



# สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

สำนักกฎหมาย โทร 02-298-5880-7 ต่อ 3120

วันที่ 4 กันยายน 2560

## สคร. ยัน พรบ. พัฒนารัฐวิสาหกิจ เป็นการนำธรรมาภิบาลมาใช้พัฒนารัฐวิสาหกิจไม่ใช่แปรรูป

นายเอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เปิดเผยว่า เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... (ร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจ) ซึ่งการตราร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) มาเป็นมาตรฐานในการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจให้มีระบบชัดเจน เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะและสนับสนุนภารกิจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยยังคงสถานะของความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้

นายเอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ ผู้อำนวยการ สคร. กล่าวเพิ่มเติมว่า ตามที่สื่อสังคม online ได้เผยแพร่ข้อวิจารณ์ พ.ร.บ. การพัฒนารัฐวิสาหกิจ ว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เตรียมออกกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจอำพรางแบบยกเชิงโดยผ่านสภาเสียงข้างเดียว กินรวบหนักกว่ายุคทักษิณหรือไม่ สคร. โดยได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง ขอชี้แจงในแต่ละประเด็น ดังนี้

1. กรณี สนช. รับหลักการร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจ โดยจะนำรัฐวิสาหกิจ 11 แห่ง ที่มีสภาพเป็นบริษัทให้กับบรรษัทรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ (บรรษัทฯ) เป็นผู้ครอบครองแทน และบรรษัทฯ จะออกไปหุ้นมอบกระทรวงการคลังให้อยู่ในฐานะผู้ถือหุ้นรายหนึ่งในบรรษัทฯ และในอนาคตเมื่อบรรษัทฯ ต้องการเพิ่มทุนในรัฐวิสาหกิจใด แต่รัฐไม่สามารถเพิ่มทุนหรือไม่ต้องการเพิ่มทุน ก็จะเปิดให้เอกชนมาถือหุ้นแทน คือกระบวนการแปรรูปอำพรางเป็นการแปรรูปผ่านกระบวนการเพิ่มลดทุนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ใช่หรือไม่

สคร. ขอชี้แจงว่า ร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและไม่เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่มีวัตถุประสงค์หลักในการปฏิรูปและยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจผ่านการส่งเสริมให้มีระบบธรรมาภิบาลที่ดี โปร่งใส มาใช้กำกับรัฐวิสาหกิจ และนำมาตราที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจ โดยไม่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปแต่อย่างใด โดยในระหว่างยกร่างกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นจากสหภาพฯ ที่เป็นห่วงในประเด็นการแปรรูปนี้ ในหลักการและเหตุผลของร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจ จึงได้ระบุให้ชัดเจนว่า "บรรษัทฯ ทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทแทนกระทรวงการคลัง เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความพร้อมในการแข่งขันเชิงพาณิชย์และสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยคงความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้" และได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายชัดเจนว่า "ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบรรษัทฯ"



# สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

สำนักกฎหมาย โทร 02-298-5880-7 ต่อ 3120

และหุ้นทุกหุ้นของบริษัทฯ ... โอนเปลี่ยนมือมิได้" ดังนั้น ข้อวิจารณ์ที่ว่า "กระทรวงการคลังอยู่ในฐานะผู้ถือหุ้นรายหนึ่งในบริษัทฯ และจะเปิดให้เอกชนมาถือหุ้นแทน" จึงเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและไม่ถูกต้อง

2. หุ้นของรัฐในรัฐวิสาหกิจจะถูกลดสัดส่วนลงไปเรื่อยๆ จนรัฐวิสาหกิจอาจหมดสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยที่ประชาชนไม่มีโอกาสรับรู้

**สคร. ขอชี้แจงว่า** ร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจ กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัทฯ ประกอบกับมาตรา 89 กำหนดให้เมื่อกระทรวงการคลังได้โอนหุ้นในรัฐวิสาหกิจให้แก่บริษัทฯ แล้ว ให้มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัดได้ใช้บังคับกับบริษัทฯ ในการถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย อันมีผลทำให้บริษัทฯ เมื่อได้รับโอนหุ้นจากกระทรวงการคลังแล้วจำเป็นต้องเพิ่มทุนให้คงสัดส่วนตามที่มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ โดยจะไปลดทุนเองไม่ได้ นอกจากนั้น มาตรา 11 (8) แห่งร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจ กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) เป็นผู้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการถือหุ้นดังกล่าว อันเป็นการสร้างขั้นตอนการลดสัดส่วนหุ้นของรัฐวิสาหกิจขึ้นอีกชั้นหนึ่งเพื่อให้เกิดความรอบคอบ จากเดิมที่เป็นเพียงมติคณะรัฐมนตรีที่กระทรวงเจ้าสังกัดแต่ละแห่งจะสามารถเสนอขอลดสัดส่วนได้เอง ดังนั้น ข้อวิจารณ์ที่ว่า หุ้นของรัฐในรัฐวิสาหกิจจะถูกลดสัดส่วนไปเรื่อยๆ จึงไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ ประชาชนยังมีสิทธิตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 78 ทุกประการ

3. การนำบริษัทรัฐวิสาหกิจ 11 แห่ง ที่มีทรัพย์สินรวมกันมูลค่ามหาศาลประมาณ 6 ล้านล้านบาท ซึ่งมีทั้งทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติ รวมทั้งอำนาจและสิทธิมหาชน เตรียมเปิดขายเหมาแข่ง เป็นกระบวนการฟ้องถ่ายทรัพย์สินของรัฐให้เอกชนใช้หรือไม่

**สคร. ขอชี้แจงว่า** บริษัทฯ เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด โดยกระทรวงการคลังทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายและการลงทุนของบริษัทฯ รวมถึงประเมินผลการทำหน้าที่ของบริษัทฯ คู่ขนานไปกับ คนร. ที่จะกำกับกำกับการดำเนินการของบริษัทฯ ให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความพร้อมในการแข่งขันเชิงพาณิชย์และสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยยังคงความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ อันเป็นหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ ดังนั้น ร่างกฎหมายนี้จึงมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการดำรงความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้

4. การจัดตั้งบริษัทฯ และการรวบรวมเอากรรมสิทธิ์ในหุ้นรัฐวิสาหกิจไปรวมศูนย์ไว้ในมือของบริษัทฯ นั้น นอกจากมิได้สร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ประเทศไทย และไม่สามารถพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น



# สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

สำนักกฎหมาย โทร 02-298-5880-7 ต่อ 3120

แต่อย่างไรแล้ว บรรษัทฯ ยังสามารถจะใช้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการทำธุรกรรมซื้อขาย แลกเปลี่ยนกับนักธุรกิจในประเทศและในต่างประเทศได้

**สคร. ขอชี้แจงว่า** การจัดตั้งบรรษัทฯ ขึ้นตามร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจนี้เป็นแนวทางหนึ่ง ในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ โดยสร้างความชัดเจนในหน้าที่ของผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่มีหน้าที่ทับซ้อนกัน ของหลายหน่วยงาน และกำหนดให้บรรษัทฯ ทำหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้นเชิงรุก ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 44 แห่งร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจ ที่กำหนดให้จัดตั้งบรรษัทฯ ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ "เพื่อถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจในกำกับของ บรรษัทฯ และกำกับดูแลการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจในฐานะผู้ถือหุ้น ให้เกิดผลตอบแทนที่เหมาะสมและ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ" ซึ่งการทำหน้าที่ของผู้ถือหุ้นเชิงรุก โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการพัฒนา รัฐวิสาหกิจ ย่อมส่งผลให้กิจการของรัฐวิสาหกิจมีการดำเนินการตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถจัด ให้มีบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจนี้ ยังกำหนดให้มีการประเมินผลบรรษัทที่ชัดเจน โดยให้ กระทรวงการคลังมีหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานบรรษัทฯ ตามหลักเกณฑ์ที่ ค.นร. กำหนด ดังนั้น การนำ รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทที่มีทุนเรือนหุ้นที่ชัดเจน มาอยู่ภายใต้บรรษัทฯ ที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีกระทรวงการคลังถือ หุ้น 100% จะทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นจากการมีมาตรฐานการกำกับดูแลเดียวกัน โปร่งใส และรับผิดชอบ ตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี

5. การดำเนินการต่างๆ จำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบครบถ้วน โดยรัฐสภาเสียก่อน มิใช่ปล่อยให้ สนช. ซึ่งเป็นสภาเสียงข้างเดียวที่แต่งตั้งมาโดยรัฐบาล คสช. มาตัดสินใจแทนคนไทยทั่วประเทศผู้เป็นเจ้าของสมบัติ ชาติที่แท้จริง

**สคร. ขอชี้แจงว่า** ในการยกร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจ ได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ที่ครบถ้วนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น การจัดสัมมนา รับฟังความคิดเห็นจาก ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และประชาชนทั่วไปที่สนใจ รวมทั้งองค์กรด้านแรงงานของรัฐวิสาหกิจ (สหพันธ์แรงงาน รัฐวิสาหกิจฯ และสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์) ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้นำความเห็นและข้อสังเกต ดังกล่าวมาประกอบการปรับปรุงร่างกฎหมายด้วยแล้ว เช่น ข้อกังวลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังได้ กำหนดในเหตุผลของร่างกฎหมายพัฒนารัฐวิสาหกิจว่า “สมควรจัดตั้งบรรษัทฯ ทำหน้าที่ผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่เป็น บริษัทแทนกระทรวงการคลัง... โดยคงความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้” ดังที่ได้ชี้แจงไปแล้วในประเด็นที่หนึ่งข้างต้น นอกจากนี้ ทาง สนช. ได้จัดตั้งกรรมาธิการฯ เพื่อนำร่างกฎหมายมาพิจารณาให้รอบคอบด้วยอีกชั้นหนึ่ง โดยได้มีประธานสหพันธ์ แรงงานรัฐวิสาหกิจฯ (สพร.ท) เข้าร่วมเป็นกรรมาธิการฯ ด้วย



## สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

สำนักกฎหมาย โทร 02-298-5880-7 ต่อ 3120

6. บริษัทฯ ที่ตั้งไม่ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ ไม่อยู่ภายใต้กม. แรงงานสัมพันธ์ และ พรบ.คุณสมบัติมาตรฐาน กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงบริษัทฯ สามารถเลือกองค์กรที่จะเข้ามาตรวจสอบบัญชีได้ จึงไม่แน่ใจว่า กม. ที่จะป้องกันทุจริต มีอำนาจตรวจสอบหรือไม่

**สคร. ขอชี้แจงว่า** ในร่างพรบ. มาตรา 51 ได้กำหนดชัดเจนว่า “ให้รัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังได้โอน ให้นำให้แก่บริษัทฯ ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และให้นำ กฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ มาใช้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ในการกำหนด ยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ กนร. จะเป็นผู้กำกับให้บริษัทฯ เสนอรอบนโยบายการพัฒนาและทิศทางการลงทุนของ รัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับข้อวิจารณ์ที่ว่าบริษัทฯ ที่จัดตั้งนั้น สามารถเลือกองค์กรที่จะเข้ามาตรวจสอบบัญชีได้ เป็นความ เข้าใจ ที่คลาดเคลื่อนเช่นกัน เพราะร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจ ไม่ได้ให้สิทธิบริษัทฯ ในการเลือกองค์กรที่จะเข้า มาตรวจสอบบัญชี หากแต่เป็นกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัทฯ ที่จะเป็นผู้แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ของบริษัทฯ ตามมาตรา 79 ประกอบกับบริษัทฯ ยังมีสถานะเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ บริษัทฯ จะยังอยู่ในความหมายของนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ที่จะต้องอยู่ ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับมาตรา 62 และมาตรา 75 แห่งร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจ กำหนดให้กรรมการบริษัทฯ และกรรมการผู้อำนวยการใหญ่บริษัทฯ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีผลทำให้บุคลากรดังกล่าวมีหน้าที่ในการ เปิดเผยและยื่นบัญชีทรัพย์สินต่อสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งยังอยู่ภายใต้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตตาม กฎหมายดังกล่าวด้วย

นายเอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ ผู้อำนวยการ สคร. กล่าวเพิ่มเติมว่า รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกของรัฐในการ ขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศ รวมถึงเป็นผู้ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้น ภาครัฐ จำเป็นต้องมีการปฏิรูปการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจโดยยังคงความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ ด้วยการนำเสนอร่าง พ.ร.บ. พัฒนารัฐวิสาหกิจ ให้ สนช. พิจารณาเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสม กับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และสอดคล้องกับมาตรการที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

โทร. 02 298 5880 – 7 ต่อ 3120