

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

จากการศึกษางานวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า : ศึกษากรณียางพาราในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ นั้น เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยฉบับนี้เป็นไปตามคำถามการวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบของงานวิจัยและได้ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ผู้วิจัยจำเป็นต้องศึกษาและทบทวนวรรณกรรมในเรื่องต่อไปนี้ คือ

- ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของยางพารา และการซื้อขายสินค้าล่วงหน้า
- ส่วนที่ 2 กฎหมายเกี่ยวกับยางพารา
- ส่วนที่ 3 ทฤษฎีการบริการสาธารณะ
- ส่วนที่ 4 หลักธรรมมาภิบาล

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของยางพารา

1.ประวัติความเป็นมาของยางพารา

สืบเนื่องมาจากชาวพื้นเมืองในอเมริกากลางและอเมริกาใต้เรียกต้นไม้ที่ให้ยางว่า คาอูท์ชุก (Caoutchouc) แปลว่าต้นไม้ร้องไห้ จนถึงปี พ.ศ. 2313 (1770) โจเซฟ ปริสตี จึงพบว่ายางสามารถลบรอยดำของดินสอได้โดยที่กระดาษไม่เสีย จึงเรียกยางว่ายางลบหรือตัวลบ (Rubber) ซึ่งเป็นคำเรียกยางเฉพาะในอังกฤษและฮอลแลนด์เท่านั้น ส่วนในประเทศยุโรปอื่น ๆ ในสมัยนั้นล้วนเรียกยางว่า คาอูท์ชุก ทั้งสิ้น จนถึงสมัยที่โลกได้มีการปลูกยางกันมากในประเทศแถบอเมริกาใต้นั้น จึงได้ค้นพบว่าพันธุ์ยางที่มีคุณภาพดีที่สุดคือยางพันธุ์ Hevea Brasiliensis ซึ่งมีคุณภาพดีกว่าพันธุ์ Hevea ธรรมดาจึงมีการปลูกและซื้อขายยางพันธุ์ดังกล่าวกันมากและศูนย์กลางของการซื้อขายยางก็อยู่ที่เมืองท่าชื่อ พารา (Para) บนฝั่งแม่น้ำอเมซอน ประเทศบราซิล ด้วยเหตุดังกล่าว ยางพันธุ์ Hevea Brasiliensis จึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ยางพารา และเป็นชื่อที่ใช้เรียกกันแพร่หลายจนถึงทุกวันนี้

ยางมีคุณสมบัติพิเศษหลายอย่างที่มีความสำคัญต่อมนุษย์คือ มีความยืดหยุ่น [Elastic] กันน้ำได้ เป็นฉนวนกันไฟได้ เก็บและพองลมได้ดี เป็นต้น ดังนั้นมนุษย์จึงยังจะต้องพึ่งยางต่อไปอีกนาน แม้ในปัจจุบัน มนุษย์สามารถผลิตยางเทียมได้แล้วก็ตาม แต่คุณสมบัติบางอย่างของยางเทียมก็สู้ยางธรรมชาติไม่ได้ ในโลกนี้ยังมีพืชอีกมากมายหลายชนิดที่ให้น้ำยาง (Rubber Bearing Plant) ซึ่งอาจจะมีเป็นพัน ๆ ชนิดในทวีปต่าง ๆ ทั่วโลก แต่น้ำยางที่ได้จากต้นยางแต่ละชนิดก็จะมีคุณสมบัติที่

แตกต่างกันไป บางชนิดก็ใช้ทำอะไรไม่ได้เลย แต่บางชนิด เช่น ยางกัตตาเปอร์ชาที่ได้จากต้นกัตตา (Guttar Tree) ใช้ทำยางสำเร็จรูป เช่น ยางรถยนต์ หรือรองเท้า ไม่ได้แต่ใช้ทำสายไฟได้หรือยางยืด และยางบาลาตา ที่ได้จากต้นยางชื่อเดียวกัน ถึงแม้จะมีความเหนียวของยาง (Natural Isomer of Rubber) อยู่บ้าง แต่ก็ยังมีสูตรอณู (Molecular Formula) เท่านั้นที่เหมือนกัน แต่โดยที่มี HighRasin Content จึงเหมาะที่จะใช้ทำหมากฝรั่งมากกว่า ยางที่ได้จากต้น Achas Sapota ในอเมริกากลาง ซึ่งมีความเหนียวกว่ายางกัตตาเปอร์ชาและยางบาลาตามาก คนพื้นเมืองเรียกยางนี้ว่า ชิเคิล (Chicle) ดังนั้น บริษัทผู้ผลิตหมากฝรั่งที่ทำมาจากยางชนิดนี้จึงตั้งชื่อหมากฝรั่ง นั้นว่า Chiclets

การผลิตยางพาราในโลก ในสมัยก่อนปี พ.ศ. 2443 (ค.ศ. 1900) นั้น ส่วนมากจะเป็น ยางพาราที่ปลูกในประเทศแถบอเมริกาใต้ คือ ประเทศบราซิล โคลัมเบีย และประเทศปานามาเป็น ส่วนใหญ่ นอกจากนั้นยังมียางพาราที่ได้จากประเทศรัสเซียและแอฟริกาเป็นบางส่วน โดยในช่วงเวลา ก่อนหน้านั้นยางพาราเริ่มมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์มากขึ้นแล้ว โลกจึงมีความต้องการ ใช้ยางพาราเป็นจำนวนมาก ไร้มัส แชนคอก จึงมีความคิดว่า ถ้าโลก (หมายถึงยุโรป) ยังคงต้องพึ่ง ยางพาราที่มาจากแหล่งต่าง ๆ เหล่านั้นเพียงอย่างเดียว ในอนาคตอาจจะเกิดความขาดแคลน ยางพาราขึ้นได้ จึงนำที่จะหาที่ใหม่ ๆ ในส่วนอื่นของโลก เพื่อปลูกยางเอาไว้บ้าง ในปี พ.ศ. 2398 (ค.ศ. 1855) ได้มีความพยายามนำต้นยางพาราไปปลูกในประเทศอินเดีย นับเป็นครั้งแรกของการ แพร่กระจายยางพาราสู่ทวีปเอเชีย

เซอร์คลีเมนส์ เป็นคนแรกที่นำยางพารามาทดลองปลูกในประเทศอินเดียแต่ไม่ประสบความสำเร็จ จึงได้ทดลองปลูกยางในดินแดนต่าง ๆ ที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ ในที่สุดจึงพบว่าใน ดินแดนแหลมมลายูเป็นสถานที่ที่ยางพาราจะเจริญเติบโตได้ดีที่สุด และยังพบว่าพันธุ์ยางพาราที่ดี ที่สุดคือยางพาราพันธุ์ Hevea brasiliensis หรือยางพารา ดังนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2425 (ค.ศ. 1882) ยางพาราจึงเป็นที่นิยมปลูกกันอย่างแพร่หลายในแหลมมลายูในระยะแรกเริ่มยางพาราจะปลูกกันมาก ในดินแดนอาณานิคมของอังกฤษและฮอลแลนด์เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นประเทศเยอรมันก็ปลูก ยางพาราไว้ที่แอฟริกาบ้าง และบางส่วนเป็นยางพาราในประเทศรัสเซีย เหตุที่ยางพาราเป็นที่นิยมปลูก กันมากในเอเชีย อาจเนื่องมาจากในเอเชียมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เหมาะสมในการปลูก ทั้งสภาพดิน ฟ้าอากาศ ภูมิประเทศ สภาพดินและปริมาณฝน รวมทั้งแรงงานที่หาได้ง่าย ผลผลิตยางสามารถขาย ได้ทุกคุณภาพและให้ผลผลิตที่ยาวนานและแน่นอน

1.1 ประวัติการปลูกยางพาราในประเทศไทย

ในช่วงปี พ.ศ. 2475 หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ ผู้ก่อตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมขึ้นที่ ตำบลคอหงส์ หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ ได้ก่อตั้งสถานทดลองกสิกรรมภาคใต้ขึ้นที่บ้านชะมวง ตำบล ควนเนียง อำเภอกำแพงเพชร จังหวัดสงขลาและในปี พ.ศ. 2476 ได้ย้ายสถานดังกล่าวไปตั้งที่ตำบล

คองหงส์ อำเภอลาดบัวหลวง พร้อมกับตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมขึ้นที่ตำบลคองหงส์ด้วย โดยหลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอาจารย์ใหญ่คนแรก ต่อมาในปี พ.ศ. 2496 หลวงสำรวจพฤกษชาติ (สมบุรณ์ ณ ถลาง) หัวหน้ากองการยางและนายรัตน์ เพชรจันทร์ ผู้ช่วยหัวหน้ากองการยางได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปลูกแทนต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องใช้เวลารั้ง 6 รัฐบาล ในเวลา 6 ปี จึงออกพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางขึ้นในปี พ.ศ. 2503 และได้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางในปี พ.ศ. 2504 กิจการปลูกแทนก้าวหน้าด้วยดีและเป็นที่พอใจของชาวสวนยางพาราในภาคใต้ หลวงสำรวจพฤกษชาติ (สมบุรณ์ ณ ถลาง) นายรัตน์ เพชรจันทร์ ผู้ริเริ่มการปลูกแทนยางพาราที่ปลูกในสมัยแรกส่วนใหญ่เป็นยางพาราพื้นเมืองที่ให้ผลผลิตต่ำ ส่งผลให้ชาวสวนยางพารามีรายได้น้อยโดยเฉพาะในช่วงที่ยางพารามีราคาตกต่ำ วิธีการแก้ไขคือการปลูกแทนยางพาราพื้นเมืองเหล่านั้นด้วยยางพาราพันธุ์ดีที่ให้ผลผลิตสูง ผู้ผลิตยางพาราหลายประเทศได้เร่งการปลูกแทนยางพาราเก่าด้วยยางพาราพันธุ์ดีเพื่อเพิ่มผลผลิตยางพารา เช่น ประเทศมาเลเซียได้ออกกฎหมายสงเคราะห์ปลูกยางพาราในปี พ.ศ. 2495 และประเทศศรีลังกาได้ออกกฎหมายทำนองเดียวกันในปี พ.ศ. 2496 ต่อมาได้รับความร่วมมือจากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติให้จัดตั้งศูนย์วิจัยการยางขึ้นที่ตำบลคองหงส์ในปี พ.ศ. 2508

ในปี พ.ศ. 2508 ดร.เสริมลาภ วสุวัต ซึ่งเป็นผู้วางรากฐานการวิจัยและพัฒนายางพารา การวิจัยและพัฒนายางพาราเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมยางพาราไทย โดยเปลี่ยนสถานะจากสถานีทดลองยางพาราตำบลคองหงส์ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานการวิจัยและพัฒนาของไทยคือ ดร.เสริมลาภ วสุวัต ผู้อำนวยการกองการยาง ซึ่งเป็นผู้ควบคุมและดูแลศูนย์วิจัยการยางที่ตั้งขึ้นใหม่ ศูนย์วิจัยการยางได้รับความช่วยเหลือจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และมีผู้เชี่ยวชาญยางพาราสาขาต่าง ๆ มาช่วยวางรากฐานในการวิจัยและพัฒนา ร่วมกับนักวิจัยของไทยในระยะเริ่มแรก มีการวิจัยทางด้านต่าง ๆ เช่น ด้านพันธุ์ยางพารา โรคและศัตรูยางพารา ด้านดินและปุ๋ย การดูแลรักษาสวนยางพารา การกำจัดวัชพืช การปลูกพืชคลุม การปลูกพืชแซมเพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ชาวสวนยางพารา ด้านอุตสาหกรรมยางพาราและเศรษฐกิจยางพารา และมีการพัฒนายางพาราโดยเน้นการพัฒนาสวนยางพาราขนาดเล็ก เช่น การกรีดยางหน้าสูง การใช้ยาเร่งน้ำยางพารา การส่งเสริมการแปรรูปและขยายพันธุ์ยางพาราของภาคเอกชน การรวมกลุ่มขายยางและการปรับปรุงคุณภาพยางพารา และการใช้ประโยชน์ไม้ยางพารา มีการออกวารสารยางพาราเพื่อเผยแพร่ความรู้ไปสู่ชาวสวนยางพาราและผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดหลักสูตรการฝึกอบรมและการจัดสัมมนาของพาราเพื่อถ่ายทอดความรู้ให้แพร่หลายยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีการร่วมมือกับองค์กรยางระหว่างประเทศในการวิจัยและพัฒนาอย่างกว้างขวาง ในระยะต่อมาศูนย์วิจัยการยางได้เปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์วิจัยยางสงขลาในปี พ.ศ. 2527 และมีการก่อตั้งศูนย์วิจัยขึ้นอีกที่จังหวัดสุราษฎร์

ธานี และจังหวัดนครราชสีมา เพื่อขยายงานวิจัย และพัฒนาวิทยาการให้ครอบคลุมพื้นที่ปลูกยางพาราของประเทศ การวิจัยและพัฒนาเหล่านี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญทำให้การปลูกแทนในพื้นที่ยางประสบความสำเร็จมากขึ้น (องค์การสวนยาง จังหวัดนครราชสีมา)

1.2 การปลูกยางพาราในจังหวัดจันทบุรี

จากการปลูกยางพาราในประเทศไทย เริ่มตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2442-2444 ได้มีพระยารัษฎานุประดิษฐมหิศรภักดี (คอซิมบี๊ ณ ระนอง) สมัยเป็นเจ้าเมืองตรัง เป็นผู้นำต้นยางพาราจากประเทศมาเลเซียเข้ามาปลูกที่อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง เป็นครั้งแรก (เอกชัย พฤกษ์อาไพ , 2547: 8) และในปี 2454 หลวงราชไมตรี หรือปุม ปุณศรี เป็นผู้นำพันธุ์ยางพารามาปลูกในจังหวัดจันทบุรีในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย (ตลาดสินค้าซื้อขายเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET), 2555 ข : ออนไลน์) และต่อมาได้ชักชวนให้ประชาชนปลูกต่อมามีการขยายตัวอย่างรวดเร็วจนกระทั่ง ปัจจุบันประเทศไทยเป็นผู้ผลิตยางพารารายใหญ่ระดับโลก

เมื่อ ปี พ.ศ. 2556 จังหวัดจันทบุรีมีพื้นที่ปลูกยางพารา 545,623.33 ไร่ อำเภอที่มีพื้นที่ปลูกยางพารามากที่สุด ได้แก่ อำเภอแก่งหางแมว 214,729.53 ไร่ รองลงมา ได้แก่ อำเภอท่าใหม่ 57,110.11 ไร่ ส่วนอำเภอ ที่มีการปลูกยางพาราน้อยที่สุด คือ อำเภอแหลมสิงห์ 94.57ไร่ ตำบลที่มีการปลูกยางพารามากที่สุด ได้แก่ ตำบลพวา อำเภอแก่งหางแมว 54,461.30 ไร่ รองลงมา ได้แก่ ตำบลขุนช่อง อำเภอแก่งหางแมว 50,477.75 ไร่ ตำบลที่ปลูกยางพาราน้อยที่สุดคือ ตำบลขลุ อำเภอขลุ 13.20 ไร่ ส่วนในปี พ.ศ. 2556 มีพื้นที่ไม่ได้ปลูกยางพารา เช่น ตำบลพลิว อำเภอแหลมสิงห์ ตำบลคลองน้ำเค็ม อำเภอแหลมสิงห์ เป็นต้น

สำหรับใน ปีพ.ศ. 2560 พื้นที่ปลูกยางพารายังคงกระจุกตัวอยู่ทางตะวันตกของจังหวัด ส่วนใหญ่อยู่ในอำเภอแก่งหางแมวและกระจายพื้นที่ปลูกยางพาราทั่วทั้งจังหวัด ในช่วงปี พ.ศ. 2556-2560 มีการปลูกยางพาราลดลงในทุกอำเภอ ได้แก่ อำเภอสอยดาว จากในปี พ.ศ. 2556 มีพื้นที่ปลูกยางพารา 50,094.71 ไร่ ส่วนในปี พ.ศ. 2560 มีพื้นที่ปลูกยางพารา 46,635.81 ไร่ ลดลง 3,458.90 ไร่ หรือร้อยละ 6.90 รองลงมาได้แก่ อำเภอแก่งหางแมว จากในปี พ.ศ. 2556 มีพื้นที่ปลูกยางพารา 214,729.53 ไร่ ส่วนในปี พ.ศ. 2560 มีพื้นที่ปลูกยางพารา 212,614.47 ไร่ ลดลง 2,115.06 ไร่ หรือร้อยละ 0.98 ซึ่งสาเหตุหลักก็เป็นเพราะราคายางพาราที่ลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง

1.3 ความสำคัญของยางพารา

ยางพารา ถือเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย เพราะยางพาราสามารถสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรสวนยางพารามากกว่า 1 ล้านครัวเรือน ในขณะที่เดียวกันยางพาราก็สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นยางรถยนต์ ถู่มือยาง ผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับยางทุกชนิด ทั้ง

ยังสามารถทำรายได้ในการส่งออกยางพาราให้กับประเทศไทยในปี พ.ศ. 2545 ประมาณ 2.35 ล้านตันสามารถทำรายได้จากการส่งออกประมาณ 7 หมื่นล้านบาท (ตลาดสินค้าซื้อขายเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET), 2558 : ออนไลน์)

ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะน้ำยาง (Latex) ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จากท่อลำเลียงอาหารในสวนเปลือกของต้นยางพารา สามารถนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการทำผลิตภัณฑ์ยางชนิดต่าง ๆ สำหรับใช้ในอุตสาหกรรมหลายประเภท ตั้งแต่ อุตสาหกรรมหนัก เช่น การผลิตยางรถยนต์ ไปจนถึงอุปกรณ์ที่ใช้ในครัวเรือน น้ำยางที่ได้จากต้นยางพารามีคุณสมบัติบางอย่างที่ยางสังเคราะห์ (Synthetic Rubber) ไม่สามารถทำให้เหมือนได้ จึงทำให้ยางพาราที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยด้านต่าง ๆ ดังนี้

1.3.1 ความสำคัญของยางพาราทางเศรษฐกิจ

ยางพาราที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศไทยกล่าวคือการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากยางพาราเป็นพืชที่ทำรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก โดยในปี พ.ศ. 2553 มีมูลค่าการส่งออกยางธรรมชาติ จำนวน 94,508 ล้านบาท (เดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2553) ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นร้อยละ 91.45 เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันในปี พ.ศ. 2552 โดยมีมูลค่าการส่งออกมากเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ

การกระจายรายได้ของเกษตรกรที่ประกอบอาชีพทำสวนยางพารา จำนวนมากกว่า 6 ล้านคนทั่วประเทศ เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ที่แน่นอนและมีจำนวนเพิ่มขึ้น เมื่อพิจารณาจากสถิติยางพาราตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 ซึ่งผลผลิตเฉลี่ย 60 กิโลกรัมต่อไร่ต่อปี เมื่อมีการปลูกทดแทนด้วยยางพันธุ์ดี จนถึงปัจจุบันในปี พ.ศ. 2552 มีการผลิตเฉลี่ยเพิ่มขึ้นถึง 276 กิโลกรัมต่อไร่ต่อปี ทำให้เกษตรกรชาวสวนยางพารามีรายได้จากการทำสวนยางพาราเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยางพารายังเป็นพืชที่ปลูกแล้วส่งผลให้มีรายได้สม่ำเสมอเกือบตลอดทั้งปี ราคาผันผวนไม่มากนัก จึงสร้างรายได้ที่แน่นอนให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกยางมากกว่าปลูกพืชชนิดอื่น ๆ

1.3.2 ความสำคัญของยางพาราทางสังคม

ยางพาราเป็นพืชที่ทำให้เกิดการสร้างงานและอาชีพในชนบท จึงสามารถช่วยลดและแก้ปัญหาการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากชนบทสู่สังคมเมือง และส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนให้ครอบครัวมีความอบอุ่นมากขึ้น

ยางพาราเป็นพืชที่มีอายุมากกว่า 20 ปี มีพื้นที่ปลูกทั่วประเทศมากกว่า 12.3 ล้านไร่กระจายอยู่ทุกจังหวัดในประเทศ ยางพาราจึงเป็นพืชทดแทนป่าไม้ที่มีจำนวนลดลง และเป็นการเพิ่ม

พื้นที่สีเขียวของประเทศให้มีมากขึ้น อีกทั้งภายในสวนยางพารายังมีพืชชนิดอื่น ๆ ที่สามารถปลูกร่วมได้ จึงทำให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพมากขึ้น รวมทั้งเป็นที่อาศัยของสัตว์ต่าง ๆ ตามธรรมชาติ

1.3.3 ความสำคัญของยางพาราทางเศรษฐกิจ

อุตสาหกรรมไม้ยางพาราเป็นอุตสาหกรรมที่เป็นอนาคตของประเทศไทย เนื่องจากประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลกมีการปิดป่าทำให้เกิดการขาดแคลนไม้ในการบริโภคจึงส่งผลให้ไม้ยางพาราเป็นที่ต้องการมากขึ้น นอกจากนี้จะทำรายได้ให้เกษตรกรชาวสวนยางทางหนึ่งแล้วยังทำให้เกิดรายได้เข้าประเทศมากขึ้นจากการส่งออกผลิตภัณฑ์จากไม้ยางพาราและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปีด้วย โดยในเดือนเมษายน พ.ศ. 2553 ประเทศไทยส่งออกไม้ยางพาราและเฟอร์นิเจอร์จากไม้ยางพารา คิดเป็นมูลค่า 1,454.80 ล้านบาท

ผลผลิตของยางพารายังสามารถพัฒนาต่อไปในอนาคตได้ เนื่องจากผลิตภัณฑ์ยางพาราหลายประเภทได้นำมาใช้ในชีวิตประจำวันของคนทั่วโลก เช่น ยางรถยนต์ และเครื่องมือแพทย์ เป็นต้น หากมีการผลิตผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ เช่น เชื้ออียาง หรือใช้ยางพาราทำถนน ก็จะทำให้มีการใช้ยางพารามากขึ้น ซึ่งจะทำให้ยางพารามีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นโอกาสในการพัฒนาของประเทศไทยในฐานะผู้ผลิตยางพารามากเป็นอันดับหนึ่งของโลกด้วย

อุตสาหกรรมถุงมือยางจะมีการขยายตัวได้ดีจากความต้องการถุงมือยางในตลาดโลกที่มีอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากกระแสความวิตกกังวลต่อการรักษาสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค แม้ว่าช่วงต้นปี พ.ศ. 2553 ผู้ประกอบการผลิตถุงมือยางจะได้รับผลกระทบจากการที่ราคาน้ำยางขึ้นซึ่งเป็นวัตถุดิบหลักปรับตัวสูงและขาดแคลน แต่มีการคาดว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะดีขึ้นในช่วงระยะเวลาเมื่อเข้าสู่ฤดูกรีดยางพาราใหม่ โดยปริมาณส่งออกถุงมือยางในเดือนเมษายน พ.ศ. 2553 ทั้งประเทศมีจำนวน 955.7 ล้านคู่ คิดเป็นมูลค่า 2,274.9 ล้านบาท

1.4 ลักษณะของตลาดซื้อขายยางพารา

การซื้อขายยางพารานั้น มีรูปแบบในการกระทำในรูปแบบลักษณะของตลาดที่มีไว้เพื่อซื้อขายยางพารา โดยลักษณะของตลาดซื้อขายยางพารามีอยู่ 3 ประเภท คือ

1) ตลาดท้องถิ่น

2) ตลาดกลางยางพารา

และ 3) ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย

โดยตลาดที่มีเกษตรกรและผู้ประกอบการยางพารานิยมใช้บริการมากที่สุด คือตลาดท้องถิ่น หรือตลาดซื้อขายยางพารากลาง ซึ่งตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย มีเกษตรกรหรือผู้ประกอบการยางพาราน้อยรายที่เข้าถึงใช้บริการได้ อาจจะเป็นเพราะไม่มีความรู้ หรือไม่สามารรถเข้าถึงตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทยดังกล่าวก็ตาม ซึ่งลักษณะของตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าจะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและผู้ประกอบการยางพารา กล่าวคือ เกษตรกร ผู้ปลูกยางพาราสามารถกำหนดราคาที่จะขายยางพาราในอนาคตได้ เช่นอีก 1 ถึง 7 เดือน จึงสามารถคำนวณผลกำไรในอนาคตได้หรือมาสามารถควบคุมต้นทุนได้ ในทางกลับกันผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้าโดยใช้วัตถุดิบเป็นยางพารา สามารถกำหนดราคาซื้อขายยางพาราในอนาคตที่จะส่งมอบให้แก่กันได้ จึงสามารถควบคุมต้นทุนการผลิต และคำนวณผลกำไรได้ จึงเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและผู้ประกอบการยางพาราทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นตลาดประเภทใด

1.4.1 ระบบตลาดยางในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ปลูกยางประมาณ 13 ล้านไร่ ส่วนใหญ่อยู่ในภาคใต้และภาคตะวันออก โดยร้อยละ 95 ของสวนยางทั้งประเทศเป็นสวนยางขนาดเล็ก และเกษตรกรชาวสวนยางของประเทศไทยกว่าร้อยละ 90 เป็นเกษตรกรรายย่อย ที่ส่วนใหญ่ร้อยละ 83 ผลิตยางจำหน่ายในรูปของยางแผ่นดิบและยางก้อนถ้วย มีเพียงร้อยละ 17 ผลิตจำหน่ายในรูปของน้ำยางสด โดยอยู่ในลักษณะต่างคนต่างผลิตและจำหน่ายผ่านทางระบบตลาดท้องถิ่นซึ่งบางครั้งเกิดความไม่เป็นธรรมในด้านน้ำหนัก คุณภาพ และราคา

กระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าภายใน ได้จัดตั้งตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อลดความเสี่ยง ความไม่เป็นธรรมในด้านน้ำหนัก คุณภาพ และราคา และความผันผวนของราคาผลผลิต โดยยางธรรมชาติเป็นหนึ่งในสินค้าเกษตรที่เข้าสู่ระบบการซื้อขายล่วงหน้าในตลาดดังกล่าว ทำให้ปัจจุบัน ประเทศไทยมีระบบตลาดยาง 3 ระบบ คือ ระบบตลาดยางท้องถิ่น ระบบตลาดกลางยางพารา และระบบตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า

ระบบตลาดยางท้องถิ่น เป็นระบบตลาดที่ซื้อขายภายในประเทศโดยมีการส่งมอบยางจริง เป็นระบบตลาดที่ชาวสวนยางส่วนใหญ่นิยมจำหน่ายยางผ่านระบบตลาดท้องถิ่น ประกอบด้วยพ่อค้ารับซื้อหลายระดับเริ่มตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ระดับตำบล ระดับอำเภอจนถึงระดับจังหวัด เพื่อส่งวัตถุดิบไปยังโรงงานแปรรูปยางและผู้ส่งออก ปัจจุบันชาวสวนยางหลายจังหวัดมีการรวมกลุ่มขายยางกันมากขึ้น และมีการผลิตยางแผ่นรมควันในรูปของสหกรณ์กองทุนสวนยาง อย่างไรก็ตามชาวสวนยางส่วนใหญ่ยังคงผลิตและจำหน่ายยางของตนเองโดยลำพัง

ระบบตลาดกลางยางพารา เป็นระบบตลาดที่ซื้อขายโดยมีการส่งมอบยางจริงเช่นเดียวกับระบบตลาดยางท้องถิ่น ปัจจุบันเปิดดำเนินการ 3 ตลาด คือ ตลาดกลางยางพาราหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ตลาดกลางยางพารานครศรีธรรมราช และตลาดกลางยางพาราสุราษฎร์ธานี ที่ให้บริการซื้อขายยางประเภทต่างๆ ได้แก่ ยางแผ่นดิบ (Unsmoked Sheet) ยางแผ่นรมควัน (Ribbed Smoked Sheet) และยางแผ่นผึ่งแห้ง (Air Dried Sheet) สำหรับตลาดกลางยางพาราหาดใหญ่ นอกจากให้บริการซื้อขายยางแผ่นดิบ ยางแผ่นรมควันและยางแผ่นผึ่งแห้งแล้ว ยังให้บริการซื้อขายน้ำยางสด (Latex) การบริการซื้อขายผ่านห้องค้ายาง และให้บริการสารสนเทศข้อมูลด้านยางอีกด้วย ซึ่งในอนาคตอันใกล้ สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร มีเป้าหมายจัดตั้งตลาดกลางยางพาราเพิ่มขึ้นอีก 2 แห่งในแหล่งปลูกยางใหม่ คือ ที่จังหวัดหนองคาย และจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อรองรับการให้บริการซื้อขายยางให้ครอบคลุมแหล่งผลิตยางมากขึ้น

ระบบตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าพุทธศักราช 2542 เป็นตลาดซื้อขายที่นอกจากมีการส่งมอบยางจริงแล้วยังมีการซื้อขายล่วงหน้า ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (The Agricultural Future Exchange of Thailand : AFET หรือ ต.ล.ส.) ได้เปิดดำเนินการซื้อขายยางแผ่นรมควันชั้น 3 ครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2547 ซื้อขายสัญญาล่วงหน้าระยะ 2-6 เดือน ปัจจุบันมีการนำยางแท่งชั้น 20 เข้าทำการซื้อขายในตลาดด้วย ในระยะแรกที่ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเปิดดำเนินการ ปริมาณสัญญาซื้อขายยางยังมีจำนวนไม่มากนัก และคาดว่าปลายเดือนมีนาคม 2549 นี้จะนำน้ำยางข้นเข้าทำการซื้อขายในตลาดด้วย ที่ต่อไปบทบาทของตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าต่อการค้ายางจะมีเพิ่มมากขึ้น โดยอาจกล่าวได้ว่า ระบบตลาดกลางยางพารา และระบบตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า เป็นระบบตลาดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารด้านราคาและสถานการณ์ที่ทันต่อเหตุการณ์แก่เกษตรกรเพื่อสามารถต่อรองราคากับพ่อค้าท้องถิ่นทำให้เกษตรกรได้รับความเป็นธรรมในด้านคุณภาพและราคา นอกจากนี้ผู้ซื้อและผู้ขายมาทำการซื้อขายกันในตลาดล่วงหน้าทำให้เกิดราคาในอนาคต เปรียบเสมือนการค้นหาแนวโน้มราคาในอนาคตที่สามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนดำเนินธุรกิจสำหรับผู้ประกอบการที่ใช้สินค้าเกษตร และการวางแผนของเกษตรกรในการเพาะปลูก อันเป็นที่คาดหวังว่าในอนาคตอันใกล้ นอกจากภาคใต้แล้ว ประเทศไทยจะมีระบบตลาดกลางยางพาราในระดับประเทศ กระจายในแหล่งปลูกยางภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อรองรับการให้บริการซื้อขายยางประเภทต่าง ๆ การให้บริการซื้อขายยางผ่านห้องค้ายาง และสารสนเทศข้อมูลด้านยางแก่เกษตรกร ผู้ส่งออกและผู้ประกอบการได้รับความพึงพอใจอย่างทั่วถึงครอบคลุมทั่วประเทศ รวมถึงบทบาทของตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าต่อการค้าและราคายางจะมีมากขึ้นที่จะทำให้เศรษฐกิจการค้ายางของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีแก่เกษตรกรของเรา

1.5 การซื้อขายยางพารา

การซื้อขายยางพาราแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. การซื้อขายโดยผ่านตลาด (Open Market) เป็นการซื้อขายสินค้าของสมาชิกในตลาดกลางที่มีการจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น โกดังเก็บสินค้า การให้บริการหักบัญชี การรับซื้อพิพาท และการจัดชั้นคุณภาพของสินค้า ซึ่งตลาดซื้อขายยางที่เป็นทางการนี้จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะคือ 1) ตลาดขั้นปฐม (Primary Market) ที่ตั้งขึ้นตามความต้องการของผู้ผลิต และ 2) ตลาดปลายทาง (Terminal Market) ที่ตั้งขึ้นสำหรับผู้ซื้อหรือผู้ใช้อย่าง ตลาดทั้ง 2 ลักษณะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การเคลื่อนไหวของราคายางในตลาดใดตลาดหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อตลาดอื่นๆ ด้วย ซึ่งตลาดยางพาราของโลกมีประมาณ 8 แห่ง ได้แก่

1) ตลาดสิงคโปร์ เกิดขึ้นเพราะความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ของประเทศสิงคโปร์ ที่เป็นทางผ่านของเส้นทางเดินเรือระหว่างซีกโลกตะวันตกกับซีกโลกตะวันออก และอยู่ใจกลางแหล่งผลิตยางพาราสำคัญของโลก โดยมีสมาคมการค้ายางของสิงคโปร์ (Rubber Association of Singapore :RAS) เป็นองค์กรที่ดำเนินงานและควบคุมการประกอบธุรกิจการยางของสิงคโปร์ ทำหน้าที่เป็นสถานที่ประมูลซื้อขายยางประจำสัปดาห์และเป็นตลาดซื้อขายล่วงหน้า

2) ตลาดกัวลาลัมเปอร์ เดิมการซื้อขายยางกับต่างประเทศจัดทำผ่านตลาดสิงคโปร์ ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรซื้อขายยางแห่งสหพันธ์มาเลย์ ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็นคณะกรรมการควบคุมการซื้อขาย ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจการยาง และจัดตลาดกลางเพื่อทำการประมูลซื้อขายยางของมาเลเซีย

3) ตลาดโตเกียวและตลาดโอซาก้าเป็นตลาดที่ดำเนินการซื้อขายยางจริงและการซื้อขายยางล่วงหน้าในประเทศญี่ปุ่น โดยผู้ซื้อและผู้ขายจะกำหนดราคา เงื่อนไข และวิธีการร่วมกัน

4) ตลาดลอนดอน เป็นตลาดปลายทางในประเทศอังกฤษที่อำนวยความสะดวกให้แก่โรงงานผลิตภัณฑ์ที่ใช้ยางเป็นวัตถุดิบ และเป็นตลาดขายต่อให้แก่ประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ตลาดยางลอนดอนมีองค์กรที่ควบคุมตลาดอยู่ 2 องค์กร คือ สมาคมการค้ายางแห่งลอนดอนเป็นศูนย์กลางซื้อขายยางจริง ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2456 และสมาคมตลาดปลายทางลอนดอนเป็นศูนย์กลางตลาดซื้อขายยางล่วงหน้า ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2517

5) ตลาดนิวยอร์ก เป็นตลาดปลายทางที่ซื้อขายยางจริงและตลาดซื้อขายล่วงหน้า ดำเนินการโดยสมาคมการค้ายางแห่งนิวยอร์ก ปัจจุบันได้ปิดให้บริการไปแล้ว เนื่องจากมีผู้ใช้บริการไม่มากนัก

6) ตลาดฮัมบูร์ก ประเทศเยอรมันนี

7) ตลาดเซียงไฮ้

8) ตลาดไหหลำ ในประเทศจีนแต่ปริมาณการซื้อขายที่ผ่านตลาดดังกล่าว ยังมีปริมาณที่น้อยมาก ประมาณร้อยละ 20 ของปริมาณการซื้อขายทั้งหมด (อุดมศรี ขวานิสากล 2544)

วิธีการซื้อขายโดยผ่านตลาดค้าขานี้ ผู้ผลิตหรือผู้ที่มียางอยู่ในครอบครองจะส่งสินค้าขายโดยผ่านโบรกเกอร์หรือนายหน้าของตลาด ซึ่งต้องระบุชนิด ชั้นคุณภาพ ปริมาณ และราคาสินค้า จากนั้นโบรกเกอร์จะเสนอขายในตลาด หากมีบุคคลใดต้องการซื้อก็จะติดต่อผ่านโบรกเกอร์ เช่นเดียวกัน การซื้อขายจะเกิดขึ้นโดยราคาที่จำหน่ายได้จะเป็นราคาอ้างอิงของยางชั้นคุณภาพนั้น ๆ ในตลาด ราคาที่ประกาศในตลาดทางการจะเป็นราคาที่เกิดขึ้นจริง และสมาชิกของตลาดทุกคนรับทราบ แต่ทว่าราคาอ้างอิงดังกล่าวไม่อาจสะท้อนราคาที่เป็นจริงของยางในตลาดท้องถิ่นได้เสมอไป

2. การซื้อขายโดยตรง (Direct Sale) เป็นการติดต่อซื้อขายโดยตรงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย โดยไม่ผ่านตลาด การซื้อขายในลักษณะนี้มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 80 ของปริมาณการซื้อขายทั้งหมด (อุดมศรี ขวานิสากล, 2544) เช่นการซื้อขายระหว่างผู้ส่งออกยางกับผู้ผลิตล้อยางในต่างประเทศหรือกับนายหน้าในต่างประเทศโดยตรง การกำหนดราคาซื้อขายยางในลักษณะนี้จะใช้ราคาอ้างอิงจากตลาดทางการ และแนวโน้มของราคายางในอนาคตในการกำหนดทิศทางราคายางด้วยเสมอ แต่การซื้อขายในลักษณะนี้ผู้ส่งออกแต่ละรายไม่ทราบถึงการกำหนดราคาส่งออกของผู้ส่งออกรายอื่น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดข้อเสียเปรียบได้เปรียบในการส่งออกหากผู้ส่งออกแต่ละรายมีต้นทุนการจัดซื้อสินค้าเพื่อส่งออกแตกต่างกันมาก ดังนั้น ผู้ส่งออกจึงจำเป็นต้องใช้การคาดคะเนและพยากรณ์แนวโน้มในอนาคตโดยอาศัยข้อมูลจำนวนมากเพื่อให้ราคาที่ได้รับสอดคล้องกับภาวะที่จะเกิดขึ้นในอนาคตมากที่สุด และเพื่อช่วยลดอัตราเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในการค้ากับต่างประเทศ

1.6 ปริมาณการผลิตยางพารา

ประเทศอาเซียนเป็นแหล่งผลิตและส่งออกยางแปรรูปขั้นต้นมากที่สุดในโลก โดยสามารถผลิตได้ประมาณร้อยละ 80 ของผลผลิตของโลก และประเทศมาเลเซียเป็นผู้ผลิตและส่งออกยางแปรรูปขั้นต้นรายใหญ่ที่สุดในช่วงทศวรรษ 2520 ในปี พ.ศ. 2529 ประเทศมาเลเซียผลิตได้ประมาณ 1.5 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 34.6 ของปริมาณการผลิตทั่วโลก รองลงมาคือประเทศอินโดนีเซียผลิตได้ประมาณ 1 ล้านตัน หรือร้อยละ 23.6 และประเทศไทยผลิตได้ประมาณ 8 แสนตัน คิดเป็นร้อยละ 17.7 แต่การผลิตยางแปรรูปขั้นต้นของมาเลเซียเริ่มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา เนื่องจากรัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายลดพื้นที่ปลูกยางพาราเพื่อแก้ปัญหายางแปรรูปล้นตลาดโลกและราคาตกต่ำ

ตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าได้กำเนิดขึ้นแห่งแรกในโลกคือ เรียกว่า “ตลาดข้าวโดจิม่า” ที่รู้จักในนามของ CHO-AI-MAI ซึ่งแปลเป็นความหมายของภาษาไทยคือ “การซื้อขายบนกระดาน”

สินค้าที่ทำการซื้อขายกันคือ RICE TICKET (ข้าว) โดยได้มีการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1730 (พ.ศ. 2273) ที่ตำบลโตจิมีะ เมืองโอซากา ประเทศญี่ปุ่น แต่ก็ยังมีผู้เรียกตลาดนี้ว่า “ตลาดซื้อขายโอซากา” หรือเรียกอีกชื่อกันว่า “ตลาดอนาคต” (ปัญญา หิรัญศรีมี, 2547: 9) ซึ่งลักษณะของตลาด CHO-AI-MAI ได้ออกแบบการซื้อขายล่วงหน้าข้าว คล้ายคลึงกับสัญญามาตรฐานในปัจจุบันจุดที่แตกต่างกันที่สำคัญคือ ในสมัยนั้นไม่อนุญาตให้มีการส่งมอบ-รับมอบสินค้ากันจริง ทำให้มีการซื้อขายเก็งกำไรกัน ราคาซื้อขายล่วงหน้าก็บราคาในตลาดจริงจึงไม่สอดคล้องกัน ต่อมาจึงมีการปรับปรุงแก้ไขอนุญาตให้มีการส่งมอบ-รับมอบสินค้ากันจริง ดังนั้นตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าจึงทำหน้าที่โดยภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงในอนาคตจากความผันผวนหรือการเคลื่อนไหวขึ้นลงของราคาข้าว ทำให้เกษตรกรสามารถรู้ราคาข้าวในอนาคตได้จะได้วางแผนในการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1851 ได้มีการจัดตั้งตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้ามีชื่อว่า “ตลาดหอการค้าแห่งชิคาโก” หรือ CHICAGO BOARD OF TRADE (CBOT) เป็นตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าที่ถูกกำเนิดขึ้นจากความร่วมมือของกลุ่มพ่อค้าในเมืองชิคาโก รัฐอิลลินอยส์ สินค้าแรกที่ทำมาทำการซื้อขายกันคือ ข้าวโพด เพราะเป็นผลผลิตทางเกษตรที่มีจำนวนมากในเมืองนั้น ซึ่งในการซื้อขาย CBOT ในช่วงแรก เป็นการทำการซื้อขายล่วงหน้าแบบ FORWARD CONTRACTS คือผู้ซื้อและผู้ขายทำการตกลงคุณลักษณะของสินค้ากันเองซึ่งไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน จึงทำให้เกิดปัญหามากมาย ด้วยเหตุนี้ CBOT จึงได้มีการกำหนดรูปแบบของสัญญามาตรฐานขายในตลาดข้าวรับมอบสินค้าได้เมื่อสัญญาสิ้นอายุ

1.7 ความเป็นมาของการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า

ตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าได้กำเนิดขึ้นแห่งแรกในโลกคือ เรียกว่า “ตลาดข้าวโดจิมีะ” ที่รู้จักในนามของ CHO-AI-MAI ซึ่งแปลเป็นความหมายของภาษาไทยคือ “การซื้อขายบนกระดาน” สินค้าที่ทำการซื้อขายกันคือ RICE TICKET (ข้าว) (ตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET), 2554 จ : 4) โดยได้มีการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1730 (พ.ศ. 2273) ที่ตำบลโตจิมีะ เมืองโอซากา ประเทศญี่ปุ่น แต่ก็ยังมีผู้เรียกตลาดนี้ว่า “ตลาดซื้อขายโอซากา” หรือเรียกอีกชื่อกันว่า “ตลาดอนาคต” (ปัญญา หิรัญศรีมี, 2547: 9)

ในประเทศไทยมีการศึกษารูปแบบวิธีการเป็นเวลา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 กระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าภายใน ได้เห็นความสำคัญของการลดความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาผลผลิตทางเกษตรกรรม ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรสามารถรู้ราคาผลผลิตเกษตรกรรมในอนาคตน่าจะเป็นการดี ทั้งเป็นการสร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงได้ยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า และร่างดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาให้ตราเป็นกฎหมาย “พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542” ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นุเบกษา เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2542 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 12 เมษายน 2543 เป็นต้นมา (ตลาดสินค้าซื้อขายเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET), 2558 ข : ออนไลน์) ต่อมาได้มีการเปิดทำการซื้อขายครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2547 โดยเปิดซื้อขายสัญญาสินค้าเกษตรล่วงหน้าเป็น ยางพารารวมควินซ์ัน 3 เป็นสัญญาแรก และต่อมาได้มีการเพิ่มสินค้าเกษตรเป็นข้าวหอมมะลิ และ มันสำปะหลังเส้น (กรกข แก้วไพฑูรย์, 2554 ง : 24) และสินค้าล่าสุดคือสับปะรดกระป๋อง

1.7.1 ความหมายของการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า

พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายดังนี้

“สินค้าเกษตร” หมายความว่า ผลผลิตทางเกษตรกรรมและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการแปรรูป ผลผลิตทางเกษตรกรรม ซึ่งคณะกรรมการตลาดกำหนดให้มีการซื้อขายล่วงหน้า

“การซื้อขายล่วงหน้า” หมายความว่า การซื้อขายสินค้าเกษตรโดยวิธีการประมูลโดยเปิดเผย ในตลาดเพื่อรับมอบหรือส่งมอบสินค้าเกษตรนั้นในวันข้างหน้าตามปริมาณและราคาที่ตกลงกันตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการตลาดกำหนด

“ข้อตกลงซื้อขายล่วงหน้า” หมายความว่า คำสั่งซื้อหรือคำสั่งขายสินค้าเกษตร ซึ่งผู้ซื้อหรือ ผู้ขายส่งเข้าตลาด และได้รับการยืนยันการซื้อขายเกี่ยวกับปริมาณ ราคา ระยะเวลารับมอบหรือส่ง มอบสินค้าเกษตรนั้นจากตลาดแล้ว

แต่อย่างไรก็ตามมีผู้ให้ความหมายของคำว่า “การซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า” ดังนี้

อำนาจ ปะติเส และภิรมย์ศักดิ์ สาสุนีย์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “สัญญาซื้อขายสินค้า เกษตรล่วงหน้า” เป็นข้อตกลงตามกฎหมายระหว่างผู้ซื้อหรือผู้ขายรายหนึ่ง กับตลาดซื้อขายสินค้า เกษตรล่วงหน้าหรือสำนักหักบัญชีว่า ผู้ซื้อจะยอมรับมอบสินค้าหรือผู้ขายจะทำการส่งมอบสินค้า ตามที่ระบุไว้ในสัญญาโดยมีการจ่ายเงินในวันที่ส่งมอบสินค้า (คมกฤษ สุวดีดี, 2538 : 37)

อัจฉราวรรณ งามญาณ ได้ให้ความหมายของคำว่า สัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าไว้ว่า เป็นข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายซึ่งเรียกร้องให้ส่งมอบสินค้าเกษตรแก่ผู้ซื้อสินค้าเกษตรที่ส่งมอบ จะนับรวมโอกาสตามเวลาที่ระบุ ตามจำนวน และเกรดที่กำหนด ในเวลาหนึ่งที่แน่นอนในอนาคต ตาม ราคาที่ตกลงกันในวันทำสัญญา (ภาวิณี กรุดทอง, 2549 : 23)

มงคล ทวีวิทย์ ได้ให้ความหมายของคำว่า สัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าไว้ว่า เป็น สัญญาหรือข้อตกลงที่ผู้ขายและผู้ซื้อตกลงซื้อสินค้าเกษตร เพื่อให้มีการส่งมอบและชำระราคากันใน

วันข้างหน้าตามชนิด คุณภาพ ปริมาณ และราคาที่ได้ตกลงกันไว้แน่นอน โดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีพันธะหน้าที่ผูกพันซึ่งกันและกัน (มงคล ทวีวิทย์, 2545 : 20)

ตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า สัญญาซื้อขายล่วงหน้า” คือ เป็นการซื้อขายผ่านตลาดที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการซื้อขายสัญญาล่วงหน้า โดยเป็นข้อตกลงล่วงหน้าที่มีมาตรฐานที่มีการกำหนดชนิด ปริมาณ คุณภาพ การส่งมอบ เป็นต้น (ตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET), ม.ป.ป. ช : 3)

จากความหมายที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงพอที่จะสรุปได้ว่าการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า เป็นการตกลงซื้อขายผลิตผลทางเกษตรกรรมและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการแปรรูปผลิตผลทางเกษตรกรรม ด้วยวิธีเสนอคำสั่งซื้อหรือคำสั่งขายสินค้าเกษตรโดยวิธีการประมูลกันในตลาด และจะต้องได้รับการยืนยันการซื้อขายเกี่ยวกับปริมาณ ราคา ระยะเวลารับมอบหรือส่งมอบสินค้าเกษตรนั้นในวันข้างหน้าจากตลาดแล้ว ซึ่งสินค้าดังกล่าวจะต้องได้รับการกำหนดโดยคณะกรรมการตลาด

1.7.2 ประโยชน์และความสำคัญของตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า

1) ช่วยลดความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรสำหรับผู้มีส่วนได้เสีย เกษตรกร ผู้ประกอบการ

เนื่องจากราคาผลผลิตทางการเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นหรือลงอยู่ตลอดเวลาจึงเป็นความผันผวนราคาที่ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตทางการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรโดยตรง ผู้ประกอบการ หรือผู้ส่งออก จะต้องรับความเสี่ยงดังกล่าว ดังนั้นตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าจึงเข้ามาทำหน้าที่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตทางการเกษตรเข้ามาทำการซื้อขาย เพื่อกำหนดราคาในอนาคตไว้เป็นที่แน่นอนในราคาที่ถูกฝ่ายพอใจ เมื่อถึง ณ เวลานั้นไม่ว่าราคาสินค้าเกษตรจะขึ้นลงเพียงใดก็ไม่ใช่เรื่องสำคัญ เพราะมีการกำหนดราคาไว้เป็นที่แน่นอนแล้ว จึงให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ต้องกังวลใจราคาสินค้าในอนาคตต่อไป

สำหรับนักลงทุน หรือนักเก็งกำไรในตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าไม่ใช่มีแต่เพียงผู้ที่เป็นเกษตรกร ผู้ประกอบการ ผู้ส่งออก เท่านั้น ยังมีกลุ่มคนอีกจำพวกหนึ่งซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับผลผลิตทางการเกษตรแต่อย่างใด แต่ก็เข้ามาทำการซื้อขายในตลาดเพื่อหวังเก็งกำไร ความเสี่ยงก็ถูกถ่ายโอนและกระจายออกไปยังกลุ่มนี้

2) ทำให้รับรู้ราคาผลผลิตทางการเกษตรในอนาคต

เมื่อฝ่ายผู้ขายทำการสนองเพื่อจะทำการขายในราคาหนึ่งในอนาคต และผู้ซื้อทำการสนองรับว่าจะซื้อในราคาหนึ่งในอนาคตเช่นกัน ตลาดจะทำหน้าที่ในการจับคู่ข้อตกลง เมื่อข้อตกลงทั้งสองฝ่าย

ตรงกันสัญญาเกิดขึ้นเป็นอันสมบูรณ์ จะเป็นได้ว่าทั้งผู้ซื้อและผู้ขายทำการซื้อขายด้วยการคาดคะเนราคาอนาคตกันทำให้เกิดกระบวนการค้นหาราคาในอนาคต ถือได้ว่าเป็นราคาที่สะท้อนอุปสงค์ และอุปทาน ของตลาดอย่างเสรี ทำให้เกษตรกรรู้แนวโน้มของราคาผลผลิตสามารถวางแผนในการเพาะปลูกได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET), 2554 ฉ : 4-5)

3) เป็นแหล่งข่าวสารข้อมูล

ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าจะเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลข่าวสารด้านการผลิต การตลาด และราคาสินค้าเกษตร และทำการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์สินค้าเกษตร ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศตลอดเวลา ซึ่งจะมีผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเกษตรได้ทราบข้อมูลการผลิต การตลาดและการเคลื่อนไหวของราคาสินค้า สามารถนำไปใช้ในการวางแผนการผลิต และการตลาดได้

4) เพิ่มประสิทธิภาพการตลาด

ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า เป็นศูนย์กลางที่ผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมากเข้ามาทำสัญญาซื้อขาย ซึ่งจะมีผลทำให้ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการค้นหาแหล่งผู้ซื้อและผู้ขาย นอกจากนี้ราคาที่เกิดขึ้นจากการซื้อขายเป็นไปตามกลไกแห่งราคา คือ ราคาที่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการซื้อ (อุปสงค์) และปริมาณการเสนอขาย (อุปทาน) ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองของผู้ที่เกี่ยวข้องในธุรกิจการเกษตรตลอดจนมีกฎ ระเบียบ ที่แน่นอนสามารถดูแล และป้องกันการทุจริตในการซื้อขาย

5) ลดภาระการแทรกแซงของรัฐบาล

ในแต่ละปีรัฐบาลได้ใช้งบประมาณในการเข้าแทรกแซงตลาดเป็นจำนวนมากเมื่อได้จัดตั้งตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าขึ้นมาแล้ว จะทำให้เกษตรกรได้รับราคาสินค้าเกษตรที่เป็นไปตามกลไกแห่งราคา ซึ่งจะเป็นการลดภาระรัฐบาลในการเข้าแทรกแซงตลาด อันจะเป็นการประหยัดงบประมาณได้เป็นจำนวนมาก

6) สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต โดยการพัฒนาคุณภาพของสินค้า

ในเมื่อเกษตรกรรู้ราคาสินค้าในอนาคตได้ ก็สามารถคำนวณต้นทุน กำไรที่คาดว่าจะได้รับแล้วปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต โดยการพัฒนาคุณภาพของสินค้าให้ดียิ่งขึ้น (สำนักส่งเสริมและบริหารระบบการค้าภายใน (DIT), 2556 ค : ออนไลน์.)

1.7.3 ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า

การซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าในตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า (AFET) ตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) สำนักงานคณะกรรมการกำกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า (สำนักงาน ก.ส.ล.)

ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการซื้อขายในตลาดซื้อขายล่วงหน้าแห่งประเทศไทยให้โปร่งใสและเป็นธรรมเพื่อมิให้เกิดการเอาเปรียบ หรือการปั่นราคา (Price Manipulation) และกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า ได้แก่ นายหน้าซื้อขายล่วงหน้า ผู้ค้าล่วงหน้า ที่ปรึกษาการลงทุน ตัวแทนสนับสนุนการซื้อขายล่วงหน้า ผู้จัดการการซื้อขายล่วงหน้า เพื่อให้ธุรกิจการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าเป็นไปตามกฎหมายการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า

2) ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET)

ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการซื้อขาย สัญญาสินค้าเกษตรล่วงหน้า และทำหน้าที่คัดเลือกสินค้าตามเกณฑ์ที่กำหนดรวมทั้งจัดทำ ข้อกำหนดการซื้อขายล่วงหน้าของสินค้าแต่ละชนิดที่ซื้อขายใน AFET ตลอดจนดูแลการซื้อขายให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วโปร่งใสและเป็นธรรม โดยตลาดก็จะมีกลไกที่ขับเคลื่อนให้สามารถทำการซื้อขายกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ

สำนักหักบัญชี (Clearing House) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ AFET ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการหักบัญชีการซื้อขายล่วงหน้าสร้างความเชื่อถือและมั่นใจการซื้อขาย โดยสำนักหักบัญชีจะทำการเรียกเก็บเงินประกัน และเก็บรักษาเงินประกัน การปรับสถานะเงินประกัน (Mark to Market) ประจำวันผู้ซื้อและผู้ขาย นอกจากนี้สำนักหักบัญชียังมีหน้าที่ดูแล กระบวนการส่งมอบ รับมอบสินค้าใน AFET อีกด้วย หากมีการถือครองสัญญาล่วงหน้าไปถึงวันสุดท้าย สำนักหักบัญชีก็จะทำการจับคู่ผู้ซื้อและผู้ขายเพื่อทำการส่งมอบ รับมอบสินค้าตามข้อกำหนดนั้น ๆ

3) สมาชิกตลาด

เป็นนิติบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการซื้อขายล่วงหน้าจากเลขาธิการคณะกรรมการกำกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า และได้รับอนุญาตจาก AFET ให้เป็นสมาชิกตลาด โดยสมาชิกตลาดจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับของตลาด และมีสิทธิที่จะทำหน้าที่ส่งคำสั่งซื้อขายเข้าตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย AFET ได้โดยตรงซึ่งสมาชิกตลาดประกอบด้วยสมาชิก

(1) นายหน้าซื้อขายล่วงหน้าหรือโบรกเกอร์ (Broker)

นายหน้าซื้อขายล่วงหน้า หรือโบรกเกอร์ (Broker) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการส่งคำสั่งซื้อขายใน AFET และให้คำแนะนำในการซื้อขาย แก่ลูกค้าตลอดจนมีหน้าที่ดูแลบัญชีการซื้อขายของลูกค้า โดยได้รับผลตอบแทนเป็นค่านายหน้า (Commission Fee) จากรายการซื้อขายของลูกค้า นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับกระบวนการส่งมอบรับมอบสินค้าอีกด้วย

(2) สมาชิกประเภทผู้ค้าล่วงหน้า (Trader)

สมาชิกประเภทผู้ค้าล่วงหน้าเป็นผู้ซื้อขายเพื่อบัญชีของตนเองเท่านั้น ผู้ค้าล่วงหน้าอาจเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินค้าอ้างอิงที่ต้องการใช้กลไกของ AFET เพื่อวัตถุประสงค์ในการประกันความเสี่ยงของราคาสินค้า หรือเป็นผู้ซื้อผู้ขายรายใหญ่ที่มีความประสงค์จะซื้อขายโดยตรงใน AFET และผู้ซื้อผู้ขายในตลาดล่วงหน้า

ผู้ซื้อผู้ขายในตลาดล่วงหน้ามีอยู่ 2 ประเภท คือ ผู้ประกันความเสี่ยง และนักลงทุน

(1) ผู้ประกันความเสี่ยง (Hedger)

ผู้ประกันความเสี่ยง คือผู้ประกอบธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร เช่น เกษตรกร สหกรณ์ โรงงานผู้ผลิต โรงงานแปรรูป ผู้ส่งออก ตลอดจนพ่อค้าคนกลาง ที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตการเกษตรและมีความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาสินค้าผลผลิตเกษตร ต้องการที่ลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจึงเข้ามาทำการซื้อ หรือทำการขายในตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย ซึ่งจะทำให้ผู้ประกันความเสี่ยงไม่ต้องกังวลกับความผันผวนของราคาสินค้าที่จะเกิดขึ้น

(2) นักลงทุน (Investor)

นักลงทุน (Investor) คือผู้ที่เห็นช่องทางในการทำกำไรจาก ความผันผวนของราคาสินค้าซึ่งอาจเป็นบุคคลทั่วไปที่ไม่มีธุรกิจเกี่ยวข้องกับสินค้าอ้างอิงที่มีการซื้อขายใน AFET แต่จะอาศัยการวิเคราะห์ ข้อมูลปัจจัยพื้นฐานและข้อมูลปัจจัยทางเทคนิค ในการคาดการณ์ทิศทางความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าผลผลิตเกษตร เพื่อเก็งกำไรจากความผันผวนของราคาผลผลิตเกษตร (ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET), 2554 จ : 13 – 14)

1.7.4 วิธีการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย

1. ผู้ลงทุนเลือกบริษัทโบรกเกอร์ (เปิดบัญชีและวางเงินประกัน) ส่งคำสั่งซื้อขายกับตัวแทน
2. บริษัทโบรกเกอร์ส่งคำสั่งซื้อขายเข้าระบบของตลาด

3. ตลาดจับคู่ซื้อขายด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (สำนักหักบัญชี) คำนวณเรียกเก็บรักษาสถานะเงินประกัน

4. ผู้ลงทุนปิดสถานะโดย

- 1) หักล้างสัญญา
- 2) ส่งมอบ – รับมอบสินค้า หรือชำระส่วนต่างของราคาด้วยเงิน
- 3) การยุติฐานะการถือครองข้อตกลงซื้อขายล่วงหน้า เพื่อการส่งมอบและการรับมอบสินค้าในตลาดจริง

4) การส่งมอบโดยทางเลือกอื่น

(ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (AFET), 2554 จ : 47)

โดยจากการแสดงข้อมูลจากตลาดซื้อขายสินค้าล่วงหน้าแห่งประเทศไทย สามารถแสดงให้เห็นว่าวิธีการเข้าทำการซื้อขายในตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าเกษตรกรและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตการเกษตรบางพาราจะต้องการซื้อขายผ่านบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้เป็นสมาชิกตลาดหรือบริษัทโบรกเกอร์เท่านั้น

ส่วนที่ 2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบางพารา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการตลาดบางพาราได้แก่

1. พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2481 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542)
2. พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2530)
3. พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535)
4. พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517
5. พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
6. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
7. พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522

8. พระราชกำหนดพิทักษ์ตราภาษีศุลกากร พ.ศ. 2530

ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์และหน่วยงานที่รับผิดชอบในเนื้อหาของกฎหมายโดยผู้วิจัยได้จำแนกออกมาดังต่อไปนี้

| กฎหมาย | หน่วยงานที่รับผิดชอบ | วัตถุประสงค์ของกฎหมาย |
|--|--|--|
| พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2481 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) | สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการ เกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | เพื่อรองรับข้อตกลงการควบคุมยางระหว่างประเทศ ในการควบคุมต้องมีการขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ทุกๆ ขั้นตอน ตั้งแต่การปลูกยาง การดูแลยาง การค้ำยาง และการส่งออกยาง |
| พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2530) | สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เพื่อช่วยเหลือเจ้าของสวนยางและสวนไม้ยืนต้นในการปรับปรุงสวนยางและสวนไม้ยืนต้นที่มีผลผลิตต่ำให้มีผลผลิตที่สูงขึ้น โดยดำเนินการส่งเสริมหรือสงเคราะห์การปลูกยางพันธุ์ดีทดแทนยางพันธุ์เก่า และการปลูกแทนไม้ยืนต้นชนิดอื่นที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจตามที่รัฐบาลมอบหมาย |
| พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535) | องค์การสวนยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การสวนยางในการพัฒนาอุตสาหกรรมยางของประเทศ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ปลูกและผู้ค้ำยาง โดยทำการผลิตต้นกล้ายางพันธุ์ดีให้แก่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเพื่อใช้ปลูกแทนและรับซื้อยางจากสวนเอกชนเพื่อส่งจำหน่ายให้แก่อุตสาหกรรมในประเทศและต่างประเทศ |
| พระราชบัญญัติกองทุน | กระทรวงการคลัง | จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ |

| | | |
|---|---|---|
| สงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 | | เกษตรกร เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต การพยุงราคา และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร |
| พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 | กระทรวงอุตสาหกรรม | ส่งเสริมการลงทุนของไทยโดยให้สิทธิประโยชน์ในรูปภาษีและสิทธิประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร |
| พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 | การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม | จัดตั้ง "นิคมอุตสาหกรรม" ทั่วราชอาณาจักรและกำหนดสิทธิประโยชน์ในด้านต่างๆ ทั้งทางภาษีและมีใช้ภาษี เพื่ออำนวยความสะดวกแก่อุตสาหกรรมอื่นเป็นการส่งเสริมให้มีการลงทุนมากยิ่งขึ้น |
| พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 | สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | จัดตั้งสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเพื่อทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์นโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่นำแผนแม่บท ไปดำเนินการ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ได้ ผลตามแผนที่วางไว้หรือจัดอุปสรรคในทางปฏิบัติเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป |
| พระราชกำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากร พ.ศ. 2530 | กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง | กำหนดอัตราอากรขาเข้าและขาออกสำหรับสินค้าชนิดต่างๆ แต่ไม่ได้มีการควบคุมการนำเข้าอย่างธรรมชาติ |

นอกจากกฎหมายยางพาราที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับยางพาราโดยนำแนวปฏิบัติมาจากต่างประเทศกล่าวคือ ในส่วนของนโยบายด้านยางพารา เห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2455 ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรปมีการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมยางประดิษฐ์และมีความต้องการยางดิบเป็นปริมาณมาก ทำให้ยางพารามีมูลค่าสูงขึ้น และประเทศผู้ผลิตยางอย่างไทยหันมาปลูกยางพาราเพื่อการส่งออกมากขึ้น แต่ในปี พ.ศ. 2470 - 2474 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ทำให้ราคายางพาราลดต่ำลงมาก ส่งผลกระทบต่อประเทศผู้ผลิตยาง ประเทศไทยจึงลงนามเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งข้อตกลงควบคุมยางระหว่างประเทศ (International Rubber Regulation Agreement: IRRA) พ.ศ. 2477 เพื่อจำกัดปริมาณส่งออก ห้ามมิให้เพาะปลูกยางขึ้นใหม่และจำกัดปริมาณการเพาะปลูกยางทดแทน มีผลบังคับใช้ในช่วง พ.ศ. 2477-2487 และได้ออก พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นมาตรการที่ทำให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับยางแบบครบวงจรมาจนถึงปัจจุบัน (ฐานันดร กิตติวงศากุล 2535) นับตั้งแต่ การปลูกต้นยาง การทำยาง จนถึงการส่งออกยาง อาจกล่าวได้ว่าการเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมยางพาราของรัฐบาลในอดีตนั้นเป็นเพียงการใช้กฎหมายที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างประเทศ ส่วนนโยบายที่มุ่งให้ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศนั้นได้เริ่มต้นอย่างจริงจังเมื่อเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง 5 รัฐบาลเน้นการเพิ่มรายได้ประเทศด้วยการส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก และเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาราคายางโลกตกต่ำมากขึ้น รัฐบาลจึงเริ่มเน้นการแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายและมาตรการต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการตลาดยางพารา

แม้รัฐบาลไทยมีมาตรการและนโยบายในการแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ แต่ปริมาณการผลิตและการส่งออกยางพาราของไทยยังเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากการแก้ปัญหาด้วยการแทรกแซงราคาให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และการลดภาษีต่างๆ เป็นมาตรการแก้ปัญหาระยะสั้น การแก้ปัญหาไม่ได้เน้นการลดอุปทานจากการผลิตภายในประเทศ และยังให้ความสำคัญไม่มากนักกับการลดต้นทุนการผลิตของชาวสวนยาง เพราะบางมาตรการ เช่น การลดภาษีส่งออก และการงดเว้นการเก็บเงินสงเคราะห์ปลูกยางแทนจากผู้ส่งออก เป็นการลดต้นทุนของธุรกิจส่งออกมากกว่า ซึ่งต้นทุนที่ลดลงเหล่านี้ไม่ได้เพิ่มราคารับซื้อจากเกษตรกรชาวสวนยางตามนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับยางพาราในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสามารถสรุปได้ ดังนี้

| แผนพัฒนาฯ | จุดเน้นนโยบาย | มาตรการ/การดำเนินงาน |
|-----------------|--|--|
| ฉบับที่ 1 ถึง 5 | ส่งเสริมยางพาราให้เป็นพืชเศรษฐกิจส่งออกเพื่อเพิ่มรายได้เข้าประเทศ | <p>การขยายพื้นที่ปลูกยาง</p> <ul style="list-style-type: none"> - ให้เงินสนับสนุนการปลูกยาง เช่น โครงการสงเคราะห์การปลูกยางพาราแก่ผู้ไม่มีสวนยางมาก่อนตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 - ขยายพื้นที่ปลูกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น โครงการนำร่องการพัฒนาปลูกยางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกระทรวงเกษตรฯ - โครงการส่งเสริมการปลูกยางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของศูนย์อำนวยการช่วยเหลือตามพระราชดำริเพื่อพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ <p>ปรับปรุงพันธุ์ยางและส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ใหม่</p> <ul style="list-style-type: none"> - วิจัยยางพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงกว่า - โครงการเร่งรัดปลูกยางแทน เช่น เร่งให้ภาคใต้ปลูกยางพันธุ์ใหม่แทนยางพันธุ์เก่า และ เร่งให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือการปลูกยางแทนมันสำปะหลัง |
| ฉบับที่ 6 ถึง 9 | พัฒนาคุณภาพยางพัฒนาระบบตลาดและส่งเสริมการใช้งานในประเทศเพื่อแก้ปัญหาราคายางตกต่ำ | <p>แก้ปัญหาราคายาง</p> <ul style="list-style-type: none"> - แทรกแข่งตลาดยางด้วยการรับซื้อยาง - การลดภาษีส่งออกยางประเภทต่างๆ - ลดต้นทุนการผลิต ด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและพัฒนาคุณภาพยาง - การพัฒนาตลาดยาง ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการขนส่ง - ส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางเพื่อให้มีการใช้ยางในประเทศ - ส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร - ควบคุมพื้นที่ปลูกยาง – เริ่มการกำหนดพื้นที่ปลูกยาง (Zoning) - กำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจยางพารา - การจัดตั้งตลาดซื้อขายล่วงหน้า <p>การขยายพื้นที่ปลูกยาง (ผลทางอ้อมจากการแก้ปัญหาอื่นๆ)</p> <ul style="list-style-type: none"> - โครงการเร่งรัดการปลูกยางพาราเพื่อกระจายรายได้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ |

นอกจากนี้ยังมีนโยบายและมาตรการอื่น ๆ แต่มีข้อจำกัดในทางการปฏิบัติ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร , 2543) ดังต่อไปนี้

(1) มาตรการกำหนดเขตเศรษฐกิจยางพารา เช่น ใน พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ฯ กำหนดเขตการทำสวนยางและเขตห้ามปลูกยาง แต่ที่ผ่านมายังไม่มีการประกาศใช้เขตเศรษฐกิจยางพาราอย่างเป็นทางการ

(2) มาตรการส่งเสริมการรวมตัวเป็นสหกรณ์ มาตรการนี้ไม่สามารถช่วยยกระดับราคายางหรือแก้ปัญหาคุณภาพยางได้ตามที่คาดหวังไว้ เนื่องจากสหกรณ์หลายแห่งไม่มีประสบการณ์ทั้งการผลิตและการตลาด และขาดบุคลากรในการบริหารจัดการสหกรณ์การเกษตร

(3) มาตรการส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ยางในประเทศ ด้วยการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรที่สูงสำหรับยางสังเคราะห์ เพื่อให้ใช้ยางธรรมชาติในประเทศมากขึ้น แต่อัตราเพิ่มของการใช้ยางธรรมชาติในประเทศยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากมีผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหลายชนิดที่ต้องใช้ยางธรรมชาติและยางสังเคราะห์ควบคู่กัน ดังนั้น นโยบายส่งเสริมควรเน้นการวิจัยทางด้านเทคโนโลยีการผลิตที่ให้มีการใช้ยางธรรมชาติมากขึ้นด้วย

(4) มาตรการพัฒนาระบบตลาดซื้อขายล่วงหน้า ยังมีปัญหาในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามสัญญาอยู่มาก

อย่างไรก็ตาม นโยบายต่าง ๆ ที่ผ่านมามักดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน ในขณะที่ระบบการผลิตและการตลาดของพืชเศรษฐกิจยางพารา มีวิถีและวงจรที่สัมพันธ์กันตั้งแต่ด้านการเกษตรกรรม การพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม ดังนั้น ผลการดำเนินนโยบายหนึ่งๆ อาจส่งผลกระทบต่อทั้งด้านบวกและด้านลบต่อระบบเศรษฐกิจยางพาราของไทยและเกษตรกรชาวสวนยาง

โดยผลกระทบจากนโยบายที่เกี่ยวข้องกับยางพาราสามารถสรุปได้ ดังนี้

ลขสกรของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

| ผลกระทบด้านบวก | ผลกระทบด้านลบ |
|--|---|
| 1. นโยบายการผลิตยางเพื่อการส่งออก การส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกยางพาราเพื่อเน้นการส่งออกที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบดังนี้ | |
| <ul style="list-style-type: none"> o การส่งเสริมและการขยายตัวการผลิตยางและอุตสาหกรรมยาง ทำให้เกิดการจ้างงาน ช่วยสร้างรายได้ และการกระจายรายได้สู่กลุ่มต่างๆ ทั้งเกษตรกร ลูกจ้างโรงงานแปรรูปยาง และผู้ประกอบการ (อุดมศรี ชวานินสากุล 2544) | <ul style="list-style-type: none"> o การเพิ่มพื้นที่ปลูกยางทำให้ผลผลิตทั้งประเทศเฉลี่ยต่อปีเท่ากับประมาณร้อยละ 4.04 ในขณะที่ความต้องการยางพาราของโลกขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.15 ต่อปีเท่านั้น การขยายการผลิตยางที่เกินอุปสงค์ของตลาดเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ราคายางตกต่ำ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 2543) |
| | <ul style="list-style-type: none"> o การเน้นการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นหลัก ทำให้ธุรกิจยางพาราผูกติดกับเศรษฐกิจโลกที่ควบคุมไม่ได้และราคายางในประเทศผันผวนตามตลาดโลกอยู่ตลอดเวลา (วลี พร้อมปัญญา, 2535) และความอ่อนไหวของราคายางในประเทศได้ส่งผลกระทบต่อรายได้หลักของเกษตรกรชาวสวนยางอย่างมาก ดังเห็นได้จากมาตรการแทรกแซงตลาดราคายางในตลาดของรัฐบาล ซึ่งใช้งบประมาณจำนวนมากในการรับซื้อยางจากเกษตรกรและการสร้างโกดังไว้ |
| 2. นโยบายการแทรกแซงตลาดยางพารา แก้ปัญหาราคายางโดยวิธีเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดโดยรับซื้อยางจากเกษตรกรเกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงปี 2534 และดำเนินการต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน ส่วนผลกระทบที่เกิดจากการใช้มาตรการแทรกแซงตลาดยางพารา มีดังนี้ (เดือนรุ่ง ช่วยเรือง , 2543) | |
| เกษตรกรชาวสวนยางขายยางได้ราคาสูงขึ้น ราคายางแผ่นดิบที่รัฐบาลแทรกแซงสูงกว่าต้นทุนการผลิตยางของชาวสวนยาง | รัฐต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากและต้องขาดทุนในโครงการแทรกแซง เพราะราคาแทรกแซงสูงราคาจริงในตลาด |
| การที่รัฐบาลกำหนดราคาแทรกแซงของยางแผ่นดิบคุณภาพ 3 และคุณภาพ 4 ให้มีความแตกต่างกันมาก ช่วยให้เกษตรกรชาวสวนยางเร่งปรับปรุงคุณภาพยาง | การที่รัฐบาลมียางเก็บไว้ในสต็อกเป็นจำนวนมากไม่เป็นผลดีในเชิงจิตวิทยาต่อการตลาด หากผู้ใช้ยางคาดว่า เมื่อใดที่ไทยต้องนำยางในสต็อกออกขายจะมีอิทธิพลส่งผลให้ราคายางในตลาดโลกปรับตัวลดลงอีก |
| | สมาคมยางพาราไทยและสมาคมผู้ผลิตและส่งออกน้ำยางข้น ได้รับผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาลที่ต้องซื้อยางแผ่นดิบจากเกษตรกรในราคาที่สูงกว่าตลาดทั่วไป |

| | |
|--|--|
| 3.นโยบายภาษี นอกจากจะเป็นเครื่องมือทางการคลังในการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐแล้ว รัฐยังสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงตลาดอย่างพาราไดได้ เช่น การลดภาษีส่งออก การลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหัก ณ ที่จ่ายร้อยละ 0.75 และการลดภาษีนำเข้ากรดพอร์มิตที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการทำยางแผ่น ซึ่งนโยบายภาษีเหล่านี้มีส่วนทำให้ต้นทุนการผลิตยางของไทยลดลงและสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้มากขึ้น ซึ่งมีผลทำให้การผลิตและการตลาดยางพาราเปลี่ยนแปลงได้ดังนี้ (พงศศักดิ์ อรุณศิริพร 2532) | |
| อุปสงค์นำเข้ายางของประเทศผู้ซื้อเพิ่มขึ้น | พื้นที่กรีดยางเพิ่มขึ้นเพราะราคายางยังงูใจชาวสวนยาง |
| ราคาขายยางแผ่นรมควันสูงขึ้น | กระตุ้นการส่งออกมากขึ้น และทำให้ปริมาณการใช้ยางภายในประเทศลดลง |

ส่วนที่ 3 ทฤษฎีบริการสาธารณะ

สำหรับที่มาของ บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองไทย นั้น มีที่มาจาก การจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วแต่เริ่มมีความชัดเจนขึ้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบราชการไทยใหม่โดยมีการจัดตั้งกระทรวงต่างๆขึ้นมาและมีหลายกระทรวงที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเช่นกระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการกระทรวงสาธารณสุขหรือกระทรวงกลาโหม เป็นต้น

วิธีการจัดทำบริการสาธารณะของไทยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการจัดทำในระบบราชการคือส่วนราชการทั้งหลายมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและผูกขาดการจัดทำบริการสาธารณะไว้แต่เพียงผู้เดียวต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในการปกครองพ. ศ. 2475 คณะราษฎรได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทางการเมืองการทหารและทรัพยากรทั้งหมดของรัฐคณะราษฎรได้นำทุนของรัฐบาลไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทถึงราชการเกิดขึ้นจำนวนหนึ่งเช่นบริษัทข้าวไทยบริษัทไทยเดินเรือทะเลธนาคารมณฑลเป็นต้นซึ่งธุรกิจต่างๆเหล่านี้ก็ยังนำระบบราชการมาใช้ในการดำเนินงานจนกระทั่งสมัยจอมพลปพิบูลสงครามก็ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นจำนวนมากเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแต่รัฐวิสาหกิจก็ถูกควบคุมโดยระบบราชการต่อมาในระยะประมาณ 15 ปีที่ผ่านมาเมื่อมีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดโดยระบบราชการอีกเช่นกันดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าบริการสาธารณะในประเทศไทยนั้นอยู่ภายใต้การผูกขาดโดยระบบราชการ

3.1 แนวความคิดในการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) นับได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐในสมัยใหม่ที่ต้องจัดทำให้ประชาชน

จากการศึกษารวบรวมที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะในประเทศไทยพบว่าได้มีการแบ่งภารกิจของรัฐที่เป็นบริการสาธารณะของเป็น 2 ประเภทคือภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง

ภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) ได้แก่การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้วหรืออีกนัยยะหนึ่งก็คือการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศนั่นเองด้วยความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะคือความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนและความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน

ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนหมายถึงความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคนทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจการรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนนั้นจะทำได้ด้วยการจัดให้มีการรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นต้น

ส่วนความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกประเทศหมายถึงการประทุษร้ายอาจเกิดจากความตั้งใจเช่นถูกรุกรานด้วยกำลังทหารโดยรัฐอื่นหรือเกิดจากความไม่ตั้งใจเช่นในกรณีที่อยู่ตาสหกรรมภายในรัฐต้องล้มละลายเนื่องจาก มีการทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศทำให้สินค้าต่างประเทศมีราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศมากถึงขนาดที่สินค้าที่ผลิตภายในประเทศจำหน่ายไม่ออกก็ได้ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกประเทศนั้นจะทำได้โดยการสร้างแสนยานุภาพทางทหารทำสนธิสัญญาและเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศตลอดจนเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น

ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ได้แก่การส่งเสริมสวัสดิภาพตลอดจนกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่างๆเพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของทางราชการทั้งในด้านร่างกายและจิตใจรับประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคนเช่นให้บริการการศึกษาการรักษาพยาบาลการขนส่งคมนาคมการพักผ่อนหย่อนใจส่งเสริมการเล่นกีฬาเพื่อให้ราษฎรมีสุภาพที่แข็งแรงส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมประกันการว่างงานคุ้มครองการบริโภคของราษฎร เป็นต้น

ภารกิจดังกล่าวข้างต้นที่รัฐต้องจัดทำนี้เรียกอีกนัยหนึ่งว่า บริการสาธารณะ (Public Service)

3.2 ความหมายของบริการสาธารณะ

ภารกิจของรัฐที่เรียกกันในปัจจุบันว่าบริการสาธารณะนั้นเกิดขึ้นในประเทศไทยมานานแล้ว อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับใดให้คำนิยามของคำว่าบริการสาธารณะเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ได้มีผู้พยายามให้ความหมายไว้ หลากหลาย แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากรูปแบบและเหตุผลในการให้คำจำกัดความหรือความหมายของคำว่าบริการสาธารณะแล้วพบว่าคำจำกัดความหรือ

ความหมายทั้งหลายต่างก็ได้รับอิทธิพลมาจาก ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ที่ได้ให้ความหมายของคำว่าบริการสาธารณะไว้ในหนังสือกฎหมายปกครองว่า บริการสาธารณะหมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยสามารถแยก องค์ประกอบจากความหมายของคำว่าบริการสาธารณะได้ 2 ประการคือ

1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะคือต้องเป็นกิจการที่จัดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนรมนั้นก็คือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐแต่เนื่องด้วยปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้นกิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูงใช้เงินลงทุนสูงหรือใช้บุคลากรจำนวนมากที่จัดทำ ซึ่งรัฐก็ไม่มีความพร้อมที่จะทำดังนั้นจึงเกิดการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้บุคคลอื่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการซึ่งเมื่อรับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้จัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นทำแล้วบทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนวยการก็จะเปลี่ยนไปตามผู้ควบคุมโดยรัฐจะเข้าไปควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมอัตราค่าบริการทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ความต้องการส่วนใหญ่ของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย ดังนั้นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำขึ้นจึงมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือกันอยู่อย่างสงบของประชาชนรัฐก็ต้องเข้าไปทำกิจการนั้นและนอกจากนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐรัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้รับจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

3.3 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ด้วยกัน 3 ประการคือ

1) บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการอย่างประหยัดสม่าเสมอและต่อเนื่อง บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชนประชาชนคนทุกคนมีความต้องการในกิจการบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลาและฝ่ายปกครองนั่นเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างปกติโดยต่อเนื่องและสม่าเสมอดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถดำเนินการเป็นช่วง ๆ โดยไม่มีความสม่าเสมอและต่อเนื่องได้

หลักในเรื่องที่ว่าบริการสาธารณะต้องมีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องนี้ไม่ได้มีเฉพาะกับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้นแต่ยังหมายความรวมถึงเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะแทนไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจโดยผลของกฎหมายหรือโดยสัญญาก็ตาม และหากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะดำเนินกิจการบริการสาธารณะไปอย่างไม่สม่ำเสมอ ต่อเนื่อง เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็ต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญาเช่นกัน ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้นเพื่อให้ดำเนินไปอย่างปกติได้เพราะฝ่ายปกครองย่อมต้องรับผิดชอบในส่วนนี้

2) บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นนั้นต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 บัญญัติว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันบริการสาธารณะจึงเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายดังนั้นประชาชนจึงย่อมมีสิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันและจะดำเนินจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้

การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนอยู่ตลอดเวลา ในการจัดทำบริการสาธารณะฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใดเพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายเดียวเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนไปอยู่ตลอดเวลาในการปรับปรุงบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้นฝ่ายปกครองจะต้องทำโดยคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะอยู่เสมอและจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนร่วมของประชาชนโดยการแก้ไขปรับปรุงจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวจะต้องกระทำโดยกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้และแม้ว่าแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ตามบุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริการสาธารณะมาขัดขวางจากการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะโดยกฎหมายไม่ได้

3.4 บุคคลผู้จัดทำบริการสาธารณะ

แต่เดิมนั้นบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐแต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นจึงได้มีการมอบหมายบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไปจัดทำหรือในบางกรณีรัฐ(ส่วนกลาง)ห ากร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยมีละเอียดดังต่อไปนี้

1) บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยรัฐ บริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐจะต้องบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการคือ

ก. เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกันจึงต้องมืองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันเป็นหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ

ข. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ากล่าวคือเป็นกิจการที่ต้องอาศัยงบประมาณและวิธีการในการดำเนินการระดับสูงจึงต้องใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินการเพื่อเหตุผลในเรื่องของความประหยัด

จากหลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบริการสาธารณะอยู่ในอำนาจรัฐได้แก่บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) ดังได้กล่าวมาข้างต้นนั่นเองบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภทคือ

ก. หน้าที่ในการปกป้องประเทศเพื่อให้เกิดความสงบสุขและความมั่นใจแก่ประชาชนของรัฐที่จะได้รับการคุ้มครองจากฝ่ายปกครองว่าจะไม่ถูกรัฐอื่นเข้ามารุกรานทำลายล้างชีวิตและทรัพย์สินเช่นกิจการทหารหรือกิจการตำรวจตะเวนชายแดนรวมทั้งอำนาจในการประกาศสงครามกับรัฐอื่นด้วย

ข. หน้าที่ในการรักษาความสงบภายในจะต้องจัดให้มีระบบกระบวนการยุติธรรมและระบบควบคุมสังคม (Social control) ให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินการเยียวยาเมื่อถูกละเมิดหรือรบกวนสิทธิของประชาชนในรัฐซึ่งต้องดำเนินการคาบเกี่ยวกันในห้องถิ่นแต่ละแห่งทั่วประเทศเช่นกิจการตำรวจซึ่งจำเป็นต้องมีการดำเนินการคาบเกี่ยวกันหลายๆพื้นที่แต่ไม่รวมถึงกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นเช่นกิจการตำรวจท้องถิ่น เป็นต้น

ค. หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐให้อำนาจในการจัดทำเช่นการกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับเงินตราและการรักษาเสถียรภาพของเงินตรา เป็นต้น

ง. หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเช่นกิจการด้านการทูต เป็นต้น

นอกจากนี้ อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐยังหมายความรวมถึงหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นลำดับรอง (Secondary Function) ซึ่งโดยทั่วไปภารกิจลำดับรองนี้รัฐสามารถใช้อำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้หากภารกิจนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่นแต่หากภารกิจนั้นเป็นการดำเนินการกิจการที่ครอบคลุมทั้งประเทศก็จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จัดทำเช่นกิจการไปรษณีย์การสื่อสารคมนาคมประเภทต่างๆ เป็นต้น

2) บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้แก่บริการสาธารณะที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่นเช่นการกำจัดขยะมูลฝอยการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำการจัดการศึกษาขั้นต้นการกำจัดน้ำเสียในชุมชนการดูแลสุขภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ข. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นอันได้แก่การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่นเช่นการฉาบน้ำประพรมน้ำสะอาดไฟฟ้าการดูแลสุขภาพในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

3) บริการสาธารณะที่รัฐร่วมกันจัดทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแลโดยแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการทั้งนี้เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชนและประโยชน์ของคนในท้องถิ่นเช่นการจัดการศึกษาความต้องการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของคนส่วนรวมทั้งประเทศรัฐจึงจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นมาตรฐานการศึกษาของคนในประเทศในขณะเดียวกันการศึกษาในชั้นประถมก็ต้องเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกันออกไปอย่างนั้นจึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการศึกษาในระดับสูงขึ้นไปเป็นกิจการที่จะต้องใช้เงินทุนจำนวนมากและบุคคลที่มีความรู้ความสามารถระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำเป็นต้น

3.5 ความเป็นมาของการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ระบบราชการ เป็นองค์กรที่ผูกขาดในการใช้อำนาจต่างๆในสังคมบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานอันได้แก่การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ระบบตำรวจระบบศาลและการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของระบบราชการทั้งหมดทั้งในด้านการดำเนินงานและด้านค่าใช้จ่ายต่างๆ

ต่อมาเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในปีพ.ศ. 2475 คณะราษฎรก็ได้เข้ามาเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทางการเมืองการทหารและทรัพยากรทั้งหมดของรัฐสืบแทนผู้ปกครองเก่าในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมของรัฐและเป็นผู้ที่ออกกฎหมายต่างๆเพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้นคณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทถึงราชการขึ้นจำนวนหนึ่งโดยรัฐเข้าไปถือหุ้นข้างมากและทำหน้าที่บริหารบริษัทที่ราชการเหล่านั้น

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆเช่นการฟื้นฟูประเทศเพื่อสร้างสาธารณูปโภคเพื่อผลิตสินค้าที่ขาดแคลนและสินค้าที่ต้องซื้อจากต่างประเทศ เป็นต้นช่วงระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไปจนกระทั่งถึงปีพ. ศ. 2500 จึงนับได้ว่าเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจมากที่สุดแต่อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรในภาครัฐอีกประเภทหนึ่งซึ่งมิใช่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินการกิจการบางอย่างรวมทั้งจัดทำบริการสาธารณะด้วยจึงทำให้เกิดองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยหลาย

รูปแบบและนอกจากนี้เมื่อพระราชบัญญัติองค์การมหาชนพ.ศ. 2542 ใช้บังคับก็เกิดองค์การของรัฐอีกประเภทหนึ่งซึ่งสามารถจะทำบริการสาธารณะบางประเภทได้

3.6 องค์การของรัฐผู้จัดทำบริการสาธารณะ

ก่อนที่กฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนจะใช้บังคับในปีพ.ศ. 2542 บริการสาธารณะในประเทศไทยจัดทำขึ้นโดยอาศัยส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐที่มีได้เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยราชการเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยระบบราชการนั้นเป็นบริการสาธารณะที่รัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเองโดยใช้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำและเป็นผู้รับผิดชอบในด้านงบประมาณ

ประเทศไทยได้นำระบบราชการมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือบริหารงานปกครองของประเทศมานานแล้วตั้งแต่สมัยโบราณที่ยังไม่ได้มีการแบ่งแยกฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกันจนกระทั่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการมีการแยกภารกิจของราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารออกจากกันอย่างชัดเจนและได้มีการปรับปรุงพัฒนาระบบราชการอย่างเป็นระบบและใช้หลักสากลมาถึงปัจจุบัน

ปัจจุบันโครงสร้างระบบราชการหรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้นบัญญัติไว้ในกฎหมาย 2 ฉบับคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมพ.ศ. 2545

ก่อนที่จะพิจารณาถึงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงคำว่าส่วนราชการเสียก่อน คำว่าส่วนราชการนั้นหมายความถึงหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีระบบการทำงานที่เป็นแบบแผนมีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาการตามความเชี่ยวชาญเพื่อความเหมาะสมมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจนมีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานโดยมีวินัยควบคุมประพฤติดของข้าราชการเป็นต้นสำหรับภารกิจหลักที่ถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการนั้นได้แก่บริการสาธารณะซึ่งจะต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

ประเทศไทยมีการแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการออกเป็น 3 ประเภทคือ

1.การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนกลาง องค์กรที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนกลางได้แก่กระทรวงทบวงกรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม

บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยส่วนกลางนั้นส่วนใหญ่จะเป็น กิจกรรมใน โครงการผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศการป้องกันสาธารณภัยการป้องกันประเทศการศึกษาการสาธารณสุขการคมนาคมหรือการคลัง เป็นต้น

2 . การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนภูมิภาค องค์กรที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนภูมิภาค ได้แก่จังหวัดอำเภอตำบลและหมู่บ้าน

บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยส่วนภูมิกานั้นได้แก่บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางที่ได้แบ่งแยกออกไปจัดทำตามเขตอำนาจการปกครองต่างๆของประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในส่วนภูมิภาคโดยมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมต่างๆออกไปประจำตามเขตการปกครองนั้นส่วนงบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆในการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนภูมิกาก็จะยังใช้งบประมาณของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ

3 .การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้แก่องค์กรปกครองส่วนจังหวัดเทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบลกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนท้องถิ่นนั้นได้แก่บริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐมอบหมายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นเช่นดูแลรักษาความสะอาดท้องถิ่นการจัดให้มีน้ำประปาหรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้นสำหรับผู้ดำเนินการจัดทำได้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการใช้งบประมาณและทรัพย์สินบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้มอบหมายมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใดๆโดยอิสระโดยส่วนกลางเพียงเข้าไปควบคุมดูแลเท่านั้นส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นโดยทั่วไปแล้วบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542

4.รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการมีข้อจำกัดหลายประการเช่น ระเบียบแบบแผนต่างๆของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานดังนั้นหากจะนำเอาระบบราชการไปจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกิจการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนก็จะเกิดความไม่เหมาะสมและไม่เกิดผลดีด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ที่มีการดำเนินงานที่ผ่อนคลายจากกฎเกณฑ์ต่างๆของทางราชการเรียกว่ารัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ public enterprise มีลักษณะเฉพาะของตందังนี้คือ

ก. มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิมมีความเป็นอิสระทั้งในด้านการเงินการบริหารและการบริหารงานบุคคล

ข. มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในทางอุตสาหกรรมและการค้าเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เขาไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตไปอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

ค. เนื่องจากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์พิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐดังนั้นผู้ที่ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนเป็นผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนอาจไม่เคยได้ใช้บริการเลยดังนั้นองค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์คือเรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ

ง. รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐเนื่องจากส่วนใหญ่แล้วในเวลาของรัฐก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาก็จะให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีของประชาชนดังนั้นจึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เงินรั่วไหลหรือใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

เหตุผลในการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ เหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีอยู่ด้วยกันหลายประการแตกต่างกันออกไปมีทั้งเหตุผลในทางเศรษฐกิจการคลังความมั่นคงในบางครั้งก็อาจเป็นเรื่องของทางสังคมและวัฒนธรรมโดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทยอาจเนื่องด้วยเป็นเหตุผลหลายประการรวมกันก็เป็นได้เหตุผลในการมีรัฐวิสาหกิจสามารถแยกเป็น 2 กรณีคือเหตุผลทั่วไปและเหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย

1. เหตุผลทั่วไปในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่พบในหลายๆประเทศรวมทั้งในประเทศไทยมีอยู่ด้วยกัน 4 ประการคือ

(1.1) เพื่อหารายได้ ในบางกรณีรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการบางประเภทเพื่อให้หารายได้เข้ารัฐโดยตรงแทนที่จะปล่อยให้เอกชนดำเนินการและเรียกเก็บภาษีกิจการบางประเภทที่รัฐสามารถเรียกค่าตอบแทนในอัตราที่สูงเพื่อให้มีรายได้มากขึ้นนั้นรัฐจะกำหนดให้เป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการแต่เพียงผู้เดียวหรือกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐเพื่อมิให้เอกชนเข้ามาแข่งขันรัฐจะสามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนได้ตามที่ต้องการอาทิการผลิตสุรายาสูบสลาภกินแบ่งและไฟ เป็นต้น

ส่วนกิจการที่รัฐเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องผูกขาดรัฐก็จะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการเพื่อแข่งขันได้แต่ในขณะเดียวกันและก็ตามดำเนินการเองด้วยเพื่อหารายได้เช่นการจัดตั้งการกีฬาแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถหารายได้จากกีฬาต่างๆตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทยพ.ศ. 2528 เป็นต้น

(1.2) เพื่อความมั่นคงของประเทศ กิจการบางประเภทอาจมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและของประชาชน ถ้าปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจมีความร่วมมือกันผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการและเรียกค่าตอบแทนในสินค้าหรือบริการตามอำเภอใจสร้างความ

เต็อดร้อนให้แก่ผู้บริโภคโดยรวมอาทิจากการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ หรือในบางกิจการก็มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศอย่างเช่นสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่รัฐบาลจอมพลป๋อพิบูลสงครามในช่วงพ.ศ. 2481 ถึงพ.ศ. 2487 ได้มีนโยบายว่าว่าวัตถุหรือผลิตภัณฑ์ ที่เกิดความขาดแคลนก็จะตั้งองค์การผลิตวัตถุดิบขึ้นก่อนและเพื่อให้เกิดความแน่นอนรัฐบาลจะเข้าประกอบกิจการในการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงครามทุกชนิดอาทิจากการเบตเตอรี - พ.ศ.2498 องค์การแก้ว พ.ศ. 2498 องค์การฟอกหนังพ.ศ. 2498 องค์การเชื้อเพลิงพ.ศ. 2503 ซึ่งถือว่าเป็นยุทธศาสตร์หัวใจของกองทัพในยามสงคราม

ในบางครั้งลัทธิชาตินิยมก็เป็นแรงผลักดันอย่างหนึ่งในการที่รัฐจะต้องเข้ามาดำเนินกิจการบางอย่างด้วยตนเองเนื่องจากไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมที่สำคัญซึ่งอาจเข้ามามีอิทธิพลจนสามารถมีอำนาจทางเศรษฐกิจแนวความคิดเช่นนี้ค่อนข้างรุนแรงในสงครามโลกครั้งที่ 2

(1.3) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐที่จะต้องจัดให้มีเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในประเทศเดิมนั้นรัฐรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐอันได้แก่การรักษาความมั่นคงการดูแลความสงบเรียบร้อยและการรักษาความปลอดภัยรวมทั้งการจัดระบบการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ เป็นต้นแต่ต่อมาเมื่อสังคมมีการพัฒนาขึ้น รัฐก็ขยายขอบเขตภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของตัวเองให้กว้างออกไปเช่นการจัดให้มีระบบการศึกษาการสาธารณสุขการสังคมสงเคราะห์ต่างๆ เป็นต้น

(1.4) เพื่อจัดทำสาธารณูปโภค กิจการสาธารณูปโภคเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนได้รับบริการและด้วยเหตุผลที่ประชาชนในสังคมมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันการจัดทำบริการสาธารณูปโภคที่คิดค่าบริการตามลักษณะการจัดทำเชิงธุรกิจอาจทำให้ประชาชนบางส่วนไม่มีโอกาสได้ใช้บริการเหล่านั้นประกอบกับปัญหาด้านทุนในการดำเนินงานจุดคุ้มทุนและผลตอบแทนเช่นเดียวกับกิจการสาธารณูปโภคที่ทำให้เอกชนไม่สนใจเข้ามาดำเนินการดังนั้นเพื่อให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการใช้บริการรัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินกิจการเองและคิดค่าบริการในระดับที่ประชาชนทั่วไปรับได้เช่นการจัดการตั้งรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อสร้างทางรถไฟและเดินรถไฟไปในพื้นที่ต่างๆของประเทศหรือการจัดตั้งกรมไปรษณีย์และโทรเลขขึ้นเพื่อให้การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วโดยมีวัตถุประสงค์หลักอีกประการคือ เป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองในทางภูมิภาคให้เข้ามาสู่ส่วนกลางหรือจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพที่มีการให้เหตุผลไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพพ.ศ. 2519 ดังนี้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในกรุงเทพฯต้องโดยสารรถประจำทางจึงจำเป็นที่จะต้องจัดการระบบการขนส่งโดยสารรถประจำทางในกรุงเทพฯมหานครให้ดำเนินการไปโดยมีประสิทธิภาพและมีระเบียบเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการจราจร

คับคั่งและเพื่อให้ประชาชนได้รับความสุข ขยับขึ้นในการจัดระบบการขนส่งและสมรรถที่รัฐจะเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดทำโดยจัดตั้งองค์การของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ. ศ. 2496 จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาขึ้น(ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 93 ตอนที่ 103 วันที่ 20 สิงหาคม 2519)

เหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย ความมุ่งหมายในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันออกไปตามความต้องการของแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศนั้นๆในบางครั้งรัฐวิสาหกิจอาจเกิดขึ้นมาได้มีความมุ่งหมายที่จะให้เกิดกิจการนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจแต่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์คับขันทางเศรษฐกิจทางสังคมการเมืองหรือความต้องการให้รัฐวิสาหกิจมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจถือว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจด้วยวัตถุประสงค์ชั่วคราวเพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายที่วางไว้ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในลักษณะต่างๆดังนี้

(1) ยึดทรัพย์สินเนื่องจากเหตุผลทางการเมืองการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้ของประเทศไทยมีอยู่เพียงแห่งเดียวที่เป็นกรณีที่รัฐบาลไม่ได้มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์กรนั้นให้เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อรัฐทำการยึดทรัพย์สินของผู้ถือหุ้นและมีผลทำให้รัฐเข้าไปถือหุ้นในองค์กรเกินกว่าร้อยละ 50 ขององค์กรนั้นจึงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจโดยไม่ตั้งใจ

(2) เพื่อแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจเฉพาะคราว ในช่วงเวลาที่ประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและขาดแคลนเงินตราที่จะนำไปซื้อขายและบริการจากต่างประเทศให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินกิจการบางอย่างเองเพื่อให้สินค้าบางประเภทบางชนิดมีความจำเป็นในยามฉุกเฉินหรือเพื่อป้องกันการขาดแคลนยามสงครามที่มีอยู่อย่างเพียงพอ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2496 รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ. ศ. 2496 โดยมีเหตุผลในการตรากฎหมายดังกล่าวคือเมื่อรัฐบาลเห็นความจำเป็นที่ควรจะมีหน่วยงานหรือองค์กรของภาครัฐบาลเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกบริการแก่ประชาชนก็ให้กระทำโดยตราพระราชกฤษฎีกา มาตรา 3

กฎหมายฉบับนี้ถือว่าเป็นกฎหมายที่วางระเบียบให้รัฐวัตถุประสงค์และแผนงาน มีกฎหมายยอมรับสถานภาพของหน่วยงานเหล่านี้และการจัดตั้งก็ดำเนินการไปอย่างสะดวกสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเพราะฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งองค์กรเหล่านั้นขึ้นตามความเหมาะสม

ต่อมาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการออกกฎหมายพระราชกฤษฎีกา ในช่วงปีพ.ศ. 2498 หลายฉบับเพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเช่นเหตุผลในการจัดตั้งคือเพื่อประกอบการอุตสาหกรรมประเภทเส้นใยและทอผ้าทุกชนิดอันเป็นประโยชน์แก่ทางราชการและประชาชนและเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจช่วยเหลือในการครองชีพตลอดจนอำนวยความสะดวกในด้านอุตสาหกรรม

ประเภทนี้ในทางราชการและประชาชนได้มีพอใช้ทั้งในยามปกติและยามสงคราม(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 ตอนที่ 54 วันที่ 26 กรกฎาคมพ. ศ. 2498)

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป ปี พ.ศ. 2498 มีเหตุผลในการจัดตั้งคือ เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการผลิตอาหารสำเร็จรูปให้มีความเพียงพอตามความจำเป็นแก่การบริโภค และสะดวกในการขนย้ายในเวลาที่ยังขาดการต้องการและเพื่อเป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่จะได้มีอาหารบริสุทธิบริโภคโดยทั่วถึงกันทั้งประเทศตลอดถึงในท้องถิ่นที่กันดารซึ่งขาดแคลนอาหารเป็นการช่วยเหลือในการครองชีพทั้งเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ไม่ต้องสั่งอาหารสำเร็จรูปจากต่างประเทศหรือทำให้การส่งสินค้าประเภทนี้จากต่างประเทศลดลงและยังเป็นโอกาสให้ประชาชนพลเมืองได้มีโอกาสทำการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์เพิ่มขึ้นเพื่อจำหน่ายวัตถุดิบให้แก่องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปเป็นผลพลอยได้ในการเศรษฐกิจอีกทางหนึ่งด้วย(ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 72 ตอนที่ 42 วันที่ 7 มิถุนายนพ.ศ. 2498)

(3) เพื่อเป็นโครงการชั้นนำแก่เอกชนในการดำเนินธุรกิจ ในกรณีที่สังคมใดต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการใหม่ๆซึ่งเอกชนยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินกิจการเนื่องจากต้องใช้เงินจำนวนมากหรือเอกชนได้รับดำเนินกิจการนั้นอยู่แล้วแต่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นที่พอใจแก่สังคมหรือทำกำไรให้กับตนเองได้ รัฐโดยตนเองหรือโดยการเรียกร้องของประชาชนก็จะนำมาดำเนินกิจการนั้นๆ โดยคาดหวังว่าจะสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยต้นทุนที่ต่ำเพื่อให้มีการอำนวยความสะดวกหรือมีบริการที่ประชาชนพึงพอใจหรือเพื่อรักษาธุรกิจของเอกชนมิให้ล้มละลายรวมถึงการแก้ปัญหาคนว่างงานด้วยโดยอาจเป็นกรณีที่มาดำเนินการเองหรือเข้ามาควบคุมหรือถือหุ้นข้างมากในกิจการนั้นๆโดยมิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากเดิมของกิจการแต่อย่างใดอาทิกิจการรถไฟไปรษณีย์โทรศัพท์และวิทยุกระจายเสียง เป็นต้น

นอกจากนั้นในการดำเนินกิจการบางประเภทที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเพราะเป็นการบริการรากฐานที่ช่วยส่งเสริมในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างสะดวกและรวดเร็วรัฐต้องเป็นผู้เริ่มดำเนินการก่อนด้วยเหตุผลที่ว่าเอกชนไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ในเรื่องนั้นมาก่อนจึงเกิดความไม่มั่นใจในการคุ้มทุนและผลกำไรที่จะขึ้นจากธุรกิจนั้นหรือไม่สนใจในการดำเนินการจนประสบความสำเร็จอาทิการจัดสร้างที่พักอาศัยให้ประชาชนซึ่งต้องใช้พื้นที่กว้างและเงินทุนจำนวนมากอาจเป็นความเสี่ยงในมุมมองของเอกชน

กิจการบางประเภทรัฐก็อาจเข้าเป็นผู้เริ่มดำเนินการดังเช่นที่ปรากฏในเหตุผลทำ ยพระราชกฤษฎีกา การตลาดเพื่อการเกษตรพ.ศ. 2517 ดังนี้

เหตุผลเนื่องจากผลิตผลเกษตรกรรมที่เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญและนำรายได้เข้าสู่ประเทศ การเศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งโดยส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและมาตรฐานการครองชีพอยู่ในระดับต่ำเพราะเกษตรกรถูกพ่อค้าและคนกลางกดราคาผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้

ตนเองได้กำไรมากที่สุดเกษตรกรจำต้องตกอยู่ในฐานะผู้เสียเปรียบเพราะไม่มีอำนาจในการต่อรองราคาผลผลิตเกษตรกรรมของตนเป็นการจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งตลาดสำหรับเกษตรกรขึ้นเพื่อให้เกษตรกรและสหกรณ์นำผลผลิตทางการเกษตรของตนมารวบรวมผลผลิตผลเกษตรกรรมอื่นมาขายในตลาดเพื่อเกษตรกรซึ่งจะเป็นการลดคนกลางให้น้อยลงและส่งเสริมให้กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้จำหน่ายหรือส่งผลิตผลเกษตรกรรมออกสู่ท้องตลาดเสียเองทั้งเป็นการช่วยให้ประชาชนผู้อุปโภคและบริโภคและผู้จำหน่ายปลีกซื้อผลผลิตเกษตรกรรมจากเกษตรกรกลุ่มเกษตรกรสหกรณ์การเกษตรหรือจากตลาดเพื่อเกษตรกรได้โดยตรงไม่ต้องผ่านคนกลางหลายชั้นดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งจะเป็นทางลดค่าครองชีพของประชาชนได้อีกทางหนึ่งและในทางโอกาสต่อไปเมื่อกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรมีฐานะการเงินที่มั่นคงสามารถที่จะรับกิจการขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรไปดำเนินการได้ก็จะรับโอนกิจการนี้ไปดำเนินการเห็นสมควรจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรขึ้นจึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ขึ้น(ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษเล่ม 91 ตอนที่ 167 วันที่ 5 ตุลาคมพ.ศ. 2517)

(4) เป็นวิธีเข้าจัดการเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง นับแต่ปีพ.ศ. 2539 เป็นต้นมาประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ 27 มิถุนายนพ.ศ. 2540 รัฐบาลมีคำสั่งให้สถาบันการเงิน 16 แห่งระงับกิจการชั่วคราวหลังจากนั้นประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกระบบตะกร้าเงิน Basket of currency ในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนและหันมาใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว Managed float เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคมพ.ศ. 2540 ทำให้เงินบาทลดค่าลงและขยายตัวเป็นวิกฤตการณ์ทางการเงินครั้งใหญ่จนในที่สุดต้องได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือ IMF International monetary fund ในช่วงเวลานี้สถาบันการเงินหลายแห่งประสบปัญหาหนี้เสียจากสินเชื่อที่ไม่ก่อตัวให้เกิดรายได้หรือ npl non performing loan จนรัฐบาลต้องตั้งกองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงินเข้ามาพยุงโดยปล่อยให้สถาบันการเงินกู้เงินจำนวน 4 แสน 3 หมื่นล้านบาทแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ต่อมาวันที่ 14 สิงหาคม 2540 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติมาตรการปฏิรูปสถาบันการเงินมีผลทำให้สถาบันการเงิน 42 แห่งหยุดการดำเนินงานเป็นชั่วคราวซึ่งต่อมาทำให้มีสถาบันการเงินหยุดดำเนินงานทั้งหมด 58 แห่งและในจำนวนนี้ถูกปิดลาว 56 แห่งในเวลาต่อมา

วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับรองแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันการเงินรวม 4 ฉบับโดยฉบับที่ 1 ให้อำนาจแก่องค์การปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) ฉบับที่ 2 ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจจากต่างประเทศเพิ่มฉบับที่ 3 จัดการภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องเข้าช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินฉบับที่ 4 จัดตั้งบริษัทบริหารสถาบันการเงิน (บบส.) เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่มีปัญหาตามแผนการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

การดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่ารัฐบาลเข้าไปแทรกแซงระบบสถาบันการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศจึงส่งผลให้สถาบันการเงินบางแห่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมาหรือกล่าวคือ

1) ธนาคารกรุงไทยจำกัดซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจโดยการควบกิจการของธนาคารเกษตรจำกัดและธนาคารมณฑลจำกัดที่เป็นธนาคารพาณิชย์โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่เปิดดำเนินการครั้งแรกเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2509 แล้วต่อมาในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2530 ได้รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารสยามตังนั้นเมื่อธนาคารกรุงไทยจำกัดนำกิจการของธนาคารมหาชนเข้ามาควบรวมและรับโอนทรัพย์สินที่ดีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การมาบริหารจึงมีผลทำให้ธนาคารมหานครและธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจไปด้วย

2) ธนาคารรัตนสินจำกัดเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ริเริ่มและผู้ถือหุ้นใหญ่จึงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อใช้เป็นกลไกของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงิน ดังนั้นเมื่อธนาคารแหลมทองจำกัดรวมกิจการเข้ากับธนาคารรัตนสินจำกัดฐานะของธนาคารแหลมทองจำกัดจึงเป็นรัฐวิสาหกิจไปด้วย อย่างไรก็ตามการที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงสถาบันการเงินข้างต้นถือได้ว่าการเข้ามาแก้ไขปัญหาเป็นการชั่วคราวเมื่อปัญหาคลี่คลายเองในระดับหนึ่งแล้วรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังก็จะดำเนินกิจการจำหน่ายกิจการของสถาบันการเงินเหล่านี้ต่อไป

นอกจากงานบริการสาธารณะจะอยู่ในความควบคุมของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังมี การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศ ด้วย ซึ่งเริ่มต้นจากหลัง การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพ.ศ. 2475 วิกฤตของประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นกลไกในการสนับสนุนนโยบายทางการเมืองนโยบายชาตินิยมธุรกิจอุตสาหกรรมและพัฒนาอาชีพมาตามลำดับ แต่ต่อมาระบบรัฐวิสาหกิจก็เริ่มเสื่อมลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลจอมพลป๋อพิบูลสงครามมาเป็นรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ธนะรัชต์ซึ่งขณะนั้นเกิดปัญหาทางการเงินของประเทศและรัฐวิสาหกิจหลายแห่งจึงทำให้รัฐบาลไทยต้องขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ภายหลังจากที่รัฐบาลไทยได้ก่อหนี้กับธนาคารโลกธนาคารโลกได้ส่งตัวแทนพิเศษมาศึกษาพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในเบื้องต้น สรุปได้ว่า กิจการประเภทองค์การและบริษัทที่ส่วนราชการต่างๆมีหุ้นส่วนได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นกิจการเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและมีผลกระทบต่อประชาชนส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของรัฐตังนั้นรัฐบาลจึงควรพิจารณานโยบายใหม่ว่ากิจการใดควรจะคงอยู่และดำเนินการอย่างไรจึงจะแข่งขันกับเอกชนได้กิจการใดควรยกให้เอกชนไปเสียและกิจการใดควรล้มเลิกไปเพราะได้ผลไม่คุ้มค่า

ผลการศึกษาดังกล่าวนับได้ว่าเป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่มีส่วนใหญในการสร้างแนวทางและกลไกการแปรรูปแบบรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมาในประเทศไทยดังนั้นจะเห็นได้จากการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจบางแห่งการเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับรัฐวิสาหกิจที่บัญญัติไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมถึงกฎหมายต่างๆที่เกิดขึ้น กระทั่งปัจจุบัน

จากการรวบรวมข้อมูลต่างๆและจาก www.mof.or.th ของกระทรวงการคลังในปีพ.ศ. 2544 พบว่าในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2500 ถึงปัจจุบันได้มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะรวม 9 วิธีการด้วยกัน คือ

1 . การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน (Contracting-Out) โดยปกติ การให้บริการโดยรัฐจะผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่ต่อมาเมื่อมีแนวคิดเรื่องการแปรรูปแบบรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นจึงมีแนวปฏิบัติที่เริ่มนิยมดำเนินการคือการที่รัฐทำสัญญาให้เอกชนเป็นผู้บริหารงานแทนโดยรัฐจะกำหนดระยะเวลาที่เอกชนสามารถดำเนินการได้และจ่ายค่าจ้างตามผลงานหรือเหมาจ่ายแต่รัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินอยู่และมีอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารและรับภาระด้านการลงทุน ผู้รับจ้างไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบการภาคเอกชนเสมอไปอาจเป็นหน่วยงานของเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรเช่นมูลนิธิหรืออาจเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ วิธีการทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารนี้มักจะเป็นมาตรการชั่วคราวก่อนแปรรูปกิจการเต็มรูปแบบหรืออาจเป็นปัจจัยที่ช่วยเหลือรัฐในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการกิจกรรมนี้ต่อหรือจะให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ

การสร้างให้เอกชนเป็นผู้บริหารงานแทนรัฐถ้าจะให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมก็ควรจะดำเนินการโดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันประมูลงานไปทำผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดจะได้รับการคัดเลือกแต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดไว้ด้วย

การทำสัญญาจ้างกับเอกชนให้บริหารงานอาจแบ่งได้ 2 วิธีคือ

1.1 การทำสัญญาจ้างเอกชนในบริหารงานเฉพาะ (Contract-out)การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานเฉพาะด้านจะใช้ในกรณีที่งานไม่มีความซับซ้อนและเป็นงานบางส่วนของกิจการหลักเช่นการจ้างเอกชนให้มาซ่อมและบำรุงรักษาเล็บเป็นรายปีจ้างเอกชนให้มาทำความสะอาดสำนักงานจ้างเหมาที่ปรึกษาในการฝึกอบรมพนักงาน เป็นต้น

1.2 การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานกิจการหนึ่ง (Management Contract) ได้แก่ กรณีที่รัฐวิสาหกิจทำสัญญาจ้างเอกชนที่มีลักษณะและความรู้ความสามารถในเชิงธุรกิจมาบริหารงาน โดยรัฐวิสาหกิจจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารและรับความเสี่ยงในการดำเนินการและรับผิดชอบเงินทุนในการดำเนินการรวมถึงภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจโดยกระบวนการคัดเลือกเอกชนจะเป็นไปตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละรัฐวิสาหกิจ เช่นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้จัดตั้ง

บริษัทในเครือคือดาวน์ทาวน์ Duty Free Shop โดยสร้างผู้บริหารร้านค้าปลอดอากรมีอาซีพมา
 ดำเนินการบริหารและการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน
 การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานนี้เป็นการสร้างประสิทธิภาพในการทำงานช่วยลด
 ค่าใช้จ่ายในการจ้างลูกจ้างประจำลดความจำเป็นในการขยายตัวของราชการและเพิ่มขึ้นของพนักงาน
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีความต้องการบริการสูง(peak period)แผนที่จะมาจ้างบุคคลเพิ่ม
 รัฐวิสาหกิจอาจจะทำสัญญาจ้างเอกชนมาดำเนินการบางส่วนนอกจากนั้นยังเป็นการกระตุ้นให้เกิด
 การแข่งขันระหว่างเอกชนด้วยกันระหว่างภาคเอกชนกับรัฐวิสาหกิจด้วยทำให้แต่ละองค์กรต้อง
 ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดเจ้าคือหากมีการแบ่งเขตภูมิศาสตร์ในการดำเนินงานทำให้
 รัฐวิสาหกิจต้องตรวจสอบต้นทุนของตนเปรียบเทียบกับต้นทุนของคู่สัญญาเสมอ
 ในการทำสัญญาประเภทดังกล่าวควรมีการระบุรายละเอียดและคุณลักษณะของคุณภาพ
 ให้บริการไว้ด้วยบางกรณีอาจมีการระบุถึงการลงโทษในกรณีที่มีดำเนินงานไม่ถึงคุณภาพหรือการให้
 โบนัสในกรณีที่ให้บริการมีคุณภาพดีและไม่มีการร้องเรียนจากผู้บริโภค
 นอกจากนี้ในการพิจารณาว่าควรทำสัญญาให้เอกชนเป็นผู้บริหารหรือรัฐวิสาหกิจเป็น
 ผู้ดำเนินการเองนั้นต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆดังนี้

ก ต้นทุนดำเนินการ

ข ประสิทธิภาพคุณภาพของการดำเนินการระดับงานของการบริการ

ค ผลกระทบต่อกิจกรรมอื่นๆของรัฐวิสาหกิจ

ง ความพร้อมในการที่จะกลับมาให้รัฐ เป็นผู้ดำเนินการเอง

จ ความรับผิดชอบต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชน

ฉ ข้อกำหนดทางกฎหมายว่าจะเปิดช่องหรืออนุญาตให้มีการว่าจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการ
 หรือไม่

ช ผลกระทบต่อบุคลากรโดยอาจมีการร้องเรียนให้คู่สัญญาเอกชนจ้างแรงงานตามความ
 เหมาะสมหรือเมื่อรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของราชการต้องการรับพนักงานก็ให้สิทธิพนักงานเหล่านี้
 ก่อน

ซ จำนวนเอกชนที่เสนอให้บริการในกรณีที่มีผู้เสนอให้บริการน้อยเพราะเขตพื้นที่และขนาด
 ของการบริการราคาประมูลก็จะต่ำลงวิธีแก้ปัญหาก็ทำได้โดยการแบ่งแยกสัญญาออกตามงาน
 ย่อยๆลงไปบางครั้งปัญหาที่อาจจะเลื่อนและวิสาหกิจเองในเรื่องของความล่าช้าในการจ่ายเงินการ
 ถูกแทรกแซงทางการเมืองและปัญหาคอร์ปชั่นเป็นต้น

ณ การสนับสนุนทางการเมือง

ญ การควบคุมทางการบริหารและกำกับตรวจสอบงานของเอกชนคู่สัญญาควรจะทำโดยผู้ชำนาญการและกระทำโดยสม่ำเสมอโดยมีการประชุมร่วมกันระหว่างคู่สัญญาโดยสม่ำเสมอเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาที่อาจมีขึ้น

1.3 การทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการ การปล่อยให้เอกชนเข้าทรัพย์สินของรัฐเช่น โรงงานสำนักงานหรือกิจการเป็นอีกหนึ่งรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยทรัพย์สินที่จะเช่านั้น เป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่อาจนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่หรือถูกปล่อยว่างเปล่าเพราะรัฐไม่มีแนวคิดหรือไม่พร้อมที่จะเสียในการพัฒนาทรัพย์สินดังกล่าวการทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการทำให้รัฐสามารถลดทรัพยากรที่จะใช้ในการจัดการกับทรัพย์สินนั้นและยังได้รายได้ที่แน่นอนจากการให้เช่าทรัพย์สินนั้น

สัญญาเช่าส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาประมาณ 15-20 ปีโดยเอกชนจะเป็นผู้เช่าดำเนินการในโครงการของรัฐและจ่ายเงินให้รัฐตามสัดส่วนที่ทำสัญญาระหว่างกันโดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการค่าค่าประกันการลงทุนและกำหนดบทลงโทษส่วนเอกชนจะมีหน้าที่ด้านการเปิดดำเนินงานและการลงทุนรายได้และกำไรจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารงานของเอกชนโดยผู้ใช้บริการหรือผู้ซื้อสินค้าจะจ่ายค่าบริการหรือค่าสินค้าให้กับเอกชนผู้เช่าโดยตรง

วิธีแบบ Turn-Key จะได้ว่าเป็นการให้เช่าในรูปแบบหนึ่งเป็นการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ ช่วยลดภาระทางการเงินของรัฐในการพัฒนาและบริหาร งานที่เกี่ยวข้องโดยรัฐจะให้เอกชนจัดการทรัพย์สินนับแต่ขั้นพัฒนาจนให้อยู่ในสภาพที่สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ผู้ประกอบการเอกชนจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและก่อสร้างจนทรัพย์สินออกมาในรูปแบบที่ตกลงกันเช่น พัฒนาที่ดินเป็นศูนย์การค้าเป็นโรงงานผลิตไฟฟ้าเป็นต้นเมื่อเอกชนได้ดำเนินการทำให้เกิดรายได้เป็นระยะเวลาหนึ่งรัฐในฐานะเจ้าของทรัพย์สินจะได้รับค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งโดยอาจเป็นเงินก้อนหรือรายปีตามแต่ตกลงกันเมื่อสิ้นสุดเวลาตามที่ตกลงกันไว้ทรัพย์สินนั้นก็จะมีขึ้นมาเป็นของรัฐในสภาพที่พัฒนาแล้วโดยเอกชนก็จะมีรายได้ในการดำเนินกิจการเป็นการชดเชยค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและก่อสร้างรวมทั้งการจัดการให้เอกชนดำเนินการในกิจการของรัฐมีการดำเนินงานไปแล้วหลายโครงการ เช่นโครงการให้เอกชนเช่าลงทุนพัฒนาและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้าตู้เทียบเรือปี 5 ท่าเรือแหลมฉบังของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โครงการให้เอกชนเช่าโรงงานผลิตน้ำส้มสายชูและอาหารกระป๋องขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป(อสร.)

อย่างไรก็ตามการเช่าทรัพย์สิน อาจไม่ได้รับความสนใจจากผู้บริหารภาคเอกชนมากนักเว้นแต่กิจการมีการผูกขาด เพราะไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของกิจการทำให้เอกชนไม่อาจนำเงินของตนมาลงทุนเพิ่มเพื่อปรับปรุงกิจการในระยะยาว

1.4 การให้สัมปทานแก่เอกชน(Concession or Franchising) เป็นกรณีที่รัฐให้เอกสิทธิ์เป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุนการจัดการและการปฏิบัติงานในทรัพย์สิน สัมปทาน กล่าวคือแทนที่รัฐจะ

ใช้เอกสิทธิ์ในการดำเนินการเองผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก็จะให้เอกชนดำเนินการแทนโดยผู้ประกอบการจะมีเอกสิทธิ์อาจเป็นสิทธิผูกขาดหรือเป็น สิทธิที่ต้องร่วมกันใช้กับผู้ประกอบการในการผลิตสินค้าหรือบริการชนิดใดชนิดหนึ่งแทนรัฐเข้าไปนำเสนอขายแก่ผู้บริโภคโดยผู้บริโภคจะต้องจ่ายค่าบริการตามที่กำหนดหรืออาจเป็นกรณีที่ได้รับสัมปทานผลิตบริการให้แก่รัฐโดยตรงเช่นการเก็บค่าจราจรการเก็บค่าจอดรถ เป็นต้นเมื่อครบอายุสัมปทานเอกชนโอนทรัพย์สินเหล่านี้ไปเป็นของรัฐทันที แต่เอกชนก็ยังคงได้รับสิทธิในการบริหารโครงการนั้นต่อไปตามกำหนดระยะเวลาในสัญญาซึ่งปกติก็จะประมาณ 20- 30 ปี

โดยปกติรัฐจะเก็บค่าสิทธิ์หรือส่วนแบ่งตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาการให้สัมปทานซึ่งหาคุณภาพการบริหารไม่ดีหรือไม่ได้เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ รัฐมีสิทธิ ยกเลิกสัญญาได้ตั้งนั้นถ้าผู้ประกอบการมีประสิทธิภาพและมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่ามูลค่าหรือส่วนแบ่งที่ต้องจ่ายให้แก่รัฐก็จะเป็นกำไรแต่สูงกว่ามูลค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งที่ต้องจ่ายให้แก่รัฐผู้ประกอบการก็ต้องรับภาระการขาดทุนเองเมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ประกอบการรายนั้นจะต้องพยายามดำเนินการ ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง

การให้สัมปทานจะเป็นประโยชน์สูงสุดแก่รัฐเมื่อมีการแข่งขันประมูลระหว่างเอกชนเพื่อให้ได้สิทธิดังกล่าวเช่นเดียวกับการทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานเพียงแต่ว่าการให้สัมปทานจะตกแก่เอกชนผู้เสนอประโยชน์ให้แก่รัฐสูงสุดแต่สัญญาจ้างจะเน้นผู้ที่เสนอค่าบริการที่ต่ำสุด

รูปแบบการให้สัมปทานรวมถึง BOOT(Build-Operate-Own-Transfer) BOT (Build-Operate-Transfer)และBTO(Build-Transfer-Operate)ตัวอย่างเช่นการทางพิเศษให้เอกชนมาลงทุนในโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 ในรูปแบบของ BTO การรถไฟแห่งประเทศไทยให้สัมปทานเอกชนในการก่อสร้างทางรถไฟยกระดับ โอบุเวสต์ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้สัมปทานภาคเอกชนเดินรถร่วมในบางเส้น

1.5 การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนหรือให้กับเอกชน (Public offering of shares or Private sale of shares) เป็นกรณีที่รัฐมีความสนใจในเรื่องที่จะดำเนินกิจการอยู่แต่ว่าต้องการให้สาธารณชนหรือเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการนั้นๆเป็นบางส่วนหรือเกือบทั้งหมดเพื่อระดมเงินมาใช้ในการลงทุนขนาดใหญ่ของกิจการการกระจายความเสี่ยงทางการเงินของกิจการไปยังผู้ลงทุนด้วยการเสนอขายหุ้นอาจจะทำได้ 2 วิธีคือ

1. เสนอขายให้กับสาธารณชน เป็นกรณีที่รัฐจะขายหุ้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดที่รัฐถืออยู่ให้กับประชาชนทั่วไปซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นบริษัทมหาชน Public limited Company มีการบริหารงานร่วมระหว่างรัฐกับเอกชนถือว่าเป็นก้าวแรกของการแปรรูป รัฐวิสาหกิจแบบเต็มที full privatization การเริ่มต้นของการเสนอขายให้กับสาธารณชนคือการทำหนังสือชี้ชวน prospectus โดยมีธนาคารเพื่อการลงทุนเป็นที่ปรึกษาและประกันการรับซื้อหุ้นที่เหลือการขายหุ้นนี้

สามารถดำเนินการทั้งในตลาดภายในประเทศหรือตลาดต่างประเทศซึ่งการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ อาจดำเนินการได้หลายวิธีคือ

วิธีที่ 1 ลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงบางส่วนแต่ไม่เกินร้อยละ 50 วิธีการนี้เป็นการขายหุ้นเพิ่มทุนหรือแบ่งขายหุ้นสามัญบางส่วนของรัฐวิสาหกิจออกจากในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งมีผลทำให้กิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นการถือหุ้นของบริษัทการบินไทยจำนวน 1177 ล้านหุ้นออกจากในตลาดหลักทรัพย์มีผลทำให้รัฐถือหุ้นในบริษัทลดลงร้อยละ 92.86

วิธีที่ 2 การลดในส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงเกินร้อยละ 51 มีผลทำให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นบริษัทปิโตรเคมีภัณฑ์จำกัด(มหาชน)ได้กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์โดยลดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังต่ำกว่าร้อยละ 50 มีผลทำให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตามการดำเนินการตามวิธีที่ 1 และวิธีที่ 2 นี้กิจการรัฐวิสาหกิจต้องมีสถานะเป็นบริษัทจำกัดก่อนจึงจะดำเนินการได้แต่โดยที่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ในปัจจุบันร้อยละ 70 มีสถานะภาพเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะมิได้เป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นหากจะนำหุ้นของรัฐวิสาหกิจเข้าไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจเพื่อ ปรับภาพลักษณะวิสาหกิจนั้นให้เป็นบริษัทจำกัดก่อนตามพระราชบัญญัติหุ้นรัฐวิสาหกิจพ. ศ. 2542

วิธีที่ 3 การจัดตั้งบริษัทย่อยหรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจการแทน subSidiary Company วิธีนี้เป็นรูปแบบซึ่งรัฐวิสาหกิจจะต้องจัดตั้งบริษัทย่อยขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการแทนแล้วการดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทย่อยหรือกระจายหุ้นเดิมด้วยการนำหุ้นเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ในอัตราสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 51 โดยมีบริษัทย่อยนี้จะมีการดำเนินงานในรูปแบบเอกชนเต็มที่ภายหลังการเข้าไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์เช่นกรณีกฟผ . ตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า Egco ขึ้นโดยถือหุ้น 100% และกระจายหุ้น 51 เปอร์เซ็นต์เข้าตลาดหลักทรัพย์เป็นต้น

2 เสนอขายให้กับเอกชน กรณีนี้รัฐจะเสนอขายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดที่รัฐถืออยู่ให้กับผู้ซื้อเพียงคนเดียวหรือกลุ่มซึ่งได้มีการกำหนดตัวบุคคลไว้แล้วเช่นบริษัทหรือสถาบันการลงทุนวิธีการนี้เหมาะสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่ำหรือรัฐวิสาหกิจที่ต้องการเจ้าของที่มีความสามารถมีประสบการณ์สูงในกิจการรัฐวิสาหกิจนั้นมีฐานะทางการเงินที่มั่นคงนอกจากนี้ยังเหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจที่ขาดการพัฒนาและเทคนิคในการดึงดูดเงินลงทุน

ข้อดีของการเสนอขายหุ้นให้กับเอกชน ไม่คัดเลือกรูปแบบที่มีความเหมาะสมมีความสามารถทางการบริการและการตลาดในการที่จะดำเนินการธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเพิ่มแรงดึงดูดเงินลงทุนที่จะนำไปสู่กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรูปแบบเต็มที่ในที่สุด

ในการที่รัฐจะเสนอขายหุ้นให้กับเอกชนรัฐต้องให้ความสำคัญกับเรื่องฐานะทางการเงินภูมิหลังของผลของการดำเนินการธุรกิจที่เสนอเข้ามาซื้อหุ้นความมีชื่อเสียงของธุรกิจนั้นนอกจากนั้นสิ่งที่รัฐคำนึงถึงไม่ว่าจะเป็นการขายหุ้นให้กับสาธารณชนให้กับเอกชนก็คือ

- ปัญหาในเรื่องหนี้สาธารณะที่รัฐวิสาหกิจได้ก่อไว้
- เรื่องกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนบำเหน็จบำนาญ
- ทรัพย์สินที่รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของรวมทั้งการประเมินค่าทรัพย์สินต่างๆ
- ราคาหุ้นที่ขายควรขายให้ได้ราคาสูงที่สุด
- ความเสี่ยงของผู้ซื้อหุ้นควรพยายาม ลดให้ต่ำที่สุด
- การจำกัดการถือหุ้นของเอกชนหรือต่างชาติ

บางครั้งการขายหุ้นบางส่วนให้กับผู้บริหารหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง

management/employee buy-out ก็จะเป็นผลดีส่งผลให้พนักงานมีกำลังใจในการทำงานเพราะเขามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของและสร้างความเชื่อมั่นให้กับกลุ่มผู้ถือหุ้นอื่นในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงานแต่พนักงานอาจได้เงินไม่เพียงพอในการลงทุนหรือไม่มีความสามารถพอที่จะบริหารกิจการนั้นได้ดีนอกจากนั้นหากกิจการประสบปัญหาที่ต้องเลิกกิจการพนักงานก็จะพบความสูญเสียทั้งในด้านงานอาชีพและเงินออมที่ได้ลงทุนไปกับการซื้อหุ้น

3.1.5 การลงทุนร่วมกับภาคเอกชน joint-venture การที่รัฐเข้ามาดำเนินการโดยการร่วมลงทุนกับเอกชนตามสัดส่วนผสมผสานความเชี่ยวชาญและเงินลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนโดยอาจการตั้งกิจการขึ้นมาใหม่โดยรัฐและเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจอาจมีการจัดตั้งกิจการใหม่ในเครือโดยมีเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการถือหุ้นรัฐจะยังคงถือหุ้นในสัดส่วนมากกว่าหรือน้อยกว่าก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสมในด้านการปฏิบัติการนั้นส่วนใหญ่จะเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบเพื่อจะได้มีโอกาสนำเทคนิคและระบบการบริหารสมัยใหม่มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการนี้มักจะนำมาใช้ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีปัญหาทางการเงินต้องการเงินทุนเพิ่มเพื่อเพิ่มศักยภาพหรือฐานะของรัฐวิสาหกิจโดยอาจลงทุนกับบริษัทต่างประเทศเพื่อประโยชน์ทางการบริหารและประสบการณ์ในด้านต่างๆนอกจากนั้นการแปรรูปโดยวิธีการนี้อาจเป็นเพราะรัฐวิสาหกิจต้องการที่จะนำการรักษาความเป็นระบบราชการไว้แต่เพิ่มความเข้มแข็งโดยการร่วมลงทุนกับเอกชนก็ได้

วิธีการร่วมลงทุนมี 2 วิธีดังนี้คือ

วิธีที่ 1 รัฐวิสาหกิจร่วมลงทุนกับภาคเอกชนโดยการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาดำเนินการบางกิจกรรมที่เคยทำอยู่และบริษัทเอกชนจะเป็นผู้บริหารงานในกิจการนั้นวิธีการนี้จะเป็นวิธีการที่รัฐวิสาหกิจสามารถลดการก่อกวนและยังสามารถจะได้ประโยชน์ทั้งในด้านเทคโนโลยีการตลาดและการจัดการมาจากพระเอกชนตัวอย่างเช่นองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพร่วมลงทุนร้อยละ 20 กับเอกชนเพื่อดำเนิน

รถปรับอากาศขนาดเล็กบริษัทการบินไทยจำกัดร่วมลงทุน 100 ละ 30 กับเอกชนเพื่อจัดตั้งบริษัทคร่ำ
การบินภูเก็ตวิธีนี้บริษัทที่สร้างขึ้นใหม่จะตั้งให้ผลจากรัฐวิสาหกิจเพื่อมีความคล่องตัวในการบริหารงาน
ไม่ติดขัดอยู่กับระเบียบของทางราชการ

วิธีที่ 2 รัฐวิสาหกิจจะประเมินทรัพย์สินของตนเองแล้วนำไปลงทุนกับภาคเอกชนในกิจการที่
ภาคเอกชนทำได้ดีอยู่แล้วหรือมีการแข่งขันสูงหลังจากนั้นการถือหุ้นของภาครัฐจะไม่เกินร้อยละ 49
โดยจะมีผลทำให้กิจการพัฒนาการเป็นรัฐวิสาหกิจและสามารถดำเนินการในกระบวนการตราให้มี
ความรวดเร็วมีประสิทธิภาพและในบางครั้งกิจการร่วมลงทุนใหม่อาจเป็นกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับ
การดำเนินธุรกิจเดิมของรัฐวิสาหกิจซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดสามารถจะนำเรื่องการเข้าร่วมลงทุนกับ
ภาคเอกชนเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติในเรื่องดังกล่าววิธีการดำเนินการในรูปแบบนี้จะต้อง
ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือ
รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของพ.ศ. 2540 โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา
วิธีจำหน่ายและการกำหนดราคาที่จะขายเพื่อให้รัฐได้ประโยชน์สูงสุด

3.1.6 การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต (Build-Own-Operate:BOO)เป็น
การเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจโดยรัฐจะสนับสนุนให้เอกชน
เป็นผู้ลงทุนในกิจการที่รัฐไม่ดำเนินการเองเพื่อลดภาระต้นทุนของรัฐและเมื่อเอกชนดำเนินการแล้วรัฐ
จะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนเช่นกรณีไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือกฟผ.ให้เอกชน
ดำเนินการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้าในรูปแบบของ independent power Producer IPP แล้วขาย
ไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้การไฟฟ้าต่อไป

3.1.7 การจัดองค์การใหม่โดยการแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็นส่วนๆ reorganization in
to component or fragmentation เป็นการจัดองค์การใหม่ของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหน่วยต่างๆหลาย
หน่วยแล้วจัดในรูปแบบของบริษัทแม่ holding Company และบริษัทลูก subsidiary Company
โดยบริษัทแม่ถือหุ้นในบริษัทลูกแต่ละบริษัทและเอกชนจะเข้ามาซื้อบริษัทลูกต่างๆที่เห็นว่ามีโอกาส
ทางธุรกิจ

วิธีนี้เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างค่อยเป็นค่อยไปในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีกิจการมากเกินไป
การขยายกิจการทั้งหมดพร้อมกันจะไม่เป็นที่น่าสนใจแก่นักลงทุนเท่าที่ควรการแยกขายจะเป็นวิธีการ
ที่ดีที่สุดส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันบางครั้งจะขายเพียงบางหน่วยของรัฐวิสาหกิจและยังคงหน่วยงาน
อื่นของรัฐวิสาหกิจนั้นไว้เช่นกิจการที่ไม่ได้มีการดำเนินการในเชิงพาณิชย์เพื่อป้องกันการผูกขาด

3.1.8 การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจและการยุบเลิกกิจการ sale of State owned
enterprises assets/ liquidation การดำเนินการวิธีเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนที่
สมบูรณ์ที่สุดเพราะเป็นผลทำให้รัฐไม่สามารถมีกิจกรรมใดใดในกิจการหรือทรัพย์สินนั้นต่อไปอีกเป็น
การโอนความเสี่ยงทางการเงินและความรับผิดชอบทางการบริหารงานจากรัฐไปสู่ภาคเอกชนโดย

สิ้นเชิงวิธีการนี้เป็นการขยายทรัพย์สินมากกว่าขายหุ้นการขายนี้อาจได้ทั้งการแยกขายหรือขายทั้งหมดโดยวิธีการเปิดให้มีการโอนหรือโดยการขายทอดตลาดแล้วแต่กรณีซึ่งการเลือกใช้วิธีใดนั้นต้องตัดสินใจหลังจากที่มีการเจรจาต่อรองโดยตรงกับลูกค้าที่ได้มีการกำหนด ไว้ล่วงหน้า

การขายทรัพย์สินหรือกิจการมักเป็นที่สนใจและได้รับการตอบสนองด้วยดีจากผู้ลงทุนทางด้านรัฐก็จะได้รับเงินจากการขายทรัพย์สินนั้นในเวลาอันสั้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบอื่นนั้นจะต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งกว่าเอกชนที่เข้าร่วมในรัฐวิสาหกิจนั้น จะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐอย่างไรก็ตามการแปรรูปแบบรัฐวิสาหกิจโดยวิธีนี้เอกชนผู้ซื้อจะต้องมีเงินเป็นจำนวนมากตลาดหุ้นสองประเทศจึงต้องมีขนาดใหญ่พอที่จะรองรับการขายกิจการได้วิธีการนี้อาจกำหนดผู้ซื้อที่มีทุนเพียงพอที่จะสามารถซื้อได้ไม่ก็รายได้โดยวิธีการขายกิจการนี้เท่ากับนับว่าเป็นวันที่ขายกิจการรัฐบาลจะไม่ได้รับกระแสรายได้ตามมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์ที่ได้จากการขายหุ้นในอนาคตแต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีการแยกขายกิจการนั้นซับซ้อนยิ่งกว่าการขายหุ้นมากการขายกิจการจะขายได้ในราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าปัจจุบันของรายได้ที่รัฐบาลจะได้รับจากกิจกรรมนั้นในอนาคตเหตุผลก็คือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจมักจะมีข้อจำกัดทางด้านการเมืองและทางงบประมาณและยังขาดแรงจูงใจในการบริหารงานดังนั้นราคาของผู้ซื้อภาคเอกชนเต็มใจที่จะจ่ายเป็นราคาที่จะสะท้อนให้เห็นถึงประมาณการรายได้จากรัฐวิสาหกิจที่ผู้ซื้อคาดหวังสามารถทำได้อันเกิดจากการดำเนินงานโดยภาครัฐ อย่างไรก็ตามถ้าต้องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่เพียงบางส่วนรัฐวิสาหกิจจะกระจายทรัพย์สินอื่นยกเว้นทรัพย์สินหลักวิธีการวิจัยช่วยในการลดขนาดของรัฐวิสาหกิจลงแต่ถ้ากิจการนั้นๆ รัฐเห็นว่ามีหมดความจำเป็นในการดำเนินงานและภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีกว่ารัฐก็จะยุบเลิกกิจการนั้นได้โดยมีมติคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจซึ่งจากจำหน่ายโอนกิจการได้จากที่ได้ดำเนินการชำระบัญชีเพื่อให้ภาคเอกชนซื้อกิจการนั้นแล้วจึงยกเลิกรัฐวิสาหกิจ

การยุบเลิกกิจการต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ. ศ. 2504 ซึ่งระบุว่าการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของที่มีมูลค่าตามงบดุลเกิน 5 แสนบาทหรือไม่เกิน 5 แสนบาทแต่ต้องเป็นเหตุให้พันสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจหรือกรณีอื่นที่กระทรวงเจ้าสังกัดเห็นว่าเป็นปัญหานโยบายต้องได้รับอนุญาตหลังจากคณะรัฐมนตรีและตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ให้ความเห็นในวิธีการจำหน่ายราคาที่จัดจำหน่ายหรือเรื่องอื่นตามควรแก่กรณีโดยคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยกระทรวงเจ้าสังกัดกระทรวงการคลังสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำนักตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานงบประมาณ

3.1.9 การผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อเพิ่มการแข่งขัน deregulation ในกรณีที่กิจการใดถูกรัฐเข้าควบคุมในเรื่องต่างเช่นจำนวนผู้ประกอบการระดับราคาที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคอัตรากำไรทิศทางการขยายตัวของกิจการอาจทำให้กิจการนั้นดำเนินการอย่างขาดประสิทธิภาพผู้บริโภคอาจจะ

ได้รับบริการที่ได้คุณภาพทำให้เกิดการผูกขาดโดยผู้ผลิตเอกชนและในบางครั้งก็จะต้องเป็นผู้ผลิตที่ผูกขาดในกิจกรรมบางอย่างเหล่านี้เป็นการสร้างอุปสรรคต่อการแข่งขันเสรีและเป็นผลเสียแก่ผู้บริโภค

3.2 กฎหมายกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ

กฎหมายกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปีพ.

ศ. 2500 ถึงพ.ศ. 2540 มีอยู่ด้วยกัน 3 ฉบับคือ

3.2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐพ. ศ.

2535 เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์การให้สัมปทานหรือสิทธิแก่เอกชนหรือการเข้าร่วมลงทุน

ระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อมีแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนโดยกระบวนการดำเนินการกำกับดูแล

และติดตามผลอยู่ภายใต้คณะกรรมการที่มาจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีได้ในการพิจารณา

ของบุคคลแต่เพียงผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียวเช่นที่ผ่านมาอีกต่อไปกฎหมายดังกล่าวมีหลักเกณฑ์

สำคัญคือหน่วยงานเจ้าของโครงการที่ต้องร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าด้วยวิธีการใดหรือมอบให้เอกชน

ลงทุนแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งเช่นการอนุญาตการให้สัมปทานการให้สิทธิหรือ

วิธีการอื่นใดจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆตามที่กฎหมายกำหนดคือ

ก เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นที่สำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ สศช กำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัดมี

วงเงินหรือทรัพย์สินเกิน 5000 ล้านบาทหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้

ค่าปรึกษาซึ่งที่ปรึกษาจะต้องทำรายงานอีกฉบับตามละเอียด ตามที่ สศช. กำหนด และสาระสำคัญ

อื่นๆที่ปรึกษาเห็นสมควรเพื่อที่หน่วยงานเจ้าของโครงการจะได้ส่งรายงานนี้ไปยังส่วนราชการที่

เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา

ข เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดได้รับผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการจากหน่วยงานของเจ้าของ

โครงการแล้วจะดำเนินการดังต่อไปนี้

1 โครงการใหม่ให้เสนอต่อสศช.เพื่อพิจารณาหาก สศช.พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับ

โครงการให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับ

ความเห็นของสศช.ให้เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอ

คณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินโดยต้องแจ้งข้อมูลต่างๆตามที่สศช.กำหนดและข้อมูลอื่นตามที่เจ้าของ

โครงการเห็นสมควร

2 โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้วให้เสนอต่อกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาหา

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับโครงการให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความ

เห็นชอบในหลักการของโครงการแต่หากกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับโครงการให้แจ้งหน่วยงาน

เจ้าของโครงการในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลังให้

เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินโดยต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ ตามที่คสช.กำหนดและข้อมูลอื่นตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควร

ค เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องร่างประกาศเชิญชวนให้ อื่น งานหรือร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขที่สำคัญที่แจ้งในสัญญา ร่วมกับการดำเนินการ หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งโดยประกอบด้วยบุคคลที่กฎหมาย กำหนดมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเข้าร่วมงานหรือ ดำเนินการร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในร่างสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ กำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญาพิจารณาเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการและ พิจารณาดำเนินการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามที่เห็นสมควร

ง เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการคัดเลือกเอกชนให้เข้าร่วมงานหรือดำเนินการโดย วิธีการประมูลแต่หากคณะกรรมการเห็นว่าไม่สมควรใช้วิธีการประเมินและหน่วยงานเจ้าของโครงการก็ เห็นชอบให้รายงานต่อสศช.และกระทรวงการคลังทั้ง 2 หน่วยงานเห็นพ้องด้วยข้อเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติแต่หากหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ คณะกรรมการข้างต้นให้ทำบันทึกความเห็นเสนอ สศช.และกระทรวงการคลังเพื่อประกอบการ พิจารณาธาตุทั้ง 2 หน่วยงานเห็นพ้องต้องตรงกันหรือมีความเห็นไม่ตรงกันให้ใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธี ประมูล

จ หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอคณะกรรมการคัดเลือกเอกชนเพื่อเข้าร่วมงานหรือ ดำเนินการตามที่มีผู้เสนอเข้ามาในกรณีที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินเกินกว่า 5 พันล้านบาทที่ปรึกษาตาม ข้อ ก. จะต้องร่างขอบเขตของโครงการและทำความเข้าใจประเมินการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการตามโครงการนั้นด้วยแต่เมื่อมีการประกาศเชิญชวนแล้วไม่มีผู้เสนอเข้าร่วมหรือ ดำเนินการให้ยกเลิกประกาศเชิญชวนเพื่อดำเนินการใหม่หากมีผู้เสนอเพียงรายเดียวหรือรายได้มีแต่ เพียงรายเดียวที่เสนอถูกต้องตามรายการเอกสารที่กำหนดในกระทรวงหาเห็นว่ารักจะได้ประโยชน์ หน่วยงานเจ้าของโครงการก็ดำเนินการต่อไปได้

ฉ คณะกรรมการมีหน้าที่เสนอผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผลประเด็นที่เจรจาต่อรองในเรื่อง ผลประโยชน์ของรัฐร่างสัญญาและเอกสารทั้งหมดต่อรัฐมนตรีว่ากระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อนำไปเสนอ คณะรัฐมนตรีภายใน 90 วันนับแต่ที่คณะกรรมการตัดสินหากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืน คณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวนความเห็นเสร็จแล้วจึงนำผลการพิจารณาให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ ขาด

ช ก่อนลงนามในสัญญาต้องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาร่างสัญญาร่วมงานหรือ ดำเนินการก่อน

ข เมื่อลงนามในสัญญาแล้วหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานประกอบด้วยบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้ทำหน้าที่ติดต่อและกำกับดูแล ให้มีการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในสัญญารายงานผลการดำเนินงานความคืบหน้าปัญหาและแนวทางการแก้ไขต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อทราบตัวระยะเวลาจะต้องรายงานให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนดแต่ต้องไม่เกิน 6 เดือนต่อ 1 ครั้งในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการละเลยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อผูกพันทางสัญญาที่ได้ลงนามไปแล้วให้ผู้แทนกระทรวงการคลังที่อยู่ในคณะกรรมการสั่งงานจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

3.2.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ 2504 เป็นหลักเกณฑ์ที่มีเพิ่มขึ้นเพื่อเตรียมความพร้อมในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐโดยวิธีการซื้อกิจการหรือหุ้นส่วนของราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้คือการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นส่วนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต้องได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการต่างๆตามที่กำหนดไว้สำหรับการจำหน่ายได้ตามหลักเกณฑ์มีดังต่อไปนี้

ก กิจการหรือหุ้นส่วนที่จำหน่ายมีมูลค่าคงขาดไม่เกิน 500000 บาท

ข หุ้นส่วนที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลไม่เกิน 5 แสนบาทแต่การจำหน่ายจะเป็นเหตุให้พ้นจากสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจหรือ

ค การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นในกรณีที่กระทรวงเจ้าสังกัดเห็นว่าเป็นปัญหานโยบาย

ง กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้น 1 ชุดประกอบด้วยบุคคลที่กฎหมายกำหนดมีหน้าที่ให้ความเห็นในวิธีการจำหน่ายหุ้นโดยคำนึง ของรัฐให้ความเห็นในเรื่องราคาที่จะจำหน่ายโดยคำนึงถึงความมั่นคงฐานะการเงินประสิทธิภาพในการหากำไร ที่จัดจำหน่ายและให้ความเห็นในเรื่องอื่นๆแล้วแต่กรณีเมื่อคณะกรรมการดำเนินการเรียบร้อยแล้วให้เสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาเมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังตกลงประการใดให้ การดำเนินการต่อไป

จ ในกรณีที่กระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลัง ได้หรือกรณีที่ธุรกิจหรือหุ้นส่วนจะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลเกินกว่า 5 ล้านบาทหรือราคาที่จะจำหน่ายเกินกว่า 5 ล้านบาทให้กระทรวงเจ้าสังกัดเสนอขอมติคณะรัฐมนตรี

3.2.3 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วน พ. ศ. 2535 เดิมการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นส่วนกระทรวงการคลังเป็นเจ้าของได้ดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นส่วนที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของพ. ศ. 2504 ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติ

เฉพาะการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นอย่างเดียวยังมิได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการลงทุนแต่อย่างใดแต่รายได้ที่ได้จากการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินจะนำไปใช้จ่ายลงทุนใดก็ได้โดยดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวได้ที่อธิบายไปก่อนหน้านี้จะพบว่าต้องมีการนำเสนอคณะมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบเป็นกรณีกรณีไปและในกระบวนการจำหน่ายจากกระทำในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย จากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการจากกระบวนการและขั้นตอนดังกล่าวทำให้การบริหารงานและการลงทุนขาดความคล่องตัวไม่เอื้ออำนวยต่อการจำหน่ายหุ้นผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่ต้องการความรวดเร็วในการตัดสินใจจึงมีการกำหนดแนวทางการจำหน่ายหุ้นใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและกำหนดเป็นข้อยกเว้นในการจำหน่าย หุ้นตามระเบียบฉบับนี้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับที่อธิบายไปก่อนหน้านี้

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการพ.ศ . 2535 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ครั้งในปี พ.ศ.2546 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก การซื้อหุ้นนิติบุคคลให้ซื้อหุ้นที่มีลักษณะตามข้อ 1 ข้อใดดังต่อไปนี้

1 หุ้นเพื่อดำรงสัดส่วนร้อยละ 70 ในกรณีที่มีหุ้นกู้กระทรวงการคลังค้ำประกันคง

ค้างอยู่หรือมีเงินให้กู้ต่อ

2 หุ้นเพิ่มทุนตามสิทธิในกรณีที่เป็นสิทธิผู้ถือหุ้นเดิม

3 หุ้นนิติบุคคลที่รัฐบาลมีนโยบายให้ร่วมทุน

4 คณะนิติบุคคล กิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

5 หุ้นในกิจการที่มีผลประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและสอดคล้องกับแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข การจำหน่ายหุ้นนิติบุคคลต้องจำหน่ายไปเพื่อซื้อหุ้นนิติบุคคลอื่นและการจำหน่ายหุ้นนิติบุคคลให้จำหน่ายหุ้นที่มีลักษณะตามข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

1 หุ้นที่รัฐบาลมีนโยบายให้จำหน่าย

2 หุ้นซึ่งมีอัตราผลตอบแทนต่ำ

3 หุ้นในกิจการซึ่งไม่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ

การซื้อหุ้นนิติบุคคลและจำหน่ายหุ้นนิติบุคคลดังกล่าว ทั้งหมดอยู่ในอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะให้ความเห็นชอบแต่ก็ ในกรณีที่การจำหน่ายหุ้นบางกิจการต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อนคือ

ก หุ้นของกิจการซึ่งรัฐบาลถือหุ้นแต่เพียงผู้เดียวหรือถือหุ้นแต่เพียงผู้เดียวยกเว้นผู้ก่อตั้งหรือผู้ถือหุ้นอยู่เกินละ 99.99 ของหุ้นทั้งสิ้น

ข ทำให้สัดส่วนของหุ้นส่วนที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของหุ้นทั้งสิ้น

ค ทำให้สัดส่วนของหุ้นส่วนที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งสิ้น
 ง ทำให้สัดส่วนของหุ้นส่วนที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของหุ้นทั้งสิ้น
 ข้อแตกต่างที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่าย
 กิจการหรือหุ้นส่วนที่ส่วนราชการ จัดเป็นเจ้าของพ.ศ. 2504 กับระเบียบกระทรวงการ การจำหน่าย
 หุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการพ. ศ. 2535 คือเงินที่ได้จากการขายหุ้นโดยระเบียบสำนัก
 นายกรัฐมนตรีกำหนดให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในขณะที่ระเบียบกระทรวงการคลังกำหนดให้
 เงินที่ได้จากการขายหุ้นสามารถนำไปลงทุนซื้อหุ้นอีกได้

3.3 สัมปทานบริการสาธารณะ:วิธีการสำคัญในการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ
 สัมปทานบริการสาธารณะเป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองของไทยนำมาใช้มากที่สุดการ
 มอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งภายใต้ระยะเวลาที่
 กำหนดด้วยการลงทุนและความเสี่ยงทายของฝ่ายเอกชนเองฝ่ายปกครองมิได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับ
 สัมปทานแต่ฝ่ายปกครองให้สิทธิในการเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนในการใช้บริการจาก
 ประชาชนผู้ใช้บริการ เอกชนผู้รับสัมปทาน

3.3.1 แนวความคิดเรื่องสัมปทานในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองกิจการบริการ
 สาธารณะของไทยจัดทำโดยรัฐเป็นส่วนใหญ่เนื่องจากการบริการสาธารณะเป็นหน้าที่ ของรัฐที่ต้อง
 จัดทำแต่อย่างไรก็ตามในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ริเริ่มมีการสัมปทานให้แก่
 เอกชนในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะบางอย่างเช่นทำไม้ซุงดองค่าทางเป็นต้น เปิดในปีพ. ศ.
 2492 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานสัมปทานให้บริษัทเดนมาร์กสร้างทาง
 รถไฟกรุงเทพสมุทรปราการจากนั้นก็มีการสัมปทานซุงดองแก่เอกชนเช่นกันแต่อย่างไรก็ตามการ
 ให้สัม เราไม่มีได้เรียกชื่อว่าเป็นสัมปทานแต่เรียกว่าการพระราชทานพระบรมราชานุญาตซึ่งมีลักษณะที่
 สำคัญคือให้ผู้รับอนุญาตมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวและต้องลงทุนในการดำเนินการด้วยตนเองแต่มีสิทธิ
 พิเศษในการจัดเก็บรายได้จากบริการนั้นนั้นและผู้รับอนุญาตต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐเป็นการตอบ
 แทนที่รัฐให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับอนุญาตซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับการให้สัมปทานในปัจจุบัน
 การให้สัมปทานในอดีตมิได้มีกฎหมายใดมีขึ้นเพื่อควบคุม สัมปทานกฎหมายฉบับแรกที่มิขึ้น
 เพื่อควบคุมระบบสัมปทานคือพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขาย ความปลอดภัยหรือผาสุกของ
 ประชาชนพุทธศักราช 2471 กฎหมายนั้นกล่าวเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ให้ความหมายของกิจการ
 ค้าขาย กฎหมายนั้นกล่าวเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ให้ความหมายของกิจการค้าขายเป็นอัน กฎหมาย
 นั้นกล่าวเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ให้ความหมายของกิจการค้าขายเป็นอันเป็นสาธารณูปโภค
 ชลประทานโรงงานไฟฟ้าและบรรดากิจการอื่นที่กระทบถึงความปลอดภัยและผาสุกแห่งสาธารณชน
 ซึ่งจะได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดต่อไปกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ว่าบุคคลใดในจะ

ประกอบกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความสุขของสาธารณชนได้ก็ต่อเมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือได้รับสัมปทานแล้วก็ตามแต่ถูก ท้องเสียหรือสิ้นอายุโรงก็ อากาการดังกล่าวไม่ได้และในการพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานนั้นรัฐบาลจะต้อง กำหนดเงื่อนไขใดๆตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนไว้ด้วยก็ได้ถ้ามี การประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคโดยไม่รับขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือ สัมปทานแล้วจะมีความผิดต้องระวางโทษปรับนอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวด้วยกำหนดการ ควบคุมกิจการที่ต้องมีการขออนุญาตอีกด้วยกิจการที่ต้องขออนุญาต กิจการประกันภัยธนาคารออมสิน เครดิตฟองซิเอร์หรือกิจการอื่นอันมีสภาพคล้ายคลึงการกิจการเหล่านี้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะ กาลนั้นแต่ถ้ายังไม่มีกฎหมายเฉพาะข้อห้ามมิให้ประกอบกิจการเหล่านี้ไว้แล้วแต่จะได้รับการอนุญาตจาก รัฐบาลและในการอนุญาตจากรัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขใดใดตามที่จำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือ ผาสุกแห่งสาธารณชนไว้ด้วยก็ได้

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2473 ได้มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการมอบให้เอกชนจัดดำเนินการบริการ สาธารณะหญิงฉบับคือพระ บัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทานพุทธศักราช ๒๔๗๓ซึ่งเดิมราชฎรจาก สร้างทางหลวงและทางราชฎรจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 146 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางรางรถไฟและ ทางหลวงพุทธศักราช 2464 แต่เมื่อพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้สัมปทานใช้บังคับแล้ว ก็มี บทบัญญัติกำหนดให้เอกชนสร้างและบำรุงทางหลวงในราชอาณาจักรวันแต่โดยอาศัย สถานที่ได้รับ จากรัฐบาลโดยให้ยื่นเรื่องขอสัมปทานต่อเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมฯ ในกฎหมาย ฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจแก่รัฐบาลในการเพิ่มของสัมปทานก่อนสิ้นอายุสัมปทานได้ถ้าปรากฏว่าผู้รับ สัมปทานเป็นคนล้มละลายหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัมปทานหรือหาข้อความในสัญญา สัมปทานให้อำนาจไว้รัฐบาลก็สามารถเข้าครอบครองทางหลวงสายใดก่อนสิ้นอายุได้ และเมื่อเข้า ครอบครองทางหลวงสายใดแล้วรัฐบาลจะต้องเข้ายึดครอบครองบรรดาสิ่งปลูกสร้างและของใช้ในการ สร้างหรือทะนุบำรุงทางด้วยแต่มีเงื่อนไขในการเข้าครอบครองทางหลวงก่อนสิ้นอายุสัมปทานคือ รัฐบาลจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้รับสัมปทาน

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยพ.ศ. 2475 การให้สัมปทานแก่เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะก็ ยังคงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบอาขายอันกระทบถึงความปลอดภัยผาสุกแห่ง สาธารณชนพุทธศักราช 2471 อยู่ต่อไปแต่อย่างไรก็ตามในปี.ศ 2482 มีการตราการชลประทาน ราชฎรพุทธศักราช 2482 ออกมากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดควบคุมให้สัมปทานแก่ เอกชนไว้โดยตรงคือเรื่องการชลประทานเพื่อการค้าเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงใน หลักการสำคัญของการขอสัมปทานคือผู้ใดจะขอสัมปทานในการทำชลประทานส่วนการค้าให้ยื่นขอ สัมปทานต่อกระทรวงเกษตรที่การไม่ต้องขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตอย่างเช่นในสมัยก่อน

เปลี่ยนแปลงการปกครองสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิพิเศษของผู้สัมปทานคือจะให้สิทธิในการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้รับน้ำจากชลประทานที่ผู้รับสัมปทานได้ทำขึ้นแต่ไม่ให้ใช้สิทธิเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ธรรมดาเคยได้รับน้ำเพียงพอแก่การใช้มาก่อนเอกสิทธิ์อื่น ๆ ไม่ปรากฏให้สิทธิพิเศษแต่อย่างใดแก่ผู้รับสัมปทานส่วนหน้าที่ของผู้รับสัมปทานได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทานจะต้องมีการทำรายงานแสดงผลกิจการที่ได้ทำไปต่อเจ้าพนักงานควบคุมชลประทานปีละครั้งและต้องยอมให้เจ้าพนักงานผู้ควบคุมการชลประทานเข้าตรวจสอบที่ทำงานอยู่ และต้องชี้แจงตอบข้อความตามที่เจ้าพนักงานผู้ควบคุมชลประทานต้องการทราบเกี่ยวกับเรื่องนั้นอันเป็นการแสดงให้เห็นถึงสิทธิผู้ให้รับสัมปทานในการควบคุมดำเนินกิจการบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 หนีได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งจนกระทั่งในปีพ.ศ. 2515 ได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคมยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือค้าส่งแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยในข้อ 3 และข้อเสียของประกาศคณะปฏิวัตินี้ได้กำหนดกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่อยู่ในการควบคุมและต้องได้รับอนุญาตหรือสำคัญจากรัฐ เกี่ยวข้องก่อนจึงจะดำเนินการได้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับกฎหมายฉบับเดิมแต่ได้เพิ่มความพิเศษของธุรกิจบางประเภทที่มีผลกระทบต่อประชาชนเข้ามาเพื่อจะทำให้ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตต่อรัฐก่อนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

3.3.2 ลักษณะสำคัญของสัมปทานบริการสาธารณะสัมปทานบริการสาธารณะประกอบด้วยลักษณะ 4 ประการคือ

ก สัมปทานบริการสาธารณะเป็นสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองตกลงอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดไว้ด้วยทุนของเอกชน ไปข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ฝ่ายปกครองกำหนดให้ปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ข ทรัพย์สินที่ผู้รับสัมปทานนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะถือว่าเป็นทรัพย์สินของเอกชนจึง ออกพิเศษจากกฎหมายเหมือนทรัพย์สินของรัฐที่อนุญาตให้ผู้รับสัมปทานใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

ค ฝ่ายปกครองมีอำนาจควบคุมกิจการที่ผู้สัมปทานแก่เอกชนไปจัดทำเนื่องจากกิจการดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

ง บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนไปจัดทำนั้นต้องไม่เป็นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือความปลอดภัย และโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการบริการสาธารณะทางเศรษฐกิจอันเป็นสาธารณูปโภคเช่นการประปาการไฟฟ้าการโทรทัศน เป็นต้น

3.3.3 สิทธิและหน้าที่ของผู้ให้สัมปทานมี 3 ประการคือ

3.3.3.1 สิทธิในการกำกับดูแลและบังคับให้เป็นไปตามสัญญา American

สาธารณะแม้ว่าจะเป็นการที่รัฐมอบให้เอกชนจัดทำตามเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการจัดทำบริการสาธารณะและหลักสำคัญประการหนึ่งของหลักบริการสาธารณะคือ ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชนคู่สัญญาให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องดังนั้นหาก คู่สัญญาไม่ลงมือปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานล่าช้าไม่ทันกำหนดปฏิบัติงานบกพร่องหรือไม่เป็นไปตามสัญญาหรือโอนเงินไปให้บุคคลภายนอกดำเนินการแทนโดยไม่ได้รับ จากฝ่ายปกครองฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจในการสั่งการให้มีการปรับสั่งให้มีการชดเชยค่าเสียหายหรือจัดหาบุคคลอื่นมาดำเนินการแทนหรือแม้กระทั่งสิทธิในการยกเลิกสัญญา

3.3.3.2 การยกเลิกหรือแก้ไขข้อกำหนดแห่งสัญญาฝ่ายเดียวเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่าย

ปกครองที่สามารถยกเลิกแก้ไขกำหนดในสัญญาฝ่ายเดียวซึ่งจะพบได้แต่เฉพาะ ปกครองเท่านั้นแต่จะมีความแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง ที่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาจะต้องอาศัยความยินยอมของคู่สัญญา A5 เป็นสัญญาปกครองฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยไม่ต้องคำนึงถึงความยินยอมของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าเนื้อหาของสัญญาสัมปทานเป็นเรื่องของการบริการสาธารณะอันจะต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสาธารณประโยชน์อยู่เสมอหลักกฎ คลองจึงได้ยอมรับอำนาจของฝ่ายปกครองแต่อย่างไรก็ตามอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองแต่เป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการกล่าวคือฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการยกเลิกแก้ไขไฟล์เดียวได้ต่อเมื่อมีมูลเหตุมาจากความจำเป็นในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับสาธารณประโยชน์มหาชนเท่านั้นและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาจะต้องไม่เป็นกลางคืนขณะ ภาพประกวตว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เอกชนคู่สัญญา ฝ่ายรัฐจะต้องจ่ายค่าทดแทนหรือขยายระยะเวลาการดำเนินการให้แก่เอกชน จากนั้นการใช้อำนาจในการแก้ไขต้องเป็นการแก้ไขในเรื่องการจัดทำบริการสอน ประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้นจะใช้อำนาจในการแก้ไขเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนของคู่สัญญาไม่ได้

3.3.3.3 เปิดหน้าที่ที่จะให้ความช่วยเหลือเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะการ

จัดทำบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองมอบ รายการจัดทำฝ่ายปกครองยังคงมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเพื่อให้บริการสาธารณะจ่ายด้วยความต่อเนื่องสัญญาสัมปทานที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่ทำการในประเทศไทยก็มีการให้ความช่วยเหลือแก่เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะ จะเห็นได้จากสัญญาสัมปทาน สมชายมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาที่ดินหรือพื้นที่แก่ผู้รับสัมปทานผู้ได้รับสำราญจะต้องจัดหาที่ดินให้ผู้รับสัมปทานโดยที่ดินจะต้องต่อจากการครอบครองและภาระผูกพันหรือสิทธิเรียกร้องอื่นใด

จากบุคคลภายนอกซึ่งมีอยู่อาจจะเป็นการขัดขวางรบกวนการดำเนินกิจการสาธารณะของผู้รับสัมปทานและผู้ให้สัมปทานจากต้องร่วมมือกับผู้สัมปทาน สิทธิในการครอบครองใช้ประโยชน์ไปจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้รับภาระค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนแต่เพียงผู้เดียวและ ผู้รับสัมปทานร้องขอต้องการที่ดินเพิ่มเติมผู้ให้สัมปทานต้องจัดหาที่ดินเพิ่มเติมโดยผู้รับสัมปทานต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายและผู้รับสัมปทานจะต้องดำเนินการให้ผู้รับสัมปทานมีใช้สิทธิการครอบครองการเข้าออกในที่ดินสาธารณะเพื่อประโยชน์ของงานนอกจากผู้ให้สัมปทานจะต้องส่งมอบพื้นที่ให้แก่ผู้รับสัมปทานแล้วผู้ให้สัมปทานหรือคู่สัญญาฝ่ายรัฐต้อง การติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เตรียมสาธารณูปโภคภายในเวลาที่เหมาะสมและอุปกรณ์ติดตั้ง โทรคมนาคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานแก่ผู้รับสัมปทานพร้อมทั้งจะต้อง อนุญาตใบอนุญาตความยินยอมการให้อำนาจยกเว้นจากรัฐบาลที่ไม่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานดำเนินไปโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐต้องประสานงานและใช้ความพยายามอย่างเต็มที่เพื่อสนับสนุนให้มีการประสานงานระหว่างผู้รับสัมปทานกับส่วนราชการหน่วยงานสาธารณูปโภค

3.3.4 สิทธิและหน้าที่ของผู้รับสัมปทานมี 3 ประการคือ

3.3.4.1 หน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ถ่านสัญญาเกี่ยวกับการบริการ

สาธารณะเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการบริการสาธารณะดังนั้นในการปฏิบัติตามสัญญา นอกจากผู้รับสัมปทานจะต้องทำตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ในสัมปทานแล้วผู้รับสัมปทานยังจะต้องปฏิบัติตามหลัก เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้วยเช่นหลักความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะหลักที่ต้องปรับปรุงบริการสาธารณะให้ตอบสนองความต้องการและทันสมัยเสมอ

3.3.4.2 เมื่อฝ่ายปกครองให้ผู้ใดไปจัดทำบริการสาธารณะแทนฝ่ายปกครองผู้นั้น

จะต้องเป็นผู้ซึ่งฝ่ายปกครองคัดเลือกแล้วสามารถจะให้บริการสาธารณะงานการปฏิบัติหน้าที่ตามสัมปทานผู้รับสัมปทานยังต้องดำเนินการด้วยตนเองจะโอนให้ใครจะโอนให้ใครไม่ได้เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาฝ่ายรัฐแต่อย่างไรก็ตามในบางกรณีเช่นสัญญาสัมปทานทางหลวงและสัมปทานระบบขนส่งทางรถไฟคู่สัญญามีสิทธิ์จะจ้างผู้รับเหมาช่วงเพื่อทำงานอื่นของโครงการแต่เอกชนคู่สัญญาจะต้องรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติการนั้น

3.3.4.3 สิทธิของเอกชนคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะมี 2 ประการคือ

1 สิทธิอันเนื่องเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนคู่สัญญาถ้าคู่สัญญาฝ่ายรัฐจัดหาที่ดินหรือ พระเอกชนคู่สัญญาเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะเอกชนคู่สัญญาจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่จะมีสิทธิ์ครอบครองเข้าออกและใช้ และการใช้จะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของการจัดทำบริการสาธารณะในกรณีที่เอกชนคู่สัญญาต้องการพื้นที่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะเอกชนคู่ จะไม่มีอำนาจในการเวนคืนที่ดินแต่จะต้องเป็นหน้าที่ของฝ่ายสัญญาฝ่ายรัฐเป็นผู้จัดการเวนคืนโดยเอกชนคู่สัญญาจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเพียงแต่คู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้อง

จ่ายเงินตรงไป จากนั้นไม่ใช้ของเอกชนคู่สัญญาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือสิทธิในการจัดเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการซึ่งจะพบได้ในสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะเพื่อจะใช้บังคับ แก่ผู้ใช้บริการจะทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคู่สัญญาฝ่ายรัฐก่อนถ้าคู่สัญญาฝ่ายรัฐไม่ให้ความเห็นชอบมีฉะนั้นจะถือว่าให้ความเห็นชอบแต่มีข้อสังเกตว่าเอกชนคู่สัญญาจะไม่มีอำนาจในการกำหนดโทษ ทางอาญาแก่ผู้ใช้บริการ

2 สิทธิที่จะได้รับเงินทดแทนพิเศษจากคู่สัญญาฝ่ายรัฐสัญญาบริการสาธารณะในประเทศไทย ส่วนใหญ่มีการกำหนดให้เอกชนพูด ที่จะเรียกร้องค่าทดแทนจากคู่สัญญาฝ่ายรัฐในหลายๆด้านกรณี เช่น กรณี ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองคู่สัญญาซึ่งเป็นกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ปฏิบัติตามข้อ สัญญาซึ่งเอกชนคู่สัญญาย่อมมีสิทธิที่จะเลิกสัญญา จากฝ่ายรัฐจะต้องมีการชดใช้ค่าเสียหายแก่เอกชนคู่สัญญา

3.3.5 การควบคุมสัมปทานเมื่อรัฐให้สัมปทานแก่เอกชนไปแล้วเนื่องจากกิจการที่ให้สัมปทานไปนั้นเป็นบริการสาธารณะรัฐจึงยังคงต้องมีอำนาจควบคุมสัมปทานได้อย่างเต็มที่ด้วยวิธีการต่างๆรวม 3 วิธีคือ

ก เจ้าหน้าที่งานเข้าควบคุมตัวต่ากิจการที่ให้สัมปทานไปซึ่ง จะต้องให้ความสะดวกและปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย

ข การกำหนดให้ผู้ต้องเสนอรายงานผลการดำเนินงานกิจการที่ได้จัดทำไปภายในระยะเวลาที่กำหนดพร้อมทั้งแสดงบุคคลและงบกำไรขาดทุนเพื่อที่ฝ่ายปกครองจะได้ทราบถึงความเป็นไปของกิจการที่ให้สัมปทานไป

ค กำหนดวิธีการบังคับ ผักไว้ในสัมปทานเพื่อใช้บังคับในกรณีผู้รับสัมปทานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไข ซึ่งวิธีการบังคับลงโทษจะได้แก่การปรับหรือการเพิกถอนสัมปทาน

3.3.6 การสิ้นสุดของสัมปทาน การให้สัมปทานมีผลผูก อย่าจนกว่าจะครบระยะเวลา ที่สัมปทานไปซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะกำหนดระยะเวลาของการสัมปทานบริการสาธารณะจาก 30 ปีซึ่งเป็นอายุของการเช่าทรัพย์สินที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกเหนือจากการสิ้นสุดของสัมปทานเมื่อสิ้นสุดอายุสัมปทานดังกล่าวมาแล้วสัมปทานสิ้นสุดได้ ดังต่อไปนี้

3.3.6.1 การเลิกสัมปทาน มี 2 กรณีคือการเลิกสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐและการเลิกสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชน

1 การเลิกสัญญาสัมปทานโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐคู่สัญญาฝ่ายรัฐอาจจะ การเลิกสัญญาเมื่อปรากฏเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้เช่นเอกชนคู่สัญญาจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ดำเนินกิจการบริการสาธารณะตามสัญญาสัมปทานเอกชนคู่สัญญาตรงใจผิดสัญญาอย่างต่อเนื่องและเหตุที่ผิด

สัญญาจะต้องร้ายแรงเกินสมควรเอกชนคู่สัญญาถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดในคดีล้มละลายเอกชนสัญญา จดทะเบียน หรือเอกชนคู่สัญญาละเลยไม่ยอมชำระเงินที่จะต้องชำระตามสัญญาเป็นต้น

2 การเลิกสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเอง คู่สัญญาใช้สิทธิเลิกสัญญาได้เมื่อปรากฏเหตุ อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้เช่นเมื่อปรากฏว่าคู่สัญญาฝ่ายรัฐไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดใดๆของสัญญา อันเกี่ยวกับการบริการสาธารณะซึ่งร้ายแรงถึงขนาดที่จะเป็นเหตุให้ยกเลิกสัญญาได้เมื่อเกิดเหตุ สุทธิวิสัยเกิดขึ้นแต่เหตุสุทธิวิสัยจะต้องร้ายแรงถึงขนาดสมควรเป็นเหตุให้ยกเลิกสัญญาได้เมื่อมีการ เวนคืนหรือยึดรักในบริเวณที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะกรณีอัตราค่าบริการที่จะทำการจัดเก็บ จากประชาชนผู้ใช้บริการไม่มีผลบังคับใช้ คู่สัญญาฝ่ายรัฐสิ้นสภาพหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ตามข้อผูกพันโดยไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาแทนที่หรือกรณีคู่สัญญาฝ่ายรัฐยกเลิกสัมปทานหรือตั้ง เงื่อนไขเปลี่ยนแปลงการอนุญาตหรือรัฐบาลหน่วยงานของรัฐบาลเข้าดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็น เหตุให้เอกชนคู่สัญญาเสื่อมสิทธิที่มีผลกระทบต่อภาระเงื่อนไขต่อการทำงานของเอกชนคู่สัญญาอย่าง มากจนไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติเป็นต้น

3.3.6.2 การเลิกสัญญา โดยการตกลงกันของคู่สัญญาคือจากกรณีที่ในระหว่างอายุสัมปทาน ผู้รับสัมปทานต้องการยกเลิกสัมปทาน ได้รับความยินยอมจากผู้ให้สัมปทานโดยมีหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายผู้รับ สัมปทานจะต้องไม่ทำให้ประชาชนเดือดร้อนและจะต้องได้รับอนุมัติจากร ควบคุมกระทรวงที่ให้ สัมปทานนั้น

3.3.6.3 การเพิกถอนสัมปทานเมื่อผู้รับสัมปทานฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือ เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานหรือ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายอันเป็นเรื่องสำคัญเช่นผู้รับ สัมปทานไม่ปฏิบัติตามสัญญาสัมปทานด้วยตนเองหรือไม่จัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับสัมปทานโดย สม่าเสมอเว้นแต่การละเลยไม่ จัดทำบริการสาธารณะเกิดจากเหตุสุทธิวิสัย

3.3.6.4 การถอนคืนสัมปทานเพื่อซื้อการสิ้นสุดของสัมปทานบริการสาธารณะโดยวิธีการถอน คืนสัมปทานเพื่อซื้อเกิดขึ้นเนื่องจากแม้ผู้รับสัมปทานไปไม่ได้ทำ ผิดข้อกำหนดแต่ประการใดแต่เป็น เรื่องที่ฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นสมควรที่ เข้าทำบริการสาธารณะ นั้นเสียเองก็อาจถอนคืน สัมปทานด้วยการซื้อกิจการด้วยการแจ้งให้ผู้รับสัมปทานทราบล่วงหน้าตามกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ใน สัญญาสัมปทานหรือถ้าไม่ได้กำหนดเวลาไว้ฝ่ายปกครองก็อาจ กำหนดเวลาให้ตามสมควร

3.3.6.5 การยึดคืนสัมปทานได้แก่กรณีที่รัฐบาลยึดคืนหรือเวนคืนระบบหรือพื้นที่สัมปทาน ภายใต้อสัญญาสัมปทานสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะยอมเป็นอันสิ้นสุดลง ผู้รับสัมปทานมีสิทธิ ได้รับค่าชดใช้ค่าเสียหายจากคู่สัญญาฝ่ายรัฐ

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ทั้ง 4 ประเทศ ซึ่งมีการปกครองใน รูปแบบ รัฐเดี่ยว และการศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของราชการบริหารแต่ละระดับแล้ว

และการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การแบ่งการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พบว่าแนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ได้แก่

1. หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ ที่มีลักษณะเหมือน ๆ กัน และมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็ต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

(2) ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

2. ประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากการกิจการในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่การกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

3. หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

4. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่

มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

5. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

1. เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์
2. เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้จ่ายเงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy operation units) เป็นการนำหลักเกณฑ์หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) มาพิจารณารวมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบล หรือหลาย ๆ อำเภอ ประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนด

นโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบต่อสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้ง 2 อาจเป็นหน่วยงานเดียวกัน หรือคนละหน่วยงานก็ได้

หลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะสามารถ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิง และทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

2. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนเป็นกิจกรรมที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสุสาน และ ฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

ส่วนหลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ เป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

2. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าดังได้กล่าวไปแล้วจึงพอที่จะสรุปภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐ ได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ
2. หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
3. หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ
4. หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ

1. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือ มีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้
2. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นดังได้กล่าวไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น ได้เป็น
 1. เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง
 2. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถติดต่อภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้เด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับขั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาในชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาชนท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ในการดำเนินกิจการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐและท้องถิ่นในการดูแลร่วมกัน

หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการสากลดังกล่าวข้างต้น พบว่าภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสำคัญซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นหลักการสำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ ได้แก่

1.) หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ (Public Interest)

โดยหลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่ละระดับกับรัฐบาลกลางนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ามี ภารกิจบางประเภท หรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ อาทิ (1) ภารกิจด้าน การป้องกันประเทศ เช่น กิจการทหาร (2) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น กิจการตำรวจ (3) ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ (4) ภารกิจด้าน การเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต ภารกิจดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นภารกิจรวมของชาติ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไป ส่วนภารกิจที่ถือว่าเป็นจะ เป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ควรจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ และ เป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนอง ความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำ และทางระบายน้ำ และ การจัดการศึกษาขั้นต่ำ เป็นต้น

2) หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability)

หลักการทั่วไปที่จะทำให้สามารถแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ ประเภทในสังคม จะมีความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างไร หลักการทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่า ภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาหลักสำคัญ ซึ่งได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบริการสาธารณะใดส่งผลต่อคนในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ ก็ควรจะมีการ ถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้โดยตรง เช่น โอนไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ

เทศบาล แต่ภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ต้องมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก มากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่น ก็ควรจะส่งมอบภารกิจนั้น ๆ ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นต้น

3) ความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)

หลักความสามารถของท้องถิ่น เป็นหลักการที่กล่าวถึงเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าการจัดสรรกิจกรรม หรือภารกิจใดก็ตามไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแม้ว่าความพร้อมของท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการมอบภารกิจนั้น ๆ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขและความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้น ถ้าบอกว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการ ก็มีความจำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับบริการสาธารณะ เพื่อให้สามารถจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ ฉะนั้น ความพร้อมจะไม่ใช่มูลเหตุของการที่บอกว่ากิจการนั้น ๆ จะไม่สามารถถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นในเรื่องของหลักความสามารถแล้ว การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการบริหารงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทิศทางในอนาคต โครงสร้างต่าง ๆ หรือการจัดองค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะภารกิจจำนวนหนึ่งได้ส่งมอบ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ และภารกิจใหม่ไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างที่จะรองรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจอันใหม่นั้น จะต้องจัดโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างขนาดใหญ่มากเกินไปที่จะไปทำให้การทำงานเกิดความทับซ้อน หรือกลายเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ฉะนั้นโครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่จะเป็นโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ที่ถือว่าเป็นงานหลัก หรือเป็นงานพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดงานบางเรื่องที่อาจเป็นงานเฉพาะ เช่น งานท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้เอง ซึ่งอาจไม่อยู่ในโครงสร้างหลักที่ต้องเหมือนกันทั่วประเทศ ขึ้นอยู่กับความต้องการ หรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ฉะนั้นในเรื่องหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จึงเป็นเรื่องการสร้างความพร้อม การเตรียมความพร้อม และการจัดโครงสร้างเพื่อการรองรับ

4) หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency)

หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency) เป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับการประหยัด ขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดบริการสาธารณะ เมื่อถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานราชการแล้วนั้น ต้องคำนึงและพิจารณาด้วยกว่าจะทำให้ต้นทุนแพงขึ้นมากน้อยขนาดไหน หากเป็น

ต้นทุนที่แพงขึ้นมาก ๆ แนวทางก็คือ จำเป็นต้องมีการร่วมกันมากขึ้นระหว่างท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะป็นท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน หรือรูปแบบอื่น ๆ กิจกรรมบางอย่าง หรืองานบางอย่างที่มีการถ่ายโอน หรือจะมีการส่งมอบให้กับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อให้ขนาดของการลงทุนถูกลง

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมยังคงต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อราชการส่วนกลาง หรือบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการสาธารณะบางอย่างลง และส่งมอบบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ สิ่งสำคัญที่เป็นหลักการทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะนั้นให้มีคุณภาพไม่น้อยกว่าสิ่งที่ราชการส่วนกลางเคยทำ ฉะนั้น หลักประกันด้านคุณภาพการบริการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือไว้ หลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนของราชการ หรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการก็ยังมีมีความสำคัญในการที่จะไปกำหนดว่าท้องถิ่นจำเป็นต้องทำให้ถึงขั้นต่ำของมาตรฐานนั้นอย่างไร

จากที่กล่าวมาดังกล่าวแล้วข้างต้นถึงหลักการในการจัดแบ่งกิจกรรมการบริการสาธารณะ และเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ จะเห็นว่ามีมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะต้องดำเนินการกิจเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากมีภารกิจจำนวนหนึ่งซึ่งราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอน หรือมอบหมายให้ดำเนินการ ถ้าพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พบว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มักจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่กว้าง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 45 ได้แก่

1. การตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะกรรมการรัฐมนตรีกำหนด

3. สนับสนุนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น
8. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนอกจากนี้ยังมีการกำหนดว่ามีกิจกรรมบางอย่างซึ่งได้มีการกำหนดว่าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ อบจ. ร่วมดำเนินการ หรือให้ อบจ. จัดทำ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) อาทิ
 1. จัดให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
 2. กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 3. บำบัดน้ำเสีย
 4. บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5. วางผังเมือง เป็นต้น

และนอกจากนี้ถ้าพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ยังได้กำหนดว่าเทศบาลแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแตกต่างกัน โดยเทศบาลนครจะมีอำนาจหน้าที่มากที่สุด และยังได้มีการกำหนดว่ามีบางภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ดังตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นว่าด้วยลักษณะของการกำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นการ

กำหนดไว้กว้าง ๆ และเป็นกาหนดในลักษณะที่ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้จึงส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้รับการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อม ความสามารถและแผนการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการหรือไม่

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 และมาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครไว้ โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลบังคับใช้ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนทั้งสิ้น 244 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีเนื้อหาของงานเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่งทางบก อาทิ การก่อสร้างและบำรุงรักษาดินถนนและสะพาน การดูแล จัดตั้งสถานีขนส่ง และการจัดการจราจร ในเขตพื้นที่ทางน้ำ เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำ การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ) สาธารณูปโภคแหล่งน้ำ / ระบบประปาชนบท อาทิ การดูแล รักษา พัฒนา ซ่อมบำรุงแหล่งน้ำ และระบบประปาชนบทสาธารณูปการ คือ การจัดให้มีตลาด อาทิ การจัดให้มีและการควบคุมตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลางการผังเมือง อาทิ การจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด และการวางและปรับปรุงผังเมืองรวมการควบคุมอาคาร อาทิ การควบคุมอาคาร และการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

จากงานทั้งหมดที่อยู่ภายใต้กรอบงานด้านโครงสร้างพื้นฐานข้างต้น พบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 88 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 16 กรม ใน 7 กระทรวง

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต สำหรับในด้านการส่งเสริมอาชีพ อาทิ การฝึกอบรม ส่งเสริมพัฒนากลุ่มอาชีพต่าง ๆ คือ งานสวัสดิการสังคมการสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส อาทิ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น ด้านนันทนาการ คือ การส่งเสริมการกีฬา อาทิ การจัดหาอุปกรณ์กีฬา การก่อสร้าง บำรุงรักษาสถานกีฬาการจัดการให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ อาทิ การบริหารจัดการ ดูแล บำรุง รักษาสวนสาธารณะ ด้านการศึกษาการจัดการศึกษาในระบบ อาทิ การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษาสงเคราะห์การศึกษานอกระบบ อาทิ การบริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอและการจัดการศึกษาระดับเขต งานห้องสมุดประชาชน เป็นต้น ด้านการสาธารณสุข อาทิ การสาธารณสุข และการรักษาพยาบาล อาทิ การส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิต และการส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก การพัฒนาอนามัยบนพื้นที่สูงการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ อาทิ การควบคุมโรคติดต่อ งานสนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน ค่าสังคมสงเคราะห์และค่าอุปถัมภ์การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย อาทิ การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย งานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 102 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 27 กรม ใน 7 กระทรวง

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย กล่าวคือ การส่งเสริมประชาธิปไตยตามความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน อาทิ งานตรวจมาตรา ชั่ง ตวง วัด และการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภคการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาทิ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น

4. การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ การทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน และงานจัดทะเบียนสัตว์พาหนะ สรุปแล้วจะพบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 18 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง ในด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยวการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนการพัฒนาเทคโนโลยี อาทิ การบริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชนการส่งเสริมการลงทุน อาทิ งานบริการข้อมูลนักลงทุน และงานเผยแพร่และชักจูงการลงทุนการพาณิชยกรรม อาทิ งานทะเบียนพาณิชย์การพัฒนาอุตสาหกรรม อาทิ การกำกับดูแลโรงงาน การอนุญาตให้ตั้งโรงงานการท่องเที่ยว อาทิ การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์พบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 88 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 16 กรม ใน 7 กระทรวง

5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟฟ้า เป็นต้น การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ อาทิ การติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ งานสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง และการบำบัดน้ำเสียการดูแลรักษาที่สาธารณะ อาทิ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์งานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 18 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้อง ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง

6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น อาทิ การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ อาทิ การบำรุงรักษาโบราณสถานการจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุสรุปแล้วจะพบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง

ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการ

สาธารณะที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าเดิม และในมาตรา 30 กำหนดให้มีการถ่ายโอนงานบริการ สาธารณะที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัด ให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือภารกิจที่เป็นการดำเนินการตาม นโยบายรัฐบาล ภารกิจทั้งหมดนี้ต้องถ่ายโอนภายใน 4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) และอาจให้แตกต่างกัน ได้แต่ไม่เกิน 10 ปี (พ.ศ. 2553) ดังกล่าวแล้วข้างต้นว่าจะมีภารกิจในหลายรูปแบบที่รัฐถ่ายโอนให้ ท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งรูปแบบการมอบหมายภารกิจหรือบริการสาธารณะในอนาคตที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป มีรูปแบบอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง

เมื่อรัฐบาลหรือส่วนราชการยุติบทบาทการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะขั้น พื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและการจัดโครงสร้างพื้นฐาน และถ่ายโอนหรือส่งมอบให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ใน 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) ภารกิจที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบแล้ว ไม่ว่าจะองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือ เทศบาล เมื่อรับโอน ภารกิจต่าง ๆ แล้ว สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองภายใต้ความสามารถของตนเอง 2) ภารกิจที่ต้อง ร่วมกันดำเนินการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีภารกิจบางประการอาจต้องคำนึงถึง ความร่วมมือ ดังนั้นภารกิจบางอย่างต้องมีลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน หรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างประเภทกัน และ 3) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเอง แต่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการ มอบหมายหรือจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการร่วมกันดำเนินการ

ในการดำเนินการบริการสาธารณะบางภารกิจต้องมีการปรับเปลี่ยน เช่น การปรับบทบาท ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยท้องถิ่นอาจจะ เป็นผู้ดำเนินการหลักในการดำเนินการบริการสาธารณะบางภารกิจ แต่อีกหลายภารกิจยังคงอยู่ภายใต้ การกำกับหรือการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของส่วนราชการ

3) ภารกิจที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนไป แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

ดังนั้นในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจฯ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของการกระจายอำนาจของประเทศไทย ซึ่งต้องการกลไกและ มาตรการที่จะพัฒนาขึ้นในอนาคตเพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องการความเข้าใจที่ตรงกันและความมุ่งมั่น เชื่อมั่นต่อปรัชญาและคุณค่าของการกระจายอำนาจจาก

ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นับแต่รัฐบาลส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่พร้อมจะร่วมกันพัฒนาการกระจายอำนาจโดยผ่านกระบวนการการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและมั่นคง

ส่วนที่ 4 หลักธรรมาภิบาล

สำหรับธรรมาภิบาลในระบบกฎหมายไทยในความคิดของข้าราชการไทย ธรรมาภิบาลย่อมเป็นของแปลกใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในสังคมไทย ข้อเท็จจริงนี้ทราบได้จากกฎหมาย 2 ฉบับ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยฉบับแรกนั้นได้มีการยกเลิกไปแล้ว แต่เพื่อประโยชน์ทางวิชาการ สมควรนำมาวิเคราะห์ถึงความหมายและการบังคับใช้กฎหมายนี้ในแง่ที่เป็นสถาบันที่เป็นทางการ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้เขียนจุดมุ่งหมายไว้ชัดเจนว่า

“โดยที่สมควรกำหนดนโยบายและวางระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อให้การจัดระเบียบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักกฎหมายและการปกครองในระบบประชาธิปไตยให้สังคมสามารถมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในระบบบริหารกิจการดังกล่าว ด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้โอกาสตรวจสอบได้ ตลอดจนขยายการให้บริการภาครัฐไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็วทั่วถึงและเป็นธรรม” (รวบรวมโดย ชีระพล อรุณะกสิกร และสหาย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542) ระเบียบนี้ได้รับบรรจุเป็นวาระในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ 116 ตอนที่ 63 ง

เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ต่อมาวันที่ 16 สิงหาคม 2542 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งเรื่องระเบียบฯ นี้ให้หน่วยงานรัฐทุกแห่งทราบและถือปฏิบัติ ตามหนังสือ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สลค ที่ 0204 ว/ว 130)

ระเบียบนี้ อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ระเบียบฉบับนี้กล่าวถึงเหตุผลว่า บ้านเมืองเพิ่งผ่านวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี 2541 หากไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน โอกาสที่จะนำพาประเทศให้ฟื้นตัวจากวิกฤติขมเป็นไปได้น่ายาก ทั้งนี้ ยังอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศยิ่งขึ้นอีกด้วย ด้วยกระแสอิทธิพลของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศในขณะนั้น รัฐบาลชวน หลีกภัย จึงได้เสนอกฎหมายดังกล่าวในรูประเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่จุดมุ่งหมายที่ระบุนี้เป็นเรื่องที่แปลกประหลาด เพราะมิได้ชี้ถึงแนวความคิดของธรรมาภิบาลในทางสากลเลย จุดมุ่งหมายในระเบียบกลับเขียนอย่างกว้างขวางถึง 5 ข้อ คือ

(1) สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง สามารถส่งสัญญาณเตือนภัย และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟืองการทำงานและการประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรองรับได้อย่างทันท่วงทีในยามที่มีปัญหา

(2) พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้าและเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง กล้าหาญ และมีจริยธรรม

(3) ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจนและเป็นธรรม

(4) ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาส่วนรวม

(5) จัดการทุจริตประพฤติมิชอบ และการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตนหรือกิจการที่ตนมีส่วนได้เสียทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนเพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกันส่วนในข้อ 4 ของระเบียบเป็นการบรรยายถึงแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบสังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต โดยในระเบียบข้อนี้ยังพรรณนาว่า เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกในปัจจุบันสังเกตว่า การอธิบายที่ผ่านมามีความสับสนอย่างยิ่งว่า รัฐไทยต้องการอะไรจากการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพราะเนื้อหาที่เขียนมานั้น มีลักษณะวากวนและสับสนว่า สังคมไทยกำลังจะเติบโตไปในทิศทางใด มีคำศัพท์สองคำที่ควรกล่าวถึงคือ ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นองค์ประกอบของโครงสร้างธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม ความชัดเจนของระเบียบฯ ฉบับนี้ระบุว่า ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี รัฐควรส่งเสริมให้สังคมไทยยืนอยู่บนพื้นฐานของหลักอย่างน้อย 6 ประการ คือ

1.หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2.หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

3.หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4.หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

5.หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6.หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน”

ปัญหาที่คือ ทำอย่างไร ประเทศไทยจะสามารถยกระดับคุณภาพของธรรมาภิบาล เพราะมีการกล่าวอ้างกันในปี 2540 – 2541 อย่างมากกว่าวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในไทยนั้นเป็นผลมาจากการขาดธรรมาภิบาล ด้วยเหตุนี้ ระเบียบฯ นี้จึงตั้งยุทธวิธีในข้อ 5 เพื่อสร้างระบบการบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม ทั้งในระยะสั้น ปานกลางและระยะยาว โดยอ้างว่ารัฐต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน คือ ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูง ในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมและวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงานและสามารถร่วมทำงานกับประชาชนและ

ภาคเอกชนได้อย่างราบรื่นภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงานของเอกชน และองค์การเอกชนต่างๆ มีกติกากการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานให้บริการ ร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่นและไว้วางใจซึ่งกัน และกันภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

นอกเหนือจากการเสนอกฎบัตรทางธรรมาภิบาลแล้ว ในระเบียบฯ ยังกล่าวถึง แนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลที่เป็นจริงขึ้นโดยเน้นว่าต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนว่ามีแนวทางปฏิบัติในข้อ 6 ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 ข้อใหญ่ คือ

1 สร้างความตระหนักร่วมกันในสังคมเพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์กลไกการบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

2 ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงในการบริหารภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูประบบราชการ และการปฏิรูปการศึกษาเร่งรัดแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน “เร่งรัดสร้างมาตรฐานการดำเนินธุรกิจ” แต่เพื่อให้ดูว่ามีความซิงซังอย่างจริงจัง นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ในขณะที่นี้ได้ประกาศ ระเบียบฯ นี้ เมื่อ 30 มิถุนายน 2542 ว่าต้องมีมาตรการเพื่อมารองรับ กฎบัตรและแนวทางปฏิบัติ มาตรการที่กล่าวถึงนี้ เขียนไว้ค่อนข้างละเอียดในข้อ 7 ถึง 7 ข้อ ซึ่งเป็น มาตรการที่กล่าวตามแบบแผนราชการไทยโดยทั่วไปนั่นคือ

เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งทำความเข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติ หน้าที่ตามหลักการของระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ดังนี้ให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง กำหนดแผนโครงการเพื่อปรับปรุงงานในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว และ รายงานผลการดำเนินการในรอบปีต่อคณะรัฐมนตรี โดยให้สำนักงาน ก.พ. ให้คำแนะนำ ประสานงาน และติดตามประเมินผลให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานหลักในการทำความเข้าใจ รณรงค์สร้าง จิตสำนึกให้คนไทยเข้าใจบทบาทหน้าที่ในการประสานการทำงานร่วมกันของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เพื่อสนับสนุนระบบบริหารจัดการบ้านเมือง และสังคมที่ดีของประเทศไทยกำหนด แนวทาง วิธีการและขอบเขต การทำประชาพิจารณ์ในเรื่องโครงการสาธารณะที่จะมีผลกระทบในวง กว้างต่อสังคมเร่งรัดการดำเนินการเพื่อออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จะจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เร่งรัดการดำเนินการตามแผนปฏิรูปบริหารภาครัฐ เพื่อพลิกฟื้นให้ภาครัฐเป็นพลังและอาวุธสำคัญในการนำชัยชนะมาสู่ประเทศ เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้พัฒนาต่อไปอย่างแข็งแกร่งและยั่งยืนเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐอย่างเปิดเผย โปร่งใสและเข้าถึงได้ง่ายส่งเสริมและกำกับให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดแผนการสร้างความปลอดภัยและป้องกันการทุจริตประพฤติดมิชอบในระบบราชการ และรายงานผลการดำเนินการในรอบปีต่อคณะรัฐมนตรีสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติดมิชอบในวงราชการให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และ ให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชน ส่งเสริม สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด และกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่งเสริมให้มีมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจให้ทันสมัย เป็นธรรม และมีระบบตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ
- (2) กำหนดเงื่อนไขและกติกาว่าด้วยความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัทมหาชนที่มีต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม ให้ชัดเจน รัดกุม
- (3) สนับสนุนองค์กรกลางด้านอาชีพ วิชาชีพ และธุรกิจเอกชนที่เป็นอิสระให้มีส่วนร่วมและมีบทบาทสำคัญในการผลักดันและยกระดับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน

(4) ส่งเสริมพัฒนาองค์กรและกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในอันที่จะทำหน้าที่พิทักษ์คุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคและผู้ถือหุ้นรายย่อย” ตามระเบียบฯ ฉบับนี้ สิ่งที่ยืนยันไว้ไม่อาจนำไปปฏิรูประบบข้าราชการแม้แต่น้อย เพราะในท้ายคำสั่งนี้ ในข้อ 8 ให้หน่วยงานรัฐและผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ และรายงานผลการดำเนินการ ความคืบหน้า

ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่อคณะรัฐมนตรีเป็นระยะหรือตามเวลาที่กำหนดในระเบียบนี้ โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ ไม่ช้าไม่นานระเบียบฯ นี้จึงกลายเป็น “สุสาน” ของธรรมาภิบาลในประเทศไทย เพราะเหตุว่า ไม่มี “เจ้าภาพ” ที่แท้จริงที่ทำให้ระเบียบนี้เกิดผลอย่างจริงจัง

หลังจากนั้นในปี 2546 รัฐบาลนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 100 ก 9 ตุลาคม 2546 โดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ในพระราชกฤษฎีกาใหม่นี้ ได้อ้างเหตุผลตามตัวอักษรในท้ายราชกิจจานุเบกษาว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่มีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ และเนื่องจาก มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้” โดยเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ เขียนไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 6 ซึ่งมีเป้าหมาย 7 ประการคือ(1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน(2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ(3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ(4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น(5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์(6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ(7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น