

บทที่ 3

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

3.1 วัตถุประสงค์และหน้าที่ของรัฐ

จรรยา สุภาพ²⁰ ได้อธิบายวัตถุประสงค์และหน้าที่ของรัฐว่าเป็นความจำเป็นที่สังคมจะต้องมีไว้ โดยวัตถุประสงค์ของรัฐนอกจาก การสร้างความเป็นระเบียบในรัฐ การสร้างและการเพิ่มพูนศีลธรรมในหมู่ชน การสร้างความสำเร็จและความมั่นคงในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมแก่ชุมชนแล้ว การให้สวัสดิการสาธารณะ (General Welfare) ก็เป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งประเทศหรือรัฐบาลจะต้องเป็นผู้ให้หลักประกันในการที่จัดให้มีการดำเนินการหรือควบคุม กิจกรรมที่กระทบกระเทือนมหาชนเป็นส่วนรวม หรือกิจการซึ่งเป็นประโยชน์ร่วมกัน เช่น กิจการสาธารณูปโภค หรืออีกนัยหนึ่งกิจการที่ประชาชนต้องใช้บริการหรือบริโภคร่วมกัน กิจการเหล่านี้ขาดเสียไม่ได้ เพราะถ้าขาดไปก็จะก่อให้เกิดความเดือดร้อน เป็นอุปสรรคในการดำเนินชีวิตของประชาชน

สำหรับหน้าที่ของรัฐนั้นได้จัดกลุ่มออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

ก. หน้าที่ที่รัฐต้องกระทำ ได้แก่ กิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติ การรักษาความสงบภายใน การจัดให้มีและบังคับใช้กฎหมาย การต่างประเทศ และการจัดหารายได้เพื่อบำรุงและพัฒนาประเทศ

ข. หน้าที่ด้านการให้บริการ ได้แก่การจัดให้มีสวัสดิการให้มาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนอยู่ในระดับที่เหมาะสม และบางครั้งรัฐมุ่งที่จะให้ประโยชน์แก่คนที่ด้อยสิทธิ หรือคนที่มีอุปสรรคตามธรรมชาติ โดยดำเนินการด้านต่างๆ เช่น การรถไฟ ขนส่ง คมนาคม การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การดูแลคนยากจน คนพิการ เป็นต้น

ค. หน้าที่ในด้านจัดการธุรกิจ ตามปกติแล้วเรื่องเหล่านี้ควรจะเป็นเรื่องของประชาชนและเอกชน แต่บางงานรัฐเข้าดำเนินการจัดการเองด้วยเหตุที่บางกิจการเอกชนไม่มีความสามารถที่จะเข้าดำเนินการเองได้เพราะขาดเงินทุน หรือบางกิจการหากให้เอกชนทำอาจมีการมุ่งหวังกำไรเกินไป เกิดการเอาเปรียบผู้อื่น หรือบางกิจการกระทบกระเทือนประเทศเป็นส่วนรวม รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะเข้าดำเนินการเอง แม้ว่ากิจการนั้นเอกชนอาจดำเนินการได้

²⁰ จรรยา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์แนวทฤษฎีและประยุกต์, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2518, หน้า 225 -

3.2 นโยบายสาธารณะ

ความเห็นของนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่มีชื่อเสียงเกี่ยวกับความหมายและแนวทางในการศึกษานโยบายสาธารณะ²¹

3.2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

โทมัส ดาย (Thomas Dye) ได้ให้นิยามว่า นโยบายสาธารณะคือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

ไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

ลาสเวลล์ และ แคปแลน (Lasswell and Kaplan) ชี้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันรวมถึง เป้าหมาย สิ่งที่มีคุณค่า และแนวการปฏิบัติต่าง ๆ

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson) ให้ความเห็นว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ แนวทางที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาตัวเอง

คาร์ล ฟรีดริช (Carl J. Friedrich) กล่าวว่า นโยบายคือข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่งซึ่งจะมีทั้งอุปสรรคและโอกาสบางประการด้วย อุปสรรคและโอกาสที่พียงมีนั่นเองที่ผลักดันให้มีการเสนอนโยบายขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์และเอาชนะสภาพการณ์เช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใดนั่นเอง

เดวิด อีสตัน (David Easton) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง

อมร รัชศาสตร์ ชี้ว่านโยบายตามความหมายกว้างก็คือ ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ และ (3) การกำหนดความสนับสนุนต่าง ๆ

²¹ ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533, หน้า 1-3

กุลธน ธนาพงศธร ได้สรุปความหมายนโยบายสาธารณะจากทฤษฎีของนักวิชาการต่าง ๆ ไว้ว่า นโยบายสาธารณะน่าจะหมายถึง แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาล (ไม่ว่าระดับใดก็ตาม) ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้าเพื่อเป็นหนทางซึ่งนำไปให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั่นเอง

ศุภชัย ยาวะประภาษ ได้ให้นิยามของนโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

ทั้งนี้ ได้ขยายความของคำว่า "แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ" ไว้ดังนี้

"แนวทางการดำเนินกิจกรรม" ในทางปฏิบัติคือทางเลือกที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาบรรเทาปัญหา และ/หรือป้องกันปัญหาต่าง ๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล ทางเลือกนี้จะมี ความชัดเจนเฉพาะเจาะจงมากขึ้นโดยขึ้นอยู่กับผู้กำหนดการเลือกและระดับความซับซ้อนของปัญหาด้วย นโยบายระดับชาติจะมีลักษณะครอบคลุมกว้างขวาง แต่ขาดความชี้ชัดเฉพาะเจาะจง ส่วนนโยบายในระดับล่าง ซึ่งต้องสอดคล้องและสนับสนุนนโยบายระดับสูงจะมีความแจ่มชัดและเฉพาะเจาะจงมากขึ้นเป็นลำดับ ขณะเดียวกันความครอบคลุมจะแคบเข้าเป็นเฉพาะเรื่องเท่านั้น

"กิจกรรมของรัฐ" หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสาธารณชน ซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นกับลักษณะของกิจกรรม นอกจากนี้ยังหมายความว่า เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการหรือควบคุมดูแลการดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ เพื่อประโยชน์สุขของสาธารณชนเป็นสำคัญ องค์กรของรัฐนั้นหมายถึง หน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ ต่าง ๆ ไปจนถึง กอง งาน และแผนกต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติในการกำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ โดยการนำไปปฏิบัตินั้น องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องอาจมีมากกว่าหนึ่งองค์กรก็ได้

3.3 แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับบทบาทของรัฐและเอกชนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ²²

Adam Smith นักเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมก็สนับสนุนให้รัฐจัดตั้งและดำเนินการบริการสาธารณะ (Public Work) ซึ่งบุคคลหรือคณะบุคคลเอกชนไม่สนใจจัดตั้งและดำเนินการเนื่องจากมีกำไรไม่คุ้มกับการลงทุน ถึงแม้ว่ากิจกรรมนั้นอาจจะมีประโยชน์ต่อสังคมอย่างมากก็ตาม

Lord Keynes แม้จะเห็นด้วยกับภารกิจของรัฐในเรื่องการดำเนินกิจกรรมที่มีแนวออกไปเพื่อผลตอบแทนทางสังคมแต่ก็สนับสนุนการลงทุนของเอกชนได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐไว้ว่า รัฐจะต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมที่เอกชนสามารถดำเนินการเองได้ ภารกิจที่อยู่นอกความสนใจของเอกชนและการตัดสินใจลงทุนที่ไม่มีผู้ใดทำ และสิ่งนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะรัฐต้องยื่นมือเข้าไปดำเนินการ สิ่งสำคัญที่สุดคือรัฐจะต้องไม่เข้าไปดำเนินการในสิ่งที่เอกชนทำอยู่แล้ว และทำได้ดีกว่าหรือเร็วกว่าเล็กน้อย แต่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการสิ่งที่ยังไม่ได้ทำในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป แม้แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์แกนนำสำคัญของกลุ่มเสรีนิยมและสังคมนิยมจะมีแนวทางหลักที่เป็นเอกลักษณ์และแตกต่างกัน แต่ก็มีแนวคิดร่วมกัน เกี่ยวกับบทบาทของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจคือ บริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม แต่เอกชนไม่สนใจที่จะดำเนินการเนื่องจากไม่คุ้มทุนหรือติดขัดด้วยเหตุอื่น เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปดำเนินการ แต่หากกิจกรรมใด ๆ ที่เอกชนสามารถดำเนินการเองได้หรือดำเนินการอยู่แล้ว แม้ว่า จะดีกว่าหรือเร็วกว่าที่รัฐบาลทำเล็กน้อยรัฐจะต้องไม่เข้าไปดำเนินการในกิจการนั้น ๆ

ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญที่เป็นต้นกำเนิดของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทั่วโลก และหลักการเดียวกันนี้ก็จะจะเป็นหลักการที่จะลดบทบาทถึงขั้นยุบเลิกรัฐวิสาหกิจทั่วโลกเช่นกัน ดังจะได้กล่าวถึงในบทต่อ ๆ ไป

²² ไพฑูรย์ ตรีการศิริพันธ์, "การแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ศึกษาเฉพาะผลกระทบต่อพนักงานธนาคารกรุงไทย จำกัด", วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย เชียงใหม่, 2535, หน้า 7-8.

3.4 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ²³

Rt.Hon Herbert Morrison ได้เสนอแนวคิดบรรษัทสาธารณะ (Public Corporation) ก่อนที่จะมีการใช้คำว่ารัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) โดยให้ความหมายว่าเป็น องค์การทางการค้าที่มีอิสระทางการเงินจากระบบราชการ องค์การเหล่านี้ รัฐบาลกลางหรือ หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้น

Prof.A.H. Hanson ได้ให้นิยามคำว่ารัฐวิสาหกิจไว้ว่ารัฐวิสาหกิจคือ กิจการที่รัฐ เป็นเจ้าของและดำเนินการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และการค้าพาณิชย์

Wickham ได้ให้ความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจคือองค์การที่ดำเนินการเพื่อขายผลผลิต (หรือบริการ) แก่ตลาด โดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ลักษณะขององค์การนี้จะมีระบบการงบประมาณแยกต่างหากจากราชการ และจะมีการดำเนินการบริหารของตนเอง ในการดำเนินการเหล่านี้รัฐบาลหรือส่วนราชการเป็น ผู้มอบหมายให้ ดำเนินการ โดยรัฐบาลหรือส่วนราชการจะคอยเป็นผู้กำหนดแนวทางให้้องค์การเหล่านี้ปฏิบัติตาม

สำนักเลขาธิการประเทศเครือจักรภพ (The Commonwealth Secretarial) ได้ กำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ในปี ค.ศ.1976 ว่า รัฐวิสาหกิจ หมายถึงกิจการทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลหรือองค์การส่วนราชการรัฐบาลเป็นเจ้าของและควบคุมการบริหาร ต่อมาได้มีการ ประชุมกลุ่มประเทศในเครือจักรภพที่กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย เมื่อปี ค.ศ.1978 คำว่ารัฐ วิสาหกิจก็ได้มีการเสริมความหมายของรัฐวิสาหกิจเพิ่มจากการประชุมเมื่อปี ค.ศ.1976 ใน 3 ประเด็นคือ

1. ลักษณะของรัฐบาลนั้นหมายถึงรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น
2. ลักษณะกิจการ มุ่งประเด็นลักษณะอุตสาหกรรมและการค้า
3. ลักษณะองค์การ กำหนดชัดเจนลงไปที่กรณีบรรษัทสาธารณะ (Public Corporation) ซึ่งมีลักษณะดังนี้

- เป็นองค์การที่จัดตั้งโดยมีกฎหมายที่ตราขึ้นโดยเฉพาะ
- คณะกรรมการบริหารได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี
- พนักงานไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ
- รายได้ขององค์การเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรม หรือ

การค้า

²³ พิชิตน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 5-11.

รัฐวิสาหกิจในความหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496²⁴ หมายถึง องค์การที่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การนั้น ๆ ขึ้นเป็นการเฉพาะ การที่รัฐบาลจัดตั้งองค์การนี้ขึ้นมาเนื่องจากรัฐบาลประสงค์จะให้มืองค์การที่ดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ เพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ และเพื่ออำนวยความสะดวกต่อประชาชน อย่างไรก็ตามมิได้มีการกล่าวถึงคำว่า รัฐวิสาหกิจใน พรบ. ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 โดยตรง แต่กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดคุณลักษณะขององค์การของรัฐบาล ซึ่งโดยหลักการถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจในความหมายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502²⁵ มีลักษณะประกอบด้วย

- 1) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- 2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- 3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามข้อ 1 และ 2 มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- 4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตามข้อ 3 และ/หรือข้อ 1 และ/หรือข้อ 2 มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- 5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตามข้อ 4 หรือข้อ 1 และ/หรือข้อ 2 และ/หรือข้อ 3 มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

รัฐวิสาหกิจในความหมายตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521²⁶ หมายถึง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การรัฐบาลหรือกิจการของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ และมีความหมายรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่เป็นของรัฐด้วย ขณะเดียวกันก็หมายถึงบริษัทหรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นองค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การของรัฐ หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น ๆ และรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่เป็นของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกิน

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34

²⁵ เรื่องเดียวกัน

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36

กว่าร้อยละห้าสิบ ลักษณะของการมีทุนรวม ดังกล่าวเป็นไปเช่นเดียวกับ พรบ. วิธีการบประมาณซึ่งถือว่ายอดรวมจำนวนทุนหากเกินกว่าร้อยละห้าสิบแล้วถือเป็นรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น

รัฐวิสาหกิจในความหมายตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 นั้นได้ให้ความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจไว้ว่า เป็นองค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น รวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของด้วย แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นองค์การหรือกิจการเหล่านี้ต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นเป็นธุรกิจเท่านั้น ถ้าหากองค์การหรือกิจการใดมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อส่งเสริมการใด ๆ ที่ไม่ใช่ธุรกิจแล้ว ก็ไม่จัดว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ ส่วนกรณีที่เป็นความร่วมมือระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจนั้นมีหลักพิจารณาอยู่ว่า ถ้ามีทุนรวมกันเกินร้อยละ 50 แล้ว ก็จะมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้หากมีการร่วมทุนหลายองค์การขึ้นมานั้น จะต้องมีทุนรวมถึงสองในสามจึงถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ

ในการศึกษานี้จะพิจารณาความหมายของรัฐวิสาหกิจตาม พรบ.พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 และ พรบ.ว่าด้วยการงบประมาณประกอบกัน

3.5 กำเนิดรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินการทางเศรษฐกิจโดยรัฐนั้น มีรากฐานมาแต่โบราณและพัฒนาต่อเนื่องมาตลอด โดยมีการปรับสภาพให้สอดคล้องกับสภาวะสังคมที่เปลี่ยนแปลงและซับซ้อนยิ่งขึ้นในแต่ละช่วงสมัย จนได้พัฒนามาเป็นกิจการรัฐวิสาหกิจดังเช่นในปัจจุบัน เมื่อเป็นเช่นนี้การศึกษาถึงรากฐานสำคัญ ๆ อันเป็นที่มาของกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น จึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนว คิดคือ²⁷

1. แนวคิดตามลัทธิจักรวรรดินิยม การดำเนินการทางเศรษฐกิจโดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ปรากฏตามแนวความคิดนี้ มีลักษณะเป็นการร่วมทุนระหว่างเจ้าผู้ครองแผ่นดินกับ ผู้แสวงโชค ซึ่งมีฐานะเป็นนักลงทุน การริเริ่มดำเนินงานเป็นไปในรูปของการขายหุ้นหรือปันหุ้นแก่บรรดาผู้ดีหรือพวกขุนนาง ซึ่งเป็นคนชั้นสูงของสังคมในขณะนั้น หรือเป็นการขอพระราชทานทุนจากพระมหากษัตริย์ เพื่อเป็นสิริมงคลในการดำเนินการ เมื่อการดำเนินงานประสบผลสำเร็จ ผู้แสวงโชคก็จะแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่บรรดาผู้ดี หรือขุนนางหรือพระมหากษัตริย์ ลักษณะของกิจการเหล่านี้ศึกษาได้จากกรณีของบริษัทอีสอินเดียของอังกฤษหรือบริษัทการค้าของฝรั่งเศส เบลเยียม รัสเซีย และฮอลันดา ซึ่งได้ดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะที่จะขยายอิทธิพลของประเทศนั้น ๆ

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3

ไปทั่วโลกโดยเฉพาะในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้น การดำเนินการของกิจกรรมในลักษณะนี้จึงเป็นไปในเชิงของการแบ่งปันผลประโยชน์ และการให้ความคุ้มครองซึ่งกันและกัน

2. แนวคิดตามลัทธิสังคมนิยม ความคิดด้านสังคมนิยมนี้เป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างสังคมใหม่ ด้วยการเปลี่ยนแปลงลักษณะการประกอบการจากเอกชนให้การประกอบการสาธารณะ พร้อมทั้งเสนอแนวทางใหม่ ๆ เช่น “การเป็นของชุมชน” (Socialization) หรือ “การเป็นของชาติ” (Nationalization) โดยมีความหมายว่า “การประกอบการทุกอย่างจะทำได้โดยประชาชนทั้งสิ้น ไม่คิดถึงกำไร และองค์การที่ประกอบการไม่มีลักษณะทางการเมือง แต่เป็นไปทางเศรษฐกิจโดยแท้จริง

ถึงแม้ว่าที่มาของเชิงเศรษฐกิจของรัฐหรือวิสาหกิจ จะเกิดขึ้นได้สองลักษณะ ดังกล่าวข้างต้นก็ตาม แต่การศึกษาเรื่องเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจมักจะมุ่งเน้นไปอาศัยแนวความคิดตามลัทธิสังคมนิยมเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะ นักวิชาการต่างถือกันว่า “การเป็นของชาติ” (Nationalization) หรือรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกระบวนการหนึ่งของนักสังคมนิยม ที่มุ่งหวังที่จะสร้างความเสมอภาคระหว่างมวลมนุษยชาติ ดังนั้นเมื่อพิจารณาหลักการที่รัฐจะประกอบการทุกอย่างโดยประชาชนขึ้นนั้น ถ้าหากเป็นสังคมนิยมขนาดเล็ก การประกอบการด้วยวิธีการให้ทุกคนมีส่วนร่วมนั้นคงเป็นไปได้ด้วยดี แต่ถ้าหากสังคมนิยมจะขยายตัวกว้างขวางและมีความซับซ้อนเป็นอันมากดังเช่นปัจจุบัน รูปแบบที่จะดำเนินการให้เป็นของชาติด้วยการให้มีการประกอบการทุกอย่างจัดทำโดยประชาชนทั้งสิ้น โดยมุ่งหวังที่จะสร้างความเสมอภาคระหว่างมวลมนุษยชาตินั้นก็คงจะมีข้อจำกัดในการปฏิบัติ ดังนั้นการดำเนินงานก็จะต้องกระทำผ่านตัวแทนประชาชนเช่นเดียวกับการปกครองระบบประชาธิปไตยที่ปรากฏในปัจจุบันนั่นเอง

ประเด็นที่ควรให้ความสนใจอีกประการหนึ่งคือ การไม่คิดกำไรแต่จะต้องเป็นองค์การทางเศรษฐกิจโดยแท้จริง ประเด็นนี้น่าจะมีความขัดแย้งกันในตัว เพราะการไม่แสวงหากำไรนั้นจะทำให้องค์การทางเศรษฐกิจอยู่ได้หรือไม่และในที่สุดองค์การเหล่านี้ก็จะต้องขอการอุดหนุนด้วยวิธีหนึ่งวิธีใดจากรัฐ เพื่อให้องค์การนั้น ๆ อยู่รอดทางเศรษฐกิจนั่นเอง

อนึ่ง ถึงแม้ว่าความคิดดังกล่าวจะมีข้อโต้แย้งได้หลายลักษณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากนำมาเปรียบเทียบกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน แต่ความคิดเหล่านี้ก็ได้เป็นรากฐานทางความคิด และเป็นจุดเริ่มต้นในการศึกษารัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา และเป็นเนื้อหาสาระสำคัญต่อการพิจารณากิจการรัฐวิสาหกิจอยู่จนถึงปัจจุบัน เช่น หลักการประกอบโดย ประชาชน หรือมหาชน และรัฐ (Public) หรือหลักการคิดคำนึงเกี่ยวกับเกณฑ์กำไรในการประกอบการ หลักการที่จะสร้างองค์การไม่ให้เป็นองค์การทางการเมืองแต่เป็นองค์การที่ดำเนินงานทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ตามที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นแล้วว่า การดำเนินการทางเศรษฐกิจโดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้นมีรากฐานและพัฒนาไปตามสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมมาโดยตลอด และจากการศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจปรากฏว่าระยะที่ความคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานทางเศรษฐกิจโดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง ก็เมื่อสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะในช่วงระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ทั้งนี้เพราะผลของสงครามทั้งสองครั้งได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของแนวความคิดสังคมนิยมอย่างขวาง จนถึงขั้นมีการจัดตั้งรัฐสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงเกิดกิจการรัฐวิสาหกิจในเชิงที่เป็นการสนองตอบแนวทางสังคมนิยมที่กำลังขยายตัวและเป็นที่สนใจของมหาชนในขณะนั้น โดยเฉพาะประเทศที่มีผู้นำที่ยึดมั่นในอุดมการณ์และการปกครองแบบสังคมนิยม ขณะเดียวกันหลาย ๆ ประเทศต่างก็ประยุกต์แนวทางเศรษฐกิจแบบผสมมาเป็นนโยบาย เพื่อเป็นการยับยั้งการแพร่ขยายลัทธิสังคมนิยมแบบรุนแรง ฉะนั้นเมื่อรัฐต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรัฐสังคมนิยมและรัฐที่นิยมระบบเศรษฐกิจแบบผสม ต่างให้ความสำคัญแก่บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจด้วยกัน รัฐวิสาหกิจจึงขยายตัวและถูกกำหนดให้มีบทบาทเป็นเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและหารายได้ให้แก่รัฐในเวลาต่อมาด้วย

3.6 เหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ²⁸

ศาสตราจารย์ Ramanadham ได้อธิบายถึงเหตุผลของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนาที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบผสมไว้ดังนี้

1. รัฐบาลสามารถริเริ่มการพัฒนาได้อย่างเต็มที่ ผ่านทางรัฐวิสาหกิจ
2. โครงสร้างพัฒนาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือมีลำดับความสำคัญสูงไม่อาจลุล่วงไปได้ ถ้าหากปล่อยให้เอกชนดำเนินการทั้งหมด
3. รัฐบาลอาจหวังให้เกิดการออมทรัพย์ โดยการใช้นโยบายราคา (Pricing Policy) ของรัฐวิสาหกิจเป็นกลไก หรืออาจเป็นวิธีการที่ทำให้มีการเคลื่อนที่ของทรัพยากรที่ให้ผลมากกว่าการให้มาตรการทางภาษีอากร และการกระตุ้นวิงวอนให้มีการออมทรัพย์ในภาคเอกชน
4. รัฐบาลอาจมีนโยบายใหม่ในการแจกจ่ายรายได้ประชาชาติและการให้บริการประชาชน สังคม โดยใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือ

²⁸ ไพฑูรย์ ตระการศิริพันธ์, "การแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ศึกษาเฉพาะผลกระทบต่อพนักงานกรุงไทย จำกัด, หน้า 8-10.

5. รัฐบาลอาจให้รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานสำหรับการพัฒนาภูมิภาค หรือในกิจกรรมที่ด้อยพัฒนา ซึ่งโดยปกติเอกชนไม่สนใจจะลงทุน

6. รัฐบาลของประเทศที่กำลังพัฒนามักมีเป้าหมายในการเร่งรัดพัฒนาและ ส่งเสริมความยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรัฐวิสาหกิจมักกลายเป็นเครื่องมือให้บรรลุ เป้าหมายดังกล่าว

3.7 ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) เป็นการขยายขอบเขตความหมายออกมาจากการจำหน่ายโอนรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายทั้งความหมายของ Divestiture ซึ่งเป็นที่มาของการแปรรูปและตัวความหมายของคำว่าแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนี้²⁹

D.R. Pendse และ Mary M. Shirley มีความเห็นสอดคล้องกันกว่าการจำหน่ายโอนรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) เป็นเรื่องที่มีความคล้ายคลึงกันคือ เป็นกระบวนการลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดย Shirley มีความเห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) มีแนวคิดกว้างกว่าโดยหมายถึงการแปรรูปทางการบริหารของกิจการภาครัฐบาลโดยการให้สัมปทาน หรือการทำสัญญาว่าจ้าง หรือการว่าจ้างให้ภาคเอกชนให้บริการบางอย่างโดยสัญญาว่าจ้าง

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปไว้ว่า เป็นการปลดปล่อยหรือโอนความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือหน่วยงานของภาครัฐบาลไปให้องค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรเอกชนดำเนินการ การปลดปล่อยหรือโอนความรับผิดชอบนี้มีขอบเขตรวมไปถึงการอนุญาตให้องค์กรที่รับมอบอำนาจเหล่านี้สามารถออกใบอนุญาตกำหนดกฎเกณฑ์หรือให้คำแนะนำแก่สมาชิกของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลต้องการที่จะลดขั้นตอนในระบอบราชการ (Debureaucration) นั้นเอง

David Clementi ได้ประมวลความคิดและนโยบายของพรรคอนุรักษ์นิยมในประเทศอังกฤษ³⁰ ซึ่งถือเป็นต้นแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประสบผลสำเร็จไว้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการโอนสภาพการเป็นเจ้าของ ซึ่งรัฐเคยถือครองอยู่ให้แก่เอกชนตามแต่โอกาสที่จะอำนวยให้เป็นการสร้างระบบการแข่งขันให้เกิดขึ้นในกิจการภาครัฐบาลและเป็นการจัดประเภทกิจการบาง

²⁹ พิพัฒน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 70-75

³⁰ อ่านรายละเอียดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในอังกฤษ ในภาคผนวก ก.

อย่างหรือบางลักษณะให้เอกชนรับไปดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน โดยอาศัยหลักการพิจารณาเกี่ยวกับต้นทุนดำเนินการ ส่วนกิจการสาธารณะบางประเภทที่รัฐเคยดำเนินการโดยไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการมาแต่เดิมนั้น ก็จะต้องหาทางดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการเพื่อหารายได้ต่อไป

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Chiang Mai University