



มองโลก แข่งขัน

COMPETITION FOCUS

สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

รัฐวิสาหกิจกับการกำกับดูแล ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า



- ① รัฐวิสาหกิจคืออะไร?
- ② กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ



Vol. **69**
Dec 2020

รัฐวิสาหกิจ กับการกำกับดูแล ภายใต้กฎหมาย การแข่งขัน ทางการค้า

เวลากล่าวถึงกฎหมายการแข่งขันทางการค้า คนส่วนใหญ่จะเข้าใจว่ากฎหมายฉบับนี้จะเกี่ยวข้องแต่เฉพาะผู้ประกอบการเอกชนที่มุ่งแสวงหาผลกำไรเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ห้างหุ้นส่วนประเภทต่าง ๆ โดยยกเว้นการกระทำของหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐต่าง ๆ แต่รู้หรือไม่ว่าในปัจจุบัน กฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้มีการแก้ไขปรับปรุงและบังคับใช้กับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของรัฐวิสาหกิจไว้ในมาตรา 4 (2) ที่ยกเว้นการกระทำของรัฐวิสาหกิจเฉพาะในส่วนที่ดำเนินการตามกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือจัดให้มีสาธารณูปโภค แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบางครั้งเข้าข่ายการประกอบธุรกิจที่มีลักษณะการแข่งขันทางการค้ากับผู้ประกอบธุรกิจในภาคเอกชน ซึ่งอาจมีความได้เปรียบมากกว่าในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ อันก่อให้เกิดการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม จุลสารมองโลก

แข่งขันฉบับนี้ จึงขอนำเสนอประเด็นว่าด้วย กฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่แก้ไขใหม่ในปัจจุบันได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรมได้อย่างไร



• รัฐวิสาหกิจคืออะไร?

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้มีการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารไว้เป็น 2 ประเภทหลัก ๆ ได้แก่



ประเภทที่หนึ่ง หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แยกพิจารณาได้ 4 ประเภท คือ 1) ส่วนราชการ 2) รัฐวิสาหกิจ 3) องค์การมหาชน และ 4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ (ได้แก่ หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ)



ประเภทที่สอง หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ หรือเป็นกลไกของรัฐ แต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ เป็นหน่วยงานที่ไม่เข้าตามหลักเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นกลไกของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) สภาวิชาชีพ 2) สถาบันภายใต้มูลนิธิซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการ และ 3) นิติบุคคลเฉพาะกิจ

สำหรับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานให้บริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่อง คุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่น ๆ



ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

หากพิจารณาความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ พบว่ามีการให้ความหมายที่น่าสนใจ ดังนี้

1	 พระราชบัญญัติ การพัฒนาการกำกับดูแล และบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 (มาตรา 3)	(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า 50%
2	 พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (มาตรา 4)	(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐ ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ ด้วยเกิน 50% (3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือ ที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกิน 50%
3	 พระราชบัญญัติ คุณสมบัติมาตรฐาน สำหรับกรรมการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไข เพิ่มเติม (มาตรา 4)	(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือ กิจการของ รัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็น เจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อส่งเสริมหรือส่งเสริม การใด ๆ ที่ไม่ใช่ธุรกิจ (2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะ เทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่า 50% (3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะ เทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึง 2 ใน 3
4	 พระราชบัญญัติ สภาพนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 (มาตรา 4)	(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐ ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวม อยู่ด้วยเกิน 50% ทั้งนี้ ไม่รวมถึงหน่วยงานที่ประกอบธุรกิจสถาบันการเงินหรือธุรกิจประกันภัย
5	 พระราชบัญญัติ แรงงานรัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์ พ.ศ. 2543 (มาตรา 6)	(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของ รัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกิน 50%
6	 พระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 (มาตรา 4)	(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐ ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ ด้วยเกิน 50% (3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกิน 50% โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตาม สัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

เมื่อสรุปความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทั้ง 5 ฉบับแล้วจะพบว่า โดยทั่วไป รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีความหมายดังนี้

- 1) องค์การที่รัฐเป็นเจ้าของ
- 2) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ
- 3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการ องค์การ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลาย ๆ อย่างเข้าไปมีทุนรวมอยู่ในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น โดยทุนดังกล่าวรวมกันแล้วต้องมากกว่าครึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนั้น

ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งในการแสวงหารายได้สำหรับขับเคลื่อนการดำเนินการขององค์กร แต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน ในกรณีนี้รัฐก็อาจจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งควรจะแยกจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้นให้ชัดเจน ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ จึงทำให้เห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินกิจการในสนามธุรกิจที่มีการแข่งขันกับผู้ประกอบธุรกิจในภาคเอกชนได้ ซึ่งอาจมีความได้เปรียบกว่าภาคเอกชนเนื่องจากยังเป็นหน่วยงานของรัฐที่รัฐยังให้การสนับสนุน และอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบในด้านการแข่งขันทางการค้ากับผู้ประกอบธุรกิจในตลาดจากภาคเอกชนได้



• กฎหมายการแข่งขันทางการค้า กับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ



แต่เดิมนั้น กฎหมายการแข่งขันทางการค้าฉบับเดิมที่เคยมีผลใช้บังคับ คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้ยกเว้นการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์กรที่แสวงหาผลกำไร มีการแข่งขันกับผู้ประกอบธุรกิจภาคเอกชนโดยตรงมีการใช้กลยุทธ์ทางการตลาดและการแข่งขันทางการค้าที่ไม่แตกต่างจากภาคเอกชนตลอดจนมีความได้เปรียบด้านโครงสร้างองค์กรและนโยบายที่รัฐให้การสนับสนุนนั้น อาจสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันมากกว่าภาคเอกชน ในขณะที่ภาคเอกชนจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จึงอาจทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวและนำมาสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าขึ้นใหม่

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของ

(2) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้มีการแก้ไขให้การบังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจมีความเสมอภาคมากขึ้น โดยมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้กำหนดข้อยกเว้นการกระทำของรัฐวิสาหกิจเฉพาะในส่วนที่ดำเนินการตามกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรี และยังต้องมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ใน 4 ด้าน คือ 1) การรักษาความมั่นคงของรัฐ 2) การรักษาประโยชน์สาธารณะ 3) การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และ 4) การจัดให้มีสาธารณูปโภค ดังนั้นหากรัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจในตลาดเดียวกับภาคเอกชน มีการกระทำตามพฤติกรรมต้องห้ามตามมาตรา 50-58 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เช่น การใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรม การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ฯลฯ โดยนอกเหนือจากการกระทำตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ 4 ด้าน ก็จะต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าด้วย โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายการแข่งขันทางการค้าฉบับปัจจุบันเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายฉบับเดิมแล้ว มีการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ประกอบธุรกิจภาคเอกชนให้มีความเสมอภาคมากยิ่งขึ้น โดยเพิ่มเติมเงื่อนไขในการยกเว้นการกระทำของรัฐวิสาหกิจขึ้นมาต่างจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ที่ยกเว้นการกระทำของรัฐวิสาหกิจในทุกกรณีซึ่งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเช่นนี้ จึงเป็นสิ่งที่รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องรู้ และระมัดระวังไม่ให้เกิดการกระทำที่อันมีพฤติกรรมที่เข้าข่ายผิดกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของ

(2) รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่ดำเนินการตามกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรี ที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือจัดให้มีสาธารณูปโภค



สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า OFFICE OF TRADE COMPETITION COMMISSION



มองโลก แข่งขัน

COMPETITION FOCUS

สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

ที่ปรึกษา : นายสมศักดิ์ เกียรติชัยลักษณ์

บรรณาธิการ : ว่าที่ร้อยตรีเอก บุทรานนท์

กองบรรณาธิการ : นายณนทพร เลิศสนธิ์
นางสาวพรรัตน์ มุ่ยละมัย
นางสาวกรกมล แก้วเจียม

จัดทำโดย : ฝ่ายเผยแพร่ความรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วม
โทร 0 2199 5411 อีเมล advocacy@otcc.or.th



0 2199 5400

สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (สทค.)
Office of Trade Competition Commission (OTCC)
www.otcc.or.th | info@otcc.or.th



Website



Fanpage



Line Official



YouTube