

กระบวนการทางกฎหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในต่างประเทศ

การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในต่างประเทศนั้นมิใช่ดำเนินการตามสภาพความเป็นไปทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลให้เห็นโดยผ่านทางนโยบายของการแปรรูปกิจการ¹ และกระบวนการทางกฎหมายที่มีมารองรับกับการแปรรูปกิจการ¹ และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบายและกระบวนการนั้น

2.1 การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศฝรั่งเศส

แนวความคิดในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน (privatisation) ในประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มขึ้นเมื่อประมาณ 10 ปีก่อน โดยก่อนหน้านั้นกิจการของรัฐและกิจการที่ได้แปรสภาพจากกิจการของเอกชนไปเป็นของรัฐ (nationalisations) ถูกบริหารงานและความคุมโดยรัฐเอง

ความหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนมีลักษณะค่อนข้างแคบกว่าประเทศอื่น คือ จำกัดอยู่เฉพาะการโอนความเป็นเจ้าของไปยังเอกชน การแปรรูปกิจการ¹ จะจำกัดอยู่เพียงการดำเนินการให้กิจการของรัฐนั้น ๆ หลุดพ้นไปจากภาคเศรษฐกิจมหาชน กล่าวคือ พ้นไปจากนิยามคำว่า "รัฐวิสาหกิจ"

¹สุรพล นิติไกรพจน์, "การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบายสาธารณะในกรณีรัฐวิสาหกิจ", วารสารกฎหมายปกครอง 9 (เมษายน, 2533) : 139.

2.1.1 นโยบายและสาเหตุการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

สืบเนื่องจากความหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐซึ่งมีความหมายที่จำกัดนี้ การแปรรูปกิจการของรัฐ² เฉพาะเพียงบางส่วนจึงทำไม่ได้² เพราะการแปรรูปกิจการของรัฐ หมายถึงการที่รัฐหลุดพ้นไปจากฐานะที่รัฐเป็นเจ้าของหรือพ้นไปจากฐานะที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นฝ่ายข้างมาก ในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เท่านั้น กรณีกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด และมีการจำหน่ายหุ้นให้แก่บุคคลทั่วไปโดยที่รัฐยังคงมีส่วนการถือหุ้นในบริษัทอื่น เป็นรัฐวิสาหกิจนั้น เกินกว่าร้อยละ ห้าสิบก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในความหมายของกฎหมาย³ เพราะรัฐวิสาหกิจนั้นยังคงอยู่ในภาคเศรษฐกิจมหาชนต่อไปโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงสถานะใด ๆ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการโอนกิจการมาเป็นของรัฐ (nationalisation) และเกิดมีรัฐวิสาหกิจขึ้นจึงได้มีการเสนอกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจและมีการนิยาม คำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ว่าหมายถึง⁴ องค์กรมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (établissements publics à caractère industriel et commercial) วิสาหกิจที่ ถูกโอนกิจการมาเป็นของรัฐ (entreprises nationalisées) และ บริษัทร่วมทุนระหว่าง ภาคมหาชนกับภาคเอกชน (sociétés d'économie mixte) ซึ่งรัฐถือหุ้นอยู่มากกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นอย่างน้อยและครอบคลุมไปถึงรัฐวิสาหกิจ "โดยอ้อม" คือรัฐวิสาหกิจที่ขึ้นอยู่กับนิติบุคคลมหาชน หรือเรียกง่าย ๆ ได้ว่าเป็นบริษัทลูก โดยผ่านทางรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชน (organismes publics) ขึ้น ตลอดจนกิจการของรัฐของส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีรูปแบบทาง กฎหมายที่ผิดแผกไป จากรูปแบบปกติ ขึ้นได้แก่

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

⁴ ANDRE G. DELLON, "ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส" แปลโดย

- ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทจำกัดที่รัฐถือหุ้นอยู่ทั้งหมด (sociétés d'état) หรือบริษัทร่วมทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนแห่งโพ้นทะเล⁵ (sociétés d'économie mixte d'outre mer) (รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1951)
- ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทจำกัดตามที่กำหนดในประกาศกระทรวง ซึ่งหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ถือหุ้นอยู่ไม่ว่าหน่วยงานเดียวหรือหลายหน่วยงานเป็นจำนวนมากกว่า 50% ของหุ้นทั้งหมด (รัฐกฤษฎีกา (décret)* ลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1953) และต่อมารัฐกำหนด (ordonnance) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ก็ได้ขยายขอบเขตของกฤษฎีกาดังกล่าว โดยกำหนดว่าผู้ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวนั้นอาจจะเป็นนิติบุคคลมหาชน⁶ ขึ้นก็ได้ ถ้าบริษัทนั้นได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

décret แปลเป็นภาษาไทยว่า รัฐกฤษฎีกา และ ordonnance แปลเป็นภาษาไทยว่า รัฐกำหนด ตามระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศไทย คือ ตามระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข คำ 2 คำนี้ จึงน่าจะเทียบได้กับพระราชกฤษฎีกา และพระราชกำหนด

⁶ นิติบุคคลในประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน (les personnes morales de droit privé) และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (les personnes morales de droit public)

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) รัฐ (L'Etat) มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในทุกเรื่อง และมีเขตอำนาจทั่วประเทศ
- 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (les collectivités locales) ซึ่งได้แก่ จังหวัด (departements) และคอมมูน (communes) โดยมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องทั่วไป แต่มีเขตอำนาจจำกัดเฉพาะในเขตท้องถิ่นของตน
- 3) องค์การมหาชน (les établissements publics) มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย

ดังนั้น คำว่า "entreprise publique" ที่รู้จักกันในภาษาไทยว่า รัฐวิสาหกิจ จึงน่าจะหมายถึง คำว่า "กิจการของรัฐ" เพราะ "entreprise publique" อาจจะเป็นของรัฐหรือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ มิใช่เฉพาะรัฐวิสาหกิจ

ผลจากนโยบายทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ทำให้รัฐต้องเข้าจัดทำบริการสาธารณะในทางเศรษฐกิจที่สำคัญบางอย่างเสียเอง⁷ เช่น การเดินรถไฟสายใหม่ ซึ่งผู้รับสัมปทานไม่อาจทำได้ เป็นต้น หรือกิจการบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเกิดขึ้นใหม่ ๆ ในช่วงนั้น เช่น กิจการรถไฟ ธนาคารแห่งประเทศไทย และอุตสาหกรรมผลิตอาวุธ และรวมถึงกิจการที่โอนจากธุรกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทประกันภัย กิจการไฟฟ้าและแก๊ส โรงงานผลิตรถยนต์เรโนลต์

การที่รัฐได้มีบทบาททางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางนี้มาชั่วระยะเวลาหนึ่ง ก็ปรากฏว่ากิจการที่รัฐดำเนินการนั้น ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหลาย ๆ แห่ง ก็เป็นไปตามเหตุผลทางการเมือง ในขณะที่เกี่ยวข้องกับองค์กรธุรกิจเอกชนมีการดำเนินงานหลายลักษณะจนเกิดการร่วมทุนและบริษัทข้ามชาติ ซึ่งสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์และเทคโนโลยีทางการผลิตและการบริหาร อันเป็นผลให้ภาคเอกชนมีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินโครงการขนาดใหญ่ได้ทัดเทียมกับงานภาครัฐบาล จึงทำให้เกิดแนวความคิดว่างานของภาคเอกชนสามารถสนองตอบความต้องการของผู้บริโภคได้ทันต่อความต้องการมากกว่า

นโยบายเรื่องการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในฝรั่งเศสนั้น ได้เริ่มมีขึ้นในปี ค.ศ.1986 โดยรัฐบาลชีรัค (Chirac Government) โดยนโยบายการแปรรูปนี้ได้เกิดขึ้นในช่วงรณรงค์การเลือกตั้ง⁸ ในปี 1986 ซึ่งถือว่านโยบายนี้เป็นสิ่งแปลกใหม่ และถูกกล่าวขวัญถึงอย่างมาก เพราะมิใช่เป็นเพียงลบล้างนโยบายของสังคมนิยมที่มีมาแต่ก่อนเท่านั้น แต่ยังเป็นกฎเกณฑ์รูปแบบใหม่ทางด้านเศรษฐกิจด้วย วัตถุประสงค์ของการแปรรูปนี้มี 2 ประการ

⁷ อีสรระ นิตินันท์ประภาศ, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : กิ่งจันทร์การพิมพ์, 2529), หน้า 41-42.

⁸ Michel Bauer, "The Politics of State-Directed Privatisation: The Case of France, 1986-88," "The Politics of Privatisation in western Europe, London : Frank Case, 8.49.

คือ 1. เพื่อส่งเสริมให้คนฝรั่งเศสมีส่วนร่วมโดยการเป็นผู้ถือหุ้นของชาติซึ่งสิ่งนี้เป็นความคิดหนึ่งของนายพลเดอโกลด์ (General de Gaulle) และ 2. เพื่อจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐและเป็นการทำให้ตลาดหลักทรัพย์ฝรั่งเศส (Palais Brongniart) เข้ามามีบทบาทแทนกระทรวงการคลัง (The Rue De Rivoli) ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ประการสำคัญประการหนึ่งของโลกธุรกิจ

นับจากการรณรงค์เล็งออกตั้งโดยใช้นโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน (Privatisation) เป็นจุดเด่นก็ทำให้รัฐบาลได้รับการเล็งออกตั้งให้เป็นรัฐบาลเมื่อ 20 มีนาคม 1986 และต่อมาความชัดเจนของนโยบายในการแปรรูปนี้ก็ทำให้รัฐบาลตรากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปกิจการมา 2 ฉบับ ต่อเนื่องกัน และได้กำหนดจุดประสงค์และรูปแบบของการแปรรูปไว้ ความเอาใจจริงเอาใจในการดำเนินการตามนโยบายนั้นได้ส่งผลให้มีการนำหลักกฎหมายการแปรรูปไปใช้ ซึ่งไม่ใช่เพียงกิจการเดียวเท่านั้นที่ได้ดำเนินการตามนโยบายการแปรรูปนี้ แต่มีจำนวนกิจการของรัฐถึง 13 แห่ง ได้ถูกแปรรูปไปในช่วงเดือน พฤศจิกายน ค.ศ. 1986 ถึงเดือน มกราคม ค.ศ. 1988 และโครงการนี้ได้ถูกพักไว้ไม่ได้ดำเนินการต่อ ต่อมาหลังจากที่รัฐบาลใหม่ได้ตั้งขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1993 ก็ได้ดำเนินการตามโครงการการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน โดยการตรากฎหมาย ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 เป็นบทบัญญัติสำหรับการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

วัตถุประสงค์ประการสำคัญในการดำเนินการตามโครงการก็รวมถึงเพราะเพื่อต้องการระดมเงินทุนจากภาคเอกชน โดยจำเป็นต้องให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นของกิจการ

2.1.2 กระบวนการทางกฎหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

ความหมายของ "การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน"⁹ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีความหมายจำกัดเพียงการดำเนินการเพื่อให้กิจการของรัฐนั้น ๆ หลุดพ้นไปจากคำว่า "กิจการของรัฐ"

⁹สุรพล นิติไกรพจน์, "การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบายสาธารณะในกรณีรัฐวิสาหกิจ" : 139.

การดำเนินการตามโครงการการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนนั้น ประเทศฝรั่งเศสมีความชัดเจนในนโยบายการแปรรูปกิจการและได้ดำเนินการตามนโยบายโดยได้ตรากฎหมายการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน (de la loi de privatisation) เมื่อ 2 กรกฎาคม ค.ศ.1986 และแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อ 19 กรกฎาคม ค.ศ.1993 ซึ่งกฎหมายนี้ได้กล่าวถึง หลักการกระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน โดยกฎหมายนี้ได้กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เรียกว่าคณะกรรมการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน (Commission de la privatisation) (มาตรา 3¹⁰ แห่งกฎหมายการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน) ซึ่งคณะกรรมการนี้ให้ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี โดยมีกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่เป็นประธาน ซึ่งคณะกรรมการนี้ก็ได้โยกย้ายให้ได้รับการคัดเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้มีความสามารถทางด้านเศรษฐกิจ การคลัง หรือกฎหมาย โดยคณะกรรมการนี้จะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกา (décret)

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ คือ จะปฏิบัติหน้าที่ที่ตามคำขอของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจ คณะกรรมการนี้จะเป็นผู้ประเมินราคาของกิจการและกำหนดขั้นตอนอื่น ๆ ซึ่งการดำเนินงานของคณะกรรมการจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน

กระบวนการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนที่คณะกรรมการเสนอจะต้องได้รับอนุมัติ โดยตราเป็นรัฐกฤษฎีกา (décret) (มาตรา 20¹¹ แห่งกฎหมายการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน) หากกิจการนั้นรัฐมีส่วนความเป็นเจ้าของอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน และมีบุคคลมากกว่า 1,000 คน นับถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปีก่อนที่จะมีการแปรรูปกิจการหรือมีรายได้ของกิจการสูงกว่า 1 ล้านล้านฟรังก์ ในวันปิดบัญชี เพื่อที่จะทำการแปรรูปกิจการนั้น การอนุมัติจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีเอกสารการประเมินราคากิจการที่จะทำการแปรรูปและขั้นตอนในการแปรรูปกิจการแล้ว

¹⁰Article 3 de la loi Privatisation , 19 juill 1993.

¹¹Article 10 de la loi Privatisation, 19 juill 1993.

สำหรับกรณีกิจการมีพนักงานมากกว่า 2,500 คน และมีรายได้ของกิจการสูงกว่า 2.5 ล้านล้านฟรังก์ การอนุมัติจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการการแปรรูป
กฎหมายฉบับนี้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นต่อการดำเนินการของแต่ละกิจการ¹² เช่น การให้
เอกชนเข้าถือหุ้น โดย

- ให้พนักงานจองซื้อหุ้น
- การเสนอขายหุ้นแก่เอกชนเฉพาะราย (private sale)
- จำหน่ายหุ้นในตลาดต่างประเทศ

สำหรับการตีราคาหุ้นของกิจการ คณะกรรมการการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของ
เอกชนจะเป็นผู้ตีราคาโดยพิจารณากำหนดอัตราราคาของหุ้นนั้น โดยราคาที่เสนอขายจริง ๆ นั้น
ต้องไม่ต่ำกว่าราคาที่คณะกรรมการการแปรรูปกิจการฯ ได้ตีราคากำหนดไว้ซึ่งการพิจารณา
ประเมินราคาตีราคาทรัพย์สินของกิจการและรวมถึงการกำหนดราคาหุ้นของกิจการนั้นจะมีชุดทำ
งานซึ่งเป็นผู้มีความรู้ทางด้านเทคนิคในลักษณะเป็นมืออาชีพเข้ามาเกี่ยวข้อง

การตีราคามูลค่าหุ้นนี้เป็นเรื่องยาก¹³ ซึ่งมี 2 ประการที่อันตรายและต้องพยายาม
หลีกเลี่ยงคือ

- (1) การกำหนดราคาที่ต่ำเกินไปจะทำให้เกิดผลเสียหายต่อผลประโยชน์ของชาติ
ที่มีต่อทรัพย์สินของแผ่นดิน
- (2) การกำหนดราคาที่สูงเกินไปอาจทำให้ขั้นตอนทั้งหมดของกระบวนการแปรรูป
จะได้รับความสนใจจากผู้ซื้อน้อย

¹²Jean - Yves Martin and Adrian P. Gonzalez Maltes,

"Privatization : France", International Financial Law Review, (April, 1994) : 20-27

¹³Michel Bauer, "The Politics of State-Directed Privatisation: The Case of France, 1986-88", p.55

ฉะนั้นการจะกำหนดราคาให้เหมาะสม รัฐก็คงต้องยื่นมือเข้ามาดูแลด้วย ดังที่ได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการแปรรูปกิจการ (Privatisation Commission) โดยที่คณะกรรมการนี้มีความอิสระและนำหลักการตลาดเข้ามาใช้

รูปแบบการเสนอขายหุ้นแก่สาธารณะเป็นวิธีการเพื่อการโอนขายหุ้นของกิจการที่นิยมนำมาใช้มาก การซื้อหุ้นก็เปิดให้ทั้งคนชาติฝรั่งเศส และคนต่างชาติด้วย

การชำระค่าหุ้นที่เป็นหุ้นจากการเสนอขายหุ้นต่อสาธารณะนั้น อาจทำได้โดยการเปลี่ยนพันธบัตรที่ถืออยู่ตามราคาของพันธบัตรนั้นก็ได้ เช่น Balladur Bonds ดังเช่นเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1994 ที่ผ่านมา ภายใต้เงื่อนไขของการออกหุ้น ซึ่งสามารถเปลี่ยนเป็นบุริมสิทธิ์ของหุ้นในกิจการที่ได้รับการแปรรูปกิจการฯ ได้

รูปแบบการให้พนักงานจองซื้อหุ้นนั้น มีจำนวนอย่างน้อย 10% ของหุ้นที่ถูกเสนอขาย โดยการจองหุ้นรูปแบบนี้ จะถูกจองแยกต่างหากจากการทำการเสนอขายต่อสาธารณะ

กฎหมายแปรรูปกิจการนี้ได้กำหนดให้พนักงานได้ผลประโยชน์จากส่วนลดของราคา คือต่ำกว่าราคาหุ้นตามราคาจองหรืออาจจ่ายโบนัสเป็นหุ้นก็เป็นไปได้

การลงทุนของต่างชาติและการป้องกันผลประโยชน์ต่อชาติ¹⁴

กฎหมายการแปรรูปกิจการฯ นี้ ได้เปิดโอกาสให้แก่นักลงทุนเอกชน ทั้งคนชาติฝรั่งเศสและคนต่างชาติ แต่อย่างไรก็ตามเพื่อคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ ดังนั้น บางกิจการของรัฐที่มีความสำคัญ รัฐอาจต้องเข้ามาดูแล โดย

1. การกำหนดเพดานการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ (cap on foreign investment)

กฎหมายได้กำหนดเพดานการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติไว้ ในระดับ 20% ในการถือหุ้นรวมกัน

2. ข้อกำหนดการจองหุ้น

โดยกฎหมายการแปรรูปกิจการฯ ได้กำหนดกรณีการโอนไปให้ภาคเอกชน ซึ่งกำหนดการถือครองโดยคนต่างชาติโดยให้ได้สิทธิไม่เกิน 5% ของหุ้นทุน ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจ

¹⁴Jean-Yves Martin and Adrian p. Gonzalez Maltes, "Privatization : France" pp. 25-26.

3. หุ้นทอง (golden shares)

หุ้นทองนี้เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐกฤษฎีกา โดยจะนำมาใช้กรณีที่ต้องการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ หุ้นทองนี้มีลักษณะเป็นเหมือนการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐเพื่อเข้ามาดูแลกิจการนั้น หุ้นทองได้เคยนำมาใช้ในกิจการ เช่น ธนาคาร Havas และ Matra แต่ภายใต้กฎหมายการแปรรูปกิจการฯ ใหม่ไม่ได้กำหนดไว้อย่างถาวร คือ จะระบุเวลาไว้ (เช่น กำหนดให้มีอายุ จำกัด 5 ปี) หุ้นทองนี้อาจถูกนำมาใช้ในกิจการอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ เช่น กิจการพลังงาน เชื้อเพลิง (Elf Aquitaine) กิจการสายการบิน (Air France) หรือ กิจการอื่น ๆ ที่มีความจำเป็น (Aerospatiale) ซึ่งต้องคำนึงถึงความเสี่ยงของกิจการที่อาจตกอยู่ในมือของต่างชาติ

สิทธิพิเศษของรัฐบาลที่มีตามหลักในเรื่องหุ้นทองนี้ คือ ๑.ให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจมีอำนาจที่จะ

- อนุมัติในเรื่องการถือครองสิทธิประโยชน์ของนักลงทุน คือ อาจกำหนดเงื่อนไขของเปอร์เซ็นต์ของหุ้นที่ต่างชาติจะถือได้
- กำหนดให้มีตัวแทนที่เม่ออกเสียง จำนวน 1 หรือ 2 คน ในคณะกรรมการของกิจการที่แปรรูปฯ
- มีสิทธิยับยั้งต่อการขายหรือจำหน่ายสินทรัพย์อันเป็นผลเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หรือความเสียหายของชาติ

แม้ว่าสิทธิพิเศษของรัฐบาลในเรื่องหุ้นทอง (golden shares) นี้ จำกัดสิทธิการเข้าถือครองของนักลงทุน ก็อาจจะทำให้เกิดผลให้ประเทศในกลุ่ม EC (European Community) หรือ EEA (European Economic Area) เขตเศรษฐกิจยุโรปนั้น กำหนดกฎขึ้นมาในลักษณะเช่นเดียวกันก็เป็นได้อันอาจมองได้ว่าเป็นผลกระทบที่ตามมาของความต้องการปกป้องผลประโยชน์ของตนเองในระหว่างประเทศในกลุ่มเดียวกัน

กฎหมายการแปรรูปได้ปรับเปลี่ยนไป มีผลให้กฎตลาดหลักทรัพย์ก็ปรับเปลี่ยนควบคู่กัน
ไปเพื่อให้สอดคล้องกัน

2.1.3 ผลของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

จากนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน และกระบวนการทางกฎหมายที่ดำเนินการตามนโยบาย นั้น ส่งผลให้เกิดการแปรรูปกิจการของรัฐ คือ กิจการ 13 แห่ง ได้ถูกแปรรูปกิจการไประหว่าง เดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1986 ถึง เดือนมกราคม ค.ศ.1988 และเมื่อมีกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ปี ค.ศ.1993 นั้น ก็ดำเนินการแปรรูปอีก 21 กิจการ¹⁵ ซึ่งประกอบด้วยกิจการด้านอุตสาหกรรม 10 กิจการ กิจการประกัณฑ์ 5 บริษัท กิจการธนาคาร 2 แห่ง และกิจการด้านขนส่งคมนาคม 2 บริษัท เช่น Banque Nationale De Paris (BNP) ได้ดำเนินการแปรรูปกิจการ เมื่อ เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1993 และ Rhone - Poulenc เมื่อพฤศจิกายน ค.ศ.1993 และ ELF - Aquitaine เมื่อต้นปี ค.ศ.1994 และ Banque Hermet ซึ่ง เป็น ธนาคารขนาดกลางก็จะถูกดำเนินการขาย โดยรูปแบบการเสนอขายต่อเอกชนเฉพาะราย (private sale)

นักลงทุนทั้งชาวฝรั่งเศส และชาวต่างชาติ ได้รับการต้อนรับจากรัฐบาลให้เข้ามาลงทุนในกิจการที่ได้รับการแปรรูปฯ นั้นได้ ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ ซึ่งนักลงทุนต่างชาติมักถูกเลือกสำหรับการเสนอขายต่อเอกชนเฉพาะราย (private sale) หรืออาจร่วมกับการเสนอขายต่อสาธารณะ (public offering)

ความสำเร็จในการแปรรูปกิจการ BNP, Rhone - Pouleng และ ELF Aquitaine กิจการอุตสาหกรรม 18 แห่ง และกลุ่มการค้า ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แก้ไขใหม่ กฎหมายใหม่นั้น เพิ่มความยืดหยุ่นต่อตลาด รวมทั้งการพัฒนาเทคนิคการตลาด ในการเสนอขายต่อสาธารณะ (offre publique de vente)

เมื่อดำเนินการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนแล้ว สถานภาพของกิจการก็พ้นจาก "กิจการของรัฐ" ไปโดยมีหุ้นของกิจการ และมีผู้ถือหุ้นเอกชน ถือหุ้นมากกว่ากึ่งหนึ่งของทุนของกิจการ ดังนั้น การบริหารงานจึงเป็นไปตามระบบของการบริหารงานแบบเอกชน

¹⁵Ibid, p.28.

ที่อาศัยกรรมการของบริษัท โดยการควบคุมจากมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น แม้ว่ารัฐบาลจะมีสิทธิพิเศษ โดยผ่านทางหลักในเรื่องหุ้นทอง (golden shares) ซึ่งก็เพียงชั่วคราวระยะเวลา แล้วก็จะ คสึ่คลายไป โดยให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้นเพียงรัฐควบคุมเฉพาะบางเรื่องในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์ของชาติไม่ให้เสียหาย

เทคนิคการแปรรูปกิจการของรัฐ ได้ปรับเปลี่ยนไปให้เหมาะสมเพื่อให้ได้รูปแบบที่ สมบูรณ์ต่อกิจการของรัฐแต่ละแห่ง (state-owned companies) ตัวอย่างเช่น กิจการ Bull และ Air France¹⁶ รัฐบาลก็ได้ประกาศความตั้งใจที่จะโอนการควบคุมกิจการ ด้วยวิธี การขายให้เอกชนเฉพาะราย (private sale) โดยไม่ทำการเสนอขายหุ้นต่อสาธารณะ (public offering)

สำหรับการให้เอกชนเข้ามามีบทบาทโดยให้มารับช่วงดำเนินการในงานที่ต่อเฟื่องบาง ประการ โดยใช้รูปแบบการขายหุ้นจำนวนหนึ่งแก่เอกชนหรือการร่วมทุนกับเอกชน หรือรูปแบบ วิธีการอื่นในลักษณะที่รัฐยังคงมีสัดส่วนของหุ้น เป็นฝ่ายข้างมากอยู่ จึงไม่อยู่ในความหมายทาง กฎหมายการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶Ibid., p.31.

2.2 การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศไทย

ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดแนวคิดในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน (privatisation) ด้วยจากสภาพปัญหาที่มีมากมายของกิจการของรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยก่อนที่แนวคิดการแปรรูปกิจการจะเกิดขึ้นนั้น กิจการรัฐวิสาหกิจจะอยู่ในการดูแลของรัฐ (nationalisation)¹⁷ ปัญหาของรัฐวิสาหกิจได้เกิดขึ้นทับถมมาจนถึงประมาณปี ค.ศ. 1976 ซึ่งเป็นช่วงรัฐบาลของพรรคแรงงานบริหารงาน ภาวะการนี้ของรัฐวิสาหกิจอยู่ในขั้นตกต่ำในหลาย ๆ เรื่อง และต้องมีการแก้ไขด้วยวิธีการหรือมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ในปี ค.ศ. 1979 พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงถือโอกาสเสนอนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างไปจากเดิม

2.2.1 นโยบายและสาเหตุการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

สาเหตุการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนนั้น เนื่องจากภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมไม่มั่นคง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 รัฐบาลต้องควบคุมภาวะเงินเฟ้อ ด้วยการไม่ยอมให้ปรับราคาสินค้าและบริการ จนมีผลให้ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจอยู่ในสภาพขาดทุน ขาดกระแสเงินสดหมุนเวียน ทำให้รัฐต้องให้เงินอุดหนุนเพื่อแก้ไขปัญหาขาดทุน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในช่วงเวลาต่อมา ปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นเป็นวงจร และต้องมีการทบทวนแนวทางใหม่ เช่น ชัดกัณในเรื่องวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ ความแตกต่างในการควบคุมโยกการตลาด การสนับสนุนด้วยเงินทุนของรัฐบาล เหตุการณ์ทางการเมือง และเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ เมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1979 โดยมีประเด็นว่า รัฐบาลบริหารประเทศไม่มีประสิทธิภาพ โดยมีประเด็นเกี่ยวกับ ภาวะเงินเฟ้อ การว่างงาน ประสิทธิภาพทางการผลิต ผลผลิตของประเทศ ความล้มเหลวในการดำเนินกิจการทางสังคม นอกจากนี้มีข้อคิดเห็นว่าเหตุที่ประเทศอยู่ในฐานะเช่นนั้นเนื่องมาจาก

¹⁷David Clementi, Privatization : Policies, Methods and Procedures, (Manila : Asian Development Bank, 1985), p.167.

- (1) รัฐบาลไม่ให้ความสนใจในการสร้างสรรค์ความเจริญ แต่มีการใช้จ่ายสูง
- (2) รัฐบาลรวบอำนาจไว้เป็นของรัฐมากเกินไป เป็นผลให้ประชาชนขาดความรับผิดชอบต่อสังคม
- (3) ภาวะของสังคมอุตสาหกรรม เกิดความไม่สมดุลของสภาพแรงงาน นายจ้าง และลูกจ้าง และต้องปรับปรุงแก้ไข
- (4) สังคมขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย¹⁸

นโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ซึ่งเกิดขึ้นและส่งผลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนี้จริง ในเวลาต่อมาหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลใหม่แล้ว คือ โดยธรรมชาตินิยมปฏิบัติในการหาเสียงเลือกตั้งของอังกฤษ จะทำคำประกาศนโยบาย (manifesto) เผยแพร่ เพื่อแสดงจุดยืนของพรรคว่าหากพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาล คำประกาศนโยบายหาเสียงนี้ก็จะกลายมาเป็นนโยบายของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ อย่างชัดเจน ซึ่งพรรคอนุรักษนิยมโดยการนำของ นางมากาแร็ต แทตเชอร์ ก็ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เป็นรัฐบาล นโยบายอันเกี่ยวกับการแปรรูปกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจมีดังต่อไปนี้

- 1) การสร้างวินัยทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดจำนวนหรือขนาดการกู้ยืมของรัฐบาล พรรคมีความเห็นว่าการใช้จ่ายหรือการกู้ยืมของรัฐบาล หากมีมากเกินไป จะทำให้ภาษี อัตราดอกเบี้ย ราคาสินค้า และภาวะการว่างงานมีสูง อันมีผลกระทบต่อมาตรฐานการครองชีพ
- 2) ลดบทบาทการแทรกแซงของรัฐบาลในกิจการอุตสาหกรรม และบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ (The National Enterprise Board)
- 3) ปรับปรุงระบบบริหาร ขจัดความสูญเปล่า และลดกระบวนการทำงานที่ล่าช้าที่มีขั้นตอนแบบราชการ

¹⁸พิพัฒน์ ไทยอารี, นโยบายและกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กรณีประเทศไทย สหราชอาณาจักร และประเทศไทย. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 18.

- 4) การต่อรองเรื่องค่าจ้างควรเป็นไปเช่นเดียวกับภาคเอกชน โดยยึดหลักความสามารถในการจ่ายขององค์การ การอุทธรณ์เรื่องค่าจ้างนั้นไม่ควรมีต่อไป
- 5) การอุทธรณ์จากรัฐบาลจะมีเพียงชั่วคราวและเป็นส่วนน้อย องค์การใดได้รับ การช่วยเหลือจากภาษีอากร ในอนาคตจะต้องสามารถดำเนินการให้เลี้ยงตัวเองได้
- 6) พรรคอนุรักษนิยม เห็นว่า ประชาชนมีความคิดต่อต้านการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการเกี่ยวกับการก่อสร้าง ธนาคาร ประกันภัย เกษษกรรม และการขนส่งทางบก พรรคจึงมีนโยบายที่จะดำเนินการขายกิจการเหล่านี้แก่เอกชน โดยเปิดโอกาสให้พนักงานซื้อหุ้นได้
- 7) ดำเนินการลดหย่อน กฎเกณฑ์หรือระเบียบการให้สัมปทานบัตร โดยมุ่งให้เอกชนดำเนินการ
- 8) กิจการประเภทมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจแต่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้น ในลักษณะเป็น holding company จึงต้องปรับปรุงให้มีการขายหุ้นส่วน เหล่านี้ตามความเหมาะสม
- 9) รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงการบริหารกิจการรัฐวิสาหกิจให้น้อยที่สุด
- 10) สนับสนุนเอกชนดำเนินงานด้านพลังงาน เช่น การขุดเจาะน้ำมันในทะเลเหนือ และก๊าซชายฝั่งทะเล กิจการถ่านหิน

โดยเมื่อพิจารณาจากคำประกาศนี้ เป็นการเสนอแนวนโยบาย privatisation โดย David Heald¹⁹ อธิบายว่า มี 2 ลักษณะ คือ

1. การเลิกสัมกิจการรัฐวิสาหกิจ (denationalisation) และ
2. การส่งเสริมการแข่งขันดำเนินการ (liberalisation)

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

ลักษณะเด่นของคำประกาศที่กำหนดในเชิงปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน คือ

- 1) ได้กำหนดกิจการในชายโครงการแปรรูปกิจการ ในขั้นต้นไว้คือ British Aerospace, Shipbuilding, National Freight Corporation, British National oil Corporation กิจการรถไฟ ถ่านหิน และก๊าซ เป็นต้น
- 2) การทบทวนบทบาทของหน่วยกำกับรัฐวิสาหกิจ คือ การแก้ไขลักษณะการดำเนินงานและอำนาจการกักเงินของสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ
- 3) กิจการที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ จะต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้ผู้ปฏิบัติในองค์การเหล่านี้ได้ร่วมรับผิดชอบกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกิจการนั้น ๆ เป็นต้น
- 4) การแทรกแซงของรัฐบาล มีการชี้แจงไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมจะไม่แทรกแซงการบริหารกิจการรัฐวิสาหกิจ และจะกำหนดนโยบายการเงินให้ชัดเจน
- 5) ระบบแรงงานสัมพันธ์ พรรคมุ่งหวังที่จะให้กิจการภาครัฐ ยึดหลักเกณฑ์ด้านการแรงงานสัมพันธ์ เช่นเดียวกับภาคเอกชน และมุ่งที่จะให้กิจการแต่ละแห่งดำเนินการต่อรองด้านค่าจ้าง เงินเดือน ให้เหมาะสมกับความสามารถของแต่ละสถานประกอบการ โดยรัฐจะไม่จัดสรรเงินอุดหนุนให้
- 6) การแข่งขันกับเอกชน พรรคจะไม่ดำเนินกิจการของรัฐ เพื่อแข่งขันกับเอกชนในกิจการก่อสร้าง ธนาคาร ประกันภัย เกษตรกรรม การขนส่ง และจะสนับสนุนให้มีการแข่งขันทางธุรกิจต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น โดยลดหย่อนกฎข้อบังคับในการลงทุนดำเนินกิจการ

ภายหลังจากที่รัฐบาลที่ได้บริหารงานมา ต่อมาได้ประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ.1983 โดยให้เลือกตั้งทั่วไป พรรคอนุรักษนิยมก็ยังคงยึดมั่นในหลักการการแปรรูปกิจการเช่นเดิม และได้รับเลือกเป็นรัฐบาลอีกครั้ง

นโยบายในช่วงนี้จึงเป็นการสานต่อนโยบายเก่า คือ

- 1) พรรคสนับสนุนให้พนักงานเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมได้เสียกับความสำเร็จขององค์กรด้วยวิธีการส่งเสริม การมีหุ้นส่วน เป็นเจ้าของ และรับแบ่งผลกำไร

2) มุ่งดำเนินการให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการให้มีการแข่งขันอย่างแท้จริง โดยการโอนกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนนั้น ยังคงดำเนินการต่อไป โดยเป้าหมายให้องค์การโทรคมนาคม (British Telecom) บริษัท Rolls Royce สายการบิน British Airways กิจการ British Steel กิจการ British shipbuilder กิจการ British Leyland และสหามบินต่าง ๆ กิจการ National Bus Company กิจการน้ำมัน หรือกิจการไฟฟ้า มีฐานะเป็นบริษัทจำกัด และให้มีการระดมทุนจากเอกชน

กิจการรัฐวิสาหกิจที่ไม่อาจเข้าสู่โครงการ privatisation ได้ ก็อาจจำกัดขนาดขององค์การให้เล็กลง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

3) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยส่งเสริมให้เอกชนลงทุนในการซื้อหุ้นของกิจการ และสนับสนุนให้พนักงานมีหุ้นในกิจการของตน

2.2.2 กระบวนการทางกฎหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

กระบวนการทางกฎหมายเป็นขั้นตอนต่อมาหลังจากกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนแล้ว และกระบวนการต่าง ๆ ก็ได้ถูกศึกษาและกำหนดขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามโครงการการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

หน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ดูแลสนับสนุนและมีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทอื่น (holding company) คือ สำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (The National Enterprise Board - NEB) โดยบทบาทของหน่วยงานนี้จะลดลง และกิจการส่วนใหญ่ของสำนักงานจะขายให้กับเอกชน แต่บทบาทของหน่วยงานนี้ก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่²⁰ คือ เพื่อช่วยสนับสนุนกิจการที่มีฐานะลำบาก หรือกิจการที่รัฐยังเห็นว่ามีความจำเป็นต้องรับผิดชอบอยู่ หรือเป็นกิจการที่ยังไม่สามารถแปรรูปเป็นกิจการแบบเอกชน

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

นาย G.Grimstone²¹ ได้ให้ข้อคิดเห็นเรื่องกระบวนการก่อนการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย คือ

1. การเสนอแนะนโยบายและโครงการแก่มหาชน เพื่อหาความชอบธรรมในการดำเนินงาน
2. โครงการและนโยบายดังกล่าว ต้องมีลักษณะความชัดเจน และกำหนดองค์การที่อยู่ ในเครือข่ายการดำเนินงานตามเป้าหมาย
3. เมื่อพรรคสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ก็จะดำเนินการในระดับปฏิบัติการตามนโยบายด้วยการประกาศจุดยืน และขั้นตอนดำเนินการที่สำคัญ ๆ แก่มหาชน

สำหรับกระบวนการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นก็เป็นไปเพื่อให้สอดคล้องกับโครงการการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

(1) โดยการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งโดยมุ่งให้เกิดการแข่งขัน

เช่น กิจการ British National Oil Corporation ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ เมื่อรัฐบาลประกาศนโยบายเกี่ยวกับกิจการน้ำมันเป็นที่แน่ชัดแล้ว ก็ได้เสนอกฎหมาย เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1981 คือ Oil and Gas Enterprise โดยมีสาระสำคัญให้บริษัทสามารถดำเนินกิจกรรมสำรวจน้ำมัน และธุรกิจการผลิตน้ำมันแก่บริษัทย่อย ๆ ได้ และให้โอนหุ้นแก่ Secretary of State เพื่อจะได้ดำเนินการตามนโยบายการแปรรูปกิจการต่อไป นอกจากนี้ให้บรรดาสหธิพิเศษในการจัดซื้อของบริษัทตามกฎหมายเก่านั้นสิ้นสุดลง

- กิจการโทรคมนาคม ใน ค.ศ.1980 รัฐบาลเสนอกฎหมายเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม เพื่อแยกกิจการด้านการสื่อสารและไปรษณีย์ ออกเป็น 2 องค์การ คือ องค์การโทรคมนาคม (British Telecommunications) และกิจการไปรษณีย์ กฎหมายกำหนดให้การไปรษณีย์โอนกิจการด้านโทรคมนาคมให้แก่องค์การโทรคมนาคม และมอบอำนาจให้ Secretary of State for Industry มีอำนาจออกประทานบัตรให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินการ โดยเปิดโอกาสให้เอกชนจัดดำเนินการด้านบริการ และการติดตั้ง

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

เครื่องมือโทรคมนาคมแข่งขันกับองค์การโทรคมนาคมสำหรับกิจการไปรษณีย์ กฎหมายได้เปิดโอกาสให้กิจการไปรษณีย์สามารถแข่งขันและเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการได้ โดยอยู่ในดุลพินิจของ Secretary of State

- กิจการขนส่ง ซึ่งมีกฎหมายกิจการขนส่ง อันมีลักษณะครอบคลุมกิจการหลายประเภท เช่น กิจการขนส่งทางบก กิจการรถไฟ และกิจการท่าเรือ เพื่อให้เป็นไปตามโครงการการแปรรูปกิจการ จึงปรับปรุงกฎหมาย เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1979 กฎหมายนี้กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการให้สัมปทาน และกำหนดให้บริษัทขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (National Freight Corporation) เป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายเอกชน โดยเปิดโอกาสให้เอกชนลงทุน ต่อมา ค.ศ.1980 มีการปรับปรุงกฎหมายขนส่ง ครั้งที่ 2 โดยกำหนดให้กิจการรถไฟสามารถขายหรือโอนสิทธิประโยชน์ของตนในกิจการเรือข้ามทวีป (Sealink) กิจการ Hovercraft และกิจการอื่น ๆ ให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัท จำกัด ตามกฎหมาย Companies Acts พร้อมทั้งให้ British Transport Docks Board สามารถขายหุ้นในบริษัทแก่ภาคเอกชนลงทุนได้

- กิจการการบินพาณิชย์และกิจการการเงิน ได้แก่กฎหมาย โดยมี Civil Aviation and British Aerospace Act เมื่อปี ค.ศ.1974 โดยมีสาระสำคัญเพื่อเปลี่ยนสถานะของกิจการ British Airways และ British Aerospace จากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด ตามกฎหมายหุ้นส่วนบริษัท (Companies Acts) และกำหนดให้ทุนของบริษัทเปลี่ยนเป็นหุ้นและขายหุ้นของรัฐบาลบางส่วนให้แก่มหาชน และโดยการโอนหุ้นของกิจการไปอยู่ภายใต้การดำเนินงานของ Secretary of State for Industry เพื่อจะสามารถดำเนินการเกี่ยวกับหุ้นส่วนต่อไป การขายหุ้นแก่เอกชนนั้น รัฐบาลจะยังคงมีหุ้นส่วนไว้ในจำนวนที่เหมาะสม

ในส่วนกระบวนการทางกฎหมายของประเทศอังกฤษ น่าจะสรุปได้ดังนี้ คือ

- 1) กิจการรัฐวิสาหกิจ จะมีและอยู่ภายใต้กฎหมายจัดตั้งของแต่ละองค์การตามประเภทและกิจการ
- 2) กฎหมายจัดตั้ง หรือกฎหมายที่ควบคุมกิจการบางประเภท ครอบคลุมหลายกิจการภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน

3) การดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน มี 2 ลักษณะ คือ

3.1 โดยการแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง โดยมุ่งให้เกิดการแข่งขัน และเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถแข่งขันได้

3.2 โดยการแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง เพื่อให้กิจการเปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด โดยอาศัยกฎหมาย 2 ฉบับ คือ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และกฎหมายหุ้นส่วนบริษัท (Companies Acts)

4) กระบวนการทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ละขั้นตอนต้องมีการชวเสี่ยงและชี้แจงเหตุผล²²

รูปแบบของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน²³ ที่เกิดขึ้น คือ

1. จัดตั้งบริษัทมหาชน เช่น British Telecom เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีแผนการลงทุนจำนวนมากเพื่อขยายระบบโทรคมนาคม แต่ไม่ได้รับการประกันหรือเงินอุดหนุน ดังนั้นการหาเงินมาลงทุนเพื่อขยายงาน โดยไม่เป็นการทางการเงินของรัฐ ก็โดยการจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เช่น British Airways, Jaguar, British Airport Authority, British Aerospace, Cable and Wireless ฯลฯ เป็นต้น

2. การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ รูปแบบที่ไม่เป็นที่นิยมเหมือนดัง 1

3. การให้พนักงานซื้อและขายการบริหารงาน รูปแบบที่กำลังได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น เช่น กรณีของ National Freight Consortium และ Leyland Bus

4. ขายให้แก่ผู้ซื้อคนเดียวหรือหลายคนโดยตรง เช่น กรณี The Royal Ordnance Factory, Sealink

5. วิธีผสม คือ หลายรูปแบบ เช่น จัดตั้งหรือเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และให้เอกชนเข้าดำเนินการ และโดยการขายหุ้นให้พนักงาน

²²พิพัทธ์ ไทยอารีย์, หน้า

²³วรเดช จันทรศร, "การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน",วารสารการบริหารและการจัดการ 2 (มกราคม - เมษายน 2536,) : 18.

หลักหุ้นทอง²⁴ (golden shares)

หลักเกณฑ์เรื่องหุ้นทอง ได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้สิทธิแก่รัฐ โดยมีสิทธิดังต่อไปนี้

- 1) สิทธิเข้าร่วมและแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมผู้ถือหุ้น
- 2) สิทธิในการให้ความยินยอมที่จะเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของบริษัท อันจะมีผล

กระทบต่อสิทธิตามหลักหุ้นทอง

- 3) สิทธิในการจำกัดจำนวนสูงสุดของการถือหุ้นทั่วไป
- 4) สิทธิในการจำกัดจำนวนสูงสุดของการถือหุ้นโดยบริษัทที่เกี่ยวข้องกับ

ประโยชน์ของกิจการ

- 5) สิทธิในการจำกัดเพดานการถือหุ้นโดยต่างชาติ
- 6) สิทธิในการอนุมัติการขายทรัพย์สิน
- 7) สิทธิในการกำหนดสัญชาติของคณะกรรมการบริษัท
- 8) สิทธิในการแต่งตั้งคณะกรรมการตามสัดส่วน
- 9) สิทธิในการกำหนดข้อจำกัดในการล้มเลิกบริษัท

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴รายงานการแปรรูป กพพ. บางส่วนโดยการจัดตั้ง บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด , คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กุมภาพันธ์ 2537, หน้า 6-7.

2.2.3 ผลของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

จากนโยบายที่เด่นชัดในการแปรรูปกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจไปเป็นของเอกชน และโดยมีกระบวนการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุผล การดำเนินการเพื่อให้เป็นผลนั้นต้องพิจารณาและอาศัย 2 หน่วยงาน คือ²⁵

(1) การดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กระบวนการสำคัญ คือ การโอนทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจหรือกิจการของรัฐนั้นให้มาอยู่ในความดูแลของส่วนราชการที่รับผิดชอบ เช่น Department of Trade & Industry หรือ Department of Energy ส่วนราชการนี้จะรับนโยบายรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานมาเพื่อศึกษาประเด็น ดังนี้

(1.1) การกำหนดสถาบันการเงินที่เหมาะสมเพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานภาพขององค์การ และศักยภาพในการดำเนินงานทางธุรกิจของกิจการ

(1.2) การวิเคราะห์ สภาวะของตลาดหุ้นเพื่อการรับซื้อกิจการ เหล่านี้ได้มากน้อยเพียงใด

(1.3) การประชาสัมพันธ์การขายหุ้นและเกณฑ์ในการจะดำเนินการขายหุ้น เกณฑ์การขายหุ้นนี้ อาจมีเงื่อนไข เช่น ลักษณะและจำนวนหุ้นที่จะจัดจำหน่าย และการเปิดโอกาสให้พนักงานซื้อหุ้น โดยรัฐบาลอาจสงวนสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในการแต่งตั้งคนของรัฐ เข้าดำรงตำแหน่งบริหาร แต่บุคคลเหล่านี้จะไม่มีสิทธิพิเศษกว่าผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็จะให้หลักประกันไม่เข้าแทรกแซงการบริหารกิจการภายหลังการแปรรูปกิจการแล้ว

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.

(2) การดำเนินงานของแต่ละองค์กรกับกิจการของรัฐ

ในประเทศอังกฤษ คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ต่างขาดรับ
 แนวนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐบาลด้วยดี ได้แรงจูงใจและชี้แจงถึงสิทธิประโยชน์ของพนักงาน
 ที่จะพึงได้จากการแปรรูปกิจการนั้น หากพนักงานคนใดมีข้อสงสัยหรือข้อข้องใจใด ๆ สามารถ
 สอบถามได้จากฝ่ายบริหาร ในส่วนของพนักงานนั้นถือได้ว่าได้รับการยอมรับอยู่ในระดับที่น่าพอใจ
 เพราะคนงานรู้สึกว่าเป็นโอกาสที่ตนจะได้เป็นเจ้าของกิจการ เช่น National Freight
 Corporation นั้น พนักงานของกิจการและกลุ่มในเครือได้หาทางร่วมทุนกันซื้อกิจการจาก
 รัฐบาล และจัดตั้งเป็น National Freight Consortium แต่ในด้านสหภาพแรงงานและ
 สภาแรงงานแห่งชาติ (Trade Union Congress) ก็ได้คัดค้านโครงการแปรรูปกิจการนี้ โดย
 ยกประเด็นปัญหา เช่น หากมูลค่าหุ้นตก จะทำให้พนักงานสูญเสียผลประโยชน์ หรือการซื้อหุ้นแล้ว
 ไม่อาจขายหุ้นต่อไปได้ทันที ในช่วง 2 ปีแรก หรือการซื้อหุ้นก็มิได้หมายความว่า จะมีสิทธิในการ
 บริหารกิจการ แต่การต่อต้านของสหภาพแรงงานนั้น โดยทั่วไปไม่อยู่ในระดับรุนแรงมากนัก
 โครงการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนนี้จึงเป็นไปได้ด้วยดีคงด้วยเหตุผล คือ

- (2.1) ฝ่ายการเมือง คือ พรรคการเมือง รัฐสภา และรัฐบาล ต้อง
 เข้าใจ และมีเป้าหมาย มีหลักการที่มั่นคง ชัดเจน และจริงจัง
- (2.2) ฝ่ายจัดการได้กระทำการรณรงค์ แจ่มข่าหรือตอบข้อข้องใจ
 ของพนักงานอยู่เสมอ ๆ
- (2.3) จิตวิทยาที่ทำให้พนักงานมีความต้องการ มีส่วนร่วมในการเป็น
 เจ้าของกิจการ
- (2.4) ปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะเรื่องขบวนการแรงงานนั้นไม่
 ก้าวร้าวจนทำให้เสียหาย และต้องทำความเข้าใจอย่างตรงไปตรงมา
- (2.5) นโยบายนี้ได้เสนอต่อมหาชนเพื่อพิจารณา ตามวิถีทาง
 ประชาธิปไตยด้วยการแสดงประชามติตามกระบวนการเลือกตั้ง
- (2.6) ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา เพื่อแก้ไขข้อขัดข้อง
 ทางกฎหมาย
- (2.7) ผู้บริหารกิจการรัฐวิสาหกิจระดับสูงต้องเข้าใจ และมีจิตใจ
 สนิบสนุนแนวนโยบายดังกล่าวด้วย

2.3 การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศไทย

ประเทศไทยในปัจจุบันมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุที่ภาคเอกชนเข้าไปมีบทบาทในกิจการธุรกิจต่าง ๆ รวมถึงกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งก่อนที่ภาคเอกชนจะเข้าไปมีส่วนในกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น กิจการรัฐวิสาหกิจมีปัญหาค่อนข้างก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวม จนก่อให้เกิดการหาแนวความคิดการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน ที่ปรากฏอยู่เป็นตัวอย่างในยุโรปและอเมริกา มาปรับใช้ให้เข้ากับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทย

2.3.1 นโยบายและสาเหตุการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

ประมาณปี พ.ศ. 2523²⁶ รัฐบาลญี่ปุ่นประสบปัญหาทางการเงินอย่างหนัก มีหนี้สินสูงมาก และประสบกับปัญหาภาวะการขาดดุลงบประมาณเป็นจำนวนมาก รัฐบาลในปี พ.ศ. 2523 นี้ ต้องออกพันธบัตรจำนวน 63 พันล้านเยนสหรัฐ เพื่อนำมาช่วยเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐในงบประมาณรายจ่ายของ ปี พ.ศ. 2523 ถึงร้อยละ 12 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นไม่เคยประสบปัญหาเช่นนี้มาก่อน

ในปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลญี่ปุ่น และสภา DIET ได้เริ่มขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาและเพื่อปฏิรูประบบการเงินและการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

²⁶จากพัจน์ อาพันธ์, "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย", วิทยานิพนธ์ปริญญาโท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 231

สาเหตุต่าง ๆ ²⁷ ที่ผลักดันให้เกิดนโยบายการแปรรูปกิจการ

1. ความไม่คล่องตัวในการบริหารงาน เพราะถูกควบคุมในด้านงบประมาณ และเพดานค่าจ้าง ดังนั้น คณะรัฐบาลหลายคนจึงได้เสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงกิจการให้เป็นในรูปแบบบริษัทเอกชน เช่น กิจการโทรคมนาคม Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (NTT) แม้เป็นกิจการที่เจริญและพัฒนาไปอย่างรวดเร็วมาก และเป็นกิจการยักษ์ใหญ่ แต่ก็ยังมีปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารงาน และถูกควบคุมในด้านงบประมาณ และเพดานค่าจ้าง
2. รัฐบาลญี่ปุ่นประสบปัญหาการมีหนี้สินมากผิดปกติ ดังเห็นได้จากการที่รัฐบาลญี่ปุ่นต้องออกพันธบัตร จำนวน 63 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2523 ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่สูงมากประมาณว่าเท่ากับ 1 ใน 3 ของงบประมาณรายจ่ายของรัฐ
3. ความต้องการให้มีการแข่งขันเนื่องจากเมื่อมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจกิจมากขึ้น มาตรฐานการครองชีพของประชาชนสูงขึ้น ประชาชนมีความต้องการสินค้าหรือบริการในกิจการสาธารณะมากขึ้น ดังนั้น การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น จะกระทำได้อีกต่อไปเมื่อมีระบบการแข่งขัน โดยยกเลิกการผูกขาด และเป็นผลให้ค่าบริการลดลง เช่นค่าบริการโทรคมนาคม
4. ภาคเอกชนมีความปรารถนาที่จะเข้ามามีบทบาทในกิจการโทรคมนาคมมากขึ้น จากการศึกษาที่มีความต้องการจากผู้ใช้บริการ และเห็นตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ก็เป็นแรงผลักดันให้มีการแปรรูปกิจการไปเป็นของเอกชน

²⁷ เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์ และพิทยาพล จันทนสาระ, "การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคม", รัฐสภาสาร 36 (เมษายน, 2531) : 9

5. การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกิจการเป็นไปได้²⁸ คือ มีลักษณะผูกขาด เช่น กิจการ Japanese National Railway (JNR) มีลักษณะเป็นกิจการผูกขาด เมื่อมีการขนส่งทางถนน และทางอากาศ เข้ามาแข่งขัน ก็ไม่สามารถแก้ไขหรือปรับปรุงให้ทันสมัยการณได้
6. การแทรกแซงทางการเมือง เช่น JNR. เป็นกิจการของรัฐอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐสภา และรัฐบาล ทั้งด้านการบริหารและงบประมาณ การลงทุนต่าง ๆ ทำให้การบริหารมีความเป็นอิสระน้อย
7. โครงสร้างการบริหารงานเป็นอย่างระบบราชการ ซึ่งมีกฎระเบียบมาก

2.3.2 กระบวนการทางกฎหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐ ไปเป็นของเอกชน

จากสาเหตุผลักดัน และนโยบายของรัฐในการแปรรูปกิจการไปเป็นของเอกชน ดังนั้นในช่วงปี พ.ศ. 2524 สภา DIET โดยการเสนอของรัฐบาลญี่ปุ่นได้ผ่านกฎหมายหมาย ซึ่งมีผลบังคับให้รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามหาทางลดรายจ่ายต่าง ๆ ลง ที่สำคัญ คือ ลดการให้เงินช่วยเหลือจากที่กำหนดไว้ ร้อยละ 26.2 ของงบประมาณรายจ่าย ปี 2524 ลงร้อยละ 10 ทำให้รัฐบาลประหยัดเงินได้ประมาณ 250,000 ล้านบาท นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นและสภา DIET ได้เตรียมที่จะทำการแปรรูป เฉพาะกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีการลงทุนสูง คือ กิจการโทรคมนาคม (NTP) กิจการรถไฟแห่งชาติ Japan National Railway (JNR) กิจการยาสูบและสายการบิน Japan Airline

²⁸Yasushi Tanahashi, Rrform of Railway in Japan, (December 1991) อ้างถึงใน สุนทร บาลยอ, "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจศึกษากรณีการแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทย", วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2535, หน้า 22

กระบวนการทางกฎหมายของการแปรรูปกิจการของประเทศญี่ปุ่นจะมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับแต่ละกิจการไป มิใช่เป็นกฎหมายหลัก ตัวอย่างเช่น

- การแปรรูปกิจการ NIT ซึ่งเป็นกิจการโทรคมนาคมให้เป็นบริษัทจำกัด²⁹ ก็โดยตรากฎหมายคือ

(1) Nippon Denshin Denwa Kabushiki Kaisha Law

โดยกฎหมายนี้มีเนื้อหาและวัตถุประสงค์เพื่อแปรรูปกิจการ NIT จากรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทเอกชน

(2) Telecommunication Business Law

ซึ่งกฎหมายนี้มีเนื้อหา และวัตถุประสงค์ เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพด้านโทรคมนาคมเพื่อป้องกันรักษาผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ และส่งเสริมการแข่งขัน

(3) Law Regarding the Revision and Adjustment of Law Related to the Execution of the Nippon Denshin Denwa Kabushiki Kaisha Law and Telecommunication Business Law ซึ่งกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิกและขยายความต่อกฎหมายที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสื่อสาร

- การแปรรูปกิจการการรถไฟ Japanese National Railway³⁰ (JNR.) ให้เป็นบริษัทจำกัดย่อย ๆ หลายบริษัท ก็โดยตรากฎหมาย 8 ฉบับ คือ

(1) กฎหมายสำหรับเปลี่ยนโครงสร้าง JNR. เพื่อกำหนดบทบาทและขอบเขตโครงสร้างของบริษัทและหน่วยงานที่แยกออกมาจาก JNR.

²⁹ เทรซรุพร คูตริฟีพักซ์ และพิทยาพล, "การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคม", หน้า 10

³⁰ Yasushi Tanahashi, Reform of Railway in Japan, หน้า 24

- (2) กฎหมายเพื่อแปรรูปเป็นบริษัทรถสินค้า และรถโดยสาร เพื่อ กำหนดบทบาท และขอบเขตการทำธุรกิจของบริษัทไฟโโดยสารและรถไฟสินค้าให้กว้างขึ้น
- (3) กฎหมายเพื่อแปรรูปเป็นบริษัทรถไฟความเร็วสูง (Shinkansen)
- (4) กฎหมายเพื่อแปรรูปเป็นบริษัทขายรถโดยสารและทรัพย์สิน และดูแล พนักงานของ JNR. โดยมีหน้าที่จัดการทรัพย์สินและหนี้สินต่าง ๆ รวมทั้งการจัดการโอนย้ายหรือ ปลดพนักงาน และดำเนินการขายทรัพย์สินต่าง ๆ รวมทั้งที่ดินที่เหลือจากการจัดสรรให้บริษัท ต่าง ๆ แล้ว และบริษัทนี้ จะมีลักษณะเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทไฟต่าง ๆ (holding company)
- (5) กฎหมายเพื่อแปรรูปเป็นบริษัทระบบข้อมูลรถไฟ เพื่อควบคุมการ เติรถไฟโดยสารของบริษัทที่แยกออกมาจาก JNR.
- (6) กฎหมายเพื่อแปรรูปเป็นบริษัทโทรคมนาคมของรถไฟ เพื่อจัด การธุรกิจด้านโทรคมนาคม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.3.3 ผลของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

จากกระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการดังกล่าวส่งผลให้กิจการรัฐวิสาหกิจได้รับการแปรรูปไปเป็นบริษัทจำกัด ก่อนที่จะแปรสภาพเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) ตามลำดับ เช่น

- กิจการ NIT เมื่อแปรรูปกิจการไปเป็นบริษัทจำกัด ก็ให้เอกชนสามารถเข้ามาถือหุ้นได้ภายในขอบเขตจำกัด การแปรรูปครั้งนี้ได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่าย รวมทั้งสหภาพแรงงาน NIT เอง³¹ นอกจากนี้ยังส่งผลให้

(1) NIT ใหม่³² นั้น เมื่อเริ่มแรกรัฐบาลจะเป็นเจ้าของเต็มและจะค่อย ๆ ขายหุ้น ไปทีละน้อย จนกว่ารัฐบาลจะถือหุ้นอยู่เพียง 1 ใน 3 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด

(2) การออกขายหุ้นจะต้องได้รับการอนุมัติจากสภา DIET และกระทรวงพาณิชย์ และโทรคมนาคม

(3) คนต่างด้าวไม่มีสิทธิถือหุ้นของ NIT

(4) รัฐบาลไม่รับประกันการกู้ยืมหรือการลงทุน NIT ใหม่ ต้องจัดหาเงินทุนในตลาดการเงินเอง

³¹สมาคมคอมพิวเตอร์แห่งประเทศไทย, "การเปลี่ยนแปลงนโยบายการโทรคมนาคมของชาติ ในปัจจุบัน, คอมพิวเตอร์, (กรุงเทพฯ, 2532), หน้า 32, อ้างถึงในถาวร เยาวจันทร์, "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับกิจการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทย", เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2534 - 2535, หน้า 44.

³²เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ และพิทยาพล จันทนะसार, "การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคม", หน้า 10 - 11.

(5) พนักงานที่เคยทำงานอยู่ใน NIT เดิมจะโอนมาเป็นพนักงานของ NIT ใหม่ โดยอัตโนมัติ และนับอายุการทำงานต่อและคงได้รับสิทธิ เช่น การประกันชีวิต รวมถึงสิทธิการนัดหยุดงานหรือประท้วง

(6) NIT สามารถกำหนดฐานะการเงินและการปฏิบัติของตัวเองได้

(7) NIT สามารถลงทุนในธุรกิจอื่นนอกเหนือจากการสื่อสารได้

(8) การกำกับดูแล NIT ใหม่ กระทรวงพาณิชย์และโทรคมนาคมจะมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการที่สำคัญ เช่นการอนุมัติแผนธุรกิจการออกขายหุ้น หรือทรัพย์สิน การแต่งตั้ง ถอดถอนผู้บริหารและผู้สอบบัญชี

(9) การพิจารณาการทบทวนรูปแบบการบริหาร NIT คือเพื่อเป็นหลักประกันว่าการแปรรูปไปเป็นของเอกชนของ NIT จะได้ผลตามประสงค์ที่ต้องการ จึงมีการกำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนรูปแบบการบริหารของ NIT หลังจากมีการแปรรูป 3 ปี (ตามกฎหมาย Telecommunicaion Business Law)

- กิจการรถไฟ JNR. ได้ดำเนินการแปรรูปกิจการเป็นบริษัทจำกัด

(1) บริษัทรถไฟโดยสาร โดยแบ่งเป็น 6 บริษัท คือ

(1.1) East Japan Railway Company

(1.2) Central Japan Railway Company

(1.3) West Japan Railway Company

(1.4) Hokkaido Railway Company

(1.5) Shikoku Railway Company

(1.6) Kyushu Railway Company

- (2) บริษัทรถไฟขนส่งสินค้า
- (3) บริษัทรถไฟความเร็วสูง (Shinkansen)
- (4) บริษัทโทรคมนาคมของรถไฟ
- (5) บริษัทระบบข้อมูลรถไฟ
- (6) สถาบันวิจัยของรถไฟ
- (7) บริษัทขายรถโดยสารและทรัพย์สินของ JNR

กิจการเหล่านี้เมื่อตั้งเป็นบริษัทพิเศษหลาย ๆ บริษัทนี้ รัฐยังคงเป็นเจ้าของ แต่ต่อมาก็จะถูกนำไปขาย เพื่อให้เป็นเอกชนต่อไป โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมให้น้อยที่สุด

สรุป จากข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศในเรื่องการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนนี้มีแนวกระบวนการทางกฎหมาย ดังที่กล่าวมาแล้ว จึงสรุปและเปรียบเทียบได้ดังต่อไปนี้

1. นโยบาย สาเหตุหลัก และแนวความคิดของการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน จะเห็นได้ว่า มีที่มาของแนวความคิดที่คล้ายกัน คือ กิจการของรัฐนั้นจะประสบปัญหาทางด้านภาวะทางการเงิน การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพ และวัตถุประสงค์ของการแปรรูปกิจการก็คล้ายคลึงกัน คือ

1. เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐมากขึ้น
2. เพื่อลดบทบาททางเศรษฐกิจและการแทรกแซงของรัฐ
3. เพื่อระดมเงินทุนจากประชาชน
4. เพื่อเพิ่มการแข่งขัน

สิ่งที่ผลักดันให้การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน มีความเป็นรูปธรรม คือ การมีนโยบายที่ชัดเจน และรัฐบาลมีความจริงใจต่อการดำเนินการตามนโยบาย

ความหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนนี้ มีความหมายที่คล้ายคลึงกัน คือ การเพิ่มบทบาทให้เอกชนเข้ามาบริหารกิจการ และรวมถึงการโอนกิจการไปเป็นของเอกชน โดยสภาพภาพของกิจการพ้นจากรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ประเทศฝรั่งเศส เท่านั้นที่จะจำกัดความหมายไว้เฉพาะอย่างแคบเท่านั้น คือ การที่โอนความเป็นเจ้าของไปโดยให้เอกชนถือหุ้นข้างมาก ดังนั้นสภาพภาพของกิจการจึงต้องพ้นจากรัฐวิสาหกิจ หากเอกชนมิได้เป็นผู้ถือหุ้นข้างมากในลักษณะที่กิจการนั้น เป็นของเอกชนแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน

2. กระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการ

ในแต่ละประเทศมีทางออกของกระบวนการทางกฎหมายที่ต่างกัน คือ ในประเทศฝรั่งเศส ใช้วิธีการตรากฎหมายขึ้นมา เป็นกฎหมายเฉพาะและใช้เฉพาะเรื่องการแปรรูปกิจการ คือ กฎหมายการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน (de la loi de privatisation) โดยจะกำหนดกระบวนการต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เป็นขั้นเป็นตอนที่พูดถึงวิธีการต่าง ๆ โดยให้คณะกรรมการแปรรูปกิจการมีบทบาทหน้าที่ดำเนินการแปรรูป ส่วนประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่นนั้น ไม่มีกฎหมายเฉพาะเรื่อง ดังประเทศฝรั่งเศส แต่จะใช้วิธีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งกฎหมายควบคุมธุรกิจ และให้มีคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการแปรรูปเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส

ในส่วนของการคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศชาตินั้น ทั้งประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษก็จะมีข้อกำหนดโดยให้มีการกำหนดสัดส่วนการถือครองหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ ยกเว้นประเทศญี่ปุ่นที่ไม่สนับสนุนให้นักลงทุนต่างชาติมีส่วนร่วมในการถือหุ้น นอกจากนี้ยังมีหลักเรื่องหุ้นทอง ซึ่งทั้งสามประเทศมีการกำหนดหลักนี้ไว้เพื่อเป็นสิทธิพิเศษแก่รัฐ

3. การดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูป

ทั้งสามประเทศก็จะมีวิธีการที่คล้ายกัน แต่มีข้อต่าง คือ ฝรั่งเศส มีคณะกรรมการที่ดำเนินการตามกฎหมายการแปรรูปกิจการ ซึ่งกำหนดถึงบทบาทหน้าที่ไว้แล้ว รวมถึงบทบาทในการตีราคาทรัพย์สินและกำหนดราคามูลค่าหุ้น ส่วนประเทศอังกฤษนั้น มีคณะกรรมการดำเนินการ แต่ไม่มีกฎหมายเฉพาะ คือ จะมีคณะกรรมการเป็นเรื่อง ๆ ไป

ซึ่งรูปแบบที่ทั้งสามประเทศนำมาใช้มีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่นิยม คือ การเสนอ
ขายหุ้นแก่ประชาชน อันเป็นการระดมทุนจากประชาชน ซึ่งเป็นการระดมทุนจากกิจการของรัฐนั้น
หรือจากบริษัทที่เกิดจากการแปรรูปกิจการแล้วที่ได้มาจากการโอนขายกิจการหรือหุ้นหรือร่วมทุน
กับเอกชนในการจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย