รัฐวิสาหกิจไทย:

ความหมาย ภูมิหลัง เหตุผล รูปแบบ บทบาท และแนวโน้มการพัฒนา

สากล พรหมสถิตย์

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

[20/11/2569]

บทนำ

รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกสำคัญของภาครัฐในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดำเนินกิจการในรูปแบบธุรกิจโดยรัฐเป็นเจ้าของ เพื่อให้บริการสาธารณะและพัฒนาประเทศ มิใช่มุ่งเน้นกำไรสูงสุดเพียงอย่างเดียว เนื้อหานี้นำเสนอภาพรวมของรัฐวิสาหกิจไทยในทุกด้าน โดยอ้างอิงแหล่งข้อมูลที่ตรวจสอบและสืบค้นได้จริง

ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ให้นิยาม "รัฐวิสาหกิจ" ไว้ 3 ประเภท คือ (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นรวมกันเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมด และ (3) นิติบุคคลอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นรัฐวิสาหกิจ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2561)

ในภาพรวม รัฐวิสาหกิจจึงหมายถึง หน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของและควบคุม ดำเนินกิจกรรมในเชิงธุรกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ มิใช่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุดเพียงอย่างเดียว (วิกิพีเดีย, ม.ป.ป.)

ภูมิหลังและประวัติความเป็นมา

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กิจการของรัฐมีเพียงเล็กน้อย เช่น กิจการไปรษณีย์และโทรเลข ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของส่วนราชการ หลังจาก พ.ศ. 2475 คณะราษฎรเริ่มมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อลดการพึ่งพาต่างชาติและใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการขยายตัวอย่างมากเพื่อบูรณะประเทศและสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน จนถึงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 รัฐวิสาหกิจมีการเติบโตครอบคลุมทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจ หลังจากวิกฤตดังกล่าวจึงมีการปฏิรูป ปรับปรุงประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนมากขึ้น (วิกิพีเดีย, ม.ป.ป.)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้รัฐบาลสามารถจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ (กระทรวงการคลัง, ม.ป.ป.)

เหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ม.ป.ป.) และเอกสารทางการระบุเหตุผลหลักในการจัดตั้งไว้ ดังนี้:

1. **จัดทำบริการสาธารณะพื้นฐาน** — กิจการที่ต้องการเงินทุนจำนวนมาก คืนทุนช้า และเอกชนไม่พร้อมที่จะลงทุน เช่น การผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า น้ำประปา และระบบขนส่งสาธารณะ
2. **รักษาความมั่นคงแห่งชาติ** — ควบคุมกิจการที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ เช่น พลังงาน การสื่อสาร และการขนส่ง
3. **พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม** — ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน กระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ และลดความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค
4. **ป้องกันการผูกขาดและควบคุมราคา** — ป้องกันเอกชนผู้มีอิทธิพลเรียกเก็บราคาสินค้าและบริการที่จำเป็นสูงเกินจริง
5. **สร้างรายได้และผลประโยชน์ส่งเข้ารัฐ** — นำกำไรส่งเข้างบประมาณแผ่นดินเพื่อนำมาใช้พัฒนาประเทศในด้านต่างๆ

รูปแบบการจัดตั้ง

รัฐวิสาหกิจไทยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลัก (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, ม.ป.ป.):

1. **รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ** — มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากส่วนราชการ บริหารงานโดยคณะกรรมการและผู้ว่าการ มีความเป็นอิสระในด้านการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคคล ตัวอย่าง ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และการประปาส่วนภูมิภาค
2. **รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท** — จดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยบริษัท รัฐหรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 มีโครงสร้างการบริหารเช่นเดียวกับบริษัทเอกชน แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ตัวอย่าง ได้แก่ ปตท. จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)

บทบาทและหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจมีบทบาทและหน้าที่หลักใน 5 ด้าน ดังนี้:

1. **ด้านเศรษฐกิจ**: ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ สร้างงานและรายได้ และกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ต่างๆ
2. **ด้านสังคม**: ให้บริการสาธารณะที่ทั่วถึงและเป็นในราคาที่เหมาะสม ขยายการเข้าถึงบริการสู่พื้นที่ห่างไกล และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม
3. **ด้านความมั่นคง**: ดูแลและควบคุมกิจการที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์และทรัพยากรที่จำเป็นของประเทศ เพื่อความมั่นคงในภาวะวิกฤต
4. **ด้านการกำกับนโยบาย**: เป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาเสถียรภาพราคาและเศรษฐกิจในภาวะที่มีความผันผวน
5. **ด้านสิ่งแวดล้อม**: ปรับบทบาทสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2565)

ตัวอย่างรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ

ชื่อรัฐวิสาหกิจ	ประเภทการจัดตั้ง	ภารกิจหลัก
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติเฉพาะ	ผลิตและส่งไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายให้ประชาชนและภาคธุรกิจทั่วประเทศ
ปตท. จำกัด (มหาชน)	รูปแบบบริษัท	จัดหาและจำหน่ายเชื้อเพลิงและพลังงาน เพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ
การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติเฉพาะ	บริหารจัดการและพัฒนาท่าอากาศยานหลักของประเทศให้ได้มาตรฐานสากล
การประปานครหลวง	พระราชบัญญัติเฉพาะ	ผลิตและจ่ายน้ำประปาในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	รูปแบบบริษัท	ให้บริการทางการเงินและสนับสนุนนโยบายทางการเงินของรัฐบาล

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ม.ป.ป.)

แนวโน้มการพัฒนารัฐวิสาหกิจไทยในอนาคต

ตามแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2566–2570 ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2565 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2565) กำหนดทิศทางการพัฒนาที่สำคัญดังนี้:

1. ปรับบทบาทและโครงสร้างให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

คงไว้เฉพาะภารกิจที่เป็นยุทธศาสตร์และบริการสาธารณะที่จำเป็น กิจการที่เอกชนสามารถดำเนินการได้จะเปิดรับการร่วมลงทุนในรูปแบบรัฐ–เอกชน–ประชาชน (PPP) เพื่อลดภาระงบประมาณ

ของรัฐ ลดความซ้ำซ้อน และยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจทับซ้อนกัน ยกระดับหลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และแยกบทบาทผู้กำกับนโยบายออกจากผู้บริหารอย่างชัดเจน

2. ขับเคลื่อนสู่ดิจิทัลเต็มรูปแบบ

นำเทคโนโลยีดิจิทัล ปัญญาประดิษฐ์ และข้อมูลขนาดใหญ่มาปรับปรุงการให้บริการและการบริหารงานภายในองค์กร พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลของประเทศให้ครอบคลุมและทั่วถึง และลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อความรวดเร็วและลดต้นทุนในการดำเนินงาน

3. มุ่งสู่ความยั่งยืนและเศรษฐกิจสีเขียว

ปรับตัวสู่เป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ภายในปี พ.ศ. 2603 เพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียน ปฏิบัติตามหลักสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (ESG) เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล สร้างความยั่งยืน และเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระดับสากลได้มากขึ้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2565; ธนาคารโลก, 2566)

4. สร้างความร่วมมือและลดภาระงบประมาณ

ส่งเสริมการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนและขยายความร่วมมือระหว่างประเทศ เพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเพิ่มประสิทธิภาพการลงทุนให้เกิดผลตอบแทนที่คุ้มค่า

5. ยกระดับบทบาทด้านสังคมและลดความเหลื่อมล้ำ

ขยายการเข้าถึงบริการสาธารณะในราคาที่ย่อมเยาไปสู่ทุกพื้นที่ของประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกล เป็นกลไกในการช่วยเหลือและรองรับนโยบายสังคมของรัฐบาล และพัฒนาทักษะบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

เอกสารอ้างอิง

กฎหมายและเอกสารทางการ

กระทรวงการคลัง. (ม.ป.ป.). *ภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงาน*. สืบค้นจาก https://mof.go.th/about/mission/

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2565). *แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2566–2570*. กระทรวงการคลัง. สืบค้นจาก https://www.sepo.go.th/assets/document/file/%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%8866-70-2.pdf

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (ม.ป.ป.). *ข้อมูลรัฐวิสาหกิจ*. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2569 จาก https://www.sepo.go.th/content/12

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2561). *พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561*. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135, ตอนที่ 92 ก. สืบค้นจาก https://plan.onab.go.th/th/content/category/detail/id/7/iid/8055

เอกสารวิชาการและงานวิจัย

ธนาคารโลก. (2566). *การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: บทเรียนสำหรับประเทศไทย*. สำนักงานธนาคารโลกประจำประเทศไทย. สืบค้นจาก https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38245

วิกิพีเดีย. (ม.ป.ป.). *รัฐวิสาหกิจไทย*. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2569 จาก https://th.m.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2565). *รัฐวิสาหกิจกับการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ*. สืบค้นจาก https://tdri.or.th/th/research/soe-green-transition/