

การบริหารจัดการของรัฐไทย

ในบทที่ 3 ผู้วิจัยได้กล่าวถึงพัฒนาการของโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ในประเทศไทย โดยเน้นไปที่นโยบายหลัก 3 ประการคือ การผ่อนคลายการกำกับควบคุมของรัฐหรือการยกเลิก/แก้ไข/สร้างขึ้นใหม่ซึ่งระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ (Deregulation) การถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) และการเปิดเสรีทางการเงิน การค้า และการลงทุน (Liberalization) ผู้วิจัยเห็นว่าคำว่า Deregulation นั้นเป็นคำสำคัญที่หมายถึงทั้งการลดการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐลง และการยกเลิก/แก้ไข/สร้างขึ้นใหม่ซึ่งระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ความหมายที่สองนี้ก็สำคัญ เพราะในการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน และการเปิดเสรีทางการเงิน การค้า และการลงทุนนั้นจำเป็นต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์ออกมารองรับเสมอ ถ้าไม่ปรับแก้จากระเบียบกฎเกณฑ์ที่มีอยู่เดิมก็เป็นการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ขึ้นมา แม้ว่าในการอธิบายถึงการเปิดเสรีทางการเงินและการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนรวมทั้งการจัดทำหนังสือเจตจำนงจะครอบคลุมมิติของการแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบบ้างแล้ว แต่เพื่อให้เห็นภาพในมิติดังกล่าวมากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้นำเรื่องนี้มากล่าวอีกครั้ง โดยใช้การแก้ไขกฎหมาย 11 ฉบับที่เป็นชุดกฎหมายที่ได้รับการผลักดันให้มีการแก้ไขในคราวเดียวกันภายหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 แต่ก่อนที่จะเข้าสู่กรณีศึกษาซึ่งเน้นที่การวิเคราะห์เนื้อหา จะได้กล่าวถึงภาพรวมของการบริหารจัดการก่อน

5.1 ภาพรวมของการบริหารจัดการ

สำหรับกิจการภาครัฐนั้น คำว่า “การบริหารจัดการ” (Governance) ถือว่าเป็นคำใหม่หรือแนวคิดใหม่ ในอดีตเมื่อเรากล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐ เรามักจะใช้คำว่า “การปกครอง” (Government) ซึ่งเป็นคำที่มีได้ครอบคลุมถึงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงใหม่ ๆ ในปัจจุบัน เช่น องค์การพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศและองค์กรข้ามชาติต่าง ๆ ที่ได้เข้ามามีบทบาทในกิจการ “สาธารณะ” (Public) ซึ่งมีความหมายครอบคลุมกว้างขวางกว่ากิจการของรัฐหรือรัฐบาล

ในอดีตรัฐยังคงมีอำนาจหน้าที่จำกัด รัฐไทยสมัยโบราณก่อนยุครัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์มีบทบาทหลักอยู่เพียงแค่การป้องกันภัยจากภายนอกและการดูแลความสงบ

เรียบร้อยภายในเท่านั้น เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 บทบาทหน้าที่ของรัฐก็ขยายออกไป แต่ก็ยังขยายออกไปไม่ได้มากนัก ดังจะเห็นได้จากงบประมาณในช่วง 5 ปีสุดท้ายของสมัยรัชกาลที่ 5 ที่งบประมาณป้องกันประเทศมีสัดส่วนอยู่ระหว่างร้อยละ 22.28-24.71 และงบประมาณรักษาความสงบภายในตลอดทั้ง 5 ปีนี้มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 25 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ขณะที่งบประมาณด้านการศึกษาอยู่ที่ร้อยละ 2.12-2.52 เท่านั้นในช่วงเวลาเดียวกัน (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2538, น. 105, 144) จะเห็นได้ว่าเฉพาะงบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศและรักษาความสงบภายในก็มีสัดส่วนสูงถึงเกือบครึ่งหนึ่งของงบประมาณทั้งหมดแล้ว ต่อมาเมื่อรัฐขยายบทบาทหน้าที่ออกไปมากขึ้นทั้งในด้านการศึกษา การพัฒนาเศรษฐกิจ การสาธารณูปโภค และสาธารณสุข ฯลฯ งบประมาณก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน บทบาทหน้าที่ของรัฐที่ขยายออกไปจึงส่งผลให้งบประมาณของรัฐขยายตัวด้วย เมื่อประเทศไทยประสบวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 นั้น ในช่วงแรกได้มีการปรับลดงบประมาณลงเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่ต่อมากองบประมาณก็ได้เพิ่มขึ้นอีก และยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

แต่ปัจจัยที่มีผลต่อจำนวนงบประมาณของรัฐไทยมิได้มีแต่เฉพาะเรื่องของการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเท่านั้น แรงผลักดันจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและหน่วยงานระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่นธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย¹ (Asian Development Bank : ADB) ที่ต้องการให้มีการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน ซึ่งปรากฏออกมาเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ² เป็นต้น ก็ส่งผลกระทบต่อบริการของรัฐบาลด้วย กล่าวคือถ้าไม่มีการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน งบประมาณของรัฐก็อาจจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่าในปัจจุบันก็ได้

รัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูปไปนั้นยังคงมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นในสัดส่วนที่มากอยู่ แต่ก็ได้ให้เอกชนเข้าร่วมถือหุ้นด้วย การบริหารจัดการใช้วิธีการแบบเอกชน แต่รัฐก็ยังกำกับดูแลได้

¹เงินกู้จากโครงการช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งรวมทั้งหมด 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา นอกจากจะมาจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว ยังมาจากธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย และประเทศต่าง ๆ อีก 9 ประเทศอีกด้วย ดูรายละเอียดจำนวนเงินให้กู้จากแหล่งเหล่านี้ใน สุภาพล จงวิไลเกษม, 2548, น. 77.

²แม้ว่าทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการจะมีจุดประสงค์เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีขึ้น แต่ก็ปฏิเสธได้ยากว่าส่วนหนึ่งก็เพื่อต้องการลดภาระทางการคลังของรัฐด้วย

เช่นเดียวกัน มหาวิทยาลัยที่ออกนอกกรอบราชการไปนั้น แม้รัฐจะยังให้เงินสนับสนุน แต่ก็ต้องหาเงินเองมากขึ้น ใช้วิธีการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นคล้ายเอกชนมากขึ้นโดยไม่ติดอยู่กับระเบียบกฎเกณฑ์แบบราชการมากนัก แต่รัฐก็ยังกำกับดูแลอยู่ กิจกรรมเหล่านี้จะเรียกว่าเป็นของรัฐทั้งหมดก็ไม่ได้ เพราะมีส่วนอื่นนอกจากรัฐร่วมเป็นเจ้าของด้วย การใช้คำว่า “กิจการภาคสาธารณะ” ดูจะเหมาะสมกว่า และในการกำกับดูแลการใช้คำว่า “การปกครอง” จึงไม่เหมาะสมเช่นเดียวกัน ที่เหมาะสมกว่าน่าจะเป็น “การบริหารจัดการ”

ความหมายหลัก ๆ ของการบริหารจัดการภาคสาธารณะมี 2 ประการคือ ประการแรกหมายถึงการนำเอาแนวคิด ตัวแบบ และวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในการบริหารจัดการภาคสาธารณะ ประการที่สองหมายถึงการจัดระเบียบของส่วนรวมตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับโลก เป็นการบริหารจัดการที่ไม่ติดอยู่กับเขตแดนของรัฐ-ชาติ และเน้นการทำงานแบบเครือข่ายที่ร่วมมือกัน ประสานงานกัน ไว้วางใจกัน และปรับตัวเข้าหากัน มากกว่าการสั่งการตามกฎหมายและการถือลำดับชั้นสูงต่ำตามแบบการปกครองของรัฐบาล (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2549, น. 18)

การบริหารจัดการภาคสาธารณะนอกจากจะเห็นได้จากการบริหารจัดการกิจการของรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไปหรือมหาวิทยาลัยที่ออกนอกกรอบไปแล้ว ยังเห็นได้จากรูปแบบอื่น ๆ อีกเช่นจากองค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐแต่มีความยืดหยุ่นในการบริหารงานกว่าหน่วยงานในระบบราชการทั่วไป³ แม้แต่ในส่วนราชการเองก็มีการปฏิรูประบบราชการด้วยการนำเอาแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่⁴ (New Public Management : NPM) ซึ่งเน้นวิธีการจัดการแบบเอกชนมากขึ้นและเป็นแนวคิดที่แพร่หลายทั่วโลกเช่นกันมาใช้ ข้าราชการผู้บริหารบางคนก็เริ่มการปฏิรูปในหน่วยงานที่ตนดูแลรับผิดชอบจากการได้รับอิทธิพลแนวคิดการปฏิรูปอย่างเช่นการรื้อปรับระบบ⁵ (Reengineering) ซึ่งได้แพร่กระจายไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย สำหรับการบริหารจัดการในระดับที่ต่ำกว่ารัฐ-ชาติก็มีทั้งการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ที่ได้รับอำนาจมากขึ้นจากการกระจายอำนาจของส่วนกลาง และการบริหารจัดการตามประเพณีของชุมชน เช่นระบบการดูแลรักษาป่าชุมชน และการจัดการระบบเหมืองฝาย

³ดู สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2543.

⁴ดู จุมพล หนีมพานิช, 2548; อรพินทร์ สบโชคชัย, 2547 และสำหรับการวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดนี้ ดู เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545; วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2548.

⁵เช่นบทบาทของ ดร.รุ่ง แก้วแดง ดู รุ่ง แก้วแดง, 2540ก; 2540ข.

เป็นต้น ซึ่งในที่หลายแห่งก็ยังคงมีพลังแม้ในยุคที่กระแสโลกาภิวัตน์มาแรง ส่วนในระดับที่สูงกว่า ภูษาดินนั้น การที่ประเทศไทยเข้าไปผูกพันกับองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ การเข้าเป็นภาคีใน องค์การระดับภูมิภาค และการทำข้อตกลงระดับทวิภาคีต่าง ๆ ก็ทำให้เกิดการบริหารจัดการ ร่วมกันในเรื่องหลายประเด็น

สำหรับการบริหารจัดการที่มุ่งไปสู่แนวทางแบบเสรีนิยมใหม่นั้น ควรกล่าวไว้ก่อนว่า เป็นการยากที่จะแยกทั้ง 3 เรื่องออกจากกัน⁶ เพราะการผ่อนคลายการควบคุมหรือการยกเลิก/ แก้ไขกฎระเบียบกีด การถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนก็ดี การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน กีด ในทางทฤษฎีนั้นต่างก็มีจุดประสงค์หลักร่วมกันคือในที่สุดก็เพื่อให้กลไกตลาดได้ทำงานเต็มที่ ให้ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีขึ้น⁷ และสิ่งเหล่านี้ต่างก็หนุนเสริมกัน ดังจะเห็นได้จากการ แก้ไขระเบียบกฎเกณฑ์นั้นมักจะเป็นไปเพื่อให้มีการถ่ายโอนการผลิตให้เอกชนและการเปิดเสรีมาก ขึ้น ยิ่งมีการถ่ายโอนการผลิตมากขึ้น อำนาจในการควบคุมการผลิตและการกระจายผลผลิตก็ยิ่ง อยู่ในมือเอกชนมากขึ้น นำไปสู่กำกับควบคุมรูปแบบใหม่ที่เอกชนเข้ามาแทนที่รัฐมากขึ้น ขณะที่รัฐ มีอำนาจควบคุมน้อยลง และยิ่งเปิดเสรีมากขึ้น ก็ยิ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ทุนของเอกชนได้เข้ามา เป็นหุ้นส่วนในกิจการที่เคยเป็นของรัฐมากขึ้น

การสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ขึ้นมารองรับแนวนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่มีทั้งใน ระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ ในระดับประเทศก็มีอยู่ทั้งในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศต่าง ๆ ฯลฯ ส่วนในระดับระหว่าง ประเทศก็มีทั้งในข้อตกลงระดับทวิภาคี ข้อตกลงระดับภูมิภาค และข้อตกลงในองค์การระหว่าง ประเทศ รวมทั้งข้อตกลงขององค์การต่าง ๆ นอกภาครัฐ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534⁸ มาตรา 77 มีบัญญัติไว้ในวรรค หนึ่งว่า “รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ” และในวรรคสองว่า “รัฐไม่พึง ประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นธุรกิจหรือเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อ

⁶ ดูลริช เบ็ก (Beck, 2005, p. 81) เมื่อกล่าวถึงทั้ง 3 เรื่องนี้ เขาใช้คำว่า “trinity” กับ 3 เรื่องนี้ (“The trinity of deregulation, liberalization, and privatization...”) ซึ่งบ่งถึงความเป็น หนึ่งเดียวที่มีองค์ประกอบ 3 อย่าง

⁷ แต่ในทางปฏิบัติจุดประสงค์อาจจะถูกหันเหออกไปก็ได้ เช่นอาจจะมีการจุดประสงค์เพื่อ การครองความเป็นใหญ่ของมหาอำนาจและ/หรือบรรษัทข้ามชาติก็ได้

⁸ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 216, 5 ธันวาคม 2534

ประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค” ขณะที่วรรคสามก็เป็นบทบัญญัติให้รัฐวางมาตรการไม่ให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชน

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540⁹ บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และมีการใช้ภาษาในเชิงบังคับมากขึ้น เพราะใช้คำว่า “ต้อง” แทน “พึง” ดังเช่นในมาตรา 87 ความว่า

รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ่มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

บทบัญญัติมาตรา 87 นี้ เป็นมาตราหนึ่งใน 19 มาตราในหมวด 5 ที่เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ถือว่าเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของไทยที่มีบทบัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมโดยอาศัยกลไกตลาด” แม้ว่าจะไม่ปรากฏคำว่าเสรีนิยมใหม่ในรัฐธรรมนูญแต่ระบบเศรษฐกิจที่อาศัยกลไกตลาดก็เป็นความเชื่อพื้นฐานร่วมกันของทั้งเสรีนิยมและเสรีนิยมใหม่ เพียงแต่เสรีนิยมใหม่นำมาเน้นมากขึ้นเท่านั้น ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 2 นอกจากนี้ ในมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม โดยที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้มีหน้าที่ดูแลให้มีการดำเนินการตามแนวนโยบายในหมวดนี้

แม้ว่าการตรารัฐธรรมนูญจะเป็นผลผลิตภายในสังคมไทยเองเป็นสำคัญ แต่ผู้วิจัยก็เห็นว่าอิทธิพลแนวคิดที่เชื่อในระบบเศรษฐกิจเสรีที่อาศัยกลไกตลาดนั้นถูกก่อร่างสร้างตัวและหลอมรวมอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อย ผลลัพธ์จึงได้ออกมาเช่นนี้ แม้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ, 2550) ที่กำลังอยู่ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในปัจจุบัน (พฤษภาคม 2550) ก็ยังปรากฏข้อความว่ารัฐจะต้อง “สนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี

⁹ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, 11 ตุลาคม 2540.

โดยอาศัยกลไกตลาด” ปรากฏอยู่ในมาตรา 83 (1) พร้อมกับข้อความที่ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ในมาตรา 82

5.2 กรณีศึกษาการตรากฎหมาย 11 ฉบับ

เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจนั้น แนวทางหนึ่งที่จะออกจากวิกฤติได้ก็คือการตรากฎหมายออกมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ในช่วงเวลาประมาณ 2 ปีเศษหลังวิกฤติเศรษฐกิจนั้นมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจถึงเกือบ 40 ฉบับ กฎหมายที่ออกมาในช่วงแรก ๆ มักเป็นพระราชกำหนด ซึ่งมีมากถึง 16 ฉบับ โดยแบ่งเป็นพระราชกำหนดในยุครัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งออกในปี พ.ศ. 2540 รวม 6 ฉบับ และเป็นพระราชกำหนดในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งออกในปี พ.ศ. 2541 อีก 10 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2542 ถึงได้มีพระราชบัญญัติออกมา กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ออกเป็นพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ในปี พ.ศ. 2542 มี 14 ฉบับ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543, น. 68-70)

ในบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐบาลตราออกมาเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจนั้น มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอยู่ 11 ฉบับที่เป็นชุดของกฎหมายที่ได้รับการผลักดันให้มีการตราออกมาใช้ในคราวเดียวกัน ความจริงแล้วแนวคิดในการยกร่างกฎหมายเหล่านี้มีที่มาแตกต่างกันในอดีต แต่เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้น รายละเอียดของกฎหมายเหล่านี้ก็ไปปรากฏอยู่ในตารางแนบท้ายหนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเริ่มปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงตั้งแต่ฉบับที่ 2 และปรากฏอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4 และ 5 เมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เหมาะสมก็มีการยกเลิกการกำหนดเกณฑ์ปฏิบัติในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย 11 ฉบับนี้ออกไปจากตารางแนบท้ายหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 นอกจากนี้ลักษณะร่วมกันของกฎหมายทั้ง 11 ฉบับนี้คือความเร่งรีบทั้งในการยกร่างและการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในเวลาใกล้เคียงกันเพื่อให้ทันตามเงื่อนไขเวลาที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 2542, น. 114-115)

ทั้งความเร่งรีบในการยกร่างและการนำเสนอเข้าสู่รัฐสภา การไม่เปิดกว้างให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ได้รับผลกระทบได้ร่วมแสดงความคิดเห็น และเนื้อหาของกฎหมายเหล่านี้ที่โดยภาพรวมเป็นการเปิดพื้นที่เพื่อให้ทุนต่างชาติเข้ามายึดครองกิจการที่เป็นของคนไทยมากขึ้น (แม้ว่ารัฐจะทำมุ่งเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติในขณะนั้น) เป็นที่มาของการเรียกกฎหมายทั้ง 11 ฉบับนี้ว่าเป็น “กฎหมายขายชาติ” โดยนักธุรกิจไทยส่วนหนึ่งรวมทั้งสื่อมวลชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไปในขณะนั้น

5.2.1 ภาพรวมของกฎหมาย 11 ฉบับ

เนื้อหาในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 เป็นหลักฐานชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไทยมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่มีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีส่วนที่กล่าวถึงกรอบเวลาอันเร่งรีบในการออกกฎหมายต่าง ๆ ด้วย แต่หลักฐานที่บ่งถึงความเร่งรีบยังมีอีก เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ยื่นจดหมายเลขที่ 0100/2005 ลงวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ต่อกรรมการผู้จัดการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีได้เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับใด ๆ เลย ในจดหมายฉบับดังกล่าวมีข้อความตอนหนึ่งว่า “รัฐบาลจะพยายามสนับสนุนให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบต่อการแก้ไขกฎหมายล้มละลายโดยเร็วที่สุด...เพื่อให้กฎหมายล้มละลายได้รับความเห็นชอบภายในวันที่ 31 มกราคม 2542 ส่วนกฎหมายที่เหลือจะพยายามให้ได้รับความเห็นชอบภายในสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2542” (อ้างถึงใน สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 36) โดยที่ก่อนหน้านี้ เมื่อตอนที่รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายล้มละลายและร่างกฎหมายจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ยื่นหนังสือที่ นร 0240/11413 ลงวันที่ 9 กันยายน 2541 ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า “ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติ...รวม 2 ฉบับต่อรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน เนื่องจาก...จำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจตามเงื่อนไขที่เจรจากับต่างประเทศ” (อ้างถึงใน สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 42)

ในบรรดากฎหมาย 11 ฉบับที่ถูกมองว่าเป็น “กฎหมายชายชาติ” มีอยู่ 10 ฉบับที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในปี พ.ศ. 2542 อีก 1 ฉบับประกาศในปี พ.ศ. 2543 ในด้านการมีผลบังคับใช้นั้นกฎหมาย 9 ฉบับมีผลบังคับทันทีหลังวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา อีก 2 ฉบับไม่ได้มีผลบังคับใช้ทันทีหลังวันประกาศ ทำให้มีกฎหมาย 9 ฉบับมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2542 โดยมีเพียง 2 ฉบับที่มีผลบังคับใช้ในปีต่อมา

กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยเรียงตามลำดับก่อนหลังของวันเดือนปีที่ประกาศนั้น ประกอบด้วย 1) พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย 3) พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 4) พระราชบัญญัติอาชญากรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 5) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542 6) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ.

2542 7) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 8) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และ 9) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2543

ส่วนกฎหมายที่ไม่ได้มีผลบังคับใช้ทันทีหลังวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 17) กำหนดให้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้น 120 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ก็ได้กำหนดให้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้น 90 วันไปแล้วโดยนับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

5.2.2 สาระสำคัญของกฎหมาย 8 ใน 11 ฉบับ

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญของกฎหมาย 8 ฉบับก่อน ควรกล่าวไว้ก่อนว่ากฎหมายแต่ละฉบับนั้นถูกมองจากสังคมว่ามีระดับของการ “ขายชาติ” ต่างกันไป และในมุมมองของแต่ละคนนั้นกฎหมายที่ถูกมองจากคนหนึ่งว่าเป็น “กฎหมายขายชาติ” อาจจะเป็น “กฎหมายช่วยชาติ” ในมุมมองของอีกคนหนึ่งก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับจุดยืนและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน เช่นกฎหมายอาคารชุดนั้นสำหรับผู้เป็นเจ้าของอาคารชุดที่ไม่สามารถขายอาคารชุดได้เพราะกำลังซื้อในประเทศต่ำ ก็อาจมองว่าเป็นกฎหมายที่ออกมาช่วยเหลือตน (และ “ชาติ”) เนื่องจากเห็นว่าการแก้กฎหมายนี้ได้ทำให้มีทุนจากต่างชาติเข้ามาซื้ออาคารชุด อันเป็นการช่วยแก้ปัญหาหนี้สินที่ไปกู้มาจากสถาบันการเงินเพื่อมาสร้างอาคารชุดก่อนหน้านี้และเป็นการช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจโดยรวมของ “ชาติ” และกฎหมายอื่น ๆ ที่ออกมาเพื่อทำให้การพิจารณาคดีรวดเร็วขึ้นก็อาจเป็นที่พอใจของผู้ที่เคยประสบกับการพิจารณาคดีที่ล่าช้าทำให้เสียเงินเสียเวลาไปมากก็ได้

ในบรรดากฎหมาย 8 ฉบับที่จะกล่าวถึงเฉพาะสาระสำคัญนี้ มีกฎหมายประกันสังคมรวมอยู่ด้วย กฎหมายนี้มีอยู่ก่อนแล้ว การแก้ไขในครั้งนั้นปรากฏออกมาเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542¹⁰ กฎหมายฉบับนี้ถูกวิจารณ์ในแง่ที่ว่าสร้างภาระให้ผู้ประกันตนมากขึ้น เพราะตามกฎหมายเดิมนั้นได้มีการกำหนดให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมฝ่ายละเท่ากันสำหรับสิทธิประโยชน์ทดแทนในทุกรณี (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 135) แต่ตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่นี้ เฉพาะการจ่ายสิทธิประโยชน์ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตาย และ

¹⁰ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 22 ก, 31 มีนาคม 2542.

คลอบุตรเท่านั้นที่รัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบเท่ากับฝ่ายนายจ้างและผู้ประกันตน (มาตรา 5 วรรคสอง) ส่วนในกรณีสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงานนั้น ได้กำหนดไว้ให้ทั้งสามฝ่ายจ่ายสมทบเข้ากองทุนก็จริง แต่ไม่ได้กำหนดว่าต้องจ่ายเท่ากัน โดยอัตราเงินสมทบนั้นให้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา 5 วรรค 3) เมื่อพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายนี้ (ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ) ก็ทราบได้ว่าปัญหาจากวิกฤติเศรษฐกิจได้ส่งผลให้รัฐบาลต้องการที่จะออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมน้อยลงเพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐบาล

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542¹¹ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่าคดีล้มละลายเป็นคดีพิเศษที่แตกต่างจากคดีแพ่งโดยทั่วไป สมควรจัดตั้งศาลล้มละลาย และให้มีผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายล้มละลายมาพิจารณาคดีโดยเฉพาะ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาทำได้รวดเร็วและเที่ยงธรรมยิ่งขึ้น (หมายเหตุ) กฎหมายนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลล้มละลายกลาง (มาตรา 5) และศาลล้มละลายภาคขึ้น (มาตรา 6) โดยให้ศาลล้มละลายเป็นศาลชั้นต้น (มาตรา 11) และกฎหมายนี้ลดขั้นตอนในการพิจารณาคดีล้มละลายจาก 3 ศาลเหลือ 2 ศาล และมีการเร่งรัดให้มีการพิจารณาที่รวดเร็วยิ่งขึ้น เช่นที่บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลล้มละลายในคดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้รวมถึงคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าว ให้อุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น” (มาตรา 24 วรรคหนึ่ง) “ให้ประธานศาลฎีกาจัดตั้งแผนกคดีล้มละลายขึ้นในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาคดีล้มละลายที่อุทธรณ์ขึ้นมา และให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเร็ว” (มาตรา 25) และ “เพื่อให้การดำเนินการกระบวนการพิจารณาเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม อธิบดีผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางโดยอนุมัติประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดใดๆ เกี่ยวกับการดำเนินการกระบวนการพิจารณาและการรับฟังพยานหลักฐานไว้บังคับในศาลล้มละลายได้” (มาตรา 19 วรรคหนึ่ง) การลดขั้นตอนการพิจารณาและเร่งรัดการพิจารณาให้รวดเร็วขึ้นเช่นนี้อาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นมาได้ เพราะอาจขาดความรอบคอบ

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542¹² เป็นกฎหมายที่ต้องการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีมโนสำเนา¹³ ให้

¹¹ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 25 ก, 8 เมษายน 2542.

¹² ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 33 ก, 3 พฤษภาคม 2542.

¹³ คดีมโนสำเนา คือคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่มีจำนวนเงินพิพาท หรือคดีเรียกให้ใช้หนี้ที่มูลค่า

รวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่ายยิ่งขึ้น เพราะตามกฎหมายเดิมมีวิธีพิจารณาคดีที่ล่าช้าและคู่ความต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงเกินควรเมื่อคำนึงถึงทุนทรัพย์ในคดีที่พิพาทกัน (หมายเหตุ) ส่วนที่ถูกรวบรวมไว้ในกฎหมายนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดว่าเมื่อศาลได้รับคำฟ้องคดีในสำเนาแล้วให้ศาลออกหมายเรียกและกำหนดวันนัดพิจารณาโดยเร็ว โดยให้จำเลยมาศาลในวันนัดพิจารณานั้นเพื่อการไกล่เกลี่ย ให้การ และสืบพยานในวันเดียว และให้โจทก์มาศาลในวันนัดพิจารณานั้นด้วย (มาตรา 9 วรรคสอง) เพื่อให้ศาลได้ไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน (มาตรา 9 วรรคสาม) การเร่งพิจารณาคดีเช่นนี้อาจทำให้ฝ่ายจำเลยเสียเปรียบได้ เพราะไม่มีเวลาเตรียมตัวพอ ขณะที่โจทก์มีเวลาเตรียมตัวมาก่อนที่จะยื่นฟ้องแล้ว (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 78) นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติไว้ว่า “ในคดีในสำเนา เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร” (มาตรา 10 วรรคห้า) “ให้ศาลมีอำนาจซักถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับคดี แม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้างก็ตาม” (มาตรา 10 วรรคเจ็ด) และ “ในคดีในสำเนา หากศาลเห็นเป็นการสมควร ศาลจะออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลอื่นมาไต่สวนเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาก่อนออกหมายบังคับคดี แล้วจัดแจ้งผลการไต่สวนไว้ในหมายบังคับคดีด้วยก็ได้” (มาตรา 16 วรรคสอง) เป็นต้น บทบัญญัติเช่นนี้ถูกมองว่าเป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ศาลเข้ามาช่วยเหลือโจทก์หรือเจ้าหนี้ในการติดตามทรัพย์สินของจำเลยหรือลูกหนี้ได้เอง เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายโจทก์มากเกินไป (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 79)

สำหรับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542¹⁴ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2543¹⁵ นั้น ต่างก็มีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้นเช่นเดียวกับกฎหมายคดีในสำเนาข้างต้น โดยที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542 นั้นต้องการให้ขั้นตอนและกระบวนการในการบังคับคดีในทางแพ่งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมมีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ส่วนพระราชบัญญัติ

ไม่เกิน 40,000 บาท หรือคดีฟ้องเรียกค่าเช่าไม่เกิน 4,000 บาทต่อเดือน (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 75; อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2548ก, น. 67).

¹⁴ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 33 ก, 3 พฤษภาคม 2542.

¹⁵ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 19 ก, 14 มีนาคม 2543.

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2542 ก็ต้องการให้ศาลสามารถพิพากษาให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะคดีไปได้เลย ถ้าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งขาดนัดยื่นคำให้การ เมื่อกฎหมายเหล่านี้ต้องการให้เกิดความรวดเร็วเช่นนี้จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอีกมาก และคำวิจารณ์ที่มีต่อกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ก็คล้ายคลึงกับคำวิจารณ์ที่มีต่อกฎหมายคดีมโนสำเนา กล่าวคือ บางทีการเร่งรัดให้เกิดความรวดเร็วอาจสร้างความไม่เป็นธรรมขึ้นมาได้ โดยเฉพาะแก่จำเลย เพราะบทบัญญัติต่าง ๆ มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายโจทก์มากกว่าฝ่ายจำเลยหรืออีกนัยหนึ่งฝ่ายเจ้าหนี้มากกว่าฝ่ายลูกหนี้

พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542¹⁶ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่าต้องการ “แก้ไขอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในแต่ละอาคารชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว...เพื่ออำนวยความสะดวกในการซื้อห้องชุดของบุคคลดังกล่าว...เป็นการเพิ่มกำลังซื้อให้กับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศที่กำลังประสบปัญหาสภาพชะงักงัน” (หมายเหตุ) สาระสำคัญของกฎหมายนี้อยู่ที่การเพิ่มอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุด เพราะตามกฎหมายเดิมนั้น คนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ไม่เกินร้อยละ 40 (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 119) แต่กฎหมายนี้แก้ไขให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้เพิ่มขึ้นคือไม่เกินร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น (มาตรา 4 วรรคสอง) นอกจากนี้กฎหมายนี้ยังบัญญัติไว้ด้วยว่าคนต่างด้าวยังสามารถถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้เกินกว่าร้อยละ 49 ได้ ถ้าอาคารชุดนั้นตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ เขตเทศบาล หรือเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น (มาตรา 4 วรรคสาม) นอกจากนี้กฎหมายนี้จะอนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ในอัตราส่วนที่มากขึ้นแล้ว กฎหมายนี้ยังอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการทำธุรกรรมซื้อขายห้องชุดอีกด้วย เพราะในการซื้อห้องชุดตามกฎหมายเดิม กฎหมายอนุญาตให้เฉพาะกรณีที่เป็นการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาใหม่เท่านั้น ซึ่งทำให้คนต่างด้าวที่ต้องการซื้อห้องชุดต้องส่งเงินออกไปยังต่างประเทศแล้วจึงโอนเงินเข้ามาในประเทศผ่านธนาคารแห่งประเทศไทยอีกครั้งหนึ่งเพื่อใช้ชำระค่าห้องชุด (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 120) แต่ตามกฎหมายนี้คนต่างด้าวที่ต้องการซื้อห้องชุดมีช่องทางในการชำระค่าห้องชุดที่สะดวกกว่าเดิมเพิ่มขึ้นมาอีก กล่าวคือสามารถที่จะถอนเงินจากบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศหรือถอนเงินจากบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศเพื่อนำมาชำระค่าห้องชุดก็ได้ (มาตรา 5 วรรคสอง)

¹⁶ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 31 ก, 27 เมษายน 2542.

พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542¹⁷ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและการลงทุนบางประเภทที่ต้องลงทุนในระยะยาว “จึงต้องมีการตรากฎหมายรองรับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมในระยะยาว โดยให้สิทธิการเช่ามีความมั่นคงขึ้น โดยให้สิทธิการเช่าสามารถโอนสิทธิตกทอดทางมรดก ให้เช่าช่วง และใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้” (หมายเหตุ) โดยที่การแก้ไขกฎหมายเช่นนี้ถือเป็นมาตรการหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ แต่เดิมกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ซึ่งอยู่ในประมวลประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดระยะเวลาการเช่าอสังหาริมทรัพย์ไว้ไม่เกิน 30 ปี (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 125) แต่กฎหมายฉบับนี้ได้ขยายระยะเวลาการเช่าออกไปอีกเป็นไม่เกิน 50 ปี สำหรับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม (มาตรา 3) และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเช่าแล้ว ผู้เช่าและผู้ให้เช่าก็ยังสามารถตกลงกันต่อระยะเวลาการเช่าออกไปอีกได้มีกำหนดไม่เกิน 50 ปี นับแต่วันที่ตกลงกัน (มาตรา 4 วรรคสอง) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้เช่าจะสามารถเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการลงทุนในการค้าและอุตสาหกรรมได้นานถึงประมาณร้อยปี สำหรับการเช่าที่ดินนั้นก็สามารถเช่าได้ถึง 100 ไร่ และสามารถเช่าได้มากกว่า 100 ไร่ก็ได้ถ้าได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดิน (มาตรา 5 วรรคสอง) สำหรับการให้สิทธิการเช่าเป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนอง และการโอนสิทธิการเช่าให้ตกทอดเป็นมรดก รวมทั้งการให้เช่าช่วงนั้นก็บัญญัติไว้ในมาตรา 6 และ 7 ดังบทบัญญัติที่ว่า “สิทธิการเช่าตามพระราชบัญญัตินี้ให้สามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้ และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำนองอสังหาริมทรัพย์มาบังคับใช้โดยอนุโลม” (มาตรา 6) และ “สิทธิและหน้าที่ตามการเช่าให้ตกทอดแก่ทายาทได้ และผู้เช่าจะให้เช่าช่วงหรือโอนสิทธิการเช่าไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่บุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาเช่า” (มาตรา 7)

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542¹⁸ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่าเป็นการสมควรให้คนต่างด้าวซึ่งได้เข้ามาลงทุนในกิจการที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสามารถครอบครองที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด “เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่คนต่างด้าวที่เข้า

¹⁷ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 39 ก, 18 พฤษภาคม 2542.

¹⁸ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 39 ก, 18 พฤษภาคม 2542.

มาประกอบกิจการในราชอาณาจักร รวมทั้งเป็นปัจจัยเสริมในการตัดสินใจที่จะเข้ามาลงทุนของคนต่างด้าว ตลอดจนเป็นการเพิ่มกำลังซื้อให้กับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศที่กำลังประสบปัญหาสภาวะซบเซา” (เหตุผล) ตามประมวลกฎหมายที่ดินเดิมนั้น คนต่างด้าวที่จะถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้จะต้องเป็นคนที่มีสัญชาติของประเทศที่มีสนธิสัญญากับประเทศไทยในเรื่องนี้ไว้ โดยเฉพาะ แต่ไม่มีประเทศใดเลยที่มีสนธิสัญญาในเรื่องนี้กับประเทศไทย ดังนั้นคนต่างด้าวทุกสัญชาติจึงไม่สามารถที่จะซื้อที่ดินในประเทศไทยได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 121-122) กฎหมายฉบับนี้ได้อนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 1 ไร่ ถ้าคนต่างด้าวนั้นได้นำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศไทยไม่ต่ำกว่า 40 ล้านบาท โดยที่การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวนั้นต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี (มาตรา 3 วรรค 2) มาตรการเช่นนี้รัฐบาลไทยเชื่อว่าจะสามารถดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศได้มากขึ้น

ภาพรวมที่ชัดเจนมากของการแก้ไขกฎหมายและการตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาใช้ที่เห็นได้จากพระราชบัญญัติต่าง ๆ ข้างต้นก็คือระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ที่เกิดขึ้นล้วนเป็นการเอื้อต่อการเข้ามาลงทุนในประเทศไทยของคนต่างชาติมากขึ้น หรือเป็นการเปิดประเทศให้กว้างและเสรียิ่งขึ้น จริงอยู่ที่วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นซึ่งมีผลส่วนหนึ่งมาจากโลกาภิวัตน์ทางการเงินได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยรุนแรงมาก และรัฐบาลก็ใช้กฎหมายเหล่านี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ แต่กฎหมายเหล่านี้ขณะที่ส่วนหนึ่งสามารถแก้ปัญหาบางอย่างเช่นทำให้สภาวะทางเศรษฐกิจฟื้นตัวได้เร็วขึ้น อีกส่วนหนึ่งก็ได้สร้างปัญหาที่ทำให้กิจการและทรัพย์สินที่เคยเป็นของคนไทยต้องตกไปอยู่ในมือของคนต่างชาติมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ในอนาคตอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะถูกกำหนดจากชาวต่างชาติโดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นชนชั้นนายทุนข้ามชาติมากขึ้น รัฐบาลไทยจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายโดยอิสระได้น้อยลงเรื่อย ๆ

การยกข้อความในกฎหมายต่าง ๆ มาแสดงเพื่อชี้ให้เห็นว่ารัฐไทยได้แก้ไข/สร้างระเบียบกฎเกณฑ์ตามแรงกดดันของโลกาภิวัตน์แนวเสรีนิยมใหม่โดยเน้นที่การวิเคราะห์เฉพาะเนื้อหาของกฎหมายอาจจะมีจุดอ่อนอยู่บ้างตรงที่ทำให้มองไม่เห็นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีความซับซ้อน โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาสังคมต่าง ๆ และสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนในประเทศไทยที่แม้ไม่มีพลังมากมายนักในช่วงนั้น แต่ก็ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากร่างกฎหมายเดิมของรัฐบาลอยู่บ้าง อย่างเช่น พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 นั้น ร่างเดิมของรัฐบาลที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วมีชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สิน

พ.ศ....”¹⁹ โดยมีบทบัญญัติว่า “ให้สิทธิการเช่าเป็นทรัพย์สิน” ปรากฏอยู่ในมาตรา 4 วรรคสาม ของร่างเดิม แต่ในกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วไม่มีบทบัญญัตินี้ ผู้ที่คัดค้านไม่ให้มีการ กำหนดให้สิทธิตามสัญญาเช่าเป็นทรัพย์สินมีความเห็นว่าการกำหนดไว้เช่นนั้นจะทำให้ผู้เช่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งในช่วงนั้นจำนวนไม่น้อยก็คงจะเป็นชาวต่างชาติมีสิทธิมากเกินไป เพราะ ทรัพย์สินเป็นสิทธิที่บุคคลมีอยู่เหนือทรัพย์สินอย่างเด็ดขาดและสามารถอ้างสิทธินั้นได้กับบุคคล อื่นทุกคน ต่างจากบุคคลสิทธิที่เป็นสิทธิเหนือบุคคล เช่นสิทธิเจ้าหนี้เหนือลูกหนี้ (สถาบันนโยบาย สังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 130) อีกตัวอย่างหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากร่างเดิมของ รัฐบาลได้แก่กรณีของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 ตามร่างเดิมของรัฐบาลที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้น²⁰ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการ ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวว่าต้องเป็นชาวต่างชาติที่นำเงินเข้ามาลงทุนใน ประเทศไทยไม่ต่ำกว่า 25 ล้านบาท แต่กฎหมายที่ประกาศใช้จริงได้เปลี่ยนแปลงจำนวนเงินเป็นไม่ ต่ำกว่า 40 ล้านบาท และในร่างเดิมได้ระบุไว้แต่เพียงว่าการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่าง ด้าวนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ในกฎหมายที่ ประกาศใช้จริงได้กำหนดสาระสำคัญที่จะต้องปรากฏในกฎกระทรวงไว้ด้วย 3 ข้อคือ 1) ธุรกิจที่คน ต่างด้าวลงทุนต้องเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือเป็นกิจการที่สามารถ ขอรับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนได้ 2) กิจการนั้นมีระยะเวลา การดำรงการลงทุนไม่น้อยกว่า 3 ปี และ 3) บริเวณที่ดินที่อนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ได้ ต้องอยู่ในเขตกรุงเทพฯ เมืองพัทยา เทศบาล หรืออยู่ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตที่อยู่อาศัยตาม กฎหมายว่าด้วยผังเมือง (มาตรา 3 วรรคสาม (1), (2) และ (3)) อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบร่าง เดิม²¹ กับกฎหมายที่ประกาศใช้จริงแล้ว กฎหมายทั้ง 8 ฉบับที่กล่าวมาที่มีการเปลี่ยนแปลงใน สาระสำคัญน้อยมาก

เพื่อให้เห็นรายละเอียดที่มากขึ้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงกฎหมายอีก 3 ฉบับ สำหรับการ อภิปรายในส่วนของกฎหมาย 2 ฉบับสุดท้ายนั้น จะทำให้มองเห็นกระบวนการกำหนดนโยบาย

¹⁹ดูรายละเอียดใน สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 279-283.

²⁰ดูร่างเดิมนี้นี้ได้ใน สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 275-278.

²¹ดูร่างเดิมของกฎหมายทั้ง 11 ฉบับซึ่งส่วนมากผ่านการพิจารณาของสภา ผู้แทนราษฎรแล้ว ใน สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 150-294.

สาธารณะของไทยที่สลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าที่เห็นได้จากการอธิบายในส่วนกฎหมาย 8 ฉบับข้างต้น

5.2.3 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ

แนวคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีมานานแล้ว ก่อนที่จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเสียอีก ดังเช่นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)²² ได้กล่าวถึงแผนหลัก 10 แผน โดยมีแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจอยู่ในแผนหลักแผนที่ 6 ในแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจนั้น มีข้อความตอนหนึ่งว่ารัฐจะ “กำหนดแนวนโยบายให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่จะพิจารณาให้มีการการร่วมทุนกับภาคเอกชน ดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกกิจการที่ดำเนินการไม่ได้ผลติดต่อกันมาโดยไม่มีสาเหตุอันสมควร” และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)²³ ได้กล่าวถึงแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจไว้ในข้อ 5.4.2 ความว่า “พัฒนาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยลดบทบาทการกำกับดูแลของรัฐและปรับปรุงกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ให้รัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวมากขึ้น รัฐวิสาหกิจเองก็ต้องดำเนินงานเป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น ที่สำคัญคือจะต้องเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงานกับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่าง ๆ” เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540 มีมติคณะรัฐมนตรีออกมามีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการเพื่อการดำเนินการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ 3 ประการ คือ 1) เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการที่มีการผูกขาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการของธุรกิจสาขานั้น ๆ 2) ปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม และ 3) ให้มีองค์กรกำกับบริหารสาขาซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาของสาขา กำหนดนโยบายราคาและควบคุมคุณภาพการให้บริการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2548, น. 71-72; ศาสตรา โตอ่อน, 2546, น. 22-23, 97-98, 155-156)

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจ การดำเนินการเพื่อให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็มีมากขึ้น ทั้งจากแรงผลักดันจากพันธะที่มีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศดังที่ได้กล่าวแล้ว และทั้งเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

²² ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 103 ตอนที่ 173 , 8 ตุลาคม 2529.

²³ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 187, 25 ตุลาคม 2534.

ในช่วงนี้จึงมีจุดประสงค์อย่างอื่นยิ่งกว่าเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ จุดประสงค์ประการหนึ่งที่ปรากฏชัดเจนก็คือต้องการ “ขาย” รัฐวิสาหกิจเพื่อนำเอาเงินมาชำระหนี้ ดังที่ปรากฏในพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541²⁴ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ซึ่งมีใจความว่าให้จัดตั้งกองทุนที่ชื่อว่า “กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ขึ้นมาในกระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ และให้ “เงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในจำนวนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี” เป็นส่วนหนึ่งของกองทุน นอกจากนี้ หลังจากนั้นไม่นาน ในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 ก็ได้มีมติคณะรัฐมนตรีออกมา มตินี้มีสาระสำคัญคือกำหนดให้นำรายได้จากการจำหน่ายหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่ส่วนราชการเป็นเจ้าของร้อยละ 50 นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเป็นการพิเศษ เพื่อการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร การสวัสดิการแรงงาน และการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานในชนบท ส่วนอีกร้อยละ 50 ให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2548, น. 75-76; สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 96)

ก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจนั้น การขายกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้ภาคเอกชน จะต้องออกกฎหมายใหม่เป็นการเฉพาะฉบับหนึ่งเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ต้องการจะขายเสียก่อน จึงจะสามารถจำหน่ายจ่ายโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ แต่รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นมาเป็นจำนวนมาก ต้องใช้เวลานานกว่าจะสามารถออกกฎหมายยกเลิกและดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนกิจการได้ รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายมาฉบับหนึ่งมีชื่อว่า “พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542”²⁵ ขึ้นมาเป็นกฎหมายกลางที่มีผลต่อรัฐวิสาหกิจประเภทที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นมาทุกแห่ง โดยไม่ต้องไปแก้กฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2548, น. 88; สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 96) กฎหมายนี้ตราออกมาเพื่อเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยเปลี่ยนทุน

²⁴ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 23 ก, 7 พฤษภาคม 2541.

²⁵ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 128 ก, 16 ธันวาคม 2542.

จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม ให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม เพื่อให้การดำเนินกิจการคล่องตัว และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ การกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน ให้เอกชนได้เข้าร่วมลงทุนและบริหารจัดการต่อไป (หมายเหตุ)

ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตของ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายนี้ไว้ว่าเป็น “รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด” ซึ่งนั่นทวัฒน์ บรมานันท์ (2548, น. 89-98) ได้สำรวจดูแล้วพบว่ารัฐวิสาหกิจที่เข้าข่ายสามารถถูกแปรรูปตามกฎหมายนี้รวม 47 แห่ง

กฎหมายนี้เป็นเพียงการวางกรอบกว้าง ๆ เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการในการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่เข้าข่ายหรือที่ไม่ได้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดให้อยู่ในรูปแบบหุ้นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้น โดยที่ไม่มีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการแปลงทุนเป็นหุ้นและกระบวนการภายหลังจากนั้น เช่นการตีราคาทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสิทธิผูกขาดต่าง ๆ ให้เป็นหุ้น เกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ร่วมลงทุน วิธีการจำหน่ายหุ้นให้แก่ภาคเอกชน และการจัดตั้งองค์กรกำกับรายสาขา (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 97) กฎหมายเพียงแต่ระบุให้อำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 13) และเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดตั้งบริษัท (มาตรา 19) รายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการเหล่านั้น กระบวนการจัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจนี้จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เป็นกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ไม่ครบขั้นตอน เพราะกฎหมายนี้กำหนดไว้แต่เพียงการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นเท่านั้น ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการขายหุ้นให้กับเอกชน เป็นกฎหมายที่ซ่อนเร้นวัตถุประสงค์บางอย่าง เช่นโครงสร้างของกฎหมายเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายการเมืองอย่างมาก เริ่มตั้งแต่การให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะนำมาแปลงทุนเป็นหุ้น การให้ฝ่ายการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญในคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และการให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอย่างมากมาในการควบคุมการดำเนินการตามกฎหมายนี้ เป็นต้น (นั่นทวัฒน์ บรมานันท์, 2548, น. 141-144) นอกจากนี้ประเด็นเรื่องการให้อำนาจฝ่ายบริหารมายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังที่บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดนั้น” (มาตรา 28 วรรค

หนึ่ง) ก็ถูกมองว่าเป็นการละเมิดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยออกมาว่าร่างกฎหมายนี้ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญก็ตาม²⁶

อีกประเด็นหนึ่งในกฎหมายฉบับนี้ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ก็คือเรื่องของการโอนสิทธิต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจไปเป็นสิทธิของบริษัท ดังเช่นที่มีบทบัญญัติไว้ว่า “สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย” (มาตรา 24 วรรค 3) เป็นต้น ก็ถูกมองว่าอาจสร้างความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในตลาดและก่อให้เกิดการผูกขาดขึ้นได้ ซึ่งจะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นแทนที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม กลับเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนบางกลุ่มโดยเฉพาะภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นในบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นมากกว่า (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 101-102)

5.2.4 พระราชบัญญัติล้มละลาย

ในประเทศไทยมีกฎหมายลักษณะล้มละลายบังคับใช้นานแล้ว เริ่มตั้งแต่กฎหมายลักษณะกึ่งนี้ ศักราช 1278 (พ.ศ. 2192) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะกึ่งนี้ยี่สิบ ร.ศ. 110 (พ.ศ. 2434) พระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) และพระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2554) (สุธีร์ ศุภนิตย, 2543, น. 13) พระราชบัญญัติล้มละลายที่ยังบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันก็มีอายุมากกว่า 60 ปีแล้ว คือพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 6 ครั้งแล้ว ในปี พ.ศ. 2511, 2526, 2541, 2542, 2543 และ 2547 และในปัจจุบันก็ยังคงมีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายล้มละลายอยู่ (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2548ก, น. 47) จะเห็นได้ว่าตั้งแต่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจมาประมาณ 10 ปี มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ไปแล้วถึง 4 ครั้ง ขณะที่ก่อนวิกฤติเป็นเวลาเกือบ 50 ปี มีการแก้ไขเพิ่มเติมไปเพียง 2 ครั้ง

อย่างไรก็ตามกฎหมายล้มละลายที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2541 นั้น มิได้เป็นผลมาจากวิกฤติเศรษฐกิจ แต่เกิดจากกระบวนการที่เริ่มมีการร่างเพื่อแก้ไขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ซึ่งกว่าจะเสร็จจนสามารถประกาศใช้ได้ก็ใช้เวลากว่า 10 ปี (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2548ก, น. 6-7) ขณะที่

²⁶ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ได้ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 125 ก, 13 ธันวาคม 2542.

พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543²⁷ ก็เป็นเพียงการแก้ไขเพื่อยกเลิกบทบัญญัติ มาตรา 139 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เท่านั้น จึงมีกฎหมายล้มละลายเพียง 2 ฉบับ คือฉบับที่ 5 ปี พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 7 ปี พ.ศ. 2547 ที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเกี่ยวข้องกับ ผลพวงของวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 การอภิปรายในส่วนนี้จะครอบคลุมเฉพาะกฎหมาย ล้มละลาย 2 ฉบับนี้เท่านั้น แต่เนื่องจากกฎหมายล้มละลายมีความซับซ้อนมาก จึงกล่าวถึงเพียง บางประเด็นเท่านั้น

สาระสำคัญของกฎหมายล้มละลายคือเป็นกฎหมายที่ต้องการแก้ปัญหาการที่ลูกหนี้ มีหนี้สินล้นพ้นตัว ไม่สามารถที่จะรับผิดชอบในหนี้ของตนได้ กฎหมายล้มละลายจึงมีมาตรการ ต่าง ๆ เพื่อดำเนินการชำระหนี้สินให้กับเจ้าหนี้และลูกหนี้ และป้องกันไม่ให้ลูกหนี้ก่อหนี้สิน ได้อีกต่อไป ด้วยการจัดให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งทำให้สถานะทางสังคมของผู้ที่ล้มละลาย เปลี่ยนไป ไม่สามารถใช้สิทธิได้เท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ในสังคม (สุธีร์ ศุภนิธย์, 2543, น. 13)

แต่กฎหมายล้มละลายตั้งแต่ฉบับที่ 4 ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา มิได้มีแต่กระบวนการ ล้มละลายเท่านั้น หากยังมีกระบวนการฟื้นฟูกิจการเพิ่มเข้ามาอยู่ในกฎหมายล้มละลายด้วย (สุธีร์ ศุภนิธย์, 2543, น. 219; อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2548ก, น. 6) กระบวนการล้มละลายเป็น กระบวนการที่ใช้ในการจัดการกับกิจการที่ไม่ประสบความสำเร็จทางธุรกิจอีกต่อไป ด้วยการปิด กิจการแล้วนำเอาสินทรัพย์ของลูกหนี้ออกขายเพื่อนำมาแบ่งให้แก่เจ้าหนี้ ขณะที่กระบวนการฟื้นฟู กิจการเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้รักษากิจการต่อไปได้ โดยใช้มาตรการต่าง ๆ เช่นการปรับ โครงสร้างหนี้ เป็นต้น (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2548ก, น. 7-8)

อย่างไรก็ตามบทบัญญัติต่าง ๆ ในกฎหมายล้มละลายของไทยที่บังคับใช้อยู่ในช่วง ที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจนั้นกองทุนการเงินระหว่างประเทศเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ยังไม่เหมาะสม จึง ต้องการให้แก้ไขกฎหมายล้มละลายเพื่อปรับโครงสร้างภาคการเงินและธุรกิจเอกชน จึงปรากฏ ข้อความเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายล้มละลายอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับต่าง ๆ หลายฉบับ โดยเฉพาะในฉบับที่ 4 และ 5 นั้นมีรายละเอียดด้วยว่าต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ล้มละลายในประเด็นใดบ้าง

ประเด็นที่ต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลาย ที่ปรากฏอยู่ในหนังสือ แสดงเจตจำนงทั้งฉบับที่ 4 (Box C) และฉบับที่ 5 (Box D) มีดังนี้ 1) การแก้ไขมาตรา 94 (2) ของ

²⁷ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 103 ก, 13 พฤศจิกายน 2543.

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เพื่ออนุญาตให้เจ้าหนี้ไม่มีประกันที่ได้ช่วยเหลือด้านการเงินโดยสุจริตก่อนกระบวนการล้มละลาย สามารถยื่นคำร้องขอรับชำระหนี้จากกองทรัพย์ของลูกหนี้เมื่อมีการฟ้องล้มละลายในภายหลัง 2) การจัดให้มีการลงคะแนนเสียงในการพิจารณายอมรับแผนฟื้นฟูกิจการตามกลุ่มของเจ้าหนี้ ซึ่งรวมถึงกลุ่มเจ้าหนี้ผู้ถือตราสารหนี้หากสิทธิเรียกร้องนั้นมิใช่ประเภทด้อยสิทธิ 3) การจัดให้มีข้อกำหนดเฉพาะที่ครอบคลุมการอนุญาตให้บอกเลิกธุรกรรมการค้าชำระหนี้และการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ที่เกิดขึ้นก่อนกระบวนการฟื้นฟูกิจการหรือการล้มละลาย โดยให้รวมถึงธุรกิจระหว่างลูกหนี้และบุคคลเกี่ยวข้องที่เกิดขึ้นภายในระยะเวลาไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนหน้า และให้ข้อกำหนดนี้ใช้บังคับได้ทั้งกับกระบวนการล้มละลายและกระบวนการฟื้นฟูกิจการ 4) ในการให้ความเห็นชอบหรือคัดค้านแผนฟื้นฟูกิจการ ให้ศาลใช้หลักเกณฑ์การที่เจ้าหนี้ได้ให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว และให้มีหลักเกณฑ์คุ้มครองทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้กลุ่มที่ไม่เห็นชอบกับแผนฟื้นฟูกิจการไม่ให้อำนาจการชำระหนี้ในมูลค่าที่น้อยกว่าในแผนฟื้นฟูกิจการ เมื่อเทียบกับกระบวนการล้มละลาย 5) การจัดให้มีกฎเกณฑ์การยกเลิกสัญญาที่ทำไว้และยังมีผลอยู่โดยให้สามารถใช้กฎเกณฑ์นี้ทั้งในกระบวนการล้มละลายและกระบวนการฟื้นฟูกิจการ 6) การเพิ่มบทบัญญัติให้ชัดเจนว่าการแปลงหนี้เงินตราต่างประเทศเป็นเงินบาท เป็นการกระทำเฉพาะเพื่อการนับคะแนนเสียงที่จะคำนวณถ่วงน้ำหนักตามจำนวนนี้

นอกจากนี้ยังมีอีกประเด็นหนึ่งที่ปรากฏอยู่เฉพาะในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4 (Box C) คือการกำหนดให้ศาลต้องรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการในทุก ๆ กรณี เว้นแต่จะไม่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าการฟื้นฟูกิจการนั้นจะให้ผลตอบแทนมากกว่าการฟ้องล้มละลาย

ประเด็นต่าง ๆ ทั้ง 6 ประเด็นที่ปรากฏอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงทั้งสองฉบับข้างต้น ปรากฏว่าถูกบัญญัติไว้ทั้งหมดในพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542²⁸ กล่าวคือประเด็นแรกบัญญัติไว้ในมาตรา 25 ประเด็นที่สองบัญญัติไว้ในมาตรา 13 ประเด็นที่สามบัญญัติไว้ในมาตรา 10 และ 28 ประเด็นที่สี่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ประเด็นที่ห้าบัญญัติไว้ในมาตรา 11 และประเด็นสุดท้ายบัญญัติไว้ในมาตรา 9 (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2548ก, น. 20-21)

อย่างไรก็ตาม ได้มีสมาชิกวุฒิสภากลุ่มหนึ่งสามารถเจรจาต่อรองจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของร่างกฎหมายล้มละลายฉบับที่ 5 นี้ของรัฐบาลซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนแล้วได้ในบางประเด็น สำหรับประเด็นที่มีความเห็นต่างกันระหว่างรัฐบาลชน (ซึ่งหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรด้วย) กับวุฒิสภานั้นมีหลายประเด็น อภิชาติ สถิตนิรามัย (2548ก, น.

²⁸ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 29 ก, 21 เมษายน 2542.

21-30) ได้อภิปรายไว้ 8 ประเด็น ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะประเด็นที่ทางฝ่ายวุฒิสภาเจรจาต่อรองสำเร็จจนได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมาย ประเด็นเหล่านี้ได้แก่ 1) เกณฑ์จำนวนหนี้ขั้นต่ำที่กฎหมายอนุญาตให้มีการฟ้องล้มละลายได้ ร่างกฎหมายของรัฐบาลกำหนดว่าบุคคลธรรมดาที่มีหนี้สินอย่างน้อย 5 แสนบาท และนิติบุคคลที่มีหนี้สินอย่างน้อย 1 ล้านบาท สามารถถูกฟ้องล้มละลายได้ ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติล้มละลายของวุฒิสภา จำนวนหนี้ขั้นต่ำถูกต่อรองให้เป็น 1 ล้านบาทสำหรับบุคคลธรรมดา และ 2 ล้านบาทสำหรับนิติบุคคล ในที่สุดกฎหมายยึดตามร่างของวุฒิสภา ประเด็นนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 และ 5 2) การให้บุคคลธรรมดาพ้นจากสภาพการเป็นบุคคลล้มละลายโดยอัตโนมัติ เมื่อครบกำหนด 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ประเด็นนี้ไม่มีอยู่ในร่างของรัฐบาล วุฒิสภาต่อรองให้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 35 (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2548ก, น. 21-25) 3) เดิมในร่างของรัฐบาลมีข้อความว่า “บุคคลภายในของลูกหนี้ตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงบุคคลซึ่งอยู่ในฐานะที่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของลูกหนี้ที่ยังไม่เป็นที่เปิดเผยต่อประชาชนด้วย” (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น.174) แต่วุฒิสภาต่อรองจนสามารถตัดข้อความนี้ออกไปได้ 4) วุฒิสภาประสบความสำเร็จในการกำหนดให้แผนฟื้นฟูกิจการต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันด้วย โดยมีบัญญัติไว้ในมาตรา 12 5) วุฒิสภาประสบความสำเร็จในการลดอำนาจศาลในการสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลาย ร่างของรัฐบาลกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการพิจารณาว่าจะมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการหรือจะมีคำสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลายได้เลย ในกรณีที่เจ้าหนี้ไม่มีมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ หรือไม่มีการลงมติต่อแผนฟื้นฟูกิจการ แต่ร่างของวุฒิสภาซึ่งกลายเป็นมาตรา 16 ในกฎหมาย ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจในการสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการเท่านั้น ยกเว้นในกรณีที่ลูกหนี้ถูกฟ้องล้มละลายก่อนแล้ว และถ้าศาลเห็นสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายก็นำคดีล้มละลายที่พิจารณาไว้ก่อนหน้านี้มาพิจารณาต่อไป การจำกัดอำนาจของศาลไว้เช่นนี้ถือว่าเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ลูกหนี้ (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2548ก, น. 27-30)

จะเห็นว่าฝ่ายวุฒิสภาสามารถเจรจาต่อรองจนประสบผลสำเร็จพอสมควร แต่ตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาบางกลุ่ม โดยรวมแล้วพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 ก็ยังมีบทบัญญัติอีกมากที่ฝ่ายลูกหนี้เสียเปรียบ เมื่อพรรคไทยรักไทยซึ่งได้ให้สัตยาบันลงเสียงเลือกตั้งว่าถ้าได้เป็นรัฐบาลจะแก้ไขกฎหมายทั้ง 11 ฉบับ ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล กลุ่มคนที่คัดค้าน “กฎหมายขายชาติ” จึงออกมาทวงสัญญา ในที่สุดก็นำไปสู่การแก้ไขกฎหมายล้มละลายอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสาระสำคัญของการแก้ไขมี 3 ประเด็นคือ 1) เปิดโอกาสให้ลูกหนี้ล้มละลายสุจริตถูกปลดออกจากสภาพล้มละลายง่ายขึ้นในช่วงเวลาก่อนครบกำหนดปลดโดยอัตโนมัติ ด้วยการ

ลดการใช้ดุลยพินิจของศาล 2) ลูกหนี้ทุจริตทุกประเภทจะถูกปลดจากสภาพล้มละลายโดยอัตโนมัติในเวลาภายใน 10 ปี 3) เพิ่มสิทธิการอุทธรณ์แก้คู่ความทั้งในคดีล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2548ก, น. 47) การแก้ไขประเด็นเหล่านี้โดยเฉพาะสองประเด็นแรกเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อลูกหนี้อย่างชัดเจน และในที่สุดประเด็นเหล่านี้ก็ถูกนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547²⁹

อภิชาติ สถิตนิรามัย (2548ก, น. 47-48) มีความเห็นว่าการที่รัฐบาลทักษิณยอมแก้กฎหมายล้มละลายนั้นเป็นการทำตามสัญญาที่เคยหาเสียงไว้ และเห็นว่าพรรคไทยรักไทยนั้นเป็นกลุ่มทุนไทยขนาดใหญ่ที่รอดพ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจ และจำเป็นต้องยึดอำนาจรัฐผ่านการเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจรัฐปกป้องธุรกิจของตนจากการปฏิรูปตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ของรัฐบาลชวน ผู้วิจัยเห็นว่าข้อสรุปของอภิชาติมีทั้งส่วนที่ถูกและผิด ประเด็นแรก พรรคไทยรักไทยใช้นโยบายชาตินิยมในการหาเสียง ให้สัญญาว่าเมื่อได้เป็นรัฐบาลจะแก้ไขกฎหมายทั้ง 11 ฉบับ (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2548ก, น. 36) หรือแม้กระทั่งว่าจะยกเลิกกฎหมายเหล่านี้ (กองบรรณาธิการ, 2547, น. 47) แต่เมื่อได้เป็นรัฐบาล กลับแก้ไขกฎหมายในกลุ่มนี้เพียงฉบับเดียว³⁰ โดยที่การแก้ไขนั้นก็มิได้ทำให้กลุ่มของตนสูญเสียผลประโยชน์เลย เช่นนี้จะเรียกว่าเป็นการทำตามสัญญาที่หาเสียงไว้หรือ ประเด็นต่อมารัฐบาลทักษิณต้องการปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองแน่นอน แต่ไม่จำเป็นว่าการดำเนินนโยบายตามแนวทางเสรีนิยมใหม่จะเป็นอันตรายต่อธุรกิจของกลุ่มทุนไทยรักไทยเสมอไป โดยที่แท้กลุ่มทุนไทยรักไทยนั้นมิใช่กลุ่มทุนไทยขนาดใหญ่ธรรมดา ๆ เท่านั้น แต่เป็นกลุ่มทุนข้ามชาติ ที่พร้อมจะหาประโยชน์จากแนวนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่จำเป็นต้องเป็น “การปฏิรูป” เสมอไป แต่อาจเป็นเพียงแค่มาตรการอย่างหนึ่งที่ช่วยสร้างความชอบธรรมให้แก่การขยายอำนาจทางเศรษฐกิจ ถ้ารัฐบาลทักษิณเป็นปฏิปักษ์กับเสรีนิยมใหม่จริง

²⁹ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนที่ 44 ก, 15 กรกฎาคม 2547.

³⁰ ความจริงแล้วรัฐบาลทักษิณได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเศรษฐกิจ 11 ฉบับ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 โดยมีนายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ เป็นประธาน แต่ในที่สุดไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมายใด ๆ มีเพียงข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลแต่รัฐบาลก็ไม่ได้ดำเนินการต่อ สำหรับการแก้ไขกฎหมายล้มละลายนั้นเป็นผลงานของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นมาโดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ใน กองบรรณาธิการ, 2547, น. 47-48; อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2548ก, น. 42-43.

รัฐบาลทักษิณก็คงจะแก้ไขกฎหมายที่ถูกผลักดันจากเสรีนิยมใหม่ไปแล้ว คงจะไม่รีบเร่งเจรจาและลงนามในข้อตกลงการค้าเสรีกับหลายประเทศแม้จะถูกกลุ่มประชาสังคมไม่น้อยคัดค้าน คงจะไม่สั่งยกเลิกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการค้าปลีกค้าส่งซึ่งมีเนื้อหาขัดแย้งกับการค้าเสรี และคงจะไม่แก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่อนุญาตให้คนต่างชาติถือหุ้นได้มากขึ้นถึงร้อยละ 49 จากเดิมที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 25 ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลทักษิณก็คงจะไม่รีบเร่งกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่แม้จะเริ่มในยุครัฐบาลชวนแต่ก็ทำสำเร็จในยุครัฐบาลทักษิณ แม้แต่นโยบายประชานิยมและนโยบายทวิวิถี (Dual Track) ของรัฐบาลทักษิณ ในที่สุดไปด้วยกันได้กับเสรีนิยมใหม่ ดังที่ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2549, น. 78) กล่าวไว้ว่า “ลักษณะเด่นที่สำคัญประการหนึ่งของนโยบายประชานิยมที่กลับมาใหม่อยู่ที่การยอมรับนโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจอย่างไม่มีข้อโต้แย้ง ด้วยการสร้างพันธมิตรกับชนชั้นนำในสังคมอย่างนักธุรกิจการเงินและการค้าต่างประเทศ นอกเหนือไปจากคนยากจนทั้งในเมืองและชนบท”

5.2.5 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

ประเทศไทยเคยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร กล่าวคือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือที่รู้จักในชื่อ “ปว. 281” กฎหมายฉบับนี้ต้องการจะควบคุมคนต่างด้าวในการเข้ามาประกอบธุรกิจหรือเป็นเจ้าของกิจการเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพหรือการทำงานของคนต่างด้าว เพราะการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวเป็นเรื่องของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 105-106)

ก่อนหน้านี้จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ได้เคยมีการร่างกฎหมายนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 และมีการร่างมาแล้วหลายฉบับ (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 106) การที่ประเทศไทยประสบวิกฤติเศรษฐกิจเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่สำคัญซึ่งทำให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542³¹ เพื่อเปิดประเทศให้กว้างขึ้นกว่าเดิมเพื่อให้ทุนจากต่างชาติได้เข้ามาลงทุนได้ง่ายขึ้น อันจะเป็นส่วนหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ

³¹ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 123 ก, 4 ธันวาคม 2542.

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนั้นทำหน้าที่คล้ายคลึงกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 คือมุ่งควบคุมการประกอบธุรกิจหรือการเป็นเจ้าของกิจการ แต่ถ้ามองอีกมุมหนึ่งจะเห็นว่าขณะที่ประกาศของคณะปฏิวัตินั้นต้องการสร้างข้อจำกัดให้การเข้ามาเป็นเจ้าของกิจการของคนต่างด้าวทำได้ยากเพื่อสงวนอาชีพต่าง ๆ ไว้ให้คนไทย พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวกลับเป็นการผ่อนคลายข้อจำกัดต่าง ๆ ลง เพื่อให้คนต่างด้าวเป็นเจ้าของกิจการต่าง ๆ ได้มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ที่ระบุว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ซึ่งประกาศใช้มานานมีหลักการบางอย่างไม่สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ การลงทุน และการค้าระหว่างประเทศ สมควรปรับปรุงแก้ไขใหม่ “เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการประกอบธุรกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับประเทศไทยโดยรวม ทั้งยังเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้วย” (หมายเหตุ)

กฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวก็คล้ายกับกฎหมายล้มละลายในแง่ที่ว่าก่อนที่จะปรากฏออกมาเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ก็ผ่านการเจรจาต่อรองจนมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขบางประเด็นเหมือนกัน กฎหมายที่ประกาศใช้นั้นต่างจากร่างเดิมของรัฐบาลอยู่บ้าง โดยร่างเดิมของรัฐบาลนั้นได้ให้สิทธิพิเศษบางอย่างแก่คนต่างด้าวมากกว่า ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ว่าของรัฐบาล มาตรา 19 ที่มีข้อความว่า “ในการขออนุญาตประกอบธุรกิจ ให้คนต่างด้าวยื่นคำขออนุญาตประกอบธุรกิจต่อรัฐมนตรีหรืออธิบดี...และให้คณะรัฐมนตรี...หรืออธิบดี...พิจารณาอนุมัติหรืออนุญาต แล้วแต่กรณี ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำขอ มิฉะนั้น ให้ถือว่าได้ให้การอนุมัติหรืออนุญาตแล้ว” (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 251) การกำหนดไว้เช่นนี้อาจมีจุดประสงค์เพื่อทำให้กระบวนการในการขออนุญาตประกอบธุรกิจเสร็จสิ้นด้วยความรวดเร็วทันการณ์ แต่ในแง่หนึ่งนี้เท่ากับเป็นการที่ทางราชการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติต่อคนไทยและคนต่างด้าวให้ต่างกัน เพราะว่าในการขออนุญาตต่าง ๆ ของคนไทยนั้นมักจะไม่มีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขออนุญาตเอาไว้ อีกทั้งไม่มีกฎหมายใดที่ให้สิทธิคนไทยได้รับอนุญาตโดยอัตโนมัติเมื่อทางการไม่สามารถพิจารณาคำขอนั้นในเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 111-112) อย่างไรก็ตามเมื่อปรากฏเป็นกฎหมายออกมาใช้ ก็มีการปรับปรุงแก้ไขในประเด็นนี้ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ที่ยังคงกำหนดให้มีการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตให้เสร็จภายใน 60 วันเหมือนเดิม แต่สำหรับการพิจารณาอนุมัติของคณะรัฐมนตรีนั้น ถ้ามี

เหตุจำเป็นก็ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกครั้งแต่ต้องไม่เกิน 60 วันนับจากวันครบกำหนดเวลาข้างต้น และได้มีการตัดข้อความที่ให้สิทธิการได้รับอนุญาตโดยอัตโนมัติออกไป

ประเด็นอื่น ๆ ที่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่คนต่างด้าวแต่ในที่สุดก็มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขไปจากร่างเดิมยังมีอีก เช่นร่างเดิม มาตรา 22 ได้กล่าวถึงกรณีที่คนต่างด้าวถูกอธิบดีกรมทะเบียนการค้า³²สั่งพักใช้ใบอนุญาตชั่วคราวหรือถูกสั่งระงับกิจการชั่วคราว เขาก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ โดยที่ “การอุทธรณ์เป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งอธิบดี” (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 253) ซึ่งหมายความว่าถ้าคนต่างด้าวได้อุทธรณ์คัดค้านคำสั่งต่าง ๆ ไปยังรัฐมนตรีแล้ว เขาก็ยังสามารถที่จะประกอบธุรกิจของตนต่อไปได้ตามปกติ โดยไม่ต้องร้องขอให้มีการชะลอการบังคับตามคำสั่งและไม่ต้องวางเงินประกันเพื่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อภาครัฐในอนาคตเลย ในขณะที่โดยปรกตินั้น การอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งในทางปกครองหรือคำสั่งของศาลย่อมไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าหรือชะลอการบังคับตามคำสั่งนั้น นอกจากจะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหรือได้มีการวางหลักประกันเอาไว้ (สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2542, น. 112) ประเด็นนี้ต่อมาได้รับการแก้ไขและบัญญัติไว้ในมาตรา 20 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ความว่า “การทูลเกล้าไม่เป็นการบังคับตามคำสั่งอธิบดี เว้นแต่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ³³จะสั่งทูลเกล้าให้”

นอกจากกฎหมายที่ประกาศใช้จะลดสิทธิพิเศษต่าง ๆ จากร่างเดิมของรัฐบาลได้แล้ว ก็ยังมีอีกหลายมาตราที่เพิ่มข้อจำกัดในการเข้ามาลงทุนของต่างด้าวได้มากกว่าร่างของรัฐบาล เช่นการเพิ่มโทษจำคุกไว้ในกฎหมาย ซึ่งร่างเดิมไม่มีโทษจำคุกสำหรับความผิดใด ๆ เลย แต่ในกฎหมายที่ประกาศใช้ได้เพิ่มโทษจำคุกไว้ในหลายมาตราคือ มาตรา 34, 35, 36, และ 37 สำหรับโทษปรับก็มีการแก้ไขจำนวนเงินค่าปรับในบางมาตราให้สูงขึ้นกว่าร่างเดิมด้วย นอกจากนี้ในบางมาตราก็มีโทษคือการให้ศาลสั่งเลิกการประกอบธุรกิจ หรือเลิกกิจการ หรือสั่งเลิกการเป็นผู้ถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วนเพิ่มขึ้นมาด้วย

³²ตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการเมื่อเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา มีการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ กันใหม่ กรมทะเบียนการค้าได้เปลี่ยนมาเป็นกรมพัฒนาธุรกิจการค้า อำนาจหน้าที่ของอธิบดีในพระราชบัญญัตินี้ในปัจจุบันจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

³³หมายถึงคณะกรรมการการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวซึ่งตั้งขึ้นตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัตินี้

หากเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัตินี้กับพระราชบัญญัติทุน
รัฐวิสาหกิจและพระราชบัญญัติล้มละลาย โดยพิจารณาว่ามีการเปลี่ยนแปลงจากร่างเดิมของ
รัฐบาลไปมากเพียงใด ก็จะพบว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ
น้อยที่สุด พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ
มากกว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจแต่ก็ยังถือว่าน้อยกว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย การที่
พระราชบัญญัติล้มละลายถูกแก้ไขให้เป็นไปตามข้อเรียกร้องของฝ่ายที่คัดค้านกฎหมาย 11 ฉบับ
ได้มากกว่าฉบับอื่นนั้นส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะว่าในมุมมองของลูกหนี้ซึ่งมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้
(Non-Performing Loans: NPLs) จำนวนมาก กฎหมายล้มละลายที่บังคับใช้อยู่ในช่วงที่เกิด
วิกฤติเศรษฐกิจและที่กำลังจะถูกแก้ไขตามแรงผลักดันของกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้นจะ
สร้างผลกระทบที่ชัดเจนมากให้แก่พวกเขา พวกเขาเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึง
ค่อนข้างมีพลังในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาล ประกอบกับรัฐบาลมีความจำเป็นต้องรีบประกาศใช้
กฎหมายล้มละลายเพื่อให้เป็นไปตามกรอบของเวลาที่ตกลงไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ³⁴
ถ้ารัฐบาลไม่ประนีประนอมก็อาจทำให้เวลาการประกาศใช้ถูกยืดขยายออกไปนาน จนอาจเป็น
ผลเสียต่อการปรับโครงสร้างภาคการเงินและธุรกิจเอกชนที่จำเป็นต้องทำอย่างเร่งด่วนในขณะนั้น
ก็ได้

อย่างไรก็ตาม ตามความเห็นของผู้ที่คัดค้าน “กฎหมายขายชาติ” กฎหมายเหล่านี้ก็
ยังคงเปิดกว้างให้นายทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยได้อย่างกว้างขวางและทำให้คนไทย
เสียเปรียบอยู่ดี³⁵ พวกเขาจึงยังคงเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเหล่านี้อีกในเวลาต่อมา แต่ก็

³⁴ ถ้าพิจารณากรอบเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4 (Box C) และ
ฉบับที่ 5 (Box D) ที่กำหนดว่ารัฐสภาจะให้ความเห็นชอบภายในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2541 รวมทั้ง
ในหนังสือที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังส่งไปถึงกรรมการผู้จัดการกองทุนว่าจะพยายามให้
รัฐสภาให้ความเห็นชอบกฎหมายล้มละลายภายในเดือนมกราคม พ.ศ. 2542 (ดูตอนต้นของหัวข้อ
5.2.1) ก็จะพบว่าในที่สุดเวลาก็ตลึงเลยจากที่กำหนดไว้ เพราะวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่าง
กฎหมายล้มละลายฉบับที่ 5 ในวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2542 (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2548ก, น.37).

³⁵ แต่สำหรับกลุ่มนักธุรกิจในประเทศไทย กฎหมายบางฉบับที่อยู่ในกลุ่มกฎหมาย 11
ฉบับนี้ ยังไม่เปิดเสรีพอ จึงยังคงเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุนทำให้ขาดความคล่องตัวใน
การทำธุรกิจ พวกเขาในนามที่ประชุมคณะกรรมการร่วม 3 สถาบันภาคเอกชน (กกร.) จึงเสนอ

ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลที่ผ่านมา นอกจากกรณีการแก้ไขกฎหมายล้มละลาย สำหรับกรณีของพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนี้ ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขอีกครั้งในยุครัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่ต้องการจะแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยาม “คนต่างด้าว” ให้ครอบคลุมถึงนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวมีสัดส่วนในการออกเสียงลงคะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่งด้วย พร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นอื่น ๆ เช่นการเพิ่มบทลงโทษ และแก้ไขปรับปรุงบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (พระราชบัญญัติธุรกิจ, 11-14 มกราคม 2550; พระราชบัญญัติธุรกิจ, 15-17 มกราคม 2550) แต่ก็ถูกเคลื่อนไหวกดดันและคัดค้านอย่างเป็นทางการและต่อเนื่องจากหอการค้าร่วมของต่างประเทศในประเทศไทย (Joint Foreign Chamber of Commerce in Thailand : JFCCT) ซึ่งประกอบด้วยหอการค้า 28 แห่ง และมีสมาชิกกว่าหมื่นราย (พระราชบัญญัติธุรกิจ, 11-14 มกราคม 2550)

5.3 สรุป

การที่ผู้วิจัยใช้กรณีศึกษาของการตรากฎหมาย 11 ฉบับ มาเป็นเครื่องชี้วัดว่ารัฐไทยไม่สามารถที่จะต้านทานพลังของโลกาภิวัตน์ได้นั้นก็เพื่อให้เห็นภาพที่มีความหลากหลายของการใช้อำนาจและการต่อรองอำนาจ กรณีศึกษาในบทนี้ชี้ให้เห็นว่าโดยภาพรวมแล้วรัฐไทยได้ยอมตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่น้อย มีบ้างที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบได้เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการโต้แย้งต่อรองและได้ผลลัพธ์ที่ตนต้องการพอสมควร แต่นั่นก็เป็นเพียงส่วนน้อย ผลลัพธ์ของกฎหมายต่าง ๆ เป็นผลมาจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์หลายฝ่าย ถ้าพิจารณาร่างเดิมของกฎหมายเหล่านี้จะเห็นว่าร่างเดิมนั้นมีการให้ประโยชน์แก่ทุนต่างชาติมากกว่าตัวกฎหมายจริงที่ออกมาใช้ เช่นพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมนั้น ร่างเดิมมีชื่อว่าพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สินสิทธิ ซึ่งถ้าเป็นไปตามร่างเดิมก็จะทำให้ผู้เช่านั้นมีอำนาจมากขึ้น เพราะทรัพย์สินนั้นเป็นสิทธิที่บุคคลมีอยู่เหนือทรัพย์สินอย่างเด็ดขาดและสามารถอ้างสิทธินั้นได้กับทุกคน หากกฎหมายออกมามีลักษณะนี้ในท่ามกลางสภาพวิกฤติที่ผู้ที่มีความสามารถในการเช่าอสังหาริมทรัพย์ในช่วงนั้นเป็นทุนต่างชาติก็จะทำให้พวกเขาเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจไทยได้มากขึ้น กรณีนี้ได้ชี้ให้เห็นการโต้แย้งต่อรองระหว่างสถาบันภายในด้วยกันเองคือระหว่างรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

รัฐบาลให้แก้ไขกฎหมายเร่งด่วน 15 ฉบับภายใน 1 ปี ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กรุงเทพธุรกิจ, 5 ธันวาคม 2549, น. 5.

สำหรับสภาผู้แทนราษฎรนั้นเนื่องจากรัฐบาลสามารถควบคุมเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรครัฐบาลได้ ร่างกฎหมายจึงมักเป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ ถ้าเทียบดูร่างกฎหมายของรัฐบาลที่ผ่านสภาผู้แทนแล้วกับกฎหมายที่ประกาศใช้ซึ่งผ่านการแปรญัตติของวุฒิสภาก็จะเห็นว่าอำนาจต่อรองของวุฒิสภาเห็นได้ชัดเจนเฉพาะกรณีของกฎหมายล้มละลายเท่านั้น ส่วนกฎหมายอื่น ๆ นั้นวุฒิสภาแปรญัตติแก้ไขได้ไม่มากนักหรือไม่ได้เลย เหตุที่ผลลัพธ์ของกฎหมายล้มละลายต่างไปจากร่างเดิมพอสมควรนั้น เป็นเพราะว่ามีสมาชิกวุฒิสภาหลายคนได้รับผลกระทบจากการตรากฎหมายนี้โดยตรง เพราะพวกเขามาจากนักธุรกิจ เมื่อเกิดวิกฤติทำให้พวกเขากลายเป็นลูกหนี้ที่ถูกเรียกว่า “วุฒิสมาชิกเ็นพีแอล” พวกเขาจึงทุ่มเทความพยายามในการแก้กฎหมายล้มละลายมากกว่ากฎหมายฉบับอื่น โดยพื้นฐานของการเป็นนักธุรกิจและฐานะการเป็นสมาชิกวุฒิสภาทำให้อำนาจต่อรองของพวกเขามีน้ำหนัก ซึ่งเมื่อเทียบกับอำนาจต่อรองของกลุ่มแรงงานในกรณีการเรียกร้องไม่ให้รัฐบาลมีมาตรการออกมากระทบพวกเขาที่กล่าวถึงในบทที่ 4 ก็พบว่าในที่สุดข้อเรียกร้องของกลุ่มแรงงานกลับไม่ค่อยมีพลัง เห็นได้จากการที่รัฐไม่ยอมขึ้นค่าแรงขั้นต่ำให้ถึง 3 ปีติดต่อกันในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตรากฎหมายทั้ง 11 ฉบับนั้นมีแตกต่างกันไปหลายส่วน สำหรับแรงงานผู้ที่อยู่ในโครงการประกันสังคม พวกเขาก็ถูกลดสิทธิประโยชน์ที่พึงได้จากการที่รัฐจ่ายเงินสมทบน้อยลง สำหรับผู้ที่มีความรู้สึกรักชาติก็อาจมองว่ากฎหมายเหล่านี้หลายฉบับทำให้ชาวต่างชาติเข้ามามีอิทธิพลในประเทศไทยมากขึ้น สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งอาจมองว่าเป็นการแก้กฎหมายเพื่อให้การพิจารณาคดีทำได้รวดเร็วซึ่งส่งผลประโยชน์แก่ทุกคนมิใช่เป็นการเอื้อต่างชาตินั้น สุรเกียรติ์ เสถียรไทย (2542, น. 123-124) ก็ได้ชี้ให้เห็นมุมที่เอื้อต่อทุนต่างชาติไว้ว่า “ตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องอำนาจต่อรองที่มาจากต่างประเทศคือการผลักดันจากกลุ่มนักลงทุนต่างประเทศที่เข้าประมูลซื้อสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน 56 แห่งที่ถูกปิดกิจการ...ให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อให้การบังคับจำนองเป็นไปอย่างรวดเร็ว...เพื่อลดต้นทุนและเร่งทำกำไรสูงสุด”

ความจริงแล้วยังมีการแก้กฎหมายอื่นอีกในช่วงนั้นที่ช่วยเปิดทางให้นายทุนข้ามชาติเข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น เช่นการแก้กฎหมายธนาคารพาณิชย์เพื่อให้ต่างชาติถือหุ้นในธนาคารได้เพิ่มขึ้น ก็ทำให้นายทุนต่างชาติเข้ามาครอบงำธนาคารไทยหลายธนาคารจนกลายเป็นธนาคารที่เรียกว่า “ธนาคารลูกผสม” ซึ่งในทางกฎหมายก็ยังเป็นธนาคารไทยแต่อำนาจการบริหารตกไปอยู่ในมือของต่างชาติ โดยรวมแล้วผู้วิจัยเห็นว่าแม้การแก้กฎหมายเหล่านี้อาจจะมีเจตนาที่จะแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ แต่ก็ต้องแลกกับการที่นายทุนต่างชาติเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจไทย

มากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อคนไทยจำนวนไม่น้อย เช่นการแก้กฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวได้ทำให้มีนายทุนต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการห้างค้าปลีกค้าส่งได้ง่ายและทำให้ผู้ค้ารายย่อยของไทยเดือดร้อน จริงอยู่ที่ว่าห้างใหญ่จำนวนมากที่เกิดขึ้นได้ช่วยทำให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าหลายอย่างที่ถูกลง แต่ก็ไม่มีอะไรรับประกันได้ว่าเมื่อทุนใหญ่ข้ามชาติมีอำนาจผูกขาดตลาดแล้ว ผู้บริโภคจะยังได้รับประโยชน์เหมือนเดิม

นอกจากนี้ กระบวนการตรากฎหมาย 11 ฉบับยังส่งผลกระทบต่ออำนาจอิสระของรัฐไทยในการกำหนดนโยบายเช่นเดียวกับที่ผู้วิจัยได้อภิปรายในส่วนของหนังสือเจตจำนงในบทที่ 4 กระบวนการตรากฎหมายทั้ง 11 ฉบับที่กระทำอย่างเร่งรีบ แม้แต่รัฐสภาก็ถูกบีบบังคับด้วยเวลาที่สั้นเพื่อผ่านกฎหมายออกมาใช้ให้ทันตามเงื่อนไขที่ตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (แม้ว่าบางฉบับจะล่าช้าไปบ้าง) ถ้าระบบรัฐสภากับรัฐบาลมีการถ่วงดุลอำนาจกันมากกว่านี้ ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายของรัฐไทยก็จะมีมากขึ้น โครงสร้างเชิงสถาบันภายในเช่นนี้ส่งผลให้ออกมาเป็นการยอมตามข้อเรียกร้องต้องการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและกลุ่มทุนที่ผลักดันให้แก้กฎหมายเหล่านี้เสียเป็นส่วนมาก

กระบวนการตรากฎหมาย 11 ฉบับนั้นเกิดขึ้นในสถานการณ์พิเศษที่ประเทศกำลังประสบวิกฤติ ผลกระทบที่เกิดตามมาจากตรากฎหมายเหล่านี้ที่สำคัญคือการเปิดพื้นที่ให้ทุนต่างชาติเข้ามาได้มากขึ้น แต่มีข้อเฉพาะในสถานการณ์พิเศษเช่นนี้เท่านั้นที่รัฐไทยได้ตรากฎหมายให้เอื้อต่อทุนต่างชาติ แม้แต่ในสถานการณ์ปกติ รัฐไทยก็ได้ตรากฎหมายอีกหลายฉบับและดำเนินมาตรการอีกหลายอย่างซึ่งวัตถุประสงค์สำคัญอย่างหนึ่งของการดำเนินนโยบายเช่นนี้คือเพื่อดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ ดังจะเห็นได้ในบทที่ 6 ต่อไป