

**สถานะทางกฎหมายของบริษัท
ที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือครองหุ้นเกินกึ่งหนึ่ง ***
**The Legal Status of the Corporation in which
The Autonomous University That Owns
More Than Half of Shares**

ศราภา ศุภรินทร์ และเจตพล ดวงสงค์

Sarapa Suttarin and Jedth Duangsonk

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

School of Administrative Studies, Maejo University

Corresponding Author, Email: osara29@gmail.com

บทคัดย่อ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและ
ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา
วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม มีการบริหารการจัดการอิสระแยกจากรบบราชการจึงสามารถ
จัดการทางการเงินการงบประมาณเองได้ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้อำนาจ
มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการต่างๆ เพื่อหารายได้หรือผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อดำเนินกิจการ
ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งจึงได้ร่วมลงทุนโดยถือหุ้น
ข้างมากเกินกว่าร้อยละห้าสิบในบริษัทเพื่อวัตถุประสงค์ด้านอำนาจในการบริหารจัดการ จึงเกิด
ปัญหาในการตีความว่าสถานภาพของบริษัทดังกล่าวเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสถานะ
และการดำเนินธุรกิจและการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งกำกับดูแล
รัฐวิสาหกิจด้วย บทความนี้จึงมุ่งศึกษาความหมายของรัฐวิสาหกิจในกฎหมายฉบับต่างๆ และ

* ได้รับบทความ: 5 ตุลาคม 2563; แก้ไขบทความ: 14 ธันวาคม 2563; ตอรับตีพิมพ์: 14 ธันวาคม 2563



แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อวิเคราะห์สถานะของบริษัทที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเข้าถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่งดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่าบริษัทที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเข้าถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่งไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 แต่เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตาม บริษัทดังกล่าวก็ไม่ได้มีการดำเนินการในนิติสัมพันธ์ตามที่กฎหมายทั้งสองมุ่งกำกับดูแล

คำสำคัญ: สถานะทางกฎหมายของบริษัท; มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ; ถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่ง

Abstract

The autonomous university has the status of being the state agency that is not a government agency or a state enterprise which is a juristic person under the supervision of the Ministry of Higher Education, Science, Research and Innovation with independent management, separate from the bureaucratic system. Therefore able to manage their own finances and budget. The autonomous university laws give the university the power to take action for income or other benefits in order to operate its business according to the objectives. Many autonomous universities invest in a majority stake of more than fifty percent in the company for administrative power purposes. Therefore, there is a problem in interpreting the status of such company as a state enterprise. This will affect the status and business conduct and the compliance with the laws and regulations governing enterprises. This article aims to study the legal definition of state enterprises in various laws and the decision of the Council of State



to analyze the status of companies in which the autonomous universities hold more than half of the shares.

The results of the study show that more than half of companies hold by the autonomous universities are not state-owned enterprises under the Standard Qualifications of State Enterprise Directors and Officials Act, B.E.2518, the State Enterprise Labour Relations Act, B.E.2543, the Budgetary Procedures Act, B.E.2561, the State Enterprise Capital Act, B.E.2542, the State Fiscal and Financial Discipline Act, B.E. 2561, the National Economic and Social Development Council Act B.E. 2561 and the Development of Supervision and Management of State Enterprises Act, B.E. 2562 (2019); but being the state enterprises under the Public Debt Management Act, B.E. 2548 and the Public-Private Partnership Act, B.E. 2562. However, the aforementioned juristic persons do not have legal proceedings in accordance with both laws.

Keywords: legal status of the juristic person; autonomous university; holding more than half of company shares

1. บทนำ

ปัจจุบันมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ได้ปรับเปลี่ยนสถานะเป็น “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” หรือที่เรียกว่า “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2562) มีการบริหารจัดการอิสระแยกจากระบบราชการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานทั้งการจัดการทางการเงิน การงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล มีกฎระเบียบที่สถาบันกำหนดขึ้นเองเพื่อใช้บริหารจัดการภายในองค์กรเพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ แต่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณซึ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปีโดยตรงอย่างเพียงพอเพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบันและเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา (กลุ่มกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2560)



กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมักกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้สามารถดำเนินการต่างๆ เพื่อหารายได้หรือผลประโยชน์อย่างอื่นได้ ซึ่งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมักดำเนินการจัดตั้งหรือร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล รวมตลอดถึงลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลใดๆ เพื่อดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของสถาบัน การที่มหาวิทยาลัยในกำกับหลายมหาวิทยาลัยซึ่งมิได้มีสถานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้เข้าถือหุ้นในบริษัทเกินกว่าร้อยละห้าสิบเพื่อวัตถุประสงค์ด้านอำนาจในการบริหารจัดการจึงเกิดปัญหาในการตีความว่าบริษัทดังกล่าวมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ซึ่งจะส่งผลต่อสถานะและการดำเนินธุรกิจและการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจด้วย

อย่างไรก็ดี องค์กรใดจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่นั้น ยังเป็นปัญหาเนื่องจากบางองค์กรอาจมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่มิได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายอีกฉบับก็ได้ เนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก และแต่ละฉบับก็ได้นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้

2. ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติต่างๆ

ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ การกำหนดนิยามศัพท์ในกฎหมายนั้นจะใช้เมื่อต้องการที่จะให้คำนิยามนั้นมีความหมายแตกต่างจากภาษาสามัญ หรือหลีกเลี่ยงการกล่าวซ้ำโดยไม่จำเป็น โดยอาจกำหนดเพื่อให้มีความหมายเฉพาะในกฎหมายฉบับนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดความหมายให้แคบลงหรือขยายความความหมายให้มากขึ้นกว่าภาษาสามัญ (อรุณ ภาณุพงศ์, 2561) ดังนั้น เพื่อที่จะทราบว่านิติบุคคลหรือบริษัทที่มหาวิทยาลัยในกำกับเข้าไปถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบนั้นจะมีลักษณะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” หรือไม่ จะต้องศึกษาถึงความหมายของรัฐวิสาหกิจที่ปรากฏอยู่ทั้งหมดภายใต้บริบทของกฎหมายนั้น ประกอบกับพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายผู้เขียนได้รวบรวมและศึกษาความหมายของรัฐวิสาหกิจตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติต่างๆ ทั้งที่บัญญัติขึ้นใหม่และที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี พ.ศ. 2562 ประกอบกับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้



1. ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2518)

ในพระราชบัญญัตินี้ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

2. ความหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542)

ในพระราชบัญญัตินี้ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

3. ความหมายตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2543)

ในพระราชบัญญัตินี้ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

4. ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562)

ในพระราชบัญญัตินี้ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ



(ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

5. ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561
(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561)

ในพระราชบัญญัตินี้ "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

6. ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561)

ในพระราชบัญญัตินี้ "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ทั้งนี้ ความใน (1) และ (2) ไม่รวมถึงหน่วยงานที่ประกอบธุรกิจสถาบันการเงินหรือธุรกิจประกันภัย

7. ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562)

ในพระราชบัญญัตินี้ "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ



(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

8. ความหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562)

ในพระราชบัญญัตินี้ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

9. ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562)

ในพระราชบัญญัตินี้ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

เมื่อพิจารณาจากความหมายของรัฐวิสาหกิจที่ปรากฏในพระราชบัญญัติต่างๆ ข้างต้น จะเห็นว่าการให้ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้คล้ายกันหรือใกล้เคียงกัน เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ผู้เขียนได้จำแนกกลุ่มกฎหมายที่กำหนดความหมายที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันอย่างยิ่งเข้าไว้เป็นกลุ่มเดียวกันเพื่อพิจารณาแต่ละกลุ่มว่าสถานะของบริษัทจำกัดที่มหาวิทยาลัยในกำกับเข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบนั้นมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่อย่างไร ดังนี้



กลุ่มแรก ได้แก่ กลุ่มที่มหาวิทยาลัยในกำกับเข้าถือหุ้นในบริษัทเกินกว่าร้อยละห้าสิบแล้ว “บริษัทมีสถานะภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ”

1. พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้ว่าบริษัทที่มหาวิทยาลัยในกำกับเข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบมิได้มีสถานะภาพเป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และมีใช้หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของโดยเข้าถือหุ้นแต่เพียงผู้เดียว ที่จะทำให้บริษัทฯ มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่มหาวิทยาลัยในกำกับยังคงมีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ประเภทหนึ่งซึ่งสามารถที่จะเข้าถือหุ้นหรือถือหุ้นร่วมกับองค์การของรัฐบาลหรือถือหุ้นในกิจการของรัฐบาล หรือถือหุ้นในหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือถือหุ้นในบริษัทฯ ตามที่กฎหมายนี้กำหนดไว้ได้ จึงทำให้บริษัทฯ ควรอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะด้วย

แต่เมื่อพิจารณานิยามสำคัญของกฎหมายโดยเฉพาะคำว่า “หนี้สาธารณะ” ซึ่งหมายความว่า หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อโดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกันและหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบกับนิยาม “การบริหารหนี้สาธารณะ” หมายความว่า การก่อหนี้โดยการกู้หรือการค้ำประกันการชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ จะเห็นได้ว่าแม้บริษัทที่มหาวิทยาลัยในกำกับเข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบจะถือเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่หากบริษัทดังกล่าวมิได้ดำเนินการกู้หรือก่อหนี้สาธารณะหรือบริหารหนี้สาธารณะ ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งในทางปฏิบัติบริษัทฯ ก็ได้ทำการกู้ยืมเงินหรือก่อหนี้หนี้สาธารณะที่ต้องให้กระทรวงการคลังค้ำประกันเนื่องจากบริษัทที่มหาวิทยาลัยเข้าถือหุ้นมักดำเนินกิจกรรมภายใต้วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งเน้นการให้บริการการศึกษา ตลอดจนการสร้างสรรคงานวิจัยและนวัตกรรมเพื่อประโยชน์แก่สังคมเป็นหลัก

2. พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ และภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการยกระดับคุณภาพชีวิต



ของประชาชน โดยมุ่งเน้นการร่วมลงทุนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกัน โดยให้เอกชนที่เข้ามาร่วมลงทุนต้องเข้าสู่กระบวนการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดทำโครงการร่วมลงทุนตามที่กำหนด เนื่องจากภาครัฐมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรจึงได้นำรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนมาใช้เพื่อจัดทำโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนโดยผ่านสัญญาร่วมลงทุน เช่น ทางด่วน การสื่อสาร รถไฟฟ้า โรงพยาบาล โรงเรียน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาบทนิยามของกฎหมายฉบับนี้ บริษัทที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบนี้มีได้มีสถานะภาพเป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และมีใช้หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของโดยเข้าถือหุ้นแต่เพียงผู้เดียว ที่จะทำให้บริษัทดังกล่าวมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่มหาวิทยาลัยในกำกับมีสถานะเป็น “หน่วยงานอื่นของรัฐ” สามารถถือหุ้น หรือถือหุ้นร่วมกับองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือถือหุ้นในบริษัทตามเงื่อนไขที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดเอาไว้ได้ เมื่อเข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบจึงทำให้บริษัทดังกล่าวเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ดี แม้การร่วมลงทุนระหว่างมหาวิทยาลัยกับเอกชนจะเป็นการร่วมงานหรือดำเนินการในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ว่า “การร่วมลงทุนอันจะเป็นกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น จะต้องเป็นการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย กล่าวคือจะต้องเป็น 1) กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามที่กฎหมายจัดตั้งส่วนราชการหรือองค์การนั้นๆ กำหนดไว้ หรือตามที่กฎหมายอื่นหรือกฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ส่วนราชการหรือองค์การนั้นๆ ต้องทำตาม แต่ไม่รวมถึงอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิของนิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดอันถือเป็นนิติบุคคลส่วนแพ่ง แม้ว่านิติบุคคลนั้นจะมีสถานะภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณก็ตาม หรือ 2) กิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือ 3) กิจการที่ต้องใช้ทรัพย์สินที่เป็นสาระสำคัญในการดำเนินกิจการขององค์การของรัฐตามกฎหมายหรืออำนาจพิเศษของรัฐที่เอกชนไม่สามารถมีได้ ซึ่งจะให้สิทธิแก่



เอกชนในการเข้ามาใช้ประโยชน์ และเป็นการใช้ทรัพย์สินของรัฐโดยตรง มิใช่เพียงให้เข้ามาร่วมถือหุ้นใหม่และบริหารงานร่วมกัน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546)

เมื่อพิจารณาการประกอบธุรกิจหลักของบริษัทที่มหาวิทยาลัยในกำกับเข้าถือหุ้น ก็ไม่ได้มีกฎหมายใดกำหนดให้บริษัทมีอำนาจหน้าที่ต้องทำโดยเฉพาะ กรณีนี้จึงมิใช่กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายกำหนด และมิใช่กิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ แต่เป็นเพียงการเข้ามาร่วมถือกับเอกชนและบริหารงานร่วมกันเท่านั้น อีกทั้งมิได้เป็นกรณีที่ให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในลักษณะที่เป็นหรือมีการใช้ทรัพย์สินเป็นสาระสำคัญในการดำเนินการขององค์การของรัฐตามกฎหมายหรืออำนาจพิเศษของรัฐที่เอกชนไม่สามารถมีได้ ซึ่งจะให้สิทธิแก่เอกชนในการเข้ามาใช้ประโยชน์ และเป็นการใช้ทรัพย์สินของรัฐโดยตรง มิใช่เพียงให้เข้ามาร่วมถือหุ้นใหม่และบริหารงานร่วมกัน การประกอบกิจการของบริษัทดังกล่าวจึงไม่อยู่ในความหมายของกิจการของรัฐ กรณีนี้จึงไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้และเมื่อย้อนไปพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งสนับสนุนการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยมุ่งเน้นการร่วมลงทุนกับเอกชนผ่านสัญญาร่วมลงทุน มิได้มุ่งกำกับดูแลการดำเนินการก่อนนิติสัมพันธ์ในระดับเล็กดังเช่นที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถกระทำแต่อย่างใด และในทางปฏิบัติบริษัทฯ ก็ได้เข้าทำสัญญาร่วมลงทุนจัดทำโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญกับรัฐ ดังนั้น แม้บริษัทที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบจะถือเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่การดำเนินการก็ไม่ต้องด้วยบริบทที่กฎหมายนี้มุ่งกำกับดูแล

กลุ่มที่สอง ได้แก่ กลุ่มที่มหาวิทยาลัยในกำกับเข้าถือหุ้นในบริษัทเกินกว่าร้อยละห้าสิบแล้ว “บริษัทไม่มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ”

1. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

เนื่องจากบริษัทฯ มิได้มีสถานภาพเป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของและมหาวิทยาลัยในกำกับก็มิได้มีสถานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า ที่จะสามารถเข้าถือหุ้นในบริษัทตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้



2. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดให้ใช้นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เมื่อพิจารณาแล้ว บริษัทฯ มิได้มีสถานะภาพเป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และมหาวิทยาลัยในกำกับก็มิได้มีสถานะภาพเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่จะสามารถเข้าถือหุ้นในบริษัทตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้

3. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561, พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562

อีกทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับก็มิได้มีสถานะเป็นส่วนราชการที่จะเข้าถือหุ้นหรือถือหุ้นร่วมกับองค์การของรัฐบาลหรือถือหุ้นในกิจการของรัฐบาลหรือถือหุ้นในบริษัทฯ ดังกล่าวตามเงื่อนไขที่กฎหมายทั้งสามฉบับได้กำหนดเอาไว้ อีกทั้งบริษัทฯ ดังกล่าวยังมิใช่บริษัทที่กระทรวงการคลังเข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

เนื่องจากบริษัทฯ มิได้มีสถานะภาพเป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือเป็นกิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ อีกทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับก็มิได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะสามารถเข้าถือหุ้นในบริษัทตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้

อย่างไรก็ดี แม่นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ของกฎหมายต่างๆ จะต่างกัน แต่ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ให้ความหมายครอบคลุมรัฐวิสาหกิจทุกประเภทมากที่สุด เนื่องจากเป็นกฎหมายที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานรัฐซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณทั้งหมด ดังนั้น หากมีกรณีเป็นที่สงสัยการยึดถือความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณจึงมีความเหมาะสม

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (ฉบับเดิม) ได้นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในมาตรา 4 ว่าหมายถึง

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้า

สิบ



(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2502)

ซึ่งครอบคลุมรัฐวิสาหกิจที่หน่วยงานรัฐเข้าถือหุ้นถึงห้าชั้นตามมาตรา 4(ก)(ข)(ค)(ง)(จ) ซึ่งในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับเก่ายังใช้บังคับ มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังคงมีสถานะเป็นส่วนราชการ ซึ่งหากมหาวิทยาลัยเข้าถือหุ้นในบริษัทเกินกว่าร้อยละห้าสิบ บริษัทดังกล่าวก็จะเป็นเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายฉบับนี้ทันที

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่ได้ปรับนิยามรัฐวิสาหกิจเหลือเพียง 3 อนุมาตรา โดยเน้นเฉพาะรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณที่หน่วยงานรัฐได้เข้าถือหุ้นเพียงสามชั้นเท่านั้น การลดประเภทของรัฐวิสาหกิจลงมีประโยชน์ในแง่ของการประหยัดงบประมาณที่รัฐต้องอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ แต่ขณะเดียวกันก็อาจส่งผลกระทบต่อการกำกับและตรวจสอบหน่วยธุรกิจที่เคยเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นที่สี่และห้า (ตามมาตรา 4(ง)(จ) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502) ได้ ซึ่งการปรับแก้พินัย “รัฐวิสาหกิจ” ใหม่ดังกล่าว อาจส่งผลต่อการเปลี่ยนสถานภาพและการดำเนินธุรกิจของบริษัท และการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจอีกหลายฉบับได้ ตัวอย่างกรณีบริษัทธนาคารกรุงไทยจำกัด มหาชน ซึ่งได้เปลี่ยนสถานภาพจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรเอกชนโดยการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า “กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามคำนิยามในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เช่นเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น เนื่องจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นหน่วยงานในธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินก็มีได้เป็นหน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เนื่องจากไม่ได้รับเงินงบประมาณหรือรายจ่ายอุดหนุนจากงบประมาณ หากแต่ได้รับเงินจากการ



ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกองทุนฯ เองกับได้รับการจัดสรรจากธนาคารแห่งประเทศไทย เท่านั้น ดังนั้น ธนาคารกรุงไทยจึงไม่เป็นรัฐวิสาหกิจเนื่องจากไม่มีลักษณะเป็นบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (2) และ (3) ตามบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เนื่องจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของธนาคารกรุงไทย โดยถือครองหุ้นอยู่ร้อยละ 55.07 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดนั้นมีสถานะมิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ” (สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา, 2563) หากมหาวิทยาลัยขณะยังมีได้เปลี่ยนแปลงสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับได้ เข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบในบริษัทก่อนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีผล บังคับใช้ ก็ย่อมได้รับกระทบในลักษณะเดียวกันกับธนาคารกรุงไทย

4. สรุป

การที่มหาวิทยาลัยจะเข้าถือหุ้นในบริษัทได้นั้นต้องอยู่ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของ มหาวิทยาลัย มิใช่จะสามารถถือหุ้นในบริษัทได้โดยไม่มีข้อจำกัด เพราะกฎหมายจัดตั้ง มหาวิทยาลัยจะกำหนดวัตถุประสงค์ในการตั้งมหาวิทยาลัยนั้นเอาไว้เป็นกรอบวัตถุประสงค์ใหญ่ เช่น ในพระราชบัญญัติแม่โจ้ พ.ศ. 2560 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษา ทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพ ทำการสอน วิจัย บริการทางวิชาการและวิชาชีพแก่สังคม ทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม และ สิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างองค์ความรู้อันจะนำไปใช้พัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน มหาวิทยาลัยมีปณิธาน มุ่งสู่ความเป็นเลิศในวิทยาการหลากหลายสาขาโดยมีศาสตร์ทางการเกษตรเป็นรากฐาน พัฒนา บัณฑิตให้เป็นผู้อุดมด้วยปัญญา เป็นนักปฏิบัติที่เชี่ยวชาญ มีคุณธรรมและจริยธรรมรับผิดชอบต่อ สังคมและประเทศชาติ” ดังนั้นมหาวิทยาลัยจะดำเนินการใดก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวนี้ เช่น พระราชบัญญัติแม่โจ้ พ.ศ. 2560 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 7 อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง...” เช่นนี้ แสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยจะดำเนินการใดก็ต้องอยู่ภายใต้มาตรา 7

การกำหนดนิยามรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกันตามกฎหมายหลายฉบับ ได้สร้างความสับสน ในการตีความสถานภาพของรัฐวิสาหกิจพอสมควร เพราะองค์กรหนึ่งอาจมีสถานภาพเป็น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่มิได้เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอีกฉบับก็ได้เช่น บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งภาครัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็น



รัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ขณะที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4(3) ที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้รัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม ดังนั้นบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) จึงมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้ มีข้อสังเกตว่าการนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายแต่ละฉบับนั้น มีความคล้ายคลึงความหมายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มากที่สุด และเป็นกฎหมายที่ให้ความหมายครอบคลุมรัฐวิสาหกิจกว้างที่สุด เนื่องจากเป็นกฎหมายที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานรัฐซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณทั้งหมด ดังนั้น หากมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าบริษัทที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ การถือเอาความหมายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณจึงถือว่ามีความเหมาะสมที่สุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทเฉพาะกาล มาตรา 53 ยังได้บัญญัติให้ภายในห้าปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 บังคับใช้ให้มีการดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หรือการอ้างอิงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอื่นให้แล้วเสร็จตามกฎหมายฉบับนี้ยังแสดงให้เห็นว่าความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายฉบับนี้เป็นความหมายกลางที่สามารถนำมาใช้ในการตีความได้

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความชัดเจนและมิต้องตีความกันอีกในอนาคตเกี่ยวกับสถานภาพของบริษัทที่มหาวิทยาลัยในกำกับเข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ อาจปรับแก้พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในข้อที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กระทำการต่างๆ โดยระบุข้อความให้แจ้งชัดว่า “หากมหาวิทยาลัยมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบในนิติบุคคล มิให้นิติบุคคลนั้นมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ” เช่น “มาตรา 14 มหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 7 อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง...

(14) จัดตั้งหรือร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล รวมตลอดถึงลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลใด เพื่อดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของมหาวิทยาลัยหรือนำผลการค้นคว้าวิจัยไปเผยแพร่หรือหาประโยชน์เพื่อเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ “หากมหาวิทยาลัยมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบในนิติบุคคล มิให้นิติบุคคลนั้นมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ” เป็นต้น



เอกสารอ้างอิง

กลุ่มกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (ม.ป.ป.). จุดต่างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐคืออะไร. กรุงเทพฯ. สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2563, จาก http://www.mua.go.th/prweb/pr_web/mua.html.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (27 ตุลาคม 2502). พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502. *ราชกิจจานุเบกษา*, 76, ตอนที่ 98, 454. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

_____. (25 มกราคม 2518). พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. *ราชกิจจานุเบกษา*, 92, ตอนที่ 16 ฉบับพิเศษ, 5-13. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

_____. (16 ธันวาคม 2542). พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542. *ราชกิจจานุเบกษา*, 116, ตอนที่ 128 ก, 1-10. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

_____. (7 เมษายน 2543). พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543. *ราชกิจจานุเบกษา*, 117, ตอน 31 ก, 1-24. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

_____. (กุมภาพันธ์ 2546). บริษัทไทยโอเลฟินส์ จำกัด หรือกรณีหาผู้ร่วมทุนรายใหม่ โดยการออกหุ้นสามัญเพิ่มทุนและเสนอขายให้แก่ผู้ร่วมทุนรายใหม่. *บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 78/2546)*, 3. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2563, จาก [http://www.ppp.sepo.go.th/assets/document/file/CheckSig%20\(36\).html#full](http://www.ppp.sepo.go.th/assets/document/file/CheckSig%20(36).html#full).

_____. (2 กุมภาพันธ์ 2548). พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548. *ราชกิจจานุเบกษา*, 122, ตอนที่ 12 ก, 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

_____. (5 เมษายน 2560). พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ.2560. *ราชกิจจานุเบกษา*, 134, ตอนที่ 39 ก, 1-26. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

_____. (19 เมษายน 2561). พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561. *ราชกิจจานุเบกษา*, 135, ตอนที่ 27 ก, 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.



- _____. (11 พฤศจิกายน 2561). พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561. *ราชกิจจานุเบกษา*, 135, ตอนที่ 92 ก., 1-18. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- _____. (28 ธันวาคม 2561). พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2561. *ราชกิจจานุเบกษา*, 135, ตอนที่ 112 ก, 30-43. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- _____. (1 มีนาคม 2562). พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. *ราชกิจจานุเบกษา*, 136, ตอนที่ 57 ก, 49-53. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- _____. (10 มีนาคม 2562). พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ.2562. *ราชกิจจานุเบกษา*, 136, ตอนที่ 29 ก, 1-29. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- _____. (22 พฤษภาคม 2562). พระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2562. *ราชกิจจานุเบกษา*, 136, ตอนที่ 67 ก, 79. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- _____. (30 ตุลาคม 2563). สถานภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน). *บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา*, 1-8. กรุงเทพฯ. ปรากฏในสำนักข่าวอิศรา. สืบค้นเมื่อ 9 ธันวาคม 2563, จาก <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/93244-ktb-krisdika-Law-state-enterprise-report.html>.
- อรุณ ภาณุพงศ์. (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2561). การเขียนกฎหมาย. *จุลนิติ*, 15(6), 66. สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2563, จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b54%20jun_3_2.pdf.