

# รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย และสหรัฐอเมริกา

โดย วีรวจน์ กาญจนกุล

## I คำนำ

บทความนี้จะศึกษาถึงบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับธุรกิจ ในปัจจุบันจะเห็นว่า  
ว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะจำกัดการกระทำอยู่ในขอบข่ายของกิจการที่เกี่ยวกับการรักษาความ  
สงบ ความปลอดภัยของประเทศ ความยุติธรรมและกิจการต่างประเทศเท่านั้น หากยังมี  
หน้าที่เพิ่มพูนอีกหลายประการ รัฐบาลจำเป็นต้องรับผิดชอบในด้านเศรษฐกิจและสวัสดิภาพ  
ของสังคมด้วย หน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลต่าง ๆ นั้นย่อมแตกต่างกันไปแต่ละประเทศ  
ประเทศที่พัฒนาในทางเศรษฐกิจนั้นรัฐบาลมีหน้าที่ในการที่จะรักษาภาวะเศรษฐกิจไม่ให้  
ผันแปรมากนัก รักษาภาวะความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ในด้านประเทศที่ด้อยพัฒนานั้น  
หน้าที่ของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจย่อมเพิ่มพูนยิ่งขึ้น นอกจากจะพยายามให้ประชาชนมีความ  
เป็นอยู่ที่ดี ยังจะต้องยกมาตรฐานการครองชีพและส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ  
อีกด้วย ปัจจุบันยากที่จะกล่าวได้ว่าแนวความคิดแบบ laissez-faire ได้หมดสิ้นไปแล้ว รัฐบาล  
ทุกประเทศจำเป็นต้องมีบทบาททางเศรษฐกิจไม่มากนักน้อย

บทบาทของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประการด้วยกัน  
ประการแรก รัฐบาลเข้าควบคุมธุรกิจให้ดำเนินงานไปโดยราบรื่นและบรรลุดังวัตถุประสงค์  
ของส่วนรวมคือความเจริญรุ่งเรืองโดยออก ก.ม. ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เป็นกรอบให้ธุรกิจ  
ปฏิบัติตาม โดยรัฐบาลเป็นผู้ดูแลให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ประการที่สอง รัฐบาล  
เข้าดำเนินธุรกิจด้วยตนเอง ซึ่งในกรณีนี้หากเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์  
รัฐบาลก็จะเข้าเป็นเจ้าของและผู้ประกอบการธุรกิจทุกชนิด หากเป็นระบอบสังคมนิยม ของค่า  
แห่งการก้าวก้าวเสรีภาพของการประกอบการของเอกชนก็ลดลง ส่วนในระบอบประชาธิปไตย  
โดยนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องเคารพในสิทธิ เสรีภาพของเอกชน จึงถือหลักที่จะเข้าดำเนินธุรกิจ  
ในขอบเขตจำกัดและที่เห็นว่าจำเป็น ซึ่งก็แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศแต่ละรัฐบาล เนื่องจาก  
ความคิดเห็นทางการเมืองและภาวะเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละสมัย

การศึกษาในเรื่องนี้จากคหอบเขตการศึกษาในประการที่สองเท่านั้น โดยจะศึกษาดัง  
บทบาทของรัฐบาลในกรณีที่เข้าดำเนินการธุรกิจด้วยตนเอง เนื่องจากได้พิจารณาเห็นว่า  
เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป และรัฐบาล  
ได้ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณเป็นจำนวนมากไปเพื่อการนี้ นอกจากนั้นผลสำเร็จหรือความ  
ล้มเหลวใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการธุรกิจของรัฐบาล ย่อมยังผลกระทบต่อประชาชน  
โดยทั่วไป

เพื่อที่จะให้บทความนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นและมีลักษณะเป็นการบริหารเปรียบเทียบ จึงได้  
มีการศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา เพื่อ  
เป็นการเปรียบเทียบระหว่างประเทศตะวันออกกับตะวันตก สังคมเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม  
จะให้เห็นถึงข้อแตกต่างและคล้ายคลึงกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการคิดค้นเปลี่ยนแปลงมาใช้  
ในประเทศไทยให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

การดำเนินการศึกษานี้จำเป็นต้องใช้การค้นคว้าจากห้องสมุดโดยการค้นคว้า  
จากตำรา เอกสารทางราชการ และความคิดเห็นของบุคคลบางคน การศึกษานี้เป็นการ  
ศึกษาอย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการค้นคว้าโดยละเอียดต่อไปในภายหน้า

## II วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ

ได้กล่าวแล้วในเบื้องต้นว่ารัฐบาลไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงหน้าที่ในทางเศรษฐกิจได้  
ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐบาลควรจะควบคุมเศรษฐกิจด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผน  
เท่านั้นหรือจะเข้าดำเนินการเอง เหตุผลโดยทั่วไปของกรณีที่รัฐบาลเข้าทำธุรกิจนั้นอาจ  
ประมอดได้ 2 ทางด้วยกัน คือ<sup>1</sup>

- ก. พิจารณาจากนโยบายทางสังคมเป็นส่วนใหญ่
1. เพื่อสนองวิบัติการการณ์ เช่น สงครามและเศรษฐกิจตกต่ำ
  2. เพื่อเตรียมสงครามหรือประโยชน์ด้านทหารหรือการเมือง
  3. เพื่อสนองทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้สูญเสียมากเกินไป
  4. เพื่อบริการทางสังคม

<sup>1</sup>Marshall E. Dimock, *Business and Government* (New York: Henry Holt and Com-  
pany, 1953), pp. 561-562.

5. ผู้ขาดด้านภาษี เช่น ยาสูบ
6. ผู้ขาดด้านกิจการสาธารณะ
7. เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของระบบบังคับคมนิยม
8. เนื่องจากเครื่องมือการควบคุมของรัฐขาดไม่เป็นผล

ข. จากเหตุการณ์พิเศษ

1. ความไม่พอใจของผู้บริโภคในการดำเนินอุตสาหกรรมบางประเภท
2. ความเชื่อมั่นในความซื่อสัตย์และประสิทธิภาพของรัฐขาดเป็นสาเหตุให้ผู้บริโภคนิยมให้รัฐขาดทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด
3. กิจการหากำไร ซึ่งอาจมีกำไร เช่น การคัมภีร์เงินตรา
4. เกณฑ์ของการเป็นเจ้าของและประกอบกิจการโดยรัฐขาด อาจจะเป็นผลดีกว่าการออกกฎเกณฑ์บังคับธุรกิจเอกชน
5. พยายามที่จะกำจัดคอรัปชัน
6. อาจเป็นสาเหตุทางการเมือง
7. เนื่องจากเอกชนมีทุนไม่เพียงพอ
8. รัฐขาดต้องการสินค้าและบริการอย่างหนึ่งอย่างใดมากกว่าดำเนินงานเอง

ที่กล่าวมานี้เป็นเหตุผลทั่วไป ในการที่รัฐขาดเข้าดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเหตุผลของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันและผันแปรไปตามกาลสมัย ใน ค.ร.อ. แม้จะเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีการค้าโดยเสรี รัฐขาดก็ยังจำต้องเข้าดำเนินธุรกิจบางอย่างโดยเหตุที่ว่า ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนนั้นจะมีขึ้นได้ก็โดยที่ธุรกิจและรัฐขาดเข้าใจกันและร่วมมือกันในการประโยชน์ร่วมกัน<sup>2</sup> ใน ค.ร.อ. วัตถุประสงค์ของการมีรัฐวิสาหกิจเนื่องมาจากกิจการที่เอกชนไม่สามารถกระทำได้หรือไม่ประสงค์จะกระทำกิจการที่เกี่ยวกับอาหาร เพื่อส่งเสริมกิจการของเอกชนใหม่ประสิทธิภาพสูงขึ้น และเนื่องจากเหตุผลทางการเมือง<sup>3</sup> นอกจากนี้ยังเป็นสาเหตุเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 15

<sup>3</sup> Harold D. Koontz, *Government Control of Business* (New York: Houghton Mifflin Company, 1941), p. 851.

ในประเทศไทยเนื่องจากเป็นสังคมกสิกรรม (Agraria society) และเป็นประเทศที่ยัง  
 ด้อยพัฒนา (Underdeveloped country) จึงมุ่งไปในทางที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญทัดเทียม  
 กับประเทศตะวันตก รัฐบาลจึงพยายามเข้าดำเนินการในด้านต่างๆ ที่เห็นว่าจะทำให้ประเทศ  
 เจริญก้าวหน้าไปโดยรวดเร็ว ฉะนั้น กิจการด้านรัฐวิสาหกิจจึงกว้างขวางกว่าใน ส.ร.อ.  
 วัตถุประสงค์ของกรที่ดำเนินการรัฐวิสาหกิจคือ "... เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณ  
 ประโยชน์ หรือเพื่อเป็นประโยชน์ในการเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวก  
 บริการแก่ประชาชน"<sup>4</sup> จากวัตถุประสงค์ที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่  
 กว้างขวางมากจนไม่อาจจำกัดลงไปได้อย่างแน่ชัดว่า สิ่งใดบ้างที่ควรจะทำ นอกจาก  
 เหตุผลดังกล่าวแล้วยังมีเหตุผลอื่นอีกด้วย เช่น "เพื่อที่จะให้เศรษฐกิจตกอยู่ในมือคนไทยบ้าง  
 เพราะปัจจุบันเศรษฐกิจตกอยู่ในมือของชาวต่างชาติ รัฐบาลจึงจำต้องเข้าส่งเสริมชาวไทย  
 หรือดำเนินการเอง"<sup>5</sup> นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการทหาร เพื่อแสวงหากำไร  
 เพื่อเหตุผลทางการเมือง และเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ

วัตถุประสงค์ของกรที่รัฐบาลไทยเข้าดำเนินการรัฐวิสาหกิจนั้นมีหลายประการดังที่  
 กล่าวแล้ว ต่อไปนี้จะพิจารณาวัตถุประสงค์ของรัฐบาลตามความคิดเห็นของ ดร. ป๋วย  
 อึ้งภากรณ์ ซึ่งมตง<sup>6</sup>

1. ต้องการให้ประเทศไทยเราเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นบ้าง หมายความว่า  
 ให้ประเทศชาติเจริญให้ทันประเทศอื่น ไม่ใช่จะอาศัยพึ่งการส่งออกและยางค้ำบูกเท่า  
 นั้น ต้องการจะให้ประชาชนมีรายได้ดี และเข้าใจว่าคราบติดถ้าเรายังเป็นประเทศ  
 กสิกรรมอยู่ ประเทศชาติก็จะเจริญสู้ประเทศอื่น ๆ ที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมไม่ได้

2. รัฐบาลชุดต่างๆ รู้สึกว่าการทำนา (sic) และประกอบกิจการค้าส่วนมากมัก  
 ตกอยู่ในมือของชนต่างชาติ เช่น พังเง้งไปถึงชาวจีนที่ประกอบการค้าอยู่ในเวียดนาม  
 ส่วนการค้าใหญ่ๆ ก็เป็นของฝรั่งโดยมาก ของคนไทยเองไม่ค่อยมีการทำการค้าชนิด

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ม. 8, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 70  
 ตอนที่ 14 ลงวันที่ 17 ก.พ. 2496 น. 268.

<sup>5</sup> สัมภาษณ์หัวหน้ากองตลาดการค้า, กรมการค้าภายใน, กระทรวงเศรษฐกิจ, สิงหาคม 2504

<sup>6</sup> ป๋วย อึ้งภากรณ์, การคลัง (พระนคร : บริษัทประมวลมิตร จำกัด, 2498), น. 187 - 188

ที่สำคญของเราเองเลย เมื่อเป็นเช่นรัฐบาตก็มีความอดทนว่าแม้ว่าเราจะมีเอกราชในทางอื่น ๆ โดยสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่ก็นับว่าเรายังไม่มีเอกราชโดยแท้จริงในทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นนโยบายส่งเสริมให้คนไทยประกอบการทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น แต่เอกชนไทยก็ไม่มีความรู้ความชำนาญหรือทุนรอนริเริ่มเพียงพอที่จะลงมือดำเนินงานด้วยตนเองได้ จึงเห็นว่ารัฐบาตควรจัดทำด้วยเองคงเหมาะสมกว่า

3. เพราะถือเหตุผลที่เกิดขึ้นในต่างประเทศเป็นตัวอย่าง คือ ถ้าเอกชนมีเสรีภาพในการประกอบรัฐพาณิชย์ (sic) และการค้าของตนเองแล้ว ถ้าใครมีความฉลาดแหลมปะหรือโอกาสเหมาะก็จะประสบความสำเร็จด้วยความรวดเร็ว และพวกนั้นก็จะเป็นนายทุน แต่คงยึดราคาจ้างแรงงานของถูกจ้างไม่เหมาะสมกับประโยชน์ที่ตนได้มาเลย ดังนั้นในต่างประเทศจึงคิดเห็นว่าโดยให้รัฐบาตตั้งการประกอบรัฐพาณิชย์ (sic) เข้ามาทำด้วยเอง แล้วให้ราษฎรเข้าร่วมเป็นเจ้าของรวมกันก็จะทำให้ความอยู่ดีความเป็นอยู่ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่าสมควรจะมีรัฐวิสาหกิจ แต่ก็มีปัญหาว่าควรจะทำเพียงใดจึงจะเหมาะสม ส.ร.ช. นั้นเป็นประเทศที่เป็น "Free economy" และเป็นประเทศที่เจริญมากจึงมีแนวความคิดไปในด้าน "Individualistic" คือคำนึงถึงผลประโยชน์ของเอกชนเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาตพยายามที่จะไม่เข้าทำธุรกิจแข่งขันกับเอกชน หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจของเอกชน ดังจะเห็นได้ว่า แม้กิจการสาธารณูปโภคซึ่งรัฐบาตต่าง ๆ มักเข้าดำเนินการ ส.ร.ช. ก็ให้เอกชนดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาตจะเข้าทำธุรกิจเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทหาร หรือเพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ หรือกิจการที่กระทบถึงความสงบสุขของประชาชนโดยส่วนรวมเท่านั้น

สำหรับในประเทศไทยนั้น เนื่องจากสภาพความเป็นอยู่และฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกับ ส.ร.ช. มาก ฉะนั้นวัตถุประสงค์ของการทำรัฐวิสาหกิจจึงแตกต่างออกไป งานด้านรัฐวิสาหกิจของไทยจึงเป็นไปในรูปที่รัฐบาตเข้าดำเนินการต่าง ๆ ที่เห็นว่าจะทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้า อย่างไรก็ตาม ควรที่จะระลึกไว้เสมอว่า ความก้าวหน้าของประเทศนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้จากการกระทำของ public sector แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องเป็นการร่วมมือกันระหว่าง public sector และ private sector ในประเทศไทยเรานั้นจริงอยู่อาจมี

<sup>7</sup> Dimock, *op. cit.*, p. 550.

ผู้แย้งว่าจะยึดหลักแบบของ ส.ร.อ. ไม่ได้ สภาพต่างๆ แตกต่างกันแต่เราก็อาจอาศัยหลักเกณฑ์บางประการได้ โดยต้องคำนึงว่าไม่ได้มีแต่เพียงรัฐบาลแต่ผู้เดียวเท่านั้นที่จะสามารถประกอบกิจการต่างๆ ให้ตั้งวงไปด้วยดี เอกชนอาจจะมีความสามารถเหนือรัฐบาล หากแต่ขาดแคลนเงินทุนและอุปกรณ์อื่น ๆ จึงควรที่รัฐบาลจะพิจารณาส่งเสริมการประกอบ การของเอกชนมากกว่าที่จะคิดดำเนินการไปเองในเรื่องต่างๆ ดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้

### III ลักษณะของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยเราอาจจะแบ่งพิจารณาได้ในหลายทรรศนะ ในทรรศนะแรกนี้จะพิจารณาตามที่แบ่งไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีดังนี้

#### 1. แบ่งตามที่จำแนกไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ<sup>8</sup>

##### ก. องค์การและโรงงานแยกเป็น

(1) กิจการที่ตั้งโดยกฎหมายเอกเทศ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายขึ้นยี่ องค์การสะพานปลา

(2) กิจการที่ตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การ พ.ศ. 2496 เช่น องค์การเชื้อเพลิง องค์การถ่านหิน

(3) กิจการที่ตั้งในลักษณะอื่น อาทิ โดยมติคณะรัฐมนตรี เช่น องค์การสงเคราะห์นาบอน โรงงานไฟ โรงงานเภสัชกรรม

ข. ธนาคารและบริษัทจำกัด ธนาคารบางแห่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกเทศ เช่น ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ บางแห่งจัดตั้งและดำเนินการในลักษณะธนาคารพาณิชย์ และรัฐบาลถือหุ้น เช่น ธนาคารมณฑล ธนาคารกรุงเทพ ฯ

ส่วนบริษัทจำกัดถือเป็นรัฐวิสาหกิจนั้นรัฐบาลต้องถือหุ้นเกิน 50 % เช่น บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด สำหรับบริษัทจำกัดที่รัฐบาลถือหุ้นไม่ถึง 50 % นั้นไม่อยู่ในความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด บริษัทชลประทานซิเมนต์ จำกัด

<sup>8</sup> สำนักงบประมาณ, งบประมาณสังเขปประจำปีงบประมาณปี 2504 (พระนคร : บริษัทคณะช่าง จำกัด, 2503.)

ค. กิจการอื่น กิจการเหล่านี้มีลักษณะต่างจากที่กล่าวมาแล้วซึ่งได้แก่ด้านงาน  
อุตสาหกรรมแบ่งรัฐบาล โรงรับจำนำของรัฐบาล เป็นต้น

การแบ่งตามลักษณะที่ 1 นี้เป็นการแบ่งตามกฎหมายซึ่งไม่ช่วยให้เกิดความเข้าใจ  
ในรัฐวิสาหกิจชั้น เป็นแต่เพียงชี้ให้เห็นแบบของกิจการที่ตรงหน้าฐานะทางกฎหมาย  
อย่างไร ดังนั้นจึงควรที่จะพิจารณาในลักษณะที่ 2 ต่อไป คือ

2. แบ่งตามหน่วยราชการที่รัฐวิสาหกิจสังกัด<sup>๑</sup>

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี เช่น องค์การพลังงานตลิ่งใต้ บริษัทไทยโทรทัศน์  
จำกัด การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นต้น

(2) กระทรวงกลาโหม ส่วนใหญ่เป็นกิจการเพื่อการบำรุงทางทหารแต่กิจการ  
บางประเภทก็ไม่สู้จะเกี่ยวกับการทหาร โรงกั้นน้ำมันฝาง องค์การเชอเพ็ดิง องค์การทอ  
ผ้า องค์การแก้ว บริษัทอุตสาหกรรมไม้ (Wood Industry Co., Ltd.)

(3) กระทรวงการคลัง กิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นธนาคารการประกอบการ  
ผูกขาด และอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเกษตร บริษัทส่งเสริม  
เศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด บริษัทกระดอมอ้อด้าน จำกัด โรงงานยาสูบ ฯลฯ

(4) กระทรวงเกษตร เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ บริษัทข้าวไทย  
จำกัด บริษัทไม้ฮัดไทย จำกัด องค์การสะพานปลา

(5) กระทรวงคมนาคม เกี่ยวกับกิจการขนส่ง เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย  
การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การ ร.ด.พ.

(6) กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจก้าวหน้า  
ไปกว่าหน้าที่ควรจะมี เช่น องค์การไฟฟ้านครหลวง องค์การเลี้ยงไก่ เป็นต้น

(7) กระทรวงศึกษาธิการ มี องค์การนาฏศิลป์

(8) กระทรวงสหกรณ์ เช่น ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ บริษัทเถื่อนไทย จำกัด

(9) กระทรวงสาธารณสุข มี โรงงานเภสัชกรรม

<sup>๑</sup> สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, รายชื่อรัฐวิสาหกิจ (โรเนียว)

(10) กระทรวงอุตสาหกรรม เกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรม เช่น องค์การอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย องค์การเหมืองแร่ โรงงานกระดาษไทย โรงงานคัลป์ โรงงานทากาว โรงงานยาขี้ผึ้งของเท้า ฯลฯ

(11) กระทรวงเศรษฐกิจ องค์การคลังสินค้า องค์การตลาด และบริษัทจังหวัดอีกประมาณ 30 แห่ง

จากการแบ่งตามดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจบางประเภทไม่ควรสังกัดอยู่ในกระทรวงที่อยู่ในปัจจุบัน การที่รัฐวิสาหกิจสังกัดอยู่ในกระทรวงใดนั้นก็เนื่องมาจากกระทรวงนั้น ๆ เป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นขึ้นมากกว่าที่จะพิจารณาถึงลักษณะงานและความเหมาะสม เช่น องค์การพลังงานลิกไนท์ขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี องค์การแก้วและบริษัทอุตสาหกรรมไม้จำกัฒน์ ขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหม บริษัทกระสอบอีสาน จำกัฒน์ และ โรงงานกระดาษบางปะอิน ขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลัง องค์การเคหะสุขเกษมขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น เป็นต้น กิจการบางอย่างก็เป็นกิจการที่รัฐบาลไม่ควรจะเข้ามาดำเนินงานเพราะไม่คุ้มกับการลงทุนและการเลี้ยง เช่น โรงงานคัลป์ โรงงานทากาว และ โรงงานทำยาขี้ผึ้งของเท้าของกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ของที่ตั้งกัฒน์กระทรวงเศรษฐกิจนั้นเป็นบริษัทจังหวัดซึ่งกิจการไม่ค่อยราบรื่น เนื่องจากขาดสมรรถภาพในการหารายได้ บริษัทเหล่านี้คงอยู่ได้ด้วยการช่วยเหลือของทางราชการ เป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าผูกขาด เช่น สุรยาสูบ ฯลฯ ในปัจจุบันนอกกัฒน์เหล่านี้หมดไปแล้ว จึงทำให้ฐานะของบริษัทจังหวัดโดยทั่วไปอยู่ในฐานะลำบากและเป็นภาระหนักแก่กระทรวงเศรษฐกิจ

ลักษณะของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยได้พิจารณามาแล้ว 2 รูปด้วยกัน หากจะให้เข้าใจแจ่มชัดยิ่งขึ้นก็ควรพิจารณาในลักษณะของงานที่ทำดังต่อไปนี้

(8) แบ่งตามลักษณะของงาน

(1) กิจการสาธารณูปโภค ที่จัดทำโดยรัฐบาลมี ไฟฟ้าและประปา (หน้าที่ของเทศบาล) แต่กิจการประปาส่งส่วนใหญ่เท่านั้นจัดทำโดยเทศบาล

(2) อุตสาหกรรมและการกัฒน์ กิจการประเภทนี้แบ่งแยกกันทำในกระทรวงต่าง ๆ ส่วนใหญ่อยู่ในกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงการคลัง



- (3) การคมนาคมและขนส่ง ทำโดยกระทรวงคมนาคม
- (4) การค้า ส่วนใหญ่ทำโดยกระทรวงเศรษฐกิจ
- (5) ธนาคาร กิจการธนาคารของไทยเกือบทุกแห่ง รัฐบาลมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยทั้งนี้ ส่วนใหญ่สังกัดกระทรวงการคลัง
- (6) กิจการอื่นๆ กิจการผูกขาดเพื่อหารายได้อยู่ในกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ เป็นกิจการเบ็ดเตล็ดในกระทรวงต่างๆ

จากการพิจารณาดัชนีของรัฐบาลกิจตามที่กล่าวมาข้างบนนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลกิจของไทยมีมากมายและแตกต่างกันออกไปตามแต่ความประสงค์ของแต่ละหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น

ดัชนีของรัฐบาลกิจใน ส.ร.อ. นั้น มีลักษณะดังนี้<sup>10</sup>

1. กิจการซึ่งช่วยธุรกิจของเอกชนในด้านการเงินและความช่วยเหลืออื่น ๆ และพยายามสนองความต้องการโดยตรงของสังคม
2. กิจการซึ่งมีความสำคัญทางสังคมแม้จะไม่ได้กำไรก็ตาม
3. กิจการที่ธุรกิจเอกชนไม่สามารถทำได้
4. กิจการที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการค้า เช่น ไปรษณีย์

จากลักษณะของกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลกิจจะเห็นได้ว่าเป็นกิจการที่พยายามจะไม่เข้าไปแข่งขันกับเอกชนและก้าวล้ำเสรีภาพในทางธุรกิจของเอกชน กิจการส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมธุรกิจของเอกชนและความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น สถาบันเครดิตและธนาคาร บริษัทประกันภัย อาคาร ก่อตั้งไฟฟ้า กิจการเกี่ยวกับการทหาร และการส่งมอบทรัพยากร ซึ่งกิจการเหล่านี้เป็นกิจการส่วนใหญ่ของรัฐบาลกิจของ ส.ร.อ. ในปัจจุบัน<sup>11</sup>

ในระหว่างสงครามโลกและระหว่างเศรษฐกิจตกต่ำ จำนวนของรัฐบาลกิจได้เพิ่มขึ้นมากเพื่อรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น หลังจากวิกฤติการณ์ต่างๆ หมดไปแล้ว จำนวนรัฐบาลกิจก็ลดลงเพราะหมดความจำเป็นแล้ว ซึ่งในเรื่องนี้แตกต่างกับในประเทศไทยมาก

<sup>10</sup> A.H. Hanson (ed.), *Public Enterprise* (Brussels: International Institute of Administrative Science, 1955) p. 28.

<sup>11</sup> Dimock, *op. cit.*, p. 550.

เนื่องจากในประเทศไทยนั้น องค์การหรือหน่วยงานใด ๆ ก็ตามที่จัดตั้งโดยรัฐบาลมักจะ ไม่ค่อยเจริญแม้จะหมดความจำเป็นหรือลักษณะของงานเปลี่ยนไปก็ตาม

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของวิธวิธปฏิบัติระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้ว่า แตกต่างกันมาก ซึ่งเกิดจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจ ความเจริญ และความคิดเห็นใน การการเมือง ลักษณะของวิธวิธปฏิบัติของสหรัฐอเมริกาเป็นไปในรูปของความช่วยเหลือใน ธุรกิจเอกชนและเปิด โอกาสมากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้แก่เอกชนเพื่อกำเนินธุรกิจ แต่ สำหรับในประเทศไทยนั้นรัฐบาลพยายามทำทุกสิ่งทุกอย่างที่เห็นว่าประเทศควรจะมี หากจะให้เหมาะสม แล้ว รัฐบาลควรจะตัดสินใจให้แน่นอนว่า งานใดที่รัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการเอง<sup>12</sup> และจะ ต้องยอมรับว่า เพียงแต่รัฐบาลเท่านั้นจะไม่สามารถทำให้ประเทศก้าวหน้าได้ด้วยดีต้องอาศัย ความร่วมมือจากเอกชนด้วย การทำวิธวิธปฏิบัติงานนี้ จะต้องคำนึงว่า

...เรามีวิชาการเพียงพอหรือไม่... รัฐบาลเราได้เตรียมพร้อมแล้วหรือยัง ในการ ที่จะดำเนินการอุตสาหกรรม คือรัฐบาลมีผู้จัดการและวิชาการจัดการวิสาหกิจ ต่าง ๆ อันดีและมีสมรรถภาพพอสมควรหรือยัง... ผู้ประกอบกิจการต่างต่างตา รัฐบาล ต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นใหญ่ ไม่มี การเห็นแก่ตัว... ต้องมีความละเอียดถี่ถ้วนและเข้าใจได้ในการงานที่ตนได้รับ มอบหมาย อย่าถือตัวเองเป็นข้าราชการบางจำพวกซึ่งคอยชนงหรือให้ประชาชนมา ฟินอบพิเทา<sup>13</sup>

หากจะให้วิธวิธปฏิบัติเป็นผลดีแก่ประเทศก็ควรที่จะปรับปรุงวิธวิธปฏิบัติของไทย จากที่เป็นอยู่ในขณะนี้ โดยลักษณะของวิธวิธปฏิบัติควรเป็น ในเรื่องกิจการสาธารณูปโภค กิจการบางอย่างซึ่งมีลักษณะผูกขาดหากำไร เช่น ยาสูบ กิจการที่จำเป็นโดยแท้จริงต่อการ ทหาร และกิจการที่ประชาชนไม่สามารถประกอบได้หรือไม่เต็มใจที่จะดำเนินการ ซึ่งสังเกต ประการหนึ่งก็คือ กิจการใดที่จำเป็นเอกชนควรที่จะจัดทำแต่ไม่สามารถทำได้เนื่องจากขาดทุน หรือการเสี่ยงสูง รัฐบาลควรเข้าจัดทำ ต่อไปเมื่อเอกชนสามารถทำได้ก็ควรให้เอกชนรับ ดำเนินงานต่อไปหรือเข้าร่วมด้วย

<sup>12</sup> John A. Loftus, *Economic Planning Notes*, No. 3., 1959 (Mimeographed) แปลโดยผู้เขียน

<sup>13</sup> ป้าย อังภากรณ, *op. cit.*, น. 188-190.

IV การดำเนินงานและการควบคุมของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้นสังกัดอยู่กับหน่วยราชการต่าง ๆ 11 หน่วยดังได้กล่าว  
แล้วในตอนที่ผ่านมา การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินไปโดยมีคณะกรรมการ<sup>14</sup> ของ  
รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ควบคุมชั้นหนึ่งและชั้นต่อกระทรวงที่สังกัดอีกชั้นหนึ่ง การดำเนินงานจึง  
เป็นไปตามข้อบังคับของแต่ละหน่วยงาน<sup>15</sup> ซึ่งอาจมีการแตกต่างกันไป และลักษณะของ  
การดำเนินงานก็ย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล  
ก็มีอิสระในการดำเนินงานมากกว่าที่ไม่เป็นนิติบุคคล และรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมีส่วนในเงิน  
ทุนเกิน 50% แต่ไม่ถึง 100% มีอิสระมากกว่าที่รัฐบาลมีส่วนในเงินทุน 100%

ปัญหาที่น่าสนใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจก็คือ ผู้บริหารงานชั้น  
ผู้ใหญ่ในรัฐวิสาหกิจมักจะเป็นข้าราชการซึ่งไปทำงานนอกเหนือจากงานประจำที่มีอยู่ใน  
ราชการ การดำเนินงานจึงอาจไม่ประสพผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากได้นำระบบการปฏิบัติงาน  
ของทางราชการไปใช้ ซึ่งทำให้การทำงานดำเนินไปไม่เหมาะสมแก่รัฐวิสาหกิจบางประเภทที่  
ต้องการให้มี flexibility ในการดำเนินงานเช่นเดียวกับธุรกิจทั้งหลาย นอกจากนั้นปัญหายัง  
มีอีกมากมายหลายประการ เช่น การทำงานของข้าราชการที่มีตำแหน่งทางรัฐวิสาหกิจไม่มี  
เวลาเต็มที่ การติดต่อกับประชาชนมีลักษณะเป็นราชการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ใน  
รัฐวิสาหกิจบางท่านเป็นข้าราชการหรือแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ของทางราชการจึงเกิด  
ปัญหาขึ้นว่าบุคคลเหล่านั้นมีความรู้ความสามารถเพียงพอหรือไม่ในการดำเนินธุรกิจ ทั้งนี้เพราะ  
การดำเนินงานทางธุรกิจนั้นมีลักษณะแตกต่างกับทางราชการมาก จึงเป็นการไม่ถูกต้องที่จะ  
สันนิษฐานว่า ผู้ที่สำเร็จในทางราชการจะมีความสามารถในทางธุรกิจด้วย

ในด้าน การควบคุม รัฐวิสาหกิจถูกควบคุมโดยคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดย  
กระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดและมีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการร่วมด้วย<sup>16</sup> การ  
ควบคุมนี้ทางรัฐบาลควบคุมในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านการดำเนินงาน บุคคล การเงิน ฯลฯ

<sup>14</sup>ระเบียบการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2504 น. 5 (โรเนียว)

<sup>15</sup> ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององคส์สาร พ.ศ. 2495, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 69  
ตอนที่ 25 ลงวันที่ 15 เมษายน 2495

<sup>16</sup>ระเบียบการบัญชี 4, *op.cit.*

แม้จะมีการควบคุมอย่างเต็มที่แต่ก็ตามยังปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจหลายแห่งดำเนินงานไปไม่ได้ ไม่ได้ผลดี สาเหตุของการล้มเหลวในการดำเนินงานอาจอนุมานได้ว่าเกิดจาก

1. การควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงทบวงกรมนั้นในบางกรณีอาจไม่ได้ผล ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารงานในรัฐวิสาหกิจนั้นก็เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงทบวงกรมนั้น ดังนั้น ความมุ่งหมายที่จะให้มีการควบคุม 2 ระดับคือ โดยคณะกรรมการและโดยกระทรวงทบวงกรมจึงอาจเป็นผลในกรณีแรกแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งในปัญหาข้อนี้อาจหาทางขจัดได้โดยการแยกผู้บริหารงานในรัฐวิสาหกิจกับข้าราชการให้ต่างหากจากกัน

2. การบริหารงานโดยข้าราชการและการควบคุมอย่างเคร่งครัดในบางกรณีทำให้รัฐวิสาหกิจขาดลักษณะความคล่องตัว (flexibility) ในการดำเนินงานซึ่งเป็นอุปสรรคประการหนึ่งต่อความสำเร็จของการดำเนินกิจการ

3. การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะเป็นไปด้วยดีจำเป็น "จะต้องมีระบบการรายงานที่กระชับระหว่างรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐบางที่ที่เกี่ยวข้องเสียก่อน แต่เท่าที่ผ่านมาการรวบรวมสถิติการเงิน และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่ได้ผลเท่าที่ควร"<sup>17</sup>

4. การดำเนินกิจการบางประเภทแม้จะปรากฏว่าไม่ได้รับผลสำเร็จและกิจการขาดทุนเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินก็ยังคงดำเนินงานต่อไป จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่ตั้งขึ้นมาไม่ค่อยจะได้เดิกัน การที่รัฐบาลไม่ยอมเลิกตั้งรัฐวิสาหกิจแม้ว่าความจำเป็นในการดำเนินงานจะหมดไปแล้ว หรือรัฐวิสาหกิจทำงานไม่ประสบผล ทำให้รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปมีลักษณะการดำเนินงานที่ไม่เหมาะสม

ในปัจจุบันนี้สิ่งที่น่ายินดีคือรัฐบาลได้เห็นความสำคัญของรัฐวิสาหกิจและยอมรับในความไม่เหมาะสมของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน และหาทางปรับปรุง ดังจะเห็นได้จากการประชุมคณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อวันจันทร์ที่ 17 เมษายน 2504 โดยคณะกรรมการบริหารได้พิจารณาการดำเนินงานและการเงินของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ในที่สุดคณะกรรมการบริหารเห็นว่า

<sup>17</sup> อานวย วีรวรรณ, "รัฐวิสาหกิจ". เศรษฐศาสตร์, 6 พ.ย. 2502 น. 121-122.

1. ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมีจำนวนมากแต่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานยังไม่แจ่มแจ้งว่ากิจการเหล่านี้ได้ผลประการใด หลายกรณีปรากฏว่าการอำนวยความสะดวกไม่ดีพอ และเป็นภาระแก่รัฐบาลในด้านการเงินจึงควรมีการสำรวจ และศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานและการเงินของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น เพื่อให้ทราบถึงสภาพของรัฐวิสาหกิจ สำหรับรัฐบาลพิจารณาในแง่นโยบาย การสำรวจและศึกษา ข้อเท็จจริงควรให้ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ เช่น พี.เอ.เอส. เป็นผู้ทำร่วมกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะที่ปรึกษาเกี่ยวกับองค์การรัฐวิสาหกิจและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น

2. ควรจัดให้มีการศึกษาอบรมทางวิชาการจัดการด้านรัฐวิสาหกิจแก่ผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดำเนินงาน<sup>18</sup>

นอกจากนั้นใน พ.ร.บ. วิชากรงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจยื่นงบประมาณต่อสภาและคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบการเงินของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสม<sup>19</sup>  
 ยงชน

รัฐวิสาหกิจใน ส.ร.อ. ในระยะต้นกรดำเนินงานมีอิสระมาก แต่ต่อมาภายหลังความเป็นอิสระลดลงเรื่อย ๆ รัฐวิสาหกิจทั้งหมดต้องเข้าไปสังกัดกับกระทรวงต่าง ๆ การดำเนินงานและการควบคุมอยู่ในความดูแลของกระทรวงต่าง ๆ โดยใกล้ชิด ในอดีตรัฐวิสาหกิจถูกควบคุมในนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลน้อยกว่าหน่วยงานของรัฐตามปกติ<sup>19</sup> แต่ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจทุกแห่งนอกจาก T.V.A. มีฐานะและลักษณะหน้าที่ต่าง ๆ เหมือนกับข้าราชการ<sup>20</sup> ในปัจจุบันนี้เราจะกล่าวได้ว่าฐานะของรัฐวิสาหกิจใน ส.ร.อ. เหมือนกับเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลและความเป็นอิสระในการดำเนินงานได้ลดลงอย่างมาก มากกว่าประเทศต่าง ๆ<sup>21</sup>

<sup>18</sup>บันทึกจาก นายถุช สมบัติศิริ, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, ถึง ดร. อำนวย วีรวรรณ, กรมบัญชีกลาง, เรื่อง การดำเนินงานและการเงินของรัฐวิสาหกิจ, พ.ศ. 2504 (วันที่ไม่ปรากฏ)

<sup>19</sup>Ford P. Hall, *Government and Business* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1949), p. 528

<sup>20</sup>Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York: The Macmillan Company, 1955), p. 135.

<sup>21</sup>Dimock, *op. cit.*, p. 576

ในด้านารควบคุมหนี้การควบคุมหนี้แต่การจัดตั้ง โดยต้องได้รับการอนุมัติจาก รัฐสภา<sup>22</sup> ซึ่งแตกต่างกับในประเทศไทย เดิม ค.ร.ม. มีอำนาจในการตั้งรัฐวิสาหกิจ การตั้งรัฐวิสาหกิจจะต้องผ่านสภาแต่เพียงในกรณีรัฐวิสาหกิจนั้นจัดตั้งโดยตราเป็นพ.ร.บ. ในปี 2496 ได้มีการปรับปรุงเพื่อที่จะให้การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีระเบียบแบบแผนได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496<sup>23</sup> ซึ่ง การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใด ๆ หลังจากนี้ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งไม่ต้องผ่านสภา อันเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งแตกต่างกับ ส.ร.อ. ซึ่งอำนาจอยู่ที่รัฐสภา

สำหรับการควบคุมทางด้านการเงินมีการควบคุมโดยสำนักงานประมาณ ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณ กรมบัญชีกลางตรวจสอบบัญชีการควบคุมทางการเงินนั้นอาจสรุปได้ดังนี้

- (1) รัฐวิสาหกิจจะต้องยื่นงบประมาณในแบบธุรกิจต่อสำนักงานประมาณและชี้แจงโครงการ
- (2) จะต้องชี้แจงก่อนการพิจารณางบประมาณ โดยคณะกรรมการการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา
- (3) จะต้องได้รับอนุมัติรายจ่ายลงทุนจากรัฐสภา
- (4) พันธบัตรและหนี้สินใด ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง
- (5) ตรวจสอบบัญชีแบบธุรกิจโดยกรมบัญชีกลาง<sup>24</sup>

จากการพิจารณาเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานและการควบคุมรัฐวิสาหกิจของไทยมีลักษณะคล้าย ส.ร.อ. จะแตกต่างกันบ้างก็โดยที่รัฐวิสาหกิจใน ส.ร.อ. เคยมีอิสระมาก่อนแล้วมาถูกจำกัดในภายหลัง แต่ในไทยนั้นถูกจำกัดแต่เริ่มแรก รัฐสภาทั้ง 2 ประเทศพยายามเข้าควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ แต่ใน ส.ร.อ. รัฐสภามีบทบาทมากกว่า เพราะนอกจากจะควบคุมด้านงบประมาณเช่นเดียวกับไทยแล้วยังควบคุมด้านการตรวจสอบบัญชี

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 70 ตอนที่ 14 ลงวันที่ 17 ก.พ. 2496 น. 268

<sup>24</sup> White, *op.cit.*, p. 351

และการจัดตั้งด้วย ในด้านการควบคุมโดยฝ่ายบริหารนตงต้องประเทศต่างก็ควบคุมโดย  
กระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัด แต่ข้อที่แตกต่างกันก็คือ การควบคุมในประเทศไทยข้าราชการ  
ในกระทรวงควบคุมข้าราชการกระทรวงเดียวกันซึ่งอาจเป็นคน ๆ เดียวกันไปทำงานด้านรัฐ-  
วิสาหกิจ แต่ใน ส.ร.ช. นั้น ผู้ปฏิบัติงานด้านรัฐวิสาหกิจและข้าราชการที่ควบคุมเป็นคนละคน

ข้อแตกต่างที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ รัฐวิสาหกิจใน ส.ร.ช. นั้น เมื่อตำแหน่งงาน  
สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งมาและเหตุการณ์ที่ทำให้ของรัฐวิสาหกิจผ่านไปแล้วรัฐวิสาหกิจ  
นั้น ๆ ก็ยุบตัวไป ซึ่งต่างกับในประเทศไทย รัฐวิสาหกิจทั้งหลายที่คงชนแต่พยายามที่จะ  
ไม่ยอมยุบตัวทั้ง ๆ ที่ความจำเป็นได้หมดไปแล้ว

### V การเงินของรัฐวิสาหกิจ

การเงินของรัฐวิสาหกิจนั้นนับว่าเป็นเรื่องหนึ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะเหตุที่การ  
ดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจทั้งหลายนั้นดำเนินไปโดยอาศัยเงินทุนส่วนใหญ่จากงบประมาณ  
แผ่นดิน สำหรับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย หากจะพิจารณาในด้านมูลค่าของสินทรัพย์ทั้งหมด  
จากตัวเลขในปลายปี พ.ศ. 2501 แล้วจะเห็นได้ว่ามีสินทรัพย์รวมกันทั้งสิ้น 13,000 ล้านบาท<sup>25</sup>  
หากการใช้จ่ายและการจัดการด้านการเงินไม่เหมาะสมย่อมยังผลกระทบถึงเศรษฐกิจของ  
ประเทศ ทั้งในด้านการผลิต เพราะรัฐวิสาหกิจมีส่วนในการผลิตในอัตราค่อนข้างสูง กระทบ  
กระเทือนการจ้างแรงงาน ซึ่งเกี่ยวกับจำนวนผู้ทำงานในรัฐวิสาหกิจ กระทบกระเทือน  
งบประมาณแผ่นดินเกี่ยวกับงบประมาณรายได้ รายจ่าย ซึ่งเกี่ยวพันกับรัฐวิสาหกิจ ในทาง  
ได้ทำการวิเคราะห์การเงินของรัฐวิสาหกิจ<sup>26</sup> เท่าที่ข้อมูลของทางราชการที่มีอยู่จะอำนวยให้  
จากผลของการวิเคราะห์ในด้านสินทรัพย์สุทธิ (Net Worth) ซึ่งอาจอธิบายดังนี้ Net  
Worth = Total Assets - Total Liabilities ปรากฏว่าจำนวนรัฐวิสาหกิจ 2/3 ของจำนวน  
67 แห่ง (ที่เห็นว่าฐานะการเงินไม่มั่นคงนักและได้ทำการศึกษาโดยละเอียด) มีแนวโน้มใน  
ทางสูงชัน หากแต่การที่ Net Worth เพิ่มขึ้นไม่ได้แสดงว่ากิจการของรัฐวิสาหกิจดีขึ้น

<sup>25</sup> อำนวย วีรวรรณ, *op.cit.*, น. 123

<sup>26</sup> ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจจากงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2505, เอกสาร  
งบประมาณ ฉบับที่ 4 รายงานการคลัง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ น. 257-1071

ทั้งหมด หากจะพิจารณาถึงสาเหตุที่ Net Worth เพิ่มขึ้นจะพบว่ามีสาเหตุประการหนึ่งประการใดใน 3 อย่างด้วยกัน คือ 1. เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากผลของการดำเนินงานซึ่งหมายความว่ามีการดำเนินงานที่มั่งคั่งขึ้น จึงทำให้ Net Worth เพิ่มขึ้น 2. เพิ่มขึ้นเนื่องจากการได้รับเงินจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งอาจจะเป็นไปด้วยกัน 2 ด้าน คือเป็นการลงทุนตามจำนวนที่กำหนดไว้ หรือเป็นการที่รัฐบาลชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ 3. จากสาเหตุประการที่ 1 และ 2 ประกอบกัน

ในด้าน การดำเนินงานได้ทำการวิเคราะห์ในเรื่องอัตราเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงาน (Working Capital Ratio) ซึ่งอาจอธิบายได้ดังนี้  $Working\ Capital\ Ratio = \frac{Current\ Assets}{Current\ Liabilities}$  (สินทรัพย์ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ภายใน 1 ปี) / Current Liabilities (หนี้สินซึ่งจะต้องชำระภายใน 1 ปี) ซึ่งอัตราส่วนที่ถือกันว่าเป็นที่น่าพอใจ คือ 2:1 ปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีอัตราส่วนในอัตราสูง คือเกิน 2:1 ซึ่งกล่าวได้ว่ามีฐานะการเงินในปัจจุบันเป็นที่น่าพึงพอใจ แต่การที่จะตัดสินว่าฐานะการเงินของธุรกิจใดดีหรือไม่เห็นหาได้ขึ้นอยู่กับ การวิเคราะห์อัตราส่วนอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ แต่จะต้องพิจารณาในด้านอื่นประกอบด้วย ซึ่งในที่นี้คือวิเคราะห์ Acid Test Ratio ซึ่งอาจอธิบายได้ว่า  $Acid\ Test\ Ratio = \frac{Liquid\ Assets}{Current\ Liabilities}$  (ทรัพย์สินที่มีความเหลวมาก เช่น เงินสด หรือสินทรัพย์อื่นใดที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ทันที) / Current Liabilities (หนี้สินหมุนเวียน) ซึ่งอัตราส่วนที่ถือกันว่าเป็นที่น่าพอใจ คือ 1:1 จากการวิเคราะห์ปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจส่วนหนึ่งมีอัตราส่วนต่ำกว่า 1:1 ซึ่งนับว่าอยู่ในฐานะที่เสี่ยงต่อการขาดแคลนเงินทั้งในด้านการชำระหนี้และการดำเนินงานในปีต่อไป ทั้งนี้เพราะไม่ได้นำหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินที่ดีมาใช้ ไม่มีการประมาณเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและการรับเงินระหว่างปี ไม่มีการวางแผนเตรียมเกี่ยวกับ การหาเงินและการจ่ายเงิน

นอกจากการวิเคราะห์ดังกล่าวแล้วยังได้ทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับ longterm liabilities (หนี้สินซึ่งมีกำหนดชำระเกิน 1 ปี) เพราะจำต้องคำนึงถึงว่าเมื่อหนี้สินเหล่านี้ถึงกำหนดชำระจะหาเงินจากไหนมาชำระ ผลปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปไม่มีการเตรียมการเกี่ยวกับการชำระหนี้ระยะยาว มีรัฐวิสาหกิจจำนวนน้อยที่จัดให้มีเงินสำรองไว้เพื่อชำระหนี้ระยะยาว ทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อหนี้สินเหล่านี้ถึงกำหนดชำระจะหาเงินจากที่ใดมาชำระหนี้เหล่านี้



หากรัฐวิสาหกิจมีต้นทุนในการชำระหนี้จากดอกเบี้ยรัฐบาล โดยรัฐบาลอาจต้องชำระ  
หนี้แทนหรือจ่ายเงินจากงบประมาณให้รัฐวิสาหกิจเพื่อไปชำระหนี้ ฉะนั้น รัฐบาลจึงควรให้  
ความสนใจในการจัดการเรื่องหนี้สินของรัฐวิสาหกิจมากยิ่งขึ้นกว่าในปัจจุบันนี้ การควบคุมใน  
ด้านการก่อหนี้แต่อย่างเดียวนั้นยังไม่บังเกิดผล จำต้องมีกระบวนการจัดการเพื่อการ  
เตรียมใช้หนี้ด้วยจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมในเรื่องหนี้

การวิเคราะห์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการวิเคราะห์ผลกำไรและขาดทุนซึ่งปรากฏ  
ว่าจำนวนกว่าครึ่งหนึ่งมีแนวโน้มในการมีผลของการดำเนินงานดีขึ้น แต่ทั้งหมดได้หมายความว่า  
รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีผลกำไรเพิ่มขึ้น การที่กล่าวว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหมายความว่าผลของ  
การดำเนินงาน 2 กรณีด้วยกันคือ 1. มีผลกำไรเพิ่มขึ้น หรือ 2. มีผลขาดทุนลดน้อยลง  
เมื่อใดวิเคราะห์ผลกำไรและขาดทุนแล้วจะพิจารณาถึงอัตราของผลตอบแทน  
จากการดำเนินงาน (Rate earning on proprietary equity) ซึ่งอาจอธิบายได้ว่า Rate earning  
on proprietary equity = Net Income (กำไรสุทธิ) / Net Worth ซึ่งจากการวิเคราะห์ได้  
ถือหลักเกณฑ์ว่าอัตราผลตอบแทนที่คาดหวังคือ 8% ต่อปี เท่ากับอัตราดอกเบี้ย  
พันธบัตรรัฐบาล เพราะหากจะไม่ดำเนินการนำเงินไปซื้อพันธบัตรรัฐบาลก็จะได้รับผลตอบแทน  
แทนในอัตรา 8% ต่อปี จากผลของการวิเคราะห์ที่ปรากฏว่าจำนวนรัฐวิสาหกิจ 67 ราย มี  
เพียง 10 รายเท่านั้น ที่ได้รับผลตอบแทนถึง 8% ต่อปี ส่วนอีก 57 ราย ได้รับผลตอบแทน  
ต่ำกว่าร้อยละ 8% ต่อปี จนถึงขาดทุน ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าผลตอบแทนจากการดำเนินงาน  
ของรัฐวิสาหกิจยังอยู่ในอัตราต่ำมาก ซึ่งถือได้ว่าไม่คุ้มกับเงินทุนที่ตั้งไป เพราะแม้จะเป็น  
กิจการที่ทำโดยรัฐบาลก็ควรจะมีกำไรพอเลี้ยงตัวได้ ซึ่งเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่รัฐบาล  
จะต้องทำการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีฐานะดีกว่าในปัจจุบัน  
มีฉะนั้นจะตกเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดิน

เมื่อได้ศึกษาเกี่ยวกับฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจแล้วก็ควรที่จะได้พิจารณาดัง  
ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจด้วย จะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางการเงิน  
นั้นมีระเบียบระบุไว้ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การฝากและถอนเงินจากธนาคาร รายจ่าย การ  
ส่งมอบบัญชี ฯลฯ ได้ระบุไว้ในระเบียบการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2504  
ซึ่งเป็นผลจากการปรับปรุงระเบียบปี 2495 โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

ในระเบียบนี้ได้มีกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ หลายประการ เช่น การทำบัญชี เดิมให้บัญชีตามบัญชีปฏิบัติ ตามระเบียบใหม่ให้บัญชีตามบัญชีประมาณ การสอบบัญชีตามระเบียบเดิมไม่ได้ ระบบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบทั้งหมด ปัจจุบันได้ระบบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบทั้งหมด ซึ่งนับว่าทำให้สามารถเชื่อถือในงบการเงิน (financial statement) ได้มากยิ่งขึ้น แต่การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องทำการสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดอาจเกิดปัญหาต่าง ๆ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดก็จะต้องมีอยู่ 3 ประการ คือ 1. จำนวนเจ้าหน้าที่ของกองตรวจเงินรัฐพาณิชย์ และเงินทุนไม่เพียงพอหรือไม่ 2. ในปัจจุบันปรากฏว่ายังมีการตรวจสอบทั้งโดยของ ค.ต.ง. และเอกชนที่ค้างอยู่ 35 แห่ง<sup>27</sup> 3. วิธีการทำบัญชีของรัฐวิสาหกิจอาจเป็นอุปสรรคต่อการสอบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ ในด้านที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีตามระเบียบไม่ได้มีการกำหนดว่าในกรณีใดควรทำบัญชีที่แตกต่างไปจากบัญชีทั่วไป รัฐบาลได้มองข้ามความสำคัญของงบบัญชีราคาต้นทุน (Cost Accounting) ซึ่งเป็นสิ่งที่จะขาดเสียมิได้สำหรับกิจการอุตสาหกรรม เพราะเป็นการคำนวณค่าใช้จ่ายโดยละเอียด ทำให้ทราบต้นทุนการผลิตและต้นทุนการขายซึ่งเป็นเครื่องกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของธุรกิจ เมื่อระเบียบนี้ได้บังคับไว้ธุรกิจส่วนมากจึงทำบัญชีตามปกติอันเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง

ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณนับแต่ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ได้มีการระบบให้ใช้ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้ใน พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนี้

มาตรา 8 งบประมาณประจำปีของแต่ละรัฐวิสาหกิจนั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

... (5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 12 ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการนั้น

มาตรา 18 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรี ซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น<sup>28</sup>

<sup>27</sup> วิเคราะห์จากงบประมาณประจำปี 2505

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76 ตอนที่ 98 ลงวันที่ 27

ในด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจของ ส.ร.อ. แต่เดิมนั้นนับว่ารัฐวิสาหกิจมีอิสระทางการเงินมาก หากจะหมดไปเมื่อมีการแก้ไขกฎหมาย ในปี ค.ศ. 1945<sup>29</sup> การเงินของรัฐวิสาหกิจถูกควบคุมมากขึ้น รัฐวิสาหกิจต้องจัดทำงบประมาณตามแบบธุรกิจเสนอต่อสำนักงานงบประมาณพิจารณาแล้วจึงผ่านไปยังประธานาธิบดีและเข้าสู่รัฐสภาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณของรัฐบาล<sup>30</sup> ในด้านการสอบบัญชีนั้นทำโดย Comptroller General คือกรมบัญชีกลางและเสนอรายงานต่อสภา<sup>31</sup> การที่กำหนดให้การทำงบประมาณผ่านสำนักงานงบประมาณเป็นการติดต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการต่าง ๆ ที่รับมอบหมายจากรัฐสภาได้มีโอกาสควบคุมการทำงบประมาณของรัฐวิสาหกิจและเป็นการประสานงานในระดับชาติด้วย สิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ การสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจในสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องรายงานให้รัฐสภาทราบ อันเป็นการให้รัฐสภาทราบฐานะอันแท้จริงของรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐสภาเป็นผู้อนุมัติเงินให้ไปใช้จ่าย ในด้านการเงินอื่น ๆ มีการกำหนดวงเงินที่จะต้องนำฝากกระทรวงการคลังหรือส่งธนาคารเงินอื่นที่กระทรวงการคลังกำหนด และมีระเบียบเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ของรัฐบาลหากเกินวงเงินที่กำหนดด้วย<sup>32</sup>

ในด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นได้ว่า เรามีแนวโน้มที่จะเป็นตามแบบของ ส.ร.อ. โดยรัฐบาลเพิ่มความสนใจในด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจมากขึ้นกว่าเดิมและพยายามปรับปรุงการเงินของรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น และให้รัฐสภาได้ทราบเรื่องราวเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจมากขึ้น ประเทศไทยได้ปรับปรุงการเงินของรัฐวิสาหกิจในเรื่องการสอบบัญชี โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบซึ่งเป็นการสมควรอย่างยิ่ง แต่หากจะให้สมบูรณ์เต็มที่แล้วก็ควรจะให้มีการเสนอรายงานการสอบบัญชีต่อรัฐสภา ดังที่ทำได้ใน ส.ร.อ. ด้วย เพราะการที่จะให้รัฐสภาทราบแต่เพียงงบประมาณนั้นย่อมไม่เป็นการเพียงพอต่อการพิจารณา อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้อาจจะเป็นปัญหาต่อไปในระยะเวลายาว เนื่องจาก การสอบบัญชีของรัฐบาลไทยในปัจจุบันนั้นแตกต่างกับ ส.ร.อ. โดยในประเทศไทย หน่วยงานที่ทำการสอบบัญชีสังกัดฝ่าย

<sup>29</sup> Hall, *op. cit.*, p. 527.

<sup>30</sup> Hanson, *op. cit.*, p. 32.

<sup>31</sup> White, *op. cit.*, p. 135.

<sup>32</sup> Hanson, *op. cit.*, p. 33.



17,973,914.45 บาท ในปี 2503 นอกจากนั้นแล้วยังมีบริษัทไทยเดินเรือทะเลอีกเป็นต้น<sup>34</sup> ฉะนั้นจึงควรจะได้พิจารณาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ รัฐวิสาหกิจชนิดหนึ่ง ที่ควรจัดใหม่ขึ้นในประเทศไทยก็คือ "promotional company"<sup>35</sup> ซึ่งมีหน้าที่ในการช่วยเหลือเอกชนในการจัดตั้งและดำเนินงานตลอดจนให้ความช่วยเหลือต่างๆ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่อุตสาหกรรมในประเทศไทยไม่สู้จะก้าวหน้าเนื่องมาจากประชาชนส่วนมาก ตลอดจนรัฐบาลมีความเข้าใจว่า การอุตสาหกรรมเป็นเรื่องโดยเฉพาะของกระทรวงอุตสาหกรรมเท่านั้น หรือของหน่วยงานสองสามแห่งของรัฐบาล รัฐบาลจึงเข้าดำเนินงานรัฐวิสาหกิจตามทางที่เห็นว่าเหมาะสม ทางที่ดีแล้ว ควรจะได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรม เช่น Research & promotion firm, Industrial finance corporation, Applied research institute, Board of Investment, Promotional company, Industrial planning advisor<sup>36</sup> และการดำเนินงานของสถาบันเหล่านี้ควรจะได้สัมพันธ์กัน

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยอาจไม่สามารถกำหนดนโยบายในเรื่องรัฐวิสาหกิจในขอบเขตจำกัดเช่น ส.ร.อ. ได้ เนื่องจากประเทศจำเป็นต้องเร่งการพัฒนาประเทศจึงทำให้รัฐบาลต้องเข้าดำเนินงานบางอย่างเสียเอง อาจมีผู้ว่าการที่รัฐบาลเข้าประกอบรัฐวิสาหกิจต่างๆ เสียเอง ก็เป็นไปในทำนองเดียวกับญี่ปุ่นในระยะเริ่มพัฒนาประเทศจาก *Agaria society* เป็น *Industria society* หากจะมีความเห็นเช่นนั้นก็ถูกต้อง แต่จะต้องคำนึงอยู่เสมอว่าจะพยายามส่งเสริมและช่วยเหลือให้เอกชนดำเนินงานด้วยตนเอง หากงานใดที่เอกชนไม่ทำรัฐบาลจึงเข้าจัดทำจนกิจการนั้นตั้งมั่นได้และมีกำไรพอเพียงตัวได้แล้ว รัฐบาลก็ถอนตัวออกไป โดยขายหุ้นให้เอกชนและคอยเป็นพี่เลี้ยงให้กิจการนั้นและนำเงินที่ขายหุ้นได้ไปทำกิจการอื่นต่อไป<sup>37</sup>

ในเรื่องการดำเนินงานและการควบคุม รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีแนวโน้มไปแบบเดียวกับใน ส.ร.อ. คือพยายามที่จะให้รัฐสภาได้รับรู้มากขึ้น แม้ว่าในประเทศไทยจะมี

<sup>34</sup> งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2505, *op. cit.*

<sup>35</sup> คำบรรยายของ Prof. Loftus, *op. cit.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

องค์ต่ำกว่าก็ตาม ซึ่งในทฤษฎีไม่นับว่าเป็นสิ่งที่แปลกแต่อย่างไร ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐสภาไทย และ ส.ร.อ. นั้นยังแตกต่างกันอยู่มาก

การจัดการในเรื่องการเงินก็นับว่าเป็นสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญมาก เป็นที่หวังกันว่า ภายในอนาคตอันใกล้ การสอบบัญชี ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการตรวจสอบทางการเงินที่สำคัญยิ่งที่ได้ดำเนินการ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เช่นเดียวกันใน ส.ร.อ. ซึ่งการสอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทำโดยกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยราชการ จะทำให้รัฐบาลได้ทราบความเป็นไปของรัฐวิสาหกิจได้ดียิ่งขึ้นและสามารถแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ได้ทันที

ความจำเป็นของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องมาจากความสนใจของรัฐบาล รัฐสภาและประชาชน เพราะกิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของกิจการบริหารของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและฐานะของรัฐบาลด้วย

## SUMMARY

### Public Enterprises in Thailand and the United States

by Veeravat Kanchanadul

This article is a study of public enterprises which would seem to be important to the national economy because success or failure of public enterprise will affect the economic situation and government. For the purpose of comparative study the author tried to compare public enterprises in Thailand and the United States. This article is divided into 6 parts: introduction, purpose, classification, operation and supervision, finance, and conclusion.

The purpose of public enterprises in Thailand is much broader than in the United States. No one knows for sure which enterprise the government may enter into, or which activities the government ought to perform. The result is that government competes not very justly with private enterprise at all levels and in almost all fields.

Public enterprises in Thailand can be studied from three angles: their legal status, ministries' ownership, and economic activities. After consider these three aspects it appears that many enterprises are attached to unsuitable ministries because their activities are inconsonant. It is also interesting to note that public enterprises in Thailand differ from their counterparts in the United States in term of their longevity. Public enterprises in Thailand are rarely, if ever, liquidated after they have completed their missions or become obsolescent.

Every enterprise has a committee which is responsible for its operation. Aside from this, each enterprise legally belongs to a ministry which is vested with legal authority to supervise that enterprise. But this ministerial supervision in some case seems to be ineffective because ministry's officials themselves are member of the committee, and often are top executives of the enterprises under its jurisdiction. This practice has resulted in inefficient operation of the enterprises due to their unusual flexibility and also because business procedures are often unfamiliar to the bureaucrats. The study also reveals that the Thai executive branch of government has more supervisory power over public enterprises than the legislative branch.

As a result of the analysis of the financial statements of public enterprises shown in budgetary documents during 1959-1961, 67 enterprises of less security were chosen for study. Two thirds of this number tend to increase in net worth and more than half of these had

---

working capital ratio (the ratio between current asset and current liability) of over 2:1, acid test ratio (the ratio between liquid asset and current liability) of lower than 1:1 and nearly all these enterprises had no sinking fund reserved for redemption of longterm loan. Only 10 enterprises had rate earning on proprietary equity (proportion between net worth and net income) of over or equal to 8% per annum (government bond with 8% interest per annum). During 1959-1961 an outstanding improvement in public enterprises was made through the reorganization of auditing and budgeting procedures. At present all public enterprises must be audited by the National Audit Commission and present their budgetary report to the legislative branch to be included as a part of government budget.

The conclusion of this study is that the government should set definite policies, lay out standards of public enterprises, and encourage the establishment of private firm such as promotional companies, industrial finance corporations etc.

---