

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒
เพื่อแปลงสภาพโรงงานยาสูบเป็นบริษัทจำกัด

โรงงานยาสูบได้มีหนังสือ ที่ รยส. ๐๐๐๒๐๑/๑๘๒๔ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ปัจจุบันโรงงานยาสูบเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ผู้อำนวยการ ยาสูบเป็นผู้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการทำนิติกรรมต่าง ๆ ต่อมา กระทรวงการคลังกำหนดนโยบายให้แปลงสภาพโรงงานยาสูบเป็นบริษัทจำกัด โดยดำเนินการตาม พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน จึงขอหารือ ว่า หลังจากการจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด การยุบเลิกโรงงานยาสูบเดิมจำเป็นต้องตราเป็นพระ ราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มติดิ คณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตาม เงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” หรือไม่ หรือต้องดำเนินการ ประการใดเพื่อให้การยุบเลิกถูกต้องตามกฎหมาย

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้มีหนังสือ ด่วนมากที่ กค ๐๘๐๙/๗๔๓ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือมาใน ประเด็นเดียวกับโรงงานยาสูบด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทน กระทรวงการคลัง(สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและโรงงานยาสูบ) เป็นผู้ชี้แจง รายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า แม้ว่าโรงงานยาสูบมิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคล การ จัดตั้ง การบริหารการดำเนินงาน และการควบคุมมิได้เป็นไปตามกฎหมายใดโดยเฉพาะ โดย เป็นเพียงธุรกิจที่รัฐบาลหรือรัฐเป็นเจ้าของ และรัฐได้นำรายได้แผ่นดินมาจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ ของรัฐ^๑ แต่โรงงานยาสูบเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของตามมาตรา

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๐๘ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ บันทึก เรื่อง ขอบเขตคำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ สร.๐๗๐๑/๑๓๔ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ (เรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๕๕๘) และบันทึก เรื่อง ขอให้พิจารณาตีความฐานะของโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๗๙๒ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ (เรื่องเสร็จที่ ๔๓๒/๒๕๕๒)

๔ (ก)^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังมาตรา ๑๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น

เมื่อพิจารณามาตรา ๒๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น ย่อมหมายความว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งใดได้นำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นโดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจแล้ว ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ^๕ ทำให้ลดระยะเวลาและขั้นตอนที่ใช้ในการตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ เมื่อโรงงานยาสูบมีฐานะเป็น

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๐ กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษากิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง

^๔ มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำโดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

รัฐวิสาหกิจ แต่ไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย(พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา) จึงไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาอุปเล็กกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๒๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ตามมาตรา ๑๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๓ บัญญัติให้การประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐ เมื่อโรงงานยาสูบเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการผลิตบุหรีชิกาแรตการแปลงสภาพโรงงานยาสูบตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ เป็นบริษัทจำกัด อันอาจทำให้บริษัทจำกัดดังกล่าวมีผู้ถือหุ้นเป็นบุคคลอื่นใดนอกจากรัฐแล้ว ควรต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวด้วย

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๖

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๑๖ การประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐ