



ลักษณะทั่วไปของธุรกิจสาขากิจในประเทศไทย

๑.๑ ความเป็นมาของธุรกิจสาขากิจในประเทศไทย

ธุรกิจสาขากิจของไทยมีมานานแล้ว เพราะในประวัติศาสตร์ของไทยนั้น ความริเริ่มในสิ่งต่าง ๆ ได้มาจากเบื่องบน คือ ผู้ปกครองประเทศ นอกจากนั้นกิจการค้าและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ก็มักดำเนินการโดยรัฐบาล การริเริ่มธุรกิจก็อาจกล่าวได้เช่นเดียวกันว่ามีการริเริ่มจากเบื่องบนเช่นกันแล้ว

ประวัติศาสตร์สมัยสุโขทัยได้บันทึกไว้ว่า พระมหากษัตริย์ได้ทรงริเริ่มให้มีอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผา ที่เรียกว่า เครื่องสังคโลกโดยนำช่างปั้นถ้วยชามชาวจีนเข้ามาช่วยเหลือทำการผลิตขึ้นที่สุโขทัย นอกจากนั้น ยังได้มีการแต่งสำเภาไปติดต่อค้าขายกับเมืองจีนและประเทศใกล้เคียง การค้าภายในสมัยนั้นเป็นการกระทำระหว่างรัฐกับรัฐ หรือโดยผู้มีอำนาจภายในรัฐ

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี การค้าขายระหว่างรัฐต่อรัฐก็เป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นโดยได้ขยายตลาดออกไปถึงญี่ปุ่น, อังกฤษ, ฝรั่งเศส และฮอลันดา เป็นต้น กรุงศรีอยุธยาในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเป็นตลาดสินค้าที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียอาคเนย์

การค้าของหลวงได้ลดลงมากในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เนื่องจากว่ารายได้จากการเก็บภาษีอากร ดีกว่ากำไรจากการค้า ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงริเริ่มกิจการอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญทางเศรษฐกิจหลายชนิด เช่น กิจการด้านรถไฟ, การเดินเรือ, การโทรเลข

โทรศัพท และการประปา เป็นต้น ซึ่งมิผลให้เศรษฐกิจขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ต่อมาคณะราษฎร ผู้เข้ายึดอำนาจการปกครองจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เข้าดำเนินการผูกขาดการผลิตสินค้าบางอย่าง เช่น ยาสูบ, สุรา, ไข่ นอกจากนั้นยังเข้าดำเนินการด้านอื่น ๆ อีก เช่น การผลิตน้ำตาล, กระดาษ เป็นต้น ในกิจการด้านธนาคารก็ได้ตั้ง ธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นมา ต่อมาในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ รัฐบาลได้เข้าไปเกี่ยวข้องในกิจการด้านอุตสาหกรรมและการค้ามากขึ้น เนื่องจากเกิดการขาดแคลนสิ่งอุปโภคและบริโภค ประกอบกับได้เข้าครอบครองทรัพย์สินของชนชาติศัตรู เช่น เหมืองแร่, ป่าไม้ และโรงงานต่าง ๆ ได้มีการตั้งคณะกรรมการดำเนินการอุตสาหกรรมขึ้นเพื่อพิจารณาปรับปรุง และก่อตั้งรัฐวิสาหกิจได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก มีทั้งกิจการที่ให้ผลสำเร็จมั่นคง และกิจการที่ล้มลุกคลุกคลานตลอดจนที่ต้องเลิกล้มไป

๑.๒ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

วิธีการ (Procedure) ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ บางประเทศก็ต้องการให้รัฐสภาออกเป็นพระราชบัญญัติ บางประเทศฝ่ายบริหารเองก็อาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นได้ และบางประเทศก็ทำได้ทั้งสองอย่าง สำหรับกิจการรัฐวิสาหกิจของไทยนั้นจะมีลักษณะที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ๒๕๐๒ กล่าวคือ

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้ระบุว่า ^๑

.....

^๑ พ.อ. สนธิ เลื่อนฉวี และคณะ, รายงานการศึกษาและค้นคว้าเรื่องสถานการณ์ของวิสาหกิจในปัจจุบัน (พิมพ์โรเนียว, ๒๕๐๘)

^๒ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) พ.ศ. ๒๕๐๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๖๔ ลงวันที่ ๔ ก.ค.

"รัฐวิสาหกิจหมายถึง บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งทุนทั้งสิ้น เป็นของกระทรวงทบวง กรมในรัฐบาล หรือ กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นมี ทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ ๕๐ และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงาน ธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่องค์ การรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ ๕๐"

โดยสรุปแล้ว รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หมายความว่า การประกอบธุรกิจ หรือรัฐวิสาหกิจใดที่ใช้ทุนของรัฐบาลทั้งสิ้น หรือที่รัฐบาล รวมทุนอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละ ๕๐

ส่วนคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ๒๕๐๒ นั้น ได้ให้คำนิยามไว้กว้างขวางมาก กล่าวคือให้รวมถึงกิจการที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๕ ประการ ดังนี้

- ก) องค์การ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ข) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละ ๕๐
- ค) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจ ตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐
- ง) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจ ตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ ๕๐
- จ) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจ ตาม (ง) และ/หรือ (ก), และ/หรือ (ข), และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละ ๕๐"



๑.๓ โครงสร้างของจุดมุ่งหมาย

การที่รัฐบาลได้เข้าดำเนินการรัฐวิสาหกิจก็ด้วยเหตุผลหลายประการคือ

(๑) เพื่อให้บริการแก่สังคม เนื่องจากสินค้าและบริการบางชนิด เป็นสิ่งจำเป็นแก่สังคมส่วนรวม เช่น ไฟฟ้า, น้ำประปา เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้มักมีขนาดใหญ่ต้องลงทุนมากหากเอกชนเข้าไปประกอบการ อาจเกิดปัญหาด้านเงินทุนและปัญหาอื่น ๆ ซึ่งอาจทำให้เกิดการขาดแคลน อันจะทำให้สังคมส่วนรวมเดือดร้อนขึ้นได้เป็นอย่างมาก กิจกรรมอันเป็นสาธารณูปโภคเหล่านี้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการเสียเอง เพื่อป้องกันความเดือดร้อนอันอาจเกิดขึ้นได้ดังกล่าวแล้ว รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นด้วยเหตุผลเช่นนี้ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, การไฟฟ้านครหลวง, การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการประปานครหลวง เป็นต้น

(๒) เพื่อควบคุมการผลิตและการบริโภคสินค้าบางชนิด เนื่องจากว่าสินค้าบางชนิด ถ้าปล่อยให้มีการบริโภคอย่างอิสระ อาจทำให้มีผลเสียต่อสังคมส่วนรวมได้ เช่น บุหรี่, สุรา, ฝิ่น, ล็อตเตอรี่ เป็นต้น รัฐบาลจึงเข้าไปดำเนินการเองเพื่อที่จะควบคุมให้กิจกรรมเหล่านี้ดำเนินไปในขอบเขตที่ไม่เป็นผลเสียต่อสังคมส่วนรวม รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ได้แก่ โรงงานยาสูบ, สำนักงานสลากกินแบ่ง เป็นต้น

(๓) เพื่อให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมที่สำคัญบางชนิดเป็นของคนไทย แต่ตามความเป็นจริงคนไทย ที่สามารถดำเนินการธุรกิจ อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้นั้น มีไม่มากนัก เพราะมีปัญหาด้านเงินทุนและด้านประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงเข้าดำเนินการเองในรูปของรัฐวิสาหกิจ อันที่จริงแล้ว เหตุผลนี้เกิดขึ้นเพราะนโยบายชาตินิยมในสมัยจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ซึ่งเกรงไปว่า คนจีนจะเข้ามามีอำนาจทางเศรษฐกิจมากเกินไป จึงได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยให้รัฐบาลเป็นผู้ทำแทนเอกชน ด้วยความหวังว่าเมื่อคนไทยมีประสิทธิภาพแล้วจะ ได้ออนให้เอกชนรับช่วงต่อไปทีหลัง แต่เท่าที่เป็นมาดูเหมือนว่ารัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จตามนโยบายมากนัก ^๒

^๑ ไลวา พรหมบุญทอง: op.cit. หน้า ๑๒-๑๓

^๒ Robert J. Muscat, Development Strategy in Thailand A Study of Economic Growth, (New York:Frederick A.Praeger, 1966) pp.235-246

(๔) เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ เนื่องจากสินค้าบางชนิดมีความจำเป็น
ยิ่งยามฉุกเฉิน รัฐจึงเข้าดำเนินการเสียเอง เพื่อป้องกันการขาดแคลนยามสงคราม รัฐ
วิสาหกิจเหล่านี้ ได้แก่ องค์การอาหารสำเร็จรูป, องค์การเชื้อเพลิง, โรงงานทอผ้า,
องค์การแบตเตอรี่ เป็นต้น

(๕) เพื่อต้องการหารายได้เข้ารัฐ เนื่องจากว่ารายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้ม
สูงขึ้นเรื่อย ๆ รัฐจึงต้องแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ เป็นต้นว่า จากภาษีอากร, จาก
เงินกู้และจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศอีกทางหนึ่งที่รัฐบาลหวังว่าจะเป็นแหล่งรายได้
คือจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาดำเนินงานทางด้านธุรกิจอุตสาหกรรม รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ได้แก่
พวกอุตสาหกรรมชนิดต่าง ๆ เช่น โรงงานน้ำตาล, โรงงานทอกระสอบป่าน, โรงงาน
กระดาษ เป็นต้น จากการศึกษา ปรากฏว่ารัฐได้รับรายได้จากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้้น้อยมาก
รายได้ที่แท้จริงได้มาจาก รัฐวิสาหกิจประเภท ควบคุม เช่น จากโรงงานยาสูบ, สำนักงาน
สลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น

(๖) เพื่อต้องการโฆษณาและเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้ง
ขึ้นเพื่อสนองเหตุผลเหล่านี้ได้แก่ องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว, องค์การตุรียงนาฏศิลป์

๑.๔ กฎหมายและระเบียบราชการเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

การประกอบกิจการรัฐวิสาหกิจมีความคล้ายกับงานเอกชนในส่วนตัวว่าเข้ามาทำการ
ค้าหากำไรเพียงเอกชน ดังนั้น ความรับผิดชอบในทางแพ่งก็เป็นอย่างเอกชน แต่โดยเหตุที่
เป็นงานของรัฐ ผู้ดำเนินงานเป็นผู้ที่รัฐแต่งตั้ง ซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการ หรือลูกจ้าง
การขาดทุนและกำไรจึงตกอยู่กับรัฐบาล ไม่ใช่ได้แก่ผู้ดำเนินงานเหมือนวิสาหกิจเอกชน
ดังนั้นในการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ และความรับผิดชอบในทางแพ่งของตัวผู้ดำเนินงานและตัวรัฐ
วิสาหกิจ จึงมีความแตกต่างกับกิจการของเอกชน ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลจึงจำเป็นต้อง
ออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นไว้เพื่อเป็นข้อบังคับสำหรับผู้ดำเนินงาน
ซึ่ง ณ. ที่นี้จะได้รวบรวมบทกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ตามรายการดังต่อไปนี้ :-

- (๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖
- (๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของ
รัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒
- (๓) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไข (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๐๓
- (๔) พระราชบัญญัติกำหนด เกษียณอายุผู้ทำงานในองค์การของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๔
- (๕) ระเบียบการบัญชี และการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๐๔
- (๖) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นส่วนที่ทาง
ราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. ๒๕๐๔
- (๗) ระเบียบว่าด้วยทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๐๗
- (๘) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยทุนการประปา พ.ศ. ๒๕๐๘
- (๙) ระเบียบว่าด้วยการจ่าย เบี้ยกรรมการและโบนัสในบริษัท และองค์การของ
รัฐบาล (ฉบับแก้ไขครั้งสุดท้าย ๒๓ กันยายน ๒๕๐๘)
- (๑๐) ข้อบังคับว่าด้วยวิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. ๒๔๙๔
- (๑๑) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ
พ.ศ. ๒๕๑๔

๑.๕ โครงสร้างของการจัดองค์การและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย

รัฐวิสาหกิจที่ทำการศึกษาในที่นี้ เป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมีหุ้นตั้งแต่ ๕๐% ขึ้นไป จนกระทั่งทุนดำเนินงานเป็นของรัฐทั้งหมด ประกอบกับรัฐวิสาหกิจทุกชนิด เหล่านี้ เกิดขึ้นมา โดยพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจ เฉพาะอย่าง หรือโดย พระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือโดยมติของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น รัฐบาลจึงมีบทบาทอย่างเต็มที่ต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกชนิด กล่าวคือ ต้องดำเนินงานตามเป้าหมายขององค์การและตามนโยบายของรัฐบาล

โดยทั่วไปแล้วรัฐวิสาหกิจทุกชนิดจะต้องสังกัดอยู่ในกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดเสมอไป รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สังกัดอยู่มีอำนาจควบคุมดูแลกิจการทั่วไป

ขององค์การมีอำนาจสั่งให้องค์การนั้น ๆ ขึ้นแจงข้อเท็จจริง, แสดงความคิดเห็น, จัดรายงานเสนอ, ยับยั้งการกระทำใด ๆ ซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ส่วนระเบียบวิธีการดำเนินงานภายในขององค์การนั้นส่วนมากมักจะกล่าวไว้กว้าง ๆ ในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การแต่รายละเอียดในการปฏิบัติงานจริง ๆ มักจะปรากฏในระเบียบข้อบังคับขององค์การนั้น ๆ ซึ่งอาจออกโดยมติของคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการขององค์การเองในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นสามารถกล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจทุกชนิดของไทยบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการ (Board of Directors) ซึ่งคณะกรรมการเหล่านั้น แต่งตั้งจากบุคคลในหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนมากเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่ง นอกนั้น อาจคัดเลือกมาจากผู้มีความรู้ ความชำนาญด้านอื่น ๆ บ้างเช่น นักกฎหมาย, นักเศรษฐศาสตร์, นักวิทยาศาสตร์, แพทย์และนักธุรกิจ เป็นต้น โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการและประธานกรรมการให้ดำรงตำแหน่งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ซึ่งอาจเป็น ๔ ปี หรือ ๕ ปี แล้วแต่ระเบียบของ รัฐวิสาหกิจแต่ละชนิดจะกำหนดไว้ คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในด้านการวางนโยบายควบคุมดูแลกิจการทั่วไปขององค์การ วางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล, การบริหารงานคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

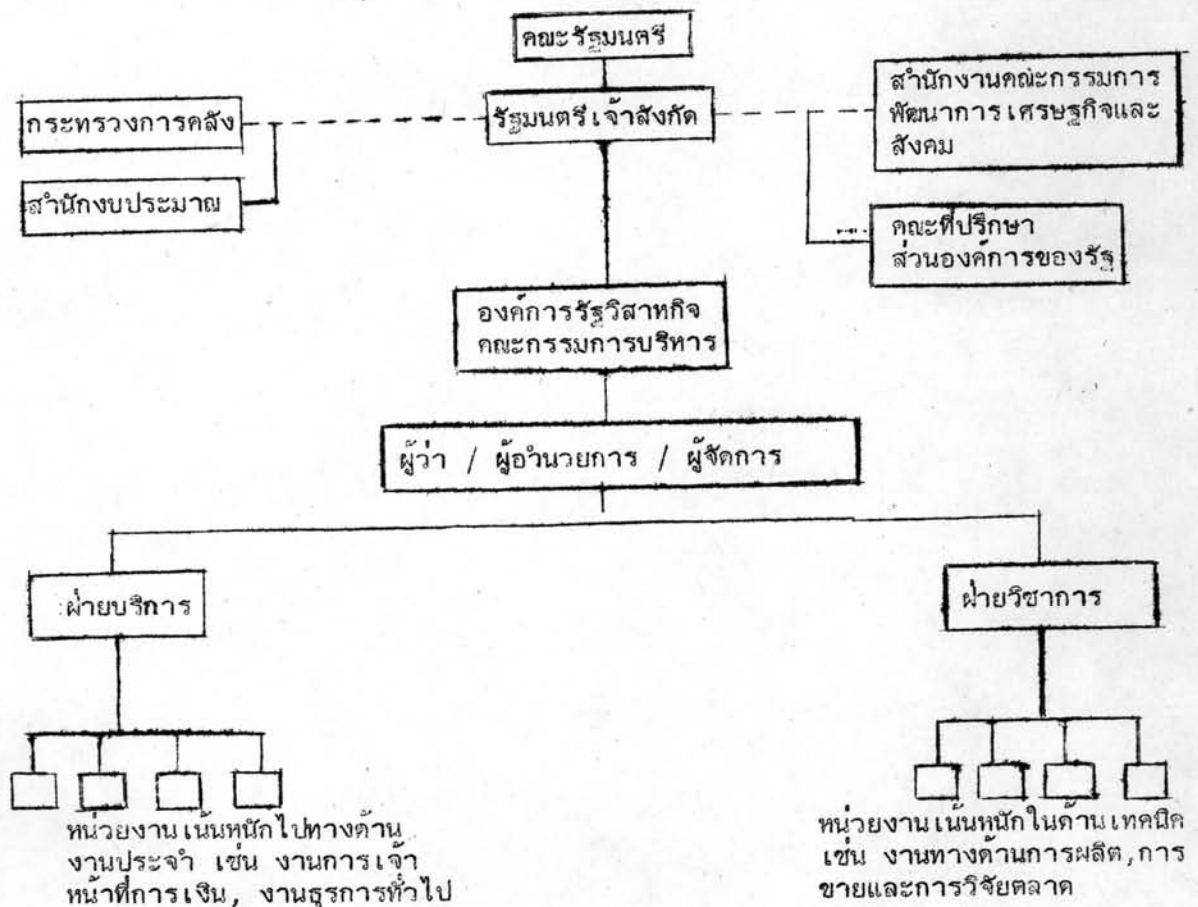
๑.๖ การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

(ก) การบริหารงานขององค์การ

การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง เป็นหน้าที่และภาระรับผิดชอบโดยตรงของผู้จัดการหรือผู้อำนวยการ ซึ่งมีหน้าที่จัดการบริหารกิจการขององค์การให้เป็นไปโดยนโยบาย ระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง งานด้านการบริหารทั่วไปและการตัดสินใจต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ส่วนงานย่อยเฉพาะเจาะจงลงไปนั้น เป็นหน้าที่ของรองผู้อำนวยการฝ่าย หรือรองผู้จัดการฝ่าย เช่น รองผู้จัดการฝ่ายผลิต, รองผู้จัดการฝ่ายขาย เป็นต้น ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้ผู้มีอำนาจรองลงไปรับผิดชอบอีกต่อหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการทั้งหลายไม่มีอิสระเต็มที่ในด้านการวินิจฉัยสั่งการเท่าไรนัก เพราะจำเป็นต้องระมัดระวังตัวในด้านการ

บริหาร เนื่องจากเกรงว่าอาจไปขัดกับนโยบายหรือไม่เป็นที่ต้องการของนักการเมืองที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่ เพราะถ้าหากไปขัดแย้งกับนักการเมืองเหล่านั้น อาจมีผลให้หน้าที่และตำแหน่งของผู้บริหารไม่อยู่ในฐานะที่มั่นคงก็ได้ ความไม่มีอิสระเต็มที่ในด้านการบริหารงานก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งอีกอย่างหนึ่งในการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ

ลักษณะโครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย



จากแผนผัง แสดงลักษณะของการจัดองค์การรัฐวิสาหกิจไทยข้างต้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานในองค์การให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตลอดจนทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และสภาพัฒนาการ

คณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ประธานกรรมการ, รองประธานกรรมการ และกรรมการอื่น ๆ ไม่น้อยกว่า ๓ คน แต่ไม่เกิน ๑๑ คน ดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี คณะกรรมการนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ส่วนอำนาจที่นอกเหนือไปจากการแต่งตั้งถอดถอนเป็นของนายกรัฐมนตรี, สำหรับผู้ว่าการ, ผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการ จะเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการโดยตำแหน่ง สำหรับจำนวนคณะกรรมการนั้น จะแตกต่างกันไป

(ข) การบริหารงานบุคคล

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกิดขึ้น, ดำรงอยู่หรือเปลี่ยนแปลงไปตามนัยแห่งกฎหมาย ในด้านการบริหารงานบุคคลนั้นจะมีระเบียบการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนดถึงวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ โดยมากจะกำหนดเฉพาะการจัดตั้งคณะกรรมการระดับสูง รวมถึงระบุ หน้าที่ของคณะกรรมการเหล่านั้นไว้ ส่วนคนงานในระดับต่ำ องค์การมีอำนาจในการคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้งหรือถอดถอน เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานประจำตามข้อบังคับการบริหารงานบุคคลและระเบียบปฏิบัติงานที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ ตามหลักการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป

แต่โดยทั่วไปแล้ว ปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจมีสิทธิที่จะคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานที่อิสระในตัวเอง โดยเปิดสอบแข่งขันทั่วไป หรือโดยการโอนข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นเข้ามาทำงานโดยอิสระ และบางกรณีใช้วิธียืมตัวบุคคลจากที่อื่นเข้ามาทำงาน

การบริหารงานบุคคลของกิจการรัฐวิสาหกิจไทยในหลาย ๆ แห่งยังคงมีลักษณะคล้ายกับการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารงานในระดับสูงและคณะกรรมการบริหารงานมักจะมีตำแหน่งหรือเคยมีตำแหน่งในวงราชการทหาร นอกจากนี้ก็มีผู้แทนจากหน่วยราชการต่าง ๆ เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในสัดส่วนที่

มากพอสมควร กล่าวคือ จำนวนกรรมการที่เป็นผู้แทนจากหน่วยราชการโดยเฉลี่ยแล้ว เท่ากับ ร้อยละ ๒๖.๖๘ ของจำนวนกรรมการทั้งสิ้น * ซึ่งลักษณะการบริหารงานดังกล่าวอาจจะ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพไม่สูงเท่าที่ควร

๑.๗ การควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นถูกควบคุมจากบุคคลและจากหน่วยงานหลายแห่ง ดังจะกล่าวต่อไปนี้ :-

- (๑) ควบคุมโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเอง ซึ่งเป็นการควบคุมด้านนโยบายระดับต่ำที่เกี่ยวกับการดำเนินงานประจำทั่วไปขององค์การ
- (๒) ควบคุมโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะ เป็นการควบคุมด้านนโยบายหลักและด้านการดำเนินงานทั้งหมดโดยเฉพาะ เกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณประจำปีขององค์การ
- (๓) ควบคุมโดยสำนักงบประมาณ ซึ่งจะควบคุมด้านการใช้จ่ายเงินขององค์การตามโครงการต่าง ๆ ที่เสนอมานำ สำนักงบประมาณก็จะเสนอความคิดเห็นไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีใช้เป็นเครื่องมือสำหรับอนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว
- (๔) ควบคุมโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยสภาพัฒนาฯ จะพิจารณาเฉพาะนโยบายและโครงการของรัฐวิสาหกิจในแง่ของผลที่จะเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ แล้วเสนอความคิดเห็นไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกทีหนึ่ง

ดังจะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีเท่านั้น เป็นผู้มีความอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่วนหน่วยงานอื่นเป็นเพียงคอยช่วยเหลือในด้านข้อมูลที่จะใช้ในการตัดสินใจเท่านั้น การที่รัฐวิสาหกิจถูกควบคุมโดยหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยอาจมีทั้งผลดีและผลเสีย สำหรับผลดีนั้นอาจเป็นไปได้ในแง่ประหยัดและเสี่ยงน้อยลง ส่วนผลเสีย

* รวบรวมและคำนวณจาก ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย รวมพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกาและประกาศของคณะปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศ

เล่มที่ ๑ และเล่มที่ ๒ รวบรวมโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์เกษิณี หงสันทน์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศิพจน์ ไทยอารี และอาจารย์ ชูติมา วงศ์วิเศษ สถาบันวิจัยสังคมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นั้น คือทำให้การดำเนินงานล่าช้า ไม่คล่องตัว และอาจเสียโอกาสในการเสี่ยงที่จะได้
กำไร นอกจากนี้ บางกรณีก็ปรากฏว่า จุดมุ่งหมายของการควบคุมโดยแต่ละหน่วยงาน เกิด
การขัดแย้งกัน ทำให้รัฐวิสาหกิจที่ถูกควบคุมเกิดความสับสน

005898