

ปัญหาเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

PROBLEMS ON THE STATUS OF STATE-OWNED ENTERPRISE IN THAI LAW
CASE KRUNGTHAI BANK PUBLIC COMPANY LIMITED

ณัฐวุฒิ 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 : April 23, 2024

Revised : June 4, 2024

Accepted : June 17, 2024

บทคัดย่อ

ความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของกิจการภายใต้กฎหมายไทยเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งต่อความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมายและการกำหนดสภาพบังคับของกฎหมายให้มีความแน่นอน โดยในกรณีของบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ที่ผ่านพ้นช่วงเวลาของการวินิจฉัยตีความว่าเป็นกิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยผลของความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่พิจารณาจากสถานะของผู้ถือหุ้นที่ถือหุ้นในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละห้าสิบของบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) คือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นสำคัญ ในขณะที่เมื่อกฎหมายฉบับต่างๆ มีพัฒนาการและมีการแก้ไขจนส่งผลให้สถานะของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินต้องเปลี่ยนแปลงไป ผลกระทบดังกล่าวสร้างแรงกดดันเป็นลูกโซ่ต่อไปยังสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ให้หลุดพ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไปด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การหลุดพ้นจากสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นเพียงเฉพาะกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ในขณะที่บริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จะยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน แม้ว่าจะไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณก็ตาม ความซับซ้อนและความยุ่งยากของกฎหมายไทยในเรื่องของบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เป็นหลักฐานชิ้นสำคัญที่บ่งชี้ให้เห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยยังเต็มไปด้วยข้อจำกัดและความไม่สอดคล้องต้องกันทั้งระบบ ดังตัวอย่างของบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในบทความนี้ แนวทางจำเป็นที่จะลดข้อจำกัดอันนำไปสู่การวินิจฉัยตีความสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจคือการมีกฎหมายแม่บทขึ้นเพื่อกำหนดกิจการรัฐวิสาหกิจให้ต้องถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายเดียวกัน

คำสำคัญ

รัฐวิสาหกิจ, บทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ”, กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ, ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

ABSTRACT

The status of Thai agency under Thai law is very significant to understand the scope of the law and how its enforced . Especially, in the case of Krung Thai Bank Public Company Ltd., (KTB) has approved by the Council of the state through its “Legal Opinion” that the KTB was firmly a State-Owned Enterprise by the definition of “State-Owned Enterprise” of the Act of Budget Procedure B.E. 2502. The council of the state emphasized that the status of the major shareholder of KTB is the key to consider the SOEs status of KTB, The Financial Institutions Development Funds, FIDF, hold more than 50 percent of all shares. Meanwhile, The Act of Bank of Thailand was changed the status into the central bank of Thailand and had no longer “SOEs” status. Therefore, KTB became the non-SOEs bank under The Act of budget procedure B.E. 2502 and The Act of budget procedure B.E. 2561. On the contrary, KTB still be a SOEs under the PPP Act because of the meaning of “SOEs” under this act is broadly different from the Act of Budget procedure. The paradox of the status of KTB as SOEs is the significant evidence of Thai law that need to be focused and state out the best solution to setup the new Act to solve this problem.

Keywords

State-Owned Enterprise, The definition of “State-Owned Enterprise”, The Budget Procedure Act, Krungthai Bank Plc.,

1. บทนำ

การบ่งชี้สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของกิจการต่างๆ ในประเทศไทยที่ผ่านมา เป็นการพิจารณาสถานะของกิจการตามบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ตราขึ้นใช้บังคับ ซึ่งความแตกต่างในบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายต่าง ๆ นั้น ปรากฏให้เห็นในทุกยุคทุกสมัย รวมถึงการตรากฎหมายภายใต้รัฐสภาในสมัยเดียวกันยังมีความแตกต่างกันในเนื้อหาของบทนิยามดังกล่าวจนถือได้ว่าเป็นการกำหนดประเภทกิจการให้แตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ¹ การพิจารณาสถานะทางกฎหมายของกิจการประเภทที่เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” จึงเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาไปตามกฎหมายแต่ละฉบับนั้นเนื่องจากสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายแต่ละฉบับไม่มีความแน่นอน การบังคับใช้กฎหมายรายฉบับซึ่งมีเจตนารมณ์แตกต่างกันนั้นมีผลทำให้กิจการหนึ่งกิจการใดที่อาจเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายหนึ่งแต่ไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจจนไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอีกฉบับนั้นมีผลต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในภาพรวมของประเทศจนถึงขนาดที่ไม่สามารถระบุสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของกิจการใดกิจการหนึ่งได้อย่างแน่ชัด ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายกับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของกิจการนั้นจะขาดความแน่นอนว่ามีกฎหมายที่กำหนดหรือกำกับกับการดำเนินการมากน้อยเพียงใด อันเป็นการยากต่อการตัดสินใจดำเนินการและมีผลกระทบต่อความล่าช้าหรือการชะลอการตัดสินใจไปจนกว่าจะเกิดความชัดเจนในสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายแต่ละฉบับนั้น

การจัดตั้งกิจการขึ้นในประเทศไทยให้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจนั้นมีความไม่ชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้น จัดตั้งกิจการดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เพื่อบ่งชี้สถานะของกิจการว่าเป็น “วิสาหกิจของรัฐ” นั้น เกิดขึ้นโดยผลของการตรากฎหมายภายหลังที่กิจการนั้นจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายฉบับแรกที่ปรากฏข้อมูลให้เห็นในเชิงประจักษ์ภายหลังจากปีพุทธศักราช 2475 คือ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ”² เอาไว้ในมาตรา 4 นอกจากนี้ในปีเดียวกันนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้เช่นเดียวกัน หากแต่มีบทนิยามที่ครอบคลุมประเภทกิจการที่แตกต่างและมีความครอบคลุมประเภทกิจการมากขึ้น ทั้งที่ในทางประวัติศาสตร์แล้วกิจการรัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีประวัติการจัดตั้งที่เกิดขึ้นก่อนหน้าที่จะมีกฎหมายกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นี้เองกลับเกิดผลในทางกฎหมายอีกประการหนึ่ง คือการพิจารณาสถานะของกิจการความเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายดังกล่าวเสมือนหนึ่งว่าหากกิจการนั้นอยู่ภายใต้ความหมายของบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว จะทำให้กิจการดังกล่าวเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในทุกกรณี

การพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของกิจการใดกิจการหนึ่งผ่านการพิจารณาเพียงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้น แม้ว่าในทางปฏิบัติจะสามารถระบุถึงสถานะในทางกฎหมายของกิจการนั้นได้ แต่แท้จริงแล้วการเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ไม่ว่าจะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ย่อมไม่อาจยืนยัน

¹ ญัฐวฒ ไทศาลวัฒนา, ‘ปัญหาในการกำหนดสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย’ (2565) 1 วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ 175.

² พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มาตรา 4.

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลหรือกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นมีทุนรวมอยู่เกินร้อยละห้าสิบ และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

สถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายทุกฉบับได้แก่เช่นสถานะของส่วนราชการ หากแต่การพิจารณาสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” มีขึ้นเพียงเพื่อพิจารณาสภาพบังคับของกฎหมายแต่ละฉบับที่นอกเหนือจากไม่สามารถบ่งชี้สถานะที่แน่ชัดของกิจการได้แล้ว ยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างในด้านของการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกันด้วยเหตุของการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้แตกต่างกัน

สถานะของกิจการบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (บมจ. ธนาคารกรุงไทย) ผ่านพ้นช่วงเวลาของความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยที่ทุกภาคส่วนรวมถึง บมจ. ธนาคารกรุงไทย ยอมรับผลของการวินิจฉัยตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “รัฐวิสาหกิจ” อย่างเต็มรูปแบบ จวบจนพัฒนาการของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสถานะของผู้ถือหุ้นของ บมจ. ธนาคารกรุงไทยฯ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ตราขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2561 ส่งผลให้แนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย เปลี่ยนแปลงไปเป็นกิจการที่ไม่มีสถานะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ในขณะที่คณะกรรมการกฤษฎีกายังคงมีความเห็นว่า บมจ. ธนาคารกรุงไทยฯ ยังมีสถานะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ดังนั้น สถานะทางกฎหมายของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ที่ไม่แน่นอนในแต่ละช่วงเวลาหรือในกฎหมายแต่ละฉบับที่กำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ไว้แตกต่างกัน จึงเป็นหลักฐานสำคัญที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทยจนอาจนำไปสู่ผลกระทบในทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยด้วย

บทความฉบับนี้จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของสถานะของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณซึ่งเป็นกฎหมายหลักของประเทศไทยที่ถูกนำมาใช้ในการวินิจฉัยสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” โดยจะเป็นการศึกษาผ่านความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหลัก และดำเนินการวิเคราะห์เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบในทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นตามผลการวินิจฉัยโดยมีวัตถุประสงค์ทั้งในส่วนของการมีข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อประกอบการจัดทำกฎหมายแม่บทที่เป็นต้นแบบในการกำหนดสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจให้กับกิจการต่าง ๆ และเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในสถานะของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ดังกล่าว

2. การกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย

การพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจไทยของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นกรณีที่จะต้องพิจารณาไปตามความหมายของรัฐวิสาหกิจที่กำหนดเอาไว้ในบทนิยามของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ซึ่งมีมูลเหตุสำคัญอันเนื่องมาจากกฎหมายแต่ละฉบับกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้แตกต่างกัน³ หากแต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมาของการบังคับใช้กฎหมายของไทยปรากฏว่าได้มีการนำพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาใช้เป็นหลักในการพิจารณาสถานะของกิจการใดกิจการหนึ่งว่าเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามบทนิยามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 การศึกษาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องพิจารณามติบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย ดังนี้

³ สลักจิต กุลเตชะมารณ์, ‘มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม) 10.

2.1 การกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

การสืบค้นข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์พบว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะไม่ใช่กฎหมายฉบับแรกในประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ที่ได้มีการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ แต่กลับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ประเทศไทยยึดเป็นหลักในการพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจผ่านบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 สืบต่อกันมา โดยไม่ปรากฏเหตุผลแน่ชัดถึงสาเหตุที่จะต้องพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทั้งที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้แตกต่างกัน⁴ อย่างไรก็ตาม แนวทางการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงกฎหมายต้นแบบที่ใช้ในการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งครอบคลุมความหมายตั้งแต่กิจการประเภทที่เป็นองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบและกิจการที่ถูกถือหุ้นหรือร่วมกันถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบโดยส่วนราชการ องค์การของรัฐบาลหรือบริษัทอื่นที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีหุ้นใหญ่ รองลงไปอีกสามลำดับ⁵ ในขณะที่ปัจจุบันพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และได้มีการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ขึ้นใหม่โดยมีความชัดเจนมากขึ้นว่า ครอบคลุมองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่มีกฎหมายจัดตั้ง มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ และรวมถึงบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดในชั้นรองลงไปในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือบริษัทที่รัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ถือหุ้นหรือร่วมกันถือหุ้นจนมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ⁶ อันมีผลทำให้บทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีความหมายครอบคลุมประเภทกิจการน้อยกว่าบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่ถูกยกเลิกไปแล้วนั้น

บทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นบทบัญญัติสำคัญที่สะท้อนภาพประวัติศาสตร์ผ่านบทนิยามตามกฎหมายที่แสดงให้เห็นว่า ในช่วงเวลาปี พ.ศ. 2502 ที่มีการตรากฎหมายขึ้นนั้น หน่วยงานของรัฐอาจถูกจำแนกขึ้นไว้เพียงสองประเภทหลักคือส่วนราชการ กับหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการแต่ยังคงมีรัฐเป็นเจ้าของซึ่งถูกเรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” โดยไม่ปรากฏเหตุผลความจำเป็นที่แน่ชัดว่าเหตุใดจึงกำหนดบทบัญญัติให้กว้างขวางครอบคลุมประเภทกิจการจำนวนมาก⁷ นอกจากนี้ เมื่อครั้งได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้มีความหมายครอบคลุมกิจการลดลง ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการนำกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มาเป็นกฎหมายหลักที่จะใช้พิจารณาว่า กิจการใดจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ จึงไม่ปรากฏเหตุหรือหลักฐานที่แน่ชัดเพียงพอว่า เหตุใดจึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นกฎหมายตั้งต้นเพื่อพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย ทั้งที่บทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน

⁴ เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ, ‘การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม’ (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2559) 11.

⁵ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4.

⁶ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4.

⁷ ณัฐวฒ ไพศาลวัฒนา (เชิงอรธร 1) 171.

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. (ร่างกฎหมายก่อนที่จะตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561) ได้มีการชี้แจงเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ให้มีความครอบคลุมลดต่ำกว่าบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ว่า การกำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ขึ้นใหม่นั้นมีเป้าหมายเพียงเพื่อกำหนดประเภทกิจการที่จะมีสถานะเป็นหน่วยรับงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเพื่อให้สามารถขอรับงบประมาณได้เท่านั้น มิได้มุ่งหมายให้มีการนำบทนิยามไปใช้ในการพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของทุกแห่ง อีกทั้งยังยืนยันว่าการกำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจตามบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดประเภทกิจการไว้ตั้งแต่ มาตรา 4 (ก) ถึง (จ) นั้น รัฐวิสาหกิจในความหมาย (จ) ไม่เคยได้รับการจัดสรรงบประมาณแต่ประการใด ประกอบกับหลักการของการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้น ไม่ควรที่จะบัญญัติรับรองให้บริษัทที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะบริษัทที่มีภาคเอกชนมีส่วนในความเป็นเจ้าของด้วย เพราะหากเป็นเช่นนั้นย่อมมีผลเป็นการนำงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับกิจการที่อาจเป็นภาระต่อระบบงบประมาณเกินความจำเป็น การกำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจให้น้อยลงตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. จึงเป็นการรักษาวินัยทางการคลังของรัฐ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและควบคุมงบประมาณแผ่นดินมิใช่กฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้กับรัฐในการกำหนดนโยบายหรือกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยตรง หากแต่เป็นกฎหมายฉบับอื่นที่มีบทบัญญัติหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายหรือกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้น⁸

2.2 การนำเอาบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มาอ้างอิงในกฎหมาย

กฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” คือ กลุ่มกฎหมายที่อาศัยนิติวิธีในการนำบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มาอ้างอิงในกฎหมาย⁹ ดังตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ “หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและตามกฎหมายอื่น¹⁰ หรือพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน... และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง¹¹ หรือพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด¹² เป็นต้น

การนำเอาบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” มาอ้างอิงไว้ในกฎหมาย ย่อมหมายความว่า หากกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณพิจารณาว่าหน่วยงานใดมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานนั้นจะอยู่ภายใต้ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่นำบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ไปอ้างอิงไว้แล้วด้วยนั้น ในทางกลับกัน หากหน่วยงานใดไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว ย่อมไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจไปตามกฎหมาย

⁸ สำนักงบประมาณ, ‘คำชี้แจงกรณีอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล แสดงความเห็นคัดค้านร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... (นิยาม “รัฐวิสาหกิจ)” (สื่อประชาสัมพันธ์ กองกฎหมายและระเบียบ สำนักงบประมาณ 18 กรกฎาคม 2561), 1-2.

⁹ ญัตติวุฒ โปศาลวัฒนา (เชิงอรธฤ) 173.

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 4.

¹¹ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4.

¹² พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 3.

ฉบับต่างๆ ที่อ้างอิงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไปใช้นั้น¹³ และโดยเหตุที่มีกฎหมายได้นำบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มาใช้บังคับจนเป็นเหตุให้การแก้ไขบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณต้องพิจารณาถึงผลกระทบของการแก้ไขบทนิยามที่มากเกินไปจนขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จึงได้มีการกำหนดแนวทางให้ผู้รักษาการตามกฎหมายแต่ละฉบับได้มีการพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจด้วยการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ที่เคยอ้างอิงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ให้มีการแก้ไขให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับที่ตนเองรักษาการนั้นภายในห้าปี¹⁴

2.3 การกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะที่แตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

กลุ่มกฎหมายกลุ่มที่สามที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” คือ กลุ่มกฎหมายที่มีสภาพบังคับกับรัฐวิสาหกิจโดยได้มีการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้เป็นการเฉพาะและแตกต่างจากบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ที่กำหนดความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้เพียงเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งและบริษัทที่กระทรวงการคลังถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบเท่านั้น¹⁵ หรือพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” โดยรวมกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นแต่ไม่รวมองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อส่งเสริมหรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ และบริษัทที่รัฐถือหุ้นหรือรัฐร่วมกับรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่มีกฎหมายจัดตั้งร่วมกันถือจนเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และบริษัทในชั้นรองลงไปที่ถูกถือหุ้นโดยรัฐหรือรัฐร่วมกับรัฐวิสาหกิจชั้นก่อนหน้าร่วมกันถือจนมีสัดส่วนการถือหุ้นตั้งแต่สองในสามเป็นต้นไป¹⁶ หรือในกรณีของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ที่กำหนดความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” โดยรวมกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นและบริษัทที่รัฐถือหุ้นหรือรัฐร่วมกับรัฐวิสาหกิจหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐร่วมกันถือจนเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และบริษัทในชั้นรองลงไปที่ถูกถือหุ้นหรือรัฐร่วมกับรัฐวิสาหกิจชั้นก่อนหน้าหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐโดยร่วมกันถือจนเกินกว่าร้อยละห้าสิบ¹⁷ เป็นต้น ซึ่งตัวอย่างกฎหมายข้างต้นเป็นกลุ่มกฎหมายที่มีการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่ได้อ้างอิงตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และเป็นเหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะบ่งชี้ได้ว่า การพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องพิจารณาไปตามบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายแต่ละฉบับ เนื่องจากมีการตราบทนิยามเอาไว้แตกต่างกัน¹⁸

¹³ หนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.4/61867 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2563 เรื่อง ขอรื้อหรือความหมายของรัฐวิสาหกิจ ในนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้เป็นไปตามนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502.

¹⁴ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 53.

¹⁵ พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2561 มาตรา 3.

¹⁶ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

¹⁷ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2561 มาตรา 4.

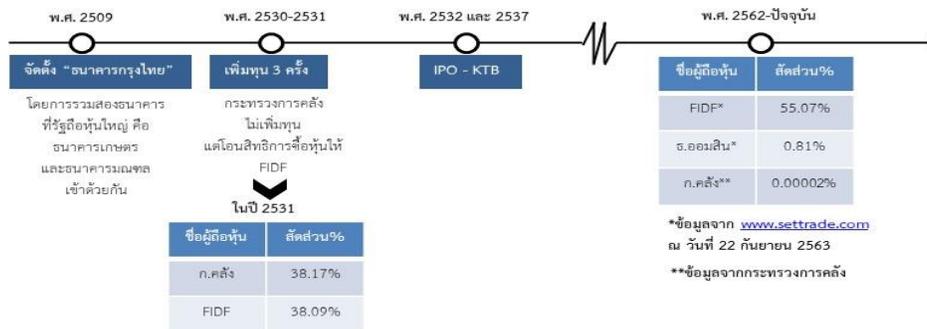
¹⁸ กระทรวงการคลัง, การชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายและร่างกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 148/2560 วันที่ 19 ธันวาคม 2560, <<https://www.mof.go.th/th/view/file/c5dc70322ea43ccb6701720059f7b17a585144cee3d37afd2a>> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2567.

3. ความเป็นมาและสถานะทางกฎหมายของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย

การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย เป็นกรณีที่จะต้องพิจารณาถึงความเป็นมาของธนาคารเพื่อนำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะของกิจการและสถานะของผู้ถือหุ้นมาประกอบการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ดังนี้

3.1 ความเป็นมาของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย

ปัจจุบัน บมจ. ธนาคารกรุงไทย เป็นกิจการที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และมีภารกิจสำคัญในด้านการเงินการธนาคารที่ต้องอาศัยความเชื่อมั่นจากทุกภาคส่วนเป็นอย่างมากทั้งนักลงทุนก็ดี ผู้ถือหุ้นก็ดี หรือแม้แต่ผู้ฝากเงินไว้กับธนาคารยังต้องการความเชื่อมั่นซึ่งความมั่นคงในสถานะของกิจการเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่งไม่ยิ่งหย่อนกว่าความมั่นคงในฐานะทางการเงินของธนาคาร การสร้างความเชื่อมั่นของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย มีข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญที่ผ่านในแต่ละช่วงเวลาของความผันผวนทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยต้องเผชิญ โดยมีรายละเอียดปรากฏตามแผนภาพ ดังนี้



แผนภาพ: ความเป็นมาของบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

ตามแผนภาพข้างต้น บริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด ในอดีตถูกจัดตั้งขึ้นในปี 2509 โดยผลของการพิจารณาทางการเมืองที่ให้มีการควบรวมกิจการธนาคารมณฑลเข้ากับธนาคารเกษตร ซึ่งธนาคารมณฑลนั้นถูกจัดตั้งขึ้นโดยความคาดหวังของรัฐที่จะให้เป็นกิจการธนาคารพาณิชย์เพียงแห่งเดียวที่รัฐประสงค์จะให้ป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นกลไกทางนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ในขณะที่ธนาคารเกษตรเป็นธนาคารพาณิชย์ที่กลายเป็นรัฐวิสาหกิจในภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาภายในของธนาคารเกษตรที่มีการนำเงินฝากของประชาชนไปแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลจนขาดสภาพคล่องและธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ดำเนินการอุดหนุนเงินเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่องนั้นจนมีผลทำให้ธนาคารเกษตรมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ในช่วงเวลาต่อมา บริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด กลับประสบปัญหาขึ้นจากความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารงานผ่านกรรมการบริหารของธนาคารจนเป็นเหตุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องก้าวเข้าสู่อการแก้ไขปัญหากิจการของธนาคารกรุงไทยอีกครั้งหนึ่งด้วยการใช้กลไกกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการของธนาคารกรุงไทยแทนกระทรวงการคลังในบางส่วน และได้มีการควบรวมกิจการธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการและธนาคารมณฑลเข้ากับธนาคารกรุงไทยอีกครั้งในวันที่ 14 สิงหาคม 2541¹⁹ การดำเนินการดังกล่าวมีผลทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีสัดส่วนการถือหุ้นใน

¹⁹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, การปรับโครงสร้างของธนาคารกรุงไทย, ฉบับที่ 54/2541 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2541, 1-2.

ธนาคารกรุงไทยเพิ่มขึ้นทั้งด้วยวิธีการของการลดทุนของกิจการหรือแปลงทุนเป็นหุ้น จนมีผลทำให้ปัจจุบันกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในฐานะหน่วยงานภายใต้การบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในธนาคารกรุงไทย²⁰

ในเชิงภารกิจของธนาคารกรุงไทย เมื่อย้อนกลับไปยังวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกิจการ ปรากฏข้อมูลว่าธนาคารกรุงไทยได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ทุกประการ โดยมีการวางนโยบายและเป้าหมายที่เป็นผลพวงจากความเจริญก้าวหน้าของกิจการธนาคารกรุงไทยในช่วงเริ่มต้นในหลายประการ เช่น การส่งเสริมธุรกิจให้กับภาคเอกชน การพัฒนาบริการใหม่ และการแสวงหาลูกค้าทางธุรกิจคู่ขนานไปกับการให้บริการแก่รัฐบาลแต่ธนาคารกรุงไทยยังต้องรักษาระดับกำไรให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม การมุ่งสู่ธุรกิจต่างประเทศเพื่อเปิดสาขากิจการในต่างประเทศ การพัฒนาระบบธุรกิจด้านสินเชื่อครบวงจร เพื่อตอบสนองการเปิดเสรีของระบบการเงินของประเทศไทยในเวลานั้น²¹

ธนาคารกรุงไทยมีความเจริญก้าวหน้าในการประกอบกิจการเป็นอย่างมาก จนได้นำหุ้นของธนาคารเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นครั้งแรกและเริ่มทำการซื้อขายหุ้นผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (Initial Public Offerings; IPOs) เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2532²² อย่างไรก็ตาม ในขั้นการหารือประเด็นเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในปี 2531 ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในปี 2529 ธนาคารกรุงไทยได้เพิ่มทุนแต่กระทรวงการคลังไม่ได้เพิ่มทุนตามสัดส่วนนั้นส่งผลให้กระทรวงการคลังมีสัดส่วนการถือหุ้นในธนาคารกรุงไทยในปี 2529 เป็นสัดส่วนร้อยละ 76.35 และถัดมาในปี 2530 และปี 2531 ธนาคารกรุงไทยได้มีการเพิ่มทุนอีกจำนวน 3 ครั้ง ซึ่งกระทรวงการคลังมิได้เพิ่มทุน แต่ได้โอนสิทธิในการเพิ่มทุนให้กับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ซื้อแทนกระทรวงการคลัง ส่งผลให้สัดส่วนการถือหุ้นในปี 2531 เป็นกระทรวงการคลังถือครองหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 38.17 และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินถือครองหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 38.09²³ จวบจนปัจจุบัน สัดส่วนการถือครองหุ้นในบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ที่ได้มีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คิดเป็น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินถือครองหุ้นในบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 55.07²⁴ โดยมีกระทรวงการคลังถือหุ้นอยู่เพียงร้อยละ 0.00002 เท่านั้น²⁵ ซึ่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาในอดีต (ปี 2531) ปรากฏว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและมีผลทำให้ธนาคารกรุงไทยที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นอยู่จนเกินกว่าร้อยละห้าสิบนั้นมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจไปด้วย

²⁰ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ‘การเมืองว่าด้วยธนาคารกรุงไทย คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ผู้จัดการรายวัน (ฉบับวันที่ 10 พฤศจิกายน 2541) 4.

²¹ วาสนา วรรัตน์, ‘ความพึงพอใจในการให้บริการของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในจังหวัดชลบุรี ในทัศนะของผู้มาใช้บริการ’ (ปริญญาบัตร หลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา) 11 -12.

²² ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน), ‘ข้อมูลบริษัท รายละเอียดหลักทรัพย์ ในวันที่เริ่มต้นซื้อขาย’ <<https://www.settrade.com/th/equities/quote/KTB/company-profile/profile>> สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2567.

²³ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 487/2531 เรื่อง สถานภาพของธนาคารกรุงไทย จำกัดในการเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 , พฤศจิกายน 2531, หน้า 1.

²⁴ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน), ‘ข้อมูลบริษัท ข้อมูลผู้ถือหุ้น’ <<https://www.settrade.com/th/equities/quote/KTB/company-profile/major-shareholders>> สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2567.

²⁵ สำนักบริหารหลักทรัพย์ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ.

3.2 การวินิจฉัยสถานะทางกฎหมายของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะผู้รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ²⁶ ได้มีความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ดังนี้

(1) บันทึก เรื่อง สถานภาพของธนาคารกรุงไทย จำกัด ในการเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เรื่องเสร็จที่ 487/2531

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อว่า การที่กระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ 38.17 และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นร้อยละ 38.09 จะทำให้ บมจ. ธนาคารกรุงไทยฯ พันสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า เดิมธนาคารกรุงไทยจำกัด มีทุนจดทะเบียนทั้งสิ้น 18,887,282 หุ้น กระทรวงการคลังถือหุ้น 17,588,071 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 93.12 ธนาคารกรุงไทย จำกัด จึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ต่อมาได้มีการเพิ่มทุนจดทะเบียนอีกหลายครั้ง ได้แก่

(ก) ปี 2529 ได้เพิ่มทุนอีก 6,112,717 หุ้น แต่กระทรวงการคลังซื้อเพียง 1,500,000 หุ้น ทำให้สัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังในธนาคารกรุงไทยจำกัด ลดลงเป็นร้อยละ 76.35

(ข) ปี 2530 และปี 2531 ได้มีการเพิ่มทุนอีก 3 ครั้ง ซึ่งกระทรวงการคลังมิได้ซื้อหุ้นเพิ่มทุน แต่ได้โอนสิทธิการซื้อหุ้นให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นตามมาตรา 29 ตรีแห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 เป็นผู้ซื้อแทนทำให้ปัจจุบันสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังและของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็น กระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ 38.17 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นร้อยละ 38.09

โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) พิจารณาเห็นว่า มาตรา 27 ตรี แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 บัญญัติแต่เพียงว่า ให้ตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทย และให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมิได้มีบทบัญญัติใด ๆ ที่จะถือได้ว่ากองทุนเป็น “ส่วนราชการ” กองทุนจึงมิใช่ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ส่วนประเด็นว่า กองทุนเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือไม่ นั้น เห็นว่า คำว่า “องค์การของรัฐบาล” ตาม (ก) ของนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มิได้ระบุถึงการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลไว้ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายในปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่าองค์การของรัฐบาลอาจจัดตั้งขึ้นได้โดยกฎหมายเฉพาะหรือโดยพระราชกฤษฎีกาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ดังนั้น คำว่า “องค์การของรัฐบาล” ในบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงหมายความว่า องค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะด้วย ลักษณะขององค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยพระราชกฤษฎีกามีสาระสำคัญเหมือนกันคือ มีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพื่อช่วยเหลือการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินหรือเงินทุนของรัฐบาล และเป็นนิติบุคคล ส่วนชื่อขององค์การของรัฐบาลที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายอาจใช้ชื่อต่างกัน ใช้คำว่า “การ” ก็มี เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย ใช้คำว่า “องค์การ” ก็มี เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หรือใช้คำว่า “กองทุน” ก็มี เช่น กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เป็นต้น เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ พัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 29 ตรี แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ โดยกองทุนประกอบด้วย เงินที่สถาบันการเงินต้องนำส่งเข้ากองทุนตาม

²⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7(2).

มาตรา 29 เบญจ ซึ่งเงินดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับภาษีที่รัฐเรียกเก็บแต่ได้ส่งเข้ากองทุนโดยตรงแทนที่จะนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินเสียก่อนแล้วตั้งงบประมาณรายจ่ายให้เป็นทุนตามวิธีการงบประมาณปกติ และยังประกอบด้วยเงินสำรองที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจ่ายให้กองทุนตามมาตรา 29 สัตต วรรคหนึ่ง อีกด้วย ทุนของกองทุนตามมาตรา 29 จัตวา (1) ถือได้ว่าเป็นของรัฐบาล และวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนี้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นกองทุนจึงเป็นองค์การของรัฐบาลประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น อีกทั้งกองทุนนี้ได้ตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นงานฝ่ายหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทยตามมาตรา 29 ตริ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นองค์การของรัฐบาลอยู่แล้ว กองทุนจึงมีฐานะเป็นองค์การของรัฐบาลเช่นเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทย และเป็นรัฐวิสาหกิจตาม (ก) แห่งบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 การที่กองทุนใช้อำนาจตามมาตรา 29 อัฐ (6) เข้าถือหุ้นในธนาคารกรุงไทย จำกัด ซึ่งเมื่อรวมกับหุ้นที่กระทรวงการคลังถืออยู่แล้วมีจำนวนเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมดของธนาคารกรุงไทย จำกัด จึงทำให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจตาม (ค) แห่งบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

(2) ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอให้พิจารณาสถานภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (สถานภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน)²⁷

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 10) มีความเห็นเกี่ยวกับสถานภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามข้อหารือของกระทรวงการคลังเป็นสองประเด็นว่า ประเด็นที่หนึ่ง ความหมายของคำว่า “องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ” ใน (ก) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เห็นว่า การเป็นองค์การของรัฐบาลนั้น กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7 ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องสถานภาพของธนาคารกรุงไทย จำกัด (เรื่องเสร็จที่ 487/2531) จึงเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นทั้งองค์การของรัฐบาลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของตาม (ก) แห่งบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ประเด็นที่สอง สำหรับสถานภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นั้น เนื่องจากกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7 ได้เคยวินิจฉัยไว้ในบันทึก เรื่อง สถานภาพของธนาคารกรุงไทย จำกัด (เรื่องเสร็จที่ 487/2531) ในการเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แล้วว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นองค์การของรัฐบาลประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น โดยตั้งขึ้นเป็นงานฝ่ายหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์การของรัฐบาลอยู่แล้ว กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจึงมีฐานะเป็นองค์การของรัฐบาลเช่นเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น จึงเห็นว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตาม (ก) แห่งบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

(3) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เรื่องเสร็จที่ 1397/2563²⁸

²⁷ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร 0601/421 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2543 เรื่อง ขอให้พิจารณาสถานภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน.

²⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1397/2563 เรื่อง สถานภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน).

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้พิจารณาว่า เนื่องจากปัจจุบันมีการกำหนดบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายหลายฉบับแตกต่างกัน เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปประเด็นหารือได้ว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และ บมจ. ธนาคารกรุงไทย มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือไม่ และถือเป็นหน่วยงานที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือไม่ รวมถึงกรรมการผู้จัดการกองทุนถือเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ และหากสถานะของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และ บมจ. ธนาคารกรุงไทย เปลี่ยนแปลงไป กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะสามารถมอบอำนาจหรือมอบฉันทะให้กระทรวงการคลังใช้สิทธิออกเสียงในที่ประชุมผู้ถือหุ้นของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย แทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตามที่กระทรวงการคลังร้องขอและกระทรวงการคลังจะกำกับดูแล บมจ. ธนาคารกรุงไทย ได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พร้อมกับผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความเห็นสรุปได้ว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 จึงต้องพิจารณาความเป็นรัฐวิสาหกิจเฉพาะตาม (1) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” และเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ จะเห็นได้ว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางการเงินและสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้กับระบบสถาบันการเงิน โดยมีได้มีลักษณะเป็นการประกอบวิสาหกิจหรือกิจการเชิงพาณิชย์เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงไม่เป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ไม่เป็นกิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น และไม่ใช่งานหรือกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ประกอบกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นงานฝ่ายหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงมีสภาพเช่นเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (1) แห่งบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะของธนาคารกรุงไทยฯ จะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามบทนิยามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หรือไม่นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารกรุงไทยฯ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 โดยมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินถือหุ้นจำนวน 7,696,284,833 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 55.07 ของหุ้นทั้งหมด เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่เป็นส่วนราชการ และได้พิจารณาข้างต้นแล้วว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (1) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ แม้ว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นในธนาคารกรุงไทยฯ เกินร้อยละห้าสิบของหุ้นทั้งหมด ก็ไม่ทำให้ธนาคารกรุงไทยฯ เข้าลักษณะเป็นบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (2) และ (3) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อสังเกตว่า

อนึ่ง คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ การพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนด ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ข้างต้นจึงเป็นการพิจารณาความเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เท่านั้น

(4) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เรื่องเสร็จที่ 1140/2564²⁹

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้มีหนังสือขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ สถานภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 และสถานภาพของกรรมการและพนักงานธนาคารกรุงไทยฯ ตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานฯ โดยกระทรวงการคลังถือหุ้นในธนาคารกรุงไทยฯ เป็นสัดส่วนร้อยละ 0.000022 ของทุนจดทะเบียนชำระแล้ว และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินถือหุ้นเป็นสัดส่วนร้อยละ 55.07 ของทุนจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของ สคร. โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมพิจารณาด้วยแล้ว โดยมีความเห็น สรุปได้ว่า

กรณีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อธนาคารกรุงไทยฯ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัดฯ จึงไม่เข้าข่ายเป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของซึ่งไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ ตามที่กำหนดใน (1) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ

สำหรับปัญหาว่า ธนาคารกรุงไทยฯ เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (2) หรือ (3) ของบทนิยามดังกล่าวหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่เป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ไม่เป็นกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และไม่ใช่นายงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ เนื่องจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้นเป็นงานฝ่ายหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารแห่งประเทศไทย มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงมีสถานภาพเช่นเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ในเรื่องเสร็จที่ 1397/2563 เมื่อไม่ปรากฏว่า ธนาคารกรุงไทยฯ มีกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม จึงไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (2) และ (3) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ

ดังนั้น ธนาคารกรุงไทยฯ จึงไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมีผลทำให้ กรรมการและพนักงานของธนาคารกรุงไทยฯ ไม่เป็นกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

²⁹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1140/2564 เรื่อง สถานภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน).

กรณีพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เห็นว่า เมื่อธนาคารกรุงไทยฯ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัดฯ จึงไม่เข้าข่ายเป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจกรรมของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดใน (1) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนฯ

สำหรับปัญหาว่าธนาคารกรุงไทยฯ เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (2) หรือ (3) ของบทนิยามดังกล่าวหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า มาตรา 29 ตรี แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ จึงเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ประกอบกับมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นงานฝ่ายหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว การมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลดังกล่าวจึงรวมถึงการกำกับดูแลกิจการของกองทุนเพื่อฟื้นฟูฯ ด้วย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร ตามบทนิยามคำว่า “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนฯ ดังนั้น เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีทุนรวมอยู่ด้วยในธนาคารกรุงไทยฯ เกินกว่าร้อยละห้าสิบ ธนาคารกรุงไทยฯ จึงเป็นรัฐวิสาหกิจตามบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนฯ

กรณีพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562

เมื่อธนาคารกรุงไทยฯ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัดฯ จึงไม่เข้าข่ายเป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจกรรมของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ตามที่กำหนดใน (1) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลฯ

สำหรับปัญหาว่าธนาคารกรุงไทยฯ เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (2) ของบทนิยามดังกล่าวหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารกรุงไทยฯ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ 0.000022 ของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว จึงไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (2) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลฯ

ดังนั้น ธนาคารกรุงไทยฯ จึงไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562

4. ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในช่วงแรก คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางหลักในการพิจารณาเพื่อบ่งชี้สถานะของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย จากสถานะของผู้ถือหุ้นว่าเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือไม่ โดยพิจารณาไปตามสถานะทางกฎหมายซึ่งเดิมกองทุนฟื้นฟูเพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงินซึ่งถือเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้สังกัดธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจทั้งโดยมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น การมีวัตถุประสงค์ทางการส่งเสริมเศรษฐกิจ และการได้รับเงินจากงบประมาณในการดำเนินงาน กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจไป

ด้วย และเมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไปถือหุ้นใน บมจ. ธนาคารกรุงไทย จนเกินกว่าร้อยละห้าสิบ จึงมีผลทำให้ บมจ. ธนาคารกรุงไทย เป็นรัฐวิสาหกิจไปด้วย³⁰ แต่ในเวลาต่อมา ได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยจนมีผลทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และมีผลทำให้ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจไปด้วย³¹ แนววินิจฉัยดังกล่าวแม้ว่าจะจะเป็นไปตามผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่เป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของกิจการในประเทศไทย ไม่มีความแน่นอนเสมอไป จนเป็นกรณีจำเป็นที่จะต้องแสดงให้เห็นถึงปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขสถานการณ์ความไม่ชัดเจนของสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของไทย ดังนี้

4.1 ปัญหา

ผลการพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจตามแนวความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาแสดงให้เห็นถึงความไม่แน่นอนในนิติฐานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย และแม้ว่าประเทศไทยจะมีการตรากฎหมายขึ้นตามเจตนารมณ์และหลักการที่ผู้ร่างกฎหมายและผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายกำหนด³² แต่การที่บทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับ มีความแตกต่างกันจนสร้างความสับสนในการพิจารณาสถานะของหน่วยงานอันนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นควรจำแนกประเด็นปัญหาเพื่อ ความชัดเจน ดังนี้

(1) ปัญหาการขาดความแน่นอนในบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย

ปัญหาของความไม่แน่นอนในบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทยสะท้อนภาพผ่านตัวอย่างของการพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้แตกต่างกัน ประกอบเข้ากับข้อเท็จจริงว่าสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยอันเป็นหลักในการพิจารณาเชื่อมโยงไปถึงสถานะของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ต้องมีสถานะเฉกเช่นเดียวกันกับธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งในภาวะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่มีกรยกเว้นสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายเอาไว้และในช่วงเวลาต่อมาที่ได้มีการตรากฎหมายเพื่อยกเว้นสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย³³ การพิจารณาสถานะของกิจการใดกิจการหนึ่งว่าเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ จึงไม่ใช่กรณีที่จะสามารถพิจารณาอย่างตรงไปตรงมาภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายเพียงไม่กี่มาตราเท่านั้น

ในช่วงแรกของการพิจารณาสถานะของธนาคารกรุงไทยฯ ตามนัยความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ 487/2531 จะเป็นช่วงเวลาที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ยังไม่ได้เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของกิจการ บมจ.ธนาคารกรุงไทย แต่มุมมองในทางกฎหมายเป็นเหตุปัจจัยสำคัญว่า ความเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังที่ลดลงจะเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ธนาคารกรุงไทยฯ ต้องเปลี่ยนสถานะจากความเข้าใจที่มีอยู่ว่าธนาคารกรุงไทยฯ เป็นรัฐวิสาหกิจมาโดยตลอด หลักในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีดังกล่าว นั้น จึงมุ่งเน้นไปที่สองประเด็นหลักคือ การบ่งชี้สถานะที่แท้จริงของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และการรวมสัดส่วนการถือหุ้นของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้ากับสัดส่วนการถือหุ้นที่กระทรวงการคลังถือครองอยู่นั้น จนในท้ายที่สุดได้ข้อสรุปโดยผลของการตีความวินิจฉัยสถานะว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีสถานะเป็นองค์การของรัฐบาลที่เมื่อรวมกับสัดส่วนหุ้นที่กระทรวงการคลังถือหุ้นจึงยังมีผลทำให้ธนาคารกรุงไทยฯ ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อย่างไรก็ตามความเห็นทางกฎหมายฉบับนี้ได้สร้างหลักความคิดในการพิจารณาสถานะ

³⁰ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 23 และเชิงอรรถ 27)

³¹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 28 และเชิงอรรถ 29)

³² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ‘การตีความกฎหมาย: ตัวอักษรหรือเจตนารมณ์’ (2552) 2 วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 32.

³³ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 5.

ความเป็นรัฐวิสาหกิจด้วยการตีความเทียบเคียงกับสถานะของหน่วยงานประเภทอื่น โดยในการพิจารณาสถานะของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีสถานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น “โดยไม่ได้มีบทบัญญัติใดจะถือได้ว่ากองทุนเป็น “ส่วนราชการ” กองทุนจึงไม่ใช่ส่วนราชการ” นั้น เห็นว่า หลักในการพิจารณาสถานะของส่วนราชการ ที่ได้มีการนำเอาบทนิยาม “ส่วนราชการ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาประกอบการพิจารณาว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น³⁴ แล้ว จึงวินิจฉัยว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่ใช่ส่วนราชการ ในประเด็นนี้ยังคงมีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แม้ว่าสภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะไม่เหมาะสมที่จะมีสถานะเป็นส่วนราชการโดยพิจารณาควบคู่กับสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ตาม แต่ในบทนิยาม “ส่วนราชการ” นั้น แม้ว่าหลักการยังคงมุ่งเน้นไปที่กระทรวง ทบวง กรม แต่ยังคงมีความหมายไปถึง “หน่วยงานอื่นใดของรัฐ” ซึ่งหากแนวทางการพิจารณาว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้พิจารณาไปจนถึงฐานที่มาในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ คือมาตรา 29 ตรี แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 และได้มีการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ การใช้เงินทุนหรือเงินงบประมาณแผ่นดิน รวมถึงสถานะความเป็นนิติบุคคล ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จนนำไปสู่การวินิจฉัยว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นองค์การของรัฐบาลนั้นแล้ว เหตุใดจึงไม่ได้มีการหยิบยกสถานะความเป็น “หน่วยงานอื่นใดของรัฐ” อันเป็นความหมายหนึ่งในบทนิยาม “ส่วนราชการ” ด้วย ทั้งที่ หากมีการวินิจฉัยให้ชัดเจนถึงการไม่เป็นหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่จะอยู่ในความหมายของบทนิยาม “ส่วนราชการ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะสร้างความชัดเจนในทางกฎหมายถึงเหตุผลของการมุ่งตีความไปยังความหมายของคำว่า “องค์การของรัฐบาล” เพื่อป้องกันสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจได้อย่างแน่ชัดมากกว่า ในขณะที่การวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี 2543 มีการยืนยันแนวทางการวินิจฉัยเดิมที่ได้พิจารณาไว้ในเรื่องเสรีจ 487/2531 โดยไม่ได้หยิบยกประเด็นเรื่องของบทนิยาม “ส่วนราชการ” มาวินิจฉัยอีก

ในช่วงเวลาต่อมาของการวินิจฉัยสถานะของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และกฎหมายอื่น ซึ่งโดยผลของพัฒนาการด้านกฎหมายในส่วนหนึ่งของสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่มีผลโดยตรงต่อสถานะของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่เป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้สังกัดของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ปรากฏว่าได้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น ประกอบกับการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีความเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนขึ้นโดยเฉพาะคำว่า “องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ” ตามบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไปเป็น “องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ” ตามบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางหลักการวินิจฉัยจากบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ก่อนที่จะนำสถานะการไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยมาวางหลักประกอบการพิจารณาสนับสนุนซึ่งมีผลทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ซึ่งถูกถือหุ้นโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละห้าสิบนั้น ไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ไปด้วย นอกจากนี้ จากผลการพิจารณาของคณะกรรมการ

³⁴ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4.

กฤษฎีกาในความเห็นทางกฎหมาย เรื่องเสรีที่ 1140/2564 ซึ่งมีการวินิจฉัยสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ³⁵ กฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน³⁶ และกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ³⁷ แล้วด้วยการนำหลักการในการพิจารณาสถานะของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา โดยวินิจฉัยสถานะตามความหมายของรัฐวิสาหกิจตามบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ที่กำหนดไว้แตกต่างกันในแต่ละกฎหมายจนได้ข้อสรุปว่า แม้ว่า บมจ. ธนาคารกรุงไทย จะมีความชัดเจนว่าไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีผลทำให้ธนาคารกรุงไทยฯ ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วยแนวทางการวินิจฉัยเดียวกัน รวมถึงการไม่เป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ.ธนาคารกรุงไทย ตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุที่บทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” นี้จะพิจารณาเฉพาะสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังในกิจการบริษัทต่าง ๆ ที่เกินกว่าร้อยละห้าสิบเท่านั้น แต่ บมจ. ธนาคารกรุงไทย จะยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนด้วยเหตุที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ยังมีสภาพเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว

ความไม่แน่นอนในฐานะทางกฎหมายในความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ นี้เอง สะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาในทางกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องของการบ่งชี้สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก ดังนี้

(ก) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มีใช้กฎหมายที่แสดงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของกิจการใดกิจการหนึ่งเป็นการเฉพาะ

เมื่อพิจารณาในภาพรวมจากแนวทางความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เห็นได้ว่า ในอดีตที่ผ่านมา ข้อกังวลเกี่ยวกับความชัดเจนของสถานการณืเป็นรัฐวิสาหกิจของกิจการต่าง ๆ กลับแสวงหาข้อยุติผ่านบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นหลัก ทั้งที่ผลของการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางหลักสำคัญของการวินิจฉัยบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ที่จะต้องพิจารณาตามความหมายที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับด้วย³⁸ ในขณะที่ความเข้าใจในทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยกลับปรากฏความไม่ชัดเจนโดยได้มีข้อหารือต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับความเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นหลัก ทั้งที่กฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีข้อแตกต่างกันทั้งการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 รวมถึงกฎหมายฉบับอื่น ๆ ยังปรากฏว่ามีการอ้างอิงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่ารัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และในบางกรณีมีการใช้บังคับกฎหมายกับรัฐวิสาหกิจ โดยไม่ได้มีการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ในกฎหมายด้วย เช่นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต³⁹ เป็นต้น

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แม้ว่าจะมีการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้อย่างเป็นทางการและเป็นระบบและเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ว่าเป็นกฎหมายฉบับที่สองของประเทศไทยที่ได้มีการตราบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ ต่อจากพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 แต่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้น

³⁵ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

³⁶ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

³⁷ พระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 มาตรา 3.

³⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรธ 28)

³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

ไม่ใช่กฎหมายที่บ่งชี้สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจได้อย่างมั่นคง ในขณะที่สถานะความเป็นส่วนราชการภายใต้กฎหมายของไทยนั้น กลับปรากฏให้เห็นเด่นชัดในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่สามารถบ่งชี้จำนวนและรายชื่อส่วนราชการได้อย่างแน่ชัด

การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในการพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของหน่วยงานต่างๆ ก่อให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายในหลากหลายมิติพอสมควรทั้งในด้านความชัดเจนเกี่ยวกับนิยามสถานะของหน่วยงาน เช่นในกรณีของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย⁴⁰ ที่เดิมมีการวินิจฉัยสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจเอาไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่ต่อมาภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ประกอบกับได้มีการเปลี่ยนแปลงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ส่งผลให้มีการนำสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยมาเป็นปัจจัยในการพิจารณาสถานะของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นหลักของธนาคารกรุงไทยฯ จนมีผลทำให้ธนาคารกรุงไทยฯ ไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 นั้น ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนว่า แท้จริงแล้ว ธนาคารกรุงไทยฯ ไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจเสียตั้งแต่ในช่วงเวลาใด ในขณะที่การถือปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปซึ่งธนาคารกรุงไทยฯ ได้ปฏิบัติภายใต้กฎหมายนั้น ๆ มาอย่างต่อเนื่อง มีผลกระทบทางกฎหมายหรือไม่ประการใด อีกทั้งการสิ้นสุดสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของธนาคารกรุงไทยฯ กระทบต่อการใดๆ ที่ได้ดำเนินการไปภายใต้กฎหมายฉบับต่างๆ ที่บังคับใช้เสมือนหนึ่งธนาคารกรุงไทยฯ ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจทุกประการนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบใดหรือไม่ ยังคงเป็นคำถามสำคัญที่ยากต่อการวินิจฉัยเป็นรายกิจกรรมและรายกรณี นอกจากนี้ การสิ้นสุดสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของธนาคารกรุงไทยฯ นี้เอง จะส่งผลให้การใดๆ ที่ธนาคารกรุงไทยฯ ได้รับสิทธิหรือประโยชน์บางประการในฐานะความเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่องค์กรเอกชน หรือหน่วยงานประเภทอื่นที่ไม่ใช่ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นจะยังคงดำรงอยู่ต่อไปได้หรือไม่ ทั้งที่การพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารกรุงไทยฯ ตามกฎหมายต่างๆ ยังเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องดำเนินการวินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนเพื่อให้อาณาบังคับของกฎหมายมีประสิทธิภาพสูงสุด และถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น

การวินิจฉัยสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจโดยนำเอาบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณมาพิจารณานั้น จึงเป็นเรื่องที่สะท้อนความไม่ชัดเจนของการกำหนดสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย และสะท้อนความตระหนักรู้ในแวดวงวิชาการทางกฎหมายของไทยที่ยังคงขาดความเข้าใจในสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เพียงพอต่อการตรากฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ อย่างไรก็ตาม หากกลไกการตรากฎหมายของไทยยังคงกำหนดหลักการให้การตรากฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างและตรวจพิจารณากฎหมาย และละทิ้งความสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ในร่างกฎหมายฉบับต่างๆ ย่อมส่งผลในทางปฏิบัติให้การวินิจฉัยสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของไทยยังต้องพึ่งพิงการวินิจฉัยตีความสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่กฎหมายกำหนดสถานะหน่วยงานแต่ประการใด ให้เกิดผลต่อไปในประเทศนี้ และก่อให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของกิจการใดกิจการหนึ่งที่อาจเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่ไม่ได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับอื่นได้ต่อไป⁴⁰

(ข) นิติฐานะของความเป็นรัฐวิสาหกิจของไทย ไม่มีความแน่นอน และไม่อาจยึดถือได้ตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง

แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะเป็นกฎหมายฉบับที่สองภายหลังปี พ.ศ. 2475 ที่กำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ในกฎหมายอย่างครอบคลุม แต่โดยผลของการต้องพึ่งพิงการตีความสถานะ

⁴⁰ สำนักงบประมาณ (เชิงอรรถ 7).

ความเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับต่างๆ นั้น แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยยังคงขาดแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบ่งชี้สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของกิจการใดกิจการหนึ่งเป็นการเฉพาะ ข้อพิจารณาความเป็นรัฐวิสาหกิจของไทยจึงแตกต่างกับสถานะความเป็นส่วนราชการที่มีกฎหมายว่าด้วยปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม⁴¹ เป็นหลักในการบ่งชี้สถานะของส่วนราชการแม้ว่าการพิจารณาสถานะความเป็นส่วนราชการตามกฎหมายต่างๆ นั้นอาจมีขึ้น แต่เป็นเพื่อแสดงผลของขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับเท่านั้น มิได้มีความหมายโดยนัยที่จะทำให้ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งต้องพ้นสถานะความเป็นส่วนราชการไปได้ด้วยการวินิจฉัยสถานะผ่านบทนิยามของกฎหมายฉบับต่างๆ

ผลของการวินิจฉัยตีความสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารกรุงไทยฯ ผ่านบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ เป็นเครื่องบ่งชี้สำคัญถึงความไม่แน่นอนในนิติฐานะของธนาคารกรุงไทยฯ ที่แม้ว่าจะได้รับการวินิจฉัยว่าไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ย่อมมีผลเท่ากับว่า ไม่สามารถระบุสถานะที่แน่ชัดของธนาคารกรุงไทยฯ ได้ว่า ยังคงเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในความหมายโดยทั่วไป หรือยังคงเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายฉบับใด ได้ เนื่องจากต้องพิจารณาจากบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ของกฎหมายแต่ละฉบับเพื่อรองรับการกระทำใดๆ ของธนาคารกรุงไทยฯ ด้วย ผลของความไม่แน่นอนในนิติฐานะความเป็นรัฐวิสาหกิจนี้ แม้ว่าจะความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายจะพิจารณาได้ว่าเป็นกรณีปกติที่จะใช้บังคับกฎหมายฉบับใด ย่อมต้องพิจารณาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ ผ่านบทนิยามหรือบทบัญญัติต่างๆ ว่าประสงค์จะใช้บังคับกับกิจการนั้นด้วยหรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติแล้วกิจการใดกิจการหนึ่งทีนอกจากมีสภาพครึ่งๆ กลางๆ ระหว่างเป็นส่วนราชการกึ่งหนึ่งเป็นเอกชนกึ่งหนึ่งย่อมเกิดความสับสนในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก ว่าการกระทำใดๆ ที่เกิดขึ้นนั้นสามารถดำเนินการต่อไปได้ประหนึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่มักจะอยู่นอกกรอบการบังคับใช้ของกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้น หรือจะยังต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับต่างๆ เป็นรายประเด็น รายกรณี ที่ยากต่อการดำเนินงานเป็นอย่างมาก

จนปัจจุบัน การพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจผ่านการวินิจฉัยตีความบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายฉบับต่างๆ ควบคู่ไปกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอันเป็นหลักแห่งการวินิจฉัยสถานะของหน่วยงานนั้น สะท้อนให้เห็นปัญหาหลักเกี่ยวกับการขาดบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นฐานที่ตั้งในการพิจารณาสถานะของหน่วยงานประเภทรัฐวิสาหกิจนี้ ในขณะที่ส่วนราชการยังคงพิจารณาตามกรอบและบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือแม้แต่องค์กรมหาชนที่สามารถพิจารณาภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 (รวมถึงองค์กรมหาชนบางแห่งที่ตราขึ้นโดยพระราชบัญญัติแต่บ่งชี้สถานะของกิจการเอาไว้ชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชนแห่งนั้นๆ) ซึ่งมีความชัดเจนในนิติฐานะของหน่วยงานและเพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายฉบับต่างๆ ได้อย่างแน่ชัด

(2) ผลกระทบของความไม่แน่นอนในนิติฐานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย

ผลของการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องของสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ.ธนาคารกรุงไทย แม้ว่าจะเป็นผลโดยตรงของความเปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่างๆ ที่ใช้ประกอบการพิจารณาถึงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจเฉพาะกฎหมายแต่ละฉบับนั้น แต่ด้วยข้อจำกัดทางความรู้ความเข้าใจในสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจในทางวิชาการของประเทศไทยเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดผลประหลาด (Absurd result) ในสองด้านหลัก ดังนี้

⁴¹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

(2.1) ผลกระทบทางกฎหมาย

ความแน่ชัดที่บ่งชี้ว่า บมจ. ธนาคารกรุงไทย ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้น แม้ว่าส่งผลโดยตรงต่อหน้าที่ในฐานะ “หน่วยรับงบประมาณ” ของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ให้มีผลเป็นอันสิ้นสุดลงในทางตรงของการขอรับงบประมาณ แต่ผลกระทบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในกรณีแรกคือ การที่กฎหมายหลายฉบับในประเทศไทยได้ยึดโยงเอาบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ให้หมายถึงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รวมถึงตลอดถึงกฎหมายบางฉบับที่ไม่ได้กำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ แต่ผู้รักษาการตามกฎหมายมีความพยายามที่จะให้ความหมายถึงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งผลโดยตรงของการสิ้นสุดสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนี้จะมีผลทำให้ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ต้องสิ้นสุดสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับต่างๆ ที่ได้อ้างอิงเอาบทนิยามรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไปใช้ด้วย ผลกระทบประการแรกในทางกฎหมายจึงเป็นเรื่องสำคัญที่นักกฎหมายประจำหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นผู้ประเมินประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในความรับผิดชอบ ต้องพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของการอ้างอิงบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ผลกระทบประการต่อมา เป็นเหตุอันเนื่องจากสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความแน่นอนซึ่งแปรผันไปตามบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายฉบับต่างๆ นั้น สร้างผลกระทบในทางกฎหมายที่นำไปสู่นิติวิธีในการตรากฎหมายในรูปแบบเฉพาะอันเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญหลายประการ ทั้งในความกังวลที่จะเกิดการตีความให้กิจการมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจทั้งที่โดยลักษณะของกิจการจะไม่ได้มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐมุ่งประสงค์ให้มีกิจการนั้นในความกำกับดูแลเยี่ยงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่การมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจผ่านกลไกการถือหุ้นที่เกินกว่าร้อยละห้าสิบของกิจการจนทำให้กิจการนั้นอยู่ในความหมายของรัฐวิสาหกิจ ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติสถานะของกิจการนั้นให้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่นใด⁴² ลงไปในกฎหมายอันเป็นนิติวิธีที่ก่อให้เกิดมาตรฐานในการพิจารณาความเป็นรัฐวิสาหกิจแบบใหม่ที่ต่อให้โดยสภาพของกิจการก็ดี หรือโดยการถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบของกิจการก็ดี ก็ไม่อาจทำให้มีการพิจารณาในทางกฎหมายให้กิจการนั้นมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจได้ นิติวิธีในการกำหนดบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวสะท้อนภาพของความด้อยประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของไทยที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ

ผลกระทบทางกฎหมายประการสุดท้ายที่สำคัญยิ่งต่อระบบกฎหมายในประเทศไทยคือ ภายใต้อิทธิพลของความไม่ชัดเจนของสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของกิจการใดกิจการหนึ่ง เป็นข้อจำกัดอย่างยิ่งต่อมาตรฐานของระบบกฎหมายไทยเมื่อเทียบเคียงกับสากล ที่นอกจากไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายต่อกิจการประเภทที่เรียกว่าเป็นรัฐวิสาหกิจของไทยได้แล้ว ยังยากต่อการสื่อสารสร้างความเข้าใจต่อสากลถึงทิศทาง แนวนโยบายหรือเป้าหมายที่มีต่อกิจการรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้อย่างแน่ชัด ปัจจัยดังกล่าวสร้างผลกระทบอย่างสูงต่อมาตรฐานการตรากฎหมายของไทยที่ต่อเนื่องไปยังประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย และยังสร้างผลกระทบต่อเนื่องไปยังปัญหาในการบริหารกิจการรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินไปอย่างมีข้อจำกัดถึงขนาดที่รัฐจะไม่สามารถสร้างความมั่นใจได้ว่าจะสามารถกำกับดูแลกิจการที่เรียกว่ารัฐวิสาหกิจได้แล้ว และจะมีผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อเนื่องไปยังการขาดความแน่นอนและความเชื่อมโยงในนโยบายที่จะบริหารรัฐวิสาหกิจของไทยให้ดำเนินต่อไปได้อย่างมีคุณภาพได้

⁴² ญัตติ พ.ศ. ๒๕๖๖ (เชิงอรรถ 1) 176.

(2.2) ผลกระทบทางบริหาร

ความไม่แน่นอนในฐานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ตามกฎหมายฉบับต่างๆ อาจนำไปสู่ผลกระทบทางการบริหารในหลายด้าน โดยสามารถจำแนกได้ดังนี้

(ก) ผลกระทบในระดับนโยบาย

ภายหลังจากช่วงเวลาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ธนาคารกรุงไทยฯ มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ธนาคารกรุงไทยฯ จึงถูกจัดเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐวิสาหกิจในการขับเคลื่อนภารกิจของกิจการให้เป็นไปตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล ความผูกพันในฐานะของความเป็นรัฐวิสาหกิจต่อเนื่องยาวนานและผ่านพ้นช่วงเวลาของการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกำหนดให้ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ไม่มีภาระเสนอขอความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาในสถานะของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย และเป็นผลให้ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ยังคงถือปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในฐานะที่ธนาคารกรุงไทยฯ มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจโดยผลของการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี 2531 นั้นต่อไป

ในปี 2563 ได้มีการเสนอขอความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสถานะของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน⁴³ ซึ่งส่งผลให้เกิดความแน่ชัดว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทย และเมื่อผู้ถือหุ้นข้างมากของธนาคารกรุงไทยฯ ไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจแล้วย่อมส่งผลให้ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจไปด้วย ข้อสังเกตสำคัญในทางบริหารที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย บนความไม่แน่นอนในฐานะความเป็นรัฐวิสาหกิจในทางกฎหมายเริ่มต้นขึ้นเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในวันที่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีผลใช้บังคับ⁴⁴ ซึ่งอาจสร้างผลประหลาดในทางกฎหมาย แต่ในทางบริหารแล้ว การที่ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ซึ่งถือปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีเสมือนหนึ่งกิจการนั้นมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ภาครัฐยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแล รวมตลอดถึงการให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจต่างๆ ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า การกระทำใดๆ ที่ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ดำเนินการไปในฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจนั้นถือเป็นการดำเนินการตามกฎหมายภายใต้การบังคับใช้กฎหมายของผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับต่างๆ นั้น

ข้อคิดสำคัญในทางบริหารที่ภาครัฐจำเป็นต้องสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของ บมจ.ธนาคารกรุงไทย เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยวางหลักไว้อย่างมั่นคงแล้วนั้น เป็นกรณีที่ภาครัฐพึงพิจารณาถึงตัวบทกฎหมายอื่นที่ยังคงใช้บังคับกับธนาคารกรุงไทยฯ เยี่ยงรัฐวิสาหกิจ ว่า ตัวบทกฎหมายนั้นย่อมสิ้นผลการบังคับใช้กับ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ในฐานะรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และเป็นหมายเหตุสำคัญที่ภาครัฐพึงตระหนักถึงข้อจำกัดในการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีต่อ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ในฐานะความเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากนี้ ในหลายกรณีที่ปรากฏให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกับความไม่แน่นอนในสถานะของกิจการหนึ่งกิจการใด ย่อมเป็นกรณีที่ภาครัฐจะต้องทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการกำหนดหน้าที่ไปยังธนาคารกรุงไทยฯ หรือแม้แต่การใช้อำนาจที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ได้รองรับ อันเนื่องมาจากสถานะที่เปลี่ยนแปลงไปของธนาคารกรุงไทยฯ แล้ว

⁴³ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรธ 28)

⁴⁴ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2551 และมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายในวันที่ 4 มีนาคม 2551 เป็นต้นมา

(ข) ผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับ บมจ. ธนาคารกรุงไทย

ถึงแม้ว่าการวินิจฉัยตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้มุ่งหมายให้เกิดผลในทางวินิจฉัยเป็นการย้อนหลัง ด้วยเหตุที่การวินิจฉัยนั้นเกิดขึ้นโดยผลของการหารือของหน่วยงานของรัฐในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งนั้น ประกอบกับ การพิจารณาถึงสถานะที่แท้จริงของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย เป็นเรื่องสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือประโยชน์ตอบแทนให้กับบุคลากรที่ปฏิบัติงานให้กับ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ที่อยู่ภายใต้บังคับกติกาสถาปัตยกรรมของรัฐที่ใช้กับ รัฐวิสาหกิจในบางช่วงเวลาแม้ว่า บมจ. ธนาคารกรุงไทย จะไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

การประเมินผลกระทบที่มีต่อสิทธิ หน้าที่ และประโยชน์ของบุคลากรของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย เป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่ง ที่ภาครัฐจำเป็นต้องมีมาตรการรองรับหรือเยียวยา หากเกิดผลกระทบขึ้น ซึ่งมีติของผลกระทบโดยตรงต่อพนักงานธนาคารกิตติ หรือผลกระทบจากการกระทำที่ไม่ชอบของพนักงานธนาคารกิตติ เป็นกรณีที่มีความละเอียดซับซ้อนโดยเฉพาะปัญหาในทางคดีความที่ได้มีการดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ด้วยการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจมาเป็นแกนหลักของการวินิจฉัยยุติข้อพิพาทในทางคดี ซึ่งหากเป็นการดำเนินการในมิติขององค์กรเอกชนแล้ว อาจเกิดผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกันออกไปในทางคดีได้

(3) ผลกระทบจากการที่ธนาคารพาณิชย์มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย

ความไม่แน่นอนในฐานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารกรุงไทย นอกจากมีผลกระทบต่อการใช้กฎหมายในภาพรวมกับรัฐวิสาหกิจและผลกระทบต่อกิจการภายในของธนาคารกรุงไทยเองแล้ว ข้อพึงพิจารณาที่สำคัญคือการที่ธนาคารกรุงไทยมีรูปแบบการประกอบกิจการในลักษณะเดียวกับธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลธนาคารทุกแห่งในประเทศอยู่แล้ว การที่ธนาคารกรุงไทยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ในอดีตและยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในปัจจุบันจะก่อให้เกิดผลกระทบเพียงใดต่อการประกอบกิจการของธนาคารกรุงไทย แม้ว่าการสร้างความเข้าใจให้กับสังคมว่า ธนาคารกรุงไทยในทางวาทะยังคงเป็นกิจการที่เรียกว่า ธนาคารพาณิชย์ของรัฐ⁴⁵ ซึ่งมุ่งหวังให้ภาคประชาชนยังคงมีความเชื่อมั่นในการเป็นประกันของภาครัฐที่มีต่อธนาคารกรุงไทย แต่แท้จริงแล้วการเป็นธนาคารพาณิชย์ของรัฐที่ไม่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและไม่อยู่ภายใต้ขอบข่ายของกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจนั้นจะมีประเด็นคำถามย้อนกลับถึงความจำเป็นในการดำรงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารกรุงไทยเช่นกัน

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารกรุงไทยผ่านบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายฉบับต่างๆ นั้น เป็นข้อพิจารณาในเชิงรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นบริษัทว่ามีลักษณะของกิจการที่เข้าข่ายบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” คู่ขนานไปกับการพิจารณาในเชิงเนื้อหาของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพื่อป้องกันหรือลดผลกระทบในกิจการใดของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะส่งผลให้กิจการนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ หากแต่ข้อพิจารณาสำคัญคือการพิจารณาในเชิงเนื้อหาของธนาคารกรุงไทยเองว่า มีลักษณะของกิจการในการจัดให้มีบริการสาธารณะหรือโครงสร้างพื้นฐาน หรือมีภารกิจในเชิงเศรษฐกิจบางประการที่รัฐยังคงประสงค์จะให้กิจการอันเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศหรือไม่นั้นยังเป็นเรื่องที่ไม่ได้มีการพิจารณาอย่างถ่องแท้ การที่รูปแบบการประกอบกิจการของธนาคารกรุงไทยในปัจจุบันนั้นไม่มีข้อแตกต่างจากการประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์ในขณะที่การส่งผ่านนโยบายจากภาครัฐในฐานะผู้ถือหุ้นไปยังธนาคารกรุงไทยเพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจบางประการแทนรัฐหรือในนามของรัฐในภาวะที่มีกิจการธนาคารพาณิชย์ที่ประกอบกิจการในประเทศอยู่พอสมควรแล้วอาจเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึง

⁴⁵ สำนักข่าว The Standard, ‘คลังแจงสถานะของ “กรุงไทย” แม้ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ แต่ยังเป็นธนาคารพาณิชย์ของรัฐ นโยบายไม่เปลี่ยนแปลง’ <<https://thestandard.co/ministry-of-finance-announced-ktb-status/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2567.

ผลกระทบยิ่งกว่าว่า ข้อสั่งการของภาครัฐที่มีต่อธนาคารพาณิชย์ที่รัฐถือหุ้นนั้นเป็นการสร้างผลกระทบต่อกลไกการประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์มากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นการบ่งชี้ความจำเป็นว่าภาครัฐยังคงควรมีกิจการธนาคารพาณิชย์ที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไปหรือไม่

แม้ว่าข้อคิดในทางวิชาการอาจมีความเหมาะสมที่จะประเมินได้ว่าการมีธนาคารพาณิชย์ที่รัฐถือหุ้นใหญ่นั้นเป็นเรื่องที่ทำทนายต่อบทบัญญัติตามมาตรา 75 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดในเชิงข้อห้ามมิให้รัฐประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ กรณีดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องสร้างความกระจ่างถึงความจำเป็นในการดำรงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารกรุงไทยต่อไป นอกจากนี้ข้อสำคัญประการสุดท้ายที่ส่งผลโดยตรงต่อการพิจารณาสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารกรุงไทยและเป็นกรณีจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการทบทวนความเหมาะสมคือเหตุผลความจำเป็นของการที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูในฐานะฝ่ายงานหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางของประเทศ และเป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการธนาคารทุกแห่ง จะยังคงสถานะเป็นผู้ถือหุ้นของธนาคารกรุงไทยและอาจมีผลทำให้ธนาคารกรุงไทยต้องมีสถานะไม่แน่นอนในความเป็นรัฐวิสาหกิจตลอดไป

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาของความไม่แน่นอนในบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย ที่มีทั้งบทนิยามที่ครอบคลุมกิจการจำนวนมากตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่ไม่ชัดเจนว่าหมายถึงหน่วยงานประเภทไหนบ้างจนต้องมีการตีความวินิจฉัย กฎหมายที่มีการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้เป็นการเฉพาะโดยไม่อ้างอิงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จนส่งผลให้บทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” แตกต่างกันไปตามแต่สภาพบังคับของกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัจจุบัน บมจ. ธนาคารกรุงไทย ยังมีสถานะไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและไม่ใช่หน่วยงานเอกชนบนความสับสนของกฎหมายไทย กรณีของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ที่เป็นหลักฐานสำคัญว่ากฎหมายไทยจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสังคายนาบนความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมุมมองของรัฐ ที่จะต้องพิจารณาให้ถ่องแท้ว่า กิจการประเภทใดควรหรือไม่ควรที่จะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดคือประชาชน แนวทางหนึ่งที่จะลดความผันผวนเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับต่างๆ ได้ คือ ความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดสถานะ รูปแบบ หรือลักษณะของกิจการที่พึงจะมีสถานะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” เพื่อลดข้อจำกัดและความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยตีความสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของกิจการต่างๆ และเพื่อสร้างความแน่นอนในสถานะทางกฎหมายให้กับหน่วยงานภายในประเทศเพื่อประโยชน์ในการขับเคลื่อนเป้าหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ที่รัฐวิสาหกิจจำเป็นจะต้องดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ตรงกับเจตนารมณ์ในการบังคับใช้กฎหมายโดยมีตัวอย่างแนวทางดังนี้

(1) ตรากฎหมายในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติขึ้นภายใต้ชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.” โดยอาศัยแนวทางตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ที่กำหนดให้การจัดตั้งกิจการอาจกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะมีผลทำให้กิจการที่จะถูกเรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” จะเป็นกิจการที่ตราขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่อาศัยอำนาจตามความในร่างพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากภารกิจงานของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นภารกิจงานของฝ่ายบริหารของประเทศจึงสมควรที่จะอยู่ภายใต้การพิจารณาของฝ่ายบริหารเพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(2) ตรากฎหมายในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติขึ้นภายใต้ชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยบทนิยามรัฐวิสาหกิจ ในกฎหมาย พ.ศ. ...” ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เพื่อใช้เป็นกฎหมายต้นแบบในการ

อ้างอิงบทนิยามรัฐวิสาหกิจให้กับทุกกฎหมาย และมีผลทำให้การกำหนดกลไกการบังคับใช้กฎหมายของประเทศที่มีต่อรัฐวิสาหกิจดำเนินไปอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพได้เป็นต้น

5. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า ความเปลี่ยนแปลงของสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย เป็นผลโดยตรงมาจากข้อความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาในแต่ละช่วงเวลาภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในช่วงเวลาที่ได้มีการวินิจฉัยนั้น ในขณะที่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นล้วนแล้วแต่เป็นผลมาจากการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สามารถกำหนดสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความแน่นอนเอาไว้ได้ จนนำไปสู่ความจำเป็นในการวินิจฉัยตีความปัญหาเกี่ยวกับสถานะของธนาคารกรุงไทยฯ ที่แตกต่างกันไปตามแต่ละช่วงเวลานอกจากนี้ปัญหาสำคัญที่เป็นผลต่อเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย คือ การยึดถือกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นกฎหมายแม่บทเพื่อใช้ในการประเมินสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของกิจการใดกิจการหนึ่ง ทั้งที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้นไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่ใช้ในการสถาปนาจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่ารัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

ปัญหาที่พบจากความเปลี่ยนแปลงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย สร้างความยุ่งยากซับซ้อนในทางกฎหมายที่อาจทำให้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบของภาครัฐด้อยลง ซึ่งเป็นตัวอย่างสำคัญของไทยที่ควรค่าแก่การนำไปเป็นต้นแบบของการตรากฎหมายเพื่อบ่งชี้สถานะที่มีความแน่ชัดเพื่อความสงบเรียบร้อยของการประกอบกิจการและเพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายที่แท้จริงของรัฐที่ประสงค์จะให้รัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินการตามเป้าหมายนโยบายของรัฐในแต่ละยุคสมัยนั้น

ข้อเสนอแนะที่ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการ คือ การตรากฎหมายขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจให้เกิดความมั่นคงแน่นอน ซึ่งจะมีผลโดยตรงที่จะทำให้ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงการวินิจฉัยตีความสถานะของคณะกรรมการกฤษฎีกา นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความแน่นอนในกระบวนการนิติบัญญัติที่จะเป็นการกำหนดนิติวิธีในการตรากฎหมายที่มุ่งประสงค์จะใช้บังคับกับกิจการใดกิจการหนึ่งที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ให้สามารถยึดโยงกลับมายังกฎหมายแม่บทนี้ได้ อันจะเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

บรรณานุกรม

บทความ ภาษาไทย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ‘การตีความกฎหมาย: ตัวอักษรหรือเจตนารมณ์’ (2552) 2 วารสารศาลรัฐธรรมนูญ.
 ณัฐวฒ ไพศาลวัฒนา, ‘ปัญหาในการกำหนดสถานะความเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทย’ (2565) 1 วารสาร
 บัณฑิต
 ศึกษานิติศาสตร์.
 เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ, ‘การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม’ (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
 หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2559).

วิทยานิพนธ์ ภาษาไทย

วาสนา วรรัตน์, ‘ความพึงพอใจในการให้บริการของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในจังหวัดชลบุรี ในทัศนะของผู้
 มาใช้บริการ’ (ปริญญาานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา).
 สลักจิต กุลเตชะมากรณ์, ‘มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของ
 ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม).

หนังสือพิมพ์ ภาษาไทย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ‘การเมืองว่าด้วยธนาคารกรุงไทย คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ผู้จัดการรายวัน
 (ฉบับวันที่ 10 พฤศจิกายน 2541).

อื่น ๆ ภาษาไทย

กระทรวงการคลัง, การชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายและร่างกฎหมายที่อยู่ใน
 ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 148/2560 วันที่ 19 ธันวาคม 2560,
 <[https://www.mof.go.th/th/view/file/c5dc70322ea43ccb6701720059f7b17a585144cee3d37
 afd2a](https://www.mof.go.th/th/view/file/c5dc70322ea43ccb6701720059f7b17a585144cee3d37afd2a)> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2567.
 ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1397/2563 เรื่อง สถานภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ
 สถาบันการเงินและธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน).
 ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1140/2564 เรื่อง สถานภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารกรุงไทย จำกัด
 (มหาชน).
 ธนาคารแห่งประเทศไทย, การปรับโครงสร้างของธนาคารกรุงไทย, ฉบับที่ 54/2541 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2541, 1-2.

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน), ‘ข้อมูลบริษัท รายละเอียดหลักทรัพย์ ในวันที่เริ่มต้นซื้อขาย’ <[https://www.settrade.com /th/equities/quote/KTB/company-profile/profile](https://www.settrade.com/th/equities/quote/KTB/company-profile/profile)> สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2567.

--, ‘ข้อมูลบริษัท ข้อมูลผู้ถือหุ้น’ <<https://www.settrade.com/th/equities/quote/KTB/company-profile/major-shareholders>> สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2567.

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่วนมาก ที่ นร 0601/421 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2543 เรื่อง ขอให้พิจารณาสถานภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน.

พระราชบัญญัติ

ภาษาไทย

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มาตรา 4.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 53.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 4

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 3

พระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2561 มาตรา 3.

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2561 มาตรา 4.

หนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7(2).