

บทความออกอากาศรายการรอบรู้กฎหมายไทย FM ๘๗.๕

ออกอากาศวันที่.....

วิทยากร ทศสิทธิ์พงษ์ จัสมนรัตน์

กลุ่ม กลุ่มอายุ ๑

เรื่อง เลิกแปรรูป กฟผ. (ตอนที่ ๑)

วันบันทึกเทป ๒๗ มี.ค. ๕๗

เลิกแปรรูป กฟผ.

(ตอนที่ 1)

คำนำ

หลายท่านคงได้ทราบข่าวจากสื่อต่างในขณะนี้ว่า ศาลปกครองได้ตัดสินยกเลิกการแปรรูป กฟผ. ผมขอเรียนเบื้องต้นก่อนว่า ได้ดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.5/2549 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2549 แล้ว ด้วยังไงก็ไม่เห็นว่าศาลสูงสุดท่านยกเลิกแปรรูป กฟผ. แต่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พ.ร.ฎ 2 ฉบับ ฉบับหนึ่งกำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) อีกฉบับหนึ่งกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้ง 2 พ.ร.ฎ เพราะเหตุชั้นตอนต่าง ๆ ก่อนการตรา พ.ร.ฎ ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาแต่ต้น ทุกอย่างเกี่ยวกับการแปรรูป กฟผ. ก็เลยชะงักก่อน

ถาม ที่มาที่ไปของ พ.ร.ฎ ทั้ง 2 ฉบับนี้เป็นมาอย่างไร ?

ตอบ พ.ร.ฎ (พระราชกฤษฎีกา) เป็นกฎหมายลำดับรองออกโดยฝ่ายบริหาร ตัวของ พ.ร.ฎ เองไม่มีอำนาจ ต้องอาศัยกฎหมายใหญ่ให้อำนาจกฎหมายใหญ่ที่ว่าก็คือ พ.ร.บ. , พ.ร.ก หรือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญเรื่องนี้ เราคงคุ้นกับพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนฯ ซึ่ง พ.ร.ฎ ตัวนี้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 116 เลข ที่กำหนดว่า “การยุบสภาผู้แทนฯ ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา”

สำหรับ พ.ร.ฎ กำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และ พ.ร.ฎ กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 2548 ออกโดยอาศัยอำนาจ พ.ร.บ. ฉบับหนึ่งครับคือ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

ถาม ขอให้อธิบายถึงวัตถุประสงค์และสาระสำคัญของ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ 2542

ตอบ โดยสังเขปก็พอจะครับ คือ ต้องเข้าใจสาระสำคัญของ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ 2542 ก่อน มีการเสนอร่าง พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจต่อประธาน ส.ผ. เมื่อ 28 กรกฎาคม 2541 และได้ประกาศใช้บังคับตั้งแต่ 17 ธันวาคม 2542 สาระสำคัญของ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ก็คือกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแปลงรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบองค์กรของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายให้เป็นรูปแบบบริษัท ที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยการแปลง

ทุนเรือนหุ้นเสียก่อนและเปลี่ยนลักษณะการดำเนินการให้อยู่ในรูปบริษัทมหาชน แล้วค่อยแล้วค่อยนำหุ้นออกขาย

ท่านผู้ฟังต้องเข้าใจก่อนนะครับว่าเดิมที่รัฐวิสาหกิจของเราก็คือการบริหารจัดการภาครัฐ อย่างหนึ่งไม่ต่างจากราชการเท่าใดนัก โครงสร้างการบริหารจัดการไม่เน้นการแข่งขัน เหมือนภาคเอกชน แต่มุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหลัก ให้ไปแข่งขันกับภาคเอกชน ก็คงไม่ทันกัน รัฐก็ต้องจ่ายเงินอุดหนุนนั่นแหละถ้าไรก็ไม่ค่อยจะมี เลี้ยงตัวเองก็ไม่ค่อยจะรอด เลยเกิดแนวคิดที่เป็นสากลทั่วโลกว่า ควรจะมีกระบวนการใดๆ ที่จะลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐในทางเศรษฐกิจลงซึ่งตรงกับคำว่า Privatisation นิวซีแลนด์ เป็นชาติในลำดับต้นๆ ที่คิดถึงการปฏิรูประบบราชการทำนองนี้สาเหตุในอดีตเกือบ 20 ปีมาแล้ว ที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ในสภาพล้มละลายไม่มีเงินคงคลังเหลืออยู่คล้ายๆ กับใครก็ไม่รู้ นะครับ สาเหตุเพราะอังกฤษที่เคยรับซื้อผลผลิตของนิวซีแลนด์หันไปซื้อผลผลิตจากตลาดอื่นหลังจากที่อังกฤษเข้าเป็นสมาชิกตลาดร่วมยุโรปในปี 2516 นิวซีแลนด์เกิดภาวะล้มละลาย อะไรที่พอขายได้ขายครับ เช่น กิจการไปรษณีย์ขายให้เอกชนเอาไปดำเนินการเรียกว่า Nz Post

มาดูของไทยบ้างครับ บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทที่แยกตัวออกมาจากรัฐวิสาหกิจเหมือนกัน (กสท.) เมื่อออกจากรัฐวิสาหกิจมาแล้วก็ดำเนินธุรกิจอย่างจริงจัง จนสามารถสร้างกำไรได้จากที่เคยขาดทุนมาตลอด ในปี 2547 มีกำไรประมาณ 229 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 446 ล้านบาท ในปี 2548 และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 500 – 600 ล้านบาท นายธีรพงศ์ สุทธินนท์ กรรมการผู้จัดการใหญ่กล่าวว่า สำหรับรายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะไปรษณีย์ได้ร่วมมือกับบริษัทเอกชนต่างๆ ในการดำเนินธุรกิจร่วมกัน ประกอบกับการส่งเสริมด้านการตลาดอย่างต่อเนื่องจึงสามารถสร้างกำไรเพิ่มขึ้นได้ จึงเตรียมจะจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ใน 2550 นี้ (มติชน 27 มีนาคม 2549 หน้า 17)

ถาม กระบวนการแปรรูปหรือลดบทบาทของภาครัฐในการดำเนินธุรกิจ ใน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ 2542 สามารถทำได้อย่างไร มีขั้นตอนอะไรบ้าง

ตอบ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ 42 เป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกในการแปรรูป คือ อำนาจผลเพื่อการแปลงสภาพทุนของรัฐวิสาหกิจ

กระบวนการแปลงสภาพกิจการรัฐวิสาหกิจมีดังนี้ ครับ

1. รัฐวิสาหกิจที่ประสงค์จะเปลี่ยนทุนบางส่วนหรือทั้งหมดเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัท ให้เสนอกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบก่อน เมื่อเจ้ากระทรวงเห็นชอบแล้วให้เสนอรายละเอียดแก่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต่อไป คณะกรรมการนโยบายนี้เป็นคณะกรรมการที่เกิดขึ้นโดยมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ โดยให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสนอความเห็นในหลักการและแนวทางการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นต่อคณะรัฐมนตรี

2. คณะกรรมการฯ พิจารณารายละเอียดเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพหรือแปลงร่างเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป

3. หลังคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้ส่งรายละเอียดไปยังคณะกรรมการอีกคณะหนึ่ง คือ “คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท” เพื่อกำหนดกิจการสิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้ง แล้วจะต้องเตรียมการในส่วนจัดตั้งบริษัทต่างๆ ไป

4. คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทดำเนินการเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอรายละเอียดกลับไปยังคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา

5. คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจจะต้องเสนอความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติการแปลงสภาพกิจการ

6. คณะรัฐมนตรีอนุมัติการแปลงสภาพแล้วให้นำรัฐวิสาหกิจที่ทำการแปลงสภาพแล้วไปจดทะเบียนเป็นบริษัท บริษัทมหาชนต่อนายทะเบียนต่อไป

ปัญหาอยู่ตรงขั้นตอนนี้ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทนั่นเองครับ ท่านผู้ฟังที่เป็นต้นเหตุหนึ่งที่ทำให้ พ.ร.ฎ กำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) 2548 ไม่ชอบด้วยกฎหมายในเวลาต่อมาและถูกเพิกถอนโดยศาลปกครองสูงสุด

ถาม เพราะเหตุใด มีปัญหาอะไรในขั้นตอนคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท

ตอบ เนื่องจากมาตรา 4 ของ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดว่า ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้โดยมี ค.ร.ม./คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ/คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของ ป.ช.ช. ซึ่งต้องดำเนินการต่อเนื่องสัมพันธ์กัน ศาลปกครองท่านเห็นว่า พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ 2542 เป็นกฎหมายพิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารดำเนินการได้

โดยไม่ต้องเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติอีก ดังนั้น การดำเนินการในทุกขั้นตอน จึงมีความสำคัญและต้องเป็นไปเพื่อการปกป้องการดำเนินการที่รัฐธรรมนูญถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวจึงต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่ พ.ร.บ. ทูกรัฐวิสาหกิจ 2542 กำหนดไว้โดยเคร่งครัด ผลของความไม่เคร่งครัดก็เลยเป็นแบบนี้แหละ ต้องกลับไปตั้งต้นใหม่!

เรื่องของเรื่องอยู่ที่ว่า การแต่งตั้ง นายโอฬาร ไชยประวัติ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท กฟผ. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ถาม คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทสำคัญอย่างไรต่อการแปรรูป กฟผ.

ตอบ สำคัญมาก การจะเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเกิดจากเงินภาษีของประชาชนคนไทยและเป็นทรัพย์สินของราชการมาเป็นหุ้นของบริษัทมหาชน จำกัดแล้ว ออกวางขายในตลาดหลักทรัพย์เป็นเรื่องใหญ่มาก ๆ ครับ ทุกอย่างต้องโปร่งใส คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะต้องเริ่มตั้งแต่กำหนดกิจการ สิทธิหนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น/ และส่วนไหนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง คือ ยังเป็นของราชการอยู่นั่นเอง/ กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท/กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียน สำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท/ โครงสร้างการบริหารงานบริษัท/จัดทำ น.ส.บริคคห์สนธิและข้อบังคับบริษัทและรวมถึงการจัดทำ พ.ร.ฎ กำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ด้วย แล้วถ้าหากจะโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด คณะกรรมการก็จะต้องจัดทำร่าง พ.ร.ฎ กำหนดเงื่อนไขเวลาขุดเลิกรัฐวิสาหกิจด้วย

สรุป แล้วในวันนี้ได้ทำความเข้าใจกับผู้ฟังเรื่อง

สาระสำคัญของ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ 2542 ว่ามีจุดมุ่งหมายที่จะแปรสภาพทุนของ รัฐวิสาหกิจให้เป็นทุนเรือนหุ้นเสียก่อน และเปลี่ยนสภาพการดำเนินงานให้อยู่ในรูปบริษัทมหาชน นำหุ้นออกขาย ซึ่งจะต้องมีขั้นตอนในการแปรสภาพทุนรัฐวิสาหกิจอยู่หลายขั้นตอนด้วยกัน หนึ่งในขั้นตอนนี้ก็คือ ขั้นตอนคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งก็จะต้องถือปฏิบัติ ตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจที่ให้อำนาจโดยเคร่งครัดแล้วคุณสมบัติของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทก็มีความสำคัญ หากคุณสมบัติไม่ถูกต้องตาม พ.ร.บ. ก็จะมีปัญหาไปถึงในทุกเรื่องต่อไป ในการกระทำการ นิติกรรมของคณะกรรมการชุดนี้.....ในจำนวนนั้นก็ถือการออก พ.ร.ฎ ๒ ฉบับ ก็จะไม่ชอบไปด้วย