

บทสรุป ข้อเสนอแนะ

และแนวทางของกระบวนการทางกฎหมายในการแก้ไข้ปัญหาและอุปสรรค

บทสรุป

กิจการของรัฐที่อยู่ในโครงการการแปรรูปไปเป็นของเอกชนในประเทศไทยนั้น จะมี เฉพาะกิจการของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยยึดหลักเกณฑ์ว่ากิจการใดเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามนิยามในพระราชบัญญัติวิธึงบประมาณ พ.ศ.2502 และเพื่อสะดวกในการศึกษาจึงยึดการ แบ่งประเภท ตามเกณฑ์ของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภท โดยแบ่งเป็น 4 ประเภท ซึ่งรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภท จะมีลักษณะเฉพาะตัวที่ต่างกัน และมีประเภทของงานที่ต่างกัน หากรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทเหล่านี้จะดำเนินการแปรรูปกิจการตามวิธีการทางกฎหมายที่มีอยู่ ในประเทศไทยในปัจจุบัน จึงคงต้องใช่วิธีการที่แตกต่างกันบ้าง คือ

1. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือ ประกาศคณะปฏิวัติ ดำเนินการแปรรูปกิจการโดยการแก้ไข้พระราชบัญญัติจัดตั้ง
2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ดำเนินการแปรรูปกิจการโดยพระราชกฤษฎีกา
3. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดำเนินการแปรรูปกิจการโดยการโอนหุ้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
4. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี ดำเนินการแปรรูปกิจการโดยมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อกฎหมายจัดตั้ง ของแต่ละกิจการได้ดำเนินการแปรรูปกิจการแล้ว จึงหากกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการมาบังคับใช้ประกอบตามแต่ละ เรื่องที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการ คือ

1. กฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจแต่ละองค์กร
2. กฎหมายที่ควบคุมธุรกิจนั้น
3. พระราชบัญญัติว่าด้วยการจะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

4. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ.2504

5. ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ.2535

6. ข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการรับและเพิกถอนหลักทรัพย์จดทะเบียน

สำหรับรูปแบบของการแปรรูปกิจการนั้น มีหลายวิธีการ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกัน โดยแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. กระบวนการโดยวิธีการอันมีลักษณะเป็นการโอนกิจการหรือโอนความเป็นเจ้าของ
2. กระบวนการโดยวิธีการอันไม่มีลักษณะเป็นการโอนกิจการหรือโอนความเป็นเจ้าของ

ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลว่า จะให้เอกชนมีบทบาทต่อกิจการนั้น ในการเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงไร เพราะจะมีลักษณะและผลที่แตกต่างกัน

จากวิธีการทางกฎหมายที่นำมาใช้หรือหากจะนำมาใช้ในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน พบว่ามีปัญหาและอุปสรรค สรุปได้ดังนี้

1. กฎหมายที่ควบคุมธุรกิจบางประเภทไม่เปิดช่องให้แปรรูปกิจการเพื่อให้เอกชนดำเนินการได้
2. แต่ละรัฐวิสาหกิจ หากดำเนินการแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง จะทำที่มีกฎหมายในรัฐสภาที่ต้องพิจารณามากมาย และก่อให้เกิดความล่าช้า และหากมีกฎหมายเฉพาะองค์กรนั้นก็ไม่สามารถนำไปใช้กับกิจการแห่งอื่นได้

3. กฎหมายที่มีอยู่ดังที่กล่าวมาแล้วนั้นไม่เหมาะสม และไม่ชัดเจนต่อการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน คือ ไม่อาจจะแก้ไขหรือนำมาใช้ได้กับการแปรรูปกิจการได้อย่างสมบูรณ์ จึงต้องมีมติคณะรัฐมนตรีมาแก้ไขจุดบกพร่องนั้น ๆ

4. พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ก่อให้เกิดความล่าช้า และไม่อาจจะนำมาใช้กับการแปรรูปกิจการโดยการขายหุ้น หรือขายกิจการ หรือ จัดตั้งบริษัทใหม่ได้ เพราะ พ.ร.บ. นี้ จะเกี่ยวข้องกับงานลักษณะเป็นการให้สัมปทานโครงการต่าง ๆ เท่านั้น

5. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2504 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้น และซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535 ซึ่งน่าจะเกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการของรัฐ ไปเป็นของเอกชนโดยตรง แต่กลับมีปัญหา ทำให้ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะและแนวทางของกระบวนการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

จากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่มีอยู่ คือ ไม่มีกฎหมายในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนอย่างเฉพาะเจาะจง และกระบวนการทางกฎหมายไม่ชัดเจน คือ ไม่มีกฎหมายที่กำหนดถึงขั้นตอนเริ่มแรกของกระบวนการ จนถึงผลของกิจการที่ได้รับการแปรรูปกิจการไปแล้วว่าเป็นอย่างไร ดังนั้น หากมีกฎหมายที่กำหนดไว้เฉพาะเจาะจง อันเป็นกฎหมายหลักย่อมมีความสมบูรณ์และชัดเจนมากกว่า ส่วนการที่จะให้แต่ละรัฐวิสาหกิจมีกฎหมายในการแปรรูปกิจการ อันเป็นการเฉพาะองค์การ หรือแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการแปรรูปของแต่ละกิจการ ย่อมไม่เหมาะสม เพราะจะเกิดความล่าช้าและจะทำให้แต่ละองค์กร เมื่อต้องการแปรรูปกิจการก็ต้องดำเนินการเช่นนี้ ทุก ๆ ครั้งของทุก ๆ องค์กร เพราะกฎหมายที่แต่ละองค์กรที่ใช้ นั้นจะเป็นเอกเทศ และกิจการอื่น ไม่อาจจะนำมาใช้กับกิจการของตนได้ เพราะแตกต่างกัน ชื่อเท็จจริง ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงมีความเห็น ว่าควรจะต้องให้มีกฎหมายที่พูดถึงกระบวนการการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนในลักษณะเป็นกระบวนการที่ชัดเจน เป็นกฎหมายหลัก อันมีลักษณะเป็นแม่บททางกฎหมาย

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการของรัฐ
ไปเป็นของเอกชนดังต่อไปนี้ คือ

กฎหมายการแปรรูปกิจการฯ นี้ ควรกำหนดถึงกระบวนการตั้งแต่รัฐวิสาหกิจนั้นต้อง
การดำเนินการตามนโยบายการแปรรูปกิจการ จนถึงผลของการแปรรูปกิจการ โดยให้มีคณะ
กรรมการการแปรรูปกิจการฯ เป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ และการกำหนดสิทธิและหน้าที่
ไว้อย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏอยู่ในความเห็นของผู้วิจัยใน บทที่ 4. เพื่อให้คณะกรรมการนี้ มีทั้ง
แนวความคิดของรัฐ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมในสายตาของรัฐ และมีทั้งความคิดของ
ภาคเอกชนเพื่อมองในลักษณะความเป็นไปอย่างเอกชน ดังนั้น คณะกรรมการนี้ควรประกอบด้วย

1. ผู้แทนจากหน่วยราชการ เพราะเพื่อให้คณะกรรมการนี้อยู่ในสายตาของรัฐ
2. ผู้แทนจากกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น เพราะเป็นผู้รู้ข้อเท็จจริงของกิจการรัฐวิสาหกิจ
นั้นอย่างแท้จริง
3. ผู้แทนจากสถาบันการเงิน เพราะกิจการรัฐวิสาหกิจเมื่อได้รับการแปรรูปไปแล้ว
จะอยู่ในแวดวงธุรกิจการเงิน ดังนั้นจึงควรมีผู้ที่อยู่ในภาคสถาบันการเงินเข้ามา
เกี่ยวข้อง
4. ผู้แทนจากภาคเอกชน เพราะการแปรรูปกิจการไปเป็นของเอกชนนี้จะมีภาคเอกชน
เป็นผู้ลงทุน จึงควรมีให้ภาคเอกชนได้แสดงความคิดเห็นในคณะกรรมการนี้ด้วย
5. ผู้แทนจากสำนักงานกฎหมาย เพราะเพื่อให้คณะกรรมการดำเนินการไปได้อย่าง
สมบูรณ์ในด้านกฎหมาย เป็นผู้รู้กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้กับการ
แปรรูปกิจการนั้น

คณะกรรมการนี้ควรมีอำนาจและหน้าที่ คือ

1. การตีราคาทรัพย์สิน และกำหนดราคาหุ้น
2. กำหนดรูปแบบการแปรรูปกิจการ
3. กำหนดสัดส่วนการถือครองหุ้นของภาครัฐและเอกชนทั้งไทยและเอกชนต่างชาติ และรวมถึงการถือหุ้นของพนักงาน
4. กำหนดคณะกรรมการชุดแรกของกิจการที่ได้รับการแปรรูป
5. กำหนดข้อจำกัดการถือครองหุ้นของเอกชนต่างชาติ ตามหลักหุ้นทอง (golden shares)

โดยให้คณะกรรมการนี้เปิดเผยผลการดำเนินงาน โดยรายงานต่อสาธารณชนทุก ๆ

ช่วงของงาน

นอกจากนี้ควรมีฝ่ายเลขานุการหรือฝ่ายธุรการของคณะกรรมการที่ชัดเจนซึ่งเป็นกลุ่มคนทำงานอื่นเป็นงานหลัก และมีความเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับการกำกับของฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวงเจ้าสังกัด หรือหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ

หน่วยธุรการของคณะกรรมการนี้ ควรแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

- (1) หน่วยธุรการทั่วไปให้แก่คณะกรรมการ
 - (2) เป็นหน่วยธุรการที่เป็นกลไกในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน
- ข้อที่ควรพิจารณาว่าควรจะกำหนดหรือให้สิทธิไว้ในกฎหมายนี้หรือไม่ ดังต่อไปนี้
- (1) การผ่อนผันมติของหากกฎหมายที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจมาใช้ เมื่อแรกการ

แปรรูปกิจการก่อนการกระจายสัดส่วนให้เป็นเอกชน

- (2) การกำหนดองค์กรหรือคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาสัดส่วนของหุ้นที่ถือ
 - โดยกรรมการหรือพนักงาน
 - โดยเอกชนไทยและต่างชาติ
 - การกระจายหุ้นและการซื้อหุ้นคืน
- (3) เอกสิทธิ์ หรือสิทธิพิเศษของรัฐในสัญญา
 - ในลักษณะของสัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่
- (4) สิทธิผูกขาด

- (5) สถานะของพนักงานของกิจการ
- (6) สิทธิเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- (7) สิทธิการไม่ถูกบังคับคดี ยึดทรัพย์หรืออายัดสิทธิ์
- (8) ข้อพิพาทของพนักงานต่อกิจการ
- (9) หนี้สินของกิจการรัฐวิสาหกิจเดิมว่าจะโอนมายังกิจการใหม่หรือไม่
- (10) การจัดหาเงินทุนของกิจการในฐานะที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นหรือผู้ถือหุ้น

ผู้ถือหุ้นต่างชาติ

- (11) การกำกับดูแล ทั้งคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการ
- (12) การอุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการผู้ทำหน้าที่กำกับดูแล

การกำกับดูแลดังกล่าว (11) นี้ ควรมีองค์การของรัฐบาลเป็นผู้ทำหน้าที่ในลักษณะที่รัฐเป็นผู้กำกับดูแล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีองค์การทำหน้าที่กำกับดูแลซึ่งอาจมีลักษณะเช่นเดียวกันกับหลักทั่วไป คือ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่หากกิจการนั้นเป็นกิจการที่มีผู้ผลิตสินค้าหรือบริการน้อยรายและเป็นกิจการเกี่ยวกับสาธารณสุขโรค ก็ควรมีคณะกรรมการที่กำกับดูแลเฉพาะเจาะจงสำหรับประเภทของกิจการนั้น โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณสุขชนเป็นหลัก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย