

# การแปรรูป รัฐวิสาหกิจไทย



รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คำนิยามโดย ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทหาวณิช



สถาบันนโยบายศึกษา  
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

# การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

## ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

นันทวัฒน์ บรมานันท์.

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. - - กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2543.

166 หน้า

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ - - ไทย. I. สถาบันนโยบายศึกษา. II. ชื่อเรื่อง

338.925

ISBN 974-7215-66-7

**ชื่อหนังสือ**

**การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย**

**ผู้เขียน**

รศ. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

**พิมพ์ครั้งแรก**

มีนาคม 2543 จำนวน 1,000 เล่ม

**พิมพ์ครั้งที่ 2**

สิงหาคม 2543 จำนวน 2,000 เล่ม

**พิมพ์ครั้งที่ 3**

ธันวาคม 2543 จำนวน 3,000 เล่ม

**เจ้าของ**

สถาบันนโยบายศึกษา : 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน

ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

โทรศัพท์ 9411832-3 โทรสาร 9411834

E-mail : [ipps@ksc.th.com](mailto:ipps@ksc.th.com)

[www.fpps.or.th/ipps.htm](http://www.fpps.or.th/ipps.htm)

**ออกแบบปก**

ชัยวุฒิ แก้วเรือน

**ตรวจสอบโดย**

นงลักษณ์ สาธุสฤทธิ

**ดำเนินการพิมพ์**

บริษัท พี. เพรส จำกัด โทร. 331-5107

**พิมพ์ที่**

บริษัท สุธุมและบุตร จำกัด

**จัดจำหน่ายโดย**

ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

ศาลาพระเกี้ยว โทร. 255-4433, 218-7000 โทรสาร 255-4441

สยามสแควร์ โทร. 251-6141, 218-9888 โทรสาร 254-9495

E-mail : [cubook@chula.ac.th](mailto:cubook@chula.ac.th)

[www.cubook.chula.ac.th](http://www.cubook.chula.ac.th)

**ราคา**

100.- บาท

## คำนิยม

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนอย่างมาก แต่ก็ยังไม่มีการศึกษาอย่างละเอียดและเป็นระบบ โดยมีข้อมูลที่รอบด้านอย่างพอเพียง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีหลายประเภท มีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน มีความเป็นมา มีปัญหา และเผชิญกับการท้าทายที่ไม่เหมือนกัน การทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะของการแปรรูปจึงต้องอาศัยข้อมูล แนวคิด การวิเคราะห์ที่มีทั้งมิติประวัติศาสตร์ มิติทางการเมือง กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ และแรงผลักดันจากระบบเศรษฐกิจโลกด้วย

งานของ ดร.นนท์วัฒน์ บรมานันท์ พิมพ์เป็นครั้งที่สาม และเป็นที่ต้องการของผู้สนใจเรื่องนี้เป็นอย่างมาก ก็เพราะ ดร.นนท์วัฒน์ ให้ภาพที่ค่านึงถึงมิติต่างๆ ดังได้กล่าวไว้แล้ว โดยแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวเนื่องกันของปัจจัยหลายๆ ด้าน ที่ในบั้นปลายลงท้ายอยู่ในรูปของกฎหมาย และการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อปรับเปลี่ยนชีวิตขององค์กรที่เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ ดร.นนท์วัฒน์ เสนอการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เข้าใจง่าย และเท่าทันเหตุการณ์ โดยพิจารณาประเด็นสำคัญของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างครบถ้วน และมีตัวอย่างประกอบที่ชัดเจน ผมเห็นว่างานนี้เป็นแบบอย่างที่ดีของการนำเสนอประเด็นหลักด้านนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะมีส่วนประโยชน์หรือความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างไร และขอขอบคุณ ดร.นนท์วัฒน์ ที่ได้ทำหน้าที่ของนักกฎหมายมหาชน ที่ให้บริการแก่สาธารณชนด้วยความตั้งใจดี มีวิริยะ อุตสาหะ โดยมิงานที่มีคุณภาพดีเยี่ยมเสมอมา

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ประธาน สถาบันนโยบายศึกษา

5 ธันวาคม 2543

## คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา (ในการพิมพ์ครั้งที่ 3)

หนังสือ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย” ของ รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้รับการตอบรับอย่างดียิ่งจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสำคัญนี้ จนกระทั่งต้องทำการพิมพ์เป็นครั้งที่ 3 ด้วยจำนวน 3,000 เล่มภายในระยะเวลาไม่ถึงปีนับตั้งแต่พิมพ์ครั้งที่ 2

ในการพิมพ์ครั้งนี้ ผู้เขียนได้เพิ่มเติม 2 กรณีศึกษาของการระดมทุนภาคเอกชนในโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี และการแปลงองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเพื่อให้หนังสือเล่มนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สถาบันนโยบายศึกษาหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ในการสร้างองค์ความรู้และความเข้าใจให้ทุกท่านที่ติดตามกระบวนการของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงขอขอบคุณ รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ได้มอบให้สถาบันฯ เป็นผู้จัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ทั้งสามครั้ง

สถาบันนโยบายศึกษา

ธันวาคม 2543

## คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา (ในการพิมพ์ครั้งที่ 2)

นับตั้งแต่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 คนไทยได้ยื่นคำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ถิขึ้นและในมุมมองที่ต่างออกไป เราอาจจะต้องยอมรับว่าคำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ในช่วงนับจากปี 2540 มาจนถึงปัจจุบัน เป็นภาพลักษณ์ที่เป็นด้านลบและสร้างความหวาดหวั่นให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่มีความปรารถนาดีต่อประเทศชาติ

มีการติดตามข่าวและนำเสนอบทวิจารณ์เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยสื่อมวลชนต่างๆ เป็นระยะตลอดมา มีการจัดการสัมมนาโดยองค์กรต่างๆ และมีการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายรัฐบาล คือ กระทรวงการคลังที่กำลังผลักดันให้มีการแปรรูป กับฝ่ายสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจและแนวร่วมที่ตั้งคำถามว่า ประเทศชาติและคนไทยจะได้อะไรจากการแปรรูปในครั้งนี้ โดยสรุปแล้ว ประชาชนทั่วไปมีความสับสนเพราะไม่มั่นใจว่าควรจะเชื่อฝ่ายใดดี

รศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้เขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่อยู่เบื้องหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลาคือ ก่อนและหลังปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเหตุผลในการดำเนินการที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยหลังปี 2540 นั้น ได้นำข้อสรุปจากแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดการรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2541 และหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7 และใน

ตอนท้ายยังได้นำสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมาสรุปโดยย่อ

หนังสือเล่มนี้เป็นการให้ข้อมูลในเรื่อง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย” ที่เป็นกลาง แต่ในขณะเดียวกันได้นำเสนอเรื่องราวความเป็นมาในแง่มุมที่กว้างขวาง เป็นประโยชน์ยิ่งที่ทุกฝ่ายในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการดำเนินการขั้นต่อไป

จากยอดพิมพ์ครั้งแรก 1,000 เล่มในเดือนมีนาคม 2543 ปรากฏว่าได้รับการตอบรับอย่างดีจากผู้อ่าน เมื่อมีความต้องการเพิ่มสถาบันนโยบายศึกษาจึงต้องทำการพิมพ์อีกเป็นครั้งที่ 2 ในเดือนสิงหาคมปีเดียวกัน

สถาบันนโยบายศึกษา รู้สึกภูมิใจที่ได้มีส่วนในการจัดการให้เกิดสิ่งพิมพ์ที่มีประโยชน์ยิ่งเช่นนี้ และขอขอบคุณ รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ได้สร้างสรรค์บทความที่มีสาระสำคัญให้แก่สถาบันฯ เสมอมา

**สถาบันนโยบายศึกษา**

กรกฎาคม 2543

## คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา (ในการพิมพ์ครั้งที่ 1)

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย คงไม่ใช่ประเด็นที่จะมาถกเถียงว่าจะแปรรูปหรือไม่อีกต่อไป หากแต่กลายเป็นความจำเป็นที่ ณ ห้วงเวลานี้ รัฐวิสาหกิจไทยจะต้องแสวงหาทางออกของการแปรรูปที่เหมาะสมและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของสังคมไทยส่วนรวมเป็นหลัก

การก่อเกิดของรัฐวิสาหกิจไทย จนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งส่งผลให้รัฐวิสาหกิจไทยถึงคราวที่จะต้องแปรรูปแล้วในวันนี้ นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่ประชาชนทั่วไปจะได้ศึกษา รับรู้ ข้อเท็จจริงและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ซึ่งล้วนแต่กระทบต่อทุกคนทั้งสิ้น

สถาบันฯ ขอขอบคุณ รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย” ที่เจาะลึกตั้งแต่ประวัติศาสตร์ แนวคิดการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย รวมทั้งประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ส่งสมมาในอดีตจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน รวมทั้งสาระสำคัญทางกฎหมายที่ชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ในการแปรรูปอย่างเป็นขั้นเป็นตอนอย่างละเอียด และขอบคุณมูลนิธิคอนราต อเดนาวร์ ที่สนับสนุนการศึกษา วิจัย การพิมพ์ และกิจกรรมต่างๆ ของสถาบันฯ ตลอดมา

สถาบันนโยบายศึกษา

มีนาคม 2543



## คำนำของผู้เขียน (ในการพิมพ์ครั้งที่ 3)

ข้าพเจ้ามีความรู้สึกยินดีเป็นอย่างมากที่หนังสือเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของข้าพเจ้าได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากสาธารณชน จนทำให้ต้องมีการพิมพ์เพิ่มอีกสองครั้งภายในระยะเวลาไม่ถึงหนึ่งปี

ในการพิมพ์ครั้งที่สองนั้น ข้าพเจ้ามิได้ทำการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมใดๆ ทั้งสิ้น เนื่องจากมีภาระความรับผิดชอบทางด้านอื่นอยู่มาก ดังนั้น ในการพิมพ์ครั้งที่สามนี้ ข้าพเจ้าจึงได้ทำการปรับปรุงข้อผิดพลาดทั้งทางด้านเนื้อหาสาระและการพิสูจน์อักษร พร้อมทั้งเพิ่มเติมรายละเอียดต่างๆ ที่เพิ่งปรากฏขึ้นในระยะเวลาที่ผ่านมาเข้าไปเพื่อให้เนื้อหาสาระของหนังสือเล่มนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในขณะจัดทำหนังสือเล่มนี้ (ธันวาคม 2543) เป็นช่วงเวลาของ “รัฐบาลรักษาการ” จึงทำให้ความคืบหน้าในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต้องหยุดชะงักลงไปบ้าง

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่ได้กรุณาเขียนคำนิยมสำหรับการจัดพิมพ์ครั้งที่ 3 นี้ ให้แก่ข้าพเจ้า และขอขอบคุณสถาบันนโยบายศึกษาที่ทีมงานทุกคนที่ให้ความร่วมมือในการจัดทำหนังสือเล่มนี้

**รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์**

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธันวาคม 2543

## คำนำของผู้เขียน (ในการพิมพ์ครั้งที่ 1-2)

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องหนึ่งที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ตลอดระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมานับแต่ประเทศไทยขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มีการพูดกันถึงความจำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่ง รัฐบาลและรัฐสภาก็ได้จัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อเป็นก้าวแรกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีเสียงคัดค้านและข้อโต้แย้งเกิดขึ้นในสังคมถึงความไม่เห็นด้วยในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและความไม่ชัดเจนของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

หนังสือเล่มนี้จัดทำขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับวิวัฒนาการสำคัญบางประการของรัฐวิสาหกิจ คือ การเกิดขึ้นและการหมดไปของรัฐวิสาหกิจของไทยที่ผ่านมา รวมทั้งยังแสดงให้เห็นถึงหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาในช่วงระยะเวลาสองปีที่ผ่านมาเพื่อสนับสนุนให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังในอนาคตอันใกล้

ขอขอบคุณสถาบันนโยบายศึกษา และมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ ในการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มกราคม 2543

## บทคัดย่อ

รัฐวิสาหกิจเป็น “องค์กร” ที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคต่างๆ รัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว และมีจำนวนมากกว่า 50 แห่ง ในปัจจุบันแม้รัฐวิสาหกิจยังมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อมบางประการจะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจบางแห่งหมดความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการอันเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ เช่น เอกชนประกอบกิจการเหล่านั้นได้ดีอยู่แล้ว หรือรัฐประสบปัญหาเรื่องการลงทุน เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะลดขนาดและอำนาจของรัฐวิสาหกิจลง ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อรัฐต้องการลดจำนวนรัฐวิสาหกิจ ก็จะใช้วิธีจำหน่ายโอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ก็ได้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการแปลง “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นด้วยการขายหุ้นให้แก่เอกชนในโอกาสต่อไป



# สารบัญ

	หน้า
คำนิยม	i
คำนำสถาบันนโยบายศึกษา (ในการพิมพ์ครั้งที่ 3)	ii
คำนำสถาบันนโยบายศึกษา (ในการพิมพ์ครั้งที่ 2)	iii
คำนำสถาบันนโยบายศึกษา (ในการพิมพ์ครั้งที่ 1)	v
คำนำของผู้เขียน (ในการพิมพ์ครั้งที่ 3)	vi
คำนำของผู้เขียน (ในการพิมพ์ครั้งที่ 1-2)	vii
บทคัดย่อ	viii
ความนำ	1
<b>ส่วนที่ 1 รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย</b>	<b>3</b>
1. ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทย	3
1.1 เหตุผลทั่วไปในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ	5
1.2 เหตุผลเฉพาะในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ	8
2. สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	11
2.1 ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ	11
2.2 ปัญหาอื่นที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ	14
<b>ส่วนที่ 2 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย</b>	<b>17</b>
1. แนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก่อนปี พ.ศ. 2540	17
1.1 การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ	18
1.2 การจำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหา	21
1.3 การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	23
1.4 กฎหมาย กฎระเบียบ และระเบียบต่างๆ	46
ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อนปี พ.ศ. 2540	

2. ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลังปี พ.ศ. 2540	54
2.1 การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540	55
2.2 แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541	56
2.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2541	58
2.4 หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ	60
2.5 กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ	72
<b>ส่วนที่ 3 กรณีศึกษา</b>	<b>103</b>
3.1 การระดมทุนจากภาคเอกชนในโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี ตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ	103
3.2 การแปลงองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ	107
<b>บทสรุป</b>	<b>113</b>
<b>ภาคผนวก</b> - พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒	117
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๐/๒๕๔๒	130
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>143</b>
<b>ประวัติ</b>	
<b>About the Book</b>	

## ความนำ

ในช่วงปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเนื่องจากการส่งออกชะลอตัว ปัญหาหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นโดยส่วนใหญ่จะเป็นหนี้ระยะสั้นของภาคเอกชนซึ่งมีความอ่อนไหวต่อสถานการณ์ต่างๆ ปัญหาสถาบันการเงินที่มีการปล่อยสินเชื่อในธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ที่มีปริมาณมากเกินความพอดี รวมทั้งปัญหาสำคัญอีกประการ คือ การแข็งค่าไรค่าเงินบาทซึ่งเริ่มขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ทำให้ทางการสูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศในการปกครองค่าเงินบาทไปเป็นจำนวนมาก ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 มีการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราจากระบบ ตะกร้าเงิน (basket currency) มาเป็นระบบลอยตัวภายใต้การจัดการ (managed float) จึงเป็นผลที่ทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อค่าเงินบาท ในภูมิภาค จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF)

ในการขอถอนเงินกู้จาก IMF ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามโดย ประเด็นเรื่องรัฐวิสาหกิจนับได้ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินนโยบาย ตามข้อตกลง กล่าวคือ มีการกำหนดให้มีการทบทวนโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ และตัดรายจ่ายที่มีความสำคัญในระดับต่ำลงเพื่อรักษาฐานะทางการเงินของภาค รัฐวิสาหกิจให้สมดุล ตลอดจนปรับปรุงอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้สะท้อนกับ ทุนที่สูงขึ้นจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาท ยกเว้นคาร์ถโดยสารประจำทางและรถไฟ ชั้นธรรมดา เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยเน้นที่ภาคสาธารณูปโภค

พลังงาน การสื่อสารและขนส่ง เนื่องจากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาขาดความต่อเนื่องและชัดเจน ดำเนินการมาแล้วเป็นสิบปีก็ไม่สำเร็จ นอกจากนั้น รัฐยังมีการลงทุนในด้านสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานสูงมาก เท่ากับว่ารัฐขาดการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนแทนซึ่งเป็นนโยบายที่ผิดพลาด มีการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ต้องเร่งแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดเป็นอันดับแรกคือบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ด้วยการลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลลง

สืบเนื่องจากข้อผูกพันดังกล่าว ประเทศไทยจึงเข้าสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานต่างก็ตระหนักให้ความรู้แก่ประชาชน (และพนักงานรัฐวิสาหกิจ) คือ “ข้อดี” ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางสื่อสารมวลชนประเภทต่างๆ นอกจากนี้ ก็ยังมีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เป็น “ประตู” ไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

หนังสือนี้จัดทำขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของการที่รัฐวิสาหกิจไทยจะได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน เพื่อความชัดเจนของเนื้อหาสาระจะขอแบ่งออกเป็นสองส่วน โดยในส่วนแรกจะได้กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยโดยพิจารณาจากความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจและสภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จากนั้นจะได้กล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย โดยพิจารณาจากความพยายามที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อนและหลังจากที่ประเทศไทยจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้วในส่วนที่สองต่อไป



## ส่วนที่ 1

# รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทยและเหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สมควรทำการศึกษา (1) เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (2)

## 1. ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทย

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา คณะราษฎรก็ได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทางการเมือง การทหาร และทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐและเป็นผู้ที่ออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่ราชการขึ้นจำนวนหนึ่งโดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และอยู่ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎรหรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎร การใช้ทรัพยากรทางการเงินของรัฐมาสร้างรัฐวิสาหกิจขึ้นนี้ คณะราษฎรได้สร้างวิสาหกิจทางการเงิน อันได้แก่ ธนาคารเอเซีย ธนาคารมณฑลและบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย วิสาหกิจทางอุตสาหกรรม อันได้แก่ บริษัทข้าวไทย บริษัทประมงไทย บริษัทเดินเรือไทย และบริษัทไทยเดินเรือทะเล ส่วนวิสาหกิจทางด้านพาณิชย์กรรม ได้แก่ บริษัทค้าพืชผลไทย และบริษัทพืช

กลไกกรรม เป็นต้น วิสาหกิจต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นภาคการเงิน ประกันภัย การเดินเรือหรือพาณิชย์กรรม ล้วนแล้วแต่มีส่วนช่วยเหลือและพึ่งพาซึ่งกันและกันซึ่งส่งผลทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานทางธุรกิจเป็นอย่างมาก ประกอบกับบุคคลที่เข้าบริหารภายในกิจการเหล่านั้นเป็นผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองที่สามารถใช้กลไกของรัฐและอิทธิพลทางการเมืองเข้าช่วยในการดำเนินงาน จึงทำให้กิจการเหล่านั้นประสบผลสำเร็จทางการค้าแทบทั้งสิ้น<sup>1</sup>

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้าเพื่อจัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศเพื่อดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอเพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับสงคราม เช่น เชื้อเพลิง เป็นต้น รวมทั้งเพื่อดำเนินกิจการที่เป็นบริการประชาชนที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถ มีการตรากฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งในปี พ.ศ. 2496 เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ที่ได้จัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นมาหลายแห่งซึ่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์กรเบตเตอร์ องค์กรแก้ว องค์กรกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น

จากนั้นมาก็มีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมากจนกระทั่งปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่รวม “บริษัทลูก” ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้) รวมทั้งสิ้น 57 แห่ง<sup>2</sup>

รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นมาก็ด้วยเหตุผลหลายประการแตกต่างกันไป เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ การคลัง ความมั่นคง ในบางกรณีอาจเป็นเหตุผลทางสังคมและวัฒนธรรม การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้รัฐวิสาหกิจหนึ่งขึ้นมาก็อาจเนื่องด้วยเหตุผลที่กล่าว

<sup>1</sup> สังคิต พิริยะรังสรรค์, *ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503)*, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2526, หน้า 84-89.

<sup>2</sup> ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ ณ วันที่ 30 สิงหาคม 2543

มานี้หลายประการรวมกันก็เป็นได้ เหตุผลในการมีรัฐวิสาหกิจสามารถแยกเป็น 2 กรณี คือ เหตุผลทั่วไปและเหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย

### 1.1 เหตุผลทั่วไปในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ มีอยู่ด้วยกัน 5 ประการ คือ

**ก. เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนรัฐ** ในกรณีที่สังคมใดต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการใหม่ๆ ซึ่งเอกชนยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการหรือเอกชนดำเนินการอยู่แล้วแต่ไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร รัฐอาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเข้ามาดำเนินกิจการนั้น ๆ โดยอาจเข้ามาดำเนินการเองหรือเข้าควบคุมหรือถือหุ้นข้างมากหากเอกชนดำเนินการนั้นอยู่แล้วโดยมิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิมของกิจการแต่อย่างใด อาทิเช่น กิจการรถไฟ วิทยุกระจายเสียง โทรศัพทและวิทยุกระจายเสียง เป็นต้น

**ข. เพื่อเป็นตัวอย่งแก่ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ** ในการดำเนินกิจการบางประเภทที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นบริการรากฐานที่ช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว รัฐอาจต้องเป็นผู้เริ่มดำเนินการก่อนด้วยเหตุผลที่ว่า เอกชนไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ในเรื่องนั้นมาก่อน จึงเกิดความไม่มั่นใจในการ “คุ้มทุน” และ “ผลกำไร” ที่จะบังเกิดขึ้นจากธุรกิจนั้น หรือไม่สนใจในการดำเนินการ เมื่อรัฐได้ดำเนินการมาระยะหนึ่งจนประสบความสำเร็จและเป็นตัวอย่างที่ดี เอกชนก็อาจจะตัดสินใจเข้ามาดำเนินการบ้าง อาทิเช่น การจัดสร้างที่พักอาศัยให้แก่ประชาชนซึ่งต้องใช้พื้นที่กว้างขวาง เงินทุนจำนวนมาก และอาจเป็นความเสี่ยงในมุมมองของเอกชน ภายหลังจากที่รัฐบาลหลายประเทศ อาทิเช่น สิงคโปร์ มาเลเซียและไทย ต่างก็ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ เอกชนในประเทศนั้นก็หันมาดำเนินการในลักษณะเดียวกันบ้าง เมื่อยังคงมีความต้องการและตลาดรองรับอย่างเพียงพอ และกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นในอีกหลายกิจการในปัจจุบัน อาทิเช่น กิจการขนส่งมวลชน การสร้างเส้นทางคมนาคม ซึ่งเอกชนเริ่มให้ความสนใจในการเข้ามาดำเนินการร่วมกับภาครัฐ

**ค. เพื่อความมั่นคงของประเทศ** กิจกรรมบางประเภทอาจมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและของประชาชน หากปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการอาจเกิดการผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ และเรียกค่าตอบแทนในสินค้าหรือบริการตามอำเภอใจ สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคโดยรวม อาทิเช่น กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท หรือในบางกรณี กิจการก็มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ ดังเช่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในช่วงปี พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487 ได้มีนโยบายหลักว่า “วัตถุหรือผลิตภัณฑ์สิ่งใด หากไม่รีบตั้งองค์การจัดทำขึ้นมาแล้วจะเกิดความขาดแคลน ก็จัดตั้งองค์การผลิตวัตถุนั้นขึ้นก่อน” และเพื่อให้เกิดความแน่นอน รัฐบาลจะเข้าประกอบกิจการในการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงครามทุกชนิด<sup>3</sup> อาทิเช่น องค์การเบตเตอรี (พ.ศ. 2498) องค์การแก้ว (พ.ศ. 2498) องค์การฟอกหนัง (พ.ศ. 2498) องค์การเชื้อเพลิง (พ.ศ. 2503) ซึ่งถือว่าเป็นยุทธปัจจัยของกองทัพในยามสงคราม

นอกจากนั้น รัฐวิสาหกิจก็อาจเป็นเครื่องมือในทางการปกครองได้ ดังเช่นการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อสร้างทางรถไฟและเดินรถไฟไปในพื้นที่ภาคต่างๆ ของประเทศ หรือการจัดตั้งกรมไปรษณีย์และโทรเลขเพื่อให้การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักอีกประการ คือ เป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองในภูมิภาคให้เข้ามาสู่ส่วนกลาง

ในบางครั้งลัทธิ “ชาตินิยม” ก็เป็นแรงผลักดันอย่างหนึ่งในการที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินการบางอย่างด้วยตนเอง เนื่องจากไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมที่สำคัญ ซึ่งอาจเข้ามามีอิทธิพลจนสามารถมีอำนาจทางเศรษฐกิจแนวความคิดเช่นนี้ค่อนข้างรุนแรงในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

<sup>3</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, **วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด**, (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณະนิตศาสตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 53-54.

**ง. เพื่อส่งเสริมสังคมและวัฒนธรรม** กิจการบางประเภทมีประโยชน์อย่างมากต่อสาธารณะ เป็นการรักษาไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมของชาติ ตลอดจนส่งเสริมสุขภาพพลานามัยของประชาชน แต่ไม่ค่อยเป็นที่สนใจของเอกชนมากนัก อาจเนื่องจากต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ผลตอบแทนไม่น่าสนใจในมุมมองของนักธุรกิจ รัฐจึงควรเข้ามาดำเนินการเพื่อคงไว้ซึ่งวัตถุประสงฆ์ข้างต้น โดยเป็นกิจการที่มีได้มุ่งหวังกำไรเพียงอย่างเดียว แต่เน้นการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม อาทิเช่น องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

**จ. เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ** การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นการกิจการหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล โดยเฉพาะกิจการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ ที่ประชาชนทุกคนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมควรมีโอกาส แต่กิจการเหล่านี้ต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการสูง ผลตอบแทนในการดำเนินการต่ำ จุดคุ้มทุน (break-even point) และกำไร (normal profit) ต้องใช้ระยะเวลานาน ต้องใช้พนักงานจำนวนมากและเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี ทำให้เอกชนเพียงน้อยรายหรือไม่มีเลยที่จะสามารถเข้ามาดำเนินการได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเองเพื่อให้สาธารณชนได้รับความสะดวก อาทิเช่น รถไฟฟ้า ไฟฟ้า โทรทัศน์ การขนส่ง ซึ่งรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในโลกส่วนใหญ่ก็มักจะดำเนินการเองทั้งสิ้น โดยจะเก็บอัตราค่าบริการต่ำเพื่อให้ประชาชนโดยรวมสามารถใช้บริการได้ ดังเช่นในกรณีการจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

**ฉ. เพื่อประโยชน์ในด้านการคลัง** กิจการที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดแต่ผู้เดียวทำให้รัฐสามารถเรียกค่าตอบแทนได้ในอัตราสูงและทำให้รัฐมีรายได้มากกว่าที่จะปล่อยให้เอกชนดำเนินธุรกิจนั้นและเรียกเก็บภาษีอากรจากเอกชน ดังนั้น ในบางกรณีรัฐจึงประกาศให้กิจการที่รัฐต้องการหารายได้เป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ เช่น กิจการเกี่ยวกับการกีฬาทุกประเภทที่รัฐสามารถมีรายได้ จึงมีการจัดตั้งการกีฬาแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถหารายได้จากกีฬาต่าง ๆ เป็นต้น

**ข. เพื่อควบคุมสินค้าอันตราย** ในกรณีที่รัฐต้องการจำกัดและควบคุมการผลิตและการบริโภคสินค้าที่เป็นอันตรายแก่สังคม รัฐก็จะเป็นผู้ดำเนินการธุรกิจการผลิต และการจำหน่ายสินค้านั้นโดยตรง โดยประกาศให้กิจการนั้นเป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการแต่ผู้เดียวส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่เป็นสิ่งเสพติดและอบายมุขเช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่ง และไฟ เป็นต้น

**1.2 เหตุผลเฉพาะในการจัดทำรัฐวิสาหกิจ** ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผลเฉพาะตามความจำเป็นของประเทศ 4 ประการ คือ

**ก. เหตุผลทางด้าน การแก้ปัญหาการครองชีพของประชาชน** หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยประสบภาวะขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคบางอย่าง เช่น ข้าวสาร น้ำตาล เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงจัดตั้งบริษัทข้าวไทย จำกัด และบริษัท น้ำตาล จำกัด ขึ้น เพื่อจำหน่ายข้าวสารและน้ำตาลให้กับประชาชนในราคาถูก และนอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยความมุ่งหมายว่า เมื่อรัฐบาลเห็นความจำเป็นที่ควรจะมีหน่วยงานหรือองค์การในภาครัฐบาลเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ก็ให้กระทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 3)

กฎหมายฉบับนี้ถือว่าเป็นการจัดระเบียบรัฐวิสาหกิจให้มีหลักเกณฑ์วัตถุประสงค์และแผนงาน โดยมีกฎหมายยอมรับสถานภาพของหน่วยงานเหล่านี้ การจัดตั้งก็จะดำเนินการได้โดยสะดวกสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพราะฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งองค์การเหล่านี้ขึ้นตามความเหมาะสม

ต่อมาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาในช่วงปี พ.ศ. 2498 หลายฉบับ เช่น องค์การแก้ว จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแก้ว พ.ศ. 2498 องค์การทอผ้า จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การทอผ้า พ.ศ. 2498 องค์การเบตเตอรี

จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเบตเตอร์ พ.ศ. 2498 องค์การฟอกหนัง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การฟอกหนัง พ.ศ. 2498 และองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (อสร.) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป พ.ศ. 2498 เป็นต้น

**ข. ผลโดยอ้อมจากการยึดทรัพย์** การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้ของประเทศไทยมีอยู่เพียงแห่งเดียว เป็นกรณีที่รัฐบาลมิได้มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การนั้นให้เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อรัฐทำการยึดทรัพย์ของผู้ถือหุ้นและมีผลทำให้รัฐเข้าไปถือหุ้นในองค์การเกินกว่าร้อยละ 50 องค์การนั้นจึงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจโดย “ไม่ตั้งใจ”

รัฐวิสาหกิจแห่งนั้น คือ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด ซึ่งก่อตั้งเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ในชื่อบริษัท ประกันภัยเอเชียติก จำกัด ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2496 โดยมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่ คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และท่านผู้บัญชาการทหารบก ธนะรัชต์ หลังจากรัฐบาลได้ทำการยึดทรัพย์ของบุคคลทั้งสอง ต่อมาในปี พ.ศ. 2507 กระทรวงการคลังจึงรับโอนหุ้นในส่วนนี้ คิดเป็นร้อยละ 49.95 ของหุ้นทั้งหมดในขณะนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ทำการยึดทรัพย์ของจอมพลประภาส จารุเสถียร ซึ่งทำให้กระทรวงการคลังรับโอนหุ้นของจอมพลประภาสฯ ในบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เพิ่มอีกคิดเป็นร้อยละ 5.65 ของหุ้นทั้งหมด เมื่อนำไปรวมกับหุ้นที่กระทรวงการคลังถืออยู่เดิมในบริษัทฯ ทำให้กระทรวงการคลังถือหุ้นรวมทั้งสิ้นร้อยละ 55.60 บริษัทฯ จึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามนัยของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

**ค. เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ** เหตุผลในการแปรสภาพองค์การเป็นรัฐวิสาหกิจ กรณีนี้ถือว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทย และเป็นกาเกิดขึ้นด้วยความ “ไม่ตั้งใจ” เพราะเหตุผลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ กล่าวคือ นับแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2540 รัฐบาลมีคำสั่งให้สถาบันการเงิน 16 แห่ง ระงับกิจการชั่วคราว หลังจากนั้นประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกระบบตะกร้าเงิน (basket currency) ในเรื่องอัตรา

แลกเปลี่ยน และหันมาใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวภายใต้การจัดการ (managed float) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ทำให้เงินบาทลดค่าลงและขยายตัวเป็นวิกฤตการณ์ทางการเงินครั้งใหญ่ จนในที่สุดต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund) ในช่วงเวลานี้สถาบันการเงินหลายแห่งประสบปัญหาหนี้เสียจากสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือ NPL (Non-Performing Loan) จนรัฐบาลต้องตั้งกองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงินเข้ามาพยุง โดยปล่อยให้สถาบันการเงินกู้จำนวน 430,000 ล้านบาท แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ต่อมาในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติมาตรการปฏิรูปสถาบันการเงิน มีผลให้สถาบันการเงิน 42 แห่ง หยุดการดำเนินงานเป็นการชั่วคราว ซึ่งต่อมาทำให้มีสถาบันการเงินหยุดดำเนินงานทั้งหมด 58 แห่ง และในจำนวนนี้ถูกปิดถาวร 56 แห่ง ในเวลาต่อมา

วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติรับรองแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันการเงิน รวม 4 ฉบับ โดยฉบับที่ 1 ให้จัดตั้งองค์การปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) ฉบับที่ 2 ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจจากต่างประเทศเพิ่ม ฉบับที่ 3 จัดการภาวะทางการเงินที่รัฐบาลต้องเข้าช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และฉบับที่ 4 จัดตั้งบริษัทบริหารสถาบันการเงิน (บปส.)

การดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่ารัฐบาลเข้าไปแทรกแซงระบบสถาบันการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ จึงส่งผลทำให้สถาบันการเงินบางแห่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา เช่น ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) และธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ที่กลายเป็นธนาคารรัฐวิสาหกิจเนื่องจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าไปถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ



## 2. สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แม้รัฐวิสาหกิจจะยังมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อมบางประการจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจบางแห่งหมดความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการเพราะความจำเป็นในตอนตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหมดไปแล้ว เช่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการครองชีพของประชาชนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น หรือในบางกรณีมีเอกชนประกอบกิจการเหล่านั้นได้ผลดีอยู่แล้ว รัฐจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปประกอบกิจการเหล่านั้นซ้ำซ้อนกับเอกชนซึ่งจะเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐเกินความจำเป็น ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะลดขนาดและจำนวนของรัฐวิสาหกิจลง

สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นมีอยู่สองกรณีด้วยกัน คือ ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและปัญหาที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ

**2.1 ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ** ข้อมูลที่มาจากการศึกษาของกระทรวงการคลัง แสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจมีปัญหาในการดำเนินงานดังต่อไปนี้ คือ<sup>4</sup>

### 2.1.1 ปัญหาทางด้านการบริหารการจัดการ มี 2 กรณี คือ

ก. ผู้บริหารและคณะกรรมการมักจะไม่เปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารการดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้

ข. ระบบการทำงานของรัฐวิสาหกิจคล้ายคลึงกับระบบราชการขาดความคล่องตัว ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งมีหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานต่าง ๆ

<sup>4</sup> www.mof.go.th.

### 2.1.2 ปัญหาทางด้านบุคลากร มี 3 กรณี คือ

ก. จำนวนบุคลากรในระบบรัฐวิสาหกิจมีจำนวนมากและมีปัญหาการล้นงานในบางแห่ง มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายทางด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ เป็นภาระที่หนักมากของแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่ประสบภาวะขาดทุนมาก เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

ข. ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของบุคลากรส่วนใหญ่ยังต่ำกว่าภาคเอกชน เนื่องจากขาดการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ และขาดบุคคลที่มีประสิทธิภาพเข้ามาทำงานโดยบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่ไปทำงานกับภาคเอกชนเพื่อรับเงินเดือนค่าตอบแทนที่สูงกว่า

ค. จำนวนเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับล่างสูงกว่าตลาดแรงงานทั้งราชการและเอกชนมาก ในขณะที่เงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนที่ทำงานระดับนโยบายและบริหารต่ำกว่าภาคเอกชน จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับที่มีคุณภาพและมีศักยภาพในการพัฒนาองค์กร

### 2.1.3 ปัญหาทางด้านระบบบัญชีการเงินและระบบข้อมูลในการบริหาร

ได้แก่ การที่ระบบบัญชีการเงินในหลายรัฐวิสาหกิจยังไม่ทันสมัยและไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ไม่สามารถใช้เป็นข้อมูลในการประเมินผลงานและทำให้การประมวลผลข้อมูลแต่ละปีเป็นไปอย่างล่าช้า

### 2.1.4 ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน

การดำเนินงานซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างจากการดำเนินการภาคเอกชน จึงมีผลทำให้ขบวนการดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้าเพราะต้องผ่านหลายกระบวนการและมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในหน่วยงาน

### 2.1.5 ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน การขาดแคลนเงินทุนทำให้รัฐวิสาหกิจ

ไม่สามารถจัดหาสินค้าและบริการได้เพียงพอและทันกับความต้องการ นอกจากนี้ยังเป็นภาระให้กับรัฐวิสาหกิจที่จะต้องหาเงินมาชำระหนี้ให้ทันกับระยะเวลา

**2.1.6 ปัญหาจากโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ** รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์และโครงสร้างการจัดตั้งไม่เป็นผลที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานในปัจจุบัน ก่อให้เกิดขั้นตอนมากมาย มีความล่าช้าในการตัดสินใจและเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันกับภาคเอกชน

**2.1.7 ปัญหาทางด้านกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ** รัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐ ทำให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายต่าง ๆ ที่มีมากมาย ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว นอกจากนี้ ในบางอุตสาหกรรมกฎหมายก็ได้ให้อำนาจผูกขาดไว้กับรัฐวิสาหกิจด้วย เช่น ธุรกิจโทรคมนาคม ทำให้รัฐวิสาหกิจมีบทบาททั้งในด้านการให้บริการและการกำกับดูแลซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายและพัฒนารูปแบบการให้บริการเพื่อรองรับกับความต้องการของลูกค้าและธุรกิจ

**2.1.8 ปัญหาด้านแรงงาน** การกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจ ทั้งการนำระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจและการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจจะประสบปัญหาการต่อต้านจากพนักงานที่เป็นแรงงานมาโดยตลอด จนในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบันพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่อีกครั้ง ทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจจากรัฐจะเป็นไปด้วยความลำบากและมีอุปสรรคมากยิ่งขึ้นอันจะมีสาเหตุจากการรวมตัวของสหภาพแรงงานในการประท้วงเพื่อคัดค้านรัฐบาล

**2.2 ปัญหาที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ** ได้แก่ กรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจโดยมิได้มีที่มาจากตัวรัฐวิสาหกิจนั่นเอง ปัญหาดังกล่าวมี 2 กรณี คือ

### 2.2.1 องค์การการค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization)

นับแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 ที่องค์การการค้าโลกได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจาในการเจรจาอบูรุกวัย (Uruguay Round) ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งของ WTO มีหน้าที่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ WTO กำหนดไว้ พันธกรณีประการหนึ่งภายใต้ WTO คือ การเปิดเสรีการค้าบริการ ดังนั้น กิจการบริการบางประเภทของไทยที่ดำเนินการโดยรัฐหรืออยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (แปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2538) การทำเรือแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการแปรรูปเพื่อรับมือกับภาวะการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดการค้าเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากผู้ประกอบการต่างชาติที่มีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุน บุคลากร และเทคโนโลยี

### 2.2.2 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund)

จากการที่ประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจาก IMF ในปี พ.ศ. 2540 โดยได้รับอนุมัติโครงการเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement ระยะเวลาเบิกถอน 34 เดือน ในการเบิกถอนเงินกู้แต่ละครั้ง ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent) จาก IMF แต่ละฉบับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขประการสำคัญประการหนึ่งที่ระบุอยู่ในหนังสือแจ้งความจำนงฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7 ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งในความเป็นจริงก็สอดคล้องกับแรงผลักดันของภาวะการณ์ภายในประเทศไทย

จากเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ปัญหาของรัฐวิสาหกิจ หากไม่ได้รับการแก้ไขก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการและส่งผลไปถึงการพัฒนาประเทศด้วย ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดที่จะมีการ“แปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ขึ้นในปัจจุบัน



## ส่วนที่ 2

# การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ความเข้าใจและความพยายามที่จะให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาช้านานแล้ว (1) แต่อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจและความพยายามในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเริ่มมองเห็นทางเป็นไปได้เมื่อประเทศไทยขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2540 (2)

## 1. แนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อนปี พ.ศ. 2540

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐวิสาหกิจของไทยมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรมและการพัฒนาอาชีพมาตามลำดับ แต่ต่อมาระบบรัฐวิสาหกิจก็เริ่มเสื่อมลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทางด้านการเงินจนทำให้ต้องขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ก่อหนี้กับธนาคารโลกและธนาคารโลกได้ส่งผู้แทนพิเศษมาศึกษาพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในขั้นต้น ก็พบว่าปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของไทยในขณะนั้นส่วนหนึ่งแล้วเกิดจากการที่มีกิจการประเภทองค์การและบริษัทที่ส่วนราชการต่างๆ ถือหุ้นอยู่ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น กิจการเหล่านั้นส่วนมากมีผลการประกอบการที่ขาดทุน ส่งผลกระทบถึงฐานะทางการเงินของรัฐ ดังนั้น

รัฐบาลจึงควรพิจารณานโยบายใหม่ว่ากิจการใดควรจะคงอยู่และดำเนินการอย่างไร จึงจะแข่งขันกับเอกชนได้ กิจการใดควรขายให้เอกชนไปเสีย และกิจการใดควร ล้มเลิกไปเพราะได้ผลไม่คุ้มค่า<sup>5</sup>

ผลการศึกษาของธนาคารโลกดังกล่าวนับได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่มีส่วน สำคัญและมีอิทธิพล ทำให้เกิดการผลักดันให้รัฐบาลต่อ ๆ มาเพิ่มความสนใจในการ แก้ไขปัญหาวิสาหกิจในระยะสั้น ด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ (1.1) การจำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกวิสาหกิจที่ประสบปัญหา (1.2) รวมถึงการจัดทำ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (1.3) และการจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2540 เพื่อผลักดันให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนิน กิจการของรัฐวิสาหกิจ (1.4)

**1.1 การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ** ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500 ถึงปี พ.ศ. 2540 มีวิธีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ของรัฐวิสาหกิจที่ใช้กันอยู่ 6 วิธีการด้วยกัน<sup>6</sup> คือ

**1.1.1 การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน** ได้แก่ การที่รัฐตกลงจ้าง เอกชนให้บริหารงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐจะจ่ายค่าจ้างตามผลงานหรือ เหนมาจ่ายให้เอกชนเพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงานแทนรัฐ การทำสัญญาจ้างเอกชนให้ บริหารงานนี้เป็นเพียงวิธีการที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะการบริหารงาน โดยที่รัฐยังเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารและรับ ภาระด้านการลงทุน ตัวอย่างของการทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานของรัฐบางส่วน

<sup>5</sup> พิพัฒน์ ไไทยอารี, **หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย**, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2531, หน้า 183-187.

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง แนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ**, เอกสารอัดสำเนา, ลงวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2540



ได้แก่ การที่การทำเรือแห่งประเทศไทยให้เอกชนเข้าบริหารท่าเรือกรุงเทพ 6 ท่า จากทั้งหมด 17 ท่า และการที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยให้มีการจัดระบบการเดินรถรับจ้างโดยให้เอกชนดำเนินการ เป็นต้น

**1.1.2 การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ** ได้แก่ การที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้เช่าดำเนินการในโครงการของรัฐและจ่ายเงินให้รัฐบาลตามสัดส่วนที่ทำสัญญากัน โดยรายได้และกำไรของเอกชนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารงานทางด้านการตลาด แต่สำหรับอัตราค่าบริการรัฐยังคงเป็นผู้กำหนดและมีการกำหนดให้มีค่าตอบแทน การลงทุนและบทลงโทษสำหรับเอกชน โดยรัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สิน แต่ภาระการจัดการการดำเนินงานและการลงทุนเป็นของภาคเอกชน ตัวอย่างของการทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการโครงการหรือกิจการของรัฐ ได้แก่ การที่การทำเรือแห่งประเทศไทยให้เอกชนเข้าประกอบการทำเรือพาณิชย์แหลมฉบัง 5 ท่า หรือการที่องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (อสร.) ให้เอกชนเช่าโรงงานผลิตน้ำส้มสายชูและอาหารกระป๋อง เป็นต้น

**1.1.3 การให้สัมปทานภาคเอกชน** ได้แก่ การที่รัฐให้สิทธิเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน การจัดการ และการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทาน แต่เมื่อหมดอายุสัมปทานแล้ว เอกชนผู้รับสัมปทานต้องโอนทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นของรัฐ หรืออาจใช้วิธีกำหนดให้มีการโอนทรัพย์สินเป็นของรัฐทันที แต่ให้สิทธิเอกชนในการบริหารงานโครงการที่ได้รับสิทธิต่อไป

เอกชนผู้รับสัมปทานจะได้รับค่าตอบแทนการให้บริการจากประชาชน ผู้ใช้บริการโดยตรง ขณะที่รัฐจะเก็บค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งตามที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน ซึ่งหากคุณภาพการบริการไม่ดีหรือไม่เป็นไปตามที่ตกลงไว้ รัฐมีสิทธิยกเลิกสัญญาได้

ตัวอย่างของการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน ได้แก่ กรณีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่ให้เอกชนลงทุนก่อสร้างโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 แล้วโอนกลับไปให้รัฐก่อนที่รัฐจะให้สิทธิเอกชนบริหารงานและเก็บประโยชน์จากทางด่วนขั้นที่

2 ต่อไป หรือในกรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้สัมปทานเอกชนก่อสร้างทางรถไฟยกระดับ (ไฮสปีด) เป็นต้น

**1.1.4 การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์** สามารถทำได้กับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด มี 3 วิธีการ คือ

**วิธีที่ 1** ได้แก่ วิธีการที่รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงบางส่วน แต่ไม่เกินร้อยละ 51 มีผลให้บริษัทยังคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่น กรณีบริษัทการบินไทยนำหุ้น 1.117 ล้านหุ้น ออกขายในตลาดหลักทรัพย์มีผลทำให้การถือหุ้นของรัฐลดลงเหลือร้อยละ 92.86

**วิธีที่ 2** ได้แก่ วิธีการที่รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงเกินร้อยละ 51 มีผลให้บริษัทพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) ได้กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์และลดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังต่ำกว่าร้อยละ 50 มีผลทำให้บริษัทพ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ

**วิธีที่ 3** ได้แก่ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจตั้งบริษัทลูกขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมแทน โดยรัฐวิสาหกิจถือหุ้นในบริษัทลูกทั้งหมดในขั้นแรก แล้วดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทลูกหรือกระจายหุ้นเดิมในบริษัทลูกด้วยการนำเข้าสู่ซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 51 เพื่อให้บริษัทลูกมีสภาพเป็นบริษัทมหาชนที่มีการดำเนินงานแบบเอกชนภายหลังเข้าตลาด เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จัดตั้งบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (EGCO) ขึ้น โดยถือหุ้นทั้งหมดแล้วกระจายหุ้นร้อยละ 51 ในตลาดหลักทรัพย์ หรือการประกาศส่วนภูมิภาค (กปภ.) จัดตั้งบริษัทจัดการทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้วเตรียมกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์เกินกว่าร้อยละ 51

**1.1.5 การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน** มี 2 วิธีการ คือ

**วิธีที่ 1** ได้แก่ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจร่วมลงทุนในภาคเอกชนโดยจัด

ตั้งบริษัทขึ้นดำเนินการบางกิจกรรมที่เคยทำอยู่และบริษัทเอกชนจะเป็นผู้บริหารงานในกิจกรรมนั้น เช่น กรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ร่วมทุนร้อยละ 20 กับเอกชนเพื่อเดินรถปรับอากาศขนาดเล็ก และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ร่วมทุนร้อยละ 30 กับเอกชนเพื่อจัดตั้งบริษัทตรวจการบินภูเก็ต เป็นต้น

**วิธีที่ 2** ได้แก่ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจประเมินทรัพย์สินของตนแล้วนำไปลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่งกิจการส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่ภาคเอกชนทำได้ดีอยู่แล้ว หรือมีการแข่งขันสูง โดยการถือหุ้นของภาครัฐไม่เกินร้อยละ 49 และกิจการร่วมทุนใหม่อาจเป็นกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจเดิมของรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่าง เช่น โรงงานไฟฟ้าประเมินราคาทรัพย์สินแล้วนำไปร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อทำโรงพิมพ์สิ่งพิมพ์มีค่าขนาดกลาง องค์การเบตเตอร์ประเมินราคาทรัพย์สินแล้วร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อจัดทำโรงงานเบตเตอร์ที่ทันสมัย เป็นต้น

**1.1.6 การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต** ได้แก่ การที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรูปแบบนี้รัฐจะสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในกิจกรรมนั้น เพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐ และเมื่อเอกชนดำเนินการแล้ว รัฐจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนนั้น เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ในรูปของ Independent Power Producer (IPP) แล้วขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

**1.2 การจำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหา** เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐนำมาใช้กับการแก้ปัญหารัฐวิสาหกิจที่ประสบผลขาดทุนหรือรัฐวิสาหกิจที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการประกอบกิจการประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

**1.2.1 การจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจ** ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจอยู่บ้าง ดังเช่นในระยะต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - พ.ศ. 2514) มีรัฐวิสาหกิจอยู่เป็นจำนวน 108 แห่ง แต่ต่อมาในระยะต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - พ.ศ. 2519) มีรัฐวิสาหกิจเหลืออยู่เพียง 80 แห่ง รัฐวิสาหกิจทั้งหมดสภาพไป ได้แก่ บริษัทจังหวัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทการค้าซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการขายหุ้นให้แก่เอกชนไปจนหมดสภาพรัฐวิสาหกิจ หรือกรณีบริษัท กระจกอบไทย จำกัด ซึ่งรัฐบาลได้ขายกิจการให้แก่เอกชนเข้าไปดำเนินการ เป็นต้น

การจำหน่ายจ่ายโอนกิจการรัฐวิสาหกิจในอดีตนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะทำการรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความซับซ้อนทั้งทางด้านการลงทุนและการดำเนินธุรกิจ ตลอดจนอิทธิพลทางการเมืองและปัญหาแรงงาน ซึ่งไม่สามารถนำมาเทียบเคียงกับรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันได้ เพราะมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านการจัดองค์กร การลงทุน บุคลากร ซึ่งทำให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างไม่แน่นอน<sup>7</sup>

**1.2.2 การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ** มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่รัฐบาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่อไปโดยมีเหตุผลหลายประการไม่ว่าจะเป็นการขาดทุนอย่างต่อเนื่องหรือการที่รัฐไม่มีความต้องการที่จะดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเนื่องจากต้องแข่งขันกับภาคเอกชน เช่น การยุบเลิกบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511 ให้ดำเนินการยุบเลิกบริษัทดังกล่าว โดยในการยุบเลิกนั้นกระทรวงการคลังได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่พิจารณาขั้นตอนการดำเนินงานในการยุบเลิก การจัดการกับหนี้สินและทรัพย์สิน การชำระบัญชี รวมทั้งการโอนพนักงานและการจ่ายเงินชดเชยด้วย หรือการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจอีก 2 แห่ง ในปี พ.ศ. 2540 คือ องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและองค์การผลิตรถอาหารสำเร็จรูป โดยคณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกฤษฎีกายุบเลิกรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่ง เนื่องจากเหตุผลที่ว่า กิจการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและองค์การผลิตรถอาหารสำเร็จรูปเป็นกิจการที่มีเอกชนประกอบกิจการประเภทดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว

<sup>7</sup> พิพัฒน์ ไไทยอารี, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน, ศูนย์รัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เอกสารอัดสำเนา ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า 7-8.

### 1.3 การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 ถือได้ว่าเป็นยุคแห่งความเฟื่องฟูของกิจการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย กิจการรัฐวิสาหกิจได้มีส่วนสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม อุตกิจอุตสาหกรรม และการพัฒนาอาชีพมาโดยตลอด จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งขณะนั้นเกิดปัญหาด้านการเงินการคลัง ในรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ประกอบกับนโยบายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน การตั้งรัฐวิสาหกิจในแต่ละครั้งถือเอาความต้องการตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นหลักในการพิจารณา อาทิเช่น เพื่อสนองความต้องการของราชการทหารในยามสงคราม เพื่อสนองความต้องการที่ขาดแคลน เพื่อหารายได้ให้รัฐ เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาระดับราคาและคุณภาพของสินค้า เป็นต้น ทำให้จำนวนกิจการของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย รัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไรได้จะอยู่ในประเภทสินค้าหรือบริการที่ผูกขาดเท่านั้น รัฐบาลจึงเริ่มเห็นว่านโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและการสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน ด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจน่าจะเป็นแนวทางที่ดีในการแก้ปัญหานี้ ประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าวกลุ่มประเทศทางตะวันตกก็เริ่มมีแนวความคิดในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังเช่นเดียวกัน

ดังนั้น จึงเริ่มมีแนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย โดยรัฐบาลจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศให้เข้ามาดำเนินการจัดทำนโยบายการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง ผลคือ การเกิดขึ้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509) ซึ่งรัฐได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจน และได้กำหนดไว้ในฉบับต่อ ๆ มาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาซึ่งอยู่ในขอบเขตจำกัดแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก็มีได้ดำเนินการอย่างจริงจัง มาเริ่มค้นคว้าหาความรู้เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกันมากขึ้นทั้งในระดับสถาบันการศึกษาและระดับการเมืองเมื่อภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในที่สุดได้มีการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับคณะ

กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

แม้จะมีการเสนอทางเลือกและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจและการแปรรูปกันมาโดยตลอด แต่ปัญหาก็กลับมีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น เนื่องจากความไม่มั่นคงของรัฐบาล การแทรกแซงทางการเมือง การขาดนโยบายที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านแรงงาน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ คือ

### **1.3.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)**

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกนี้ถือเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ด้านสาธารณสุขภาคสาธารณสุขการ โดยมุ่งเน้นให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาดังกล่าว การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในช่วงนี้เกิดจากการที่รัฐบาลได้ทบทวน “บทบาทการดำเนินงาน” ของรัฐวิสาหกิจโดยไม่ได้พิจารณาจาก “ผลการดำเนินการ” ของรัฐวิสาหกิจ แต่พิจารณาจากความจำเป็นของรัฐในการใช้ประโยชน์จากกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ โดยได้ทำการยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจซึ่งภาคเอกชนดำเนินธุรกิจในกิจการนั้นอยู่แล้วจำนวน 9 แห่ง และให้เอกชนดำเนินการ 1 แห่ง รัฐวิสาหกิจประเภทที่ยุบเลิกนี้ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมอาชีพคนไทย เช่น โรงงานผลิตยาฆ่าตรงองเท้า โรงงานทำเตา เป็นต้น

### **1.3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)**

เป็นช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อรัฐวิสาหกิจมากที่สุด กล่าวคือ ในช่วงต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 มีรัฐวิสาหกิจอยู่ 108 แห่ง

(เท่ากับช่วงแผนฯ ฉบับที่ 1) พอถึงช่วงต้นของแผนฯ ฉบับที่ 3 รัฐวิสาหกิจเหลือ 80 แห่ง แผนฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างกว้างขวางมากขึ้น มีได้จำกัดอยู่แต่เพียงการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีการเสนอให้มีการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยรัฐจะลงทุนในกิจการนั้นไม่เกินร้อยละ 50 เพื่อมิให้มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ หากกิจการดำเนินไปได้ด้วยดี ก็มีนโยบายให้จำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชน และยังกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องศึกษาถึงความจำเป็นในการคงไว้หรือเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมและการค้า และหาทางยกเลิกสิทธิต่าง ๆ ที่ขัดต่อระบบเศรษฐกิจเสรีและขั้นตอนการแข่งขัน เช่น สิทธิผูกขาดหรืออภิสิทธิ์ใด ๆ ในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ รัฐได้ยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ 6 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นกิจการประเภทพาณิชย์กรรม เช่น บริษัทกระสอบไทยจำกัด และได้ขายหุ้นรัฐวิสาหกิจให้แก่เอกชนไป 17 แห่ง รวมทั้งได้มีการรวมกิจการเข้าด้วยกัน เช่น รวมกิจการประปาธนบุรี ประปาสมุทรปราการ ประปานครบุรี และประปากรุงเทพฯ เป็นการประปานครหลวง รวมการไฟฟ้าอันฮี่ การไฟฟ้าลิเกไนท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น

### 1.3.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ รัฐได้สรุปสาเหตุที่ทำให้รัฐวิสาหกิจประสบภาวะขาดทุนหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายที่ได้วางไว้ 6 กรณี คือ

ก. ด้านการบริหารยังขาดการวางแผนงานที่ดี ไม่มีประมาณการใช้จ่ายและลงทุนที่รอบคอบสำหรับอนาคต ขาดการจัดองค์การที่ดี คนล้นงาน ใช้คนไม่ตรงกับความรู้ความสามารถและขาดผู้บริหารงานที่เหมาะสม ค่าใช้จ่ายสูง เพราะขาดการควบคุมการบริหารงานที่ดี คณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจทั่วไปควรจะมีการ

เปลี่ยนแปลงตัวบุคคล ให้ผู้ที่มีความสามารถและมีประสบการณ์เข้าเป็นกรรมการควบคุมการบริหาร

ข. ด้านการผลิตและการตลาด รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่มีการวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด เนื่องจากรัฐวิสาหกิจไม่มีการศึกษาและวิจัยตลาดและผู้ดำเนินงานไม่ได้มีประสบการณ์ทางการค้า ทำให้เกิดปัญหาผลิตแล้วขายไม่ออก หรือต้นทุนการผลิตสูงเพราะซื้อวัตถุดิบในราคาสูง ขาดการหาวิธีจูงใจลูกค้าตามวิถีการค้าและพยายามขออภิสิทธิ์ในด้านธุรกิจจากรัฐบาลอยู่เสมอ เมื่อได้อภิสิทธิ์แล้วก็เกิดความเฉื่อยชาไม่ปรับปรุงสมรรถภาพ จึงมักแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชนไม่ได้

ค. ด้านการเงินและการบัญชี รัฐวิสาหกิจบางแห่งขาดการวางแผนทางการเงิน ขาดผู้มีความรู้ในด้านการบัญชีและไม่สามารถใช้ระบบการควบคุมการเงินสมัยใหม่ ทำให้ขาดเงินทุนหมุนเวียนในกิจการ การดำเนินงานทางการเงินหละหลวมไม่รัดกุม เป็นเหตุให้ผู้บริหารงานไม่ทราบฐานะการเงินของกิจการที่แท้จริง จึงดำเนินการผิดพลาดทำให้เกิดการขาดทุน

ง. การลงทุนของรัฐวิสาหกิจจะมาจากเงินรายได้ รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่ดำเนินการได้ดีมีผลกำไรสูงกลับนำเงินไปใช้จ่ายลงทุนที่ไม่จำเป็นและไม่สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้ง ๆ ที่การลงทุนเหล่านี้มิได้มีผลในทางเพิ่มรายได้ ตรงกันข้ามกลับทำให้เกิดรายจ่ายประจำเพิ่มขึ้นและกำไรลดลง

จ. รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่พยายามปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายหรือนโยบายที่รัฐบาลกำหนดให้ แต่กลับพยายามใช้จ่ายไปในกิจการที่ไม่ค่อยจะปรากฏผลประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือกิจการที่เอกชนน่าจะทำได้ดีกว่าและประหยัดกว่า รัฐวิสาหกิจบางประเภทมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในราคาอันสมควร แต่กลับพยายามหากำไรมากไป และมีได้ใช้กำไรนั้นเพื่อขยายบริการและคิดอัตราค่าบริการต่ำลงเพื่อช่วยค่าครองชีพของประชาชน

ฉ. รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่ดำเนินการได้ผลดีมีกำไรสูงไม่พยายามที่จะส่งเงินรายได้ให้ผู้ถือหุ้นคือรัฐมากขึ้น แต่กลับนำผลกำไรไปใช้จ่ายลงทุนขยายงานมากจนเกินไป และในบางโอกาสเป็นการเพิ่มความต้องการในประเทศโดยไม่



สอดคล้องกับแผนการเศรษฐกิจการคลัง จึงควรจะได้พิจารณาหาทางควบคุมให้นำเงินส่งรัฐให้มากขึ้น เป็นการช่วยเหลืองบประมาณแผ่นดินในอันที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อไป

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 จึงได้กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อปรับปรุงและแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้ให้น้อยลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ และสามารถสนับสนุนรายได้แผ่นดินให้มากขึ้น เพื่อช่วยเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่กำหนดในแผนฯ ฉบับที่ 3 มีความใกล้เคียงกับแผนฯ ฉบับที่ 1 และ 2 คือ กำหนดว่ารัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมหรือการค้าที่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนขึ้นมาใหม่ และจะไม่ขยายกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วไปในด้านแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขและความปลอดภัยของชาติ โดยมีรัฐวิสาหกิจที่รัฐจะสนับสนุนให้คงดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจต่อไปตามแผนฯ ฉบับนี้ คือ

ก. รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดทำเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและการพัฒนาประเทศ

ข. รัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมากเพื่อประโยชน์ต่อการเศรษฐกิจแต่เอกชนไม่สนใจที่จะทำเพราะให้ผลตอบแทนน้อยมาก แต่เมื่อได้ดำเนินการจนมีผลทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นแล้ว จะได้พิจารณาดำเนินการขายให้แก่เอกชนในตลาดหุ้นต่อไป

ค. รัฐวิสาหกิจประเภทยุทธปัจจัยเพื่อการทหารและเพื่อความมั่นคงของประเทศ รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ รัฐวิสาหกิจประเภทเพื่อส่งเสริมอาชีพของคนไทยหรือเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะได้พิจารณานโยบายและวัตถุประสงค์เป็นแห่ง ๆ ไป

ง. รัฐวิสาหกิจประเภทที่รัฐมีนโยบายเพื่อป้องกันการผูกขาดโดยผู้

ผลิตกลุ่มน้อยหรือเพื่อรักษาระดับราคา

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐให้ศึกษาผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ แล้วหาทางที่จะจำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการต่อไป โดยอาจกระทำได้หลายวิธี ดังนี้

ก. ขายกิจการทั้งหมด

ข. ขายหุ้นบางส่วน

ค. ให้เช่า ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่รัฐต้องดำเนินการต่อ

ไปแล้ว

ง. ยุบเลิก ในกรณีที่ไม่สามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นและไม่มีผู้ใด

ต้องการ

สิ่งต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในแผนฯ ฉบับที่ 3 นี้ ถือว่าเป็นการระบุดังถึงการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนที่ชัดเจนมากขึ้นกว่าแผนฯ ฉบับก่อน ๆ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงนี้ไม่ค่อยมีความก้าวหน้ามากนัก เพราะไม่มีความต่อเนื่อง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารของรัฐบาลถึง 3 ชุด ขณะเดียวกันเศรษฐกิจโลกก็เกิดความผันผวน ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในวงการธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายด้าน ส่งผลให้เกิดภาวะซบเซาในทางเศรษฐกิจและการลงทุน ประเทศไทยเองก็ประสบกับปัญหาราคาสินค้าออกตกต่ำ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจตกต่ำ ภาวะเงินเฟ้อสูง ประกอบกับเกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนน้ำมันในปี พ.ศ. 2519 โดยการปฏิบัติตามแผนฯ ฉบับที่ 3 รัฐบาลได้ยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ 7 แห่ง เช่น องค์การเลี้ยงไก่ องค์การดูริยางค์นาฏศิลป์ เป็นต้น และขายหุ้นกิจการบริษัทจังหวัด 2 แห่งให้ภาคเอกชน รวมทั้งยุบรวมโรงงานน้ำตาล 3 แห่งที่จังหวัดสุพรรณบุรี ลำปาง และอุตรดิตถ์ เป็นโรงงานน้ำตาล กรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม

### 1.3.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

ในช่วงเวลานี้รัฐบาลยังคงประสบปัญหาการขาดดุลทางการค้าและการคลังทำให้ยอดหนี้สะสมของประเทศเพิ่มสูงขึ้น ฐานะการเงินของประเทศตกต่ำ การเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันในครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2523 ทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายสูงขึ้นในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ประกอบกับท่าทีของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคอินโดจีนและในการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น การขูดเจาะก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบ การที่ราคาน้ำมันสูงขึ้นทำให้รัฐวิสาหกิจที่มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเชื้อเพลิง เช่น การรถไฟ การประปา ต้องประสบกับภาวะขาดทุน ดังนั้น เมื่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2523 จึงประกาศแนวนโยบายบริหารรัฐวิสาหกิจ โดยเน้นการปรับประสิทธิภาพการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ผลการขาดทุนสะสมของกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยเฉพาะด้านการลงทุนเพื่อช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 4 ได้สรุปปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไว้ ดังนี้

**ก. ปัญหาด้านบริหารงาน** การที่รัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพเนื่องมาจากรัฐยังไม่มีความนโยบายที่แน่นอน จึงมีผลต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก และปัญหาภายในของรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งได้แก่ การบริหารงาน การควบคุมงาน และปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลที่มีต่อรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยในหลายรัฐวิสาหกิจรัฐบาลได้เข้าไปก้าวก่ายมากเกินไปในด้านการบริหารบุคคลระดับสูง จนรัฐวิสาหกิจด้อยประสิทธิภาพ การแก้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ นี้ จำเป็นต้องแก้ไขให้สอดคล้องกันไปโดยการปรับปรุงและพัฒนาองค์กรต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น

รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมหลายแห่งที่ผู้บริหารขาดประสบการณ์และความสามารถในธุรกิจประเภทนั้น ๆ ส่วนใหญ่มักจะถูกอิทธิพลทางการเมือง

เข้าไปก้าวภายในการบริหารและทำให้อัตรากำลังส่วนใหญ่มีมากเกินไปจนความจำเป็นและไม่สามารถถดถอยต้นทุนการผลิตลงได้ นอกจากนี้ องค์ประกอบของกรรมการบริหารหรือกรรมการอำนวยการของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมมักจะแต่งตั้งจากผู้แทนของหน่วยราชการ แทนที่จะเลือกสรรจากผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในธุรกิจ

**ข. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม** รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินการและไม่สามารถตัดสินใจในการลงทุนหรือใช้จ่ายใด ๆ ให้ทันต่อเหตุการณ์ และเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชนได้ เพราะต้องถูกควบคุมดูแลจากหลายหน่วยงาน อาทิ กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนจำเป็นต้องผ่านขบวนการและขั้นตอนการพิจารณาของหน่วยราชการหลายแห่ง

**ค. ปัญหาด้านแรงงาน** รัฐวิสาหกิจมีระเบียบวิธีดำเนินงานในด้านเงินเดือนค่าจ้าง สวัสดิการ และค่าตอบแทนต่าง ๆ ให้แก่พนักงานลูกจ้างสูงกว่าข้าราชการแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานอีก จึงทำให้ค่าใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจเพิ่มมากกว่าปกติ นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำในฐานะของรัฐวิสาหกิจเองด้วยกันยังเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เป็นเหตุให้พนักงานรัฐวิสาหกิจบางแห่งเรียกร้องสิทธิอยู่เรื่อยไป จำเป็นต้องหาทางแก้ไขปัญหาเหล่านี้โดยรีบด่วน

นอกจากนั้น ในแผนฯ ฉบับที่ 3 ได้เคยระบุแนวทางเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามนโยบาย โดยกำหนดให้มีการศึกษา พิจารณาวางแผนในเรื่องการดำเนินงานและแผนการของรัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดว่ารัฐวิสาหกิจใดบ้างอยู่ในข่ายที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุน และรัฐวิสาหกิจใดที่ควรจะจำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชนไปดำเนินการหรือยุบเลิก แต่แผนฯ ฉบับที่ 3 มิได้ระบุไว้ว่าให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใด ฉะนั้น การศึกษาพิจารณาในข้อต่าง ๆ นั้น จึงมิได้มีหน่วยงานใดทำ

เป็นเรื่องเป็นรายโดยเฉพาะ นอกจากนี้จะมีการศึกษาแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่อง ๆ ไป

ตามแผนฯ ฉบับที่ 4 รัฐบาลได้มีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดแนวทางและนโยบายไว้ ดังนี้

ก. รัฐจะสนับสนุนให้คงไว้และดำเนินการต่อไปในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่มีลักษณะผูกขาดเพื่อการควบคุมคุณภาพ ราคา และหารายได้เป็นพิเศษ เช่น โรงงานยาสูบ โรงงานสุรา และโรงงานเภสัชกรรม เป็นต้น

ข. รัฐจะสนับสนุนให้คงไว้และดำเนินการต่อไปในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธปัจจัยที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เช่น โรงงานผลิตวัตถุดิบเปิดส่วนยุทธปัจจัยส่วนประกอบอย่างอื่น เช่น ผลิตภัณฑ์อาหารสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์แก้ว ผลิตภัณฑ์หนังฟอก ผลิตภัณฑ์แบตเตอรี่ และการทอผ้า ควรจะหาทางสำรองไว้ใช้ในราชการกองทัพจากโรงงานเอกชนหรือบริษัทมหาชน และยกเลิกหรือจำหน่ายจ่ายโอนกิจการนั้นเสีย

ค. รัฐจะมุ่งสนับสนุนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่

- จำเป็นจะต้องใช้เงินงบประมาณในเรื่องปัจจัยขั้นพื้นฐานสูง
- เป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูงและเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง
- เป็นอุตสาหกรรมที่มีขอบวงการในการดำเนินงานซับซ้อนที่เอกชนยังไม่สามารถดำเนินการได้
- อุตสาหกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติและมีปัญหาในเรื่องการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการให้สัมปทาน

ง. รัฐมีนโยบายยกเลิกหรือจำหน่ายโอนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อเป็นผู้ริเริ่ม แต่ปัจจุบันยังคงดำเนินการอยู่อย่างขาดประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมเหล่านี้ในปัจจุบันเอกชนสามารถรับช่วงมาดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จ. ในกิจการที่รัฐเห็นสมควรให้มีการดำเนินงานโดยรัฐวิสาหกิจ และเอกชนควบคู่กันไป รัฐจะใช้มาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจของกิจการทั้งสองประเภทในลักษณะคล้ายคลึงกัน

ฉ. รัฐมีนโยบายอย่างแน่วแน่ที่จะปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมและรวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ต้องคงอยู่ให้มีประสิทธิภาพ โดยจะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัว เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ รวมถึงการที่จะปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในด้านการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความคล่องตัวเพิ่มขึ้น และพร้อมกันนั้นก็จะได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารงานและกรรมการของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ให้มีบทลงโทษในกรณีที่การบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ไม่บรรลุเป้าหมายหรือเกิดผลเสียหายขึ้นด้วย

ได้มีการกำหนดแนวทางและมาตรการแก้ไขเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพและเกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ดังนี้

ก. ศึกษาวัตถุประสงค์และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่จัดตั้งใหม่และรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อกำหนดว่ารัฐวิสาหกิจใดบ้างที่อยู่ในข่ายที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุน และรัฐวิสาหกิจใดที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่รัฐจำเป็นต้องรักษาไว้ เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะจำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการหรือเห็นควรให้ยุบเลิก ตลอดจนวางระเบียบว่าด้วยการจำหน่ายจ่ายโอนและการเพิ่มทุนเรือนหุ้นของรัฐวิสาหกิจ และการช่วยเหลือของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายซึ่งวางไว้

ข. วางแผนการดำเนินงาน (Operation Planning) และแผนการบริหารงาน (Administrative Planning) แผนงานดังกล่าวจะกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบจำนวนเงินที่ต้องจัดสรร ตลอดจนเวลาและ

สถานที่ที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว สอดคล้องและประหยัด โดยการจัดวางระเบียบการควบคุมการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ให้รัดกุมและส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ มีความคล่องตัวในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

ค. ส่งเสริมให้มีการร่วมมือและร่วมทุนกับธุรกิจเอกชน ในกรณีที่เป็นกิจกรรมที่ยังขาดประสบการณ์โดยเฉพาะกิจการสาธารณูปการ ควรกำหนด แนวทางการลงทุนของรัฐร่วมกับเอกชนในกิจการบางประเภทที่เห็นควรให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ โดยอาจตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการขึ้นมาใหม่ได้เพื่อกระจายบริการขึ้น พื้นฐานไปสู่ประชาชน แต่ต้องเป็นกิจการที่ไม่แข่งขันกับเอกชน

ง. กำหนดให้มีการศึกษา วิเคราะห์กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ใช้ควบคุมรัฐวิสาหกิจ หากเห็นว่าเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานก็จะหาทางแก้ไข ปรับปรุงเพื่อเอื้ออำนวยให้รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวยิ่งขึ้น ทั้งนี้ต้องไม่ทำให้ขาดการควบคุมของรัฐไป

นอกจากนั้น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ในแผนฯ ฉบับที่ 4 รัฐจะต้องตั้งหน่วยงานกลางที่ถาวรให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งตามมาตรการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งการแก้ไข ปรับปรุง รวมหรือแยก จัดตั้ง ย้ายสังกัด แปรรูป ยกเลิก ลดหรือเลิกการรวมทุน หรือให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานกลางถาวรนี้อาจไม่จำเป็นต้องตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ เป็นแต่เพียงพิจารณามอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอยู่ และลักษณะสภาพอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นอยู่ในระดับที่จะปฏิบัติงานดังกล่าวได้ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าวเสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำ

อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 มิได้เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศและปัญหาการเมืองภายในประกอบกันได้เกิดวิกฤตการณ์ของตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ไม่อาจผลักดันให้รัฐวิสาหกิจเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ได้ ซึ่งเป็น

อุปสรรคต่อกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยปริยาย<sup>8</sup> ได้มีการยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจ 2 แห่งที่มีการขาดทุนอย่างมาก คือ บริษัทปูนซีเมนต์ และโรงงานกระสอบป่าน กระทรวงการคลัง มีการยุบรวมกิจการบริษัทไทยโทรทัศน์ และบริษัทมหานครขนส่ง ก่อตั้งใหม่เป็นองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ อ.ส.ม.ท.

### 1.3.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 ฐานะการเงินการคลังของประเทศอยู่ในภาวะวิกฤติโดยเฉพาะประเด็นเรื่องภาระหนี้สินของประเทศ จนทำให้รัฐบาลต้องประกาศลดค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 และผ่อนคลายการควบคุมอัตราดอกเบี้ยเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศ แต่ก็ส่งผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย โรงกลั่นน้ำมันบางจาก การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และธนาคารอาคารสงเคราะห์ นอกจากนี้ รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจโดยปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจใหม่เพื่อลดการขาดดุลภาครัฐและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลได้ปรับนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้สอดคล้องกับมาตรการพัฒนาการเงินการคลังของประเทศด้วย

ตามแผนฯ ฉบับนี้ รัฐบาลจึงจัดตั้ง “คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ” (กรช.) ขึ้นมา เพื่อเป็นหน่วยประสานงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปในแนวเดียวกันทำหน้าที่กำกับกรดำเนินการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ในส่วนที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่แล้ว และยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและเครื่องมือของรัฐที่จะกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งหมดเป็นการถาวรและต่อเนื่อง โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้จัดให้

<sup>8</sup> อัครเมศวร์ ทองนวล, *จุลสารเฉพาะกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ*, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กุมภาพันธ์ 2531, หน้า 22.



มีฝ่ายเลขานุการร่วมจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานปรมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ยังคงขาดเจ้าหน้าที่ประจำทำงานโดยเฉพาะเพื่อวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะกรรมการฯ อย่างเป็นระบบ เรื่องต่าง ๆ จึงมีลักษณะงานฝากให้แก่เจ้าหน้าที่ของทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าว จึงมีข้อจำกัดพอสมควร

อาจกล่าวได้ว่าแผนฯ ฉบับที่ 5 ได้ให้ความสำคัญต่อการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างมากที่สุด โดยได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้<sup>9</sup>

ก. รัฐยังคงสนับสนุนรัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก เพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเป็นกิจการซึ่งเอกชนไม่สนใจที่จะทำ เพราะให้ผลตอบแทนในระยะแรกต่ำ แต่เมื่อรัฐได้ดำเนินการจนมีผลทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นแล้ว จะพิจารณาแปรสภาพให้แก่เอกชนในตลาดหลักทรัพย์ต่อไป

ข. รัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่สำหรับกิจการที่เอกชนสามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว และไม่ขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้วไปในทางแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์และความปลอดภัยของชาติ

ค. รัฐจะดำเนินการยุบเลิก แปรสภาพ หรือจำหน่ายรัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ หรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่สมควรให้คงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป

ง. สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รัฐจะจัดให้มีบริการอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนและอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บริการที่ดีและราคายุติธรรม และให้รัฐวิสาหกิจประเภทนี้พิจารณาจ้างเหมาเอกชนหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนดำเนินการในส่วนที่พิจารณาเห็นว่าสนองความต้องการของประชาชนได้โดยเร็วโดยอยู่ในความควบคุมของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

<sup>9</sup> ที่มา : สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (www.mof.go.th)

จ. สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อสถานการณ์แวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปหรือหมดความจำเป็นที่จะให้คงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป รัฐจะชะลอการขยายกิจการหรือพิจารณายุบเลิกหรือให้เอกชนเข้าดำเนินการ

ฉ. สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น รัฐจะไม่ลงทุน ขยายงานรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ และจะพิจารณาจำหน่ายหรือให้เช่าหรือให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในระยะเวลาที่เหมาะสมต่อไป

โดยตามแผนฯ นี้ รัฐได้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจไป 5 แห่ง เช่น องค์การสารลัม บริษัทส่งเสียงทางสาย และขายหุ้นส่วนนารายณ์ภัณฑ์สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม และบริษัทหุ้นส่วนจำกัดร่วมทุนกับบริษัท Amarin Development ดำเนินกิจการโรงแรมเอราวัณ และให้เอกชนเข้าช่วงดำเนินการรถไฟแห่งประเทศไทย 3 เส้นทาง

โดยทั่วไปเมื่อพิจารณาแนวนโยบายตามแผนฯ ฉบับที่ 5 จะเห็นว่าการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนต่อรัฐวิสาหกิจนั้นมีมากขึ้น แต่มีแนวทางในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนหลายรูปแบบ หลายวิธีการ ซึ่งเป็นสาเหตุให้ภาครัฐไม่อาจปรับตัวได้ทันซึ่งส่งผลให้ทิศทางของแผนฯ ฉบับที่ 6 มีลักษณะหรือมีแนวโน้มที่จะวกกลับเข้าสู่การคงสภาพรัฐวิสาหกิจมากกว่าการดำเนินแนวนโยบายการแปรรูปต่อไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น<sup>10</sup>

### 1.3.6 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

ในการจัดทำแผนฯ ฉบับที่ 6 ได้มีการสรุปผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5 ปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจลดลงจากเดิม 108 แห่ง เหลือไม่ถึง 70 แห่ง แต่ขณะเดียวกันรายจ่ายงบทำการและงบลงทุนของ

<sup>10</sup> พิพัฒนา โทยอารี, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (5), หน้า 207.

รัฐวิสาหกิจกลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ จากประมาณร้อยละ 72 ของงบประมาณแผ่นดินในปี พ.ศ. 2520 ได้เพิ่มเป็นร้อยละ 109 ของงบประมาณแผ่นดินในปี พ.ศ. 2529 หนี้ต่างประเทศของภาครัฐกว่าร้อยละ 60 เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันให้ ในขณะที่เงินนำส่งรัฐของรัฐวิสาหกิจเริ่มลดลง คือ จากร้อยละ 73 ของกำไรสุทธิในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 มาเป็นเพียงร้อยละ 42 ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 เพราะรัฐวิสาหกิจนำรายได้เข้าสมทบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจเองเป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 ของการลงทุนที่เป็นโครงการมาเป็นร้อยละ 20 ในเวลาเดียวกัน นอกจากนั้น กำลังคนของภาครัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นจนมีจำนวนถึง 250,000 คน และมีแนวโน้มการบรรจุกำลังเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 3 ต่อปี ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อต้นทุนสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้น

แผนฯ ฉบับที่ 6 มีวัตถุประสงค์หลายประการ คือ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการคลังของประเทศโดยการลดเงินกู้ยืมจากแหล่งภายนอก เพิ่มการระดมทุนจากภายในจำกัดขนาดและการลงทุนภาครัฐวิสาหกิจลง ประการที่สองคือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ และยกระดับการให้บริการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริการที่มีคุณภาพดี มีมาตรฐานสากลในราคาที่เหมาะสม ให้มีการจัดการไปเชิงธุรกิจมากขึ้น และพยายามลดภาระการอุดหนุนจากรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งประการสุดท้าย คือ ทบทวนบทบาทและปรับปรุงการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยอำนวยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจ และกำหนดขั้นตอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจนที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติได้ตลอดทั้งปรับปรุงการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งระดับกระทรวงและของส่วนกลางให้เข้าเป้าที่กำหนดไว้ให้ได้ นอกจากนั้น จะต้องทำการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้รัฐวิสาหกิจเกิดความคล่องตัวในการจัดการด้วย

แผนฯ ฉบับที่ 6 ได้วางแนวทางและนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานไว้ ดังนี้

ก. แปลงการบริหารภายในของรัฐวิสาหกิจเองให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการจัดการ การลงทุน และในการบริหารกำลังคน รวมทั้งให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน

ข. ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การให้เช่า จ้างเหมา และให้สัมปทาน

ค. แปลงสภาพการเป็นเจ้าของบางส่วนหรือทั้งหมด เช่น การขายหุ้น จำหน่ายจ่ายโอน

และเพื่อให้การแปลงนโยบายข้างต้นไปสู่ภาคปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แผนฯ ฉบับที่ 6 จึงกำหนดให้มีการดำเนินงาน ดังนี้

ก. ให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ (กรช.) เป็นผู้พิจารณา กำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ข. กรช. จะต้องมีส่วนงานฝ่ายเลขานุการรับผิดชอบโดยตรงและทำงานเต็มเวลาต่อเนื่องอย่างครบวงจร เพื่อศึกษาวิเคราะห์และประสานงานกับหน่วยงานกลาง และกระทรวงเจ้าสังกัดในการคัดเลือกรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่จะทำการแปรรูปในรูปแบบต่าง ๆ โดยศึกษา ระเบียบ ข้อจำกัด และวิธีการในการแปรรูปร่วมกับกระทรวงเจ้าสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอต่อ กรช.

ค. พัฒนาตลาดทุนเพื่อรองรับการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ

เนื้อหาหลักของแผนฯ ฉบับที่ 6 จะเป็นการสานต่อนโยบายของแผนฯ ฉบับที่ 5 โดยในช่วงเวลาของแผนฯ นี้ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว การลงทุนภาคเอกชนขยายตัวขึ้นมาก รัฐจึงจำเป็นต้องลงทุนด้านบริการพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวดังกล่าว ทำให้รัฐมีภาระขยายกิจการรัฐวิสาหกิจเพื่อรองรับและบริการภาคเอกชนในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะเพื่อแก้ไขความต้องการบริการพื้นฐานซึ่งเพิ่มขึ้นสูงมากจนเกิดสภาพ “คอขวด” ในหลายด้าน เช่น ด้านโทรคมนาคมสื่อสาร การขนส่ง ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6

รัฐวิสาหกิจที่สำคัญที่มีการแปรรูป เช่น บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว บริษัทเดินอากาศไทยรวมกิจการเข้ากับบริษัทการบินไทย จำกัด ธนาคารสยามรวมกิจการเข้ากับธนาคารกรุงไทย เป็นต้น

### 1.3.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

เป็นช่วงที่รัฐบาลต้องเตรียมประเทศให้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีที่ต้องเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศกับเศรษฐกิจโลก ดังนั้น รัฐบาลจึงยังคงกำหนดให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานให้รัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงระบบการบริหารงานและโครงสร้างองค์กรให้คล่องตัวและเป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น สำหรับด้านการกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐกำกับเฉพาะงานที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐ เช่น การก่อหนี้ การนำรายได้ส่งรัฐ การตรวจสอบงบการเงิน ขนาดและลักษณะการลงทุน การติดตามประเมินผล และการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ส่วนการบริหารให้เป็นเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ได้ผลตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาประเทศโดยรวม นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ปรับปรุงกฎระเบียบภายในของรัฐวิสาหกิจให้เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานและการเพิ่มบทบาทการดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้มีการประเมินผลภายในรัฐวิสาหกิจด้วย

แผนฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดรูปแบบในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจ ดังนี้

- ก. เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการ ซึ่งเดิมรัฐทำในลักษณะผูกขาดแต่ผู้เดียว
- ข. การร่วมทุนกับเอกชน
- ค. การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างของรัฐวิสาหกิจ หรือทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ตลอดทั้งการเปิด

โอกาสให้เอกชนมาลงทุน และบริหารงานในโครงการใหม่ ๆ ของรัฐวิสาหกิจ โดยมีเงื่อนไขให้ทำการโอนสิทธิ์ให้กับรัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา (BOT : Build - Operate - Transfer)

ง. การกระจายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดออกขายให้สาธารณชนในตลาดหลักทรัพย์หรือการตกลงขายหุ้นให้กับพนักงาน/เอกชนโดยตรง โดยไม่ผ่านตลาดหลักทรัพย์

การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่ง สามารถนำเอาวิธีการดังกล่าวข้างต้นมาใช้ร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม การที่จะเลือกใช้วิธีใดจำเป็นจะต้องมีการศึกษาอย่างรอบคอบและกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนให้ชัดเจนไปข้างหน้า โดยองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

โดยแผนฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้โครงการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการรัฐวิสาหกิจประสบผลสำเร็จ ดังนี้

ก. สร้างความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยการเผยแพร่ความรู้ ประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนทราบถึงผลดีผลเสียเพื่อสร้างเสียงสนับสนุนจากประชาชนทุกฝ่าย ได้แก่ นักธุรกิจ นักวิชาการ นักการเมือง ข้าราชการ สื่อมวลชน และประชาชน

ข. ปรับปรุงให้แผนงานมีความกระชับ โดยจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงวิธีการและขั้นตอนที่ชัดเจน ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

ค. กำหนดสิ่งจูงใจสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดวิธีการให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ มีกองทุนชดเชยการออกจางานโดยพิจารณาความเหมาะสมเป็นกรณีไป รวมถึงการจัดฝึกอบรมเพื่อหางานใหม่ให้ เป็นต้น

ง. ส่งเสริมการประกอบการเชิงธุรกิจ โดยแก้ไขกฎหมายบางฉบับที่เป็นอุปสรรคต่อการให้เอกชนดำเนินกิจการบางประเภท ลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

และการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในรูปบริษัทจำกัด

จ. การเสริมสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชนและรัฐวิสาหกิจ การเสริมสร้างความเข้าใจและเผยแพร่บทบาทของรัฐวิสาหกิจต่อสาธารณชนและรัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้การพัฒนาวิสาหกิจบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้รวดเร็ว ดังนั้น จึงต้องให้หน่วยงานกลางที่ดูแลรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการเผยแพร่ที่เกี่ยวกับนโยบายกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ของรัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่องต่อสาธารณชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจะต้องประชาสัมพันธ์ภาพรวมผลการพัฒนาวิสาหกิจ ผลดีผลเสีย ประเด็นปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขแก่ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2535 เห็นชอบให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการร่วมพัฒนาวิสาหกิจ” มีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานเพื่อพิจารณาเรื่องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนาวิสาหกิจแต่ละแห่ง และต่อมาในสมัยรัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย ได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ” ขึ้น มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการพิจารณาเรื่องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนฯ ได้เปลี่ยนสถานะภาพเป็นคณะกรรมการชุดหนึ่งในคณะกรรมการติดตามฯ

โดยคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารรัฐวิสาหกิจได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 เห็นชอบการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของรายงาน ตามผลการศึกษาของธนาคารโลก เรื่อง การปรับปรุงประสิทธิภาพและการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยกรณีเรื่องที่ต้องปฏิบัติทันที ธนาคารโลกได้เสนอแนะว่า รัฐวิสาหกิจในกลุ่มพาณิชย์กรรม จำนวน 24 แห่ง เป็นรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็นและควรจัดเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการแปรรูปโดยการจำหน่ายจ่ายโอนโดยเร็ว รวมทั้งให้มีการศึกษาการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ 18 แห่ง โดยวิธีการแปลงสภาพ

เป็นบริษัทจำกัดแล้วนำหุ้นไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2539 ให้กระทรวงการคลังพิจารณาบทบาทและกระบวนการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยยุบเลิกหรือให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุน และลักษณะการดำเนินงานไม่ได้เป็นการตอบสนองโดยตรงต่อนโยบายของรัฐบาลแล้วเสนอให้คณะกรรมการติดตามฯ เพื่อพิจารณาต่อไป

ถือได้ว่าแผนฯ ฉบับที่ 7 ได้วางแนวทางในการเพิ่มบทบาทเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ รวมทั้งปรับปรุงระบบการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและปรับปรุงองค์กรภายในรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

### 1.3.8 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

เป็นแผนฯ ที่ใช้ในปัจจุบัน โดยรัฐบาลได้กำหนดแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้รัฐวิสาหกิจไว้ ดังนี้<sup>11</sup>

ก. เพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง โดยให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานและเป้าหมายในการลดบทบาทของรัฐในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ

ข. สนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อให้สามารถระดมทุนจากประชาชนได้อย่างกว้างขวาง

ค. จัดตั้งองค์กรกลางเป็นการถาวร เพื่อบริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และประสานการปฏิบัติงานกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งองค์กรกำกับรายสาขารัฐวิสาหกิจที่มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อให้เกิด

<sup>11</sup> สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (9)



ความเป็นธรรมทั้งแก่ภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านราคา ปริมาณ และคุณภาพการบริการ

ง. นำระบบประเมินผลการดำเนินงานมาใช้แทนการกำกับดูแลใน รายละเอียดเพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัว

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลได้กำหนดการส่งเสริมให้ภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการลงทุนและดำเนินการด้านโครงการพื้นฐานและบริการสาธารณะเพื่อ ลดภาระด้านงบประมาณของรัฐบาลและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ส่งผลประโยชน์ให้ ประชาชนส่วนรวมจากนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนฯ ฉบับที่ 8 และนโยบายรัฐบาล ดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540 เห็นชอบตามข้อ เสนอของ สศช. และกระทรวงการคลัง ในการจำแนกรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการเพิ่ม บทบาทภาคเอกชนเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

(1) กลุ่มที่แปรสภาพให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ (รัฐเป็นเจ้าของ น้อยกว่าร้อยละ 50) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการ โดยกลุ่มนี้จะ แบ่งเป็น 2 กลุ่มย่อย คือ

กลุ่มที่ 1.1 ส่งเสริมให้มีการแข่งขันและจัดการในเชิงธุรกิจ ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่งและโทรคมนาคม จำนวน 8 แห่ง

กลุ่มที่ 1.2 ลดบทบาทภาครัฐลงเนื่องจากเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีแล้ว ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจ 21 แห่ง ในสาขาอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และพาณิชย์กรรมเป็นส่วนใหญ่

(2) กลุ่มที่ให้คงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ (รัฐเป็นเจ้าของมากกว่า ร้อยละ 50) แต่ให้มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจจำนวน 37 แห่ง ในสาขาพลังงาน สาธารณูปการ สังคมขนส่ง และสถาบันการเงิน

นอกจากการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรียังเห็น ชอบให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนใน

รัฐวิสาหกิจ” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมบัญชีกลางและรองเลขาธิการ สศช. เป็นเลขานุการร่วม เพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และ แผนปฏิบัติการที่เหมาะสมสำหรับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจให้แล้วเสร็จ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด (2 ปี)

เมื่อคณะกรรมการกำกับนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนใน รัฐวิสาหกิจได้กำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนสำหรับ รัฐวิสาหกิจทุกแห่งตามกลุ่มที่จำแนกไว้ และกระทรวงเจ้าสังกัดได้ดำเนินการปฏิบัติ ให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมเรียบร้อยแล้ว ทิศทางและภาพรวมการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ในอนาคตจะเป็น ดังนี้

(1) จะมีการเปิดการแข่งขันเสรีในสาขาที่รัฐวิสาหกิจผูกขาดอยู่ โดย เอกชนสามารถที่จะเข้ามาดำเนินการแข่งขันกับกิจการที่รัฐวิสาหกิจผูกขาดอยู่ได้ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ใช้บริการของธุรกิจสาขานั้น

(2) รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่โดยเฉพาะสาขาพลังงาน สาธารณูปการ และสื่อสารโทรคมนาคม จะแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด แล้วกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ หรือดำเนินการหาพันธมิตรร่วมทุน (Strategic Partner) เพื่อ ประโยชน์ในการระดมทุนขยายงานและการบริหารงานอย่างเสรีเหมือนกับธุรกิจเอกชน พร้อมทั้งเพื่อสร้างศักยภาพในการแข่งขันกับเอกชนในตลาดเสรีอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) มีการปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้การแข่งขันกับเอกชนเป็นไปอย่างยุติธรรม

(4) มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลเฉพาะสาขา เพื่อกำกับดูแลและ กำหนดนโยบายการพัฒนาสาขาของทั้งภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ รวมถึงทำหน้าที่ กำหนดราคาอัตราค่าบริการและควบคุมคุณภาพการให้บริการ เพื่อให้ผลประโยชน์ สูงสุดเกิดแก่สาธารณชนผู้ใช้บริการ

(5) กระทรวงการคลังจะทำหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่แปร สภาพเป็นเอกชน แต่รัฐยังคงถือหุ้นในบริษัทอยู่ โดยจะทำหน้าที่ดูแลในฐานะผู้ถือ

หุ้นของกิจการที่ดูแลให้นโยบายในเรื่องผลตอบแทนการลงทุนและการกำหนดจำนวนเงินปันผลเหมือนภาคเอกชน รวมถึงการดูแลให้มีการเสียภาษีนิติบุคคลเหมือนภาคเอกชนทั่วไปเท่านั้น สำหรับกระทรวงเจ้าสังกัดจะต้องปรับหน้าที่จากเดิมที่เป็นผู้กำกับนโยบายการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจมาเป็นผู้กำกับดูแลธุรกิจในแต่ละสาขาที่กระทรวงเจ้าสังกัดนั้นเกี่ยวข้องอยู่ควบคู่กับองค์กรกำกับดูแล ส่วนหน้าที่ในการบริหารงานภายในเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากลับคืนสู่รัฐหรือประชาชนโดยรวมจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารและคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น

เมื่อพิจารณาแนวนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามที่ปรากฏในแผนฯ ฉบับที่ 1 - ฉบับที่ 8 จะเห็นได้ว่า แนวทางการแปรรูปมีการเปลี่ยนแปลงไปตามระดับพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในขณะนั้น ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะสำเร็จบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้มากน้อยเพียงใด คงต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความร่วมมือของบุคลากรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยเกื้อหนุนในเรื่องเงินทุนและเทคโนโลยี การผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนหลายรายเข้ามาแข่งขันได้เพื่อผลิตสินค้าและบริการ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยรวมเพราะเป็นการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตที่เป็นเอกชนด้วยกัน และเป็นการกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงกิจการเพื่อแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชนด้วย รัฐวิสาหกิจเองก็มีความคล่องตัวมากขึ้นในการปรับตัวเพื่อแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชน แต่การผ่อนคลายกฎเกณฑ์ยังคงไว้ซึ่งหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ผู้บริโภค เช่น คุณภาพสินค้าและบริการ ความปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภค

แม้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ทำให้การให้บริการมีคุณภาพดีขึ้น ตลอดจนทำให้ราคาสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและเป็นไปตามกลไกตลาดมากขึ้น ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้ย่อมจะตกกับประชาชนผู้ใช้บริการโดยตรง อย่างไรก็ตาม รัฐควรระมัดระวังไม่ให้เกิดการแปรรูปดังกล่าวก่อให้เกิดการผูกขาดโดยเอกชนแทนการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งต้องติดตามดูแลให้คุณภาพและราคาของบริการที่ดำเนินการโดยเอกชนอยู่ในมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ

อีกด้วย ซึ่งรัฐอาจจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไปแล้วเพื่อป้องกันผลเสียดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้นภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

#### 1.4 กฎหมาย กฎระเบียบ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อนปี พ.ศ. 2540

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนับได้ว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544) เพื่อให้แนวนโยบายตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับสัมฤทธิ์ผล ในทางปฏิบัติรัฐจึงได้ออกกฎหมาย กฎ และระเบียบต่างๆ เพื่อเป็นกรอบนโยบาย กำหนดขอบเขต และแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวม 3 ฉบับด้วยกัน คือ

##### 1.4.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนหรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน กระบวนการดำเนินการ การกำกับดูแลและติดตามผลอยู่ภายใต้คณะกรรมการที่มาจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีได้ยู่ในการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียวอีกต่อไป โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญดังต่อไปนี้ คือ หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ต้องการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าด้วยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียวโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การอนุญาต การให้สัมปทาน การให้สิทธิหรือวิธีการอื่นใด จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายนี้กำหนด คือ

ก. เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

กำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัดในกรณีโครงการมีวงเงินหรือมีทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา ซึ่งที่ปรึกษาจะต้องทำรายงานอีกฉบับตามรายละเอียดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด และสาระสำคัญอื่น ๆ ที่ที่ปรึกษาเห็นสมควรเพื่อที่หน่วยงานเจ้าของโครงการจะได้ส่งรายงานนี้ไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา

ข. เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดได้รับผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการจากหน่วยงานเจ้าของโครงการแล้ว จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

**(1) โครงการใหม่** ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณา หาก สศช. พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ หาก สศช. ไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ สศช. ให้เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสิน โดยต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่ สศช. กำหนด และข้อมูลอื่นตามที่เจ้าของโครงการเห็นสมควร

**(2) โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว** ให้เสนอต่อกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาหากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ แต่ถ้าหากกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับโครงการให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการ ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสิน โดยต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่ สศช. กำหนด และข้อมูลอื่นตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควร

ค. เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องร่างประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยประกอบด้วยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ กำหนดหลักประกันซองและหลักประกันสัญญา พิจารณาเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ และพิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามที่เห็นสมควร

ง. เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการคัดเลือกเอกชนให้เข้าร่วมงานหรือดำเนินการโดยวิธีการประมูล แต่หากคณะกรรมการเห็นว่าไม่ควรใช้วิธีการประมูลและหน่วยงานเจ้าของโครงการก็เห็นชอบด้วย ให้รายงานต่อ สศช. และกระทรวงการคลัง ถ้าทั้งสองหน่วยงานเห็นพ้องด้วย ก็เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่ถ้าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการข้างต้น ให้ทำบันทึกความเห็นเสนอ สศช. และกระทรวงการคลังเพื่อประกอบการพิจารณา ถ้าสองหน่วยงานเห็นพ้องด้วยหรือมีความเห็นไม่ตรงกัน ให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยวิธีประมูล

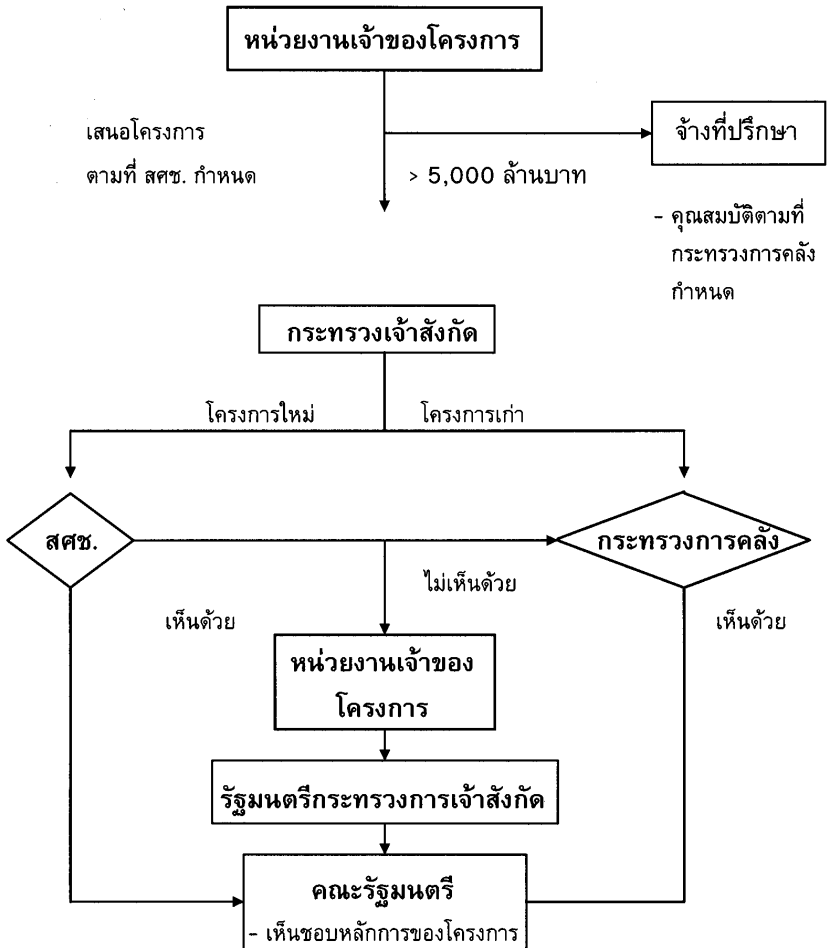
จ. หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอให้คณะกรรมการคัดเลือกเอกชนเพื่อเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามที่มีผู้เสนอเข้ามา ในกรณีที่ไม่มีเงินหรือทรัพย์สินเกินกว่าห้าพันล้านบาท ที่ปรึกษาตามข้อ ก. จะต้องร่างขอบเขตของโครงการและทำความเข้าใจประเมินการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามโครงการนั้นด้วย แต่เมื่อมีการประกาศเชิญชวนแล้ว ไม่มีผู้เสนอเข้าร่วมงานหรือดำเนินการให้ยกเลิกการประกาศเชิญชวนเพื่อดำเนินการใหม่ หากมีผู้เสนอเพียงรายเดียวหรือหลายราย แต่มีเพียงรายเดียวที่เสนอถูกต้องตามรายการในเอกสารตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หากเห็นว่ารัฐจะได้ประโยชน์ หน่วยงานเจ้าของโครงการก็ดำเนินการต่อไปได้

ฉ. คณะกรรมการมีหน้าที่เสนอผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมด ต่อ รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน 90 วันนับ จากวันที่คณะกรรมการตัดสินใจ หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย ให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น เสร็จแล้วจึงนำผลการพิจารณาให้คณะ รัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด

ช. ก่อนลงนามในสัญญา ต้องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ร่างสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการก่อน

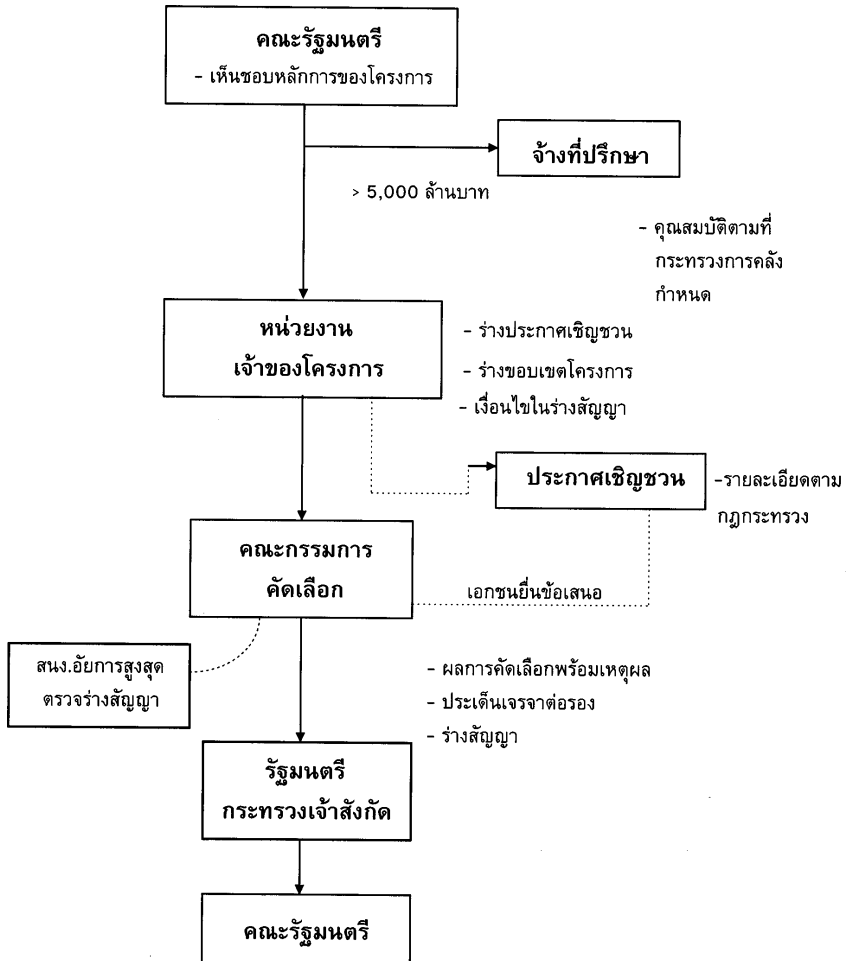
ซ. เมื่อลงนามในสัญญาแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดตั้ง “คณะกรรมการประสานงาน” ประกอบด้วยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดทำหน้าที่ ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญา รายงานผลการ ดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อทราบ โดยระยะเวลาที่จะต้องรายงานให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงาน กำหนด แต่ต้องไม่เกิน 6 เดือนต่อหนึ่งครั้ง ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการ ละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อผูกพันของสัญญาที่ได้ลงนามไปแล้ว ให้ผู้แทน กระทรวงการคลังที่อยู่ในคณะกรรมการประสานงานทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน  
หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535<sup>12</sup>



<sup>12</sup> ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ





#### 1.4.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504

เป็นกฎหมายที่เตรียมความพร้อมในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐโดยวิธีการซื้อกิจการหรือหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ คือ การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต้องได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้สำหรับการจำหน่ายได้ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. กิจการหรือหุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลเกิน 5 แสนบาท
2. หุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลไม่เกิน 5 แสนบาท แต่การจำหน่ายจะเป็นเหตุให้พ้นจากสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือ
3. การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นในกรณีที่กระทรวงเจ้าสังกัดเห็นว่า เป็นปัญหานโยบาย
4. ให้มีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ให้ความเห็นในวิธีการจำหน่ายหุ้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐ ให้ความเห็นในเรื่องราคาที่จะจำหน่าย โดยคำนึงถึงความมั่นคงฐานะการเงิน ประสิทธิภาพในการหากำไรและเวลาที่จะจำหน่าย และให้ความเห็นเรื่องอื่น ๆ แล้วแต่กรณี เมื่อคณะกรรมการดำเนินการเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังตกลงกันประการใด ให้กระทรวงเจ้าสังกัดดำเนินการต่อไป
5. ในกรณีที่กระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังตกลงกันไม่ได้ หรือกรณีที่กิจการหรือหุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลเกินกว่า 5 ล้านบาท หรือราคาที่จะจำหน่ายเกินกว่า 5 ล้านบาท ให้กระทรวงเจ้าสังกัดเสนอขอมติคณะรัฐมนตรี

#### 1.4.3 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของ ส่วนราชการ พ.ศ. 2535

ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการซื้อหุ้นและจำหน่ายหุ้นโดยส่วนราชการไว้ ดังนี้

ก. การซื้อหุ้นนิติบุคคล ให้ซื้อหุ้นที่มีลักษณะตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) หุ้นเพื่อดำรงสัดส่วนร้อยละ 70 ในกรณีที่มีเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันค้างอยู่หรือมีเงินให้กู้ต่อ
- (2) หุ้นเพิ่มทุนตามสิทธิในกรณีที่เป็นสิทธิที่ให้ผู้ถือหุ้นเดิม
- (3) หุ้นนิติบุคคลที่รัฐบาลมีนโยบายให้ร่วมทุน
- (4) หุ้นในนิติบุคคลที่ทำการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
- (5) หุ้นในกิจการที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข. การจำหน่ายหุ้นนิติบุคคล ต้องจำหน่ายเพื่อไปซื้อหุ้นนิติบุคคลอื่น และการจำหน่ายหุ้นนิติบุคคลให้จำหน่ายหุ้นที่มีลักษณะตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) หุ้นที่รัฐบาลมีนโยบายให้จำหน่าย
- (2) หุ้นซึ่งมีอัตราผลตอบแทนต่ำ
- (3) หุ้นในกิจการซึ่งไม่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ

การซื้อหุ้นนิติบุคคลและการจำหน่ายหุ้นนิติบุคคลที่กล่าวมาอยู่ในอำนาจรัฐมนตรีที่จะให้ความเห็นชอบ แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่การจำหน่ายหุ้นบางกิจการต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน คือ

- ก. หุ้นของกิจการซึ่งรัฐบาลถือหุ้นอยู่แต่ผู้เดียว หรือถือหุ้นแต่ผู้เดียว ยกเว้นผู้ก่อตั้ง หรือถือหุ้นอยู่เกินร้อยละ 99.99 ของหุ้นทั้งสิ้น
- ข. ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของหุ้นทั้งสิ้น

- ค. ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งสิ้น
- ง. ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของหุ้นทั้งสิ้น

วิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดและมาตรการทางกฎหมายที่มีขึ้นในช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ. 2540 ล้วนแล้วแต่เป็นความพยายามที่จะให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการร่วมกับรัฐในบางอย่าง ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวสำคัญที่จะนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในวันข้างหน้า

## 2. ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลังปี พ.ศ. 2540

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2540 กระทรวงคมนาคมในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบรัฐวิสาหกิจกลุ่มการสื่อสารและการคมนาคม ได้มีความพยายามที่จะให้มีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคม ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540 เห็นชอบกับแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ (2.1) จากนั้นคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541 เห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (2.2) และตามมาด้วยมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (2.3) และในช่วงเวลาหลังปี พ.ศ. 2540 มาจนถึงปัจจุบันนี้เองที่ประเทศไทยต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ พันธกรณีที่ถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังที่ประเทศไทยได้แสดงเจตนาไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Letter of Intent หรือ LOI) ฉบับต่าง ๆ (2.4) และต่อมาจึงได้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (2.5)

**2.1 การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540** คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540 เห็นชอบกับ “แนวทางในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ” ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอ รวม 3 ประการ คือ

1. เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการที่มีการผูกขาดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการของธุรกิจสาขานั้น ๆ
2. ปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติเพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม
3. ให้มีองค์กรกำกับรายสาขา มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาของสาขา กำหนดนโยบายราคาและควบคุมคุณภาพการให้บริการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารายละเอียดของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า นอกจากจะเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจแล้ว มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังวางระบบและวิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย โดยแบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็นสองกลุ่มเพื่อความสะดวกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ โดยกลุ่มแรกมีสองประเภท คือ กลุ่มที่สามารถแปรรูปให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐลดความเป็นเจ้าของลงให้เหลือน้อยกว่าร้อยละ 50 ได้แก่ บริษัท การบินไทย จำกัด องค์กรการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัท ขนส่ง จำกัด โรงงานไฟ บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด องค์กรการสุรา และการท่าเรือแห่งประเทศไทย และกลุ่มที่รัฐสมควรลดบทบาทภาครัฐลงเนื่องจากเอกชนดำเนินการได้ดีแล้ว รวม 13 รัฐวิสาหกิจ เช่น องค์กรการเบตเตอรี องค์กรการฟอกหนัง องค์กรการสะพานปลา โรงพิมพ์ตำรวจ เป็นต้น ส่วนในกลุ่มที่สอง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่สมควรคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ แต่จะต้องเพิ่มบทบาทภาคเอกชนบางส่วน ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ จำนวน 35 แห่ง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน เป็นต้น

## 2.2 แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541

ในปี พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกับแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้แผนแม่บทดังกล่าวเป็นกรอบนโยบายพัฒนาและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจในทุกสาขาอย่างเป็นระบบในระยะยาว เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพในบริการขั้นพื้นฐานต่อประชาชน โดยแผนแม่บทจะเป็นเอกสารที่กำหนดกรอบการปฏิรูปและแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

วัตถุประสงค์ของแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ คือ กำหนดขอบเขตและทิศทางการแปรรูปและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจเพื่อช่วยให้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจสาขาต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บริษัทของไทยสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล และเพื่อให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการลดภาระทางการเงินของภาครัฐเพื่อที่รัฐวิสาหกิจจะได้มีเงินลงทุนอย่างเพียงพอในโครงการพื้นฐานที่สำคัญ

แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจมีเนื้อหาครอบคลุมธุรกิจสำคัญ 4 สาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน สาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร สาขาประปา และสาขาขนส่ง อย่างไรก็ตาม แผนแม่บทได้กำหนดกรอบการแปรรูปสำหรับรัฐวิสาหกิจนอกเหนือจากสาขาที่ระบุไว้ข้างต้น โดยรวมเรียกว่าสาขาอื่น ๆ เนื้อหาของแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจจะเป็นการปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจทั้งหมด เพราะจะประกอบไปด้วยการปรับโครงสร้างองค์กร การปรับองค์กรกำกับดูแล ตลอดจนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รัฐวิสาหกิจ 4 สาขา และสาขาอื่น ๆ อีก 1 สาขา ที่แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจแบ่งไว้ มีรายละเอียดดังนี้

### ก. รัฐวิสาหกิจสาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทกิจการโทรคมนาคม คือ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทกิจการวิทยุโทรทัศน์ คือ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทกิจการไปรษณีย์ คือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย

**ข. รัฐวิสาหกิจสาขาประปา** ได้แก่ การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และองค์การจัดการน้ำเสีย

**ค. รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง** ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่งทางบก คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย องค์การรถไฟฟ้ามหานคร การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัท ขนส่ง จำกัด องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่งทางอากาศคือ สถาบันการบินพลเรือน การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่งทางน้ำ คือ การท่าเรือแห่งประเทศไทย บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด

**ง. รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน** ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทน้ำมันและก๊าซ คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทไฟฟ้า คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

**จ. รัฐวิสาหกิจสาขาอื่น ๆ** ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคาร

อาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรม คือ องค์การสุรา กรมสรรพสามิต โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง โรงงานไฟฟ้า กรมสรรพสามิต องค์การแก้ว องค์การเบตเตอรี องค์การฟอกหนัง โรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทพาณิชย์กรรมและบริการ คือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล องค์การตลาด องค์การคลังสินค้า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด

(4) รัฐวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรม คือ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสะพานปลา สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง องค์การสวนยาง องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

(5) รัฐวิสาหกิจประเภทสังคมและเทคโนโลยี คือ การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย องค์การเภสัชกรรม สำนักงานธนาคุณเคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์ องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ การเคหะแห่งชาติ

**2.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2541** เพื่อให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจและข้อตกลงทางด้านวิชาการและการเงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดังที่ปรากฏในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ 4 (LOI 4) รวมทั้งมาตรการของประเทศในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ

คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 8 (2) ของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือ



กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้กองทุนส่วนหนึ่งประกอบด้วย เงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในจำนวนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

สำหรับสาระสำคัญ มีดังนี้

(1) กรณีการขายหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของ รายได้จาก การจำหน่ายร้อยละ 50 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษ เพื่อการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร การสาธารณสุขโรคพื้นฐานในชนบท และการสวัสดิการแรงงาน และอีกร้อยละ 50 ให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน

(2) กรณีรัฐวิสาหกิจจำหน่ายหุ้นในบริษัทลูก หรือจำหน่ายทรัพย์สินหรือกิจการ ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ให้จัดสรรกำไรจากการขายหุ้นทรัพย์สิน หรือกิจการดังกล่าวจากงบกำไรขาดทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น ดังนี้

ก. เพื่อใช้เป็นเงินสำรองการขยายงานและกองทุนสวัสดิการพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการนี้

ข. กำไรส่วนที่เหลือร้อยละ 50 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษ เพื่อการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร สาธารณูปโภคพื้นฐานในชนบท และการสวัสดิการแรงงาน และอีกร้อยละ 50 ให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน

ทั้งนี้ การจัดสรรกำไรดังกล่าวข้างต้น ให้กระทรวงการคลังพิจารณาเป็นราย ๆ ไป และรายงานให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

การจำหน่ายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ไม่รวมถึงการจำหน่ายหุ้นเพิ่มทุนของบริษัทลูกและหุ้นเพิ่มทุนของรัฐวิสาหกิจเอง

(3) กรณีที่รัฐวิสาหกิจให้สัมปทานโดยอาศัยสิทธิหรือทรัพย์สินหรือกิจการหรือโครงการของรัฐวิสาหกิจนั้นแก่เอกชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยเอกชนจ่ายค่าตอบแทนสำหรับการให้สัมปทานนั้นแก่รัฐวิสาหกิจ รายได้จากการแปรรูปดังกล่าวให้ดำเนินการตามข้อ (2)

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเช่นนี้ ถือว่าสอดคล้องกับข้อผูกพันตามหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ 4 ที่ประเทศไทยได้ยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

**2.4 หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ** ในการขออนุญาตเงินกู้จาก IMF ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการแก้ไขปัญหา รัฐวิสาหกิจ และเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจด้วย

ปัจจุบันประเทศไทยได้ยื่นหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวไปยัง IMF แล้วรวม 8 ฉบับ มีเพียงฉบับสุดท้าย (ฉบับที่ 8) เพียงฉบับเดียวที่ไม่มีการพูดถึงรัฐวิสาหกิจและการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ

**2.4.1 หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1 (14 สิงหาคม พ.ศ. 2540)**

ตามหนังสือฯ ฉบับนี้ รัฐบาลได้กำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจดังนี้ คือ

ก. ปรับปรุงฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับเป้าหมาย

การเกินดุลภาครัฐ ร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ หรือ GDP รวมถึงการควบคุมค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และลดการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ (ข้อ 18)

ข. เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งและพลังงานในลักษณะ BOT (Build-Operate-Transfer Arrangements) หรือโครงการร่วมทุน ก็เป็นไปได้ ซึ่งรวมถึงกิจการโทรคมนาคมด้วย

โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 รัฐมีแผนจะดำเนินการแปรรูปสายการบินแห่งชาติ และเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในสาขาไฟฟ้า โทรคมนาคมและก๊าซ โดยจะปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายร่วมทุน (corporatization law) ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้จะแยกบัญชีไม่นำไปรวมกับการบริหารงบประมาณปกติ โดยการดำเนินการจะอยู่ภายใต้การปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ IMF อย่างใกล้ชิด (ข้อ 7)

ค. กำหนดโครงการฝึกอบรมสำหรับบุคลากรที่ต้องออกจากงานเนื่องจากการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (ข้อ 8)

ง. ลดการลงทุนในโครงการที่มีความสำคัญน้อยตามมาตรฐานของธนาคารโลกและสากล เพื่อให้ฐานะรวมทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมีความสมดุล เน้นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวมถึงโครงการทางด่วนและโครงการผลิตไฟฟ้า (ข้อ 13 และข้อ 18)

จ. ทบทวนและจัดลำดับความสำคัญของการลงทุน โดยเน้นการลงทุนในโครงการพื้นฐานที่สำคัญ รวมทั้งโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย สำหรับโครงการที่มีความสำคัญอาจพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากประเทศได้ (ข้อ 18)

ฉ. ปรับอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้สะท้อนถึงต้นทุนการให้บริการอย่างแท้จริง รวมถึงต้นทุนในการลงทุนใหม่และลงทุนทดแทน (ข้อ 18)

**2.4.2 หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 2 (25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540)**

สาระสำคัญของหนังสือฯ ฉบับที่ 2 เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ระบุไว้ในข้อ 6 คือ รัฐบาลถือว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเป้าหมายหลักเป้าหมายหนึ่งในระยะปานกลางของแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลได้ดำเนินการวางแผนงานในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในสาขาพลังงาน สาธารณูปโภค การสื่อสารและการขนส่ง และคาดว่าจะมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนภายในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2541

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดแล้ว แต่รัฐบาลยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อยู่ จะถูกแปรรูปก่อนรัฐวิสาหกิจอื่นๆ โดยเฉพาะในสายการบินแห่งชาติ และบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) รัฐบาลจะลดสัดส่วนการถือหุ้นโดยให้เหลือต่ำกว่าร้อยละ 50 ภายในกลางปี พ.ศ. 2541 ถ้าสถานะตลาดเอื้ออำนวย และในเรื่องกฎหมายที่จำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้แปรรูปเป็นบริษัทจำกัด คาดว่าจะสามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ภายในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2541

#### 2.4.3 หนังสือแจ้งความจำเป็นขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 3 (24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541)

สาระสำคัญของหนังสือฯ ฉบับที่ 3 และเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องดำเนินการในด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ระบุอยู่ในข้อ 4.2 ดังนี้ คือ

รัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งรัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยมีแผนการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งธนาคารโลกจะให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลไทยในการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดูแลเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization secretariat) รวมถึงเสนอและแก้ไขกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (corporatization law) และการจัดทำกรอบในการกำกับดูแลการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541

รัฐบาลมีแผนการในการแปรรูปบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) ภายในปี พ.ศ. 2541 และจะดำเนินการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2542 หากภาวะตลาดเอื้ออำนวย

#### **2.4.4 หนังสือแจ้งความจำเป็นขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 4 (26 พฤษภาคม พ.ศ. 2541)**

สาระสำคัญของหนังสือฯ ฉบับที่ 4 และเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องดำเนินการในด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ระบุอยู่ในข้อ 3.2 ดังนี้ คือ

รัฐบาลได้วางมาตรการเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจน และรัฐบาลกำลังเจรจากับพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจูงใจให้เห็นพ้องต้องกันในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในการประเมินผลครั้งต่อไป แผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะต้องแล้วเสร็จ

นอกจากนั้น รัฐบาลยังคาดการณ์ว่า การชำระคืนต้นเงินกู้ยืมบางส่วนหนึ่งจะมาจากรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

#### **2.4.5 หนังสือแจ้งความจำเป็นขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 5 (25 สิงหาคม พ.ศ. 2541)**

สาระสำคัญของหนังสือฯ ฉบับที่ 5 และเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องดำเนินการในด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีดังนี้ คือ

รัฐบาลจะดำเนินนโยบายเปิดตลาดเสรีของประเทศเพิ่มเพื่อเป็นการสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ และเพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายการเปิดเสรี รัฐบาลจะริบดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภคโดยเร็ว โดยรัฐบาลจะต้องจัดทำแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541 ตลอดจนการแก้ไขกฎหมาย บว.281 เรื่องการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเพื่อสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศและการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของชาวต่างชาติ

ในการยื่นหนังสือฯ ฉบับที่ 5 ถือว่าเป็นช่วงเวลาที่การดำเนินการตามหนังสือฯ ฉบับก่อน ๆ เป็นไปตามกำหนดการที่วางไว้ อาทิเช่น แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ได้กล่าวถึงในหนังสือฯ ฉบับที่ 2 ก็ได้จัดทำสำเร็จในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541 ตามกำหนด และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นไปตามหนังสือฯ ฉบับที่ 4 เป็นต้น

โดยได้มีการจัดทำกลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ ดังนี้

### Box F. ประเทศไทย : กลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

มาตรการ	วันที่
<b>1. สำนักงานรัฐวิสาหกิจฯ</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● จัดตั้งสำนักงานรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐในกระทรวงการคลัง เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและสนับสนุนงานแปรรูปงานเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ</li> <li>● ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติทุนและคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีขอบเขตการพิจารณาอนุมัติแผนการแปรรูปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการรวมฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเข้าด้วยกันหากจำเป็น</li> </ul>	<p>คณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว</p> <p>ภายใน 30 กันยายน พ.ศ. 2541</p>
<b>2. กลยุทธ์และแผนงานในการแปรรูป</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนแม่บทการปรับโครงสร้างภาครัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดกลยุทธ์การดำเนินงาน หลักการขององค์กรกำกับดูแล และแผนงานในการลดสัดส่วนการเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจ</li> <li>● คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการใช้จ่าย ที่ได้จากการแปรรูปดังนี้             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) สำหรับรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของ ให้นำครึ่งหนึ่งของรายได้ไปใช้ในโครงการเพื่อสังคม และที่เหลืออีกครึ่งหนึ่งให้นำฝากเพื่อลดภาระหนี้ของกองทุน</li> </ol> </li> </ul>	<p>ภายใน 1 กันยายน พ.ศ. 2541</p> <p>ดำเนินการแล้ว</p>

มาตรการ	วันที่
<p>เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน</p> <p>(2) สำหรับบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจ ให้จัดสรรส่วนหนึ่ง เพื่อการลงทุนของรัฐวิสาหกิจและเพื่อนำเข้ากองทุนสวัสดิการลูกจ้าง เงินส่วนที่เหลือให้แบ่งครึ่งเพื่อนำไปใช้ในโครงการเพื่อสังคมและนำฝากเพื่อลดภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน</p>	
<p><b>3. การปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สามารถดำเนินการแปรรูปได้</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● พระราชบัญญัติทุนให้อำนาจในการแปลงทุนเป็นหุ้น และแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด <ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ</li> <li>- คาดว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ</li> </ul> </li> <li>● แก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เพื่อให้สามารถขายหุ้นส่วนใหญ่ในบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ให้กับนักลงทุนไทยและต่างชาติ <ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ</li> <li>- คาดว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ</li> </ul> </li> <li>● ทำการศึกษากรอบการกำกับร่วมกับบริษัทที่ปรึกษาพร้อมทั้งร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล สำหรับสาขาประปา และสาขาขนส่งให้แล้วเสร็จ</li> </ul>	<p>ดำเนินการแล้ว ภายใน 31 ตุลาคม พ.ศ. 2541</p> <p>ดำเนินการแล้ว ภายใน 31 ตุลาคม พ.ศ. 2541</p> <p>ภายใน 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541</p>



มาตรการ	วันที่
<ul style="list-style-type: none"> <li>● คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล               <ul style="list-style-type: none"> <li>- สาขาโทรคมนาคม และสาขาพลังงาน</li> <li>- สาขาประปา และสาขาขนส่ง</li> </ul> </li> <li>● คาดว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบกฎหมายการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสำหรับ               <ul style="list-style-type: none"> <li>- สาขาโทรคมนาคม และพลังงาน</li> </ul> </li> <li>● ศึกษาความจำเป็นในการจัดให้มีกฎหมายอื่น ๆ รวมถึงการมีกฎหมายปรับโครงสร้างภาครัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เอกชน สามารถเพิ่มบทบาทในภาครัฐวิสาหกิจที่สำคัญได้</li> </ul>	<p>ภายในครึ่งปีแรก พ.ศ. 2542 ภายในครึ่งปีหลัง พ.ศ. 2542</p> <p>ภายในครึ่งปีแรก พ.ศ. 2542 ภายใน 30 กันยายน พ.ศ. 2541</p>
<b>4. แผนรายสาขา สำหรับโทรคมนาคม พลังงาน ประปา และขนส่ง</b>	
<p>พิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และบริษัทที่ปรึกษา เพื่อกำหนดตารางเวลาในการจัดทำกรอบการกำกับดูแล ผู้ประกอบการภาคเอกชน การแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด และการแปรรูปแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางแห่ง และข้อเสนอกลยุทธ์การแปรรูปสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง โดยให้คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจพิจารณาอนุมัติแผนรายสาขาและประกาศให้สาธารณชนทราบ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สาขาโทรคมนาคม และสาขาพลังงาน</li> <li>- สาขาขนส่ง</li> <li>- สาขาประปา</li> </ul>	<p>ภายใน 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 ภายในไตรมาสแรกของ พ.ศ. 2542 ภายในไตรมาสที่ 2 ของ พ.ศ. 2542</p>

มาตรการ	วันที่
<b>5. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจรายแห่ง</b>	
<p><b>สาขาพลังงาน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขายหุ้นบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)</li> <li>● การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยขายหุ้นบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)</li> <li>● รัฐบาลออกหนังสือชี้ชวนประมูลราคาขายหุ้นของรัฐบาลในบริษัท เอสซีประเทศไทย จำกัด</li> <li>● บริษัท บางจาก จำกัด (มหาชน) <ul style="list-style-type: none"> <li>- ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลของบริษัทและแผนการเพิ่มทุน</li> <li>- ออกหนังสือชี้ชวนซื้อหุ้นที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ</li> </ul> </li> <li>● ขายหุ้นใน Power Gen 2 (ราชบุรี)</li> <li>● แปลงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทจำกัด เพื่อเตรียมการแปรรูป</li> </ul> <p><b>สาขาโทรคมนาคม</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย <ul style="list-style-type: none"> <li>- แปลงเป็นบริษัทจำกัด และปรับโครงสร้างองค์กร</li> <li>- ออกหนังสือชี้ชวนซื้อหุ้นที่รัฐบาลเป็นเจ้าของในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญ</li> </ul> </li> </ul>	<p>ดำเนินการแล้ว</p> <p>ดำเนินการแล้ว</p> <p>ภายในไตรมาส 4 ของ พ.ศ. 2541</p> <p>ไตรมาส 4 ของ พ.ศ. 2541</p> <p>ภายในไตรมาสแรกของ พ.ศ. 2542</p> <p>ภายในไตรมาส 4 ของ พ.ศ. 2542</p> <p>กำลังศึกษา</p> <p>ภายในไตรมาส 2 ของ พ.ศ. 2542</p> <p>ภายในไตรมาส 2 ของ พ.ศ. 2542</p>

มาตรการ	วันที่
<p><b>สาขาขนส่ง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) <ul style="list-style-type: none"> <li>- คัดเลือกที่ปรึกษาทางการเงิน</li> <li>- ออกหนังสือชี้ชวนซื้อหุ้นที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ</li> </ul> </li> <li>● เริ่มดำเนินการปรับโครงสร้างทางการเงิน และโครงสร้างองค์กรของการรถไฟแห่งประเทศไทย</li> <li>● แปลงการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทจำกัด และปรับโครงสร้างองค์กร</li> <li>● เริ่มกระบวนการแปรรูปบริษัทการทำอากาศยานภูมิภาค จำกัด</li> </ul>	<p>ภายในไตรมาส 4 ของ พ.ศ. 2541</p> <p>ภายในไตรมาสแรกของ พ.ศ. 2542</p> <p>ภายในไตรมาส 4 ของ พ.ศ. 2541</p> <p>ภายในไตรมาสแรกของ พ.ศ. 2542</p> <p>ภายในไตรมาส 3 ของ พ.ศ. 2542</p>
<p><b>สาขาประปา</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● รัฐบาลอนุมัติแผนรายละเอียดการเพิ่มบทบาทเอกชน สำหรับการประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค</li> </ul>	<p>ภายในครึ่งปีหลัง พ.ศ. 2542</p>
<p><b>อื่น ๆ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● คณะรัฐมนตรีอนุมัติการขาย/ยุบเลิกองค์การทอผ้า องค์การแปดเตอรี่ องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป และองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว</li> <li>● การศึกษาแนวทางการกำหนดทิศทางของโรงงานยาสูบให้แล้วเสร็จ</li> </ul>	<p>ดำเนินการแล้ว</p> <p>ภายในไตรมาสแรกของ พ.ศ. 2542</p>

#### 2.4.6 หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 6 (1 ธันวาคม พ.ศ. 2541)

สาระสำคัญของหนังสือฯ ฉบับที่ 6 และเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องดำเนินการในด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยระบุไว้ในข้อ 21 ดังนี้

รัฐบาลกำหนดแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในขั้นตอนสำคัญ ๆ ไว้ในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (แล้วเสร็จ 1 กันยายน พ.ศ. 2541) ตลอดจนพิจารณาปรับปรุงระเบียบ กฎหมายเพื่อกำกับให้มีการแข่งขันเพิ่มขึ้นในภาคสำคัญ ๆ เช่น โทรคมนาคมและพลังงาน และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการออกเป็นกฎหมายต่อไป

#### 2.4.7 หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 7 (23 มีนาคม พ.ศ. 2542)

สาระสำคัญของหนังสือฯ ฉบับที่ 7 และเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องดำเนินการในด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ

รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบกับพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจแล้วและรัฐบาลได้กำหนดให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นนโยบายสำคัญของการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะกลาง โดยระบุไว้ในข้อ 19 ดังนี้

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2541 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหลายสาขาได้มีความคืบหน้ามากขึ้น ในสาขาพลังงาน แผนการแปรรูปที่ได้รับการอนุมัติแล้ว ได้แก่

- (1) การให้เอกชนเข้าร่วมทุนในโรงไฟฟ้าราชบุรี ภายในสิ้นปี พ.ศ. 2542
- (2) การกระจายหุ้นในส่วนของรัฐบาลที่อยู่ของบริษัท บางจาก ปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งจะเริ่มประมาณกลางปี พ.ศ. 2542

### (3) การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมก๊าซธรรมชาติ

นอกจากนี้ ที่ปรึกษาทางการเงินที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่กำลังเตรียมการศึกษาวิธีการประมูลขายหุ้นของกระทรวงการคลังใน บริษัท เอสโซ่ประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งจะดำเนินการทันทีที่ภาวะตลาดเอื้ออำนวย และควรจะแล้วเสร็จภายในสิ้นปี พ.ศ. 2542 ในสาขาคมนาคม และขณะนี้มีการเตรียมการจัดทำหนังสือชี้ชวนเพื่อประมูลขายหุ้นของ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ในกลางปี พ.ศ. 2542 และมีการคัดเลือกที่ปรึกษาทางการเงินเพื่อแปลงการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทจำกัด และแปลงในส่วนของการบินไทยภาคเอกชนของการประปา นครหลวง การประปาภูมิภาค และองค์การจัดการน้ำเสีย รัฐบาลได้มีการศึกษาถึงการกำหนดกรอบระเบียบข้อบังคับและโครงสร้างค่าธรรมเนียมการใช้น้ำประปาแล้ว

**ระยะที่สอง** (พ.ศ. 2544-2546) ทำการแปรสภาพหน่วยธุรกิจต่าง ๆ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยให้เป็นบริษัทลูกภายใต้บริษัทการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งจะมีสภาพเป็นบริษัทรวมทุน (holding company)

**ระยะที่สาม** (ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป) จะเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีทั้งในการขายส่งไฟฟ้าและในระดับขายปลีกแก่ลูกค้ารายย่อย บริษัทผลิตไฟฟ้าต่าง ๆ (Generating Companies หรือ GENCOs) จะแข่งขันกันขายไฟฟ้าให้แก่ตลาดกลางขายส่ง (Power Pool) โดยส่งไฟฟ้าผ่านระบบส่งของบริษัทระบบส่ง (Transmission Company หรือ TRANSCO) ซึ่งจะเป็นบริษัทอิสระแห่งหนึ่ง องค์การกำกับดูแลของประเทศจะเป็นผู้กำกับดูแลบริษัทระบบส่ง เพื่อสร้างความมั่นใจว่าบุคคลที่สามสามารถเข้าสู่ระบบไฟฟ้าของประเทศได้ในราคาที่เหมาะสม

ดังนั้น การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยจัดตั้งบริษัทในเครือ คือบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) ให้เป็นบริษัทเอกชนโดยการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2537 และบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) ได้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2541 ส่วนการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยให้เอกชนเข้าร่วมโครงการแบบ IPP ได้ให้เอกชนเริ่ม

ดำเนินการในปี พ.ศ. 2539 ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

## 2.5 กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้เริ่มมีการพิจารณาเมื่อประมาณ 10 ปีที่แล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากภาครัฐต้องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นในกิจการบางส่วน หรือขายหุ้นแก่ประชาชนโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อระดมทุนมาใช้ในกิจการของรัฐโดยการให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง และพนักงานก็ยังคงมีงานทำอยู่ต่อไป แต่ในขณะนั้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาหรือตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรียังมีทุนเป็นก้อน ทำให้ไม่สามารถเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นได้ หากรัฐประสงค์จะเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยวิธีดังกล่าว จะต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้งที่ละฉบับซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติในขณะนั้นจึงได้มีดำริให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่างกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่งเพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่มีทุนเป็นก้อนสามารถแปลงเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัทได้ และได้มีการนำเสนอรัฐบาลในขณะนั้น แต่เนื่องจากปัญหาการยอมรับเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และปัญหาความเข้าใจของพนักงานและประชาชน รัฐบาลจึงได้ขอถอนร่างกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อความรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาเมื่อได้มีการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ และประชาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากยิ่งขึ้นพอสมควรในระดับหนึ่งแล้ว กระทรวงการคลังจึงได้ดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวนโยบายการให้เอกชนร่วมถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจเรื่อยมาเป็นลำดับ และได้นำเสนอคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจจนมาเป็นพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

### 2.5.1 สารสำคัญ

เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแปลง “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจประเภท องค์การของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการเปลี่ยนสถานะ รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด (Corporatisation) แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจเช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม เพื่อให้ เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และเพื่อสร้างโอกาสในการระดมทุนไปใช้ในการ ขยายงานของรัฐวิสาหกิจเมื่อมีความจำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องไปแก้กฎหมายเป็น รายแห่ง และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การธุรกิจ อย่างเต็มรูปแบบ กระทำได้โดยสะดวก โดยกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อที่ภาคเอกชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่ รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต

### 2.5.2 ขอบเขตของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้ให้คำนิยามของคำว่า รัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน

จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจที่จะสามารถดำเนินการ ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ รัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และประเภทของ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน

**2.5.2.1 รัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยวิธีการ  
งบประมาณ** พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502<sup>1</sup> ได้ให้คำจำกัดความของ  
รัฐวิสาหกิจไว้ในมาตรา 4 ว่า รัฐวิสาหกิจหมายความว่า

ก. องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็น  
เจ้าของ

ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวม  
อยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ค. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/  
หรือรัฐวิสาหกิจตาม ก. และ/หรือ ข. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ง. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/  
หรือรัฐวิสาหกิจตาม ค. และ/หรือ ก. และ/หรือ ข. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ  
ห้าสิบ

จ. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/  
หรือรัฐวิสาหกิจตาม ง. และ/หรือ ก. และ/หรือ ข. และ/หรือ ค. มีทุนรวมอยู่ด้วย  
เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจ  
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้น หมายความว่ากิจการที่ส่วนราชการหรือ  
องค์การของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ในกิจการนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ก็จะมีฐานะเป็น  
รัฐวิสาหกิจ

### 2.5.2.2 ประเภทของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งถูกจัดตั้งโดยกฎหมายที่ต่างกันตาม  
เหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง รัฐวิสาหกิจประเภทที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง  
ของประเทศ หรือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนใหญ่จะถูกจัดตั้งโดยกฎหมาย



เฉพาะอันเป็นกฎหมายประเภทกฎหมายมหาชนโดยรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ “อำนาจรัฐ” ในการจัดทำบริการสาธารณะมักจะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐก็จะถูกจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้อาจจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ได้ และนอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งในส่วนราชการเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินกิจการ

(ก) การจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ นั้นจัดตั้งขึ้นโดยมีการตรากฎหมายขึ้นมาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน คือ

(ก.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ (specific law) คือ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่า เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ พระราชกำหนด ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการสำคัญ มีขอบเขตกว้างขวาง และมีความจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจและสิทธิพิเศษต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ได้แก่

(1) ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

(2) ธนาคารออมสิน จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489

(3) การท่าเรือแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

(4) การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

- (5) องค์การสะพานปลา จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496
- (6) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496
- (7) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497
- (8) การไฟฟ้านครหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501
- (9) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503
- (10) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503
- (11) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509
- (12) องค์การเภสัชกรรม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. 2509
- (13) การประปานครหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510
- (14) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
- (15) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517
- (16) การสื่อสารแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519
- (17) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521

- (18) การประกาศส่วนภูมิภาคจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประกาศส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522
- (19) การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- (20) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- (21) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- (22) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- (23) การกีฬาแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528
- (24) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536
- (25) การเคหะแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537
- (26) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 พ.ศ. 2515
- (27) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย จัดตั้งโดยพระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540<sup>13</sup>
- (28) บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน จัดตั้งโดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> ฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540

<sup>14</sup> ฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540

(29) องค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน จัดตั้งโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540<sup>15</sup>

**(ก.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท (พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496)**

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยใช้เงินลงทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” จากบทบัญญัติดังกล่าว ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ จึงเกิดหน่วยงานหลาย ๆ แห่ง ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

(1) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519

(2) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2496

(3) องค์การคลังสินค้า จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498

(4) องค์การตลาด จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาด พ.ศ. 2496

(5) องค์การพอกหนัง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพอกหนัง พ.ศ. 2498

<sup>15</sup> ฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540

- (6) องค์การสวนพฤกษศาสตร์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535
- (7) องค์การแบดเทอรั้ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแบดเทอรั้ พ.ศ. 2498
- (8) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499
- (9) องค์การสวนสัตว์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497
- (10) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517
- (11) สถาบันการบินพลเรือน จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535
- (12) องค์การสวนยาง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504
- (13) องค์การแก้ว จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแก้ว พ.ศ. 2498
- (14) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2514
- (15) องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. 2538
- (16) องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520
- (17) องค์การจัดการน้ำเสีย จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538

(ข) การจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน รัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งองค์กรดำเนินธุรกิจของเอกชน โดยมุ่งหวังที่จะให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวเช่นกิจการของเอกชนและหลุดพ้นจากระเบียบและขั้นตอนของรัฐได้แก่

(ข.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด ดังนั้น จึงต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ มีการนำเอาหลักเกณฑ์การดำเนินงานของเอกชนมาใช้เพื่อให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ได้แก่

- (1) บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- (2) บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด
- (3) บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด
- (4) บริษัท ขนส่ง จำกัด
- (5) บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด
- (6) บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์กรุงเทพธุรกิจ จำกัด
- (7) บริษัท กรุงเทพ แลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด
- (8) บริษัท ไทยแลนด์ ดิวตี้ ฟรีชอป จำกัด
- (9) บริษัท เคทีทีลิสซิ่ง จำกัด
- (10) บริษัท อินเตอร์เน็ตประเทศไทย จำกัด
- (11) บริษัท กฎหมายกรุงเทพ จำกัด
- (12) บริษัท กรุงเทพ โฮลดิ้ง จำกัด
- (13) บริษัท กรุงเทพธุรกิจบริการ จำกัด
- (14) บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด
- (15) บริษัท ปตท. สผ. อินเทอร์เน็ตชนันแนล จำกัด

- (16) บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
- (17) บริษัท ปตท.สผ. ออฟชอร์ อินเวสเมนต์ จำกัด
- (18) บริษัท กรุงไทยคอมพิวเตอร์เซอร์วิสเชส จำกัด
- (19) บริษัท บัตรกรุงไทย จำกัด
- (20) บริษัท เอ็นซี แอสโซซิเอทส์ จำกัด
- (21) PTT Philippines Inc.

### (ข.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

**ในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535** แม้พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 จะเป็นกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่เป็นกฎหมายมหาชนที่มีขึ้นเพื่อวางเงื่อนไขต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ของเอกชน จึงถือได้ว่าการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกิจการที่จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชน มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่จัดตั้งขึ้นโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบและนำเอาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้เพื่อความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ได้แก่

- (1) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
- (2) บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
- (3) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
- (4) ธนาคารรัตนสิน จำกัด (มหาชน)
- (5) บริษัท เงินทุนรัตนทุน จำกัด (มหาชน)
- (6) ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)
- (7) ธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน)
- (8) ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

## (ค) รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ ตั้งขึ้นในส่วนราชการโดยใช้เงินทุนหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน มีการกำหนดระเบียบบริหารงานภายในของตนเอง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ได้แก่

- (1) องค์การสุรา กรมสรรพสามิต (บริหารงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506)
- (2) โรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ (บริหารงานตามข้อบังคับโรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ พ.ศ. 2508)
- (3) โรงงานน้ำตาล กรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม
- (4) โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (บริหารงานตามระเบียบบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516)
- (5) สำนักงานขนานูเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ (บริหารงานตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานสำนักงานขนานูเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2517)
- (6) โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต (บริหารงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งโรงงานไฟ กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2535)

เมื่อพิจารณาประเภทของรัฐวิสาหกิจที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในขอบเขตที่จะดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชนตามข้อ (ก) และประเภทที่สร้างขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีตามข้อ (ค) ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมีขึ้นเพื่อเปลี่ยน “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล และหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท ดังนั้น ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจึง



ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปบริษัทตามข้อ (ข) ซึ่งมีทุนเป็นหุ้นและรัฐถือหุ้นกว่าร้อยละห้าสิบอยู่แล้ว

### 2.5.3 การเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้ให้คำนิยามของ **บริษัท** ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจไว้ว่า หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน ดังนั้น เมื่อรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็จะเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเดิมมาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากมาตรา 4 ของกฎหมายดังกล่าวที่กล่าวว่า ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทก็สามารถทำได้แล้ว จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ **ประการแรกนั้น** กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ**มิได้บังคับ**ให้ทุนรัฐวิสาหกิจต้องเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัท แต่เป็นช่องทางที่จะให้รัฐวิสาหกิจที่มีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนรูปแบบจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐบาลไปเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนได้ดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัทได้ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว ส่วน**ประการที่สองนั้น** การนำทุนของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นสามารถทำทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ซึ่งจะส่งผลทำให้รัฐวิสาหกิจหนึ่งที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นสามารถจัดตั้งเป็นบริษัทหลายบริษัทก็ได้

### 2.5.4 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น

กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้องค์กร 3 องค์กรมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น องค์กรเหล่านั้น ได้แก่

คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท

**2.5.4.1 คณะรัฐมนตรี** มาตรา 16 ของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการอนุมัติให้มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น กล่าวคือ เมื่อรัฐวิสาหกิจใดต้องการที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของตนมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ก็จะต้องทำเรื่องเสนอไปที่กระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อขอความเห็นชอบก่อน จากนั้นก็ต้องเสนอเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป เมื่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องเสนอความเห็นต่อ**คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท** จากนั้นจึงค่อยดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต่อไป

คณะรัฐมนตรีจะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นอีกครั้งหนึ่งดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ คือ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ก็จะมีการตั้ง **“คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท”** ขึ้นมาเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทปฏิบัติภารกิจเสร็จแล้ว ก็จะต้องเสนอรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้อง**เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป**

**2.5.4.2 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ** กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจนั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ คือ นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธาน รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 15 คน ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 6 คน เป็นกรรมการ<sup>16</sup> โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 13 ดังต่อไปนี้ คือ

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น และการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา 21

(3) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (2)

(4) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา

<sup>16</sup>กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้กำหนดคุณสมบัติสำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้หลายประการในมาตรา 6 ถึงมาตรา 10 เช่น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่ง คราวละ 2 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ ห้ามเป็นข้าราชการการเมือง ห้ามเป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้ง เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น เป็นต้น

ตามมาตรา 26 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของธุรกิจประเภทนั้น

(5) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19

(6) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น การจัดทำระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(7) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ ในมาตรา 12 ของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ยังได้กำหนด **“ข้อจำกัด”** ของผู้เป็นกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจไว้ว่า ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่พ้นจากตำแหน่ง กรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ถือหุ้น หรือเป็นกรรมการผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาการเงิน หรือที่ปรึกษาการจัดการ จำหน่ายหุ้นหรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือได้รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษนอกเหนือจากธุรกิจหรือการงานตามปกติของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น มิได้ เว้นแต่เป็นกรณีของข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

**2.5.4.3 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท** คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทนับได้ว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น กล่าวคือ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะดำเนินการเตรียมการจัดตั้งบริษัทตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยจะทำหน้าที่ ประเมินราคาทรัพย์สิน ประเมินราคาหุ้น จำนวนหุ้น กำหนด ชื่อบริษัท และ โครงสร้างของบริษัท พร้อมนี้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทก็มีอำนาจที่จะชี้ว่าทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในความครอบครองของรัฐควรจะติดไปกับบริษัท หรือส่งกลับคืนกระทรวงการคลัง

องค์ประกอบของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทนั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 16 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ คือ ประกอบด้วยปลัด

กระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้นเป็นผู้กำกับดูแล รัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการ หรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับตำแหน่งดังกล่าว ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้น 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ดังกล่าวมาแล้วแต่งตั้งโดยประธานกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทและกรรมการ โดยตำแหน่ง โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญ ในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะ เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อย 1 คน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายก สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอใน กรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทนั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ คือ มีหน้าที่เสนอแนะ รายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น ของบริษัทนั้นตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของ กระทรวงการคลัง

(2) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

(3) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการ จัดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

- (4) กำหนดชื่อของบริษัท
- (5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก
- (6) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
- (7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26
- (8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุปลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด
- (9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1)(2)(3) และ (8)
- (10) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

กล่าวโดยสรุป บทบาทขององค์กรทั้ง 3 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น เป็นดังนี้ คือ เมื่อรัฐวิสาหกิจใดต้องการที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของตนมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทก็สามารถทำได้โดยการเสนอเรื่องไปยังกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วก็ต้องเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณาเบื้องต้นก่อนว่าสมควรที่จะให้มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นหรือไม่ จากนั้นคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจก็จะเสนอความเห็นของตนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้หลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ก็จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วจะต้องรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทกลับไปยังคณะกรรมการนโยบายทุน

รัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา จากนั้นก็ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

### 2.5.5 ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท

กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้บัญญัติขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทไว้ดังนี้ คือ

2.5.5.1 เมื่อรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์ที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของตนมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้ทำเรื่องเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบก่อน จากนั้นจะต้องนำเสนอให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นผู้พิจารณานโยบายนั้นในเบื้องต้นว่าเห็นด้วยกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นหรือไม่ หากคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเห็นชอบด้วย ก็จะต้องนำเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13

2.5.5.2 เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้ว มาตรา 19 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดให้ส่งรายละเอียดไปยังคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท เพื่อ

ก. กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

ข. กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

ค. กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

- ง. กำหนดชื่อของบริษัท
- จ. กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก
- ฉ. จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
- ช. จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26
- ซ. จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาอุปเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด
- ฌ. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่ง อย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (ก) (ข) (ซ) และ (ฌ)

2.5.5.3 ในการดำเนินการตามมาตรา 19 นี้ มาตรา 20 แห่ง กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเปิดโอกาสให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาหรือ ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้ เพราะหน้าที่ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีอยู่มากมายหลายประการ บางภารกิจจึงต้องอาศัยคณะอนุกรรมการซึ่ง มีความคล่องตัวกว่าหรือบางภารกิจก็ต้องทำควบคู่กันไป คณะอนุกรรมการจึงมีส่วน ช่วยให้การดำเนินงานรวดเร็วยิ่งขึ้น

2.5.5.4 เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ดำเนินการตาม มาตรา 19 เสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องรายงานรายละเอียดต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการ นโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา ในการนี้ **คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ อาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร** หลังจากนั้น คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอเรื่องดังกล่าว ทั้งหมดต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้น เพื่อจัดตั้งบริษัท เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วก็นำกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ บางส่วนหรือทั้งหมดแล้วแต่กรณีไปจดทะเบียนเป็นบริษัทต่อไป



2.5.5.5 มาตรา 22 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใด ๆ อันเกี่ยวกับการจดทะเบียนบริษัท และมีให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับ พร้อมกับกำหนดให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนดังกล่าวเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้วและให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด และในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้โอนหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น มาตรา 23 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ก็ได้กำหนดไว้ว่ามีให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้น และจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

อนึ่ง ความเห็นของกระทรวงการคลังที่ชี้แจงไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดนั้น มาตรา 23 วรรคท้าย แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากเมื่อแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทแล้ว กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้นรายเดียวทั้งหมด การประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นตามที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายนี้ โดยให้ถือว่าความคิดเห็นของกระทรวงการคลังคือมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น นอกจากนี้ มาตรา 23 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ยังได้กำหนดให้ความเห็นของกระทรวงการคลังที่ชี้แจงไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัด เป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น บัญชีผู้ถือหุ้น รายงานประจำปี เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงการดำเนินการของบริษัทนั้น ๆ

2.5.5.6 ในวันที่มีการจดทะเบียนบริษัทนั้น มาตรา 24 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

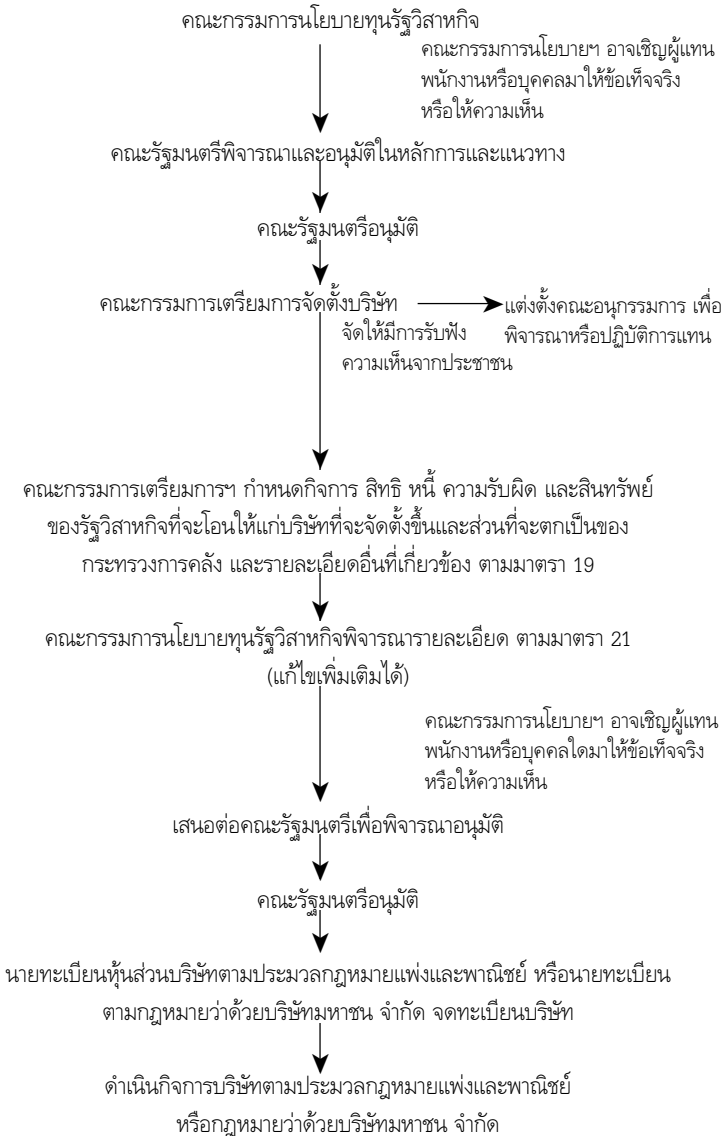
(ก) ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของรัฐวิสาหกิจนั้น มาตรา 24 วรรคสามและวรรคสี่ ได้กำหนดไว้ว่า หมายความว่ารวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้น ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิมแต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

(ข) ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้ของรัฐวิสาหกิจนั้น มาตรา 24 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

ประเด็นเกี่ยวกับการให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสภาพไปเป็นบริษัทนี้เป็นปัญหาที่มีการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่นอันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญ ก็ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ 50/2542 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ว่า ไม่เป็นการเลือก

ปฏิบัติจึงไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 โดยมีเหตุผลว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว มาตรา 22 วรรคสาม บัญญัติให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด บริษัทนั้นจึงยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัทซึ่งยังเป็นกิจการของรัฐอยู่ และมาตรา 24 ให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นหนี้ของบริษัทใหม่นี้ เมื่อหนี้นั้นกระทรวงการคลังได้ค้ำประกันอยู่แล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไปนั้นเป็นการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทที่จัดตั้งใหม่ การที่มาตรา 24 บัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ให้บริษัทต่อไปนั้น ก็เป็นการปฏิบัติตามการค้ำประกันที่มีอยู่แต่เดิม เพราะบริษัทที่จัดตั้งใหม่นี้ก็ยังคงดำเนินกิจการเดิมของรัฐวิสาหกิจและยังคงเป็นของรัฐอยู่เช่นเดิม การค้ำประกันจึงเป็นการค้ำประกันหนี้ของรัฐไม่ใช่หนี้ของบริษัทเอกชน กรณีจึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติจึงไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30

รายละเอียดของขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทเป็นไปตามแผนภูมิ ดังต่อไปนี้



## 2.5.6 อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็น หุ้น

โดยปกติแล้วรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ จำต้องมีการใช้อำนาจรัฐบางส่วนเพื่อให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเดิมมาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็ได้กำหนดถึงการดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นไว้ ดังนี้

2.5.6.1 เมื่อมีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว มาตรา 26 แห่งกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจบัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าวต่อไปนี้

- ก. มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล
- ข. มีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด
- ค. มีบทบัญญัติให้ได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด
- ง. มีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ
- จ. มีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

กรณีดังกล่าวทั้ง 5 กรณีนั้นกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ว่า ให้ถือว่าพบบัญญัติดังกล่าวทั้ง 5 กรณีมีผลใช้บังคับต่อไปโดยบริษัทมีฐานะเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวนั้น อาจจำกัดหรือคงได้ตามที่กำหนดใน**พระราชกฤษฎีกา** หรืออาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนดหรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจก็ได้

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องมีสาระที่ให้บริการต้องมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์**เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้องและการรักษาผลประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย** ทั้งนี้ อาจกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาให้มีเงื่อนไขหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการดังกล่าวมาแล้วในวรรคก่อนก็ได้ โดยกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจนี้ยังได้กำหนดไว้ใน มาตรา 26 วรรค 2 ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจที่จะเสนอแนะให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

บทบัญญัติในมาตรา 26 วรรคแรกและวรรคสองดังกล่าวมาแล้ว จึงเป็นบทบัญญัติที่ชี้แนะ**เพื่อรองรับสถานะของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทให้ยังคงมีอำนาจรัฐบางประการอยู่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้** แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวก็มีขอบเขตซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และหากเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจก็มีอำนาจที่จะเสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นได้

#### 2.5.6.2 ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้

ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใดมาตรา 26 วรรคสาม แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดให้คู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไปจนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

2.5.6.3 อำนาจและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ใน 2.5.6.1 และ 2.5.6.2 ดังกล่าวมาแล้วนั้นจะสิ้นสุดลงได้ในสองกรณี คือ

(ก) เมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทตาม 2.5.6.1 หรือคู่สัญญาตาม 2.5.6.2 ดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าวต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น**ตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ** และในกรณีที่ถูกกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานหรือต้องดำเนินการใด ๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอให้อนุญาตหรือให้สัมปทาน หรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรี มีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชดเชยค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรม

(ข) เมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ คือ รัฐมีสัดส่วนความเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบ

### 2.5.7. พนักงานและลูกจ้าง

มาตรา 25 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ได้ให้หลักประกันแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทโดยกำหนดว่า ในวันจดทะเบียนบริษัท ให้พนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทและให้พนักงานเหล่านั้น

รับเงินเดือนค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง ส่วนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทจะยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี และโดยที่สถานะภาพของบริษัทนั้นยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม พนักงานที่โอนมาเป็นพนักงานของบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เช่นเดิม

### 2.5.8 การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 28 วรรคแรก แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ได้กล่าวถึงการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทไว้ว่า **ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา** เพื่อการนั้น

บทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาทางนิติศาสตร์เนื่องจากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเห็นว่า มาตรา 28 บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นมีการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกันโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภาเพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กรณีตามมาตรา 28 ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจและให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

ประเด็นปัญหาดังกล่าวได้มีการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า



มาตรการดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 50/2542 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ว่า บทบัญญัติมาตรา 28 วรรคแรกของร่างกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ **ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ** โดยให้เหตุผลว่า มาตรา 28 วรรคแรกเป็นบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเหตุผลในการตรา เนื่องจากเห็นว่าเป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวกเมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต โดยมาตรา 22 กำหนดให้กระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด ซึ่งหมายถึงบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดนั้นยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ไม่ใช่ในรูปแบบขององค์การของรัฐ จะเปลี่ยนเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรูปแบบการเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบขององค์การของรัฐสิ้นสภาพไป การที่มาตรา 28 บัญญัติให้ในกรณีที่สมมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้น มิได้หมายความว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่หมายถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียงเงื่อนไข ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นซึ่งเป็นเงื่อนไข และเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขและเงื่อนไขครบทั้งสองประการแล้ว กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติทุน

รัฐวิสาหกิจฯ มาตรา 28 นี้ เมื่อการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือประกาศของคณะปฏิวัติได้ดำเนินการโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ก็จะเป็นการยกเลิกโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเดียวกัน อนึ่ง การที่มาตรา 28 วรรคหนึ่ง กำหนดให้มติคณะรัฐมนตรีที่ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขและพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเป็นเงื่อนไขเวลา เพื่อให้มาตรา 28 มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป โดยให้อำนาจในส่วนที่เป็นเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาของการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับยกเลิกเมื่อใดไปให้คณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ที่ต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาพิจารณาเมื่อเห็นว่าได้มีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ และไม่มีการผิดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ จึงเห็นว่าข้อความในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏรายละเอียดของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในภาคผนวกท้ายเล่ม

### 2.5.9 การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

ภายหลังจากที่กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2542 นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น (นายชวน หลีกภัย) ได้มอบหมายและมอบอำนาจให้นายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการในคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม 2542 เป็นต้นไป

ส่วนองค์ประกอบอื่นของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจที่เป็นรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 15 คนนั้น นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง

รัฐมนตรีดังต่อไปนี้เป็นกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

1. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พล.อ.อ. สมบุญ ระหงษ์)
2. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตต์ โพธิวิหค)
3. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
8. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
9. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
10. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
11. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
12. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
13. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ

สิ่งแวดล้อม

14. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล)

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2543 อนุมัติให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ จำนวน 5 คน ดังนี้

1. นายทวี หนูหนักดี
2. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์
3. นายประสาร ไตรรัตน์วรกุล
4. นายจิระ หงส์สดารมภ์
5. นายอัศวิน คงลีริ

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่แล้ว โดยในการประชุมครั้งที่ 1/2542 เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2543 ได้ทำการพิจารณาเรื่องการแปรสภาพขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ดังปรากฏรายละเอียดในส่วนที่ 3 กรณีศึกษา

## ส่วนที่ 3

### กรณีศึกษา

กฎหมายสองฉบับที่มีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับรัฐ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

มีโครงการหลายโครงการที่ดำเนินการตามกฎหมายฉบับแรก แต่ในที่นี้จะขอเสนอโครงการล่าสุดที่เกิดขึ้นในขณะจัดทำหนังสือนี้ (เมื่อประมาณเดือนพฤศจิกายน 2543) คือ โครงการระดมทุนจากภาคเอกชนในโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี ส่วนการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็มีเพียงโครงการเดียวที่เกิดขึ้นในขณะจัดทำหนังสือนี้ คือ การแปลงองค์การโทรศัพท์และการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

**3.1 การระดมทุนจากภาคเอกชนในโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรีตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้**

3.1.1 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้เสนอแผนระดมทุนจากภาคเอกชนในโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรีต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนระดมทุนดังกล่าว เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542

สาระสำคัญของแผนระดมทุนจากภาคเอกชนในโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะจัดตั้งบริษัท ราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด โดยในระยะแรกการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวทั้งหมด จากนั้นก็จะทยอยลดสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัท ราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด ลง กล่าวคือ ในขั้นแรกจะขายหุ้นให้แก่นักลงทุนร่วมทุนพนักงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จากนั้นก็จะกระจายหุ้นให้กับประชาชนทั่วไป โดยจะนำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งจะทำให้โครงสร้างและสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัท ราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด ในขั้นสุดท้ายประกอบด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ร้อยละ 33.3 ถึงร้อยละ 42.5 พันธมิตรร่วมทุนร้อยละ 33.3 ถึงร้อยละ 42.5 ประชาชนทั่วไป พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รวมกันแล้วประมาณร้อยละ 15 ถึงร้อยละ 33.4

3.1.2 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การดำเนินการตามแผนระดมทุนดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หรือไม่ ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาข้อหารือดังกล่าวว่า การดำเนินการตามแผนระดมทุนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ดังนั้น จึงมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ โดยมีการส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนระดมทุนดังกล่าว จากนั้นคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติอีกครั้งเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2542 เห็นชอบในแผนระดมทุนตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบไปแล้ว เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542 โดยให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยรับข้อสังเกตของกระทรวงการคลังไปดำเนินการ

3.1.3 อย่างไรก็ตามการดำเนินการตามแผนระดมทุนดังกล่าวได้หยุดชะงักลง เนื่องจากมีการชุมนุมคัดค้านจากสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าฝ่าย

ผลิตแห่งประเทศไทย (สพร. กฟผ.)

3.1.4 ต่อมาคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้พิจารณาแผนระดมทุนจากภาคเอกชนในโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรีใหม่อีกครั้งตามที่ฝ่ายบริหารของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้เสนอมา จากนั้นก็ได้มีการนำแผนระดมทุนดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

3.1.5 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 เห็นชอบแผนระดมทุนจากภาคเอกชนโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี โดยให้จัดตั้งเป็นบริษัทมหาชน (จำกัด) มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยถือหุ้นร้อยละ 45 ประชาชนทั่วไปร้อยละ 40 และพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยร้อยละ 15

3.1.6 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจึงได้ดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้ คือ

3.1.6.1 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด ขึ้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2543 ด้วยทุนจดทะเบียนเริ่มต้น 300 ล้านบาท จำนวน 30 ล้านหุ้น

3.1.6.2 บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด ดำเนินการจดทะเบียนแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน และเพิ่มทุนจดทะเบียนเป็น 14,500 ล้านบาท

3.1.6.3 บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด ได้ยื่นเสนอขอขายหุ้นแก่ประชาชนทั่วไปเป็นครั้งแรก (IPO) ต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

3.1.6.4 บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด ได้จัดตั้งบริษัทใน

เคเรือ คือ บริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรี จำกัด ขึ้นเพื่อรับซื้อโรงไฟฟ้าและทรัพย์สินอื่นในโครงการไฟฟ้าราชบุรีทั้งหมดจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2543

3.1.6.5 บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด ได้ออกหุ้นสามัญเพิ่มทุนเป็นจำนวน 1,450 ล้านหุ้น จำหน่ายแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และประชาชนทั่วไป ดังนี้

(ก) จำหน่ายให้แก่ผู้ถือหุ้นเดิม คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจำนวน 840 ล้านหุ้น รวมเป็นหุ้นที่ถืออยู่ทั้งหมด 870 ล้านหุ้น จากนั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็จะขายหุ้นให้กับพนักงานและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำนวน 271.5 ล้านหุ้น (คิดเป็นร้อยละ 15)

(ข) ส่วนที่เหลืออีก 580 ล้านหุ้น (คิดเป็นร้อยละ 40) นั้น บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด ได้เสนอขายให้แก่ประชาชนทั่วไปครั้งแรกในวันที่ 18 ตุลาคม 2543

3.1.6.6 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้โอนโรงไฟฟ้าพลังความร้อนเครื่องที่ 1 และ 2 รวมทั้งทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกันและที่ดินทั้งหมดให้บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรี จำกัด เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2543

3.1.6.7 หลักทรัพย์ของบริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) เข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์เป็นวันแรกในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2543



### 3.2 การแปลงองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 เดิมกระทรวงคมนาคมได้เสนอแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อเป็นกรอบนโยบายในการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของประเทศ โดยยกเลิกการผูกขาดจากภาครัฐ

3.2.2 เมื่อพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2542 แล้ว ทำให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) สามารถดำเนินการแปรสภาพตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม โดยการแปลงทุนของ ทศท. และ กสท. เป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท และจดทะเบียนบริษัทได้โดยไม่ต้องตราพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 กระทรวงคมนาคมจึงเสนอหลักการและแนวทางในการแปรสภาพ ทศท. และ กสท. **ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณา ดังนี้**

(ก) กระทรวงคมนาคมและกระทรวงการคลังร่วมกันจัดตั้งบริษัทร่วมทุน (Holding Company) และให้บริษัทร่วมทุนเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดในบริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด

(ข) โอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ทั้งหมดของ กศท. ไปยังบริษัท ทศท. จำกัด และบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด

(ค) โอนผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดไปบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่

(ง) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียน จำนวนหุ้นและมูลค่าหุ้นของแต่ละหุ้นตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้นสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท

กสท. ไปรษณีย์ จำกัด

(จ) ให้ผู้ปฏิบัติงานของ ทศท. และ กสท. ที่โอนไปสังกัดบริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการไม่น้อยกว่าที่ได้รับอยู่เดิมและให้นับอายุงานต่อเนื่อง รวมทั้งให้ได้รับเงินจำนวนหนึ่งและหุ้นที่ได้รับการจัดสรรอีกจำนวนหนึ่ง รวมถึงการปรับปรุงเงินเดือนให้ใกล้เคียงกับบริษัทเอกชนทั่วไปหลังจากการแปรสภาพแล้ว ทั้งนี้ ในระยะก่อนและหลังแปรสภาพจะไม่ให้บุคคลใดที่โอนมาจาก ทศท. และ กสท. ต้องออกจากงาน ยกเว้นมีความผิดตามระเบียบข้อบังคับของ ทศท. กสท. หรือบริษัทใหม่

(ฉ) ให้จัดตั้งกองทุนประกันการเลิกจ้างของบริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด

(ช) ให้บริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด บริหารงานในรูปแบบของบริษัทเอกชนทั่วไป มีระเบียบข้อบังคับที่ใช้ในการปฏิบัติต่าง ๆ เป็นของตนเอง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ งบประมาณ การเงิน การบัญชี และการบริหารงานบุคคล โดยไม่นำหลักเกณฑ์ คำสั่ง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้กับหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจทั่วไปมาใช้ตามที่กำหนดในแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมนับตั้งแต่วันที่จัดทะเบียนจัดตั้งบริษัท

(ซ) เมื่อดำเนินการจัดตั้งบริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เสร็จเรียบร้อยแล้ว การดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป เช่น การจัดหาพันธมิตรร่วมทุน การเชิญชวนผู้ลงทุนเฉพาะราย การจัดสรรหุ้นให้กับผู้ปฏิบัติงานเดิมของ ทศท. และ กสท. และการกระจายหุ้นให้กับสาธารณชน เป็นต้น ให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม

3.2.3 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจในการประชุมครั้งที่ 1/2542 เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2543 พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การแปรสภาพของ ทศท.

และ กสท. สามารถดำเนินการได้ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพของกิจการดังกล่าวให้สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้ เมื่อมีการเปิดการแข่งขันเสรีและไม่มีผลกระทบต่อพนักงานของ กสท. ด้านไปรษณีย์ ซึ่งปัจจุบันมีผลการดำเนินงานที่ประสบผลการขาดทุน ประกอบกับพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (2) กำหนดให้รวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ ดังนั้น จึงให้นำกิจการทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) มาจัดตั้งเป็น 4 บริษัท คือ บริษัทรวมทุน (Holding Company) บริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด ทั้งนี้ โดยให้บริษัทรวมทุนเป็นบริษัทแม่ของ 3 บริษัทดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

3.2.4 จากนั้นจึงได้มีการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการให้นำกิจการทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) มาจัดตั้งเป็น 4 บริษัท คือ บริษัทรวมทุน (Holding Company) บริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด ทั้งนี้ โดยให้บริษัทรวมทุนเป็นบริษัทแม่ของ 3 บริษัทดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

3.2.5 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 อนุมัติในหลักการให้นำกิจการทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) มาจัดตั้งเป็น 4 บริษัท คือ บริษัทรวมทุน (Holding Company) บริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด ทั้งนี้ โดยให้บริษัทรวมทุนเป็นบริษัทแม่ของ 3 บริษัทดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

3.2.6 จากนั้นได้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

2542 โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเพียงชุดเดียวตามมาตรา 16 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของ ทศท. และ กสท. ที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้รับแต่งตั้งเมื่อกลางเดือนพฤศจิกายน 2543 ประกอบด้วย

- 1) นายศรีสุข จันทรางศุ ประธานกรรมการ  
ปลัดกระทรวงคมนาคม
- 2) นายสมใจนึก เองตระกูล กรรมการ  
ปลัดกระทรวงการคลัง
- 3) นางเสริมสุข ชลวานิช กรรมการ  
ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ
- 4) นายอดุลย์ วินัยแพทย์ กรรมการ  
อธิบดีกรมทะเบียนการค้า
- 5) นายประธาน ดาบเพชร กรรมการ  
รองผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
- 6) นายสุธรรม มลิลิต กรรมการ  
ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- 7) นายธีระพงศ์ สุทธิพันธ์ กรรมการ  
ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย
- 8) นายมิตร เจริญวัลย์ กรรมการ  
ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ทศท.
- 9) นายวัฒนะ เอี่ยมบำรุง กรรมการ  
ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ กสท.
- 10) นายกิตติ อยุ่โพธิ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ  
รองปลัดกระทรวงคมนาคม (ด้านการสื่อสาร)

- 11) นายวิรัช อภิเมธีธำรง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ  
คณบดี คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 12) นายสิงห์ ตังทตส์สวัสดิ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ  
กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
- 13) นายอารีพงศ์ ภูช่อ่ม กรรมการและเลขานุการ  
นักวิชาการคลัง 9 ชช.  
กระทรวงการคลัง
- 14) นางพัลลภา เรืองรอง ผู้ช่วยเลขานุการ  
นักวิชาการคลัง 8 ว.  
กระทรวงการคลัง
- 15) นางสาวนวลนภา เตียรเจริญ ผู้ช่วยเลขานุการ  
ผู้อำนวยการส่วนแผนงานและงบประมาณ  
กระทรวงคมนาคม

ปัจจุบัน (ธันวาคม 2543) การดำเนินการแปลงทุนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัทตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท



## บทสรุป

หนังสือนี้ได้แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ซึ่งพัฒนามาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะเกิดขึ้นในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม แต่เมื่อรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้การ “กำกับ ดูแล” อย่าง “ใกล้ชิด” ของฝ่ายปกครอง จึงทำให้สถานะของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปแล้วมิได้ต่างจาก “กรม” หรือ “กอง” ในหน่วยงานของรัฐเท่าใดนัก สภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากภายในรัฐวิสาหกิจหรือเกิดจากแรงผลักดันภายนอก ล้วนแต่มีส่วนช่วยให้แนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก้าวมาถึงจุดปัจจุบัน คือ การมี “กฎหมายพิเศษ” ขึ้นเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจนี้ แม้จะมีใช้กฎหมายที่กำหนดขั้นตอนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่ก็ยังเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อ “เตรียมการ” แปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้น ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจและจับตามองว่า “การขายหุ้น” ของรัฐวิสาหกิจ ที่จะมีการในวันข้างหน้าจะใช้กระบวนการใด มีหลักเกณฑ์และความโปร่งใสมากน้อยเพียงใดที่จะไม่ทำให้การขายรัฐวิสาหกิจเป็นการ “ขายชาติ” ดังที่กำลังมีการกล่าวอ้างกันในปัจจุบันนี้





ภาคผนวก  
พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ  
พ.ศ. ๒๕๔๒



พระราชบัญญัติ

ทุนรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. ๒๕๕๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัท” หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ เลขานุการ และบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าวด้วย

มาตรา ๔ ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ มีวาระตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

มาตรา ๗ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ ให้แต่งตั้งโดยระบุตัวบุคคล

มาตรา ๘ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (๕) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙

มาตรา ๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๒) ได้รับหรือเคยได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๓) เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง
- (๔) เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้งเคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๑๑ กรรมการตามมาตรา ๕ ที่ไม่ใช่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ถ้าเป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันที่ได้รับแต่งตั้งเคยเป็นผู้ถือหุ้นหรือกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาการเงิน ที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้น หรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท ให้แจ้งกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหนังสือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนเข้าปฏิบัติหน้าที่หรือนับแต่วันที่มามีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

มาตรา ๑๒ ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่พ้นจากตำแหน่ง กรรมการตามมาตรา ๕ จะเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาการเงิน หรือที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้นหรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือได้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษนอกเหนือจากธุรกิจหรือการทำงานตามปกติของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีของข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา ๒๑

(๓) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (๒)

(๔) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๕) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๔ การประชุมคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุมในเรื่องนั้น แต่ถ้าที่ประชุมขอให้ผู้นั้นชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นก็ให้อยู่ในที่ประชุมได้เพื่อการนั้นเท่านั้น ในระหว่างที่กรรมการผู้นั้นต้องออกจากที่ประชุมให้ถือว่า คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ใช่ผู้ที่ต้องออกจากที่ประชุม

มาตรา ๑๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจเชิญผู้แทนจากหน่วยงานหรือบุคคลใดทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นได้

มาตรา ๑๖ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของ

รัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขาธิการ

ให้ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งพิจารณาแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขาธิการตามที่เห็นสมควร

ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าว

มาตรา ๑๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๖ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) คณะกรรมการมีมติให้ออก
- (๕) มีลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕

มาตรา ๑๘ ให้นำมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทโดยอนุโลมแล้วแต่กรณี แต่ข้อห้ามมิให้เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามมาตรา ๑๒ มิให้ใช้บังคับกับกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจ



มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

(๒) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

(๓) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

(๔) กำหนดชื่อของบริษัท

(๕) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก

(๖) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(๗) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๘) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(๙) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (๑) (๒) (๗) และ (๘)

(๑๐) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ และในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้น จะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ หรือรวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้

ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดทำขึ้นให้เปิดเผยต่อ

สาธารณชน เว้นแต่กรณีที่อยู่ระหว่างดำเนินการและอาจทำให้รัฐเสียประโยชน์

มาตรา ๒๐ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้

คณะอนุกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ และให้นำมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับแก่คณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๑๙ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

มาตรา ๒๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้วให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณีจดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใดๆ อันเกี่ยวแก่การนั้น

ให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับ

เมื่อมีการจดทะเบียนบริษัทตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้การดำเนินกิจการของบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

แล้วแต่กรณี เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และให้รายการต่างๆ เกี่ยวกับบริษัทที่ได้จดทะเบียนไว้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๒๓ ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้อोनหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น มิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

ความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๔ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิหนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้วให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๒๕ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น

ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง

ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคลหรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใดหรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดหรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะหรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่จะกำหนดหรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขเวลาหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบวงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้

สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรา กฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสาม ดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใดๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมี คำขอก็ให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของ คู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะ ยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดย ชดเชยค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพ การเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มีอำนาจวางหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่างๆ ของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็น หุ้นของบริษัทได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๒๖ วรรค หนึ่ง รวมทั้งวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพ และอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค

ให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลตามมาตรา ๑๓ (๓) มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาการตาม กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงาน

ของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดโดยคณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่ผู้มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

มาตรา ๒๙ เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ ให้รัฐบาลรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบโดยมิชักช้า

มาตรา ๓๐ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๒ หรือมาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๒๐ ประกอบกับ มาตรา ๑๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

(ร.จ. เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๒๘ ก หน้า ๑ วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๒)

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ตามที่มีกฎหมายจัดตั้งให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๐/๒๕๔๒

### ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕๐/๒๕๔๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒

**เรื่อง** ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน ที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเมื่อได้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทแล้ว ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ ว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้



ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น มีการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ถ้าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นไปตามมาตรา ๒๗ นั้น มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเคียงกับการตราพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ในการจัดตั้ง ยุบ เลิก ฯลฯ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งก็มีผลเพียงแต่ลบล้างพระราชบัญญัติในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารกรณีมาตรา ๒๗ ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกรัฐวิสาหกิจและให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ

หลังจากที่เปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้แล้วจะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ เป้าหมายสุดท้ายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ คือ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การประกอบธุรกิจของเอกชนย่อมเป็นไปตามกติกาของบ้านเมืองภายใต้หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๒๔ มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองภาคเอกชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยมาตรา ๒๔ บัญญัติให้สิทธิ

พิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังคงคำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด กรณีนี้แตกต่างจากการคำประกันหนี้ซึ่งกระทรวงการคลังคำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการโดยถือได้ว่าเป็นหนี้ของรัฐเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการแล้ว บริษัทจำกัดใหม่นี้ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไปและในการกระจายหุ้นให้เอกชนนั้นจะต้องคำนึงถึงการป้องกันไม่ให้มีการโอนการผูกขาดจากภาครัฐในกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นการผูกขาดจากภาคเอกชนที่เข้ามาถือหุ้น ดังนั้น ถ้าหากบทบัญญัติในกฎหมายนี้กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือกปฏิบัติ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๑ เห็นชอบแผนแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การบินไทย เป็นต้น รัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็น บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แล้วจำหน่ายหุ้นให้ภาคเอกชน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๑๒ (๑) ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทและมอบให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพิจารณาดำเนินการตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๘ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ ให้ความคุ้มครองภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น บัญญัติให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยน

สถานะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้ออกพระราชกำหนดเพื่อขอกู้เงินจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศและจากต่างประเทศเป็นจำนวนถึง ๑ ล้านล้านบาท โดยเตรียมการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ในการกู้เงินดังกล่าว ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจโดยคาดหวังจะได้รับเงินจำนวนมากจากการขายหุ้นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งต้องรับบริการจากรัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดต้องการแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ ประชาชนย่อมต้องเสียค่าบริการในอัตราที่สูงขึ้น และไม่มีหลักประกันให้แก่ประชาชนหรือรัฐที่จะได้รับความคุ้มครองในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติจากการบริหารภาคเอกชนเช่นเดียวกับการดำเนินงานในฐานะรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การพิจารณาเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นสาระสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของชาติและประชาชนโดยตรง

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการจำหน่ายหุ้น ก่อนที่รัฐจะจัดการถือครองหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งอาจมีกรณีที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยต้องยกเลิกการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจกฎหมายฉบับนี้เมื่อมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทแล้วถือเป็นกรยกเลิกรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยกเลิกการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทดังกล่าวได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ และไม่ได้อำนาจยกเว้นมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ทั้งยังตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน คิดเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหุ้นรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็น ดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้วินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้โอกาสผู้เกี่ยวข้อง คือ คณะรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา เสนอความเห็นและเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา และได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ให้นำยกรัฐมนตรีหรือผู้แทนไปชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีหนังสือเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา นอกจากนี้ ได้อนุญาตให้ผู้แทนสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์แสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

คณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และนายกรัฐมนตรียังได้มอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิสิฐ ลี้อาธรรม) กับคณะมาชี้แจงและส่งเอกสารต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มีหลักการเป็นเพียงให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นองค์การของรัฐไปเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและมีการประกอบกิจการเช่นเดิม ยังมีใช้ขั้นตอนการแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน หลังจากนั้นไปจะมีขบวนการขั้นตอนอย่างไรก็แล้วแต่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้มีใช้โดยมติคณะรัฐมนตรี การที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ยินยอมวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

๒. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๒๔ บัญญัติให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทที่เปลี่ยนฐานะจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐ นั้น บริษัทรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนแปลงแบบจากองค์การรัฐวิสาหกิจยังคงมีฐานะเป็น

รัฐวิสาหกิจอยู่ ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิมจึงต้องผูกพันต่อไป กระทั่งการคลังซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันรัฐวิสาหกิจเดิมยังคงเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้จำนวนนั้นต่อไป มิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติม จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ บัญญัติเฉพาะการเปลี่ยนรูปแบบขององค์การรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด สถานะและการประกอบกิจการของบริษัทรัฐวิสาหกิจยังดำเนินการอยู่ในลักษณะเดิมขององค์การของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ มิใช่เป็นการจัดตั้งบริษัทเอกชนที่เป็นเรื่องนอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัตินี้และจะต้องมีการพิจารณาในระยะต่อไป นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้อาจจำกัดหรืองดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจได้ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการซึ่งเป็นกิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ารัฐจะจัดตั้งองค์การกำกับรายสาขา ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่น ๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค จึงมิใช่เป็นการผิดตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ในทางกลับกันร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ

สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้แสดงความเห็นมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับความเห็นของผู้ร้อง

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องและเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย ดังนี้

๑. มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็น

บทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความ เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่

๒. มาตรา ๒๔ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ที่บัญญัติว่า “ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่กระทรวงการคลังคำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังคำประกันนั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการคำประกันก็ได้...” เป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐ หรือไม่

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตาม มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษหรือไม่

**ประเด็นที่หนึ่ง** ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน หากรัฐวิสาหกิจใดจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดไม่ได้ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีลำดับชั้นทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด การที่ มาตรา ๒๘ บัญญัติให้มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจได้ และให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัติได้บัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ตามที่ปรากฏในมาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา ๙๒ ถึงมาตรา ๙๔ มาตรา ๑๖๙ ถึงมาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๙๐ ซึ่งในกรณีร่างพระราช

บัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ นี้ได้ผ่านกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วได้เสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาได้พิจารณาแล้วลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมแล้วส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ จึงเป็นไปตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาหลักในการยกเลิกกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกกฎหมายไว้ การจะพิจารณาว่าข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไป ประกอบกับจะต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจมีที่มาของการจัดตั้งหลายประเภท เช่น จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น ซึ่งการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในการยกเลิกกฎหมาย ตามหลักกฎหมายทั่วไปนั้น การยกเลิกกฎหมายอาจกระทำได้ทั้งการยกเลิกกฎหมายโดยตรง และการยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม การยกเลิกกฎหมายไม่ว่าจะยกเลิกทั้งฉบับหรือบางส่วนจะต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า

สำหรับมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งนี้เป็นบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเหตุผลในการตราเนื่องจากการเห็นว่าเป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งโดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ และ

เป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวกเมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต โดยมาตรา ๒๒ กำหนดให้กระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด ซึ่งหมายถึงบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด นั้น ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ไม่ใช่ในรูปแบบขององค์การของรัฐ จะเปลี่ยนเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรูปแบบการเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบขององค์การของรัฐสิ้นสภาพไป การที่มาตรา ๒๘ บัญญัติให้ในกรณีที่มติดิคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้นมิได้หมายความว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกโดยมติดิคณะรัฐมนตรี แต่หมายถึงมติดิคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียงเงื่อนไข ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นซึ่งเป็นเงื่อนไข และเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาครบทั้งสองประการแล้ว กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๑ มาตรา ๒๘ นี้ เมื่อการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือประกาศของคณะปฏิวัติ ได้ดำเนินการโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ๑ ที่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ก็จะเป็นการยกเลิกโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเดียวกัน อนึ่ง การที่มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งกำหนดให้มติดิคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขและพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเป็นเงื่อนไขเวลา เพื่อให้มาตรา ๒๘ มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ นั้น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๑ ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป โดยให้อำนาจในส่วนที่เป็นเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาของการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับยกเลิกเมื่อใดไปให้คณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่ต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาพิจารณาในกรณีนี้เมื่อเห็นว่าได้มีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติทุน



รัฐวิสาหกิจ ๑ และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๑ จึงเห็นว่าข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๑ ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

**ประเด็นที่สอง** ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๑ บัญญัติให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นบริษัทที่เปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่น อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสามบัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว มาตรา ๒๒ วรรคสาม บัญญัติให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด บริษัทนั้นจึงยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ในรูปของบริษัทซึ่งยังเป็นกิจการของรัฐอยู่ และ มาตรา ๒๔ ให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นหนี้ของบริษัทใหม่นี้ เมื่อหนี้นั้น กระทรวงการคลังได้ค้ำประกันอยู่แล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไป นั้น เป็นการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทที่จัดตั้งใหม่ การที่มาตรา ๒๔ บัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ให้บริษัทต่อไปนั้น ก็

เป็นการปฏิบัติตามภาวะค้ำประกันที่มีอยู่แต่เดิม เพราะบริษัทที่จัดตั้งใหม่นี้ก็ยังคงดำเนินกิจการเดิมของรัฐวิสาหกิจเดิม และยังคงเป็นของรัฐอยู่เช่นเดิม การค้ำประกันจึงเป็นการค้ำประกันหนี้ของรัฐ ไม่ใช่หนี้ของบริษัทเอกชน กรณีจึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

**ประเด็นที่สาม** ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทโดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ต้องกระทำการหรือละเว้นการกระทำการต่าง ๆ ไว้หลายประการ เช่น รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภคเท่านั้น โดยนัยนี้ การรักษาความมั่นคงของรัฐก็ดี การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมก็ดี หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภคก็ดี จึงเป็นเหตุให้รัฐสามารถประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้ อันเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปที่รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๓ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙ มีเนื้อหาให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท อันมีความหมายว่า คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรของรัฐมีอำนาจที่จะพิจารณาดำเนินการให้การประกอบกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน มิใช่ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานของรัฐไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปึกแผ่น จึงมิได้มีความเกี่ยวข้องกับการเลือกวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๓ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ....

๑. มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
๒. ข้อความในมาตรา ๒๔ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐
๓. ข้อความในมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

นายเชาวน์ สายเชื้อ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายโกเมน ภัทรภิรมย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายประเสริฐ นาสกุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เหลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระฐาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## บรรณานุกรม

- จันทร์จิรา เอี่ยมมยุรา. **วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- พิพัฒน์ ไทยอารี. **หลักการแปรรูปวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย**. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- พิพัฒน์ ไทยอารี. **การแปรรูปวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน**. ศูนย์รัฐวิสาหกิจจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เอกสารอัดสำเนา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง แนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ**. เอกสารอัดสำเนา, 2540.
- สังคิต พิริยรังสรรค์. **ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503)**. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.
- อัครเมศวร์ ทองนวล. **จุดสสารเฉพาะกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ**. สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2531.



## รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

### การศึกษา

- นิติศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาเอก ด้านกฎหมายปกครอง มหาวิทยาลัยปารีส 2 ประเทศฝรั่งเศส

### ตำแหน่ง

- รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### หน้าที่การงานในปัจจุบัน

- ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมการศึกษากฎหมายฝรั่งเศส คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ที่ปรึกษากฎหมายสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย

### ผลงาน

1. ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), พ.ศ. 2538
2. ถกรัฐธรรมนูญ 2540, สถาบันนโยบายศึกษา, พ.ศ. 2540
3. บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2541
4. แนวทางในการส่งเสริมการค้าและการขององค์กรพัฒนาเอกชน : ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา, มูลนิธิอาเซียน, พ.ศ. 2541
5. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย, สถาบันนโยบายศึกษา, พ.ศ. 2541
6. บทเฉพาะกาลกับการปฏิรูปการเมือง, สถาบันนโยบายศึกษา, พ.ศ. 2541
7. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส, จัดพิมพ์โดยสมาคมนักกฎหมายแห่งชาติ, พ.ศ. 2541
8. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2542
9. องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, สถาบันนโยบายศึกษา, พ.ศ. 2542
10. คำอธิบายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2543
11. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2543
12. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, สถาบันนโยบายศึกษา, พ.ศ. 2543
13. การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2543

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย


ISBN 974-7215-66-7



9 789747 215663

C112  
3100

100.00 บาท



“ดร.นันทวัฒน์ ให้ความที่ตำหนิดถึงมิติต่างๆ โดยแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวเนื่องกันของปัจจัยหลายๆ ด้าน ที่ในนั้นปลายลงท้ายอยู่ในรูปของกฎหมายและการใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตขององค์กรที่เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ ....เสนอการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เข้าใจง่าย ...และมีตัวอย่างประกอบที่ชัดเจน”

ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช

๒ ธันวาคม ๒๕๖๖