6 ประการ คือ “AREt TVE” ดังนี้

1. มีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ทั้งบวกและลบ (Accountability)
2. มีความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ (Responsibility)
3. มีการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment)
4. มีความโปร่งใส (Transparency) ใน 2 ลักษณะ คือ 1) ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้ และ 2) การเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส
5. มีวิสัยทัศน์โดยมองการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการในระยะยาว (Vision)
6. มีการส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแล และจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ (Ethics)

การทำให้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลได้ผลเป็นอย่างดี เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย โดยมีได้มุ่งเน้นที่ประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะนั้นว่า มีหลักปฏิบัติที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. กำหนดกรอบการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (Good Governance) ไม่ว่าจะเป็นการของบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ โครงสร้างของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ แนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการ การสื่อสารให้ข้อมูลแก่เจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น ผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชน ความรับผิดชอบต่อสังคม และจริยธรรม (ไม่รวมคณะกรรมการตรวจสอบ)

2. การสร้างวิสัยทัศน์โดยมองการสร้างมูลค่าเพิ่มในระยะยาว ภายใต้ข้อปฏิบัติของการกำหนดทิศทางของกิจการในระยะเวลานึงๆ และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์อย่างรอบคอบโดยฉับพลัน เมื่อผลประกอบการไม่ประสบความสำเร็จดังที่วางแผนไว้

3. การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งและหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้แทนภาครัฐในรัฐวิสาหกิจ

4. การรายงานทางการเงิน รายงานทางการบริหารและการตรวจสอบ อันเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการดำเนินงาน เพื่อให้ได้รายงานทางการเงินที่น่าเชื่อถือ และเป็นการลดความเสี่ยง ที่จะทำให้เกิดผลเสียต่อกิจการ

5. การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมของรัฐวิสาหกิจ ทั้งข้อมูลทางการเงินและไม่ใช้การเงิน อย่างครบถ้วนและเชื่อถือได้ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับความลับทางการค้าและรายงานทางการเงินเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยรวม

ระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ แบ่งเป็นการกำกับดูแล 2 ส่วน คือ

1. การกำกับดูแลภายใน เป้าหมายเพื่อการสร้างมูลค่าเพิ่มขององค์กร โดยมีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ คณะผู้บริหาร กรรมการตรวจสอบ และระบบจัดการที่ดี ทั้งนี้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางให้แก่รัฐวิสาหกิจดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบาย

2. การกำกับดูแลภายนอก โดยผ่านอำนาจของกระทรวงเจ้าสังกัด กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจการ ซึ่งการกำกับดูแลด้านเศรษฐศาสตร์จะมืองค์การกำกับดูแล

เพื่อกำกับมาตรฐานในด้านต่างๆ เช่น ราคา คุณภาพ การบริหาร การให้บริการการอนุญาตประกอบกิจการ การส่งเสริมการแข่งขัน การคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนและผู้บริโภค และการบรรเทาข้อร้องทุกข์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

กล่าวโดยสรุป ด้วยเหตุที่กิจการรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของภาครัฐ ฉะนั้น ภาครัฐจึงมีหน้าที่กำกับดูแลในฐานะเจ้าของกิจการ กล่าวคือ จะต้องให้ความสำคัญในการเพิ่มมูลค่ากิจการหรือมูลค่าหุ้น แต่ในอีกบทบาทหนึ่งภาครัฐก็ยังคงต้องปฏิบัติการในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมตามกฎหมายทั่วไปด้วย คณะรัฐมนตรีจึงได้ให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้เป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดความโปร่งใสในกิจการรัฐวิสาหกิจ

สรุป

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทย เพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชน ถือกำเนิดโดยมีเป้าหมายให้รัฐวิสาหกิจทำหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานสำคัญในการดำเนินภารกิจและขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลในการประกอบกิจการในเชิงสาธารณะต่อประชาชนดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการดำรงชีวิตของประชาชน ทั้งการใช้บริการสาธารณะด้านไฟฟ้า ประปา การคมนาคมเดินทาง การติดต่อสื่อสาร หรือแม้แต่การรักษาโรค ทุกขั้นตอนล้วนมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการในปัจจุบัน การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยภาครัฐจึงนับสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม การทำหน้าที่ของภาครัฐในหลากหลายฐานะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจึงมีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปจะต้องการความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมากก็ตาม แต่ปรากฏว่าไม่มีรัฐวิสาหกิจใดเลยที่จะสามารถมีอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเป็นเอกเทศได้โดยสมบูรณ์ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องควบคุมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้การบริหารงานบังเกิดผลดี

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยภาครัฐ ประกอบด้วย สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงเจ้าสังกัด คณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ คณะกรรมการการตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่น ตามที่กฎหมายกำหนด

ด้วยเหตุที่กิจการรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของภาครัฐ ฉะนั้น ภาครัฐจึงมีหน้าที่กำกับดูแลในฐานะเจ้าของกิจการ กล่าวคือ จะต้องให้ความสำคัญในการเพิ่มมูลค่ากิจการหรือมูลค่าหุ้น แต่ในอีกบทบาทหนึ่ง ภาครัฐก็ยังคงต้องปฏิบัติการในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมตามกฎหมายทั่วไปด้วย คณะรัฐมนตรีจึงได้ให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้เป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดความโปร่งใสในกิจการรัฐวิสาหกิจ

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ถูกต้องและได้ใจความสมบูรณ์

1. จงอธิบายลักษณะการบริหารงานโดยทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ
2. จงอธิบายหลักในการบริหารขององค์การรัฐวิสาหกิจ
3. จงอธิบายถึงเป้าหมายในการควบคุมและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ
4. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐวิสาหกิจมีลักษณะอย่างไร
5. รัฐวิสาหกิจไทยมีความจำเป็นอย่างไรที่ต้องมีการกำกับควบคุมโดยรัฐบาล
6. รัฐวิสาหกิจไทยมีความสัมพันธ์กับองค์การของรัฐอื่นๆ ในลักษณะอย่างไร
7. จงอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างการควบคุมภายในกับควบคุมภายนอก
8. จงอภิปรายข้อถึงดีข้อเสียของการควบคุมรัฐวิสาหกิจจากองค์กรภายนอก
9. จงอธิบายถึงหลักการสำคัญในการจัดทำารกำกับดูแลที่ดีมีหลักการสำคัญอันเป็นมาตรฐานสากล 7 ประการ

บทที่ 7

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในรัฐวิสาหกิจ

กำลังคนในรัฐวิสาหกิจซึ่งมีเป็นจำนวนมากและถือได้ว่าเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่จะทำหน้าที่ในการประสมประสานทรัพยากรอื่นๆ รวมถึง รัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทจะต้องดำเนินกิจกรรมทางด้านการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป นั้น จะอาศัยระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนดขึ้น ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ จะต้องอยู่ภายใต้กฎหรือระเบียบของทางราชการที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทนั้นๆ

ในด้านการบริหารงานนั้นเป็นที่เข้าใจอย่างกว้างขวางว่าการที่องค์การหนึ่งองค์การใดจะประสบความสำเร็จในการบริหารนั้น ขึ้นอยู่กับบุคคลผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงลงมาจนถึงระดับต้นคือคนงาน การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจอาจได้รับอิทธิพลอย่างมากจากระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเท่ากับเป็นบริวารของระบบข้าราชการพลเรือน

การบริหารงานบุคคล หรือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร ในองค์การทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีค่าสูงสุดและมีประโยชน์มากที่สุด การที่จะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารงานบุคคลเป็นอย่างยิ่งนั้น เพราะการทำงานในองค์การทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนนั้นมีการแข่งขันสูงสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น ความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การ ถือว่าเป็นอิทธิพลเหนือสิ่งอื่น สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ ทำอย่างไรจึงจะได้บุคคลที่พึงปรารถนา

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในรัฐวิสาหกิจ มีรายละเอียดดังนี้

แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์

การบริหารงานบุคคล หรือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร ในองค์การซึ่งประกอบด้วยการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการและการควบคุม ทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีค่าสูงสุดและมีประโยชน์มากที่สุด การที่จะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารงานบุคคลเป็นอย่างยิ่งนั้น เพราะการทำงานในองค์การทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนนั้นมีการแข่งขันสูง สำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น ความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การ ถือว่าเป็นอิทธิพลเหนือสิ่งอื่น สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ความสามารถของสำนักงานในการสรรหาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและใช้บุคลากรให้เหมาะสมกับงาน เข้ามาทำงานให้ได้มากที่สุด

มานิต ศุทธสกุล (2559 : 6-7) ได้อธิบายเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐไว้ว่า ทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐเป็นทรัพยากรทางการบริหารขององค์การภาครัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบการทำหน้าที่นำนโยบายสาธารณะมาสู่การปฏิบัติ หรือเป็นผู้ปฏิบัติงานบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของ

ประชาชน พร้อมๆ กับการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปได้ บทบาทหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอาจจำแนกได้เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ และภารกิจในลำดับรองของรัฐ

นอกจากนี้ ยังมีภารกิจหรือกิจการด้านอุตสาหกรรม การค้าและเศรษฐกิจอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อตอบสนองการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม ความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนพัฒนาการด้านต่างๆ ในสังคม โดยจัดเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกิจการของรัฐ หรือเป็นนิติบุคคล ที่รัฐร่วมลงทุนด้วยไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบของเงินทุนทั้งหมด เช่น ภารกิจที่รัฐต้องมีส่วนร่วมในการจัดหาแหล่งวัตถุดิบและพลังงาน ให้เหมาะสมและเพียงพอ การจัดระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ เพื่อรองรับความเจริญเติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุน เนื่องจากเป็นภารกิจที่ต้องการลงทุนที่สูงมาก ในขณะที่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อองค์การหรือหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการบริหารค่อนข้างสูง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง องค์การตลาดเพื่อการเกษตร บริษัท ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

สถาพร วิชัยรัมย์ (2559 : 127) ได้กล่าวถึงการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไว้พอสรุปได้ว่า องค์การใดๆ ก็ตาม จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด มักขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่น การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยการหรือการสั่งการ การรายงาน การบริหารด้านการเงิน การควบคุม ฯลฯ ในปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ คน เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ปัจจัยดังกล่าวดำเนินไปได้ด้วยดี และบรรลุเป้าหมายที่องค์การได้กำหนดไว้ การบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นส่วนของหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนก็ตาม เพราะทรัพยากรมนุษย์นับว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดต่อความสำเร็จขององค์การ ดังนั้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นการกำหนดระบบการบริหารกำลังคนในองค์การ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้คนในองค์การสามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะการณ์ปัจจุบันที่องค์การต่างๆ จะต้องดำเนินงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีความกดดันและการแข่งขันสูง การที่จะทำให้องค์การอยู่ได้และมีการพัฒนาให้เจริญเติบโตก้าวหน้าต่อไปนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพึ่งพาและอาศัยคน ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรมนุษย์ ในปัจจุบันแต่ละองค์การต่างก็ให้ความสำคัญกับงานทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากได้ตระหนักถึงความสำคัญว่า งานเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์นั้นจะต้องแทรกอยู่ในทุกกิจกรรมขององค์การ เพื่อส่งเสริมและเป็นหลักประกันว่า ทุกกิจกรรมขององค์การจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้นักบริหารต้องให้ความสำคัญต่อทรัพยากรมนุษย์

กล่าวโดยสรุป ทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐเป็นทรัพยากรทางการบริหารขององค์การภาครัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบการทำหน้าที่นโยบายสาธารณะมาสู่การปฏิบัติ หรือเป็นผู้ปฏิบัติงานบริการสาธารณะ งานเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์นั้นจะต้องแทรกอยู่ในทุกกิจกรรมขององค์การ เพื่อส่งเสริมและเป็นหลักประกันว่าทุกกิจกรรมขององค์การจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์

เนื่องจากแนวความคิดด้านการบริหารงานบุคคลได้ขยายตัวและพัฒนาขึ้นมากจนเห็นว่าบุคคลในองค์การไม่ได้เป็นเพียงผู้ถูกบริหารให้ปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น แต่มีฐานะเป็นเหมือนทรัพยากรขององค์การ ที่มีส่วนริเริ่มส่งเสริมให้องค์การมี ความเจริญเติบโต การบริหารงานบุคคล หรือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ จึงได้รับความสนใจมากขึ้น มีนักวิชาการให้ความหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไว้ดังนี้

เสถียรภาพ พันธุ์ไพโรจน์ (2544 : 5-6) ได้อธิบายว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการจัดวางระบบการจัดการเกี่ยวกับคนในองค์การ โดยมีจุดมุ่งหมายให้คนในองค์การปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและมีประสิทธิผล งานเสร็จรวดเร็วในเวลาที่กำหนด โดยพนักงานมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานที่ปลอดภัยและพอใจในผลประโยชน์ตอบแทนการทำงาน ทั้งนี้ระบบการจัดการเกี่ยวกับคนในองค์การดังกล่าวจะประกอบด้วย การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การฝึกอบรมและการพัฒนา การออกแบบงาน การบริหารค่าตอบแทน และการวางแผนเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในตำแหน่ง เป็นต้น

วิชัย โกลสุวรรณจินดา (2546 : 2) ได้ให้ความหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไว้ว่า หมายถึง กระบวนการที่นักบริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์ดำเนินการสรรหา คัดเลือก และบรรจุบุคคล ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ปฏิบัติงานในองค์การ พร้อมทั้งสนใจการพัฒนา การบำรุงรักษาให้สมาชิก ที่ปฏิบัติงานในองค์การสามารถเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ เพื่อการทุ่มเทการทำงานให้แก่องค์การ และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546 : 2) อธิบายว่า แนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ถือได้ว่าเป็นกรอบแนวคิดหนึ่งที่อยู่ในกลุ่มทฤษฎีการบริหารงานบุคคลยุคใหม่ หรือ สำนักการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยมีแนวคิดสำคัญ ได้แก่ การมุ่งการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์การให้มีความสอดคล้องหรือเชื่อมโยงกับกลยุทธ์ขององค์การ และถือได้ว่าเป็นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ เป็นความรับผิดชอบของนักบริหารทุกฝ่ายในองค์การ ซึ่งสามารถสรุปลักษณะเด่นๆ ได้ ดังนี้

1. การจัดการทรัพยากรมนุษย์ ต้องมีการสับเปลี่ยน โดยให้ความสำคัญ กับสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การ เช่น กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและเทคโนโลยี เป็นต้น
2. การจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยคำนึงถึงการแข่งขันและความเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงาน
3. มองการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในฐานะเป็นกระบวนการในระยะยาว
4. มองการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นการสร้างทางเลือกเชิงกลยุทธ์และการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์
5. ถือว่าทรัพยากรมนุษย์ทุกคนในองค์การมีความสำคัญทั้งในระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ
6. มีการจัดการที่เชื่อมโยงและสอดคล้องระหว่างการจัดการทรัพยากรมนุษย์และกลยุทธ์ขององค์การ
7. หน่วยงานย่อยในองค์การ ถือได้ว่าเป็นหุ้นส่วนเชิงกลยุทธ์ ที่มีส่วนรับผิดชอบในความสำเร็จหรือล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรมนุษย์

สมชาย หิรัญภิตติ (2552 : 30) ได้ให้ความหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไว้ว่า หมายถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ เป็นกิจกรรมที่ออกแบบเพื่อจัดหาความร่วมมือกับทรัพยากรมนุษย์ขององค์การ และเป็นเป้าหมายหนึ่งขององค์การและเป็นเป้าหมายเฉพาะบุคคล

กล่าวโดยสรุป การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการจัดวางระบบการจัดการเกี่ยวกับคนในองค์การ โดยใช้วิธีการต่างๆ ในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ ทั้งการสรรหา การคัดเลือก การรักษา การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน

วัตถุประสงค์ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์

การบริหารองค์การใดๆ ก็ตาม ทรัพยากรมนุษย์ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่ง ที่จะทำให้องค์การมีความเจริญรุ่งเรืองหรือเสื่อมถอย เพราะมนุษย์มีความแตกต่างจากปัจจัยอื่นๆ ในแง่ที่ว่ามนุษย์เป็นปัจจัยที่มีหน้าที่ในการรวบรวมปัจจัยอื่นๆ ทั้งหมด ทั้งเงิน ทั้งวัสดุเครื่องมือเครื่องใช้และวิธีการทำงาน เพื่อให้เกิดการบริหารขึ้น

พยอม วงศ์สารศรี (2540 : 7) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไว้ 3 ประการคือ

1. สนองความต้องการทางสังคม ด้วยการคำนึงถึงสิทธิและประโยชน์พิเศษของบุคคลในสังคม และตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมาย ระเบียบ และพระราชบัญญัติต่างๆ รวมทั้งสภาพการว่างงานที่เกิดขึ้นในสังคม
2. ตระหนักถึงความคาดหวังทางด้านการบริหารหรือการจัดการ โดยปกติฝ่ายบริหารคาดหวังให้องค์การเจริญเติบโต ให้ผลผลิตขององค์การเพิ่มปริมาณสูงขึ้น ดังนั้น งานที่ฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ควรคำนึงถึง คือ การวิเคราะห์งาน การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุ การปฐมนิเทศ การฝึกอบรม และการจ่ายค่าตอบแทน เป็นต้น
3. สนองความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน ฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์จะต้องตระหนักว่า คนไม่ใช่เครื่องจักร แต่คนมีชีวิตจิตใจ มีความรู้สึก ฉะนั้นกิจกรรมต่างๆ ที่คิดจะดำเนินการควรเป็นกิจกรรมที่สนองตอบความต้องการของพนักงาน โดยมุ่งพัฒนาความเข้าใจในกระบวนการทำงาน และเสริมสร้างการทำงานอย่างมีความสุข

दनัย เทียนพุมิ (2541 : 136) และ เฉลิมพงศ์ มีสมนัย (2557 : 18) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ สรุปได้ ดังนี้

1. เพื่อเป็นการสรรหา ได้แก่ การเสาะแสวงหาเพื่อให้ได้คนที่มีความเหมาะสมกับงาน และที่สำคัญที่สุด คือ สามารถปรับตัวเองเข้ากับวัฒนธรรมของบริษัท หรือปทัฏฐานขององค์การ
2. เพื่อเป็นการพัฒนา ได้แก่ การดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้พนักงาน มีความรู้ความสามารถ ทักษะคติ และประสบการณ์เพิ่มขึ้น ในรูปแบบของการฝึกอบรม การศึกษาของพนักงาน การพัฒนาพนักงาน เพื่อให้พนักงานสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ดำเนินการพัฒนาอาชีพ

พนักงานให้พร้อมที่จะรับผิดชอบ หรือเติบโตในตำแหน่งที่สูงขึ้น รวมถึงการปรับหรือพัฒนาองค์การให้เป็นองค์การที่ชนะในการแข่งขันได้

3. เพื่อเป็นการรักษาพนักงาน ได้แก่ ความพยายามที่จะทำให้พนักงานพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ด้วยการสร้างบรรยากาศให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ มีโอกาสเติบโตก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ด้านตำแหน่งและมีรายได้พอเพียงกับความเป็นอยู่ ทั้งนี้ เป็นความพยายามขององค์การในการบริหาร เพื่อสนองความต้องการของพนักงานให้ได้มากที่สุด ภายใต้กฎระเบียบและหลักเกณฑ์ที่จะอำนวยความสะดวกตอบสนองและบริการต่างๆ ที่หน่วยงานจัดให้พนักงาน ซึ่งเป็นสิ่งจูงใจ ในการปฏิบัติงานอย่างหนึ่ง

4. เพื่อเป็นการใช้ประโยชน์ ได้แก่ การใช้คนให้ได้ประโยชน์สูงสุด ตามแนวทางในการจัดแผนกำลังคน การขยายขอบเขตงานหรือการปรับปรุงงาน การตรวจสอบหรือวินิจฉัย ด้านทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้ ก็เพื่อจัดคนหรือใช้คนให้ตรงกับงาน ให้ปฏิบัติให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถและทักษะ รวมถึงการไม่使人ต้องอยู่ว่างเปล่าไม่มีหน้าที่รับผิดชอบที่จะทำ

กล่าวโดยสรุป วัตถุประสงค์ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นการกำหนดกรอบการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อสนองต่อความต้องการทางสังคม ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์การประสบผลสำเร็จในการจัดการภายในองค์การ ด้วยการสรรหา การพัฒนา การรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบุคคลขององค์การ

หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบัน มุ่งเน้นที่ตัวคนที่ต้องการเพิ่มพูนสมรรถภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

วิจิตร ศรีสอาน และ อวยชัย ชบา (2539 : 42-43) เชาวน์ โรจนแสง (2544 : 16) และ สถาพร วิชัยรัมย์ (2559 : 130-131) ได้อธิบายถึงหลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่ไว้สรุปได้ ดังนี้

1. หลักความเสมอภาค ยึดถือการเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกัน สำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการ ในการสมัครเข้าทำงาน โดยไม่มีข้อกีดกันเรื่องฐานะ เพศ ผิวและศาสนา เป็นการเปิดรับทั่วไป

2. หลักความสามารถ ยึดถือความรู้ความสามารถ หรือหลักคุณวุฒิเป็นเกณฑ์ ในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน รวมทั้งการพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนตำแหน่ง

3. หลักความมั่นคง ถือว่าการทำงานเป็นสายอาชีพที่มั่นคงถาวร การที่จะให้ออกจากงานจะต้องมีเหตุผล เมื่อพ้นจากตำแหน่งงานโดยไม่มีผิด จะต้องมียุทธวิธีที่สามารถดำรงชีวิตได้ตามสมควรแก่สภาพ

4. หลักการพัฒนา ได้แก่ การจัดการให้มีความเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถของบุคลากรโดยการศึกษาอบรม จัดระบบการนิเทศ และตรวจตราการปฏิบัติงานที่ดี เพื่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ตลอดจนการจัดระบบการพิจารณาความดีความชอบ และการเลื่อนตำแหน่งอย่างเป็นธรรม

5. หลักความเหมาะสม เป็นหลักการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน โดยการแต่งตั้งหรือมอบหมายงานที่เหมาะสมกับคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถและความถนัดของคน

6. หลักความยุติธรรม เป็นหลักปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล โดยเว้นจากการเลือกที่รักผลักที่ชัง ซึ่งมีการกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงานที่ได้รับผิดชอบ โดยยึดหลักงานเท่ากัน เงินเท่ากัน

7. หลักสวัสดิการ ได้แก่ การจัดให้มีระบบสวัสดิการต่างๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถ อุทิศตนให้กับงานได้เต็มที่ เช่น การจัดทำที่งานให้ถูกสุขลักษณะ การรักษาสุขภาพ ความปลอดภัยและการ สงเคราะห์ในด้านต่างๆ

8. หลักการเสริมสร้าง ได้แก่ การเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม ทั้งในทางป้องกันและการกระทำ ความผิด การประพฤตินิยมชอบของบุคลากรและการกวดขันการลงโทษผู้กระทำผิด

9. หลักมนุษยสัมพันธ์ ได้แก่ การยอมรับนับถือคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคลแต่ละคน โดยยึดหลัก ประชาธิปไตยในการทำงาน โดยการเสริมสร้างบรรยากาศและสัมพันธภาพอันดีงาม ให้เกิดขึ้นในระหว่าง บุคลากรของหน่วยงาน

10. หลักประสิทธิภาพ ได้แก่ การทำงานใดๆ จะต้องทำให้เกิดผลที่ดีที่สุด โดยใช้คน เวลาและ ค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุด การทำเช่นนี้ได้จะต้องมีการวางแผน การประสานงาน การจัดการศึกษา การแบ่งหน้าที่ รวมทั้งวิธีการทำงานที่ดี

กล่าวโดยสรุป หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่องค์การส่วนใหญ่โดยเฉพาะองค์การภาครัฐมักใช้ เป็นหลักการที่มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยเลือกสรรคนดีมีความสามารถเข้ามาทำงาน เปิด โอกาสให้บุคคลทั่วไปเข้ามาสอบแข่งขัน และคัดเลือกคนที่ดีที่สุด เมื่อทำงานแล้วก็ให้ความคุ้มครอง ความ มั่นคงในการทำงาน และเอื้ออำนวยให้มีการดำรงชีวิตที่ดีตามอัตภาพ เพื่อรักษาคนดีมีฝีมือไว้เพื่อให้งานกับ องค์การได้นานที่สุด

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในรัฐวิสาหกิจ

กำลังคนในรัฐวิสาหกิจมีเป็นจำนวนมาก และถือได้ว่าเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่จะทำหน้าที่ใน การประสมประสานทรัพยากรอื่นๆ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการ เลือกรสรร การประเมินผล การพัฒนา การกำหนดค่าตอบแทน

เกศินี หงสนันท์ (2548 : 683-694) ได้อธิบายไว้สรุปได้ว่า ยุทธวิธีในการบริหารงานสมัยใหม่มีผลต่อ วิธีชีวิตในองค์กรมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วง ค.ศ. 1970 หรือ พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา และมีผลกระทบจาก ทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ เพื่อที่จะให้องค์การประสบผลสำเร็จ จำเป็นที่ ผู้บริหารองค์กรจะต้องรู้ปัญหาพื้นฐานต่างๆ ในการบริหาร และยุทธวิธีที่จะนำมาใช้เพื่อให้องค์การ บรรลุเป้าหมาย ดังนั้น ยุทธวิธีการบริหารจึงน่าจะนิยามได้ว่าเป็นกระบวนการที่จะให้ได้มาซึ่งการกำหนด เป้าหมายขององค์กรและการนำทรัพยากรต่างๆ มาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นๆ ซึ่งยุทธวิธีในการบริหาร ประกอบด้วย

1. ภารกิจและยุทธวิธี ซึ่งองค์กรหนึ่งๆ จะต้องมีการกำหนดภารกิจและเป้าหมายในการจัดตั้ง และ วิธีในการนำวัสดุสิ่งของ ข้อมูลข่าวสาร และตัวบุคคลมาใช้

2. โครงสร้างองค์การอย่างเป็นทางการ ซึ่งการจัดรูปองค์การอันประกอบด้วยคนและงาน อันเป็นยุทธวิธีในการบริหารขององค์การ ที่รวมถึงระบบการเงินการบัญชีและระบบข้อมูลต่างๆ

3. ระบบทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งการสรรหาและเลือกสรรบุคคล การบรรจุแต่งตั้งและการพัฒนาเพื่อปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานต้องได้รับการแนะนำชี้แนะวิธีการ และมีค่าตอบแทนอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อคงไว้ซึ่งผลผลิตของการปฏิบัติงาน

สิ่งที่น่าสนใจและเป็นหลักสำคัญในการบริหารแต่ มักจะถูกกละเลย คือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์หรือการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นตัวแปรที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านวัฒนธรรมและการเมืองในองค์การ

มนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อการบริหาร จึงควรคำนึงถึงหน้าที่ต่างๆ ที่มนุษย์ปฏิบัติ ได้แก่ การคัดเลือกบุคคลที่ดีที่สุดเข้ามาปฏิบัติงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานของเขาเพื่อการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหรือเพื่อการพัฒนา เพื่อให้การปฏิบัติงานในตำแหน่งได้อย่างเหมาะสม ดังนี้

1. ยุทธวิธีการเลือกสรรบุคคล ซึ่งแนวความคิดในการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน ไม่ว่าจะยุคใดสมัยใด ก็ต้องการคนที่มีความรู้ ความสามารถ ความถนัด มีประสบการณ์และบุคลิกภาพ ทั้งนี้เพื่อใช้คนให้เหมาะสมกับงาน การสรรหาบุคคลเข้าทำงานเท่าที่ปฏิบัติกันมา มักจะสรรหาจากภายในองค์การก่อน เพราะเป็นงานที่ได้วางแผนเตรียมไว้เพื่อการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การโอน การย้าย และเป็นการจงใจอย่างหนึ่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานในด้านขวัญและกำลังใจที่จะปฏิบัติงานด้วยดี แต่ถ้าองค์การไม่สามารถจะหาบุคคลภายในเพื่อบรรจุในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งได้ ก็จำเป็นที่จะต้องสรรหาและเลือกสรรจากบุคคลภายนอก ยุทธวิธีในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน มีหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

1.1 การจัดระบบการคัดเลือกเพื่อสนับสนุนยุทธวิธีขององค์การ เช่น การวางระบบการคัดเลือกบุคคลให้สอดคล้องกับแผนการเปลี่ยนแปลงขององค์การในอนาคต เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมกับงาน

1.2 การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลภายในองค์การ โดยเฉพาะการโอน การย้าย การพัฒนาบุคคลเพื่อพร้อมต่อการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง โดยพิจารณาจากศักยภาพของตัวบุคคล

1.3 การกำหนดตัวผู้บริหารให้เหมาะสมกับทักษะและความรู้ในสายงานเฉพาะของแต่ละบุคคล ทั้งนี้ด้วยการหากเทคนิคและวิธีการที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้ในการประเมินศักยภาพของผู้บริหาร

2. ยุทธวิธีการประเมินผล ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นหลักที่สำคัญของระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการประเมินบุคคลนั้นถือว่าความรู้ตามสายงานอย่างเดียวจะไม่ช่วยให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องพิจารณาคุณสมบัติและพฤติกรรมของบุคคลนั้นประกอบด้วย และการประเมินบุคคลเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของชีวิตการทำงาน ซึ่งจะต้องมีการประเมินไปจนตลอดชีวิตการทำงาน ถ้าองค์การรัฐวิสาหกิจสามารถนำยุทธวิธีการประเมินผลมาใช้และเป็นที่ยอมรับของผู้ปฏิบัติงานแล้วจะนำประโยชน์มาสู่องค์การได้อย่างมาก คือ

2.1 การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งพนักงานที่มีผลงานเป็นที่น่าพึงพอใจ ทำให้เกิดขวัญและกำลังใจว่าผู้บังคับบัญชามีความยุติธรรม เอาใจใส่ติดตามผลความก้าวหน้าของตนอย่างใกล้ชิด

2.2 เป็นแนวทางอย่างเป็นทางการแบบแผนที่ผู้บังคับบัญชาจะวางแผนเพื่อการพัฒนาพนักงานของตนต่อไป

2.3 ให้ความมั่นคงต่อการปฏิบัติงานของพนักงานมากกว่าเป็นการตัดสินใจเฉพาะหน้า

2.4 ช่วยในการวางแผนเพื่อการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การโอน การย้าย การบรรจุแต่งตั้งบุคคลได้อย่างเหมาะสม โดยพิจารณาทักษะ ความรู้ ความสามารถ และศักยภาพของตัวบุคคล

2.5 ช่วยในการให้พนักงานมีโอกาสปรึกษาผู้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดกับปัญหางาน การสนใจในงาน และอนาคต เป็นต้น

3. ยุทธวิธีในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าบรรดาทรัพยากรทั้งหลายที่นำมาใช้ในการบริหารนั้น ทรัพยากรมนุษย์นับว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด สำหรับทรัพยากรอื่นๆ นั้น จะใช้ได้ประโยชน์สูงสุดหรือไม่นั้น อยู่ที่สมรรถภาพของคนและการพัฒนาบุคคลควบคู่ไปกับสภาพขององค์การ องค์การที่มีสมรรถภาพย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่ปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้มากหรือน้อยเพียงใด

การพัฒนาบุคคลในความหมายกว้างๆ หมายถึง กรรมวิธีต่างๆ ที่มุ่งจะเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญ ทักษะ และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพื่อสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมุ่งที่จะพัฒนาทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานไปในทางที่ถูกต้องด้วย อีกประการหนึ่ง ปัจจุบันนี้ความเจริญก้าวหน้าของโลกทั้งทางด้านวัตถุ วิทยาการและเทคโนโลยีก้าวหน้าไปไกล จำเป็นที่องค์การต่างๆ จะต้องปรับปรุงพนักงานให้ทันสมัยอยู่เสมอ ทั้ง ในด้านการปฏิบัติและวิทยาการ และเป็นที่ยอมรับว่าประสิทธิภาพของพนักงานในองค์การหนึ่งๆ เป็นเครื่องมืออันสำคัญในการดำเนินการ การพัฒนาบุคคลจึงเป็นสิ่งสำคัญ

4. ยุทธวิธีในการกำหนดค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสรรหาบุคคลของแต่ละรัฐบาลก็เพื่อที่จะให้ได้คนที่มีความสามารถเข้ามาปฏิบัติราชการ ส่วนใหญ่ได้พยายามยึดระบบคุณธรรมและวิธีสรรหาและคัดเลือกที่คิดว่ามีประสิทธิภาพที่สุด และวิธีหนึ่งที่จะช่วยได้ คือ ค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน อันหมายถึงเงินเดือนหรือค่าจ้างและประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ

การที่จะกำหนดอัตราค่าจ้างหรือเงินเดือนตามหลักวิชาการจริงๆ เป็นการยากที่จะกำหนดได้ เพราะมีปัจจัยอื่นๆ อีกหลายอย่างที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบ เช่น นโยบายทางสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี อัตราแรงงานในตลาด อำนาจการต่อรองต่างๆ เป็นต้น การพิจารณานั้น จะได้มีการพิจารณาระดับอัตราเงินเดือนต่างๆ ของสายงาน ซึ่งจะต้องไม่แตกต่างกันมากนัก ทั้งภาครัฐบาลและภาคธุรกิจ สำหรับตำแหน่งที่คล้ายคลึงกันทั้งในด้านความยากง่าย ความรับผิดชอบ ซึ่งจะต้องเหมาะสมกับฐานะทางสังคมของระดับตำแหน่ง โดยใช้ดัชนีค่าครองชีพเป็นเกณฑ์กำหนดการพิจารณาเปรียบเทียบ

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 20-21) ได้อธิบายการบริหารงานบุคคลในรัฐวิสาหกิจไว้ว่า การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วๆ ไปนั้น จะอาศัยระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนดขึ้น แต่ระเบียบข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมักจะไม่เหมือนกัน และพบว่าการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในรัฐวิสาหกิจมีลักษณะผ่อนปรน ไม่เข้มงวดเหมือนกับการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในหน่วยราชการต่างๆ ทั่วๆ ไป การบรรจุแต่งตั้งพนักงานในรัฐวิสาหกิจไม่ค่อยมีรูปแบบที่แน่นอน แต่พอจะสรุปได้ว่าการ

บริหารงานบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการรับบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานนั้น รัฐวิสาหกิจต่างๆ ไปมีแนวโน้มว่าจะใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณวุฒิ

จากรายงานการศึกษาของ องค์การสหประชาชาติ (United Nations) พบข้อสังเกตดังนี้

1. การคัดเลือกผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญ กล่าวคือการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องของการสรรหาจะถูกกำหนดขึ้นโดยข้าราชการการเมืองอย่างไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งผลที่ตามมาคือข้าราชการการเมืองจะพิจารณาจาก “การยอมรับทางการเมือง” มากกว่า “ความสามารถในด้านวิชาชีพ” และเมื่อมาตรฐานสองประการนี้ขัดแย้งกันเมื่อใด มาตรฐานทางการเมืองก็จะได้รับการพิจารณาก่อน ซึ่งจากลักษณะ “ความเป็นการเมือง” ในการสรรหาผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ และความอ่อนแอของผู้อำนวยการที่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและการควบคุมทางการเมืองนี้เอง มักจะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก และในประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศถึงกับยอมรับว่าแนวโน้มในเรื่องนี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

2. ใช้วิธีการสรรหาแบบแนวราบ กล่าวคือในการสรรหาผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ มักจะสรรหาจากบุคคลผู้เคยมีประสบการณ์ในการบริหารงานจากองค์กรอื่นๆ แทนที่จะสรรหาจากพนักงานระดับสูงในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และโดยปกติแล้วการสรรหาแบบแนวราบนี้มักจะมีขึ้นในช่วงเวลาหนึ่งก่อนที่ฝ่ายจัดการระดับสูงรุ่นใหม่จะเกิดขึ้นมาภายในองค์กรรัฐวิสาหกิจนั่นเองตามแบบแนวตั้ง

3. “ศักดิ์ศรีของอาชีพ” เท่าที่เป็นอยู่ในประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศอยู่ในระดับต่ำ ไม่จูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารเข้ามาสู่ตำแหน่งผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ค่าตอบแทนที่ได้รับไม่มากพอที่จะชดเชยกับความบิคับคั้นทางการเมืองและความเสี่ยงในอาชีพด้วย

จากการศึกษาในเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจของ United Nations ได้อธิบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า ในบางประเทศการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจได้รับอิทธิพลอย่างมากจากระเบียบบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเท่ากับเป็นบริวารของระบบข้าราชการพลเรือน ทำให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจลดน้อยลงมาก แต่บางประเทศก็ให้อิสระในการบริหารงานบุคคลแก่รัฐวิสาหกิจมาก เกือบเท่ากับความเป็นอิสระที่วิสาหกิจเอกชนมี ดังนั้น โครงสร้างของค่าจ้างและเงินเดือน ตลอดจนระเบียบกฎเกณฑ์ทางการบริหารงานบุคคลอื่นๆ จึงมีแนวโน้มคล้ายตามรูปแบบที่แพร่หลายอยู่ในวิสาหกิจเอกชน ข้อจำกัดต่างๆ ต่อบริหารในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีมากกว่าวิสาหกิจเอกชนนี้อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้จัดการและบุคคลอื่นๆ ในตำแหน่งหน้าที่ที่หายาก ติจากรัฐวิสาหกิจไปสู่วิสาหกิจเอกชนได้

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2558 : 272-273) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ตั้งขึ้นโดยไม่ใช้กฎเกณฑ์ของระบบราชการ เพื่อให้มีความสามารถบริหารตามหน้าที่เฉพาะตามนโยบายรัฐบาลที่ต้องการเข้าไปแทรกแซงเศรษฐกิจ รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปจึงมีการบริหารงานบุคคลเอง แตกต่างไปจากข้าราชการ วัตถุประสงค์ก็เพื่อให้รัฐวิสาหกิจรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลเอง รวมทั้งให้เงินเดือนและสวัสดิการเพียงพอที่จะแข่งขันกับเอกชนได้ เพื่อดึงดูดคนที่มีความสามารถเข้าสู่องค์กร แต่เป้าหมายการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจมักทำไม่ได้ ส่วนใหญ่เป็นเพราะรัฐวิสาหกิจจะเลยที่จะพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งตอบสนองความต้องการของตนเอง และในเวลาเดียวกัน

สร้างความพอใจแก่รัฐบาลและประชาชนว่ารัฐวิสาหกิจไม่ได้ใช้อำนาจในทางที่ผิด ในหลายกรณีเกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิด ส่วนกรณีอื่นๆ ผู้บริหารไม่กล้าสนับสนุนความคิดใหม่ๆ ที่แตกต่างไปจากการบริหารงานบุคคลของรัฐบาล การขาดระบบใหม่ๆ จึงเป็นเรื่องที่ไม่แปลก สาเหตุใหญ่มาจากรัฐวิสาหกิจยอมให้ข้าราชการเข้ามาแทรกแซงและกำหนดวิธีการควบคุมรัฐวิสาหกิจ จนกระทั่งความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจหายไป ส่วนใหญ่ข้าราชการไม่ได้ตั้งใจเข้าไปแทรกแซง แต่เข้าใจผิดว่าระบบการบริหารงานบุคคลของภาครัฐกับรัฐวิสาหกิจควรเป็นรูปแบบเดียวกัน

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 33-35) ได้อธิบายไว้ว่า การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจนั้น องค์การที่มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจประกอบด้วย

1. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือคณะกรรมการบริษัท กรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เป็น บริษัท จำกัด (มหาชน) เนื่องจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นองค์การบริหารสูงสุดที่มีอำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ที่รวมถึงการบริหารงานบุคคล และมีอำนาจ ในการวินิจฉัย อนุมัติ อนุญาต และเห็นชอบในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวมถึงด้านการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงมีฐานะที่เปรียบได้กับองค์การกลาง ในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะบัญญัติให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1 อำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับ ได้แก่

1.1.1 ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงาน หรือวิธีปฏิบัติงาน

1.1.2 ระเบียบหรือข้อบังคับ กำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน หรือค่าจ้าง หรือเงินอื่นๆ ของพนักงานหรือลูกจ้าง

1.1.3 ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน หรือค่าจ้าง การออกจากตำแหน่ง วินัย การลงโทษ และการร้องทุกข์ของพนักงานและลูกจ้าง

1.1.4 ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายพาหนะ เบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่า ที่พัก ค่าทำงานล่วงเวลา และการจ่ายเงินอื่น

1.1.5 ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเครื่องแบบพนักงานและลูกจ้าง

1.2 อำนาจในการให้ความเห็นชอบ การสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาต ของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ เช่น

1.2.1 การให้ความเห็นชอบการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงาน ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการฝ่าย หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป

1.2.2 การให้ความเห็นชอบกำหนดโครงสร้างตำแหน่ง อัตราเงินเดือนค่าจ้าง และจำนวนเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำปี

1.2.3 การให้ความเห็นชอบการส่งไล่ออก เลิกจ้าง พักงาน หรือสั่งให้ผู้ถูกพักงานกลับเข้าทำงานตามเดิม

1.2.4 การทำหน้าที่ในฐานะกรรมการอรรถุทธิ์และร้องทุกข์ ในกรณีที่ผู้บริหาร (ผู้อำนวยการ/ผู้ว่าการ/ผู้จัดการ) เป็นผู้สั่งลงโทษ หรือกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากการกระทำของผู้บริหาร (ผู้อำนวยการ/ผู้ว่าการ/ผู้จัดการ)

2. คณะกรรมการต่างๆ ที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจแต่งตั้ง เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น

2.1 คณะกรรมการประเมินค่างาน แบ่งออกเป็น 2 ชุด คือ

2.1.1 คณะกรรมการประเมินค่างานของตำแหน่งที่ต่ำกว่าผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่าย/สำนัก หรือเทียบเท่า ประกอบด้วย ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ ผู้อำนวยการฝ่าย/สำนักทุกคน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยมีผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายบริหารงานบุคคลเป็นเลขานุการ

2.1.2 คณะกรรมการประเมินค่างานของตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่าย/สำนัก และผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่าย/สำนัก หรือเทียบเท่า ประกอบด้วย รองกรรมการผู้จัดการ ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารงานบุคคลเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุด มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการขอให้มีการทบทวนประเมินค่างานของตำแหน่งเป็นประจำทุก 2 ปี

2.2 คณะกรรมการสรรหา คัดเลือก สอบคัดเลือก ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ชุด คือ

2.2.1 คณะกรรมการคัดเลือกฯ ตำแหน่งที่ต่ำกว่า ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการฝ่าย/สำนัก ซึ่งเป็นเจ้าสังกัดของตำแหน่งนั้น เป็นประธานกรรมการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่าย/สำนัก เป็นรองประธานกรรมการ หัวหน้าส่วน/งาน ทุกส่วน/งาน เป็นกรรมการ ผู้แทนจากฝ่ายบริหารงานบุคคล ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าส่วน/งาน เป็นกรรมการ

2.2.2 คณะกรรมการคัดเลือกฯ ตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่าย/สำนัก ประกอบด้วย รองกรรมการผู้จัดการที่กำกับดูแลฝ่าย/สำนัก เป็นประธานกรรมการ ผู้ช่วยกรรมการ ผู้จัดการทุกคน ในสายงานเดียวกับรองกรรมการผู้จัดการเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการฝ่าย/สำนัก เจ้าของตำแหน่งเป็นกรรมและเลขานุการ และผู้แทนจากฝ่ายบริหารงานบุคคลที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ช่วยผู้อำนวยการเป็นกรรมการ

คณะกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือก หรือสอบคัดเลือกพนักงานเพื่อเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ที่กรรมการผู้จัดการกำหนด

3. คณะกรรมการสรรหาผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ (ผู้อำนวยการ/ผู้ว่าการ/ผู้จัดการ) เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ กำหนดไว้ว่า ในการจ้างและแต่งตั้งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจใด ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งมีจำนวน 5 คน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หนึ่งคน และผู้แทนของ

คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกคณะกรรมการสรรหา ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาผู้บริหารรัฐวิสาหกิจให้มีจำนวน 5 คน

คณะกรรมการสรรหาฯ ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมที่จะเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และจะต้องไม่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น และมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ในวันยื่นใบสมัคร เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งทำสัญญาจ้างและแต่งตั้งเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจต่อไป

กล่าวโดยสรุป การบริหารทรัพยากรมนุษย์ คือ กระบวนการที่จะให้ได้มาซึ่งเป้าหมายขององค์การ และการนำทรัพยากรต่างๆมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอื่นๆ โดยจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจและยุทธวิธี โครงสร้างองค์การอย่างเป็นทางการและระบบทรัพยากรมนุษย์ ยุทธวิธีการบริหารงานบุคคลประกอบไปด้วยวิธีการเลือกสรรหาบุคคล วิธีการประเมินผล วิธีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และวิธีการกำหนดค่าตอบแทนเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้วยการนำเอาเทคนิคและวิธีการต่างๆมาใช้กับทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพ ในการที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการสรรหาบุคลากรได้นั้นต้องมีตำแหน่งรองรับจึงจะดำเนินการได้ ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการวิเคราะห์และกำหนดตำแหน่งงานตามโครงสร้างการจ้างองค์การและการแบ่งส่วนงานของรัฐวิสาหกิจ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การสรรหาและคัดเลือกพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ กับการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูง

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของรัฐวิสาหกิจประเภทต่างๆ

ในด้านการบริหารงานนั้นเป็นที่เข้าใจอย่างกว้างขวางว่า การที่องค์การหนึ่งองค์การใดจะประสบความสำเร็จในการบริหารนั้น ขึ้นอยู่กับบุคคลผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงลงมาถึงระดับต้นคือคนงาน จึงกล่าวได้ว่า บุคคลเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการที่จะปฏิบัติการให้ดำเนินไปตามความมุ่งหมายขององค์การ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของคนงานไปจนถึงผู้อำนวยการ ตลอดไปจนถึงความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในองค์การไม่ว่าจะเป็นทางหรือไม่เป็นทางการ ไม่ว่าจะ เป็นปัจเจกบุคคลหรือส่วนรวม

เกดินี หงสนันท์ (2548 : 695-701) ได้อธิบายไว้ว่า สำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น ความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การถือว่ามีอิทธิพลเหนือสิ่งอื่น สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ ทำอย่างไรจึงจะได้บุคคลที่พึงปรารถนาเหล่านี้ เพราะปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแทบทุกหน่วย มักมีการเมืองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง จึงจำเป็นต้องหาวิธีการที่จะปฏิบัติให้ได้ดีที่สุดในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลระดับผู้บริหารไม่ว่าจะเป็นด้านวิธีการ หรือด้านการพัฒนาผู้บริหาร ดังนี้

1. โครงสร้างการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วยบุคคลระดับต่างๆ ดังนี้
 - 1.1 คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
 - 1.2 ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ
 - 1.3 รองผู้ว่าการ รองผู้อำนวยการ รองผู้จัดการ
 - 1.4 ผู้ช่วยผู้ว่าการหรือเทียบเท่า
 - 1.5 ผู้อำนวยการฝ่ายหรือหัวหน้าฝ่ายหรือเทียบเท่า

- 1.6 รองผู้อำนวยการฝ่ายหรือรองหัวหน้าฝ่ายหรือเทียบเท่า
- 1.7 ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า
- 1.8 ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองหรือผู้ช่วยหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า
- 1.9 หัวหน้าแผนกหรือเทียบเท่า
- 1.10 ผู้ช่วยหัวหน้าแผนกหรือเทียบเท่า
- 1.11 ประจำแผนกหรือเทียบเท่า
- 1.12 เสมียน หรือเทียบเท่า
- 1.13 นักการ ภารโรง คนงาน
2. หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ มีดังนี้
 - 2.1 กำหนดนโยบายวางแผนวิสาหกิจ และแผนปฏิบัติการขององค์การ ได้แก่ แผนการลงทุนขยายหรือยุบ หรือจำหน่ายจ่ายโอนกิจการ รวมทั้ง การเงิน การคลัง การตลาด
 - 2.2 กำหนดการเงินการงบประมาณเพื่อการดำเนินการ ด้วยการปรึกษาหารือกับกระทรวงเจ้าสังกัดและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
 - 2.3 การแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารและพนักงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ โดยให้รับการเสนอแนะแนวจากกระทรวงเจ้าสังกัด หรือหน่วยงานกลาง
 - 2.4 การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง โดยการเสนอแนะแนวจากกระทรวงเจ้าสังกัด หรือหน่วยงานกลาง
 - 2.5 การกำหนดด้านสวัสดิการ โดยการเสนอแนะแนวจากกระทรวงเจ้าสังกัด หรือหน่วยงานกลาง
 - 2.6 การกำหนดด้านการจัดซื้อ โดยการเสนอแนะแนวจากกระทรวงเจ้าสังกัด หรือหน่วยงานกลาง
 - 2.7 การติดตามประเมินผลการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย
3. ผู้บริหารระดับสูง เป็นผู้รับนโยบาย คำสั่ง ข้อปฏิบัติ จากคณะกรรมการมาปฏิบัติ และยังเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ยังมีอำนาจให้คุณให้โทษ โยกย้ายพนักงานต่างๆไป ยกเว้นเจ้าหน้าที่ระดับสูง ได้แก่ รองฯฝ่ายต่างๆ ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะให้ความเห็นชอบก่อน หน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดและคณะผู้บริหาร มีดังนี้
 - 3.1 ปฏิบัติงานตามนโยบาย และข้อบังคับที่คณะบริหารกรรมการของรัฐวิสาหกิจกำหนด
 - 3.2 เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นทุกระดับ
 - 3.3 เป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจในการเข้าทำสัญญาหรือติดต่อธุรกิจต่างๆ
4. ผู้บริหารระดับกลาง เป็นกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลที่ควรค่าพิจารณา คือ รักษาคุณระหว่างการแข่งขันของฝ่ายวิชาการกับฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายสนับสนุน
5. ผู้บริหารระดับต้น เป็นผู้บริหารระดับสายปฏิบัติการที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานระดับแรงงานอย่างใกล้ชิด และคอยสอดส่องดูแล ให้แนะนำช่วยเหลือจากระดับสูง เพื่อการพัฒนา ประกอบด้วย

6. คนงาน เป็นปฏิบัติงานด้านผลผลิตของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหน้าที่รับนโยบายมาจากผู้บริหารระดับต้นไปปฏิบัติงาน

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2558 : 258-261) ได้กล่าวถึงประเภทของบุคลากรในการจัดการภาครัฐไว้สรุปได้ดังนี้

รัฐบาลของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่มีขนาดใหญ่อย่างรวดเร็ว เป็นเพราะมีข้าราชการเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะข้าราชการที่ทำงานบริหาร การเพิ่มขึ้นของข้าราชการที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐ และทำให้ภาครัฐมีความสำคัญมากขึ้นนั้น เกิดจากแนวโน้มที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก การขยายบทบาทของข้าราชการในสาขาใหม่ๆ นอกจากการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว ยังมีสวัสดิการสังคมและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การขยายตัวของภาครัฐไปสู่สาขาใหม่ๆ ทำให้ต้องตั้งหน่วยงานเพิ่ม เช่น รัฐวิสาหกิจ และมีระบบการบริหารแบบใหม่ที่กระจายอำนาจให้แก่หน่วยงาน

ประการที่สอง เกิดการปรับปรุงเทคนิคการจัดการด้าน เช่น ข้อมูล การคลัง และระบบบริหารงานบุคคล

ประการที่สาม การจัดการภาครัฐต้องตอบสนองต่อทั้งเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้รับบริการ เนื่องจากเกิดการรับรู้ใหม่ว่านอกเหนือจากการให้ความสำคัญต่อผู้เชี่ยวชาญแล้ว การจัดการภาครัฐ ยังต้องจัดทำโครงการเพื่อให้บริการประชาชนด้วย

สมัยก่อนมักเข้าใจผิดว่าผู้บริหารเป็นบุคลากรกลุ่มเดียวและมีการฝึกอบรมเหมือนกัน แต่ความจริงผู้บริหารมีหลายกลุ่ม ต้องการทักษะและการฝึกอบรมแตกต่างกัน อาจแบ่งประเภทผู้บริหารในการจัดการภาครัฐเป็น 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มผู้ชำนาญงานบริหาร เช่น นักบัญชี นักบัญชีต้นทุน ผู้บริหารข้อมูล ผู้บริหารระบบการรายงาน และข้อมูลข่าวสาร นักประเมินผลบุคคลและการทดสอบ ผู้เชี่ยวชาญระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน ฝ่ายบุคคลกรสัมพันธ์ นักวางแผนกำลังคน ผู้บริหารงานพัสดุและการบริหารสำนักงาน

2. กลุ่มนักวิเคราะห์ เป็นกลุ่มคนที่มีความสามารถและน่าเชื่อถือ ทำงานอยู่ในทุกระดับ ทำหน้าที่ให้ข้อมูลและวิเคราะห์สิ่งที่ผู้บริหารต้องการ เพื่อเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ และให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบาย กลุ่มนักวิเคราะห์ทำงานอยู่ในหลายหน่วยงาน เช่น การวางแผนทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การวิจัยปฏิบัติการและการวิจัยระบบ และฝ่ายบริหาร

3. กลุ่มผู้บริหาร ประกอบด้วย หัวหน้ากรม กองหรือหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งมีเป้าหมายการทำงานเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ หัวหน้าหน่วยงานเหล่านี้อาจเรียกง่าย ๆ ว่า ผู้บริหาร รับผิดชอบในการรวบรวมทักษะเฉพาะด้านของคนหลายๆ คน เพื่อทำงานกับองค์การ นอกจากนั้น ยังเป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจแทนสมาชิกองค์การ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

4. นักบริหารการพัฒนา เป็นกลุ่มที่แยกออกจากผู้บริหารหน่วยงานในกลุ่มที่สาม เพราะนักบริหารการพัฒนาเน้นการบริหารโครงการที่สัมพันธ์กับประชาชนและหน่วยงานภายนอก เนื่องจากต้องอาศัยการบริหารภายนอกเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่ต้องการ แม้ต้องเกี่ยวข้องกับการบริหารภายในหน่วยงานด้วยก็ตาม ส่วนผู้บริหารหน่วยงานในกลุ่มที่สาม เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภายนอกในระดับต่างๆ แตกต่างกัน

ศุจิตา อัจฉนาภิตติ (2559 : 12) กล่าวถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในรัฐวิสาหกิจไว้ว่า เนื่องจากภารกิจที่รัฐมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการแทน เป็นภารกิจในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งภารกิจเหล่านี้เป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนในการให้บริการ ที่ผู้ได้รับประโยชน์ต้องจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าว ตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์ เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา เป็นต้น เราจึงเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์ แสวงหากำไรโดยไม่พึงพวงงบประมาณที่มาจากภาษีอากรของประชาชน รัฐวิสาหกิจจึงมีอำนาจในการสรรหาบุคลากรของตนเอง โดยเป็นอิสระจากการควบคุมสั่งการของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในรัฐวิสาหกิจจึงมีความสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน เสมือนความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน อย่างไรก็ตาม โดยที่รัฐเป็นผู้ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาโดยใช้เงินลงทุนจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นรัฐวิสาหกิจ จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐ กล่าวคือ รัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นหลักประกันมิให้ดำเนินกิจการและใช้จ่ายเงินอย่างผิดวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

พนักงานรัฐวิสาหกิจ คือ บุคคลที่ปฏิบัติงานให้รัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ดังนี้

1. พนักงานธรรมดาของรัฐวิสาหกิจ หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในระดับของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ โดยอาจมีชื่อเรียกตำแหน่งแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจประเภทนั้นๆ เช่น พนักงานของรัฐวิสาหกิจ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ ที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ เลขานุการคณะกรรมการ เป็นต้น

2. พนักงานที่เป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น ผู้อำนวยการ ผู้ว่าการ กรรมการผู้จัดการ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติให้พนักงานในระดับผู้บริหารนี้ไม่มีฐานะเป็นพนักงานธรรมดาของรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจประเภทนั้นๆ แล้ว ยังต้องเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลางให้แก่รัฐวิสาหกิจทุกแห่งด้วย เช่น มีสัญชาติไทย มีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นข้าราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในทางการเมือง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป รัฐวิสาหกิจก็มีการบริหารงานบุคคลที่เหมือนกับข้าราชการ ได้แก่ กฎข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน การบริหารงานบุคคลในรัฐวิสาหกิจของไต้หวัน มีได้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานโดยตรง เช่นเดียวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมการข้าราชการต่างๆ เช่น ก.พ. (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) ก.ม. (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย) เป็นต้น แต่ลักษณะการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นแตกต่างจากข้าราชการทั่วไป โดยเน้นการดำเนินการคล้ายกับเอกชน เพื่อสอดคล้องกับกิจกรรมการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจเอง เช่น วิธีการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน

กระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ

การที่รัฐวิสาหกิจจะเริ่มดำเนินการสรรหาบุคลากรได้นั้น ต้องมีตำแหน่งรองรับจึงจะดำเนินการได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการวิเคราะห์และกำหนดตำแหน่ง ซึ่งเป็นหน่วยเล็กที่สุดภายใน โครงสร้างการจัดองค์การ และการแบ่งส่วนงานของรัฐวิสาหกิจ

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 35-36) ได้อธิบายไว้ว่า กิจกรรมที่ต้องดำเนินการก่อนสรรหาคัดเลือกบุคลากร ดังนี้

1. การกำหนดตำแหน่งบุคลากรรัฐวิสาหกิจ ซึ่งบุคลากรของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ จะประกอบด้วย พนักงานและลูกจ้าง ที่ดำรงตำแหน่งและมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งมีการกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีการจำแนกตำแหน่งงานพนักงานออกเป็นระดับต่างๆ ตาม หลักการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification : P.C.) เช่นเดียวกับระบบการจำแนกตำแหน่งที่ข้าราชการพลเรือนเคยใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 และมีการยกเลิกไปตั้งตั้งแต่ พ.ศ. 2551 แต่รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีการจำแนกตำแหน่งพนักงานเป็นระดับต่างๆ แตกต่างกันไปจากระดับ 1-12 ระดับ 1-13 ระดับ 1-14 หรืออาจถึงระดับ 15 หรือแบ่งเป็น 15 ระดับก็มี นอกจากนี้ยังมีการจัดกลุ่มตำแหน่งด้วย เช่น

- 1.1 ตำแหน่งพนักงานระดับ 1-5 เป็นพนักงานระดับปฏิบัติการ
- 1.2 ตำแหน่งพนักงานระดับ 6-10 เป็นพนักงานระดับบังคับบัญชา
- 1.3 ตำแหน่งพนักงานระดับ 11-12 เป็นพนักงานระดับสูง

นอกจากนี้ อาจมีการแบ่งประเภทของตำแหน่งเป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร ได้แก่ ผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการ รองผู้ว่าการ/รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ/ผู้ช่วยผู้ว่าการ ผู้อำนวยการฝ่าย/สำนัก/กอง ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ วิศวกร สถาปนิก นักบัญชี นักกฎหมาย ตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานตามสายงาน/สายอาชีพ ได้แก่ นายช่าง พนักงานการเงิน/บัญชี เป็นต้น

ทั้งนี้ ตำแหน่งแต่ละประเภทจะมีเอกสารคำบรรยายลักษณะงาน (Job Description) ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ตลอดจนความรู้ความสามารถ ทักษะ และคุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งด้วย

2. การวางแผนกำลังคนหรือวางแผนทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ เป็นกระบวนการสำคัญ ในการสร้างความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ กล่าวคือยุทธศาสตร์ขององค์การกับกลยุทธ์ด้านการจัดการทรัพยากรบุคคลขององค์การ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์การมีทรัพยากรบุคคลที่เหมาะสม มีความรู้ ทักษะ และความสามารถที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน

การวางแผนกำลังคนเป็นกระบวนการคาดการณ์อุปสงค์อุปทานทรัพยากรบุคคลขององค์การเพื่อจัดทำแผนกำลังคน หรือแผนอัตรากำลังที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีการกำหนดภารกิจเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนไว้ในข้อบังคับว่าด้วยพนักงานหรือระเบียบบริหารงานบุคคล โดยมักจะระบุไว้ว่าเป็นการวางแผนอัตรากำลัง โดยระบุให้หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคล มีหน้าที่ในการกำหนดอัตรากำลังของส่วนงานในสังกัดไว้เป็นการล่วงหน้าทุก 3 ปี โดยให้พิจารณาหรือคำนึงถึงแผนวิสาหกิจและนโยบายรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลเป็นสำคัญ

แผนอัตรากำลังที่รัฐวิสาหกิจจัดทำขึ้นดังกล่าวถือเป็นกรอบอ้างอิงสำคัญในการสรรหาและคัดเลือกพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจในระยะเวลา 3 ปี ที่กำหนดไว้ตามแผนฯ

3. การสรรหาและคัดเลือกพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ มีการดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ

3.1 การสรรหาบุคคลภายนอกเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้อบังคับว่าด้วยบุคคลของรัฐวิสาหกิจบางแห่งกำหนดนิยามไว้ชัดเจนว่า การสรรหา คือ การดำเนินการเพื่อจะสรรหาบุคคลภายนอกมาปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ โดยวิธีการสอบแข่งขัน

การสรรหาและคัดเลือกจึงเป็นวิธีการสำคัญที่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการสรรหาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเริ่มต้นของตำแหน่ง โดยใช้วิธีการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถตามลำดับที่ในบัญชีผู้ผ่านการสอบแข่งขัน

3.2 การสรรหาบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานภายในรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีนโยบายที่จะสร้างขวัญกำลังใจและโอกาสก้าวหน้าในอาชีพให้แก่บุคลากรภายในรัฐวิสาหกิจให้มีโอกาสเลื่อนตำแหน่ง ในกรณีมีอัตราว่างหรือตำแหน่งที่มีค่างานสูงขึ้น รวมถึงกรณีที่ได้รับอัตราเพิ่ม มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่งและประกาศให้บุคลากรภายในรับทราบทั่วกัน และมีการเตรียมบุคลากรด้วยการจัดให้มีการคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกพนักงาน ลูกจ้างเพื่อขึ้นบัญชีไว้ก่อน

4. การสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูง ซึ่งในการจ้างและแต่งตั้งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีคณะกรรมการ 2 คณะ คือ

4.1 คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา จำนวน 5 คน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และผู้แทนของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ

4.2 คณะกรรมการสรรหา จำนวน 5 คน เป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ทำหน้าที่สรรหาและเสนอชื่อผู้มีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้บริหาร

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 37) กล่าวถึงเงื่อนไขการทำสัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ว่ามีดังนี้

1. มีระยะเวลาจ้างบริหารคราวละไม่เกิน 4 ปี

2. เมื่อดำรงตำแหน่งครบกำหนดตามสัญญาจ้างครั้งแรกแล้ว ไม่สามารถจะต่ออายุสัญญาจ้างคราวที่ 2 ได้ทันที หากผู้นั้นมีอายุยังไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ก็จะสามารถเข้ารับการคัดเลือกตามกระบวนการสรรหาได้อีกครั้ง และเมื่อได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในวาระที่ 2 อีก จึงจะทำสัญญาจ้างได้ (อีกคราวเดียวเท่านั้น)

3. ประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง

4. ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

5. การกำหนดค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่น รวมทั้งเงื่อนไขการจ้างให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

6. การพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามระยะเวลาและเงื่อนไขสัญญาจ้าง โดยไม่ต้องเกษียณเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

กล่าวโดยสรุป การบริหารหางานบุคคลขององค์การรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการต่างๆ ที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจแต่งตั้ง เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยทั่วไปแล้ว ระบบการสรรหาบุคลากรและเลือกสรรบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของพนักงานแต่ละแห่งกำหนด

ค่าจ้างและเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะมีความซับซ้อนและกว้างขวางขึ้น ตามสภาพสังคม มีผลให้ส่วนราชการซึ่งเป็นองค์กรของรัฐในรูปแบบเดิมที่อยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐบาล ไม่สามารถตอบสนองภารกิจของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และจำเป็นต้องอาศัยความคล่องตัวมากขึ้นในการบริหารจัดการ ดังนั้น จึงทำให้เกิดการจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนส่วนราชการที่มีอยู่เดิม องค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน งบประมาณและบุคลากรมากกว่าส่วนราชการ โดยผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์กรเหล่านี้มีสถานะเป็นพนักงานขององค์กรของรัฐ

เกศินี หงสนันท์ (2548 : 688-689) อธิบายไว้ว่า การที่จะกำหนดอัตราค่าจ้างหรือเงินเดือนตามหลักวิชาการจริงๆ เป็นการยากที่จะกำหนดได้ เพราะมีปัจจัยอื่นๆ อีกหลายอย่างที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบ เช่น นโยบายทางสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี อัตราแรงงานในตลาด อำนาจการต่อรองต่างๆ เป็นต้น การพิจารณานั้นควรจะได้มีการพิจารณาระดับอัตราเงินเดือนต่างๆ ของสายงาน ซึ่งจะต้องไม่แตกต่างกันมากนัก ทั้งภาครัฐบาลและภาคธุรกิจสำหรับตำแหน่งที่คล้ายคลึงกันในด้านความยากง่าย ความรับผิดชอบ อัตราเงินเดือนที่กำหนดให้ นั้น จะต้องเหมาะสมกับฐานะทางสังคมของระดับตำแหน่ง โดยใช้ดัชนีค่าครองชีพเป็นเกณฑ์กำหนดการพิจารณาเปรียบเทียบ

เมื่อได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและปัจจัยต่างๆ แล้ว สิ่งที่ต้องทำต่อไปคือการกำหนดสายงาน ระดับต่างๆ ชั้นของแต่ละตำแหน่ง และการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารเงินเดือน ด้วยการวางพื้นฐานของมาตรฐานความยากง่ายและความสำคัญของงานแต่ละตำแหน่ง

ในการดำเนินการนั้น ฝ่ายบริหารงานบุคคลและฝ่ายกฎหมายควรร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ซึ่ง การวางแผนเงินเดือนนั้น เป็นหน้าที่ของกองรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ประสานงานร่วมกับรัฐวิสาหกิจในการศึกษาวิเคราะห์และให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการกำหนดและปรับปรุงอัตราเงินเดือนและค่าจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ ทั้งนี้จะต้องดำเนินการอย่างยุติธรรมที่สุด การกำหนดหลักพื้นฐานในการวางแผนเงินเดือนควรรวบรวมข้อวิเคราะห์และข้อมูลต่างๆ โดยพิจารณาถึงประเด็นดังต่อไปนี้

1. สภาพปัจจุบันที่กำลังปฏิบัติงานอยู่ เป็น การจำแนกตำแหน่งต่างๆ การจ่ายค่าตอบแทน สภาพการทำงาน จำนวนเข้าออกของผู้ปฏิบัติการ
2. การเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างของงานในระดับเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น วงการธุรกิจ
3. ระดับค่าครองชีพและมาตรฐานของอัตราเงินเดือนแต่ละตำแหน่ง
4. จำนวนตำแหน่ง
5. การกำหนดขั้นพื้นฐานของอัตราเงินเดือนแต่ละตำแหน่ง
6. ชั่วโมงการทำงาน
7. กฎเกี่ยวกับการทำงานล่วงเวลา
8. การกำหนดการอนุญาตลาหยุดประเภทต่างๆ และการเกษียณอายุ
9. กำหนดค่าเกณฑ์ในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ซึ่งควรเปิดโอกาสสำหรับผู้มีความสามารถที่จะก้าวไปสู่งานในระดับที่สูงกว่าได้

ในปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน ดังนั้นการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจมีมาตรฐานเดียวกันในเรื่องของเงินเดือนค่าจ้างของพนักงานและลูกจ้างให้เหมือนกันและอยู่ในระดับเดียวกันจึงไม่อาจกระทำได้ทันทีหรือพร้อมกัน เหมือนกับการกำหนดเงินเดือนค่าจ้างของข้าราชการและลูกจ้างของทางราชการ แต่รัฐมีเจตนาที่จะให้การเพิ่มเงินเดือน ค่าจ้าง หรือเงินอื่นๆ ของรัฐวิสาหกิจมีมาตรฐานเป็นอย่างไรกันหรือใกล้เคียงกัน หรือมีความเหลื่อมล้ำกันให้น้อยที่สุด

เกศินี หงสนันท์ (2548 : 691-692) ได้อธิบายต่อว่า นอกจากเงินเดือนซึ่งเป็นค่าตอบแทนแรงงานแล้ว ยังมีค่าตอบแทนในลักษณะอื่น เช่น

1. เงินโบนัส รัฐกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินโบนัสตามผลการดำเนินงานตามอัตราส่วนของกำไรสุทธิที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และรัฐวิสาหกิจที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้จ่ายเงินในอัตราคงที่ ปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินโบนัสตามที่ปฏิบัติอยู่กันต่อไป และไม่ควรกำหนดให้รัฐวิสาหกิจอื่นจ่ายโบนัสในอัตราคงที่อีก

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2521 ใจความว่า เงินโบนัส ในปัจจุบันระบบการจ่ายเงินโบนัสที่รัฐวิสาหกิจจ่ายให้แก่พนักงานและลูกจ้างที่คณะรัฐมนตรีกำหนดมี 2 ลักษณะ คือ

- 1.1 เงินโบนัสที่จ่ายให้ตามผลการดำเนินงาน ในอัตราร้อยละ 9 ของกำไรสุทธิประจำปี ตามหลักเกณฑ์การคำนวณที่ทางราชการกำหนด โดยกำหนดวงเงินอย่างสูงให้ได้รับได้ไม่เกินคนละ 5 เท่าของเงินเดือนโดยเสียภาษีเงินได้เอง

- 1.2 จ่ายเงินโบนัสโดยกำหนดเป็นอัตราคงที่ เช่น ได้คนละไม่เกิน 2 เท่าของเงินเดือนหรือค่าจ้างรายเดือน เป็นต้น

2. เงินสวัสดิการต่างๆ กำหนดไว้ดังนี้

- 2.1 การจ่ายเงินให้พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจเมื่อออกจากงาน ให้รัฐวิสาหกิจจ่ายเป็นเงินบำเหน็จหรือเงินกองทุนสงเคราะห์แต่เพียงอย่างหนึ่งอย่างใดเท่านั้น สำหรับรัฐวิสาหกิจใดที่ได้กำหนดให้มี

การจ่ายเงินในลักษณะบำนาญของทางราชการอยู่ก่อนหน้านี้อีก ก็ต้องให้เป็นไปตามเดิม และทางราชการจะไม่อนุญาตให้รัฐวิสาหกิจได้มีการจ่ายเงินในลักษณะบำนาญของทางราชการเพิ่มขึ้นอีก

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดได้กำหนดให้มีการจ่ายเงินที่แตกต่างไปจากของทางราชการอยู่ก่อนแล้ว ก็คงให้เป็นไปตามเดิม แต่ถ้าวิสาหกิจกำหนดให้มีการจ่ายเงินสวัสดิการอื่นหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักเกณฑ์ นอกเหนือไปจากที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง

2.2 การจ่ายเงินสวัสดิการให้พนักงานและลูกจ้างในขณะที่ยังอยู่ปฏิบัติงานให้รัฐวิสาหกิจ เช่น ค่าเล่าเรียน ค่ารักษาพยาบาล และเงินช่วยเหลือบุตร ให้รัฐวิสาหกิจกำหนดให้มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับทางราชการ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 ใจความว่า หลักเกณฑ์การจ่ายโบนัสพนักงาน

1. เกณฑ์การจ่ายโบนัสพนักงาน

1.1 ให้จ่ายโบนัสพนักงานในอัตราร้อยละ 9 ของกำไรสุทธิ แต่ไม่เกิน 5 เท่าของเงินเดือน

1.2 กรณีที่วงเงินร้อยละ 9 ของกำไรสุทธิ ต่ำกว่า 1 เท่าของเงินเดือน แต่มีกำไรสุทธิมากกว่า 1 เท่าของเงินเดือน ให้จ่ายโบนัสพนักงานในอัตรา 1 เท่าของเงินเดือน

1.3 กรณีที่มีกำไรสุทธิน้อยกว่าเงินเดือน 1 เดือน ให้เฉลี่ยจ่ายโบนัสตามส่วนของกำไรสุทธิ

2. พนักงานที่ได้ทุนไปอบรม หรือศึกษาต่อ เป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่า 4 เดือน ให้จ่ายโบนัสตามระยะเวลาที่พนักงานผู้นั้นปฏิบัติงานจริง โดยไม่นำเวลาระหว่างอบรมหรือศึกษาต่อ มาคำนวณโบนัส

3. ให้พนักงานที่ได้รับโบนัสเป็นผู้เสียภาษีเงินได้เอง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2560 : ออนไลน์) กล่าวว่า มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2560 เรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายโบนัสกรรมการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจและบริษัท ในเครือของรัฐวิสาหกิจ ใจความว่า เกณฑ์การจ่ายโบนัสพนักงาน ให้จ่ายโบนัสพนักงานในอัตราไม่เกินร้อยละ 9 ของกำไรสุทธิ แต่ไม่เกิน 5 เท่าของเงินเดือน กรณีวงเงินไม่เกินร้อยละ 9 ของกำไรสุทธิต่ำกว่า 1 เท่าของเงินเดือน แต่มีกำไรสุทธิมากกว่า 1 เท่าของเงินเดือน ให้จ่ายโบนัสพนักงานในอัตรา 1 เท่าของเงินเดือน

ศุจิตา อัจนาภิตติ (2559 : 48-56) อธิบายไว้ว่า พนักงานที่ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรของรัฐ โดยมีการกำหนดข้อตกลงระหว่างกันตามสัญญาจ้าง และได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนจากงบประมาณขององค์กรของรัฐนั้นๆ ทั้งนี้ รูปแบบความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างของพนักงานสามารถแบ่งเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. สัญญาจ้างแรงงาน ได้แก่ กรณีสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้รัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ มีความสัมพันธ์กันในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง อันเป็นความสัมพันธ์เสมือนอย่างเอกชนกับเอกชน

2. สัญญาทางปกครอง เช่น กรณีสัญญาจ้างพนักงานขององค์การมหาชน พนักงานศาลปกครอง และพนักงานราชการ ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดมิได้มีฐานะเป็นเพียงนายจ้างตามความหมายทั่วไปเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจบังคับฝ่ายเดียวเหนือพนักงานเหล่านี้ด้วย

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการปฏิบัติงานของพนักงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ทั้งสองประเภท มักจะอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการพลเรือนและระเบียบอื่นๆ ที่ใช้กับข้าราชการเป็น

ส่วนใหญ่ แต่อาจมีข้อแตกต่างในส่วนสำคัญบางประการ เช่น มีสัญญาข้อตกลง การปฏิบัติงาน มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแทนระบบบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

เนื่องจากพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดอยู่ในองค์กรที่จัดตั้งขึ้นบนหลักการพื้นฐานคือเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากรัฐ ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงมีระเบียบหลักเกณฑ์ที่กำหนดการบริหารงานบุคคลของตนไว้เป็นการเฉพาะ เช่น จะมีข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การออกจากตำแหน่ง วินัยและการลงโทษพนักงาน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะเป็นพนักงานแต่ละหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคนละฉบับแตกต่างกัน แต่ก็มีลักษณะร่วมบางประการที่อาจสรุปให้เห็นภาพรวมของระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานได้ ดังนี้

1. กฎหมายกลางสำหรับกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ มีลักษณะร่วมกันในแง่ที่ว่า แม้จะเป็นพนักงานประเภทเดียวกันแต่ก็อาจปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรต้นสังกัดที่แตกต่างกัน เช่น พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับพนักงานบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ต่างก็เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจแต่เป็นรัฐวิสาหกิจคนละแห่ง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของพนักงานเหล่านี้มีแบบแผนอย่างเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม จึงมีกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำหรือมาตรฐานกลางของการบริหารงานบุคคลให้เป็นอย่างเดียวกัน คือ

1.1 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติที่ต้องมีของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

1.2 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบ ระหว่างฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ เช่น มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง เช่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง เป็นต้น

2. องค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลระบบบริหารงานบุคคล ซึ่งระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานทุกประเภท จะมีองค์กรกลางซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลในหน่วยงาน เช่น วางนโยบายต่าง ๆ กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขวิธีการจ้าง วิธีการสรรหา และการเลือกสรรบุคคล ลักษณะงาน ระบบตำแหน่ง อัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน และออกข้อบังคับ หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กฎหมายให้อำนาจ องค์กรกลางดังกล่าวอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น คณะกรรมการบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) คณะกรรมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ทั้งนี้ สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะมีผู้บริหารสูงสุดที่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานและลูกจ้างในองค์กร และมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรกลาง การบริหารงานบุคคล ผู้บังคับบัญชาสูงสุดในรัฐวิสาหกิจอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ ผู้ว่าการ เป็นต้น คณะกรรมการและผู้บริหารสูงสุดในรัฐวิสาหกิจที่มีความเป็นอิสระ จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

3. การควบคุมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของพนักงานแต่ละแห่งจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานใน

องค์กร แต่บางองค์กรก็อาจเป็นอำนาจของผู้บริหารสูงสุดขององค์กรในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้นๆ

สำหรับข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยของพนักงาน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่หน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานได้กำหนดไว้

กล่าวโดยสรุป พนักงานรัฐวิสาหกิจ คือ ผู้ปฏิบัติงานในระดับของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ โดยมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของแต่ละรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนดทิศทางในการบริหารงานบุคคล ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำหรือมาตรฐานกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องต่างๆ เช่น วิธีการคัดเลือก การกำหนดตำแหน่ง ระบบค่าตอบแทน เป็นต้น

ระบบค่าตอบแทนของพนักงาน

โดยทั่วไปการกำหนดระบบค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกันไป โดยขึ้นอยู่กับกฎหมายการบริหารงานบุคคลขององค์กรต้นสังกัด

ศุจิตา อัจนาภิตติ (2559 : 57-58) ได้กล่าวถึงค่าตอบแทนประเภทหลักๆ ที่องค์กรต้นสังกัดจัดให้พนักงานในสังกัดของตนมีดังนี้

1. เงินเดือน เป็นค่าตอบแทนพื้นฐานที่พนักงานทุกประเภททุกระดับจะได้รับจากการปฏิบัติงานในองค์กร ทั้งนี้ อัตราค่าตอบแทนของพนักงานจะขึ้นอยู่กับคุณวุฒิการศึกษา ประเภทตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง เป็นต้น โดยส่วนใหญ่ผู้ที่มีอำนาจกำหนดอัตราค่าตอบแทน คือ องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของพนักงานแต่ละประเภท

2. เงินประจำตำแหน่ง พนักงานบางประเภทหรือบางตำแหน่งจะได้รับเงินประจำตำแหน่งด้วย เช่น พนักงานที่ดำรงตำแหน่งในกลุ่มวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ

3. เงินรางวัลประจำปี สำหรับพนักงานในสังกัดองค์กรที่สามารถแสวงหากำไรในเชิงพาณิชย์ ซึ่งส่วนใหญ่รัฐวิสาหกิจจะมีสิทธิได้รับเงินรางวัลประจำปี ในอัตราที่คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะกำหนด โดยพิจารณาจากผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ในแต่ละปี

4. เงินที่มีเหตุพิเศษต่างๆ กรณี เงินค่าประสบการณ์สำหรับผู้ที่มีประสบการณ์ตรงในการทำงานตำแหน่งนั้นๆ หรือ กรณีเป็นตำแหน่งที่สภาพการทำงานไม่น่าอภิมรณะ ตำแหน่งที่สภาพการทำงานมีความเสี่ยงต่อชีวิต ร่างกาย หรือเป็นสาขาที่ขาดแคลน เป็นต้น

5. สิทธิประโยชน์อื่นๆ ซึ่งมีทั้งสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงิน ดังนี้

5.1 สิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เบี้ยประชุม ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลา สิทธิประโยชน์จากการประกันสังคม เช่น ค่ารักษาพยาบาล สิทธิประโยชน์จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขององค์กร

5.2 สิทธิประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น การลาภักดิ์ ลาพักร้อน ลาศึกษาต่อ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การกำหนดระบบค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกันไป โดยขึ้นอยู่กับกฎหมายการบริหารงานบุคคลขององค์กรต้นสังกัด ซึ่งประกอบด้วย

เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินรางวัลประจำปี เงินที่มีเหตุพิเศษต่างๆ รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นๆ ทั้งที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินด้วย

สรุป

กำลังคนในรัฐวิสาหกิจถือได้ว่าเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่จะทำหน้าที่ในการประสมประสานทรัพยากรอื่นๆ รวมถึง รัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทจะต้องดำเนินกิจกรรมทางด้านการบริหารงานบุคคลให้เป็นอย่างดีเหมาะสม ทั้งนี้ การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป นั้น จะอาศัยระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนดขึ้น ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ จะต้องอยู่ภายใต้กฎหรือระเบียบของทางราชการที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทนั้นๆ

การบริหารงานบุคคล หรือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารในองค์การ ทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีค่าสูงสุดและมีประโยชน์มากที่สุด การที่จะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารงานบุคคลเป็นอย่างยิ่งนั้น เพราะการทำงานในองค์การทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนนั้นมีการแข่งขันสูงสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น ความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การถือว่าเป็นอิทธิพลเหนือสิ่งอื่น

ทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐเป็นทรัพยากรทางการบริหารขององค์การภาครัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบการทำหน้าที่น่านโยบายสาธารณะมาสู่การปฏิบัติ หรือเป็นผู้ปฏิบัติงานบริการสาธารณะ งานเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์นั้นจะต้องแทรกอยู่ในทุกกิจกรรมขององค์การ เพื่อส่งเสริมและเป็นหลักประกันว่า ทุกกิจกรรมขององค์การจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารงานบุคคลขององค์การรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และ คณะกรรมการต่างๆ ที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจแต่งตั้ง เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยทั่วไปแล้ว ระบบการสรรหาบุคลากรและเลือกสรรบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของพนักงานแต่ละแห่งกำหนด

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ถูกต้องและได้ใจความสมบูรณ์

1. จงอธิบายแนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ
2. จงอธิบายความหมายของการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่
3. จงอธิบายยุทธวิธีการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่
4. จงสรุปสาระสำคัญของหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ
5. การบริหารงานบุคคลในรัฐวิสาหกิจมีแนวคิดทั่วไปอย่างไร
6. การจ่ายค่าจ้างและเงินเดือนของพนักงานในรัฐวิสาหกิจไทยเป็นอย่างไร
7. การบริหารงานบุคคลในแต่ละรัฐวิสาหกิจของไทยแตกต่างกันอย่างไร
8. จงอธิบายแนวทางในการจ่ายโบนัสให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจ
9. จงวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับข้าราชการมาพอเข้าใจ

บทที่ 8

การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ

การบริหารการเงินเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งที่ใช้ในการบริหารรัฐวิสาหกิจ ในอันที่จะทำให้ องค์การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ การศึกษาวัตถุประสงค์ และแนวทางการบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ ตลอดจน การดำเนินงานด้านการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้เข้าใจการบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมีการบริหารการเงินของตนเอง ในทางทฤษฎีแนวทางการบริหารการเงิน ของรัฐวิสาหกิจเป็นการสนับสนุนตัวเอง กล่าวคือ การจะอยู่รอดได้ของรัฐวิสาหกิจขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงาน ของรัฐวิสาหกิจเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักเกณฑ์ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎทั่วไป คือ รัฐวิสาหกิจต้องแสวงหา แนวทางหรือวิธีการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการและการปฏิบัติการต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจเอง นอกจากนี้ สถานภาพทางการคลังของรัฐวิสาหกิจอาจถูกกำหนดโดยการจัดสรรทุนให้กับรัฐวิสาหกิจโดยรัฐอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือว่าเป็นภาระหน้าที่ของรัฐ

การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เหมือนกับองค์การธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป คือ เพื่อ แสวงหากำไรต่อหุ้นสูงสุด แต่จะมีข้อแตกต่างกับธุรกิจเอกชนบ้างตรงที่รัฐวิสาหกิจจะเน้นที่กำไรอย่างเดียว ไม่ได้ ต้องคำนึงถึงผลดีผลเสียที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย

ในบทนี้จะกล่าวถึงการบริหารการเงิน คือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อควบคุมการใช้จ่ายต่างๆ ตามแบบที่รัฐกำหนด การจัดหาเงินลงทุน และการกำหนดราคาสินค้าและบริการ มีรายละเอียดดังนี้

การบริหารการคลังรัฐวิสาหกิจ

การใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาลมีการรวบรวมเข้าที่หน่วยกลาง โดยมีระบบการคลังรัฐบาล เป็นผู้ทำหน้าที่บริหารการรับจ่ายเงินของรัฐบาล ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้น แม้ตัวเลขการใช้จ่ายและการออม เป็นจะเป็นส่วนหนึ่งของฐานะการคลังรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ แต่การบริหารการ ใช้จ่ายและจัดเก็บของ รัฐวิสาหกิจนั้น ไม่ได้มีการรวบรวมเข้าเป็นระบบดังเช่นระบบการคลังรัฐบาล รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีการ ดำเนินงานด้านการคลังอย่างเป็นเอกเทศและมีการบริหารที่แยกจากกัน

จีระ ประทีป (2551 : 257-259) อธิบายว่า คำว่า การคลัง มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า การคลัง สาธารณะ และ การคลังภาครัฐ (Public Finance) เป็นการจัดการการเงินของประเทศทั้งทางด้านรายรับและ รายจ่ายของรัฐบาล ส่วน ระบบการบริหารการคลัง เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางการคลัง และสถาบันการคลังต่างๆ ซึ่งรวมกันเป็นโครงสร้างของระบบการคลัง กิจกรรมและสถาบันการคลังต่างๆ เหล่านี้มีการดำเนินงานเกี่ยวเนื่องกันตามประเพณีปฏิบัติ ระเบียบและกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้ กล่าวได้ว่า ระบบการบริหารการคลังเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินงานของ กิจกรรมและสถาบันการคลังต่างๆ นอกจากจะมีความเกี่ยวเนื่องภายในกันเอง ทำให้เกิดระบบการคลังแล้ว ยัง

ต้องสัมพันธ์กับสถาบันอื่นๆ นอกกระบบการคลัง ซึ่งแต่ละสถาบันต่างก็เป็นระบบย่อยหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดิน

อนัญ ยศสุนทร (2559 : 6-7) อธิบายว่า คำว่า การคลัง และ การงบประมาณ มักจะถูกใช้คู่กันเสมอ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองคำมีความหมายและขอบเขตที่แตกต่างกัน คำว่า การคลัง (Public Finance) ซึ่งประกอบด้วยสองส่วน ได้แก่ คำว่า Public แปลว่า ของประชาชน ของรัฐ หรือที่ได้กระทำเพื่อรัฐ เพื่อสาธารณะประโยชน์ ซึ่งมาจากกฎหมายโรมันหมายถึงสิ่งของที่สาธารณะใช้ร่วมกันหรือของส่วนกลาง กับคำว่า Finance ซึ่งหมายถึง การเงิน ดังนั้น การคลัง หมายถึง การเงินของรัฐ หรือการเงินของสาธารณะ หรือเงินแผ่นดินนั่นเอง

แต่เดิม องค์กรซึ่งมีหน้าที่ใช้เงินแผ่นดินมีเพียงรัฐบาลส่วนกลาง ในช่วงแรก จึงมีการใช้คำว่า การคลัง รัฐบาล ต่อมาเมื่อเกิดองค์กรอื่นๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน เป็นต้น การคลังจึงไม่ได้หมายถึงการคลังของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว แต่อาจหมายรวมถึงองค์กรอื่นๆ ซึ่งประกอบกันเป็นภาครัฐ (Public Sector) รัฐ หมายถึง องค์กรซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ หรืออำนาจบริหาร โดยมีภารกิจในการผลิตสินค้าหรือให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปด้วยเงินภาษีหรือรายได้อื่นๆ หรือมีภารกิจในการกระจายรายได้และความร่ำรวย ผ่านการให้เงินอุดหนุนหรือการให้บริการโดยไม่หวังผลในทางการค้าสำหรับ ภาครัฐ หมายความว่าถึงรัฐและรวมถึงรัฐวิสาหกิจต่างๆ ด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าคำนิยามของภาครัฐมีความหมายกว้าง โดยรวมถึงรัฐบาลส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

คำว่า งบประมาณ (Budget) พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 กำหนดให้ความหมายของงบประมาณว่าหมายถึง บัญชีหรือจำนวนเงินที่รวมกำหนดการรับและจ่ายเงิน ในทางกฎหมาย งบประมาณ หมายถึง เอกสารประมาณการรายรับและรายจ่ายของรัฐ ซึ่งจัดทำโดยฝ่ายบริหารเพื่อเสนอต่อรัฐสภาในรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณเพื่อการบริหารแผ่นดิน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556 : 286) คำว่างบประมาณ จึงมีความหมายแคบกว่าการคลัง โดยหมายถึง เงินตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณเท่านั้น

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย (2559 : 5) ได้อธิบายว่า ในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่พลเมืองนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องจัดหารายได้ และกำหนดขอบเขตการใช้จ่ายว่าจะต้องจัดทำอะไรให้ แก่ใครมากน้อยเพียงใดแค่ไหน สำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนี้เรียกว่า งบประมาณ และปีใดที่จัดหารายได้ไม่พอแก่การใช้จ่าย รัฐบาลจำเป็นต้องก่อกำหนดขึ้นสาธารณะเพื่อชดเชยรายได้ที่ ขาดไป การดำเนินการของรัฐบาลทางด้านการใช้จ่าย การจัดหารายได้ และการก่อกำหนดขึ้นสาธารณะดังกล่าวนี้เรียกว่า การบริหารการคลัง

การบริหารการคลังของรัฐวิสาหกิจจึงเป็นการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจทางการเงิน โดยการ จัดหารายได้ การใช้จ่าย และการก่อกำหนดขึ้นสาธารณะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีมาตรฐานการดำรงชีพที่สูงขึ้น การบริหารการคลังของรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐวิสาหกิจทำหน้าที่จัดหารายได้ การใช้จ่าย และการบริหารหนี้ การทำหน้าที่เหล่านี้จะมีประสิทธิภาพได้ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจจะต้องทำหน้าที่ทางด้านเศรษฐกิจต่างๆ ได้แก่ การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม การกระจายรายได้และความมั่งคั่งภายในสังคม และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

กล่าวโดยสรุป การบริหารการคลัง คือ การจัดการการเงินสาธารณะหรือเงินแผ่นดิน ทั้งทางด้านรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อทำการจัดสรรทรัพยากร การกระจายรายได้ และการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจในประเทศ การบริหารการคลังของรัฐวิสาหกิจจึงเป็นการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจทางการเงิน โดยการจัดหารายได้ การใช้จ่าย และการก่อหนี้สาธารณะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีมีมาตรฐานการดำรงชีพที่สูงขึ้น

ความสำคัญของการคลัง

ภารกิจด้านการคลังที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ การจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายเงินมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการบริการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่รัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องเข้ามาจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการหรือผลประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ

จีระ ประทีป (2551 : 257-258) อธิบายว่า การคลังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจและการบริหารในการที่จะช่วยให้รัฐบาลได้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล และเมื่อภาระหน้าที่ของรัฐบาลมีเพิ่มมากขึ้นตามขนาดและความซับซ้อนของปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ความสำคัญของการคลังมีมากขึ้นตามไปด้วย โดยหน้าที่ทางการคลังที่สำคัญ มี 3 ประการ คือ

1. หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร โดยมีการจัดเก็บภาษีเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายและมาตรการของการคลังอย่างเหมาะสมเพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการบริการสาธารณะโดยรัฐ อาจมีการจัดแบ่งหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรตามประเภทและลักษณะของการบริการสาธารณะ โดยบริการสาธารณะขนาดใหญ่หรือบริการสาธารณะที่มีผู้ใช้บริการกว้างขวางครอบคลุมทั่วประเทศ ให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และบริการสาธารณะขนาดย่อมมีผู้ใช้บริการเฉพาะพื้นที่ให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. หน้าที่ในการกระจายรายได้ ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระบบการกระจายรายได้และความมั่งคั่งเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงเป็นธรรมและอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข โดยรัฐบาลอาจใช้นโยบายและเครื่องมือทางการคลังเพื่อแก้ปัญหาการกระจายรายได้ ผ่านมาตรการทางด้านรายได้ เพื่อนำรายได้ มาให้การสงเคราะห์ที่จำเป็นแก่การครองชีพของคนทั่วไป สำหรับมาตรการด้านรายจ่ายรัฐบาลอาจจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ การให้การสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยในด้านการรักษาพยาบาล การจัดหาที่อยู่อาศัยราคาถูก การสงเคราะห์คนชรา และการให้การช่วยเหลือคนว่างงาน เป็นต้น

3. หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายรายได้ของสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรม รัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมภาวะเศรษฐกิจให้มีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ โดยพยายามรักษาระดับการจ้างงานให้อยู่ในอัตราที่สูง พร้อมทั้งควบคุมระดับราคาให้มีเสถียรภาพและให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจ ซึ่ง

รัฐบาลสามารถใช้เครื่องมือทางการเงินและเครื่องมือทางการคลัง ในการช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2558 : 252) กล่าวว่า งบประมาณมีความสำคัญต่อการพัฒนาและการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะแม้โครงการพัฒนาและการจัดทำบริการสาธารณะจะกำหนดไว้ดีเพียงใด หากไม่มีงบประมาณ โครงการและภารกิจดังกล่าวก็ไม่ถูกนำไปปฏิบัติ งบประมาณจึงเป็น ทั้งเครื่องมือและข้อจำกัดของการพัฒนาและการจัดทำบริการสาธารณะ แผนและโครงการพัฒนาของประเทศส่วนใหญ่อาศัยเงินงบประมาณจากรัฐบาล และอาจมีเงินจากที่อื่นๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ เงินช่วยเหลือและลงทุนจากต่างประเทศ และภาคเอกชน หน่วยงานวางแผนจะสนใจว่ารัฐบาลให้เงินมาพัฒนามากน้อยเท่าใด ทั้งหวังว่ารัฐบาลจะให้เงินพัฒนามากที่สุดเท่าที่จะทำได้

อนัญ ยศสุนทร (2559 : 6-7) อธิบายว่า ในอดีต รัฐมีอำนาจหน้าที่จำกัดอยู่เพียงการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และการป้องกันประเทศเท่านั้น ตามแนวคิดของ อัดัม สมิธ (Smith) โดยรัฐจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและปล่อยให้เอกชนดำเนินการอย่างอิสระ แต่ภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 รัฐจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทของตนในทางเศรษฐกิจและสังคม อันส่งผลให้รายจ่ายของรัฐมีความหลากหลายมากขึ้น โบแดง (Bodin) นักกฎหมายและนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส เคยกล่าวไว้ว่า การคลังเปรียบได้กับเส้นประสาทของสาธารณรัฐ ร่างกายมนุษย์หากปราศจากซึ่งเส้นประสาทแล้ว สมอยอมไม่สามารถสั่งการให้อวัยวะส่วนอื่นในร่างกายเคลื่อนไหวได้ เปรียบเสมือนรัฐบาล หากขาดงบประมาณมาสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่างๆ รัฐบาลย่อมไม่สามารถสั่งการให้กระทรวง ทบวงกรม ดำเนินงานตามนโยบายได้ จึงเห็นได้ว่าการคลังมีความสำคัญต่อการดำเนินงานของรัฐในด้านต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย (2559 : 6) กล่าวว่า การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่พลเมืองของประเทศของรัฐบาลโดยการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะถือเป็นภาระหน้าที่ที่จำเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ภาระหน้าที่พื้นฐานดังกล่าวของรัฐบาลได้แก่หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม การกระจายรายได้ของสังคม และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของสังคม การทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารการคลังภาครัฐมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น และนับวันที่จะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นไปอีกในอนาคต

กล่าวโดยสรุป การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่พลเมืองของประเทศของรัฐบาลโดยการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะถือเป็นภาระหน้าที่ที่จำเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐบาล รัฐบาลทำหน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม การกระจายรายได้ของสังคม และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของสังคม บทบาทของรัฐบาลในการบริหารการคลังจึงประกอบด้วย การกำหนดระบบการคลัง กฎหมายการคลัง การบัญชีรัฐบาล การบริหารเงินคลัง และการกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นต้น เพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการคลังรัฐบาลและการคลังรัฐวิสาหกิจ

โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีการดำเนินงานด้านการคลังอย่างเป็นเอกเทศและมีการบริหารแยกจากกัน แต่อาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของฐานะการคลังของรัฐบาลได้

วรบุตร วรศักดิ์เพชร (2558 : 23-25) อธิบายว่า การคลังรัฐวิสาหกิจมีความสัมพันธ์กับระบบการคลังรัฐบาล 3 ลักษณะ คือ

1. การได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่าย ซึ่งในแต่ละปีรัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจเป็นเงินอุดหนุนในรูปของเงินให้เปล่า ดังนี้

1.1 เงินชดเชยผลขาดทุน ซึ่งการขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบางส่วนมาจากการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การลดค่าบริการให้บุคคลบางประเภท การไม่ขึ้นค่าบริการตามการเพิ่มขึ้นของต้นทุน ในบางขณะเพื่อตอบสนองนโยบายการลดค่าครองชีพของรัฐบาล รัฐบาลจึงตั้งงบประมาณรายจ่ายชดเชยผลการขาดทุน

1.2 เงินลงทุน ซึ่งเงินอุดหนุนบางส่วนรัฐบาลจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจเนื่องจากโครงการลงทุนบางโครงการที่รัฐวิสาหกิจจัดทำ มีส่วนที่เป็นเงินของรัฐบาลรวมอยู่ด้วย และรัฐวิสาหกิจได้จ่ายทดแทนไปก่อน เช่น โครงการสร้างเขื่อนอเนกประสงค์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ซึ่งการไฟฟ้าฯ ในฐานะผู้ลงทุนอาจมีการลงทุนเพิ่มในด้านการชลประทานอันเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ โดยรัฐบาลจะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย

1.3 งบดำเนินการ ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่มีรายได้ของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และการกีฬาแห่งประเทศไทย รัฐบาลจึงต้องตั้งงบประมาณให้เพื่อการใช้จ่ายประจำของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้

1.4 การเพิ่มทุน ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งใหม่ หรือจัดตั้งแล้วแต่มีเงินทุนไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานย่อมต้องอาศัยเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นทุนการดำเนินงาน ทั้งนี้ รวมทั้งการซื้อหุ้นของกิจการบางด้าน

1.5 รายการชดเชยค่าภาษี เช่น อากรขาเข้าซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่รัฐบาลอาจมีนโยบายชดเชยค่าภาษีให้เป็นกรณีพิเศษ

2. การได้รับงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ที่รัฐวิสาหกิจก่อไว้ นอกจากเงินอุดหนุน ที่รัฐบาลให้แก่รัฐวิสาหกิจโดยตรง ในบางครั้งรัฐบาลอาจไม่มีเงินงบประมาณเพียงพอต่อภาระผูกพันกับรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ จึงอาจมีความจำเป็นต้องให้รัฐวิสาหกิจไปทำการกู้เงิน โดยรัฐบาลตั้งงบประมาณชำระหนี้ที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆ ก่อไว้แทนในภายหลัง โดยอาจมีการตกลงให้รัฐบาลจ่ายชดเชยเพียงบางส่วนหรือทั้งหมด

3. การนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แยกประเภทของรัฐวิสาหกิจตามลักษณะการนำส่งกำไรสุทธิแก่รัฐบาล ดังนี้

3.1 รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด ต้องนำส่งร้อยละ 75-80 ของกำไรสุทธิประจำปีเป็นรายได้แผ่นดิน เช่น โรงงานยาสูบ โรงงานไฟ องค์กรสุรา เป็นต้น

3.2 รัฐวิสาหกิจประเภทกึ่งผูกขาด ต้องนำส่งร้อยละ 30-50 ของกำไรสุทธิเป็นรายได้แผ่นดิน เช่น องค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้

3.3 รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค มีความยืดหยุ่นเกี่ยวกับเกณฑ์การนำส่งรายได้เข้ารัฐบาลเนื่องจากเป็นกิจการขนาดใหญ่ มีต้นทุนการดำเนินงานสูง และมีผลตอบแทนต่ำ ทั้งยังมีความต้องการเงินลงทุนค่อนข้างมาก รัฐบาลจึงไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ตายตัว แต่ให้พิจารณาตามความเหมาะสมในแต่ละปี เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น

3.4 รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรม กำหนดให้ส่งรายได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของผลกำไรสุทธิประจำปี เช่น องค์การตลาด เป็นต้น

3.5 รัฐวิสาหกิจประเภทอื่นๆ มีการกำหนดตามความเหมาะสมในแต่ละปี เนื่องจากมีกำไรน้อยและบางแห่งยังมีความจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง และเป็นกิจการที่รัฐบาลมุ่งส่งเสริม เช่น องค์การสวนยาง องค์การสะพานปลา เป็นต้น

3.6 รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด ต้องเสียภาษีการค้าและภาษีเงินได้นิติบุคคลตามประมวลรัษฎากรและรัฐบาลได้รับเงินปันผลตามอัตราที่กำหนดตามความเหมาะสมในแต่ละปี

วรบุตร วรศักดิ์เพชร (2558 : 27) กล่าวต่อว่า การมีบทบาทอย่างมากของรัฐวิสาหกิจ เป็นผลจากการดำเนินงานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า ประปา ขนส่ง และสื่อสาร ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ต่างได้ดำเนินงานเพื่อสนองนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล การที่รัฐวิสาหกิจยังคงมีบทบาทอย่างกว้างขวางนี้ แม้ว่าจะมีผลดีที่ทำให้ประชาชนได้มีสินค้าและบริการจากรัฐวิสาหกิจเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคเป็นการอำนวยความสะดวกสบายให้แก่ประชาชนในชีวิตประจำวัน แต่การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจที่พึงพิจารณาหลายประการ อาทิ

1. การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจำนวนมากน้อยประสบกับปัญหาการเงิน ทั้งในลักษณะของการขาดทุนอย่างต่อเนื่องและการขาดแคลนเงินสดหมุนเวียนมากขึ้นทุกที ทำให้เป็นภาระต่อรัฐบาลในการหาแหล่งเงินทั้งจากภายในและจากต่างประเทศมาค้ำจุน ซึ่งในบางครั้งได้มีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงินบางแห่งที่ให้การค้ำจุนรัฐวิสาหกิจเหล่านี้

2. รัฐวิสาหกิจยังคงมีการก่อหนี้ต่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งหากเกิดปัญหาการชำระหนี้คืนอันเนื่องมาจากการขาดทุนหรือขาดแคลนเงินสดเพื่อการชำระหนี้ต่างประเทศแล้ว อาจทำให้ชื่อเสียงทางการเงินของประเทศต้องเสียหายได้

3. ผลจากกาขาดแคลนเงินสดและขาดทุนของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ทำให้เป็นภาระต่อรัฐบาลในการจัดสรรเงินทุนอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อการชดเชยความต้องการเงินสดของรัฐวิสาหกิจบางแห่งเท่ากับเป็นการใช้เงินภาษีอากรของประชาชนเพื่อค้ำจุนการดำเนินงานบางด้าน ที่ไม่มีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป งบประมาณแผ่นดินมีความสัมพันธ์กับรัฐวิสาหกิจ 3 ลักษณะ คือ จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจเพื่อชดเชยผลขาดทุน ชดเชยค่าภาษี เป็นงบเพิ่มทุนและงบสมทบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ชำระหนี้ที่รัฐวิสาหกิจก่อไว้และรัฐบาลรับภาระแทน และการนำส่งรายได้แผ่นดินจากกำไรของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ

การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ

การบริหารการเงินเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งที่ใช้ในการบริหารรัฐวิสาหกิจ ในอันที่จะทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ การศึกษาวัตถุประสงค์ และแนวทางการบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการดำเนินงานด้านการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้เข้าใจการบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ

แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ

การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เหมือนกับองค์การธุรกิจเอกชนทั่วไป คือ เพื่อแสวงหากำไรต่อหุ้นสูงสุด แต่จะมีข้อแตกต่างกับธุรกิจเอกชนบ้าง คือ รัฐวิสาหกิจจะเน้นทำกำไรอย่างเดียวไม่ได้ ต้องคำนึงผลเสียที่มีต่อประชาชนในด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย

กมล จันทิมา และ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ (2548 : 607-608) อธิบายว่า รัฐบาลของประเทศต้องการให้รัฐวิสาหกิจมีการบริหารการเงินไปในแนวที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการทำกำไร และอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการจัดสรรกำไรของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการบริหารการเงินเป็นหน้าที่ทางการบริหารอย่างหนึ่ง ในอันที่จะทำให้องค์การหรือกิจการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ในแง่ของธุรกิจคือความสามารถบรรลุเป้าหมายของการทำให้เจ้าของกิจการมั่งคั่งมากที่สุด ทั้งนี้เพราะในทางธุรกิจ เอกชนถือเอาความรับผิดชอบที่มีต่อเจ้าของเป็นสิ่งสำคัญ เพราะเจ้าของเป็นผู้นำเงินมาลงทุนในธุรกิจ ดังนั้น การบริหารการเงินของธุรกิจเอกชนจึงมุ่งเน้นการบริหารเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นได้รับกำไรต่อหุ้นสูงสุด

การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจก็เหมือนกับองค์การธุรกิจเอกชน คือมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรต่อหุ้นสูงสุด แต่สิ่งหนึ่งที่แตกต่างจากองค์การธุรกิจเอกชน ก็คือในการวัดความสามารถทางการบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจนั้น จะไม่วัดเฉพาะกำไรขาดทุน หรือการวิเคราะห์ค่าต่างๆ ในงบดุลเท่านั้น แต่จะวัดลึกไปถึงผลดีผลเสียที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆ มีต่อสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และประชาชนที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้นๆ ด้วย ทั้งนี้ เพราะในบางกรณี การทำกำไรให้ได้มากๆ ก็ไม่ใช่สิ่งที่จะบ่งบอกถึงประสิทธิผลในการดำเนินงานเสมอไป เช่น กรณีของรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อให้บริการแก่สาธารณชน โดยไม่มุ่งที่จะแสวงหาผลกำไร เป็นต้น

2. แนวทางการบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐบาลหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ตื่นตัวที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าและมั่นคงขึ้น จึงได้มีการลงทุนในรัฐวิสาหกิจต่างๆ มากมาย ทั้งที่ลงทุนอยู่เดิมและที่จัดตั้งใหม่ ทั้งนี้เพราะรัฐบาล ในแต่ละประเทศมีจุดมุ่งหมายที่จะให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือหรือกลไกของภาครัฐบาลในการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เมื่อบทบาทของรัฐวิสาหกิจเป็นเช่นนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดหน้าที่และกลยุทธ์ของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจในด้านต่างๆ ไว้ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว และการบริการการเงินก็เป็นหน้าที่หนึ่งที่มีบทบาทและความสำคัญ ในอันที่จะทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่ได้วางไว้

กล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจใดๆ จะสามารถบริหารการเงินในแนวทางเลี้ยงตัวเองได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 2 ประการ คือ รัฐวิสาหกิจนั้นสามารถทำกำไรได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายการกำหนดราคา

ที่รัฐบาลกำหนดให้แต่ละรัฐวิสาหกิจ ประเภทของรัฐวิสาหกิจ และความรับผิดชอบต่อสังคมของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการจัดสรรกำไรของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจจะสั่งโดยรัฐบาล หรือโดยรัฐวิสาหกิจเอง

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 22) อธิบายถึงการบริหารการเงินของรัฐวิสาหกิจไว้ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ มักจะมีการบริหารการเงินการคลังด้วยตัวเอง แนวทางการบริหารการเงินการคลังของรัฐวิสาหกิจก็คือการสนับสนุนตัวเอง กล่าวคือ การจะอยู่รอดได้ของรัฐวิสาหกิจขึ้นอยู่กับผลของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักเกณฑ์ซึ่งเกือบจะถือว่าเป็นกฎทั่วไป คือ รัฐวิสาหกิจต้องแสวงหาแนวทางหรือวิธีการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการและการปฏิบัติการต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจเอง การพิจารณาถึงความเห็นหรือวางหลักเกี่ยวกับเศรษฐกิจและการเงินการคลังของรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องค่อนข้างยาก ทั้งนี้เพราะว่า

1. โดยปกติแล้วรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมักจะมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน รัฐวิสาหกิจหนึ่งซึ่ง ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีเป้าหมายเพื่อแสวงหากำไรให้มากที่สุด ย่อมต้องการนโยบายเศรษฐกิจและการเงินการคลังที่แตกต่างไปจากนโยบายเศรษฐกิจและการเงินการคลังที่เหมาะสมสำหรับอีกรัฐวิสาหกิจหนึ่ง ที่มีเป้าหมายเพื่อที่จะจัดบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้กับประชาชน โดยมีได้คำนึงถึงกำไร

2. ระดับความเข้มข้นของการอยู่ภายใต้ผลกระทบของตลาด ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของระบบเศรษฐกิจ เช่น ในระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนโดยส่วนกลาง พลังตลาดมีความสำคัญน้อยมาก ส่วนในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ตลาดเสรีได้รับการยอมรับว่าเป็นปทัสถานของระบบเศรษฐกิจของประเทศ

ในการพิจารณาในแง่ของเศรษฐกิจและการเงินการคลังนั้น ในประการแรกสุดจะต้องพิจารณาว่า รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยทางเศรษฐกิจหน่วยหนึ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดการของรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขายสินค้าหรือบริการจำนวนหนึ่งให้กับผู้บริโภค ที่ราคาทุนหรือทุนบวกกำไร แต่มีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ถูกกำหนดให้ต้องคำนึงถึงสังคม ต่างหากจากข้อกำหนดต่างๆ ทางเศรษฐกิจ และในบางกรณีปรากฏว่าการให้เงินอุดหนุนโดยรัฐบาลต่อรัฐวิสาหกิจที่มีความรับผิดชอบต่อไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ อาจเป็นสิ่งจำเป็น

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลต้องการให้รัฐวิสาหกิจมีการบริหารการเงินไปในแนวที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เหมือนกับองค์การธุรกิจเอกชนทั่วไป คือ เพื่อแสวงหากำไรต่อหุ้นสูงสุด แต่จะมีข้อแตกต่างกับธุรกิจเอกชนบ้าง คือ รัฐวิสาหกิจจะเน้นทำกำไรอย่างเดียวไม่ได้ ต้องคำนึงผลเสียที่มีต่อประชาชนในด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย

การดำเนินงานด้านการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ

ในการดำเนินงานด้านบัญชีและการเงิน รัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การบริหารการเงินและการจัดทำบัญชีเป็นไปตามมาตรฐานที่ถูกต้อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุมการดำเนินงานภายในของรัฐวิสาหกิจ เดิมเคยมีระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 แต่ถูกยกเลิกด้วยระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548

กมล จันทิมา และ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ (2548 : 612) อธิบายไว้ว่า การดำเนินการด้านการบัญชีและการเงิน รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการบัญชีและการเงินตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรี โดยมีการแบ่งเนื้อหาสาระเป็น 2 หมวดด้วยกัน คือ หมวดการบัญชี และหมวดการเงิน ในส่วนของหมวดบัญชี จะกำหนดวิธีการจัดการบัญชีสำหรับเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารภายใน เช่น กำหนดให้มีการปิดบัญชีตามปีงบประมาณ กำหนดวิธีการคำนวณค่าเสื่อม การตีราคาวัตถุดิบ สินค้าคงเหลือ เป็นต้น ในส่วนของหมวดการเงิน จะกำหนดในเรื่องของการฝากเงิน โดยกำหนดให้ฝากเงินกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้นยังกำหนดในเรื่องของการชำระหนี้ การนำส่งรายได้แผ่นดิน และการเบิกเงินยืมทตรง เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีความสัมพันธ์กับระบบการเงินในรัฐบาล โดยเฉพาะงบประมาณแผ่นดิน คือ การได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่าย การได้รับงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ที่รัฐวิสาหกิจก่อไว้ และการนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน เป็นต้น

หน้าที่พื้นฐานของการบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ คือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อควบคุมการใช้จ่ายต่างๆตามแบบที่รัฐกำหนด การจัดหาเงินลงทุน การกำหนดราคาสินค้าและบริการ และการนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน

กมล จันทิมา (2549 : 317-318) อธิบายว่า รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในระยะเวลาที่กำหนด โดยทั่วไปมีระยะเวลา 12 เดือน เช่นเดียวกับการจัดทำงบประมาณประจำปีของธุรกิจเอกชนหรือของรัฐบาล

การจัดทำงบประมาณประจำปี เป็นการวางแผนการทำงานอย่างหนึ่งของหน่วยงาน สำหรับงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย งบทำการและงบลงทุน สำหรับงบทำการจะประกอบด้วยรายการรายได้และค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยอาจแสดงเป็นรูปของบัญชีรายได้รายจ่ายหรืองบกำไรขาดทุน ส่วนงบลงทุนเป็นรายการแสดงรายละเอียดของสินทรัพย์ถาวรที่จะทำการจัดซื้อมาเพื่อใช้ในการดำเนินงาน

รัฐวิสาหกิจประเภทนิติบุคคลส่วนใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ตามประกาศคณะปฏิวัติ หรือตามพระราชกฤษฎีกา จะระบุไว้ชัดเจนให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติจัดทำงบประมาณประจำปี โดยกำหนดว่าส่วนที่เป็นงบทำการให้รัฐวิสาหกิจนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบ และส่วนที่เป็นงบลงทุนจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บริษัท จำกัด) จะไม่มีการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องเสนองบทำการให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ และเสนองบลงทุนเพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่ในทางปฏิบัติ ถ้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเจ้าสังกัด หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาเห็นว่าเป็นรายการลงทุนที่สำคัญ และเป็นเรื่องนโยบายที่ควรจะรับการตัดสินใจจากคณะรัฐมนตรี ก็จะเสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาอนุมัติก่อน เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จัดซื้อเครื่องบิน หรือ บริษัท ขนส่ง จำกัด จัดซื้อรถโดยสาร เป็นต้น

กระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การปรับปรุงสมรรถภาพและเพิ่มประสิทธิภาพ ในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสัมฤทธิ์ผลตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร สมควรกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต่างๆ มีแผนปฏิบัติการและเป้าหมายในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการกำหนดให้มีการติดตามผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ว่าได้ดำเนินงานสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพเพียงใดหรือไม่ สมควรกำหนดมาตรการบางประการให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการ โดยมีมาตรการดังนี้

1. ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดทำแผนปฏิบัติการ งบประมาณ และแผนทางการเงินประจำงวดการบัญชีล่วงหน้า 1 ปี สำหรับเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ในงบทำการให้แสดงเป้าหมายของการทำงานเป็นหน่วยของผลงานหรือบริการที่จะทำให้ชัดเจน ส่วนแผนทางการเงิน ให้แสดงแหล่งที่มาและรายการใช้จ่ายเงิน รวมทั้งแผนการรับเงินสดของกิจการ โดยส่งให้ถึงกระทรวงการคลังภายในเดือนแรกของปีบัญชีการเงินของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ในกรณีที่มีการปรับปรุงแผนการปฏิบัติการ งบประมาณ และแผนการเงินระหว่างปี ให้จัดส่งกระทรวงการคลังภายใน 7 วัน นับจากวันที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ

2. ทุกๆ ระยะเวลา 3 เดือน นับจากเดือนที่เริ่มปีบัญชีการเงิน ให้รัฐวิสาหกิจรายงานผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติการและงบทำการให้กระทรวงการคลังภายใน 30 วัน นับจากวันสิ้นรอบระยะเวลา 3 เดือน

3. ให้รัฐวิสาหกิจชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเป้าหมาย และระยะเวลาการดำเนินงานตามเป้าหมายนั้น ตามที่กระทรวงการคลังต้องการ

4. ให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ดูแลและติดตามให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตาม ข้อ 1, 2 และ 3 ข้างต้น

รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของรัฐวิสาหกิจและต้องการให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินกิจการได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายหรือนโยบายของรัฐบาล จึงได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องมีแผนการปฏิบัติการและเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน และกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่ดูแลรัฐวิสาหกิจในเรื่องดังกล่าว

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 87-90) อธิบายว่า รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการบัญชีและการเงินตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรี มีสาระสำคัญดังนี้

การบัญชี (ตามระเบียบฯ ข้อ 4-23)

1. รัฐวิสาหกิจจะต้องจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมเพื่อใช้บันทึกรายการการเงินอันแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่จริง และต้องปิดบัญชีตามปีงบประมาณ เพื่อแสดงผลการดำเนินงานในงวดบัญชีและทำงบดุล แต่ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นและด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง รัฐวิสาหกิจจะปิดบัญชีตามปีปฏิทินหรือตามระยะเวลาอันใดก็ได้ ทั้งนี้ การทำบัญชีแสดงผลการดำเนินงานจะต้องทำตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

2. รัฐวิสาหกิจจะต้องคำนวณค่าเสื่อมราคาในงวดการบัญชีให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเริ่มคำนวณตั้งแต่เดือนที่ได้รับหรือเดือนที่ติดตั้งทรัพย์สินหรือเดือนที่ทรัพย์สินนั้นเริ่มใช้งาน ทั้งนี้การกำหนดหรือการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าเสื่อมราคา หรือนโยบายหรือวิธีการในการคำนวณค่าเสื่อมราคาดังกล่าว จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน

3. รัฐวิสาหกิจจะต้องคำนวณต้นทุนการผลิต และตีราคาของคงเหลืออันได้แก่การตีราคาพัสดุ วัสดุดิบ สินค้าระหว่างผลิต และสินค้าสำเร็จรูปคงเหลือ โดยใช้ราคาทุนหรือราคาตลาด แล้วแต่ราคาใดจะต่ำกว่า และหากจะมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ การคำนวณต้นทุนการผลิตและการตีราคาของคงเหลือดังกล่าว จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน

4. ลูกหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจรายใด ถ้าไม่เป็นที่แน่นอนว่าจะเรียกชำระได้หรือค้างชำระเกินกว่า 2 ปีขึ้นไปนับจากวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ รัฐวิสาหกิจต้องตั้งสำรองหนี้สูญเท่าจำนวนลูกหนี้นั้น โดยที่รายการตั้งสำรองหนี้สูญนี้จะถือเป็นรายจ่ายในงวดบัญชีที่ตั้งสำรองหนี้สูญ แต่ถ้าในกรณีที่ลูกหนี้รายใดที่รัฐวิสาหกิจไม่อาจเรียกร้องให้ชำระได้ทั้งหมดหรือบางส่วน รัฐวิสาหกิจต้องตัดบัญชีออกเป็นหนี้สูญเฉพาะส่วนที่ไม่อาจเรียกร้องให้ชำระได้นั้น

5. ในการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี รัฐวิสาหกิจจะทำได้เฉพาะในกรณีต่อไปนี้ คือ

5.1 จ่ายเงินโบนัสกรรมการและโบนัสพนักงานตามระเบียบเกี่ยวกับโบนัสกรรมการและพนักงาน

5.2 จ่ายเงินปันผลหรือเงินรายได้นำส่งคลัง

5.3 เงินสำรองที่กำหนดไว้เป็นอัตราแน่นอนตามกฎหมาย

5.4 จ่ายภาษีเงินได้ของรัฐวิสาหกิจ

ในการจัดสรรกำไรสุทธิตามข้อ 5.1 และ 5.2 จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน ส่วนกำไรสุทธิที่ได้จัดสรร รัฐวิสาหกิจต้องโอนไปเข้าบัญชีกำไรสะสม และในการจัดสรรกำไรสะสม ก็ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อนเช่นกัน

6. ในการจัดทำรายการทรัพย์สิน หนี้สิน เงินกองทุนและเงินฝากธนาคารในงบดุล รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการดังนี้ คือ

6.1 รายการทรัพย์สินในงบดุล ต้องแยกเป็นทรัพย์สินหมุนเวียน ทรัพย์สินถาวร ทรัพย์สินอื่นๆ และทรัพย์สินไม่มีตัวตน

6.2 รายการหนี้สินในงบดุล ต้องแยกเป็นหนี้สินหมุนเวียน หนี้สินระยะสั้น หนี้สินระยะยาว และหนี้สินอื่นๆ

6.3 รายการเงินฝากธนาคารในงบดุล ต้องแยกเป็นเงินฝากประเภทต่างๆ ตามลักษณะการฝากให้ชัดเจน

7. รัฐวิสาหกิจต้องจัดทำทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุให้อยู่ในสภาพที่จะตรวจสอบได้

8. รัฐวิสาหกิจต้องปิดบัญชีให้เสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ต้องปิดบัญชีให้เสร็จสิ้นภายใน 120 วันนับจากวันสิ้นงวดการบัญชี ทั้งนี้โดยมีสำนักงานการตรวจ

เงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องรับรองงบดุลรัฐวิสาหกิจให้เสร็จภายใน 45 วัน นับจากวันที่ได้รับร่างงบดุล และเมื่อรัฐวิสาหกิจได้รับรายงานการสอบบัญชีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพร้อมทั้งมาตรการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องแล้ว ต้องเสนอให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจทราบหรือพิจารณาให้ความเห็นตามควรแก่กรณีภายใน 60 วัน นับจากวันที่ได้รับรายงานการสอบบัญชีจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

9. รัฐวิสาหกิจต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงาน งบทำการ และแผนทางการเงินประจำปีงบประมาณ บัญชีล่วงหน้า 1 ปี สำหรับเป็นแนวทางในการดำเนินงานตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยส่งให้ถึงกระทรวงการคลังภายในเดือนแรกของปีบัญชีการเงิน และทุกระยะเวลา 3 เดือนนับจากเดือนที่เริ่มปีบัญชีการเงิน รัฐวิสาหกิจจะต้องรายงานผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและงบทำการให้กระทรวงการคลังภายใน 30 วัน นับจากวันสิ้นรอบระยะเวลา 3 เดือน

การเงิน (ตามระเบียบฯ ข้อ 24-30)

1. ถ้ารัฐวิสาหกิจจะฝากเงินกับธนาคาร จะต้องฝากไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

2. การจ่ายเงินยืมตรงของรัฐวิสาหกิจให้แก่หน่วยงานหรือบุคคลอื่น จะจ่ายได้เฉพาะเพื่อกิจการภายในวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ถ้านอกเหนือไปจากนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังเป็นพิเศษก่อน

ส่วนการจ่ายเงินยืมตรงให้แก่พนักงานเพื่อกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือเพื่อสวัสดิการของพนักงาน ต้องให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นกำหนดขึ้นโดยได้รับความ ตกลงจากกระทรวงการคลัง

3. การชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยสำหรับหนี้สินระยะยาวของรัฐวิสาหกิจ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลง แต่ถ้ารัฐวิสาหกิจไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ จะต้องแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ

4. รัฐวิสาหกิจจะต้องนำเงินกำไรหรือเงินอื่นใดตามที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณกำหนดส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งตามปกติจะต้องนำส่งเป็นงวดๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณกำหนด แต่ถ้าไม่อาจดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ รัฐวิสาหกิจต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังก่อน

ราชกิจจานุเบกษา (2548 : 33-34) กล่าวถึงการดำเนินการด้านบัญชีและการเงิน รัฐวิสาหกิจว่า จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 มีเนื้อหาสาระ 2 หมวด คือ สาระสำคัญดังนี้

1. หมวดการบัญชี (ข้อ 6-12) จะกำหนดวิธีการจัดการบัญชีสำหรับเป็นเครื่องมือในการบริหารภายใน เช่น กำหนดให้มีการปิดบัญชีตามปีงบประมาณ กำหนดวิธีการคำนวณค่าเสื่อม การตีราคาวัตถุดิบสินค้าคงเหลือ เป็นต้น

1.1 ให้รัฐวิสาหกิจจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป เพื่อใช้บันทึกรายการทางการเงินอันจะแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่ตามจริง และจัดให้มีการควบคุมภายในที่ดี

1.2 ลูกหนี้ที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ถ้าไม่เป็นที่แน่นอนว่าจะเรียกชำระหนี้ได้หรือค้างชำระหนี้เกินกว่าหนึ่งปีขึ้นไปนับจากวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ ให้รัฐวิสาหกิจตั้งสำรองหนี้สูญเท่ากับจำนวนลูกหนี้นั้น แต่ถ้าไม่เกินหนึ่งปี ให้รัฐวิสาหกิจตั้งสำรองหนี้สูญตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจกำหนด

การตั้งสำรองหนี้สูญสำหรับลูกหนี้ที่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ลูกหนี้รายได้ที่รัฐวิสาหกิจไม่อาจเรียกร้องให้ชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ตัดบัญชีออกเป็นหนี้สูญเฉพาะส่วนที่ไม่อาจเรียกร้องให้ชำระหนี้ได้เท่านั้น

1.3 การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี ให้ทำได้เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้

1.3.1 จ่ายโบนัสกรรมการและพนักงานตามระเบียบเกี่ยวกับโบนัสกรรมการและพนักงาน

1.3.2 จ่ายเงินปันผลหรือนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

1.3.3 เงินสำรองที่กำหนดไว้เป็นอัตราแน่นอนตามกฎหมาย

1.3.4 จ่ายภาษีเงินได้ของรัฐวิสาหกิจ

การจัดสรรกำไรสุทธิตาม 1.3.1 และ 1.3.2 ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน ส่วนกำไรสุทธิส่วนที่มีได้จัดสรรให้โอนไปเข้าบัญชีกำไรสะสม

1.4 การจัดสรรกำไรสะสมต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน

1.5 ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

1.6 ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการปฏิบัติงาน งบประมาณ และแผนทางด้านการเงินประจำปีงบประมาณ การบัญชีล่วงหน้าหนึ่งปีสำหรับเป็นแนวทางในการดำเนินงานตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด และส่งกระทรวงการคลังภายในเดือนแรกของปีบัญชีที่จะใช้แผนการปฏิบัติงาน งบประมาณและแผนทางด้านการเงินประจำปีงบประมาณดังกล่าว และชี้แจงรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเป้าหมายและระยะเวลาการดำเนินงานตามเป้าหมายนั้นตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำรายงานฐานะทางการเงินรายไตรมาสตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อส่งกระทรวงการคลังภายในสี่สัปดาห์วัน นับแต่วันสิ้นสุดของแต่ละไตรมาส

รายงานฐานะทางการเงินรายไตรมาสต้องได้รับการสอบทานโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

ให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจดูแลและติดตามให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามความในข้อนี้ โดยเคร่งครัด

1.7 ให้รัฐวิสาหกิจปิดบัญชีตามปีงบประมาณ เพื่อแสดงผลการดำเนินงานในงวดบัญชีและทำงบการเงิน แต่ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นและโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง รัฐวิสาหกิจจะปิดบัญชีตามปีปฏิทินหรือตามระยะเวลาใดก็ได้

การปิดบัญชีตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นกำหนด ถ้ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดไม่กำหนดระยะเวลาในการปิดบัญชีไว้ หรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้ง ให้ปิดบัญชีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กระทรวงการคลังกำหนด

2. หมวดการเงิน (ข้อ 13-20) จะกำหนดในเรื่องของการฝากเงิน โดยกำหนดให้ฝากเงินกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ กำหนดในเรื่องการชำระหนี้ การนำส่งรายได้แผ่นดิน และการเบิกเงินยืมทตรง เป็นต้น

2.1 ให้รัฐวิสาหกิจฝากเงินไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

การฝากเงินกับธนาคาร ให้ฝากในประเภทบัญชีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการบริหารเงินของรัฐวิสาหกิจและให้ดอกผลแก่รัฐวิสาหกิจมากที่สุด

2.2 หากรัฐวิสาหกิจเห็นว่าสภาพคล่องคงเหลือ และประสงค์บริหารสภาพคล่องคงเหลือดังกล่าวให้ได้รับผลตอบแทนสูงกว่าการฝากเงินกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รัฐวิสาหกิจอาจเลือกลงทุนในตราสารทางการเงินระยะสั้นที่ออกโดยกระทรวงการคลัง สถาบันการเงินของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ก็ได้

2.3 ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่อาจชำระหนี้ หรือดอกเบี้ยสำหรับหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน ให้รัฐวิสาหกิจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้กระทรวงการคลังทราบทันที

2.4 ในกรณีที่กระทรวงการคลังกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนำเงินกำไรหรือเงินอื่นใดส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด และถ้าการเงินของรัฐวิสาหกิจอำนวยการ จะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินมากกว่าประมาณการก็ได้

การนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

2.5 ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินการให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

2.6 ให้กระทรวงหรือกรมควบคุมดูแลให้รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกำกับของตนปฏิบัติตามระเบียบนี้ โดยใช้อำนาจในฐานะผู้ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย หรือในฐานะผู้ถือหุ้น ซึ่งจะร่วมกับกระทรวงหรือกรมอื่นที่ เป็นผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจเดียวกันด้วยก็ได้

2.7 ให้รัฐวิสาหกิจส่งรายงานการประชุมคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต่อกระทรวงการคลัง ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับรองรายงานการประชุมแล้ว

2.8 ให้รัฐวิสาหกิจตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวในเรื่องใดเรื่องหนึ่งยังคงได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ในเรื่องดังกล่าว เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

กล่าวโดยสรุป การบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้ระเบียบหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนด และในการดำเนินการต่างๆ รัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังเกือบทุกกรณี

งบประมาณรายจ่ายและการจัดหาเงินลงทุนในรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ในระยะเวลาที่กำหนด งบประมาณคือแผนการใช้จ่ายเงินซึ่งเป็นแผนที่มีการกำหนดทรัพยากรทางการเงินให้เปลี่ยนแปลงมาเป็นวัตถุประสงค์ของชาติ ส่วนงบประมาณของรัฐวิสาหกิจเป็นแผนการเงินของรัฐวิสาหกิจ ที่มีการกำหนดทางด้านแหล่งที่มาของเงินลงทุนและการใช้เงินของรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามแผนการใช้นั้นๆ

กมล จันทิมา และ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ (2548 : 615) อธิบายว่า งบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อการควบคุมค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้เป็นไปอย่างประหยัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานด้วยการควบคุมให้เป็นไปตามงบประมานนั่นเอง

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยเฉพาะมาตรา 13 และ 15 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับ หรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจนั้น ต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด ส่วนรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ก็ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของทุน เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าว และให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอ ต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 90-92) กล่าวไว้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2550 (ใช้บังคับแทนระเบียบว่าด้วยการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจดังนี้

1. ความหมายของคำว่า งบลงทุน สินทรัพย์ถาวร และสินทรัพย์ถาวรหลัก (ระเบียบฯ ข้อ 4)

งบลงทุน หมายความว่า รายการที่ประมาณว่าจะจ่ายเพื่อให้เกิดสินทรัพย์ถาวรรวมทั้งเพื่อขยายงานหรือการทดแทนสินทรัพย์เดิม ซึ่งมีลักษณะเป็นสาระสำคัญหรือเป็นการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น หรือรายจ่ายเพื่อซื้อกิจการหรือหุ้นของหน่วยงานอื่น

สินทรัพย์ถาวร หมายความว่า สินทรัพย์ซึ่งตามปกติโดยสภาพของสินทรัพย์นั้นมีอายุใช้งานนานเกินกว่าหนึ่งปี หรือตามมาตรฐานการบัญชีทั่วไป

สินทรัพย์ถาวรหลัก หมายความว่า สินทรัพย์ถาวรที่ใช้ในการดำเนินกิจการหลักของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แบ่งออกเป็น 5 หมวด ได้แก่ หมวดที่ดิน หมวดสิ่งก่อสร้าง หมวดเครื่องจักรอุปกรณ์ หมวดยานพาหนะ และหมวดอื่นๆ ซึ่งถือเป็นสินทรัพย์ถาวรหลักเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

2. ขั้นตอนและวิธีการพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ (ระเบียบฯ ข้อ 5-17)

รัฐวิสาหกิจต้องจัดทำงบลงทุนเต็มตามโครงการและงบลงทุนประจำปี ตามแบบและวิธีการ ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด โดยต้องแสดงข้อมูลด้านแผนการวิจัยและพัฒนาและแผนพัฒนาบุคลากรขององค์กรประกอบด้วย โดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นก่อนดำเนินการต่อไป เว้นแต่กรณีรัฐวิสาหกิจประเภทที่กฎหมายบัญญัติให้เสนอขออนุมัติ งบลงทุนต่อคณะรัฐมนตรี รัฐวิสาหกิจนั้นต้องเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

งบลงทุนเต็มตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบแล้วนั้น หากจะมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของโครงการประการใดในระหว่างปี หรือมีการจัดทำงบลงทุนเพิ่มเติมในระหว่างปีงบประมาณ รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กล่าวมาแล้วซ้ำอีก

งบลงทุนเต็มตามโครงการไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของโครงการในระหว่างปีหรือไม่ก็ตาม รัฐวิสาหกิจจะต้องเสนอพร้อมงบลงทุนประจำปีด้วย การเสนองบลงทุนประจำปี รัฐวิสาหกิจต้องเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภายในเดือนกุมภาพันธ์ของปีงบประมาณก่อน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนเริ่มงวดการบัญชีถัดไป

ในกรณีฉุกเฉินที่รัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นเร่งด่วนจะต้องจัดหาสินทรัพย์ถาวรหลักมาเปลี่ยนแทนสินทรัพย์เดิมในทันที เพื่อมิให้การดำเนินงานต้องหยุดชะงักและเกิดผลเสียหายแก่กิจการ รัฐวิสาหกิจนั้นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการไปก่อนได้ แล้วต้องรายงานให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยมิชักช้า และถ้าเป็นกรณีที่งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องรายงานการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในกรณีฉุกเฉินนี้ให้คณะรัฐมนตรีทราบ

ส่วนกรณีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ได้รับงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดิน จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของรัฐวิสาหกิจไว้ โดยเฉพาะในมาตรา 13 และ 15 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้คือ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณภายในเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด เพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ

วรบุตร์ วรศักดิ์เพชร (2558 : 16) อธิบายไว้ว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีความเป็นอิสระในการจัดทำแผนการใช้จ่ายประจำปีภายในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ด้วยตนเอง โดยผู้บริหารจะต้องนำเสนอขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยให้จัดทำโครงสร้างรายจ่าย จำแนกเป็นงบทำการ สำหรับรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้สอย และงบลงทุน สำหรับรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือการซื้อ

เครื่องมือและก่อสร้างทรัพย์สินถาวร สำหรับงบประมาณบางกรณีต้องขอความเห็นชอบและขออนุมัติจาก คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้ จะมี คณะอนุกรรมการชุดหนึ่งทำการกลั่นกรอง โดยมีผู้แทนจากกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินร่วมด้วย ซึ่งจะมีการพิจารณาความเหมาะสมของรายจ่ายรายการต่างๆ เพื่อให้ การจัดซื้อครุภัณฑ์และการก่อสร้างเป็นไปตามมาตรฐาน และสอดคล้องกับนโยบายรายจ่ายของรัฐบาล

สำหรับรายจ่ายลงทุนที่เป็นส่วนหนึ่งของการโครงการพัฒนา จะต้องจัดทำโครงการดังกล่าวเสนอ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาด้วย ในการจัดทำงบลงทุนเสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้ รัฐวิสาหกิจจะต้องจัดทำโดยมีรายละเอียดตามรูปแบบ ที่คณะกรรมการชุดนี้กำหนด

กล่าวโดยสรุป งบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ งบทำการ ใช้สำหรับ ค่าใช้จ่ายประจำในการปฏิบัติงานประจำทั่ว ๆ ไป ซึ่งส่วนใหญ่รัฐวิสาหกิจจะใช้จ่ายจากเงินรายได้ของ รัฐวิสาหกิจเอง ผู้ที่จะอนุมัติงบทำการได้แก่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น และงบลงทุน จะต้องนำเสนอ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ถ้างบลงทุน นั้นจะใช้จากงบประมาณแผ่นดิน ต้องนำเสนอผ่านสำนักงานงบประมาณ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย ซึ่งโดยปกติการจัดหาเงินลงทุนในรัฐวิสาหกิจ จะมาจากงบลงทุนรายได้ มิได้จากงบประมาณแผ่นดิน

แหล่งที่มาของเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

งบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจแยกออกเป็น งบทำการและงบลงทุน สำหรับงบทำการนั้น รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ใช้จ่ายจากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง ยกเว้นรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีรายได้จากกร ดำเนินงานไม่เพียงพอกับรายจ่าย จึงจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน ส่วนงบลงทุนนั้นรัฐวิสาหกิจอาจจะได้จาก แหล่งต่างๆ

ประทีน พัฒนาการ และ อิศระ สุวรรณบล (2548 : 493-495) อธิบายว่า รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของ รัฐซึ่งดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจหรือทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าบางแห่งดำเนินกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ทางสังคม โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร แต่รัฐวิสาหกิจจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแบบธุรกิจ ให้สามารถเลี้ยง ตนเองได้โดยไม่หวังพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นอกจากนั้นยังต้องมีรายได้ที่สามารถนำไปขยายหรือปรับปรุง พัฒนาสินค้าหรือบริการสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย รัฐวิสาหกิจมี จุดมุ่งหมายทางการตลาดดังนี้

1. เพื่อธำรงผลประโยชน์ของประเทศชาติและสังคมโดยรวม
2. สร้างความเป็นธรรมให้กับผู้บริโภค ทั้งทางด้านคุณภาพและราคา
3. ไม่แสวงหากำไร แต่สามารถเลี้ยงตนเองได้โดยไม่หวังพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

กิจการของรัฐวิสาหกิจมีทั้งผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด และที่ต้องแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจด้วยกันเองหรือกับ เอกชน ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ แต่ไม่ว่าจะเป็นอย่างไร กิจกรรมการตลาดของรัฐวิสาหกิจก็มีความสำคัญมาก เพราะไม่เพียงแต่การมุ่งพยายามให้ผู้บริโภคซื้อสินค้า/บริการของตน มีความพึงพอใจและ

ประทับใจจนเกิดความนิยมชอบพอพิเศษ หากแต่ยังรวมถึงภาพพจน์ของรัฐวิสาหกิจเอง อันมีผลกระทบต่อรัฐบาลโดยตรงด้วย

กมล จันทิมา และ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ (2548 : 618-622) อธิบายว่า รัฐวิสาหกิจอาจจะได้งบประมาณการลงทุนจากแหล่งต่างๆ 3 แหล่ง ซึ่งอาจจะได้จากแหล่งใดแหล่งหนึ่ง หรือทั้ง 3 แหล่งก็ได้แล้วแต่กรณี แหล่งเงินลงทุนในรัฐวิสาหกิจ 3 แหล่งใหญ่ คือ

1. งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเงินลงทุนจากแหล่งนี้ก็คือเงินที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินให้แก่รัฐวิสาหกิจซึ่ง มี 3 ลักษณะ คือ

1.1 ในรูปของเงินเพิ่มทุน ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจใดจำเป็นต้องลงทุนเพิ่มขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานก้าวหน้าหรือมีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่เงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีหรือมีไม่พอแก่การลงทุน กรณีเช่นนี้รัฐบาลก็อาจจะช่วยเหลือโดยการเพิ่มทุนให้ ซึ่งจะเพิ่มให้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ แล้วแต่ฐานะการเงินของรัฐบาลและผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ อนึ่ง เงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ในลักษณะนี้ รัฐวิสาหกิจจะต้องแสดงยอดเงินที่เพิ่มขึ้นในส่วนของทุนในงบดุล

1.2 ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งเงินอุดหนุนเป็นเงินที่รัฐบาลให้เปล่า ซึ่งถือเป็นรายได้ของรัฐวิสาหกิจ ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการดำเนินการของตนเอง แต่เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งอาจให้เงินอุดหนุนเพื่อชดเชยผลขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เช่น องค์การสวนสัตว์ หรือจัดสรรให้กับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง แต่ต้องส่งเสริมตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและการกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นต้น

1.3 ในรูปของเงินกู้ ซึ่งในแต่ละปีรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจต่างๆ กู้เงิน การจัดสรรงบประมาณให้รัฐวิสาหกิจในลักษณะเช่นนี้ เนื่องจากรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า รัฐวิสาหกิจนั้นมีแนวโน้มที่จะได้ผลกำไรสูงและสามารถจ่ายชำระหนี้คืนรัฐได้ในโอกาสต่อไป หลังจากที่ได้ลงทุนขยายงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

2. เงินกู้ภายในประเทศและภายนอกประเทศ

2.1 เงินกู้ภายในประเทศ ซึ่งนอกจากที่จัดสรรไว้ในงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวแล้ว รัฐวิสาหกิจยังอาจแสวงหาได้จากแหล่งเงินกู้อื่นๆ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจจากสถาบันการเงินเหล่านี้ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ให้ นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะมั่นคงยังสามารถออกพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ หุ้นกู้และตั๋วสัญญาใช้เงิน เพื่อแสวงหาเงินลงทุนอีกด้วย

2.2 เงินกู้นอกประเทศ ซึ่งรัฐวิสาหกิจอาจขอกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย หรือสถาบันการเงินอื่นๆ กรณีที่ต้องการใช้เงินเพื่อการลงทุนเป็นจำนวนมาก และส่วนใหญ่เป็นกิจการด้านสาธารณูปโภค เช่น กิจการประปา ไฟฟ้า เป็นต้น รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ ส่วนรัฐวิสาหกิจเองก็มีภาระผูกพันที่จะต้องพยายามดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้โดยเร็ว เพื่อจะได้มีเงินชำระหนี้ทันตามกำหนด

3. เงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจใดดำเนินงานได้ดีมีผลกำไร ฐานะการเงินย่อมมั่นคง เช่น โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น รัฐวิสาหกิจเหล่านี้อาจ ใช้จ่ายรายได้ของตนเองลงทุนต่อไป โดยเพียงแต่ขอรับอนุมัติจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ คณะรัฐมนตรีก็พอ ไม่จำเป็นต้องผ่านการขออนุมัติจากรัฐสภา

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 92-93) อธิบายไว้ว่า เงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย มีที่มาจากแหล่งต่างๆ 4 แหล่งด้วยกัน คือ

1. งบประมาณแผ่นดิน มี 3 ลักษณะด้วยกันคือ

1.1 เงินเพิ่มทุน สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีโครงการและแผนงานจำเป็นแก่การลงทุนเพื่อให้การดำเนินงานก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่เงินของรัฐวิสาหกิจมีไม่พอแก่การลงทุน รัฐก็จำเป็นต้องช่วยเหลือโดยพิจารณางบประมาณให้เต็มทั้งโครงการหรือให้บางส่วน ทั้งนี้โดยพิจารณาจากฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ

1.2 เงินอุดหนุน ตั้งให้สำหรับอุดหนุนเฉพาะกิจการที่รัฐจำเป็นต้องใช้เป็นพิเศษ เช่น รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้การกีฬาแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดการแข่งขันกีฬาต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ดำเนินการรายได้ไม่พอกับรายจ่าย แต่ก็จำเป็นต้องดำเนินการต่อไปเพื่อประชาชน เช่น รัฐต้องให้เงินอุดหนุนองค์การสวนสัตว์เพื่อช่วยเหลือให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ เงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจในลักษณะของเงินอุดหนุนนี้ ไม่ถือว่าเป็นการเพิ่มทุนแต่เป็นการให้เปล่าโดยที่รัฐวิสาหกิจไม่ต้องใช้คืน

1.3 เงินกู้ รัฐจัดสรรงบประมาณไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ให้รัฐวิสาหกิจต่างๆ กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ แล้วแต่ประเภทและฐานะของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ การที่รัฐจัดสรรงบประมาณให้รัฐวิสาหกิจในลักษณะเงินกู้นี้ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่ารัฐวิสาหกิจนั้นมีแนวโน้มที่จะมีผลกำไรสูง และสามารถจ่ายชำระหนี้คืนรัฐได้ในโอกาสต่อไปได้ หลังจากที่ได้ลงทุนขยายงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อีกทั้งจำนวนเงินทุนในปัจจุบันของรัฐวิสาหกิจนั้นมีจำนวนมากพอสมควรจน ไม่จำเป็นต้องเพิ่มทุนอีก

2. เงินกู้ภายในประเทศและต่างประเทศ หมายถึง เงินกู้ในส่วนที่นอกเหนือจากที่รัฐจัดสรรไว้ในงบประมาณแผ่นดิน โดยรัฐวิสาหกิจกู้จากเอกชนโดยการขาดพันธบัตรหรือหุ้นกู้แก่ประชาชนทั่วไป หรือกู้จากสถาบันการเงินต่างๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย เป็นต้น ซึ่งการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจจากสถาบันการเงินต่างๆ นี้ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ให้ ส่วนรัฐวิสาหกิจเองก็ต้องพยายามดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยเร็วที่สุด เพื่อจะได้มีเงินชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยได้ตามกำหนดเวลา

3. เงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง กรณีรัฐวิสาหกิจใดดำเนินงานมีผลกำไรฐานะการเงินเมืองบลงทุนของรัฐวิสาหกิจได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี รัฐวิสาหกิจนั้นก็สามารใช้จ่ายรายได้ของตนเองเป็นงบลงทุนได้

4. ตลาดหลักทรัพย์ กรณีบริษัทหรือธนาคารพาณิชย์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หากรัฐบาลมีนโยบายนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ก็สามารถจำหน่ายหุ้นของรัฐวิสาหกิจให้กับประชาชนทั่วไปได้

กล่าวโดยสรุป แหล่งที่มาของเงินลงทุนในรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วยแหล่งเงินทุนจากภายในและภายนอกองค์กร แหล่งภายในคือเงินจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง ขณะที่แหล่งภายนอกได้จากงบประมาณแผ่นดินและเงินกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

การกำหนดราคาสินค้าหรือการบริการของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการในลักษณะเดียวกับธุรกิจเอกชน ย่อมมีรายได้หลักมาจากการจำหน่ายสินค้าและบริการ ยกเว้นรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีลักษณะส่งเสริมและไม่สามารถเก็บค่าบริการได้ ย่อมจะต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ประเด็นสำคัญสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการแก่สาธารณะจึงอยู่ที่การกำหนดอัตราค่าบริการหรือราคาจำหน่าย

กมล จันทิมา และ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ (2548 : 623) อธิบายว่า การกำหนดราคาในรัฐวิสาหกิจจะใช้เพียงเหตุผลหรือวิธีการทางเศรษฐศาสตร์แต่อย่างเดียวยังไม่ได้ จำเป็นจะต้องพิจารณาปัจจัยแวดล้อมหลายๆ ด้านประกอบกัน ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพราะกิจการเหล่านี้มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ ในรัฐวิสาหกิจไทย การกำหนดราคาสินค้าหรือค่าบริการของรัฐวิสาหกิจนั้น ในทางปฏิบัติสามารถกำหนดได้ 3 วิธี คือ

1. รัฐวิสาหกิจประเภทที่มุ่งสร้างรายได้ให้แก่รัฐ เช่น โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จะกำหนดราคาตามหลักการแสวงหากำไรสูงสุด เหตุผลก็คือสินค้าและบริการในประเภทนี้ เป็นสินค้าฟุ่มเฟือยและให้โทษ รัฐจึงต้องใช้การกำหนดราคาเป็นมาตรการในการควบคุมการบริโภคอีกโสดหนึ่ง
2. รัฐวิสาหกิจประเภทที่มีวิสาหกิจเอกชนเป็นคู่แข่ง เช่น ไปรษณีย์ โทรศัพท์ ราคาของสินค้าหรือบริการก็จะต้องกำหนดตามราคาท้องตลาด ทั้งนี้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ มีลักษณะที่ยืดหยุ่นพอที่จะแข่งขันกับเอกชนได้
3. รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า ประปา รถไฟ และรถโดยสารประจำทาง การกำหนดราคาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ทั้งนี้เพราะสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้นการกำหนดราคาสินค้าและบริการในรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ควรอยู่ในระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้บริโภค หรือใช้บริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง แต่ทั้งนี้ควรให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ มีเงินพอที่จะลงทุนขยายกิจการได้อย่างเพียงพอกับความต้องการในอนาคตด้วย

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 25) อธิบายว่า สิ่งที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระดับกำไรคือการควบคุมราคา ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับประเด็นที่ว่าฝ่ายจัดการของรัฐวิสาหกิจควรจะมีอิสระเพียงใดในการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นผู้ผลิต ซึ่งเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการในลักษณะผูกขาดอย่างสมบูรณ์ ก็จำเป็นที่ควรจะต้องมีการควบคุมราคาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจเหนือจากหน่วยงานภายนอก เป็นต้น ในการพิจารณาเรื่องการกำหนดราคานี้ อาจจะแยกพิจารณาสภาพการณ์โดยทั่วไปได้เป็น 3 ประการ คือ

1. การควบคุมราคาทั่วไปโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นลักษณะเดิมของระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนโดยส่วนกลาง

2. การควบคุมราคาสินค้าและบริการที่สำคัญ บางอย่าง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการควบคุมแบบนี้มีอยู่ในเกือบทุกประเทศ

3. การยอมรับในเรื่องราคาตลาดเสรีของสินค้าและบริการทั้งหมด

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 26) ได้อธิบายต่อว่า โดยทั่วไปแล้วรัฐวิสาหกิจในประเทศต่างๆ มักจะมีทั้งที่ดำเนินงานในลักษณะผูกขาดและแข่งขันกันในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนลักษณะของสินค้าและบริการที่ผลิต และนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ การกำหนดราคาของสินค้าหรือบริการที่จะนำไปใช้กับรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ควรพิจารณาในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการในสาขาที่มีการแข่งขันกัน การกำหนดราคาของรัฐวิสาหกิจไม่ควรจะอยู่ภายใต้การควบคุม หรือชนิดของการควบคุมใดๆ ที่มากยิ่งขึ้นกว่าการควบคุมที่ใช้กับการกำหนดราคาของวิสาหกิจที่มีลักษณะเช่นเดียวกันในภาคเอกชน

2. ความรับผิดชอบในเบื้องต้นสำหรับการกำหนดราคาที่แน่นอน ควรจะขึ้นอยู่กับฝ่ายจัดการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะมีการคำนึงถึงการพิจารณาเกี่ยวกับตลาด

3. ถ้าในกรณีที่การแทรกแซงโดยรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ อาจจะได้รับการแนะนำให้กำหนดราคาโดยกำหนดไว้เป็น 2 ราคา คือ ราคาขั้นสูงสุด และราคาขั้นต่ำสุด สำหรับสินค้าและบริการแต่ละชนิด มากกว่าที่จะกำหนดราคาที่แน่นอน ลงไปเลย และอาจจะได้รับการแนะนำให้จำกัดการแทรกแซงเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการต่างๆ ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ด้วย

4. ประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ในปัจจุบันจะให้ความสนใจมากขึ้นต่อหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ครอบคลุมนโยบายการกำหนดราคาของประเทศตน เช่น หลักเกณฑ์ที่ว่ารัฐจะจัดสรรบริการทางด้านสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชนในราคาต่ำ เป็นต้น ซึ่งในหลายประเทศได้มีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในเรื่องเกี่ยวกับราคา โดยเฉพาะ

กล่าวโดยสรุป การกำหนดราคาสินค้าหรือค่าบริการ 3 วิธีด้วยกัน คือ รัฐวิสาหกิจประเภทมุ่งสร้างรายได้แก่รัฐ กำหนดราคาตามหลักการแสวงหากำไรสูงสุด รัฐวิสาหกิจประเภทที่มีวิสาหกิจเอกชนเป็นคู่แข่ง กำหนดราคาตามราคาท้องตลาด และ รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ กำหนดราคาตามนโยบายของรัฐบาล โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การบริหารสินทรัพย์และหนี้สินของรัฐวิสาหกิจ

หลักการทั่วไปในการบริหารสินทรัพย์และหนี้สินก็คือ ความพยายามที่จะตอบปัญหาขั้นพื้นฐาน อันเกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทุนของกิจการและการใช้ไปซึ่งเงินทุนของกิจการว่า ผู้บริหารสินทรัพย์และหนี้สินจะต้องปฏิบัติอย่างไร จึงจะทำให้องค์การได้รับผลตอบแทนสูงสุด

กมล จันทร์ทิมา และ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ (2548 : 646-652) อธิบายว่า หน้าที่ของผู้บริหารสินทรัพย์และหนี้สินนั้น จะมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนำเงินไปหาผลประโยชน์หรือการลงทุน โดยมีเป้าหมายให้เจ้าของกิจการคือผู้ถือหุ้นหรือผู้ลงทุนได้รับผลตอบแทนสูงสุด การบริหารสินทรัพย์ดังกล่าวให้บรรลุเป้าหมายได้ ต้อง

อาศัยหลักการบริการการเงินทั้งทางด้านลงทุนและจัดหาเงินทุน การลงทุนจะแบ่งเป็นการลงทุนระยะสั้นที่เรียกว่าสินทรัพย์หมุนเวียน และการลงทุนระยะยาวคือการลงทุนในสินทรัพย์ถาวร และการจัดหาทุนให้เพียงพอและสอดคล้องกับการลงทุน จะประกอบด้วยเงินทุนระยะสั้นที่เรียกว่าหนี้สินหมุนเวียน และหนี้ระยะยาวกับส่วนของผู้ถือหุ้น

กิจการต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า วิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์ การเดินทางโดยเครื่องบิน รถไฟ ยารักษาโรค อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ฯลฯ การบริหารรัฐวิสาหกิจบางประเภท เช่น ประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ มีความยากลำบากในการบริหารงานมาก เพราะเกี่ยวข้องกับบุคคลผู้ใช้บริการเป็นจำนวนมาก และนับวันจะยิ่งมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในชีวิตประจำวันของประชาชนทั่วไป รัฐบาลจึงได้พยายามกำหนดนโยบายและวางมาตรการด้านต่างๆ เพื่อให้การบริการงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมาย

ปัญหาขั้นพื้นฐานที่ผู้บริหารสินทรัพย์และหนี้สินควรคำนึงถึงคือ ความสัมพันธ์และความพอดีในเรื่องต่างๆ ขององค์การและการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับขนาดของธุรกิจ และความเจริญเติบโตหรือการขยายตัวของธุรกิจ สัดส่วนของสินทรัพย์ประเภทต่างๆ ที่นำเงินไปลงทุน และการจัดหาแหล่งทุน ที่เหมาะสมในการนำไปลงทุนสินทรัพย์ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือ ให้องค์การธุรกิจหรือผู้ถือหุ้นได้รับผลตอบแทนสูงสุด

สินทรัพย์หรือทรัพย์สิน ตามความหมายของกฎหมาย คือ วัตถุที่มีรูปร่างและวัตถุที่ไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและถือเอาได้ สินทรัพย์หรือทรัพย์สิน ตามที่คณะอนุกรรมการบัญญัติศัพท์ทางวิชาการบัญชี สมาคมนักบัญชี และผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทยบัญญัติไว้ว่า เป็นสิ่งที่มีตัวตนหรือไม่มีตัวตนอันมีมูลค่าซึ่งบุคคลหรือกิจการเป็นเจ้าของ และเป็นยอดดุลเดบิต หลังจากปิดบัญชีตามหลักบัญชีแล้ว อันแสดงถึงกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ สิทธิเรียกร้อง มูลค่าที่ได้มา รายจ่ายที่ก่อให้เกิดสิทธิ และรายจ่ายของรอบระยะบัญชีต่อไป

การบริหารสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ สามารถแบ่งได้เป็น การบริหารสินทรัพย์หมุนเวียนและการบริหารสินทรัพย์ถาวร (หรืองบลงทุน) ดังนี้

1. การบริหารสินทรัพย์หมุนเวียนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจต่างๆ อาจมีรายการสินทรัพย์บางอย่างแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า เป็นสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจใด อย่างไรก็ตามสินทรัพย์โดยทั่วไปของรัฐวิสาหกิจประเภทที่ทำการผลิตหรือขายบริการ ขายสินค้า จะต้องเหมือนกัน เช่น เงินสด เงินฝากธนาคาร ลูกหนี้การค้า และสินค้าคงเหลือ เป็นต้น ทางราชการได้วางหลักเกณฑ์การบริหารสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจบางประเภทไว้ในระเบียบข้อบังคับต่างๆ โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับสินทรัพย์บางประเภทไว้ดังนี้

1.1 สินค้าคงเหลือ การตีราคาสินค้าสำเร็จรูป สินค้าระหว่างผลิต วัตถุดิบ และราคาวัสดุคงเหลือ โดยปกติให้ใช้ราคาทุนหรือราคาตลาดแล้วแต่ราคาใดจะต่ำกว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจใดจะกำหนดวิธีการตีราคาสินค้าคงเหลือใหม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การคำนวณต้นทุนการผลิต ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน

1.2 การคำนวณค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์ จะต้องเริ่มคำนวณตั้งแต่เดือนที่ได้รับหรือเดือนที่ติดตั้งทรัพย์สินหรือเดือนที่ทรัพย์สินนั้นเริ่มใช้งาน โดยคำนวณค่าเสื่อมราคาในอัตราที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด การกำหนดหรือการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าเสื่อมราคา หรือการกำหนดหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือวิธีการในการคำนวณค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์ จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน

1.3 ลูกหนี้การค้าที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ถ้าไม่เป็นที่แน่นอนว่าจะเรียกชำระได้หรือค้างชำระเกินกว่า 2 ปีขึ้นไปนับจากวันที่ถึงกำหนดชำระ จะต้องดำเนินการตั้งสำรองหนี้สูญเท่ากับจำนวนลูกหนี้นั้น

1.4 การบริหารเงินสด กำหนดให้นำฝากเงินกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยให้รัฐวิสาหกิจเลือกฝากในประเภทบัญชีที่จะได้ดอกเบี้ยแก่รัฐวิสาหกิจมากที่สุด ในกรณีจำเป็นต้องฝากเงินกับธนาคารที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน

2. การบริหารสินทรัพย์ถาวรหรืองบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการตัดสินใจจ่ายเงินเพื่อซื้อสินทรัพย์หรือการตัดสินใจจ่ายเงินเพื่อลงทุนระยะยาว เป็นการตัดสินใจที่สำคัญที่สุดของรัฐวิสาหกิจ เพราะการตัดสินใจดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเสี่ยงในการลงทุน ความสามารถในการทำกำไร การจัดหาแหล่งเงินทุนที่เหมาะสม เพื่อจัดซื้อสินทรัพย์ตามที่ต้องการมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการดำเนินงาน

ทางราชการได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับตัดสินใจจ่ายเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจด้วย โดยการกำหนดระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ บังคับให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดทำงบลงทุนประจำปีส่งให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้พิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

การซื้อหรือการจัดหาสินทรัพย์ที่นำมาใช้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และจะต้องจัดทำเป็นงบลงทุนตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นรายการที่ประมาณว่าจะจ่ายเพื่อก่อให้เกิดสินทรัพย์ถาวรหลัก รวมทั้งเพื่อการขยายงานหรือการทดแทนสินทรัพย์เดิม ซึ่งมีลักษณะเป็นสาระสำคัญ หรือเป็นการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น หรือรายจ่ายเพื่อซื้อกิจการหรือหุ้นของหน่วยงานอื่น

กล่าวโดยสรุป การบริหารสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ สามารถแบ่งได้เป็นการบริหารทรัพย์สินทรัพย์หมุนเวียน และการบริหารสินทรัพย์ถาวร (หรืองบลงทุน) ซึ่งในการบริการบริหารสินทรัพย์หมุนเวียน ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินรัฐวิสาหกิจ และ การบริหารสินทรัพย์ถาวรหรืองบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

กมล จันทิมา และ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ (2548 : 653) ได้อธิบายว่า หนี้สิน ตามที่คณะกรรมการบัญชีศัพท์ทางวิชาการบัญชี สมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทย ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง พันธะผูกพันกิจการอันเกิดจากรายการค้า การกู้ยืม หรือจากการอื่น ซึ่งจะต้องชำระคืนในภายหน้าด้วยทรัพย์สินหรือบริการ

หนี้สินของรัฐวิสาหกิจแบ่งกลุ่มตามการแสดงในงบการเงินหรืองบดุล จะแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ 2 กลุ่มคือ หนี้สินหมุนเวียนและหนี้สินระยะยาว ดังนี้

1. หนี้สินหมุนเวียน หมายถึง พันธะผูกพันกิจการซึ่งจะต้องชำระให้หมดโดยการใช้ทรัพย์สินหมุนเวียน หรือโดยการก่อหนี้สินหมุนเวียน การจัดเป็นหนี้สินหมุนเวียนในงบดุล จะรวมรายการต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามรอบระยะเวลาการดำเนินงานของกิจการ ภายในระยะเวลา 1 ปี เช่น เจ้าหนี้การค้า ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย และเงินกู้ยืมระยะสั้น เป็นต้น

2. หนี้สินระยะยาว หมายถึง พันธะผูกพันกิจการซึ่งมีระยะเวลายาวกำหนดเกินกว่า 5 ปี เช่น ตัวเงินจ่าย หุ้นกู้ หนี้จำนองระยะยาว พันธบัตรเงินกู้ และหนี้สินอื่นที่ไม่ต้องการการชำระเงินจากสินทรัพย์หมุนเวียน เป็นต้น

กมล จันทิมา และ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ (2548 : 655) กล่าวว่า ในกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีแหล่งที่มาของเงินทุนหรือหนี้สิน ดังนี้

1. สินเชื่อทางการค้า เป็นแหล่งที่มาของเงินทุนระยะสั้นแบบหนึ่งที่ธุรกิจต่างๆ ไปรู้จักและนำไปใช้อย่างแพร่หลาย เนื่องจากเป็นสินเชื่อทางการค้าที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติของการดำเนินธุรกิจ ในปัจจุบัน
2. เงินกู้ระยะสั้น จะมีแหล่งเงินกู้ระยะสั้นจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน การกู้ยืมอาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การกู้ยืมโดยมีหลักประกัน และการกู้ยืมโดยไม่มีหลักประกัน
3. การจัดหาเงินทุนระยะปานกลาง เป็นการจัดหาเงินทุนที่นำมาใช้ประโยชน์ในระยะเวลาที่ยาวนานกว่า 1 ปี ซึ่งอาจเป็นระยะเวลา 1-5 ปี การกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์จะกระทำในรูปของสัญญาเงินกู้
4. การจัดหาเงินทุนระยะยาว อาจดำเนินการในรูปของการเพิ่มทุน ออกหุ้นสามัญ หุ้นบุริมสิทธิ (ในกรณีเป็นบริษัท จำกัด) หรือโดยวิธีการก่อหนี้ระยะยาวในรูปของหลักทรัพย์ต่างๆ เช่น การออกหุ้นกู้ พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ในการบริหารหนี้สินของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้บริหารจะต้องพยายามจัดหาเงินทุนให้สอดคล้องกับความต้องการในการใช้เงินทุน คือ จัดหาเงินทุนระยะสั้นใช้ลงทุนในสินทรัพย์ระยะสั้น และจัดหาเงินทุนระยะยาวเพื่อลงทุนในสินทรัพย์ระยะยาว

สรุป

การบริหารการเงินเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งที่ใช้ในการบริหารรัฐวิสาหกิจ ในอันที่จะทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมีการบริหารการเงินของตนเอง ในทางทฤษฎีแนวทางการบริหารการเงินของรัฐวิสาหกิจเป็นการสนับสนุนตัวเอง กล่าวคือ การจะอยู่รอดได้ของรัฐวิสาหกิจขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเอง รัฐวิสาหกิจต้องแสวงหาแนวทางหรือวิธีการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการและการปฏิบัติการต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจเอง นอกจากนี้สถานภาพทางการคลังของรัฐวิสาหกิจอาจถูกกำหนดโดยการจัดสรรทุนให้กับรัฐวิสาหกิจโดยรัฐ อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรเงินทุนริเริ่มดำเนินการให้แก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือว่าเป็นภาระหน้าที่ของรัฐ

การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เหมือนกับองค์การธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป คือ เพื่อแสวงหากำไรต่อหุ้นสูงสุด แต่จะมีข้อแตกต่างกับธุรกิจเอกชนบ้างตรงที่รัฐวิสาหกิจจะเน้นที่กำไรอย่างเดียวไม่ได้ ต้องคำนึงถึงผลดีผลเสียที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย ซึ่งรัฐบาลต้องการให้รัฐวิสาหกิจมี

การบริหารการเงินไปในแนวที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการทำกำไร และอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการจัดสรรกำไรของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

งบประมาณแผ่นดิน มีความสัมพันธ์กับรัฐวิสาหกิจ 3 ด้าน คือ 1) จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจเพื่อชดเชยผลการขาดทุน ชดเชยค่าภาษีเป็นงบเพิ่มเติมและงบสมทบทุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 2) ขำระหนี้ที่รัฐวิสาหกิจก่อไว้และรัฐบาลรับภาระแทน โดยมากมักจะเป็นรายจ่ายที่รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจ จึงสนับสนุนให้กู้จากแหล่งอื่นแล้วรัฐบาลรับภาระชดเชยให้โดยจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน และ 3) การนำส่งรายได้แผ่นดินจากกำไรของรัฐวิสาหกิจในฐานะที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ จึงยอมได้รับผลตอบแทนในรูปกำไรเข้าเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายต่อไป

รายได้ของรัฐวิสาหกิจที่ประกอบการมีกำไรต้องนำรายได้ตามอัตราที่กำหนดไว้ส่งคืนรัฐ แต่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เลี้ยงตัวเองไม่ได้ รัฐต้องตั้งงบจ่ายเงินอุดหนุน รายได้ส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจได้มาจากการขายสินค้าและบริการ เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดินและเงินกู้ รายจ่ายส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจจำแนกเป็นงบรายจ่ายในการดำเนินงาน งบรายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นต้น

สำหรับความเป็นอิสระของผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจแล้ว เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐบาล ดังนั้นทางราชการจึงกำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อบังคับในการบริหารสินทรัพย์บางประเภทที่เห็นว่าจำเป็นต้องควบคุม เช่น การจัดซื้อสินทรัพย์ถาวรหลัก จะต้องจัดทำงบลงทุนเพื่อขออนุมัติต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการบริหารเงินสดให้ได้ประโยชน์สูงสุด จะต้องไปฝากไว้กับธนาคาร ที่เป็นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ถ้ามีความประสงค์จะฝากธนาคารพาณิชย์อื่นที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน ดังนั้นจึงเห็นว่าผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจไม่สามารถบริหารสินทรัพย์ได้โดยอิสระ

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ถูกต้องและได้ใจความสมบูรณ์

1. จงอธิบายความหมายของการบริหารการคลังภาครัฐ
2. จงอธิบายความสำคัญของการบริหารการคลังภาครัฐ
3. จงอธิบายวัตถุประสงค์ของการบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ
4. จงอภิปรายถึงแนวทางที่รัฐวิสาหกิจจะมีแนวทางในการบริหารการเงินด้วยตัวเองได้
5. จงอธิบายเปรียบเทียบถึงความแตกต่างระหว่างงบทำการกับงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ
6. จงอธิบายถึงวิธีการกำหนดราคาสินค้า/บริการของรัฐวิสาหกิจ
7. รัฐวิสาหกิจไทยมีวิธีการการบริหารสินทรัพย์และหนี้สินอย่างไร
8. เงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจไทยมีแหล่งที่มาจากที่ใดบ้าง
9. รัฐวิสาหกิจไทยมีระเบียบการทำบัญชี การเงิน และงบลงทุนอย่างไร

บทที่ 9

ปัญหาและการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจไทย

สภาพปัญหาที่รัฐวิสาหกิจไทยเผชิญภายใต้แรงกดดันของกระแสโลกาภิวัตน์เมื่อโลกเข้าสู่กระแสสังคมยุคโลกาภิวัตน์ เทคโนโลยีก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ภาคเอกชนมีขีดความสามารถในการประกอบกิจการบางประเภทดีกว่ารัฐวิสาหกิจทั้งด้านคุณภาพและราคา การดำเนินงานตามรูปแบบเดิมของรัฐวิสาหกิจได้สร้างปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นอย่างมาก

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรกึ่งธุรกิจเอกชน มีใช้กิจการธุรกิจเอกชน เป็นองค์กรหนึ่งที่รัฐบาลริเริ่มจัดตั้งขึ้น รัฐบาลจึงต้องควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปในแนวทางที่ต้องการ แต่การควบคุมดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาขึ้นทั้งปัญหานโยบายของรัฐและปัญหาการควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ

ในการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจ ได้มีการเสนอแนวคิดไว้ทั้งฝ่ายรัฐบาลและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลมีมาตรการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจโดยการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ปรับปรุงด้านการตลาด ให้เอกชนเข้าร่วมหุ้น ให้เอกชนบริหารและขายกิจการ ซึ่งการพัฒนาเพื่อปรับปรุงรัฐวิสาหกิจจะต้องทำทั้งระบบ

การพัฒนาวิสาหกิจ การจัดตั้งวิสาหกิจมีเหตุผลมาจากการที่รัฐบาลต้องการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่สำคัญต่อชีวิตการเป็นอยู่และการประกอบอาชีพ นับได้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีส่วนกระตุ้นให้เศรษฐกิจและสังคมก้าวหน้า ทั้งยังมีส่วนในการสร้างรายได้ให้กับภาครัฐ

ในบทนี้จะกล่าวถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทย การแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจไทย มีรายละเอียดดังนี้

ปัญหารัฐวิสาหกิจไทย

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรกึ่งธุรกิจเอกชน มีใช้กิจการธุรกิจเอกชน เป็นองค์กรหนึ่งที่รัฐบาลริเริ่มจัดตั้งขึ้น รัฐบาลจึงต้องควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปในแนวทางที่ต้องการ แต่การควบคุมดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาขึ้นทั้งปัญหานโยบายของรัฐและปัญหาการควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาของรัฐวิสาหกิจในภาพรวม

การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เป็นระบบและยังไม่โปร่งในชัดเจน ทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งขาดประสิทธิภาพ และมีผลการดำเนินงานขาดทุน เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจจะทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ตกเป็นภาระทางการเงินการคลังของแผ่นดิน รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการประชาชนได้ตามวัตถุประสงค์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558 : 8) กล่าวถึงประเด็นปัญหาของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า รัฐวิสาหกิจของไทย แม้จะมีจำนวนไม่มาก แต่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย เพราะเป็นผู้ดำเนินกิจการโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคเกือบทั้งหมดของประเทศ ซึ่งการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เป็น

ระบบและยังไม่โปร่งใสชัดเจน ทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งขาดประสิทธิภาพ และมีผลการดำเนินงานขาดทุน เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน ด้วยสภาพปัจจุบันของรัฐวิสาหกิจที่ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจมีปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

1. การผูกขาดแข่งขันที่ไม่เหมาะสม คือ รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของภาครัฐ ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม การเข้าแทรกแซงทางการเมืองที่ไม่เหมาะสมและควบคุมการดำเนินงานโดยกระทรวงต้นสังกัด ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถบริหารจัดการองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

2. ขาดเอกภาพ ความเชื่อมโยง และความคล่องตัว คือ กระทรวงต้นสังกัดทำหน้าที่เสมือนผู้สั่งการ ทำให้องค์กรรัฐวิสาหกิจขาดความเป็นเอกภาพและขาดความเชื่อมโยงของการทำนโยบายระหว่างกระทรวง ในทางปฏิบัติ ส่งผลให้มีความไม่สอดคล้องกันในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละองค์กร อีกทั้งกฎระเบียบปฏิบัติ ขอบบังคับ และขั้นตอนการทำงานที่ล่าช้าและมากเกินไป ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ในภาพรวม

3. บทบาทการทำงานไม่ชัดเจน คือ การดำเนินพันธกิจองค์กรและบทบาทความเป็นเจ้าของ บทบาทการกำกับดูแล และบทบาทการกำหนดนโยบายดำเนินการ ยังมีการดำเนินงานที่มีความซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจน ทำให้เป้าหมายทางเศรษฐกิจไม่สอดคล้องกับเป้าหมายทางสังคม นอกจากนี้ ส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจยังมีความสับสนและขาดความชัดเจนในการแยกแยะบทบาทกัน ระหว่างงานกำหนดนโยบาย (Policy maker) หน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) หน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนเจ้าของ (Owner) และหน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินงานให้บริการ (Operator) เช่น ส่วนราชการที่มีภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ผู้กำกับดูแลกิจการในอุตสาหกรรมนั้นๆ ในบางกรณีก็มาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เอง เป็นต้น

4. ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐมากเกินไปจนทำให้ขาดการพัฒนา คือ สภาพแวดล้อมการแข่งขันของรัฐวิสาหกิจมักได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐมากเกินไป และทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานจนทำให้องค์กรไม่ให้ความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ ดังนั้น การปรับสภาพการแข่งขันให้เกิดความเท่าเทียมและการช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างเหมาะสม จะช่วยผลักดันให้รัฐวิสาหกิจเข้าสู่กลไกตลาดที่แท้จริง

5. เป็นภาระแก่รัฐบาล คือ รัฐวิสาหกิจบางแห่งประสบปัญหาในการดำเนินกิจการ ก่อให้เกิดภาระหนี้จากการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ภาครัฐต้องเข้าไปโอบอุ้มและให้การช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ซึ่งนอกจากจะเป็นการบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันบนเวทีตลาดโลกแล้ว ยังส่งผลต่อภาระทางการเงินของรัฐบาลโดยตรง

6. รัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจไม่จำเป็นต้องดำรงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป เนื่องจากเหตุผล ดังนี้

6.1 มีพันธกิจและการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับเอกชน แต่ไม่สามารถให้บริการหรือแข่งขันกับภาคเอกชนได้ จึงควรพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นที่จะดำเนินการต่อหรือดำเนินการ ยุบเลิกต่อไป

6.2 รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ด้อยประสิทธิภาพ และไม่ได้เป็นยุทธศาสตร์ของประเทศ รวมถึงเป็นกิจการที่อาจไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน ควรมีการพิจารณาที่จะแปรสภาพเป็นองค์กรเอกชนหรือยุบเลิกต่อไป

6.3 รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่ได้ประกอบการเพื่อแสวงหากำไรและเหมาะสมที่จะดำเนินการกิจของรัฐในรูปแบบอื่น ควรมีการพิจารณาแปรสภาพให้เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวง/กรม หรือองค์การมหาชน หรือรูปแบบอื่นๆ ต่อไป

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 37-38) กล่าวถึงปัญหาของการบริหารองค์การรัฐวิสาหกิจไว้ว่า สภาพปัญหาที่รัฐวิสาหกิจไทยเผชิญภายใต้แรงกดดันของกระแสโลกาภิวัตน์ เมื่อโลกเข้าสู่กระแสสังคมยุคโลกาภิวัตน์ เทคโนโลยีก้าวหน้ารวดเร็ว ภาคเอกชนมีขีดความสามารถในการประกอบกิจการบางประเภทดีกว่า รัฐวิสาหกิจทั้งด้านคุณภาพและราคา เช่น กิจการสาธารณูปโภค การดำเนินงานตามรูปแบบเดิมของรัฐวิสาหกิจได้สร้างปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย

นอกเหนือจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจโดยรวมดังที่กล่าว ยังพบอีกว่าเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในแต่ละกรณีที่ได้ดำเนินการภายใต้กรอบหมายจัดตั้ง และการกำกับดูแลควบคุม การดำเนินงานโดยภาครัฐบาล ทำให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเป็นในเชิงกึ่งราชการ ไม่อิสระอย่างเต็มที่ เช่นกับองค์กรภาคเอกชน จึงทำให้รัฐวิสาหกิจประสบปัญหาด้านการบริหารงาน คือ การบริหารงานไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปสามารถจำแนกตามลักษณะของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งได้ดังต่อไปนี้

1. เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุน สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้ คือ ด้านการบัญชีและการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดทำบัญชีทรัพย์สิน/สินทรัพย์ถาวร ที่ค่อนข้างพบปัญหา ยอดสินทรัพย์ไม่ตรงกันระหว่างมูลค่าคงเหลือของบัญชีพักกับยอดตามบัญชีสินทรัพย์ ปัญหาความรัดกุมของการเก็บรักษาเงินสดและแนวทางการปฏิบัติที่หลากหลายแตกต่างกัน ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การดำเนินงานไม่ค่อยเป็นไปตามแผนการที่วางไว้ มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายค่อนข้างบ่อย เนื่องจากผู้บริหารมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยตามสถานการณ์ทางการเมือง บางแห่งไม่มีหน่วยงาน/ระบบการตรวจสอบภายในองค์กรโดยตรง

2. เพื่อให้บริการสังคม สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้ คือ ด้านการบัญชีและการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการรายงานผลการปฏิบัติงาน การขาดการจัดทำทะเบียนสินทรัพย์ถาวรหรือระบบบัญชีที่ทันสมัย และด้านการตลาดและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ขาดการปรับปรุงระบบการผลิต การวิจัยและพัฒนาเพื่อพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่นำเสนอสู่สาธารณชน รวมทั้งบางครั้งได้รับสิทธิพิเศษจากทางภาครัฐ แต่ไม่ได้ดำเนินการเอง ให้ตัวแทนในรูปของสัญญา เข้าช่วงเพื่อให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนและนำส่วนผลที่ได้รับเป็นรายได้แก่องค์กร

3. เพื่อการกำกับและส่งเสริม สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้ คือ ด้านระบบการติดตามเร่งรัดชำระหนี้ และระบบการระงับข้อพิพาทนอกศาล เพื่อให้สามารถติดตามลูกหนี้ที่ค้างชำระจำนวนมากให้นำหนี้สินดังกล่าวมาชำระคืนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ ระบบเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ค่อนข้างไม่รัดกุม ไม่มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อลดความหลากหลายของวิธีการปฏิบัติ

4. เพื่อหารายได้เข้ารัฐ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้ คือ ด้านการบัญชีและการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการควบคุมและบริหารต้นทุนทางการบริหาร เช่น มีการให้พนักงานปฏิบัติงานล่วงเวลาเป็นจำนวนมาก การจัดทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ไม่ค่อยรัดกุม เป็นต้น นอกจากนี้ การจัดทำทะเบียนสินทรัพย์ถาวรยังไม่ค่อยทันสมัยเท่าที่ควร มีสินทรัพย์ประเภทยานพาหนะที่หมดสภาพการใช้งานจำนวนมาก แต่ไม่ค่อยมีการตัดจำหน่ายเมื่อเลิกใช้ และมีสินทรัพย์ที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เกิดจากการชำระหนี้เป็นจำนวนมากแต่ไม่สามารถดำเนินการจำหน่ายได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นสถาบันการเงิน

5. เพื่อกิจกรรมเฉพาะกิจ ลดภาระของส่วนราชการ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจ ในกลุ่มนี้ คือ ด้านการบัญชีและการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดทำบัญชีทรัพย์สิน/สินทรัพย์ถาวร ความแตกต่างของวิธีการปฏิบัติเรื่องกำหนดค่าเสื่อมราคาของอาคารและอุปกรณ์ และความรัดกุมของการบันทึกบัญชี และขาดระบบบัญชีจัดทำทะเบียนสินทรัพย์ที่ทันสมัย ความหลากหลายของวิธีการเบิกจ่ายเงิน เนื่องจากไม่มีการกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน

สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (2560) กล่าวไว้ว่า รัฐวิสาหกิจไทย นับเป็นฟันเฟืองสำคัญของภาครัฐในการขับเคลื่อนประเทศ ทั้งงานบริการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานและบริการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของไทย ประสิทธิภาพและรูปแบบการบริหารรัฐวิสาหกิจจึงถือเป็นงานสำคัญลำดับแรกๆ ที่รัฐให้ความสำคัญในการบริหารจัดการ

ปัญหาสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทยมีขนาดสินทรัพย์และเงินลงทุนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ใช้ทรัพยากรของประเทศจำนวนมหาศาล เมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจหรือ GDP ของประเทศ แต่ในด้านผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (ROA) กลับให้ผลตอบแทนน้อย เนื่องจากขาดประสิทธิภาพในการแข่งขัน กล่าวคือ กิจกรรมรัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไร ส่วนใหญ่เป็นกิจการผูกขาด เช่น บริษัท ท่าอากาศยานไทย (ทอท) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือ บริษัท ปตท. ในทางกลับกัน รัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งกับบริษัทเอกชนหลายแห่ง เช่น กสท. โทรคมนาคม และ TOT กลับขาดทุน

สาเหตุหลักที่รัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพมากพอ เป็นเพราะโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน ที่อยู่ภายใต้กระทรวงและระเบียบของราชการที่ขาดความคล่องตัว แข่งขันกับภาคเอกชนไม่ได้ ทั้งยังมีปัญหาด้านการบริหารของกระทรวงต่างๆ ที่ดำเนินงานด้วยความไม่โปร่งใส มีการแต่งตั้งกรรมการไม่เหมาะสม กลายเป็นช่องทางในการคอร์รัปชัน

นนท์วัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 225-227) กล่าวถึงสภาพปัญหาของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า สภาพปัญหาของรัฐวิสาหกิจนั้นมีอยู่ 2 ประการ คือ ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และปัญหาที่เกิดจากภายนอกวิสาหกิจ ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ข้อมูลที่มาจากการศึกษาของกระทรวงการคลังแสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจมีปัญหาในการดำเนินงาน ดังนี้

1.1 ปัญหาทางด้านการบริหารการจัดการ มี 2 กรณี คือ

1.1.1 ผู้บริหารและคณะกรรมการมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารงานและดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้

1.1.2 ระบบการทำงานของรัฐวิสาหกิจคล้ายคลึงกับระบบราชการ ขาดความคล่องตัว ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งมีหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานต่างๆ

1.2 ปัญหาทางด้านบุคลากร มี 3 กรณี คือ

1.2.1 จำนวนบุคลากรในระบบรัฐวิสาหกิจมีจำนวนมากและมีปัญหาคนล้นงานในบางแห่ง มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการต่างๆ เป็นภาระที่หนักมากของ แต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่ประสบภาวะขาดทุนมาก เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

1.2.2 ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของบุคลากรส่วนใหญ่ยังต่ำกว่าภาคเอกชน เนื่องจากขาดการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ และขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเข้ามาทำงาน โดยบุคลากรเหล่านี้ส่วนใหญ่ไปทำงานกับภาคเอกชนเพื่อรับเงินเดือนค่าตอบแทนที่สูงกว่า

1.2.3 จำนวนเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับกลางสูงกว่าตลาดแรงงานทั้งภาครัฐและเอกชนมาก ในขณะที่เงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนที่ทำงานระดับนโยบายและบริหารต่ำกว่าภาคเอกชน จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับที่มีคุณภาพและมีศักยภาพในการพัฒนาองค์กร

1.3 ปัญหาทางด้านระบบบัญชีการเงินและระบบข้อมูลในการบริหาร ได้แก่ การที่ระบบบัญชีการเงินในหลายรัฐวิสาหกิจยังไม่ทันสมัยและไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ไม่สามารถใช้เป็นข้อมูลในการประเมินผลงานและทำให้การประมวลผลข้อมูลแต่ละปีเป็นไปอย่างล่าช้า

1.4 ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน การดำเนินซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างจากการดำเนินงานของภาคเอกชน จึงมีผลทำให้กระบวนการดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะต้องผ่านหลายกระบวนการและมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนในหน่วยงาน

1.5 ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน การขาดแคลนเงินทุนทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถจัดหาสินค้าและบริการได้เพียงพอและทันกับความต้องการ นอกจากนี้ ยังเป็นภาระให้รับรัฐวิสาหกิจที่จะต้องหาเงินมาชำระหนี้ให้ทันกับระยะเวลา

1.6 ปัญหาจากโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์และโครงสร้างการจัดตั้งไม่เป็นผลที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานในปัจจุบัน ก่อให้เกิดขั้นตอนมากมาย มีความล่าช้าในการตัดสินใจและเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันกับภาคเอกชน

1.7 ปัญหาทางด้านกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐ ทำให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายต่างๆ ที่มีมากมาย ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว นอกจากนี้ ในบางอุตสาหกรรมกฎหมายก็ได้ให้อำนาจผูกขาดไว้กับรัฐวิสาหกิจด้วย เช่น ธุรกิจ

โทรคมนาคม ทำให้รัฐวิสาหกิจมีบทบาททั้งในด้านการให้บริการและการกำกับดูแล ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายและพัฒนาการให้บริการเพื่อรองรับกับความต้องการของลูกค้าและธุรกิจ

1.8 ปัญหาด้านแรงงาน การกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจ ทั้งการนำระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจและการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ จะประสบปัญหาการต่อต้านจากพนักงานมาโดยตลอด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบันพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้จัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่อีกครั้ง ทำให้ในอนาคตอันใกล้ การกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจจากภาครัฐจะเป็นไปด้วยความลำบาก และมีอุปสรรคมากยิ่งขึ้น อันจะมีสาเหตุมาจากการรวมตัวของสหภาพแรงงานในการประท้วงเพื่อคัดค้านรัฐบาล

2. ปัญหาที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ คือ บทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่นับได้ว่ามีส่วนสำคัญที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

2.1 องค์การการค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization) นับแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 ที่องค์การการค้าโลกได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจาในการเจรจารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งของ WTO มีหน้าที่ปฏิบัติตามพันธกรณี ที่ WTO กำหนดไว้ พันธกรณีประการหนึ่งภายใต้ WTO คือ การเปิดการค้าเสรี ดังนั้น กิจการบริการบางประเภทของไทยที่ดำเนินการโดยรัฐหรืออยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (แปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2538) การทำเรือแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการแปรรูปเพื่อรับมือกับภาวะการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากผู้ประกอบการต่างชาติที่มีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุน บุคลากร และเทคโนโลยี

2.2 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund) จากการที่ประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจาก IMF ในปี พ.ศ. 2540 โดยได้รับอนุมัติโครงการเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement ระยะเวลาเบิกถอน 34 เดือน ในการ เบิกถอนเงินกู้แต่ละครั้ง ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและการเงิน (Letter of Intent หรือ LOI) จาก IMF แต่ละฉบับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ระบุอยู่ในหนังสือแจ้งความจำนงฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7 ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งในความเป็นจริงก็สอดคล้องกับแรงผลักดันของภาวะการณ์ภายในประเทศไทยด้วย

กล่าวโดยสรุป ปัญหาการบริหารองค์การรัฐวิสาหกิจ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ปัญหาจากสภาพแวดล้อมภายในของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ปัญหาของทรัพยากรบุคคล ปัญหาของเงินทุน/งบประมาณ ปัญหาของวัสดุอุปกรณ์และระบบสนับสนุน ปัญหาของการบริหารการจัดการ และปัญหาจากสภาพแวดล้อมภายนอกจากกระแสโลกาภิวัตน์ ได้แก่ การรับมือจากภาวะการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดเสรี ปัญหาจากการกู้ยืมเงิน IMF

ปัญหาของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับรัฐบาล

นโยบายของรัฐในทุกยุคทุกสมัย มักกำหนดนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจแตกต่างกัน เนื่องจากรัฐวิสาหกิจบางแห่งริเริ่มจัดตั้งโดยมีทุนทั้งหมดเป็นของรัฐ บางแห่งมีทุนส่วนใหญ่เป็นของรัฐ และมีเอกชนเข้าร่วมทุนด้วย โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการสาธารณูปโภค

วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม (2539 : 82-85) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2549 : 131-133) ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบาล ในเรื่องดังต่อไปนี้คือ

1. ข้อบกพร่องในการกำกับดูแล ซึ่งการกำกับดูแลนั้นเป็นการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจที่มีหลักทั่วไปถือว่าเป็นการตัดสินใจที่สำคัญ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรที่กำกับดูแลก่อนเสมอ แต่มิใช่ว่าการตัดสินใจทุกเรื่องจะต้องผ่านความเห็นชอบก่อนทุกครั้ง เพราะการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ต้องการการตัดสินใจที่ฉับไว และทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การขอความเห็นชอบจึงควรจำกัดเฉพาะเรื่องที่สำคัญจริงๆ เท่านั้น เช่น การตัดสินใจในการลงทุนเป็นจำนวนมาก การตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ และการขึ้นราคาสินค้าหรือบริการ เป็นต้น

ปัญหาสำคัญของรัฐวิสาหกิจคือความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระเพื่อให้ดำเนินการไปได้คล่องตัวประการหนึ่ง กับการควบคุมจากรัฐบาลอีกประการหนึ่ง หากรัฐควบคุมรัฐวิสาหกิจมากเกินไปจนขาดความเป็นอิสระ ก็จะทำให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานไปอย่างขาดประสิทธิภาพ ถ้าซ้ำเหมือนกับส่วนราชการทั่วไป และขัดกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานทางด้านเศรษฐกิจ

โดยเหตุที่เงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของเงินจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชนทั้งประเทศ บางส่วนมาจากเงินกู้ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รัฐบาลซึ่งเป็นผู้บริหารประเทศจึงจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นหน้าที่หรือภารกิจของรัฐบาลดำเนินไปได้และก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

2. รัฐวิสาหกิจต้องคำนึงถึงรายได้ ไม่ใช่บริการสาธารณะอย่างเดียว ซึ่งรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ดังนั้น การดำเนินงานจึงต้องคำนึงถึงรายได้เป็นเป้าหมายหลัก โดยกิจกรรมที่จัดทำนั้นจะต้องมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของตน จนพอเพียงที่จะดำรงอยู่ในเชิงพาณิชย์ได้ แต่มิได้หมายความว่ารัฐวิสาหกิจจะต้องมุ่งแสวงหาแต่กำไรให้มากที่สุด หรือจะค้าขายอย่างขาดทุนไม่ได้ แต่ภาวะการณ์ขาดทุนจะต้องมีสัดส่วนที่เหมาะสม กล่าวคือ รายได้จากการประกอบการจะต้องไม่น้อยเกินไปเมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิต จนทำให้รัฐวิสาหกิจกลายเป็นส่วนราชการและทำให้ราคาของสินค้าหรือบริการกลายเป็นค่าธรรมเนียมของการให้บริการบางประเภทของราชการไปเสีย

อิสระ สุวรรณบอล และ ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2548: 775-781) ได้กล่าวถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับรัฐบาลไว้ว่า นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจยังขาดการนำไปปฏิบัติให้ได้ผลตามความมุ่งหมาย นอกจากนั้นนโยบายของรัฐมักจะมีขาดความชัดเจน และมีลักษณะขาดความต่อเนื่องเชื่อมโยงกับระดับต่างๆ และการควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจของรัฐได้ถูกมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ ซึ่ง

ปรากฏว่ามีปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบแก่รัฐวิสาหกิจโดยตรง กลไกการดูแลของรัฐยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร หน่วยงานที่ควบคุมดูแลมีอยู่หลายหน่วยงาน ขาดการควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจในเรื่องสำคัญๆ ก่อให้เกิดปัญหาตามมา ดังนี้

1. ปัญหานโยบายของรัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ เช่น

1.1 ขาดการกำหนดนโยบายและการวางแผนงานและโครงการให้มีการปฏิบัติตามนโยบายอย่างต่อเนื่องเชื่อมโยงประสานกัน

1.2 ความไม่แจ่มชัดและเด็ดขาดของนโยบายของรัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ

1.3 ข้อมูลเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจต่างๆ มีลักษณะกระจัดกระจาย

1.4 ขาดความร่วมมือประสานระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

1.5 นโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจจะกำหนดไว้อย่างกว้างๆ และมีอยู่หลายส่วนที่ไม่ได้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

2. ปัญหาการควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ เช่น

2.1 มิได้มีการกำหนดให้แน่ชัดว่ารัฐวิสาหกิจต่างๆ ควรต้องมีความรับผิดชอบและได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานไหนและอย่างไร

2.2 หน่วยงานที่ควบคุมดูแลมีอยู่หลายหน่วยงาน

2.3 มิได้มีการควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจในสิ่งที่รัฐควรจะต้องดูแลให้ได้ผลอย่างจริงจัง

วรบุตร วภักดิ์เพชร (2558 : 28) กล่าวถึงปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมายังคงประสบปัญหาในการดำเนินงานหลายด้าน ที่สำคัญได้แก่

1. ปัญหากฎหมายจัดตั้ง ซึ่งกฎหมายรัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่งกำหนดวัตถุประสงค์ไว้กว้างมาก ขาดความชัดเจนสำหรับการปฏิบัติ การดำเนินงานจึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารแต่ละคนเป็นสำคัญ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมักจะกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารภายในองค์การอย่างละเอียด ส่วนเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การจะกล่าวไว้เพียงเล็กน้อย

2. ปัญหาด้านการบริหาร ซึ่งในการบริหารประจำวัน รัฐวิสาหกิจยังต้องประสบปัญหา ดังนี้

2.1 ความคล่องตัว การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรพิเศษจากระบบราชการ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาล แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏ คือการบริหารงานยังมีระเบียบกฎเกณฑ์ควบคุมทำให้ขาดความคล่องตัว นอกจากนี้ การที่ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นกรรมการหรือผู้อำนวยการหลายคนมาจากข้าราชการ ซึ่งมีการปฏิบัติอยู่ในกรอบของระบบราชการมาก่อน ย่อมสร้างความเคยชินให้ยึดมั่นในระเบียบราชการ ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานและการริเริ่มแผนงานใหม่ๆ

2.2 นโยบายจากรัฐบาล ที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติ ในบางครั้งก็อาจไม่สมเหตุสมผล เช่น การกำหนดราคาและค่าบริการที่รัฐวิสาหกิจพึงจำหน่ายที่ต่ำกว่าต้นทุนเพื่อลดค่าครองชีพของประชาชน หรือกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติงานบางด้านซึ่งไม่คุ้มกับต้นทุน แต่ไม่มีมาตรการช่วยเหลือชดเชยผลขาดทุนที่

เกิดขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคมักจะถูกกำหนดให้ขยายบริการตามนโยบายของรัฐบาล จึงต้องมีการลงทุนขยายงานสูงขึ้นมาก จะมีผลกระทบต่อการบริหารการเงินของรัฐวิสาหกิจ และต่อฐานะดุลการชำระเงินของประเทศ ในบางขณะ

กรณีการ กาลานวณวิภูศรี (2558 : 173) กล่าวถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับรัฐบาลว่า ปัญหาของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับรัฐบาล รวมถึงปัญหานโยบายของรัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ และปัญหาที่เกิดจากการควบคุมปัญหานโยบายของรัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ชัดเจน เช่น นโยบายที่ว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งตั้งขึ้นมาทำไม ตั้งขึ้นมาเพื่อการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือ เพื่อหวังผลกำไร ส่วนปัญหาที่เกิดจากการควบคุมนั้นปรากฏว่ามีหน่วยงานราชการที่คอยควบคุมรัฐวิสาหกิจมากมายจนเกินไป ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการ (ส่วนราชการประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมแรงงาน และกระทรวงเจ้าสังกัด) และองค์การที่รัฐบาลจัดตั้ง ได้แก่ คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งผลที่เกิดจากการมีหน่วยราชการคอยควบคุมมากเกินไป ทำให้รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ขาดความคล่องตัว

กล่าวโดยสรุป รัฐวิสาหกิจประสบปัญหาการดำเนินงานหลายด้าน เช่น ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ด้านการบริหารยังมีความคล่องตัวน้อยกว่าเอกชนเพราะต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการ นโยบายของรัฐบาลในบางครั้งไม่ชัดเจนและขัดแย้งกัน ระบบการทำงานขาดความเป็นเจ้าของ และระบบพนักงานไม่เอื้อให้มีการปฏิบัติงานเต็มที่ตามความสามารถ รวมทั้งผู้บริหารที่แต่งตั้งเข้ามาดำเนินการบางครั้งไม่ใช่ผู้มีความสามารถทางการบริหาร นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งไม่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน จากรัฐบาลสอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

ปัญหาของรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการบริหารงาน

การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วๆ ไปนั้น จะอาศัยระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนดขึ้น แต่ระเบียบข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมักจะไม่เหมือนกัน

อิสระ สุวรรณกุล และ ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2548: 783-791) ได้กล่าวถึงปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งที่มีทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ทั้งทรัพยากรทางการเงินและทรัพยากรบุคคล ในด้านทรัพยากรบุคคลนั้นมีอัตรากำลังเพิ่มมากขึ้นทั้งพนักงานประจำและพนักงานชั่วคราว กำลังคนในรัฐวิสาหกิจซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ประสิทธิภาพการใช้แรงงานจึงเป็นประเด็นสำคัญต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานกิจการของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม การบริหารงานบุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์จึงนับว่ามีความสำคัญมากในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจและของราชการ โครงการต่างๆ จะดำเนินไปได้จนบรรลุผลสำเร็จอยู่ที่บุคคลผู้บริหารงาน ถ้าได้พนักงานของรัฐวิสาหกิจดี ก็สามารถทำให้โครงการของราชการและรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายได้ แต่หากว่าได้บุคคลผู้บริหารงานไม่ดี หรือมีการบริหารงานบุคคลไม่เหมาะสมแล้ว แม้รัฐวิสาหกิจจะมีนโยบายหรือเป้าหมายดีเพียงใด ก็ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้ ในปัจจุบันการบริหารงานบุคคลในรัฐวิสาหกิจประสบปัญหาต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาทั่วไปทางด้านการบริหารงานบุคคล เช่น

- 1.1 ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล
- 1.2 ผู้บริหารไม่ยอมรับความสำคัญของการบริหารงานบุคคล
- 1.3 เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจยังเตรียมตัวไม่พร้อมต่อการบริหารงานบุคคล

สมัยใหม่

- 1.4 ปัญหาการคัดเลือกและบรรจุบุคคลในรัฐวิสาหกิจ

2. ปัญหาทางด้านการบริหารค่าจ้างและแรงงานสัมพันธ์ จำนวนเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับล่างสูงกว่าตลาดแรงงาน ทั้งราชการและเอกชนมาก ในขณะที่เงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนที่ทำงานระดับนโยบายและบริหารต่ำกว่าภาคเอกชน จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับที่มีคุณภาพและมีศักยภาพในการพัฒนาองค์กรเช่น

- 2.1 คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เสียเป็นส่วนใหญ่
- 2.2 ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับเรื่องเงิน จะเป็นการพิจารณาของฝ่ายรัฐบาลฝ่ายเดียว ปราศจากการเจรจา
- 2.3 คณะกรรมการประสานงานรัฐวิสาหกิจมีบทบาทค่อนข้างน้อย
- 2.4 การเรียกร้องของสหภาพแรงงานมีบ่อยครั้งและมักไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน
- 2.5 มีการใช้กลไกของสหภาพแรงงานเพื่อเหตุผลทางการเมือง

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 20) กล่าวไว้ว่า การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในรัฐวิสาหกิจมีลักษณะผ่อนปรน ไม่เข้มงวดเหมือนกับการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในหน่วยราชการต่างๆ ทั่วๆ ไป การบรรจุแต่งตั้งพนักงานในรัฐวิสาหกิจไม่ค่อยมีรูปแบบที่แน่นอน แต่พอสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการรับบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานนั้น รัฐวิสาหกิจทั่วๆ ไป มีแนวโน้มว่าจะใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณวุฒิ

ส่วนในเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจนั้น ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากระเบียบราชการพลเรือน ซึ่งเท่ากับเป็นบริวารของระบบข้าราชการพลเรือน ทำให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจลดน้อยลงมาก ดังนั้น ข้อจำกัดต่างๆ ต่ออิสระในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีมากกว่าวิสาหกิจเอกชนนี้ อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้จัดการและบุคคลอื่นๆ ในตำแหน่งที่หายากตีจากรัฐวิสาหกิจไปสู่วิสาหกิจเอกชนได้

กรรณิการ์ กาญจนวัฏศรี (2558 : 173) กล่าวถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลว่า ปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัญหาทั่วไปทางด้านการบริหารงานบุคคล และปัญหาทางด้านการบริหารค่าจ้างและแรงงานสัมพันธ์ ปัญหาทั่วไปทางด้านการบริหารงานบุคคลครอบคลุมถึงที่ปัญหาที่จะสรรหา และเก็บรักษาคนดีมีฝีมือไว้กับรัฐวิสาหกิจ ดังจะเห็นได้ว่า บุคลากรของรัฐวิสาหกิจมีอยู่ 3 ระดับ คือ คณะกรรมการบริหาร ซึ่งร้อยละ 90 ล้วนเป็นราชการ ผู้บริหารและพนักงานลูกจ้าง ปัญหาทั่วไปที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ รัฐวิสาหกิจไทยยังขาดการบริหารงานบุคคลที่ปราศจากอคติ นั่นก็คือ สตรียังมีโอกาสน้อยกว่าบุรุษ เฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่ง ที่สูงๆ ทั้งนี้เพราะ การบรรจุและแต่งตั้ง และปูนบำเหน็จความดีความชอบบุคคล มักจะมีการกีดกัน ในเรื่องเพศ ส่วนปัญหาการบริหารค่าจ้างและแรงงานสัมพันธ์ นับว่าเป็น

ปัญหาที่มีความรุนแรงทั้งฝ่ายรัฐวิสาหกิจและสหภาพแรงงาน ไม่สามารถจะตกลงกันได้ในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เงื่อนไขในการ จ้างงาน ตลอดจนสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ

วรบุตธ วักดีเพช (2558 : 28) กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับพนักงานว่า ระบบบริหารพนักงานของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การยังคล้ายระบบราชการที่ไม่มีสิ่งจูงใจพนักงานให้เต็มตามความสามารถ ซึ่งในกรณีของธุรกิจเอกชนพนักงานโดยเฉพาะในระดับผู้บริหารจะต้องบริหารงานให้เต็มตามความสามารถ หากบริหารผิดพลาดก็อาจถูกลงโทษจากผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการให้ออก ซึ่งในรัฐวิสาหกิจหลายแห่งยังกระทำได้อย่างนี้นอกจากนี้ ลักษณะการทำงานของพนักงานบางครั้งยังขาดความสำนึกในการเป็นเจ้าของ ซึ่งต่างจากธุรกิจเอกชนที่จะมีเจ้าของเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับธุรกิจนั้น จึงทำให้ค่าใช้จ่ายหรือการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจอาจจะต้องเสียในราคาที่สูงกว่าธุรกิจเอกชน

กล่าวโดยสรุป ปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคลที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การขาดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจยังเตรียมตัวไม่พร้อมต่อการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ ผู้บริหารไม่ยอมรับความสำคัญของการบริหารงานบุคคล ปัญหาการคัดเลือกและบรรจุบุคคลในรัฐวิสาหกิจ และปัญหาอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน อันเนื่องมาจากรัฐวิสาหกิจมีองค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารค่าจ้างมากมาย และยังมีกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี ทำให้เกิดปัญหาการบริหารค่าจ้างและแรงงานสัมพันธ์ด้วย

ปัญหาของรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับงบประมาณ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรกึ่งธุรกิจเอกชน มิใช่หน่วยงานธุรกิจเอกชน แต่เป็นหน่วยงานที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งขึ้นเป็นส่วนใหญ่ การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ การบริหารด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจจึงต้องตกอยู่ในสภาพดังกล่าวเช่นกัน

อิสระ สุวรรณกุล และ ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2548 : 793-803) ได้กล่าวถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจทางด้านการเงินและการตลาดไว้ว่า สภาพเศรษฐกิจของประเทศและอื่นๆ เป็นมูลเหตุก่อให้เกิดปัญหาทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. ปัญหาทางด้านการเงิน เช่น

- 1.1 แหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจมักจะมาจากต่างประเทศ
- 1.2 รัฐวิสาหกิจมีเป็นจำนวนมากยังอยู่ในสภาพของการขาดทุน
- 1.3 รัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลและส่วนราชการ จึงต้องปฏิบัติตาม

ระเบียบของทางราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าในด้านต่างๆ

2. ปัญหาทางด้านการตลาด เช่น

- 2.1 รัฐวิสาหกิจส่วนมากขาดหน่วยงานด้านการตลาด
- 2.2 ขาดความกระตือรือร้นเพื่อจะพัฒนารูปแบบสินค้าและบริการ
- 2.3 รัฐวิสาหกิจไม่สามารถปรับราคาได้ตามสภาพความเป็นจริง
- 2.4 ขาดการส่งเสริมทางด้านการตลาด

2.5 ขาดความคล่องตัวทางการตลาด เนื่องจากนำระเบียบข้อบังคับของทางราชการมาใช้กับรัฐวิสาหกิจ

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 23) กล่าวว่า ในการพิจารณาในแง่ของเศรษฐกิจและการคลังนั้น ในประการแรกสุดจะต้องพิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานเศรษฐกิจหน่วยหนึ่ง หรือกล่าว อีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดการของรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขายสินค้าหรือบริการจำนวนหนึ่งให้กับผู้บริโภคที่ราคาทุน หรือทุนบวกกำไร แต่มีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ถูกกำหนดให้ต้องคำนึงถึงสังคมต่างหากจากข้อกำหนดต่างๆ ทางเศรษฐกิจ และในบางกรณีปรากฏว่าการให้เงินอุดหนุนโดยรัฐบาลต่อรัฐวิสาหกิจที่มีความรับผิดชอบที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจอาจเป็นสิ่งจำเป็น

ความยุ่งยากที่แท้จริงประการหนึ่งซึ่งรัฐวิสาหกิจหลายแห่งต้องประสบก็คือ ข้าราชการการเมือง ปฏิเสธที่จะพิจารณารัฐวิสาหกิจในเบื้องต้นว่าเป็นหน่วยงานเศรษฐกิจ ข้าราชการการเมือง จะเรียกร้อยอย่าง สอดคล้องกันให้รัฐวิสาหกิจขายสินค้าและบริการในราคาต่ำกว่าทุน ซึ่งสิ่งนี้ไม่เพียงแต่เป็นการบ่อนทำลายขวัญของฝ่ายจัดการของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่ยังอาจจะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมทั้งหมด

กรรณิการ์ กาญจนวิภูศรี (2558 : 174) กล่าวถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการเงินและการตลาดว่า ปัญหาทางด้านการเงินและการตลาด คือ มีรัฐวิสาหกิจอยู่หลายแห่งที่ประสบความขาดทุน และบางแห่งก็มีหนี้สินทั้งในและนอกประเทศ ส่วนปัญหาการตลาดนั้น รัฐวิสาหกิจจะไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้หรือไม่สามารถทำกำไรให้รัฐบาลได้เลย หากไม่มีความคล่องตัวในการกำหนดราคาสินค้าและบริการ ตลอดจนไม่มีความคล่องตัวในการแข่งขันกับผู้ประกอบการอื่นๆ ในท้องตลาด

วรบุตร วรภัคดีเพชร (2558 : 29) กล่าวถึงปัญหาด้านการเงินว่า รัฐวิสาหกิจแม้จะจัดตั้งโดยรัฐบาลแต่ มักจะไม่ได้รับเงินทุนจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ ทำให้ต้องกู้ยืมเงินหรืออาศัยทรัพย์สินจากผู้อื่น ซึ่งทำให้มีค่าใช้จ่ายมาก เช่น กิจการรถประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพต้องประสบกับการขาดทุน ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะมีรายจ่ายและค่าดอกเบี่ยสูงมาก ซึ่งรัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินน้อยเมื่อเทียบกับการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการขาดเงินสดของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการค้างชำระหนี้จากลูกค้าผู้ใช้บริการที่เป็นหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจด้วยกัน

กล่าวโดยสรุป ปัญหาทางด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญได้แก่ ปัญหาทางด้านแหล่งเงินทุน การสะสมทุน กำไรหรือขาดทุน สินเชื่อจากผู้ขาย และความล่าช้าอันเนื่องมาจากระเบียบของทางราชการ และการตลาดของรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อความอยู่รอดของรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งหวังเพื่อผลิตสินค้าและบริการให้สามารถหารายได้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ รัฐวิสาหกิจของไทยยังประสบปัญหาอยู่หลายประการ อันทำให้ไม่สามารถหารายได้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ปัญหาของรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับผู้บริหาร

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่จัดตั้งขึ้นนั้น จะมีผู้บริหารและคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการกำหนดนโยบาย วางแผน ตัดสินใจกรณีต่างๆ ผู้บริหารนั้นนับว่ามีความสำคัญกับรัฐวิสาหกิจ

อิสระ สุวรรณบล และ ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2548: 806-812) ได้กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า รัฐวิสาหกิจจะเจริญก้าวหน้าต่อไปได้หรือไม่ขึ้นกับปัจจัยสำคัญประการหนึ่งขึ้นอยู่กับ

ผู้บริหารเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่กล่าวถึงกันมากก็คือปัญหาเกี่ยวกับผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ จำแนกได้ดังนี้

1.1 คณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารและคณะกรรมการ มักจะเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง ทำให้ ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารการดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้ เช่น

1.1.1 คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 80 เป็นข้าราชการ

1.1.2 อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติตามกฎหมายมักจะเป็นอำนาจในด้านการบริหารงานบุคคล ส่วนอำนาจด้านอื่นๆ มิได้มีการกำหนดไว้อย่างละเอียด

1.2 ผู้บริหาร ระบบการทำงานของรัฐวิสาหกิจคล้ายคลึงกับระบบราชการ ขาดความคล่องตัว ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งมีหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ทำให้ เกิดความล่าช้าในการทำงานต่าง ๆ เช่น

1.2.1 ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจมักจะอยู่ภายใต้ความกดดันในลักษณะต่างๆ

1.2.2 การแต่งตั้งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจมักจะเป็นในลักษณะระบบอุปถัมภ์

1.2.3 แนวทางการปฏิบัติงานของผู้บริหารในบางเรื่อง เช่น การเสนอเรื่องให้คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจพิจารณาไม่ชัดเจน

2. ปัญหาทางด้านการประสานงานของรัฐวิสาหกิจ เช่น

2.1 การประสานงานภายในรัฐวิสาหกิจ มักจะมีลักษณะของความขัดกันหรือการ ไม่ประสานกันเพียงชั่วขณะเท่านั้น แต่บางครั้งที่ปัญหากลายเป็นปัญหาเรื้อรังและเกิดความเสียหายร้ายแรงได้

2.2 การประสานงานระหว่างรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานของรัฐบาล เช่น

2.2.1 การดำเนินโครงการที่ซ้ำซ้อนกัน

2.2.2 ขาดความต่อเนื่องและสอดคล้องกันระหว่างโครงการของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ

2.2.3 โครงการที่รัฐวิสาหกิจรับช่วงจากหน่วยงานรัฐบาลมักจะไม่คุ้มกับผลตอบแทนที่จะได้

3. การประสานงานระหว่างรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานเอกชนเกิดปัญหาขึ้นคือเอกชนมักหลีกเลี่ยงระเบียบวิธีของรัฐวิสาหกิจเนื่องจากบางครั้งระเบียบวิธีดังกล่าวทำให้เอกชนได้กำไรน้อย

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 20) กล่าวไว้ว่า การสรรหาบรรจุแต่งตั้งผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจนั้น พบข้อสังเกต ดังนี้

1. การคัดเลือกผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับทางการเมืองเป็นสำคัญ กล่าวคือ การวินิจฉัยสั่งการในเรื่องการสรรหาจะถูกกำหนดขึ้นโดยข้าราชการการเมืองอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งผลที่ตามมาคือข้าราชการการเมืองจะพิจารณาจากการยอมรับทางการเมือง มากกว่าความสามารถในด้านวิชาชีพ และเมื่อมาตรฐานสองประการนี้ขัดแย้งกันเมื่อใด มาตรฐานทางการเมืองก็จะได้รับการพิจารณาก่อน ซึ่งจากลักษณะความเป็นการเมืองในการสรรหาผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ และความ

อ่อนแอของผู้อำนวยความสะดวกที่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและการควบคุมทางการเมืองนี้เอง มักจะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก

2. ใช้วิธีการสรรหาแบบแนวราบ กล่าวคือ ในการสรรหาผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ มักจะสรรหาจากบุคคลผู้เคยมีประสบการณ์ในการบริหารจากองค์กรอื่นๆ แทนที่จะสรรหาจากพนักงานระดับสูงในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และโดยปกติแล้วการสรรหาแบบแนวราบนี้มักจะมีขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง ก่อนที่ฝ่ายจัดการระดับสูงรุ่นใหม่จะเกิดขึ้นมาภายในองค์กรรัฐวิสาหกิจนั่นเองตามแนวคิด

3. ศักดิ์ศรีของอาชีพ อยู่ในระดับต่ำ ไม่จูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารเข้าสู่ตำแหน่งผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ค่าตอบแทนที่ได้รับไม่มากพอที่จะชดเชยกับความบีบคั้นทางการเมืองและความเสี่ยงในอาชีพด้วย

วรบุตร วรกิจเพชร (2558 : 28) กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับผู้บริหารว่า การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในบางครั้งยังไม่ได้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ หรือมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ แต่อาจเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนักการเมืองที่มีอำนาจ นอกจากนี้ ในบางครั้งรัฐวิสาหกิจยังมีการเจาะจงตัวผู้บริหารจากบางส่วนงานหรือมักจะเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำให้ไม่สามารถเลือกเฟ้นผู้บริหารที่มีความสามารถทางด้านบริหารอย่างแท้จริงมาแก้ปัญหาของรัฐวิสาหกิจ

กรรณิการ์ กาญจนวิญศรี (2558 : 175) กล่าวถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการบริหารและประสานงานว่า ปัญหาด้านการบริหารและการประสานงาน ปัญหาด้านการบริหารมักจะเกี่ยวข้องกับตัวผู้บริหาร หรือผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจ ว่าจะมีลักษณะและประสบการณ์ของการบริหารเชิงอาชีพมากน้อยเพียงใด นอกจากนั้นปัญหาการบริหารยังต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ อีก เช่น นโยบายของรัฐ การขาดการวางแผนรัฐวิสาหกิจและการปฏิบัติตามแผนนั้นอย่างจริงจัง ส่วนปัญหาการประสานงานนั้นพบว่ายังมีน้อยอยู่มากในบรรดารัฐวิสาหกิจด้วยกัน ด้วยเหตุนี้จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2525 แม้กระนั้นก็ตามการประสานงานของรัฐวิสาหกิจก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

บัณฑิต นิถาวร (2560 : 200-201) กล่าวถึงปัญหารัฐวิสาหกิจไว้ว่า ทุกองค์กรไม่ว่าบริษัทธุรกิจหรือหน่วยงานรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารระดับสูง ถือว่าเป็นบุคลากรสำคัญเพราะมีหน้าที่โดยตรงที่ต้องกำกับดูแล (ในกรณีกรรมการ) หรือขับเคลื่อนองค์กร (ในกรณีผู้บริหาร) ให้เติบโตตามยุทธศาสตร์ หรือให้องค์กรทำหน้าที่ตามที่ได้มีการระบุไว้ ความสำคัญนี้ทำให้ผู้ที่มารับตำแหน่งต้องมีความรู้ ประสบการณ์ และความพร้อมในการทำหน้าที่ ซึ่งความพร้อมสำคัญก็คือ ความรู้ในสาขาธุรกิจของบริษัทหรือองค์กร ความสามารถในการบริหาร ประสบการณ์ที่จะช่วยให้เกิดการตัดสินใจที่ดี และการยอมรับจากคนทั้งในและนอกองค์กร สิ่งเหล่านี้เป็นความพร้อมที่จำเป็นที่จะช่วยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง ให้สามารถทำงานในหน้าที่ได้ ซึ่งถ้าได้คนที่เหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่ ประโยชน์ก็จะเกิดมากมายนับกับองค์กร

ตรงกันข้ามการแต่งตั้งคนไม่เหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่ก็จะมีแต่ผลเสีย บริษัทหรือองค์กรจะเสียหายเพราะผู้ที่มารับตำแหน่งไม่มีความพร้อมที่จะทำงานในหน้าที่ ไม่สามารถขับเคลื่อนองค์กร ทำให้ธุรกิจเสียโอกาส ที่แย่ที่สุดก็คือไม่ทำงานตามหน้าที่ มุ่งแต่จะตอบสนองของผู้แต่งตั้ง กรณีเช่นนี้ ถ้าเป็นหน่วยงานรัฐผลลัพธ์คือการไม่ทำหน้าที่ขององค์กรจะสร้างปัญหาและต้นทุนมากมายให้กับส่วนงานอื่นๆ ที่สำคัญถ้าการสรรหาแต่งตั้ง

(ผู้บริหารระดับสูง) ถูกมองว่าเกิดจากการใช้เส้นสาย เกิดจากการแทรกแซงโดยบุคคลภายนอก คนในองค์กรก็เหมือนถูกสอนให้ต้องวิ่งเต้นเล่นการเมือง เพื่อหาผู้สนับสนุนหาเส้นสาย เพื่อให้ก้าวไปสู่ระดับสูงสุดขององค์กร สร้างแรงจูงใจให้คนในองค์กรไม่ทำงาน หันมาเล่นการเมืองในและนอกสำนักงาน ซึ่งจะทำลายประสิทธิภาพและความเข้มแข็งขององค์กรอย่างน่าเสียดาย

ในภาครัฐนั้นกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหารระดับสูงต้องมีกระบวนการตามหลักธรรมาภิบาลที่ดีมารองรับ เพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวม แต่ถึงแม้กระบวนการจะมีการกำหนดไว้ชัดเจนอย่างไร ในโลกของความเป็นจริง ถ้าผู้มีอำนาจต้องการใช้อำนาจแทรกแซงการสรรหา เพื่อแต่งตั้งคนของตนก็คงทำได้ พร้อมกับปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ ที่ระบุไว้ในหลักปฏิบัติที่ดีหรือกฎหมาย ทำให้กระบวนการสรรหาที่กำหนดไว้ กลายเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคนที่ตนสนับสนุน โดยไม่ต้องรับผิดชอบ กรณีแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐที่เน้นการเมืองมักใช้อำนาจแต่งตั้งคนของตนก่อให้เกิดผลร้ายแก่องค์กรมากกว่าผลดี

กล่าวโดยสรุป ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารและผู้บริหาร ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการบริหาร ได้แก่ การแต่งตั้งมักจะแต่งตั้งโดยอาศัยเหตุผลทางการเมือง มีความสัมพันธ์ส่วนตัว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเองก็มักจะมีอำนาจในเรื่องการบริหารงานบุคคล แต่อำนาจด้านอื่นๆ กฎหมายกลับกล่าวไว้อย่างกว้างๆ ส่วนทางด้านผู้บริหารก็เกิดปัญหาขึ้น ทั้งแหล่งที่มา คุณสมบัติ และแนวทางการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ ในขณะเดียวกัน รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมีการประสานงานทั้งการประสานงานภายในรัฐวิสาหกิจ การประสานงานระหว่างรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานของรัฐบาล และการประสานงานระหว่างรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานเอกชน ซึ่งการประสานงานเหล่านี้ก็มีปัญหาเกิดขึ้น

การแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจไทย

การพัฒนาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจจะต้องกระทำทั้งระบบ กล่าวคือ ต้องมีการปฏิรูปทั้งโครงสร้างการจัดองค์การ กระบวนการบริหาร และพฤติกรรมการบริหาร ในการแก้ไขปัญหา ได้มีการเสนอแนวคิดไว้ทั้งฝ่ายรัฐบาลและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจยุคใหม่ไม่สามารถใช้วิธีบริหารแบบเดิมได้อีกต่อไป ถึงเวลาที่รัฐวิสาหกิจจะต้องพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและบริการ เพื่อสร้างมูลค่าและพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน เสริมสร้างศักยภาพและความยั่งยืนให้ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

พิพัฒน์ ไทอารี อิศระ สุวรรณบล และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2548 : 819-823) อธิบายว่า โลกได้เข้าสู่สังคมยุคโลกาภิวัตน์ เทคโนโลยีมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ขีดความสามารถของเอกชนในการประกอบกิจการประเภทสาธารณูปโภค สามารถทำได้ดีกว่ารัฐวิสาหกิจทั้งด้านคุณภาพและราคา ดังนั้น ปัญหาของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการตามรูปแบบเดิมปรากฏชัดเจนขึ้น ส่งผลให้กิจการของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งประสบปัญหาขาดทุนอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นภาระของรัฐต้องแบกรับ เพราะที่ผ่านมานั้นรัฐบาลต้องเป็นผู้ดูแลและ

สนับสนุนทางด้านเงินทุน รวมทั้งการค้ำประกันเงินกู้ แก่รัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นตลอดมา

ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจะต้องพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและบริการ เพื่อสร้างมูลค่าและพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน เสริมสร้างศักยภาพและความยั่งยืนให้ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอีกมาก โดยมีเป้าหมายระยะยาวในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนได้รับบริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นในราคาที่สะท้อนประสิทธิภาพและเป็นธรรม รวมทั้งเป็นทางเลือกใหม่ในการลงทุนของประชาชนและภาคเอกชนในขณะเดียวกันพนักงานรัฐวิสาหกิจก็มีความมั่นคงในอาชีพ ดังนี้

1. แนวคิดในการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจตามรายงานการศึกษาวิจัยรัฐวิสาหกิจของประเทศต่างๆ คือ

1.1 เป้าหมายของรัฐวิสาหกิจ คือ ประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐวิสาหกิจและรัฐบาลจะต้องมีกรอบในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้โดยเฉพาะ

1.2 การเงินของรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้รัฐวิสาหกิจเลี้ยงตัวเองให้ได้ มีนโยบายราคาให้สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจที่แท้จริง

1.3 การปฏิรูประบบบริหาร คือ การเพิ่มระดับความเป็นอิสระในการบริหาร โดยให้ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ได้สร้างเกณฑ์ในการดำเนินงานให้ชัดเจน ให้มีการจัดรูปแบบการบริหารเช่นเดียวกันหรือใกล้เคียงกับภาคเอกชน

2. แนวคิดของสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่สำคัญคือธนาคารโลก ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจ 2 ระดับ คือ

2.1 ระดับที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ จะต้องจัดระบบการบริหารการเงินการคลังให้รัดกุม จัดการควบคุมด้านการพัสดุและวัสดุคงคลัง และสร้างความสมดุลในการผลิต

2.2 ระดับรัฐบาล จะต้องมีการปรับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจให้มีลักษณะเป็นวิสาหกิจยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประเด็นเหล่านี้

2.2.1 การกำหนดวัตถุประสงค์และการจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน

2.2.2 การปรับเป้าหมายการจ้างงานเพื่อการสร้างงาน หรือขยายขอบเขตการจ้างงานให้บรรลุผลอย่างแท้จริง

2.2.3 การกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดทำรายงานการดำเนินงาน

2.2.4 ความล้มเหลวที่ปรากฏมาโดยตลอด คือการขจัดหรือจำกัดการแทรกแซงของรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐบาลที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก

2.2.5 หลักการรับผิดชอบต่อผลงาน โดยการจัดระบบการบริหารที่ส่งเสริมการแข่งขัน เพื่อทดแทนลักษณะการดำเนินงานแบบผูกขาด การกำหนดราคาให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตที่แท้จริง

2.2.6 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จำหน่ายจ่ายโอน หรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประสบภาวะขาดทุน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558 : 2) กล่าวว่า การให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ต่อประสิทธิภาพด้วยแผนการทบทวนกิจการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง โดยการบริหาร

จัดการภาระหนี้ การจัดทำแผนรองรับความเสี่ยง ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างบุคลากร เพื่อเป็นแนวทางในการลดผลกระทบจากการขาดทุน ควบคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างรัฐวิสาหกิจองค์รวม โดยกำหนดขอบเขตหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจน การสร้างระบบมาตรฐานการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล นอกจากจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างความโปร่งใสแล้ว ยังเป็นกลไกสำคัญที่จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและส่งเสริมขีดความสามารถขององค์กร ตลอดจนลดโอกาสเสี่ยงจากการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างระดับมหภาคและจุลภาคควบคู่กันอย่างเป็นระบบ

นอกจากนั้น การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจจะช่วยแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงขนาดและจำนวนองค์กรให้มีความเหมาะสมกับหน้าที่ในการให้บริการสินค้าสาธารณะ การปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อบังคับ และขั้นตอนการทำงานที่มีความล้าหลังหรือมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพแบบเอกชน และเกิดความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น การสร้างมาตรฐานระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ และการปฏิรูประบบประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนการนำแผนฟื้นฟูที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศมาใช้ปฏิบัติจริง จะเป็นการแก้ปัญหาทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐอย่างบูรณาการทั้งระยะสั้นและระยะยาว

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 40) กล่าวว่า การแก้ปัญหาวิสาหกิจต้องทำที่โครงสร้าง นั่นคือ ปัญหาประสิทธิภาพในการทำธุรกิจของรัฐวิสาหกิจไทยทั้ง 56 แห่ง ในยุคแรกรัฐวิสาหกิจทั่วโลกเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อนโยบายขั้นพื้นฐานต่างๆ ของรัฐ เมื่อดำเนินการมาระยะหนึ่งจึงพบปัญหาด้านประสิทธิภาพความโปร่งใส และการบูรณาการกับหน่วยงานอื่นๆ การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจโลกจึงเข้าสู่ระยะที่ 2 คือ การจัดตั้งองค์กรกลางทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือพี่เลี้ยง ให้คำแนะนำ ซึ่งประเทศไทยมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงการคลัง ต่อมาในระยะที่ 3 คือ การรวมศูนย์แล้วนำรัฐวิสาหกิจทั้งหมดมาจัดกลุ่มรวมกัน เพื่อมุ่งการบริหารภาพรวมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด คณะกรรมการนโยบายกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) เห็นว่าการบริหารรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยต้องนำกลับมารวมศูนย์แล้วจัดการให้เกิดประสิทธิภาพ ขณะนี้อยู่ระหว่างการอนุมัติหลักการการจัดตั้งองค์กรใหม่ทำหน้าที่รวมศูนย์การกำหนดทิศทางการบริหารรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ ซึ่งจะดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 เพื่อสร้างความโปร่งใสให้มากขึ้น

สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (2560) กล่าวไว้ว่า การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจจะมีความสำคัญต่อแผนยุทธศาสตร์ชาติในอนาคต เพราะถ้าทำสำเร็จ องค์กรรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีรูปแบบการดำเนินงานที่เหมาะสมมากขึ้น มีการวางระบบเพื่อเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานที่โปร่งใสมากขึ้น มีกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถตรงจุดมาบริหารองค์กร ทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียมกันกับภาคเอกชน รวมทั้งจะได้ทบทุนการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาล ที่ทำให้เกิดปัญหาไม่มีการแข่งขันเสรีอย่างที่เคยเป็นมาด้วย

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 225) กล่าวว่า แม้รัฐวิสาหกิจจะยังมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อมบางประการ จะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจบางแห่ง

หมดความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการเพราะความจำเป็นในตอนจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหมดไปแล้ว เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาการครองชีพของประชาชนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น หรือในบางกรณีมีเอกชนประกอบกิจการเหล่านั้นได้ผลดีอยู่แล้ว รัฐจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปประกอบกิจการเหล่านั้นซ้ำซ้อนกับเอกชน ซึ่งจะเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐเกินความจำเป็น ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะลดขนาดและจำนวนของรัฐวิสาหกิจลง

กล่าวโดยสรุป แนวคิดของฝ่ายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาวิสาหกิจในภาพรวม คือ การให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการเพื่อบรรลุเป้าหมาย คือ ประสิทธิภาพ และสามารถเลี้ยงดูแลตัวเองได้ รวมทั้งให้มีการจัดรูปแบบการบริหารเช่นเดียวกับเอกชน เพื่อระดับความเป็นอิสระในการบริหาร ส่วนสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ได้เสนอแนวคิดในการแก้ไขปัญหาวิสาหกิจ 2 ระดับคือ ระดับที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจและระดับรัฐบาล

แนวทางการแก้ไขปัญหาวิสาหกิจไทย

การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจจะช่วยแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการปรับปรุงขนาดและจำนวนองค์กรให้มีความเหมาะสมกับหน้าที่ในการให้บริการสินค้าสาธารณะ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558 : 9-12) ได้กล่าวไว้ว่า การปรับปรุงกฎระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ และขั้นตอนการทำงานที่มีความล้าหลังหรือมากเกินไปเกินความจำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพแบบเอกชนและเกิดความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง มีข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. กำหนดบทบาทและภารกิจของส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน โดยแยกให้ชัดเจนระหว่างหน่วยงาน 4 ประเภท ดังนี้

1.1 หน่วยกำกับนโยบาย (Policy Maker) ทำหน้าที่กำหนดทิศทางและนโยบายของอุตสาหกรรม และดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามพันธกิจของรัฐวิสาหกิจตามที่ได้วางไว้ เช่น หน่วยกำกับนโยบายอุตสาหกรรมการบิน หน่วยกำกับนโยบายอุตสาหกรรมการสื่อสาร เป็นต้น

1.2 หน่วยกำกับดูแล (Regulator) ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ของอุตสาหกรรม และการดำเนินธุรกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยุติธรรม เช่น Regulator ของอุตสาหกรรมการธนาคารและสถาบันการเงิน Regulator ของอุตสาหกรรมขนส่งทางบก เป็นต้น

1.3 หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่แทนเจ้าของ (Owner) คือหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจแทนประชาชน ในการดูแลด้านธรรมาภิบาล ฐานะการเงิน การคัดเลือกกรรมการและผู้บริหาร การประเมินผลการดำเนินงาน การปฏิรูปโครงสร้าง ตลอดจนส่งเสริมการเติบโตอย่างยั่งยืนของรัฐวิสาหกิจ รวมไปถึงบริษัทลูกและบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจตามความเหมาะสม

1.4 หน่วยปฏิบัติการหรือผู้ให้บริการ (Operator or Service Provider) คือรัฐวิสาหกิจซึ่งมีหน้าที่ดำเนินกิจการตามนโยบายและพันธกิจที่ได้วางไว้

2. กำหนดให้หน่วยงานแต่ละประเภทไม่ทำภารกิจซ้ำซ้อนกัน เพื่อลดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ระหว่างหน่วยงาน เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็น Policy Maker และ Regulator ต้องไม่ทำหน้าที่เป็น Owner ในขณะเดียวกัน

3. เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนเจ้าของ (Owner) ของรัฐวิสาหกิจ ให้ออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

4. กำหนดให้หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เจ้าของรัฐวิสาหกิจทำการทบทวนเหตุผลแห่งการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และทำการประเมินถึงสถานการณ์ดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจ หรือการยุบรวมยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพให้มีความเหมาะสมอย่างสม่ำเสมอ

5. ออกกฎหมายให้รัฐบาลสามารถใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลเป็นกรณีพิเศษได้ แต่หากเป็นการขอให้รัฐวิสาหกิจเรียกเก็บค่าดำเนินการในอัตราที่ต่ำกว่าราคาตลาดที่รัฐวิสาหกิจกำหนดตามปกติ นั้น รัฐบาลจะต้องชดเชยส่วนต่างนั้นอย่างเหมาะสม โดยให้รัฐวิสาหกิจทำบัญชีเป็นพิเศษขึ้นโดยเฉพาะ เรียกว่า บัญชีบริการสาธารณะ (Public Service Account : PSA) เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และชัดเจนในการวัดผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 40-41) ได้กล่าวถึงแนวทางการแก้ไขการบริหารองค์การรัฐวิสาหกิจไว้ว่า การจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจแบบรวมศูนย์ได้รับการยอมรับทั่วโลกว่าเป็นแนวทางกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพสูงสุด และช่วยแก้ปัญหาของรัฐวิสาหกิจในหลายประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจต้องเป็นกลไกของรัฐ การกำหนดนโยบายที่จะให้รัฐวิสาหกิจ แต่ละแห่งดำเนินการยังเป็นอำนาจของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ต้องพิจารณาผลการดำเนินนโยบายที่จะเกิดขึ้นต่อรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเป็นสำคัญ เพื่อป้องกันการแทรกแซงที่นอกเหนือจากพันธกิจหลักของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

ตัวอย่างแนวทางแก้ไขการบริหารองค์การรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาขาดทุน จากสรุปผลการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินของชาติ สภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 มีรัฐวิสาหกิจที่มีผลดำเนินงานขาดทุนทั้งสิ้น 10 แห่ง ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนเรียงลำดับจากขาดทุนมากที่สุด ได้แก่ 1) การรถไฟแห่งประเทศไทย 2) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ 3) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย 4) บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด 5) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม 6) องค์การคลังสินค้า 7) องค์การสวนสัตว์ 8) องค์การสวนพฤกษศาสตร์ 9) สถาบันการบินพลเรือน และ 10) องค์การจัดการน้ำเสีย

รัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาขาดทุนมากที่สุด 2 อันดับแรก ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีภารกิจในการให้บริการสาธารณะ โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็นการดำเนินในเชิงพาณิชย์และการดำเนินงานเชิงสังคม รัฐมีนโยบายในการเก็บค่าบริการต่ำกว่าต้นทุน ภาครัฐจะเป็นผู้ควบคุมราคาเพื่อบรรเทาภาระของประชาชนที่ใช้บริการ ในกรณีนี้เมื่อขาดทุนกระทรวงการคลังจะมีการดูแลโดยการจัดสรรเงินงบประมาณชดเชยให้ กระทรวงการคลังมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดทิศทางให้รัฐวิสาหกิจแก้ไขปัญหา โดยการช่วยจัดทำแผนและมีกลไกในการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่

หากการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย กระทรวงการคลังโดย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) จะเสนอแผนต่อ กนร. เพื่อพิจารณาและเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

กรณีการแก้ไขปัญหาของ รฟท. เป็นการแก้ไขโดยการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการองค์การตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2553 โดยแบ่งหน่วยงานภายใน รฟท. ออกเป็น 3 หน่วยธุรกิจ และ 1 บริษัทลูก ได้แก่ หน่วยธุรกิจเดินรถ หน่วยธุรกิจการบริหารสินทรัพย์ หน่วยธุรกิจซ่อมบำรุง และ บริษัทรถไฟฟ้า รฟท. จำกัด ซึ่ง รฟท. จะต้องจัดทำแผนการบริหารจัดการ ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

นอกจากนี้ รฟท. ยังต้องเร่งรัดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรางและระบบการจัดการ ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และต้องมีการบริหารจัดการการพัฒนาบุคลากรของ รฟท. ให้มีความรู้ความสามารถเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามโครงสร้างใหม่ของ รฟท. อย่างมีประสิทธิภาพ

กรณี การแก้ไขปัญหาของ ขสมก. ได้มีการจัดทำแผนฟื้นฟูเพื่อปรับโครงสร้างขององค์กรเช่นกัน ที่ผ่านมา ขสมก. ประสบปัญหาเนื่องจากมีต้นทุนในการให้บริการสูง เส้นทางในการให้บริการเป็นเส้นทางเก่าวิ่งระยะยาว รถส่วนใหญ่ของ ขสมก. ยังคงเป็นรถเก่าและใช้น้ำมันดีเซล ขณะนี้มีความพยายามในการผลักดันให้มีการเปลี่ยนรถใหม่ และลดต้นทุนในการให้บริการ

ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ทั้งกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณกระทรวงเจ้าสังกัด เป็นต้น กระทรวงการคลังจึงพยายามในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการกำกับและพิจารณานโยบายรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีเอกภาพในการกำกับดูแล ติดตาม ประเมินผล และกำหนดทิศทางรัฐวิสาหกิจให้มีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยมีคณะกรรมการชุดใหญ่เพียงชุดเดียวมีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณา

บัณฑิต นิจถาวร (2560 : 199-202) อธิบายว่า ในแง่ธรรมาภิบาลหรือการกำกับดูแลกิจการ ที่ดีวิธีการที่ควรนำมาปฏิบัติใช้ในการสรรหาแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง หรือกรรมการควรเป็นอย่างไร เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมมาทำงาน และป้องกันการแทรกแซงจากบุคคลที่สามหรือฝ่ายการเมือง กรณีแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐที่นักการเมืองมักใช้อำนาจแต่งตั้งของตน ก่อให้เกิดผลร้ายต่อองค์กรมากกว่าผลดี เพื่อป้องกันปัญหานี้ การสรรหาและแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหารระดับสูงจึงต้องมีกระบวนการตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลที่ดีมารองรับ เพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวม โดยกระบวนการจะเน้นใน 3 เรื่อง คือ ขั้นตอนการสรรหาแต่งตั้งที่ชัดเจนและทราบทั่วกัน การตัดสินใจเป็นกลุ่มเป็นคณะเพื่อร่วมกันสรรหาและแต่งตั้งผู้ที่เหมาะสม และความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมั่นใจว่า มีการพิจารณาแต่งตั้งตามหลักคุณธรรมไม่ใช่ระบบเส้นสาย

ในลักษณะนี้ หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี จึงระบุให้คณะกรรมการองค์กร/บริษัทต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา เข้ามาทำหน้าที่สรรหา โดยประธานและกรรมการในคณะกรรมการสรรหาต้องเป็นกรรมการอิสระ เพื่อลดอิทธิพลของเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นใหญ่ ที่จะแทรกแซงกระบวนการสรรหา มีการกลั่นกรองผู้ที่เหมาะสมตามกระบวนการที่โปร่งใส และเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมให้คณะกรรมการองค์กร/

บริษัทพิจารณาแต่งตั้ง ซึ่งคณะกรรมการองค์กร/บริษัทจะต้องแต่งตั้งจากรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอเท่านั้น นี่คือหลักปฏิบัติที่ดี

ดังนั้น จำเป็นที่ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเจ้าของตัวจริงต้องช่วยปกป้องให้การสรรหาแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหารระดับสูง โดยเฉพาะในตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อประเทศ ให้สามารถเกิดขึ้นได้จริงตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี และตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ซึ่งทำได้ 2 ทาง

1. พยายามสร้างกฎเกณฑ์เพิ่มเติมให้กระบวนการสรรหาที่มีอยู่ในกฎหมายทำงาน ให้เกิดผลได้อย่างจริงจัง ซึ่งที่ทำได้คือ

1.1 แยกการสรรหาและการแต่งตั้งออกจากกันเด็ดขาด ให้การสรรหาเป็นการดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมาทำหน้าที่อย่างอิสระ และคณะกรรมการดังกล่าวต้องไม่ถูกแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจทางการเมือง ขณะที่ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมาย ก็จะต้องตั้งจากรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอเท่านั้น

1.2 กรรมการในคณะกรรมการสรรหาทุกคน ต้องเสนอความเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของผู้ที่สมควรได้รับตำแหน่ง เป็นลายลักษณ์อักษร เหมือนที่ผู้พิพากษาต้องมีความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรในการพิจารณาคดีและให้สามารถเปิดเผยข้อมูลนี้ได้เมื่อศาลมีคำสั่ง

1.3 กำหนดเป็นโทษทางอาญากับผู้ที่ใช้อำนาจแทรกแซงกระบวนการสรรหาเพราะบิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ทั้งสามเรื่องนี้ถ้าทำได้จะช่วยลดแรงจูงใจที่จะใช้อำนาจชี้แนะกระบวนการสรรหา

2. ปฏิรูประบบราชการเพื่อลดการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งสามารถทำได้โดย

2.1 เขียนรัฐธรรมนูญให้แยกอำนาจปกครองออกเป็นสี่อำนาจที่เป็นอิสระจากกัน (Separation of powers) คือ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจฝ่ายข้าราชการประจำ (Bureaucracy) แทนที่จะเป็นสามอำนาจ คือ ตุลาการ บริหาร และนิติบัญญัติอย่างที่ทำกัน การให้ฝ่ายข้าราชการประจำเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร จะปลดการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งข้าราชการประจำ

2.2 เมื่อข้าราชการเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง ก็ควรกำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการระดับสูงสามารถหมุนเวียนข้ามกรมข้ามกระทรวงได้ เพื่อยกระดับความสามารถในการบริหารระบบราชการทั้งระบบให้สูงขึ้น

2.3 ในแต่ละตำแหน่งที่สำคัญต้องให้มีการทำแผนสืบทอดตำแหน่ง หรือ Succession Planning โดยหรือพิจารณาทั้งจากบุคลากรในหน่วยงานและนอกหน่วยงาน เพื่อเตรียมคนที่เหมาะสมไว้ล่วงหน้าและนำแผนดังกล่าวมาปฏิบัติใช้จริง

กล่าวโดยสรุป เพื่อให้องค์กรรัฐวิสาหกิจสามารถยกระดับการแข่งขันภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานเฉพาะ จึงควรมีการศึกษาแนวทางในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการวางระบบให้เป็นไปตามพันธกิจองค์กรที่มีความโปร่งใส ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ

วิธีการพัฒนารัฐวิสาหกิจ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีเหตุผลมาจากการที่รัฐบาลต้องการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพ ตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ไปรษณีย์โทรเลข รถไฟ รถเมล์ ท่าเรือ และท่าอากาศยาน เป็นต้น จึงนับได้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีส่วนกระตุ้นให้เศรษฐกิจและสังคมก้าวหน้า ทั้งยังมีส่วนในการสร้างรายได้ให้กับภาครัฐ ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจยังเป็นแหล่งสร้างงานและผลิตพนักงานที่มีคุณภาพให้กับตลาดแรงงานเป็นจำนวนมาก

พิพัฒน์ ไทอารี อิศระ สุวรรณกุล และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2548 : 839) อธิบายว่า รูปแบบการพัฒนารัฐวิสาหกิจขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาว่าจะมุ่งเน้นด้านใดเป็นประการสำคัญ กล่าวคือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ลดภาระของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเป็นเจ้าของ หรือเพื่อเป็นการพัฒนาตลาดทุนในทางอ้อม แต่ท้ายที่สุดก็เพื่อเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่รัฐวิสาหกิจและประเทศโดยรวม วิธีการพัฒนารัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นการทำสัญญาจ้างบริหาร การทำสัญญาจ้าง ให้เอกชนดำเนินการ ในการให้สัมปทาน การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทตามพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อกระจายหุ้นระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ ยุบเลิกกิจการ หรือการร่วมทุน ก็ตาม แต่ละวิธีมีความหมายต่อความรับผิดชอบและความเสี่ยงในการลงทุนที่ภาครัฐต้องรับภาระในระดับที่แตกต่างกัน การพัฒนารัฐวิสาหกิจไม่ว่าวิธีใด ควรดำเนินการด้วยหลักการของการจัดการ ที่ดี (Good Corporate Governance) เพื่อให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้เพราะหลักการจัดการที่ดีเป็นเครื่องมือในการสร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารรัฐวิสาหกิจ โดยสามารถป้องปรามการทุจริตภายในองค์กรได้เปรียบเสมือนภูมิคุ้มกันที่จะส่งเสริมให้การแทรกแซงจากภายในและภายนอก ลดน้อยลง

กรรณิการ์ กาญจนวิภูศรี (2558 : 166) อธิบายว่า การพัฒนารัฐวิสาหกิจ เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และแก้ไข กิจกรรมที่เป็นของรัฐ ในการบริหารเชิงธุรกิจให้ดีขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการบริหารการพัฒนา และการพัฒนารัฐวิสาหกิจที่หมายรวมถึงการแปรรูปและวิธีการอื่นใดที่จะช่วยให้ลดภาระทางด้านการเงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่พึ่งตัวเองได้ ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสาธารณูปโภคหรือผูกขาด หรือสามารถทำกำไรให้รัฐบาล ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่มีการแข่งขันในท้องตลาด การปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ คือ การพัฒนารัฐวิสาหกิจ การปรับปรุงรัฐวิสาหกิจในแง่ของการพัฒนาจะเห็นได้จากข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ ที่ใช้ในมาตรการ 6 ประการในการแก้ไขปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

1. ปรับปรุงหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยให้เขียนรายละเอียดหน้าที่ต่างๆ ให้ชัดเจน
2. ตั้งกรรมการที่ปรึกษา โดยไม่ต้องตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ เพื่อทำหน้าที่เสนอแนวทางการปรับปรุง

และวางแผนโดยส่วนรวม เพื่อเสนอรัฐบาล

3. ปรับปรุงกองรัฐวิสาหกิจในกรมบัญชีกลาง โดยให้ย้ายไปสังกัดสำนักปลัดกระทรวงการคลัง
4. จัดตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ เพื่อควบคุมการติดตามการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง
5. จัดตั้งสำนักงานรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ โดยให้มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับที่กล่าวไว้ในข้อ 4
6. ตั้งทบทวน หรือกระทรวงรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยตรง

ส่วนการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจในแง่ของการไม่พัฒนารัฐวิสาหกิจ จะเห็นได้จากความพยายาม ที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเริ่มขึ้นในตอนปลายของทศวรรษ 1970 ต้นทศวรรษ 1980 หลังจากมีการพัฒนารัฐวิสาหกิจมาหลายทศวรรษ การแปรรูปมุ่งเน้นที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ แทนที่จะมีการควบคุมโดยรัฐบาลและการวางแผนจากส่วนกลาง และปล่อยให้เป็นกลไกของตลาดและการแข่งขันเข้ามามีบทบาท

พิพัฒนา ไทยอารี อิสระ สุวรรณกุล และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2548 : 840-842) อธิบายถึงขั้นตอนการพัฒนารัฐวิสาหกิจว่า การเพิ่มมูลค่าของรัฐวิสาหกิจเพื่อส่งผลต่อการเพิ่มมูลค่าของประเทศโดยรวมสามารถดำเนินการ โดยมีขั้นตอนการพัฒนา ดังนี้

1. สร้างความชัดเจนของโครงสร้างอุตสาหกรรม ในแต่ละสาขาว่ามีโครงสร้างผูกขาดหรือแข่งขันหรือพยายามลดการแข่งขัน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการกำกับเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนให้สอดคล้องกัน

2. สร้างระบบบริหารจัดการที่ดีทั้งภายใน และภายนอกองค์กร เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ อันจะส่งเสริมให้การทำงาน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้โดยภาครัฐต้องวางกลไกในการกำกับดูแลในแต่ละสาขาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชน นักลงทุนผู้ประกอบการ และรัฐบาล โดยจะส่งผลให้ประชาชนได้รับการคุ้มครอง คุณภาพบริการที่ดี ราคาเป็นธรรม นักลงทุนและผู้ประกอบการแข่งขันกันภายใต้กติกาเดียวกัน

3. ปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ เพื่อสร้างความพร้อม อันจะนำไปสู่ความแข็งแกร่งในการพัฒนาตนเอง โดยรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนกลยุทธ์ แผนธุรกิจ ดำเนินการในการปรับโครงสร้างองค์กร ระบบบัญชี ระบบคอมพิวเตอร์และอื่นๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพองค์กร เป็นต้น

4. การระดมทุนจากภาคเอกชน ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายแนวทาง เพื่อเป็นการลดภาระภาครัฐในการสนับสนุนด้านงบประมาณ

กรรณิการ์ กาญจนวิภูศรี (2558 : 172-173) กล่าวถึงแนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจว่า มีอย่างน้อย 4 แนวทาง กล่าวคือ

1. การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางธุรกิจ รวมถึงการพัฒนาตลาดและการแข่งขันกันอย่างเสรี โดยพยายามลดบทบาทในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของรัฐบาลลง มองในแง่นี้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็เป็นวิธีหนึ่งที่จะพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางธุรกิจ

2. การพัฒนารัฐวิสาหกิจตามแนวทางกฎหมาย ซึ่งรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดตั้งขึ้นด้วยกฎหมายหลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านี้บางฉบับก็ล้าสมัย ไม่เอื้อให้มีการพัฒนารัฐวิสาหกิจได้เต็มที่ ด้วยเหตุนี้ การปรับปรุง

กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้รัฐวิสาหกิจเกิดความคล่องตัวในการจัดการ จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาวิสาหกิจ

3. การพัฒนาวิสาหกิจตามแนวทางสังคมวิทยา มุ่งเน้นที่จะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนา เพื่อเกื้อหรือเฉลี่ยความสุขและความทุกข์ของคนในสังคม เฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความยากจน ความไม่รู้ ความเจ็บไข้ได้ป่วย และความหวโหย เป็นต้น

4. การพัฒนาวิสาหกิจตามแนวทางเศรษฐศาสตร์ มุ่งพิจารณากิจการทางเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจ เช่น การระดมทุน การลงทุน การค้าประกันเงินกู้ และการกำหนดราคาสินค้าและบริการ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาวิสาหกิจคือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและแก้ไขกิจการที่เป็นของรัฐในการให้บริการและดำเนินการเชิงธุรกิจให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทย

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (2560 : ออนไลน์) กล่าวว่า สคร. (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลและสนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้มีระบบบริหารจัดการที่ดี มีความสามารถในการแข่งขัน เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน ซึ่งการที่จะบริหารรัฐวิสาหกิจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว นั้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาวิสาหกิจให้สามารถตอบรับการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อมต่างๆ เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ฯลฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐวิสาหกิจยุคใหม่ ไม่สามารถใช้วิธีบริหารจัดการแบบเดิมได้อีกต่อไป จึงเป็นหน้าที่ของ สคร. ในการนำเครื่องมือแนวปฏิบัติต่างๆ มาใช้สร้างแรงจูงใจการพัฒนาวิสาหกิจ โดยเครื่องมือหรือแนวปฏิบัติต่างๆ ที่สำคัญ มีดังนี้

1. การกำกับดูแลที่ดี
2. การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
3. ระบบค่าตอบแทน
4. การมอบรางวัลรัฐวิสาหกิจดีเด่น
5. การจัดทำ State Enterprise Review (SER)
6. การจัดทำแผนปฏิรูป/แผนพลิกฟื้นรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหา

การกำกับดูแลที่ดีในมุมมองของ สคร. คือการกำหนดหลักการ กติกา และกลไกที่มีระบบการกำกับดูแลที่ดีที่มีความเหมาะสม (Good governance) ซึ่งรวมถึงการจัดโครงสร้าง ระบบการบริหารงาน ขั้นตอนกระบวนการทำงาน มาตรฐานการบริหารของภาครัฐ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะของผู้ที่เกี่ยวข้องสำคัญๆ ในการบริหารจัดการและดำเนินงานขององค์กรในภาครัฐยุคใหม่ สร้างระบบการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มในรัฐวิสาหกิจอย่างยั่งยืนและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย โดยกำกับดูแลที่ดีก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ ดังนี้

1. สร้างความโปร่งใสและมีมาตรฐานการปฏิบัติที่เป็นสากล

2. สร้างความน่าเชื่อถือและความมั่นใจแก่สาธารณะ เจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น รวมถึงนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ
3. สร้างความมั่นใจในการลงทุน และทำให้มูลค่ากิจการสูงขึ้น
4. ทำให้เกิดรูปแบบกิจการที่เป็นที่ยอมรับ และสามารถแข่งขันได้ในสภาพตลาดการแข่งขันเสรี
5. สร้างขอบเขตการใช้อำนาจของผู้บริหาร รวมถึงระบบความรับผิดชอบของผู้บริหารต่อกรรมการและกรรมการต่อเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น เป็นลำดับขั้น
6. เป็นเครื่องมือการตรวจสอบการทำงานด้านต่างๆ ขององค์กร เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น
7. ป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากการเป็นกรรมการ และเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการ

กล่าวโดยสรุป การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเป็นการนำระบบการบริหาร แบบเอกชนมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งประโยชน์ที่ได้จะตกอยู่กับประชาชนชาวไทย ทุกคน โดยได้รับบริการสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการ และอื่น ๆ ที่ดีและทั่วถึงมากขึ้น สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจก็ได้ทำงานกับองค์กรที่มีศักยภาพ และมีอนาคต หากปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จะถือเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับองค์กร อันจะนำมาซึ่งผลตอบแทน และผลกำไรที่สูงขึ้น นอกจากนี้ทำให้ประชาชนและพนักงาน มีโอกาสเป็นเจ้าของหุ้นรัฐวิสาหกิจ ที่มีผลประกอบการดี รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กร ที่มีความเข้มแข็ง ส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ มีความคล่องตัวในการบริหารงาน ลดภาระของรัฐในการค้ำประกันเงินกู้ และเป็นการสร้างโอกาสในการพัฒนาไปสู่การแข่งขันในด้านต่าง ๆ ของประเทศได้

สรุป

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรกึ่งธุรกิจเอกชน มิใช่กิจการธุรกิจเอกชน เป็นองค์กรหนึ่งที่รัฐบาลริเริ่มจัดตั้งขึ้น รัฐบาลจึงต้องควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปในแนวทางที่ต้องการ แต่การควบคุมดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาขึ้นทั้งปัญหานโยบายของรัฐและปัญหาการควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาการบริหารองค์การรัฐวิสาหกิจ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ปัญหาจากสภาพแวดล้อมภายในของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ปัญหาของทรัพยากรบุคคล ปัญหาของเงินทุน/งบประมาณ ปัญหาของวัสดุอุปกรณ์และระบบสนับสนุน ปัญหาของการบริหารการจัดการ และปัญหาจากสภาพแวดล้อมภายนอกจากกระแสโลกาภิวัตน์ ได้แก่ การรับมือจากภาวะการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดเสรี ปัญหาจากการกู้ยืมเงิน IMF

แนวคิดของฝ่ายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจในภาพรวม คือ การให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการเพื่อบรรลุเป้าหมาย คือ ประสิทธิภาพ และสามารถเลี้ยงดูตนเองได้ รวมทั้งให้มีการจัดรูปแบบการบริหาร เช่นเดียวกับเอกชน เพื่อระดับความเป็นอิสระในการบริหาร ส่วนสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ได้เสนอแนวคิดในการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจ 2 ระดับคือ ระดับที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจและระดับรัฐบาล

เพื่อให้องค์กรรัฐวิสาหกิจสามารถยกระดับการแข่งขันภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานเฉพาะ จึงควรมีการศึกษาแนวทางในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการวางระบบให้เป็นที่ไปตามพันธกิจองค์กรที่มีความโปร่งใส ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ

เพื่อให้องค์กรรัฐวิสาหกิจสามารถยกระดับการแข่งขันภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานเฉพาะ จึงควรมีการศึกษาแนวทางในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการวางระบบให้เป็นที่ไปตามพันธกิจองค์กรที่มีความโปร่งใส ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาวิสาหกิจเป็นการนำระบบการบริหาร แบบเอกชนมาประยุกต์ใช้ ซึ่งประโยชน์ ที่ได้จะตกอยู่กับประชาชนชาวไทย ทุกคน โดยได้รับบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และอื่น ๆ ที่ดีและทั่วถึงมากขึ้น พนักงานรัฐวิสาหกิจก็ได้ทำงานกับองค์กรที่มีศักยภาพและมีอนาคต นอกจากนี้ทำให้ประชาชนและพนักงาน มีโอกาสเป็นเจ้าของหุ้นรัฐวิสาหกิจ ที่มีผลประโยชน์

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ถูกต้องและได้ใจความสมบูรณ์

1. รัฐวิสาหกิจของไทยมีปัญหาในด้านไหน อย่างไรบ้าง
2. จงอธิบายถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทยอันเกิดจากนโยบายของรัฐบาล
3. จงอธิบายถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทยอันเกิดจากปัจจัยภายนอกประเทศ
4. แนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทยในด้านการควบคุมโดยรัฐ ควรเป็นอย่างไร
5. แนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทยในด้านการบริหารงานบุคคล ควรเป็นอย่างไร
6. จงอธิบายวัตถุประสงค์ในความสำเร็จที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาวิสาหกิจ
7. แนวทางในการพัฒนาวิสาหกิจ ต้องทำอย่างไรบ้าง
8. จงอธิบายถึงบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจของไทย
9. จงอภิปรายแนวทางการพัฒนาวิสาหกิจที่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจของไทย ในมุมมองของนักศึกษา

บทที่ 10

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย

รัฐวิสาหกิจคือองค์การของรัฐที่มีการจัดตั้งตามกฎหมายหรือบริษัทที่ภาครัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 โดยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เสมือนเป็นเจ้าของทรัพย์สินและโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศ ในฐานะเป็นผู้ให้บริการสินค้าและบริการสาธารณะที่จำเป็น เพื่อสนองตอบความต้องการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน รวมถึงการมีบทบาทในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก

รัฐวิสาหกิจไทย นับเป็นฟันเฟืองสำคัญของภาครัฐในการขับเคลื่อนประเทศ ทั้งงานบริการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานและบริการด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของไทย ประสิทธิภาพและรูปแบบการบริหารรัฐวิสาหกิจจึงถือเป็นงานสำคัญอันดับแรกๆ ที่รัฐให้ความสำคัญในการบริการและจัดการ ปัญหาการคลังของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันคือการขาดทุน หรือมีรายได้ไม่พอค่าใช้จ่าย การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจมีหลายวิธี โดยแต่ละวิธีก็มีความเหมาะสมในตัวเอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการเพิ่มบทบาทของเอกชนในการบริหารรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางอุดมการณ์ของรัฐและสภาวะแวดล้อม อันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์และภารกิจของรัฐบาลภายหลังเหตุการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ

ในบทนี้จะกล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย มีรายละเอียดดังนี้

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจมีหลายรูปแบบ ซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเศรษฐกิจ และให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ในราคาที่เหมาะสม

พิพัฒน์ ไทอารี และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2548 : 869-872) ได้อธิบายไว้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางอุดมการณ์และสภาวะแวดล้อม อันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์และภารกิจของรัฐบาลภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การเปลี่ยนแปลงทางอุดมการณ์ของรัฐและสภาวะแวดล้อม อันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์และภารกิจของรัฐ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีผลต่อการก่อกำเนิดแนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. เมื่อสงครามโลกยุติลง รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาททั้งด้านการควบคุมและระดับประคองภาวะเศรษฐกิจของประเทศ จนภาคเอกชนเริ่มฟื้นฐานะขึ้นได้ในช่วงระยะเวลาประมาณ 2 ทศวรรษ
2. โครงการความช่วยเหลือฟื้นฟูประเทศของสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่าโครงการมาร์แชล ทำให้ภาคเอกชนของประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปฟื้นตัวได้รวดเร็วยิ่งขึ้น
3. ความจำเป็นที่จะต้องระดมทุนของเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อจะได้สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและต่อต้านการขยายตัวของระบอบคอมมิวนิสต์
4. รัฐบาลต้องรับภาระมากขึ้นเพราะกิจการที่รัฐดำเนินการเป็นรัฐวิสาหกิจมิได้เป็นไปตามแนวความคิดพื้นฐานทางทฤษฎี เงื่อนไข เหตุผล หรือปรัชญาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจมาก
5. ความเจริญเติบโตทางธุรกิจมีมาก เอกชนมีความเข้มแข็งสามารถดำเนินโครงการขนาดใหญ่ได้ และมีความคล่องตัวในการดำเนินงานสูงกว่าภาครัฐบาล ตลอดจนสามารถสนองตอบความต้องการของผู้บริโภคได้ทัน
6. ระบบการเงินการคลังได้เปลี่ยนไป บรรดาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต่างดำเนินการก่อนนี้ต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และต้องรับข้อผูกพันในการแนะนำให้มีการจัดระบบโครงสร้างภาวะเศรษฐกิจใหม่จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

ตามแนวทางของธนาคารโลก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการปลดปล่อยหรือโอนความรับผิดชอบของรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลไปให้องค์การที่มีลักษณะเป็นองค์การเอกชนดำเนินการ ซึ่งการปลดปล่อยหรือโอนความรับผิดชอบนี้มีขอบเขตไปถึงการอนุญาตให้องค์การที่รับมอบอำนาจเหล่านี้สามารถออกใบอนุญาต กำหนดกฎเกณฑ์ หรือให้คำแนะนำแก่สมาชิกของหน่วยงานนั้นๆ ด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่ารัฐบาลต้องการที่จะลดขั้นตอนตามกระบวนการของทางราชการลงนั่นเอง ธนาคารโลกสรุปวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจากการศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ใน 83 ประเทศทั่วโลกพบว่า วิธีการพื้นฐานที่ใช้กันมากที่สุดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีอยู่ด้วยกัน 7 วิธีคือ

1. การเสนอขายหุ้นให้สาธารณชน
2. การเสนอขายหุ้นให้เอกชน
3. การขายทรัพย์สินของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
4. การจัดองค์การใหม่โดยแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจนั้นออกเป็นส่วนๆ
5. การลงทุนของเอกชนในรัฐวิสาหกิจ
6. การขายหุ้นให้ฝ่ายบริหารและพนักงาน
7. การให้เข้ากิจการ และการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหาร

ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงหมายถึง การลดบทบาทของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจลงด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น

ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช และคณะ (2549 : 6) ได้กล่าวไว้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ การเพิ่มบทบาทของเอกชนไม่ว่าจะเป็นชาวไทยหรือชาวต่างชาติ ให้มีส่วนร่วมให้บริการร่วมกับรัฐ เริ่มตั้งแต่การเปิดโอกาสให้มี

การแข่งขันกันอย่างเสรี การให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน การให้เช่าทรัพย์สินของรัฐ ตลอดจนการยุบเลิก รัฐวิสาหกิจ การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนมีรูปแบบและวิธีการหลายวิธี

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 105) กล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่ามีความหมายครอบคลุมถึงนโยบาย ต่างๆ ดังนี้

1. การโอนความเป็นเจ้าของ หมายถึง การขายสินทรัพย์และกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจให้ผู้ถือหุ้น เอกชน
2. การเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันหรือเพิ่มการแข่งขันให้มากขึ้น หรือลดอุปสรรคที่มีต่อการแข่งขัน ให้น้อยลงในการประกอบกิจการธุรกิจต่างๆ
3. การส่งเสริมธุรกิจเอกชนเกี่ยวกับงานบริการต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันเป็นการดำเนินงานร่วมกัน ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับธุรกิจเอกชน

อนึ่ง ในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้อธิบายความหมายของคำว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง มาตรการต่างๆ ในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน การแปรรูป รัฐวิสาหกิจหมายถึงการลดสัดส่วนภาครัฐในการกิจการรัฐวิสาหกิจ หรือสินทรัพย์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (การ โอนความเป็นเจ้าของ) การให้สัมปทาน การร่วมทุน การทำสัญญาว่าจ้างบริหาร การให้เช่า การว่าจ้าง บุคคลภายนอกดำเนินการแทน การทำสัญญากับภาคเอกชนในการให้บริการ การผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อ เพิ่มการแข่งขัน การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลและการส่งเสริมให้มีการแข่งขันจากคู่แข่งรายใหม่

กรรณิการ์ กาญจนวัฏศรี (2558 : 171) ได้กล่าวไว้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจรวมถึงสิ่งดังต่อไปนี้ คือ การยอมให้รัฐวิสาหกิจกำหนดราคาสินค้าและบริการที่สามารถแข่งขันกับตลาดในขณะใดขณะหนึ่งได้ การ เสริมสร้างให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น การลงทุนทางการเงินโดยตลาดเอกชน การร่วมลงทุนและการให้เงิน อุดหนุน การทำสัญญาให้เอกชนดำเนินการหรือเช่า การปลดเปลื้องภาระของรัฐบาลโดยการขายและการลด การโอนกิจการมาเป็นของรัฐ การขายหุ้น การขายกิจการให้แก่พนักงานหรือเอกชนหรือบริษัท

วรบุตร วัภักดิ์เพชร (2558 : 31) กล่าวว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) คือการถ่ายโอน บทบาทของภาครัฐในการเป็นเจ้าของหรือการดำเนินงานในรัฐวิสาหกิจไปสู่ภาคเอกชน เพื่อให้การแข่งขัน ธุรกิจนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มักมีความเข้าใจสับสนว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการขาย รัฐวิสาหกิจให้นักลงทุนต่างชาติ ซึ่งไม่ถูกต้อง เพราะการแปรรูปคือการเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการที่ รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ โดยให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มี คุณภาพในราคาที่เหมาะสมต่างหาก

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 225) อธิบายว่า แม้รัฐวิสาหกิจจะยังมีบทบาทสำคัญในการจัดทำ บริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อมบางประการ จะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจบาง แห่งหมดความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการเพราะความจำเป็นในตอนจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหมดไปแล้ว หรือในบางกรณีมีเอกชนประกอบกิจการเหล่านั้นได้ผลดีอยู่แล้ว รัฐจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปประกอบ กิจการเหล่านั้นซ้ำซ้อนกับเอกชน ซึ่งจะเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐเกินความจำเป็น ดังนั้นจึงมีความพยายามที่ จะลดขนาดและจำนวนของรัฐวิสาหกิจลง สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นมีอยู่ 2 ประการ คือ

ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และปัญหาที่เกิดจากภายนอกของรัฐวิสาหกิจ จึงเห็นได้ว่า ปัญหาของรัฐวิสาหกิจหากไม่ได้รับการแก้ไขจะทำให้เกิดผลกระทบไปยังประชาชนผู้ใช้บริการและส่งผลไปถึงการพัฒนาประเทศด้วย ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดที่จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ขึ้นในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ การลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

สาเหตุที่ต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางความคิด ความไม่มั่นใจ ในการดำเนินการของรัฐบาล ความพลัดพลั้งในการดำเนินนโยบาย หรือความต้องการตอบสนองด้านสินค้าและบริการ การขยายตัวของภารกิจของรัฐบาล ความต้องการปลดเปลื้องภาระรัฐบาล และการเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินทุนจากภาครัฐบาลมาเป็นเอกชน

พิพัฒน์ ไทยอารี และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2548 : 877) อธิบายถึงสาเหตุของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการทางความคิดที่เคยยึดมั่นในหลักการและบทบาทของรัฐต่อสถานะเศรษฐกิจ จากหลักสังคมนิยมมาเป็นหลักเสรีนิยม หรือทุนนิยม
2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนา เกิดจากความไม่มั่นใจในการวางแผนและการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล ตลอดจนฐานะการคลังของประเทศ รัฐบาลจึงต้องทบทวนบทบาทในเชิงเศรษฐกิจใหม่
3. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นผลสืบเนื่องจากความพลัดพลั้งในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ ในอดีต จึงต้องหาทางแก้ไขด้วยมาตรการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
4. ระบบการตลาดของสินค้าและบริการดำเนินไปอย่างรวดเร็ว และต้องการตอบสนองโดยฉับพลัน ทำให้องค์การของรัฐบาลบางประเทศไม่สามารถดำเนินการได้ทันต่อเงื่อนไขเหล่านี้
5. ภารกิจของรัฐขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐบาลปัจจุบันไม่อาจรับภาระอื่นๆ ได้อีก ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องปลดเปลื้องภาระบางประการด้วยวิธีการแปรรูปหรือจำหน่ายจ่ายโอนกิจการ
6. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหรือปลดเปลื้องภาระของรัฐบาล
7. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นส่วนหนึ่งของการแสวงหาแหล่งเงินทุน หรือการเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินทุนจากภาครัฐบาล หรือภาษีอากร มาเป็นแหล่งเงินทุนจากภาคเอกชน

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 106) กล่าวว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ มักจะมีเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน ดังนี้

1. อุดมการณ์ โดยปกติถ้าเป็นรัฐบาลที่ยึดมั่นในอุดมการณ์ที่ว่าความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตหรือทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็จะถูกเมิน แต่ถ้าเป็นรัฐบาลที่ยึดมั่นอุดมการณ์ที่ว่า การลดอำนาจรัฐลงจะทำให้ความมั่งคั่ง ความสุข และเสรีภาพของบุคคลเพิ่มพูนมากขึ้น

รัฐบาลดังกล่าวก็จะเห็นว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่สมควรกระทำ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงยุคสมัยของการปกครองประเทศเกิดขึ้นแต่ละครั้ง และอุดมการณ์ของรัฐเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ก็จะมีผลกระทบต่อกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทุกครั้ง

2. การเมือง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในบางกรณีอาจจะเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่มีอำนาจทางการเมือง

3. เศรษฐกิจ เหตุผลอีกประการหนึ่งสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ เพื่อที่จะลดการขาดดุลงบประมาณแผ่นดิน

วรบุตร วกัดดีเพชร (2558 : 31-32) กล่าวว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเสมือนเครื่องมือหนึ่งของรัฐในการที่จะบริหารรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ในการผลิตสินค้าและบริการ ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยลดการพึ่งพางบประมาณของรัฐให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ยังเป็นการลดปัญหาด้านการเงินและการบริหารที่ไม่คล่องตัวของรัฐวิสาหกิจไปด้วย สำหรับการเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่จัดว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร จำเป็นต้องใช้วงเงินเพื่อการลงทุนขยายงานเป็นจำนวนที่สูงมาก ซึ่งรัฐอาจ ไม่สามารถค้ำประกันเงินกู้หรือปล่อยให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้กู้เงินมาลงทุนเองได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มจำนวนหนี้สาธารณะของประเทศ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากแล้วในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องให้รัฐวิสาหกิจระดมทุนด้วยตนเอง โดยการขายหุ้นบางส่วนแก่พันธมิตรร่วมทุนหรือสาธารณชนทั่วไป และในกิจการรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ขาดทุน รัฐก็พยายามที่จะดำเนินการแปรรูปด้วยความสำคัญของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

1. ทำให้การบริหารรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ลดการพึ่งพางบประมาณ และลดการก่อหนี้สาธารณะ
2. เพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการของรัฐวิสาหกิจ
3. ส่งเสริมตลาดทุนของประเทศ
4. อัตราค่าบริการต่ำกว่าการที่ให้รัฐวิสาหกิจผูกขาดดำเนินการเพียงแห่งเดียว
5. ได้รับเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากเอกชน

กรรณิการ์ กาญจนวิภาศรี (2558 : 171) อธิบายว่า สาเหตุของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจจะมีเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น

ประการแรก ประเทศต่างๆ ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก ให้ใช้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือประการหนึ่งของการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ

ประการที่สอง การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ปราศจากประสิทธิภาพ และมีปัญหาทางการเงิน ทำให้ผู้คนเรียกร้องให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

ประการที่สาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นผลพวงของการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางการเมืองจากสังคมนิยมและสวัสดิการนิยม มาเป็นเสรีนิยมหรือทุนนิยม

ประการที่สี่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เกิดจากความไม่มั่นใจในการวางแผนและการควบคุมการดำเนินงานของรัฐ ตลอดจนฐานะทางการคลังของประเทศ

ประการที่ห้า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดจากการดำเนินนโยบายอย่างผิดพลาดของรัฐบาลชุดต่างๆ
ประการที่หก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจจะเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงด้านการตลาดของสินค้า
และบริการ

ประการที่เจ็ด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจจะสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลมีภารกิจที่ขยายตัวมาก
เกินไป

ประการที่แปด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจกระทำไปเพื่อปลดปล่อยภารกิจของกิจกรรมภาครัฐบาล
ประการสุดท้าย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจจะเป็นการแสวงหาแหล่งเงินทุนโดยอาศัยกลไกของตลาด
สถาบันการเงิน และแนวทางการระดมเงินลงทุนเข้าช่วย

กล่าวโดยสรุป การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานให้มีความ
คล่องตัวเหมือนภาคเอกชน และลดภาระการลงทุนของภาครัฐ โดยให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับผลประโยชน์
สูงสุดที่เกิดขึ้นจากการ ปรับปรุงดังกล่าว

ลักษณะของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นการนำสิทธิหรือทรัพย์สินของแผ่นดินไประดมทรัพยากรจากเอกชน ซึ่ง
รวมถึงการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและทุนก้อนใหม่มาใช้ในการลงทุนและพัฒนากิจการของรัฐในอนาคต
ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถขยายงานและเพิ่มการให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้น ทั้งในเชิงปริมาณและ
คุณภาพ พร้อมทั้งมีเทคโนโลยีใหม่ๆ

ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช และคณะ (2549 : 6-8) และ วรบุตกร วรกิจพิเชตร (2558 : 33-35) อธิบายถึง
ลักษณะของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีหลายวิธี โดยเรียงลำดับ การมีส่วนร่วมของ
เอกชนจากน้อยไปหามาก ดังนี้

1. สัญญาการบริหารจัดการ (Management Contracts) เป็นรูปแบบที่หน่วยงานของรัฐ ที่
รับผิดชอบเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างและการดำเนินกิจการ ส่วนเอกชนจะเป็นผู้รับสิทธิ ในการ
ดำเนินการบริหารจัดการ ซ่อม และบำรุงรักษา โดยได้รับค่าจ้างตามผลงานหรือเหมาจ่ายตามระยะเวลาที่
กำหนดไว้ในสัญญา อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สิน มีอำนาจทาง
กฎหมายในการบริหารจัดการกิจการ และทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต่างๆ วิธีนี้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมิได้
โอนไปเป็นของเอกชน สัญญาจ้างสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ จ้างเอกชนมาบริหารงานเฉพาะกิจกรรมที่
ไม่ซับซ้อน เช่น การทำความสะอาด ซ่อมบำรุง จัดระบบการเดินรถ และทำสัญญาจ้างเอกชนให้มาบริหารงาน
โดยวิธีการคัดเลือกตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การให้เอกชนเข้ามาบริการร้านค้าปลอดภาษี เป็นต้น

2. สัญญาเช่า (Leasing) เป็นรูปแบบที่ให้เอกชนเช่ากิจการหรือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจตลอดอายุ
สัญญาเช่า ซึ่งส่วนใหญ่จะมีระยะเวลา 5-20 ปี โดยเอกชนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และจ่ายเงินให้
รัฐบาลตามสัญญาที่กำหนด โดยรัฐยังมีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าบริการ ค่าค่าประกัน การลงทุน
บทลงโทษ ส่วนเอกชนมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการเท่านั้น วิธีนี้กรรมสิทธิ์ในกิจการและทรัพย์สินมิได้โอนไป
เป็นของเอกชนแต่อย่างใด โดยมีการดำเนินการไปแล้วหลายโครงการ เช่น ให้เอกชนเช่าลงทุนพัฒนาและ
ประกอบการทำเทียบเรือหรือตู้สินค้าท่าเรือแหลมฉบัง ของการทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

3. การให้สัมปทาน (Concession) เป็นการที่รัฐให้สิทธิเอกชนลงทุน บริหารจัดการ และปฏิบัติงาน ในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทานอย่างเต็มที่ เมื่อหมดอายุสัมปทานต้องโอนทรัพย์สินกลับคืนเป็นของรัฐ ซึ่งสัญญา สัมปทานส่วนใหญ่จะกำหนดระยะเวลาไว้ 20-30 ปี โดยเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้บริการ โดยตรง ขณะที่รัฐจะมีรายได้หรือส่วนแบ่งตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญา ซึ่งหากเอกชนดำเนินการผิดไปจาก สัญญาที่กำหนด รัฐก็มีสิทธิยกเลิกสัญญาได้ การให้สัมปทานจึงเป็นการให้สิทธิที่เป็นของรัฐแก่เอกชน ดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมด โดยรัฐยังสามารถควบคุมได้ และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินบางกรณีซึ่งเอกชนเป็น ผู้ลงทุนหรือจัดหามาจะตกเป็นของรัฐเมื่อสัญญาสิ้นสุด

4. ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership หรือ PPPs) เป็นการที่ ภาครัฐได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนในการดำเนินการกิจการของรัฐเพื่อจัดบริการสาธารณะต่างๆ ในช่วง ระยะเวลาหนึ่ง (ประมาณ 30-50 ปี) ซึ่งคล้ายกับการให้สัมปทาน แต่ PPPs มักมีอายุสัมปทานนานกว่าการให้ สัมปทานทั่วไป อีกทั้งเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐมากขึ้น เช่น ร่วมออกแบบ หาแหล่งเงินทุน ก่อสร้าง เป็นต้น PPPs มีหลายวิธีที่สำคัญซึ่งมักใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การดำเนินการแบบ BOT (Build-Operate-Transfer) เป็นรูปแบบที่เอกชน จะเป็นผู้ลงทุน ออกแบบก่อสร้าง และบริหารจัดการ เมื่อ สิ้นสุดสัญญาเอกชนผู้รับสัมปทานก็จะโอนกิจการทั้งหมดให้หน่วยงานของรัฐ แบบ BOO (Build-Own- Operate) เป็นการให้เอกชนลงทุนก่อสร้าง ดำเนินการและเป็นเจ้าของกิจการ โดยรัฐมีพันธะสัญญาจะต้องรับ ซื้อผลผลิตนั้นๆ เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้วขาย ไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ตกลงไว้ล่วงหน้า รูปแบบนี้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ เอกชนสร้างก็ยังคงเป็นของเอกชน หรืออาจจะเป็นรูปแบบ BTO (Build-Transfer-Operate) เอกชนผู้รับสิทธิ จะเป็นผู้รับผิดชอบในการลงทุน ออกแบบและดำเนินการก่อสร้าง และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จผู้รับสิทธิจะต้อง โอนทรัพย์สินต่างๆ ภายใต้ข้อตกลงในสัญญาให้แก่รัฐ แต่เอกชนก็ยังเป็นผู้บริหารกิจการตลอดอายุสัมปทาน เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้สัมปทานเอกชนก่อสร้างทางด่วนขั้นที่ 2 องค์การโทรศัพท์ให้สัญญา เอกชนในการขายบริการเครือข่ายโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย และการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น

5. การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (Joint-Venture) วิธีนี้จะคล้ายๆ กับ PPPs แต่ Joint-Venture ภาครัฐจะร่วมเฉพาะเงินทุนไม่จำเป็นต้องร่วมบริหารจัดการกับเอกชน Joint-Venture สามารถแบ่งได้เป็น 2 วิธี คือ 1) รัฐวิสาหกิจร่วมลงทุนกับเอกชนจัดตั้งบริษัทขึ้นดำเนินการในกิจกรรมที่เคยทำอยู่โดยบริษัทเอกชน จะเป็นผู้บริหารงาน วิธีการนี้จะทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถลดการก่อหนี้และได้ประโยชน์ทางด้านเทคโนโลยี การตลาดและการจัดการ ซึ่งจะทำให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นมีความคล่องตัวในการบริหารงาน ไม่ติดอยู่กับระเบียบ เช่น การบินไทยร่วมทุนร้อยละ 30 กับเอกชน เพื่อจัดตั้งบริษัทครีวการบินภูเก็ต และ 2) รัฐวิสาหกิจประเมิน ทรัพย์สินของตนแล้วนำไปลงทุนกับภาคเอกชนโดยต้องเป็นกิจการที่เอกชนทำได้ดีอยู่แล้ว หรือมีการแข่งขันสูง ซึ่งหากการถือหุ้นของภาครัฐไม่เกินร้อยละ 50 จะมีผลทำให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ทำให้สามารถ ดำเนินการ ในขบวนการต่างๆ ให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture) วิธีนี้มี 3 แนวทาง ได้แก่

6.1 ลดสัดส่วนการถือหุ้นภาครัฐลงแต่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยการขายหุ้นเพิ่มทุนหรือแบ่งขายหุ้นสามัญบางส่วนของรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่น กรณีการนำหุ้นการบินไทยออกขายในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

6.2 ลดสัดส่วนผู้ถือหุ้นภาครัฐลงให้ต่ำกว่าร้อยละ 50 มีผลให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด ทั้งนี้ หากจะนำหุ้นไปขายในตลาดหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการแปลงกิจการรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทก่อน (แต่รัฐวิสาหกิจในปัจจุบันร้อยละ 70 ยังไม่ได้ดำเนินการแปลงกิจการให้เป็นบริษัทจำกัด จึงไม่สามารถที่จะกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ได้)

6.3 รัฐวิสาหกิจตั้งบริษัทลูกขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมแทนโดยรัฐวิสาหกิจถือหุ้นในบริษัทลูกทั้งหมดในขั้นแรก แล้วจึงดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัท หรือกระจายหุ้นเดิมของบริษัทลูกด้วยการนำเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ ในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 50 เพื่อให้บริษัทลูกเป็นบริษัท ที่มีการดำเนินงานแบบเอกชน ภายหลังจากเข้าไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ เช่น กรณีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) หรือ เอ็กโก กรุ๊ป ขึ้นโดยถือหุ้นร้อยละ 100 แล้วกระจายหุ้นร้อยละ 51 เข้าไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ

7. การจำหน่ายจ่ายโอนและยุบเลิกกิจการ (Trade sale and Liquidation) รัฐจะให้คณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ โดยการจำหน่ายจ่ายโอนกิจการหลังชำระบัญชีเพื่อให้ภาคเอกชนมาซื้อกิจการนั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่รัฐหมดความจำเป็นในการดำเนินการและภาคเอกชนสามารถดำเนินการประเภทนี้ได้ดีกว่า เช่น การยุบเลิกโรงงานกระสอบป่าน หรือการจำหน่ายหุ้นทั้งหมดของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่สำคัญมี 7 รูปแบบ ได้แก่ สัญญาการบริหารจัดการ สัญญาเช่า การให้สัมปทาน ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ และ การจำหน่ายจ่ายโอนและยุบเลิกกิจการ

ผลกระทบและข้อจำกัดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นส่วนใหญ่จะล่าช้าเนื่องมาจากการคัดค้านของผู้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการแปรรูป ทั้งนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในทางตรงและทางอ้อมต่อรัฐบาล ประชาชน และประเทศชาติ ทั้งในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองโดยรวม

สมเกียรติ นิพัทธ์ผลสกุล (2544 : 10-12) กล่าวถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน และประเทศชาติหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า ประชาชนและประเทศชาติจะได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สามารถพิจารณาได้ในหลายส่วนได้แก่

1. ผลกระทบต่อประชาชน

- 1.1 ได้รับการบริการที่ดีมีคุณภาพเป็นมาตรฐานสากลมากขึ้น
- 1.2 อัตราค่าบริการสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและเป็นกลไกการแข่งขันของตลาด
- 1.3 มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจโดยการซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ
- 1.4 สามารถตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส

2. ผลกระทบต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจ

2.1 มีส่วนเป็นเจ้าของของรัฐวิสาหกิจและสามารถรับค่าตอบแทนในรูปแบบเงินปันผลจากผลงานของตนเองสูงขึ้น

2.2 ได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์เทียบเท่าบริษัทเอกชนชั้นนำ

2.3 เพิ่มโอกาสในการปรับเลื่อนขั้นและค่าตอบแทนเป็นไปตามระบบเอกชนที่เป็นสากลมากขึ้น

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีส่วนที่ทำให้เกิดผลกระทบกับฝ่ายต่างๆ เช่นกัน ได้แก่ ในส่วนของประชาชนนั้น หากรัฐไม่สามารถควบคุมดูแลให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาสาธารณูปโภคให้เกิดการแข่งขันได้ ก็จะทำให้เกิดการผูกขาดของรัฐโอนไปสู่การผูกขาดของภาคเอกชน ในส่วนของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น หากมีการแปรรูปโดยการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจก็จะทำให้พนักงานต้องถูกเลิกจ้างไป แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปในรูปแบบอื่นๆ พนักงานก็ยังคงมีงานทำอยู่เช่นเดิม

3. ผลกระทบต่อรัฐบาล

3.1 ลดภาระภาครัฐในการลงทุนในรัฐวิสาหกิจ เพื่อรัฐจะได้ลงทุนและพัฒนาบริการ ที่ภาครัฐควรให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในด้านการศึกษาและการสาธารณสุข

3.2 ลดภาระการก่อกวนของประเทศโดยเฉพาะหนี้ต่างประเทศ

3.3 พัฒนาตลาดทุนของประเทศ โดยการนำหุ้นของรัฐวิสาหกิจขายในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ นอกจากนี้ยังเป็นการระดมเงินออกของประชาชนด้วยอีกทางหนึ่ง

3.4 เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้อาจสามารถรองรับต่อการแข่งขันทางการค้าในระดับโลกต่อไป

4. ผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจ

4.1 ความคล่องตัวในการบริหารงานเพิ่มขึ้น

4.2 ลดการแทรกแซงจากการเมือง

4.3 สามารถตัดสินใจลงทุนได้รวดเร็ว

อภิรักษ์ เท่งศรีทอง (2549 : 38) กล่าวถึงผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ ดังนี้

1. ข้อดีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

1.1 ลดภาระการขาดทุนของรัฐบาลจากการต้องค้ำประกันเงินกู้จากต่างประเทศ

1.2 ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานแบบเอกชน

1.3 ทำให้ปลอดจากการเข้าแทรกแซงจากนักการเมือง

1.4 เพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์จากการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์

2. ข้อเสียของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

2.1 อาจเปลี่ยนการผูกขาดกิจการจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน

2.2 พนักงานขาดความมั่นคงในการทำงาน อาจถูกลดจำนวนหรือเลิกจ้าง

2.3 เมื่อดำเนินการในเชิงธุรกิจทำให้ต้องมุ่งเน้นผลกำไรขององค์กรมากกว่าการให้บริการสาธารณะ ซึ่งบางส่วนรัฐอาจต้องยอมขาดทุนบ้างเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐในการให้บริการราคาถูกกับประชาชน

2.4 รัฐไม่สามารถเข้ามาสั่งการหรือกำกับได้โดยตรงในกรณีที่ได้แปรรูปเป็นเอกชนเต็มรูปแบบแล้ว

ภู่รี สิริสุนทร (2550 : 17) อธิบายว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นส่วนใหญ่จะล่าช้าเนื่องมาจากการคัดค้านของผู้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการแปรรูป ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงและมีความเป็นห่วงสถานภาพและผลประโยชน์ของตน รวมไปถึงนักวิชาการและประชาชนซึ่งมีความห่วงใยอันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนในนโยบาย แนวทาง รูปแบบ และวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานแปรรูปซึ่งมักจะเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนทั้งในประเทศ และต่างประเทศ นอกจากนี้ กระแสชาตินิยมที่รุนแรงทำให้การต่อต้านการแปรรูปมีอยู่ค่อนข้างมากส่งผลให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นต้องหยุดชะงักหรือต้องเลื่อนออกไปในหลายกรณี อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็มักจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจขาดความต่อเนื่อง รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการแปรรูปไปแล้วนั้น ประสบปัญหาดังกล่าวเช่นกัน โดยเฉพาะการต่อต้านจากสหภาพแรงงานที่มีความห่วงใยในเรื่องการโยกย้ายตำแหน่งและความมั่นคงในอนาคต และความห่วงใยว่าจะเกิดการผูกขาดกิจการโดยเอกชนและการครอบงำกิจการของต่างชาติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจได้คำนึงถึงข้อห่วงใยดังกล่าวจึงได้อนุญาตให้พนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้นโอนไปอยู่ในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยสามารถต่ออายุงานและได้รับสิทธิประโยชน์ทุกอย่างไม่ต่ำกว่าเดิม อีกทั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งยังได้จัดสรรหุ้นให้แก่พนักงานในราคาที่ต่ำกว่าราคา IPO อีกด้วย นอกจากนี้แล้ว ความห่วงใยในเรื่องการครอบงำกิจการของต่างชาตินั้นส่งผลให้ต้องยกเลิกการขายหุ้นให้พันธมิตรร่วมทุนจากต่างประเทศ แต่ขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมด โดยพันธมิตรร่วมทุนต่างประเทศสามารถซื้อหุ้นได้แต่อยู่ในสัดส่วนที่ต่ำกว่าหุ้นที่ขายให้คนไทย อย่างไรก็ตาม มีข้อห่วงใยของนักวิชาการหลายประการที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาก่อนการแปรรูป อาทิเช่น การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลก่อนการแปรรูปในกิจการพลังงาน การปรับโครงสร้างกิจการที่ผูกขาดให้แยกออกจากกิจการที่สามารถแข่งขันได้ในกิจการก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น

สุทธิศักดิ์ ตันตะโยธิน (2555 : 38-39) ศึกษาแนวทางและกลยุทธ์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย กล่าวถึงผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่า จากการศึกษาวิจัยหากพิจารณาจากทฤษฎีแล้วเชื่อว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในทางตรงและทางอ้อมมากกว่าผลเสียต่อชุมชน องค์กร สังคม และประเทศ โดยสรุปดังนี้

1. ผลกระทบด้านสังคม ประโยชน์ด้านสังคมนั้น เกิดจากการที่ผ่านมามีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีเงินทุนมากเพียงพอที่จะขยายสินค้าและบริการที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชนได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ด้วยราคาที่ได้มาตรฐานและเป็นธรรม เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปจะทำงานเพื่อตอบสนองต่อการแข่งขันในตลาดและความต้องการของผู้บริโภค นอกจากนี้ การเสนอขายหลักทรัพย์แก่ภาคประชาชนยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานที่แปรรูปกับภาคประชาชน ซึ่งถือเป็นหุ้นส่วนทางสังคม โดยมุ่งเน้นให้

เกิดการพัฒนาดังต่อเนื่องและสร้างการมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งเป็นการลดปัญหาต่างๆ และสร้างความมั่นคงในเรื่องของผลประโยชน์ เป็นการจัดสรรทรัพยากรให้เท่าเทียมมากขึ้น การเป็นหุ้นส่วนในสถานการณ์หนึ่งๆ คล้ายกับการสร้างสะพานระหว่างหุ้นส่วนต่างๆ ในการพัฒนาเพื่อเปรียบเทียบการให้บริการสาธารณะไปสู่ประชาชน และยังส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานที่แปรรูป ซึ่งจะนำไปสู่การส่งเสริมและปรับปรุงกระบวนการธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี

2. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540 มีพื้นฐานมาจากปัจจัยด้านความล้มเหลวทางการบริหารงานด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล จนก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจไปทั่วภูมิภาค รัฐบาลภายใต้เงื่อนไขการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จึงผลักดันให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยเชื่อว่าการแปรรูปนั้นจะช่วยสร้างรายได้ให้กับประเทศ และทำให้ประเทศมีศักยภาพในการฟื้นตัวจากความล้มเหลวดังกล่าว รวมทั้งการมีความสามารถในการชำระหนี้สาธารณะคืนแก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อสภาวะเศรษฐกิจและสถานะทางการเงินของประเทศได้รับการพัฒนาขึ้น จนทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้น ประเทศก็สามารถเรียกเม็ดเงินลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติได้มากยิ่งขึ้นในเวลาอันรวดเร็ว เช่น จากการเสนอขายหุ้นจำนวนหนึ่งของบริษัทที่ผ่านการแปรรูป นอกจากนี้ อาจกล่าวได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะเป็นการลดบทบาทของรัฐหรือกิจการของรัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และบางครั้งอาจรวมไปถึงการปลดปล่อยภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจกรรมที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือดำเนินงานอยู่ หรือเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการแปรเปลี่ยนองค์กรภาครัฐหรือกิจการรัฐวิสาหกิจ ด้วยวิธีแปรสภาพการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจบางอย่างให้มีความสามารถในการทำกำไรที่ดี หากหน่วยงานมีสภาพเป็นบริษัทจำกัด เนื่องจากการผลิตที่มีประสิทธิภาพ มีการตลาดที่ดี แต่ในฐานะรัฐวิสาหกิจซึ่งมีภาครัฐแฝงอยู่ด้วยทำให้วัตถุประสงค์ในการดำเนินการไม่ใช่ผลกำไรสูงสุด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงทำให้รัฐวิสาหกิจมีผลประกอบการเพิ่มขึ้น สามารถกำหนดราคาขายได้เอง ไม่ต้องมีการอุดหนุนจากหน่วยงานราชการตามนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากเป็นบริษัทจำกัดแล้ว นอกจากนี้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะทำให้ตลาดกลายเป็นการแข่งขันเสรีที่เอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการเหล่านั้น รวมทั้งเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านการดำเนินการหรือผลิตโดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเงิน กล่าวคือ อาจมีการจ้างดำเนินงาน การจ้างผลิตสินค้า หรือการให้สัมปทาน เป็นต้น

3. ผลกระทบต่อองค์กร ซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะช่วยทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เนื่องจากสามารถดำเนินงานโดยอาศัยการตัดสินใจที่รวดเร็วยิ่งขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพตลาด สังคม และสภาวะแวดล้อมต่างๆ การแก้ปัญหาภายในองค์กร ทั้งการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเงิน การจัดการหนี้สินที่มีอยู่ รวมถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการดำเนินงาน ก็สามารถทำให้องค์กรที่ผ่านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การมีศักยภาพในการลงทุนทำให้บริษัทสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้า หรือผู้บริโภคได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้ได้กำไรตอบแทนกลับคืนมาเป็นจำนวนมาก ทำให้ผู้บริหารตลอดจนพนักงานมีแรงจูงใจในการทำงานเนื่องจากผลตอบแทนที่ชัดเจน

ผกาพรรณ วีระไวทยะ (2555 : 41) ศึกษามูลเหตุจูงใจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กรณี ปตท. ผลการศึกษาพบว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นให้ความสำคัญแก่การพัฒนาตลาดทุน ไม่ว่าจะพิจารณาจาก

เลือกรัฐวิสาหกิจและวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่ผลการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ได้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายมากนัก ทั้งนี้ เนื่องจากการแปรรูปแต่เพียงเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพการดำเนินงานดีอยู่แล้ว และเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการผูกขาดเสียเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลจึงควรพิจารณาเลือกรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนและไร้ประสิทธิภาพมาดำเนินการแปรรูปและเลือกวิธีการแปรรูปที่ให้ความสำคัญแก่การปรับปรุงประสิทธิภาพเป็นหลัก นอกจากนี้ หากเป็นกิจการผูกขาด รัฐบาลควรปรับโครงสร้างกิจการและกำหนดการกำกับดูแลที่ดีก่อนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

วรบุตร วรศักดิ์เพชร (2558 : 35-37) กล่าวว่า ปัญหาและข้อจำกัดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีดังนี้

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจเป็นการผูกขาดโดยภาคเอกชน คือ การเปลี่ยนการผูกขาดโดยภาครัฐเป็นการผูกขาดโดยภาคเอกชน เป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่รัฐบาลจะต้องระมัดระวังอย่างยิ่งที่จะมิให้กรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ในกิจการรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค สาธารณูปการ จำเป็นที่จะต้องให้มีการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน รัฐบาลจึงควรจัดตั้งองค์กรกลางอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการนั้นเป็นรายสาขา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนผู้ใช้บริการและผู้ลงทุน

2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจทำให้กิจการสาธารณูปโภคที่สำคัญตกอยู่ในมือของต่างชาติ เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีหลายรูปแบบ ซึ่งมีได้หมายถึงการจำหน่ายหรือการขายแต่เพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะการแปรรูปในสาขาที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณูปโภค อันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องมีการเตรียมการที่ดีก่อนการแปรรูปดังกล่าว เช่น จัดระบบกลไกกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพ กำหนดกติกาการแข่งขันที่เป็นธรรม ปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการผูกขาด และกำหนดเขตแดนการถือครองหุ้นของต่างชาติให้เหมาะสม คือต้องไม่เกินร้อยละ 50 เมื่อดำเนินเช่นนี้แล้วรัฐวิสาหกิจดังกล่าวถึงแม้จะดำเนินการแปรรูปไปแล้ว ก็ยังเป็นของคนไทยเหมือนเดิม

3. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมักเป็นการขายรัฐวิสาหกิจที่ทำกำไร แต่รัฐกลับเก็บรัฐวิสาหกิจ ที่ขาดทุนไว้บริหารเอง คือ รัฐวิสาหกิจที่ทำกำไรส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่ผูกขาดและเกี่ยวข้องกับการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนเป็นหลัก รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ จึงมีความจำเป็นต้องลงทุนขยายงานในการให้บริการประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่รัฐไม่ต้องการค้าประกันเงินกู้หรือให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้กู้เงินเอง เพราะจะไปเพิ่มจำนวนหนี้สาธารณะของประเทศ ดังนั้น รัฐจึงต้องให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ระดมทุนด้วยตนเองด้วยการขายหุ้นบางส่วนแก่พันธมิตรร่วมทุนหรือสาธารณชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในกิจการรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนหลายแห่ง รัฐก็มีความพยายามที่จะแปรรูป เช่น กิจการขนส่งมวลชนกรุงเทพ หรือ ขสมก. รัฐได้มีนโยบายให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการให้บริการในบางส่วน เช่น ไมโครบัส รถร่วมเอกชน เป็นต้น

4. ในยามที่เศรษฐกิจไม่ดี การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขาย รัฐอาจได้รับค่าตอบแทนจากเอกชนค่อนข้างต่ำกว่าที่ควรจะเป็น คือ วัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายนั้น มิใช่จะคำนึงถึงตัวเงินที่จะได้รับเพียงอย่างเดียว แต่ยังคงคำนึงถึงศักยภาพในการแข่งขันและประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจภายหลังการแปรรูปด้วย ที่ผ่านมารัฐพยายามขายหุ้นผ่านตลาดหลักทรัพย์ฯ ให้มากที่สุด เพราะเป็นการระดมทุนและส่งเสริมตลาดทุนในประเทศ แต่ในบางกรณี รัฐวิสาหกิจบางแห่งต้องการเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาพัฒนาองค์กรจึงต้องหาพันธมิตรร่วมทุนที่มีธุรกิจเกี่ยวเนื่องส่งเสริมกันเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีเหล่านั้น

5. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจทำให้อัตราค่าบริการสาธารณูปโภคสูงขึ้น คือ การแปรรูปกิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นการส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น ตามหลักการแล้วอัตราค่าบริการสาธารณูปโภคจึงควรต่ำกว่าการที่รัฐวิสาหกิจผูกขาดดำเนินการเพียงแห่งเดียว ตัวอย่างที่ผ่านมามีพบว่าในการแปรรูปกิจการไฟฟ้า อัตราค่าไฟฟ้าที่เอกชนเสนอเข้ามาและได้รับการคัดเลือกนั้นอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าไฟฟ้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการเอง จึงเชื่อได้ว่าหากมีการแปรรูปแล้วอัตราค่าบริการสาธารณูปโภคต่างๆ จะต่ำกว่าในกรณีที่มีการผูกขาด

6. เมื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้วอาจมีการปลดพนักงานบางส่วนเพื่อประหยัดต้นทุน คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่างๆ จะส่งผลกระทบต่อพนักงานแตกต่างกันไป คือ

6.1 กรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่ยังคงมีสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่น กรณีขายหุ้นบริษัทการบินไทย พนักงานก็มีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจและได้รับสิทธิประโยชน์เท่ากับที่ได้รับอยู่เดิมก่อนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

6.2 กรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจนพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ รัฐจะพยายามเจรจาให้เอกชนนั้นรับพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติหลังการแปรรูปแล้วมักจะมีการขยายงาน ดังนั้น การเลิกจ้างจึงมีน้อยและเมื่อกิจการมีผลประกอบการดีขึ้น พนักงานก็จะได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นด้วย

6.3 กรณีที่รัฐวิสาหกิจถูกยุบเลิก จะทำให้พนักงานต้องออกจากงาน ซึ่งกรณีนี้รัฐจะดูแลเรื่องเงินชดเชยตามกฎหมายและระเบียบของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ อย่างเต็มที่ พร้อมทั้งการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อการช่วยเหลือพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ

กล่าวโดยสรุป ปัญหาและข้อจำกัดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น อาจเป็นการผูกขาดโดยภาคเอกชน อาจทำให้กิจการสาขาสาธารณูปโภคที่สำคัญตกอยู่ในมือของต่างชาติ มักเป็นการขายรัฐวิสาหกิจที่ทำกำไร แต่รัฐกลับเก็บรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนไว้บริหารเอง อาจทำให้อัตราค่าบริการสาธารณูปโภคสูงขึ้น ในกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขาย รัฐอาจได้ค่าตอบแทนจากเอกชน ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และเมื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้วอาจมีการปลดพนักงาน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย

รัฐบาลไทยได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเมื่อ 50 ปีก่อนจนถึงปัจจุบันรวมจำนวนกว่า 100 แห่ง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมิใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด แต่ เป็นนโยบายที่รัฐบาลทุกรัฐบาลได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบัน

ความเป็นมาและเนื้อหาของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ประเทศไทยเริ่มมีการกำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับที่ผ่านมาได้กำหนดแนวนโยบายการแปรรูปไว้ด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 และมีระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติทุกฉบับ นับแต่นั้นมาได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปแล้วกว่า 40 แห่ง และในปัจจุบันคงเหลือรัฐวิสาหกิจอยู่ทั้งสิ้น 55 แห่ง (สำนักงานคณะกรรมการกำกับนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2560 : ออนไลน์)

พิพัฒน์ ไทอารี และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2548 : 882) อธิบายว่า แนวนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย เริ่มจากปรากฏขึ้นครั้งแรกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 นั้น มีสาเหตุมาจากการเกิดสภาวะทางการเงินการคลังของรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง จนเป็นผลทำให้รัฐบาลเล็งเห็นผลว่านโยบายเสรีนิยมและการสนับสนุนการลงทุนของเอกชนจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ นโยบายนี้มีสาระสำคัญ คือ จะสนับสนุนภาคเอกชนให้มีบทบาทมากที่สุด รัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นมาใหม่อันเป็นการแข่งขันกับเอกชน และการพิจารณาให้เอกชนร่วมหุ้นกิจการอุตสาหกรรมตามที่สมควร ซึ่งสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีดังนี้

1. หลังจากที่มีการจัดตั้งองค์การกำกับดูแล รัฐจะให้เวลาแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อปรับปรุงกิจการของตนระยะหนึ่ง
2. เมื่อพ้นระยะเวลานั้นแล้ว รัฐวิสาหกิจใดดำเนินงานไม่ได้ผลเท่าที่ควรโดยไม่มีสาเหตุอันสมควร รัฐก็จะพิจารณาดำเนินการยุบเลิก แปรสภาพ หรือจำหน่ายต่อไป

3. กิจการสาธารณูปโภคที่จำเป็นแก่การครองชีพของประชาชน หากไม่สามารถปรับสภาพการบริหารงานและประสิทธิภาพในการบริการที่ดี มีราคายุติธรรมได้ ก็จะพิจารณาโอนกิจการจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำหน่ายหุ้นบางส่วนให้เอกชน ให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

4. รัฐจะคงไว้ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่เป็นเครื่องมือของรัฐในอันยังจะเป็นประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั่วไป ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช และคณะ (2549 : ก) กล่าวไว้ว่า ในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เลวร้าย ที่ประเทศไทยประสบอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ประกอบกับในปัจจุบันกลไกตลาดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สูงขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันมากขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ จนทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งประสบสภาวะขาดทุนต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบการทำงานของตนทั้งด้านคุณภาพและราคาเพื่อรองรับการแข่งขันที่ทวีความรุนแรง แนวทางประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาที่รัฐบาลได้นำเสนอก็คือการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงเจ้าของทั้งหมดหรือบางส่วนในรัฐวิสาหกิจ จากที่เคยเป็นส่วนของรัฐและนิติบุคคลมหาชนทั้งหลาย ให้กลายเป็นส่วนของเอกชน ทั้งเอกชนในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์อย่างน้อยสามประการ คือ การลดพันธะและความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐต่อรัฐวิสาหกิจ การได้เงินตราต่างประเทศเข้าเป็นเงินทุนของรัฐจากการขายความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจ และการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันให้กับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

ภุรี สิริสุนทร (2550 : 1) กล่าวว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ในประเทศไทยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2504 โดยได้ถูกบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับมาโดยตลอด การดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ๆ คือ เพื่อแก้ไขปัญหาที่รัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการที่ขาดทุน ซึ่งส่งผลถึงฐานะทางการเงินของรัฐ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นได้ดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 จนถึงปัจจุบัน โดยวัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามนโยบายที่ได้กล่าวไว้ของรัฐบาล แต่ละสมัย รวมถึงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะต่าง ๆ นั้น มีวิวัฒนาการและความคล้ายคลึงกัน โดยมีวัตถุประสงค์หลักอันได้แก่ การเพิ่มบทบาทภาคเอกชน การเพิ่มประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจ การสร้างรายได้แผ่นดินให้มากขึ้น และการพัฒนาตลาดทุนของไทย

วัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาลมีความหลากหลาย ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะนำมาแปรรูป ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลต้องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจนั้นมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น รัฐบาลควรเร่งรีบแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ที่ไร้ประสิทธิภาพเสียก่อน แต่หากรัฐบาลต้องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อสร้างรายได้แล้ว รัฐบาลควรแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการดีและมีประสิทธิภาพก่อน เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้เป็นที่สนใจของนักลงทุน นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ที่หลากหลายดังกล่าวยังก่อให้เกิดความขัดแย้งในการเลือกวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลต้องการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลควรใช้วิธีการแปรรูปโดยการเสนอขายหุ้นให้พันธมิตรร่วมทุนที่มีความรู้ความสามารถในดำเนินธุรกิจและในการพัฒนาและจัดการองค์กร ซึ่งการใช้วิธีการแปรรูปดังกล่าวจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแปรรูปเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนทั่วไปที่สามารถเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจนั้น อาจไม่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 113-114) ได้อธิบายไว้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย เริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. 2504 และได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 นับแต่นั้นนั้น ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมารัฐบาลได้แปรรูปรัฐวิสาหกิจไปแล้วมากกว่า 40 แห่ง จากจำนวนรัฐวิสาหกิจทั้งหมดกว่า 100 แห่ง อย่างไรก็ตาม จนกระทั่งปัจจุบัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ยังไม่ได้รับการดำเนินการในลักษณะที่เป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปเศรษฐกิจโดยรวมอย่างเป็นที่เข้าใจกัน

ผลจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 ได้ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาเกือบ 10 ปี จบลง จากการคาดการณ์ว่า อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2541 จะติดลบ แผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ และสามารถแก้ไขข้อจำกัดในเรื่องต่อไปนี้

1. ความสามารถในการให้เงินสนับสนุนรัฐวิสาหกิจต่อไป
2. ความสามารถในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ
3. ความสามารถในการดึงดูดเงินลงทุน ความรู้ด้านการจัดการ และเทคโนโลยีจากภาคเอกชนหรือนักลงทุนต่างประเทศ
4. ความสามารถในการลดภาระหนี้สินของรัฐบาล
5. สร้างความเชื่อมั่นสำหรับประเทศไทย ตลาดทุนไทย และบริษัทเอกชนไทย

ภายหลังจากการปรับระบบอัตราการแลกเปลี่ยนใหม่ รัฐบาลไทยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จำนวน 17.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในลักษณะของเงินกู้ยืม โดยใน

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลไทย มีเป้าหมายในระยะปานกลางที่จะเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญ นอกจากนี้รัฐบาลยังพิจารณาทบทวนปรับปรุงกรอบของกฎหมายที่จะอนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน รวมทั้งการเตรียมตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ข้อตกลงที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นเจตจำนงของรัฐบาลในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ทำไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับต่อๆ มาจนถึงปัจจุบันด้วย

ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงไม่ใช่นโยบายใหม่ที่เกิดขึ้นจากการตกลงกับ IMF แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเสมือนเครื่องมือหนึ่งของรัฐในการที่จะบริหารรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในการผลิตสินค้าและบริการในทางปริมาณและคุณภาพ โดยลดการพึ่งพางบประมาณของรัฐให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ยังเป็นการลดปัญหาด้านการเงิน และการบริหารที่ไม่คล่องตัวของรัฐวิสาหกิจไปด้วย ซึ่ง IMF เห็นว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นแนวทางหนึ่งในหลาย ๆ ทาง ที่สามารถสร้างเสถียรภาพทางการเงินของประเทศในขณะนี้ จึงได้กำหนดเป้าหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ในหนังสือแสดง เจตจำนง (LOI) เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดีก็มีความยืดหยุ่นในระดับหนึ่ง กล่าวคือ หากรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจมีปัญหา นอกเหนือการควบคุมจนไม่สามารถแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดไว้ ก็สามารถชี้แจงเหตุผลให้ IMF ทบทวนได้เช่นกัน

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2551 : 114) กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ดังนี้

1. เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ
2. ลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ
3. ลดภาระหนี้สาธารณะ
4. ส่งเสริมศักยภาพการแข่งขัน
5. สนับสนุนให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน
6. ให้ความมั่นใจเกี่ยวกับสวัสดิการที่ดีแก่พนักงาน

เพื่อที่จะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบาย ด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) เพื่อทำหน้าที่กำหนดทิศทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และเริ่มทำการจำหน่ายโอนรัฐวิสาหกิจที่ต้องแปรรูปเป็นลำดับแรก แต่งตั้งที่ปรึกษาในการแปรรูป และจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

กรรณิการ์ กาญจนวิภูศรี (2558 : 171-172) กล่าวไว้ว่า สำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย นั้น เริ่มมีขึ้นตั้งแต่รัฐบาล “เปรม 1” ซึ่งในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลเมื่อเดือน มีนาคม 2523 นั้น มีใจความตอนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนี้ รัฐบาลนี้จะยึดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งอำนาจรายได้ให้แก่รัฐ และจะไม่ยอมให้รัฐวิสาหกิจที่หย่อนประสิทธิภาพ เป็นภาระของรัฐบาลและประชาชนอีกต่อไป ซึ่งข้อดำรงของรัฐบาลที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้รับการคัดค้านจากกลุ่มสหภาพแรงงานเป็นอย่างมาก โดยสหภาพแรงงานได้แสดงความไม่เห็นด้วยที่จะขายรัฐวิสาหกิจให้เอกชน และเสริมด้วยว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยได้รับการบีบคั้นจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลกและบริษัทข้ามชาติอื่นๆ เพื่อให้ไทยชำระหนี้ได้ง่ายขึ้น และในทรรคนะของสหภาพแรงงานนั้น เห็นว่า แทนที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความปรารถนา

ของรัฐบาล น่าจะปรับปรุงรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม และ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2527 ที่กำหนดให้มีการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ โดยให้แก้ไขประสิทธิภาพในการบริหาร (เช่น การจัดทำแผนวิสาหกิจในด้านที่เกี่ยวกับนโยบาย เป้าหมาย และกลยุทธ์ ส่งให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน) และการเปลี่ยนตัวผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการ ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 นั้น ระบุให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจ และกำหนดขั้นตอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจนที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติ และ ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลตรี (ยศในขณะนั้น)ชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ระบุให้มีการปรับปรุงการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถขยายบริการได้กว้างขวาง พร้อมทั้งจะรองรับการขยายบริการและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 225) อธิบายว่า วิฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อ ปี พ.ศ. 2540 นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ เพราะเมื่อประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พันธกรณีที่ถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามคือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีเหตุผลสำคัญคือรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องงบประมาณ และมีรัฐวิสาหกิจจำหนึ่งที่ประสบปัญหาการดำเนินงาน รัฐจึงต้องให้รัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะบางประเภทสามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินอีกต่อไป จากแนวคิดดังกล่าวจึงนำไปสู่ความพยายามในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยการสร้างกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นมารองรับรวมทั้งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

สืบเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจที่ประเทศไทยประสบอยู่ในปัจจุบัน ทำให้ประเทศไทยต้องศึกษาแนวทางเพื่อแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นช่องทางหนึ่งที่จะกระตุ้นสภาพเศรษฐกิจได้เพราะจะช่วยลดภาระของรัฐในการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินการ ช่วยดึงดูดเงินลงทุน เทคโนโลยี และวิธีการบริหารจัดการ ช่วยลดภาระหนี้สินของภาครัฐและสร้างความมั่นใจในฐานะการเงินของประเทศ ตลาดทุนไทย ตลอดจนบริษัทเอกชนไทยให้กลับคืนมา

กล่าวโดยสรุป ในอดีตรัฐบาลได้จัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ ขึ้นมาเพื่อให้บริการสาธารณูปโภคที่สำคัญมากต่อชีวิตความเป็นอยู่ และการทำมาหากินของประชาชน แต่ในปัจจุบัน กลไกตลาดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สูงขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันที่มากขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ จนทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งประสบภาวะขาดทุนต่อเนื่อง หรือจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบการทำงานของตนทั้งด้านคุณภาพและราคาเพื่อรองรับการแข่งขันที่ทวีความรุนแรง จึงนำมาสู่แนวคิดที่จะปฏิรูปและแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ โดยมีค่าบริการที่เหมาะสมและลดภาระทางการเงินของภาครัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประสบการขาดทุน

ก่อนเริ่มโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะต้องมีการกำหนดให้แน่ชัดในประเด็นสำคัญๆ คือ อุดมการณ์ทางเศรษฐกิจของรัฐ เงื่อนไขการแปรรูป วัตถุประสงค์ในการแปรรูปและการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการกำหนดแนวพิจารณาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

พิพัฒน์ ไทอารี และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2548 : 885) อธิบายว่า ก่อนเริ่มโครงการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ควรจะต้องมีการกำหนดให้แน่ชัดในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้ ได้แก่

1. อุดมการณ์ทางเศรษฐกิจของรัฐจะยึดมั่นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม หรือสังคมนิยม หรือแบบผสม และจะให้มีการผสมผสานอย่างไร
2. รัฐจำเป็นต้องกำหนดประเด็นเงื่อนไขการแปรรูปว่าจะเป็นไปในแนวทางใด
3. การแปรรูปเพื่อปรับปรุงการบริหาร เนื่องจากกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น และยังไม่เหมาะสมที่จะแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายเหล่านั้นเสีย
4. การแปรรูปเพื่อแก้ไขสถานการณ์การเงินการคลังของรัฐ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นหมดความจำเป็น ขาดทุนมาเป็นเวลานานยากแก่การแก้ไข ถ้าหลังทางเทคโนโลยี ขาดความสามารถในการบริหารการเงิน ก่อหนี้เป็นจำนวนมาก อัตราค่าใช้จ่ายสูงมาก ข้ำซ้อน หรือขาดแผนการและเป้าหมายที่ชัดเจน
5. การแปรรูปเพื่อปรับปรุงการบริหารและแก้ไขสถานการณ์การเงินการคลังรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ต้องมิใช่ประเภทหารายได้เข้ารัฐหรือสาธารณูปโภค และหากเอกชนจัดทำแล้วก็ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน
6. การกำหนดแนวทางพิจารณาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นภาคเอกชน โดยเฉพาะตลาดหลักทรัพย์ น่าจะมีบทบาทเพิ่มสูงขึ้นด้วย

พิพัฒน์ ไทอารี และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2548 : 888) กล่าวว่า กิจการที่อยู่ในขอบข่ายการเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

1. กิจการที่จำเป็นต้องใช้เงินสูง ซึ่งรัฐบาลไม่อาจค้ำประกันได้มากนัก เช่น กิจการรถไฟฟ้ามวลชนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และบริษัทการบินไทย จำกัด
2. กิจการในเครือที่แสวงหารายได้ เช่น สนามกอล์ฟ โรงแรม ซึ่งอาจจะใช้รูปแบบการให้สัมปทาน เช่า หรือเช่าช่วง กิจการที่มีการแปรรูปบางส่วนของกิจการ เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง
3. กิจการที่ดำเนินการไม่ได้ผล ซึ่งอาจพิจารณาจากภูมิหลังการก่อตั้ง สภาวะทางเศรษฐกิจการเมือง วัตถุประสงค์ สถานะทางกฎหมาย โครงสร้างองค์การ สถานการณ์ด้านการตลาด เงินทุนและการเงิน เทคโนโลยี และระบบการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยชี้ให้เห็นถึงระดับความสามารถในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจได้
4. กิจการประเภทอุตสาหกรรม หรือการบริการขั้นพื้นฐานที่เอกชนสามารถทำได้ดีกว่า ได้แก่ องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว บริษัทไม้อัดไทย จำกัด องค์การมวลชนกรุงเทพ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
5. กิจการประเภทอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ บางแห่งได้ยุบเลิกไปแล้ว เช่น องค์การเหมืองแร่
6. รัฐวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรมและพาณิชย์กรรม ต้องศึกษารายละเอียดเป็นแต่ละกรณีไป

ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช และคณะ (2549 : 1) กล่าวว่า ในอดีตรัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อให้บริการสาธารณูปโภคที่สำคัญมากต่อชีวิตความเป็นอยู่ และการทำมาหากินของประชาชน ตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ การไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ไปรษณีย์โทรเลข ถนนทางด่วน ท่าเรือ สนามบิน รถเมล์ และรถไฟ เป็นต้น เป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้มีส่วนทำให้เศรษฐกิจและสังคมก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว หลายแห่งสามารถทำกำไรส่งให้รัฐเป็นจำนวนมาก และมีจำนวนไม่น้อยที่สามารถสร้างงานและเป็นแหล่งผลิตพนักงานที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะการทำงานอย่างดี แต่ทว่าในปัจจุบันกลไกตลาดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สูงขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันที่มากขึ้น ทั้งในประเทศและต่างประเทศ จนทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งประสบภาวะขาดทุนต่อเนื่อง หรือจำเป็นต้องปรับรูปแบบการทำงานของตน ทั้งด้านคุณภาพและราคาเพื่อรองรับการแข่งขันที่ทวีความรุนแรง

รัฐบาลจึงมีแนวคิดที่จะปฏิรูปและแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ โดยมีค่าบริการที่เหมาะสม และลดภาระทางการเงินของภาครัฐ ให้รัฐวิสาหกิจมีเงินลงทุนเพียงพอสำหรับโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ และในขณะเดียวกันก็ตอบสนองวัตถุประสงค์การให้บริการทางสังคมและสร้างงานที่ดีขึ้น

ด้านหนึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจให้สามารถอยู่รอดและแข่งขันได้ รวมทั้งลดภาระทางการเงินของภาครัฐ นอกจากนี้ยังจะต้องพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เติบโตและมีความเข้มแข็ง แต่ทว่าหากทำการปฏิรูปในลักษณะที่ขัดแย้งกับกลไกตลาดจะทำให้ตลาดมีความอ่อนแอลง เช่น หากทำการแปรรูปแล้วกระทบต่อราคาของสินค้าหรือบริการ จะทำให้ต้นทุนในการใช้ชีวิตของประชาชนสูงขึ้น อันจะเป็นสิ่งที่บ่อนทำลายสถานะของตลาดเอง

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 228) อธิบายว่า นับตั้งแต่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้มีนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยมีการนำเสนอแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดการรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 และหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้สร้างความหวั่นไหวให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ บุคคลที่เกี่ยวข้อง และประชาชนโดยทั่วไป

รัฐบาลจึงได้ระบุไว้ในเจตนาหมายแสดงเจตจำนงต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่าจะเร่ง แปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ลดภาระหนี้ของภาครัฐ เปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรี กระตุ้นให้ประสิทธิภาพงานเพิ่มขึ้น และให้คงสวัสดิการต่างๆ ของพนักงานไว้ ในการนี้จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) ขึ้น เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการแปรรูป เร่งแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่สามารถทำได้โดยเร็ว คัดเลือกและว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทการแปรรูปฉบับนี้ขึ้น เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าการปฏิรูปนั้นมีรากฐานที่เข้มแข็งและกรอบการทำงานภายในอนาคตอันใกล้

การจัดสรรรายได้จากการแปรรูป การจัดสรรรายได้จากการแปรรูปจะดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดให้นำส่งร้อยละ 50 ของรายได้จากการจำหน่ายหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของเป็นรายได้ของแผ่นดินเพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร การสวัสดิการแรงงาน และการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานในชนบท และอีกร้อยละ 50 นำส่งให้กองทุนเพื่อการชำระคืนเงินกู้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กรณีรัฐวิสาหกิจจำหน่ายหุ้นในบริษัทลูก หรือจำหน่ายทรัพย์สินหรือกิจการ ให้จัดสรรรายได้จากการขายหุ้นบางส่วนเป็นเงินสำรองการขยายงานและกองทุนสวัสดิการพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ที่ได้รับผลกระทบนี้ ส่วนที่เหลือร้อยละ 50 ให้นำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินเพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร การสวัสดิการแรงงาน และการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานในชนบท และอีกร้อยละ 50 นำส่งให้กองทุนเพื่อการชำระคืนเงินกู้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจให้สัมปทานโดยอาศัยสิทธิ หรือทรัพย์สิน หรือกิจการหรือโครงการของรัฐวิสาหกิจนั้นแก่เอกชนในรูปแบบต่างๆ โดยเอกชนจ่ายค่าตอบแทนสำหรับการให้สัมปทานนั้นแก่รัฐวิสาหกิจ รายได้จากการแปรรูปจะเป็นไปตามกรณีรัฐวิสาหกิจจำหน่ายหุ้นในบริษัทลูก

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาเป็น รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ที่รัฐบาลกำหนดเป้าหมายให้จัดบริการรถโดยสารประจำทางแก่ประชาชน โดยไม่มุ่งแสวงหากำไร แต่เนื่องการดำเนินงานขององค์การฯ ประสบภาวะขาดทุนอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงต้องให้เงินอุดหนุนการดำเนินงานนี้ มาตลอดเวลา ทำให้รัฐบาลในระยะหลังมีนโยบาย ที่จะลดขนาดขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้เล็กลง โดยให้เอกชนเข้าร่วมกิจการ

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพก็เป็นรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งที่มีแนวโน้มในการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชน แนวทางในการแปรรูปขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ คือ

1. ลดขนาดขององค์การให้เล็กลง
2. โอนให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินมากขึ้น การที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมีแนวโน้มที่จะแปรรูป

ไปสู่ภาคเอกชน ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีปัญหาอย่างมาก ไม่สามารถจะดำเนินการแบบเดิมได้อีกต่อไป

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยเริ่มมีการกำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับที่ผ่านมาได้กำหนดแนวนโยบายการแปรรูปไว้ด้วย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 และมีระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ

กรณีศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้รับการยอมรับว่ามีการจัดองค์กรที่ดี มีการวางแผนที่ชัดเจน ให้ความสำคัญในเรื่องการบริหารงานบุคคล ผู้นำองค์กรมีภาวะการณเป็นผู้นำที่ดี มีความสามารถในการดำเนินงานสูง มีการกำกับควบคุมองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

ฎีกา สิริสุนทร (2550 : 7-8) กล่าวว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางซึ่งถูกตราขึ้นเพื่อแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นมาเพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งโดยเฉพาะ จึงเป็นกฎหมายที่อำนวยความสะดวกให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ต้องการเปลี่ยนรูปแบบจากรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน

ปตท. เป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในวันที่ 1 ตุลาคม 2544 แปลงสภาพ ทอท. เป็น บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในวันที่ 30 กันยายน 2545 แปลงสภาพ อสมท. เป็น บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ในวันที่ 17 สิงหาคม 2547 แปลงสภาพ กสท. ออกเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ในวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 และแปลงสภาพ ทศท. เป็น บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ในวันที่ 23 กรกฎาคม 2546 ซึ่งต่อมาได้ Rebranding ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2548 โดยเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

โกศล กุศลชัย (2555) ได้ศึกษาวิจัยการแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจของไทย และยกตัวอย่างกรณีศึกษาของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สรุปผลการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จได้ดังนี้

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ซึ่งตรงกับระยะที่ทั่วโลกกำลังเกิดภาวะน้ำมันขาดแคลน ปตท. จึงเริ่มต้นการดำเนินงานด้วยการจัดหาน้ำมันสนองความต้องการใช้ในประเทศไทยให้เพียงพออย่างเร่งด่วน ภาระอันหนักหน่วงดังกล่าวได้เป็นแรงสนับสนุนให้ ปตท. มุ่งจัดหาปิโตรเลียมจากแหล่งในประเทศเพิ่มเติม เป็นผลให้ประเทศไทยสามารถพึ่งพาตนเองทางด้านพลังงานได้ในระดับหนึ่ง ลดการสูญเสียเงินตราต่างประเทศได้เป็นจำนวนมาก

ต่อมา ปตท. จำกัด (มหาชน) หรือ ปตท. จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 โดยแปลงสภาพจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยรับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ และพนักงานทั้งหมด ภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ปตท. มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 20,000 ล้านบาท แบ่งเป็นหุ้นสามัญจำนวน 2,000 ล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละ 10 บาท โดยได้ทำการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยวันแรก ในวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2544 และมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่

จำเนียร ราชแพทยาคม (2559 : 71) ได้กล่าวไว้ว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้รับการยอมรับว่ามีการจัดการที่ดี มีการวางแผนที่ชัดเจน ให้ความสำคัญในเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคล ผู้นำองค์กรมีภาวะการณเป็นผู้นำที่ดี มีความสามารถในการดำเนินงานสูง มีการกำกับควบคุมองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นได้จากการได้รับรางวัลด้านการจัดการมากมาย อาทิ รางวัลการบริหารสู่ความเป็นเลิศ TQC 2008 รางวัล Trusted Brands 2552 รางวัล Best Board Awards 2008 รางวัลบริษัทไทยที่น่าเชื่อถือประจำปี 2552 รางวัลรัฐวิสาหกิจดีเด่น ปี 2552 บริษัทที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลกอันดับที่ 18 รางวัลบริษัทที่ดีที่สุดในเอเชีย 2552 เป็นต้น ตลอดจนการตอบสนองผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสร้างการมีส่วนร่วม โดยการสร้างเครือข่ายกับหน่วยราชการและสังคม

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2560 : 254) กล่าวว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ได้ดำเนินการแปลงสภาพเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ในด้านการพัฒนาวิสาหกิจให้

เป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยรวมรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและมีความพร้อมเข้าด้วยกันภายใต้การบริหารขององค์กรที่เป็นมืออาชีพ มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและปลอดจากการเมืองแทรกแซงในการบริหาร พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยมีโอกาสลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจ และสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจมีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้จะทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ในการจดทะเบียนได้แนบเอกสารดังต่อไปนี้เพื่อประกอบการจดทะเบียนด้วย

1. ใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัด และหนังสือรับรองว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ทะเบียนเลขที่ บมจ. 671 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544
2. หนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
3. ข้อบังคับของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

กล่าวโดยสรุป การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางอุดมการณ์ของรัฐและสภาวะแวดล้อมอันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์และภารกิจของรัฐบาลภายหลังเหตุการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ เพื่อเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโดยพระราชกฤษฎีกาให้เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทจำกัดมหาชน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของให้เป็นทุนเรือนหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัท และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรธุรกิจเต็มรูปแบบกระทำได้โดยสะดวก โดยกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อที่ภาคเอกชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ต่อไปในอนาคต

สรุป

ปัญหาการคลังของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันคือการขาดทุน หรือมีรายได้ไม่พอค่าใช้จ่าย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการเพิ่มบทบาทของเอกชนในการบริหารรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางอุดมการณ์ของรัฐและสภาวะแวดล้อม อันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์และภารกิจของรัฐบาลภายหลังเหตุการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ การลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานให้มีความคล่องตัวเหมือนภาคเอกชน และลดภาระการลงทุนของภาครัฐ โดยให้ประชาชนผู้ให้บริการได้รับผลประโยชน์สูงสุดที่เกิดขึ้นจากการ ปรับปรุงดังกล่าว

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นการนำสิทธิหรือทรัพย์สินของแผ่นดินไประดมทรัพยากรจากเอกชน ซึ่งรวมถึงการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและทุนก้อนใหม่มาใช้ในการลงทุนและพัฒนากิจการของรัฐในอนาคต ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถขยายงานและเพิ่มการให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้น ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ พร้อมทั้งมีเทคโนโลยีใหม่ๆ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่สำคัญมี 7 รูปแบบ ได้แก่ สัญญาการบริหารจัดการ สัญญาเช่า การให้สัมปทาน ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน การกระจายหุ้น ในตลาดหลักทรัพย์ และ การจำหน่ายจ่ายโอนและยุบเลิกกิจการ

รัฐบาลไทยได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเมื่อ 50 ปีก่อนจนถึงปัจจุบันรวมจำนวนกว่า 100 แห่ง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมิใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด แต่เป็นนโยบายที่รัฐบาลทุกรัฐบาลได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบัน

ปัจจุบันได้มีแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไปแล้วหลายรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ถูกต้องและได้ใจความสมบูรณ์

1. จงอธิบายความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
2. จงอธิบายสาเหตุที่ต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
3. จงอธิบายรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาพอสังเขป
4. จงอธิบายวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่นิยมปฏิบัติกันในประเทศต่างๆ
5. จงอธิบายปัญหาและข้อจำกัดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาพอสังเขป
6. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยมีแนวคิดทั่วไปอย่างไร
7. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยมีวิธีการและแนวทางอย่างไร
8. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีผลกระทบ ข้อดี ข้อเสียอย่างไร
9. จงยกตัวอย่างรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้วในกรณีประเทศไทย

บทที่ 11

บทส่งท้าย

รัฐวิสาหกิจคือองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เป็นองค์การที่รับผิดชอบ บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยง ตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ เป็นหน่วยงานที่ผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ที่มีลักษณะเป็นการ เป็นการให้บริการสาธารณะและงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบาลบางด้านที่มีความสำคัญต่อ ความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของ ประชาชนที่ รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะ ลงทุนดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือ ให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เพื่อให้งานบริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และ อื่นๆ

สรุปส่งท้าย

ในการศึกษาการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ เริ่มต้นจากการศึกษาถึงแนวคิดด้วยรัฐซึ่งครอบคลุมถึง ความหมายของรัฐ องค์ประกอบของรัฐ และการจัดองค์การของรัฐ ทฤษฎีว่าด้วยการกำเนิดรัฐ การกระทำของ รัฐ และรัฐกับการกำหนดทางเลือกนโยบายสาธารณะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะภายในรัฐ

บริการสาธารณะเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และจะต้องดำเนินกิจการที่จัดทำโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน รัฐจะมี บทบาทในการกำหนดทางเลือกเพื่อบริการสาธารณะอย่างน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับระบบการปกครองของประเทศ เป็นสำคัญ

รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการประกอบภารกิจในทาง เศรษฐกิจ เนื่องจากภารกิจของรัฐได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น นอกเหนือจากภารกิจดั้งเดิม โดยทั่วไป กิจการทาง เศรษฐกิจเป็นเรื่องของสถาบันทางเศรษฐกิจต่างๆ ในแต่ละประเทศจะร่วมกันดำเนินการเพื่อให้เกิดความสมดุล ระหว่างความต้องการของมนุษย์และปัจจัยที่ตอบสนอง การนำเครื่องมือหรือรูปแบบที่ใช้ในการปฏิบัติการกิจ ดั้งเดิมของรัฐ ซึ่งได้แก่ ส่วนราชการมาใช้ในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจอาจไม่เหมาะสม เพราะการ ดำเนินงานทางเศรษฐกิจต้องอาศัยความคล่องตัวในการตัดสินใจดำเนินการและในด้านการเงินเช่นเดียวกับ วิสาหกิจเอกชน รัฐจึงต้องจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้มีลักษณะที่แตกต่างจากส่วนราชการและให้มีความใกล้เคียงกับ ลักษณะของวิสาหกิจเอกชนให้มากที่สุด

สำหรับประเทศไทย การเกิดขึ้นขององค์กรที่รับผิดชอบภารกิจในทางอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม ในรูปรัฐวิสาหกิจอาจล่าช้าแตกต่างไปจากสังคมตะวันตกบ้าง แต่สังคมไทยก็ได้ยอมรับปรากฏการณ์ของการมี

องค์กรของรัฐในการดำเนินการอีกอันเป็นบริการสาธารณะในรัฐวิสาหกิจมาเป็นเวลายาวนานจนถึงปัจจุบัน การบริหารงานรัฐวิสาหกิจและโครงสร้างองค์การในการบริหารงานรัฐวิสาหกิจของไทย จำลองรูปแบบมาจากวิสาหกิจเอกชน ในแง่กฎหมายมีโครงสร้างสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ ทบวงการเมือง องค์กรรัฐ และบริษัทของรัฐ โดยองค์กรบริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ คณะกรรมการซึ่งกำหนดนโยบายควบคุมดูแลกิจการทั่วไป และผู้บริหารระดับสูงบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดไว้

ภาครัฐมีหน้าที่กำกับดูแลในฐานะเจ้าของกิจการ การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของไทยประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ คณะกรรมการการตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจ กระทรวงเจ้าสังกัด และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

รัฐวิสาหกิจไทย นับเป็นฟันเฟืองสำคัญของภาครัฐในการขับเคลื่อนประเทศ ทั้งงานบริการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานและบริการด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของไทย ประสิทธิภาพและรูปแบบการบริหารรัฐวิสาหกิจจึงถือเป็นงานสำคัญอันดับแรกๆ ที่รัฐให้ความสำคัญในการบริการและจัดการ ปัญหาการคลังของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันคือการขาดทุน หรือมีรายได้ไม่พอค่าใช้จ่าย การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจมีหลายวิธี โดยแต่ละวิธีก็มีความเหมาะสมในตัวเอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการเพิ่มบทบาทของเอกชนในการบริหารรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางอุดมการณ์ของรัฐและสภาวะแวดล้อม อันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์และภารกิจของรัฐบาลภายหลังเหตุการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจเพื่อเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโดยพระราชกฤษฎีกาให้เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทจำกัดมหาชน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของให้เป็นทุนเรือนหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัท และเป็นพื้นฐานเบื้องต้น ที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรธุรกิจเต็มรูปแบบกระทำได้โดยสะดวก โดยกระจายหุ้น ที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อที่ภาคเอกชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ต่อไปในอนาคต

ปัจจุบันได้มีแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปแล้วหลายรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

ความหมายและลักษณะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

1. รัฐวิสาหกิจเป็นองค์การของรัฐบาลที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยงตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ แต่หากมี

ความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน ในกรณีนี้ รัฐก็จะจัดสรรงบประมาณในรูปแบบของเงินอุดหนุน ซึ่งจะแยกจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นนิติบุคคลและมีความสัมพันธ์กับรัฐซึ่งประกอบด้วย รัฐจัดตั้ง ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ รัฐมีอำนาจบริหารจัดการผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง และการให้นโยบาย การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ และรายได้ต้องส่งคืนรัฐ บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ และวิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคคล ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้อำนาจพิเศษของรัฐ เช่น เวนคืน ปักเสลา พาดสาย ต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ

2. องค์การของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รวมทั้งบริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่รวมถึงองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่ไม่ใช่ธุรกิจ รัฐวิสาหกิจจะแยกส่วนของการบริหารงานออกจากส่วนราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจจะแยกส่วนของการบริหารงานออกจากส่วนราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจจึงไม่ใช่ข้าราชการ แต่ระเบียบการปฏิบัติงานต่างๆ ใช้หลักการเดียวกัน

3. องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือรัฐมีหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 มีการดำเนินงานที่มีลักษณะผสมระหว่างกิจการเอกชนและหน่วยงานของรัฐบาลแบบมหาชน มีเป้าหมายคือผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก

วัตถุประสงค์

1. เพื่อดำเนินการในกิจการที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการเองได้
2. เพื่อหารายได้แก่รัฐ
3. เพื่อดำเนินกิจการที่มีความสำคัญ
4. เพื่อประกอบกิจการที่เป็นเครื่องมือสนองนโยบายเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพหรือส่งเสริมอาชีพของประชาชนเป็นส่วนใหญ่
5. เพื่อประกอบกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์
6. เพื่อป้องกันการผูกขาดของบริการสาธารณูปโภค
7. เพื่อให้บริการในกิจการที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมจะลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ช่วงแรกๆ
8. เพื่อให้บริการกิจการที่ภาคเอกชนไม่สนใจลงทุน
9. เพื่อสนับสนุนกิจการให้เกิดประโยชน์ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมต่อประชาชนส่วนรวม
10. เพื่อผลิตสินค้าในอุตสาหกรรมพื้นฐานที่สำคัญ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ การเดินเรือทะเล และปิโตรเคมี
11. เพื่อควบคุมบางกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและศีลธรรมของประชาชน

ประเภทขององค์การ

1. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ได้แก่
 - 1.1 รัฐวิสาหกิจประเภทที่หารายได้ให้รัฐ
 - 1.2 รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

- 1.3 รัฐวิสาหกิจประเภทที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ
- 1.4 รัฐวิสาหกิจประเภทที่สร้างขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น
2. การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามที่มาทางกฎหมาย ได้แก่
 - 2.1 การจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน
 - 2.2 การจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน

บรรณานุกรม

- กมล จันทิมา. (2549). การวางแผนในรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 7 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- กมล จันทิมา และ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ. (2548). การบริหารการเงินในรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 10 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- กรรณิการ์ กาญจนวัฏศรี. (2558). เอกสารประกอบการเรียนวิชา การบริหารการพัฒนา. นครปฐม: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.
- เกศินี หงสนันท์. (2548). การบริหารงานบุคคลในรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 11 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- โกเมศ ขวัญเมือง. (2555). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: ภูทับเบิก.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2547). การเมืองการปกครองไทย : หลายมิติ. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- โกศล กุัสกุลชัย. (2555). การแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจไทย ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์). สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จักษ์ พันธุ์เพชร. (2557). กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: ธนภัทร (2006)พริ้นติ้ง.
- จำเนียร ราชแพทยาคม. (2559). การบริหารองค์การรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน หน่วยที่ 10 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จีระ ประทีป. (2551). การบริหารการคลังภาครัฐ หน่วยที่ 5 ในเอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารภาครัฐ หน่วยที่ 1-5. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จุมพล หินมพานิช. (2525). ลักษณะของรัฐและอำนาจอธิปไตย ในเอกสารการสอนชุดวิชา หลักรัฐศาสตร์ และการบริหาร. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2541). ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (2557). แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ใน ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ 1 (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- _____ (2559). การบริหารการคลัง งบประมาณ และพัสดุ ในราชการไทย หน่วยที่ 12 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เฉลิมพล ศรีหงษ์. (2551). การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชลทิชา แข็งสาริกิจ. (2537). ปัญหาทางกฎหมายการให้สิทธิพิเศษแห่งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). องค์การมหาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

- _____. (2549ก). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 11 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- _____. (2549ข). หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิตินธรรม.
- _____. (2560). กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- เชาว์ โจรนแสง. (2544). การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ (หน่วยที่ 11). ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดองค์การและทรัพยากรมนุษย์ นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย. (2525). ระบบเศรษฐกิจ ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2557). หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- दनัย เทียนพุดดิ. (2541). การจัดการทรัพยากรบุคคล ภารกิจที่ท้าทาย. กรุงเทพฯ: บุ๊คแบงค์.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2553). กฎหมายมหาชน : แนวประยุกต์ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- นคร เสรีรักษ์. (2558). *ประเทศโปร่งใส : การขับเคลื่อนกฎหมายข้อมูลข่าวสารโดยกลไกประเมินประสิทธิภาพภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: พี. เพรส.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560 ก). กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- _____. (2560 ข). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2559). ความรู้พื้นฐานกฎหมายมหาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- บัณฑิต นิถถาวร. (2560). ฝ่าวิกฤตธรรมาภิบาลไทย. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- ปภาวดี ประจักษ์ศุภานิติ และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ. (2549). ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 2 ใน เอกสารการสอนชุดการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปรเมศวร์ ศิริรักษ์. (2553). รายงานวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยราชพฤกษ์.
- ประทีน พัฒนาการณ์ และ อิศระ สุวรรณบล. (2548). การบริหารการตลาดในรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 9 ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ผกาพรรณ วีระไวทยะ. (2555). มลเหตุจูงใจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกรณี ปตท. รายงานวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- ผดุงศักดิ์ รัตนเดโช และคณะ. (2549). รายงานการวิจัย เรื่อง ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ข้อดี
ข้อเสีย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- พยอม วงศ์สารศรี. (2540). การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.
- พัชรวรรณ นุชประยูร. (2559). หลักกฎหมายว่าด้วยการบริการสาธารณะ หน่วยที่ 3 ในเอกสารการสอน
ชุดวิชา หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พิพัฒน์ ไทยอารี และ พิมลจรรย์ นามวัฒน์. (2549). แนวคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1 ใน เอกสาร
การสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พิพัฒน์ ไทยอารี และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ. (2548). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 15 ใน เอกสาร
การสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พิพัฒน์ ไทยอารี อิศระ สุวรรณบล และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ. (2548). การแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทย
หน่วยที่ 14 ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ไพศาล ชัยมงคล. (2529). ระบบเศรษฐกิจและเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.
- ภูรี สิริสุนทร. (2550). เอกสารวิชาการหมายเลข 803 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรัฐบาลทักษิณ
(พ.ศ. 2544-2547) โครงการวิจัยเรื่อง Thaksinomics. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ
วิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกคิน พลกุล และ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2549). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ :
นิติธรรม.
- มานิต ศุทธสกุล. (2559). การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในราชการไทย หน่วยที่ 11 ใน เอกสารการสอนชุด
วิชา การบริหารราชการไทย หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- รัชยา ภัคดีจิตต์. (2557). ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ราชกิจจานุเบกษา. (31 ตุลาคม 2548). ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของ
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548. ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 33-34 (เล่ม 122 ตอน 122 ง).
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ:
นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2558). การบริหารการพัฒนา. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์
- วรบุตร วมักดีเพชร. (2558). การคลังรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 15 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์
และการคลังสาธารณะ หน่วยที่ 9-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. (2539). "การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ
ในประเทศไทย" วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- วิจิตร ศรีสอาน และ อวยชัย ชบา. (2539). **การบริหารงานบุคคล** (พิมพ์ครั้งที่ 20). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิชัย โสสุวรรณจินดา. (2546). **การบริหารทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพฯ: VJ พรินติ้ง.
- วีระ ปิตรชาติ. (2548). **พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 12 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 8-15**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วีระ ปิตรชาติ และ พิพัฒน์ ไทยอารี. (2549). **ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจไทยกับองค์กรอื่น หน่วยที่ 4 ในเอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ศุจิตา อัจฉนาภิตติ. (2559). **กฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยที่ 4 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-7**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2546). **การพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาพร วิชัยรัมย์. (2559). **จริยธรรมสำหรับนักบริหาร**. บุรีรัมย์: มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.
- สมเกียรติ นิพัทธ์ผลสกุล. (2544). **นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะความคิดเห็นของพนักงานการบินไทยต่อการแปรรูปบริษัท ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา**
- สมชาย หิรัญภิตติ. (2552). **การบริหารทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพฯ: ซีระฟิล์มไซเทกซ์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2560). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น** (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2552). **หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ.
- _____. (ม.ป.ป.). เรียกใช้เมื่อ 1 ตุลาคม 2560 จาก สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ: <http://sepo.go.th/content/67>
- _____. (ม.ป.ป.). เรียกใช้เมื่อ 1 ตุลาคม 2560 จาก www.sepo.go.th
- สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี. (31 ตุลาคม 2560). เรียกใช้เมื่อ 2 พฤศจิกายน 2560 จาก สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี: <https://pmdu.soc.go.th/privatisation/3768>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). **สถาปณีสถาแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 9 : การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). เรียกใช้เมื่อ 30 ธันวาคม 2560 จาก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี: https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2560/9932692211.pdf
- สุทธิศักดิ์ ตันตะโยธิน. (2555). **ศึกษาแนวทางและกลยุทธ์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย รายงานวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- เสถียรภาพ พันธุ์ไฟโรจน์. (2544). **ปรัชญาและแนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ 8 ใน ประมวลสารระดับวิชา การจัดการและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ 8-15.** นนทบุรี:มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อนัญ ยศสุนทร. (2559). **หลักกฎหมายว่าด้วยการคลังและงบประมาณ หน่วยที่ 7 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-7.** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อภิรักษ์ เพ็งศรีทอง. (2549). **การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของกองทัพเรือ พื้นที่อำเภอสถิตีชัย จังหวัดชลบุรี ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.** บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา
- อิสระ สุวรรณบล. (2546). **การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย.** กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2549). **โครงสร้างองค์การในการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย หน่วยที่ 6 ใน เอกสารการสอนชุดการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7.** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อิสระ สุวรรณบล และ ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. (2548). **ปัญหาวิสาหกิจของไทย หน่วยที่ 13 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริการรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 8-15.** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. (2528). **อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา. ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ สมบูรณ์ ศิริประชัย, ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอี่ยม ฉายางาม. (2526). **การปฏิวัติอุตสาหกรรม ใน เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติและลัทธิเศรษฐกิจ.** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ประวัติผู้เขียน

- ชื่อสกุล : นายสากล พรหมสถิตย์
- ตำแหน่ง : พนักงานมหาวิทยาลัย
- สถานที่ทำงาน : สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชาสังคมศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
- E-mail address : sakon.phromsathit@gmail.com
- ประวัติการศึกษา : เปรียญธรรม 9 ประโยค
: รัฐศาสตรบัณฑิต (ร.บ.) แขนงวิชา ทฤษฎีและเทคนิคทางรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
: ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ศศ.ม.) สาขาการบริหารองค์การ
มหาวิทยาลัยเกริก
- ผลงานทางวิชาการ : เอกสารประกอบการสอน หลักกฎหมายปกครอง
: เอกสารประกอบการสอน กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง
: ตำรา การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ
- บทความ
- 2561 : สิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”
- ผลงานวิจัย
- 2560 : การประเมินศักยภาพของเทศบาลบุรีรัมย์ในการเตรียมความพร้อม
เข้าสู่ประชาคมอาเซียน
: ระดับจริยธรรมทางการบริหารของผู้นำชุมชน
ในเขตเทศบาลตำบลโนนเจริญ
อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์
- 2561 : การเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนสู่วิถีความเป็นพลเมืองในระบอบ
ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของชุมชน
ในเขตจังหวัดบุรีรัมย์