ปัญหาในการกำหนดสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย

PROBLEMS ON THE STATUS DEFINING OF “STATE-OWNED ENTERPRISE” IN THAI LAW

ณัฐวุฒ ไพศาลวัฒนา

NATTAWUT PAISALWATTANA

นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: pongmann@gmail.com

Graduate student in the Doctor of laws Program,

Faculty of law, Thammasat University: pongmann@gmail.com

Received: July 7, 2020

Revised: May 4, 2022

Accepted: June 2, 2022

บทคัดย่อ

สถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศไทยเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าเป็นกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของหรือรัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ จากการศึกษาหนังสือ บทความทางวิชาการ และการค้นคว้ากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” รวมตลอดถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง พบว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและกฎหมายที่กำหนดสถานะให้กิจการนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจในกฎหมายแต่ละฉบับมีขอบเขตความครอบคลุมประเภทและจำนวนกิจการที่แตกต่างกันไปตามแต่ละฉบับ โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะกำหนดขอบเขตประเภทกิจการไว้ครอบคลุมมากที่สุด แต่กลับเป็นการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ”ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังพบว่า มีการนำบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไปใช้อ้างอิงเป็นบทนิยามตามกฎหมายฉบับต่างๆ เป็นจำนวนมากทั้งที่ยังไม่มีความแน่ชัดว่ามีกิจการใดต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการกำหนดบทบัญญัติเพื่อยกเว้นสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ในกฎหมายบางฉบับทั้งที่กิจการเหล่านั้นไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว สภาพปัญหาในการกำหนดสถานะ “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทยดังกล่าวจึงจำเป็นต้องแก้ไขเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณากำหนดกิจการ“รัฐวิสาหกิจ” ให้มีสถานะและรูปแบบการจัดตั้งแบบเดียวกัน หรือให้รัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายแม่บทฉบับเดียวกัน

คำสำคัญ: รัฐวิสาหกิจ, บทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ”,พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ABSTRACT

The status of a state-owned enterprise (SOE) in Thailand is generally attributed to an enterprise fully owned by the state, or in which the government holds a majority share. This research studied relevant books, articles, provisions on defining SOE in Thai law, and cabinet resolutions to determine if objectives in founding SOEs or the meaning and coverage of SOEs as prescribed in Thai law followed the spirit of the law. Most Thai laws relating to SOEs define the status of SOE differently than do the unclear definitions in the Budgetary Procedures Act, B.E. 2502 (1959), which are nevertheless cited in other Thai laws as references. In addition, provisions have been put into place to exclude the status of SOE in some laws. Ambiguities remain about the status of SOEs under Thai law, which strongly affects efficiency of legal enforcement, despite the fact that some other institutions have no incentive to resemble SOEs to begin with. These findings suggest that to resolve the aforementioned issues, SOE status should be more clearly defined by standardizing the format of all SOEs to achieve a more uniform status or establish all SOEs under a sole law.

Keywords: Status, State-owned enterprise (SOE), Budgetary Procedures Act, B.E. 2502 (1959)

1. บทนำ

ประวัติศาสตร์ของการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยได้ปรากฏข้อมูลเชิงประจักษ์ถึงการทำหน้าที่ของหน่วยงานหลักทางเศรษฐกิจและสังคม[1]ที่เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งมีความหมายโดยตรงว่าเป็นวิสาหกิจของรัฐ[2] ในขณะที่จุดเริ่มต้นของการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจกลับไม่มีการบันทึกหลักฐานที่แน่ชัดถึงเหตุจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ที่ไม่ใช่ส่วนราชการ และไม่มีสถานะเป็นเอกชน และยังไม่มีความชัดเจนถึงขนาดที่ว่ากิจการใดที่จะถือว่าเป็น “รัฐวิสาหกิจ” แห่งแรกที่จัดตั้งขึ้นในไทย เพราะในขณะที่จะถือว่ากิจการใดเป็นรัฐวิสาหกิจแห่งแรกในช่วงเวลาที่ได้มีการจัดตั้งกิจการนั้น ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ขึ้น ในขณะที่ข้อมูลทางด้านวิชาการส่วนใหญ่จะเป็นการวางแนวทางการวิเคราะห์ถึงสภาพของปัญหาจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมเป็นส่วนใหญ่ จวบจนกระทั่งปัจจุบันกฎหมายต่างๆ ของไทยที่ได้กำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้นั้น ก็ล้วนเป็นการอ้างอิงต่อเนื่องกันมาตามกฎหมายต้นแบบ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่มีการกำหนดประเภทองค์กรที่หลากหลายรูปแบบ ทั้งองค์การของรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รวมถึงบริษัทที่รัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบที่จะเรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งแท้จริงแล้วกิจการเหล่านั้นควรจะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” หรือ “วิสาหกิจของรัฐ” หรือไม่ กลับไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัด นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนในสถานะของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวกลับมีการนำไปกำหนดเป็นบทนิยามตามกฎหมายฉบับต่างๆ ที่แตกต่างกันไปตามแต่ละเจตนารมณ์ อันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอีกด้วย อย่างไรก็ดี การศึกษาปัญหารากฐานของรัฐวิสาหกิจไทย คือ ปัญหาในการกำหนดสถานะ “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย กล่าวคือตั้งแต่เริ่มต้นจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งแรกในประเทศมาจนปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนว่า ประเทศไทยมุ่งประสงค์จะให้มีรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อการใด และการนำกฎหมายแต่ละฉบับไปใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือไม่เพียงใด การศึกษาสถานะของรัฐวิสาหกิจจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการ วัตถุประสงค์และความจำเป็นในการมี “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศไทย

กฎหมายไทยที่ถือเป็นกฎหมายต้นแบบในการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้น ได้กำหนดบทนิยามเอาไว้ในมาตรา 4 บัญญัติว่า

> ““รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า
>
> (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
>
> (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
>
> (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

---

[1] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ‘บทบาทของธุรกิจและรัฐวิสาหกิจในการสร้างความมั่นคงให้แก่ชุมชน’ ในรายงานทีดีอาร์ไอ (ฉบับที่ 58 เดือนพฤษภาคม 2551) 3-5. <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2012/09/wb58.pdf> สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2562.

[2] เสรี พงศ์พิศ วิชิต นันทสุวรรณ และจำนงค์ แรกพินิจ,*วิสาหกิจชุมชน แผนแม่บท แนวคิด แนวทางตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติ* (ภูมิปัญญาไท 2544) 23.

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ”[3]

โดยเป็นการรวมเอาองค์กรหลากหลายประเภท หลากหลายรูปแบบเอาไว้ทั้ง “องค์การของรัฐบาล” “หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ” “บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ” และบริษัทที่ถูกถือหุ้นจากกิจการข้างต้นจนเกินกว่าร้อยละห้าสิบ รองลงไปอีกหลายชั้น ซึ่งจะถูกเรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” และมาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้น เป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้เข้าใจต้นแบบทางความคิดทั้งในส่วนของการกำหนดนิยามในกฎหมายภายหลังจากมีการจัดตั้งกิจการดังกล่าวขึ้น ในส่วนของเหตุผลของการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ที่ครอบคลุมและหลากหลายประเภทองค์กร และในส่วนของการนำนิยามที่กว้างขวางครอบคลุมนั้นไปอ้างอิงในกฎหมายฉบับอื่นๆจนกระทั่งปัจจุบัน

บทความฉบับนี้จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาในการกำหนดสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทยโดยศึกษาหลักการและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งของสากลและของประเทศไทยเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่รัฐประสงค์จะให้มีรัฐวิสาหกิจขึ้น การกำหนดสถานะให้กับรัฐวิสาหกิจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับต่างๆ ที่แตกต่างกัน ผลกระทบจากการอ้างอิงนิยาม รวมถึงการยกเว้นสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจให้กับบางองค์กรโดยบัญญัติเอาไว้ในกฎหมาย จนเป็นเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนกับสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ของไทย โดยบทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำดุษฎีนิพนธ์ในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ของผู้จัดทำบทความนี้ด้วย

2. หลักการและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

การจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตั้งแต่ในอดีตมีเหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแตกต่างกันไปตามแต่ละภารกิจ เป้าหมายที่มีต่อองค์กรในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ ซึ่งปัจจัยต่างๆ ที่มีนั้น ส่งผลต่อรูปแบบและสถานะขององค์กรที่เรียกว่า“รัฐวิสาหกิจ” ให้มีความแตกต่างออกไปในหลายรูปแบบ ซึ่งสามารถพิจารณาปัจจัยในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในทางสากลของต่างประเทศและของประเทศไทย ดังนี้

2.1 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในทางสากลของต่างประเทศ

องค์กรประเภท “รัฐวิสาหกิจ” ได้มีการจัดตั้งขึ้นในหลากหลายประเทศ โดยมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปตามแต่สถานะและรูปแบบของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของแต่ละประเทศนั้น เช่น State-Owned Enterprises ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสถานะของกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ Public Enterprise ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสถานะของความเป็นองค์กรของรัฐ ในขณะที่บางประเทศจัดตั้งกิจการประเภทรัฐวิสาหกิจขึ้นในรูปแบบของบริษัทเท่านั้น โดยใช้ชื่อเรียกว่า

[3] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502.

Joint Stock companies หรือ Government-linked companies ซึ่งแต่ละประเทศนั้นมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน โดยสามารถจำแนกวัตถุประสงค์ได้ดังต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์ทางการเมือง การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจภายใต้วัตถุประสงค์ในทางการเมืองเป็นกรณีปกติที่ยุคสมัยของรัฐบาลต่างๆ จะจัดตั้งกิจการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจหรือสังคมของแต่ละประเทศนั้นๆ โดยกิจการนั้นอาจจัดตั้งขึ้นได้โดยภาคเอกชนก่อนแล้วจึงมีการโอนภารกิจของเอกชนนั้นให้กลับมาเป็นของรัฐซึ่งมักจะเกิดขึ้นกับกิจการที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่บางกรณีอาจเป็นการจัดตั้งกิจการขึ้นใหม่โดยรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาหรือดำเนินภารกิจด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นโดยมุ่งเน้นความยืดหยุ่นคล่องตัวในการประกอบกิจการที่มากกว่าส่วนราชการ กิจการรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงมีส่วนผสมระหว่างความเป็นส่วนราชการและความเป็นเอกชน[4]

ในขณะที่ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส คือ Michael Durupty กล่าวว่าความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ”จะต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ องค์ประกอบทางเนื้อหา (Critère matériel) และองค์ประกอบทางรูปแบบ (Critère organique) โดยในส่วนขององค์ประกอบทางเนื้อหาของกิจการจะเป็นกิจการที่มีภารกิจหลักในด้านการอุตสาหกรรม หรือการผลิตสินค้าหรือบริการโดยมีรายได้ค้ำจุนกิจการจากการจัดให้มีสินค้าหรือบริการนั้น นอกจากนี้องค์ประกอบทางเนื้อหาที่สำคัญคือกิจการประเภทดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กลไกการแข่งขันในตลาดคู่ขนานไปกับภารกิจในการให้บริการสาธารณะ ในขณะที่องค์ประกอบทางรูปแบบมีสาระสำคัญเกี่ยวกับสถานะความเป็นนิติบุคคลขององค์กรและความเป็นเอกเทศที่แยกต่างหากจากรัฐหรือเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระ และความยืดหยุ่นคล่องตัวในการดำเนินงานและสามารถกำหนดนโยบายของตนที่นอกเหนือจากนโยบายซึ่งกำหนดโดยองค์กรที่ควบคุมอยู่ได้ รวมถึงการเป็นรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่น มีหุ้น หรือมีเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งในการบริหารองค์กร หรืออาจมีอำนาจเหนือกว่าในการตัดสินใจหรือในการหาผลประโยชน์[5] ซึ่งจะเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นรัฐวิสาหกิจของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ถือ “หลักการมีอำนาจครอบงำชี้ขาดหรือการอยู่ภายใต้อาณัติของรัฐเป็นสำคัญ มิได้ถือเอาจำนวนทุนเป็นส่วนข้างมากเพียงอย่างเดียว”

(2) วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ เป็นการจัดตั้งองค์กรโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินภารกิจต่างๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะภารกิจทางเศรษฐกิจที่ได้รับโอนมาเป็นของรัฐ และวัตถุประสงค์รองของกิจการประเภทนี้คือการพัฒนาองค์กรให้จูงใจเอกชนในการลงทุน หรือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในการดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมภารกิจทั้งในด้านการหารายได้เข้ารัฐ โดยจะเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดเช่น กิจการยาสูบ สุรา เป็นต้น รวมถึงกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เป็นรัฐวิสาหกิจในประเทศสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียด้วย และภารกิจในการใช้ประโยชน์หรือบริหารทรัพยากรธรรมชาติที่มี ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในประเทศที่มีทรัพยากรจำนวนมาก เช่น แร่ น้ำมัน หรือก๊าซธรรมชาติ โดยมีประเทศที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดย

---

[4] สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, ‘มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2533) 17.

[5] Michel Durupty, “Esiste-t-il un critère de l’ enterprise publique?” Revue Administrative (Septembre-Octobre 1984) 19, อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์, ‘หลักเกณฑ์ในการจำแนกวิสาหกิจมหาชน : ศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทยและฝรั่งเศส’ กันยายน (2531) วารสารนิติศาสตร์ 80.

อ้างอิงวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจนี้ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐอิตาลี ที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการเหมืองถ่านหิน เป็นต้น[6]

(3) วัตถุประสงค์ทางการปกครองและทางสังคม ซึ่งจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศโดยมีเหตุผลเสริมในทางเศรษฐกิจไปด้วย เช่น การก่อสร้างทางรถไฟไปในท้องที่ต่างๆ เป็นต้น[7] ในขณะเดียวกันยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์ทางสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในหลากหลายด้าน เช่น การคมนาคม การสื่อสารโทรคมนาคม การสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ โดยปรากฏตัวอย่างของประเทศที่มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ทางสังคม เช่น ประเทศฝรั่งเศส ที่รัฐจะเป็นผู้ประกอบกิจการรถไฟฟ้า ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาที่รับโอนกิจการรถไฟฟ้ามาเป็นของรัฐ รวมถึงการเข้าดำเนินกิจการไปรษณีย์โทรเลข ก๊าซ และไฟฟ้าอีกด้วย[8]

นอกจากนี้ในส่วนของผลการศึกษาด้านรัฐวิสาหกิจขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development; OECD) ในเรื่องแนวทางการกำกับดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจ ปรากฏผลการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศซึ่งสามารถจำแนกลักษณะของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของนานาประเทศ ได้ว่า เป็นกิจการที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของแต่ละประเทศนั้น รวมถึงบางกิจการที่รัฐสามารถแสดงสิทธิหรือใช้สิทธิความเป็นเจ้าของในกิจการนั้นได้ และหมายความรวมถึงบริษัทร่วมทุน (Joint Stock Companies) บริษัทจำกัด (Limited liability companies) สำหรับองค์กรในบางประเทศที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะจะถูกพิจารณาว่ามีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจต่อเมื่อวัตถุประสงค์หรือภารกิจขององค์กรนั้นเป็นส่วนสำคัญกับระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ[9]

ในส่วนของผลการศึกษาของธนาคารโลก (World Bank) ในเรื่องของคู่มือการกำกับดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจ ปรากฏผลการศึกษาว่า รัฐบาลต่างๆ ทั่วโลกได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาอย่างยาวนานด้วยวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อบริการสาธารณะ การดำเนินภารกิจที่จำเป็นเช่น ด้านการเงิน ด้านการประปา ด้านการไฟฟ้า เป็นต้น การเป็นหน่วยงานสร้างรายได้ส่งกระทรวงการคลังของประเทศ โดยมีภารกิจพื้นฐานเป็นการดูแลในขั้นตอนการผลิตของสินค้าหรือบริการ การมีอำนาจในการควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติ การเป็นกลไกสร้างเสถียรภาพและดำเนินภารกิจในตลาดที่ยังไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการ นอกจากภารกิจทางด้านเศรษฐกิจแล้ว รัฐวิสาหกิจจะมีหน้าที่ในเชิงสังคมทั้งการเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญของประเทศด้วย[10]

---

[6] สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, (เชิงอรรถ 4) 18.

[7] จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 'วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), 45.

[8] สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, (เชิงอรรถ 4) 19.

[9] OCED 'OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises' (2015) OECD Publishing, Paris, 14. < https://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2017/07/OECD-2015.pdf> สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2561.

[10] World Bank Group 'Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A toolkit' (2014) 1-2. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20390/9781464802225.pdf?sequence=1&isAllowed=y> accessed 10 September 2018.

นอกจากนี้กลุ่มบริษัทในเครือ ไพร้ซ วอเตอร์เฮ้าส์ คูเปอร์ ได้จัดทำรายงานเรื่อง รัฐวิสาหกิจ เครื่องมือในการเพิ่มมูลค่าให้กับสาธารณะ ซึ่งเป็นการรวบรวมสรุปผลการศึกษาจากของทั้ง OECD และธนาคารโลก โดยได้บ่งชี้ลักษณะและวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศไว้หลายประการ ได้แก่ การจัดหาสินค้าหรือบริการสาธารณะให้กับประชาชนและสังคม เป็นแหล่งจ้างงานสำคัญของประเทศโดยเฉพาะกิจการที่เป็นกลยุทธ์สำคัญในการพัฒนาประเทศ กิจการนั้นจะต้องจำกัดหรือสงวนสิทธิเอกชนหรือต่างชาติไม่ให้ควบคุมกิจการได้ กิจการต้องเป็นแหล่งรายได้ให้กับรัฐและมีหน้าที่ในการเพิ่มช่องทางการเข้าถึงบริการสาธารณะ และกิจการมีลักษณะเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของทุกประเทศที่ใช้ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจคือ จำเป็นจะต้องจัดตั้งขึ้นเพราะตลาดนั้นๆ ที่จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจยังไม่มีความสมบูรณ์ และหากไม่จัดตั้งกิจการนั้นจะทำให้รัฐไม่สามารถบรรลุเป้าหมายภารกิจในการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านตลาดเงินและตลาดทุน รวมถึงการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อบริการสาธารณะในประเทศได้[11]

หลักการและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในทางสากลจึงมีความชัดเจนว่าเป็นกิจการที่รัฐมุ่งประสงค์จะจัดตั้งกิจการเหล่านั้นขึ้นเพื่อดำเนินกิจการในสองลักษณะสำคัญคือ กิจการอันมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยตรง เช่น กิจการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ กิจการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ เป็นต้น และกิจการอันมีลักษณะเป็นกิจการเชิงพาณิชย์เพื่อเป็นการหารายได้ให้กับรัฐในอีกทางหนึ่ง โดยเป็นการจัดตั้งกิจการที่อิสระและเป็นเอกเทศต่างหากจากหน่วยงานของรัฐ

2.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของไทย

สำหรับประเทศไทย รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจสำคัญภายใต้วัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้มีความก้าวหน้าและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม ซึ่งจะเห็นได้ว่า กิจการรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นมานานแล้วในประเทศไทยแต่ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ แต่โดยส่วนใหญ่จะจัดตั้งขึ้นตามความต้องการตามเหตุการณ์หรือสถานการณ์ของประเทศที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้ง

ในการศึกษาขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของไทยนั้น มีเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องเข้าใจเสียก่อนว่า เหตุใดจึงต้องมีการจัดตั้งกิจการประเภทที่เรียกว่า รัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทย ซึ่งภูมิหลังของรัฐวิสาหกิจในฐานะองค์กรทางการบริหารในภาครัฐบาล มีพื้นฐานจากเหตุผลหรือความจำเป็นที่รัฐบาลประสงค์จะดำเนินการเพื่อสนองความต้องการทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม เมื่อรัฐบาลได้เล็งเห็นความจำเป็นและเหตุผลดังกล่าว จึงได้อาศัยหลักการเกี่ยวกับอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติเป็นกลไกสำหรับการจัดตั้งองค์การต่อไป ซึ่ง

> ตามหลักวิชาการและประเพณีปฏิบัติ องค์การบริหารในภาครัฐบาลที่มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งบริการหรือการดำเนินการเหล่านั้นกระทำโดยฝ่ายปกครอง และมักจะเรียกกิจการเหล่านี้ว่า “ราชการ” ขณะเดียวกันภาครัฐบาลยังมีกิจกรรมบางลักษณะที่รัฐบาล

[11] PWC, ‘State-Owned Enterprises; Catalysts for public value creation?’ (2015) 14. <https://www.pwc.com/gr/en/publications/assets/state-owned-enterprises-catalysts-for-public-value-creation.pdf> สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2563.

ให้สัมปทานแก่เอกชนไปจัดทำ โดยมุ่งหวังให้เอกชนช่วยแบ่งเบาภาระของทางราชการหรือฝ่ายปกครอง”[12]

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ได้อธิบายให้เห็นถึงจุดประสงค์ของรัฐในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจว่า ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ในปี 2495 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการทางด้านธุรกิจมากขึ้นเป็นลำดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระหว่างสงครามและระยะแรกของหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลได้เข้าดำเนินธุรกิจ แข่งขันกับเอกชนมากขึ้น ซึ่งในการดำเนินการเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนั้น มักจะขาดจุดมุ่งหมายที่แน่ชัด ทำให้มีการตั้งรัฐวิสาหกิจกันขึ้นมาก และรัฐวิสาหกิจก็ประสบปัญหาในด้านต่างๆ มากมาย จนในปี 2515 ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจซึ่งได้มีการวางหลักการเพื่อพิจารณาความจำเป็นในการคงอยู่เพื่อประโยชน์ของรัฐ หรือควรจะจำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกเสีย โดยพอจะสรุปหลักเกณฑ์ได้ดังนี้

(1) รัฐควรดำเนินการเฉพาะวิสาหกิจที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้เอง เพราะต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก เช่น กิจการประเภทสาธารณูปโภค เป็นต้น

(2) รัฐควรประกอบกิจการวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้แก่รัฐเป็นพิเศษ เช่น กิจการผูกขาดจำพวกไพ่ สุรา ยาสูบ เป็นต้น

(3) รัฐควรดำเนินการเฉพาะวิสาหกิจที่มีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติ เช่น อาวุธยุธโธปกรณ์ เป็นต้น

(4) รัฐควรประกอบกิจการวิสาหกิจจำพวกที่เป็นเครื่องมือสนองนโยบายเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ หรือส่งเสริมอาชีพของประชาชน

(5) รัฐควรประกอบกิจการที่ตั้งขึ้นเพื่อสาธารณะประโยชน์ ซึ่งกลุ่มนี้จะเป็นประเภทที่ดำเนินการยากที่จะมีกำไรหรือเลี้ยงตัวเองได้ เช่น องค์การสวนสัตว์ องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ปัจจุบัน มีสถานะเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522) เป็นต้น ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นเหตุการณ์ในเชิงประวัติศาสตร์ได้ประการหนึ่งที่สำคัญคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในอดีตนั้น เป็นเครื่องมือของรัฐบาลโดยแท้จริงที่แต่ละยุคสมัยจะมีการแก้ไขปัญหาในทางเศรษฐกิจโดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในแต่ละกรอบภารกิจตามแต่ละช่วงเวลารวมถึงการกำหนดสถานะของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความแน่นอน[13]

ในเวลาถัดมาจึงได้มีการศึกษารวบรวมและจำแนกกลุ่มรัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยขึ้น ดังนี้

(1) เพื่อประกอบกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง โดยเฉพาะกิจการด้านสาธารณูปโภคที่เป็นกิจการขนาดใหญ่และเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศและสวัสดิการของประชาชน เช่น กิจการพลังงาน การคมนาคม การสื่อสาร

---

[12] พิพัฒน์ ไทยอารี, ‘หลักการพื้นฐานการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย’ (เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบ 50 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และ 35 ปีคณะเศรษฐศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มกราคม 2557) 3-2.

[13] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, ‘ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ’ (เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบ 50 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และ 35 ปีคณะเศรษฐศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มกราคม 2557) 1-4 และ 1-5.

เป็นต้น ซึ่งกิจการประเภทดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ในขณะที่การพึ่งพิงการลงทุนจากเอกชนกลับเป็นไปได้ยาก เพราะกิจการดังกล่าวมีข้อจำกัดด้านรายได้ที่ถูกควบคุมราคา อีกทั้งการดำเนินการของภาคเอกชนจะเป็นการแข่งขันด้านราคาที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของการบริการที่ไม่แน่นอน ในทางกลับกันเมื่อการแข่งลดราคาให้ผลเสียต่อธุรกิจ จะเกิดการรวมกลุ่มของกิจการเพื่อให้มีสภาพเป็นกิจการผูกขาดที่จะไม่ต้องแข่งขันด้านราคา ซึ่งประชาชนผู้ใช้บริการอาจต้องรับภาระค่าใช้จ่ายสูงขึ้นได้ จึงเป็นกรณีที่รัฐต้องเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านนี้ให้แก่ประชาชนโดยทั่วถึงและเก็บค่าบริการในอัตราที่ต่ำ[14]

(2) เพื่อให้บริการแก่สังคมที่หากให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการอาจมีผลทำให้มีการเรียกเก็บค่าบริการสูงเพราะวัตถุประสงค์ของภาคเอกชนจะมุ่งหวังที่ผลกำไรเป็นหลัก นอกจากนี้การบริการเชิงสังคมประเภทที่มีแนวโน้มจะไม่สร้างผลกำไรที่เพียงพอ ภาคเอกชนจะไม่สนใจที่จะจัดให้มีการบริการดังกล่าวจนทำให้เกิดการบริการที่ไม่ทั่วถึง รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการเพื่อเป็นการให้บริการสังคม เช่น บริการด้านไฟฟ้า น้ำประปา การสื่อสาร การคมนาคม เป็นต้น[15]

(3) เพื่อควบคุมสินค้าบางชนิดที่เป็นสินค้าให้โทษ เช่น สุรา ยาสูบ ที่รัฐจำเป็นต้องควบคุมทั้งการผลิตและการจำหน่าย อันเนื่องมาจากปัญหาของความเป็นสินค้าให้โทษ และปัญหาการลักลอบผลิตจำหน่ายและบริโภคสินค้าเหล่านี้ขึ้นได้ ในทางกลับกันหากปล่อยให้มีการบริโภคอย่างอิสระอาจทำให้เกิดโทษต่อผู้บริโภคและต่อสังคมส่วนรวมได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการเพื่อควบคุมปริมาณการผลิตราคา ตลอดจนควบคุมปริมาณการบริโภคได้[16]

(4) เพื่อหารายได้เข้ารัฐ กิจการที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อหารายได้นี้เกิดขึ้นเนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ รัฐจึงมีความพยายามในการแสวงหารายได้เพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อภาระค่าใช้จ่ายและเพื่อเป็นเงินลงทุนสำหรับการพัฒนาประเทศ ในทางกลับกันหากกิจการที่รัฐจัดตั้งขึ้นมีหน้าที่หลักคือการหารายได้เข้ารัฐเพียงประการเดียว ก็อาจจะก่อผลร้ายต่อประชาชนได้ หากปล่อยให้มีการจัดทำโดยไม่มีการควบคุมปริมาณ ดังนั้น เมื่อรัฐดำเนินการเองอาจควบคุมปริมาณให้เหมาะสมได้ กิจการดังกล่าวได้แก่ สลากกินแบ่งรัฐบาล สุรา ยาสูบ เป็นต้น[17]

(5) เพื่อเป็นต้นแบบให้แก่เอกชนในการประกอบกิจการรูปแบบใหม่เนื่องจากกิจการบางประเภทต้องใช้องค์ความรู้ชั้นสูง ต้องการเทคนิคการผลิตที่มีประสิทธิภาพ บุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านและการจัดการที่ทันสมัย ส่งผลให้กิจการเหล่านี้เป็นกิจการที่มีความเสี่ยงในการลงทุนสูง การริเริ่มดำเนินการโดยรัฐจึงเป็นการเผยแพร่

---

[14] ชัยวัฒน์ วงวัฒนศานต์, ‘บทความรัฐวิสาหกิจ’ ใน รวมกฎหมายไทย เล่ม ร (รัฐธรรมนูญ-แร่)’ (กรุงเทพมหานคร 2520) 3.

[15] สันติภาพ ไตรพรม, ‘ปัญหาการดำเนินธุรกิจผูกขาดของรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปกิจการแล้ว : กรณีศึกษาปัญหาการประกอบธุรกิจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2561), 15.

[16] ปภาวดี ประจักษ์ศุภนิติ และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, ‘ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ’ (เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531)’ 42.

[17] สันติภาพ ไตรพรม (เชิงอรรถ 15) 16.

เทคโนโลยีใหม่ๆ และเป็นการกระตุ้นความสนใจของประชาชนให้หันมาลงทุนหรือพัฒนางานดังกล่าวได้ เช่น อุตสาหกรรม สิ่งทอ กระดาษ เป็นต้น[18]

(6) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของตลาดทั้งตลาดสินค้าและบริการผ่านการกำหนดราคา การตรึงราคาและการรักษาระดับปริมาณการขายเพื่อเพิ่มการแข่งขัน รวมตลอดถึงการวางแนวทางป้องกันการผูกขาดทั้งในด้านการผลิตและจำหน่ายสินค้า ซึ่งจะมีผลเป็นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การคลังสินค้า เป็นต้น[19]

(7) เพื่อประกอบอุตสาหกรรมด้านยุทธปัจจัย ซึ่งเป็นความจำเป็นภายใต้สถานการณ์เฉพาะ เช่น สถานการณ์ของประเทศในภาวะสงครามยามฉุกเฉิน หรือความจำเป็นทางทหาร ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นจะทำหน้าที่ผลิตยุทธปัจจัยให้เพียงพอสำหรับใช้ในกองทัพ ได้แก่ ผ้า (องค์การทอผ้า[20]) อาหารสำเร็จรูป (องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป[21]) เชื้อเพลิงประเภทแบตเตอรี่ (องค์การแบตเตอรี่[22]) เป็นต้น [23]

(8) เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการเผยแพร่ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และชื่อเสียงเกียรติคุณประเทศ ให้เป็นที่รู้จักแก่ต่างประเทศยิ่งขึ้น จึงจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น[24]

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยมีหลายประการดังได้กล่าวมา ซึ่งล้วนแล้วแต่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และรักษาความมั่นคงของประเทศ ซึ่งรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งรัฐอาจจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลายประการได้[25]

ภาครัฐโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้มีความพยายามในการวางหลักการในการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐโดยคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 เห็นชอบตามมติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในสองเรื่องหลักที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ คือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่รัฐวิสาหกิจนั้นจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐในเชิงบังคับต่อประชาชนเช่น การรอนสิทธิบนทรัพย์สินของประชาชน เป็นต้น จึงจะตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้ ในขณะที่การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดก็ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักการในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อแสดงความแตกต่างจากกิจการของ

---

[18] จำเนียร ราชแพทยาคม, ‘มารู้จักการคลังรัฐวิสาหกิจกันสักนิด’ (วารสารการจัดการ สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช) <https://mgtsci.stou.ac.th/blog/2021/03/15/1-2/> สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2562

[19] เพิ่งอ้าง.

[20] พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การทอผ้า พ.ศ.2498.

[21] พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป พ.ศ. 2498.

[22] พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแบตเตอรี่ พ.ศ. 2498.

[23] สันติภาพ ไตรพรม (เชิงอรรถ 15) 16.

[24] ปภาวดี ประจักษ์ศุภนิติ และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (เชิงอรรถ 16) 42.

[25] สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี (เชิงอรรถ 4) 21 -22.

องค์การมหาชน โดยรัฐวิสาหกิจจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทั้งในด้านอุตสาหกรรมและด้านพาณิชยกรรม และมีวัตถุประสงค์หลักเป็นการแสวงหารายได้ มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีความสัมพันธ์กับรัฐทั้งในส่วนที่รัฐเป็นผู้จัดตั้ง ทุนเกินครึ่งหนึ่งเป็นของรัฐ
รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ การลงทุนใดๆ ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ส่งคืนรัฐ เป็นต้น[26]

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของต่างประเทศโดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยแล้ว แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์อันเป็นรากฐานในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ค่อนข้างแน่นอนว่า กิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่มีความมุ่งหมายให้มีสถานะเช่นเดียวกับส่วนราชการ โดยวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นนั้นมีบางส่วนที่มีความคล้ายคลึงกันทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น การจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดบริการสาธารณะ การจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงการเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ เป็นต้น

3. การจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจและลักษณะการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจของไทย

การจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้นมีการแบ่งประเภทไว้หลายระบบด้วยกัน แต่ในที่นี้จะขอนำเสนอเพียงสองระบบ ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามที่มาของกฎหมาย และการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง รวมถึงการศึกษาลักษณะของการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะที่ถูกต้องของรัฐวิสาหกิจ

3.1 การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามที่มาของกฎหมาย

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งถูกจัดตั้งโดยกฎหมายที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือบริษัทตามแต่เหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติหรือบริการสาธารณะเนื่องจากการดำเนินภารกิจดังกล่าวมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจในทางมหาชนที่เป็นการกระทบสิทธิของเอกชนบางประการเพื่อประโยชน์ในทางสาธารณะ เช่น อำนาจในการรอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อปักเสาพาดสาย เป็นต้น ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจะดำเนินภารกิจในเชิงพาณิชย์การค้าการขายโดยไม่มีการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนที่จะกระทบสิทธิบุคคลอื่น ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้จะเป็นการจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชนในรูปบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือในรูปของบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และนอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งในส่วนราชการเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการ[27]

(1) การจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทยปรากฏข้อเท็จจริงว่ากิจการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมีการจัดตั้งขึ้นโดยการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อจัดตั้งกิจการนั้น โดยมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งกิจการดังนี้

[26] มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ นร 5585 (12 เมษายน2550).

[27] สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี (เชิงอรรถ 4) 27,38.

(1.1) กฎหมายเฉพาะในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่าในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ พระราชกำหนด โดยกำหนดเนื้อหาบทบัญญัติเป็นเป็นการจัดตั้งหน่วยงานโดยรัฐเป็นเจ้าของผ่านการให้เงินประเดิมในการจัดตั้งกิจการและให้งบลงทุนทั้งสิ้นจากรัฐ โดยกฎหมายจัดตั้งจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจและสิทธิพิเศษต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการสำคัญๆและเป็นกิจการขนาดใหญ่ ได้แก่ กิจการด้านสาธารณูปโภค รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นต้น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ที่กำหนดวัตถุประสงค์หลักในการประกอบกิจการในการให้บริการสาธารณะ โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์อื่นเพิ่มเติมเพื่อเปิดโอกาสให้สามารถดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกันหรือต่อเนื่องใกล้เคียงกันกับวัตถุประสงค์หลัก ซึ่งส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกัน แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดตามความเหมาะสมและความจำเป็นในการประกอบการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ[28]

(1.2) กฎหมายในลำดับศักดิ์พระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามความในกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะมีชื่อขึ้นต้นของกิจการว่า “องค์การ”[29] เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การคลังสินค้า องค์การสวนสัตว์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น กฎหมายแม่บทฉบับนี้มีบทบัญญัติรองรับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยการแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”[30] และมาตราดังกล่าวเป็นบ่อเกิดแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในหลากหลายแห่งตามเป้าประสงค์และตามความจำเป็นของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย อีกทั้งสาระสำคัญของการจัดตั้งกิจการรัฐวิสาหกิจโดยพระราชกฤษฎีกานี้จะมีความคล้ายคลึงกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะโดยรัฐจะเป็นผู้ออกทุนประเดิมทั้งหมดในลักษณะเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกิจการจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ ขอบเขต และอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานไว้ด้วย[31] ในขณะที่กิจการรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกานี้จะไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนเช่น อำนาจในการรอนสิทธิเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น โดยกิจการรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้จะมีลักษณะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือการพาณิชย์เป็นหลัก

(2) การจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน

---

[28] นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ครั้งที่ 7’ (pub-law.net, 2553) <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1241,,> สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2564.

[29] ไม่รวมถึง “องค์การเภสัชกรรม” ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตราขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. 2509

[30] พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 3.

[31] สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี (เชิงอรรถ 4), 27, 38.

รูปแบบของกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนให้มีสถานะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดจะมีวัตถุประสงค์หลักเช่นเดียวกับกิจการของบริษัทเอกชนที่ต้องการให้เกิดความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการประกอบกิจการเยี่ยงเอกชน โดยรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะมีการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ขั้นตอนของรัฐบางประการ โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) รัฐวิสาหกิจประเภทที่มีสถานะเป็นบริษัทจำกัดนี้จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นการจัดตั้งกิจการในรูปแบบเดียวกันกับบริษัทเอกชน โดยที่รัฐหรือกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ที่เกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมดของกิจการหรือเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดนี้ รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดนี้จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารกิจการเยี่ยงเอกชนเพื่อให้กิจการมีความคล่องตัวและเป็นอิสระ เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด เป็นต้น[32]

(2.2) รัฐวิสาหกิจประเภทที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัดโดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ซึ่งกิจการประเภทนี้จัดตั้งขึ้นภายใต้เป้าหมายในการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยซึ่งส่งผลให้รัฐหรือกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในสัดส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมดของกิจการโดยจะมีผู้ถือหุ้นรายอื่นเข้าร่วมเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการด้วย รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทมหาชนจำกัดนี้นอกจากจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ภายในเพื่อให้กิจการมีความคล่องตัวเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดแล้ว กิจการประเภทบริษัทมหาชนจำกัดนี้ยังต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับบริษัทมหาชนจำกัดอื่นๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น ในขณะที่บางกิจการที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัดและเป็นกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินยังคงต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายขององค์กรกำกับดูแลด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน เป็นต้น กิจการรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทมหาชนจำกัดนี้จึงถือได้ว่ามีมาตรฐานในการปฏิบัติงานเทียบเท่ากิจการบริษัทมหาชนจำกัดของภาคเอกชนที่กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยมีตัวอย่างกิจการเช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เป็นต้น[33] อย่างไรก็ดี รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 นี้ถือได้ว่าเป็นกิจการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน การดำเนินงานโดยทั่วไปจึงเป็นไปตามคณะกรรมการและที่ประชุมผู้ถือหุ้นเหมือนดังเช่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(3) การจัดตั้งโดย “ทุนหมุนเวียน” ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

ข้อบังคับว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นข้อบังคับที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนดข้อบังคับเอาไว้เพื่อรองรับการดำเนินงานขององค์การค้าหรือส่วนราชการที่ดำเนินกิจการทำนองการค้า หรืออุตสาหกรรม โดยได้แบ่งบรรดาองค์การที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือองค์การที่ดำเนิน

---

[32] สลักจิต กุลเตชะมาภรณ์, ‘มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม) 25.

[33] เพิ่งอ้าง 26.

กิจการโดยมีบัญชีทุน หรือทุนหมุนเวียน ไว้ที่กระทรวงการคลัง กับองค์การที่ดำเนินกิจการโดยไม่มีบัญชีทุนหรือทุนหมุนเวียนไว้ที่กระทรวงการคลัง และข้อบังคับดังกล่าวเป็นฐานอำนาจสำคัญให้กับองค์การต่างๆ ที่ใช้ทุนหมุนเวียนของรัฐในการดำเนินกิจการให้กระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อควบคุมการดำเนินงาน รวมถึงให้ทุกองค์การมีข้อบังคับเกี่ยวกับกิจการของตน[34] ซึ่งในปัจจุบันปรากฏว่ามีองค์กรที่อาศัยข้อบังคับฉบับนี้เป็นฐานในการจัดตั้งกรรมการขึ้นเพื่อควบคุมการดำเนินงานและตราข้อบังคับเพื่อการบริหารงานภายในองค์การเองซึ่งถูกพิจารณาว่ามีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นกัน เช่น โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น[35] ซึ่งกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีโดยมีสภาพเป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ (Business Unit) ที่ไม่เป็นนิติบุคคลและจัดตั้งขึ้นในส่วนราชการโดยรัฐให้ทุนประเดิมเพื่อใช้จ่าย
ในการดำเนินงาน มีการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในการบริหารงานภายในของตนเอง และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงเจ้าสังกัด รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ได้แก่ องค์การสุรา กรมสรรพสามิต โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 มีผลทำให้ สถานะของโรงงานยาสูบสิ้นสุดลง และมีสภาพเป็นการยาสูบแห่งประเทศไทยขึ้นแทน) และสำนักงานธนานุเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นต้น

3.2 การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทยแต่ละแห่งในแต่ละช่วงเวลามีความแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

(1) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการหารายได้

รัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้จัดตั้งขึ้นโดยมีมูลเหตุการจากควบคุมการผลิตและการบริโภคสินค้าบางชนิดที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือก่อโทษทางสังคม และการควบคุมนี้ก่อให้เกิดการแสวงหารายได้ให้กับรัฐไปด้วย นอกเหนือจากเงินภาษีอากร ตามเหตุผลในทางการคลังมหาชน[36] ตัวอย่างเช่น การยาสูบแห่งประเทศไทย ที่ทำหน้าที่ผลิตยาสูบและมวนบุหรี่เพื่อจำหน่าย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีหน้าที่ในการออกสลากจำหน่ายให้กับประชาชนที่ปกติจะเข้าข่ายเป็นการพนัน โรงงานไพ่ที่มีหน้าที่ในการผลิตไพ่สำรับประเภทต่างๆ ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ประเภทหลักที่ใช้ในการเล่นการพนัน องค์การสุราที่มีหน้าที่ผลิตสุรากลั่นหรือแอลกอฮอลล์เพื่อใช้ประกอบการผลิตสุราและของมึนเมา[37]

(2) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในเรื่องของความมั่นคงของประเทศ

ตัวอย่างของกิจการรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นภายใต้แนวคิดและวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการที่ดูแลเรื่องความเข้มแข็งมั่นคงของประเทศ ปรากฏให้เห็นทั้งในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ทรงตั้งกรมรถไฟ กรมไปรษณีย์และโทรเลข ขึ้นเพื่อติดต่อและสื่อสาร และในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการจัดตั้งองค์การแบตเตอรี่ ที่ทำหน้าที่ผลิตแบตเตอรี่

---

[34] ข้อบังคับว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. 2495.

[35] ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 57 ลักษณะเบ็ดเตล็ด (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2560 บทที่ 34 ข้อบังคับโรงพิมพ์ตำรวจ, คำปรารภ.

[36] จันทจิรา เอี่ยมมยุรา (เชิงอรรถ 7) 68.

[37] ศาสตรา โตอ่อน, ‘ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย’ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546) 45

เพื่อใช้กับยานพาหนะทางสงครามเช่น รถถัง เป็นต้น องค์การแก้วที่ทำหน้าที่ผลิตแก้วและวัตถุทนไฟเพื่อใช้ในการสงคราม องค์การฟอกหนังที่ทำหน้าที่ผลิตรองเท้าที่ทหารใช้ในการปฏิบัติการทางทหารต่างๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการผลิตที่จำเป็นแก่การเป็นยุทธปัจจัยแก่กองทัพในการสู้รบในสงคราม[38] อย่างไรก็ดีในปัจจุบันภารกิจของกรมรถไฟได้ถูกมอบหมายไปยังการรถไฟแห่งประเทศไทย ในขณะที่ภารกิจของกรมไปรษณีย์และโทรเลขนั้น ได้มอบหมายไปยังกิจการรัฐวิสาหกิจสองแห่งในช่วงเวลาหนึ่ง คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย และได้มีการแปลงสภาพกิจการรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งมาเป็นสามกิจการในเวลาต่อมา ได้แก่ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งในปี 2564 นี้เอง ได้มีการควบรวมกิจการระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ขึ้นเป็นกิจการรัฐวิสาหกิจแห่งใหม่โดยมีชื่อเรียกว่า บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)[39] ในขณะที่องค์การแก้ว[40] องค์การแบตเตอรี่[41] องค์การฟอกหนัง[42] ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายุบเลิกกิจการไปแล้ว

(3) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นเป้าหมายหลักในการจัดตั้งและการดำเนินภารกิจของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ประชาชนได้มีความเป็นอยู่ที่ดี มีความผาสุกปลอดภัย ซึ่งเป็นการสร้างมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในประเทศ และเพื่อให้การดำเนินภารกิจของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพนั้น กิจการรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ลงทุนจัดให้มีบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในแต่ละวันของประชาชน ในขณะที่การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจนั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างรายได้กลับมายังรัฐในฐานะผู้ออกทุน กิจการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่จัดให้มีบริการสาธารณะจึงมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์คู่ขนานไปกับการประกอบอุตสาหกรรมในสาขาหรือประเภทที่รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นต้องดำเนินการ ทั้งในกิจการที่ต้องจัดให้มีสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น และกิจการที่เป็นสาธารณูปการพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย และการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์เป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะนี้ยังเป็นกิจการที่วางรากฐานสำคัญทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจและเป็นเครื่องหมายบ่งชี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ดี กิจการรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ซึ่งมีเป้าหมายหลักคือการจัดให้มีบริการสาธารณะที่มิได้มุ่งแสวงหารายได้หรือกำไรสูงสุดในกิจการ แต่ด้วยความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจรวมถึงเป้าหมายและนโยบายของภาครัฐที่มุ่งหมายให้กิจการเหล่านี้มีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ กิจการรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงมีการประกอบกิจการที่มีเป้าหมายรองจากเป้าหมายในการจัดให้มีบริการสาธารณะคือ การสร้างรายได้จากกิจการหลักและกิจการเสริม เช่น การโฆษณา

[38] เพิ่งอ้าง

[39] หนังสือบริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) ที่ เอ็นที รข.2/88 ลงวันที่ 15 มกราคม 2564 เรื่อง แจ้งการควบรวมกิจการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

[40] พระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การแก้ว พ.ศ. 2543.

[41] พระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การแบตเตอรี่ พ.ศ. 2550.

[42] พระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การฟอกหนัง พ.ศ. 2550.

หรือการให้เช่าทรัพย์สินที่ดินต่างๆ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่เพิ่มเติมขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปจากกรอบวัตถุประสงค์ตั้งต้นนั้น[43]

(4) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐเป็นการเฉพาะ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาของประวัติศาสตร์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย รัฐวิสาหกิจมีสภาพกลายเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจโดยแท้ของรัฐบาลซึ่งอาจจัดตั้งกิจการเพื่อรับผิดชอบการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ทางการเมือง หรือแม้แต่แก้ไขปัญหาในทางการเกษตร หรือทรัพยากรธรรมชาติ โดยสามารถจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐเป็นการเฉพาะจำนวน 6 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่งคือรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย[44] (พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ในมาตรา 5 ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น) ธนาคารออมสิน[45] เพื่อสร้างอุปนิสัยการออมให้กับประชาชน ธนาคารอาคารสงเคราะห์[46] เพื่อสร้างโอกาสในการมีที่พักอาศัยให้กับประชาชนในชาติ เป็นต้น ประเภทที่สองคือรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย[47] (ปัจจุบันแปลงสภาพเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แล้ว) ซึ่งเดิมมีภารกิจในการจัดหาแหล่งพลังงานให้กับประชาชนและต่อมาขยายผลไปสู่การรักษาระดับราคาน้ำมันรวมถึงการสร้างรายได้ให้กับรัฐ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้[48] ซึ่งมีภารกิจในการส่งเสริมกิจการพาณิชย์ในการใช้ป่าไม้มาผลิตเป็นเฟอร์นิเจอร์ในช่วงเวลาที่เอกชนยังไม่มีความพร้อมในการประกอบกิจการดังกล่าว เป็นต้น ประเภทที่สามคือรัฐวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรมและพาณิชยกรรม เช่น องค์การสวนยาง (องค์การสวนยางได้ควบรวมกับสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางและจัดตั้งเป็นกิจการรัฐวิสาหกิจแห่งใหม่ ชื่อว่า การยางแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558) ซึ่งมีภารกิจในการส่งเสริมกลไกการจำหน่ายยางพาราและผลิตภัณฑ์จากต้นยาง (น้ำยางพารา) และต่อมามีภารกิจในรักษาความสมดุลของระดับราคายางพาราในประเทศด้วย องค์การสะพานปลา[49] ซึ่งมีภารกิจในการจัดให้มีแพปลาเพื่อประกอบกิจการประมง องค์การตลาด[50] เพื่อส่งเสริมให้มีการจัดตลาดที่เป็นสื่อกลางในการค้าขายสินค้า องค์การเภสัชกรรม[51] เพื่อจัดให้มียาและเวชภัณฑ์ที่จำเป็นต่อความปลอดภัยและมั่นคงของประชาชน องค์การสวนพฤกษศาสตร์[52]

---

[43] ศาสตรา โตอ่อน (เชิงอรรถ 36) 45.

[44] พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 5.

[45] พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489.

[46] พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496.

[47] พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 (ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544)

[48] พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ.2499.

[49] พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496.

[50] พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาด พ.ศ. 2496.

[51] พระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. 2509.

[52] พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535.

เพื่อจัดให้มีการรักษาพืชพันธุ์ทั้งในเชิงอนุรักษ์และในเชิงพาณิชย์ได้ เป็นต้น ประเภทที่สี่คือรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย[53] เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศโดยดึงดูดจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ การกีฬาแห่งประเทศไทย[54] เพื่อส่งเสริมกิจกรรมด้านการกีฬาทั้งเพื่อความเป็นเลิศและกีฬาเพื่ออาชีพ หรือแม้แต่การรักษาสุขภาพของประชาชน เป็นต้น ประเภทที่ห้าคือรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมธุรกิจต่อเนื่อง เช่น บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด ซึ่งมีการจัดให้มีโรงแรมเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว และประเภทสุดท้ายคือรัฐวิสาหกิจประเภทที่รัฐต้องประกอบกิจการเองเนื่องจากมีต้นทุนสูง เช่น บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด เพื่อจัดให้มีการเดินเรือทั้งภายในและระหว่างประเทศ และสถาบันการบินพลเรือน[55] เพื่อจัดให้มีองค์กรสร้างความรู้เกี่ยวกับการฝึกบินหรือการให้ใบอนุญาตการบินให้กับพลเรือน เป็นต้น กิจการรัฐวิสาหกิจประเภทนี้แม้ว่าจะถูกจัดตั้งขึ้นตามแนวนโยบายของรัฐเฉพาะแต่ภารกิจโดยรวมของรัฐวิสาหกิจจะยังคงมีความเกี่ยวพันกับทั้งการให้บริการประชาชน การสร้างความสมดุลให้กับเศรษฐกิจ รวมถึงการแสวงหารายได้เพื่อประโยชน์หรือกำไรในการดำเนินกิจการด้วย[56]

3.3 ลักษณะการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจไทย

รัฐวิสาหกิจไทยมีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการจ้างแรงงาน การเป็นผู้ให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา ขนส่ง เป็นต้น ปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจทั้งหมดจำนวนประมาณ 56 แห่ง (จำนวนรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ตามบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562) กระจายอยู่ใน 9 สาขากิจการ โดยมีสินทรัพย์รวมกันถึง 14.31 ล้านล้านบาท รายได้รวม 3.38 ล้านล้านบาท[57] โดยมีกิจการที่นำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินสูงที่สุดคือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเงิน 3,275 ล้านบาทในปี 2563 (นับถึงสิ้นเดือนมีนาคม 2563)[58] ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจนัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างมาก

การประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมีความหลากหลายซับซ้อน ภายใต้ข้อสงสัยในหลักการของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจว่ามีขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะโดยมิได้หวังผลกำไรสูงสุดกับ การประกอบกิจการเพื่อเป็นแหล่งรายได้ให้กับรัฐ

> “ในขณะที่การประกอบกิจการทางเศรษฐกิจโดยรัฐเองที่กระทำโดยผ่านส่วนราชการในรูปกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลาย ซึ่งมีลักษณะเป็นองคาพยพ (Organ) ของรัฐ ย่อมขัดแย้งต่อ

---

[53] พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522.

[54] พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528.

[55] พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535.

[56] ศาสตรา โตอ่อน (เชิงอรรถ 36) 46.

[57] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, State Enterprise Key Indicators 2560, <http://www.sepo.go.th/assets/document/file/SEKI%20-%20%E0%B8%93%20%E0%B8%81.%E0%B8%A2.%2060.pdf> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2564.

[58] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, การนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ ธันวาคม 2563, <http://www.sepo.go.th/assets/document/file/31-12-64.pdf> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2564.

> หลักการแข่งขันอย่างเสมอภาคอย่างชัดเจน เพราะการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจโดยรัฐ การดำเนินการของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลายเหล่านี้นอกจากดำเนินการโดยใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการโดยตรงแล้วยังอาศัยอำนาจรัฐในการออกระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาที่กำหนดไว้เพื่อรองรับการดำเนินงานเหล่านี้ อันเป็นการอาศัยอำนาจมหาชนทำให้กิจการเหล่านี้ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ ซึ่งเอกชนที่ประกอบกิจการเช่นนั้นจะต้องปฏิบัติ...” [59]

การประกอบกิจการทางเศรษฐกิจโดยรัฐเองโดยตรง โดยใช้องคาพยพของส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการย่อมมีผลเป็นการนำอำนาจรัฐและทุนของรัฐมาประกอบกิจการทางเศรษฐกิจแข่งขันกับเอกชนโดยตรง หรือที่เรียกได้ว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐโดยตรงเข้าประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ ที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ซึ่งย่อมต้องห้ามมิให้กระทำอย่างชัดแจ้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[60]

เพื่อให้กิจการของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในขอบข่ายเป็นการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจโดยรัฐเองโดยตรง ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ระบบกฎหมายไทยจึงได้ยอมรับให้มีการจัดระบบองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ที่เข้ามารับผิดชอบดำเนินงานในภารกิจในทางเศรษฐกิจที่ซึ่งรัฐมีความจำเป็นต้องเข้าไปในดำเนินการ ทั้งจากเหตุผลในเรื่องความมั่นคง เหตุผลในเรื่องการจัดทำสาธารณูปโภคหรือการให้บริการสาธารณะ ซึ่งล้วนแต่เป็นเหตุผลที่มาตรา 75 ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ให้รัฐสามารถเข้าไปดำเนินกิจการได้ โดยใช้วิธีการแยกองค์กรของรัฐออกเป็นรูปแบบใหม่ โดยมิได้มอบให้ส่วนราชการอันเป็นองคาพยพของรัฐโดยตรงเข้าไปเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอีกต่อไป องค์กรรูปแบบใหม่ของรัฐที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้ เดิมถูกเรียกชื่อว่า “องค์การของรัฐบาล” ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยได้มีการจัดตั้งองค์กรรูปแบบนี้ขึ้นตามกฎหมาย แยกตัวเองออกไปจากกระทรวง ทบวง กรมทั้งหลายซึ่งเป็นส่วนราชการ และมีบุคลากรของตนเองที่มิใช่เป็นข้าราชการเป็นผู้ดำเนินงาน กับทั้งมีเงินทุนเฉพาะที่แยกออกจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ[61] โดยได้มีการจัดตั้งขึ้นหลายสิบองค์กรในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา อาทิเช่น ธนาคารออมสิน (พ.ศ. 2489 จากเดิมที่เป็นคลังออมสินในกรมไปรษณีย์โทรเลข)[62] การท่าเรือแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2494 จากเดิมที่เป็นสำนักงานท่าเรือกรุงเทพ กรมการขนส่ง)[63] การรถไฟแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2494 จากเดิมที่เป็นกรมรถไฟ)[64] องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2497 จากเดิมที่เป็นกองโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลข)[65] ฯลฯ รวมทั้งหน่วยงานที่ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจอีกเป็นจำนวนมากที่เรียกชื่อต้นของตนเองว่า “องค์การ” ซึ่งจัดตั้งขึ้นมากกว่า 40 แห่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐบาลในการตราพระราชกฤษฎีกา

---

[59] สุรพล นิติไกรพจน์, *การห้ามมิให้รัฐประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ กรณีศึกษาการซื้อหุ้น Glow และธุรกิจกาแฟอเมซอนของกลุ่ม ปตท.* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พฤศจิกายน 2561) 3-4.

[60] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75.

[61] จันทจิรา เอี่ยมมยุรา (เชิงอรรถ 7) 52-58.

[62] พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 มาตรา 27.

[63] พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2496 มาตรา 6.

[64] พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6.

[65] พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497.

จัดตั้งองค์การของรัฐบาลประเภทต่างๆ ได้เอง[66] (เช่น องค์การแบตเตอรี่ องค์การฟอกหนัง องค์การสวนสัตว์ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ หรือองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น)

ในปี พ.ศ. 2502 องค์การของรัฐบาลอันเป็นรูปแบบใหม่ของการจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลโดยเฉพาะต่างหากจากส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลาย ก็ถูกจัดประเภทและเรียกรวมกันตามศัพท์บัญญัติที่เกิดขึ้นใหม่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่เรียกชื่อองค์กรในลักษณะนี้ว่าเป็น “รัฐวิสาหกิจ”

หน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะการประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนเกิดขึ้นได้จากทั้งการที่รัฐไปจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทของรัฐหรือรัฐถือหุ้นข้างมากขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตั้งแต่แรก ดังกรณี บริษัท ขนส่ง จำกัด (พ.ศ. 2472) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (พ.ศ. 2509) หรือบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (พ.ศ. 2531) หรืออาจเป็นกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะหรือตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ให้เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยอาศัยอำนาจและกระบวนการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ก็ได้ ดังกรณีของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (พ.ศ. 2544 แปลงสภาพมาจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (พ.ศ. 2545 แปลงสภาพมาจากการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย) หรือบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (พ.ศ. 2547 แปลงสภาพมาจากองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย) เป็นต้น บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่เป็นรัฐวิสาหกิจเหล่านี้อยู่ในสถานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ไม่มีอำนาจมหาชนในการออกกฎ ระเบียบ หรือออกคำสั่งบังคับเอาแก่บุคคลอื่น ไม่ได้รับเอกสิทธิหรือความคุ้มกันใดๆ จากรัฐ นอกเหนือจากในระยะเปลี่ยนผ่านสั้นๆ ที่กระทำขึ้นโดยการตราพระราชกฤษฎีกาที่ออกอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 26 อีกทั้งต้องร้องขอใบอนุญาตในการประกอบกิจการหรือดำเนินการจากรัฐ รวมตลอดถึงการต้องรับภาระภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เกิดจากการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจของตนเองอีกด้วย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ารูปแบบการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจในลักษณะของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ อันหมายถึงกิจการที่รัฐมีความเป็นเจ้าของเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุน เป็นรูปแบบการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจที่ไม่ขัดแย้งกับหลักพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี โดยเฉพาะในเรื่องหลักการแข่งขันโดยเสรี ทั้งในประเด็นเรื่องการที่รัฐจะต้องไม่เข้าแข่งขันในทางเศรษฐกิจเอง และทั้งหลักการแข่งขันโดยเสมอภาคมากที่สุด

4. การกำหนดสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่ามีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้องค์กรนั้นดำเนินภารกิจในสองลักษณะควบคู่กันไปทั้งในการจัดให้บริการสาธารณะต่อประชาชนและประกอบกิจกรรมเชิงพาณิชย์ ภายใต้หลักการและแนวคิดที่ว่า การจัดให้มีบริการสาธารณะโดยส่วนราชการอาจมีข้อจำกัดในหลายประการ ทั้งในเรื่องของความเป็นอิสระและความคล่องตัวในเชิงธุรกิจ เช่น กรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2494 โดยรับโอนภารกิจจากกรมรถไฟ (กรมรถไฟแผ่นดิน หรือ กรมรถไฟหลวง) ตามข้อเสนอของธนาคารโลกที่จะให้เงินกู้เพื่อบูรณะและปรับปรุงสภาพของ

[66] พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 3.

รถไฟ[67] เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปแบบหนึ่งที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ หน้าที่ในการดำเนินการเชิงพาณิชย์ หรือหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของประเทศทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งหน่วยงานของรัฐในลักษณะดังกล่าวถูกเรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” และเป็นเวลา 80 กว่าปีภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทยซึ่งข้อเท็จจริงในเชิงประวัติศาสตร์ปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นแห่งแรกและยังคงประกอบการอยู่จนปัจจุบันนี้ คือ บริษัท ขนส่ง จำกัด (เดิมชื่อ บริษัท เดินอากาศไทย จำกัด) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2473[68] ซึ่งเดิมเป็นหน่วยงานบุกเบิกริเริ่มการบินพาณิชย์ในประเทศไทยเป็นรายแรก และเดินรถยนต์โดยสารสายกรุงเทพฯ – ลพบุรี กรุงเทพฯ – ปราจีนบุรี และต่อมาในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง จึงเป็นรัฐวิสาหกิจและเปลี่ยนชื่อเป็น “บริษัท ขนส่ง จำกัด” เมื่อปี พ.ศ. 2481[69] ทั้งนี้ไม่ปรากฏเหตุผลในเชิงประวัติศาสตร์ถึงเหตุผลในการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวในรูปแบบของบริษัทจำกัด

4.1 การกำหนดประเภทองค์กรให้เป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย

ช่วงเวลาภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในช่วงรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้ามามีอำนาจในการบริหารประเทศ รัฐบาลดังกล่าวได้ถือเอาเหตุผลในการพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นชาตินิยมเข้ามาดำเนินธุรกิจอย่างกว้างขวาง[70] โดยในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล[71] ซึ่งประกอบไปด้วยกันทั้งสิ้น 7 มาตรา โดยมีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจแก่รัฐบาลในการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นได้โดยอิสระ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 3 และหลักการและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดว่า

> “เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การของรัฐบาลขึ้น เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยบริการแก่ประชาชน ซึ่งกิจการเหล่านี้บางเรื่องไม่สมควรที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะมีลักษณะหนักไปในทางการค้าหรืออำนวยบริการแก่ประชาชนเป็นพิเศษ จึงเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ ดังกล่าวโดยเรียบร้อยและรัดกุมต่อไป”[72]

---

[67] การรถไฟแห่งประเทศไทย, ‘ประวัติการรถไฟแห่งประเทศไทย’ <http://www.railway.co.th/main/profile/history.html> สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2564.

[68] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง ‘ประมวลกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ’ (2557) 1.

[69] บริษัท ขนส่ง จำกัด, ‘ตำนาน บขส.’ <http://home.transport.co.th/index.php/en/dynamic-pagee/static-page/%E0%B8%95%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%99-%E0%B8%9A%E0%B8%82%E0%B8%AA.html>สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2563.

[70] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, (เชิงอรรถ 10), 1-7.

[71] พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496.

[72] อมราลักษณ์ รักษ์วงศ์, ‘สรุปสาระสำคัญพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล’, ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มกราคม 2548 <http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_145.htm> สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2562

ในขณะที่สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวในมาตราอื่นๆ นั้นเป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดที่พึงมีในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การที่จะได้มีการตราขึ้นต่อไป ซึ่งจากหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 กลับไม่ปรากฏว่าได้มีการกำหนดชื่อเรียกองค์การของรัฐบาลดังกล่าวว่าเป็น “รัฐวิสาหกิจ” และไม่ได้กำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ”เอาไว้ในกฎหมายดังกล่าวแต่ประการใด นอกจากนี้ยังปรากฏหลักการสำคัญว่า “กิจการเหล่านี้บางเรื่องไม่สมควรที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งแสดงให้เห็นเจตจำนงค์สำคัญของการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลว่ามุ่งประสงค์ที่จะให้กิจการดังกล่าวไม่เป็นหน่วยราชการ จนล่วงเวลามาจนถึงปี พ.ศ. 2502 ได้มีการตรากฎหมายสำคัญขึ้นสองฉบับ และเป็นกฎหมายหลักของประเทศโดยได้มีการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้โดยชัดเจนในกฎหมาย ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2502 ได้มีการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ในมาตรา 4 บัญญัติว่า

> ““รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลหรือกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ”[73]

โดยมีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับทั้งกิจการหลักคือกิจการที่มีสถานะเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่ทุนทั้งสิ้นหรือมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล และกิจการรองคือกิจการที่บริษัทซึ่งเป็นกิจการหลักมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และหมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ ในขณะที่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 กลับไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้แต่ประการใด[74] ดังนั้น ข้อมูลในเชิงประวัติศาสตร์เท่าที่มีการบันทึกไว้ จึงส่งผลให้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 เป็นกฎหมายฉบับแรกในช่วงเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ได้มีการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ ในขณะที่เมื่อพิจารณาไปในเนื้อหาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 นั้นมีสาระสำคัญเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการกลางที่เรียกว่า “สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน[75] ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับพัฒนาการเศรษฐกิจอันว่าด้วยเรื่องของการขยายกำลังการผลิตของชาติ การทำให้ดีขึ้นซึ่งภาวะการศึกษา อนามัย ที่อยู่อาศัยและโภชนาการของประชากร และกิจการอื่นๆที่เกี่ยวเนื่องกับการนั้น ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดว่า

---

[73] พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มาตรา 4.

[74] พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493.

[75] พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มาตรา 5.

> “โดยที่เป็นการสมควรที่จะจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อชี้แนวนโยบายอันจะนำไปสู่เสถียรภาพและพัฒนาการเศรษฐกิจ กำหนดจุดหมายแห่งพัฒนาการเศรษฐกิจ และจัดให้มีการประสานโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจของกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาลและหน่วยงานต่างๆของทางราชการให้เป็นไปตามจุดหมายที่กำหนดไว้ โดยมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่ตระเตรียมงานชั้นวิชาการ ศึกษาภาวะเศรษฐกิจและทรัพยากรของประเทศ วิธีหาทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการลงทุน ตลอดจนสำรวจผลงานตามโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจ”[76]

ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติอันเป็นเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและความเชื่อมโยงกับการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ประการหนึ่งว่า รัฐวิสาหกิจจะเป็นหน่วยงานของทางราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพัฒนาการเศรษฐกิจทั้งโดยเหตุภารกิจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าจะในรูปแบบของบริษัท องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และโดยเหตุที่กิจการเหล่านั้นได้มีการจัดตั้งขึ้นในประเทศภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะต้องมีการวางเป้าหมายในการดำเนินการของแต่ละรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับจุดหมายแห่งพัฒนาการเศรษฐกิจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยเช่นกัน

(2) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดนิยามของรัฐวิสาหกิจเอาไว้ในมาตรา 4 อย่างเป็นระบบ และกว้างขวางครอบคลุมหลายประเภทกิจการมากที่สุด ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 แล้ว จะเห็นได้ว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งตราขึ้นในปีเดียวกันแต่มีความครอบคลุมน้อยกว่าบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความหมายของรัฐวิสาหกิจในกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินั้นนอกจากครอบคลุมองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งทุนทั้งสิ้นหรือที่มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล และบริษัทที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบซึ่งเทียบเท่ากับบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตาม (ก) (ข) และ (ค) ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในขณะที่ บทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตาม (ง) และ (จ) ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้น ครอบคลุมลึกลงไปกว่ากฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แล้ว มีสาระสำคัญหลักในเรื่องของการขอรับงบประมาณในการตรากฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยบทบัญญัติในมาตรา 12 และมาตรา 13 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดว่า “มาตรา 12 ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น”[77] และ “มาตรา 13 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ต่อผู้อำนวยการภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด”[78]

---

[76] พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

[77] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 12.

[78] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 13.

ซึ่งเป็นการยืนยันหลักการและเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่า การกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ในกฎหมายมีขึ้นเพื่อให้กิจการเหล่านั้นเป็นหน่วยงานที่มีสิทธิขอรับงบประมาณ หรือที่เรียกว่า “หน่วยรับงบประมาณ”

สภาพปัญหาที่พบจากการศึกษาบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พบว่า นอกเหนือจากความครอบคลุมประเภทกิจการจำนวนมากแล้วยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับความชัดเจนของความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ที่แท้จริง เช่น (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้งผลเกี่ยวกับการพิจารณาสถานภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน[79] ตามที่กระทรวงการคลังได้ขอหารือสถานะของหน่วยงานทั้งสองหน่วยงานนั้น โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้อธิบายความหมายของคำว่า “องค์การของรัฐบาล” ตาม (ก) ของบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ว่ากฎหมายดังกล่าวมิได้ระบุถึงการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลไว้[80] แต่เมื่อพิจารณากฎหมายในปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่า องค์การของรัฐบาลอาจจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ดังนั้นคำว่า “องค์การของรัฐบาล” ในบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงหมายถึงองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะด้วย ลักษณะขององค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยพระราชกฤษฎีกามีสาระสำคัญเหมือนกัน คือ มีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพื่อช่วยเหลือการครองชีพหรืออำนวยบริการแก่ประชาชน ใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินหรือเงินทุนของรัฐบาล และเป็นนิติบุคคล ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 แล้วจึงเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นทั้งองค์การของรัฐบาลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นและเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของตาม (ก) แห่งบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502[81]

จากความเห็นดังกล่าวนอกจากมีผลเป็นการขยายความของความหมายของคำว่า “องค์การของรัฐบาล” แล้ว ยังมีผลสำคัญในทางกฎหมายคือ การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในส่วนของการบังคับใช้กับหน่วยงานที่อาจจะมีสถานะของหน่วยงาน ลักษณะหรือรูปแบบการประกอบกิจการ การจัดตั้งหรือแม้แต่เงินทุนประเดิมของกิจการที่มาจากรัฐ ที่จะส่งผลให้กิจการนั้นต้องอยู่ภายใต้ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” โดยที่หน่วยงานนั้นไม่ได้รับรู้ถึงการอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวมาก่อน นอกจากนี้ในส่วนของการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตาม (ข) จนถึง (จ) ที่ครอบคลุมบริษัทที่รัฐหรือรัฐวิสาหกิจในชั้น (ก) ถึง (ง) เข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ จะมีผลกระทบสำคัญในทางกฎหมายเนื่องจากการเข้าถือหุ้นหรือจำหน่ายหุ้นที่ถืออยู่ในกิจการประเภท

---

[79] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 487/2531 เรื่อง สถานภาพของธนาคารกรุงไทย จำกัด ในการเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502.

[80] พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4.

[81] ข้อหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นร 0601/121 เรื่อง ขอให้พิจารณาสถานภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (สถานภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน) (26 พฤษภาคม 2543).

บริษัทนั้นสามารถกระทำได้ตลอดช่วงเวลาของการประกอบกิจการของบริษัท แต่หากการเข้าถือหุ้นร่วมกันระหว่างรัฐและรัฐวิสาหกิจในชั้นอื่นๆ จนทำให้สัดส่วนการถือหุ้นในกิจการนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบที่จะมีผลทำให้กิจการนั้นอยู่ภายใต้ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นกรณีที่ยากต่อการตรวจสอบสถานะของผู้ถือหุ้นทุกรายในกิจการนั้นๆ ในแต่ละวัน ประกอบกับการเข้าถือหุ้นหรือจำหน่ายหุ้นที่ถืออยู่ในกิจการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทนั้นไม่ได้มีกรณีที่ต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในทุกกรณีที่จะเข้าซื้อหรือจำหน่ายหุ้น การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสัดส่วนการถือหุ้นในกิจการของบริษัทจำกัดที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องอาจทำให้สภาพบังคับของกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ที่สะท้อนให้เห็นว่า การกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นการกำหนดประเภทหน่วยงานที่ไม่แน่ชัดว่ามีความหมายรวมถึงกิจการใดบ้าง

ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้เกิดปรากฏการณ์สำคัญในแวดวงนิติศาสตร์เกี่ยวกับนิติวิธีในการนำนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ไปอ้างอิงในกฎหมายฉบับต่างๆ โดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายต่างๆ ว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535[82] เป็นต้น ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งมีนัยสำคัญมากเพราะการนำบทนิยามของกฎหมายฉบับอื่นมาอ้างอิงไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาขอบเขตสภาพบังคับของกฎหมายให้ถี่ถ้วนเสียก่อนว่า มีความประสงค์จะให้มีความครอบคลุมถึงกิจการรัฐวิสาหกิจที่กว้างขวางเช่นเดียวกับบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือไม่ โดยในกรณีของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 นั้นซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งประสงค์จะให้กลไกการให้สัมปทานจากรัฐที่มีอำนาจมหาชนตามกฎหมายไปให้กับเอกชนจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายอย่างโปร่งใส[83] แต่การที่กำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” โดยอ้างอิงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณดังกล่าว จึงเป็นข้อสังเกตในทางกฎหมายที่เด่นชัดว่า กิจการประเภทที่เป็นบริษัทตามบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้น มีอำนาจมหาชนโดยกฎหมายได้อย่างไร ทั้งที่จัดตั้งขึ้นเป็นบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับเอกชน นอกจากนี้การอ้างอิงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ยังคงปรากฏให้เห็นแม้ในกฎหมายที่ตราขึ้นในช่วงเวลาปัจจุบัน เช่นในกรณีของบทนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่ยังคงอ้างอิง รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ที่มีผลครอบคลุมกิจการจำนวนมากให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายในเรื่องของการพัสดุ ทั้งที่กิจการนั้นอาจจะไม่มีเงินทุนของรัฐด้วยงบประมาณโดยตรง อันอาจเป็นข้อจำกัดให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของกิจการนั้นๆ โดยเฉพาะในกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทในชั้นรองลงไปของบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนรายอื่นได้

สภาพของการอ้างอิงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ นั้น ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติพอสมควรทั้งในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ชัดเจนว่า กฎหมายแต่ละฉบับที่ได้อ้างอิงบท

[82] พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 5.

[83] พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ไปนั้น ได้มีการบังคับใช้กับกิจการของ “รัฐวิสาหกิจ” ที่ครอบคลุมกว้างขวางเช่นเดียวกับเจตจำนงค์ที่ได้มีการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2561 ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และได้มีการเปลี่ยนแปลงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ขึ้นใหม่ ให้มีความชัดเจนมากขึ้นแต่ครอบคลุมเนื้อหาประเภทกิจการที่ลดลง ซึ่งการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า

> “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า
>
> (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
>
> (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ
>
> (3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ” [84]

ซึ่งมีความครอบคลุมเทียบเท่ากับบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตาม (ก) (ข) และ (ค) ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เท่านั้น และเป็นการกำหนดบทนิยามที่มีความชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้น มีเนื้อความในบทบัญญัติที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น บริษัท ก. มีกระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจ (ก) ถือหุ้นร่วมกันเกินกว่าร้อยละห้าสิบ จะถือว่า บริษัท ก. มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 ในลำดับใด เนื่องจาก ตั้งแต่มาตรา 4 (ค) (ง) และ (จ) ล้วนแล้วแต่เป็นการถือหุ้นร่วมกันระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (ก) ที่มีทุนรวมอยู่ด้วยกันเกินกว่าร้อยละห้าสิบทั้งสิ้น เป็นต้น ทั้งนี้ จากการศึกษาไม่ปรากฏว่ามีเอกสารที่ระบุแน่ชัดถึงเหตุผลในการลดความครอบคลุมของประเภทกิจการในความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ลงจากบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้วางแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีที่กฎหมายฉบับต่างๆ ได้อ้างอิงนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (ซึ่งเป็นการอ้างอิงตามนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502) ให้กฎหมายแต่ละฉบับนั้นต้องมีการทบทวนขอบเขตการบังคับใช้เสียใหม่[85] ภายในกำหนดเวลาด้วย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สำคัญกับการแก้ไขปัญหาการอ้างอิงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายแต่ละฉบับได้ทำหน้าที่ทบทวนขอบเขตสภาพบังคับตามกฎหมายเสียใหม่เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากการศึกษาพบว่าตั้งแต่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ใช้บังคับ ยังไม่มีหน่วยงานใดเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยอ้างอิงเหตุตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ดังกล่าว ว่าจำเป็นต้องทบทวนบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เสียใหม่

---

[84] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4.

[85] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 53.

ความไม่ชัดเจนในการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ให้ครอบคลุมกิจการหลากหลายประเภทในกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นนั้นเป็นข้อพิจารณาสำคัญ และเมื่อพิจารณากฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ในปัจจุบัน ยังพบว่ามีการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” โดยใช้ถ้อยคำเดียวกันกับบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 คือ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในปีเดียวกัน แต่ไม่มีการอ้างอิงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ของกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ที่อาจเป็นเพราะกระบวนการนำเสนอกฎหมายในปีเดียวกันที่ไม่อาจคาดเดาได้ว่ากฎหมายฉบับใดจะมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลใช้บังคับก่อน จึงไม่อาจอ้างอิงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” จากกฎหมายอีกฉบับหนึ่งได้

ในการตรวจสอบกฎหมายที่ได้มีการตราขึ้นใหม่ในช่วงเวลาใกล้เคียงกับกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561) ยังมีการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ที่แตกต่างจากหลักการหรือถ้อยคำที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ที่กิจการ “รัฐวิสาหกิจ”ประเภทที่เป็นบริษัทจะพิจารณาเพียงเฉพาะการถือหุ้นโดยกระทรวงการคลัง [86] ซึ่งมีกรอบการพิจารณาว่าปัจจุบันหุ้นในกิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้นจะอยู่ในความถือครองของกระทรวงการคลังในฐานะผู้ดูแลทรัพย์สินและหลักทรัพย์ของประเทศ[87] ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2521 ที่กำหนดว่า การถือหุ้นของบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจควรให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือ จึงได้มีมติให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โอนหุ้นที่มีอยู่ให้กับกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือ[88] และพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติสมัยเดียวกันกับพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 แต่กลับมีการนับรวมเอากิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถือหุ้นว่าเป็น “รัฐวิสาหกิจ”[89] ที่อาจจะเป็นผลทำให้การจำแนกประเภทกิจการของหน่วยงานของรัฐต้องมีความสับสนเพิ่มเติมขึ้นโดยเหตุที่การกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ที่ผ่านมาในกฎหมายฉบับต่างๆ จะไม่รวมถึงกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้น ซึ่งไม่ปรากฏเหตุผลที่แน่ชัดในรายงานการตรวจพิจารณาของชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาและในกระบวนการนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

4.2 การยกเว้นสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย

การยกเว้นกฎหมายไม่ให้ใช้บังคับกับ “รัฐวิสาหกิจ” ก็ได้มีการอ้างอิงบทนิยามจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ด้วย เช่น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542[90] เป็นต้น ซึ่งการอ้างอิงบทนิยามจากกฎหมายอื่นมาใช้บังคับกับกฎหมายแต่ละฉบับนั้นปรากฏในกฎหมายอีกหลายฉบับเป็นอย่างมาก และโดยหลักในการพิจารณาและตีความทางกฎหมายแล้วบทนิยามของกฎหมายจะแสดงให้เห็นขอบเขตของการบังคับใช้ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ดังนั้นเมื่อมีกฎหมายจำนวนมากขึ้นที่ใช้บังคับกับ “รัฐวิสาหกิจ”

[86] พระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 มาตรา 3.

[87] พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 10.

[88] มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การถือหุ้นและการควบคุมการบริหารงานของบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจต่างๆ สร.ว. 60 (28 เมษายน 2521)

[89] พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

[90] พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 4. (ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 3)

ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แล้ว ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ต่อเนื่องในนิติวิธีของการตรากฎหมายขึ้นในประเทศไทยอีกรูปแบบหนึ่งคือ การยกเว้นสถานะขององค์กรให้ไม่เป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เอาไว้ในกฎหมายจัดตั้งกิจการนั้น เช่น พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 [91] พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510[92] เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นผลกระทบสำคัญของความไม่ชัดเจนในสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจที่ปรากฏอยู่ในบทนิยามตามกฎหมายต่างๆ จนนำมาสู่นิติวิธีในการยกเว้นสถานะองค์กรเพื่อให้กิจการที่ไม่มีความประสงค์จะให้อยู่ภายใต้บังคับของบรรดากฎหมายต่างๆ ที่ใช้บังคับกับ “รัฐวิสาหกิจ” ทั้งปวง ทั้งที่วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งกิจการเหล่านี้ไม่ได้มีแนวคิดให้กิจการดังกล่าวมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ต้นแล้ว

5.ปัญหาของการกำหนดสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย และแนวทางแก้ไข

จากสมมติฐานตั้งต้นเกี่ยวกับปัญหาในการกำหนดสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทยนั้น ได้สะท้อนให้เห็นปัญหาผ่านบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับต่างๆ ตั้งแต่ในช่วงเวลาเริ่มต้นของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจวบจนปัจจุบัน นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงปัจจัยหลักที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์แห่งกฎหมายได้ ดังนี้

5.1 ปัญหาการกำหนดสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย

ความไม่แน่นอนในสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของไทยเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งทั้งโดยเหตุที่รัฐวิสาหกิจคือแหล่งลงทุนสำคัญที่จะหมุนฟันเฟืองทางเศรษฐกิจ เป็นแหล่งการจ้างงานขนาดใหญ่ และเป็นหน่วยงานที่จะสร้างเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับคนในสังคม แต่จนกระทั่งปัจจุบันกิจการใดที่จะเรียกได้ว่าเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายไทยในระบบนิติรัฐกลับไม่มีความแน่ชัดในนิติฐานะของกิจการ การพิจารณาปัญหาเพื่อนำมาสู่การสร้างความชัดเจนให้กับสถานะของกิจการ “รัฐวิสาหกิจ” จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ

5.1.1 ความไม่ชัดเจนของสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ที่กำหนดไว้ในบทนิยามตามกฎหมายต่างๆ

การกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ก็ดี หรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ก็ดี ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นผ่านกระบวนการนิติบัญญัติในปีเดียวกัน แต่กลับปรากฏเหตุการณ์ของการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ที่แตกต่างกัน ความครอบคลุมประเภทกิจการที่ไม่เท่ากัน ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาลึกลงไปจนถึงสาระสำคัญและหลักการในกฎหมายทั้งสองฉบับ เช่นในกรณีของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ที่มุ่งเน้นการวางแผนการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ แต่กลับกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ที่ครอบคลุมกิจการจำกัดกว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในทางกลับกัน การกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่มีความหมายครอบคลุมกว้างขวางกว่ากฎหมายฉบับอื่นๆ โดยเฉพาะกิจการที่เป็นบริษัทในลำดับชั้นรองลงไปมากๆ เช่น นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 (ค) (ง) และ (จ) ซึ่งหากจะพิจารณาว่ากิจการดังกล่าวมีสิทธิที่จะเป็น “หน่วยรับงบประมาณ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่อยู่ในข่ายขอ

[91] พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และมาตรา 11.

[92] พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510 มาตรา 6.

งบประมาณจากรัฐได้นั้น อาจจะมีความแตกต่างกับสภาพข้อเท็จจริงที่ว่า กิจการประเภทบริษัทในชั้น (ค) (ง) และ (จ) ตามนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้น มีสภาพเป็นกิจการที่มีความเป็นเอกชนมากกว่ารัฐ และไม่ได้ขอรับงบประมาณเนื่องจากไม่ใช่กิจการที่รัฐหรือกระทรวงการคลังทำหน้าที่ถือหุ้นโดยตรง[93] และยิ่งไปกว่านั้น สภาพปัญหาที่สำคัญหากเป็นการถือหุ้นในรูปแบบของการลงทุนร่วมกันของหลายกิจการจนมีทุนรวมอยู่ด้วยกันเกินร้อยละห้าสิบ แม้ว่าผู้ถือหุ้นแต่ละรายจะเข้าถือหุ้นเพียงเพราะเป้าหมายเพื่อผลกำไรเท่านั้น ก็ส่งผลให้กิจการดังกล่าวมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจไปด้วย นอกจากนี้สภาพปัญหาของความไม่ชัดเจนถึงเหตุผลในการกำหนดประเภทกิจการของรัฐวิสาหกิจให้มีความครอบคลุมอย่างกว้างขวางตั้งแต่ปี 2502 ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้น กลับมีสภาพบังคับต่อเนื่องมาถึง 59 ปี จึงจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทนิยามดังกล่าวตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และใน 59 ปีของการบังคับใช้บทนิยามดังกล่าว กลับไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใดๆเลย ว่ารัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท โดยเฉพาะในกลุ่มของรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นหน่วยรับงบประมาณและได้รับงบประมาณจากรัฐ ดังนั้น หลักการดังกล่าวที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจในชั้นรองลงมาที่เป็นบริษัทนั้นให้มีสิทธิเป็นหน่วยรับงบประมาณจึงไม่อาจรับฟังได้

แม้ว่าปัญหาของการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เป็นปัญหาประการหนึ่งที่กระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเอง แต่ปัญหาที่ส่งผลกระทบไปยังกฎหมายอื่น คือ นิติวิธีในการนำบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไปใช้บังคับกับกฎหมายอื่น ซึ่งถึงแม้ว่าหลักการในการตรากฎหมายขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายในการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละฉบับ แต่การอ้างอิงบทนิยามไปใช้โดยไม่มีความชัดเจนเสียตั้งแต่แรกว่า“รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้นมีเป้าหมายและเจตนารมณ์การบังคับใช้ประการหนึ่งที่ยังไม่บริบูรณ์ เมื่อนำไปอ้างอิงในกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่คล้ายคลึงกับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ความไม่ชัดเจนของนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” นั้นย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในลักษณะเดียวกันกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ในขณะที่การอ้างอิงนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ไปใช้ในกฎหมายที่มีเจตนารมณ์แตกต่างกันออกไป ยิ่งก่อให้เกิดผลเสียที่กว้างขวางกว่านั้น

5.1.2 ความไม่แน่นอนในสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท

ถึงแม้ว่าหลักการของการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายทุกฉบับจะมีความสอดคล้องต้องกันคือมุ่งประสงค์จะใช้กับกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของทั้งหมดในกรณีที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน หรือเป็นเจ้าของที่มีสัดส่วนการถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ในกรณีที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน ปัญหาสำคัญของการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในกลุ่มของกิจการประเภทที่เป็นบริษัทโดยมุ่งประสงค์เฉพาะการถือหุ้นโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจด้วยกันเองซึ่งรวมกันแล้วเกินกว่าสัดส่วนร้อยละห้าสิบ กลับก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เช่น การตรวจสอบสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของบริษัทตามบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” (ง) ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งอาจเป็นการถือหุ้นร่วมกันระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจตามบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” (ก) (ข) และ (ค) จนทำให้บริษัทดังกล่าวมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 (ง) และต้อง

[93] พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ในทุกปี ไม่ปรากฏว่ามีรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทได้รับงบประมาณแต่ประการใด คงมีเพียงรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเท่านั้นที่ปรากฏรายชื่อเป็นหน่วยที่ได้รับงบประมาณ

ถือปฏิบัติตามกฎหมายทุกฉบับที่อ้างอิงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไปใช้ หากต่อมา รัฐวิสาหกิจ (ก) และ (ข) ได้จำหน่ายหุ้นของบริษัทดังกล่าวออกไป เนื่องจากเห็นว่าไม่เหมาะสมแก่การลงทุนซึ่งมีผลทำให้จำนวนหุ้นที่ส่วนราชการรวมกับรัฐวิสาหกิจในชั้น (ค) ไม่ถึงร้อยละห้าสิบ บริษัทจะพ้นจากสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายต่างๆ ที่อ้างอิงนิยามหรือกำหนดนิยามในลักษณะนั้น สภาพปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นจริงในทุกช่วงขณะโดยเฉพาะกิจการประเภทที่เป็นบริษัท ซึ่งสามารถจำหน่ายจ่ายโอนหุ้นได้ สภาพปัญหาเช่นนี้ยังคงจะปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่องกับรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทเนื่องจากบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ก็ดี หรือกฎหมายอื่นๆที่ยังคงบัญญัตินิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในลักษณะเดียวกัน

การกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ประเภทที่เป็นบริษัทโดยคำนึงถึงสัดส่วนการถือหุ้นที่เกินกว่าร้อยละห้าสิบนั้น ยังเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาลที่หากไม่ประสงค์จะให้กฎหมายฉบับใดไปใช้บังคับกับกิจการนั้น ก็จะดำเนินการลดสัดส่วนการถือหุ้นโดยภาครัฐ โดยอาจให้กิจการประเภทอื่นที่ยังคงอยู่ภายใต้อำนาจในการกำกับดูแลของรัฐเข้าถือหุ้นแทน เช่น กองทุนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย เป็นต้น การกำหนดนโยบายในลักษณะดังกล่าวเป็นผลกระทบที่เกิดจากปัญหาของการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” และการที่กฎหมายฉบับต่างๆ มุ่งประสงค์จะใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทั้งที่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ต้องการให้เกิดความคล่องตัวมากกว่าส่วนราชการปกติ และทุกครั้งที่มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับโดยกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ให้กว้างขวางครอบคลุมมากขึ้นเพียงใด รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นยิ่งมีสภาพเป็นรัฐที่มีความเป็นส่วนราชการมากกว่าความเป็นเอกชน ที่จะต้องลงทุนดำเนินกิจการทั้งที่เป็นบริการสาธารณะคู่ขนานไปกับเชิงพาณิชย์ซึ่งต้องเลี้ยงตัวเองได้ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายต่างๆ ให้ครบถ้วนด้วย จึงเป็นที่พิสูจน์ได้ว่า กิจการของรัฐวิสาหกิจจะไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถหารายได้เพื่อดำเนินกิจการต่อไปได้ คงมีเพียงแต่การพึ่งพิงระบบงบประมาณหรือแหล่งเงินกู้เป็นหลัก ในทางกลับกัน หากจะลดข้อจำกัดทางด้านกฎหมายเพื่อให้กิจการของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นหลุดพ้นจากความเป็นรัฐให้สามารถประกอบกิจการได้เสมือนหนึ่งเป็นเอกชน พร้อมกับรับมอบภารกิจจากรัฐในการจัดให้มีบริการสาธารณะให้กับประชาชนภายใต้คุณภาพและราคาที่เหมาะสม ก็ยังติดปัญหาการต่อต้านจากภาคแรงงานที่ไม่ประสงค์จะให้เกิดการเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจให้ลดขั้นตอนและมีความคล่องตัวเยี่ยงเอกชนได้ด้วยเหตุว่า การแปรรูปหรือการแปลงสภาพเป็นการจำหน่ายทรัพย์สินของรัฐให้ไปอยู่ในความครอบครองของเอกชน แต่ก็ไม่มีข้อเสนออื่นใดที่จะให้รัฐดำเนินการได้นอกจากเรียกร้องให้รัฐอุดหนุน ช่วยเหลือ สนับสนุนกิจการของรัฐวิสาหกิจ พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่สังกัดอยู่ รวมตลอดถึงครอบครัวของพนักงานในทุกกรณี ปัญหาดังกล่าวจึงมีความเกี่ยวข้องพัวพันจนยากที่จะแก้ไข หากไม่สามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจที่แท้จริงได้

5.1.3 การยกเว้นสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจโดยการบัญญัติในกฎหมาย

การกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในกฎหมายให้กว้างขวางครอบคลุมกิจการจำนวนมากแต่ไม่ปรากฏเหตุผลความจำเป็นที่แน่ชัด รวมถึงไม่ปรากฏความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจำนวนมากมุ่งประสงค์จะใช้บังคับกับ “รัฐวิสาหกิจ” ในขณะที่รัฐมุ่งประสงค์จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่าส่วนราชการปกติ จึงเป็นเหตุทำให้กิจการที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการตรากฎหมายขึ้นใหม่นั้นมีความกังวลเกี่ยวกับสถานะและความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมายหากจะต้องมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ การกำหนดบทบัญญัติลงไปในกฎหมายเพื่อยกเว้นสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจให้กับองค์กรที่จะจัดตั้งขึ้น เช่น การกำหนดให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ

งบประมาณ การกำหนดให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เป็นต้น จึงเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่เป็นผลกระทบจากปัญหาของความไม่ชัดเจนในการกำหนดสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย ทั้งที่โดยสภาพข้อเท็จจริงแล้ว การจะพิจารณาสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการก็ดี หรือองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกก็ดี หากไม่มีลักษณะเป็นกิจการที่จะเรียกได้ว่าเป็น “รัฐวิสาหกิจ” แล้ว กิจการทั้งสองแห่งดังกล่าวย่อมไม่ควรมีสถานะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” โดยไม่จำเป็นต้องบัญญัติลงไปในกฎหมาย ดังนั้น การที่กฎหมายจัดตั้งของทั้งสองแห่งมีการบัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายว่าไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจึงสะท้อนหลักการสำคัญเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทยได้เป็นอย่างดี

แม้ว่าการยกเว้นสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ที่ปรากฏในกฎหมายฉบับต่างๆ ให้กับกิจการต่างๆ ซึ่งเป็นที่คาดการณ์ได้ว่า เป็นการกำหนดบทบัญญัติเพื่อบ่งชี้สถานะที่แน่ชัดให้กับกิจการนั้นว่าจะต้องไม่มีสถานะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการประมาณ หรือกฎหมายอื่นๆ แต่การกำหนดการยกเว้นในลักษณะนี้นอกจากบ่งชี้ความไม่ชัดเจนของการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทยแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบต่อนิติวิธีที่จะมีการตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจจะไม่สามารถครอบคลุมถึงกิจการดังกล่าวได้ แม้ว่ากิจการนั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงกิจการจนมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจมากขึ้นเพียงใดก็จะยังคงได้รับการยกเว้นสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจที่หมายถึงการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจทั้งปวงออกไปจากกิจการดังกล่าว เว้นแต่จะต้องไปแก้ไขกฎหมายจัดตั้งกิจการนั้นเท่านั้น

5.2 แนวทางแก้ไข

การศึกษาสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทยข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาสำคัญอันเป็นข้อจำกัดให้กับรัฐในการบังคับใช้กฎหมายกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของระบบนิติรัฐที่หากการบังคับใช้กฎหมายมีความไม่แน่นอนแล้วย่อมกระทบต่อกระบวนการใดๆที่เกิดมีขึ้นทั้งจากการกระทำของรัฐวิสาหกิจเอง และการกระทำของรัฐหรือฝ่ายบริหารที่จะขับเคลื่อนองค์กรรัฐวิสาหกิจให้ผ่านพ้นปัญหาและสามารถทำหน้าที่ในการจัดให้มีบริการสาธารณะต่อประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ แนวความคิดที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการตรากฎหมายเพื่อกำหนดสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจที่ชัดเจนในเบื้องต้นนี้ อาจกระทำได้ในสองวิธีการคือ

(1) การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจทั้งปวงให้มีสถานะเป็นบริษัท โดยกิจการใดที่มุ่งหมายจะดำเนินภารกิจในการให้บริการสาธารณะและไม่สร้างรายได้ให้แก่รัฐให้กลับไปเป็นหน้าที่ของส่วนราชการเพื่อให้สามารถใช้อำนาจรัฐได้อย่างเหมาะสม ส่วนกิจการใดที่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ยิ่งกว่าการให้บริการสาธารณะจึงจะดำเนินการแปลงสภาพให้มีสถานะเป็นบริษัท ซึ่งมีข้อดีที่จะทำให้กิจการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการจัดตั้งที่มุ่งลดขั้นตอนเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น โดยแนวทางนี้ถึงแม้ว่าจะไม่มีผลโดยตรงต่อการสร้างความชัดเจนในสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับต่างๆ แต่โดยผลในท้ายที่สุดของการแปลงสภาพกิจการแล้ว จะคงเหลือเพียงกิจการประเภท “บริษัท” เท่านั้นที่จะมีสภาพเป็น “รัฐวิสาหกิจ” และเมื่อกิจการบริษัทเหล่านั้นถูกถือหุ้นโดยตรงจากรัฐโดยกระทรวงการคลังในฐานะที่เป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สินของแผ่นดิน จนเกินกว่าร้อยละห้าสิบแล้ว กิจการเหล่านั้นจึงจะมีสถานะเป็น “รัฐวิสาหกิจ”

(2) ตรากฎหมายกลางในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติ เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายแม่บทในการให้อำนาจในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และเพื่อให้รัฐวิสาหกิจทั้งหมดอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันทั้งระบบ โดยอย่างน้อยในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องครอบคลุมถึงวิธีการในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในทำนองเดียวกับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยอาจรองรับการให้รัฐวิสาหกิจบางประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถใช้อำนาจรัฐบางประการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติได้ รวมถึงการวางระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจทั้งในส่วนของการจัดตั้งคณะกรรมการกลางในการกำกับดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจ การวางเป้าหมาย นโยบายและแผน ไปจนถึงการสิ้นสุดสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะมีผลดีต่อทั้งในด้านนิติศาสตร์ที่จะมีความชัดเจนในสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจและการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และผลดีต่อทั้งเศรษฐกิจและการเมืองที่จะทำให้ภาครัฐสามารถบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจได้อย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ยังเกิดผลดีต่อประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะอีกด้วย โดยแนวทางนี้จะเป็นการดำเนินการในลักษณะเดียวกับการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งจวบจนปัจจุบันยังไม่ปรากฏบันทึกที่แสดงถึงเหตุและผลว่า เหตุใดจึงต้องอ้างอิงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายดังกล่าวทั้งที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้นมิได้เป็นกฎหมายที่มีหน้าที่ในการบ่งชี้สถานะของกิจการ มิได้เป็นกฎหมายที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการ และมิได้เป็นกฎหมายที่เป็นแม่บทในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นแต่ประการใด การมีกฎหมายกลางที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะส่งผลให้กฎหมายใดๆ ต่อจากนี้ที่จะใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจจะสามารถอ้างอิงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” จากกฎหมายแม่บทฉบับนี้ได้

บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทยมาจากแนวคิดว่าการมีสถานะเป็นส่วนราชการอาจทำให้ไม่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการดำเนินงานที่เพียงพอ จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นอีกแบบหนึ่งที่มีความอิสระในการบริหารงาน มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะควบคู่ไปกับการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ได้ โดยเรียกกิจการนั้นว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในขณะที่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ความไม่ชัดเจนในการกำหนดสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นแล้วในหลายประเภทหลายรูปแบบ ทั้งกิจการประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน (บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล) และจัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียน ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่กำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้อย่างกว้างนั้นกลับไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างทั่วถึงครบถ้วนกับกิจการที่ได้กำหนดไว้ จึงนับเป็นความบกพร่องสำคัญในทางกฎหมายประการหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นว่าสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจตามที่ได้กำหนดนิยามเอาไว้ในกฎหมายนั้น มิได้พิจารณาให้เห็นถึงความสอดคล้องกับเหตุ

แห่งความจำเป็นในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น รวมตลอดถึงเป้าหมายและความยืดหยุ่นในการบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

ปัญหาสำคัญที่ต่อเนื่องจากความไม่ชัดเจนของสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” คือ การอ้างอิงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไปใช้บังคับ ซึ่งนอกเหนือจากการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายกับรัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเองแล้ว การอ้างอิงบทนิยามดังกล่าวไปใช้ในกฎหมายอื่นกลับเป็นการทำให้การบังคับใช้กฎหมายด้อยประสิทธิภาพลงไปอีก นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่ามีแนวทางพิเศษในการบัญญัติยกเว้นสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจเอาไว้ในกฎหมายจัดตั้งของบางกิจการที่ไม่ประสงค์จะให้กิจการนั้นต้องถือปฏิบัติไปตามกฎหมายต่างๆ ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่งผลต่อการตีความและการสร้างความเข้าใจที่มีในสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจที่นอกจากจะไม่สามารถระบุได้ว่ากิจการใดเป็นรัฐวิสาหกิจโดยแท้จริงแล้ว การตรากฎหมายให้กิจการหนึ่งไม่เป็นรัฐวิสาหกิจในลักษณะถาวรเป็นนิติวิธีที่สามารถกระทำได้ที่แม้ว่ากฎหมายที่จะตราขึ้นในภายหลังมีความมุ่งหมายเพียงใด ก็จะไม่สามารถใช้บังคับกับกิจการดังกล่าวในฐานะรัฐวิสาหกิจได้ และยิ่งไปกว่านั้น หากมีนิติวิธีในการบัญญัติให้กฎหมายที่จะตราขึ้นในภายหลังไปยกเลิกการยกเว้นสถานะทางกฎหมายของกิจการดังกล่าวได้ ย่อมสร้างความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมายให้มากยิ่งขึ้นและไม่เป็นผลดีต่อระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยงานสำคัญของประเทศ

การแก้ไขปัญหาในการกำหนดสถานะให้กับ “รัฐวิสาหกิจ” ที่แท้จริง ที่หากจะดำเนินการเปลี่ยนแปลงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทยทุกฉบับ อาจเป็นเรื่องที่ไม่สามารถกระทำได้โดยเร็ว รวมถึงกระบวนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจำต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้รักษาการตามกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งท้ายที่สุดอาจมีผลทำให้กฎหมายแต่ละฉบับยังกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้แตกต่างกันตามแต่ละเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงเห็นว่า กระบวนการที่เหมาะสมที่จะสร้างความชัดเจนให้กับสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” จึงอยู่ที่การปรับเปลี่ยนสถานะของกิจการรัฐวิสาหกิจให้อยู่ภายใต้รูปแบบเดียวกัน โดยอาจดำเนินการได้ด้วยการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจให้มีสถานะเป็นบริษัททั้งหมด กิจการใดหรือภารกิจใดของกิจการนั้นที่ไม่เหมาะสมจะดำเนินการในรูปแบบของบริษัท ควรจะกลับไปเป็นหน้าที่ของส่วนราชการในการบังคับใช้กฎหมายในทางมหาชน หรืออาจดำเนินการได้ด้วยการตรากฎหมายกลางในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียว

บรรณานุกรม

หนังสือและหนังสือราชการ

ภาษาไทย

ข้อหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นร 0601/121 เรื่อง ขอให้พิจารณาสถานภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (สถานภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน) (26 พฤษภาคม 2543)

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง ‘ประมวลกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ’ (2557)

หนังสือบริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) ที่ เอ็นที รข.2/88 ลงวันที่ 15 มกราคม 2564 เรื่อง แจ้งการควบรวมกิจการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

สุรพล นิติไกรพจน์, *การห้ามมิให้รัฐประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ กรณีศึกษาการซื้อหุ้น Glow และธุรกิจกาแฟอเมซอนของกลุ่ม ปตท.* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พฤศจิกายน 2561)

เสรี พงศ์พิศ วิชิต นันทสุวรรณ และจำนงค์ แรกพินิจ,*วิสาหกิจชุมชน แผนแม่บท แนวคิด แนวทาง ตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติ* (ภูมิปัญญาไท 2544)

บทความ

ชัยวัฒน์ วงวัฒนศานต์, 'บทความรัฐวิสาหกิจ' ใน รวมกฎหมายไทย เล่ม ร (รัฐธรรมนูญ-แร่) (กรุงเทพมหานคร 2520)

นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ครั้งที่ 7' (pub-law.net, 2553) <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1241,,>

สุรพล นิติไกรพจน์, 'หลักเกณฑ์ในการจำแนกวิสาหกิจมหาชน : ศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทยและฝรั่งเศส' (2531) วารสารนิติศาสตร์ 18 กันยายน 2531

เอกสารประกอบการสัมมนา

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 'ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ' (เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบ 50 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และ 35 ปีคณะเศรษฐศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มกราคม 2557)

พิพัฒน์ ไทยอารี, 'หลักการพื้นฐานการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย' (เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบ 50 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และ 35 ปีคณะเศรษฐศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มกราคม 2557)

ปภาวดี ประจักษ์ศุภนิติ และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, 'ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ' (เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531)

วิทยานิพนธ์

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 'วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย' (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529)

ศาสตรา โตอ่อน, 'ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย' (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546)

สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, 'มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ' (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2533)

สลักจิต กุลเตชะมาภรณ์, 'มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม)

สันติภาพ ไตรพรม, 'ปัญหาการดำเนินธุรกิจผูกขาดของรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปกิจการแล้ว : กรณีศึกษาปัญหาการประกอบธุรกิจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2561)

มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ นร 5585 (12 เมษายน2550)

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การถือหุ้นและการควบคุมการบริหารงานของบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจต่างๆ สร.ว.60 (28 เมษายน 2521)

อื่นๆ

ภาษาไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทย, 'ประวัติการรถไฟแห่งประเทศไทย'<http://www.railway.co.th/main/profile/history.html>

จำเนียร ราชแพทยาคม, 'มารู้จักการคลังรัฐวิสาหกิจกันสักนิด'<https://mgtsci.stou.ac.th/blog/2021/03/15/1-2/>

บริษัท ขนส่ง จำกัด, 'ตำนาน บขส.' <http://home.transport.co.th/index.php/en/dynamicpagee/static-page/%E0%B8%95%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%99-%E0%B8%9A%E0%B8%82%E0%B8%AA.html>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 'บทบาทของธุรกิจและรัฐวิสาหกิจในการสร้างความมั่นคงให้แก่ชุมชน' ในรายงานทีดีอาร์ไอ (ฉบับที่ 58 เดือนพฤษภาคม 2551) 3-5. <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2012/09/wb58.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, State Enterprise Key Indicators 2560,<http://www.sepo.go.th/assets/document/file/SEKI%20%20%E0%B8%93%20%E0%B8%81.%E0%B8%A2.%2060.pdf>

-- การนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ ธันวาคม 2563,<http://www.sepo.go.th/assets/document/file/31-12-64.pdf>

อมราลักษณ์ รักษ์วงศ์, 'สรุปสาระสำคัญพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล', ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มกราคม 2548 <http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_145.htm>

ภาษาอังกฤษ

OECD. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. 2015 <https://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2017/07/OECD-2015.pdf> สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2561.

PWC. State-Owned Enterprises; Catalysts for public value creation?'. 2015 <https://www.pwc.com/gr/en/publications/assets/state-owned-enterprises-catalysts-for-public-value-creation.pdf> สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2563.

World Bank Group. Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A toolkit. 2014 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20390/9781464802225.pdf?sequence=1&isAllowed=y> สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2561.