

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและการค้าประกันการคุ้มครอง
ของรัฐวิสาหกิจภายหลังการแปรรูป

ทิพย์รัตน์ วงศ์รัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2545

ISBN 974-281-762-6

LEGAL PROBLEMS CONCERNING THE PUBLIC ENTERPRISES'
LOAN AND GUARANTEE PROCESS AFTER PRIVATIZATION

TIPRAT VONGRAT

A thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakijpundit University

2002

ISBN 974-281-762-6

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ผ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ณ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์.....	4
1.3 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์.....	5
1.4 ลักษณะขอบเขตและวิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์.....	6
2. การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย	7
2.1 วัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย.....	7
2.2 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ.....	8
พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521.....	9
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502.....	9
พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518.....	10
2.3 ประเภทของรัฐวิสาหกิจ.....	11
2.3.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็น “องค์การของรัฐบาล”.....	11
(1) องค์การของรัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ.....	12
(2) องค์การของรัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา....	13
2.3.2 รัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานธุรกิจหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ.....	13
2.3.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นบริษัท จำกัด.....	14
2.4 การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์จัดตั้ง.....	14

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
(ก) รัฐวิสาหกิจประเภทที่หารายได้ให้รัฐ.....	14
(ข) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ.....	15
(ค) รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของ รัฐบาล.....	16
2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจไทยกับรัฐบาล.....	17
2.5.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ.....	17
2.5.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา.....	18
2.5.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	19
2.5.4 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535.....	19
2.6 ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ.....	19
2.6.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช)	20
(1) หน้าที่ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521.....	20
(2) หน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522.....	21
2.6.2 กระทรวงการคลัง.....	22
2.6.3 สำนักงานประมาณ.....	23
(1) อำนาจหน้าที่ด้านรายจ่าย.....	23
(2) อำนาจหน้าที่ด้านรายได้.....	23
2.6.4 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.....	23
2.6.5 กระทรวงเจ้าสังกัด.....	24
2.6.6 คณะกรรมการอื่นที่รัฐบาลจัดตั้ง.....	24
(1) คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ.....	24
(2) คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (กนร.).....	25
3. การกู้ยืมและการค้าประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ.....	27

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.1 งบประมาณในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ.....	27
3.1.1 รายได้จากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ.....	27
3.1.2 เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน.....	28
(1) เงินอุดหนุนซึ่งรัฐบาลจัดสรรในแต่ละปีในรูปของเงินให้เปล่า..	28
(2) งบประมาณแผ่นดินในรูปของเงินกู้.....	28
3.1.3 การกู้ยืมจากในประเทศและต่างประเทศ.....	28
3.2 อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินของรัฐบาลไทย.....	29
3.2.1 อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. 2502.....	29
3.3 การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ.....	29
3.4 ที่มาของแหล่งเงินกู้.....	35
3.4.1 แหล่งเงินกู้ภายในประเทศ.....	35
(1) รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	35
(2) แหล่งเงินกู้ของเอกชน.....	36
3.4.2 แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ.....	36
3.5 หลักเกณฑ์และวิธีการกู้ยืม.....	36
3.5.1 การกู้ยืมโดยทำสัญญากู้ยืมจากแหล่งภายในประเทศ.....	37
(1) รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล.....	37
(2) รัฐวิสาหกิจไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล.....	38
3.5.2 การทำสัญญากู้ยืมกับแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ.....	38
(1) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ.....	38
(2) รัฐบาลต่างประเทศ และสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ.....	38
ประเทศ.....	38
(3) สถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศ.....	39

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.6 การอนุมัติโครงการเงินกู้โดยทั่วไป.....	39
3.6.1 ขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังจากการลงนามในสัญญาเงินกู้แล้ว.....	40
3.7 การกู้ยืมโดยการออกพันธบัตร (Floating Bonds).....	40
3.7.1 ภายในประเทศ.....	42
กระบวนการในการออกพันธบัตร.....	42
3.7.2 การออกพันธบัตรจำหน่ายต่างประเทศ.....	44
(1) พันธบัตรชนิดจำกัดการจำหน่าย เฉพาะนิติบุคคล.....	44
(2) การออกพันธบัตรชนิดจำหน่ายทั่วไป (Public Offering).....	45
(3) การออกพันธบัตรชนิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว (Floating Rate Notes).....	46
3.8 การค้าประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ.....	46
3.9 อำนาจและขอบเขตการค้าประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ.....	47
3.9.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	47
3.9.2 พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	48
3.10 ขั้นตอนในการค้าประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ.....	49
3.10.1 การค้าประกันการกู้ยืมจากแหล่งต่างประเทศ.....	49
3.10.2 การค้าประกันการกู้ยืมจากแหล่งภายในประเทศ.....	49
3.10.3 หลักเกณฑ์การอนุมัติการค้าประกันเงินกู้ภายในประเทศ และเงื่อนไขการกู้เงิน.....	50
4. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	54
4.1 ความหมายของการแปรรูป (Privatization).....	54
4.2 รูปแบบของการแปรรูป.....	56
4.2.1 การลดบทบาทภาครัฐ.....	56
4.2.2 การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์.....	56

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2.3 การยุบเลิกกิจการหรือจำหน่ายจ่ายโอนกิจการ.....	57
4.3 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษ.....	57
4.3.1 สถานะภาพและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจก่อนมีการแปรรูป...	57
4.3.2 วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	58
(1) นำกิจการเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์.....	58
(2) ขายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดให้นักลงทุนภาคเอกชน (Trade sale).....	58
(3) การเพิ่มทุนและขายหุ้นให้สาธารณชน (Flotation)	59
4.3.3 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล.....	59
4.4 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศฝรั่งเศส.....	60
ความคุ้มครองความมั่นคงของชาติ.....	62
4.5 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย.....	63
4.5.1 ปัจจัยจากระบบเศรษฐกิจการเมือง.....	63
4.5.2 ปัจจัยภายในตัวของรัฐวิสาหกิจเอง.....	64
4.5.3 การดำเนินงานแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	64
4.5.4 วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	66
การแปรรูปโดยวิธีการกระจายหุ้น.....	66
การแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจ ที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ.....	67
4.6 การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจโดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.....	68
4.6.1 ขั้นตอนและวิธีการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.....	68
4.7 สิทธิ หน้าที่ และอำนาจของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.....	70

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.7.1	71
4.7.2	71
4.7.3	72
4.7.4	72
4.7.5	74
4.8	77
5	81
5.1	81
5.2	84
5.2.1	84
5.2.2	84
5.2.3	85
5.3	85
5.3.1	86
5.3.1.1	86
5.3.1.2	92
5.3.1.3	93
5.3.2	95
5.3.2.1	95
5.3.2.2	96

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5.4 บทสรุปประเด็นปัญหาการกักขังและการค้าประกัน.....	97
5.4.1 การกักขังโดยทำสัญญาการกักขังและการค้าประกันของรัฐวิสาหกิจ ประเภทที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ.....	97
(1) การค้าประกันหนี้เดิมเมื่อมีการแปลงสภาพ.....	97
(2) การค้าประกันหนี้เดิมเมื่อมีการแปรรูปแล้ว.....	98
(3) การกักขังในส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน.....	98
5.4.2 การกักขังโดยทำสัญญาการกักขังของรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้น โดยมติคณะรัฐมนตรีหรือโดยนโยบายพิเศษของรัฐบาล.....	98
5.4.3 การกักขังและการค้าประกันของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดหรือ บริษัทมหาชน จำกัด.....	99
5.4.4 การกักขังโดยการออกพันธบัตร.....	99
(1) การออกพันธบัตรโดยกระทรวงการคลังค้าประกัน.....	99
(2) การออกพันธบัตรชนิดที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน.....	100
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	101
บรรณานุกรม.....	106
ประวัติผู้เขียน.....	113

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
	1. แสดงงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ.....	31
	1. แสดงงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ (ต่อ).....	32
	2. แสดงเงินงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ.....	33
	3. แสดงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ (ประมาณการ).....	34
	4. หนี้สินรวมและเงินกู้ระยะยาว.....	51
	5. ภาวะค้ำประกัน ณ 31 มกราคม 2542	52
	6. ภาวะค้ำประกัน ณ 31 มกราคม 2543	52

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาของท่าน ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นและความอนุเคราะห์ในด้านเอกสาร ตลอดจนการตรวจแก้ไขเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ จนทำให้การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอย่างสูงต่อ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณา รับเป็นประธานกรรมการ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข รศ.ดร.ชนินทร์ มีโกศล และ รศ.ศรียาชา เจริญพานิช ที่กรุณา รับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ และกรุณาให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทความรู้ทางวิชาการ และให้โอกาสในการศึกษา

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือในทุกด้านที่เกี่ยวกับการศึกษา ตั้งแต่เริ่มปีแรกของการศึกษาจนถึงปีสุดท้าย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และน้ำสาว ที่ให้กำลังใจและทุนการศึกษา จนสามารถศึกษาถึงระดับปริญญาโท และขอบคุณน้องๆ ทุกคนในครอบครัวที่ให้ความช่วยเหลือ และให้กำลังใจเสมอมา น้องชายคนโต น้องสาว และน้องชายคนเล็กที่ช่วยพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์นี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาและค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้เขียนขอขอบความดีให้ทุกท่านที่กล่าวมาด้วย ส่วนความผิดพลาดและข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขออภัยไว้แต่ผู้เดียว

ทิพย์รัตน์ วงศ์รัตน์

ชื่อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมและการค้ำประกันการกู้ยืม ของรัฐวิสาหกิจภายหลังการแปรรูป
ชื่อนักศึกษา	นางสาว ทิพย์รัตน์ วงศ์รัตน์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. สุพล นิธิไกรพจน์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2544

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมและการค้ำประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ ภายหลังการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ให้มีการแปลงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด มีทุนเป็นทุนเรือนหุ้น เพื่อให้มีการแปรรูปโดยวิธีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ต่อไป

ในการดำเนินการศึกษา จะใช้วิธีพรรณนา และการวิเคราะห์ โดยการค้นคว้าวิจัยจากเอกสาร ตำรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการดำเนินงาน การแปลงสภาพ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ยังขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับขาดแนวทางการแก้ไขปัญหาหลายประการ และขาดมาตรการคุ้มครองความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ ดังนี้

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ได้มีการวางมาตรการในการคุ้มครองความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ เพื่อไม่ให้กิจการที่จะถูกแปรรูปตกอยู่ภายใต้การครอบงำของต่างชาติ ประเทศอังกฤษมีการออกหุ้นซึ่งรัฐบาลจะถือหุ้นนี้ เรียกว่า "Golden shares" เป็นหุ้นพิเศษที่ให้รัฐบาลมีอำนาจคุ้มครองกิจการที่มีการแปรรูป สำหรับประเทศฝรั่งเศสมีการออกหุ้น ที่เรียกว่า "หุ้นพิเศษของรัฐ" ทำให้รัฐมีอำนาจคัดค้านการขายกิจการหรือหุ้นของบริษัท หากการขายกิจการหรือหุ้นนั้นอาจกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของชาติ แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยยังไม่มี การวางมาตรการใดๆ อันจะเป็นการรักษาความมั่นคงหรือผลประโยชน์ของชาติ

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกู้ยืมและการค้ำประกันการกู้ยืม ภายหลังจากที่มีการแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด และมีการแปรรูปในโอกาสต่อไป เนื่องจากการกู้ยืมจะมีใน ส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกันและส่วนที่กระทรวงการไม่ได้ค้ำประกัน แต่ตามพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 ได้บัญญัติแต่กรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทรัฐวิสาหกิจ ใหม่ หากเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้วก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไปโดยอาจ เรียกค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันอยู่แล้วก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไปโดยอาจเรียก ค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันได้ แต่ไม่ได้บัญญัติกรณีนี้ที่ไม่มีค้ำประกัน ทำให้เกิดปัญหา ทางปฏิบัติหลายประการรวมถึงหนี้ในส่วนที่มีการค้ำประกันก็ยังคงมีประเด็นปัญหาที่ควรจะต้อง พิจารณา ดังนี้

2.1 ระยะเวลาการสิ้นสุดภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง แม้รัฐวิสาหกิจ จะแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนแล้ว

2.2 กรณีหนี้ที่ไม่มีค้ำประกัน หากมีการร้องขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน และกระทรวงการคลังไม่ค้ำประกันให้ก็จะเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างกิจการประเภทเดียวกันที่ ประกอบการโดยเอกชน

2.3 เมื่อมีการขายหุ้นจรัฐหรือองค์การของรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 70 ทำให้ กระทรวงการคลังหมดอำนาจในการค้ำประกัน (ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 มาตรา 4) แต่หากมีการร้องขอให้กระทรวงการคลัง ค้ำประกันการกู้ยืมต่อไป โดยความยินยอมของกระทรวงการคลังก็จะเป็นการขัดพระราชบัญญัติ กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน

(1) การกำหนดมาตรการคุ้มครองความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ โดยการ กำหนดให้มีหุ้นพิเศษ หรือ Golden shares เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส

(2) การผ่อนชำระหนี้ในส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน

(3) การให้เอกชนที่รับดำเนินการหาหลักทรัพย์หรือผู้ค้ำประกันร่วมกับ กระทรวงการคลัง

(4) การเรียกค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันการกู้ยืม

Thesis Title	I problems concerning the public enterprises' loan and guarantee process after the privatization
Name	prat Vongrat
Thesis Advisor	Prof. Dr. Surapon Nitikraipot
Department	Law
Academic Year	2001

ABSTRACT

This thesis aims to study legal problems concerning the public enterprises' loan and guarantee status that arise in the aftermath of public enterprises' privatization according to the Public Enterprise Act B.E. 2542. The aforementioned Act is the legal framework to transform public enterprises in the forms of governmental organizations and any business owned by the state into companies or public corporations. Such privatized companies have shares as their investment and will use share distribution in the stock market as their means of privatization.

This thesis conducts with description and extensive research. It uses documents, legal textbooks, rules and regulations concerning the public enterprises' transformation and its privatization process as its guideline.

According to the studies, the Public Enterprise Act B.E. 2542 still lacks of necessary regulations concerning the ways to deal with the problems that may arise in the aftermath of the privatization. It also does not consist of the measure to protect the national security and benefits. These problems are as the followings:

In England and France, their privatization process has laid out the measure to protect national security and benefits in order to avoid the privatized business from following under foreign control. The government in England has issued the shares, namely "golden shares" which will be held by the government. These shares give the British government the rights to protect the privatized business. As for France, shares called "special governmental shares" have been issued. They give the government the power to oppose the selling of the companies or the companies' shares if such actions would have an effect on the national benefits. However, the privatization process in

Thailand does not have this kind of measures that will ensure the national security and benefits.

1. The next problem has to do with the public enterprises' loan and guarantee status that arise in the aftermath of their privatization. This is because such loan can be both under and out of the Ministry of Finance's guarantee. According to the Public Enterprises Act B.E. 2542, Article 24, states that if the debts that have been transferred to the private companies are already under the Ministry of Finance's guarantee, the Ministry must carry on such responsibility and may charge fee for this matter. The Act does not mention the debts without such guarantee, therefore, many physical problems arise, including the problems involve the guaranteed debts. Such problems are as the followings:

1.1 The expiration period of the Ministry of Finance's responsibility over the debt insurance even when the public enterprises have already been privatized and become private companies.

1.2 In the case where there is no debt guarantee, i.e., the Ministry of Finance is asked to become a guarantor but refuses to do so, the creditor may ask for an immediate loan repayment. However, if the debt guarantee does exist, such an action becomes the discrimination against the same type of business that are operated by the private sectors.

1.3 Whenever there is a share distribution that leaves the state or any governmental sectors hold less than seventy percent of the total shares, the Ministry of Finance will automatically lose its guaranteeing right. (According to the Termination of the Guaranteeing Right Act B.E. 2510, and its amended edition B.E. 2519, Article 4) Nevertheless, if the Ministry is asked to continue its loan guarantee, and does accept such request, it will violate the aforementioned Act which clearly states the termination of the Ministry's right to be a loan guarantor.

Possible Solutions:

(1) Paying off the debt that is guaranteed by the Ministry of Finance in installments

(2) Let the private sectors work with the Ministry of Finance in finding the guaranteed assets and the guarantor

(3) Demanding the fee in the debt-guaranteeing process

(4) Determine the measure to protect the national security and benefits by establishing the special kind of shares such as the Golden Shares as exist in England and France.

D
P
U

บทที่ 1

บทนำ

1.1 สภาพและความสำคัญของปัญหา

รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน (Public Enterprise) เป็นองค์กรที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประกอบภารกิจขั้นพื้นฐาน อันเป็นกิจการประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อให้บริการแก่ประชาชน และเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะมีความคล่องตัวกว่าระบบราชการ ใกล้เคียงกับวิสาหกิจเอกชน (Private Enterprise)¹

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยถูกจัดตั้งมาเป็นเวลานานแล้ว แต่เริ่มชัดเจนเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากวิกฤตการณ์ขาดแคลนเครื่องอุปโภค บริโภค รัฐบาลจึงต้องมาดูแลและช่วยเหลือประชาชน โดยจัดตั้งองค์การเพื่อผลิตสินค้า สนองความต้องการของประชาชน แต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง นโยบายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนแปลงไป วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในราคาที่ต่ำกว่าเอกชน หรือดำเนินกิจการประเภทที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น กิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง หรือเป็นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย หากพิจารณาจากทุนที่ใช้ในการดำเนินการ สามารถแยกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ประเภทบริษัทจำกัด จะมีทุนดำเนินการเป็นเรือนหุ้น โดยรัฐถือหุ้นทั้งหมด
2. ประเภทองค์การของรัฐ มีทุนดำเนินการเป็นของรัฐทั้งสิ้น

หลังจากประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นระบบและสอดคล้องกับสภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงของโลก โดยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบันเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) รัฐบาลมีนโยบายเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ส่งเสริมการแข่งขันเสรีทางการค้า ทั้งการผลิตและการบริการ รวมถึงกิจการประเภทที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ โดยให้เอกชนเข้ามา มีบท

¹วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม “การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2539, หน้า 50.

บาทร่วมกับภาครัฐจึงเป็นที่มาของนโยบาย “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานต่าง ๆ ตลอดจนทุนที่ใช้ดำเนินงาน จากที่ต้องถูกควบคุมโดยหน่วยงานของราชการจนขาดความเป็นอิสระสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือเรื่องของทุน จากเดิมที่ต้องพึ่งพารัฐ เปลี่ยนเป็นการร่วมทุนกับเอกชน หรืออาจจะเป็นทุนของเอกชนทั้งหมด

สำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะมีรูปแบบการบริหารงานร่วมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนหรือรูปแบบที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของเอกชนแต่เพียงผู้เดียว สามารถแบ่งรูปแบบของการแปรรูปได้ดังนี้

1. การทำสัญญาการบริหารจัดการ (Management Contract)
2. การทำสัญญาเช่า (Leasing)
3. การให้สัมปทาน (Concession)
4. การร่วมทุนกับภาคเอกชน
5. การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

6. การยุบเลิกและจำหน่ายจ่ายโอนกิจการ เมื่อรัฐมีมติยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจโดยจำหน่ายจ่ายโอนกิจการภายหลังชำระบัญชี เพื่อให้ภาคเอกชนมาซื้อกิจการนั้น ๆ ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่รัฐหมดความจำเป็นในการดำเนินการและเอกชนทำกิจการนั้นๆ ได้ดีอยู่แล้ว

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้ยืมและการค้ำประกันภายหลังการแปรรูป เนื่องจากการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ สามารถทำได้หลายวิธี เช่นการออกตั๋วสัญญาใช้เงิน การทำสัญญากู้ยืม การออกพันธบัตร ซึ่งการกู้ยืมมีทั้งในส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกันและไม่ได้ค้ำประกัน นอกจากนี้ยังมีการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ต้องดำเนินการโดยกระทรวงเจ้าสังกัด ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 ตี ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐวิสาหกิจที่มีชื่อนิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ดำเนินการให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ได้ตามเงื่อนไขดังนี้”

เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ไปสู่ภาคเอกชน จะเกิดประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการกู้ยืมและการค้ำประกันคือ

1. การกู้ยืมโดยทำสัญญากู้ยืม

1.1 รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้อำนาจในการกู้ยืมได้เอง การกู้ยืมในส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกันแต่มีแหล่งให้กู้ยืมเนื่องจากความเชื่อถือในด้านฐานะการเงิน หรือสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อมีการแปรรูป

รัฐวิสาหกิจ และโอนความเป็นเจ้าของไปสู่ภาคเอกชน จะต้องมีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ปัญหาในส่วนนี้คือเจ้าหนี้จะยินยอมให้มีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ต่อไป หากยินยอมให้เปลี่ยนตัวลูกหนี้ แต่เรียกร้องหลักประกันหรือผู้ค้ำประกัน รัฐบาลจะเข้ามาดูแลในส่วนนี้หรือไม่ เพราะสาเหตุหนึ่งของการแปรรูป เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลและการกู้ยืมก็เพื่อลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจและบางโครงการก็เป็นนโยบายของรัฐบาล กรณีที่เจ้าหนี้ไม่ยินยอมให้เปลี่ยนตัวลูกหนี้และเรียกร้องให้ชำระหนี้ทันที เพราะถือว่าลูกหนี้ผิดสัญญาจะก่อให้เกิดปัญหาทางการเงิน นอกจากนี้ยังมีปัญหากรณียังเบิกเงินกู้ตามสัญญาไม่ครบ จะต้องมีการเปลี่ยนสัญญาหรือไม่ หากแหล่งกู้ยืมไม่ยินยอมให้กู้ยืมโครงการที่กำลังดำเนินการจะต้องชะลอเพื่อหาแหล่งกู้ยืมแหล่งใหม่

1.2 รัฐวิสาหกิจที่กู้ยืมโดยกระทรวงการคลังค้ำประกันการกู้ยืม เมื่อมีการเปลี่ยนสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้ง มาเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติในเรื่องการค้ำประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลัง มาตรา 24 วรรค 2 บัญญัติว่า “ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันนั้นต่อไปโดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมก็ได้” ปัญหาคือเมื่อมีการกระจายหุ้นจนรัฐบาลถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจหมดไป แม้จะบัญญัติให้กระทรวงการคลังสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ แต่ก็อาจจะไม่คุ้มกับภาระที่แบกไว้

1.3 รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันเมื่อรัฐหรือองค์การของรัฐถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 (พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 มาตรา 4) ดังนั้นเมื่อมีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จนรัฐหรือองค์การของรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 70 อำนาจการค้ำประกันของกระทรวงการคลังจะสิ้นสุดลง แต่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดของภาระค้ำประกันหนี้เดิมของรัฐวิสาหกิจ หากเอกชนไม่สามารถชำระหนี้ได้กระทรวงการคลังจะต้องชำระหนี้แทนและการชำระเงินกู้หากเป็นการกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ในต่างประเทศ และเป็นช่วงเวลาที่ยืดระยะเวลาแลกเปลี่ยนเงินตราสูงก็จะกระทบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

1.4 รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล การกู้ยืมต้องดำเนินการโดยกระทรวงเจ้าสังกัด ปัญหาคือ เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หนี้เดิมที่กู้ยืมโดยกระทรวงเจ้าสังกัด เอกชนที่รับดำเนินการจะยินยอมรับโอนหนี้ไปทั้งหมดหรือไม่ และเจ้าหนี้เดิมจะยินยอมให้มีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้หรือไม่ หากเจ้าหนี้เรียกร้องให้ลูกหนี้หาหลักประกันหรือผู้ค้ำประกัน กระทรวงการคลังจะสามารถเข้ามาดูแลได้มากน้อยเพียงใด

2. การกั้ยมโดยวิธีการออกพันธบัตร

การออกพันธบัตรของรัฐวิสาหกิจ จะเป็นพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้าประกันและที่กระทรวงการคลังไม่ค้าประกัน ปัญหาทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นภายหลังการแปรรูปคือ

2.1 การออกพันธบัตรโดยกระทรวงการคลังค้าประกัน เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและบริหารงานโดยเอกชนแล้ว แต่พันธบัตรที่จำหน่ายยังไม่ครบกำหนดไถ่ถอน กระทรวงการคลังยังคงต้องรับภาระในฐานะผู้ค้าประกันต่อไป และอายุการไถ่ถอนพันธบัตรส่วนใหญ่จะมีระยะเวลานาน เช่น 5 ปี 8 ปี 10 ปี หากกระทรวงการคลังจะแก้ไขปัญหาเพื่อไม่ต้องมีภาระผูกพันในระยะยาว โดยการไถ่ถอนพันธบัตรก่อนครบกำหนดก็จะต้องประสบปัญหาการชำระเบี้ยปรับ และข้อกำหนดโดยทั่วไปจะห้ามการไถ่ถอนคืนก่อนครบกำหนด

2.2 การออกพันธบัตรชนิดที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน จะเป็นการระดมทุนภายในประเทศ พันธบัตรจะจำหน่ายให้แก่สถาบันการเงิน และประชาชนทั่วไป แม้กระทรวงการคลังจะไม่ได้ค้าประกัน แต่ก็สามารถจำหน่ายได้เนื่องจากความเชื่อในฐานะการเงินและสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมดูแล แต่หากมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจนพ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ ประชาชนและสถาบันการเงินที่มีพันธบัตรอยู่ในครอบครอง อาจไม่มั่นใจในความมั่นคงของเอกชนที่ดำเนินการแทนรัฐวิสาหกิจ อาจมีการเรียกร้องให้เอกชนหาหลักประกันมาค้าประกันพันธบัตรหรือขายคืนพันธบัตรก่อนครบกำหนด

1.2 วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์

1. เพื่อศึกษาความจำเป็นในการกั้ยมของรัฐวิสาหกิจและความจำเป็นที่รัฐบาลต้องค้าประกันหนี้
2. เพื่อศึกษากฎหมาย ระเบียบและองค์กรที่ควบคุมการกั้ยมและการค้าประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจ
3. เพื่อศึกษาวิธีขั้นตอนในการกั้ยมและการค้าประกันทั้งจากแหล่งภายในประเทศและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาปัญหาและภาระที่รัฐบาลมีต่อภาคเอกชนในการกั้ยมและการค้าประกันภายหลังจากที่รัฐบาลถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 51
5. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา เรื่องการกั้ยมและการค้าประกัน

1.3 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าโดยเสรี ให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ นโยบายดังกล่าวรัฐบาลมีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งคือเพื่อลดภาระด้านเงินอุดหนุนและภาระการค้าประกันการกักขัง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษากรณีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในรัฐวิสาหกิจ โดยวิธีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หากมีการกระจายหุ้นจนรัฐหรือองค์กรของรัฐถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจในกิจการนั้น ๆ จะสิ้นสุดลง แต่หนี้สินและภาระการค้าประกันก็ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการชำระหนี้ครบ เนื่องจากการกักขังมีหลายวิธี วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาเฉพาะการกักขังโดยทำสัญญาผูกมัด และการออกพันธบัตร ซึ่งการกักขังทั้งสองวิธีนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการสร้างภาระผูกพันระหว่างเจ้าหนี้หรือแหล่งเงินกู้ยืม ลูกหนี้รายใหม่ที่ดำเนินการแทนรัฐวิสาหกิจและกระทรวงการคลังในฐานะผู้ค้าประกัน หากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ กระทรวงการคลังจะต้องรับภาระชำระหนี้แทน สำหรับการกักขังในส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน หากเจ้าหนี้ไม่ยินยอมให้มีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ โดยเรียกให้มีการชำระหนี้ทันที ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านการเงิน อีกกรณีหนึ่งคือหากเจ้าหนี้เรียกร้องให้มีการหาหลักประกันหรือผู้ค้าประกัน รัฐบาลจะต้องเข้ามาดูแลในส่วนนี้หรือไม่ หากเข้ามาดูแลจะต้องวางเงื่อนไขประการใด เพื่อมิให้เป็นภาระผูกมัดจนเกินไป เนื่องจากแหล่งให้กู้ยืมก็คือสถาบันการเงินหรือประชาชน หากไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาลการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะกลายเป็นสาเหตุการก่อปัญหาทางด้านเศรษฐกิจอีกประการหนึ่ง

1.4 ลักษณะ ขอบเขตและวิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษากฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจและวิธีการกักขังและการค้าประกัน พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นเรือนหุ้นเพื่อเตรียมกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มาตรา 24 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ซึ่งบัญญัติในเรื่องภาระการค้าประกันของกระทรวงการคลัง และศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของต่างประเทศ คือประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์

เพื่อทราบเหตุผลที่รัฐวิสาหกิจต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ ตลอดจนขั้นตอนและวิธีการกู้ยืม ความจำเป็นที่กระทรวงการคลังต้องเข้ามาค้ำประกันและหลังจากมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจนพ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ การกู้ยืมและการค้ำประกันจะเกิดประเด็นปัญหาอย่างไรและจะมีวิธีการแก้ไขเยียวยาโดยวิธีใดได้บ้าง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบทั้งต่อตัวเจ้าหนี้ ผู้ค้ำประกันและลูกหนี้รายใหม่ซึ่งการแก้ไขจะครอบคลุมไปถึงการกู้ยืมในส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกันด้วย นอกจากนี้จะได้ศึกษาวัตถุประสงค์และวิธีการ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของต่างประเทศคือ ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส

D
P
U

บทที่ 2 การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย

วิสาหกิจมหาชน (Public Enterprise) เป็นเครื่องมือของรัฐซึ่งใช้ในการประกอบการทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเครื่องมือดั้งเดิมคือ องค์การปกครองส่วนกลางหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์แห่งการ จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานด้านการปกครองของรัฐ แต่การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจต้องอาศัยความคล่องตัวใน การตัดสินใจดำเนินการและความเป็นอิสระทางการเงิน เช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน (Private Enterprise) แต่งานด้านการปกครองต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของกฎหมาย รัฐจึงต้องจัดตั้งองค์การวิสาหกิจ มหาชนขึ้นมา เพื่อดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจ¹

2.1 วัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ในประเทศไทยได้มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยและอยุธยาซึ่งเป็นการดำเนินการที่ เรียกว่า “การค้าของรัฐภายใต้กษัตริย์”² วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งขึ้นเพื่อหารายได้มาใช้ในการป้องกันรักษา เขตเมือง ความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง การปกครอง เพื่อต่อต้านลัทธิล่าอาณานิคม ของต่างชาติ³

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย ได้เริ่มมีความชัดเจนและมีการตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากในช่วง ก่อน ระหว่างและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2481-2487) เนื่องจาก

(1) รัฐบาลไทยประกาศตนเป็นฝ่ายอักษะในสงครามโลกและเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับรัฐบาลญี่ปุ่นทำให้ รัฐบาลไทยต้องเข้ายึดครองกิจการธนาคารและบริษัทของชนชาติยุโรปในฐานะกิจการของชาติศัตรู⁴ และใช้ มาตรการต่างๆ เพื่อให้ชาวต่างชาติต้องเลิกกิจการไปและรัฐจัดตั้งวิสาหกิจ

¹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิง ประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิดเห็น.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิต วิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 6.

² นิธิ เอียวศรีวงศ์ และอาคม พงษ์นิยะ. ศรีรามเทพนคร : รวมบทความทางประวัติศาสตร์อยุธยา ตอนต้น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2527, หน้า 28.

³ ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและคณะ. เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ สว่างสรรค์, 2524, หน้า 190-193.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 220.

มหาชนขึ้นดำเนินการแทนเป็นการกีดกัน การบังคับซื้อกิจการของชาวต่างชาติมาดำเนินการเอง (Nationalisation)¹

(2) ผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นเหตุให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจโลก ประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทยต้องประสบปัญหาความขาดแคลนในด้านต่างๆ เช่น สินค้าอุปโภคบริโภค นอกจากนี้ยังประสบกับภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจ

มหาชนขึ้นเพื่อช่วยเหลือจัดความทุกข์ยาก ขาดแคลน และต่อต้านภาวะเงินเฟ้อ โดยมีการจัดตั้งองค์การสรรพอาหารขึ้น เพื่อประกอบการค้าขายสินค้าบริโภค เช่น ผัก เนื้อ ให้แก่ประชาชนและจัดซื้อสิ่งของบรรเทาทุกข์ (อจส) ขึ้นเพื่อจัดหาสินค้าอุปโภคให้แก่ประชาชน²

ก่อนหน้าที่ประเทศไทยจะมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติยังไม่มีการใช้ชื่อเฉพาะของหน่วยงานหรือองค์การที่ประกอบกิจการดังกล่าวข้างต้น แต่ในสมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ให้กำเนิดคำๆ หนึ่ง ซึ่งใช้เรียกหน่วยงานหรือองค์การของรัฐซึ่งดำเนินงานในทางเศรษฐกิจการค้าโดยเฉพาะและเพื่อให้เห็นว่าแตกต่างไปจาก “ส่วนราชการ” คำนี้คือ “รัฐวิสาหกิจ” อันเป็นคำที่แปลมาจากภาษาอังกฤษคำว่า “Public Enterprise” คำว่ารัฐวิสาหกิจได้ใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2502³

2.2 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

ได้มีนักวิชาการให้คำนิยามเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้หลายท่าน เช่น

ศาสตราจารย์ เอ เอช แฮนสัน (A.H. Hanson) ให้คำนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง “กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของและดำเนินการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และการค้าพาณิชย์”⁴

¹ผานิต ทรงประเสริฐ. “นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481-2487”. ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484, กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527, หน้า 650.

²จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิดเห็น.” ม.ป.ส, 2529 หน้า 52.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

⁴พิพัฒน์ ไทยอารี และพิมลจรรย์ นามวัฒน์. แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7 พิมพ์ครั้งที่ 6 นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539 หน้า 20.

วิกแฮม (Wickham) ได้เสนอว่า “รัฐวิสาหกิจ คือองค์การที่ดำเนินการเพื่อขายผลิตภัณฑ์ (หรือบริการ) แก่ตลาด โดยกิจการนั้นมีรัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ลักษณะขององค์การนี้จะมีระบบงบประมาณแตกต่างหากจากราชการ มีการดำเนินการบริหารของตนเอง การดำเนินกิจการเหล่านี้รัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นผู้มอบหมายให้ดำเนินการได้โดยรัฐบาลหรือส่วนราชการจะเป็นผู้กำหนดแนวทางไว้ซึ่งจะต้องปฏิบัติตาม”¹

สำหรับนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศไทยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ 3 ฉบับคือ

1. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521
2. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
3. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

1. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 4 วรรคหก บัญญัติไว้ว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นและหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม และหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 หรือ

(3) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่ เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละ 50

2. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละ 50

¹พิพัฒน์ ไทอารี และพิมลจรรย์ นามวัฒน์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และหรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

3. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ดังนี้

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของ รัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นและหมายความรวมถึง หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การ หรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมกิจการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่ มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่ มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึง 2 ใน 3

จากนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ของนักวิชาการและพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าวข้างต้นสรุปความหมายของรัฐวิสาหกิจหมายความถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของประกอบกิจการทางด้านเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียวไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปกครอง ทุนในการจัดตั้ง อาจเป็นของรัฐ หรือองค์การของรัฐทั้งหมด หรือส่วนใหญ่กล่าวคือ จะต้องมากกว่าร้อยละ 50 สำหรับสถานะของรัฐวิสาหกิจอาจจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ใช่ก็ได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐบาลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

อย่างไรก็ตามการให้นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ก็มีความขัดแย้งกันอยู่เนื่องจากพระราชบัญญัติคุณสมบัติ มาตรฐานของกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 (1) ได้ให้ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ว่าเป็นองค์การของรัฐบาลหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ แต่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และจากการตีความของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งตีความว่า “หน่วยงานบางหน่วยงาน” (สถาบันส่งเสริมการสนวนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี) เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่ในทางตรงกันข้ามสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เคยตีความมาแล้วว่า หน่วยงานเดียวกันนี้ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานของกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ดังนั้นการกำหนดคำนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” จึงเป็นไปเพียงเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับเท่านั้นโดยไม่ได้มีความประสงค์จะกำหนดคำนิยามขยายคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ให้มีลักษณะชัดเจน เป็นการทั่วไป¹

2.3 ประเภทของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจไทย มีการจัดตั้งโดยแบ่งออกเป็นหลายประเภท ซึ่งอาจแยกเป็นกลุ่มตามกฎหมายจัดตั้งหรือตามนโยบายของรัฐบาลได้ดังนี้

2.3.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็น “องค์การของรัฐบาล” การจัดตั้งเป็นไปตามกฎหมายโดยอาจจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือพระบรมราชโองการ

ลักษณะทางกฎหมายขององค์การของรัฐบาลมีดังนี้²

(1) เป็นองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือพระบรมราชโองการ ทั้งนี้กฎหมายที่จัดตั้งองค์การของรัฐบาลแต่ละแห่งจะบัญญัติหน้าที่ เอกสิทธิและอธิบายลักษณะการจ้องค์การ และกำหนดความสัมพันธ์ กับรัฐมนตรีเจ้าสังกัดไว้ด้วย

(2) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้ปฏิบัติงานขององค์การ ของรัฐบาล และแยกต่างหากจากรัฐ

(3) รัฐเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว

(4) ผู้ปฏิบัติงานขององค์การของรัฐบาลมิใช่ข้าราชการ ดังนั้น การบรรจุ การแต่งตั้ง และการออกจากงาน จะเป็นไปตามเงื่อนไขและข้อบังคับที่องค์การของรัฐบาลแต่ละแห่งกำหนดขึ้น

¹สุรพล นิติไกรพจน์. “ปัญหาทางกฎหมาย ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย”. วารสารนิติศาสตร์ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด. ฉบับที่ 29 : 2, มิถุนายน 2542, หน้า 171-174.

²วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม. “การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ ในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, หน้า 66-84

(5) เงินทุนและงบประมาณขององค์การของรัฐบาลไม่จำเป็นต้องมีผู้ถือหุ้น สามารถกู้ยืมเงินหรือเพิ่มวงเงินกู้ได้โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ระบบงบประมาณแยกจากส่วนราชการมีทรัพย์สินที่จะใช้ประกอบกิจการหารายได้เป็นของตนเองถาวร และผลกำไรที่ได้จากการดำเนินงานก็ไม่ต้องนำส่งรัฐแต่สามารถนำกลับเข้าสู่รัฐวิสาหกิจนั่นเองเพื่อพัฒนากิจการต่อไป

(6) การดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการขององค์การของรัฐบาล ซึ่งมีการดำเนินงานอย่างอิสระแต่ขณะเดียวกันก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเช่นกัน

(7) องค์การของรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อในสัญญาหรือมูลละเมิดอย่างเต็มจำนวนหรือต้องรับผิดชอบต่ออื่น ตามกฎหมายเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชนและไม่ได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันของรัฐแต่อย่างใด

องค์การของรัฐบาลจะประกอบกิจกรรมในด้านบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเพื่อตอบสนองประโยชน์ของมหาชน ดังนั้น การดำเนินการบางประการจะต้องอาศัยอำนาจมหาชน เช่น การปักเสาไฟฟ้าผ่านที่ดินของเอกชน ซึ่งอำนาจดังกล่าวจะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะต้องจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น สถานภาพทางกฎหมายขององค์การของรัฐบาลจึงเป็นสถาบันตามกฎหมายมหาชนและมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹

องค์การของรัฐบาล แยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ²

- (1) ประเภทจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
- (2) ประเภทจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

(1) องค์การของรัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

องค์การของรัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติการทำเรือ

¹ชาญชัย แสวงศักดิ์. **องค์การมหาชน : องค์การของรัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ.**
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542, หน้า 114.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 114-116

แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 องค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะอาจได้รับอำนาจและสิทธิพิเศษเหนือกว่าองค์การของรัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาหลายประการ เช่น ได้รับยกเว้นการเสียภาษี ทรัพย์สินขององค์การไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(2) องค์การของรัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

องค์การของรัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา การจัดตั้งจะต้องอาศัยกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีได้ให้คำนิยามของ

"องค์การของรัฐบาล" แต่มาตรา 3 ได้กล่าวถึงเรื่องการจัดตั้งไว้ดังนี้

มาตรา 3 เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น การจัดตั้งองค์การของรัฐบาล จึงต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) จะต้องมียุทธประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- ก. ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือ
- ข. เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือ
- ค. เพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ หรือ
- ง. เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

(2) ต้องใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน

(3) ต้องมีการจัดตั้งโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

องค์การของรัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล เช่น องค์การสวนสัตว์ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์

2.3.2 รัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ

รัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ จัดทำธุรกิจที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการ แต่มิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อันระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน ทุนที่ใช้ดำเนินงานมาจากงบประมาณแผ่นดิน คือ “ทุนหมุนเวียน” ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หน่วยงานธุรกิจดังกล่าวดำเนินงานในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยขึ้นอยู่กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ซึ่งเป็นต้นสังกัด จึงไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล การดำเนินงานอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกเป็นการดำเนินงานในฐานะตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัด การจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจเหล่านี้มักจัดตั้งขึ้นโดยมติของคณะรัฐมนตรี เช่น โรงพิมพ์ตำรวจ สถานธนาคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง¹

ลักษณะสำคัญของรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของจะได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐบาลและรายรับต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ถูกควบคุมด้านงบประมาณ ระบบบัญชีและการตรวจบัญชี เจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการและมีโครงสร้างการบริหารเหมือนกับทบวงการเมืองและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด²

2.3.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นบริษัท จำกัด

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เนื่องจากถูกจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีทุนที่ใช้ดำเนินงานเป็นของภาครัฐทั้งหมดหรือบางส่วน ทุนดังกล่าวมีลักษณะเป็นทุนเรือนหุ้น บริษัทมีวัตถุประสงค์ สิทธิ หน้าที่ และหนี้เช่นเดียวกับบริษัทเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด

2.4 การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์จัดตั้ง แยกประเภทได้ดังนี้³

(ก) รัฐวิสาหกิจประเภทที่หารายได้ให้รัฐ

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดหารายได้ให้รัฐ รัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้จะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดและถูกกำหนดให้จัดสรรผลกำไรส่งเป็นรายได้ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 และ 50 ตามลำดับของกำไรสุทธิ รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดได้แก่โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล องค์การสุรา และโรงงานไฟ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทกึ่งผูกขาด ได้แก่ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

¹ไพศาล ชัยมงคล. รัฐวิสาหกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 2/2519. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, หน้า 81-82.

²อิสระ สุวรรณบด. “โครงสร้างองค์การในการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย.” เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7 พิมพ์ครั้งที่ 6/2539. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 263.

³พนม ทินกร ณ อยุธยา. การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 2 พิมพ์ครั้งที่ 2/2534, กรุงเทพฯ : บริษัทศิลปสยามการพิมพ์, หน้า 323-327.

- องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เป็นรัฐวิสาหกิจพิเศษในกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการสำคัญมีขอบเขตกว้างขวางและมีความจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจและสิทธิพิเศษต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้

- องค์การสุรา กรมสรรพสามิต (บริหารงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้ง องค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506) โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (บริหารงานตามระเบียบงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516) และโรงงานไฟ กรมสรรพสามิต (บริหารงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้ง โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2535) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีโดย “ทุนหมุนเวียน” ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

(ข) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประเทศขั้นพื้นฐานจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์โดยส่วนรวม รัฐจะเข้ามาควบคุมการกำหนดอัตราค่าบริการ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะมีกิจการขนาดใหญ่ที่ต้องการเงินลงทุนสูง แต่อัตราผลตอบแทนต่ำ รัฐจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องของเงินทุนอาจจะเป็นในรูปให้การอุดหนุนด้านการเงิน หรือจัดหาแหล่งเงินกู้ให้ การกำหนดรายได้ส่งรัฐของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ให้นำผลกำไรส่งเป็นรายได้ให้รัฐตามความเหมาะสมในแต่ละปี

รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค

รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการ ได้แก่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การเคหะแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(ค) รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของ
รัฐบาล จัดกลุ่มได้ ดังนี้¹

- กลุ่มเกษตรกรรมและให้บริการแก่สาธารณชน จึงทำให้มีรายได้น้อย และบางแห่งรัฐ
ต้องให้เงินอุดหนุนเพื่อใช้ในการดำเนินการและการลงทุน การส่งผลกำไรให้แก่รัฐจะจัดส่งตาม
ความเหมาะสมในแต่ละปี

- กลุ่มพาณิชย์กรรมเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทประกอบการค้าและอุตสาหกรรม โดยใช้
คำว่าบริษัท.....จำกัด การนำส่งเงินรายได้ให้แก่รัฐจะส่งตามอัตราเงินปันผลที่กำหนดตาม
สมควรเป็นปี ๆ นอกจากนี้จะต้องเสียภาษีการค้า และภาษีเงินได้นิติบุคคลตามประมวลรัษฎากร
ซึ่งแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจอื่นที่ไม่ต้องเสียภาษีต่าง ๆ

รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกลุ่มเกษตรกรรม ได้แก่ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
องค์การสวนยาง องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การสะพานปลา

รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกลุ่มพาณิชย์กรรม ได้แก่ บริษัทไม้อัดไทย จำกัด บริษัทไทย
เดินเรือ ทะเล จำกัด บริษัททิพยประกันภัย จำกัด บริษัทอุทกกรุงเทพ จำกัด

- กลุ่มอุตสาหกรรมและการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ รัฐริเริ่มจัดตั้ง
เพื่อให้เอกชนรับช่วงดำเนินการเป็นไปเพื่อสนองนโยบายพิเศษของรัฐในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ
ให้มีประสิทธิภาพสูง อัตราการสูญเสียต่ำ และมีผลประโยชน์ตอบแทนต่อประเทศสูง แผนการ
ลงทุนจะต้องสอดคล้องกับแผนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การเบตเตอรี องค์การ
ฟอกหนัง

- กลุ่มส่งเสริมกิจการของรัฐ และรัฐต้องสนับสนุนทางการเงิน เนื่องจากมิใช่กิจการ
ที่ดำเนินการเพื่อแสวงหาผลกำไร ได้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย
องค์การสวนสัตว์แห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

- กลุ่มสถาบันการเงิน จัดตั้งขึ้นเพื่อสนองนโยบายของรัฐในด้านการเงินเพื่อพัฒนา
ประเทศ การบริหารงานไม่ต้องขึ้นกับระเบียบการบริหารและควบคุม ซึ่งแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจ
อื่น เช่น ไม่ต้องจัดทำงบทำการ การลงทุนประจำปีให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เห็นชอบ
ได้แก่

¹พนม ทินกร ณ อยุธยา. **การบริหารงานคลังรัฐบาล**, หน้า 328.

ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
ธนาคารแห่งประเทศไทย¹

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีความหลากหลาย ทั้งในเรื่องวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง การควบคุมการบริหารงาน การได้รับสิทธิพิเศษในเรื่องการบริหารงาน เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน การให้เงินอุดหนุนจากรัฐ รัฐวิสาหกิจบางแห่งต้องให้เงินอุดหนุนเกือบ 100 % เช่น องค์การสวนสัตว์ แต่บางรัฐวิสาหกิจ รัฐให้เงินอุดหนุนบางส่วนและจะต้องหารายได้ให้รัฐด้วย นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างกันในเรื่องความเป็นนิติบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ทำให้การดำเนินงานแตกต่างกันแม้ว่าจะมีชื่อ “รัฐวิสาหกิจ” เหมือนกัน และดำเนินการสนองนโยบายรัฐเหมือนกัน

2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจไทยกับรัฐบาล

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล และผันแปรไปตามสภาวะเศรษฐกิจ ดังนั้นการดำเนินงานและการบริหารงานภายในองค์กรจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ การถูกควบคุมมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสำคัญของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภท การถูกควบคุมจะอยู่ในรูปของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาลโดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มีรายละเอียดดังนี้²

2.5.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จะมีบทบัญญัติในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐบาลไว้เป็นการเฉพาะ ยกเว้นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่มีได้มีบทบัญญัติในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐบาลไว้เหมือนกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ

¹ สำนักงบประมาณ. คู่มือปฏิบัติการงบประมาณ, ม.ป.ศ, 2531, หน้า 240-242.

² วีระ ปิตรชาติ, พิพัฒน์ ไทยอารี. “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจไทยกับองค์กรอื่น.” เอกสาร การสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7 พิมพ์ครั้งที่ 6. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539, หน้า 131.

การดำเนินการที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน คือ

- ก) การก่อสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่
- ข) ได้มีการยกเลิกกิจการที่ได้เปิดดำเนินการแล้วหรือมีการเริ่มสร้างแล้ว
เพิ่มหรือลดทุน
- ค) การกู้ยืมเงิน
- ง) การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์
- จ) การขอปรับอัตราค่าบริการไม่ว่าจะมีความประสงค์ที่จะกำหนดอัตรา
ต่ำกว่าหรือสูงกว่ามาตรฐาน

พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ออกใช้ในภายหลัง ได้กำหนดลักษณะกิจการที่ต้อง
ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพิ่มเติมอีก เช่น การออกพันธบัตรหรือตราสารจำหน่าย
หลักทรัพย์ การจัดตั้งบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด และการเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น
หรือถือหุ้นในบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด

นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์ในประเด็นรายได้และรายจ่าย ดังนี้

1. รายได้จากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่ต้องนำส่งคลัง แต่ให้เป็นทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ
เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
2. งบลงทุนต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา
3. งบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ
4. การให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ กรณีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย

2.5.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา¹

พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท
ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ มาตรา 3 กำหนดว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการ
สมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์..... หรืออำนวยความสะดวก
แก่ประชาชน” ดังนั้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์
ของรัฐ และประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจดังกล่าว กับรัฐบาลจะเป็นเรื่องการขอความเห็นชอบ
จากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะดำเนินการดังต่อไปนี้

¹ วีระ ปิตรชาติ, พิพัฒน์ ไทยอารี. เรื่องเดียวกัน. หน้า 134-135.

(ก) การกู้ยืมเงินเกินกว่าจำนวนที่พระราชกฤษฎีกากำหนด

(ข) การกำหนดทุนและการจ่ายเพิ่มเติมเป็นคราว ๆ

(ค) รายได้ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะนำไปลงทุนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

2.5.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อให้มีการดำเนินการและการบริหารงานแบบเดียวกับองค์กรธุรกิจของเอกชน คือมีความคล่องตัว และหลุดพ้นจากระเบียบกฎเกณฑ์ที่รัฐได้วางไว้ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ใช้วิธีการเดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดโดยรัฐบาลถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ เช่น บริษัทกรุงเทพ โฮลดิ้ง จำกัด บริษัทบัตรเครดิตกรุงเทพ จำกัด

2.5.4 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535¹

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 แม้จะเป็นกฎหมายมหาชน แต่ก็ยังเป็นกฎหมายมหาชนที่มีขึ้นเพื่อวางเงื่อนไขต่างๆ ในการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ของเอกชน จึงถือได้ว่าเป็นกิจการที่จัดตั้งขึ้นตามระบบกฎหมายเอกชน รัฐบาลถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน ในข้อ 2.5.3 และ 2.5.4 รัฐบาลหรือหน่วยงานราชการอาจนำหลักเกณฑ์ที่ถือปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ มาใช้ปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ได้เช่นกัน

2.6 ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ นอกจากจะถูกควบคุมตามกฎหมายของรัฐบาลแล้วยังถูกควบคุมผ่านทางหน่วยงานราชการ โดยหน่วยงานนั้นๆ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่ออกบังคับใช้เป็นหน่วยงานที่มีฐานะแตกต่างกันออกไปคือ กระทรวง ทบวง กรม แบ่งออกได้ ดังนี้

¹ วีระ ปิตรชาติ, พิพัฒน์ ไทยอารี. เรื่องเดียวกัน. หน้า 172

2.6.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

2.6.2 กระทรวงการคลัง

2.6.3 สำนักงานประมาณ

2.6.4 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

2.6.5 กระทรวงเจ้าสังกัด

2.6.6 คณะกรรมการอื่นที่รัฐบาลจัดตั้ง

2.6.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

สศช. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติและระเบียบ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 และระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2522 มีรายละเอียด ดังนี้

(1) **หน้าที่ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521**

- พิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจประสานแผนงานและโครงการพัฒนาที่วางแผนส่วนรวมสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง (5 ปี) ให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่และตามลำดับความสำคัญ

- วิเคราะห์รายจ่ายที่จ่ายจริง และให้คำแนะนำแก้ไขแก่รัฐวิสาหกิจในเรื่องเกี่ยวกับการก่อสร้างและบำรุงรักษาทรัพย์สินถาวรหลัก การให้บริการทางเศรษฐกิจและสังคมและการให้คำแนะนำแก้ไขจะต้องไม่เป็นการก้าวก่ายการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

- จัดทำข้อเสนอโดยหารือกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายประจำของรัฐวิสาหกิจ เช่น รายจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ยืมเงินกำไร หรือเงินอื่นใด ตลอดจนทรัพย์สินถาวรหลักที่เพิ่มขึ้นของรัฐวิสาหกิจเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

- ให้คำแนะนำและกำหนดหลักการเกี่ยวกับโครงการของรัฐวิสาหกิจที่จะขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

- ติดตามและประเมินผลโครงการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจ ให้คำแนะนำเร่งรัดปรับปรุงหรือล้มเลิกโครงการเมื่อเห็นควร

(2) หน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ปรับปรุงระเบียบ ว่าด้วยงบประมาณของรัฐบาล พ.ศ. 2507 และประกาศใช้ระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐบาล พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2522

ระเบียบฯ ดังกล่าวให้นิยาม “งบลงทุน” หมายความว่า รายการที่ประมาณว่าจะจ่าย เพื่อก่อให้เกิดสินทรัพย์ถาวรหรือรวมทั้งเพื่อขยายงานหรือทดแทนสินทรัพย์เดิม ซึ่งมีลักษณะเป็น สาระสำคัญหรือเป็นการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น หรือจ่ายเพื่อซื้อกิจการหรือหุ้นของหน่วยงานอื่น

หน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐบาล พ.ศ. 2522 มีดังนี้

- รัฐวิสาหกิจที่มีความประสงค์จะลงทุนในโครงการใด ๆ จะต้องจัดทำโครงการและ งบประมาณการลงทุนประจำปีตามแผน และวิธีการที่ สศช. กำหนดไว้ เพื่อให้ สศช. พิจารณา ก่อนจึงจะดำเนินการได้นอกจากนี้หากมีการเปลี่ยนแปลงงบลงทุนตามโครงการที่ได้รับความ เห็นชอบแล้ว จะต้องส่งให้ สศช. พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

- คณะกรรมการพิจารณางบลงทุนมีอำนาจหน้าที่พิจารณางบลงทุนของรัฐบาล พ.ศ. 2522 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้รัฐบาล พ.ศ. 2522 แต่ละแห่งถือปฏิบัติ

- การเสนองบลงทุนประจำปีให้เสนอต่อ สศช. อย่างน้อย 60 วัน ก่อนวันเริ่มงวดการ บัญชีต่อไป และ สศช. ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้งบลงทุน

- การเปลี่ยนแปลงงบลงทุนจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- รัฐวิสาหกิจจะต้องจัดทำทะเบียนงบลงทุนแสดงรายการตามงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติ การโอนงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมการใช้จ่ายประจำปีตามงบลงทุนและรายการที่ขอ ผูกพันไว้จ่ายในปีต่อไป

- งบลงทุนที่ได้รับอนุมัติแล้ว หากยังมีได้ดำเนินการและถ้าเห็นว่ารายการลงทุนนั้นไม่ เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน ให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรีสั่งระงับได้

- ห้ามมิให้รัฐบาล พ.ศ. 2522 ใช้จ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันงบลงทุนเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติเว้นแต่ กรณีฉุกเฉินตามข้อ 10

- กรณีที่รัฐบาล พ.ศ. 2522 ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) แจ้งให้รัฐบาล พ.ศ. 2522 แก้ไขข้อบกพร่องเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบ หากรัฐบาล พ.ศ. 2522 ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ ส.ต.ง. ให้เสนอเรื่องต่อ สศช. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

2.6.2 กระบวนการคลัง¹

กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 และมติ คณะรัฐมนตรี โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบ 2 หน่วยงานคือ

1. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) มีหน้าที่เกี่ยวกับการหาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ ให้รัฐวิสาหกิจ

2. กรมบัญชีกลาง มีหน้าที่คือ

- วิเคราะห์ฐานะการเงินเพื่อกำหนดวงเงินรายได้ นำส่งรัฐและกำหนดระยะเวลาให้ รัฐวิสาหกิจนำส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินตามที่สำนักงบประมาณได้ประมาณเงินรายได้ นำส่งรัฐ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการจัดหาแหล่งเงินกู้ภายในประเทศให้แก่รัฐวิสาหกิจ

- พิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่อง การกำหนดระเบียบข้อบังคับที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของ คณะรัฐมนตรี

- วิเคราะห์เกี่ยวกับการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงการจัดแบ่งส่วนงานและจัดองค์การ ของรัฐวิสาหกิจ การจำแนกตำแหน่งให้เหมาะสมกับลักษณะงาน ตลอดจนการกำหนดและ ปรับปรุงอัตราเงินเดือนและค่าจ้างของพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจและติดตาม สถานการณ์แรงงานข้อพิพาท และข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

- มีหน้าที่ด้านการบริหารทรัพย์สินรัฐบาลด้วยการควบคุมดูแล และติดตาม ผลประโยชน์ของรัฐและการดำเนินงานของธุรกิจต่าง ๆ ที่รัฐถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 รวมทั้งเร่งรัด และติดตามเงินปันผลของรัฐวิสาหกิจและธุรกิจที่รัฐถือหุ้น ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะต่อ กระทรวงการคลังในการซื้อหรือจำหน่ายหุ้นหรือการร่วมทุนต่าง ๆ ของรัฐบาล

- พิจารณาให้ความเห็นขอจัดสรรกำไรสุทธิ รวมทั้งการอนุมัติจ่ายเงินโบนัสกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังมีหน้าที่ในการพิจารณาการค้ำประกันหนี้ของ รัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นจะต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการลงทุนจัดทำโครงการกรณีที่มี เงินทุนไม่เพียงพออีกด้วย

¹พนม ทินกร ณ อยุธยา. การบริหารงานคลังรัฐบาล, หน้า 336.

2.6.3 สำนักงบประมาณ¹

สำนักงานประมาณ มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ใน พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2534 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2543 ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ด้านรายจ่าย

พิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นต้องขอรับเงินงบประมาณแผ่นดินตลอดจนควบคุมและติดตามการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนงาน งานและโครงการในการติดตามความคืบหน้าการดำเนินงานตามโครงการ สำนักงานประมาณมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่มาชี้แจงข้อเท็จจริง ตรวจสอบบัญชี เอกสารและหลักฐานต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการอนุมัติให้มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณแผ่นดินในกรณีที่มีความจำเป็นต้องโอนไปใช้ในรายการอื่น

(2) อำนาจหน้าที่ด้านรายได้

- สำนักงานประมาณมีอำนาจพิจารณาและประมาณการรายได้ของรัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดเงินที่จะนำส่งเข้ารัฐ โดยเรียกให้รัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรับและจ่ายเพื่อประโยชน์ในการประมาณรายได้ของรัฐบาล และหากรัฐวิสาหกิจใดไม่สามารถนำส่งรายได้ตามที่กำหนดไว้หรือไม่ครบจำนวน สำนักงานประมาณร่วมกับกระทรวงการคลังมีอำนาจพิจารณาคำขอหรือคำขอผ่อนผันไม่นำส่งรายได้เข้ารัฐหรือส่งน้อยกว่าค่าประมาณการ

- รวบรวมและจัดทำรายงานฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ

2.6.4 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน²

- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 กล่าวคือตรวจสอบด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจตามระเบียบการบัญชีการเงินของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 ข้อ 19 และ 20 และจัดทำข้อสังเกตมาตรฐานการสอบบัญชีและการตรวจด้านการบริหารเพื่อจัดทำรายงานการตรวจเงินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเป็นประจำทุกปี

¹พนม ทินกร ณ อยุธยา. เรื่องเดียวกัน. หน้า 333.

²วีระ ปิตรชาติ, พิพัฒน์ ไทอารี. “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจไทยกับองค์กรอื่น.” หน้า 145.

- มีอำนาจในการตรวจสอบกรณีที่มีการร้องเรียนและตรวจสัญญาจัดซื้อและการจัดจ้าง

2.6.5 กระทรวงเจ้าสังกัด¹

กระทรวงเจ้าสังกัดโดยรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจรักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่ควบคุมนโยบายทั่วไปเกี่ยวกับกิจการของรัฐวิสาหกิจภายใต้สังกัด สั่งให้รัฐวิสาหกิจชี้แจงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี สั่งการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงาน และเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

กระทรวงเจ้าสังกัดที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจภายใต้สังกัด มีดังต่อไปนี้คือ

1. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
2. สังกัดกระทรวงมหาดไทย เช่น การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
3. สังกัดกระทรวงคมนาคม เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย
4. สังกัดกระทรวงพาณิชย์ เช่น องค์การคลังสินค้า
5. สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น องค์การสวนยาง องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
6. สังกัดกระทรวงกลาโหม เช่น องค์การทอผ้า องค์การแก้ว
7. สังกัดกระทรวงสาธารณสุข เช่น องค์การเภสัชกรรม
8. สังกัดกระทรวงการคลัง เช่น องค์การสุรา โรงงานยาสูบ
9. สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม เช่น โรงงานกระดาษบางปะอิน ศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่
10. สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน เช่น สถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

2.6.6 คณะกรรมการอื่นที่รัฐบาลจัดตั้ง มีดังนี้

(ก) คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการก่อหนี้ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นธนาคารพาณิชย์บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ โดยในการก่อหนี้นั้นจะเป็นการก่อหนี้ทั้งจากแหล่งเงินกู้ในประเทศและต่างประเทศ ไม่ว่ารัฐบาลจะค้ำประกันหรือไม่ค้ำประกัน

¹ วีระ ปิตรชาติ พิพัฒน์ ไทยอารี . เรื่องเดียวกัน. หน้า 145.

กันก็ตาม รวมถึงการเข้าซื้อและการใช้สินเชื่อด້วยการผ่อนชำระ แต่ไม่รวมหนี้ในประเทศที่
รัฐวิสาหกิจกู้ เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน

คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการต่างๆ
ดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ
2. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ
3. ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ
4. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ
5. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนา เป็นกรรมการ
การเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ
6. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เป็นกรรมการ
7. อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการ
8. อธิบดีกรมวิเทศสหการ เป็นกรรมการ
9. ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการและเลขานุการ
10. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
การเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ
11. ผู้แทนสำนักงานประมาณ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
12. ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
13. ผู้แทนกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
14. ผู้อำนวยการกองนโยบายเงินกู้ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

(ข.) คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (กนร.)¹

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (กนร.) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตาม
กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่จะต้องบัญญัติให้มีคณะกรรมการนโยบาย (Policy board) ทำหน้าที่
เปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของรัฐบาลซึ่งเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ในการปกป้องผลประโยชน์
ให้แก่รัฐ และกำหนดนโยบายด้านต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุ
วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งตามนโยบายของรัฐบาล

¹ อิศระ สุวรรณกุล. “โครงสร้างองค์การในการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย”. หน้า 296.

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีจำนวนแตกต่างกันไปตามกฎหมายจัดตั้งหรือข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจ แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ให้มีกรรมการได้ไม่เกิน 11 คน วาระการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันไป เช่น คราวละ 2,3 หรือ 4 ปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งซึ่งอาจกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี เป็นประธานกรรมการ ในส่วนของกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายหรือข้อบังคับระบุไว้ อย่างไรก็ตาม ตามระเบียบกระทรวงการคลัง กำหนดให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังรวมอยู่ด้วย

รัฐวิสาหกิจไทย ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจและเป็นเครื่องมือของรัฐในการประกอบกิจการบางประเภทที่ไม่สามารถให้เอกชนดำเนินการได้ อาจจะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยงานของประเทศ ดังนั้นระบบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงเกือบจะเหมือนกับระบบราชการทำให้รัฐวิสาหกิจไม่ประสบผลสำเร็จในการประกอบกิจการ ที่จะต้องอาศัยระบบการบริหารและอำนาจการตัดสินใจที่มีความคล่องตัว และมีความเป็นอิสระเพียงพอ

บทที่ 3

การกู้ยืม และการค้ำประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ได้แก่รายจ่ายงบทำการหรือรายจ่ายประจำ รายจ่ายงบลงทุนหรือรายจ่ายลงทุน

- รายจ่ายงบทำการหรือรายจ่ายประจำ หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการดำเนินงานตามปกติของรัฐวิสาหกิจ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ
- รายจ่ายงบลงทุนหรือรายจ่ายลงทุน หมายถึง รายการที่ประมาณว่าจะจ่ายเพื่อก่อให้เกิดสินทรัพย์ถาวรหลัก รวมทั้งเพื่อขยายงานหรือทดแทนสินทรัพย์เดิมซึ่งมีสาระสำคัญได้แก่ ค่าใช้จ่ายในหมวดครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง หรือรายจ่ายเพื่อซื้อกิจการหรือหุ้นของหน่วยงานอื่น¹

3.1 งบประมาณในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจต้องพึ่งพาเงินจากแหล่งต่างๆ มาใช้จ่ายทั้งในด้านรายจ่ายงบทำการหรือรายจ่ายประจำ และรายจ่ายงบลงทุนหรือรายจ่ายลงทุน แหล่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ มี 3 แหล่ง ดังนี้

- 3.1.1 รายได้จากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
- 3.1.2 เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน
- 3.1.3 การกู้ยืม

3.1.1 รายได้จากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะการเงินที่มั่นคง และมีความสามารถในการหารายได้ตลอดจนมีกำไร สามารถนำรายได้และกำไรมาใช้จ่ายในการบริหารงานของตนเองได้ โดยมีขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุมัติงบลงทุน กล่าวคือต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจะต้องรายงานให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทราบ และหากเป็นงบลงทุนที่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามกฎหมาย สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องรายงานการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในกรณีฉุกเฉินให้คณะรัฐมนตรีทราบ²

¹ สำนักงบประมาณ. สำนักนายกรัฐมนตรี, เอกสารงบประมาณ ฉบับวันที่ 6 รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544, หน้า 36.

²พนม ทินกร ณ อยุธยา. การบริหารงานคลังรัฐ, หน้า 358.

3.1.2 เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน หมายถึง เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลจัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจต่างๆ เพื่อให้การอุดหนุนในหลายรูปแบบ เช่น เงินสมทบ โครงการพัฒนา เงินอุดหนุนงานบริหารทั่วไป เงินชำระคืนต้นและดอกเบี้ยแทนรัฐวิสาหกิจ และเงินชดเชยผลขาดทุน¹

(1) เงินอุดหนุนซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้ในแต่ละปีในรูปของเงินให้เปล่า เพื่อให้รัฐวิสาหกิจนำไปใช้ในกิจกรรม ดังนี้

- เงินชดเชยผลการขาดทุน เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบางส่วนมาจากการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การกำหนดอัตราค่าสินค้าและบริการของการจัดทำบริการสาธารณะ ในกิจการขนส่ง การประปา การไฟฟ้า

- การลงทุนในโครงการที่เป็นงานของรัฐบาลรวมอยู่ด้วย และรัฐวิสาหกิจได้ถ่ายทอดแทนไปก่อน เช่น โครงการสร้างเขื่อนอเนกประสงค์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

- งบดำเนินการ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมนโยบายของรัฐบาล ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง เช่น การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย รัฐบาลจึงต้องตั้งงบประมาณชดเชยให้เพื่อรัฐวิสาหกิจนั้นๆ สามารถดำเนินต่อไปได้²

(2) งบประมาณแผ่นดินในรูปของเงินกู้ ในแต่ละปีรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจต่างๆ กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยประมาณร้อยละ 4-8 การจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจในลักษณะเช่นนี้ เนื่องจากรัฐบาลพิจารณาเห็นว่ารัฐวิสาหกิจนั้นมีแนวโน้มที่จะได้ผลกำไรสูงและสามารถจ่ายชำระหนี้คืนรัฐได้ในโอกาสต่อไป หลังจากที่ได้ลงทุนขยายงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง³

3.1.3 การกู้ยืมจากในประเทศและต่างประเทศ

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยประกอบไปด้วยรัฐวิสาหกิจประเภทที่หารายได้ให้รัฐ ประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งรัฐบาลจะควบคุมในด้านอัตราค่าสินค้าและบริการเพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน นอกจากนี้ยังมีรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในการดำเนินการ เช่น องค์การสวนสัตว์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และการกีฬาแห่งประเทศไทย

¹ สำนักงบประมาณ. สำนักนายกรัฐมนตรี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

² พนม ทินกร ณ อยุธยา. การบริหารงานคลังรัฐบาล, หน้า 341-342

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 357....

การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจประกอบไปด้วยรายได้และรายจ่ายที่มาจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง และรายได้จากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน แต่ไม่เพียงพอสำหรับการลงทุนในโครงการที่จะก่อให้เกิดสินทรัพย์ถาวร หรือโครงการที่จะพัฒนาการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงต้องพึ่งพาการกู้ยืมเงินจากแหล่งภายในประเทศและต่างประเทศ

3.2 อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินของรัฐบาลไทย

3.2.1 อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 และ(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517) มาตรา 9 ทวิ กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็นเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ กล่าวคือเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว

หรือกรณีที่รัฐบาลต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาแล้วไปพลางก่อน ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินมาชดเชยส่วนที่ขาดดุลได้ ดังนั้น ในแต่ละปีงบประมาณรัฐบาลจึงมีอำนาจกู้เงินมาเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้โดยไม่ต้องเสนอพระราชบัญญัติเป็นคราวๆ ไป ทั้งนี้การกู้เงินของกระทรวงการคลังบางส่วน ก็เพื่อนำมาเป็นเงินอุดหนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจและจัดสรรไว้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจกู้ยืมบางส่วน

ขอบเขตของการกู้เงิน

รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามข้อ 3.2.1 โดยการกู้เงินในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกินวงเงินดังนี้

- ร้อยละสี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมา แล้วแต่กรณีกับอีก
- ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

3.3 การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ การกู้เงินหรือการก่อหนี้จากแหล่งเงินกู้ในประเทศ และต่างประเทศไม่ว่ากระทรวงการคลังจะค้ำประกันหรือไม่ก็ตาม จะต้องปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ซึ่งรัฐวิสาหกิจตามความหมายในพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของมีทุนดำเนินการทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจประเภทแรกมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ โดยข้อ 4 บัญญัติว่า “ก่อนนี้” หมายความว่า การกู้เงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จากแหล่งเงินกู้ในประเทศ และต่างประเทศ ทั้งที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน การเช่าซื้อ และการใช้สินเชื่อด้วยการผ่อนชำระ ทั้งนี้ไม่รวมหนี้ในประเทศที่รัฐวิสาหกิจกู้เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินการ

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 รายงานการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ได้รายงานแสดงงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ และเงินงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจโดยจำแนกรัฐวิสาหกิจออกเป็น 7 ประเภท คือ

- (1) ด้านการเกษตร
- (2) ด้านการอุตสาหกรรมและเหมืองแร่
- (3) ด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร
- (4) ด้านการพาณิชย์และท่องเที่ยว
- (5) ด้านการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีพลังงานและสิ่งแวดล้อม
- (6) ด้านบริการสังคม
- (7) ด้านการธนาคารและสถาบันการเงิน

ตารางที่ 1 แสดงงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรัฐวิสาหกิจ	ปี 2541 (ประมาณการ)			ปี 2542 (ประมาณการ)		
	รายจ่ายประจำ	รายจ่ายลงทุน	รวม	รายจ่ายประจำ	รายจ่ายลงทุน	รวม
ด้านการเกษตร	10,098.24	783.10	1,0881.34	8,464.92	355.84	8,820.76
ด้านการอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	40,0291.69	2,430.61	42,722.30	37,431.86	1,404.64	38,836.50
ด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	181,658.47	66,952.32	248,610.79	191,794.51	86,469.21	278,263.72
ด้านการพาณิชย์และท่องเที่ยว	18,517.42	71.14	18,588.56	18,120.16	83.94	18,204.10
ด้านการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีพลังงานและสิ่งแวดล้อม	273,813.84	88,711.75	362,525.59	260,659.19	59,678.28	320,337.47
ด้านการบริการสังคม	12,709.42	15,622.28	28,331.70	15,558.06	12,908.47	28,466.53
ด้านการธนาคารและสถาบันการเงิน	168,584.81	2,308.75	170,893.56	126,863.30	2,818.87	129,682.17
รวม	705,673.89	176,879.95	882,553.84	658,892.00	163,719.25	822,611.25

ที่มา : สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 1(ต่อ) แสดงงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรัฐวิสาหกิจ	ปี 2543 (ประมาณการ)			ปี 2544 (ประมาณการ)		
	รายจ่ายประจำ	รายจ่ายลงทุน	รวม	รายจ่ายประจำ	รายจ่ายลงทุน	รวม
ด้านการเกษตร	10,825.52	298.40	11,123.92	9,100.79	203.26	9,304.05
ด้านการอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	39,783.34	1,659.78	41,443.12	40,126.96	2,763.19	42,890.15
ด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	196,294.75	110,745.40	307,040.15	202,360.52	120,414.10	322,774.62
ด้านการพาณิชย์และท่องเที่ยว	18,635.55	117.24	18,752.79	19,511.51	1,228.97	20,740.48
ด้านการศึกษา-สตรีเทคโนโลยีพลังงานและสิ่งแวดล้อม	320,018.40	57,592.89	377,611.29	340,193.32	55,121.55	395,314.87
ด้านการบริการสังคม	14,508.32	19,294.70	33,803.02	15,256.64	20,858.57	36,115.21
ด้านการธนาคารและสถาบันการเงิน	64,436.36	4,583.10	69,019.46	18,469.82	261.84	18,731.66
รวม	664,502.24	194,291.51	858,793.75	645,019.56	200,851.48	845,871.04

จากรายงานงบประมาณรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน ทั้ง 4 ปี คือ 2541, 2542, 2543, 2544 รัฐวิสาหกิจที่มีรายจ่ายในด้านการลงทุนสูงสุดคือ รัฐวิสาหกิจด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร ด้านการศึกษาศาสตร์เทคโนโลยีพลังงานและสิ่งแวดล้อม และด้านการบริการสังคม

ตารางที่ 2 แสดงเงินงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ

หน่วย : ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ปีงบประมาณ 2541	ปีงบประมาณ 2542	ปีงบประมาณ 2543	ปีงบประมาณ 2544
ยอดรวมเงินงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ	26,261.98	20,900.39	24,286.95	32,361.44
ด้านการเกษตร	1,191.34	919.00	1,788.22	2,900.75
ด้านอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	5.00	11.81	8.71	-
ด้านการคมนาคม ขนส่งและสื่อสาร	15,693.27	11,985.10	14,260.46	20,140.21
ด้านการพาณิชย์และการท่องเที่ยว	2,525.15	2,649.20	2,920.21	2,925.89
ด้านการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม	892.12	758.31	579.60	652.46
ด้านบริการสังคม	5,727.28	4,424.55	4,566.29	4,570.61
ด้านการธนาคารและสถาบันการเงิน	227.82	152.42	163.46	1,171.52

ที่มา : สำนักงบประมาณ

จากตารางแสดงเงินงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ เปรียบเทียบกับรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจบางประเภท เช่น ปี 2544 รัฐวิสาหกิจด้านการคมนาคม ขนส่งและสื่อสารมีรายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุนรวม 322,774.62 ล้านบาท แต่ได้รับเงินงบประมาณอุดหนุนเพียง 20,140.21 ล้านบาท

ตารางที่ 3 แสดงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ (ประมาณการ)

หน่วย : ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ปีงบประมาณ 2541 รายได้	ปีงบประมาณ 2542 รายได้	ปีงบประมาณ 2543 รายได้	ปีงบประมาณ 2544 รายได้
ด้านการเกษตร	9,530.04	7,706.46	10,366.00	8,189.17
ด้านอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	47,824.16	45,302.77	47,103.78	47,250.51
ด้านการคมนาคม ขนส่งและสื่อสาร	240,694.26	236,042.35	242,228.78	252,952.00

ด้านการพาณิชย์และการท่องเที่ยว	19,314.43	18,996.63	19,230.17	20,068.51
ด้านการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม	346,292.39	320,247.92	383,921.03	400,086.64
ด้านบริการสังคม	17,704.65	19,205.59	20,594.10	22,651.63
ด้านการธนาคารและสถาบันการเงิน	192,635.62	133,649.23	73,251.86	21,528.96
รวม	873,995.55	781,150.95	796,695.72	772,727.42

ที่มา : สำนักงบประมาณ

เมื่อพิจารณาฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ทั้ง 7 ประเภท จากรายงานการคลังดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะพบว่ารัฐวิสาหกิจรับภาระทางด้านรายจ่าย ซึ่งมีทั้งรายจ่ายประจำ และรายจ่ายด้านการลงทุน มากกว่า รายได้ที่มาจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเองและรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นจึงต้อง พึ่งพาเงินกู้จากแหล่งภายในประเทศและต่างประเทศ

จากบทบัญญัติระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ข้อ 4 พิจารณาได้ว่าการกู้ยืมของ รัฐวิสาหกิจ สามารถกู้ยืมได้จาก 2 แหล่ง คือ ภายในประเทศ และต่างประเทศ การกู้ยืมจะมีทั้งส่วนที่ กระทรวงการคลังค้ำประกัน และไม่ค้ำประกัน ทั้งนี้ การกู้ยืมที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้ฯ ดังกล่าว เฉพาะเพื่อนำเงินมาใช้ลงทุนจัดทำโครงการ ส่วนเงินกู้ที่ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินการไม่ต้องปฏิบัติ ตามระเบียบการก่อหนี้ฯ

ขั้นตอนการก่อหนี้จะต้องปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้ฯ (ข้อ 7 และข้อ 8) กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจที่ประสงค์จะก่อหนี้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะต้องจัดทำโครงการเสนอสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อสำนักงานคณะกรรมการฯ พิจารณารายละเอียด และความเหมาะสมแล้วนำเข้าไปประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ในการพิจารณาจะต้องพิจารณา ถึงที่มาของเงินบาทสมทบโครงการ จากนั้นเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

3.4 ที่มาของแหล่งเงินกู้

- แหล่งเงินกู้ที่รัฐวิสาหกิจสามารถกู้ยืมได้ แบ่งออกเป็น 2 แหล่งใหญ่ๆ คือ ¹
- แหล่งเงินกู้ภายในประเทศ
 - แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ

3.4.1 แหล่งเงินกู้ภายในประเทศ

การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจจากแหล่งภายในประเทศมีขอบเขตและวัตถุประสงค์แยกเป็น 2 ลักษณะ คือ

- (1) การกู้เงินเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินหมุนเวียนมีรายได้ไม่คุ้มค่าใช้จ่าย
- (2) การกู้เงินเพื่อเป็นเงินสมทบโครงการเงินกู้รัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้กู้จากต่างประเทศแล้ว แต่ยังไม่เพียงพอ และรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไม่สามารถจัดสรรรายได้มาใช้จ่ายในโครงการ จึงต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ

แหล่งเงินกู้ภายในประเทศมาจาก 2 แหล่ง คือ

- (ก) เป็นเงินกู้ที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจกู้ โดยจะต้องพิจารณาว่าโครงการที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการ

¹เฉลิมพล ศรีหงษ์. การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ. แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536. หน้า 272-273

แนวโน้มที่จะมีผลกำไรสูง และสามารถชำระหนี้คืนได้ในอนาคต ในแต่ละปีรัฐบาลจะประกาศวงเงินกู้ให้รัฐวิสาหกิจกู้ได้ภายในกรอบ ที่วางไว้

(ข) รัฐวิสาหกิจต้องกู้จากแหล่งเงินกู้ของเอกชน โดยการขายพันธบัตรหรือหุ้นแก่ประชาชนทั่วไป หรือกู้จากสถาบันการเงินต่าง ๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจจากสถาบันการเงินต่าง ๆ นี้ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ค้ำประกันให้ ในส่วนของรัฐวิสาหกิจเองจะต้องพยายามดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยเร็วที่สุดเพื่อจะได้มีเงินชำระหนี้เงินต้น และดอกเบี้ยได้ตามกำหนดเวลา

3.4.2 แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ

รัฐวิสาหกิจที่จะกู้เงินจากแหล่งต่างประเทศ จะต้องดำเนินการโดยผ่านกระทรวงการคลัง ซึ่งจะทำหน้าที่ จัดหาแหล่งเงินกู้ให้ตลอดจนขั้นตอนการค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 มาตรา 3 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับแหล่งเงินกู้ที่กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจาก 4 แหล่ง คือ

- (ก) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
- (ข) รัฐบาลต่างประเทศ

(ค) สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ

(ง) แหล่ง

เงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ

กระทรวงการคลังจะกู้เงินจากแหล่งทั้ง 4 ดังกล่าวข้างต้นให้แก่ รัฐวิสาหกิจ โดยจะพิจารณาความเหมาะสมของเงื่อนไขจากแหล่งเงินกู้ และความสามารถในการที่รัฐวิสาหกิจจะชำระคืนเงินต้น และดอกเบี้ย

3.5 หลักเกณฑ์และวิธีการกู้ยืม

รัฐวิสาหกิจสามารถกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ ได้หลายวิธี เช่น การทำสัญญากู้ยืม การออกพันธบัตร โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.5.1 การกู้ยืมโดยทำสัญญากู้ยืมจากแหล่งภายในประเทศ

แหล่งกู้ยืมภายในประเทศ ได้แก่ สถาบันการเงินต่าง ๆ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ทั้งนี้ ความสามารถในการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจจะมีความแตกต่างกันเนื่องจากสถานะทางกฎหมายดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (ก) รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล
- (ข) รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

(ก) รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

- **ประเภทองค์การของรัฐ** จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496 การกู้ยืมจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517) มาตรา 23 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินหรือการก่อหนี้ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือตามที่กฎหมายอื่นให้อำนาจในการจ่ายเงินหรือการก่อหนี้ไว้เป็นการเฉพาะ และการดำเนินการดังกล่าวจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้วเท่านั้น ซึ่งหมายถึงกรณีที่รัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินงานสำหรับอำนาจในการดำเนินการกู้ยืม จะถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับหนังสือบริคณห์สนธิกรณีที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด หรือในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 41 บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้คือ เรื่องการกู้ยืมเงินเป็นจำนวนเกินคราวละสี่สิบล้านบาท และการออกพันธบัตรหรือตราสาร

อื่นใดเพื่อการลงทุน จึงเห็นได้ว่าหากกู้เงินไม่เกินครวละสี่สิบล้านบาทการไฟฟ้านครหลวงสามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแต่ก็ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่ได้บัญญัติไว้ และประกอบกับระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ.2528

- **ประเภทบริษัทมหาชนจำกัด** เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) การกู้ยืมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ สามารถกู้ยืมได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ได้จัดทะเบียนไว้ในข้อบังคับหนังสือบริคณห์สนธิ

(ข) **รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล**

การกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517) มาตรา 23 ตรี ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการกู้ยืม ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงเจ้าสังกัด คือ กระทรวงการคลัง การกู้ยืมเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการให้อยู่ในอำนาจของกระทรวงเจ้าสังกัด โดยมีเงื่อนไขคือ หากเป็นการกู้ยืมเพื่อการลงทุนจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา ก่อน และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณก่อน หากเป็นการกู้เงินเกินกว่าห้าล้านบาท จะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย

3.5.2 **การทำสัญญากู้ยืมกับแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ**

การกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 มาตรา 3 ซึ่งบัญญัติแหล่งเงินกู้ที่กระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีด้วยกัน 4 แหล่งโดยแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันทั้งในด้านเงื่อนไข และอัตราดอกเบี้ย กล่าวคือ¹

ก. **สถาบันการเงินระหว่างประเทศ** มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อช่วยเหลือการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่กำลังพัฒนาให้กู้ได้ไม่จำกัดวงเงิน แต่มีขั้นตอนในการพิจารณา และการประเมินผลโครงการค่อนข้างละเอียด เงื่อนไขในการกู้มีลักษณะผ่อนปรน คือระยะเวลาให้กู้ยาวนานพอสมควร แต่สั้นกว่าแหล่งเงินกู้ที่เป็นรัฐบาลต่างประเทศ อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดเอกชน แหล่งเงินกู้ประเภทนี้ ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) (IBRD) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)

ข. **รัฐบาลต่างประเทศ และ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ** แหล่งเงินกู้ทั้ง 2 แหล่ง เป็นการให้กู้ในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล การให้กู้จึงมีลักษณะผ่อนปรน (Soft Loan) เช่นระยะเวลาการผ่อนชำระนานและอัตราดอกเบี้ยต่ำมากแต่จำนวนเงินค่อนข้างจำกัด แหล่งเงินกู้ประเภทนี้ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเยอรมันตะวันตก

¹เฉลิมศักดิ์ จันทรมิ “การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในทางกฎหมาย”. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 49-51.

ค. สถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศ แหล่งเงินทุนประเภทนี้ ไม่มีลักษณะ และวัตถุประสงค์ เหมือน 3 ประเภทแรก การให้กู้มีลักษณะไม่ผ่อนปรน (Hard Loan) ระยะเวลาในการผ่อนชำระสั้น อัตรา ดอกเบี้ยสูง แต่ไม่จำกัดวงเงินทุน ขั้นตอนการพิจารณาไม่มาก และไม่จำกัดโครงการที่จะให้กู้

สำหรับขั้นตอนดำเนินการ จะต้องปฏิบัติตามระเบียบการก่อนนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ข้อ 7 และ ข้อ 8 กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจที่มีความประสงค์ที่จะดำเนินการในด้านการลงทุนจัดทำโครงการที่จะเป็นผลก่อนนี้ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องจัดทำโครงการเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดไว้ และเมื่อได้รับโครงการจากรัฐวิสาหกิจแล้วให้สำนักงานฯ พิจารณารายละเอียดและความเหมาะสม ทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงการตลอดจนพิจารณานำเข้าประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ(แผนกู้เงิน)แล้วเสนอกระทรวงการคลังโดยผ่านสำนักบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานปลัด กระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณานำเสนอคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศจะพิจารณาเพื่อนำไปร่างแผน เงินกู้ และยึดถือเป็นแนวในการเจรจาหาแหล่งเงินทุนต่างประเทศต่อไป

3.6 การอนุมัติโครงการเงินกู้โดยทั่วไปมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังต่อไปนี้¹

- (1) เป็นโครงการที่รัฐวิสาหกิจได้เตรียมความพร้อมที่จะดำเนินการและสอดคล้องกับแนวทางการ พัฒนาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (2) เป็นโครงการที่ได้รับการบรรจุไว้ในแผนการกู้เงินจากต่างประเทศในแต่ละปี ตามที่คณะรัฐมนตรี อนุมัติ
- (3) การลงทุนตามโครงการจะต้องได้รับผลตอบแทนเป็นรายได้เงินตราต่างประเทศหรือเป็น โครงการที่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมสูง
- (4) ผู้กู้จะต้องมีฐานะการเงินอยู่ในเกณฑ์ที่จะสามารถชำระหนี้เงินกู้ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ในสัญญา และสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่น ๆ ของสัญญาเงินและสัญญาค้ำประกันเงินกู้

¹ อรรถวรรณ มาตรรังสี “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินระหว่างประเทศของภาครัฐบาล”.

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2528, หน้า 25 – 27

(5) การกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศ จะต้องเป็นไปตามนัยข้อ 8 แห่งระเบียบ การก่อนนี้ของประเทศ สำหรับการกู้เงินมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายส่วนที่เป็นเงินบาทสมทบจะต้องคำนึงถึงความ เหมาะสม และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศ และเป้าหมายในแง่ดุลการชำระเงินของ ประเทศด้วย

เมื่อได้ดำเนินการจนถึงขั้นตอนที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการแล้ว กระทรวงการคลังจะทำหน้าที่ แต่งตั้งผู้แทนเพื่อเจรจาเงินจากแหล่งเงินทุน ตลอดจนลงนามทำสัญญา กู้ ภายหลังจากกรรมการบริหารของ แหล่งเงินทุน และคณะรัฐมนตรีของไทยได้พิจารณาอนุมัติเงินกู้แล้ว โดยปกติภายในระยะ 1 เดือน ก็จะมีการลง นามในสัญญา และสัญญาค้ำประกันที่สำนักงานของแหล่งผู้ให้กู้

3.6.1 ขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังการลงนามในสัญญากู้เงินแล้ว

- นับจากวันลงนาม 60 วัน ทางแหล่งผู้ให้กู้จะเริ่มคิดค่าผูกพันเงินกู้ (Commitment Charge) ปกติอัตราร้อยละ 0.75 ของยอดเงินกู้ที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย

- ภายใน 90 วัน นับจากวันลงนาม กระทรวงการคลังจะต้องเสนอ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาจัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อรับรองว่าสัญญากู้ และสัญญาค้ำประกัน สำหรับโครงการเงินกู้ นั้น ๆ ได้กระทำถูกต้องขั้นตอนของกฎหมาย ผู้ลงนามมีอำนาจลงนามในนามผู้กู้ และหรือผู้ค้ำประกัน และมีผลผูกพันผู้กู้ และผู้ค้ำประกันทุกประการ จากนั้นให้ส่งไปให้แหล่งเงินกู้ เมื่อแหล่งเงินกู้ได้รับแล้ว จะต้องตรวจสอบความถูกต้องแล้วจึงจะประกาศวันมีผลบังคับใช้ของเงินกู้ (Loan Effectiveness) ซึ่งเป็นวันที่กระทรวงการคลังสามารถทำสัญญาจ้างผูกพันเงินกู้ได้ และเริ่มเบิกจ่ายเงินกู้ได้

- นับจากวันลงนามไม่เกิน 6 เดือน เป็นระยะที่แหล่งเงินกู้ยอมให้เผื่อไว้สำหรับการกำหนดวันชำระเงินต้นงวดแรก หลังจากระยะปลอดหนี้ (Grace Period) เช่น ถ้ามีระยะปลอดหนี้ 5 ปี กำหนดวันชำระเงินต้นงวดแรก จะต้องไม่เกิน 5 ปี 6 เดือน นับจากวันลงนามเป็นต้น ซึ่งวันชำระเงินต้นนี้จะเป็นวันชำระค่าดอกเบี้ย และค่าผูกพันเงินกู้ด้วย¹

3.7 การกู้ยืมโดยการออกพันธบัตร (Floating Bonds)

พันธบัตรธุรกิจ (Corporate Bonds) คือ ตราสารที่ใช้ในการกู้เงินระยะยาวที่มีหลักประกันโดยผู้ออกพันธบัตรสัญญาว่าจะจ่ายชำระเงินต้นตามที่ระบุไว้ในอนาคต และจะจ่ายดอกเบี้ยเป็น

¹ อรรถรรณ มาตรฐานสี. เรื่องเดียวกัน, หน้า 30 – 31.

รายงวดหรืออาจเป็นรายปี หรือรายเดือนตลอดอายุของพันธบัตรฉบับนั้น¹ และอีกความหมายหนึ่ง พันธบัตร (Bonds) คือ ตราสารทางการเงินที่ออกโดยองค์กรระหว่างประเทศ รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ธนาคาร หรือบริษัทต่าง ๆ โดยสัญญาว่าจะจ่ายเงินกลับคืนเมื่อถึงกำหนด ประชาชนที่ซื้อพันธบัตรจะได้ดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดเป็นระยะ ๆ จนหมดอายุพันธบัตร ปกติจะจ่ายดอกเบี้ยทุก ๆ 6 เดือน พันธบัตรแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่กำหนดอายุ เช่น 5 ปี 10 ปี หรือ 20 ปี และอีกประเภทหนึ่งไม่ได้กำหนด²

ดังนั้นพันธบัตรจึงหมายถึงตราสารทางการเงินที่ออกโดยองค์กรระหว่างประเทศ รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ธนาคาร หรือบริษัทต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันการชำระเงินต้นคืนในอนาคต ส่วนดอกเบี้ยกำหนดชำระเป็นงวด ๆ พันธบัตรอาจกำหนดอายุการไถ่ถอน จึงห้ามเปลี่ยนมือ และอีกประเภทหนึ่งสามารถเปลี่ยนมือได้ แต่ผู้ซื้อจะต้องถูกหักส่วนลดไป

การออกพันธบัตรในประเทศไทยจัดแบ่งพันธบัตรตามหน่วยงานที่ออกพันธบัตร ได้เป็น 4 หน่วยงาน คือ พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย และ พันธบัตรกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน³

การออกพันธบัตรจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการออกพันธบัตร เป็นที่เชื่อถือทางด้านฐานะการเงินหรือความมั่นคงของหลักประกัน เช่น กระทรวงการคลังค้ำประกันการออกพันธบัตรให้กับรัฐวิสาหกิจ สาระสำคัญของพันธบัตร จะต้องกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาไถ่ถอน อัตราดอกเบี้ย การห้ามซื้อขายหรือเปลี่ยนมือ

รัฐวิสาหกิจกู้ยืมโดยวิธีการออกพันธบัตรจำหน่าย 2 แห่ง คือ

3.7.1 ภายในประเทศ

3.7.2 ต่างประเทศ

¹เพชร ชุมทรัพย์. หลักการลงทุน. พิมพ์ครั้งที่ 6 , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531, หน้า 89.

²ศิริพร สัจจามนต์. รวมศัพท์เศรษฐกิจการค้า-การเงินระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ : บริษัทซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน), 2538, หน้า 32.

³เอกสารประกอบการสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง พันธบัตรเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544, หน้า 4 – 8.

3.7.1 การออกพันธบัตรจำหน่ายภายในประเทศ

ปัจจุบันเศรษฐกิจภายในประเทศอยู่ในภาวะตกต่ำ การลงทุนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจใช้เงินลงทุนสูง จึงต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ การกู้ยืมโดยวิธีทำสัญญากู้จะต้องเสี่ยงกับการขึ้นลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ รัฐบาลจึงสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจกู้ยืมโดยวิธีออกพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Bonds) ซึ่งเป็นพันธบัตรอัตราดอกเบี้ยคงที่ ห้ามไถ่ถอนคืนก่อนครบกำหนด เช่น การไฟฟ้านครหลวงออกพันธบัตร กฟน. 2542/1 วงเงินกู้ 700 ล้านบาท อายุหนี้ 7 ปี อัตราดอกเบี้ย 6.23% (คงที่) กำหนดจ่ายชำระต้นเงินกู้ 25 กุมภาพันธ์ 2549 สำหรับดอกเบี้ย จะจ่ายให้ผู้ถือพันธบัตรทุก 6 เดือน การจำหน่ายพันธบัตรจะขายให้แก่สถาบันการเงิน และประชาชนทั่วไป

กระบวนการในการออกพันธบัตร ¹

ก. รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนโครงการกู้เงิน โดยกำหนดกรอบวงเงินและแหล่งเงินที่จะกู้ รวมทั้งวิธีการกู้เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักบริหารนี้กระทรวงการคลังพิจารณานำเข้าประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ หากเห็นชอบก็จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีหรืออนุมัติการกู้ (ระเบียบการก่อนนี้ของประเทศ พ.ศ.2528 ข้อ 7 และ 8) พร้อมทั้งอนุมัติการที่จะให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันด้วย (ตามที่รัฐวิสาหกิจร้องขอ) แต่หากรัฐวิสาหกิจใดที่มีการบริหารกิจการโดยมีประสิทธิภาพ และโครงการที่จะลงทุนมีอัตราผลตอบแทนสูง ก็สามารถค้ำประกันตนเองได้

ข. การออกพันธบัตร รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการร่วมกับสำนักบริหารหนี้ โดยจะปรึกษาหารือในเรื่องวิธีการออกพันธบัตร การกำหนดวงเงินพันธบัตร จำนวนรุ่นที่จะออก แหล่งเงินผู้ว่าจะต้องกู้จากสถาบันการเงินอะไรบ้าง อายุของพันธบัตร วิธีการจัดจำหน่าย

ค. หากเป็นโครงการที่ต้องใช้เงินโดยเร็ว รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ต้องทำหนังสือถึงสำนักบริหารหนี้เพื่อขอให้ดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกพันธบัตรโดยการประมูลซึ่งสำนักบริหารหนี้จะดำเนินการดังนี้

- จัดทำและส่งหนังสือชี้ชวนไปตามแหล่งเงินที่รัฐวิสาหกิจกำหนด เพื่อทำการยื่นซองประมูล

¹เอกสารประกอบการสัมมนาระดมความคิด เรื่อง พันธบัตรเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544, หน้า 4-17.

- คัดเลือกสถาบันการเงินโดยพิจารณาจากอัตราดอกเบี้ยต่ำสุด ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายในส่วน of ค่าธรรมเนียมการจัดจำหน่าย

- แจ้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้ทราบเกี่ยวกับสถาบันการเงินที่ประมูลได้พร้อม อัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมการจัดจำหน่าย

ง. สถาบันการเงินที่ประมูลได้ติดต่อประสานงานกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เพื่อทำสัญญาแต่งตั้งผู้จัดการจำหน่าย และประกันการจำหน่าย พร้อมทั้งส่งมอบเงินตามวงเงินพันธบัตรที่กำหนด และทำหน้าที่เป็นผู้จัดการจำหน่ายพันธบัตรต่อไป

จ. รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จะต้องดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

- ทำหนังสือถึงสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อขอประกาศการจำหน่ายพันธบัตร ในราชกิจจานุเบกษา

- แจ้งธนาคารแห่งประเทศไทย พร้อมแนบสำเนาใบประกาศในราชกิจจานุเบกษาและพันธบัตรที่พิมพ์เสร็จแล้ว เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการต่อไปในฐานะนายทะเบียนพันธบัตร

- ทำหนังสือถึงกระทรวงการคลัง พร้อมสำเนาสัญญาการแต่งตั้งผู้จัดการจำหน่าย และประกันการจำหน่าย เพื่อขอให้คำนวณเงินต้น และดอกเบี้ยที่จะต้องจ่ายคืนตามกำหนดเวลา

- เมื่อรัฐวิสาหกิจนั้น ได้รับรายงานเกี่ยวกับรายชื่อผู้ซื้อพร้อมจำนวนเงินจากสถาบันการเงินที่เป็นตัวแทนการจำหน่ายแล้ว ให้จัดส่งไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นระยะ ๆ เพื่อจัดพิมพ์ลงในพันธบัตร และบันทึกข้อมูลไว้ในทะเบียนเป็นหลักฐานต่อไป

การกู้ยืมโดยการออกพันธบัตรของรัฐวิสาหกิจจากแหล่งในประเทศ อัตราดอกเบี้ยจะอยู่ในช่วง 5.725% - 7.33% ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยคงที่ ระยะเวลากำหนดชำระต้นเงินกู้จะอยู่ระหว่าง 5 ปี - 10 ปี นอกจากนี้แล้วยังมีข้อห้ามได้ถอนคืนก่อนครบกำหนด กรณีการออกพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน ตลาดผู้ซื้อจะเป็นประชาชนทั่ว ๆ ไป อัตราดอกเบี้ยจะสูงกว่าพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน ดังนั้นรัฐวิสาหกิจ ที่สามารถออกพันธบัตรดังกล่าวได้จะต้องมีฐานะการเงินที่มั่นคง และมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

รายละเอียดข้อมูลประกอบการศึกษาเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนต่างประเทศ โดยกองนโยบายเงินกู้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2541, หน้า 27

3.7.2 การออกพันธบัตรจำหน่ายต่างประเทศ¹

ประเทศไทยเริ่มดำเนินการกู้เงินโดยวิธีออกพันธบัตรจำหน่ายในตลาดเงินทุนต่างประเทศเป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เนื่องจากประเทศไทยก้าวสู่ยุคการพัฒนาแบบต่างประเทศ แต่หลังจากนั้นก็ไม่ได้ดำเนินการโดยวิธีนี้ จนกระทั่งปี 2521 ได้นำกลับมาใช้ใหม่ เพราะราชการและรัฐวิสาหกิจมีความต้องการเงินกู้จากต่างประเทศมากขึ้น และการกู้เงินโดยวิธีนี้มีต้นทุนต่ำ การออกพันธบัตรจำหน่ายในตลาดเงินทุนต่างประเทศทำได้ 3 วิธี คือ

(1) พันธบัตรชนิดจำกัดการจำหน่าย เฉพาะนิติบุคคล

ประเทศไทยดำเนินการออกพันธบัตรชนิดนี้ เป็นครั้งแรกในตลาดเงินทุนเยอรมัน เมื่อเดือนมีนาคม 2521 พันธบัตรประเภทนี้ขึ้นอยู่กับความน่าเชื่อถือของผู้ออกพันธบัตร หากมีฐานะการเงินที่มั่นคง การออกพันธบัตรก็จะทำได้ง่ายและใช้ต้นทุนไม่สูง เพราะพันธบัตรที่ออกสามารถจำหน่ายได้ง่าย และได้ราคาดี สำหรับวิธีการออกพันธบัตร มีดังนี้

- ผู้ออกพันธบัตรจะคัดเลือกและเชิญบริษัทหลักทรัพย์ (Security Companies) หรือธนาคารต่าง ๆ ให้ยื่นข้อเสนอเป็นหัวหน้าผู้จัดการจำหน่ายพันธบัตร (Lead Arranger)
- มอบหมายให้หัวหน้าคณะผู้จัดการจัดจำหน่ายพันธบัตรติดต่อขออนุญาตจากรัฐบาลประเทศเจ้าของตลาด และกำหนดระยะเวลาออกตามคิว
- เมื่อทราบกำหนดการออกพันธบัตรแล้ว จะแต่งตั้งผู้ร่วมจัดการจัดจำหน่าย (Coarrangers) และธนาคารตัวแทนรับจ่ายเงิน (Paying Agent)

- ผู้ออกพันธบัตร และหัวหน้าคณะผู้จัดการจำหน่ายพันธบัตรร่วมกันจัดทำเอกสารประกอบคำขออนุญาตออกพันธบัตร และหนังสือชี้ชวนให้ซื้อพันธบัตร รายละเอียดร่างความตกลงต่าง ๆ และเงื่อนไขพันธบัตร (ยกเว้นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและราคาพันธบัตรที่จะออกจำหน่าย) เพื่อติดต่อขออนุญาตออกพันธบัตรอย่างเป็นทางการต่อหน่วยงานของรัฐบาลเจ้าของประเทศเจ้าของพันธบัตรนั้น ๆ
- เมื่อบรรลุผลการขออนุญาตแล้ว จึงทำการเจรจาเงื่อนไขทางการเงิน คือ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยและราคาพันธบัตร

(2) การออกพันธบัตรชนิดจำหน่ายทั่วไป (Public Offering)

การออกพันธบัตรชนิดนี้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของแต่ละตลาด เช่น ตลาดเงินทุนญี่ปุ่น ได้มีข้อกำหนดว่า จะต้องเคยออกพันธบัตรจำหน่ายในตลาดเงินทุนต่างประเทศมาแล้วอย่างน้อย 2 ครั้ง สำหรับตลาดเงินทุนอื่น ๆ รวมทั้งตลาดเงินทุนญี่ปุ่นด้วย แต่ไม่รวมตลาดเงินทุนสหรัฐอเมริกา จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับวงเงินพันธบัตรที่จะออกจำหน่าย

ขั้นตอนการออกพันธบัตรโดยวิธีนี้ มีดังนี้

- คัดเลือกบริษัทหลักทรัพย์และธนาคารที่มีชื่อเสียง อย่างละ 4-5 แห่ง และมีหนังสือเชิญชวนให้ยื่นเงื่อนไขข้อเสนอเป็นหัวหน้าคณะผู้จัดจำหน่าย (Lead Underwriter) และเป็นหัวหน้าคณะตัวแทนรับจ่ายเงิน (Lead Commissioned Company)
 - เมื่อได้หัวหน้าคณะทั้ง 2 ตำแหน่งแล้ว หัวหน้าคณะทั้ง 2 จะไปติดต่อขออนุญาตออกพันธบัตรจากรัฐบาลเจ้าของประเทศเจ้าของตลาด และจ้องคิดในการออกพันธบัตร ทั้งนี้กระทรวงการคลังจะทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติในหลักการและเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกพันธบัตรดังกล่าว
 - กระทรวงการคลังร่วมกับหัวหน้าคณะผู้จัดจำหน่าย จัดทำเอกสารเพื่อประกอบคำขออนุญาตออกพันธบัตร และทำหนังสือเชิญชวนให้ซื้อพันธบัตร
 - พิจารณารายละเอียดของเงื่อนไขพันธบัตร ร่างความตกลงต่าง ๆ ที่จะกระทำกับหัวหน้าคณะทั้ง 2 คณะ ซึ่งจะประกอบไปด้วย
- ความตกลงว่าด้วยการจัดจำหน่าย (Underwriter Agreement)

1. ความตกลงว่าด้วยการเป็นตัวแทนรับจ่ายเงิน (Agreement With Commissioned Companies)

2. ความตกลงว่าด้วยตัวแทนรับจ่ายเงิน (Paying Agency Agreement)

3. ความตกลงว่าด้วยการขึ้นสมุดจดทะเบียนพันธบัตร (Recording Agreement)

- หัวหน้าคณะผู้จัดจำหน่าย (Lead Underwriter) จะแจ้งหมายกำหนดการออกพันธบัตรประกอบด้วย

1. การเจรจากำหนดราคาและอัตราดอกเบี้ยพันธบัตร

2. การลงนามในความตกลงต่าง ๆ

3. การเปิดและปิดจำหน่ายพันธบัตร

4. การชำระเงิน

- การดำเนินการเพื่อจดทะเบียนพันธบัตรที่ตลาดหลักทรัพย์ของประเทศที่เป็นเจ้าของตลาด

(1) การออกพันธบัตรชนิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว (Floating Rate Notes)

เป็นพันธบัตรที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวตามอัตราผู้ยืมระหว่างธนาคารแห่งกรุงลอนดอน (London Interbank Offered Rate) ใช้ในการกู้ยืมระหว่างธนาคารซึ่งจัดเป็นธนาคารชั้นดีจะเป็นอัตราที่ต่ำที่สุดนิยมออกในช่วงที่ LIBOR อยู่ในระดับต่ำ ประเทศไทยสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ดำเนินการออกพันธบัตรชนิดนี้

ขั้นตอนในการดำเนินการ

- ผู้ออกพันธบัตรจะคัดเลือกธนาคารหรือบริษัทหลักทรัพย์ที่มีชื่อเสียง และมีหนังสือเชิญชวนให้ยื่นเงื่อนไขการออกพันธบัตร

- เมื่อเลือกข้อเสนอที่ดีที่สุดแล้ว ก็จะแต่งตั้งให้ธนาคารหรือบริษัทหลักทรัพย์ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นหัวหน้าคณะผู้จัดการจำหน่าย (Lead Manager) เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนและข้อเสนอของตลาดต่อไป

- ผู้ออกพันธบัตรและหัวหน้าคณะผู้จัดจำหน่าย จะร่วมกันพิจารณาเลือกกลุ่มคณะผู้จัดการจำหน่าย (Manager) และธนาคารตัวแทนรับจ่ายเงิน (Fiscal Agent) สำหรับการออกพันธบัตร ดังกล่าวต่อไป

3.8 การค้าประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรหนึ่งที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของประเทศ ดังนั้นการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ จึงต้องอยู่ในความควบคุมดูแลและการช่วยเหลือในด้านการค้าประกันที่รัฐบาลจะต้องมีต่อรัฐวิสาหกิจด้วย การค้าประกันการกู้ยืมเป็นมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้ในการจัดหาเงินมาพัฒนาประเทศวิธีหนึ่ง เนื่องจากการประกอบกิจการด้านสาธารณูปโภค มีประชาชนบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ ดังนั้นเพื่อมิให้ประชาชนที่ไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงต้องมารับภาระหนี้สินจำนวนนี้รัฐบาลจึงได้จัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการ เช่น ประปา ไฟฟ้า และโทรศัพท์ โดยหน่วยงานดังกล่าวไปกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ มาลงทุนแล้วนำดอกผลที่ได้รับไปชำระหนี้เอง โดยรัฐบาลรับภาระในการค้าประกันการกู้ยืมให้เหตุที่รัฐบาล

ต้องไปค้าประกันหนี้ให้ก็เพื่อจะได้หาแหล่งเงินกู้ได้ง่ายและเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ¹ นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอื่นๆ ที่รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังต้องเข้ามารับภาระในการค้าประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ เช่น การถูกควบคุมในเรื่องการปรับอัตราค่าสินค้าและบริการ ทำให้รายได้ไม่สัมพันธ์กับต้นทุนที่เพิ่มขึ้น รัฐบาลมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจดำเนินโครงการที่ให้ผลตอบแทนต่ำ หรือขาดทุน ทำให้รัฐวิสาหกิจต้องประสบปัญหาทางการเงิน²

3.9 อำนาจและขอบเขตการค้าประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ

อำนาจและขอบเขตการค้าประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

3.9.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการค้าประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

(1) มาตรา 23 ทวิ ส่วนราชการใดๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการก่อนนี้ผูกพันที่เป็นการกู้ยืมเงินหรือค้าประกันมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่ยกข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 23 ตริ

(2) มาตรา 23 ตริ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงาน ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ได้ตามเงื่อนไขดังนี้

1) ในกรณีกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา ก่อน

2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและถ้าจำนวนเงินเกินกว่า 5 ล้านบาท จำต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

เงินที่ได้รับจากการกู้ยืมตามมาตรา นี้ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ได้โดยมิต้องนำส่งคลัง

¹ บัณฑิต บุญยะปานะ, การบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาล, เอกสารการวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะเศรษฐกิจ, กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2527-2528. หน้า 74.

² บัณฑิต บุญยะปานะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 74-75.

คำว่า “ส่วนราชการ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 บัญญัติว่า “ ส่วนราชการ หมายความว่ากระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดผู้มีอำนาจในการขอกู้ยืมเงิน และการค้ำประกัน โดยให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมการกู้ยืมเงินทางหนึ่ง

สำหรับรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ในบังคับตามบทบัญญัติมาตรา 23 ทวิ แต่รัฐวิสาหกิจที่มีโชตินิบบุคคลซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดกู้ยืมให้ได้โดยเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาออกนอกระบบ ต้องให้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณด้วย จึงเท่ากับกระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการกู้ทางอ้อม¹

3.9.2 พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ 2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 ได้บัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัด ที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหนี้ของสถาบันการเงินโดยความเห็นชอบจากรัฐมนตรี โดยได้กำหนดในการค้ำประกันไว้ดังนี้

(1) ในกรณีที่บริษัทจำกัด ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ให้ค้ำประกันได้ไม่เกินหกเท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น

(2) ในกรณีที่เป็นการเงิน ให้ค้ำประกันได้ไม่เกินสี่เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น

การค้ำประกันตาม (1) และ (2) รวมกันในปีงบประมาณหนึ่งๆ ต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นๆ ทั้งนี้ไม่รวมการค้ำประกันในการต่ออายุสัญญาหรือแก้ไขสัญญาค้ำประกันโดยไม่แก้ไขจำนวนเงินค้ำประกันเพิ่มขึ้นจากเดิม

การค้ำประกันการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจอื่น ที่ไม่อยู่ในข่ายกรณีข้อ (1) หรือ (2) กฎหมายมิได้กำหนดไว้ชัดแจ้งรัฐวิสาหกิจจึงสามารถจะกู้โดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันโดยไม่จำกัดวงเงิน

¹เฉลิมศักดิ์ จันทรมิ. “การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลในทางกฎหมาย”, หน้า 67.

3.10 ขั้นตอนในการค้ำประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ

การค้ำประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.10.1 การค้ำประกันการกู้ยืมจากแหล่งต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการลงทุนและจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ ซึ่งการพิจารณาก่อนหน้าต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจจะต้องพิจารณารวมกับการก่อหนี้โดยตรงของรัฐบาลโดยต้องแสดงได้ด้วยว่าวงเงินกู้ตามแผนดังกล่าวเมื่อรวมกับวงเงินกู้ที่คาดว่าจะกู้ในช่วง 5 ปี ต่อไปแล้ว ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลเมื่อเทียบ

เป็นสัดส่วนกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้จากการขายสินค้าและบริการในปีต่อไป
จะต้องมีอัตราส่วนไม่เกินกว่าร้อยละ 9 (ระเบียบการกีดกันของประเทศ พ.ศ. 2528 ข้อ 5(3))

3.10.2 การค้าประกันการกู้ยืมจากแหล่งภายในประเทศ

การกู้ยืมเงินจากแหล่งภายในประเทศ มีขอบเขตและวัตถุประสงค์แยกเป็น 2 ลักษณะ และมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังต่อไปนี้¹

(1) การกู้เงินเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน เนื่องจากดำเนินงานขาดทุน หรืออาจเกิดจากการขยายการลงทุน ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาจึงต้องทำการกู้เงินระยะสั้นจากแหล่งภายในประเทศมาเพื่อใช้ในการดำเนินการไปพลางก่อน ซึ่งเป็นเงินที่มีจำนวนไม่สูงมากนัก

(2) การกู้เงินเพื่อเป็นเงินบาทสมทบโครงการเงินกู้รัฐวิสาหกิจดำเนินการภายใต้โครงการเงินกู้จากต่างประเทศ กรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่อาจจัดสรรรายได้ของรัฐวิสาหกิจเองมาเป็นส่วนของเงินบาทสมทบ จึงจำเป็นต้องกู้จากแหล่งภายในประเทศ ทั้งนี้รัฐวิสาหกิจที่จะกู้ยืมเงินดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ได้กำหนดอำนาจในการกู้เงิน และตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 ด้วย

(3) การกู้เงินเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการตั้งงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจจะมีการตัดทอนงบประมาณลงเป็นจำนวนมากในขั้นตอนการพิจารณาของกรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2527 และ 2528 และไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมาเพื่อจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ วิธีการแก้ปัญหาจึงต้องให้รัฐวิสาหกิจที่ถูกตัดทอนงบประมาณเป็นผู้กู้ โดยมีกระทรวงการคลังค้าประกันและตั้งงบประมาณชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ การดำเนินงานดังกล่าว กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางจะเป็นผู้พิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติก่อน

¹พนม ทินกร ณ อยุธยา. การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 2, หน้า 363-366.

3.10.3 หลักเกณฑ์การอนุมัติการค้าประกันเงินกู้ในประเทศ และเงื่อนไขการกู้เงิน

การกู้ยืมเงินจากแหล่งภายในประเทศ ส่วนใหญ่รัฐวิสาหกิจจะกู้ยืมภายในวงเงินไม่สูงมากนัก การพิจารณาความเหมาะสมในการค้าประกันการกู้ยืม จะพิจารณา 2 ประเด็น คือ¹

(1) การกู้ยืมเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน หรือเพื่อเป็นเงินอุดหนุนเงินบาทสมทบและโครงการลงทุน จะค้าประกันภายในวงเงินไม่เกินผลขาดดุลเงินสด โดยให้รัฐวิสาหกิจใช้จ่ายจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจก่อน ส่วนที่ขาดจึงจะไปดำเนินการกู้ยืมต่างหาก เพื่อมิให้ต้องมีภาระและข้อผูกพันจากการกู้เงินมากเกินไป

(2) ความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะการเงินดี กระทรวงการคลังไม่มีนโยบายที่จะค้าประกันการกู้ยืม แต่หากเป็นกรณีที่จะทำให้รัฐวิสาหกิจได้รับเงื่อนไขการกู้ยืมที่ผ่อนปรนมากขึ้น หรือเป็นเงื่อนไขที่ผู้ให้กู้กำหนดไว้กระทรวงการคลังก็จะพิจารณาในการรับภาระค้าประกันการกู้ยืมให้

จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 รายงานการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544
 ได้รายงานภาระหนี้สิน และเงินกู้ระยะยาวทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ในภาพรวมของแต่ละ
 ภาครัฐวิสาหกิจ โดยแยกออกเป็นแต่ละประเภท ดังนี้

¹ พนม ทินกร ณ อยุธยา. การบริหารงานคลังรัฐบาล, หน้า 366.

ตารางที่ 4 หนี้สินรวมและเงินกู้ระยะยาว

หน่วย : ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ		ปี 2541	ปี 2542	ปี 2543	ปี 2544
1.ด้านการเกษตร	หนี้สินรวม	7,262.69	6,668.31	6,086.33	5,097.38
	เงินกู้ระยะยาว	699.43	737.95	613.79	613.79
2.ด้านอุตสาหกรรม และเหมืองแร่	หนี้สินรวม	12,535.01	12,744.16	13,013.46	12,401.68
	เงินกู้ระยะยาว	6,019.12	7,404.63	8,173.83	7,704.89
3.ด้านการคมนาคม ขนส่งและสื่อสาร	หนี้สินรวม	441,381.97	483,547.55	524,063.39	560,098.45
	เงินกู้ระยะยาว	268,928.01	309,816.54	368,795.79	401,701.83
4.ด้านการพาณิชย์ และการท่องเที่ยว	หนี้สินรวม	3,217.47	3,564.61	2,427.77	2,425.95
	เงินกู้ระยะยาว	-	-	-	-
5.ด้านการศึกษา-	หนี้สินรวม	405,490.50	484,629.15	529,121.04	517,318.07

สตรีเทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม	เงินกู้ระยะยาว	236,928.70	314,233.17	329,653.92	326,631.02
6.ด้านการบริการ สังคม	หนี้สินรวม	82,413.07	89,703.94	98,749.46	112,205.11
	เงินกู้ระยะยาว	59,803.79	62,364.84	64,522.14	73,722.86
7.ด้านการธนาคาร และสถาบันการเงิน	หนี้สินรวม	1,912,140.70	1,834,055.29	1,000,553.83	293,872.49
	เงินกู้ระยะยาว	117,641.07	111,106.74	109,474.77	91,645.27

ที่มา : สำนักงานประมาณ

เมื่อพิจารณาภาระหนี้สินรวมและเงินกู้ระยะยาวจะพบว่ารัฐวิสาหกิจ 3 ประเภทคือ

- (1) ด้านการธนาคารและสถาบันการเงิน
- (2) ด้านการคมนาคม ขนส่ง และสื่อสาร
- (3) ด้านการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม

เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีภาระหนี้สินและเงินกู้ระยะยาวมากที่สุดในระหว่างรัฐวิสาหกิจ 6 ประเภทด้วยกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 ประเภท เป็นกิจการหลักทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ต้องการเงินเป็นจำนวนมากที่จะนำมาใช้จ่ายในด้านรายจ่ายประจำและรายจ่ายด้านการลงทุน ซึ่งบางโครงการก็มาจากนโยบายของรัฐบาล

จากการที่รัฐวิสาหกิจมีภาระเงินกู้เป็นจำนวนมาก กระทรวงการคลังก็ต้องเข้ามาควบคุมดูแลตลอดจนค้ำประกันการกู้ยืมให้ โดยจะมีการค้ำประกันการกู้ยืมจากแหล่งภายในประเทศ และแหล่งต่างประเทศ สำหรับภาระค้ำประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมที่กระทรวงการคลังค้ำประกันในปี 2542 และปี 2543 มีดังนี้

ตารางที่ 5 ภาระค้ำประกัน ณ 31 มกราคม 2542

หน่วย : บาท

	วงเงิน	เงินที่เบิกและค้างชำระ
เงินค้ำประกันในประเทศ ณ 31 มกราคม 2542	377,047,039,910	348,496,910,454

ที่มา : กรมบัญชีกลาง

ตารางที่ 6 ภาระค้ำประกัน ณ 31 มกราคม 2543

หน่วย : บาท

	วงเงิน	เงินที่เบิกและค้างชำระ
เงินค้ำประกันในประเทศ ณ 31 มกราคม 2543	478,789,858,156	428,983,199,180

ที่มา : สำนักบริหารหนี้สาธารณะ

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมีเงินทุนที่จะใช้จ่ายทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายในการจัดทำโครงการใหม่ๆ หรือขยายโครงการเดิม แต่จากข้อจำกัดในเรื่องเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดิน และจากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจ ทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐวิสาหกิจจึงต้องกู้ยืมจากแหล่งต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งวิธีการกู้ยืมสามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น การทำสัญญากู้ยืม การออกตั๋วสัญญาใช้เงิน การออกหุ้นกู้ และการออกพันธบัตร แต่วิธีการที่รัฐวิสาหกิจนิยมใช้คือ การกู้ยืมโดยการทำสัญญากู้ยืมและการออกพันธบัตร การกู้ยืมจะมีในส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน แต่หากเป็นการกู้ยืมจากแหล่งต่างประเทศ กระทรวงการคลังจะค้ำประกันการกู้ยืมให้เนื่องจากแหล่งให้กู้ยืมจะให้ความเชื่อถือ และมีความมั่นใจในฐานะทางการเงินและความมั่นคงในฐานะที่ดำเนินเป็นตัวแทนการค้าประกันแทนในนามรัฐบาล

ปัจจุบันกระทรวงการคลังรับภาระค้ำประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจทั้งจากแหล่งภายในประเทศและต่างประเทศเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก ในแต่ละปีงบประมาณรายจ่าย รัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินไว้ส่วนหนึ่งเพื่อกันไว้เป็นส่วนของภาระค้ำประกัน ดังนั้นหากมีการตัดทอนหรือลดภาระวงเงินค้ำประกันได้แล้ว ก็จะทำให้มีงบประมาณรายจ่าย ที่จะนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาส่วนอื่นๆ ของประเทศได้

DRU

บทที่ 4

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ประมาณ 20-30 ปี ที่ผ่านมารัฐบาลในหลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้พิจารณาบทบาทการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งต่างก็พบว่าการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง ตลอดจนเป็นการเพิ่มภาระให้แก่รัฐบาลเช่น ด้านเงินงบประมาณ เงินอุดหนุน การหาแหล่งกู้ยืม และการค้าประกันการกู้ยืม ดังนั้น จึงมีการคิดหาแนวทางในการลดภาระต่างๆ ของรัฐบาลและส่งเสริมการแข่งขันในกิจการที่เอกชนสามารถประกอบกิจการได้เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ จนกระทั่งแนวทางที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหลายวิธีการ จากแนวนโยบายการลดภาระของภาครัฐจึงเป็นที่มาของคำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” หรือ “Privatization”

4.1 ความหมายของการแปรรูป (Privatization)

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือ Privatization มีนักวิชาการและสถาบันต่างๆ ที่ได้ศึกษากระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ให้คำนิยามหรือคำจำกัดความ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ไว้ดังนี้

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) (International Bank for Reconstruction and Development World Bank) ได้ให้ความหมายการแปรรูป (Privatization) หมายถึง การโอนกิจการทรัพย์สินจากภาครัฐไปสู่นักลงทุนภาคเอกชนด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การเสนอขายหุ้น การกระจายไปสู่ประชาชน การเจรจาขาย หรืออาจเป็นวิธีการจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน การให้สัมปทาน การทำสัญญาร่วมทุน¹

Mr.D.R. Pendse ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการที่จะลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐในทางเศรษฐกิจและอาจมีความหมายครอบคลุมถึงคำว่า “Divestiture” ซึ่งหมายถึงการปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือดำเนินการ²

¹Progress in Privatization, World Bank Privatization Database P.135.

²พิพัฒน์ ไทยอารี. นโยบายและกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกรณีประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศไทย. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 1 กันยายน 2529, หน้า 1.

ศาสตราจารย์ Seizaburo Sato ให้ความหมายว่า เป็นการแปรสภาพองค์กรของภาครัฐบาลหรือกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจด้วยการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของโดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ แหล่งที่มาของเงินทุน ประกอบกับการควบคุมของรัฐบาล¹

David Heald สร้างกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับ Privatization โดยแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ²

(1) เปลี่ยนแปลงกิจการภาครัฐมาสู่ภาคเอกชน จากเดิมที่ไม่ได้คำนึงถึงกลไกระบบราคาและแหล่งที่มาของเงินทุน ซึ่งมาจากภาครัฐเปลี่ยนมาเป็นคิดค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการ และกำหนดอัตราค่าบริการในเชิงธุรกิจมากขึ้น

(2) เปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินการจากเดิมที่รัฐดำเนินการเองทั้งหมด เป็นการจ้างเอกชนดำเนินการ การจ้างทำของหรือการให้สัมปทาน

(3) ขายกิจการของรัฐวิสาหกิจ และการลดหรือเลิกบทบาทของรัฐบาลในกิจการที่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนหรือไม่มีรายได้เป็นของตนเอง

(4) เปิดการค้าโดยเสรี (Liberalization) เน้นการตลาดให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของโลก หรือให้มีการแข่งขันในกิจการรัฐวิสาหกิจอย่างเสรี ให้เอกชนประกอบกิจการประเภทเดียวกับรัฐวิสาหกิจได้

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น และจากการศึกษานโยบายของรัฐบาลหลายๆ ประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย ในการลดบทบาทภาครัฐจากการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการแปรรูป ก็คือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงาน การเปลี่ยนเจ้าของทุน การเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรี ระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐในกิจการที่รัฐบาลเคยผูกขาดการประกอบกิจการ เช่น กิจการไฟฟ้า การประปา หรือกิจการที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น กิจการน้ำมัน ก๊าซ ถ่านหิน ไปสู่การประกอบกิจการโดยภาคเอกชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในแต่ละกิจการที่มีการแปรรูป นำมาซึ่งประโยชน์แก่ประชาชนและผู้บริโภค ซึ่งจะมีสิทธิในการเลือกสินค้าและบริการจากผู้ผลิตหลายราย

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-8

4.2 รูปแบบของการแปรรูป

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อาจแบ่งออกเป็น 3 วิธีการใหญ่ๆ คือ

- 4.2.1 การลดบทบาทของภาครัฐ
- 4.2.2 การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์
- 4.2.3 การยุบเลิกกิจการหรือจำหน่ายจ่ายโอนกิจการ

4.2.1 การลดบทบาทของภาครัฐ จะใช้ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการอันมีความจำเป็นและความสำคัญต่อประเทศและประชาชน อาจจะเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น กิจการไฟฟ้า การประปา รัฐจึงใช้วิธีการแปรรูป โดยลดบทบาทของภาครัฐลงแต่ในด้านอำนาจและสิทธิพิเศษยังคงอยู่ที่รัฐ วิธีการดังกล่าวได้แก่¹

(1) สัญญาการบริหารจัดการ (Management Contracts) เป็นรูปแบบที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนเอง แต่จ้างทีมงานเอกชนเข้ามาบริหาร โดยเอกชนอาจต้องรับผิดชอบในการซ่อมบำรุงทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่จะตกลงกัน

(2) สัญญาเช่า (leasing) เป็นรูปแบบที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนด้านทรัพย์สินเองและให้เอกชนเช่ากิจการไป โดยเอกชนต้องออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและการบริหารจัดการเอง

(3) สัมปทาน (Concessions) เป็นรูปแบบที่ภาครัฐให้สิทธิแก่เอกชนซึ่งต้องรับผิดชอบเองทั้งในด้านการลงทุนด้านทรัพย์สินและการบริหารการจัดการ เมื่อสิ้นสุดสัมปทานแล้วทรัพย์สินที่เอกชนลงทุน อาจมีการโอนหรือไม่โอนทรัพย์สินบางส่วนหรือทั้งหมดให้แก่รัฐบาลก็ได้แล้วแต่จะตกลงกัน

(4) การร่วมทุน (Joint Ventures) เป็นรูปแบบที่ภาครัฐร่วมลงทุนกับเอกชน โดยรัฐบาลถือหุ้นไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ส่วนใหญ่แล้วจะให้เอกชนเป็นฝ่ายบริหารจัดการ

4.2.2 การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เป็นวิธีการที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจที่รัฐมีนโยบายใช้เป็นเครื่องมือกระตุ้นเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้เงินลงทุนจากภาคเอกชนและส่งเสริมกลไกทางการค้าและการลงทุน การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์รัฐจะลดสัดส่วนการถือหุ้นให้ต่ำกว่ากึ่ง

¹การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายวิชาการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด อุดมศึกษา, 2541, หน้า 28.

หนึ่ง และขายหุ้นส่วนที่เก็บในตลาดหลักทรัพย์ทำให้รัฐวิสาหกิจมีการแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน มีวิธีการดำเนินงานแบบเอกชน

4.2.3 การยกเลิกกิจการหรือจำหน่ายจ่ายโอนกิจการ คือการยกเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจโดยมีการชำระบัญชีเพื่อจำหน่ายจ่ายโอน ให้เอกชนรับไปดำเนินการตามที่เห็นสมควร การศึกษาในส่วนของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะศึกษากระบวนการแปรรูป เหตุผล และความจำเป็นของการแปรรูปในต่างประเทศคือประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

4.3 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเริ่มมีนโยบายการแปรรูปเมื่อ ค.ศ. 1979 เมื่อพรรคอนุรักษนิยมภายใต้การนำของนางมากาเร็ต เธรเซอร์ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์หรือนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญเพื่อลดขนาดของรัฐวิสาหกิจและเพิ่มสัดส่วนของการเป็นเจ้าของกิจการในภาคเอกชน เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันเปิดนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรี นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอื่นๆ อีก เช่น เป็นการลดภาระด้านงบประมาณ และภาระค้ำประกันการกู้ยืมซึ่งรัฐบาลจะต้องช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจ¹

4.3.1 สถานะภาพและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจก่อนมีการแปรรูป

ค.ศ. 1979 รัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษมีส่วนการผลิตของอุตสาหกรรมแห่งชาติ ประมาณร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศชาติ (Gross Domestic Product) (GDP) มีการจ้างงานประมาณ 1.5 ล้านคน ในกิจการด้านการขนส่ง พลังงานการสื่อสาร โทรคมนาคม อุตสาหกรรมเหล็ก แต่การบริหารจัดการไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากระบบการทำงานมีความซับซ้อนและถูกแทรกแซงด้วยนโยบายทางการเมือง การลงทุนต้องพึ่งพาการกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ภายใต้การค้ำประกันโดยรัฐบาล ปัญหาเหล่านี้ได้มีการพยายามแก้ไขเพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพที่จะดำเนินการต่อไปโดยนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ²

¹Her Majesty's Treasury Guide to the UK Privatisation Programme, P.3.

²เรื่องเดียวกัน. หน้า 3.

4.3.2 วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

รัฐบาลมีวัตถุประสงค์ในการแปรรูป 2 ประการคือ 1. เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการ 2. ให้มีการแข่งขันโดยเสรี เพราะเชื่อว่าการแข่งขันจะเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะได้รับสินค้าและการบริการที่ดีในราคาถูก ให้อิสระแก่ลูกค้าและผู้บริโภคในการเลือกสินค้าและบริการ ส่วนของลูกจ้างทำให้พบเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน ซึ่งก็คือการได้รับความสำเร็จและผลตอบแทนจากความสำเร็จ¹

กิจการที่มีการแปรรูปได้ขยายไปถึง กิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) เช่น การสื่อสารโทรคมนาคม แก๊ส ประปา ไฟฟ้า

วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของอังกฤษ แบ่งออกได้ ดังนี้²

(1) นำกิจการเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์และขายหุ้นให้นักลงทุนที่เป็นองค์กร หรือขายหุ้นที่เดียวมาก ๆ ให้แก่ผู้ซื้อหุ้นรายใหญ่ๆ (retail investors)

(2) **ขายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดให้นักลงทุนภาคเอกชน (Trade sale)** วิธีการนี้ใช้กับกิจการที่มีขนาดเล็กหรือกิจการที่คาดว่าจะมีปัญหาค่าดำเนินการในระยะแรก ๆ หลังการแปรรูปหรือกิจการที่มีระยะเวลาการดำเนินงานสั้นเกินกว่าจะสามารถแปรรูปด้วยวิธีการเพิ่มทุนและขายหุ้นให้สาธารณชน (Flotation)

การขายหุ้นด้วยวิธีการ Trade sale กระทำได้หลายรูปแบบคือ

- การขายหุ้นบางส่วนของรัฐวิสาหกิจให้แก่ผู้ลงทุนเฉพาะกลุ่มที่คาดว่าจะสามารถนำวิธีการจัดการใหม่ ๆ มาทำให้กิจการดีขึ้น ซึ่งจะทำให้มูลค่าหุ้นสูงขึ้นและสามารถเสนอขายหุ้นที่เหลือแก่สาธารณชนในวงกว้างต่อไป

- การขายหุ้นโดยให้กลุ่มบริหารหรือพนักงานบริษัทเป็นผู้เสนอราคาซื้อเพื่อซื้อหุ้นออกไปจากรัฐบาลซึ่งเรียกว่า Management buy-outs (MBO) หรือ Management Employee buy-outs (MEBO)

- การขายหุ้นทั้งหมดของกิจการให้นักธุรกิจ ที่ดำเนินกิจการประเภทเดียวกันอยู่แล้ว

¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 4.

² ศุภจิต มโนพิโมกษ์. “บทเรียนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์.” เอกสารการสัมมนา เรื่อง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย เพื่ออะไร และเพื่อใคร? คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 23 สิงหาคม 2541, หน้า 5-5 และ 5-6.

กิจการรัฐวิสาหกิจ ที่ได้มีการเสนอขายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดให้นักลงทุนได้แก่ กิจการการผลิตไฟฟ้าในไอร์แลนด์เหนือ ทรัพย์สินของอุตสาหกรรมถ่านหิน (UK coal industry) และ The Rail Rolling Stock Companies

(3) **การเพิ่มทุนและขายหุ้นให้สาธารณชน (Flotation)** เป็นวิธีการที่ใช้กับธุรกิจขนาดใหญ่ โดยการขายหุ้นให้แก่กลุ่มสถาบันขนาดใหญ่ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือราคาหุ้น และจำนวนหุ้นที่จะเสนอขาย

กิจกรรมที่มีการเสนอขายหุ้นโดยวิธี Flotation ได้แก่ British Gas (BT) ซึ่งรัฐบาลขายหุ้นเกือบทั้งหมดให้แก่ภาคเอกชน ในปี ค.ศ. 1991 บริษัทไฟฟ้า Regional Electricity, National Power และ Power Gen¹ ทั้งนี้การขายหุ้นในกิจการดังกล่าวจะเสนอขายผ่านทางบริษัทผู้ค้ำประกันการจำหน่าย (Under Writer) และไม่มีกำหนดราคาหุ้น แต่จะใช้วิธีใหม่ที่เรียกว่า “Bookbuiding” โดยผู้ที่ซื้อหุ้นจะเป็นผู้เสนอราคาซื้อหุ้นทั้งปริมาณและราคาที่ต้องการซื้อ ดังนั้นจึงมีหุ้นที่มีปริมาณและราคาที่แตกต่างกัน ทำให้รัฐบาลสามารถทราบความเคลื่อนไหวของราคาที่สะท้อนความต้องการของตลาดจากการแข่งขันกันเองของผู้เสนอซื้อ ทำให้ขายหุ้นรัฐวิสาหกิจได้ในราคาที่ดีขึ้น²

4.3.3 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทของกิจการของรัฐบาล

รัฐวิสาหกิจประเภทของกิจการของรัฐบาล เช่น กิจการ British Aerospace การแปรรูปโดยวิธีการกระจายหุ้น จะต้องดำเนินการตามกฎหมายหุ้นส่วนบริษัท(Companies Acts) เพื่อเปลี่ยนสภาพการเป็นเจ้าของจากกิจการของรัฐบาลเป็นการมีหุ้นส่วนตามกฎหมายจากนั้นรัฐบาลก็จะดำเนินการขายหุ้นที่ถือไว้ให้แก่เอกชนโดยจะมีการจัดแบ่งประเภทการถือหุ้นไว้ด้วยเพื่อป้องกันมิให้ต่างประเทศเข้าถือหุ้นมากเกินไป นอกจากนี้ยังมีมาตรการคุ้มครองสำหรับกิจการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพื่อคุ้มครองมิให้ต่างประเทศเข้ามาดำเนินการหรือมีอำนาจควบคุมกิจการ รัฐบาลจึงสงวนสิทธิ์โดยการถือหุ้นที่เรียกว่า “Golden shares” ซึ่งเป็นหุ้นพิเศษทั้งนี้หากกิจการที่มีการแปรรูปมีนโยบายเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของกิจการจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถือหุ้น “Golden shares” ก่อน³

¹Her Majesty's Treasury Guide to the UK Privatisation Programme, P 6.

²ศุภจิต มโนพิโมกษ์. “บทเรียนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์.” หน้า 5-2

³Her Majesty's Treasury Guide to the UK Privatisation, Programme, P.7

4.4 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศฝรั่งเศส

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ค.ศ. 1945 ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศฝรั่งเศส มีนโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศด้วยการโอนกิจการที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและกิจการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เข้ามาเป็นกิจการของรัฐซึ่งเรียกว่า “Nationalizations” เช่น โรงงานผลิตรถยนต์เรโนล, Air France และอุตสาหกรรมเหมืองแร่ Mines et Houillires du Nord et du Pas-de-Calais¹

ค.ศ. 1986 ประชาชนชาวฝรั่งเศส ประมาณร้อยละ 51 เรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยให้กิจการต่างๆ ที่รัฐควบคุมการดำเนินงาน ให้เป็นหน้าที่ของภาคเอกชนในการดำเนินการรัฐไม่ควรเข้าดำเนินการหรือแทรกแซงและในปีเดียวกันนั่นเอง เมื่อพรรคฝ่ายขวาได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาเป็นรัฐบาล ได้มีนโยบายแปรรูปกิจการต่างๆ ที่ได้มาโดยการโอนกิจการมาเป็นของชาติ (Nationalizations) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ²

- ความสมดุลระหว่างองค์กรมหาชนกับองค์กรเอกชน
- การเพิ่มผลผลิต กำไร ในการรวมกิจการรัฐวิสาหกิจ
- ลดภาระหนี้
- ให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีโดยนำระบบตลาดเข้ามาใช้

กฎหมายที่เกี่ยวกับการแปรรูปคือ รัฐบัญญัติลงวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1986 โดยในการนี้ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประมาณ 65 แห่ง เช่น กิจการโทรทัศน์แห่งฝรั่งเศส (TFI), บริษัทประกันภัย MGM³

¹Christophe ECK and Thierry Jacomet. "Privatizations : French legal framework and experiences." Council of state with the concurrence of the French Embassy in Thailand. November 6, 2000 Bangkok Thailand, P 3.

²เรื่องเดียวกัน. หน้า 4.

³เรื่องเดียวกัน.

การแปรรูปได้ดำเนินการจนถึง ค.ศ. 1988 จึงได้มีการชะลอตัวลง เนื่องจากพรรคฝ่ายซ้ายนำโดย นายฟรังซัวส์ มิตเตอร์รองค์ (Francois Mitterrand) ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและได้เป็นประธานาธิบดีไม่มี ทั้่นโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและนโยบายในการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของชาติ ¹

ค.ศ. 1993 เมื่อพรรคฝ่ายขวาได้ชัยชนะในการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง การแปรรูปจึง ถูกนำกลับมาใช้อีกวาระหนึ่ง และดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่ได้ถูกแปรรูปแล้วคือ ²

- ธนาคาร 4 แห่ง (B.N.P, Cridit Lyonnais, SMC, Hervent)
- บริษัทประกันภัย 5 แห่ง (UAP,AGF,GAN,CNP, Caisse National de Re'assurance)
- โรงงานอุตสาหกรรม 9 แห่ง (SEITA, Pichiney, Usinor-Sacilor,Bull, Renault, Ae' rospatiale, SNECMA, Thomson, Elf)
- บริษัทขนส่ง 2 แห่ง (Air France, CGM)

รายได้จากการแปรรูปครั้งที่ 2 จำนวนประมาณ 1,200 พันล้านฟรังส์ การแปรรูปครั้งที่ 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบการเงินการคลัง และเป็นการหารายได้ให้กับ รัฐวิสาหกิจ

รัฐบัญญัติลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 ได้บัญญัติสาระสำคัญของกระบวนการแปรรูปไว้ดังนี้ ³

1. รัฐบาลต้องถือหุ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50
2. การแปรรูปจะต้องดำเนินการโดยกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

นอกจากนี้ยังมีรายละเอียด ดังนี้

- ต้องมีการกำหนดจำนวนและประเภทของรัฐวิสาหกิจที่จะมีการแปรรูป
- คำสั่งอนุมัติให้กิจการใดสามารถแปรรูปได้จะต้องเป็นคำสั่งที่มาจากรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ
- การเพิ่มหุ้นพิเศษของรัฐ จะต้องเป็นคำสั่งของรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ
- คำสั่งของคณะกรรมการแปรรูปเรื่องการให้กิจการใดขายหุ้นให้แก่ภาคเอกชนได้ จะต้องสอดคล้อง

กับคำสั่งของรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ

¹เรื่องเดียวกัน หน้า 5.

²เรื่องเดียวกัน หน้า 6.

³เรื่องเดียวกัน หน้า 7.

การคุ้มครองความมั่นคงของชาติ¹

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการขายหุ้นหรือกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์หรือนอกตลาดหลักทรัพย์ รัฐบาลได้วางมาตรการการคุ้มครองผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดในการแปรรูปของประเทศอังกฤษ ในเรื่อง “golden shares” โดยมาตรา 10 ของรัฐบัญญัติลงวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1986 ระบุว่า “หุ้นพิเศษของรัฐ” สามารถมีได้ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุมัติแปรรูปได้โดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 1993 และในกรณีรัฐวิสาหกิจขั้นที่สอง ซึ่งสามารถตราออกกฎหมายให้แปรรูป

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ รัฐอาจตราออกกฎหมายให้มี “หุ้นพิเศษของรัฐ” ซึ่งให้สิทธิพิเศษหลายประการแก่รัฐ ดังนี้

(1) สิทธิการถือหุ้นในบริษัทที่มีการแปรรูปแล้ว ได้เกินสัดส่วนที่ถูกจำกัดไว้ตามกฎหมายทั้งนี้ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีที่มีอำนาจ

(2) สิทธิในการแต่งตั้งผู้แทนของรัฐในคณะกรรมการบริหารหรือในองค์กรที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบบริษัท โดยผู้แทนของรัฐไม่มีสิทธิออกเสียงลงมติ

(3) อำนาจในการคัดค้านการขายกิจการหรือหุ้นของบริษัทหากการขายกิจการหรือหุ้นนั้นอาจกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของชาติ

หุ้นพิเศษอาจเปลี่ยนสถานะเป็นหุ้นธรรมดาได้โดยตราเป็นกฎหมาย เว้นแต่ในกรณีการเปลี่ยนแปลงนั้นจะกระทบกระเทือนเอกราชและความมั่นคงของชาติ

การจำกัดการถือหุ้นของนักลงทุนชาวต่างชาติ

เพื่อรักษาและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ประกอบการของประเทศ ได้มีจำกัดการถือหุ้นของนักลงทุนชาวต่างชาติ โดยรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1993 ได้บัญญัติจำนวนหุ้นที่นักลงทุนชาวต่างชาติสามารถถือได้ในรัฐวิสาหกิจไม่เกินร้อยละ 20 ของทุนในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ²

¹ฟิลิป มาติน. “กรอบทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในฝรั่งเศส”. แปลจาก “Le Cadre Constitutionnel des Privatisations.” โดยฟิโรนา ดิงศภักย์. วารสารนิติศาสตร์, 2 มิถุนายน 2542, หน้า 217.

²Christophe ECK and Thierry Jacomet. “Privatizations. French legal framework and experiences.” P. 16.

4.5 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเกือบทุกประเทศหันมาให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและจัดทำบริการสาธารณะประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งประเทศไทยก็ได้ดำเนินการดังกล่าวด้วย แต่ต่อมาหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ระบบรัฐวิสาหกิจกลับเสื่อมลง เนื่องจากรัฐบาลนำรัฐวิสาหกิจไปใช้

เป็นเครื่องมือทางการเมือง ทำให้ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจด้อยลง จนต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารโลก ภายหลังจากได้มีการกู้ยืมมากขึ้น ธนาคารโลกจึงได้ส่งผู้แทนเข้ามาศึกษาพิจารณาสถานะทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย พบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจประการหนึ่งคือการมีกิจการประเภทองค์การและบริษัทที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถือหุ้นอยู่ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันกิจการเหล่านี้กลับมีผลประกอบการที่ขาดทุนส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของรัฐ ผู้แทนธนาคารโลกมีข้อเสนอแนะรัฐบาลในการพิจารณาว่ากิจการใดควรจะคงอยู่ และดำเนินการอย่างไรจึงจะแข่งขันกับเอกชนได้ กิจการใดควรขายให้เอกชนไปเสีย และกิจการใดควรล้มเลิกไปเพราะได้ผลไม่คุ้มค่า¹

หลังจากที่มีข้อเสนอแนะของผู้แทนธนาคารโลก รัฐบาลได้ทำการศึกษาประสิทธิภาพและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแล้ว จึงมีนโยบายที่จะหาแนวทางลดบทบาทของภาครัฐในรัฐวิสาหกิจลงโดยสามารถสรุปเหตุผลได้ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ

4.5.1 ปัจจัยจากระบบเศรษฐกิจการเมือง²

สืบเนื่องจาก 2 ทศวรรษที่ผ่านมาทั่วโลกต่างประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจให้เป็นแบบเสรีนิยม หรือแบบทุนนิยม นั่นคือ รัฐควรปล่อยให้เอกชนมีเสรีภาพด้านการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รัฐไม่ควรผูกขาดการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแต่เพียงผู้เดียว ควรปล่อยให้มีการแข่งขันกันโดยเสรี นำระบบตลาดมาปรับใช้เพื่อให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกใช้บริการ ยกเว้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การต่างประเทศ การเก็บภาษีอากร ซึ่งรัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการเอง

¹พิพัฒน์ ไทยอารี. **หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยกับรัฐวิสาหกิจไทย.** สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ., 2531, หน้า 183-187.

²ชินวุฒิ นเรศเสนีย์. "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)." **วารสารการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ** เล่ม 2, 2543, หน้า 5.

4.5.2 ปัจจัยภายในตัวของรัฐวิสาหกิจเอง¹

(ก) การดำเนินงานขาดทุน เนื่องจากรัฐบาลเข้าแทรกแซงเรื่องการกำหนดอัตราค่าสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจบางประเภท เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ทำให้ต้นทุนการผลิตไม่สอดคล้องกับราคาจำหน่าย

(ข) รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความมั่นคงของประเทศ ปัจจุบันหมดความจำเป็นแล้ว เพราะภาคเอกชนสามารถประกอบกิจการนั้นได้ และอาจจะดีกว่าที่รัฐวิสาหกิจจัดทำ เช่น องค์การแกว้องค์การทอผ้า

(ค) การขยายตัวของรัฐวิสาหกิจเพิ่มมากขึ้น จำเป็นต้องใช้งบลงทุนสูง แต่รัฐบาลมีขีดจำกัดในการสนับสนุนด้านเงินลงทุน รวมทั้งข้อจำกัดในการค้าประกันวงเงินกู้ยืม ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 ให้อำนาจไว้

4.5.3 การดำเนินงานแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

รัฐบาลได้นำนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้โดยบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงปัจจุบัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เพื่อ

1. ลดพันธะและความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาลที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ
2. ขยายการลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจไปสู่ภาคเอกชนภายในประเทศและต่างประเทศ
3. เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน และศักยภาพในการแข่งขันให้กับรัฐวิสาหกิจ

เมื่อ พ.ศ. 2540 เกิดวิกฤติเศรษฐกิจทั่วโลก มีผลกระทบต่อประเทศไทยด้วย นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น คณะรัฐมนตรี ได้ลงมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 อนุมัติตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายเศรษฐกิจ เรื่องแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ เห็นชอบในหลักการสำหรับดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ 3 ประการ คือ²

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

²สุรพล นิติไกรพจน์. ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 183-184.

1. เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการที่มีการผูกขาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการของธุรกิจสาขานั้น ๆ

2. ปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

3. ให้มีองค์รกำกับรายสาขาที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาของสาขา กำหนดนโยบายราคา และควบคุมคุณภาพการให้บริการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

การเพิ่มบทบาทภาคเอกชน เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการคือ

1. **เพิ่มประสิทธิภาพ** และคุณภาพในการให้บริการ เปิดแข่งขันเสรีในธุรกิจการค้าลดบทบาทของรัฐในกิจการที่เอกชนทำได้ดีอยู่แล้ว หรือปรับปรุงรูปแบบวิธีการบริหารให้เป็นแบบเอกชน

2. **ลดภาระการก่อหนี้กับต่างประเทศ** และระดมเงินทุนจากสาธารณชน เนื่องจากการลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานมีขนาดการลงทุนสูงมาก รัฐบาลไม่สามารถรับภาระทางการเงินตามลำพังได้อีกต่อไป

เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกำหนดกรอบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นรายสาขา โดยระบุว่าทำให้ความเห็นชอบดังกล่าว จะต้องกระทำในวันที่ 1 กันยายน 2541 เพื่อให้เป็นไปตามหนังสือแสดงความจำนงต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ¹

แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ให้มีการตรากฎหมายเฉพาะ เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อรองรับคณะกรรมการดูแลอิสระ กำหนดให้มีการแยกกันอย่างกันอย่างชัดเจนระหว่างหน่วยงานกำกับ

นโยบาย หน่วยงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานดำเนินงานตลอดทั้งการกำหนดแนวทางในการดำเนินการสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแต่ละสาขาซึ่งมีด้วยกัน 5 สาขา ประกอบด้วย สาขาโทรคมนาคม และการสื่อสาร สาขาประปา สาขาขนส่ง สาขาพลังงาน และรัฐวิสาหกิจสาขาอื่น ๆ คือ ธนาคาร อุตสาหกรรม การพาณิชย์และการบริการ การเกษตร วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี²

¹หนังสือของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้ายเศรษฐกิจ ที่ ก.ค 0529.3/23364 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2541

²สรุปแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (กันยายน 2541), หน้า 1

4.5.4 วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น การให้สัมปทาน การทำสัญญาเช่า การทำสัญญาการบริหารจัดการ แต่การที่จะเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และลดภาระภาครัฐตามนโยบายของรัฐบาล ก็คือ การเสนอขายหุ้นให้ต่อสาธารณชน หรือ การเสนอขายหุ้นให้แก่พันธมิตรร่วมทุน แต่การแปรรูปโดยวิธีนี้ยังมีปัญหาทางปฏิบัติ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะเป็นประเภทองค์การของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ การจัดตั้งเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เช่น จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือพระราชกำหนด และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามระเบียบหรือตามนโยบายพิเศษของรัฐบาลซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ โรงงานไฟฟ้า โรงงานสุรา โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานธนาคุณเคราะห์

รัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้น ยังไม่ได้มีการแปลงทุนของกิจการเป็นเรือนหุ้น เพื่อที่จะนำเสนอขายหุ้นให้ต่อสาธารณชน หรือให้แก่พันธมิตรร่วมทุน

การแปรรูปโดยวิธีการกระจายหุ้น

รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งขึ้นภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 รัฐวิสาหกิจประเภทนี้สามารถแปรรูปโดยวิธีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ เนื่องจากมีทุนในรัฐวิสาหกิจเป็นทุนเรือนหุ้น ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 3 วิธี คือ¹

วิธีที่ 1 ลดสัดส่วนการถือหุ้นจากภาครัฐลงบางส่วน แต่ไม่เกินร้อยละ 51 มีผลให้บริษัทยังคงฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) นำหุ้น 1,177 ล้านบาท ออกขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีผลทำให้การถือหุ้นของรัฐบาลลดลงเหลือร้อยละ 92.86

วิธีที่ 2 ลดสัดส่วนการถือหุ้นจากภาครัฐลงเกินร้อยละ 51 มีผลให้บริษัทพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัททิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) ได้กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และลดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังต่ำกว่าร้อยละ 51 มีผลทำให้บริษัทพ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ

¹เอกสาร "คำถาม-ตอบ เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ " กระทรวงการคลัง, 27 ตุลาคม 2543, หน้า 4-5. ใน [http : //www.mof.go.th/repc/rcpcaq.htm](http://www.mof.go.th/repc/rcpcaq.htm)

วิธีที่ 3 รัฐวิสาหกิจจัดตั้งบริษัทลูกขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมแทน วิธีการนี้สามารถใช้ได้กับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปองค์การของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้ง และการดำเนินการตั้งบริษัทลูกดังกล่าว กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น จะต้องให้อำนาจดำเนินการไว้ด้วย หากไม่มีการให้อำนาจรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอขอแก้ไขกฎหมายจัดตั้งต่อรัฐสภาเป็นราย ๆ ไป เพื่อขอเปลี่ยนแปลงบริษัทหรือจัดตั้งบริษัทลูกได้ เมื่อมีการจัดตั้งบริษัทลูกแล้ว ก็จะมีการโอนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการผ่านบริษัทลูก ซึ่งทำให้บริษัทลูกเหล่านี้มีความคล่องตัวในการบริหารงานเช่นเดียวกับเอกชน และสามารถร่วมทุนกับภาคเอกชนหรือกระจายหุ้นผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยทั้งนี้การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ ชั้นแรกรัฐวิสาหกิจจะถือหุ้นในบริษัทลูกทั้งหมด จากนั้นจะดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทลูกหรือกระจายหุ้นเดิมในบริษัทลูก ในสัดส่วนร้อยละ 51 เพื่อให้บริษัทลูกมีสภาพเป็นบริษัทมหาชน จำกัด เช่น บริษัทจัดการทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) (บริษัทลูกของการประปาส่วนภูมิภาค), บริษัทผลิตไฟฟ้า (EGGO) (บริษัทลูกของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย)

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งเช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามระเบียบหรือตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล รัฐวิสาหกิจทั้งสองประเภทไม่สามารถแปรรูปโดยวิธีการขายหุ้นให้สาธารณชนได้ เนื่องจากยังไม่อยู่ในรูปของบริษัท จำกัด ซึ่งมีทุนเป็นทุนเรือนหุ้น เพื่อให้รัฐวิสาหกิจ ทั้งสองประเภท สามารถแปรรูปโดยวิธีการขายหุ้น หรือกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ได้ ดังนั้นคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ ได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่างกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่ง และนำเสนอรัฐบาล (พ.ศ. 2530) ซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่มีปัญหาเนื่องจากความไม่เข้าใจเรื่องของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกลุ่มของพนักงานและประชาชนทั่วไป รัฐบาลจึงขอถอนร่างกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อให้เกิดความรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง ¹

ภายหลังจากที่มีการขอถอนร่างกฎหมายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้มีการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว โดยกระทรวงการคลังได้ตั้งคณะทำงาน ขึ้นพิจารณาประเด็นปัญหาต่าง ๆ ตลอด

¹คู่มือและแนวทางในการปฏิบัติพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542. สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง. เมษายน 2542, หน้า 4

จนศึกษากฎหมายที่คล้ายคลึงกันในประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้สมบูรณ์และปรับปรุงร่างกฎหมายใหม่ ¹

ต่อมาได้มีการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนเกี่ยวกับเหตุผล และประโยชน์ที่จะได้รับจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในระดับหนึ่งแล้ว กระทรวงการคลังจึงได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ให้

เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวนโยบายการให้เอกชนร่วมถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติ
ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม 2542

4.6 การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจโดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือของรัฐในการแปลงสภาพ
รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ให้มีรูปแบบเป็น
รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม
และมีการเปลี่ยนแปลงทุนเป็นทุนเรือนหุ้น รัฐยังคงถือหุ้นทั้งหมดแต่ภายหลังจากนั้นเมื่อมีการขาย
หุ้นหรือกระจายหุ้นสู่ตลาดหลักทรัพย์จรัฐหรือองค์การของรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 51 ความเป็น
รัฐวิสาหกิจจะหมดไป

4.6.1 ขั้นตอนและวิธีการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจที่มีความประสงค์จะ
เปลี่ยนทุนทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นทุนเรือนหุ้นในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด
ไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนปกติ แต่ให้ดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัทได้ตามขั้นตอนที่
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (คำอธิบายมาตรา 4) การดำเนินการพระราชบัญญัติทุน
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 อยู่ภายใต้การควบคุมดูแล โดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่ง
ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบห้าคน
ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน
หกคนเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้แทน
กระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ (พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 5)

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

สำหรับขั้นตอนการดำเนินมีรายละเอียดดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจที่มีความประสงค์จะเปลี่ยนทุนทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นทุนเรือนหุ้นใน
รูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด จะต้องทำเรื่องเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดของ
รัฐวิสาหกิจให้ความเห็นชอบด้วย แล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต่อไป
2. คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติใน
หลักการ และแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดมาแปลงเป็นทุนเรือนหุ้นในรูปแบบบริษัท จำกัด
หรือบริษัทมหาชน จำกัด (มาตรา 13)

3. เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการแล้ว คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท (ของแต่ละรัฐวิสาหกิจที่จะแต่งตั้งขึ้น) จะพิจารณารายละเอียดในการแปลงทุนเป็นทุนเรือนหุ้นให้เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง (มาตรา 16 และมาตรา 19) ดังนี้

- กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ส่วนที่จะโอนไปให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้ง
- กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
- กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท
- จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
- จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการกำหนด จำกัด หรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ
- จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุดเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีมีการโอนกิจการไปทั้งหมด

- จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4. เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท พิจารณารายละเอียดต่าง ๆ แล้วก็นำเสนอคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณาต่อไป (มาตรา 21)

5. คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณารายละเอียดในการจัดตั้งบริษัท ตามข้อ 3 และเสนอคณะรัฐมนตรี (มาตรา 21 วรรค 2)

6. เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติรายละเอียดในการเปลี่ยนทุนขององค์การใดเป็นทุนเรือนหุ้นแล้วก็นำนายทะเบียนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทตามกฎหมายนั้น โดยในขั้นแรกให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นแทนรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งบริษัทดังกล่าวยังคงมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ (มาตรา 22)

รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของที่รัฐบาลมีนโยบายแปรรูปโดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต่อไปได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย โรงงานยาสูบ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค

รัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพเป็น บริษัทมหาชน จำกัด และอยู่ในระหว่างการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ได้แปลงสภาพเป็นบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) โดยมีการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย มีนโยบายที่คล้ายกันคือ ลดบทบาทภาครัฐ ลดภาระการให้เงินอุดหนุน เพิ่มประสิทธิภาพการประกอบกิจการ รวมทั้งเปิดให้มีการแข่งขัน

กันอย่างเสรี โดยใช้กลไกด้านการตลาดเข้ามาช่วยในการแข่งขัน วิธีการแปรรูปจะพบว่าใช้วิธีการขายหุ้นต่อสาธารณชน โดยอังกฤษ และฝรั่งเศส ได้วางมาตรการในการถือครองหุ้นจากต่างประเทศ กล่าวคือ ให้รัฐบาลถือหุ้นพิเศษ ที่เรียกว่า Golden Shares เพื่อควบคุมนโยบายการบริหารงานและเรื่องสำคัญ ในรัฐวิสาหกิจที่ได้มีการแปรรูป มิให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม

4.7 สิทธิ หน้าที่และอำนาจของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

เมื่อมีการแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจ จะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัดแล้ว ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติ ดังนี้

- 4.7.1 การโอนสินทรัพย์และการกำหนดมูลค่าหุ้นและจำนวนหุ้น
- 4.7.2 สถานะภาพและสิทธิประโยชน์ของพนักงาน
- 4.7.3 การค้าประกันการกู้ยืมและสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 4.7.4 การโอนอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจไปยังบริษัท
- 4.7.5 การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ

4.7.1 การโอนสินทรัพย์และกำหนดมูลค่าหุ้นและจำนวนหุ้น ¹

ณ วันที่มีการจดทะเบียนบริษัท ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจโอนไปเป็นของบริษัท โดยการโอนสินทรัพย์นั้นจะโอนไปตามราคาในบัญชี จึงไม่ต้องการประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่ การประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่จะกระทำต่อเมื่อมีการจำหน่ายหุ้นเดิมหรือหุ้นเพิ่มทุนออกไป

สำหรับการกำหนดจำนวนหุ้นและมูลค่าหุ้น สามารถกระทำได้โดยการนำทุนประเดิม ซึ่งอาจจะมาจากงบประมาณแผ่นดินมาจดทะเบียนเป็นทุนจดทะเบียน ในส่วนของรายการอื่นๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น เช่น ส่วนเกินทุน ถ้าโรสะสมจะพิจารณาเป็นรายแห่งไป

4.7.2 สถานะภาพและสิทธิประโยชน์ของพนักงาน ²

รัฐวิสาหกิจที่มีการแปลงสภาพเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ในวันที่จดทะเบียนเป็นบริษัท จำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด ให้โอนพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานของบริษัทซึ่งยังคงมีฐานะเป็นพนักงานภายใต้พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ในส่วนของเงินเดือนค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ พนักงานจะได้รับไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้นับอายุงานต่อเนื่องโดยไม่มีการเลิกจ้าง ให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัท (มาตรา 25 วรรค 1 และ 2)

รัฐวิสาหกิจที่มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กร จึงต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 25 วรรค 3 บัญญัติไว้ว่าให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไปโดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับองค์กรเดิมหรือแทนองค์กรเดิมแล้วแต่กรณี สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จะแปลงเป็นบริษัทที่มีกองทุนบำเหน็จประเภทเดียว หรือมีทั้งกองทุนบำเหน็จและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่เนื่องจากกองทุนบำเหน็จ

มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่ได้จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายเฉพาะเช่นเดียวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ดังนั้น กองทุนบำเหน็จจะถูกโอนไปตามมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติไว้ว่าในวันที่จดทะเบียนบริษัทตาม

¹ เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), วันที่ 8 กันยายน 2544, หน้า 19.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

มาตรา 22 ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

4.7.3 การค้าประกันการกู้ยืมและสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 วรรค 2,3 และ 4 ได้บัญญัติเรื่องการค้าประกันการกู้ยืม และสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุ หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไว้ดังนี้

ในวันจดทะเบียนบริษัท หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้าประกันอยู่แล้วก็ให้กระทรวงการคลังค้าประกันต่อไป เพื่อให้เป็นไปตามภาระผูกพันในสัญญาที่มีอยู่เดิมอันจะทำให้กิจการสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการแปลงสภาพจากองค์การของรัฐมาเป็นบริษัท ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนตัวลูกหนี้และเป็นข้อผูกพันภาระค้าประกันที่รัฐทำไว้กับเจ้าหนี้ก่อน นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งยังกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่างประเทศถ้ารัฐไม่ค้าประกันต่อไปอาจทำให้เจ้าหนี้ที่เรียกชำระหนี้คืนเงินกู้ทั้งหมดในคราวเดียวกันได้ ดังนั้นรัฐโดยกระทรวงการคลังจึงยังจำเป็นต้องค้าประกันหนี้ต่อไป แต่ภาระค้าประกันดังกล่าวอาจถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ เพื่อให้เป็นการปฏิบัติตามหลักของธุรกิจทั่วไป สำหรับหนี้ใหม่ของบริษัท การค้าประกันจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510

ส่วนสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ให้บริษัทที่มีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไป แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนดเพื่อให้มีการดำเนินกิจการของบริษัทสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น ¹

4.7.4 การโอนอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจไปยังบริษัท

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 26 บัญญัติเกี่ยวกับการโอนอำนาจ สิทธิพิเศษ ข้อยกเว้นในการปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ก่อนมีการแปรสภาพเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ ที่จะโอนไปมีดังนี้

(1) อำนาจของรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล

(2) มีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้น ได้รับยกเว้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใดหรือ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

(3) ได้รับการเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือ

(4) มีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษ แก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณี หรือ

(5) มีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการพนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นทั้ง 5 ข้อ ให้โอนไปเป็นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นแต่อาจจะมีการจำกัดหรือดเว้นได้โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และในพระราชกฤษฎีกาอาจกำหนดให้อำนาจในการออกคำสั่ง จำกัด หรือดเว้น อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เป็นของคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งหรือจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายทุนในการแต่งตั้งคณะกรรมการก็ได้

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ ที่จะโอนไปเป็นของบริษัท จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาบัญญัติให้อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ โอนไปเป็นของบริษัท และจะต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น แก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย

คณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น มีอำนาจวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพและมีอัตราค่าบริการ หรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ ที่ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 26 สิ้นสุดลงเมื่อมีการกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการ (องค์กรกำกับรายสาขา) หรือเมื่อบริษัทสิ้นสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กล่าวคือ รัฐถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50

บทบัญญัติตามมาตรา 26 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐ ที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นทุนเรือนหุ้นของบริษัทสามารถดำเนินการบางประการ ที่ต้องใช้อำนาจรัฐ เช่น การปักเสา พาดสาย การวางท่อประปา สายโทรศัพท์ ผ่านที่ดินของเอกชนให้อำนาจเช่นเดิมอยู่ มิฉะนั้นการจัดทำบริการสาธารณะจะไม่สามารถดำเนินการได้แต่มีข้อที่ควรพิจารณาคือ มาตรา 26 วรรค 5 บัญญัติให้อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง เมื่อบริษัทสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ คือรัฐถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 เมื่ออำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ต่างๆ สิ้นสุดลง บริษัทไม่สามารถดำเนินการเช่นเดิมได้อีกต่อไป ปัญหาที่คือเมื่อไม่สามารถใช้อำนาจรัฐได้แล้ว จะมีแนวทางแก้ปัญหาอย่างไร เพราะตราบโดที่ยังต้องมีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะโดยภาครัฐ หรือภาคเอกชน ก็มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐบางประการเพื่อให้สามารถดำเนินการต่อไปได้

4.7.5 การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 28 บัญญัติเกี่ยวกับการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ที่ได้เปลี่ยนทุนเป็นทุนเรือนหุ้น และมีการจัดตั้งเป็นบริษัททั้งองค์กรแล้ว โดยในการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้น จะกระทำเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิก ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไป

ขั้นตอนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ มี 2 ขั้นตอนคือ

(1) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ

(2) ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมาย ซึ่งกฎหมายจัดตั้งจะถูกยกเลิกตามเวลาที่กำหนดไว้

สำหรับบริษัทที่ได้รับโอนอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ต่างๆ ตามมาตรา 26 แม้สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจจะสิ้นสุดลง อำนาจฯ ก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 เพื่อให้การดำเนินงานของบริษัทยังคงดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

ก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 114 คน มีความเห็นว่า มาตรา 27 วรรคหนึ่ง (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตรา 28 วรรคหนึ่ง) มาตรา 24 วรรคสอง และมาตรา 12 มาตรา 15 และมาตรา 18 (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา 13 มาตรา 16 และมาตรา 19) มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 114 คน ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย¹

ร่างมาตรา 27 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา เนื่องจากการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน เช่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดการที่จะยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีมีได้มีศักดิ์เทียบเคียงกับการตราพระราชกฤษฎีกา-

¹ ฝ่ายสวัสดิการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. “รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี 2542 (เล่ม 3).” กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หน้า 1572.

กาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 วรรคห้า ในการจัดตั้ง ยุบ เลิก ฯลฯ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งก็มีผลเพียงแต่ลบล้างพระราชบัญญัติในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ไม่รวมกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายจะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรงกฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนปวงชนชาวไทยได้กลิ่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กรณีร่างมาตรา 27 ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรี เพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจและให้ถือว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ¹

คณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น (นายพิสิฐ ลี้อาธรรม) กับคณะมาชี้แจงและส่งเอกสารต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความว่า

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ มีหลักการเป็นเพียงให้มีการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นองค์การของรัฐไปเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและมีการประกอบกิจการเช่นเดิมยังมีใช้ขั้นตอนการแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน หลังจากนั้นไปจะมีขบวนการขั้นตอนอย่างไรก็แล้วแต่รัฐวิสาหกิจแต่

ละแห่ง เป็นการยกเลิกกฎหมายเดิม โดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้มีใช้โดยมติคณะรัฐมนตรี การที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ยินยอมวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ²

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 50/2542 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ดังนี้

การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับมาตรา 27 วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา 28 วรรคหนึ่ง) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่

¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 1573

² นันทวัฒน์ บรมานันท์. ร่างรายงานการวิจัยเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, พ.ศ. 2542, หน้า 498.

พิจารณาแล้วเห็นว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัติได้บัญญัติไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภา ตามที่ปรากฏในมาตราต่างๆ เช่น มาตรา 92 ถึงมาตรา 94 มาตรา 169 ถึงมาตรา 180 มาตรา 190 ซึ่งในกรณีร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ได้ผ่านกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วได้เสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาได้พิจารณาแล้วลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมแล้วส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น กระบวนการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ จึงเป็นไปตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติแล้ว¹

ข้อความในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาหลักในการยกเลิกกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกกฎหมายไว้ ดังนั้นต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไป ประกอบกับจะต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้น ของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า ทั้งนี้รัฐวิสาหกิจมีที่มาของการจัดตั้งหลายประเภท เช่น การจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ พระราชกฤษฎีกา การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในการยกเลิกกฎหมายซึ่งอาจจะกระทำได้โดยการยกเลิกกฎหมายโดยตรง และการยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม การยกเลิกกฎหมายไม่ว่าจะยกเลิกทั้งฉบับหรือบางส่วน จะต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การที่มาตรา 28 บัญญัติให้ในกรณีที่มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้น มิได้หมายความว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่หมายถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียงเงื่อนไข ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นซึ่งเป็นเงื่อนไข เมื่อเงื่อนไขและเงื่อนไขครบทั้งสองประการ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือประกาศของคณะปฏิวัติ ได้ดำเนินการโดยร่าง

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ที่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วก็จะเป็นการยกเลิกโดยกฎหมายที่มีลำดับของกฎหมายเดียวกันร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์ในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป

¹ ฝ่ายสวัสดิการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. “รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี 2542 (เล่ม 3).” กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หน้า 1572.

โดยให้อำนาจในส่วนที่เป็นเงื่อนไขและเงื่อนไขของการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับยกเลิกเมื่อได้ไปให้คณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่ต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาพิจารณาไม่มีติในเรื่องนี้เมื่อเห็นว่าได้มีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจและไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ จึงเห็นว่าข้อความในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ¹

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในร่างมาตรา 27 วรรคหนึ่ง ดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 13 ท่าน มีคำวินิจฉัยว่าร่างมาตรา 27 วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 8 ท่าน และมีคำวินิจฉัยว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 5 ท่าน²

เกี่ยวกับเรื่องนี้มีความเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา 28 วรรคหนึ่งเป็นบทบัญญัติที่เคลือบคลุมทำให้สามารถตีความได้หลายทาง โดยอาจจะตีความในทางที่เห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 28 วรรคหนึ่งไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรืออาจจะตีความว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ได้ดังนั้น การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดควรจะมิบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความชัดเจน ไม่เคลือบคลุมและต้องไม่ขัดต่อขั้นตอนและวิธีการกฎหมาย ในการยกเลิกหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่จะต้องดำเนินการโดยการออกกฎหมายใหม่ที่มีศักดิ์ หรือลำดับชั้นที่สูงกว่าหรือเท่ากันกับกฎหมายที่จะยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม

4.8 รัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของที่รัฐบาลมีนโยบายแปลงสภาพเพื่อให้เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต่อไปได้แก่ การ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

² ศาลรัฐธรรมนูญ. คำวินิจฉัยที่ 50/2542 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย โรงงานยาสูบ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค

รัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพเป็น บริษัทมหาชน จำกัด และอยู่ในระหว่างการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ได้แปลงสภาพเป็นบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) โดยมีการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544 ซึ่งในการจดทะเบียนดังกล่าวได้มีการโอนพนักงานและลูกจ้างของ ปตท. ไปเป็นพนักงานและลูกจ้างของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ทั้งหมดและยังคงสภาพเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ สำหรับผู้บริหารระดับสูงจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ สำหรับในเรื่องสิทธิประโยชน์ของพนักงานจะได้รับไม่น้อยกว่าที่ได้รับอยู่เดิม และอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์¹

สิทธิ อำนาจ หน้าที่ ของปตท. ที่จะถูกโอนไปยัง บมจ. ปตท. โดยผลของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนสิทธิพิเศษที่จะโอนไป เช่น เรื่องท่อส่งก๊าซฯ และการขายน้ำมันให้หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจ จำนวนตั้งแต่ 10,000 ลิตร ขึ้นไป ยังคงมีอยู่ยกเว้นเฉพาะในกรณีขายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ยังให้คงการซื้อจาก ปตท. และการประกวดราคาในสัดส่วน 80 : 20 ต่อไปทั้งนี้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้ ปตท. ยังสามารถคงสิทธิพิเศษดังกล่าวไว้ และในอนาคตในกรณีที่ ปตท.หมดสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ สิทธิพิเศษในการขายน้ำมันให้แก่หน่วยงาน ของรัฐก็จะสิ้นสุดลง²

¹ คณะกรรมการ จัดทำกรรพิจำรณำรับฟังความคิดเห็นของประชาชน. “รายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)”. วันที่ 8 กันยายน 2544, หน้า 2-20.

² เรื่องเดียวกัน. หน้า 2-29.

การโอนหนี้สินของ ปตท. ไปยัง บมจ. ปตท. ซึ่งมีหนี้สินระยะยาว, ผลขาดทุนเกินเงินลงทุน, หนี้สินอื่น ณ.วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2543 จำนวน 127,540 ล้านบาท ทั้งนี้ บมจ. ปตท. จะจ่ายหนี้ตามเงื่อนไขและข้อตกลงที่มีอยู่เดิม โดยรัฐไม่ต้องเข้ามาสนับสนุนในการจ่าย สำหรับภาระค้ำประกันการกู้ยืม รัฐโดยกระทรวงการคลังจะยังคงเป็นผู้ค้ำประกันหนี้สินที่มีอยู่เดิมให้กับ บมจ. ปตท. สำหรับหนี้ที่เกิดขึ้นใหม่ภายหลังจากการแปลงสภาพจะมีการพิจารณาตามความเหมาะสม หรืออาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการค้ำประกัน¹

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ได้เห็นชอบในหลักการกำหนดเงื่อนไขเวลาขุดเล็ก ปตท. กล่าวคือเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการปิโตรเลียมเป็นการเฉพาะแล้วให้ พระราชบัญญัติกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นอันยกเลิกไปภายในระยะเวลา.....วัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ

การแปลงสภาพ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ เช่น สถานะขององค์กร สถานะภาพของพนักงานหรือลูกจ้าง อำนาจ สิทธิ ประโยชน์ ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งจะต้องศึกษาต่อไปเมื่อรัฐถือหุ้นน้อยกว่า ร้อยละ 51

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และไทย มีนโยบายที่คล้ายกัน คือ เพื่อลดบทบาทภาครัฐ ลดภาระการให้เงินอุดหนุน เพิ่มประสิทธิภาพการประกอบกิจการ และ เปิดให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดเข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญ แต่ข้อแตกต่าง ระหว่างการแปรรูปของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และไทย คือ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับมาตรการ คัดกรองความมั่นคงและประโยชน์ของชาติ เป็นเรื่องของการออกหุ้นพิเศษ สำหรับประเทศ อังกฤษ มีการออกหุ้นพิเศษ ที่เรียกกันว่า “Golden shares” จุดประสงค์สำคัญของการออกหุ้น ก็คือ ใช้เป็นมาตรการคุ้มครองกิจการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพื่อ คุ้มครองมิให้ต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจการหรือมีอำนาจควบคุมกิจการ การเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็น สาธารณูปโภคของกิจการจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถือหุ้น “Golden shares” สำหรับประเทศ ฝรั่งเศส มีการออกหุ้นที่เรียกว่า “หุ้นพิเศษของรัฐ” แม้รัฐจะถือหุ้นในกิจการไม่มากกว่าร้อยละ 50 แต่หากมีหุ้นพิเศษอยู่ในมือก็มีสิทธิหรืออำนาจในการคัดค้านการขายกิจการ หรือการขายหุ้นของ บริษัทหากการขายกิจการ

¹ เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). วันที่ 8 กันยายน 2544. หน้า 73.

หรือขายหุ้นจะเป็นการกระทบการเตือนต่อผลประโยชน์ของชาติ นอกจากนี้รัฐยังมีสิทธิการถือหุ้น ในบริษัทที่มีการแปรรูปแล้วได้เก็บสัดส่วนที่ถูกจำกัดไว้ แต่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีที่มี อำนาจ

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการแปลง สภาพรัฐวิสาหกิจประเภทที่ยังไม่มีทุนเป็นทุนเรือนหุ้น ให้มีการแปลงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งมีทุนเป็นเรือนหุ้นเพื่อให้มีการแปรรูป โดย

วิธีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ แต่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองความมั่นคงของชาติหรือประโยชน์ของชาติ เกี่ยวกับการถือครองหุ้นของรัฐ ดังนั้นเมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ด้วยวิธีการขายหุ้นหรือกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ก็อาจจะต้องมีการพิจารณามาตรการคุ้มครองความมั่นคงหรือประโยชน์ของชาติ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เพราะหากไม่มีมาตรการคุ้มครองดังกล่าว กิจกรรมของรัฐวิสาหกิจที่มีการแปรรูปอาจจะตกอยู่ภายใต้การครอบงำกิจการโดยชาวต่างชาติ ความเสียหายจะตกอยู่กับประชาชนของประเทศ

DPU

บทที่ 5

ปัญหาการกู้ยืมและการค้ำประกันการกู้ยืมภายหลังการแปรรูป

การที่รัฐวิสาหกิจกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ ทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศเพื่อใช้ในการลงทุน ขยายโครงการหรือจัดทำโครงการใหม่ๆ โดยเฉพาะกิจการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนสูง การกู้ยืมมีความสัมพันธ์กับการค้ำประกันซึ่งกระทรวงการคลังได้รับภาระการค้ำประกันการกู้ยืมดังกล่าว เนื่องจากเป็นการนำเงินมาลงทุนในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและต่อประชาชน หากกระทรวงการคลังไม่ค้ำประกันให้ การกู้ยืมโดยรัฐวิสาหกิจเพียงลำพัง เจ้าหนี้หรือแหล่งกู้ยืมอาจจะไม่ให้กู้ยืมหรือเรียกเงื่อนไขมากมาย

เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการขายหุ้นให้กับสาธารณชนหรือกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จนรัฐบาลถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 ทำให้พันธสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ ปัญหาทางกฎหมายที่จะพิจารณาคือการกู้ยืมและการค้ำประกันการกู้ยืมโดยกระทรวงการคลังที่ได้มีการดำเนินการก่อนที่จะพ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ

5.1 การค้ำประกันการกู้ยืมหนี้เดิมของรัฐวิสาหกิจภายหลังการแปลงสภาพ

รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งยังไม่มีการแปลงทุนที่ใช้ในการดำเนินการเป็นหุ้นเรือนหุ้น หากต่อไปมีการแปลงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แล้ว การค้ำประกันการกู้ยืมซึ่งกระทรวงการคลังรับภาระอยู่นั้น กระทรวงการคลังยังคงต้องรับภาระต่อไป แต่อาจให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ (บทบัญญัติ มาตรา 24) เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระค้ำประกันของกระทรวงการคลัง

ก่อนที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะมีผลบังคับใช้ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนฯ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 114 คน มีความเห็นว่าร่างมาตรา 24 มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 ซึ่งมาตรา 30 วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่าร่างมาตรา 24 บัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด กรณีนี้แตกต่างจากการค้ำประกันหนี้ซึ่งกระทรวงการคลังค้ำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการโดยถือได้ว่าเป็นหนี้ของรัฐ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท จำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการแล้ว บริษัทจำกัดใหม่นี้ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป

ดังนั้นถ้าหากบทบัญญัติในกฎหมายนี้กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือกปฏิบัติ¹

ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

คณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และนายกรัฐมนตรีย่อมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะนั้น (นายพิสิฐ ลี้อาธรรม) กับคณะมาชี้แจงและส่งเอกสารต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญเหตุผลของการที่ต้องบัญญัติร่างมาตรา 24 ให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ต่อไป เนื่องจากบริษัทรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนรูปแบบจากองค์การรัฐวิสาหกิจยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิมจึงต้องผูกพันต่อไปกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันรัฐวิสาหกิจเดิมยังคงเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้จำนวนนั้นต่อไปมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติม จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ²

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว มาตรา 22 วรรคสาม บัญญัติให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด บริษัทจึงยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัทซึ่งยังเป็นกิจการของรัฐอยู่ และมาตรา 24 ให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นหนี้ของบริษัทใหม่ เมื่อกระทรวงการคลังได้ค้ำประกันอยู่แล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไป เป็นการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทที่จัดตั้งใหม่ การที่มาตรา 24 บัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ให้บริษัทเดิมต่อไป ก็เป็นการ

¹ฝ่ายสวัสดิการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี 2542 (เล่ม 3), กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หน้า 1573.

²เรื่องเดียวกัน. หน้า 1575.

ปฏิบัติตามภาระค้ำประกันที่มีอยู่เดิม เพราะบริษัทที่จัดตั้งใหม่ยังคงดำเนินกิจการเดิมของรัฐวิสาหกิจเดิมและยังคงเป็นของรัฐอยู่เช่นเดิม การค้ำประกันจึงเป็นการค้ำประกันหนี้ของรัฐ ไม่ใช่หนี้ของบริษัทเอกชนกรณีจึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชน ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 30¹

เกี่ยวกับเรื่องนี้เห็นด้วยกับบทบัญญัติมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งให้หนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หากกระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่เดิม ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไป เพราะหากรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังไม่รับภาระอาจจะมีปัญหาระหว่างบริษัทที่จัดตั้งใหม่กับเจ้าหนี้ การเปลี่ยนตัวลูกหนี้ถือเป็นการแปลงหนี้ใหม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 350 เจ้าหนี้อาจถือว่าลูกหนี้ผิดสัญญาผู้ยืม เป็นเหตุให้เจ้าหนี้ออกเลิกสัญญาผู้ยืมและเรียกเงินคืน ซึ่งจะทำให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ได้รับความเดือดร้อน การดำเนินกิจการต่างๆ จะต้องหยุดชะงัก

รัฐวิสาหกิจได้ทำการกู้ยืมจากแหล่งภายในประเทศ และต่างประเทศ โดยการกู้ยืมดังกล่าวจะมีในส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน แม้ว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 จะบัญญัติแนวทางเกี่ยวกับการกู้ยืมเดิม ที่รัฐวิสาหกิจได้ก่อไว้ในส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้แล้ว ให้

กระทรวงการคลังค้าประกันต่อไปโดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันก็ได้เว้นแต่จะมีการตกลงกับ เจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้าประกันของกระทรวงการคลัง แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้วางแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในส่วนการกู้ยืมที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งมีสถานะภาพเป็นบริษัทจำกัด หรือ บริษัทมหาชน จำกัดมาแต่เดิม มิได้มีการเปลี่ยนสถานะภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับหนี้สินและภาระค้าประกันภายหลังที่รัฐถือหุ้นไม่ มากกว่าร้อยละ 50

ปัญหาทางกฎหมายที่จะพิจารณาคือ การกู้ยืมในส่วนที่กระทรวงการคลังค้าประกัน และไม่ค้าประกัน ซึ่งได้มีการดำเนินการก่อนที่จะพ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการกู้ยืมได้ ดำเนินการโดยวิธีการใหญ่ๆ คือ

¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 1579.

1. การทำสัญญากู้ยืม

2. การออกพันธบัตร

วิธีการกู้ยืมทั้ง 2 วิธีดังกล่าวข้างต้น จะมีทั้งส่วนที่กระทรวงการคลังค้าประกันและไม่ค้าประกัน การกู้ยืมในส่วนที่กระทรวงการคลังค้าประกัน เมื่อรัฐถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 ปัญหาคงจะไม่รุนแรงเท่ากับการกู้ยืมในส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน

5.2 การกู้ยืมและภาระค้าประกันที่กระทรวงการคลังมีต่อรัฐวิสาหกิจ

กระทรวงการคลังได้รับภาระการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

5.2.1 รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ

5.2.2 รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด

5.2.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล

5.2.1 รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติ หรือโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496 มีสถานะเป็นนิติบุคคล

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ได้รายงานจำนวน หนี้และภาระค้าประกันที่กระทรวงการคลัง มีต่อรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าว ณ วันที่ 31 มกราคม 2543 มี รายละเอียดดังนี้

การปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย

กระทรวงการคลังรับภาระค้าประกัน 42,219,480,000 บาท

การประปานครหลวง	“	“	8,548,500,000	บาท
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	“	“	79,179,268,000	บาท

5.2.2 รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 ดังกล่าวในข้อ 5.2.1 ได้รายงานจำนวนหนี้และภาระค้ำประกันที่กระทรวงการคลัง มีต่อรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าว ณ วันที่ 31 มกราคม 2543 มีรายละเอียดดังนี้

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กระทรวงการคลังรับภาระค้ำประกัน	8,000,000,000	บาท
บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) “ “	3,000,000,000	บาท

5.2.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ โรงงานยาสูบ โรงงานไฟ องค์การสุรา การทำนิตกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บุคคลภายนอก เช่น องค์กร หรือสถาบันต่างๆ จะต้องมีผู้ทำการแทน เช่น การกู้ยืม, การทำสัญญา, จะต้องดำเนินการโดยกระทรวงเจ้าสังกัด

จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 ดังกล่าวข้างต้น รัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่ง ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่าย และไม่มีภาระกู้ยืมประเภทเงินกู้ระยะยาว การกู้ยืมอาจจะมีเพียงกู้ยืมเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน เนื่องจากไม่ได้เงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่าย

จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 พิจารณาได้ว่ารัฐบาลโดยกระทรวงการคลังรับภาระการค้ำประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจ ประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ และประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามยังมีภาระหนี้ในส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกันอยู่อีกด้วย

ภาพรวมรัฐวิสาหกิจ แสดงจำนวนหนี้สินและภาระค้ำประกันดังนี้¹

หนี้สิน 4,317,291 ล้านบาท ณ 31 ธันวาคม 2543

หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ซึ่งหมายถึงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ยอด ณ 31 พฤษภาคม 2544

- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน 757,308 ล้านบาท
- หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน 162,961 ล้านบาท

จากภาพรวมพิจารณาได้ว่าภาระกู้ยืมและภาระการค้ำประกันมีจำนวนมาก ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลมีนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมและการค้ำประกันการกู้ยืมภายหลังการแปรรูป

เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จนรัฐถือหุ้นไม่มากร้อยละ 50 หรือเมื่อมีการดำเนินการโดยภาคเอกชนอย่างเต็มรูปแบบ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมและการค้ำประกันที่ควรจะต้อง

¹ เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการแปลงสภาพ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). หน้า 21.

พิจารณาคือ การกู้ยืมโดยการทำสัญญากู้ยืม และการกู้ยืมโดยการออกพันธบัตร ในส่วนที่กระทรวงการคลังค้าประกันและไม่ได้ค้าประกัน

5.3.1 การกู้ยืมโดยทำสัญญากู้ยืม

5.3.1.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ

5.3.1.2 รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี

5.3.1.3 รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด

5.3.2 การกู้ยืมโดยวิธีการออกพันธบัตร

5.3.2.1 การออกพันธบัตรโดยกระทรวงการคลังค้าประกัน

5.3.2.2 การออกพันธบัตรชนิดที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน

5.3.1 การกู้ยืมโดยทำสัญญากู้ยืม

5.3.1.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจในการกู้ยืมเงินได้แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 41 บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้คือ เรื่องการกู้ยืมเงินเป็นจำนวนเกินคราวละสี่สิบล้านบาท และการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน จึงเห็นได้ว่าหากกู้เงินไม่เกินคราวละสี่สิบล้านบาท การไฟฟ้านครหลวงสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเพื่อนำมาใช้ลงทุนจัดทำโครงการหรือขยายโครงการ แม้จำนวนเงินจะไม่เกินคราวละสี่สิบล้านบาทก็จะต้องเข้าสู่อำนาจพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 การกู้ยืมส่วนใหญ่จะกู้จากสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินจากต่างประเทศ ทั้งนี้จะมีส่วนที่กระทรวงการคลังค้าประกันการกู้ยืม และไม่ได้ค้าประกัน

(ก) การทำสัญญากู้ยืมโดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกันให้ แต่สถาบันการเงินให้กู้ยืมเนื่องจากความเชื่อถือทางด้านฐานะการเงิน หรือสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐบาล หากมีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการชำระเงิน แห้งเงินกู้ยืมเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะต้องเข้ามาดูแล ตัวอย่างการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะซึ่งกระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกันให้ เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 การสื่อสารแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520 ซึ่งรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งดังกล่าว คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 อนุมัติในหลักการให้นำกิจการทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย มาจัดตั้งเป็น 4 บริษัทคือบริษัทรวมทุน (Holding company) บริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท.ไปรษณีย์ จำกัด โดยให้บริษัทรวมทุนเป็นบริษัทแม่ของ 3 บริษัท ดังกล่าว ¹

จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีหนี้เงินกู้ระยะยาว (ค้างชำระ) ซึ่งเป็นเงินกู้จากต่างประเทศ (ประมาณการ) เป็นเงินจำนวน 34,706.20 ล้านบาท และการสื่อสารแห่งประเทศไทย มีหนี้เงินกู้ระยะยาว (ค้างชำระ) ซึ่งเป็นเงินกู้ภายในประเทศ (ประมาณการ) เป็นเงินจำนวน 8,300.00 ล้านบาท

เมื่อมีการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ไปเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และมีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จนรัฐบาลถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ก็จะมีสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจและมีการดำเนินการโดยเอกชน ปัญหาทางกฎหมายที่จะต้องพิจารณามีดังนี้

- (1) การเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจไปเป็นเอกชน
- (2) การเรียกหลักประกัน หรือผู้ค้ำประกัน
- (3) การทำสัญญากู้ยืมใหม่ และกรณีเงินกู้ยืมยังเบิกไม่ครบตามสัญญา
- (4) การเรียกค่าธรรมเนียมในการค้ำประกัน

(1) การเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจไปเป็นเอกชน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 349 บัญญัติว่า เมื่อคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทำสัญญาเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นเรื่องสำคัญแห่งหนึ่ง นั้นเป็นอันระงับสิ้นไปด้วยแปลงหนี้ใหม่และมาตรา 350 บัญญัติว่า แปลงหนี้ใหม่ด้วยเปลี่ยนตัวลูกหนี้นั้นจะทำได้เป็นสัญญาระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้คนใหม่ ก็ได้ ดังนั้นเมื่อกิจการของรัฐวิสาหกิจถูกดำเนินการโดยเอกชนภาระหนี้สินก็จะต้องถูกโอนไปเป็นของลูกหนี้ใหม่ด้วย จึงเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสัญญากู้ยืมคือการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ กรณีนี้หากเจ้าหนี้ถือว่าการกระทำของลูกหนี้เป็นการผิดสัญญากู้ยืม และเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้คืนโดยพลัน ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อโครงการต่างๆ ที่นำเงินจากการกู้ยืมมาดำเนินการ

¹ “แผนการดำเนินงานแปรรูปรัฐวิสาหกิจปี 44” ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 111/2543 วันที่ 20 ธันวาคม 2543 ใน [http:// www.mof.go.th/repcgh.htm](http://www.mof.go.th/repcgh.htm)

(2) การเรียกหลักประกัน หรือผู้ค้ำประกัน

การกู้ยืมในส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน หากเจ้าหนี้เรียกร้องให้ลูกหนี้หาหลักประกัน หรือผู้ค้ำประกันเพื่อให้ความมั่นใจต่อเจ้าหนี้ กระทรวงการคลังควรจะช่วยเหลือด้วยการค้ำประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหนี้เดิมก่อนที่จะมีการแปลงสภาพ เพราะการกู้ยืมเพื่อการลงทุนจัดทำโครงการซึ่งบางโครงการก็มาจากนโยบายของรัฐบาล

(3) การทำสัญญากู้ยืมใหม่ และกรณีเงินกู้ยืมยังเบิกไม่ครบตามสัญญา

เมื่อมีการแปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจรูปแบบบริษัท หรือบริษัทมหาชน จำกัด มีประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับสัญญากู้ยืมและการเบิกเงินกู้ยังไม่ครบตามสัญญาดังต่อไปนี้

- (3.1) กรณีมีการแปลงสภาพแต่ยังคงสถานะ เป็นรัฐวิสาหกิจ

(3.2) กรณีมีการกระจายหุ้นจนรัฐบาลถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50

(3.1) กรณีมีการแปลงสภาพแต่ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจที่จะมีการแปลงสภาพในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ดังกล่าวข้างต้นหากมีการแปลงสภาพไปแล้ว แต่ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เรื่องที่ควรนำมาพิจารณาคือการใช้บังคับในสัญญาที่ยืมเพราะแม้จะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิมแต่สถานะความเป็นนิติบุคคลต่างจากเดิมที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน แต่เมื่อมีการแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัดจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนมีสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกับบริษัทเอกชน เจ้าหนี้ อาจเรียกให้มีการทำสัญญาที่ยืมใหม่ หรืออาจจะบอกเลิกสัญญาที่ยืมเดิม หากลูกหนี้ไม่อาจหาหลักประกันหรือผู้ค้ำประกันมาค้ำประกันหนี้เดิมได้ ซึ่งก็จะมีผลกระทบต่อการกู้ยืมกรณีที่ยังเบิกเงินไม่ครบตามสัญญาที่ยืม

(3.2) กรณีมีการกระจายหุ้นจนรัฐบาลถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50

เมื่อมีการกระจายหุ้นจนรัฐบาลถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จะหมดไปแต่หนี้เดิมยังคงต้องมีความผูกพันกันอยู่ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้เดิม เมื่อมีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ไปเป็นเอกชนโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากเจ้าหนี้ให้มีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ในสัญญาที่ยืมฉบับเดิม และหากเกิดกรณีที่วงเงินกู้ยืมยังเบิกไม่ครบ รัฐบาลจะต้องหาวิธีการช่วยเหลือเพื่อให้กิจการที่ถูกโอนไปเป็นของเอกชนยังสามารถดำเนินการได้ต่อไป

(ข) การทำสัญญาที่ยืมโดยกระทรวงการคลังค้ำประกันการกู้ยืม

การกู้ยืมประเภทที่กระทรวงการคลังต้องค้ำประกันให้ เนื่องจากการลงทุนที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงมากและเป็นการกู้ยืมจากแหล่งต่างประเทศ เจ้าหนี้จะให้ความเชื่อมั่นหากลูกหนี้มีผู้ค้ำประกันที่มีฐานะทางการเงินดี ประกอบกับการค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง จะได้รับเงื่อนไขที่ผ่อนปรนเพราะเป็นความช่วยเหลือระหว่างประเทศ

การแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ไปเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีได้มีวัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยตรง แต่เมื่อมีการแปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจ ประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก็จะต้องแปลงเป็นทุนเรือนหุ้น เพื่อเตรียมขายให้กับประชาชน หรือกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต่อไป ดังนั้นหากมีการขายหุ้นจนรัฐบาลถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจหมดไป กิจการจะถูกดำเนินงานโดยเอกชน

เกี่ยวกับภาระหนี้สินและการค้ำประกันกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การเมื่อมีการแปลงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ในวันที่จดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือบริษัทมหาชน จำกัด ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี และกรณีที่มีการโอนหุ้นเดิมของรัฐวิสาหกิจที่มีการแปลงสภาพ ไปเป็นหนี้ของบริษัท โดยหนี้นั้นกระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไป แต่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระค้ำประกันของกระทรวงการคลัง (พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 วรรค 1 และ 2)

เมื่อบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด หมดสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ มีการดำเนินการโดยเอกชน มีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ แต่ผู้ค้ำประกันคือกระทรวงการคลังยังคงต้องรับภาระในฐานะผู้ค้ำประกันต่อไป แม้จะให้กระทรวงการคลังสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้แต่ก็อาจจะไม่คุ้มกับภาระที่แบกรับไว้ และยังมีปัญหาที่ควรพิจารณารณียังเบิกเงินไม่ครบตามสัญญากู้ยืม เมื่อมีการดำเนินงานโดยเอกชนแล้ว จะต้องทำสัญญากู้ยืมใหม่หรือไม่หากมีการทำสัญญากู้ยืมใหม่ หนี้ที่เกิดขึ้นจะถือเป็นหนี้ตามสัญญากู้ยืมฉบับเดิมหรือฉบับใหม่เพราะหากถือว่าเป็นหนี้ตามสัญญากู้ยืมฉบับใหม่ กระทรวงการคลังก็ไม่ต้องค้ำประกันการกู้ยืม ภาระค้ำประกันก็จะมีเฉพาะสัญญากู้ยืมที่รัฐวิสาหกิจทำได้แต่เดิม

รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลที่ได้มีการแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้แก่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 แปลงสภาพเป็นบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 โดยรับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ความรับผิดชอบสินทรัพย์ และพนักงานทั้งหมดจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 20,000 ล้านบาท แบ่งเป็นหุ้นสามัญจำนวน 2,000 ล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละ 10 บาท โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นแต่เพียงผู้เดียว มีทรัพย์สินรวม ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2544 รวม 263,055.35 ล้านบาท หนี้สินระยะยาว ผลขาดทุนเกินเงินลงทุน และหนี้สินอื่น ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2543 ที่จะโอนไปยังบริษัทการปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) จำนวน 127,540 ล้านบาท¹

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 รายงานภาระค้ำประกันที่กระทรวงการคลังค้ำประกันการกู้ยืมของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในวงเงินจำนวน 42,219,480,000 บาท และเป็นวงเงินที่ได้เบิกจากเจ้าหนี้ไปหมดแล้ว

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับภาระการค้ำประกันการกู้ยืมเดิมก่อนที่จะมีการแปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทมหาชน จำกัด ที่ควรพิจารณา มีดังต่อไปนี้

- (1) ภาระความผูกพันในฐานะผู้ค้ำประกันของกระทรวงการคลัง
- (2) อำนาจการค้ำประกันเมื่อรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 70

(3) การค้ำประกันหนี้เดิมภายหลังที่รัฐถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 และความยินยอมของเจ้าหนี้ในการเปลี่ยนตัวลูกหนี้

(1) ภาระความผูกพันในฐานะผู้ค้ำประกันของกระทรวงการคลัง

เมื่อมีการแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ไปเป็นบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) แล้ว หนี้สินทั้งหมดของ ปตท. จะถูกโอนไปยัง บมจ. ปตท. โดย

กระทรวงการคลังยังคงรับภาระการค้ำประกัน (พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24) เกี่ยวกับเรื่องนี้มีความเห็นว่าจำนวนหนี้ที่กระทรวงการคลังรับภาระในฐานะผู้ค้ำประกันมีจำนวนสูงมาก หากใน

¹เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). วันที่ 8 กันยายน 2544, หน้า 60.

อนาคต บริษัทใหม่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ก็จะตกเป็นภาระของกระทรวงการคลัง ในการชำระหนี้แทน ดังนั้นจึงควรวางหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินที่ได้จากการประกอบการ เพื่อนำมาชำระการกู้ยืมเดิม เพื่อกระทรวงการคลังหลุดพ้นจากการค้ำประกัน

(2) อำนาจการค้ำประกันเมื่อรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 70

เมื่อมีการกระจายหุ้นในรัฐวิสาหกิจหรือ บมจ.ปตท.จนรัฐบาลถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 70 อำนาจของกระทรวงการคลังในการค้ำประกันการกู้ยืมจะหมดไป (ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 มาตรา 4) มีประเด็นที่ควรพิจารณาคือ ความเหมาะสมที่กระทรวงการคลังที่จะรับประกันการค้ำประกันหนี้ที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ บมจ. ปตท. ยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะนโยบายในการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์เพื่อให้เอกชนเข้ามาดำเนินงาน และเพื่อลดภาระการค้ำประกัน แต่หากในระหว่างที่รัฐบาลยังคงถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 มีการกู้ยืมเพิ่มขึ้นอีก และมีการร้องขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกันการกู้ยืม รัฐบาลต้องวางแนวทางช่วยเหลือทางด้านรับประกันการค้ำประกันและแนวทางที่จะไม่ให้มีภาระการค้ำประกันมากเกินไป

(3) การค้ำประกันหนี้เดิมภายหลังที่รัฐบาลถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 และความยินยอมในการเปลี่ยนตัวลูกหนี้

เมื่อมีการกระจายหุ้นจนรัฐบาลถือหุ้นในบมจ. ปตท. ไม่มากกว่าร้อยละ 50 สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจจะหมดไป แม้หนี้เดิมจะมีกระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่ก็ตามแต่มีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจไปเป็นเอกชน ดังนั้นจึงมีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาคือ

(3.1) ความยินยอมในการเปลี่ยนตัวลูกหนี้

(3.2) การทำสัญญากู้ยืมใหม่

(3.3) การลดภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง

(3.1) ความยินยอมในการเปลี่ยนตัวลูกหนี้

การกู้ยืมโดยทำสัญญากู้ยืม ถือการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสัญญา (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 349 และมาตรา 350) การแปรรูป บมจ. ปตท. จากรัฐวิสาหกิจไปสู่การดำเนินงานโดยภาคเอกชน หากหนี้เดิมก่อนการแปรรูปยังชำระไม่เสร็จสิ้น แต่ บมจ. ปตท. พันสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ จะต้องมีการเปลี่ยนตัว

ลูกหนี้ ดังนั้น ปัญหาที่ควรพิจารณาคือ ความยินยอมในการซึ่งจะต้องมีการเจรจาระหว่างเจ้าหนี้ ลูกหนี้เดิม (บมจ.ปตท.) ลูกหนี้ใหม่และผู้ค้ำประกันคือกระทรวงการคลัง

(3.2) การทำสัญญากู้ยืมใหม่

กรณีมีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ใหม่ เป็นเอกชนที่จะต้องรับภาระแทนรัฐวิสาหกิจหรือ บมจ.ปตท. ลูกหนี้หากมีการเปลี่ยนสัญญาหรือเจ้าหนี้ไม่ยินยอมให้มีการเปลี่ยนสัญญาโดยเรียก ให้ลูกหนี้ชำระหนี้โดยพลันก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของ บมจ. ปตท.

(3.3) การลดภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 บัญญัติให้หนี้ที่โอนไปเป็นของ บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด หากกระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่เดิม ก็ให้ กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไปแต่กรณีบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด เช่น บมจ. ปตท. พันสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจไปแล้ว ก็ควรมีการพิจารณาลดภาระการค้ำประกันลงหรืออาจจะ กำหนดให้ภาระการค้ำประกันสิ้นสุดลงเมื่อ บมจ. ปตท. พันสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งใน ระหว่างที่ยังคงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ ควรกำหนดแนวทางให้มีการชำระหนี้คืนได้เร็วกว่าที่ กำหนดไว้ในสัญญากู้ยืม

5.3.1.2 รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี

รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือตามนโยบายของรัฐบาลไม่มีสถานะเป็นนิติ บุคคล การกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการลงทุนจะต้องดำเนินการโดยกระทรวงเจ้าสังกัด มีการเสนอแผนงานลงทุนให้ คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา ก่อน และต้องได้รับความเห็นชอบ จากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และหากเป็นการกู้ยืมเงินเกินกว่าห้าล้านบาทก็ต้องได้รับ อนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 ตรี) รัฐวิสาหกิจ ประเภทนี้ ได้แก่ องค์การสุรา โรงงานยาสูบ โรงงานไฟ

การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นให้เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด หรือ บริษัทมหาชน จำกัด จะต้องดำเนินการโดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะมีสถานะเป็น นิติบุคคล ปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนสภาพซึ่งเดิมเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสถานะเป็นนิติ บุคคล กลายเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่มีสถานะเป็นนิติ บุคคล คือหนี้ตามสัญญาเงินกู้ ที่รัฐวิสาหกิจกู้ยืมโดยกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้กู้ยืมให้ แต่เมื่อมี การเปลี่ยนตัวลูกหนี้ โดยการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ความ มั่นใจและความเชื่อถือในตัวลูกหนี้นี้อาจจะเปลี่ยนไป เจ้าหนี้หรือแหล่งกู้ยืมอาจเรียกร้องให้มีการ

ค้าประกันกู้ยืม ซึ่งเดิมอาจจะไม่ต้องมีการค้าประกัน ในกรณีเช่นนี้จะก่อให้เกิดปัญหากับรัฐบาล ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือการค้าประกันการกู้ยืม

5.3.1.3 รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด

ที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ.2535 รัฐวิสาหกิจทั้งสองประเภทมีทุนเป็นเรือนหุ้น แต่มีความแตกต่างกันคือรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด ไม่สามารถเสนอขายหุ้นต่อประชาชนทั่วไปได้แต่รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทมหาชน จำกัด สามารถเสนอขายหุ้นต่อประชาชนได้ โดยวิธีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ผู้ถือหุ้นมีความรับผิดชอบไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ต้องชำระและได้ระบุนความประสงค์ไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ (พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 มาตรา 15) เมื่อมีการขายหุ้นจรรยาหรือองค์กรของรัฐ ถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 70 อำนาจของกระทรวงการคลังในการค้าประกันการกู้ยืมจะหมดไป (ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 มาตรา 4) แต่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดการค้าประกันในหนี้เดิมของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมโดยการทำสัญญากู้ยืมจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐหรือองค์กรของรัฐถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ไม่มากกว่าร้อยละ 50 ทำให้พ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ความผูกพันในฐานะผู้ค้าประกันยังคงมีต่อไป กรณีที่เอกชนผู้ดำเนินงานไม่สามารถชำระหนี้ได้กระทรวงการคลังจะต้องชำระหนี้แทนการชำระเงินกู้หากเป็นช่วงเวลาที่ยืดเวลาการแลกเปลี่ยนเงินตราสูงก็จะกระทบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศและข้อที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งคือการทำสัญญากู้ยืมที่รัฐวิสาหกิจ ดำเนินการโดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน เมื่อมีการขายหุ้นจนพ้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่เรียกกร้องให้มีการหาหลักประกัน หรือผู้ค้าประกันหรือเรียกชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมคืนทันที จากสาเหตุการเปลี่ยนแปลงตัวลูกหนี้ รัฐบาลจะมีแนวทางใดในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 วรรค 2 บัญญัติว่า “หนี้เดิมที่โอนไปเป็นของบริษัทที่จัดตั้งใหม่ หากเป็นหนี้กระทรวงการคลังค้าประกันอยู่เดิม ก็ให้กระทรวงการคลังค้าประกันต่อไป แต่อาจจะเรียกค่าธรรมเนียมการค้าประกันก็ได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงหนี้ที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกันมาแต่เดิม หากรัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นด้วยวิธีการค้าประกันหนี้เดิมให้ ก็ควรจะต้องมีการเรียกค่าธรรมเนียมในการค้าประกันเพื่อมิให้ถือเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างเอกชนที่ดำเนินกิจการประเภทเดียวกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแต่ในขณะเดียวกันก็จะต้องมีการควบคุมให้มีการชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังค้าประกันในระยะเวลาที่ไม่นานเกินไป

รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่อยู่ในระหว่างการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ ให้มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนจนพ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และคุณภาพการให้บริการ ส่งเสริมให้มีการแข่งขันและการจัดการในเชิงธุรกิจและลดบทบาทของรัฐลงเนื่องจากเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีแล้ว ซึ่งต่อไปจะดำเนินการลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐให้ต่ำกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นที่เรียกชำระแล้ว เพื่อให้พ้นจากสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ¹ การกู้ยืมของบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ส่วนที่กระทรวงการคลังค้าประกัน ณ วันที่ 31 มกราคม 2543 วงเงิน 8,000,000,000 ล้านบาท เงินที่เบิกและค้าง

ชำระจำนวน 3,749,254,603 ล้านบาท² จะเห็นว่าความผูกพันระหว่างกระทรวงการคลังในฐานะผู้ค้ำประกัน กับลูกหนี้คือบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) จะต้องดำเนินไปอีกเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และหากมีการกู้ยืมในระหว่างที่รัฐบาลถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 70 อำนาจการค้ำประกันโดยกระทรวงการคลังจะหมดไป (ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 มาตรา 4) แต่สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจยังคงอยู่ ดังนั้นหากมีการร้องขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกันการกู้ยืม และหากมีการค้ำประกันให้ ก็ควรจะเรียกค่าธรรมเนียมในการค้ำประกัน

ในปี 2544 บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้กู้ยืมเงินจากแหล่งภายในประเทศโดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน เป็นวงเงิน 48,526.71 ล้านบาท³ ปัญหาที่ควรพิจารณาคือหากช่วงระยะเวลาที่มีการผ่อนชำระ รัฐบาลถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 ทำให้บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ฟ้นสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ หากมีการร้องขอให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังค้ำประกันรับภาระค้ำประกันหนี้ในส่วนนี้ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะมีแนวทางการช่วยเหลือประการใด ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าการกู้ยืมดังกล่าวเพื่อนำมาใช้ในการลงทุนและบางโครงการก็มา

¹มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 เห็นชอบตามรายงานการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ. จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ใน [http:// www.mof.go.th/repcgh.htm](http://www.mof.go.th/repcgh.htm)

²ที่มา : กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

³ที่มา : สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

จากนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นจึงสมควรค้ำประกันการกู้ยืมแต่จะต้องเรียกค่าธรรมเนียมในการค้ำประกัน หาก รัฐบาลไม่ให้การช่วยเหลือ เจ้าหนี้อาจเรียกให้ชำระหนี้โดยพลัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาวะทางการเงิน การดำเนินงานต่างๆ อาจจะถูกชะงักงัน และยิ่งก่อให้เกิดความไม่มั่นใจต่อผู้ถือหุ้นในความมั่นคงของบริษัทฯ และการได้รับผลประโยชน์ต่างๆ

5.3.2 การกู้ยืมโดยวิธีการออกพันธบัตร

การกู้ยืมโดยวิธีการออกพันธบัตร รัฐวิสาหกิจสามารถออกพันธบัตรได้เองตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจได้ให้อำนาจไว้ สำหรับการค้ำประกันการออกพันธบัตร มีวิธีดำเนินการเช่นเดียวกับการกู้ยืมโดยทำ สัญญากู้ กล่าวคือ มีทั้งกรณีที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน และไม่ได้ค้ำประกัน ปัญหาที่ควรพิจารณาเมื่อ รัฐวิสาหกิจมีการแปรรูปจนพ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจคือ การวางแผนงานในเรื่องภาระความรับผิดชอบในการออกพันธบัตรในส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน และไม่ได้ค้ำประกัน

5.3.2.1 การออกพันธบัตรโดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน

5.3.2.2 การออกพันธบัตรโดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน

5.3.2.1 การออกพันธบัตรโดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน จะเป็นการออกพันธบัตรจำหน่าย ในประเทศ และต่างประเทศ ผู้ซื้อพันธบัตรส่วนใหญ่จะเป็นสถาบันการเงินและองค์กรต่าง ๆ แต่เมื่อมีการแปรรูปเป็นการดำเนินกิจการโดยเอกชนแล้ว แต่พันธบัตรที่ได้จำหน่ายไปแล้ว ยังไม่ครบกำหนดไถ่ถอน

กระทรวงการคลังยังคงต้องรับภาระค้ำประกันต่อไป และอายุการไถ่ถอนพันธบัตร จะมีระยะเวลานานเช่น 5 ปี 8 ปี หรือ 10 ปี นอกจากนี้ในสัญญาแต่งตั้งผู้จัดการจำหน่ายและประกันการจำหน่ายพันธบัตร ระหว่างรัฐวิสาหกิจ กับผู้จัดการจำหน่าย ได้วางเงื่อนไขการไถ่ถอนพันธบัตร จะต้องเป็นการไถ่ถอนครั้งเดียวตามจำนวนที่ออก และไม่มีไถ่ถอนก่อนครบกำหนด เช่น การออกพันธบัตร ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 12 พ.ศ. 2543 กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย กำหนดระยะเวลาไถ่ถอน 9 ปี นับแต่วันออกพันธบัตรเป็นการไถ่ถอนครั้งเดียวเต็มจำนวนที่ออก และไม่มีไถ่ถอนก่อนครบกำหนด¹ การที่มีเงื่อนไขให้ไถ่ถอนได้ครั้งเดียวและห้ามไถ่ถอนก่อนกำหนดทำให้กระทรวงการคลังต้องรับภาระในฐานะผู้ค้ำ

¹เอกสารอัดสำเนา “สัญญาแต่งตั้งผู้จัดการจำหน่ายและประกันการจำหน่ายพันธบัตรการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ครั้งที่ 12”. 12 พฤษภาคม 2543, หน้า 2.

ประกันต่อไป หากมีการไถ่ถอนครบกำหนดก็ต้องประสบปัญหาการชำระเบี้ยปรับในฐานะผิดสัญญา

5.3.2.2 การออกพันธบัตรชนิดที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน จะเป็นการจำหน่ายพันธบัตรเพื่อเป็นการระดมทุนภายในประเทศ โดยจำหน่ายให้แก่สถาบันการเงิน และประชาชนทั่วไป แม้กระทรวงการคลังจะไม่ได้ค้ำประกันการออกพันธบัตร แต่ก็สามารถจำหน่ายได้เพราะความเชื่อถือในฐานะการเงิน สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐที่จะต้องควบคุมดูแลแต่เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยวิธีการขายหุ้นจากรัฐหรือองค์กรของรัฐ ถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจจะหมดไปจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับพันธบัตรที่ได้จำหน่ายออกไปแล้วนั้น สถาบันการเงินหรือประชาชนอาจเกิดความไม่มั่นใจในความมั่นคงของเอกชนที่ดำเนินการแทนรัฐวิสาหกิจ หากมีการเรียกร้องให้เอกชนหาหลักประกัน ผู้ค้ำประกันหรือมีการขายคืนพันธบัตร ก่อนครบกำหนดไถ่ถอนรัฐบาลจะเข้ามาดูแลได้มากน้อยเพียงใด หากรัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือในการค้ำประกันให้ก็จะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันต่อเอกชนผู้ประกอบการประเภทเดียวกัน แต่หากไม่ให้ความช่วยเหลือ ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันการเงิน และประชาชนที่ซื้อพันธบัตรสำหรับกรณีขายคืนพันธบัตรก่อนครบกำหนดไถ่ถอน หากมีผู้ขายคืนมากมาย เอกชนที่เพิ่งเข้ารับดำเนินกิจการ อาจจะไม่มีความสามารถเพียงพอในการรับซื้อคืนพันธบัตร

ในปี พ.ศ. 2539 มีรัฐวิสาหกิจที่กู้ยืมโดยการออกพันธบัตร เพื่อทดแทนเงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน เช่นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ออกพันธบัตรวงเงิน 3,000,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 9.20 ต่อปี ระยะเวลาไถ่ถอน 10 ปี¹ ดังนั้นจึงครบกำหนดไถ่ถอนในปี 2549 หากมีการขายหุ้นจากรัฐบาลถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจจะหมดไปในระหว่างที่ยังไม่ครบระยะเวลาไถ่ถอน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยร้องขอให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง รับภาระค้ำประกันพันธบัตรในส่วนนี้ รัฐบาลจะมีแนวทางหรือวิธีการใดที่จะช่วยเหลือหากรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกันให้ก็จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่สถาบันการเงินและประชาชน ภายในประเทศที่ซื้อพันธบัตรเนื่องจากความไม่เชื่อถือเอกชนผู้รับดำเนินการต่อไป การค้ำประกันจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะก่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ซื้อพันธบัตร แต่ในขณะที่เดียวกันหากมีการค้ำประกันรัฐวิสาหกิจในกรณีเดียวกันนี้มากมายผลเสียจะเกิดต่อผู้ค้ำประกันคือ กระทรวงการคลัง เช่นเดียวกัน

ที่มา : กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ใน <http://www.mof.go.th>.

5.4 บทสรุปประเด็นปัญหาการกู้ยืมและการค้ำประกัน

รัฐวิสาหกิจสามารถกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ ได้ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งในการกู้ยืมดังกล่าว จะมีส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน สำหรับวิธีการกู้ยืมสามารถดำเนินการได้หลายวิธี แต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาปัญหาและวิธีกู้ยืม 2 วิธี คือ

1. การกู้ยืมโดยการทำสัญญากู้ยืม
2. การกู้ยืมโดยการออกพันธบัตร

การกู้ยืมทั้ง 2 วิธี มีปัญหาที่ควรพิจารณาเมื่อรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นลูกหนี้ได้มีการแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด และรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด มาแต่เดิม กล่าวคือเมื่อมีการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจให้แก่สาธารณชน องค์การธุรกิจต่างๆ โดยการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จนกระทั่งรัฐบาลถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไม่มากกว่าร้อยละ 50 ทำให้สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจหมดไป หนี้สินต่างๆ ที่ได้กู้ยืมมาก่อนที่จะมีการแปรรูปจะก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย โดยจะแบ่งประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

5.4.1 การกู้ยืมโดยทำสัญญากู้ยืมและการค้ำประกันของรัฐวิสาหกิจประเภทที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ

รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะและมีสถานะเป็นนิติบุคคลเมื่อมีการแปลงสภาพทุนให้เป็นหุ้นเรือนหุ้นและมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ในส่วนของหนี้เดิมที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่นั้น ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไปแต่อาจเรียกค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันได้ (พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 มาตรา 24) ปัญหาทางกฎหมายที่จะต้องพิจารณาคือ

- (1) การค้ำประกันหนี้เดิมเมื่อมีการแปลงสภาพ
- (2) การค้ำประกันหนี้เดิม เมื่อรัฐวิสาหกิจแปรรูปแล้ว
- (3) การกู้ยืมในส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน

(1) การค้ำประกันหนี้เดิมเมื่อมีการแปลงสภาพ

รัฐวิสาหกิจที่ถูกแปลงสภาพ ไปเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด การค้ำประกันหนี้เดิมยังคงมีอยู่แต่มีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาคือ

(1.1) การสิ้นสุดภาระผูกพันการค้ำประกัน

(1.2) เมื่อรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 70 อำนาจการค้ำประกันจะสิ้นสุดลง ซึ่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง ในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่มีการขายหุ้นจนรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 70

(2) การค้ำประกันหนี้เดิม เมื่อรัฐวิสาหกิจแปรรูปแล้ว

(2.1) เจ้าหนี้จะยินยอมให้มีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจไปเป็นเอกชนหรือไม่

(2.2) หากมีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ จะต้องมีการทำสัญญาใหม่หรือไม่ และหากวงเงินกู้ยืมยังเบิกไม่ครบตามสัญญา ผู้ที่จะเบิกเงินงวดต่อไปจะโดยรัฐวิสาหกิจเดิม หรือเอกชนที่เข้ามารับดำเนินกิจการ

(2.3) แนวทางในการลดภาระค้ำประกันของกระทรวงการคลัง

- หาผู้ค้ำประกันร่วม
- หาหลักทรัพย์ หรือหลักประกันใหม่
- เรียกค่าธรรมเนียมการค้ำประกัน

(3) การกู้ยืมในส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน

(3.1) เมื่อมีการแปลงสภาพไปเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด เจ้าหนี้ อาจไม่เชื่อมั่นในสถานะทางการเงินของบริษัทใหม่ ดังนั้นจึงอาจจะมีการร้องขอให้กระทรวงการคลังรับภาระค้ำประกันหนี้เดิม

(3.2) เมื่อสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจหมดไป ภาระการค้ำประกันควรสิ้นสุดตามไปด้วยหรือไม่ หรือจะต้องมีการเรียกค่าธรรมเนียมในการค้ำประกัน

5.4.2 การกู้ยืมโดยทำสัญญากู้ยืมของรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือโดยนโยบายพิเศษของรัฐบาล

รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือโดยนโยบายพิเศษของรัฐบาลไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล การกู้ยืมเงินจะดำเนินการผ่านทางกระทรวงเจ้าสังกัด ดังนั้นหากมีการแปลงสภาพเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาคือ

(1) สัญญากู้ยืมเดิมที่ทำโดยกระทรวงเจ้าสังกัด เมื่อมีการแปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทแล้ว จะต้องมีการทำสัญญากู้ยืมกันใหม่หรือไม่และหากเจ้าหนี้ไม่ยินยอมให้มีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของสัญญา โดยถือว่าการเปลี่ยนตัวลูกหนี้เป็นการผิดสัญญากู้ยืมและเรียกให้มีการชำระหนี้โดยพลัน รัฐบาลจะมีแนวทางใดในการแก้ไขปัญหา

(2) หากมีการกู้ยืมในส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกันให้ และต่อมาเจ้าหนี้เรียกร้องให้ลูกหนี้หาหลักทรัพย์ประกันหรือผู้ค้ำประกัน กระทรวงการคลังจะเข้ามารับภาระได้มากน้อยเพียงใด

5.4.3 การกู้ยืมและการค้ำประกันของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด

(1) การกู้ยืมในส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน

รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) การกู้ยืมเพื่อใช้ในการลงทุนสูงดังนั้นโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการกู้ยืมจาก

ต่างประเทศ และกระทรวงการคลังค้าประกัน ซึ่งอำนาจการค้าประกันของกระทรวงการคลังจะ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 แก้ไข เพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลังค้าประกันการกู้ยืมของ รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด ได้เมื่อรัฐถือหุ้นร้อยละ 70 และตามพระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการค้าประกันหนี้เดิมของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ปัญหาคือการสิ้นสุดภาวะค้าประกันและการค้าประกันภายหลังที่ เอกชนเข้าดำเนินการแล้วหากมีการร้องขอให้กระทรวงการคลังค้าประกันต่อไป

(2) การกู้ยืมในส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน

การกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด หากมีความ จำเป็นต้องใช้เงินในจำนวนไม่สูงมากนัก จะกู้จากแหล่งกู้ยืมภายในประเทศและบางกรณี กระทรวงการคลังก็ไม่ได้ค้าประกันให้ ดังนั้นเมื่อรัฐถือหุ้นในบริษัทฯ ไม่มากกว่าร้อยละ 50 สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจหมดไป และหากเจ้าหน้าที่เรียกร้องให้ลูกหนี้คือรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่เข้ารับดำเนินการแทน หากหลักประกันหรือผู้ค้าประกันหรือมีการร้องขอให้กระทรวงการคลังค้า ประกันหากกระทรวงการคลังค้าประกันให้ก็จะเป็นการเลือกปฏิบัติในระหว่างเอกชนที่ดำเนิน กิจการอย่างเดียวกันเพราะนโยบายของรัฐคือ ให้มีการแข่งขันอย่างเสรี

5.4.4 การกู้ยืมโดยการออกพันธบัตร

(1) การออกพันธบัตร โดยกระทรวงการคลังค้าประกัน เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมี การบริหารงานโดยเอกชนแล้ว แต่พันธบัตรที่จำหน่ายยังไม่ครบกำหนดไถ่ถอน กระทรวงการคลัง ยังคงต้องรับภาระในฐานะผู้ค้าประกันต่อไปและอายุการไถ่ถอนพันธบัตรส่วนใหญ่จะมีระยะ เวลานาน เช่น 5 ปี 8 ปี หรือ 10 ปี ดังนั้นหากกระทรวงการคลังจะแก้ไขปัญหาเพื่อไม่ต้องมีภาระ ผูกพันในระยะยาว โดยการไถ่ถอนพันธบัตรก่อนครบกำหนดก็ต้องประสบปัญหาการชำระเบีย ยปรับ และข้อกำหนดโดยทั่วไปจะห้ามการไถ่ถอนคืนก่อนครบกำหนด

(2) การออกพันธบัตรชนิดที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน จะเป็นการระดมทุน ภายในประเทศ การจำหน่ายบัตรจะจำหน่ายให้แก่สถาบันการเงินและประชาชนทั่วไป แม้ กระทรวงการคลังจะไม่ได้ค้าประกันแต่ก็สามารถจำหน่ายได้เนื่องจากความเชื่อถือในฐานะการเงิน และสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐบาลจะต้องเข้ามาควบคุมดูแล แต่หากมีการแปรรูป จนกระทั่งพ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ ประชาชนและสถาบันการเงินที่มีพันธบัตรอยู่ในความ ครอบครองอาจไม่มั่นใจในความมั่นคงของเอกชนที่ดำเนินการแทนรัฐวิสาหกิจ อาจมีการเรียกร้อง ให้เอกชนหาหลักประกันมาค้าประกันพันธบัตร หรือขายคืนพันธบัตร

DRU

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรภาคหนึ่งของรัฐบาล นโยบายการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการประเภทที่ต้องมีการดำเนินที่คล่องตัวเหมือนภาคเอกชน ซึ่งหน่วยงานราชการไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะติดขัดทางด้านระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ กิจการที่รัฐวิสาหกิจประกอบการ เช่น การบริการสาธารณะ ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมในการกำหนดอัตราราคาสินค้าและบริการ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจยังประกอบกิจการประเภทที่หารายได้ให้รัฐบาล เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอีกด้วย เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานยาสูบ แต่กิจการเหล่านี้รัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมดูแล เพราะเป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวกับรายได้และสุขภาพของประชาชน

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากถูกควบคุมโดยหน่วยงานราชการที่รัฐบาลกำหนดให้เข้ามาควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ เช่น กระทรวงเจ้าสังกัด สำนักงานประมาณ คณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่รัฐบาลกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติ

จากการที่ถูกรัฐบาลควบคุมจนไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ประกอบกับการถูกควบคุมด้านการกำหนดอัตราราคาสินค้าและบริการ ทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายแม้จะได้รับเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ตาม รัฐวิสาหกิจจึงต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งภายในประเทศ และต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายที่ใช้ในการลงทุน จัดทำโครงการหรือขยายโครงการต่างๆ วิธีการกู้ยืมสามารถดำเนินการได้หลายวิธีแต่รัฐวิสาหกิจนิยมใช้ 2 วิธี คือ การทำสัญญากู้ยืม และการออกพันธบัตร ซึ่งจะมีในส่วนที่กระทรวงการคลังค้าประกันและไม่ค้าประกัน แต่ในกรณีเป็นการกู้ยืมจากแหล่งต่างประเทศ กระทรวงการคลังจะค้าประกันการกู้ยืมให้ เนื่องจากเจ้าหนี้หรือแหล่งให้กู้ยืมจะให้ความเชื่อถือมากกว่า รัฐวิสาหกิจกู้ยืมเอง และจะได้รับเงื่อนไขที่ผ่อนปรน เช่น อัตราดอกเบี้ยระยะเวลาการปลอดชำระหนี้ และระยะเวลาผ่อนชำระ สำหรับภาระค้าประกันที่กระทรวงการคลังค้าประกันเฉพาะหนี้ภายในประเทศ ยอด ณ วันที่ 31 มกราคม 2543 เป็นเงินจำนวน 478,789,858,156 บาท นับเป็นภาระค้าประกันในจำนวนเงินที่สูงมาก

การที่รัฐวิสาหกิจไม่ประสบความสำเร็จในการประกอบกิจการและมีภาระหนี้สินและภาระค้าประกันเป็นเงินจำนวนสูงขึ้นทุกปี รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงานกับรัฐวิสาหกิจ และถ่ายโอนกิจการไปสู่ภาคเอกชนในที่สุด ซึ่งเป็นการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนให้มีการแข่งขันทางด้านการค้าและอุตสาหกรรม และเป็นการลดภาระที่รัฐบาลมีต่อรัฐวิสาหกิจ โดยในการนี้รัฐบาลโดยความยินยอมของรัฐสภา จึงได้ตรากฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่ง คือพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม 2542 เป็นกฎหมายที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ

ประเภทองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งเดิมยังไม่มีทุนเป็นทุนเรือนหุ้น ให้มีการแปลงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด มีทุนเป็นทุนเรือนหุ้นเพื่อให้มีการกระจายหุ้นต่อไป แม้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะมีได้มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่การที่มีการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ ดังกล่าวข้างต้น เป็นวิธีเตรียมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั่นเอง

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ยังขาดบทบัญญัติที่จะใช้เป็นกลไกในการดำเนินการแปลงสภาพและแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือประชาชนโดยทั่วไป บทบัญญัติดังกล่าว คือ

6.1 มาตรการคุ้มครองความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ

จากการศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย และประเทศฝรั่งเศส กรณีที่เป็นการแปรรูปกิจการที่มีขนาดใหญ่หรือมีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคง ความปลอดภัยของชาติแล้ว จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายหรือการออกข้อบังคับ เกี่ยวกับผู้ถือครองหุ้น สำหรับประเทศไทย ได้มีการออกหุ้นซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้ถือหุ้นนี้เรียกว่า “Golden shares” เป็นหุ้นพิเศษที่ให้รัฐบาลมีอำนาจคุ้มครองกิจการที่มีการแปรรูป โดยการควบคุมดูแลนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของกิจการจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถือหุ้น “Golden shares” ก่อนและสำหรับประเทศฝรั่งเศส ไม่มีการคุ้มครองความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติโดยมีการออกหุ้นที่เรียกว่า “หุ้นพิเศษของรัฐ” ซึ่งจะออกหุ้นชนิดนี้ได้ ก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยรัฐดำเนินการตราฎีกาให้มี “หุ้นพิเศษของรัฐ” ซึ่งทำให้รัฐมีสิทธิพิเศษ คือ สิทธิการถือหุ้นในบริษัทที่มีการแปรรูปแล้วได้เกินสัดส่วนที่ถูกจำกัดไว้ตามกฎหมายแต่จะได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีที่มีอำนาจ และอำนาจในการคัดค้านการขายกิจการหรือหุ้นของบริษัทหากการขายกิจการหรือหุ้นนั้น จะกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของชาติ แต่สำหรับประเทศไทยการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีการแปรรูปโดยการกระจายหุ้นต่อไป ไม่มีบทบัญญัติใดๆ เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ เช่นประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ดังนั้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยจึงควรจะต้องมีมาตรการคุ้มครองความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ เพื่อป้องกันการถูกครอบครองกิจการโดยชาวต่างชาติ

6.2 การกั๊กและภาระการค้ำประกันภายหลังการแปลงสภาพ

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 ได้บัญญัติแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับภาระการค้ำประกันที่กระทรวงการคลังค้ำประกันรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เมื่อมีการแปลงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด ที่มีทุนเป็นทุนเรือนหุ้นหากหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทใหม่ เป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไป แต่อาจเรียกค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันได้ จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกั๊กและการค้ำประกันการกั๊กของวิสาหกิจภายหลังการแปลงสภาพเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัดและมีการกระจายหุ้น จนรัฐถือหุ้นไม่มากกว่าร้อยละ 50 ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ พ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติแนวทางการแก้ไขปัญหาเอาไว้ คือ

(1) ภาระหนี้สินในส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน หากมีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจไปเป็นเอกชนที่เข้ารับดำเนินการต่อจากรัฐวิสาหกิจ เจ้าหนี้อาจถือเป็นการผิดสัญญาและเรียกให้ชำระหนี้คืนโดยพลัน หรืออาจมีการร้องขอให้กระทรวงการคลังเข้ารับภาระค้ำประกัน

(2) การสิ้นสุดภาระค้ำประกันของกระทรวงการคลัง ซึ่งจะต้องรับภาระต่อไปแม้จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่ภาคเอกชนอย่างเต็มรูปแบบแล้ว

(3) ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 มาตรา 4 บัญญัติว่ารัฐวิสาหกิจที่รัฐหรือองค์กรของรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 70 กระทรวงการคลังจะหมดอำนาจในการค้ำประกัน ดังนั้นหากมีการขายหุ้นจนรัฐหรือองค์กรของรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 70 แม้จะมีการกู้ยืมต่อไปกระทรวงการคลังก็ไม่สามารถค้ำประกันได้ แต่ในทางปฏิบัติแม้กระทรวงการคลังจะไม่มีอำนาจในการค้ำประกัน แต่กิจการก็ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ หากมีการกู้ยืมโดยกระทรวงการคลังไม่ค้ำประกันให้ก็จะทำให้เกิดผลกระทบการดำเนินกิจการแต่หากกระทรวงการคลังค้ำประกันให้ก็จะเป็นการขัดแย้งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันฯ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

(1) การผ่อนชำระหนี้ในส่วนที่กระทรวงการคลังรับภาระค้ำประกัน

(2) การให้เอกชนที่รับดำเนินการต่อจากรัฐวิสาหกิจหาบุคคลหรือหลักทรัพย์มาค้ำประกันร่วมกับกระทรวงการคลัง

(3) การเรียกค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันการกู้ยืม

แต่แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ยังมีปัญหาทางปฏิบัติคือ

(1) การผ่อนชำระหนี้ในส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน ซึ่งเป็นการผ่อนชำระโดยนำเงินที่ได้รับชำระหนี้จากบุคคลภายนอกที่เป็นลูกหนี้ของรัฐวิสาหกิจก่อนมีการแปลงสภาพ เช่น หนี้ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปามาผ่อนชำระหนี้ในส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้ก่อน ซึ่งอาจจะกำหนดเป็นอัตราร้อยละของเงินที่ได้รับชำระหนี้จากบุคคลภายนอก แต่วิธีนี้มีปัญหาคือคงจะไม่มีผู้ถือหุ้นรายใดที่มีความประสงค์จะซื้อหุ้นจากกิจการที่มีภาระหนี้สินและต้องนำเงินส่วนหนึ่งมาผ่อนชำระหนี้ก่อน นอกจากนี้ยังไม่มีระยะเวลาที่แน่นอนว่าหนี้สินที่มีการค้ำประกันจะชำระเสร็จสิ้นเมื่อใด

(2) การให้เอกชนที่รับดำเนินการต่อจากรัฐวิสาหกิจหาบุคคลหรือหลักทรัพย์มาค้ำประกันร่วมกับกระทรวงการคลัง โดยปกติการรับภาระค้ำประกันการกู้ยืม เช่นการให้ธนาคารค้ำประกันการกู้ยืม ธนาคารจะคิดค่าประกันความเสี่ยงซึ่งเมื่อเทียบอัตราภาระจำนวนเงินที่จะค้ำประกันแล้วมีจำนวนสูงมาก และค่าประกันความเสี่ยงจะต้องชำระเป็นรายเดือน ดังนั้นนอกจากภาระหนี้สิน อัตราดอกเบี้ยที่รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่รับดำเนินการต่อ จะต้องแบกรับไว้แล้ว หากใช้วิธีนี้ก็จะเป็นการเพิ่มภาระทางการเงินอีกทางหนึ่ง

(3) การเรียกค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันการกู้ยืม ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 ที่บัญญัติให้กระทรวงการคลังสามารถเรียกค่าธรรมเนียมการค้ำประกันการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่รัฐวิสาหกิจต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันให้ ก็เนื่องจากรัฐวิสาหกิจนั้นๆ มีฐานะทางการเงินที่ไม่ดีพอ จึงต้องกู้ยืมเงิน ดังนั้นหากกระทรวงการคลังเรียกค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันการกู้ยืม ก็จะเป็นการเพิ่มภาระทางการเงินให้แก่รัฐวิสาหกิจ ทำให้การแปรรูปด้วยวิธีการกระจายหุ้นไม่สามารถดำเนินไปได้ตามนโยบายที่กำหนดไว้ เพราะผู้ซื้อหุ้นจะต้องพิจารณาความ

มั่นคง สถานะทางการเงิน ตลอดจนทรัพย์สินและภาระหนี้สินของกิจการที่ตนจะเข้าไปลงทุนซื้อหุ้น หากกิจการดังกล่าวมีภาระหนี้สินเป็นจำนวนมากและยังจะต้องมีการชำระค่าธรรมเนียมภาระการค้าประกันเป็นรายเดือน คงจะไม่มีผู้ซื้อหุ้นรายไต่ยินยอมซื้อหุ้น

การศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมและภาระการค้าประกันการกู้ยืมรัฐวิสาหกิจภายหลังการแปรรูปรวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เสนอมาดังกล่าวข้างต้น เป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพราะปัญหาภาระหนี้สินและภาระการค้าประกันเป็นปัญหาที่สำคัญเรื่องหนึ่ง หากรัฐบาลไม่วางแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขแล้วการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

DPU

DRU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและคณะ. เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524.

เฉลิมพล ศรีพงษ์. การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ. แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2/2526 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526

ชาญชัย แสงศักดิ์. องค์การมหาชน : องค์การของรัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2542.

ชินวุฒิ นเรศเสนีย์. "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)". การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เล่ม 2. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2543.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ และอาคม พัตมียะ. ศรีรามาทเพนนคร : รวบรวมความทางประวัติศาสตร์อยุธยาตอนต้น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2527

นันทวัฒน์ บรรมานันท์. ร่างรายงานการวิจัยเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, 2542.

ผานิต ทรงประเสริฐ. "นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัย จอมพล ป.พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481-2487". ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย กรุงเทพฯ : โครงการดำรงสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527.

พนม ทินกร ณ อยุธยา. การบริหารงานคลังรัฐบาล. เล่มที่ 2 พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : บริษัทศิลปสยามการพิมพ์, 2534.

พิพัฒน์ ไทยอารี. นโยบายและกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกรณีประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

_____. หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยกับรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

พิพัฒน์ ไทโยอารีและ. พิมพ์จรรยา นามวัฒน์. “แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ” เอกสารการสนทนชุดการ
บริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539

ไพศาล ชัยมงคล. **รัฐวิสาหกิจ**, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519

เพชร ชุมทรัพย์. **หลักการลงทุน**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531

วีระ ปิตรชาติ พิพัฒน์ ไทโยอารี. “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจไทยกับองค์กรอื่น” เอกสารการสนทนชุด
วิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539

ศิริพร สัจจามันท์. **รวมศัพท์เศรษฐกิจการค้า – การเงินระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ : บริษัทเอ็ด
ยูเคชั่น จำกัด(มหาชน), 2538.

อิสระ สุวรรณมล. “การแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ” เอกสารการสนทนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ
หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539

_____. “โครงสร้างองค์การในการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย” เอกสารการสนทนชุดวิชาการบริหาร
รัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7 นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539

ฝ่ายสวัสดิการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. **รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ** ประจำปี 2542
(เล่ม 3). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2543.

วารสาร

กองบรรณาธิการ กรมบัญชีกลาง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. **พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ**
วารสารการเงินการ คลัง 18,3 (มี.ค. – เม.ย. 2531)

สุรพล นิติไกรพจน์. “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย” **วารสารนิติศาสตร์** 29.
2 มิถุนายน 2542.

ฟิลิป มาติน. “กรอบทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรจัดทำบริการสาธารณะใน
ประเทศฝรั่งเศส”. แปลจาก “Le Cadre Constitutionnel des Privatisations”
โดยพิรุณา ดิงศัมพิทย์. **วารสารนิติศาสตร์** 29. 2 มิถุนายน 2542.

วิทยานิพนธ์

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิดเห็น.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

เฉลิมศักดิ์ จันทวิทิม. “การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในทางกฎหมาย” วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

วันเพ็ญ ททรัพย์สงเสริม. “การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการ สาธารณะในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ บัณฑิต วิทยาลัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

อรวรรณ มาตรรังสี. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินระหว่างประเทศของภาครัฐบาล.” วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

เอกสารอื่นๆ

กระทรวงการคลัง. “คำถาม-ตอบ เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” 27 ตุลาคม 2543
ใน <http://www.mof.go.th/sepcq.htm>. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. ฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด อุดมศึกษา, 2541.

กระทรวงการคลัง. สรุปแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. (กันยายน 2541.)

ศุภจิต มโนพิโมกษ์. “บทเรียนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์.” เอกสารการสัมมนา เรื่อง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย เพื่ออะไร และเพื่อใคร? คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 23 สิงหาคม 2541.

สำนักงานประมาณ. คู่มือปฏิบัติการงบประมาณ, ม.ป.ส. 2531.

สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง. คู่มือและแนวทางในการปฏิบัติ พระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปฏิรูปการศึกษา. เอกสารประกอบการ
สัมมนาระดมความคิด เรื่องพันธบัตร, เพื่อการปฏิรูปการศึกษา, ม.ป.ส. 2544.

หนังสือของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านเศรษฐกิจ ที่ ก.ค. 0529.3/23364 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2541.

เอกสารอัดสำเนา “สัญญาแต่งตั้งผู้จัดการจำหน่ายและประกันการจำหน่ายพันธบัตรทาง
พิเศษ
แห่งประเทศไทย พ.ศ.2543 ครั้งที่ 12” 12 พฤษภาคม 2543.

เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่ง
ประเทศไทย (ปตท.) เป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). วันที่ 8 กันยายน 2544.

รายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
เป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). วันที่ 8 กันยายน 2544.

กฎหมายและระเบียบต่างๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2503 (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2511 แก้ไขเพิ่มเติม (ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 203 พ.ศ. 2515 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4)

พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519

พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

ระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2507 และ พ.ศ. 2522

ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520

ระเบียบว่าด้วยการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528

ภาษาอังกฤษ

BOOKS

Christophe ECK and Thierry Jacomet. "Privatizations" French legal framework and experiences." Council of State with the concurrence of the French Embassy in Thailand, November 6, 2000. Bangkok, Thailand.

Her Majesty's Treasury Guide to the UK Privatisation Programme, 1995.

World Bank Privatization Database. "Progress in Privatization." ใน [http : // www. World Bank.com](http://www.WorldBank.com).

DRU

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นางสาวทิพย์รัตน์ วงศ์รัตน์

วัน เดือน ปีเกิด 8 กุมภาพันธ์ 2507

วุฒิการศึกษา

- นิติศาสตร์บัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2530

ประวัติการทำงาน

- แผนกผลประโยชน์เกื้อกูล กองสวัสดิการ ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์
การไฟฟ้านครหลวง
ตำแหน่งบุคลากร 6

DRU