

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณี  
การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย



นางสาวอำพร เนียมกล้า



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2544

ISBN 974 - 281 - 630 - 1

**LEGAL PROBLEMS CONCERNING PRIVATIZATION : A CASE STUDY OF  
THE AIRPORT AUTHORITY OF THAILAND**

**MISS AMPORN NAIMGRAM**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements**

**For the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School, Dhurakijpundit University**

เลขทะเบียน.....	0143929
วันออกพิมพ์.....	12 ส.ค. 2544
เลขเรียก.....	กย
	343.0977
	0689 W
	A3

2001

ISBN 974 - 281 - 630 - 1



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย


เสนอโดย น.ส.อำพร เนียมมกล้า

สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.มนตรี ฐปสุวรรณ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม นายวรเดช หาญประเสริฐ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

 ..... ประธานกรรมการ

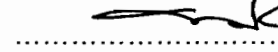
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

 ..... กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รศ.ดร.มนตรี ฐปสุวรรณ)

 ..... กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(นายวรเดช หาญประเสริฐ)

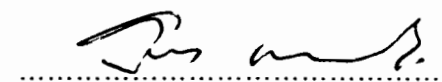
 ..... กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(รศ.พิพัฒน์ ไทยอารี)

 ..... กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวกำราช)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

 ..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รศ.ดร.สิงหา เจียมศิริ)

วันที่ 22 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2544

## กิตติกรรมประกาศ

ในโอกาสนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ผู้ที่กรุณาช่วยเหลือและให้คำแนะนำอย่างดียิ่งแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งประกอบด้วย คร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ นายวรเดช หาญประเสริฐ รองศาสตราจารย์พิพัฒน์ ไทยอารี รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวัจน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายวรเดช หาญประเสริฐ ซึ่งได้ให้ความเมตตาต่อผู้เขียนเป็นอย่างมากในการให้คำปรึกษา แนะนำ และตรวจสอบแก้ไขวิทยานิพนธ์อย่างละเอียดจนสำเร็จ ลุล่วงด้วยดี

ขอขอบพระคุณทุกท่านที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์ข้อมูล และให้ความสะดวกในการใช้บริการค้นคว้าเอกสาร โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ห้องสมุด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน ๆ พี่และน้อง ๆ ที่ให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา

สำหรับวิทยานิพนธ์นี้ หากจะมีส่วนคืออยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบบูชาพระคุณแก่บิดามารดา และครูบาอาจารย์ ตลอดจนท่านผู้แต่งหนังสือหรือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์นี้ ส่วนความผิดพลาดและข้อบกพร่องใด ๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

นางสาวอำพร เนียมกล้า

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 สมมุติฐานการวิจัย.....	2
1.3 ขอบเขตและวิธีวิจัย.....	3
1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย.....	3
2 แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	4
2.1 แนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	4
2.2 การแปรรูปของรัฐวิสาหกิจไทย.....	6
2.3 รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	10
2.3.1 การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ ในกิจการซึ่งเดิมรัฐ ทำแต่เพียงผู้เดียว.....	11
2.3.2 การร่วมทุนกับเอกชน.....	11
2.3.3 การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนมาดำเนินงาน.....	11
2.3.4 การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ.....	12
2.3.5 การให้สัมปทานภาคเอกชน.....	12
2.3.6 การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต.....	12
2.3.7 การกระจายหุ้นให้เอกชน.....	13
2.3.8 การยุบเลิกกิจการหรือการจำหน่ายกิจการ.....	13
2.4 แนวความคิดกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	14
2.4.1 บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือความ ควบคุมของฝ่ายปกครอง.....	14

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4.2 บริการสาธารณสุขจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณสุขประโยชน์ ความต้องการส่วนรวมของประชาชน.....	15
2.5 ประเภทของการบริการสาธารณสุข.....	15
2.5.1 บริการสาธารณสุขที่จัดทำโดยรัฐ.....	15
2.5.2 บริการสาธารณสุขที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	16
2.5.3 บริการสาธารณสุขที่รัฐร่วมกันจัดทำกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	16
2.5.4 บริการสาธารณสุขที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ.....	16
2.6 ลักษณะของการบริการสาธารณสุข.....	17
2.6.1 ความต่อเนื่องของการบริการสาธารณสุข.....	18
2.6.2 การบริการสาธารณสุขต้องมีการปรับปรุงอยู่เสมอ.....	18
2.6.3 หลักการเสมอภาคในบริการสาธารณสุข.....	18
2.7 หลักกฎหมายมหาชนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	18
2.7.1 หลักความโปร่งใสในการดำเนินการ.....	18
2.7.2 จะต้องมีการกำหนดกระบวนการขายหุ้น.....	19
2.7.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการแปรรูป.....	19
2.7.4 การคุ้มครองประโยชน์มหาชน.....	20
2.8 สรุป.....	22
3 การเตรียมการทางกฎหมายในการแปรรูปการทำอากาศยาน แห่งประเทศไทย.....	23
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของการทำงานอากาศยาน แห่งประเทศไทย.....	23
3.1.1 พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 .....	23
3.1.2 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497.....	24
3.2 กระบวนการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ ทำอากาศยาน.....	26
3.2.1 การกำหนดสนามบินอนุญาต.....	26

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
3	3.2.2 การขึ้นลงของอากาศยาน.....	27
	3.2.3 การจดทะเบียนอากาศยาน.....	28
	3.2.4 ผู้ประจำหน้าที่.....	28
	3.2.5 สนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ.....	29
	3.2.6 การกำหนดเขตปลอดภัย.....	30
	3.2.7 บริการในลานจอดอากาศยานและบริการช่างอากาศ.....	31
	3.2.8 กรณีเกิดอุบัติเหตุ.....	31
	3.2.9 การตรวจ ชีคและหน่วยงานนี้ยวอากาศยาน.....	31
	3.2.10 การเปรียบเทียบปรับ.....	32
	3.3 ความจำเป็นในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย.....	32
	3.3.1 เหตุผลในการแบ่งเบาภาระงบประมาณในการพัฒนากิจการ ทำอากาศยาน.....	32
	3.3.2 การเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันในอุตสาหกรรม ทำอากาศยานและการขนส่งทางอากาศ.....	33
	3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย.....	34
	3.4.1 พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522.....	34
	3.4.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการซื้อหุ้น ที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504.....	35
	3.4.3 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้น ของส่วนราชการ พ.ศ. 2535.....	35
	3.4.4 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.....	36
	3.4.5 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปตามพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.....	39
	3.4.6 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	45
	3.5 การแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย.....	50
	3.5.1 การจ้างเหมาให้เอกชนดำเนินการ.....	50

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
3	3.5.2 การให้สัมปทานสิทธิและจัดเก็บผลประโยชน์.....	51
	3.5.3 การร่วมทุนและดำเนินงานกับภาคเอกชน.....	51
	3.5.4 การให้เอกชนเช่ากิจการบางส่วนไปดำเนินงาน.....	53
	3.6 ปัญหาและข้อจำกัดในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย.....	53
	3.6.1 ข้อจำกัดด้านกฎหมายและสิทธิพิเศษของการทำอากาศยาน แห่งประเทศไทย.....	53
	3.6.2 ข้อจำกัดเรื่องสิทธิผ่านทางและสิทธิที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.....	54
	3.6.3 ข้อจำกัดในการดำเนินการร้านค้าปลอดอากร.....	54
	3.6.4 ข้อจำกัดอื่น ๆ.....	55
	3.7 ข้อจำกัดอันสืบเนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	58
	3.8 สรุป.....	62
4	วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปการทำอากาศยาน แห่งประเทศไทย.....	63
	4.1 วิเคราะห์รูปแบบของการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย.....	63
	4.1.1 การแปรรูปโดยใช้พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2522 .....	63
	4.1.2 การแปรรูปโดยใช้พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ร่วมกัน.....	68
	4.1.3 การแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 .....	71
	4.2 ปัญหากฎหมายที่เกิดจากการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 .....	76
	4.2.1 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคคลภายนอกดำเนินกิจการ หากมีการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย.....	76
	4.2.2 ปัญหาการใช้อำนาจมหาชน.....	84



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
4	4.2.3 ปัญหาในการประเมินราคาหุ้นของการทำอากาศยาน แห่งประเทศไทย.....	86
	4.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงานของพนักงาน รัฐวิสาหกิจ.....	87
	4.2.5 ปัญหาการจำกัดการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ.....	87
	4.2.6 ปัญหาและการเสนอขายหุ้นบางส่วนแก่พนักงานลูกจ้าง รัฐวิสาหกิจการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย.....	88
	4.3 ปัญหาการเตรียมการด้านกฎหมายในการแปรรูปการทำอากาศยาน แห่งประเทศไทย.....	88
	4.3.1 การแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2522 .....	88
	4.3.2 การแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 .....	89
	4.3.3 การแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.....	90
	4.4 สรุป.....	90
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	91
	5.1 บทสรุป.....	91
	5.2 ข้อเสนอแนะ.....	93
	บรรณานุกรม.....	97
	ภาคผนวก.....	100
	ประวัติผู้เขียน.....	111

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณี การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย
ชื่อนักศึกษา	นางสาวอำพร เนียมกล้า
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	นายวรเดช หาญประเสริฐ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2543

### บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ที่จะต้องดำเนินการแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน เพื่อให้สามารถแข่งขันในอุตสาหกรรมทำอากาศยาน โดยดำเนินการขายหุ้นให้แก่ประชาชนและพันธมิตรทางธุรกิจ ทั้งนี้สามารถแปรรูปได้ 3 รูปแบบ

1. ดำเนินการแปรรูปโดยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
2. ดำเนินการแปรรูปโดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542
3. ดำเนินการแปรรูปโดยกฎหมายทั้งสองฉบับร่วมกัน

ผลจากการศึกษาจะเห็นได้ว่า การแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ยังขาดความโปร่งใส ส่วนการแปรรูปโดยอาศัยกฎหมายทั้งสองฉบับไม่อาจทำได้ เนื่องจากขัดกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้นการแปรรูปโดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงเป็นวิธีการที่ดีที่สุด เนื่องจากเป็นมาตรการที่มีความโปร่งใสและขจัดปัญหาทางกฎหมายที่เกิดได้ในระดับหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เพื่อให้อำนาจรักษาความปลอดภัยแก่กรมการบินพาณิชย์ในการรักษาความปลอดภัยในบริเวณสนามบิน รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อประเมินราคาหุ้นของรัฐวิสาหกิจ เพื่อกำหนดราคาหุ้นของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเพื่อนำออกขายต่อเอกชน

Thesis Title	Legal Problems Concerning Privatization : A Case Study of the Airport Authority of Thailand
Name	Miss Amporn Naimgram
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Montree Rupsuwan
Co-Thesis Advisor	Mr. Varadej Hanprasert
Department	Law
Academic	2000

### **Abstract**

This thesis studies the Legal Problem Concerning Privatizations : a case study of the Airport Authority of Thailand. The study finds that the Airport Authority of Thailand, the state-owned enterprise, established by the Airport Authority of Thailand Act B.E. 2522, which privatizes as the private company in order to be able to compete in the airport industry and offer the shares to the public and the strategic sales. Such privatization can operate in three forms as follows :

1. Privatized by the Airports Authority of Thailand Act B.E. 2522
2. Privatized by the Capital of State-owned enterprise Act B.E. 2542
3. Privatized by aforesaid two laws.

The result of the study is that the privatization under the Capital of state - owned enterprise Act B.E. 2542 is the best way because of transparency and legal solution while the first method is not transparency and the third method conflicts with decision of the Council of State of Thailand.

However, It is imperative that the related law, such as the Air transportation Act B.E. 2497, must be repealed in order to transfer the power of secure in the airport to the Department of Civil Aviation. The Capital of State-owned enterprise Act B.E. 2542 must be repealed to establish the committee for estimating the value of shares to dissipate to the public

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ประเทศไทยมีความพยายามที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจมานานแล้ว ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการที่จะเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐหรือร่วมกับรัฐ รวมทั้งเพื่อลดภาระของรัฐในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นจากการตรากฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ จำนวน 3 ฉบับด้วยกัน กล่าวคือ<sup>1</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ เพราะเมื่อประเทศไทยต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) พันธกรณีที่ถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามก็คือ ต้องดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ประสบปัญหาการดำเนินงานรัฐจึงต้องให้รัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะบางประเภทสามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินอีกต่อไป จากแนวความคิดดังกล่าวจึงนำไปสู่ความพยายามในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยการสร้างกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมารองรับ รวมทั้งตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

สำหรับในส่วนของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจสาขาการขนส่งทางอากาศก็อยู่ในข่ายที่จะต้องดำเนินการแปรรูปเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ประกอบกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมทำอากาศยานที่เกิดขึ้น เช่น การที่ทำอากาศยานต้องดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการเพื่อรองรับความต้องการใช้บริการขนส่งทางอากาศที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การปรับปรุงมาตรฐานการดำเนินงานและการสร้างโอกาสทางธุรกิจ

---

<sup>1</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543, หน้า 203.

ของการทำอากาศยานในเชิงพาณิชย์โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การให้สัมปทานสิทธิ และจัดเก็บผลประโยชน์ การร่วมทุนและการให้เอกชนเช่าธุรกิจบางส่วนไปดำเนินการ ทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นในการแยกบทบาทของผู้วางนโยบายและกำกับดูแลออกจากผู้ดำเนินการให้ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มในการแยกบทบาทของวิทยุการบินออกจากผู้ประกอบการทำอากาศยานมากขึ้น เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นในการปรับปรุงเทคโนโลยีและประสิทธิภาพของการจัดการจราจรทางอากาศ

ทั้งนี้ ในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ก่อให้เกิดปัญหากฎหมายในหลายประการ ที่สำคัญกล่าวคือ โครงสร้างบริษัทเพื่อการแปรรูปของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โครงสร้างเพื่อการแปรรูปในส่วนกิจการทำอากาศยาน โครงสร้างปัญหาในส่วนทำอากาศยานแห่งที่สอง ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องวิเคราะห์และหาความเหมาะสมในรูปแบบตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการมีและใช้อำนาจมหาชน ปัญหาการค้าประกันหนี้ของรัฐ รัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลัง ปัญหาในการประเมินราคาหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ และปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

แต่ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการทำอากาศยานจนประสบผลสำเร็จ โดยปรับโครงสร้างให้ประชาชนเข้ามาถือหุ้นอันเป็นเหตุให้ทำอากาศยานของต่างประเทศเป็นของประชาชน และมีส่วนในการพัฒนาอุตสาหกรรมการบินทางอากาศให้เจริญรุดหน้า ซึ่งเป็นเรื่องที่จะนำศึกษาเปรียบเทียบเพื่อเป็นแนวทางในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยต่อไป

## 1.2 สมมุติฐานการวิจัย

โดยที่การแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย สามารถใช้กฎหมายเป็นแนวทางในการแปรรูปได้หลายฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตามการแปรรูปโดยอาศัยกฎหมายดังกล่าวแต่ละฉบับ ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายแตกต่างกัน ทั้งนี้ผลกระทบดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นต่อรัฐและบุคลากรในองค์กรแตกต่างกัน ปัญหาจึงมีอยู่ว่าควรจะใช้กฎหมายฉบับใดเป็นแนวทางในการแปรรูป จึงจะเป็นผลดีต่อรัฐและประชาชน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยต่อไป

### 1.3 ขอบเขตและวิธีวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 , พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 , พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติในกฎหมายอื่น ๆ ประกอบเพื่อเป็นการสนับสนุนหลักและทฤษฎีที่อ้างอิง นอกจากนี้ยังศึกษาถึงแนวความคิดและหลักกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงหลักและทฤษฎีที่ใช้กันอยู่ทั่วไป

สำหรับวิธีวิจัย ผู้วิจัยใช้วิธีการในลักษณะวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และวิจัยเชิงสนาม (Field Research)

### 1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการบริการสาธารณะและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
2. เพื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายแต่ละฉบับกล่าวคือ พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อจะได้ทราบถึงหลักการและแนวทางในการแปรรูปการทำอากาศยานของต่างประเทศ
2. เพื่อให้ทราบถึง ความบกพร่องที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมของกฎหมายต่อไป
3. เพื่อทราบถึงความเหมาะสมในการเลือกรูปแบบในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ตลอดจนอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการแปรรูปต่อไป

## บทที่ 2

### แนวความคิดกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงแนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และแนวความคิดกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์การแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยต่อไป

#### 2.1 แนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แนวความคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐเป็นเจ้าของ ปัจจุบันถือได้ว่าเป็นวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจโลก ที่แต่เดิมระบบเศรษฐกิจและการเมือง ถือเป็นส่วนหนึ่งของคนและกัน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 3 ระบบด้วยกันคือ<sup>1</sup>

2.1.1 ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมซึ่งเน้นประสิทธิภาพการผลิตของเจ้าของทุน รัฐจะมีความเป็นกลางไม่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนโดยตรงในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ

2.1.2 ระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ซึ่งรัฐจะเป็นเจ้าของทุนและควบคุมการผลิตเพื่อการแบ่งปันผลผลิตอย่างเป็นธรรมในสังคม

2.1.3 ระบบเศรษฐกิจแบบรัฐสวัสดิการ โดยรัฐยังคงควบคุมและเป็นเจ้าของทุนที่สำคัญ ๆ เพื่อให้บริการสาธารณะในกิจการที่ต้องลงทุนสูง เป็นกิจการที่เป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจ หรือเป็นโครงการที่ไม่อาจคาดหวังผลกำไรในระยะสั้น รวมทั้งเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทั้งในทางเศรษฐกิจสังคม การเมือง และยังมีเหตุผลอื่น ๆ อีกหลายประการที่เป็นที่มาของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

สำหรับประเทศไทย สามารถแบ่งกลไกที่รัฐบาลใช้ในการก่อตั้งหรือก่อกำเนิดรัฐวิสาหกิจได้ 3 กรณี คือ

ก. รัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งมาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2502

ข. พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เช่น การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

<sup>1</sup> ร.ท.ชินวุฒิ นเรศเสนีย์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการบินไทย จำกัด (มหาชน). ภาคนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2539. หน้า 2-3.

ค. รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้ดำเนินการจัดตั้งขึ้นซึ่งส่วนราชการภาครัฐวิสาหกิจตาม 1 และ 2 ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน ซึ่งรัฐวิสาหกิจตามข้อ 3 นี้ บางส่วนได้แปรสภาพไปเป็นบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) รัฐวิสาหกิจทั้งหลายดังกล่าวมาแล้วซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์การทั่ว ๆ ไป องค์การหนึ่งตามทฤษฎีองค์การที่มนุษย์จัดตั้งขึ้นมา ซึ่งล้วนแต่ต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมาย คอบสนองต่อวัตถุประสงค์และความต้องการของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้มีประสิทธิภาพตลอดไป หากไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการดั้งเดิมได้ และมีความจำเป็นต้องให้รัฐวิสาหกิจอยู่รอดก็อาจจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สามารถตอบสนองได้เพื่อความอยู่รอดขององค์การในที่สุด<sup>2</sup>

สำหรับที่มาของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย หากจะแบ่งถึงเหตุผลและปัจจัยที่เป็นที่มาของนโยบายดังกล่าวพอจะแบ่งออกได้เป็น 2 ทางด้วยกัน คือ

#### ก. ปัจจัยจากระบบเศรษฐกิจการเมืองในปัจจุบัน

ดังเป็นที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่ากระแสของระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบทุนนิยมตะวันตกกำลังเป็นที่นิยมกันทั่วโลกในข้อที่ว่า รัฐควรที่จะทำกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจให้น้อยที่สุด เพราะเอกชนส่วนใหญ่โดยทั่วไปแล้วการทำงานจะมีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ รัฐจะทำในสิ่งที่จำเป็นต้องทำและไม่สามารถให้เอกชนทำได้เท่านั้น เช่น การให้บริการสาธารณะด้านความมั่นคงของประเทศ การเก็บภาษีหรือการทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับเอกชน เป็นต้น สิ่งใดที่เอกชนทำเองได้ รัฐควรปล่อยให้เอกชนทำ รัฐเพียงแต่ทำหน้าที่กำกับดูแลให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เอกชนสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมกันเองได้

#### ข. ปัจจัยภายในตัวของรัฐวิสาหกิจเอง

จากบทนำที่กล่าวมาแล้วว่ารัฐวิสาหกิจก็ถือได้ว่าเป็นองค์การหนึ่งของระบบสังคม ซึ่งองค์การจะอยู่รอดหรือไม่เพียงใดก็ขึ้นอยู่กับองค์การนั้น ๆ จะต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้จัดตั้งให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของผู้จัดตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งรัฐวิสาหกิจของไทยนับตั้งแต่มีการจัดตั้งกันมาจนถึงปัจจุบันอายุเฉลี่ยเกินกว่า 30 ปี ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐวิสาหกิจไทยไม่ค่อยมีความสามารถที่จะตอบสนองต่อความพึงพอใจที่เพียงพอ โดยเฉพาะผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจบางรัฐวิสาหกิจพบว่ามีปัญหา

<sup>2</sup> ทองศรี กำพู, องค์การ : เหตุผลและกลไกในการอยู่รอด, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533, หน้า 14-15.



ขาดทุนสะสมต่อเนื่องมายาวนาน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทบริการ ซึ่งเหตุปัจจัยของการขาดทุนมีหลายด้านหลายประการนับตั้งแต่เหตุปัจจัยการขาดประสิทธิภาพทางการบริหารและการจัดการของรัฐวิสาหกิจเอง ความเฉื่อยชาไร้ประสิทธิภาพของผู้บริหารและพนักงาน ปัญหาด้านแรงงาน ปัญหาการถูกแทรกแซงทางการเมืองโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบระยะยาวในระบบจัดการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ รัฐวิสาหกิจที่พอมีกำไรอยู่บ้างก็เนื่องจากอาศัยฟังก์ชันกลไกของรัฐ โดยอาศัยความเป็นเจ้าของผูกขาดตัดตอน มิใช่เกิดจากความสามารถทางการบริหารและการจัดการ โดยตรง ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงภาวะการขาดเงินทุนหมุนเวียนที่เพียงพอสามารถตอบสนองต่อความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

ซึ่งจากเหตุปัจจัยหลัก ๆ ดังกล่าวมาแล้วนั้นจึงเป็นที่มาของการที่รัฐคิดและดำเนินการที่จะลดบทบาทของกิจกรรมในรัฐวิสาหกิจลง ประกอบกับขีดความสามารถของภาคเอกชนเริ่มที่จะมีความสามารถสูงขึ้นถึงขนาดที่จะรองรับกิจการภาครัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ของรัฐไปทำได้ ตลอดจนภาวะของการเกิดระบบการค้าเสรีมีการเคลื่อนย้ายทุนขนาดใหญ่ของภาคเอกชนข้ามชาติเข้าไปในดินแดนของชาติอื่นเพื่อแสวงหาแหล่งการลงทุนและผลกำไรจากการลงทุนได้อย่างกว้างขวางและมีขอบเขตที่ไม่จำกัดสูงขึ้นมาจนถึงขนาดไร้พรมแดนตามกฎการค้าขององค์การการค้าโลกหรือ WTO

## 2.2 การแปรรูปของรัฐวิสาหกิจไทย

ดังได้กล่าวมาแล้ว รัฐมีนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาจาก 2 ปัจจัย ปัจจัยหลักคือ ปัจจัยด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองและปัจจัยภายในของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เองเป็นสำคัญ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยพอจะสรุปความเป็นมาได้ ดังนี้

ในปี พ.ศ. 2527 คณะอนุกรรมการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจในคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้จำแนกรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งออกเป็น 5 ประเภทหลัก ๆ คือ

- 1) รัฐวิสาหกิจประเภทส่งรายได้ให้รัฐ เช่น สำนักงานฉลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานยาสูบ
- 2) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งมีหน้าที่จัดให้มีบริการสาธารณะอย่างเพียงพอ
- 3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐ เช่น การเคหะแห่งชาติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน เป็นต้น
- 4) รัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ เช่น องค์การทอผ้า องค์การแก้ว องค์การอาหารสำเร็จรูป องค์การฟอกหนัง องค์การเบคเคอร์รี่

5) รัฐวิสาหกิจที่ได้จัดตั้งตามเหตุผลอื่น เช่น ธนาคารกรุงไทย โรงงานน้ำตาล โรงงานกระดาษ โรงสุราบางยี่ขัน

ทั้งนี้ การแบ่งกลุ่มดังกล่าวคณะอนุกรรมการฯ ได้เสนอความเห็นที่รัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคง เมื่อหมดความจำเป็นตามวัตถุประสงค์เดิมของการจัดตั้งก็เห็นควรยุบเลิกโดยการขาย หรือให้เอกชนเข้าดำเนินการ และรัฐวิสาหกิจตาม (5) เห็นว่ารัฐไม่ควรขยายการลงทุนและควรให้เอกชนเข้าดำเนินการตามความเหมาะสม ซึ่งข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยก็อาจกล่าวได้สาเหตุของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยนั้นส่วนใหญ่มาจากเหตุปัจจัยภายในของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นสำคัญ ซึ่งพอจะจำแนกสาเหตุที่มาได้ ดังนี้

- 1) สาเหตุมาจากปัญหาซึ่งเกิดจากการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เช่น รัฐวิสาหกิจภาคขนส่ง ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และการรถไฟแห่งประเทศไทย
- 2) รัฐวิสาหกิจประเภทที่เกิดจากความจำเป็น ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบันเหตุผลของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้หมดความจำเป็นลง เช่น องค์การอาหารสำเร็จรูป (อสร.) องค์การแก้ว องค์การทอผ้า องค์การฟอกหนัง ซึ่งปัจจุบันไม่อาจที่จะอ้างเหตุผลของการจัดตั้งและดำรงอยู่ขององค์การประเภทดังกล่าวได้ต่อไป ประกอบกับการขาดประสิทธิภาพขององค์การและภาคเอกชนอื่นสามารถทำกิจกรรมเช่นเดียวกับองค์การนั้น ๆ ได้ดีกว่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ดีกว่า องค์การประเภทดังกล่าวจึงไม่อาจที่จะอยู่รอดต่อไปได้
- 3) รัฐวิสาหกิจบางประเภทที่ต้องการวงเงินการลงทุนที่สูงมาก ซึ่งรัฐบาลมีขีดจำกัดในการที่จะให้เงินสนับสนุนเพื่อการลงทุนในการดำเนินการขยายกิจการเพื่อตอบสนองต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพราะฐานะของรัฐบาลจำกัดด้านงบประมาณ ซึ่งจะต้องเก็บมาจากภาคเอกชน รวมทั้งข้อจำกัดในการค้าประกันวงเงินกู้ภาครัฐ เนื่องจากรัฐจำเป็นต้องใช้เงินกู้ภาครัฐหรือหนี้สาธารณะไปในโครงการสาธารณะภาครัฐอื่น ๆ ที่มีความสำคัญและจำเป็นมากกว่าโครงการของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น รัฐจึงใช้นโยบายการขายรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เพื่อลดภาระการลงทุนภาครัฐ แม้ว่ารัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะมีผลประโยชน์ที่มิกำไรในปัจจุบันก็ตาม เช่น บริษัทเดินอากาศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นต้น<sup>3</sup>

<sup>3</sup> เอกสารรายงาน"แนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ" ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 1 เมษายน 2540 . สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 11-16.

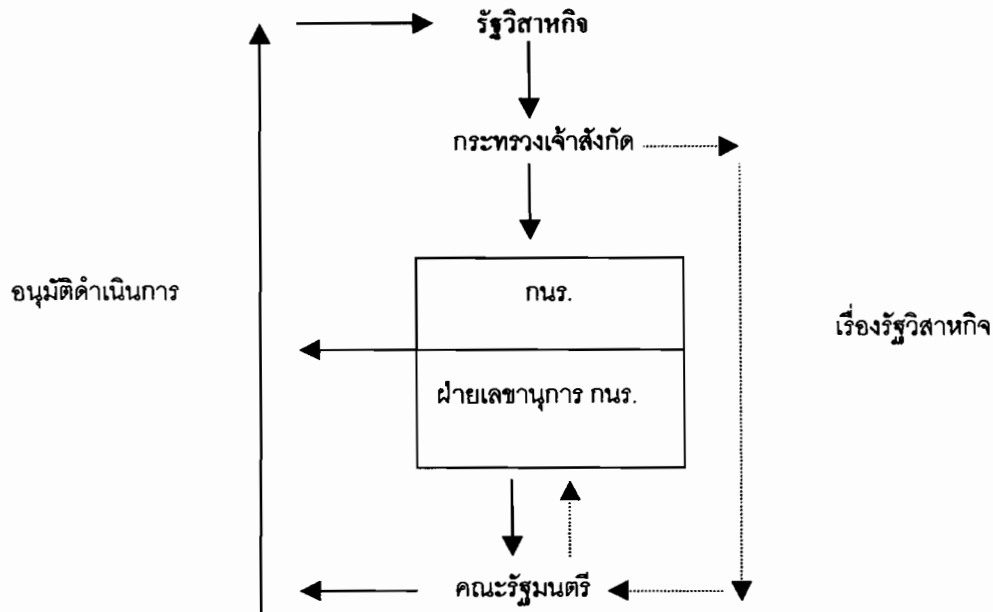
กระบวนการแปรรูปเริ่มมีความชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม เริ่มขึ้นเมื่อมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 ซึ่งได้กำหนดรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยเพิ่มบทบาทให้กับเอกชน โดย

- (1) เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ ซึ่งแต่เดิมทำในลักษณะผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว
- (2) การร่วมทุนกับเอกชน
- (3) การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเพื่อดำเนินการบางอย่างหรือบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ
- (4) การกระจายหุ้นให้บริษัทเอกชนโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์

สำหรับองค์การที่จะนำนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลไปปฏิบัติ ได้แก่ คณะกรรมการกำกับนโยบายรัฐวิสาหกิจ (กนร.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 เพื่อทำหน้าที่

- (1) กำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและคุณภาพ
- (2) พิจารณาดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน กำกับดูแลเร่งรัดให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน
- (3) พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านการบริหาร การดำเนินการและการเงิน

องค์คณะของกรรมการประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 3 ท่าน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ทรงคุณวุฒิอีก 6 ท่านเป็นกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นเลขานุการ สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาดังต่อไปนี้



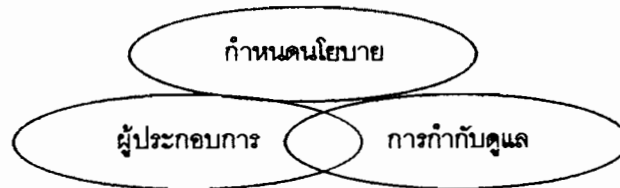
เทคนิคหรือวิธีการที่รัฐบาลจะนำนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปใช้ คือ การแบ่งแยกบทบาทหน้าที่และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ

รัฐเห็นว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จะมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างน้อย 2 อย่างอยู่ในองค์กรเดียว โดยรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจเป็นทั้งผู้วางแผน ผู้กำหนดนโยบายและเป็นผู้ประกอบการ หรือเป็นผู้ประกอบการและเป็นผู้กำกับดูแลในคราวเดียวกัน เช่น องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ บริษัทขนส่งจำกัด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น ทั้งนี้คงเป็นผลมาจากรัฐได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ไว้ในขณะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งก็คงมีหลายเหตุผลด้วยกัน ซึ่งรัฐบาลมองเห็นว่ากรณีดังกล่าวอาจสร้างความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคและเอกชนรายอื่นที่ขีดความสามารถในการประกอบการอาจมีประสิทธิภาพมากกว่า แต่ต้องจำกัดด้านกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐวิสาหกิจซึ่งกำกับดูแลยังประกอบกิจการลักษณะเดียวกันในเวลาเดียวกัน

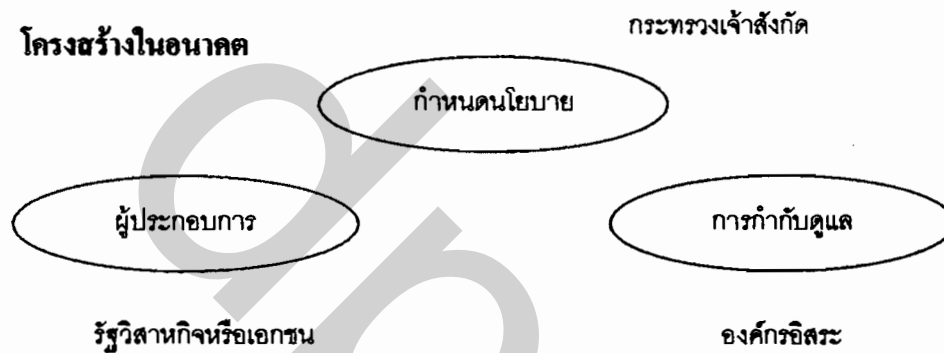
ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ปรับโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจใหม่เป็นว่ารัฐบาลกลางโดยกระทรวงเจ้าสังกัดจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ๆ และให้องค์กรอิสระกลางทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการในแต่ละสาขาโดยทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนป้องกันผูกขาดและให้ความเป็นธรรมต่อบรรดาผู้ประกอบการและผู้บริโภคที่จะต้องบริโภคสินค้าและบริการอย่างเป็นธรรมสำหรับผู้ประกอบการนั้นอาจมีรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนประกอบกิจการแข่งขันภายใต้กติกาที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย ซึ่งการแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้ง 3 ฝ่ายออกจากกันอย่างเป็นอิสระน่าเชื่อว่าจะเป็น การสร้างหลักประกันต่อผู้บริโภคได้ดีมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งสามารถสรุปผังการแบ่งแยกหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจในอนาคตได้ ดังนี้

## ภาพที่ 1 ผังการแบ่งแยกหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจในอนาคต

### โครงสร้างปัจจุบัน



### โครงสร้างในอนาคต



สถานการณ์ดังกล่าวมีผลต่อการเสริมสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของเศรษฐกิจของภาครัฐบาล รวมถึงถึงความเหมาะสมในการดำเนินการกิจการรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคตว่า สิ่งใดที่รัฐบาลควรจัดดำเนินการและสิ่งใดที่รัฐบาลควรจะปล่อยให้เอกชนรับภาระได้ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

### 2.3 รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจกระทำได้หลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบมีผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเมืองแตกต่างกันไป รูปแบบที่นิยมใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 8 รูปแบบ คือ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> จิรัตน์ สังข์แก้ว. รายงานวิจัยเรื่องรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรกฎาคม 2530, หน้า 27-30.

### 2.3.1 การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการซึ่งเคมิรัฐทำแต่เพียงผู้เดียว

การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการซึ่งเคมิรัฐบาลทำแต่เพียงผู้เดียวคือการเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการแข่งขันกับรัฐบาลโดยการผ่อนคลายกฎ ระเบียบ เช่น พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์ฯ และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องบางมาตราที่ห้ามเอกชนดำเนินการ โทรศัพท์ และการสื่อสาร เป็นต้น

### 2.3.2 การร่วมทุนกับเอกชน

การร่วมทุนกับเอกชนคือการที่รัฐวิสาหกิจเข้าร่วมหุ้นกับเอกชนดำเนินการ หรือโครงการใดโครงการหนึ่ง ได้แก่

2.3.2.1 รัฐวิสาหกิจร่วมลงทุนในภาครัฐ โดยจัดตั้งบริษัทขึ้นดำเนินการบางกิจกรรมที่เคยทำอยู่และบริษัทเอกชนเป็นผู้บริหารงานในกิจกรรมนั้น เช่น กรณี ขสมก. ร่วมทุนร้อยละ 20 กับเอกชนเพื่อเดินรถปรับอากาศขนาดเล็ก และบริษัทการบินไทย ร่วมทุนร้อยละ 30 กับเอกชนเพื่อจัดตั้งบริษัทครุภัณฑ์การบินภูเก็ต เป็นต้น

2.3.2.2 รัฐวิสาหกิจประเมินทรัพย์สินของตนแล้วนำไปลงทุนกับเอกชน ซึ่งกิจการส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่ภาคเอกชนทำได้คืออยู่แล้วหรือมีการแข่งขันสูง โดยการถือหุ้นของภาครัฐไม่เกินร้อยละ 49 และเกิดการร่วมทุนใหม่อาจเป็นกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจเดิมของรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่างเช่น โรงงานไฟประเมินราคาทรัพย์สินแล้วนำไปร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อทำโรงพิมพ์สิ่งพิมพ์ที่มีค่าขนาดกลาง องค์การเบตเตอร์ประเมินราคาทรัพย์สินแล้วร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อจัดทำโรงงานเบตเตอร์ที่ทันสมัย

2.3.3 การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนมาดำเนินงาน คือ การโอนภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐวิสาหกิจไปให้เอกชนภายใต้เงื่อนไขสัญญา ซึ่งสามารถจะกำหนดขอบเขตของสัญญาในรูปแบบต่าง ๆ ได้ สัญญาว่าจ้างอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

2.3.3.1 สัญญาว่าจ้างเฉพาะกิจกรรม ได้แก่ สัญญาตกลงให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานเฉพาะกิจกรรม เช่น การทำความสะอาด การซ่อมบำรุงรักษาและการดูแลรักษาความปลอดภัย เป็นต้น

2.3.3.2 การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน โดยรัฐจ่ายค่าจ้างตามผลงานหรือเหมาจ่ายให้เอกชนทำหน้าที่บริหารงาน ขณะที่รัฐยังเป็นเจ้าของทรัพย์สินและมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารและรับภาระด้านการลงทุน เช่น การท่าเรือฯ ให้เอกชนเข้าบริหารท่าเรือกรุงเทพ 6 ท่า จากทั้งหมด 17 ท่า การท่าอากาศยานฯ ให้มีการจัดระบบการเดินรถรับจ้างโดยให้เอกชนดำเนินการ เป็นต้น

การทำสัญญาว่าจ้างส่วนมากจะเหมาะสมกับลักษณะกิจการของรัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถขายกิจการให้เอกชนได้ทั้งหมด เพราะอาจจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

**2.3.4 การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ** เอกชนจะเป็นผู้เช่าดำเนินการในโครงการของรัฐและจ่ายเงินให้รัฐบาลตามสัดส่วนที่ทำสัญญากัน โดยรายได้และกำไรของเอกชนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการบริหารงานทางด้านการตลาด สำหรับอัตราค่าบริการรัฐยังคงเป็นผู้กำหนด และมีการกำหนดให้มีค่าค่าประกันการลงทุนและบทลงโทษสำหรับเอกชน โดยรัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินแต่ภาระการจัดการดำเนินงานและการลงทุนเป็นของภาคเอกชน เช่น การทำเรือฯ ที่ให้เอกชนเข้าประกอบการทำเรือพาณิชย์แหลมฉบัง หรือองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (อสร.) ให้เอกชนเช่าโรงงานผลิตน้ำส้มสายชูและอาหารกระป๋อง

**2.3.5 การให้สัมปทานภาคเอกชน** รัฐจะให้สิทธิเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบการลงทุน การจัดการและการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทานเต็มที่ แต่เมื่อหมดอายุสัมปทานแล้ว ต้องโอนทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นของรัฐหรือโอนทรัพย์สินให้รัฐทันที แต่ให้สิทธิเอกชนในการบริหารงานโครงการที่ได้รับสิทธิต่อไป ทั้งนี้ ภาคเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนการให้บริการจากประชาชน ผู้ใช้บริการ โดยตรงขณะที่รัฐจะเก็บค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งตามที่ตกลงไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน ซึ่งหากคุณภาพการบริหารไม่ดีหรือไม่เป็นไปตามที่ตกลงไว้ รัฐมีสิทธิยกเลิกสัญญาได้

รูปแบบการให้สัมปทานนี้ รวมถึงวิธีการ BOOT (Build-Operate-Own-Transfer) และ BTO (Build-Transfer-Operate) ด้วย<sup>5</sup>

การให้สัมปทานในลักษณะ BOOT หมายถึง การทำสัญญาให้บริษัทเอกชนเข้ามารับผิดชอบในการระดมทุน การออกแบบ ก่อสร้าง และดำเนินโครงการใหม่ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เช่น โครงการก่อสร้างทางรถไฟยกระดับไฮสปีด โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า เป็นต้น ทั้งนี้เมื่อหมดระยะสัมปทานแล้ว กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและความรับผิดชอบในโครงการนั้นจะโอนให้แก่รัฐวิสาหกิจ

การให้สัมปทานในลักษณะ BTO หมายถึง การทำสัญญาให้บริษัทเอกชนเข้ามารับผิดชอบในการระดมทุน ออกแบบ และก่อสร้าง แล้วโอนให้แก่รัฐวิสาหกิจ โดยมีสิทธิดำเนินงานตลอดอายุสัมปทาน เช่น โครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

**2.3.6 การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต** วิธีนี้รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐจะสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนใน

<sup>5</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 196—198.

กิจกรรมนั้น เพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐ และเมื่อเอกชนดำเนินการแล้ว รัฐจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนนั้น เช่น กรณี การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ ในรูปของ Independent Power Producer (IPP) แล้วขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้การไฟฟ้าฯ เป็นต้น

### 2.3.7 การกระจายหุ้นให้แก่เอกชน

การกระจายหุ้นให้แก่เอกชนคือการ โอนความเป็นเจ้าของจากรัฐวิสาหกิจไปให้เอกชน ซึ่งสามารถทำได้โดย

2.3.7.1 การขายหุ้นให้สาธารณชน ปกติจะรวมถึงการขายโดยตรงให้กับพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ด้วย โดยผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งปกติมี 3 วิธีการคือ

ก. ลดสัดส่วนการถือหุ้นจากภาครัฐบางส่วนแต่ไม่เกินร้อยละ 51 มีผลให้บริษัทยังคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่น กรณีบริษัทการบินไทย นำหุ้น 1.77 ล้านหุ้น ออกขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ มีผลทำให้การถือหุ้นของรัฐลดลงเหลือร้อยละ 92.86

ข. ลดสัดส่วนการถือหุ้นจากภาครัฐลงเกินร้อยละ 51 มีผลให้บริษัทพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัททิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) ได้กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ และลดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังต่ำกว่าร้อยละ 50 มีผลทำให้บริษัทพ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ

ค. รัฐวิสาหกิจตั้งบริษัทลูกขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมแทน โดยรัฐวิสาหกิจถือหุ้นในบริษัทลูกทั้งหมดในขั้นแรก แล้วดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทลูกหรือกระจายหุ้นเดิมในบริษัทลูกด้วยการนำเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 51 เพื่อให้บริษัทลูกมีสภาพเป็นบริษัทมหาชน ที่มีการดำเนินงานแบบเอกชนภายหลังเข้าตลาด เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิต จัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า (EGGO) ขึ้นโดยถือหุ้นทั้งหมดแล้วกระจายหุ้นร้อยละ 51 ในตลาดหลักทรัพย์ฯ หรือการประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) จัดตั้งบริษัทจัดการทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก แล้วเตรียมกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์เกินกว่าร้อยละ 51

2.3.7.2 การขายให้แก่เอกชน ได้แก่ การขายหุ้นหรืออาจจะเป็นสินทรัพย์ของกิจการหนึ่งให้กับสถาบันการเงินของเอกชนทั้งในหรือต่างประเทศหรืออาจจะขายให้แก่ผู้บริหารและพนักงาน เช่น บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด เป็นต้น

### 2.3.8 การยุบเลิกกิจการหรือการจำหน่ายกิจการ

การยุบเลิกกิจการคือการหยุดดำเนินการเป็นการถาวรเนื่องจากกิจการไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือเป็นกิจการที่รัฐหมดความจำเป็นในการดำเนินการและภาคเอกชนทำกิจการประเภทนี้ได้ดีกว่า เช่น การยุบเลิกโรงงานกระสอบป่าน การจำหน่ายหุ้นทั้งหมดของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด



การพิจารณาว่ารูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบใดจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจใดนั้นขึ้นอยู่กับความเข้าใจในปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น รูปแบบการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ลักษณะของตลาด ระยะเวลาในการดำเนินการ สภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจ เงื่อนไขทางกฎหมายของแต่ละประเภทรัฐวิสาหกิจ และวัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การที่จะกำหนดว่ารูปแบบใดจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดนั้น จึงขึ้นอยู่กับ การพิจารณาถึงประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นเป็นสำคัญ ซึ่งประเด็นเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดถึงความ สำเร็จหรือล้มเหลวในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย

แม้ว่าการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะมีได้หลายรูปแบบและ แนวทาง แต่ต่างก็มุ่งเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ ดังนี้ คือ

ก. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการด้วยการเปิดให้มีการแข่งขันเสรี ในธุรกิจนั้น ลดบทบาทของรัฐในกรณีที่เอกชนทำได้คืออยู่แล้วหรือการปรับปรุงรูปแบบวิธีการ บริหารให้เป็นแบบเอกชน

ข. เพื่อลดการก่อกวนกับต่างประเทศและระดมทุนจากสาธารณชน ทั้งนี้เนื่องจากการ ลงทุนในกิจการ โครงสร้างพื้นฐานมีขนาดการลงทุนสูงมากและรัฐบาลไม่สามารถรับภาระทางการเงินตามลำพังได้ต่อไป

## 2.4 แนวความคิดกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

โดยที่รัฐมีภาระในการจัดทำบริการสาธารณะ(Public Services) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ สนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>6</sup> หากพิจารณาความหมายของการบริการสาธารณะ จะสามารถแยกองค์ประกอบของบริการสาธารณะได้ 2 ประการ กล่าวคือ

2.4.1 บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจอำนวยการหรือความควบคุมของฝ่าย ปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนอง ความต้องการส่วนรวมของประชาชน นั่นก็คือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจอำนวยการของรัฐ แต่ เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้นกิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้ เงินลงทุนสูง รัฐไม่มีความพร้อมที่จะทำจึงต้องมอบให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือ เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนาจอการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเป็นผู้ควบ

<sup>6</sup> ประยูร กาญจนกุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2538, หน้า 108.

คุณภาพมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัย รวมทั้งควบคุมค่าบริการ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

**2.4.2 บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ความต้องการส่วนรวมของประชาชน** อาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น กิจกรรมใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสบายของประชาชนรัฐก็จะต้องเข้าไปจัดทำกิจการนั้นและนอกจากนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

## 2.5 ประเภทของการบริการสาธารณะ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นจึงได้มีการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำหรือในบางกรณีรัฐอาจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจจัดประเภทของการบริการสาธารณะตามองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะได้ ดังนี้<sup>7</sup>

**2.5.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ** บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐจะเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

ก. เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วประเทศมีส่วนร่วมได้เสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องมีองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ

ข. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือเป็นกิจการที่ต้องอาศัยงบประมาณและวิธีการในการดำเนินการระดับสูง จึงต้องใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินการเพื่อเหตุผลในเรื่องของความประหยัด

จากหลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐจะได้แก่บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (primary function) เช่น การป้องกันประเทศ

<sup>7</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 145-147.

การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ กิจกรรมทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐยังหมายความรวมถึงหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง (secondary function) ซึ่งโดยทั่วไปภารกิจนี้รัฐสามารถกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้หากภารกิจนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น แต่หากภารกิจนั้นเป็นการดำเนินกิจการที่ครอบคลุมทั้งประเทศก็จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จัดทำ เช่น กิจการไปรษณีย์ การสื่อสารคมนาคมประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

**2.5.2 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ได้แก่ บริการสาธารณะที่เกี่ยวกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. เป็นกิจการที่เข้าไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการศึกษาขั้นต้น การกำจัดน้ำเสียในชุมชน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ข. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การณาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

**2.5.3 บริการสาธารณะที่รัฐร่วมกันจัดทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มีบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐและท้องถิ่นต้องร่วมกันดูแล โดยแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการ ทั้งนี้ เนื่องมาจากบริการสาธารณะดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชนและประโยชน์ของคนในท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของคนส่วนรวมทั้งประเทศ รัฐจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นมาตรฐานการศึกษาของคนในประเทศ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาในชั้นประถมก็เป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกันไป ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการศึกษาระดับสูงขึ้นไปเป็นการจัดกิจการที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากและบุคคลที่มีความรู้ความสามารถระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำ เป็นต้น

**2.5.4 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ** โดยที่การจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงมีการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ที่มีการดำเนินงานที่ผ่อนคลายจากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” โดย

เหตุผลที่สำคัญ ได้แก่ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการครองชีพของประชาชน เพื่อส่งเสริมวัฒนธรรม เพื่อความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้ อาจแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจได้ดังต่อไปนี้

2.5.4.1 การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง<sup>8</sup> การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแต่ละแห่งก็มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่แตกต่างกันไป คือ

- (1) รัฐวิสาหกิจประเภทที่หารายได้ให้รัฐ ได้แก่ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานไฟฟ้า กรมสรรพสามิต เป็นต้น
- (2) รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ มี 2 ประเภท คือ

(2.1) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง เป็นต้น

(2.2) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการ ได้แก่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

2.5.4.2 รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งแตกต่างกันไปตามความต้องการของแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศนั้น ๆ ทั้งนี้มี 4 ประเภท กล่าวคือ

- (1) รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันทางการเงิน ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น
- (2) รัฐวิสาหกิจประเภทอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น
- (3) รัฐวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรมและพาณิชย์กรรม ได้แก่ องค์การสวนยาง องค์การสะพานปลา องค์การคลังสินค้า เป็นต้น
- (4) รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ การกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นต้น

## 2.6 ลักษณะของการบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะดำเนินการโดยองค์กรใดจะต้องมีลักษณะที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

<sup>8</sup> สำนักงานรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง.

**2.6.1 ความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ** กล่าวคือ บริการสาธารณะของรัฐและท้องถิ่นจะขาดไม่ได้และต้องทำต่อเนื่องกันตลอดเวลาไม่มีการหยุดชะงัก เพราะถ้าชะงักลงประชาชนก็จะเดือดร้อนระส่ำระสาย

**2.6.2 การบริการสาธารณะต้องมีการปรับปรุงอยู่เสมอ** กล่าวคือ การบริการสาธารณะต้องพัฒนาให้ทันกับความต้องการส่วนรวมของประชาชน ดังนั้น ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองหรือเอกชนที่เป็นคู่สัญญาทางปกครอง มีหน้าที่ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะอยู่เสมอ

**2.6.3 หลักความเสมอภาคในการบริการสาธารณะ** หมายความว่า ทุกคนมีสิทธิเข้าทำสัญญากับฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ทุกคนที่มีคุณสมบัติเดียวกันก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบเท่ากัน

## 2.7 หลักกฎหมายมหาชนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นกระบวนการที่ทำให้ความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจลดน้อยลง หรือหมดไปโดยการขายกิจการหรือหุ้นของกิจการนั้นให้แก่เอกชน ทั้งนี้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่อาศัยกลไกที่เรียกว่า “กฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization Law) ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่ง

รูปแบบของกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงมีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นกระบวนการนำเอาทรัพย์สินของรัฐขายให้แก่ภาคเอกชน ดังนั้น จึงควรที่จะมีการระบุให้อำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

หากพิจารณาถึงหลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ต้องบัญญัติให้มีความชัดเจนในกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จากการศึกษาวิจัยได้สำรวจวรรณกรรมทางกฎหมายและข้อเสนอแนะในการร่างกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่นำเสนอโดยธนาคารโลก (World Bank)<sup>9</sup> จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยหลักสำคัญดังต่อไปนี้

### 2.7.1 หลักความโปร่งใสในการดำเนินการ (Transparency Principle)

วัตถุประสงค์พื้นฐานของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะต้องมี ความโปร่งใสในการดำเนินการซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 ขั้นตอน กล่าวคือ

<sup>9</sup> รายละเอียดของข้อเสนอแนะในการร่างกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โปรดดูใน WWW. Privatizationlink. Com ซึ่งเป็น Website ที่จัดทำขึ้นโดยธนาคารโลกโดยรวบรวมกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกือบทั่วโลก

2.7.1.1 กฎหมายและระเบียบจะต้องมีการกำหนดมาตรการที่เปิดเผยต่อสาธารณชนอย่างมากที่สุด (publicity and openness) ขององค์กรที่ดำเนินการแปรรูป มิใช่กระทำเป็นความลับขององค์กรธุรกิจ

2.7.1.2 ในการนำหุ้นของกิจการของรัฐออกขายต่อประชาชน จะต้องมีการประกวดราคาที่เปิดเผยและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเต็มที่ โดยส่งเสริมให้มีการเข้าร่วมของนักลงทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

2.7.2 จะต้องมีการกำหนดกระบวนการขายหุ้น (public tender) ไว้ในกฎหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการที่จะกำหนดเงื่อนไขได้ตามอำเภอใจ

2.7.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการแปรรูป โดยส่วนใหญ่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการแปรรูป จะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการถ่วงดุลย์กันระหว่างกรรมการ โดยกรรมการจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านบัญชี การเงิน กฎหมาย และการคลัง และจะต้องปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง โดยการทำงานของคณะกรรมการจะต้องเปิดเผยและสาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ ได้แก่

“คณะกรรมการแปรรูป” ในกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจของฝรั่งเศส ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 7 คน โดยมีวาระดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา 5 ปี โดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิและประสบการณ์ต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจ การเงิน หรือกฎหมาย และแต่งตั้งโดยรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับรองความเป็นอิสระของคณะกรรมการ โดยเฉพาะต่อผู้ที่รับโอนหุ้น หรือกิจการรัฐวิสาหกิจ โดยมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 ได้กำหนดว่า กรรมการแต่ละคนจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการของบริษัทพาณิชย์ใด ทั้งขณะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการและภายในระยะเวลา 5 ปี หลังจากพ้นจากตำแหน่ง<sup>10</sup> นอกจากนี้ เมื่อได้รับการแต่งตั้งและภายในวาระการดำรงตำแหน่ง กรรมการจะต้องแจ้งให้ประธานกรรมการทราบเกี่ยวกับการประกอบอาชีพหรือการดำรงตำแหน่งอื่นใดของกรรมการ

โดยคณะกรรมการแปรรูป (Commission de privatisation) มีหน้าที่หลักในการประเมินและกำหนดมูลค่าของกิจการรัฐที่จะทำการแปรรูปและทำความเข้าใจเสนอต่อรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดราคาของหุ้นหรือกิจการที่จะทำการโอนต่อไป ทั้งนี้ความเห็นของคณะกรรมการการแปรรูปจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน<sup>11</sup>

<sup>10</sup> พิรุณา ดิงค์ภักย์. “กรอบของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในฝรั่งเศส” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 29 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2542, หน้า 208-209.

<sup>11</sup> มาตรา 3 วรรค 7 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986

คณะกรรมการแปรรูปจะดำเนินการประเมินมูลค่าของกิจการของรัฐที่จะทำการแปรรูปตามวิธีการที่ใช้กันโดยทั่วไปในการโอนสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วน กล่าวคือ ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทพาณิชย์ นั้นเอง หากแต่ต้องคำนึงถึงมูลค่าหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ มูลค่าสินทรัพย์ ถ้าไรที่ทำมาหาได้ การมีสำนักงานสาขา ตลอดจนแนวโน้มในอนาคตของกิจการนั้น กล่าวโดยสรุป ได้แก่ การพิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากบัญชีบุคคล และสถานะทางการเงินของกิจการที่จะทำการแปรรูป ตลอดจนสิทธิและความรับผิดชอบตามสัญญาหรือข้อผูกพันต่าง ๆ และสถานะของการดำเนินกิจการด้วย แต่ในทางปฏิบัติเพื่อให้การกำหนดมูลค่าของกิจการของรัฐที่จะทำการแปรรูปกระทำไปโดยความละเอียดรอบคอบถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะทางการเงินอันแท้จริงของกิจการนั้น จึงมักจะมีการแต่งตั้งสำนักงานตรวจสอบบัญชีและที่ปรึกษาธนาคารให้เข้ามาช่วยทำการศึกษาและวิเคราะห์บัญชีบุคคลและสถานะทางการเงิน ตลอดจนสินทรัพย์และหนี้สินต่าง ๆ ของกิจการนั้น ซึ่งต้องอาศัยประสบการณ์และความชำนาญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในกิจการที่มีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนในการประกอบกิจการอย่างมาก

แม้ว่าหน้าที่ของคณะกรรมการแปรรูปจะจำกัดอยู่เพียงแต่การให้ความเห็นเท่านั้น เนื่องจากการตัดสินใจเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรี ๑ ไม่อาจที่จะกำหนดมูลค่าของกิจการที่จะทำการแปรรูปได้ตามอำเภอใจ หากแต่ต้องเคารพต่อความเห็นของคณะกรรมการแปรรูปด้วย โดยถือว่ามูลค่าที่คณะกรรมการกำหนดนั้น เป็นมูลค่าของกิจการที่จะทำการให้ต่ำกว่ามูลค่าที่คณะกรรมการแปรรูปกำหนดมิได้<sup>12</sup> จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการแปรรูปเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างมาก และอาจถือได้ว่าเป็นองค์กรหลักของการดำเนินการแปรรูปของรัฐ

#### 2.7.4 การคุ้มครองประโยชน์มหาชน (Protection of public interest) การ

คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในการดำเนินการแปรรูปกิจการของรัฐ อาจกระทำได้ใน 4 กรณี กล่าวคือ

2.7.4.1 การกำหนดมูลค่าของกิจการของรัฐ ที่จะทำการแปรรูปอย่างเป็นธรรม โดยที่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการโอน “ความเป็นเจ้าของ” ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนของรัฐ ในกิจการที่จะทำการแปรรูปไปให้ผู้ประกอบการเอกชน ตลอดจนนักลงทุนต่างชาติ ดังนั้นการดำเนินการดังกล่าวจึงต้องกระทำไปอย่างโปร่งใสและด้วยความยุติธรรม เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้การ

<sup>12</sup> มาตรา 3 วรรค 7 และ วรรค 8 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993

รัฐวิสาหกิจนั้นหรือสำนักงานสาขาของรัฐวิสาหกิจนั้นมาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 5 ปี

<sup>13</sup> มาตรา 11 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 9 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993

ดำเนินการแปรรูปเป็นการขายรัฐวิสาหกิจเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่หากได้ทำไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

2.7.4.2 การคัดเลือกตัวบุคคลผู้รับโอนหุ้น กรณีที่มีการโอนหุ้นนอกตลาดหลักทรัพย์จะต้องกำหนดคุณสมบัติที่เปิดให้กลุ่มธุรกิจสามารถแข่งขันอย่างเป็นธรรม และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

2.7.4.3 การจำกัดการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ มาตรการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาหรือคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ประกอบการของชาตินั้นเอง โดยจำกัดส่วนของการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งในด้านหนึ่งคงต้องยอมรับว่ามีความจำเป็นที่จะต้องการเงินลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อการลงทุนและการสร้างงานในธุรกิจแขนงต่าง ๆ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ยังมีกิจการหลายประเภทที่คนในชาตินั้นยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันกับต่างประเทศได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ประกอบการที่เป็นคนชาตินั้นไว้ด้วย และเพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้วมีระยะเวลาพอสมควรในการปรับโครงสร้างการบริหาร และการจัดการให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการเปิดเสรีทางการค้าในธุรกิจแต่ละแขนงอย่างเต็มรูปแบบต่อไปในอนาคต

2.7.4.4 การเสนอขายหุ้นบางส่วนแก่พนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ มาตรการนี้ถือเป็นมาตรการในการส่งเสริมให้พนักงานลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้ว ในฐานะผู้ถือหุ้นประเภทหนึ่งอันเป็นการแสดงถึงความมั่นใจของพนักงานลูกจ้างต่ออนาคตของรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้วนั้น เช่น ในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของฝรั่งเศสในแต่ละครั้ง กฎหมายจึงกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องกันหุ้นไว้บางส่วน (โดยทั่วไปเป็นจำนวนร้อยละ 10 ของหุ้นที่จะทำการโอน) เพื่อเสนอขายแก่พนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้น<sup>13</sup>

การเสนอขายหุ้นบางส่วนแก่พนักงานลูกจ้างดังกล่าว คือ เป็นหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ให้แก่บุคคลบางประเภทของรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่ พนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ พนักงานลูกจ้างของสำนักงานสาขาที่รัฐวิสาหกิจนั้นถือหุ้นฝ่ายข้างมาก ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม และพนักงานลูกจ้างเดิมของรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเคยทำงานในรัฐวิสาหกิจนั้นหรือสำนักงานสาขาของรัฐวิสาหกิจนั้นมาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 5 ปี

<sup>13</sup> มาตรา 11 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 9 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993



## 2.8 สรุป

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถนำมาเป็นข้อพิจารณาในการแก้ไขปรับปรุงการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยต่อไป

draft

## บทที่ 3

### การเตรียมการทางกฎหมายในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

ในบทที่ 2 ได้ศึกษาเกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นแนวความคิดหลักในการนำมาปรับใช้กับการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยอันได้แก่ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เป็นต้น สำหรับในบทนี้จะได้ศึกษาถึงการเตรียมการทางกฎหมายเพื่อแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ปัญหาในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ในบทที่ 4 ต่อไป

#### 3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ท.อ.ท) เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งได้ก่อตั้งเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2522 โดยมีภารกิจในการประกอบและส่งเสริมกิจการทำอากาศยาน รวมทั้งดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยาน ได้แก่ กิจการจัดตั้งสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน การจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การให้บริการช่างอากาศยาน การบริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอากาศยาน สินค้าพัสดุภัณฑ์ ผู้โดยสาร และลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจในการเดินอากาศรวมถึงการให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอันเกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการดังกล่าว

ปัจจุบันการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย บริหารกิจการทำอากาศยานสากล 5 แห่ง คือ ทำอากาศยานกรุงเทพ ทำอากาศยานเชียงใหม่ ทำอากาศยานหาดใหญ่ ทำอากาศยานภูเก็ต และทำอากาศยานเชียงราย

ทั้งนี้ หากพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย สามารถจำแนกได้ดังนี้คือ

##### 3.1.1 พระราชบัญญัติ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

กฎหมายการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นกฎหมายที่กำหนดองค์กร และมี

ลักษณะเป็น “กฎหมายจัดตั้ง” กล่าวคือ กำหนดสภาพนิติบุคคลและกำหนดขอบเขต วัตถุประสงค์ อำนาจในการดำเนินกิจการ แต่พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย มิใช่เป็นกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขในการดำเนินกิจการทำอากาศยาน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายฉบับที่จัดตั้ง รัฐวิสาหกิจและใช้กฎหมายฉบับเดียวกันกำหนดเงื่อนไขการดำเนินกิจการด้วย เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติการประปานครหลวง เป็นต้น กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งและให้รัฐวิสาหกิจมีอำนาจดำเนินกิจการโดยไม่ต้องใช้ใบอนุญาตหรือขอสัมปทานจากหน่วยงานอื่น

แต่กรณีของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยนั้นแตกต่างกัน เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินกิจการไว้อย่างจำกัด การทำอากาศยานไม่สามารถดำเนินกิจการหลายอย่างได้โดยไม่มีใบอนุญาตจากหน่วยงานอื่น (เช่น คณะกรรมการการบินพลเรือน, กรรมการบินพาณิชย์) การอนุญาตดำเนินกิจการเดียวที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้โดยกฎหมายกำหนด คือ ใบอนุญาตตามมาตรา 9 คือ ได้รับอนุญาตให้ดำเนิน “กิจการทำอากาศยาน” แต่ใบอนุญาตอื่นที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย หรือผู้รับสัมปทานของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยต้องใช้นั้น การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกให้แก่ตนเอง ซึ่งแตกต่างจากกรณีขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่สามารถดำเนินกิจการเองได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตเพิ่มเติมจากหน่วยงานอื่น แต่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยยังต้องมีใบอนุญาตหรือคำอนุญาตจากหน่วยงานอื่นก่อนจึงดำเนินการบางประการได้ ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้มีผลถึงการแปรรูปและการแข่งขันในอนาคตด้วย<sup>1</sup>

### 3.1.2 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

#### 3.1.2.1 องค์การทำหน้าที่กำกับดูแลคณะกรรมการการบินพลเรือน (กปร.)

พระราชบัญญัติการเดินอากาศกำหนดให้มีคณะกรรมการการบินพลเรือน (กปร.) (คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการตั้งแต่ 27 เมษายน พ.ศ. 2492) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีคมนาคมเกี่ยวกับกิจการในการบินพลเรือนโดยทั่วไป วางนโยบายด้านการบินพลเรือนให้รัดกุมและเหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อม อำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นเรื่องเกี่ยวกับเทคนิคและต้องปฏิบัติการโดยทันทีทั้งที่ เช่น การออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ และตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี การที่คณะ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 , มาตรา 9

กรรมการการบินพลเรือนต้องมีอำนาจในเรื่องนี้เพราะภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศนี้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอเพื่อให้รัดกุมและเหมาะสมอยู่ตลอดเวลาตามสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ถ้าจะให้มีการออกกฎกระทรวงเพื่ออนุวัติการตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ หรือภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศอาจไม่ทันการณ์ เนื่องจากมีขั้นตอนพอสมควร การให้อำนาจแก่คณะกรรมการการบินพลเรือนจะมีความคล่องตัวกว่า โดยคณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ก. รับผิดชอบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบินพลเรือนแก่รัฐมนตรีคมนาคม

ข. ออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยอนุมัติของ

รัฐมนตรีคมนาคม

ค. พิจารณาพิทักษ์อัตราค่าโดยสาร ค่าระวางของอากาศยานขนส่งและค่าบริการ

อำนวยความสะดวกในการเดินอากาศโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีคมนาคม

### 3.1.2.2 กรมการบินพาณิชย์

“ตามกฎหมายกรมการบินพาณิชย์เป็นองค์กรที่ร่วมใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลการเดินอากาศ” กฎหมายกำหนดให้อธิบดีเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความหมายของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ในทุกมาตรา โดยอธิบดีกรมการบินพาณิชย์มีอำนาจในการมอบหมายให้บุคคลใด ๆ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้<sup>2</sup>

พระราชบัญญัติการเดินอากาศกำหนดให้อธิบดีกรมการบินพาณิชย์มีอำนาจดังต่อไปนี้

ก. ประกาศกำหนดเขตสนามบินอนุญาตชั่วคราว

ข. ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการบริการในลานจอดอากาศยานหรือการบริการช่างอากาศ โดยอนุมัติรัฐมนตรีคมนาคม

ค. ให้ใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน

ง. อนุมัติให้จัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ (Air Navigation Facilities: เครื่องให้บริการที่จัดตั้งขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินอากาศของอากาศยานรวมถึงอาคารสิ่งติดตั้งหรือบริภัณฑ์ของบริการนั้น) โดยอนุมัติรัฐมนตรีคมนาคม

จ. ออก สังกัใช้ และเพิกถอนใบสำคัญสมควรเดินอากาศ (Certificate of Airworthiness)

<sup>2</sup> ข้อ 1 ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2532

### 3.1.2.3 บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ในการให้บริการควบคุมการจราจรทางอากาศและสื่อสารการบิน ปฏิบัติงานภายใต้ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศเพื่ออนุญาตให้เข้าไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ประเทศไทยเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ตลอดจนจัดตั้งและบำรุงรักษาเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ โดยได้รับใบอนุญาตจากกรมการบินพาณิชย์ (ตามพระราชบัญญัติเดินอากาศและได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ตามเงื่อนไขของกรมไปรษณีย์โทรเลขตามมาตรฐานระหว่างประเทศ)

## 3.2 กระบวนการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจท่าอากาศยาน

### 3.2.1 การกำหนดสนามบินอนุญาต

กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีคมนาคมในการกำหนดพื้นดินใดเป็นสนามบินอนุญาต รวมถึงการยกเลิกสนามบินอนุญาตโดยเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 6 มาตรา 17 และมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งจะอยู่ในรูปของประกาศกระทรวงคมนาคม แต่อย่างไรก็ตามในการกำหนดสนามบินชั่วคราวเป็นอำนาจของอธิบดีกรมการบินพาณิชย์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม อาศัยอำนาจตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ประกอบกับประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2522 ซึ่งรวมถึงการเพิกถอนใบอนุญาตในการจัดตั้งสนามบินนั้นด้วย ดังเช่น กรณีการจัดตั้งสนามบินสมุยของ บริษัท สหกลแอร์ จำกัด มีกำหนดเวลาครั้งแรก 5 ปี ตั้งแต่ 1 มีนาคม 2532 ถึง 28 กุมภาพันธ์ 2537 โดยมีการกำหนดเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาต หากผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตาม อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ก็มีสิทธิเพิกถอนใบอนุญาตนั้นได้ และต่อมาก็ได้มีการขยายระยะเวลานั้นออกไปอีก 10 ปี คือตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2535 ถึง 31 มกราคม 2545 ดังนั้นการกำหนดนโยบายว่าด้วยการแข่งขันและการกำหนดสนามบินอนุญาตจึงเป็นประเด็นที่อยู่นอกความควบคุมของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ในอนาคตสนามบินแห่งใหม่อาจจะได้รับช่วงสิทธิ์ของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย หรืออาจจะเป็นองค์กรใหม่ที่สามารถมีใบอนุญาตของตนเองได้

### 3.2.2 การขึ้นลงของอากาศยาน

อากาศยานจะบินขึ้นลงได้เฉพาะสนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานที่ได้รับอนุญาตหรือที่รัฐมนตรีคมนาคมประกาศกำหนด โดยต้องบินตามเส้นทางบินที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง<sup>3</sup>

อากาศยานไทยจะบินออกนอกราชอาณาจักรต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>4</sup> และในกรณีอากาศยานต่างประเทศจะบินผ่านหรือบินขึ้นลงในราชอาณาจักรได้ต้องมีสิทธิตามอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีคมนาคม<sup>5</sup> แต่อธิบดีกรมการบินพาณิชย์เองต้องมีอำนาจในการอนุญาตให้อากาศยานต่างประเทศบินผ่านหรือบินขึ้นลงในราชอาณาจักรได้ในกรณีดังต่อไปนี้<sup>6</sup>

ก. การบินผ่านและการบินแวะลงในราชอาณาจักรที่มีใจความมุ่งประสงค์ทางการค้าของอากาศยาน

ข. การบินนำส่งอากาศยานให้กองทัพอากาศหรือหน่วยอื่น

ค. การบินของอากาศยานที่ใช้ในการรับส่งบุคคลสำคัญของรัฐบาลต่างประเทศ หรืออากาศยานที่ใช้ในกิจการเพื่อสาธารณกุศลในประเทศไทย หรืออากาศยานที่ใช้ในการบินรับขนผู้อพยพ

ง. การบินของอากาศยานเพื่อการพาณิชย์

จ. การบินของอากาศยานสโมสรการบินต่างประเทศ

ฉ. การบินของอากาศยานส่วนบุคคลที่ใช้ในกิจส่วนตัว หรือที่ใช้ในการรับส่งบุคลากรหรือวัสดุภัณฑ์ในกิจการของตนเอง

ช. คำขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการบินเฉพาะเที่ยวบินของสายการบินประจำที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ

ซ. คำขออนุญาตเพิ่มเที่ยวบินพิเศษเฉพาะเที่ยวบินที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ

<sup>3</sup> มาตรา 17 และมาตรา 18 พ.ร.บ. การเดินอากาศ พ.ศ. 2497

<sup>4</sup> มาตรา 27. เรื่องเดียวกัน.

<sup>5</sup> มาตรา 28. เรื่องเดียวกัน.

<sup>6</sup> คำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ 21/2533 เรื่อง มอบหมายให้อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ใช้อำนาจตามมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ลงวันที่ 18 มกราคม 2533 และ คำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ 276/2535 เรื่อง มอบหมายให้อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ใช้อำนาจตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เพิ่มเติม ลงวันที่ 7 กันยายน 2535

ฅ. คำขออนุญาตเปิดทำการบินประจำสำหรับสายการบินของประเทศที่ยังไม่มีความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศกับประเทศไทย

ฉ. คำขออนุญาตใช้กำหนดการบินที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ

ค. คำขออนุญาตบินเช่าเหมารับขนผู้โดยสารและสินค้า

โดยในกรณี (ญ) – (ฎ) นั้นให้รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อทราบ ปีละ 2 ครั้ง เมื่อสิ้นสุดแต่ละกำหนดการบินประจำฤดูร้อน/หนาวของปีนั้น ๆ

ดังนั้น อำนาจในการกำหนดสนามบินที่จะบินลงหรือขึ้นจึงไม่ใช่อำนาจของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยที่จะกำหนดได้ แต่จะต้องมีกระบวนการปรึกษาหารือที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล เพื่อให้แน่ใจว่าการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยสามารถลงทุนในกิจการต่าง ๆ ได้โดยมีผลตอบแทนตามสมควร (เช่น มีสายการบินให้บริการ)

### 3.2.3 การจดทะเบียนอากาศยาน

อากาศยานจะจดทะเบียนได้ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี<sup>7</sup> โดยกฎกระทรวงคมนาคม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2497) ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2497 กำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะจดทะเบียนอากาศยาน ต้องยื่นคำขอตามแบบพิมพ์ของคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งปัจจุบันนี้ต้องเป็นไปตามรายละเอียดที่ระบุไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 6 เรื่องเครื่องหมายสัญชาติและเครื่องหมายการจดทะเบียนอากาศยาน ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2500 กล่าวคือคณะกรรมการการบินพลเรือนจะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของอากาศยาน อากาศยานจะทำการบินได้ต้องมีสิ่งเหล่านี้อยู่กับอากาศยาน คือ

- ก. ใบสำคัญการจดทะเบียน
- ข. เครื่องหมายสัญชาติและทะเบียน (Nationality of Aircraft)
- ค. ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ
- ง. สมุดปมเดินทาง (Journey Log Books)
- จ. ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่แต่ละคน (Licenses of Personel)
- ฉ. ใบอนุญาตเครื่องวิทยุสื่อสาร (ถ้ามี) (Aircraft Radio Equipment)

### 3.2.4 ผู้ประจำหน้าที่

ผู้ประจำหน้าที่ หมายถึง นักบิน ดันหน นายช่าง พนักงานวิทยุ พนักงานควบคุมจราจร พนักงานอำนวยความสะดวกการบิน และผู้ที่ทำหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง คณะกรรมการการบินพลเรือน จะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของผู้ประจำหน้าที่ในอากาศยานที่จดทะเบียนตาม

<sup>7</sup> มาตรา 30 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

กฎหมายไทย (แต่รัฐมนตรีคมนาคมมีอำนาจเวนคืนสมบัติได้ในบางกรณี) กรณีผู้มีใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ซึ่งออกโดยรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือรัฐที่ได้ทำความตกลงกับประเทศไทยจะเป็นผู้ประจำหน้าที่ตามกฎหมายนี้ต้องนำใบอนุญาตมาให้คณะกรรมการการบินพลเรือนรับรอง

ผู้ประจำหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน โดยคณะกรรมการการบินพลเรือนมีสิทธิสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประจำหน้าที่ได้

อำนาจในการออกใบอนุญาตของผู้ประจำหน้าที่นั้นเป็นของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ไม่อาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้ เนื่องจากตามมาตรา 32 ของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนดให้รัฐที่อากาศยานนั้นจดทะเบียนเป็นผู้ออกใบอนุญาตเพราะจะมีความเชื่อมโยงถึงการยอมรับนับถือใบอนุญาตระหว่างประเทศภาคีด้วยกัน (Mutual Recognition)

### 3.2.5 สนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ

“สนามบิน” หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดไว้บนพื้นดินหรือน้ำสำหรับใช้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เพื่อการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวของอากาศยาน รวมตลอดถึงอาคาร สิ่งติดตั้งและบริภัณฑ์ซึ่งอยู่ภายในสนามบินนั้น “เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ” คือ เครื่องให้บริการที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินอากาศของอากาศยาน รวมตลอดถึงอาคาร สิ่งติดตั้งและบริภัณฑ์ของบริการนั้น การจัดให้มีเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศถือเป็นหน้าที่ของรัฐประการหนึ่งตามมาตรา 28 (a) ว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศการอนุญาตให้จัดตั้งสนามบินหรือเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศนั้นเป็นอำนาจของอธิบดีกรมการบินพาณิชย์โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีคมนาคม<sup>8</sup> โดยการขอใบอนุญาตจัดตั้งสนามบินหรือเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศนั้นให้ยื่นคำขอตามแบบพิมพ์ของคณะกรรมการการบินพลเรือน พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานแสดงว่าการจัดตั้งจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน<sup>9</sup> และต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงคมนาคม ฉบับที่ 30 (พ.ศ. 2528) ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2528 หากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้นได้<sup>10</sup>

<sup>8</sup> มาตรา 51. เรื่องเดียวกัน.

<sup>9</sup> มาตรา 52. เรื่องเดียวกัน. และ ข้อ 5 กฎกระทรวงคมนาคม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2497) ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2497

<sup>10</sup> มาตรา 54 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497



ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานได้กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง<sup>11</sup> โดยเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทน หรือผู้ควบคุมอากาศยานเป็นผู้เก็บค่าธรรมเนียมนี้และนำส่งให้แก่นายท่าอากาศยาน โดยถ้าไม่ส่งมอบจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็น 3 เท่าของค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่ตนมีหน้าที่ต้องเก็บ หากเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนไม่อยู่ในราชอาณาจักร ให้ผู้ควบคุมอากาศยานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ในการนี้ เป็นผู้เก็บค่าธรรมเนียม<sup>12</sup> ส่วนค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศให้เก็บได้ตามที่คณะกรรมการการบินพลเรือนอนุมัติ<sup>13</sup>

### 3.2.6 การกำหนดเขตปลอดภัย

การกำหนดเขตปลอดภัยถือเป็นหน้าที่อีกประการหนึ่งของรัฐที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้การขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวของอากาศยานเป็นไปได้อย่างปลอดภัย รัฐมนตรีคมนาคมมีอำนาจในการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณใกล้เคียงสนามบิน หรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ<sup>14</sup> โดยหากปรากฏว่ามีที่ดินแปลงหนึ่งหรือหลายแปลงรวมกันมีพื้นที่กว้างตั้งแต่ 30 เมตรขึ้นไป และยาวตั้งแต่ 300 เมตรขึ้นไป ซึ่งอากาศยานขึ้นลงได้ อธิบดีกรมการบินพาณิชย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งมีสิทธิในที่ดินนั้นจัดทำสิ่งกีดขวางตามที่กำหนดให้เพื่อใช้ที่ดินนั้นเป็นที่ขึ้นลงของอากาศยาน ในกรณีบุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในระยะเวลาที่กำหนดในกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินไม่สามารถจัดทำหรือไม่ยอมทำสิ่งกีดขวางนั้น อธิบดีกรมการบินพาณิชย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจจัดทำเองได้ และห้ามมิให้บุคคลใดทำลาย ถอดหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งสิ่งกีดขวางนั้น เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากอธิบดีกรมการบินพาณิชย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย<sup>15</sup> นอกจากนั้นภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกไม้ยืนต้นเว้นแต่จะได้รับการอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมการบินพาณิชย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย โดยผู้รับอนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้<sup>16</sup> ตัวอย่างเช่น ประกาศกรมการบินพาณิชย์ เรื่องมอบหมายให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

<sup>11</sup> มาตรา 56. เรื่องเดียวกัน.

<sup>12</sup> มาตรา 60 ตวิ. เรื่องเดียวกัน.

<sup>13</sup> มาตรา 57. เรื่องเดียวกัน.

<sup>14</sup> มาตรา 58. เรื่องเดียวกัน.

<sup>15</sup> มาตรา 53 ทวิ. เรื่องเดียวกัน.

<sup>16</sup> มาตรา 59. เรื่องเดียวกัน.

(ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2535 ซึ่งอธิบดีกรมการบินพาณิชย์มอบหมายให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เพื่อปฏิบัติการเกี่ยวกับการอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลแก้ไขดัดแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตามมาตรา 59 อันเป็นการแก้ไข ดัดแปลงภายใน ไม่เพิ่มความสูง ไม่ขยายขนาด และไม่เปลี่ยนแปลงวัสดุภายนอกอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างเฉพาะเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณใกล้เคียงเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ

ถ้ามีการฝ่าฝืนคำสั่งหรือเงื่อนไขข้างต้น อธิบดีกรมการบินพาณิชย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือตัดหรือย้ายต้นไม้นั้นภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ดำเนินการอธิบดีกรมการบินพาณิชย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจดำเนินการเอง โดยผู้ฝ่าฝืนต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย

### 3.2.7 บริการในลานจอดอากาศยานและบริการช่างอากาศ

“บริการในลานจอดอากาศยาน” (Ground Handling) หมายถึงบริการใด ๆ ที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการอากาศยาน หรือธุรการเดินอากาศในลานจอดอากาศยานนอกจากบริการช่างอากาศ “บริการช่างอากาศ” หมายถึง บริการที่เกี่ยวกับเทคนิคในด้านความปลอดภัยของอากาศยานหรือการซ่อมบำรุงอากาศยานในลานจอดอากาศยาน โดยกฎกระทรวงคมนาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2522) ได้ระบุว่าบริการต่อไปนี้คือ บริการช่างอากาศ

- ก. การรับ-ส่งอากาศยาน
- ข. การบริการอากาศยาน

### 3.2.8 กรณีเกิดอุบัติเหตุ

รัฐมนตรีคมนาคมมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่เกี่ยวกับอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร และให้กรมการบินพาณิชย์เป็นศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือกรณีอากาศยานประสบภัย

### 3.2.9 การตรวจ ยึดและห่วงเหนี่ยวอากาศยาน

อธิบดีกรมการบินพาณิชย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจในการตรวจยึดและห่วงเหนี่ยวอากาศยานตามที่ระบุไว้ในมาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67 และได้มีการมอบอำนาจตามมาตรา 66 (3) (4) (5) (6) และมาตรา 67 ให้กับผู้ว่าการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ดังนั้น อธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายนอกจากจะมีอำนาจดังกล่าวแล้ว ยังมีอำนาจในการตรวจโดย

- ก. เข้าในสถานที่ใด ๆ แห่งสนามบินอนุญาตที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน หรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ

ข. เข้าในโรงงานหรือสถานที่ซึ่งเป็นที่สร้าง ประกอบ ซ่อม หรือตรวจ หรือ  
ถอดปรับอากาศยานหรือส่วนของอากาศยาน และตรวจสอบส่วนเหล่านั้น ตลอดถึงส่วนต่าง ๆ  
และ แบบที่เกี่ยวข้องกับส่วนเหล่านั้นในระหว่างเวลาทำงาน

### 3.2.10 การเปรียบเทียบปรับ

กรณีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ ซึ่งมีโทษ  
ปรับแต่เพียงอย่างเดียว มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มี  
อำนาจเปรียบเทียบปรับได้เลย

จากที่นำเสนอมาจะพิจารณาได้ว่า กระบวนการทางกฎหมายค่อนข้างจะเข้ามาควบคุม  
กิจการการขนส่งทางอากาศ เหตุที่จำเป็นเช่นนี้ก็เพราะถือว่า การขนส่งทางอากาศเป็นกิจกรรมอัน  
เป็นสาธารณูปโภค ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ได้กำหนดไว้ว่า

“ข้อ 4 ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่ได้รับ  
อนุญาต หรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี”

“ข้อ 7 ในการอนุญาตหรือให้สัมปทานตามข้อ 4 และข้อ 5 รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไข  
ใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อความผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้

เงื่อนไขที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมตาม  
รัฐมนตรีเห็นสมควร” วิธีการควบคุมอาจอยู่ในรูปการอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ การให้ใบอนุญาต  
การกำหนดคุณสมบัติของผู้รับสิทธิต่าง ๆ

## 3.3 ความจำเป็นในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

คงได้กล่าวมาแล้วว่า ในการดำเนินการบริการสาธารณะ ในกรณีของการจัดบริการ  
ทำอากาศยาน เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้าดำเนินการ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ  
รักษาความปลอดภัยและการลงทุนในกิจกรรมการบริการที่เกี่ยวกับอากาศยานและผู้โดยสารและ  
สินค้าที่ขนส่ง เป็นกิจกรรมที่ใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากในปัจจุบันรัฐจำเป็นต้องลด  
บทบาทในบริการสาธารณะลงจึงได้ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการ ซึ่งในส่วนของ  
การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้ให้เอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการของการทำอากาศยาน โดยมี  
เหตุผลดังต่อไปนี้

### 3.3.1 เหตุผลในการแบ่งเบาภาระงบประมาณในการพัฒนากิจการทำอากาศยาน

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 ได้มีมติให้มีการเพิ่มบท

บาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอโดยมีสาระสำคัญคือ ให้รัฐวิสาหกิจ<sup>17</sup> ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและดำเนินการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) และบริการสาธารณะต่าง ๆ (Public Services) ทั้งนี้ เพื่อลดภาระทางด้านงบประมาณแผ่นดินและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544)<sup>18</sup>

ทิศทางของนโยบายเบื้องต้นสอดคล้องกับอัตราการเจริญเติบโตของปริมาณการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคที่กำลังขยายตัว ซึ่งจากการศึกษาทางสถิติพบว่า โครงสร้างพื้นฐานของท่าอากาศยานกรุงเทพมหานครมีขีดความสามารถที่จะรองรับปริมาณผู้โดยสารในจำนวนจำกัด ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการจัดให้มีการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่สอง (หนองงูเห่า) เพื่อรองรับการขยายตัวดังกล่าว ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ (MegaProject) เกินกว่าความสามารถของทางรัฐบาลและการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยที่จะหาเงินทุนได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการลดภาระในการลงทุน การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อนำเงินที่ได้จากการแปรรูปไปใช้ในโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลแห่งที่สอง ให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2547 ด้วยเหตุนี้ ปัจจัยทางด้านความจำเป็นในเรื่องของการก่อสร้างสนามบินแห่งที่สอง จึงถือเป็นปัจจัยภายในของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยเองที่ผลักดันให้การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

### 3.3.2 การเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันภายในอุตสาหกรรมท่าอากาศยานและการขนส่งทางอากาศ

เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมท่าอากาศยาน (Airport Industry) ในอดีตจะพบว่า อุตสาหกรรมท่าอากาศยานจะดำเนินการโดยรัฐมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงเป็นท่าอากาศยานที่เป็นหน่วยธุรกิจ (Business Unit) หน่วยหนึ่ง ที่จำเป็นจะต้องแสวงหากำไร และพึ่งพาตนเองเป็นหลัก ท่าอากาศยานจำเป็นจะต้องมีการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ผู้โดยสาร สายการบินและสินค้าให้มากยิ่งขึ้นไป ประกอบกับการลงทุนในท่าอากาศยานซึ่งเป็นหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ที่เรียกว่าเป็น Super Infrastructure ของประเทศ จึงมีความจำเป็นอยู่เองที่รัฐจะต้องลดบทบาทในความเป็นเจ้าของ (State Own) ให้เหลือเป็นเพียงผู้กำกับดูแล (Regulator) หรือมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนให้ภาค

<sup>17</sup> มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522.

<sup>18</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544). กรุงเทพมหานคร: หจก. เม็ดทรายพริ้นติ้ง, 2540, หน้า 121-122

เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการเข้ามาดำเนินกิจการบริหารงานท่าอากาศยานภายใต้กฎพื้นฐานของการแข่งขันในตลาดเสรีและมุ่งเน้นความมีประสิทธิภาพในการให้บริการเป็นสำคัญ

ในอนาคตด้วยปัจจัยทางด้านการค้าแบบไร้พรมแดน การผ่อนคลายของธุรกิจสายการบินในการรวมตัวกันเป็นพันธมิตรทางธุรกิจ (Alliance) นโยบายการเปิดน่านฟ้าเสรีหรือแม้กระทั่งการเปิดเสรีในการจัดสรรสิทธิการลงจอดของเครื่องบิน ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของอุตสาหกรรมท่าอากาศยานในอนาคตทั้งสิ้น นอกจากนี้แล้วจากการศึกษาขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization) พบว่าต้นทุนในการพัฒนาระบบการขนส่งทางอากาศในอีก 10 ปีข้างหน้าจะสูงถึง 250,000 – 300,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 100 – 120 ล้านบาท ซึ่งการที่รัฐใดที่มีความจำเป็นต้องลงทุนในการพัฒนาท่าอากาศยานในระดับนี้จะมีภาระในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นอย่างมาก

ดังนั้น รูปแบบการลงทุนในการพัฒนาท่าอากาศยาน จึงได้มีในหลายรูปแบบ เช่น การลงทุนถือหุ้นร่วมกันระหว่างท่าอากาศยานต่าง ๆ ในรูปแบบการจ้างเหมาหรือให้สิทธิบริษัทเอกชนที่มีประสบการณ์ในความสำเร็จของบริหารธุรกิจท่าอากาศยานเข้ามาบริหารกิจการสนามบินนั้น ๆ

สำหรับการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งรับผิดชอบบริหารท่าอากาศยาน 5 แห่งดังกล่าวข้างต้น ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงพ้นจากกระแสของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมาแล้วได้ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2541 ได้มีมติอนุมัติการแปรสภาพการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และบริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ

### 3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย

หากพิจารณาถึงกฎหมายที่เป็นหลักในการแปรรูปการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

#### 3.4.1 พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ถือเป็นกฎหมายสำคัญในการเปิดโอกาสให้การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ดำเนินการแปรรูปโดยให้เอกชนสามารถเข้าร่วมประกอบกิจการของการท่าอากาศยานฯ อันได้แก่ จัดตั้งบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการท่าอากาศยาน และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย เช่น การจัดตั้งบริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ เป็นต้น และการให้การท่าอากาศยานฯ สามารถถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และมักจะทำให้ได้ราคาหุ้นในระดับราคาที่น่าพอใจ

### 3.4.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการซื้อหุ้นที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504

เป็นกฎหมายที่เตรียมความพร้อมในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐ โดยวิธีการซื้อกิจการหรือหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวคือ การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต้องได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้สำหรับการจำหน่ายได้ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

3.4.2.1 กิจการถือหุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลเกิน 5 แสนบาท

3.4.2.2 หุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลเกิน 5 แสนบาท แต่การจำหน่ายจะเป็นเหตุให้พ้นจากสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ

3.4.2.3 การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นในกรณีที่กระทรวงเจ้าสังกัดเห็นว่าเป็นปัญหานโยบาย

3.4.2.4 ให้มีคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ให้ความเห็นในวิธีการจำหน่ายหุ้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐ ให้ความเห็นในเรื่องราคาที่จะจำหน่ายโดยคำนึงถึงความมั่นคงฐานะการเงิน ประสิทธิภาพในการหากำไรและเวลาที่จำหน่ายและให้ความเห็นเรื่องอื่น ๆ แล้วแต่กรณี เมื่อคณะกรรมการดำเนินการเรียบร้อยแล้วให้เสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังตกลงกันประการใด ให้กระทรวงเจ้าสังกัดดำเนินการต่อไป

3.4.2.5 ในกรณีที่กระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลังตกลงกันไม่ได้ หรือกรณีที่กิจการหรือหุ้นที่จะจำหน่ายมีมูลค่าตามงบดุลเกินกว่า 5 ล้านบาท หรือราคาที่จะจำหน่ายเกิน 5 ล้านบาท ให้กระทรวงเจ้าสังกัดเสนอขอมติคณะรัฐมนตรี

### 3.4.3 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535

เป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการซื้อหุ้นและจำหน่ายหุ้นโดยส่วนราชการไว้ดังนี้

3.4.3.1 การซื้อหุ้นนิติบุคคล ให้ซื้อหุ้นที่มีลักษณะตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ก. หุ้นเพื่อดำรงสัดส่วนร้อยละ 70 ในกรณีที่มีเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันคงค้างอยู่หรือมีเงินให้กู้ต่อ

ข. หุ้นเพิ่มทุนตามสิทธิในกรณีที่เป็นสิทธิให้ผู้ถือหุ้นเดิม

ค. หุ้นนิติบุคคลที่รัฐบาลมีนโยบายให้ร่วมทุน

ง. หุ้นในนิติบุคคลที่ทำการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ

จ. หุ้นในกิจการที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.4.3.2 การจำหน่ายหุ้นนิติบุคคล ต้องจำหน่ายเพื่อไปซื้อหุ้นนิติบุคคลอื่น และการจำหน่ายหุ้นนิติบุคคลจะให้จำหน่ายหุ้นที่มีลักษณะตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ก. หุ้นที่รัฐบาลมีนโยบายให้จำหน่าย

ข. หุ้นซึ่งมีอัตราผลตอบแทนต่ำ

ค. หุ้นในกิจการซึ่งไม่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ

การซื้อหุ้นนิติบุคคลและการจำหน่ายหุ้นนิติบุคคลที่กล่าวมาอยู่ในอำนาจรัฐมนตรีที่จะให้ความเห็นชอบ แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่การจำหน่ายหุ้นกิจการต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน คือ

ก. หุ้นของกิจการซึ่งรัฐบาลถือหุ้นอยู่แต่ผู้เดียว ยกเว้นผู้ก่อตั้งหรือถือหุ้นอยู่เกินร้อยละ 99.99 ของหุ้นทั้งสิ้น

ข. ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของหุ้นทั้งสิ้น

ค. ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งสิ้น

ง. ทำให้สัดส่วนของหุ้นที่ถืออยู่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของหุ้นทั้งสิ้น

### 3.4.4 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

#### 3.4.4.1 ความเป็นมา

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่เริ่มมีการพิจารณาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เนื่องมาจากภาครัฐต้องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ โดยการให้เอกชนเข้าร่วมถือหุ้นในกิจการบางส่วนหรือขายหุ้นแก่ประชาชน โดยผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพื่อระดมทุนมาใช้ในกิจการของรัฐ โดยการให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง และพนักงานก็ยังคงมีงานทำอยู่ต่อไป แต่ในขณะนั้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาหรือตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีที่มีทุนเป็นก้อน ทำให้ไม่สามารถเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยวิธีดังกล่าว เพราะจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้งที่ล้าสมัย ทำให้ใช้เวลาพอสมควร คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติในขณะนั้น จึงได้มีคำริให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคำเนิการร่างกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่ง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่มีทุนเป็นก้อนสามารถเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยการให้เอกชนเข้าร่วมถือหุ้นได้ และได้มีการนำเสนอรัฐบาลในขณะนั้น แต่เนื่องจากปัญหาการยอมรับ

เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและปัญหาความไม่เข้าใจของพนักงานและประชาชน<sup>19</sup> รัฐบาลจึงได้ขอลอนร่างกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อความรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง

อย่างไรก็ดี เมื่อประเทศไทยต้องประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 จึงจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF หรือ International Monetary Fund) เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และพันธกรณีที่ถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามคือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จึงได้มีการพยายามที่จะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งข้อตกลงต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในปี พ.ศ. 2542 และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในเวลาต่อมา

#### 3.4.4.2 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ดังได้กล่าวมาแล้วพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการที่จะเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐ ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์การธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้อย่างสะดวก โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต<sup>20</sup>

#### 3.4.4.3 สารสำคัญของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ

(1) รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายจะดำเนินการแปรรูปภายใต้กฎหมายฉบับนี้

รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายสามารถใช้กฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีสถานภาพเป็นบริษัทอยู่แล้ว ไม่ต้องใช้กฎหมายฉบับนี้ เพราะมีรูปแบบเป็นบริษัทอยู่แล้ว

<sup>19</sup> กรมบัญชีกลาง. คู่มือและแนวทางในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ. มปป, หน้า 2.

<sup>20</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 128 ก. ฉบับลงวันที่ 16 ธันวาคม 2542, หน้า 70.



“รัฐวิสาหกิจ” ตามคำจำกัดความที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แยกได้เป็น 2 ประเภทกล่าวคือ<sup>21</sup>

ประเภทองค์กรของรัฐเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมีกฎหมายเฉพาะของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาหรือพระราชกำหนดก็ตาม เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฯลฯ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามระเบียบซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง โรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ สำนักงานธนาคุณเคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์ ฯลฯ

ประเภทบริษัทซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด โดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทขนส่ง จำกัด ฯลฯ

แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ มิได้เป็นกฎหมายในลักษณะบังคับให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องแปลงสภาพเป็นบริษัท แต่เป็นกฎหมายในลักษณะเครื่องมือ (Instrument) ที่นำมาใช้เมื่อรัฐวิสาหกิจใดที่อยู่ในประเภทองค์กรของรัฐหรือหน่วยธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของจะแปลงสภาพเป็นบริษัท ซึ่งเมื่อรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นแปลงเป็นบริษัทแล้ว บริษัทดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิม เนื่องจากกระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจอยู่คราบใดที่รัฐยังคงถือหุ้นในบริษัทนั้นมากกว่าร้อยละ 50 แต่เมื่อรัฐจำหน่ายหุ้นในบริษัทจนถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 แล้ว บริษัทนั้น ก็จะกลายเป็นบริษัทของเอกชนเต็มรูปแบบ

นอกจากนี้ กฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจได้กำหนดขอบเขตการแปลงสภาพเป็นบริษัทไว้ อย่างยืดหยุ่น ซึ่งสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้หลายวิธี โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งดังนี้

(ก) รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นทุนเรือนหุ้น และจัดตั้งเป็นบริษัทเพียงบริษัทเดียวทั้งหมดก็ได้

(ข) รวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจ มาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4.

### 3.4.5 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

#### 3.4.5.1 คณะรัฐมนตรี

เป็นผู้พิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางในการดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท และหลังจากคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้พิจารณารายละเอียดตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะพิจารณาอนุมัติอีกครั้งก่อนที่จะมีการจดทะเบียนให้กิจการของรัฐวิสาหกิจแปลงเป็นรูปบริษัท

#### 3.4.5.2 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ และรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 15 คน เป็นกรรมการและมีข้าราชการประจำอีก จำนวน 5 คน ที่มีตำแหน่งพิเศษทางด้านการเงิน กฎหมายและนโยบายภาพรวมของประเทศ เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ นอกจากนี้ยังมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 6 คน โดยต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถและมีความเป็นกลาง โดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจจะพิจารณารัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น<sup>22</sup>

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>23</sup>

(ก) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(ข) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น และการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา 21

(ค) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จดทะเบียนจัดตั้งตาม (ข)

(ง) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของธุรกิจประเภทนั้น

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 5 .

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

- (จ) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19
- (ฉ) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น การจัดทำระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- (ช) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนด “ข้อจำกัด” ของผู้เป็นกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจไว้ว่า ภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่พ้นจากตำแหน่งกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ จะเป็นผู้ถือหุ้นหรือกรรมการผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาการเงิน หรือที่ปรึกษาการจัดการ จำหน่ายหุ้นหรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือได้รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษนอกเหนือจากธุรกิจหรือการงานปกติของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีของข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง<sup>24</sup>

#### 3.4.5.3 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น กล่าวคือคณะกรรมการจัดตั้งบริษัทจะดำเนินการเตรียมการจัดตั้งบริษัทตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโดยจะทำหน้าที่ประเมินราคาหุ้น จำนวนหุ้น กำหนดชื่อบริษัทและโครงสร้างของบริษัทรวมทั้งมีอำนาจที่จะชี้ว่าทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่จะอยู่ในความครอบครองของรัฐควรจะไปกับบริษัทหรือส่งกลับคืนกระทรวงการคลัง

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทประกอบด้วยปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้นเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 3 คน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>25</sup>

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542, มาตรา 12.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542, มาตรา 16.

(ก) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่โอน ให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะให้ตราเป็นของกระทรวงการคลัง

(ข) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

(ค) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้นตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

(ง) กำหนดชื่อของบริษัท

(จ) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชี ในวาระเริ่มแรก

(ฉ) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(ช) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

(ซ) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(ฅ) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (3) และ (8)

(ณ) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

#### 3.4.5.4 อำนาจสิทธิหรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

(ก) การโอนอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจไปยังบริษัท

ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นทุนเรือนหุ้น หรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้น ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะหรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป อย่างไรก็ตาม อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่่านั้นอาจจำกัดหรือคงได้ การกำหนดให้บริษัท (ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ) คงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น ให้ดำเนินการโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 โดยถือหลักว่า บริษัทจะมีอำนาจ สิทธิหรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและอาจกำหนดให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดก็ได้ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่าง ๆ

และวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพและมีอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้เปรียบเหมือนกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้กำกับรายสาขาก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการกำกับรายสาขาต่อไป

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ ตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 จะสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการ (องค์กรกำกับรายสาขา) หรือเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามนิยามของคำว่ารัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

(ข) การโอนสินทรัพย์และการกำหนดมูลค่าหุ้นและจำนวนหุ้น

ตามกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจโอนไปเป็นของบริษัท ณ วันที่มีการจดทะเบียนบริษัท ทั้งนี้ การโอนมีผลตามกฎหมายทันที จึงไม่ต้องมีการทำสัญญาระหว่างผู้โอนกับผู้รับโอน โดยการโอนสินทรัพย์จะโอนไปตามราคาในบัญชี จึงไม่ต้องมีการประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่ จะกระทำต่อเมื่อมีการจำหน่ายหุ้นเดิมหรือหุ้นเพิ่มทุนออกไป สำหรับการกำหนดจำนวนหุ้นและมูลค่าหุ้นสามารถกระทำได้โดยการนำทุนประเดิมซึ่งอาจมาจากงบประมาณแผ่นดินมาจดทะเบียนเป็นทุนจดทะเบียนในส่วนของการอื่น ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น เช่น ส่วนเกินทุนกำไรสะสมที่ยังคงอยู่อย่างเดิมในบัญชีทุนของงบดุลของบริษัทนั้น<sup>26</sup>

(ค) การค้าประกันเงินกู้และสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ตามกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดไว้ว่า ในวันจดทะเบียนบริษัทนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้าประกันอยู่แล้วก็ให้กระทรวงการคลังค้าประกันต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามภาระผูกพันในสัญญาที่มีอยู่เดิม อันจะทำให้กิจการดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งกู้ยืมเงินมาจากสถาบันการเงินต่างประเทศ ถ้ารัฐไม่ค้าประกันต่อไปอาจทำให้เจ้าหนี้เรียกชำระหนี้คืนเงินกู้ทั้งหมด ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก โดยรัฐไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ดังกล่าวทั้งหมดในคราวเดียวกันได้ ดังนั้นรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจึงยังจำเป็นต้องค้าประกันหนี้นั้นต่อไป อย่างไรก็ตามได้บัญญัติให้ภาระการค้าประกันนั้นอาจถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการปฏิบัติตามหลักของธุรกิจทั่วไปมากยิ่งขึ้น และบริษัทจะไม่มีรายได้เปรียบบริษัทเอกชนทั่วไป<sup>27</sup>

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 26

ส่วนสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่ดินนั้นต่อไปในลักษณะสิทธิการเช่า แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้เพื่อให้การดำเนินการของบริษัทสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้นในแง่ของการสะท้อนถึงต้นทุนการดำเนินงาน

#### 3.4.5.5 การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

เมื่อได้เปลี่ยน “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจใดเป็น “ทุนเรือนหุ้น” และจัดตั้งเป็นบริษัททั้งองค์กรแล้ว และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น เพื่อลดภาระที่จะต้องตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นรายฉบับในภายหลัง แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจเดิมมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอยู่อย่างใด และมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริษัทมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวต่อไป ก็ให้ถือว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกเลิกนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 (ซึ่งเป็น พระราชกฤษฎีกาที่กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทฯ ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ)<sup>28</sup>

โดยเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาข้างต้น รัฐบาลต้องรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ทราบถึงความเป็นไปในการให้อำนาจหรือการจำกัดอำนาจ สิทธิหรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่จะแปลงเป็นบริษัทหรือการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

#### 3.4.5.6 พนักงานและลูกจ้าง

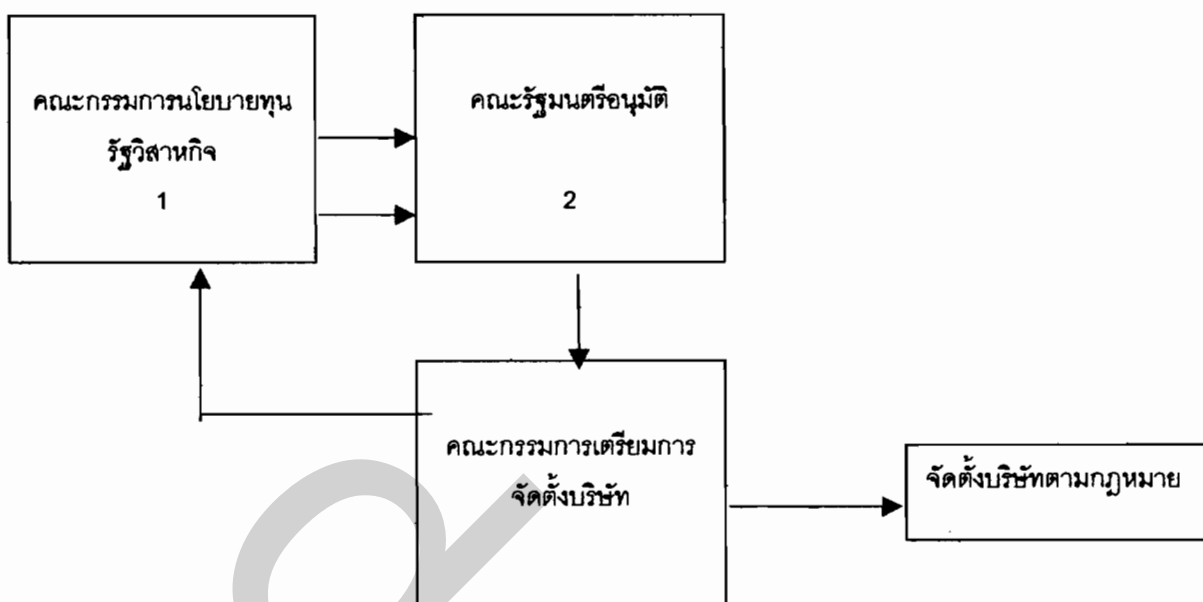
ตามกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจได้ให้หลักประกันแก่พนักงาน โดยกำหนดว่า ในวันจดทะเบียนบริษัท ให้พนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้นับอายุงานต่อเนื่องโดยไม่ถือว่าเป็นการเลิกจ้าง โดยให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทที่ตั้งขึ้น และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทจะยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี

และโดยที่สถานภาพของบริษัทนั้นยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม พนักงานที่โอนมาเป็นพนักงานของบริษัทยังคงมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เหมือนเดิม<sup>29</sup>

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 28

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 25.

## ภาพที่ 2 รูปขั้นตอนการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท



- กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอน
- กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนจำนวนหุ้น และมูลค่าหุ้นแต่ละหุ้น
- กำหนดโครงสร้างการบริหารของบริษัท
- จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัทที่จะแปลงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ
- จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นกระบวนการที่ไม่ครบขั้นตอน กล่าวคือ พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นบริษัท โดยกฎหมายดังกล่าวมิได้มีเนื้อหาสาระก้าวล่วงลงไป ในรายละเอียดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใดทั้งสิ้น ดังนั้น เมื่อรัฐวิสาหกิจใดที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าวแล้ว รัฐวิสาหกิจนั้นก็จะเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของบริษัทที่มีทุนเป็นเรือนหุ้น แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดมาตรการที่รัฐจะดำเนินการนำเอาหุ้นของบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจออกจากรวมไปถึงการประเมินราคาสินทรัพย์และมูลค่าหุ้นที่จะนำออกขาย

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการทำให้ “ความเป็นเจ้าของ” ของรัฐหมดไป รัฐวิสาหกิจในรูปแบบของบริษัทที่มีทุนเป็นหุ้นจะถูกแปรรูปได้ก็แต่โดยการขายหุ้นให้เอกชน จนสัดส่วนความเป็นเจ้าของรัฐน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นกฎหมายที่ทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ไม่ครบขั้นตอน ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

(2) โครงสร้างกฎหมายเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายการเมืองอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะนำมาแปลงทุนเป็นหุ้น และการให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งประกอบไปด้วยฝ่ายการเมืองเป็นส่วนใหญ่ การให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจที่จะควบคุมการดำเนินการทุกขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการเสนอแนะต่างๆต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ซึ่งในประการหลังนี้ทำให้กล่าวได้ว่าคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งประกอบด้วยคณะบุคคลไม่เกิน 26 คน ที่มาจากบุคคลในคณะรัฐมนตรีประมาณ 16 คน มาจากผู้ทีคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 6 คน และมาจากข้าราชการประจำอีก 5 คน เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเกี่ยวกับการดำเนินการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นของบริษัท

นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีการให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองแทรกอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นการให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น การกำหนดจำนวนหุ้นและมูลค่าหุ้น การกำหนดรายชื่อกรรมการบริษัทซึ่งคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจสามารถแก้ไขเพิ่มเติมสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ได้รวมถึงการให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาใช้อำนาจพิเศษของรัฐวิสาหกิจที่ได้เปลี่ยนแปลงเป็นบริษัทแล้วด้วย

ฉะนั้นการที่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการไปด้วยความโปร่งใสและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารเท่านั้น

### 3.4.6 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

#### 3.4.6.1 วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 นี้ เป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่สำคัญของรัฐ โดยกำหนด



โครงการที่มีการลงทุนมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ โดยกฎหมายนี้ได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติไว้ตั้งแต่การเสนอโครงการ การดำเนินโครงการ และการกำกับดูแลและติดตามผล ซึ่งได้กำหนดให้หน่วยงานกลางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาท เป็นต้น รวมถึงผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเข้ามาช่วยวิเคราะห์พิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมดำเนินโครงการในทุก ๆ ขั้นตอน นอกเหนือจากการพิจารณาของกระทรวงเจ้าสังกัดเพียงแห่งเดียว และอำนาจในการอนุมัติโครงการเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีแทนที่จะเป็นของบุคคลคนเดียวคือรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด และได้กำหนดให้มีการติดตามผลการดำเนินงานของเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเกิดผลสำเร็จ รวมทั้งหากเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการก็พร้อมที่จะได้รับการแก้ไขจากภาครัฐ ทั้งนี้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการให้เอกชนเข้าร่วมงานได้ทราบตั้งแต่เริ่มโครงการจนแล้วเสร็จและสิ้นอายุสัญญา ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นใจต่อภาคเอกชนผู้เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันของภาคเอกชน ความโปร่งใสและการป้องกันการทุจริตคอร์ปชั่นซึ่งก่อนมีกฎหมายนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนในการเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐไว้อย่างไรบ้าง อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ความโปร่งใสในการอนุมัติโครงการและการก่อให้เกิดการคอร์ปชั่นเกิดขึ้น<sup>30</sup>

#### 3.4.6.2 ขอบเขตของพระราชบัญญัตินี้

กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 นี้ มีขอบเขตบังคับแก่การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐในโครงการของรัฐที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ และแม้โครงการใดมีวงเงินไม่ถึงหนึ่งพันล้านบาทคณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ก็ ได้ แต่กฎหมายนี้ไม่ใช้บังคับการที่รัฐให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่<sup>31</sup> ซึ่งการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐนั้นจะร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด ซึ่งเป็นการเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐได้หลายวิธีการ ไม่ใช่เฉพาะการให้สัมปทาน (Concession Agreements) หรือการร่วมทุน (Joint Venture) เท่านั้น เช่น การจัดให้

<sup>30</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543, หน้า 94.

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 3 วรรค 2, มาตรา 5, และมาตรา 11.

เจ้าหน้าที่ราชพัสดุอยู่ในความหมายของคำว่า “กิจการของรัฐ” ตามนัยมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ไม่ว่าจะจัดให้เขานั้นจะมีเงื่อนไขว่าผู้เช่าจะก่อสร้างอาคารในที่ดินที่ราชพัสดุที่เช่าเพื่อยกกรรมสิทธิ์ให้แก่กระทรวงการคลังหรือไม่ หรือการให้สิทธิเอกชนเข้าบริหารศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ซึ่งมีมูลค่าของอาคารศูนย์การประชุม และราชพัสดุซึ่งเป็นที่ตั้งของศูนย์ประชุมดังกล่าวมีวงเงินหรือทรัพย์สินเกินหนึ่งพันล้านบาทนั้น ถือได้ว่าเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐด้วย เป็นต้น<sup>32</sup>

#### 3.4.6.3 การรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตาม พระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้<sup>33</sup>

#### 3.4.6.4 ขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งขั้นตอนการดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการเสนอโครงการ ขั้นตอนการดำเนินโครงการ และขั้นตอนการกำกับดูแลและติดตามผล

##### ก. ขั้นตอนการเสนอโครงการ

ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ โดยละเอียดตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด<sup>34</sup> โดยมีเงื่อนไขว่า ถ้าเป็นโครงการที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา<sup>35</sup> ต่อจากนั้น ถ้าเป็นโครงการใหม่ ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาถ้าเห็นชอบ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นชอบให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการ ถ้าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วย ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอ

<sup>32</sup> สุภัฏญา นาเวียงชัย. "การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการของรัฐ" วารสารกฎหมาย ปกครอง. ตอน 1, เล่ม 18. 2542, หน้า 76-79.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 6.

<sup>35</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

คณะรัฐมนตรีชี้ขาด ส่วนกรณีโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้วให้เสนอต่อกระทรวงการคลังพิจารณา ถ้าเห็นชอบเสนอคณะรัฐมนตรีใหม่<sup>36</sup>

#### ข. ขั้นตอนการดำเนินโครงการ

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานเจ้าของโครงการร่างประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีส่วนร่วมกับงานหรือดำเนินการ<sup>37</sup> ถ้าเป็นโครงการที่มีทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจ้างที่ปรึกษาร่างสัญญา, กำหนดเงื่อนไขและสาระสำคัญที่ต้องมี<sup>38</sup> และให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศและคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงาน<sup>39</sup> ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาหรือดำเนินการก่อนลงนาม<sup>40</sup> และให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผลเสนอต่อรัฐมนตรีเข้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่คณะกรรมการตัดสินใจ หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวนความเห็นแล้วนำผลการพิจารณาให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจชี้ขาด<sup>41</sup>

#### ค. ขั้นตอนการกำกับดูแลและติดตามผล

เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้วให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญาและรายงานผลการดำเนินงานความคืบหน้า ปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเข้าสังกัดเพื่อทราบ<sup>42</sup> และในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อผูกพัน

<sup>36</sup> มาตรา 8 และ 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

<sup>37</sup> มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

<sup>38</sup> มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 และ 14.

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 20.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 21.

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 17.

ของสัญญาที่ลงนามไปแล้วให้ผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการประสานงานทำรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป<sup>43</sup>

3.4.6.5 ผลของการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ได้มีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 9 เมษายน 2535 นั้น ปรากฏว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการซึ่งประกอบไปด้วยส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่ารัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของโครงการที่จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอโครงการ ขั้นตอนการดำเนินโครงการ และขั้นตอนการกำกับดูแลและติดตามผล ทำให้โครงการของรัฐที่เข้าเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันของภาคเอกชนที่ขอเสนอตัวเข้าทำโครงการของรัฐ พร้อมทำให้เกิดความโปร่งใสในการแข่งขันและการอนุมัติโครงการทั้งลดการคอร์รัปชันในการอนุมัติโครงการของรัฐลง เนื่องจากกฎหมายนี้ได้กำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติไว้หลายขั้นตอน กำหนดผู้พิจารณาคัดเลือกเอกชนและกำกับดูแลและติดตามผลเป็นบุคคลหลายคนในรูปคณะกรรมการมาจากหลายหน่วยงานของรัฐ เช่น คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการประกอบไปด้วยผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหน่วยงานอื่นของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณีเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงอื่นอีกสองกระทรวงกระทรวงละหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ<sup>44</sup> หรือคณะกรรมการประสานงานหลังจากมีการลงนามในสัญญาแล้ว ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหนึ่งคน และผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมิใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดหนึ่งคน และผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครง

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 22 , มาตรา 23.

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 13.

การเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน และรวมกันไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ<sup>45</sup> เป็นการถ่วงดุลอำนาจกัน ซึ่งแตกต่างจากเมื่อก่อนที่มีกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ เป็นอำนาจของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของโครงการเพียงคนเดียว เป็นผู้คัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานและไม่ได้กำหนดขั้นตอนการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐไว้ ซึ่งตามกฎหมายนี้ได้กำหนดคผู้อนุมัติโครงการ โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งแตกต่างกับก่อนมีกฎหมายนี้บังคับใช้ เป็นอำนาจการอนุมัติโครงการโดยรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเท่านั้น เมื่อกฎหมายนี้กำหนดขั้นตอนปฏิบัติไว้ชัดเจนแล้วเมื่อมีผลบังคับใช้แล้วก็บรรลุลวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันของภาคเอกชน เกิดความโปร่งใสในการแข่งขันและการอนุมัติโครงการ และลดการคอร์รัปชันลงได้ ซึ่งแต่ก่อนกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้การอนุมัติโครงการทำได้รวดเร็วโดยผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานเจ้าของโครงการและรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่หน่วยงานเจ้าของโครงการได้อนุมัติไม่มีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาไว้ แต่กฎหมายปัจจุบันนี้มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติไว้ ทำให้ใช้ระยะเวลาในการอนุมัติโครงการที่นานกว่า อย่างน้อยในการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายนี้ก็มีระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 6 เดือน เนื่องจากผ่านหลายขั้นตอนและผ่านการพิจารณาจากบุคคลหลายคน ซึ่งท้ายที่สุดก็ทำให้เกิดความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการแข่งขัน การอนุมัติโครงการ และการป้องกันการทุจริตได้ตามวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายนี้มาบังคับใช้บังคับ แต่มีผลข้างเคียงในเรื่องของความตายตัวและความคล่องตัวในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้คงที่จะได้กล่าวในบทต่อไป

### 3.5 การแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 ถือได้ว่าเป็นแนวทางเริ่มต้นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานในหลายรูปแบบและหลายธุรกิจ ดังสรุปได้ดังนี้

**3.5.1 งานจ้างเหมาให้เอกชนดำเนินการ** ส่วนใหญ่การจ้างเหมาให้เอกชนดำเนินการจะเป็นแรงงาน เช่น การจ้างเหมาบำรุงรักษาต่าง ๆ จ้างทำความสะอาดต่าง ๆ ในทำอากาศยาน โดยสัญญาจ้างเหมาให้เอกชนดำเนินการส่วนใหญ่จะเป็นสัญญาต่อปี

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 22.

**3.5.2 การให้สัมปทานสิทธิและจัดเก็บผลประโยชน์** การให้สัมปทานสิทธิและจัดเก็บส่วนแบ่งผลประโยชน์ สามารถแบ่งกิจกรรมหลักออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ ร้านค้าในอาคาร การบริหารในอาคาร การจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม สิ่งอำนวยความสะดวกและอื่น ๆ การให้สัมปทานสิทธิส่วนใหญ่จะมีอายุไม่เกิน 5 ปี และมีการจัดเก็บส่วนแบ่งผลประโยชน์ซึ่งมีการทบทวนอัตราการเก็บค่าตอบแทนในทุกปี

**3.5.3 การร่วมทุนและดำเนินงานกับภาคเอกชน** การทำอากาศยานมีการร่วมทุนและดำเนินงานกับภาคเอกชนโดยร่วมทุนในธุรกิจหลายประเภทและการร่วมทุนส่วนใหญ่จะได้ผลตอบแทนเป็นเงินปันผลทุก ๆ ปี โดยผลตอบแทนเงินปันผลที่ได้รับจากบริษัทร่วมทุนในปี 2540 มีมูลค่า 13.37 ล้านบาท การร่วมทุนกับภาคเอกชนของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยสามารถสรุปได้ดังนี้<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย. ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ หน้า 177- 178.

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นการร่วมทุนของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยกับบริษัทเอกชน

บริษัทร่วมทุน	ลักษณะการประกอบ กิจการ	ทุนจดทะเบียน (ล้านบาท)	สัดส่วนการถือหุ้นของการทำ อากาศยานแห่งประเทศไทย ร้อยละ	จำนวนเงินลงทุนของการทำ อากาศยานแห่งประเทศไทย (ล้านบาท)	เริ่มดำเนินการ
1. บริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งใหม่	ก่อสร้างทำอากาศยาน	10,000	21.38	4,995.00	27 กุมภาพันธ์ 2539
2. บริษัท ไทยแอร์พอร์ตส์ กราวด์ เซอร์ วิส เซส จำกัด	บริการในลานจอด อากาศยาน	50	28.50	7.13	1 กรกฎาคม 2533
3. บริษัท แอร์พอร์ต ดิวตี้ ฟรี จำกัด	จำหน่ายสินค้าปลอดภาษี	200	10	20.00	1 สิงหาคม 2532
4. บริษัท ครีกริกการ บินภูเก็ต จำกัด	ให้บริการอาหารและ เครื่องดื่มแก่สายการบิน	100	10	10.00	1 ตุลาคม 2538
5. บริษัท คอมเมอเชียล อินเตอร์เนชั่นแนล แอร์พอร์ต ไฮเต็ล จำกัด	ธุรกิจ โรงแรม	120	9	10.80	1 กรกฎาคม 2526
6. บริษัท บริการเช่าเพลิงการบิน กรุงเทพ จำกัด (มหาชน)	บริการเติมน้ำมันทางท่อ อากาศยานที่ ทกท.	340	6.72	16.80	1 ตุลาคม 2529
7. บริษัท เจ.เอ็ม.ที. ดิวตี้ฟรี จำกัด	จำหน่ายสินค้าปลอดภาษี	200	5	10.00	1 มกราคม 2540
8. บริษัท ขนส่งน้ำมันทางท่อ จำกัด	จัดส่งน้ำมันทางท่อ	796	2.76	22.00	1 มกราคม 2537
9. บริษัท เทรคสยาม จำกัด	บริการรถยนต์	30	10	3.00	1 ธันวาคม 2539
10. บริษัท เทรคสยาม จำกัด	บริการแลกเปลี่ยนข้อมูล	200	15	0.75	ยังไม่เริ่มดำเนินการ

**3.5.4 การให้เอกชนเช่ากิจการบางส่วนไปดำเนินงาน** การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้กำหนดให้เอกชนเช่ากิจการบางส่วนไปดำเนินงานโดยกำหนดใช้กับกิจการบางประเภทที่มีขอบเขตในการดำเนินงาน เช่น อาคารคลังสินค้าบริการภาคพื้นดินและบริการส่งด่วนทางอากาศ โดยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้เรียกเก็บค่าตอบแทนจากกิจการภาคพื้นดินในส่วนของบริการคลังสินค้าเพียงอย่างเดียว กิจการส่วนอื่น ๆ ยังไม่มีการจัดเก็บผลประโยชน์แต่อย่างใด ทั้งนี้สืบเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้เน้นการลดบทบาทของรัฐในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจโดยกำหนดแนวทางพัฒนาดังนี้

**ประการแรก** เพิ่มบทบาทภาคเอกชน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง

**ประการที่สอง** จัดตั้งองค์กรกลางเป็นการถาวร เพื่อบริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนและประสานการปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

**ประการที่สาม** นำระบบประเมินผลการดำเนินงานมาใช้แทนการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ซึ่งนโยบายดังกล่าวส่งผลให้เกิดแนวคิดในการที่จะเพิ่มบทบาทให้กับภาคเอกชนของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยสะท้อนผ่านกระบวนการแปรรูป ซึ่งการแปรรูปดังกล่าวได้วางอยู่บนพื้นฐานของวัตถุประสงค์ที่เชื่อมโยงกับการบริหารและการดำเนินงานดังต่อไปนี้

ก. ด้านการดำเนินงาน เพื่อเป็นการเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงานของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการดำเนินงาน รวมทั้งเพิ่มความรู้และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการดำเนินงานขององค์กร

ข. ด้านบุคลากร เพื่อให้พนักงานส่วนใหญ่ยอมรับและเห็นประโยชน์ของการแปรรูป โดยให้พนักงานมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของอันจะก่อให้เกิดความรู้สึกที่ดีและผูกพันต่อองค์กร และส่งผลให้พนักงานทำงานอย่างเต็มที่

ค. ด้านการเงิน เพื่อความสามารถในการระดมทุนให้กับองค์กร ปรับปรุงการสร้างรายได้ขององค์กรช่วยเพิ่มมูลค่าขององค์กร

อย่างไรก็ตามการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกระบวนการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยนี้ ยังคงมีข้อจำกัดหรือติดขัดอีกมากมาย ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับต่อไป

### 3.6 ปัญหาและข้อจำกัดในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

#### 3.6.1 ข้อจำกัดด้านกฎหมายและสิทธิพิเศษของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 เมษายน 2540 ได้กำหนดว่าการทำ



อากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจในกลุ่มที่ยังคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจแต่จะแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทจำกัด เพื่อนำหุ้นเข้าระดมในตลาดหลักทรัพย์ ในปัจจุบันกฎหมายที่จะนำมาใช้ในการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท มีทั้งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของสิทธิพิเศษของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เมื่อการทำอากาศยานฯ ได้แปรรูปเป็นบริษัทจำกัดแล้ว สิทธิพิเศษในฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจจะหมดไปและไม่อาจโอนสิทธิเหล่านี้ไปยังบริษัทลูกได้ สิทธิพิเศษที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีอยู่จะต้องเปลี่ยนไป เช่นการเป็นเจ้าของพนักงานของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย สามารถให้ความคุ้มครองบางประการในการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยเจ้าพนักงานไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว ถ้าหากได้กระทำการให้บุคคลที่สามเสียหาย โดยเฉพาะในด้านการรักษาความปลอดภัย ซึ่งต้องใช้อำนาจมหาชน (public power) เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่การเป็นพนักงานของบริษัทย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองดังกล่าว ซึ่งการรักษาความปลอดภัยส่วนรวมไม่สามารถให้เอกชนกระทำได้ ต้องมีพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย ถ้าการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ อำนาจที่เกิดจากการเป็นพนักงานและสิทธิพิเศษที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีอยู่เดิมยังใช้ได้ต่อไป และอาจให้บริการแก่บริษัทลูกได้ ดังนั้นก่อนที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จะสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 รัฐต้องวางกรอบโดยเฉพาะการรักษาความปลอดภัยให้ชัดเจน

### 3.6.2 ข้อจำกัดเรื่องสิทธิผ่านทางและสิทธิที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สิทธิผ่านทางและสิทธิที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้บัญญัติให้พนักงานการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย สามารถเข้าไปใช้สอย ครอบครองอสังหาริมทรัพย์อื่นใดได้ตามความจำเป็น ซึ่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้ให้อำนาจไว้กว้างกว่าพระราชบัญญัติเดินอากาศซึ่งกำหนดให้พนักงานสามารถเข้าไปในสถานที่ที่สนามบินอนุญาตหรือสถานที่ซึ่งเก็บซ่อมอากาศยาน แต่ไม่อาจเข้าไปในสถานที่อื่น ๆ ที่มีใช้สนามบินหรือโรงเก็บเครื่องบิน จึงควรให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยปรึกษากับกระทรวงคมนาคม แก่ไขพระราชบัญญัติเดินอากาศ ให้รับเอาอำนาจหน้าที่ของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยที่เคยใช้อยู่เดิม ไปด้วยให้เสร็จสิ้นก่อนการแปรรูป

### 3.6.3 ข้อจำกัดในการดำเนินการร้านค้าปลอดอากร

การดำเนินการร้านค้าปลอดอากรต้องเป็นการดำเนินงานของภาครัฐ (โดยรัฐถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 ) หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ถ้าการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยแปรสภาพเป็นบริษัทย่อมไม่สามารถดำเนินการในกิจการดังกล่าวได้ ดังนั้น ก่อนการแปรรูปการทำอากาศ

ยานแห่งประเทศไทย หรือจัดตั้งบริษัทลูก จะต้องพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและแก้ไขประกาศกรมศุลกากรก่อน เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการร้านค้าปลอดอากรต่อไปได้อย่างไม่ขาดตอน

#### 3.6.4 ข้อจำกัดอื่นๆ

สำหรับแนวนโยบายอื่นๆ ของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นต้นว่า นโยบายการโอนสนามบินภูมิภาคจากกรมการบินพาณิชย์ให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยจากมติคณะรัฐมนตรีที่มีคำริให้โอนการทำอากาศยานภูมิภาคที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมการบินพาณิชย์ที่สมควรพัฒนาและปรับปรุงให้ทันสมัยโดยด่วน เช่น ทำอากาศยานเชียงใหม่ ทำอากาศยานอุดรธานี เป็นต้น<sup>47</sup> ให้อยู่ในความรับผิดชอบของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับแนวทาง ระยะเวลา และเงื่อนไขการโอนทำอากาศยานภูมิภาคดังกล่าว ดังนั้น ก่อนที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจะทำการแปรรูปจะต้องมีการดำเนินการในเรื่องนี้ให้มีความชัดเจน

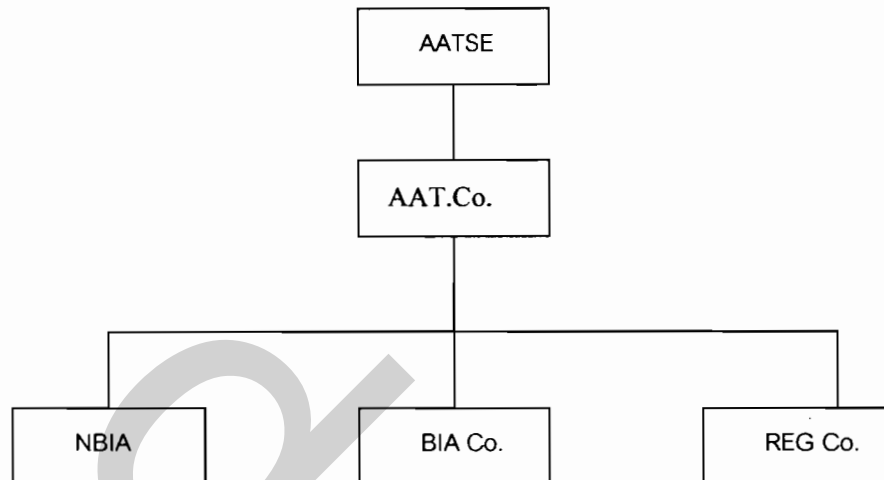
นอกจากนี้ในประเด็นการกำหนดอัตราค่าภาระการใช้ทำอากาศยานและการกำหนดระยะเวลาการเช่าและอัตราค่าเช่าที่ราชพัสดุที่ควรจะทำให้ชัดเจนก่อนที่จะมีการแปรรูป

จากประเด็นในข้อจำกัดข้างต้นที่ได้นำเสนอไปนั้น ถือว่าเป็นปัจจัยที่นำมาสู่การพิจารณาในการเลือกรูปแบบในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยทางการทำอากาศยานร่วมกับกลุ่มที่ปรึกษา ได้แก่ บริษัท เลห์แมน บราเดอร์ จำกัด (Lehman Brothers) Union Bank of Switzerland (UBS) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ Tisco จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นวชนกิจ จำกัด (มหาชน) ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) และสถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เสนอแนวทางในการแปรรูปต่อคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจได้เสนอให้มีการจัดตั้ง บริษัท โฮลดิ้ง โดยมีบริษัท การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด (AAT.PLC) เป็นบริษัทแม่ และมีบริษัทลูก 3 บริษัท คือ บริษัททำอากาศยานกรุงเทพ จำกัด (BIA.CO. หรือ ทกท.) บริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) และบริษัท ทำอากาศยานภูมิภาค (REG.CO) สำหรับการระดมทุน AAT.SOE จะถือหุ้นใน AAT.PLC. ร้อยละ 70-80 พันธมิตรทางธุรกิจจะถือหุ้นร้อยละ 20-30 AAT.PLC จะถือหุ้นใน บทม. และ BIA.CO ร้อยละ 100 และใน REC.CO ร้อยละ 25-51 นอกจากนี้แล้วยังมีการทำสัญญา

<sup>47</sup> คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2539 ได้มีมติให้ทำอากาศยานเชียงใหม่อยู่ในความรับผิดชอบของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยก่อน ที่เหลืออีก 27 ทำอากาศยาน ให้กระทรวงคมนาคม จัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจแห่งใหม่

จ้างบริหารการทำอากาศยานกรุงเทพและทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่อีกด้วย ถ้าดับสุด  
ท้ายจะทำการกระจายหุ้นแก่ประชาชนทั่วไปในภายหลัง (Sequent IPO)

**ภาพที่ 3 แสดงโครงสร้างการแปรรูปและการร่วมทุนของพันธมิตรทางธุรกิจของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย**



จากการวิเคราะห์จะพบว่า รูปแบบในการแปรรูปและการร่วมทุนฯ ที่ได้อธิบายไว้ในเบื้องต้นถือว่าเป็นทางเลือกที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐบาล การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และโครงการสนามบินแห่งที่สอง โดยข้อเสนอการเข้าร่วมลงทุนของพันธมิตรควรครอบคลุมประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1. ให้พันธมิตรธุรกิจเข้ามาถือหุ้นใน AAT PLC ไม่เกินร้อยละ 30 ของทุนจดทะเบียน
2. สิทธิและอำนาจหน้าที่ในการบริหารที่พันธมิตรธุรกิจจะได้รับสิทธิออกเสียง และตัวแทนในคณะกรรมการบริษัทของ AAT PLC ตามจำนวนหุ้นที่ถือ

สัญญาว่าจ้างบริหารทำอากาศยานทั้ง 2 แห่ง (Management Contract) ซึ่งจะครอบคลุมถึงขอบเขตในการบริหาร และค่าตอบแทนในการบริหารซึ่งควรกำหนดในลักษณะที่ขึ้นกับผลการดำเนินงานของพันธมิตรด้วย

3. คุณสมบัติของพันธมิตรธุรกิจ ควรจะประกอบด้วยผู้ที่มีประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในการบริหารทำอากาศยานจนเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป และผู้ที่มีความสามารถในการจัดการและบริหารงานก่อสร้างทำอากาศยาน

4. เจือใจในการเข้าร่วมทุนของพันธมิตรธุรกิจ ควรทำความเข้าใจชัดเจนในเรื่องแผนการดำเนินธุรกิจ แผนการลงทุนและวิธีในการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างกัน เพื่อลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ซึ่งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย กระทรวงคมนาคม คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจและรัฐบาล ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อดีในรูปแบบของการแปรรูปฯ ดังกล่าว ด้วยเหตุผลที่ว่า ด้านโครงสร้างองค์กรการจัดตั้งบริษัทร่วมทุน (Holding Company) โดยจัดตั้งบริษัทลูกสามบริษัทก็เพื่อให้บริษัท การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่เป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นตัวกลางในการระดมทุนเพื่อใช้ในการขยายงานของทำอากาศยานแต่ละแห่ง โดยเฉพาะบริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่สอง อีกทั้งการจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อการแปรรูปในลักษณะนี้ ยังจะช่วยให้บริษัทการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด สามารถคงสิทธิประโยชน์ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยต่อไป

นอกจากนี้ในแง่ของการระดมทุนการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย กระทรวงคมนาคม ยังระบุแยกแยะให้เห็นถึงข้อดีของการแปรรูปในรูปแบบนี้ ดังต่อไปนี้

**ประการที่หนึ่ง** รูปแบบนี้เป็นโครงสร้างที่ลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน และความเสี่ยงทางการเงินที่จะเกิดจากการแยกการบริหาร 2 ทำอากาศยานให้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารหนึ่งเดียว (Single Management)

**ประการที่สอง** เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนในเรื่องของผลตอบแทนทางการลงทุนที่จะไม่ต้องมีการแบ่งปันการบริหารงานทำอากาศยาน 2 แห่ง

**ประการที่สาม** รูปแบบนี้จะช่วยให้การกำหนดเที่ยวบินมีความชัดเจน โปร่งใส สนับสนุนส่งเสริมสภาพการเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคนี้

แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ได้สรุปแนวทางเพื่อปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อแปรสภาพและจัดหาพันธมิตรร่วมทุน (Strategic Sales) ในกิจการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) และการพัฒนาทำอากาศยานที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

**แนวทางที่ 1 :** การแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยให้การทำอากาศยานฯ ยังคงบริหารสนามบินคอนเมืองและดำเนินการจัดตั้งบริษัท ทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด (AAT.CO.) เพื่อบริหารบริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (NBIA.CO) และบริษัททำอากาศยานภูมิภาค จำกัด (Reg.CO) โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

**แนวทางที่ 2 :** ดำเนินการจัดตั้งบริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพ จำกัด (BIA.CO) และบริษัท ทำอากาศยานภูมิภาค จำกัด (Reg.CO) โดยใช้พระราชบัญญัติ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เพื่อขายหุ้นของ (Reg.CO) ตามแผน ควบคู่กับการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ให้เป็น AAT.CO โดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

**แนวทางที่ 3** : นำกิจการทั้งหมดของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย มาจัดตั้งเป็นสามบริษัท คือ AAT.CO, BIA.CO และ Reg.CO โดยให้ AAT.CO เป็น Holding Company และเป็นบริษัทแม่ของ BIA.CO และ Reg.CO (ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542) และ NBIA.CO (ซึ่งจัดตั้งแล้ว) เป็นบริษัทลูกด้วย

ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งตามแนวทางดังกล่าว และข้อดีข้อเสียในบทที่ 4 เพื่อเป็นแนวทางในการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ต่อไป

### 3.7 ข้อจำกัดอันสืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยที่กระทรวงการคลังได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ดังต่อไปนี้<sup>48</sup>

(ก) ในการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย หากการทำอากาศยานฯ ยังคงดำเนินกิจการทำอากาศยานแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยอาจเป็นทำอากาศยานกรุงเทพหรือทำอากาศยานภูมิภาคแห่งใดแห่งหนึ่ง เช่น ทำอากาศยานเชียงใหม่และให้บริษัทลูกดำเนินกิจการทำอากาศยานอื่นที่เหลืออยู่ การทำอากาศยานฯ จะดำเนินการได้หรือไม่ และขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หรือไม่

(ข) จากแนวทางการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยที่ว่า หากจะกำหนดให้การพิจารณาพันธมิตรร่วมทุนในบริษัททำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด (AAT CO.) และหากพิจารณาให้สิทธิในการดำเนินกิจการ 7 กิจการของบริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ดำเนินการไปพร้อมกันได้หรือไม่ และหน่วยใดจะเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ

โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** หากพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แล้วจะเห็นได้ว่า การจัดตั้งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการิจเฉพาะคือ การประกอบและส่งเสริมกิจการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการทำอากาศยาน โดยรับโอนสนามบินดอนเมืองและสนามบินของส่วนราชการอื่นด้วย ดังนั้น แนวทางการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่ง

<sup>48</sup> หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร. 0601/ป 78 11 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2543

ประเทศไทยที่ประสงค์จะให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยยังคงดำเนินการทำอากาศยาน (สนามบินคอนเมือง) อยู่ และให้บริษัทดำเนินการทำอากาศยานส่วนที่เหลือทั้งหมด จึงเป็นการดำเนินการที่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเป็นการจัดตั้งบริษัทลูกเพื่อดำเนินการทำอากาศยานในขณะที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยยังคงดำเนินการทำอากาศยาน (สนามบินคอนเมือง) ซึ่งเป็นภารกิจหลักอยู่ ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 (10 ทวิ) ประกอบกับมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

สำหรับแนวทางการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยที่จะให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยแปรสภาพกิจการทำอากาศยานทั้งหมด โดยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจะยังคงดำเนินการทำอากาศยานในภูมิภาคแห่งใดแห่งหนึ่ง เช่น ทำอากาศยานเชียงราย เท่านั้น เห็นว่า การให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เพื่อดำเนินการทำอากาศยานเพียงแห่งเดียวที่มีปริมาณงานน้อยมาก หรือให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยคงมีภารกิจแต่เฉพาะบางอย่างนั้น เป็นการดำเนินการที่ไม่สมเหตุสมผลนัก เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการทำอากาศยานส่วนใหญ่โอนไปเป็นของนิติบุคคลอื่นแล้ว การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยยังคงมีภารกิจเพียงส่วนน้อยและเป็นเพียงผู้ถือหุ้นในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับประโยชน์และเงินปันผลที่จะได้จากการประกอบกิจการของบริษัทดังกล่าวเท่านั้น จึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยที่ให้มีภารกิจต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

**ประเด็นที่สอง** การดำเนินการจัดตั้ง AAT Co. เพื่อถือหุ้นแทนการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ในบริษัท ทำอากาศยานกรุงเทพ จำกัด บริษัท ทำอากาศยานภูมิภาค จำกัด และ บทม. รวมทั้งให้ AAT Co. ออกหุ้นเพิ่มทุนร้อยละ 30 เพื่อจำหน่ายให้แก่พันธมิตรร่วมทุน จะเห็นได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เนื่องจากการให้พันธมิตรเข้าร่วมลงทุนจะทำให้เอกชนที่เป็นพันธมิตรมีสิทธิในการเข้าร่วมบริหารกิจการของ AAT Co. ซึ่งเป็นกิจการของรัฐได้ ดังนั้นหากมูลค่าของหุ้นที่ขายมีจำนวนเกินหนึ่งพันล้านบาท ก็จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

นอกจากนี้คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้มีมติให้กระทรวงการคลังหารือกับคณะกรรมการกฤษฎีกาเพิ่มเติม ในประเด็นต่อไปนี้

(1) ในการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) นั้น ถ้าหากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยยังคงดำเนินการทำอากาศยานแห่งใดแห่งหนึ่งอยู่ และการจัดตั้งบริษัทลูกเพื่อดำเนินกิจการทำอากาศยานอื่น ๆ ในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้<sup>49</sup>

(1.1) หากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ยังคงดำเนินการทำอากาศยานกรุงเทพ (สนามบินดอนเมือง) และให้บริษัทลูกดำเนินการทำอากาศยานส่วนที่เหลือ (ทำอากาศยานส่วนภูมิภาค) หรือ

(1.2) ให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยดำเนินการทำอากาศยานภูมิภาค ทำอากาศยานใดทำอากาศยานหนึ่ง เช่น ทำอากาศยานเชียงใหม่ และให้บริษัทลูกดำเนินการทำอากาศยานส่วนที่เหลือ รวมทั้งทำอากาศยานกรุงเทพ (สนามบินดอนเมือง) ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีความเห็นดังนี้

“การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ จะต้องกระทำเมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น เพราะเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว รัฐจะต้องมีภาระในการใช้จ่ายเงินของรัฐและจัดให้มีเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ดังนั้นหากปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งไม่มีการกิจอันเป็นภาระสำคัญในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นแล้วก็ต้องยกเลิกไปเพื่อมิให้เป็นภาระแก่รัฐ สำหรับรัฐวิสาหกิจก็เช่นเดียวกันหากปรากฏว่าภารกิจที่เป็นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ได้หมดสิ้นไปแล้ว ก็ต้องยกเลิกรัฐวิสาหกิจนั้น ปัญหาที่หารือมานี้ หากพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 จะเห็นได้ว่า ในกรณีนี้รัฐประสงค์ให้มีการจัดตั้งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยขึ้นมาในรูปของรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดให้มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมกิจการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการทำอากาศยาน<sup>50</sup> จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่า การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดขึ้นเพื่อภารกิจเฉพาะคือ การประกอบและส่งเสริมกิจการทำอากาศยาน โดยรับโอนสนามบินดอนเมืองและสนามบินของส่วนราชการอื่นมาดำเนินการด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจเพียงแห่งเดียวที่ทำหน้าที่ประกอบและส่งเสริมกิจการทำอากาศยาน จึงให้ใช้ชื่อว่า “การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย”

<sup>49</sup> บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด และการพัฒนาทำอากาศยานที่เกี่ยวข้อง (เพิ่มเติม) (เรื่องเสร็จที่ 606/2543)

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 5.

สำหรับแนวทางการดำเนินการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามที่หารือมาในกรณีที่ประสงค์จะแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยโดยให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยยังคงดำเนินกิจการทำอากาศยานกรุงเทพ (สนามบินดอนเมือง) อยู่ และให้บริษัทลูกดำเนินกิจการทำอากาศยานส่วนที่เหลือทั้งหมด จะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการที่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเป็นการจัดตั้งบริษัทลูกเพื่อดำเนินกิจการทำอากาศยานบางส่วน ในขณะที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยยังคงดำเนินกิจการทำอากาศยานกรุงเทพในภารกิจหลักอยู่ ทั้งนี้ โดยอาศัยมาตรา 8 (10 ทวิ) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ในการจัดตั้งบริษัท จำกัด หรือ บริษัทมหาชน จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการทำอากาศยาน ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยอาจมอบให้บุคคลใดประกอบกิจการดังกล่าวส่วนใดส่วนหนึ่งแทนก็ได้

สำหรับแนวทางการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยกำหนดให้แปรสภาพกิจการทำอากาศยานของการทำงานทำอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งหมด คงเหลือแต่เฉพาะทำอากาศยานภูมิภาคแห่งใดแห่งหนึ่ง เช่น ให้ดำเนินการแต่เฉพาะทำอากาศยานเชียงใหม่ จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยยังคงสภาพรัฐวิสาหกิจอยู่ เพื่อดำเนินการแต่เฉพาะทำอากาศยานเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ซึ่งเป็นทำอากาศยานที่มีปริมาณงานน้อยมากหากเปรียบเทียบกับทำอากาศยานกรุงเทพ (สนามบินดอนเมือง) หรือให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย คงมีภารกิจแต่เฉพาะบางอย่างเท่านั้น เป็นการดำเนินการที่ไม่สมเหตุผลนัก เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการทำอากาศยานส่วนใหญ่โอนไปเป็นของนิติบุคคลอื่นแล้ว การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยยังคงมีภารกิจเพียงส่วนน้อย และเป็นเพียงผู้ถือหุ้นในบริษัทที่จัดตั้งขึ้น รวมทั้งรับประโยชน์และเงินปันผลที่จะได้จากการประกอบกิจการของบริษัทดังกล่าวเท่านั้น จะเห็นได้ว่าไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยที่ต้องการจะให้มีการกิจต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับการดำเนินการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามแนวทางเช่นนี้ก็ไม่มีลักษณะเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง เนื่องจากยังคงฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่

ผลจากแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อหาดังกล่าว ข้อมส่งผลต่อรูปแบบในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งจะได้วิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 4



### 3.8 สรุป

จากแนวทางในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย รวมทั้งข้อจำกัดบางประการ อันสืบเนื่องมาจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา มีผลต่อการแปรรูปดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ปัญหาในบทที่ 4 ต่อไป

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

ดังได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 ถึงการเตรียมการทางกฎหมายในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ตลอดจนรูปแบบในการแปรรูปการทำอากาศยานซึ่งคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจได้มีมติให้ความเห็นชอบนั้นมีทางเลือก 3 แนวทาง ทั้งนี้ ในบทนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นในแนวทางเลือกในการแปรรูปดังกล่าว ตลอดจนปัญหากฎหมายอื่น ๆ เพื่อเสนอแนะในบทที่ 5 ต่อไป

#### 4.1 วิเคราะห์รูปแบบของการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

ในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจได้มีมติให้ความเห็นชอบรูปแบบในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ใน 3 แนวทาง ด้วยกันกล่าวคือ

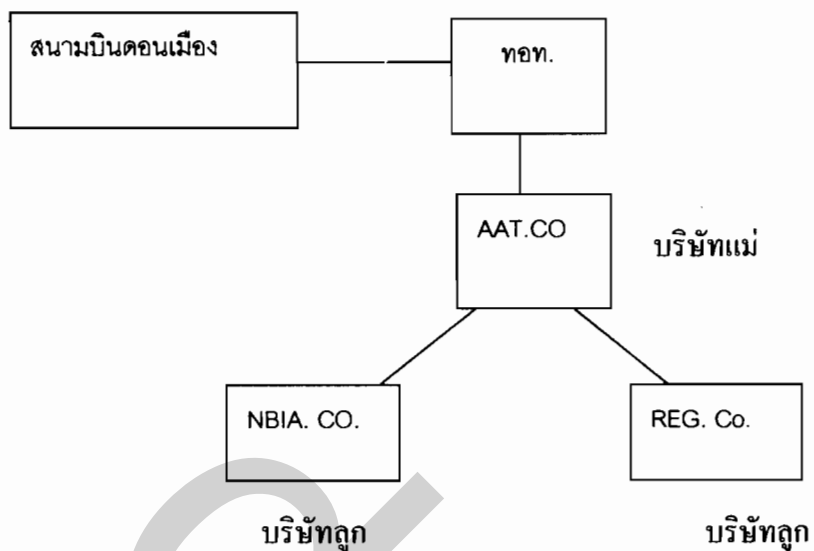
##### 4.1.1 การแปรรูปโดยใช้พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.

2522

ดำเนินการแปรรูปโดยให้คงไว้ซึ่งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยและยังคงบริหารสนามบินดอนเมืองต่อไปและดำเนินการจัดตั้งบริษัท ทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจำกัด (AAT.Co) เป็นบริษัทแม่ (Holding Company) เพื่อถือหุ้นในบริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งใหม่ จำกัด (NBIA Co.) ซึ่งรับผิดชอบบริหารสนามบินสุวรรณภูมิ (หนองงูเห่า) และบริษัท ทำอากาศยานส่วนภูมิภาค จำกัด (REG Co.) ซึ่งรับผิดชอบบริหารสนามบินในส่วนภูมิภาค ได้แก่ เชียงใหม่ สงขลา หาดใหญ่ ภูเก็ต เป็นต้น

ทั้งนี้ การจัดตั้งบริษัท ทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด เพื่อเป็นบริษัท แม่หรือบริษัทร่วมทุน และจัดตั้งบริษัทลูก ได้แก่ บริษัท ทำอากาศยานส่วนภูมิภาค จำกัดนั้น เป็นการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (10 ทวิ) และ (11) ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ทำอากาศยานแห่งประเทศไทย มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภาย ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง (10 ทวิ) จัดตั้งบริษัท จำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการทำอากาศยานและกิจการอื่นที่ เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย”

ภาพที่ 4 แสดงการแปรรูปตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522



เมื่อพิจารณาข้อดีและข้อเสียจากการแปรรูปในแนวนี้นปรากฏในตารางข้างล่างนี้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ผู้วิจัยปรับปรุงและเพิ่มเติมผลของการประชุม กนร. ครั้งที่ 8/2543 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543

ตารางที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการแปรรูปตามพระราชบัญญัติ  
การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1. สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) กล่าวคือ การดำเนินการแปรสภาพโดยใช้พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 โดยตั้งบริษัทเพื่อรับโอนทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเพื่อดำเนินกิจการทำอากาศยาน และกิจกรรมอื่น ๆ เกือบทั้งหมดไม่อาจทำได้ เพราะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว</p>	<p>1. อาจส่งผลให้พันธมิตรร่วมทุนมีความสนใจเข้าร่วมทุนใน AAT.Co. น้อยเพราะไม่มั่นใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น ต้องรับภาระการลงทุนก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ (หนองงูเห่า) ในขณะที่ยังไม่มียรายได้ การแบ่งปริมาณการจราจรระหว่างสนามบินยังไม่ชัดเจน อาจมีการแข่งขันระหว่าง 2 สนามบิน กล่าวคือ สนามบินคอนเมือง และสนามบินสุวรรณภูมิ ในอนาคต</p> <p>2. อาจทำให้พนักงานเกิดความไม่มั่นใจในสถานภาพของการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงาน AAT.Co. และ REG.Co. ในเรื่องผลตอบแทนในรูปแบบเงินเดือนและสวัสดิการ โดยอาจเกิดความลักลั่นและความไม่เป็นธรรม</p> <p>3. ถ้าไรจากการดำเนินงานของสนามบินคอนเมืองต้องนำส่งเป็นรายได้เข้าคลังทั้งหมดและรัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับ AAT.Co. เพื่อการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิให้แล้วเสร็จโดยจะต้องผ่านกระบวนการและวิธีการงบประมาณ</p> <p>4. กระบวนการในการคัดเลือกพันธมิตรทางธุรกิจอาจไม่โปร่งใส และได้รับการคัดค้านจากประชาชนได้ในที่สุด เนื่องจากไม่มีมาตรการในพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยที่กำหนดให้ต้องรับฟังความเห็นจากประชาชน</p> <p>5. ในกรณีที่มีการนำหุ้นในบริษัทจำกัด ให้พันธมิตรร่วมทุนนั้น หากโครงการใดมีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ก็จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535</p>

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การดำเนินการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยโดยอาศัยพระราชบัญญัติ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นกระบวนการแบบปิด ไม่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยประชาชน นอกจากนี้ ยังขาดกระบวนการที่ชัดเจนในการดำเนินการที่สำคัญอีกหลายประการ กล่าวคือ

4.1.1.1 ในการดำเนินการเพื่อประเมินสินทรัพย์ของทำอากาศยานที่อยู่ในความรับผิดชอบของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นทุนเรือนหุ้น การกำหนดมูลค่าหุ้นที่จะขายให้แก่พันธมิตรธุรกิจ และคุณสมบัติของพันธมิตรที่จะเข้าร่วมทุนนั้น มิได้กำหนดโดยองค์กรที่มีความเป็นกลางที่ปราศจากการแทรกแซงของอิทธิพลทางการเมือง จึงไม่สามารถทำให้เป็นที่น่าเชื่อถือได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน

4.1.1.2 การรักษาความมั่นคงในการทำงานของพนักงาน เนื่องจากพนักงานของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยบางส่วนที่ทำงานอยู่กับทำอากาศยานในส่วนภูมิภาค จะต้องเปลี่ยนสถานะเป็นลูกจ้าง แต่ในขณะที่พนักงานที่ทำงานในทำอากาศยานกรุงเทพจะยังคงเป็นพนักงานของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย สภาพการณ์ดังกล่าวอาจทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากพนักงานในการแปรรูป

4.1.1.3 เป็นที่น่าสังเกตว่าคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ถือเป็นคณะกรรมการที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งประกอบไปด้วย<sup>2</sup> ประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงคมนาคมหนึ่งคน ผู้แทนกองทัพบกหนึ่งคน ผู้แทนกองทัพเรือหนึ่งคน ผู้แทนกองทัพอากาศหนึ่งคน ผู้แทนกรมตำรวจหนึ่งคน กรรมการอื่นอีกไม่เกิน 7 คน และผู้ว่าการเป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่น จะเห็นได้ว่าส่วนประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง จึงทำให้เป็นที่น่าสงสัยถึงการรักษาประโยชน์ของประชาชน

นอกจากนี้แล้ว ยังขาดมาตรการที่ห้ามมิให้กรรมการของคณะกรรมการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยภายหลังการลาออกจากตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งเข้าไปถือหุ้นหรือเป็นกรรมการบริหาร หรือที่ปรึกษาให้แก่พันธมิตรที่เข้าร่วมทุนกับการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งตนได้เอื้ออำนวยประโยชน์ในขณะดำรงตำแหน่ง ในกรณีเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ชัดเจนถึงการห้ามประกอบอาชีพภายหลังการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการดังเช่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2542 ,มาตรา 13.

4.1.1.4 โดยที่การแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เนื่องจากกรณีที่พันธมิตรเข้าร่วมโครงการที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ยังมีข้อบกพร่องหลายประการทำให้เป็นอุปสรรคในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ดังนี้

(1) ปัญหาการดำเนินการโครงการล่าช้า เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติทำให้เกิดความไม่คล่องตัว เกิดความล่าช้า เนื่องจากปัจจุบันนี้โครงการต่างๆ ของรัฐที่จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการนั้นมีมูลค่าโครงการสูงเกินหนึ่งพันล้านบาทก็เพราะปัจจุบันนี้อัตราแลกเปลี่ยนเงินไทยเป็นเงินสกุลดอลลาร์ก็มีอัตราแลกเปลี่ยนไปจากเดิมในช่วงปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2539 มีอัตราแลกเปลี่ยนในอัตราเป็นเงินไทยประมาณ 25 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์<sup>3</sup> แต่ปัจจุบันอัตราแลกเปลี่ยนเป็นประมาณ 45 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์ อันทำให้โครงการลงทุนในกิจการของรัฐเมื่อช่วง พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2539 นั้นเทียบเป็นเงินดอลลาร์ประมาณ 40 ล้านดอลลาร์ แต่เทียบกับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาเป็นเงินดอลลาร์ประมาณ 20 ล้านดอลลาร์ ซึ่งภาคเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ซึ่งเป็นนักลงทุนชาวต่างประเทศจะไม่ค่อยต้องการลงทุน เนื่องจากกฎหมายนี้ได้กำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำไว้ในการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายซึ่งเมื่อเทียบกับจำนวนเงินของต่างประเทศแล้วจำนวนเงินน้อยมาก ทำให้ต้นทุนสูงมากและขาดความคล่องตัวตลอดจนขาดความยืดหยุ่นในการเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐโดยภาคเอกชน

(2) ปัญหาเรื่องการจ้างที่ปรึกษาโครงการ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ต้องมีวงเงินหรือมีทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา และจัดทำรายงานเป็นเอกสารตามรายละเอียดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด รวมทั้งสาระสำคัญอื่น ๆ ที่ที่ปรึกษาเห็นสมควรในชั้นการเสนอโครงการตามมาตรา 7 และที่ปรึกษาจะต้องร่างขอบเขตของโครงการและจัดทำความเห็นประเมินการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามโครงการนั้น ในชั้นการดำเนินโครงการตามมาตรา 17 ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวเพราะบางโครงการวงเงินไม่ถึงที่กำหนด แต่มีเรื่องที่มีผลกระทบสูงก็จำเป็นต้องจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษาได้ ทั้งส่วนราชการหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่มีเงินงบประมาณจ้างที่ปรึกษา เนื่องจากส่วนราชการหน่วยงาน

<sup>3</sup> สถาบันนโยบายศึกษา. แนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : บริษัท ทีเพรส จำกัด, 2543, หน้า 67.

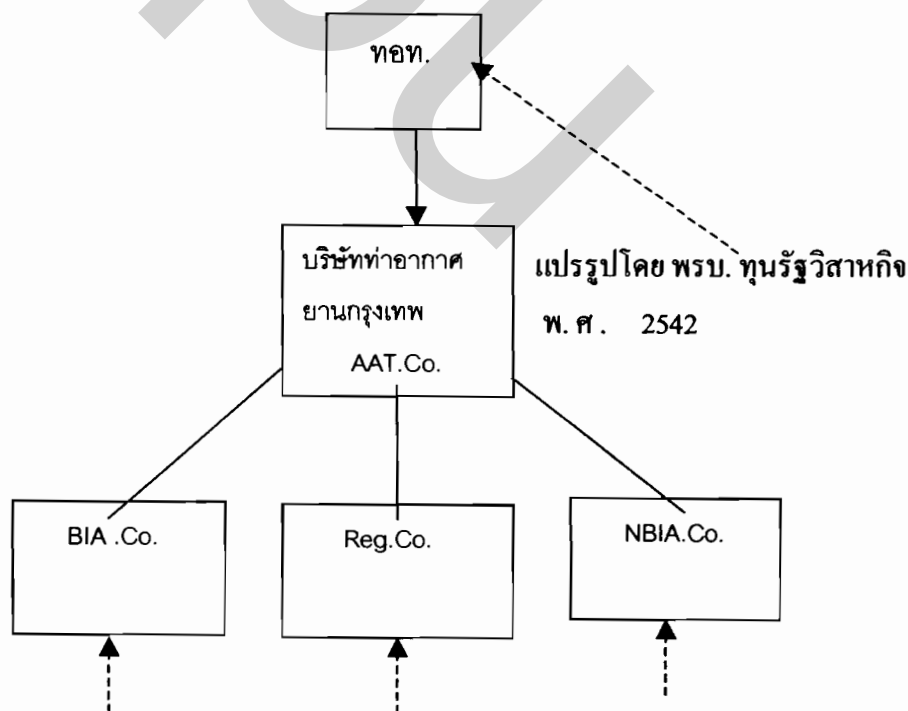
เจ้าของโครงการ ไม่มีการตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ล่วงหน้าและหรือสำนักงานงบประมาณไม่อนุมัติจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการนี้ทำให้โครงการล่าช้าไปได้

(3) ปัญหาเรื่องการไม่กำหนดเวลาให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาสัญญาพร้อมงานหรือดำเนินการก่อนลงนามทำให้ไม่อาจควบคุมเวลาที่แน่นอนได้ ทำให้เกิดความล่าช้าได้อีก

**4.1.2 การแปรรูปโดยใช้พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ร่วมกัน**

การดำเนินการแปรรูปโดยดำเนินการจัดตั้งบริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพ จำกัด (BIA Co.) และบริษัททำอากาศยานภูมิภาค จำกัด (REG.Co.) โดยอาศัยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เพื่อขายหุ้นของบริษัท ทำอากาศยานภูมิภาค จำกัด ตามแผนควบคู่ไปกับการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยให้เป็นบริษัททำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด (AAT Co.) โดยใช้พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกลไกสำคัญ ทั้งนี้ การแปรรูปโดยวิธีการดังกล่าวมีข้อดีและข้อเสีย ดังต่อไปนี้

**ภาพที่ 5 แสดงรูปภาพการแปรรูปตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542**



จัดตั้งโดย พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 แล้วขายหุ้น

ตารางที่ 3 แสดงการเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการแปรรูปโดยใช้ทั้งสองพระราชบัญญัติ

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1. เกิดความโปร่งใส เนื่องจากต้องมีการรับฟังความเห็นของประชาชนตาม พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542</p>	<p>1. อาจทำให้การแปรรูปเป็น ไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจยังไม่มีระเบียบขั้นตอนและกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานที่ชัดเจนว่าจะแล้วเสร็จเมื่อใด</p> <p>2. อาจเกิดการต่อต้านจากพนักงานได้ เนื่องจากการโอนพนักงานไปยังบริษัทที่จัดตั้งจะไม่พร้อมกัน ในขณะที่พนักงานได้ยื่นข้อเสนอให้มีการจัดตั้งบริษัทและ โอนพนักงาน ไปพร้อม ๆ กัน</p> <p>3. อาจทำให้เกิดความไม่โปร่งใสได้ เนื่องจากดำเนินการที่ลักลั่นระหว่างจัดตั้งบริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพ จำกัด (BIA Co.) โดยพระราชบัญญัติการทำอากาศยาน แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่ง ไม่ต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน กับการแปรสภาพการทำอากาศยาน เป็นบริษัททำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด (AAT.Co.) โดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ซึ่งต้องผ่านกระบวนการดังกล่าว</p>



## ตารางที่ 3 (ต่อ)

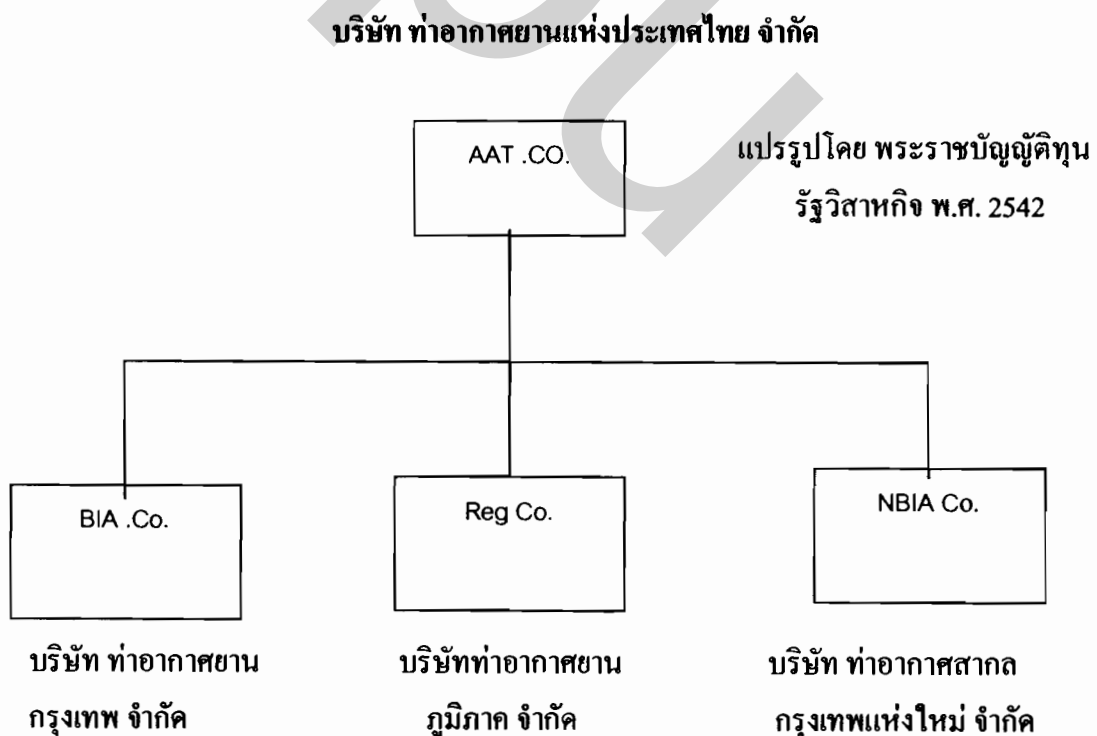
ข้อดี	ข้อเสีย
	<p>4. อาจขัดกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้วินิจฉัยว่า การจัดตั้งบริษัทลูกเพื่อดำเนินกิจการทำอากาศยานในขณะที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยยังคงดำเนินการทำอากาศยานอยู่สามารถดำเนินการได้โดยใช้มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจแก่การทำอากาศยานฯ ว่าจ้างหรือมอบให้บุคคลใดประกอบกิจการทำอากาศยานส่วนหนึ่งส่วนใดแทนได้ และสอดคล้องกับมาตรา 8 (10 ทวิ) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีอำนาจจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการทำอากาศยานได้ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดตั้งบริษัทลูกตาม กรณีนี้ประสงค์จะให้บริษัทดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการทำอากาศยานและกิจการอื่น ๆ แทนการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเกือบทั้งหมด จึงเห็นได้ว่าไม่อาจทำได้เนื่องจากทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อดำเนินกิจการทำอากาศยานประกอบและส่งเสริมกิจการทำอากาศยานรวมทั้งการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยาน</p>

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการแปรรูป โดยอาศัยทั้งกลไกของพระราชบัญญัติการทำอากาศแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การแปรรูปโดยการนำเอากิจการทั้งหมดของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย มาจัดตั้งเป็นบริษัทลูก กล่าวคือ บริษัททำอากาศยานสากล กรุงเทพ จำกัด (BIA. CO.) และ บริษัททำอากาศส่วนภูมิภาค จำกัด (Reg.CO.) โดยใช้พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังกล่าว ตามแนวคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการกฤษฎีกา

#### 4.1.3 การแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

โดยนำเอากิจการทั้งหมดของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย มาจัดตั้งเป็นสามบริษัท กล่าวคือ บริษัททำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด AAT.Co. บริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพ จำกัด (BIA Co.) และบริษัททำอากาศยานภูมิภาค จำกัด (Reg Co.) โดยให้ AAT Co. เป็น Holding Company และเป็นบริษัทแม่ของ BIA Co. และ REG.Co และ NBIA Co. (บริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด) เป็นบริษัทลูก ปรากฏตามแผนภาพข้างล่างนี้

ภาพที่ 6 แสดงการแปรรูปตามแนวทางที่ 3 โดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542



ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียจากการแปรรูปตามแนวทางดังกล่าวมีดังนี้

**ตารางที่ 4 แสดงการเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของการแปรรูปโดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542**

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1. เกิดความโปร่งใสเนื่องจากต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542</p> <p>2. ทำให้ไม่มีความลังเลในการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ไปเป็น AATCo, BIA Co. และ Reg Co.</p>	<p>1. อาจทำให้การดำเนินการแปรรูปล่าช้ากว่าแผนที่กำหนด อันอาจส่งผลกระทบต่อภารกิจก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ (หนองงูเห่า) ซึ่งกำหนดจะเปิดให้บริการในปี 2547 เนื่องจากตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะต้องนำเสนอแผนการแปรรูปให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติก่อนดำเนินการ ซึ่งจะต้องรอก่อนกว่าจะจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ อีกทั้งยังจะต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน</p>

ทั้งนี้ ในการแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ผู้วิจัยเห็นว่า

4.1.3.1 แม้ว่ากระบวนการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะยังมีกระบวนการที่ไม่ครบขั้นตอนเช่นเดียวกับกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เป็นต้น แต่ก็ยังอยู่ในวิสัยที่สามารถดำเนินการแก้ไขกฎหมายผ่านรัฐสภาได้ ยังผลให้กฎหมายมีความสมบูรณ์ในอนาคต ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูป โดยเฉพาะแต่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเท่านั้น

4.1.3.2 กระบวนการในการแปรรูปยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ และแก้ไขปัญหามากมายประการ แต่พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ไม่ได้กล่าวไว้ เช่น สถานะของพนักงาน การค้าประกันหนี้ของบริษัทที่ได้แปรรูปแล้ว เป็นต้น

โดยหากพิจารณาแนวทางในการแปรรูปทั้งสามแนวทางดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางในการแปรรูปโดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นแนวทางที่ดีที่สุด เนื่องจากมีความโปร่งใสและยังสามารถแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความสมบูรณ์ได้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอแนะต่อไปในบทที่ 5

นอกจากนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ไม่ว่าจะใช้แนวทางในการแปรรูปแบบใด ย่อมจะส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังต่อไปนี้

**(1) รัฐบาล (Government)**

รัฐบาลถือเป็นผู้มีส่วนในนโยบายการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยในการแปรรูปดังกล่าว ซึ่งหากเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นแนวทางใด ก็ย่อมจะบรรเทาความเดือดร้อนที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง (LOI) ต่อ กองการเงินระหว่างประเทศ (IMF) อีกทั้งยังเป็นผู้ได้ประโยชน์ในฐานะที่รัฐบาลจะลดภาระในการลงทุนในแง่ของภาระด้านงบประมาณแผ่นดินที่จะต้องให้การสนับสนุนในโครงการก่อสร้างทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ (หนองงูเห่า) เพียงแต่รัฐบาลจะเป็นผู้มีหน้าที่ค้ำประกันเงินกู้จากแหล่งต่าง ๆ ที่จะมีการเสนอขอต่อไป

**(2) ประชาชน (People)**

ในฐานะที่ประชาชนเป็นผู้ใช้บริการกิจการทำอากาศยาน เมื่อมีการกำหนดนโยบายการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เนื่องจากสภาพของการประกอบกิจการทำอากาศยาน โดยภาพรวมจะไม่ก่อให้เกิดการแข่งขัน (Competition) ในการให้บริการ แต่ในรายละเอียดแล้ว ในทางกิจกรรมของการบริการทำอากาศยาน (Airport Services) อาจสร้างให้เกิดการแข่งขันได้ ดังนั้น ประชาชนในฐานะผู้ใช้บริการของทำอากาศยานก็ย่อมจะเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการแปรรูปดังกล่าว เนื่องจากจะเสียค่าบริการที่สมเหตุสมผลตามมาตรฐานของการบริการ

**(3) พนักงานในองค์กร (Officers)**

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจย่อมทำให้พนักงานหัวนเกรงว่าจะสูญเสียความมั่นคงในงาน (Job Security) อย่างไรก็ตามการแปรรูปเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีโอกาสมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการ โดยการได้เป็นผู้ถือหุ้นและอาจได้รับประโยชน์ในอนาคตเมื่อมูลค่าหุ้นสูงขึ้นตามราคาในตลาดหลักทรัพย์ที่มีการซื้อขายกัน

**(4) บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด**

เป็นองค์กรที่น่าจะได้รับผลประโยชน์โดยตรงอย่างเต็มที่จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากเงินที่ได้จากการแปรรูปจะถูกนำไปลงทุนในโครงการก่อสร้างทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ (หนองงูเห่า) ให้มีความคล่องตัวในการบริหารเงินทุนในโครงการ

### (5) กลุ่มธุรกิจ

กลุ่มธุรกิจที่ได้รับประโยชน์จากการแปรรูปฯ ในครั้งนี้ ก็คือกลุ่มบริษัทที่ปรึกษาทั้งหลายที่เสนอความเป็นที่ปรึกษาในการให้การศึกษา เสนอแนะแนวทางการแปรรูป และหากได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้จัดจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์ ก็จะได้รับค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งตามร้อยละของมูลค่าที่สามารถขายได้ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงไม่น้อย

อย่างไรก็ตาม โดยสรุปในทางทฤษฎีแล้ว การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่คืบหน้าจะต้องเป็นแผนนโยบายที่สร้างดุลยภาพให้กับกลุ่มต่างๆ ที่ถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) กล่าวคือที่สุดแล้วประชาชนถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญที่สุดจะต้องได้รับประโยชน์จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในลักษณะของการบริการที่ดีขึ้นด้วยราคาที่ถูกลง กลุ่มที่สองก็คือ พนักงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องไม่ถูกรบกวนในสถานภาพ และกลุ่มที่สามก็คือ รัฐจะได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพด้วยการลดภาระทางด้านงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นหากเป็น ไปดังที่กล่าวมา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ถือได้ว่าประสบความสำเร็จ

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ถึงกลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายการแปรรูปของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยในครั้งนี้ก็จะพบว่าการพยายามประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนต่อการตัดสินใจที่จะใช้รูปแบบผสมระหว่างการลงทุนกับภาคเอกชนกับการกระจายหุ้นให้กับเอกชนในตลาดหลักทรัพย์เป็นรูปแบบหลักในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เนื่องจากการตัดสินใจดังกล่าว จำเป็นจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ผ่านประเด็นที่เป็นปัจจัยในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าวนี้ด้วย ปัจจัยที่มีส่วนในการตัดสินใจในกระบวนการแปรรูปการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้แก่

#### 1. ปัจจัยทางการเมือง

รัฐบาลในฐานะสถาบันกำหนดนโยบาย จะต้องผลักดันนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามหนังสือแสดงเจตจำนง (LOI) ที่ให้ไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งเป้าหมายสุดท้ายที่รัฐบาลต้องการก็คือ การฟื้นตัวของสภาพเศรษฐกิจให้กลับมาอยู่ในเสถียรภาพเช่นเดิม ซึ่งหากรัฐบาลดำเนินการเช่นนั้นได้ก็จะทำให้รัฐบาลชุดนี้มีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของประชาชน และได้รับความไว้วางใจให้กลับเข้ามาบริหารประเทศได้อีกครั้งหนึ่งในการเลือกตั้งในคราวหน้า ซึ่งแน่นอนว่าพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลจะต้องได้รับเครดิตตามไปด้วย และพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะยังไม่สามารถลบภาพของผู้ร้ายในทางการเมืองที่สร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติลงไปได้

อย่างไรก็ตาม นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ในรูปแบบที่รัฐบาลเห็นชอบย่อมมีผลกระทบต่อพนักงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นในมุมกลับกันพนักงานรัฐวิสาหกิจในฐานะผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งส่วนหนึ่งอาจไม่ลงคะแนนเสียงสนับสนุนพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลก็ได้ ทั้งนี้ทั้งนั้นเสียงส่วนนี้ยังคงขึ้นอยู่กับประชาชนที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากกว่า ซึ่งในส่วนของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยเองแล้วประชาชนผู้ใช้บริการส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่เป็นชนชั้นกลางและยอมรับในผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยได้ จึงพิจารณาได้ว่าในปัจจุบันทางการเมืองแล้วรัฐบาลที่เลือกใช้รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยแบบใดก็จะยังคงได้รับการสนับสนุนในที่สุด

## 2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลตัดสินใจเลือกทางเลือกในรูปแบบที่สนับสนุนให้พันธมิตรทางธุรกิจ (Strategic Partner) เข้าร่วมร่วมลงทุนในกิจการของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งในเชิงเศรษฐศาสตร์แล้วผลประโยชน์จากการลงทุนในกิจการสาธารณะเช่นนี้ จะได้รับผลตอบแทนการลงทุนได้มาก และระยะเวลาคืนทุน (Payback Period) มีระยะเวลายาวนาน ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมีเงื่อนไขที่จูงใจให้ออกชนต่างชาติเข้าร่วมลงทุน ดังที่การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยเสนอให้พันธมิตรทางธุรกิจได้รับสัญญาเช่าบริการ (Management Contract) ในกิจกรรมเชิงพาณิชย์ที่ท่าอากาศยานกรุงเทพและท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่สอง (หนองงูเห่า) ซึ่งจะทำให้พันธมิตรทางธุรกิจที่นำเม็ดเงินเข้ามาลงทุนได้ผลตอบแทนทางการเงินที่เร็วยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็เชื่อว่าการดำเนินการเช่นนี้จะทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของท่าอากาศยานกรุงเทพจะดีขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่าย คือพันธมิตรทางธุรกิจและประเทศชาติในที่สุด

## 3. ปัจจัยทางการบริหาร

เป็นที่แน่นอนว่ารัฐบาลเล็งผลเลิศที่มีความเป็นไปได้สูงอย่างยิ่งว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยจะดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว เพราะในปัจจุบันกิจการของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยสามารถมีกำไรสูงถึงปีละ 5,000 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานน้อย ไม่มีความซับซ้อนและยุ่งยากในการจัดทำรายละเอียดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มธุรกิจที่สนใจเข้าร่วมลงทุนอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้นหากการดำเนินการตามนโยบายนี้บรรลุผลสำเร็จ รัฐบาลจะได้านิสงค์ที่ไม่ต้องแบกรับภาระในการลงทุนกู้เงินจำนวนมหาศาลเพื่อก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ (หนองงูเห่า) ซึ่งต้องใช้เงินไม่ต่ำกว่า 140,000 ล้านบาท ภายในกำหนดแล้วเสร็จ ปี 2547 ซึ่งภายใต้รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลให้ความเห็นชอบนี้ รัฐบาลจะแบกรับภาระค่าประกันเงินกู้จาก OECF

เพียง 75,000 ล้านบาท แทนที่จะเป็น 120,000 ล้านบาท ที่เหลือจะได้มาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นจำนวนเงินประมาณ 50,000 ล้านบาท ซึ่งแน่นอนว่า ภาระทางด้านคลัง การงบประมาณของรัฐบาลลดลงไปอย่างมาก

นอกจากนี้แล้วรัฐบาลยังคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากโดยธรรมชาติของกิจการทำอากาศยานซึ่งเป็นสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของประเทศจะมี ก็แต่ต่างประเทศเท่านั้นที่มีพลังในการลงทุนและเทคโนโลยีที่เลือกตัดสินใจใช้วิธีระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ (Public Offering) ซึ่งขนาดของตลาดยังไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของทุนในระดับนี้ได้ ดังนั้นการที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกรูปแบบการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยในรูปแบบดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) ในที่สุด

## 4.2 ปัญหากฎหมายที่เกิดจากการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยใช้

### พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

ตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในข้อ 1. ว่า ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นแนวทางที่ดีที่สุด และเป็นวิธีการที่มีความโปร่งใส แต่อย่างไรก็ตาม มีปัญหากฎหมายบางประการที่เกิดจากการแปรรูปตามแนวทางดังกล่าว ดังจะได้พิจารณาดังต่อไปนี้

#### 4.2.1 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคคลภายนอกดำเนินการหากมีการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

โดยที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้ทำสัญญาจ้างบุคคลภายนอกดำเนินการต่าง ๆ ที่การทำอากาศยานฯ เคยดำเนินการอยู่ ทั้งนี้ มีสัญญาที่ได้กระทำกับบุคคลภายนอกดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

<sup>4</sup> การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย. ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์, หน้า 178-179.

ข้อสัญญา	อายุสัญญา	สิทธิในการบอกเลิกสัญญา	การเปลี่ยนตัวลูกหนี้ (ผู้ประกอบการ)	การเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้
สัญญาอนุญาตให้ประกอบกิจการจำหน่ายอาหาร Fast-Food ระหว่างการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยกับ สแกนดิเนเวีย เซอร์วิส พาร์تنเนอร์ จำกัด	11 พ.ย. 2538- 15 พ.ย. 2543 (ข้อ 2.3 : หมวด 2 ข้อสัญญา พิเศษ	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีสิทธิบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนด โดยต้องบอกกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบการทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยผู้ประกอบการสัญญาว่าจะไม่ฟ้องหรือเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งสิ้น	กระทำไม่ได้เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยก่อน (ข้อ 1.5.2 : หมวด 1 ข้อสัญญาทั่วไป)	มิได้กำหนดไว้
สัญญาให้เช่าห้องภายในอากาศยานกรุงเทพ ระหว่างการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยกับสายการบินมาเลเชียแห่งฮังการี	15 ต.ค. 2539- 14 ต.ค. 2542	ทั้งผู้ให้เช่าและผู้เช่ามีสิทธิบอกเลิกสัญญาก่อนครบอายุสัญญา โดยต้องบอกกล่าวเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน กรณีผู้ให้เช่าเป็นผู้บอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดอายุสัญญา ผู้เช่าสัญญาว่าจะไม่ฟ้องหรือเรียกค่าเสียหายใด ๆ จากผู้ให้เช่าทั้งสิ้น (ข้อ 1.6.1 : หมวด 1 ข้อสัญญาทั่วไป)	กระทำไม่ได้เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ให้เช่าก่อน (ข้อ 1.4.2 : หมวด 1 ข้อสัญญาทั่วไป)	มิได้กำหนด



ข้อสัญญา	อายุสัญญา	สิทธิในการบอกเลิกสัญญา	การเปลี่ยนตัวลูกหนี้ (ผู้ประกอบการ)	การเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้
<p>สัญญาอนุญาตให้ประกอบกิจการให้บริการจำหน่ายสินค้าและของที่ระลึกและเช่าสถานที่เพื่อประกอบกิจการ ณ อาคารผู้โดยสารระหว่างประเทศ ระหว่างการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย กับบริษัท เจ.เอ็ม.ที. กรุ๊ป จำกัด</p>	<p>1 เม.ย. 2536- มี.ค. 2541 (ข้อ 2.2.1 : หมวด 2 ข้อสัญญาพิเศษ)</p>	<p>การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย บอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบการทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยผู้ประกอบการสัญญาว่าจะไม่ฟ้องหรือเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งสิ้น (ข้อ 1.7.1 : หมวด 1 ข้อสัญญาทั่วไป)</p>	<p>กระทำไม่ได้เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ก่อน (ข้อ 1.5.2 : หมวด 1 ข้อสัญญาทั่วไป)</p>	<p>มิได้กำหนดไว้</p>

ข้อสัญญา	อายุสัญญา	สิทธิในการบอกเลิกสัญญา	การเปลี่ยนตัวลูกหนี้ (ผู้ประกอบการ)	การเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้
สัญญาอนุญาตให้ประกอบกิจการให้บริการซื้อขาย แลกเปลี่ยนตราสารและเงินตราต่างประเทศ และเช่าสถานที่เพื่อประกอบกิจการ ทำอากาศยานกรุงเทพ ระหว่างการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยกับธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)	1 เม.ย. 2538-31 มี.ค. 2541 (ข้อ 2.2.1 หมวด 2 ข้อสัญญาพิเศษ)	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย บอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดได้ โดยต้องบอกกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบการทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยผู้ประกอบการสัญญาว่าจะไม่ฟ้องหรือเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งสิ้น (ข้อ 1.7.1 หมวด 1 ข้อสัญญาทั่วไป)	กระทำไม่ได้เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยก่อน (ข้อ 1.5.2 หมวด 1 ข้อสัญญาทั่วไป)	มิได้กำหนดไว้

นอกจากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จะได้ทำสัญญาจ้างบุคคลภายนอกดำเนินกิจการต่าง ๆ และสัญญาพหุภาคีอื่น เช่น ให้เช่าที่ เป็นต้น การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยยังได้ทำสัญญาร่วมทุนกับหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

<sup>5</sup> การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย. ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์, หน้า 110-111.

ตารางที่ 6 แสดงถึงสัญญาที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยร่วมทุนกับเอกชน

ชื่อบริษัท	กฎหมายที่ใช้บังคับ	ข้อกำหนดเรื่องการโอนหุ้นหรือการเปลี่ยนตัวเจ้าของ
บริษัท คราวการบินภูเก็ต จำกัด	กำหนดไว้ในข้อ 3 หมวดที่ 1 (ข้อบังคับบริษัท) ให้ใช้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถือหุ้นรายอื่นทุกรายก่อน</li> <li>- แต่ในกรณีที่รัฐบาลไทยหรือคณะรัฐมนตรีได้ออกกฎหมายและ/หรือมีคำสั่ง และ/หรือมีมติให้ผู้ถือหุ้นรายใด โอนหุ้นของตน ผู้ถือหุ้นรายนั้นมีสิทธิที่จะ โอนหุ้นของตนได้ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถือหุ้นรายอื่นก่อน</li> <li>- แต่ทั้งนี้ผู้ถือหุ้นรายนั้นจะต้องเสนอเรื่องการ โอนหุ้นให้คณะกรรมการรับทราบก่อน (ข้อ 10 หมวดที่ 2 ข้อบังคับบริษัท)</li> </ul>
บริษัท ขนส่งน้ำมันทางท่อ จำกัด	กำหนดไว้ในข้อ 3 หมวดที่ 1 (ข้อบังคับบริษัท) ให้ใช้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถือหุ้นรายอื่นทุกรายก่อน</li> <li>- แต่ในกรณีที่รัฐบาลไทยหรือคณะรัฐมนตรีได้ออกกฎหมายและ/หรือมีคำสั่ง และ/หรือมีมติให้ผู้ถือหุ้นรายใด โอนหุ้นของตน ผู้ถือหุ้นรายนั้นมีสิทธิที่จะ โอนหุ้นของตนได้ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถือหุ้นรายอื่นก่อน</li> <li>- แต่ทั้งนี้ผู้ถือหุ้นรายนั้นจะต้องเสนอเรื่องการ โอนหุ้นให้คณะกรรมการรับทราบก่อน (ข้อ 10 หมวดที่ 2 ข้อบังคับบริษัท)</li> </ul>

## ตารางที่ 6 (ต่อ)

ชื่อบริษัท	กฎหมายที่ใช้บังคับ	ข้อกำหนดเรื่องการโอนหุ้นหรือการเปลี่ยนตัวเจ้าของ
J.M.T. Duty Free	กำหนดไว้ในข้อ 3 หมวดที่ 1 (ข้อบังคับบริษัท) ให้ใช้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มิได้กำหนดไว้</li> <li>- ใช้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</li> <li>- สามารถโอนหุ้นได้</li> </ul>
NBIA	กำหนดไว้ในข้อ 3 หมวดที่ 1 (ข้อบังคับบริษัท) ให้ใช้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มิได้กำหนดไว้</li> <li>- ใช้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</li> <li>- สามารถโอนหุ้นได้</li> </ul>
Airport Duty Free	กำหนดไว้ในข้อ 3 หมวดที่ 1 (ข้อบังคับบริษัท) ให้ใช้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	ต้องได้รับความยินยอมจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นก่อน (ข้อ 4 หมวด 2 ข้อบังคับบริษัท)
บริษัท บริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด	กำหนดไว้ในข้อ 3 หมวดที่ 1 (ข้อบังคับบริษัท) ให้ใช้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	ไม่มีข้อจำกัด เว้นแต่ (1) การโอนหุ้นนั้นจะทำให้เสียสิทธิและผลประโยชน์ที่จะพึงได้ตามกฎหมายหรือการโอนหุ้นนั้นเป็นหุ้นของบริษัทที่ถือโดยผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นผู้มีสัญชาติไทยมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 60 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมด หรือเป็นเหตุให้หุ้นที่ถือโดยบุคคลต่างด้าวตามกฎหมายมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 40 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด (ข้อ 6 หมวด 2 ข้อบังคับบริษัท)

## ตารางที่ 6 (ต่อ)

ชื่อบริษัท	กฎหมายที่ใช้บังคับ	ข้อกำหนดเรื่องการโอนหุ้นหรือการเปลี่ยนตัวเจ้าของ
Airport Hotel	กำหนดไว้ในข้อ 3 หมวดที่ 1 (ข้อบังคับบริษัท) ให้ใช้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	<p>ต้องได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการของบริษัทก่อน เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นคนใดประสงค์ที่จะจำหน่าย ง่าย โอนหุ้นที่ตนถือไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนให้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) บริษัทซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นจำนวนมากในจำนวนหุ้นทั้งหมดของบริษัทซึ่งเป็นผู้ประสงค์จะโอนหุ้นดังกล่าวนั้น</li> <li>(2) บริษัทในเครือเดียวกันซึ่งผู้ประสงค์จะโอนหุ้นนั้นเป็นผู้ถือหุ้นจำนวนมากในบริษัทนั้น</li> <li>(3) บริษัทผู้สืบทอดโดยการควบหรือรวมบริษัท หรือ</li> <li>(4) บุคคลที่สามซึ่งได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์จากผู้ถือหุ้นทุกคน</li> </ol> <p>ผู้ถือหุ้นซึ่งจะโอนหุ้นของตนเช่นว่านี้ย่อมโอนหุ้นของตนได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการ (ข้อ 6 ข้อบังคับบริษัท)</p>
TAGS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มิได้กำหนดไว้</li> <li>- แต่ก็มีผลให้นำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้</li> </ul>	<p>ต้องแจ้งให้คณะกรรมการบริษัททราบและดำเนินการตามที่ระบุไว้ในข้อ 12.3-12.9 ของ Shareholders Agreement เกี่ยวกับการเสนอขายซื้อ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นด้วย</p>

### ตารางที่ 6 (ต่อ)

ชื่อบริษัท	กฎหมายที่ใช้บังคับ	ข้อกำหนดเรื่องการโอนหุ้นหรือการเปลี่ยนตัวเจ้าของ
Airport Associate	ตามรายงานการประชุมตั้งบริษัทเมื่อ 20 ธันวาคม 2539 มีมติให้ใช้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นข้อบังคับของบริษัท	เป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจะแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดซึ่งอาจจะส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นในบริษัทที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยไปร่วมลงทุนนั้น มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของบริษัท โดยหลักกฎหมายการโอนหุ้นสามารถกระทำได้ที่ข้อบังคับของบริษัทมิได้วางเงื่อนไขหรือกำหนดข้อห้ามไว้ และไม่ขัดกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (อย่างไรก็ตามการกำหนดข้อห้ามอย่างเด็ดขาดนั้นจะกระทำไม่ได้ เพราะสิทธิในหุ้นนั้นเป็นกรรมสิทธิ์อย่างหนึ่ง) หากเป็นการโอนหุ้นที่ยังไม่ได้ชำระเต็มมูลค่า ผู้รับโอนก็ต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ในการชำระค่าหุ้นส่วนที่เหลือ เมื่อมีการเรียกให้ชำระเพิ่มเติม (บริษัท เทคสยาม จำกัด บริษัท เชื้อเพลิงการบิน กรุงเทพ จำกัด และ TAGS) ในกรณีที่ข้อบังคับบริษัทได้กำหนดเงื่อนไขไว้ เมื่อมีการแปรรูปบางส่วนโดยการโอนหุ้นให้กับบริษัทลูกของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยที่จะจัดตั้งขึ้น ก็ต้องดำเนินการตามที่ข้อบังคับได้กำหนดไว้ โดยตามสัญญาข้างต้นนี้ส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนเว้นแต่กรณีของ Airport Duty Free และ TAGS ที่ต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นด้วย ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

(1) การโอนหุ้นโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ กระทำได้เมื่อมีมติของคณะรัฐมนตรีหรือออกกฎหมายกำหนดให้โอน : บริษัทครีวการบินภูเก็ต บริษัทขนส่งน้ำมันทางท่อ บริษัทเทคสยาม จำกัด

(2) ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการและ / หรือ ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นก่อน : Airport Hotel, Airport Duty Free , TAGS

(3) กระทำได้ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ โอนหุ้นได้โดยไม่มีเงื่อนไข : Airport Associate , J.M.T Duty Free, NBIA และบริษัท บริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด (แต่ต้องไม่กระทบต่อสัดส่วนการถือหุ้นระหว่างคนสัญชาติไทยและคนต่างด้าว)

แต่สำหรับกรณีที่ทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้กลายสภาพเป็นบริษัทจำกัดทั้งองค์การตามผลของกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ ทรัพย์สินที่ทำอากาศยานแห่งประเทศไทยถืออยู่เดิม (เช่น หุ่นและสิทธิเรียกร้องอื่นใด) ก็ย่อมตกไปไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรรมการบริษัทอีก แต่อาจจะมีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งให้บริษัทร่วมทุนทราบล่วงหน้าถึงสถานะของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงไป

#### 4.2.2 ปัญหาการใช้อำนาจมหาชน

หากพิจารณาการดำเนินงานกิจการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีอำนาจดำเนินการทำอากาศยานในเขตสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานตามที่ประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายและกำหนดโดยกฎกระทรวง และให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่เหมือนผู้ได้รับอนุญาตเป็นผู้ประกอบการดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ แต่ในการนี้ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจะว่าจ้างหรือมอบให้บุคคลใดประกอบกิจการดังกล่าวส่วนหนึ่งส่วนใดแทนก็ได้ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้รับอนุญาตโดยอัตโนมัติ (Automatic License) ในกรณีที่จะเป็นผู้ดำเนินการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เฉพาะในเรื่องต่อไปนี้

(1) กำหนดเงื่อนไขให้อากาศยาน บินทำการทดลองตามมาตรา 16 วรรคสอง (1) เฉพาะการบินทดลองภายหลังการซ่อมเครื่อง ณ สนามบินที่อยู่ในความรับผิดชอบการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

(2) อนุญาตเป็นหนังสือให้ผู้ใดส่งหรือพาวัตถุอันตรายหรือสัตว์ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคลในอากาศยานตามมาตรา 26 เฉพาะกรณีการบินเริ่มต้นจากสนามบินที่อยู่ในความรับผิดชอบของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

(3) อนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลก่อสร้าง หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือปลูกต้นไม้ยืนต้นภายในเขตปลอดภัยการเดินอากาศของสนามบินที่อยู่ในความรับผิดชอบของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

(4) ตั้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืน มาตรา 59 จัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างหรือตัดหรือย้ายต้นไม้ขึ้นต้น หากผู้ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีอำนาจตาม มาตรา 60 ที่จะจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างหรือตัด หรือย้ายต้นไม้ขึ้นต้นเอง ได้โดยผู้ฝ่าฝืน ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายเฉพาะเขตปลอดภัยในการเดินอากาศของสนามบินที่อยู่ในความรับผิดชอบของ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

(5) ปฏิบัติการตามมาตรา 65,66 (3), (5) , (6) และ 67 เฉพาะสนามบินที่อยู่ในความ รับผิดชอบ และการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้แก่

(5.1) มีอำนาจเรียกตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอากาศยาน ได้แก่ ใบสำคัญการจด ทะเบียน เครื่องหมาย สัญชาติ และทะเบียนใบสำคัญสมควรเดินอากาศ เป็นต้น ถ้าหากมีการฝ่าฝืน จะมีอำนาจยึดเอกสารนั้นไว้เพื่อดำเนินการต่อไปได้

(5.2) ขึ้นตรวจและค้นอากาศยาน ซึ่งมีเหตุที่จะเชื่อว่ามีของต้องห้าม หรือต้อง จำกัตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 หรือกฎหมายอื่นใด หรือของซึ่งได้นำเข้าหรือ จะนำออกนอกราชอาณาจักรซึ่งเป็นการเล็งภัยพิบัติสาธารณะ

(5.3) เข้าตรวจสถานที่เก็บอากาศยาน

(5.4) ยึดของต้องห้ามหรือต้องจำกัตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 หรือกฎหมายอื่นใด หรือของซึ่งได้นำเข้าหรือจะนำออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งเป็นการเล็งภัยพิ บัติสาธารณะ

(5.5) มีอำนาจแห่งเห็นว่าการออกเดินทางของอากาศยานใด ๆ หากอากาศยาน นั้นดำเนินการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอากาศยาน

การมีและใช้อำนาจมหาชนดังกล่าว เมื่อการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้มีการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัด หรือ บริษัทมหาชน จำกัด อันเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เช่นนี้แล้ว การที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ยังคงบัญญัติให้รัฐวิสาหกิจซึ่งแปลง สภาพจากองค์กรของรัฐมาเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน แม้ว่ารัฐจะได้ถือหุ้นข้างมากหรือทั้งหมดอยู่ อย่างน้อยเป็นเอกชนชั่วคราว ยังคงสามารถมีและใช้อำนาจมหาชนต่อไปได้แล้วแม้ว่ารัฐวิสาหกิจ นั้น ๆ จะมีโครงการมหาชนอีกต่อไปนั้น แม้ว่าจะเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้องค์กรนั้น ๆ สามารถปฏิบัติการกิจของตนต่อไป แต่การกำหนดให้นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนสามารถมีและ ใช้อำนาจมหาชน และบังคับให้อำนาจเช่นว่านั้นกับประชาชนโดยทั่วไป หรือบริษัทเอกชนด้วยกัน เอง ดังนั้นจึงย่อมเป็นความเสียหายอย่างยิ่งที่จะเป็นการละเมิดหลักความสามารถและความเท่าเทียม กันในระหว่างบุคคลอันเป็นหลักการสำคัญอันเป็นหัวใจของกฎหมายรัฐธรรมนูญและย่อมถือได้ ว่าเป็นการกำหนดให้มีบทบัญญัติให้สิทธิเอกชนรายหนึ่งให้มีอำนาจเหนือกว่าเอกชน โดยทั่วไป ทั้งนี้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจะต้องถูกแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน



แต่เนื่องจากการรักษาความปลอดภัยบริเวณท่าอากาศยานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงต้องมีหน่วยงานของทางราชการเข้ามารับหน้าที่แทนการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยต่อไป

#### 4.2.3 ปัญหาในการประเมินราคาหุ้นของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

โดยที่ในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า ยังไม่มีแนวทางหรือหลักประกันใด ๆ ที่จะให้ความมั่นใจต่อสาธารณชนได้ว่าการขายความเป็นเจ้าของรัฐในรูปของการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่กำลังจะดำเนินการแปรรูปร่างนั้น รวมทั้งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จะได้ดำเนินการโดยกระบวนการที่เที่ยงธรรม เปิดเผย และคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติและประชาชน เนื่องจากในปัจจุบันมีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในของฝ่ายบริหารที่ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ใด ๆ ที่ชัดเจนในเรื่องการกำหนดราคาขายตลอดทั้งการประเมินสินทรัพย์ แต่ได้ให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังแต่ผู้เดียว

แต่ในส่วนของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีอำนาจในการกำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าหุ้นแต่ละหุ้นตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้อถือหุ้น แต่มีได้กล่าวถึงขั้นตอนการประเมินราคาสินทรัพย์ การคำนวณราคาหุ้นและกำหนดราคาที่จะเสนอขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจไว้ ตลอดจนกลไกในการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวอย่างรอบคอบรัดกุม แต่ในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการการแปรรูป" จะทำหน้าที่ดำเนินการประเมินมูลค่าของกิจการที่จะทำการแปรรูป ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ทั้งนี้ กฎหมายยังได้รับรองความเป็นอิสระในการดำเนินการ โดยมีองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ คณะกรรมการจะทำหน้าที่ประจำ มีกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่างๆ ในด้านเศรษฐกิจ การเงิน หรือกฎหมาย นอกจากนี้ยังจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลในการประเมินราคาดังกล่าวต่อประชาชนอีกด้วยเพื่อเป็นหลักประกันต่อสาธารณะ แต่เนื่องจากกลไกภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่มีองค์กรที่เป็นกลางและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร รวมทั้งขั้นตอนในการประเมินราคาหุ้นและขั้นตอนในการขายหุ้นให้แก่ประชาชนและพันธมิตรทางธุรกิจ ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายต่อไป

#### 4.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

แม้ว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะได้บัญญัติให้หลักประกันแก่พนักงานโดยกำหนดว่า ในวันจดทะเบียนบริษัทให้พนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้นับอายุงานต่อเนื่องโดยไม่ถือว่าเป็นการเลิกจ้าง โดยให้ถือว่าเวลาการทำงาน of พนักงานในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทที่จัดตั้งขึ้น และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนเป็นบริษัทจะยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิมแล้วแต่กรณี

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยดังกล่าวย่อมจะต้องให้พนักงานออกจากงานภายหลังการแปรรูปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น แม้ว่าจะได้มีหลักเกณฑ์คุ้มครองในเรื่องความมั่นคงในการทำงานของพนักงานการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยที่จะมีการแปรรูปไปอย่างไรก็ตาม แต่ผลกระทบที่จะเกิดแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจบางส่วนก็ย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นและจะต้องเป็นภาระความรับผิดชอบของรัฐบาลที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายที่จะต้องให้การดูแลและจัดระบบสวัสดิการและผลประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับพนักงานที่จะได้รับผลกระทบจากการแปรรูปดังกล่าวด้วย

#### 4.2.5 ปัญหาการจำกัดการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ

ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มิได้มีการกล่าวถึง การจำกัดการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมการทำอากาศยานดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม หากไม่มีการกำหนดจำนวนการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติในบริษัทลูกต่าง ๆ เช่น บริษัทการทำอากาศยานส่วนภูมิภาค จำกัด ซึ่งรับผิดชอบในการบริหารสนามบิน ไม่ว่าจะเป็นสนามบินเชียงใหม่ เชียงราย หาดใหญ่ ภูเก็ต โดยหากให้พันธมิตรธุรกิจที่เป็นสายการบินของต่างประเทศเข้ามาถือหุ้น จนกระทั่งครอบงำการบริหารสนามบินดังกล่าวมานี้ ก็อาจจะทำให้บริษัทสายการบินต่าง ๆ ในประเทศไทย เช่น บริษัทบางกอกแอร์เวย์ เป็นต้น จะต้องประสบกับปัญหาการกำหนดเที่ยวบินภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเที่ยวบินที่จะต้องไปลงยังสนามบินในต่างจังหวัด ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับสายการบินในต่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง

#### 4.2.6 ปัญหาในการเสนอขายหุ้นบางส่วนแก่พนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ (การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย)

เป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดกรอบในการให้สิทธิในการขายหุ้นแก่พนักงานลูกจ้างไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้อาจเข้าใจได้ว่า เป็นเรื่องของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่จะกำหนดให้มีการจูงใจพนักงานและลูกจ้างในการให้ความเห็นชอบด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แต่อย่างไรก็ตาม ในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่จะต้องให้รัฐวิสาหกิจกันหุ้นไว้บางส่วน โดยทั่วไปไม่เกินร้อยละ 10 ของหุ้นที่จะขายเพื่อเสนอขายให้แก่พนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ และยังให้พิเศษกล่าวคือ การได้รับส่วนลดในราคาหุ้นที่รับโอน กำหนดระยะเวลาในการชำระค่าหุ้นและการรับโอนหุ้นโดยไม่มีค่าตอบแทน<sup>6</sup> ทั้งนี้เป็นเรื่องที่ควรนำมาพิจารณาในการให้สิทธิแก่พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

#### 4.3 ปัญหาการเตรียมการด้านกฎหมายในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่าในการแปรรูปการทำอากาศยานมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแนวทางในการแปรรูปว่าจะใช้กฎหมายใดเป็นหลักในการแปรรูป กล่าวคือ

##### 4.3.1 การแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

เนื่องจากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยยังคงเป็นองค์กรหลักในการควบคุมกำกับบริษัทแม่และบริษัทลูกที่จัดตั้งขึ้น ได้แก่ บริษัท การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ทำอากาศยานส่วนภูมิภาค จำกัด บริษัท ทำอากาศยานกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด โดยการถือหุ้นอยู่ในบริษัทเหล่านี้ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าในการใช้อำนาจมหาชนตามที่อยู่ในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติเดินอากาศ พ.ศ. 2497 จึงไม่ถูกกระทบกระเทือน ดังนั้น การทำอากาศยานยังคงมีอำนาจในการรักษาความปลอดภัยบริเวณทำอากาศยานตามกฎหมายได้ต่อไป แม้ว่าสนามบินที่อยู่ภายใต้การบริหารของบริษัทเอกชน การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยก็ยังคงส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลรับผิดชอบ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรเข้ามารับผิดชอบงานในส่วนนี้

<sup>6</sup> รัฐบัญญัติ ฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1986 มาตรา 11 และ 12.

ในกรณีที่เป็นกรให้พันธมิตรเข้าร่วมงานในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น กรณีจึงต้องอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งผู้ วิจัยได้กล่าวไว้แล้วว่าต้องมีข้อบกพร่องในหลายประการด้วยกันซึ่งจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ดังกล่าวต่อไป

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเห็นว่าควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการทำอากาศยาน แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หากรัฐมีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นกลไกในการ แปรรูปก็ควรจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีคณะกรรมการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยแยกต่างหากจาก คณะกรรมการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยให้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย การเงิน และบัญชีเพื่อให้มีความเป็นกลาง
- (2) ต้องให้สามารถกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลในการแปรรูปให้ สาธารณชนได้รับทราบ และในกรณีที่มิข้อโต้แย้งจะต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์
- (3) ต้องมีการรับรองสถานะของพนักงานที่จะเปลี่ยนเป็นลูกจ้าง

#### 4.3.2 การแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

เนื่องจากการแปรรูปโดยวิธีนี้ จะเป็นผลให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ต้องถูกยกเลิกไปพร้อมกับพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้อำนาจมหาชนที่เคยเป็นของการทำอากาศยาน แห่งประเทศไทยให้กับหน่วยงานอื่นเข้ามารับผิดชอบ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าจะต้องมีการแก้ไขเพิ่ม เต็มกฎหมายดังต่อไปนี้

4.3.2.1 การใช้อำนาจมหาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการรักษาความปลอดภัย บริเวณทำอากาศยาน อำนาจในการตรวจค้น ยึด ภายใต้พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2522 ต้องโอนอำนาจดังกล่าวให้แก่กรมการบินพลเรือน

4.3.2.2 ในการออกใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการทำอากาศยานซึ่งแต่เดิมกระทรวง คมนาคมออกให้แก่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยนั้น ต้องถือว่าใบอนุญาตดังกล่าวสิ้นสุดลง และจะต้องให้กระทรวงคมนาคมออกใบอนุญาตดำเนินกิจการทำอากาศยานให้แก่บริษัทที่จัดตั้ง ขึ้นเพื่อดำเนินการกิจการทำอากาศยานต่างๆ แทน

4.3.3.3 จะต้องมีกรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

#### 4.3.3 การแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงไม่ต้องพิจารณาการเตรียมการทางด้านกฎหมายแต่อย่างใด

#### 4.4 สรุป

จากการวิเคราะห์ปัญหาการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นกลไกในการแปรรูป จะเห็นได้ว่ามีปัญหาจำเป็นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังจะได้พิจารณาต่อไปในบทที่ 5

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะต้องอยู่ภายใต้การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อเป็นการปรับตัวให้สอดคล้องกับการแข่งขันในอุตสาหกรรมทำอากาศยาน และเป็นการบรรเทาภาระจากการจัดสร้างสนามบินสุวรรณภูมิที่ต้องใช้งบประมาณนับแสนล้านบาท โดยการหาพันธมิตรทางธุรกิจเพื่อเข้าร่วมทุนและกระจายหุ้นสู่สาธารณชน

แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางในการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจมี 3 รูปแบบ กล่าวคือ

##### 5.1.1 การแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

โดยให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยดำเนินการบริหารทำอากาศยานกรุงเทพ (สนามบินดอนเมือง) และจัดตั้งบริษัททำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นบริษัทแม่ (Holding Company) เพื่อถือหุ้นบริษัทลูก ได้แก่ บริษัททำอากาศยานส่วนภูมิภาค จำกัด บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด

##### 5.1.2 การแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

โดยการนำเอากิจการทั้งหมดของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมาจัดตั้งเป็นสามบริษัท กล่าวคือ บริษัททำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพ จำกัด และบริษัททำอากาศยานภูมิภาค จำกัด โดยให้บริษัททำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด เป็น Holding Company เป็นบริษัทแม่ของบริษัททำอากาศยานกรุงเทพ จำกัด บริษัททำอากาศยานภูมิภาค จำกัด และบริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด เป็นบริษัทลูกด้วย

##### 5.1.3 การแปรรูปโดยอาศัยกฎหมายทั้งสองฉบับร่วมกัน

ทั้งนี้หากพิจารณาความเป็นไปได้ในการการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าว จะเห็นว่าแนวทางในการแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีความเหมาะสมในการนำมาใช้ในการแปรรูป เนื่องจากมีกลไกและมาตรการทางกฎหมายในการที่จะ

แปรรูปเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งไม่ขัดแย้งกับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทั้งนี้ หากพิจารณาแนวทางการแปรรูปโดยการใช้กฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวเป็นกลไกในการแปรรูปจะเห็นว่ามิชอบกพร่องดังจะได้อีกกล่าวต่อไปนี้

1. การแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยโดยใช้พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มีปัญหาดังต่อไปนี้

1.1 ความบกพร่องภายในพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งไม่มีกลไกในการดำเนินการแปรรูปที่โปร่งใสและคุ้มครองประโยชน์มหาชนที่เพียงพอ ได้แก่ การที่ไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการแปรรูปไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะ แต่กลับมีคณะกรรมการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมืองเป็นหลัก มาตรการในการคุ้มครองสถานะของพนักงาน มาตรการในการประเมินสินทรัพย์ขององค์กร เป็นต้น

1.2 ความบกพร่องในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ล่าช้าและมีความไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เช่นมูลค่าของโครงการที่กำหนดไว้เป็นจำนวน 1,000 ล้านบาท ปัญหาการแก้ไขสัญญา เป็นต้น

2 การแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยโดยใช้พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีปัญหาดังนี้

2.1 ปัญหาการใช้อำนาจมหาชน

โดยที่เมื่อมีการดำเนินการแปรรูปโดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะเป็นผลทำให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยต้องสิ้นสภาพลง เนื่องจากพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 สิ้นสุดลงเช่นกันโดยผลของกฎหมาย ดังนั้นอำนาจมหาชน ได้แก่ อำนาจในการรักษาความปลอดภัย อำนาจในการตรวจค้น เป็นต้น จะต้องมีการกำหนดให้อำนาจดังกล่าวเป็นของหน่วยงานอื่นต่อไป

2.2 ปัญหาในการประเมินราคาหุ้นของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

หากพิจารณาพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ในประเด็นที่เกี่ยวกับการประเมินราคาหุ้นของรัฐวิสาหกิจแล้ว จะเห็นได้ว่ามิได้มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินราคาสินทรัพย์ การคำนวณราคาหุ้นและการกำหนดราคาที่จะเสนอขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจไว้แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ในกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจได้มีการกำหนดกลไกในการประเมินราคาหุ้นดังกล่าวไว้ จึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายต่อไป

### 2.3 ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงานของพนักงานการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้กฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจได้รับรองในเรื่องเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของพนักงานหากจะต้องโอนย้ายไปเป็นพนักงานบริษัท แต่ก็ไม่มีหลักประกันหากถูกเลิกจ้าง ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดหลักประกันดังกล่าวไว้ด้วย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะในการแก้ไขปัญหากฎหมายการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยในกรณีที่ต้องใช้พระราชบัญญัติ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ดังนี้

5.2.1 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 โดยการเพิ่มเติมหมวดว่าด้วยการแปรรูปในกฎหมายดังกล่าว โดยให้มีสาระสำคัญดังนี้

(ก) ให้มีคณะกรรมการแปรรูป ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ทางบัญชี การเงิน การคลัง และกฎหมายจำนวนหนึ่ง ทำหน้าที่พิจารณาประเมินสินทรัพย์ กำหนดมูลค่าหุ้นเงื่อนไขในการคัดเลือกพันธมิตรผู้ร่วมทุน และมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ทั้งนี้ เมื่อพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด จะประกอบอาชีพในบริษัทผู้ร่วมทุนกับบริษัทที่มีการแปรรูปไม่ได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาก็ตาม

(ข) ต้องกำหนดมาตรการในการรักษาสถานะของพนักงานให้ชัดเจน

(ค) ในการทำงานของคณะกรรมการต้องมีการเปิดเผยต่อประชาชน

5.2.2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ดังต่อไปนี้

(ก) โดยการบัญญัติเกี่ยวกับโครงการที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 นั้น ในปัจจุบันกฎหมายได้บัญญัติให้โครงการที่มีการลงทุนมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัตินี้ ทำให้เกิดความล่าช้าไม่คล่องตัวเนื่องจากปัจจุบันโครงการแต่ละโครงการมีการลงทุนที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินเกินหนึ่งพันล้านบาท เพราะแต่ละโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ต้องอาศัยภาคเอกชนเข้าดำเนินการหรือร่วมงาน โดยมีปัจจัยจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตามที่เปลี่ยนแปลงจากเดิมตามภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว



จึงเห็นควรปรับปรุงโดยการขยายวงเงินลงทุนของโครงการจากเดิม “ตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาท” เป็นวงเงินที่สูงขึ้น เช่น “ตั้งแต่สองพันล้านบาท” โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 นิยามคำว่า “โครงการ” โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวงเงินลงทุนของโครงการเพิ่มขึ้น อันจะทำให้โครงการที่จะให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือร่วมงานนั้นมีขนาดเล็กกลงแล้ว ไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายนี้ อันทำให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการเข้าดำเนินการ หรือร่วมงาน ในกิจการของรัฐ ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวจะช่วยให้อำนาจที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง ๆ โดยสภาพแล้วโครงการที่ใช้เงินลงทุนสูงมักจะมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะที่กว้างและต้องเป็นโครงการใหญ่ที่ต้องใช้เทคนิคทางวิชาการที่สูง ซึ่งจะทำให้บรรลุผลต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ นอกจากนั้นแล้วการให้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำได้เอง โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจะช่วยให้อำนาจนี้มี ความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจหรือด้านการเงิน

(ข) ปรับปรุงให้การว่าจ้างที่ปรึกษาอิสระ เพื่อจัดทำรายงานประกอบการพิจารณาและร่างขอบเขตโครงการกับจัดทำความเห็นประเมินการคัดเลือกเอกชนแต่ละโครงการอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการที่พิจารณาความเหมาะสมของแต่ละโครงการว่าจำเป็นต้องมีการว่าจ้างที่ปรึกษาหรือไม่ โดยเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการตามข้อ 5.2.2 ซึ่งจะช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นโดยการว่าจ้างที่ปรึกษาอิสระนั้นควรขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ในเรื่องผลกระทบในด้านต่าง ๆ มากกว่าจำนวนเงินลงทุน

(ค) กำหนดให้มีหน่วยงานตรวจร่างสัญญาร่วมงาน หรือดำเนินการเพิ่มขึ้นจากเดิม ในกฎหมายปัจจุบันกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งผู้วิจัยให้เพิ่มหน่วยงานผู้ตรวจร่างสัญญาอีกหน่วยงานหนึ่งคือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งการตรวจร่างสัญญานี้ในโครงการใดจะต้องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับสำนักงานอัยการสูงสุดตรวจร่างสัญญาโครงการหรือไม่ขึ้นอยู่กับพิจารณาโครงการของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด และเพิ่มระยะเวลาการตรวจร่างสัญญาของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือร่วมกัน 2 หน่วยงานแล้วแต่กรณี ให้มีระยะเวลาการตรวจร่างสัญญาให้เสร็จสิ้นมีระยะเวลาที่แน่นอน ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวจะช่วยให้อำนาจมอบหมายให้หน่วยงานกฎหมายของรัฐที่มีอยู่เป็นผู้ตรวจร่างสัญญาหรือร่วมกันตรวจร่างสัญญา อันจะทำให้เกิดความรอบคอบและเกิดประโยชน์สาธารณะมากที่สุด นอกจากนี้การกำหนดระยะเวลาการตรวจร่างสัญญาที่แน่นอนจะช่วยให้เกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น

(ง) การดำเนินการแก้ไขสัญญาร่วมงาน หรือดำเนินการในกรณีเป็นการแก้ไขสัญญา ร่วมงานหรือดำเนินการในภายหลังถ้ามีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขข้อผูกพันเดิมแล้วจะต้องดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะทำการแก้ไขสัญญาร่วมงานหรือดำเนิน

การได้ เพื่อให้การดำเนินโครงการอันเกี่ยวกับประโยชน์ของประเทศได้รับผลกระทบหรือเสียหาย น้อยที่สุด ซึ่งเป็นแนวทางการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือ ดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ของรัฐบาลโดยผู้วิจัยเห็นด้วย เนื่องจากว่าโครงการที่ เอกชนร่วมงานกับรัฐมักจะมีปัญหาที่ต้องแก้ไขสัญญาแต่ในกฎหมายปัจจุบัน ไม่มีการกำหนดขั้น ตอนนี้ไว้ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาไม่ว่าจะเป็นความรอบคอบในการแก้ไขสัญญาหรือปัญหาข้อ กฎหมายว่าองค์กรใดควรเป็นองค์กรที่มีอำนาจแก้ไขสัญญา ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน จะทำให้ไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

### 5.2.3 ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยภายใต้ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ในประเด็นต่อไปนี้

#### (ก) การใช้อำนาจมหาชน

โดยเหตุที่ผู้วิจัยมีการแปรรูปการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด แล้วย่อมจะมีปัญหาการใช้อำนาจมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจในการรักษาความปลอดภัยบริเวณท่าอากาศยาน และอำนาจอื่น ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติ การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งถือว่าสำคัญได้แก่ อำนาจเรียกตรวจค้นเอกสารที่เกี่ยวกับอากาศยาน การขึ้นตรวจและค้นอากาศยาน ซึ่งมีสาเหตุเชื่อว่ามิชอบต้องห้าม เข้าตรวจสถานที่เก็บอากาศยาน เป็นต้น

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยกำหนดให้ “กรมการบินพาณิชย์” เป็นผู้เข้ามาใช้อำนาจมหาชนดังกล่าวแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการรักษาความปลอดภัยหรืออาจจะตั้ง “ ตำรวจท่าอากาศยาน” เหมือนเช่น ตำรวจท่องเที่ยว ตำรวจทางหลวง เป็นต้น เข้ามารับผิดชอบในการรักษาความปลอดภัยในเรื่องดังกล่าวแทน

#### (ข) ปัญหาในการประเมินราคาหุ้นของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

โดยที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดกระบวนการ ในการประเมินราคาหุ้นหรือสินทรัพย์ของกิจการรัฐวิสาหกิจ (รวมทั้งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย) ไว้แต่อย่างใด แต่ในต่างประเทศถือว่าขบวนการดังกล่าวเป็นหัวใจของการแปรรูป รัฐวิสาหกิจและต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน

ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อจัดตั้ง “คณะกรรมการประเมินมูลค่ารัฐวิสาหกิจ” เช่นเดียวกับ คณะกรรมการแปรรูป ของฝรั่งเศส ให้มีหน้าที่ในการประเมินมูลค่าของกิจการรัฐที่จะทำการแปรรูป รวมทั้งกำหนดเงื่อนไข ในการขายหุ้นให้แก่พันธมิตรธุรกิจ โดยจะต้องประกอบด้วยบุคคลในสาขาวิชาการต่าง ๆ ได้แก่

เศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ กฎหมาย เป็นต้น โดยจะต้องมีการรับรองความเป็นอิสระในการทำงาน โดยให้มีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน และจะต้องกำหนดห้ามบุคคลที่จะเป็นกรรมการ จะต้องไม่ประกอบธุรกิจใด ๆ อันเป็นการต้องห้ามต่อการกระทำความผิด เป็นต้น โดยจะต้องรายงานผลการทำงานต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

**(ค) ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงานของพนักงานการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย**

โดยที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดแนวทางในการรักษาสถานะและความมั่นคงในการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวมทั้งพนักงานการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งจะต้องถูกเปลี่ยนสภาพดังกล่าว

ผู้วิจัยเห็นว่าจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ให้สามารถเอาระเบียบข้อบังคับในเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงานของพนักงานไปจดทะเบียนเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างนายจ้าง (บริษัทที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่) กับลูกจ้าง (พนักงานรัฐวิสาหกิจ) เพื่อให้มีผลเป็นการให้ความคุ้มครองในเรื่องความมั่นคงในการทำงานแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจตามสิทธิที่มีอยู่เดิมเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

แต่ในกรณีนี้จะต้องมีพนักงานที่จะต้องถูกให้ออกจากงานภายหลังจากการแปรรูปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็ควรที่จะให้มีการตั้งกองทุนสวัสดิการพนักงานรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อรับรองการจ่ายเงินตอบแทนให้แก่พนักงานที่จะได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าว

**(ง) ปัญหาการจำกัดการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ**

เนื่องจากพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่มีกลไกในการกำกับดูแลการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันระหว่างสายการบินในประเทศและต่างประเทศ

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อให้อำนาจแก่คณะกรรมการทุนรัฐวิสาหกิจในการกำหนดจำนวนหุ้นที่นักลงทุนต่างชาติจะถือได้ เพื่อคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติและการประกอบกิจการสายการบินในประเทศ

**(จ) ปัญหาในการเสนอขายหุ้นบางส่วน แก่พนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ**

เนื่องจากพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงการขายหุ้นดังกล่าวไว้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยให้รัฐวิสาหกิจที่จะต้องแปรรูปต้องกันหุ้นไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่จะนำออกขายให้แก่พนักงานลูกจ้าง ซึ่งทำงานมาไม่น้อยกว่า 3 ปี และให้สิทธิพิเศษในการชำระราคาหุ้นด้วย เช่น การผ่อนชำระราคาหุ้น เป็นต้น

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

จิรัตน์ สังข์แก้ว. รูปแบบของการแปรรูป. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยธุรกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543.

พิพัฒน์ ไทฮอว์. หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

\_\_\_\_\_. รัฐวิสาหกิจ โครงสร้าง การบริหารและนโยบาย, กรุงเทพฯ : รัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529

ทองศรี กำพู. องค์การ : เหตุผลและกลยุทธ์ในการอยู่รอด. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2533.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2543.

\_\_\_\_\_. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

ประยูร กาญจนคุลย์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

#### วิทยานิพนธ์

จินวุฒิ นเรศเสณี. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการบินไทย จำกัด (มหาชน). กรุงเทพฯ : ภาคนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

บุศวรรณ เจตน์จำนงจิต. ทศนคติของผู้บริหารของการประปานครหลวงต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541.

## วารสารและเอกสารอื่น ๆ

- กระวีฑู อุตวรณ. การกำหนดนโยบายและการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย. สารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 38 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2538-2539 .
- ปองพล อติเรกสาร. บทบาทของการเมืองต่อการบริหารรัฐกิจ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 32 ประจำปีการศึกษาพุทธศักราช 2532-2533.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , สำนักนายกรัฐมนตรีย  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , สำนักนายกรัฐมนตรีย  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540-2544. กรุงเทพฯ : หจก.เม็คทรายพรีนติ้ง, 2540.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรีย  
เอกสารรายงานแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 1 เมษายน 2540.
- สุรพล นิติไกรพจน์. “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” วารสารนิติศาสตร์. ปี 29 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2542.
- พิรุณา ดิงค์ภักย์. “กรอบทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในฝรั่งเศส” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 29 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2542.
- สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม : กรณีศึกษาฝรั่งเศส” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 29 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2542.
- สุกัญญา นาเวียงชัย “การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่มที่ 18 เมษายน 2542 ตอน 1.
- สำนักนโยบายและแผนกระทรวงคมนาคม. “สรุปผลการประชุม กนร. ครั้งที่ 8/2543 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 เรื่อง การปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อแปรสภาพ และจัดหาพันธมิตรร่วมทุนในกิจการของ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย บทม. และการพัฒนาท่าอากาศยานที่เกี่ยวข้อง
- กระทรวงการคลัง. รายงานคณะกรรมการศึกษาแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 (หนองจุกเห่า) , 2540.
- ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ การแปรรูปการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ปี 2540.

### พระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

### ข้อมูลใน อินเทอร์เน็ต

[http // www. Privatizationlink. Com](http://www.Privatizationlink.Com) (แหล่งข้อมูลกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศต่างๆ  
รวมทั้งแบบตัวอย่างกฎหมายจัดทำโดยธนาคารโลก

### ภาษาอังกฤษ

#### Books

Clement, D. 1985. **Privatization in Industrial Countries. The Experience of the United Kingdom** A Paper for Conference in Privatization Policies, Methods and Procedures, Asian Development Bank, 31 Jan – 1 Feb 1985, Manila Phillipines.

Herbert, T.T. 1976. **Dimensions of Organizational Behavior**. New York : MacmilarCo.

Seizaburo, S. 1985. **Privatization in Industrial Countries : The Experience of Japan**. A Paper for Conference in Privatization Policies, Methods and Procedures, Asian Development Bank, 31 Jan – 1 Feb 1985, Manila Phillipines.

Shirley, M.M. 1985. **Divestiture of State-Owned Enterprises in Developing Countries**. A Paper Presented to the ICPE-ED1-1EMA-RVB International Seminar on Public Enterprise Management, 26 Aug – 14 Sept 1985, Ljubljana Yugoslavia.

Steers, M.R. 1977. **Organizational Effectiveness : Behavioral Views**. C.A. : Goodyear Publishing.

draft

ภาคผนวก

พระราชบัญญัติ  
ทุนรัฐวิสาหกิจ  
พ.ศ. ๒๕๔๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระบรมราชโองการ  
โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ  
บุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำ  
และยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ  
พ.ศ. ๒๕๔๒"

มาตรา ๒\* พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน  
ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

\*[รก.๒๕๔๒/๑๒๘ก/๑/๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒]

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ  
ที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

"บริษัท" หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด



"พนักงาน" หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึง ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ เลขานุการ และบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าวด้วย

มาตรา ๔ ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจไปเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ผู้อำนวยการสำนักงานการสำนักงานประมาณ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

มาตรา ๗ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ ให้แต่งตั้งโดยระบุดำเนินการบุคคล

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 และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทนในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

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

มาตรา ๑๒ ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่พ้นจากตำแหน่ง กรรมการตามมาตรา ๕ จะเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาการเงิน หรือที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้นหรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือได้รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษ นอกเหนือจากธุรกิจหรือการงานตามปกติของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีของข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา ๒๑

(๓) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (๒)

(๔) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๕) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๔ การประชุมคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมให้ประธานกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นประธาน ในที่ประชุมถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมมติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาดในการประชุมถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุมในเรื่องนั้น แต่ถ้าที่ประชุมขอให้ผู้นั้นแจ้งข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นก็ให้อยู่ในที่ประชุมได้เพื่อการนั้น เท่านั้น ในระหว่างที่กรรมการผู้นั้นต้องออกจากที่ประชุมให้ถือว่าคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ใช่ผู้ที่ต้องออกจากที่ประชุม

มาตรา ๑๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจเชิญผู้แทนจากหน่วยงานหรือบุคคลใดทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้

มาตรา ๑๖ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใด เป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการและผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ประธานกรรมการและกรรมการ โดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งพิจารณาแต่งตั้ง กรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้อง แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการ ของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้อง แต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น เสนอในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้น ไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง บริษัท แต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควร ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตาม วรรคหนึ่ง หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการหรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่น เดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าว

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 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทโดยอนุโลม แล้วแต่กรณี แต่ ข้อห้ามมิให้เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการในบริษัทที่จัดตั้งขึ้น โดย การเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามมาตรา ๑๒ มิให้ใช้บังคับกับ

กรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจ

มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

(๒) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

(๓) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้อถือหุ้น

(๔) กำหนดชื่อของบริษัท

(๕) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก

(๖) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(๗) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๘) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเล็กรัฐวิสาหกิจ

ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจ ไปทั้งหมด

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

(๑๐) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมายรัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ และในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้น จะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ หรือรวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดทำขึ้นให้เปิดเผยต่อสาธารณชน เว้นแต่กรณีที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและอาจทำให้รัฐเสียประโยชน์

มาตรา ๒๐ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้ คณะกรรมการ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ และให้นำ มาตรา ๑๘ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการ โดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการ จัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๑๘ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา คณะ กรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง บริษัทได้ตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจ นั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

มาตรา ๒๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและ จัดตั้งบริษัทแล้วให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนาย ทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามราย ละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใด ๆ อันเกี่ยวแก่การ นั้นให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้ กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมิให้นำบทบัญญัติตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับ สภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับเมื่อมีการจดทะเบียนบริษัทตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้การดำเนิน กิจการของบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และให้รายงานต่าง ๆ เกี่ยวกับ บริษัทที่ได้จดทะเบียนไว้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๒๓ ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้โอนหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น มิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และ ให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัท มหาชนจำกัดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๔ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ในกรณีหนึ่งที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นวันที่กระทรวงการคลังค้าประกันอยู่แล้วให้กระทรวงการคลังค้าประกันหนี้สินนั้นต่อไป โดยอาจ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้อง ภาระการค้าประกันของกระทรวงการคลังนั้นสิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตาม สัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวัน จดทะเบียนบริษัทนั้นด้วยส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจ เคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไข เดิมแต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๒๕ ในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดาพนักงานตามที่ คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น ของบริษัทนั้น

ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็น เวลาการทำงานในบริษัท โดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการ เลิกจ้างให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัท ยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของ บริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สินหรือ สิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้ บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติ ให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือ ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่ กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของ คณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุน รัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๕ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลมในกรณีตาม

พรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทลงมีอำนาจสิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามพรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท ได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินการใดให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามพรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจสิทธิ หรือประโยชน์ตามพรรคหนึ่งและพรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการที่บริษัทตามพรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามพรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใด ๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าวหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชัดแจ้งค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรมอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามพรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ พรรคหนึ่ง มีอำนาจวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่าง ๆ ของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๒๖ พรรคหนึ่ง รวมทั้งวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพและอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค ให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลตามมาตรา ๑๓ (๓) มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดโดยคณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ พรรคหนึ่ง



มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรีขุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการ นั้นในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจได้รับยกเว้นมีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่ กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

มาตรา ๒๙ เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ ให้ รัฐบาลรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ โดยมีชกช้ำ

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

มาตรา ๓๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้มี กฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบ เดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งโดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐ วิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมรวมทั้งให้ พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็ม รูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูป รัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ ลงทุนและการบริหารจัดการ ในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคตจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## ประวัติผู้เขียน

นางสาวอำพร เนียมกล้า เกิดเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2501 ที่กรุงเทพมหานคร

### ประวัติการศึกษา

- ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียนพร้อมพันธ์พิทยา อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี
- ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) สาขาการบัญชีจากโรงเรียนพาณิชยการและช่างก่อสร้างไทยสุริยะ แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ
- ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) สาขาการตลาดจากมหาวิทยาลัยศรีปทุม แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ
- สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยศรีปทุม รุ่นที่ 18 ปีการศึกษา 2531

### ประวัติการทำงาน

- 2521-2540 เจ้าหน้าที่ประจำคณะนิเทศศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีปทุม
- 2541-2543 ฝ่ายอำนวยการผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายชาญชัย อิศระเสนารักษ์)