



ฉบับที่ 148/2560

วันที่ 19 ธันวาคม 2560

การชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายและร่างกฎหมาย ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง

ตามที่ปรากฏในสื่อสังคมออนไลน์ว่า มีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่อยู่ในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 3 ฉบับ ซึ่งเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตาม (1) ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. (ร่าง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังของรัฐ) (2) ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. (ร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ) และ (3) ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. (ร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจ) โดยมีแนวคิดให้ ทบทวนการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ใหม่ตามนิยามในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ นั้น

“กระทรวงการคลังขอชี้แจงเพื่อความชัดเจนในประเด็นดังกล่าวว่า การกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามร่างกฎหมาย 2 ฉบับที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง เป็นการกำหนดนิยามให้ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของ การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับ โดยไม่ได้มุ่งหมายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด”

ทั้งนี้ การพิจารณากำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” อันเป็นการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติจะเป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายแต่ละฉบับ ร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ที่อ้างถึง จึงได้มีการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” และวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายต่างกัน ดังนี้

1) ร่าง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังของรัฐฯ ได้มีการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ เช่นเดียวกับร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ แต่มีวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้ที่แตกต่างกันออกไป โดยร่าง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังของรัฐฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับการใช้จ่ายและบริหารทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐ เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ซึ่งรัฐวิสาหกิจชั้นแม่จะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลทั้งทางด้านการดำเนินงาน ด้านการเงินของกิจการที่ตนเองเป็นผู้ถือหุ้น ให้สอดคล้องกับหน้าที่ตามกฎหมายเช่นกัน ในขณะที่ ร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ ได้มีการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ให้มีเฉพาะรัฐวิสาหกิจชั้นแม่และรัฐวิสาหกิจชั้นลูกที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจชั้นแม่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจชั้นรองลงไปจะเป็นภาระต่องบประมาณอีกต่อไป เพราะไม่สามารถขอรับงบประมาณได้

2) สำหรับร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจฯ ซึ่งกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ให้ครอบคลุมเฉพาะรัฐวิสาหกิจในชั้นแม่ที่กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของตามสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังเท่านั้น โดยรัฐวิสาหกิจในชั้นแม่จะสามารถส่งผ่านนโยบายไปยังบริษัทที่รัฐวิสาหกิจนั้นถือหุ้นได้ตามสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจชั้นแม่เช่นกัน

ในส่วนของการข้อสังเกตว่า รัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้กำกับของกระทรวงจะถูกแปลงสภาพเป็นบริษัท และถ่ายโอนเข้าไปอยู่ภายใต้บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ (บรรษัทฯ) ทั้งหมด โดยคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ตามร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจฯ จะมีอำนาจลดสัดส่วนการถือหุ้นภายใต้บรรษัทฯ จนหมดสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคตนั้น

กระทรวงการคลังขอชี้แจงเพิ่มเติมว่า การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจใดๆ จะสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ในขณะที่ ร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจฯ มีวัตถุประสงค์เป็นการปฏิรูประบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพโดยยังคงความเป็นรัฐวิสาหกิจเอาไว้ จึงไม่มีบทบัญญัติใดที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปหรือแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ ในส่วนของการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทที่ผ่านมาเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณากำหนดเท่านั้น การทำหน้าที่ของ คนร. ตามร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจฯ จึงมีหน้าที่ในการกลั่นกรองและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการพิจารณา ซึ่งเป็นการสร้างขั้นตอนการพิจารณาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการถือหุ้นให้เป็นไปอย่างรอบคอบและเปิดกว้างมากขึ้นกว่าปัจจุบัน ที่สามารถกระทำได้โดยการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเท่านั้น

ดังนั้น การกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดนิยามให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับ โดยไม่ได้มุ่งหมายให้เกิดการแปลงสภาพหรือโอนรัฐวิสาหกิจไปอยู่ในมือเอกชนแต่ประการใด

สำหรับการจัดตั้งบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจ เป็นอำนาจของรัฐวิสาหกิจชั้นแม่ในฐานะผู้ถือหุ้นที่จะต้องพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งกิจการดังกล่าว โดยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดตั้ง/ร่วมทุนและกำกับดูแลบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจ เช่น การจัดตั้ง/ร่วมทุนต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ และบริษัทในเครือต้องไม่ดำเนินกิจการที่เป็นภารกิจหลักของรัฐวิสาหกิจชั้นแม่แต่ต้องดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจหลักของรัฐวิสาหกิจชั้นแม่ บริษัทในเครือต้องไม่มีอำนาจผูกขาดและสิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจชั้นแม่ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค เป็นต้น

อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ 3 ประเภท ซึ่งมีขอบเขตกว้างกว่าร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวข้างต้น โดยเพิ่มเติมชั้นรองลงมาอีกหนึ่งชั้น ผลของการนิยามดังกล่าวจะทำให้หนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจถูกนับรวมเป็น “หนี้สาธารณะ” ซึ่งจะมีการพิจารณาก่อนการก่อหนี้ตลอดจนการกำกับดูแลให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง นอกจากนี้ ยังทำให้กระทรวงการคลังสามารถเข้าไปกำกับประกันเงินกู้ ปรับโครงสร้างหนี้ ชำระหนี้แทน และให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจได้ด้วย ดังนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะที่กำหนดขอบเขตนิยามรัฐวิสาหกิจ 3 ประเภท จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดความรับผิดชอบหรือภาระของรัฐ โดยคำนึงถึงระดับความเกี่ยวข้องกับรัฐตามจำนวนสัดส่วนของทุนเท่านั้น และเพื่อกำกับดูแลการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสถานะการคลังของประเทศ