

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ¹

ฐาปนี สุทธิวงศ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่มีความเกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า “รัฐวิสาหกิจ” เป็นกิจการของรัฐที่จัดตั้งขึ้นมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อแก้ไขปัญหาว่าด้วยข้อจำกัดของการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารจัดการ งบประมาณ ให้เกิดความคล่องตัว เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินการกิจการในการจัดสรรสวัสดิการ อำนาจความปลอดภัย ตลอดจนดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความอยู่ดีกินดี มีสิทธิเข้าถึงบริการจากรัฐอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

เมื่อพิจารณาถึงด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเปลี่ยนแปลงไป สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นสิ่งที่ได้รับการคุ้มครองมากขึ้น ประกอบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจที่รัฐจะต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหลาย แต่เพียงผู้เดียว จึงมีการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ หรือให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้โดยอิสระ ในกิจการที่ถือเป็นภารกิจของรัฐ จนเกิดเป็นแนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทเอกชน แต่ทั้งนี้รัฐจะต้องไม่ดำเนินการโดยปราศจากเหตุผลที่เพียงพอ จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรแก่ความจำเป็น ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน อันเป็นการขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สำหรับประเทศไทยมีการบัญญัติแนวทางในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจที่มีความประสงค์จะแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด สามารถทำได้ตามขั้นตอนที่ปรากฏในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน มิให้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าแนวทางในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม และไม่เหมาะสมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์รุ่งเกียรติ และคณะกรรมการสอบคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มณฑิลาภักดี และรองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตนันต์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาประเด็นปัญหากรณีไม่มีการกำหนดประเภทของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน ทั้งที่ในทางความเป็นจริงรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยตามที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ จำแนกไว้มีการดำเนินงานถึง 9 สาขาด้วยกัน ครอบคลุมไปถึงกิจการซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคซึ่งเป็นกิจการที่มีความเกี่ยวข้องและมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการ ตามหลักการดำเนินการกิจของรัฐ ให้ประชาชนได้รับความสะดวก ประหยัด สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ซึ่งการไม่แบ่งแยกประเภทของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจนเช่นนี้ ทำให้กิจการสาธารณูปโภคซึ่งมีความเกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญกับการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในข่ายที่สามารถแปรรูปได้ ซึ่งไม่อาจก่อให้เกิดการแข่งขันกับกิจการขนาดใหญ่ที่เคยผูกขาดโดยรัฐมาตลอด ไปสู่การดำเนินการอย่างเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุด จึงไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการในปัจจัยพื้นฐานของประชาชน

ประเด็นปัญหาที่สองการไม่กำหนดนิยามของ “ทุน” ให้ชัดเจน ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ กิจการของรัฐวิสาหกิจจึงได้เปรียบกว่าเอกชนในความสามารถการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะความสามารถในการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายพิเศษที่ไปกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล การไม่กำหนดให้แน่นอนชัดเจนว่า ทรัพย์ประเภทดังกล่าวนี้จะต้องถูกโอนไปเป็นของบริษัทหรือไม่เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นการที่รัฐกระทำการอันเป็นการก้าวล่วงสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งเป็นสิทธิที่รับรองและคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ปัญหาประการที่สามการโอนสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่มีไว้เพื่อการเฉพาะตามกฎหมาย สินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจบางประการซึ่งรัฐวิสาหกิจหลายแห่งใช้เป็นปัจจัยหลักในการดำเนินธุรกิจนั้น รัฐวิสาหกิจได้มาด้วยเหตุผลและความจำเป็นตามกฎหมายเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้มาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งถือเป็นการได้มาโดยที่รัฐก้าวล่วงเข้าไปพรากสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนอย่างร้ายแรงที่สุด จึงมีเงื่อนไขที่จะต้องใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น นั่นคือเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นเท่านั้น ไม่อาจนำมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นของบริษัทได้โดยสภาพ ทั้งการดำเนินการกิจการของบริษัทนั้นก็เพื่อกำไรสูงสุด มิได้มุ่งหวังเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด การให้สินทรัพย์ดังกล่าวนี้อยู่ในความหมายที่ต้องถูกโอนไปเมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ประเด็นปัญหาที่สี่ไม่มีการกำหนดจำนวนหนี้สูงสุด และเงื่อนไขสิ้นสุดของการค้ำประกันให้ชัดเจน ทำให้ผู้ค้ำประกันในที่นี้คือ กระทรวงการคลัง ต้องรับผิดชอบหลักทั่วไปแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กว่ามูลหนี้ประธานจะระงับ ประกอบกับกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการในการดำเนินกิจการต่างๆของรัฐ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการจัดเก็บรายได้จากภาครัฐ การเงินของแผ่นดิน ตลอดจนอำนาจจัดการทรัพย์สินที่เป็นของรัฐ ซึ่งการที่กระทรวงการคลังจะต้องแบกรับภาระตามสัญญาค้ำประกันอยู่มากจะเป็นการเพิ่มภาระในด้านการเงินการคลังอันอาจกระทบต่อความน่าเชื่อถือและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ทั้งการค้ำประกันที่ไม่มีกรอบระยะเวลาและเงื่อนไขกระทรวงการคลังยังคงมีความรับผิดชอบอยู่ต่อไป มิได้ลดภาระหน้าที่ของภาครัฐอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด เช่นนี้จึงมีความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่อยมา เพื่อคุ้มครองสิทธิบุคคลผู้มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าอย่างผู้ค้ำประกันให้มากขึ้น เช่น ความตามมาตรา 681 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วางหลักว่า หนี้ในอนาคตหรือหนี้มีเงื่อนไขจะประกันไว้ เพื่อเหตุการณ์ซึ่งหนั้นนั้นอาจเป็นผลได้จริงก็ประกันได้ แต่ต้องระบุดูประสงค์ในการก่อหนี้รายที่ค้ำประกัน ลักษณะของมูลหนี้ จำนวนเงินสูงสุดที่ค้ำประกัน และระยะเวลาในการก่อหนี้ที่จะค้ำประกัน

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ผู้ศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีความสำคัญต่อกิจการรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการที่มีความเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเรื่องดังกล่าวจึงต้องมีความชัดเจนและครอบคลุม มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและความเหมาะสมในการดำเนินนโยบายของรัฐ เพื่อมิให้ประชาชนได้รับผลกระทบเกินสมควร จึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. การกำหนดประเภทของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน โดยอาจแบ่งแยกประเภทไปตามลักษณะการดำเนินการและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งตามที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกำหนด โดยการเพิ่มเติม “ มาตรา 3/1 รัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัตินี้ แบ่งเป็นประเภทกิจการในสาขา ดังต่อไปนี้

- (1) สาขานั่ง
- (2) สาขาพลังงาน
- (3) สาขาสื่อสาร
- (4) สาขาสาธารณูปการ
- (5) สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม
- (6) สาขาเกษตร

- (7) สาขาทรัพยากรธรรมชาติ
- (8) สาขาสังคมและเทคโนโลยี
- (9) สาขาสถาบันการเงิน ”

และเพื่อประโยชน์ต่อการจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินกิจการแต่ละประเภท โดยเฉพาะกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ควรเพิ่มเติม “ มาตรา 4 ทวิ การเปลี่ยนสภาพทุนบางส่วนหรือทั้งหมดเป็นหุ้นในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจในสาขาสาธารณูปการ ตามมาตรา 3/1 (4) ให้กระทำได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการคุ้มครองสิทธิของปวงชนตามแนวนโยบายฐานแห่งรัฐ ”

2. การกำหนดนิยามของ “ทุน” ให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความแน่นอนของสิ่งที่จะต้องถูกโอนไปเป็นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อันเป็นการประกันสิทธิของบุคคลผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญ และสงวนไว้ซึ่งทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณะประโยชน์มิให้ถูกโอนไปเป็นของเอกชน จึงควรเพิ่มความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จากเดิมที่มีเพียงสามวรรคเป็นสี่วรรค ดังนี้

“มาตรา 3 วรรคสี่ ในพระราชบัญญัตินี้ ทุน หมายความว่า สินทรัพย์ที่รัฐวิสาหกิจตามความหมายในพระราชบัญญัตินี้มีกรรมสิทธิ์ เว้นแต่จะเป็นสินทรัพย์ที่ได้มาด้วยเหตุผลใดเป็นการเฉพาะตามกฎหมายให้ดำเนินการเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นตราบเท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งการได้มานั้น”

3. การกำหนดขั้นตอนการโอนสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่มีไว้เพื่อการเฉพาะตามกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแห่งการได้ทรัพย์สินนั้นมาและสอดคล้องกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยการเพิ่มเติม มาตรา 24 ทวิ ดังนี้

“มาตรา 24 ทวิ สิทธิในการใช้ทรัพย์สินที่รัฐวิสาหกิจได้มาตามกฎหมายเพื่อใช้ในการสาธารณะบริษัทจะนำไปใช้ประโยชน์โดยตรงให้ขัดกับวัตถุประสงค์แห่งการได้ทรัพย์สินนั้นมามิได้ เว้นแต่จะโอนทรัพย์สินนั้นให้กระทรวงการคลังและกระทรวงการคลังนำออกให้เช่าโดยต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดิน”

4. การกำหนดจำนวนเงินสูงสุดของการค้าประกันและเงื่อนเวลาสิ้นสุดของการค้าประกันอย่างชัดเจน เพื่อความเหมาะสมในการดำเนินการกิจการของกระทรวงการคลังมิให้ต้องแบกรับภาระหนี้ที่เกินกว่าความจำเป็นอันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความน่าเชื่อถือด้านการเงินและการคลังของประเทศ และเพื่อสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อต้องการลดภาระกิจของหน่วยงานภาครัฐ จึงขอเสนอแนวทางแก้ไขมาตรา 24 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จากเดิม

“มาตรา 24 ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา 22 ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของ กระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นวันที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้ กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้หนี้ต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการ ตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น”

แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ดังนี้

“มาตรา 24 วรรคสอง ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นวันที่ กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่ ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้หนี้ต่อไป โดยจะต้องกำหนดจำนวนหนี้ สูงสุดและระยะเวลาในการค้ำประกัน ทั้งนี้อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการ ตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น”

เอกสารอ้างอิง

นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

_____. คำอธิบายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

_____. มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.

ปิติกุล จีรมงคลพาณิชย์, ค้ำประกัน จำนอง จำนำ, กรุงเทพมหานคร : บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2562.

พิพัฒน์ ไทอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย, กรุงเทพมหานครสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2531.

มานิตย์ จุมปา, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560), กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2562.

สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.