

วิธีการในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรพิเศษ มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐแต่ไม่ใช่ส่วนราชการและมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารเชิงธุรกิจ แต่โดยที่กิจการของรัฐวิสาหกิจยังคงมีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของกิจการภาครัฐบาล จึงจำเป็นต้องอยู่เองที่รัฐต้องเข้าควบคุมกำกับ ซึ่งวิธีการในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และกฎระเบียบอื่นๆ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดมาตรการควบคุมกำกับไว้โดยเฉพาะ และมีความมุ่งหมายให้องค์กรและบุคลากรปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย (legality)

ดังนั้น วิธีการในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจสามารถพิจารณาได้สองลักษณะ คือ การควบคุมกำกับองค์กรและบุคลากร และการควบคุมกำกับการกระทำ

1. การควบคุมกำกับองค์กรและบุคลากร

พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ส่วนใหญ่จะบัญญัติเรื่องการควบคุมกำกับไว้เป็นการเฉพาะหมวดหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า "การกำกับและการควบคุม" อย่างเห็นได้ชัดเจน ถือเป็นเรื่องสำคัญ นอกจากนี้ จะเห็นได้จากแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนกฎระเบียบต่างๆ ที่บังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจ

กล่าวคือ วิธีการควบคุมกำกับองค์กรและบุคลากร สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1.1 การควบคุมกำกับด้านนโยบายและการบริหาร

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจจะอาศัยอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ดำเนินมาตรการในการควบคุมกำกับตามขอบอำนาจที่มีอยู่

1.1.1 คณะรัฐมนตรี

กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะควบคุมกำกับด้านนโยบายและการบริหารรัฐวิสาหกิจ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะ

กำหนดนโยบายในรูปของมติคณะรัฐมนตรีคือ นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ ซึ่งบางครั้งนโยบายไม่ชัดเจนจึงต้องมีการทบทวนมติคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมาตรการที่สำคัญอีกกรณีหนึ่งคือ อำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอนคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ถ้าการดำเนินงานกิจการของรัฐวิสาหกิจโดยผู้บริหารระดับสูงและคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจดำเนินไปอย่างไม่ถูกต้องหรือขัดก่อนนโยบายของคณะรัฐมนตรี จะมีบท sanction โดยคณะรัฐมนตรีจะใช้มาตรการในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจตามตัวบทกฎหมายก็จะต้องประกอบไปด้วยเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การใช้มาตรการต่างๆ โดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีเหตุผลชี้แจงได้เสมอ มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาหรือมีการโต้แย้งคัดค้านขึ้นได้ เช่น กรณีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบในการปลดคณะกรรมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก่อนครบวาระ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2532 โดยไม่สามารถชี้แจงเหตุผลที่ถูกต้องได้ ก่อให้เกิดการโต้แย้งคัดค้านจากบุคคลหลายฝ่าย จนในที่สุดต้องยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเดิม และมีมติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นแทน และปัญหาดังกล่าวได้นำไปสู่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด¹ ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนทางการเมือง

จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย และการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะเรื่องนโยบายสำคัญๆ อย่างเช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งทำหน้าที่บริหารงานภายในของรัฐวิสาหกิจ ไม่สมควรที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเปิดช่องให้มีการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบได้

ซึ่งในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์² ให้ความเห็นว่า

¹การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18/2532 วันที่ 19-21 กรกฎาคม 2532

²สัมภาษณ์, ออมร จันทรสมบูรณ์, เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, 24 ตุลาคม 2532.

"มติคณะรัฐมนตรีที่ขาดความเหมาะสม เช่น มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ที่ถูกต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไปว่าเรื่องใดสมควรทำได้ กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่า เรื่องอะไรบ้างที่สามารถเสนอเพื่อทราบได้ และในกรณีของการปลดคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นเรื่องนโยบายสำคัญ มิใช่งานประจำ ไม่สมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเท่านั้น ควรเสนอเพื่อพิจารณา"

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งในการควบคุมกำกับด้านนโยบายและการบริหารของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะมาตรการในรูปของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอยู่มากมายหลายเรื่องที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ และถือเป็นแนวนโยบายที่รัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตาม

1.1.2 รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด

ในส่วนของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด พระราชบัญญัติจัดตั้งบัญญัติให้อำนาจที่จะสั่งให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีและสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานได้ สำหรับกรณีที่รัฐวิสาหกิจจะต้องเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนำเรื่องเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ยังบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีอำนาจให้ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หรือที่ปรึกษาของคณะกรรมการออกจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย

กรณีมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้น ตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง-วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่ 55/2531 ให้คณะกรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยทั้งชุดพ้นจากตำแหน่ง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง³ และได้ให้เหตุผลไว้ในคำสั่งดังกล่าวว่า

³พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

"เพื่อให้การบริหารงานของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยได้ดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาล สมควรให้มีการปรับปรุงคณะกรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยเสียใหม่ให้เหมาะสม"

คณะกรรมการที่ถูกปลดได้ร้องทุกข์ต่อกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องขอให้เพิกถอน เพราะไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการคนไหนคนใดมีความประพฤติเสื่อมเสีย อันจะทำให้อ้างพระราชบัญญัติจัดตั้งมาตรา 18(3) ได้ และคำสั่งดังกล่าวก็มิได้มีการระบุอ้างพฤติการณ์ใดๆ อันจะเข้าข่ายตามมาตรา 18(3) เลย

ข้อเท็จจริงอันพึงได้เป็นข้อยุติ ปรากฏในคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 24/2532 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2532 ปรากฏโดยสรุปดังนี้⁴

รัฐมนตรีฯ ได้ทำหนังสือชี้แจงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ยืนยันว่าตนมีอำนาจให้คณะกรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (กทว.) พ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 18(3) และชี้แจงเหตุที่นำไปสู่การออกคำสั่งดังกล่าวว่า เนื่องจาก กทว. ชักชั้นหลักเลียงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีฯ ในเรื่องการตั้งรองผู้อำนวยการของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ข้อบังคับ มติ-คณะรัฐมนตรีและกระทำการให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่

ผู้ร้องทุกข์ (กทว.) ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า กทว. ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อเนื่องมาหลายสมัย โดยมีคุณสมบัติตามกฎหมายและมีความเหมาะสมกับตำแหน่ง ไม่เคยปรากฏว่ามีความประพฤติเสื่อมเสียหรือไม่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐมนตรีฯ ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนชดกับคำสั่งที่ออกมา โดยได้กล่าวว่ามิได้ให้ กทว. พ้นจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย รัฐมนตรีฯ ไม่มีอำนาจตามกฎหมายให้ กทว. พ้นจากตำแหน่งโดยอ้างเหตุเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ และชี้แจงด้วยว่า กทว. มิได้ชดคำสั่งของรัฐมนตรีฯ ในเรื่องการ-

⁴สุรพล ลันตีไกรพจน์, "กรณีสถาบัน วท. : ภาพสะท้อนของปัญหาวิจัยวิทยาศาสตร์ไทย," วารสารนิติศาสตร์ 19(กันยายน 2532) : 144 - 146.

แต่งตั้งรองผู้ว่าการ เนื่องจากการออกข้อบังคับในเรื่องนี้เป็นอำนาจที่ กวท. มีอยู่ตามกฎหมาย⁵ ประกอบกับ กวท. มิได้ปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมาย ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรี ทั้งยังไม่ได้กระทำการใดๆ เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือต่อตำแหน่งหน้าที่

นอกจากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น การออกคำสั่งยังได้คำนึงถึงพฤติกรรมที่ประธาน กวท. ใช้คำพูดพาดพิงถึงรัฐมนตรีฯ และคณะรัฐมนตรีทางวิทยุกระจายเสียง ซึ่งอาจจะเกิดความไม่พอใจเป็นส่วนตัวและรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ และการพิจารณาออกคำสั่งครั้งนี้เป็นการพิจารณาความประพฤติของคณะกรรมการเป็นส่วนรวมทั้งคณะมิได้พิจารณาเป็นรายบุคคล

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 4) ได้พิจารณาว่า บทบัญญัติมาตรา 18(3) ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาให้ กวท. ออกจากตำแหน่งเนื่องจากมีความประพฤติเสื่อมเสียเป็นรายบุคคลได้ ซึ่งต้องพิจารณาว่าบุคคลใดมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งบ้าง โดยจะต้องมีการพิสูจน์หรือยืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความประพฤติของบุคคลดังกล่าวได้ เหตุผลที่รัฐมนตรีฯ ยังในการออกคำสั่งดังกล่าว ไม่ใช่เหตุผลที่ตรงตามเจตนารมณ์ของมาตรา 18(3) เพราะมิใช่การพิจารณาความประพฤติของบุคคลเป็นราย ๆ ไป แต่อ้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ ในส่วนที่รัฐมนตรีกล่าวอ้างเรื่องความประพฤติเสื่อมเสียของ กวท. นั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งรัฐมนตรีฯ กับ กวท. มีความเห็นไม่ตรงกัน ไม่ใช่เรื่องความประพฤติเสื่อมเสีย ทั้งประเด็นหลักเรื่องการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีฯ ในการแต่งตั้งรองผู้ว่าการสถาบันวิจัย-วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ก็เป็นเรื่องที่รัฐมนตรีฯ ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งการในทำนองนี้ได้

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า คำสั่งรัฐมนตรีที่ 55/2531 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเสนอต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อพิจารณาสั่งการให้รัฐมนตรีฯ เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเสีย

⁵พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นชอบกับคำวินิจฉัยดังกล่าว และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยดำเนินการแก้ไข และหากเห็นว่ากรรมการทำผิดมีเหตุอันจะสั่งให้ออกได้ตามกฎหมาย ก็ดำเนินการออกคำสั่งใหม่ โดยระบุมูลเหตุให้ชัดเจนเฉพาะกรรมการที่มีมูลเช่นนั้น⁶

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในกรณีนี้ เป็นการยืนยันหลักการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองคือ รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดในขอบเขตของการควบคุมกำกับ (tutelle) ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่งใช้โดยคำไม่ชัดเจนว่า "ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป..." กล่าวคือคำวินิจฉัยดังกล่าวช่วยอธิบายด้วยคำ "กำกับโดยทั่วไป" ให้ชัดเจนขึ้นว่า ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจควบคุมกำกับการดำเนินงานแต่อย่างใด

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้พิเคราะห์บทกฎหมายและวินิจฉัยอย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า รัฐมนตรีไม่มีอำนาจสั่งการให้ กวท.ดำเนินการแต่งตั้งรองผู้ว่าการให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของ กวท.ตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติจัดตั้ง นอกจากนี้อำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปจะต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจ "สั่งการโดยทั่วไป" เสมือนเป็นผู้บังคับบัญชาหาได้ไม่ ทั้งนี้ เพราะรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นเพียงผู้ควบคุมกำกับ ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา

ในทางปฏิบัติโดยทั่วไปเท่าที่ผ่านมาทั้งผู้ควบคุมกำกับคือ รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดและผู้ถูกควบคุมกำกับคือรัฐวิสาหกิจต่างยอมรับหลักการควบคุมที่เคร่งครัด เสมือนการควบคุมบังคับบัญชาว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และยอมให้รัฐมนตรีใช้อำนาจสั่งการต่อรัฐวิสาหกิจได้อย่างไม่จำกัด จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดตีความด้วยคำที่ไม่ชัดเจนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเพื่อขยายอำนาจของตนเองโดยทางเนื้อหาของกฎหมาย

⁶ สำนักนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0108/6848," 10 พฤษภาคม 2532.

สภาพปัญหาดังกล่าวเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้รัฐวิสาหกิจประสบความล้มเหลวในเชิงบริหารอันเนื่องมาจาก ความเข้าใจสับสนระหว่างอำนาจควบคุมกำกับกับอำนาจควบคุมบังคับขานั่นเอง กล่าวคือยังมีความเชื่อว่ารัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดคือผู้บังคับบัญชาและถือว่าองค์กรรัฐวิสาหกิจเป็นเสมือนข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ในกระทรวงนั้นๆ

กล่าวได้ว่า ปัญหาในการควบคุมกำกับของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดนั้นมีสาเหตุมาจาก

1. ความไม่เข้าใจหลักความเป็นอิสระ (autonomie) ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง
2. กระบวนการในการใช้อำนาจควบคุมกำกับโดยทั่วไปของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดยังเป็นไปในลักษณะตีความหรือขยายความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อำนาจในการควบคุมกำกับออกไปมากกว่าเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ให้อำนาจไว้

ดังนั้น ในส่วนเนื้อหาของระบบการควบคุมกำกับ (Contrôle de tutelle) หลักเกณฑ์ประการสำคัญที่สุดที่ฝ่ายบริหารจะต้องยึดถือในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในฐานะองค์กรพิเศษนอกกระบวนราชการก็คือ หลักการที่ว่า การใช้อำนาจควบคุมกำกับจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จะตีความขยายอำนาจควบคุมกำกับไม่ได้ (pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes)⁷

1.1.3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 (มาตรา 14) กำหนดวิธีการควบคุมกำกับด้านนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยวิธีการเรียกให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

- 1) เสนอแผนงานและโครงการ ตลอดจนรายละเอียดทางวิชาการ การเงิน สถิติและรายงานต่างๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

⁷สุรพล ลีนิตไกรพจน์, "กรณีสถาบัน วท. : ภาพสะท้อนของปัญหารัฐวิสาหกิจไทย," วารสารนิติศาสตร์ 19 (กันยายน 2532) : 150.

2) เสนอข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อพิจารณาผลงานของโครงการพัฒนาที่กำลังดำเนินการอยู่ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

2.1) พิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจ จัดประสานแผนงานและโครงการพัฒนาเหล่านั้น เพื่อวางแผนส่วนรวมสำหรับช่วงเวลาหนึ่งตามจุดหมายแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามกำลังทรัพยากรและลำดับความสำคัญก่อนหลังในการใช้ทรัพยากร

2.2) พิจารณาคำเสนอขอ ความช่วยเหลือและกำหนดหลักการในการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาที่จะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในทางวิชาการและการดำเนินงาน

2.3) ติดตามและประเมินเกี่ยวกับผลงานตามโครงการพัฒนารัฐวิสาหกิจและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเร่งรัด ปรับปรุงหรือเลิกล้มโครงการอันใดอันหนึ่งเมื่อเห็นสมควร

จะเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใช้มาตรการควบคุมกำกับโดยจะพิจารณาเฉพาะนโยบายและโครงการของรัฐวิสาหกิจในแง่ของผลที่จะเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ แล้วเสนอความคิดเห็นนั้นต่อไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาคัดสนใจอีกทีหนึ่ง

1.2 การควบคุมกำกับด้านงบประมาณและการคลัง

แนวความคิดพื้นฐานของระบบการควบคุมโดยองค์กรต่างๆ มีหลักการอยู่ที่การควบคุมทางการเงิน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดต่อการดำเนินงานและความอยู่รอดขององค์กรต่างๆ ดังนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจจะต้องมีมาตรการในการควบคุมกำกับด้านงบประมาณและการคลัง ดังนี้

1.2.1 คณะรัฐมนตรี

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบัญญัติให้ รัฐวิสาหกิจต้องจัดทำงบประมาณประจำปีโดยแยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีจะกำหนดมาตรการในการควบคุมกำกับด้านงบประมาณและการคลังในรูปของมติคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่โดยตรงในการควบคุมการใช้จ่ายเงินและการกู้เงินให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนอนุมัติระเบียบเกี่ยวกับการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ ระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ และระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ ซึ่งใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนทำหน้าที่กลั่นกรองการเสนอขอกู้เงินของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมและรัดกุมนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎและระเบียบต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้มีการกู้เงินมาใช้จ่ายเกินกำลังความสามารถในการชำระหนี้คืน จะเห็นได้จากการค้าประกัน เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลังจะกระทำได้อาศัยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

การกลั่นกรองการเสนอขอกู้เงินของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมและรัดกุมดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยในการกลั่นกรองควบคุมดูแลการกู้เงินขั้นหนึ่งก่อน ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ เป็นต้น แต่เนื่องจากอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ มีลักษณะเป็นการได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีให้ช่วยควบคุมและบริหารการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่คณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น

1.2.2 กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน รวมทั้งการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงต้องกำหนดมาตรการหรือวิธีการในการควบคุมกำกับงบประมาณและการคลัง โดยวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจและระเบียบเกี่ยวกับการเงินทั่วไปที่รัฐวิสาหกิจต้องยึดถือและปฏิบัติตามโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้แก่

- 1) กำหนดระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- 2) กำหนดระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ
- 3) กำหนดระเบียบว่าด้วยการก่อหนี้ของประเทศ
- 4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายโบนัส ผลประโยชน์ตอบแทน

คณะกรรมการ พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

- 5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำบัญชีแสดงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

- 6) กำหนดหลักเกณฑ์การนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน
 7) กำหนดอัตราเงินเคื่อนค่าจ้าง ค่าครองชีพ ตลอดจนสวัสดิการ
 ต่างๆ ของพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

จากการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีบางกรณีที่ไม่เหมาะสมและรัดกุม ก่อให้เกิดปัญหาและข้อบกพร่องของมาตรการตามมา ได้แก่

(1) ระเบียบการกักเงินของประเทศ พ.ศ. 2528

ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ใช้ระเบียบการกักเงินของประเทศ พ.ศ. 2528⁸ โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ต้องการกู้เงินมาใช้จ่าย ต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการทั้งทางเศรษฐกิจและการเงิน ตลอดจนจำกัดขอบเขตภาระหนี้ของการกู้เงินจากต่างประเทศไว้เป็นสัดส่วนกับรายได้จากต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการ และได้ตั้งคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศเพื่อควบคุมดูแลการกู้เงินของประเทศให้เป็นไปตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ระเบียบและหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกู้เงินและรูปแบบของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศยังไม่เหมาะสมและไม่เป็นผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร⁹ ดังนี้

(1.1) ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดยังไม่ครอบคลุมถึงการกู้เงินในประเทศของรัฐวิสาหกิจเท่าที่ควร ส่วนใหญ่มุ่งเพื่อควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศ ทำให้การควบคุมการกู้เงินจากภายในและต่างประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่สอดคล้องซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ทำให้ขาดหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับการกู้เงินจากภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่า ระเบียบดังกล่าวจะกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศและระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ครอบคลุมถึงการกู้เงินจากภายในประเทศด้วยก็ตาม

⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0203/ว.60 เรื่องระเบียบการกักเงินของประเทศ พ.ศ. 2528," 29 มีนาคม 2528.

⁹ เฉลิมศักดิ์ จันทรทิม, "การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในทางกฎหมาย," วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 103.

ส่วนระบบการพิจารณาและกลั่นกรองโครงการที่ขอกู้เงินเพื่อจัดทำเป็นแผนเงินกู้เท่าที่ผ่านมาขาดความชัดเจน เป็นการรวบรวมรายชื่อโครงการเท่านั้น จึงไม่มีการกลั่นกรองที่ดีพอทำให้โครงการที่ได้รับอนุมัติและทำการกู้เงินมาแล้วบางโครงการขาดความพร้อมในการดำเนินการและไม่สามารถเบิกจ่ายเงินกู้ได้ ทำให้เสียค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้เป็นจำนวนไม่น้อย

นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าว ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิมจากต่างประเทศไว้ให้ชัดเจน ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดค้ำให้กระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 ให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิมได้ และการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิมย่อมต้องเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการกู้ใหม่ บางกรณีอาจต้องเสียค่าปรับให้แก่แหล่งเงินกู้เดิมตามสัญญาอีกด้วย นอกจากนั้น การกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิมอาจเป็นผลให้ต่างประเทศขาดความเชื่อถือและมีผลทำให้เงื่อนไขในการกู้ยืมครั้งใหม่ ไม่ผ่อนปรนเหมือนเดิม ฉะนั้น การกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิมเป็นเรื่องที่จะต้องกระทำโดยรอบ คอบและติดตามภาวะการณ์ในตลาดการเงินอย่างใกล้ชิด¹⁰ แต่เนื่องจากยังไม่มีระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและรัดกุมเพียงพอในเรื่องนี้ จึงอาจเกิดผลเสียในทางปฏิบัติได้

กล่าวโดยสรุป ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ยังไม่มีหลักเกณฑ์ควบคุมขอบเขตการกู้เงินจากแหล่งต่างๆ ทั้งภายในและต่างประเทศที่ชัดเจนเท่าที่ควร

(1.2) รูปแบบโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศยังไม่เหมาะสมเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว มีลักษณะเป็นการได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีให้ช่วยคณะรัฐมนตรีควบคุมและบริหารการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ จึงไม่เด็ดขาดและชัดเจนเท่าที่ควร เพราะอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่คณะรัฐมนตรี ทำให้การควบคุมรัฐวิสาหกิจให้ปฏิบัติตามระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินกู้จึงไม่เป็นผลบังคับใช้ได้ดีเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐวิสาหกิจอาจขออนุมัติโครงการโดยตรงจากคณะรัฐมนตรีหรือยก วันการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ได้โดยไม่ต้องผ่านคณะกรรมการ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

นอกจากนี้ โครงสร้างของคณะกรรมการฯ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการและคณะกรรมการประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานและผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง กรมวิเทศสหการ และสำนักงานเศรษฐกิจและการคลัง การปฏิบัติงานจึงต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่สามารถสั่งงานหรือประสานงานกับหน่วยงานสำคัญ ในด้านต่างๆ ได้ดีเท่าที่ควร ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานประมาณเพราะมิได้อยู่ในสายการบังคับบัญชา จึงมีส่วนทำให้การควบคุมรัฐวิสาหกิจให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบการก่องหนของประเทศหรือตามที่คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศกำหนดไม่ได้ผลเท่าที่ควร ส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับนโยบายของกระทรวงการคลัง สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ¹¹

(2) การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าครองชีพ ตลอดจนสวัสดิการต่างๆ ของพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้างหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ ของพนักงานและลูกจ้าง ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามฐานะทางการเงินและลักษณะของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

ต่อมา รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวในรูปของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งขัดแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้ง เพื่อให้มีมาตรฐานระดับเดียวกันหรือมีความเหลื่อมล้ำกันให้น้อยที่สุด และให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นไป ดังนี้

"ในกรณีของรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้พิจารณาเพิ่มหรือปรับปรุงเงินเดือน ค่าจ้างหรือเงินอื่นใดเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากการเพิ่มเงินเดือน ค่าจ้างประจำปีตามปกติ

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

ให้รัฐวิสาหกิจเสนอให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจและกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วจึงให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง

เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนของระเบียบข้อบังคับหรือกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจที่กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อไป¹²

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ ได้เสนอข้อคิดเห็นว่า "แม้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจะมีหลายเรื่องที่อาจกระทบถึงการเงินการคลังได้ และคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นครั้งคราวให้กระทรวงการคลังพิจารณาดูแลเสียก่อน ก็เป็นการชอบด้วยเหตุผล แต่การที่กระทรวงการคลังจะเข้าไปดูแลถึงการบริหารงานภายในของแต่ละรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากจะทำให้รัฐวิสาหกิจบริหารงานด้วยความยุ่งยากและเกิดขึ้นตอนมากขึ้นแล้ว ยังเป็นเรื่องที่ขัดกับเจตนารมณ์ในการให้มีผู้แทนกระทรวงการคลัง เข้าไปร่วมเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจอีกด้วย ซึ่งในทางที่ถูกต้องหากกระทรวงการคลังประสงค์จะวางกฎเกณฑ์หรือกำหนดแนวทางในการบริหารของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปในแนวเดียวกันก็น่าจะทำได้ โดยวิธีกำหนดแนวทางต่างๆ และแจ้งให้ผู้แทนกระทรวงการคลังทุกคนที่ไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับทราบนโยบายหรือแนวทาง และคอยดูแลให้เป็นไปตามแนวทางนั้น ประโยชน์ของการมีผู้แทนกระทรวงการคลังในกรรมการรัฐวิสาหกิจก็จะเกิดขึ้น"¹³

คณะรัฐมนตรีพิจารณาข้อคิดเห็นของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติดังกล่าว แล้วมีมติเห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจต่างๆ ถือเป็นแนวปฏิบัติ ดังนี้

¹² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ สร.0202/ว.129 เรื่อง การพิจารณาประโยชน์ตอบแทนต่างๆ อัตราเงินเดือนและค่าจ้างของพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ," 31 สิงหาคม 2521.

¹³ การประชุมคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2528 เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2528 และ ครั้งที่ 1/2529 เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2529.

¹⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ นร.0203/ว.65 เรื่อง แนวความคิดในการสร้างประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ," 23 เมษายน 2529.

1. ให้กระทรวงการคลังควบคุมดูแลเฉพาะยอดเงินที่จ่ายเป็นเงินเดือนค่าจ้าง โดยจะมีให้เพิ่มเกินกว่าที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน เว้นแต่เพิ่มยอดเงินที่เป็น การเลื่อนขั้นตามปกติหรือการขึ้นเงินเดือนประจำปี รัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องเพิ่มยอดจำนวนเงินที่จะเป็นเงินเดือนค่าจ้างสูงกว่าที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน เนื่องจากการขยายงาน ให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นให้กระทรวงการคลังพิจารณาเสียก่อน และให้กระทรวงการ-คลังแจ้งผลการพิจารณาให้รัฐวิสาหกิจนั้นทราบโดยด่วน

2. การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือการขยายอัตราเงินเดือนให้สูงขึ้นสำหรับตำแหน่งผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการของรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้รัฐวิสาหกิจเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาก่อน เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วจะได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วให้ความเห็นชอบต่อไป

3. ให้กระทรวงการคลังควบคุมดูแลอัตราค่าจ้างและอัตราเงินเดือนขั้นต่ำ-ขั้นสูงของตำแหน่งระดับสูง 3 ตำแหน่ง นับจากตำแหน่งผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการลงมาถึงตำแหน่งรองผู้ว่าการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ ผู้อำนวยการฝ่ายหรือเทียบเท่า

หลังจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวใช้บังคับแล้ว รัฐวิสาหกิจบางแห่งอาศัยอำนาจของคณะกรรมการซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีขยายเพดานเงินเดือนของพนักงานระดับล่าง โดยไม่คำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงาน โดยไม่มีหน่วยงานใดสามารถควบคุมให้อยู่ในมาตรฐานที่เหมาะสมได้

นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังมีปัญหาในการปฏิบัติ เกี่ยวกับการควบคุมกำกับของกระทรวงการคลัง เนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ เช่น การกำหนดให้กระทรวงการคลังควบคุมเฉพาะยอดจำนวนเงินที่จ่ายเป็นเงินเดือนค่าจ้าง โดยมีได้กำหนดไว้ว่าเป็นยอดจำนวนเงินเดือนค่าจ้างตามงบประมาณหรือจำนวนตามที่จ่ายจริง แต่ไม่ว่าจะเป็นยอดจำนวนเงินเดือนหรือค่าจ้างใดก็ตามก็มีปัญหาทั้งสิ้น กล่าวคือ ถ้าหากถือจากยอดจำนวนเงินเดือนค่าจ้างตามงบประมาณ ก็ปรากฏว่ามีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ตั้งงบประมาณเงินเดือนค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างที่ตั้งไว้ ซึ่งมีทั้งอัตราค่าจ้างที่บรรจุจริงและอัตราค่าจ้างที่เป็นอัตราว่าง ดังนั้น การควบคุมยอดจำนวนเงินเดือนค่าจ้างตามงบประมาณจึงไม่สามารถควบคุมได้อย่างแท้จริง และถ้าหากให้กระทรวงการคลังควบคุมยอดจำนวนเงินเดือนค่าจ้างตามที่จ่ายจริงก็จะก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากพนักงาน



มีการเข้า-ออกอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีผลทำให้ยอดจำนวนเงินเดือนค่าจ้างต้องมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาด้วย ดังนั้นทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงก็ต้องแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบทุกครั้ง อันจะก่อปัญหาความยุ่งยากในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจได้¹⁵

ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้างของพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจใหม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ ดังนี้

1. การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือการขยายอัตราเงินเดือนให้สูงขึ้นสำหรับตำแหน่งผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการของรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้รัฐวิสาหกิจเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาก่อน เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว จะได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

2. กรณีต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจพิจารณาให้ความเห็นชอบได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และเมื่อรัฐวิสาหกิจใดได้มีการปรับปรุงเรื่องต่อไปนี้แล้ว ให้แจ้งกระทรวงการคลังทราบทุกครั้ง คือ

(1) การจัดโครงการหรือผังการแบ่งส่วนงาน ตลอดจนการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งต่างๆ

(2) การจำแนกตำแหน่ง : ซึ่งไม่มีผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนขั้นต่ำ - ขั้นสูงของตำแหน่งเดิมที่มีอยู่

3. ในกรณีต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจพิจารณาและให้นำเสนอกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาก่อนทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง คือ

(1) การกำหนดตำแหน่งและอัตราค่าจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจตำแหน่งระดับสูง 3 ตำแหน่ง นับจากผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือกรรมการผู้จัดการ ลงมาถึงตำแหน่งรองผู้ว่าการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ ผู้อำนวยการฝ่ายหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งดังกล่าว

¹⁵ สุภรัตน์ ธีธัญญานูวัติ, "ผลประโยชน์ตอบแทนประเภทเงินเดือนค่าจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจ" วารสารกรมบัญชีกลาง 29(พฤษภาคม - มิถุนายน 2531) : 76.

¹⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ นร.0203/ว.1 เรื่องผลประโยชน์ตอบแทนประเภทเงินเดือน ค่าจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจ," 5 มกราคม 2530.

(2) การกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำ - ขั้นสูงของ พนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง ตั้งแต่ตำแหน่งรองผู้ว่าการ รองผู้อำนวยการ รองกรรมการ ผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นลงมา

(3) การปรับขยายระดับตำแหน่งให้สูงขึ้นกว่าที่กำหนด อยู่ในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น ขยายระดับตำแหน่งตุลาการจากเดิมระดับ 1-3 เป็นตุลาการระดับ 1-5 เป็นต้น

สำหรับการค้าประกันการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจนั้น วิธีการควบคุม กำกับของกระทรวงการคลังเป็นไปตาม ระเบียบวิธีแห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวง การคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 ซึ่งปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติไว้ชัดเจนว่ากระทรวงการคลัง ต้องค้าประกันเงินกู้เฉพาะที่กู้มา เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

อนึ่ง รัฐวิสาหกิจถือเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น การกู้เงิน ของรัฐวิสาหกิจโดยมีกระทรวงการคลังทำหน้าที่เป็นผู้ค้าประกันจึงสมควรที่จะกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ของการกู้ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 คือ กำหนดว่าจะต้องเป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ของประเทศ จึงจะชอบด้วยหลักการและเหตุผล และไม่ก่อภาระให้แก่รัฐบาลเกินจำเป็นในการ ชำระหนี้แทนอีกด้วย

ดังนั้น การค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลัง จึงควรพิจารณาถึงวิธีพิจารณาความเหมาะสมในการค้าประกันเงินกู้ ตลอดจนวิธีการควบคุมการ ใช้จ่ายเงินกู้ ดังนี้

1) วิธีพิจารณาความเหมาะสมในการค้าประกันเงินกู้ โดย เฉพาะเงินกู้ในประเทศจะพิจารณา 2 ประเด็น¹⁷ คือ

1.1) วงเงินที่จะค้าประกัน โดยพิจารณาฐานะเงินสด เป็นสำคัญคือ รัฐวิสาหกิจขาดเงินสดในวงเงินเท่าใด จะค้าประกันภายในวงเงินไม่เกินผล ขาดดุลเงินสด เพื่อมิให้ต้องมีภาระและข้อผูกพันจากการกู้เงินมากเกินไป นอกจากนี้จะต้อง

¹⁷บัณฑิต บุณยะปานะ, "การค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ," วารสารกรมบัญชีกลาง 28(กรกฎาคม - สิงหาคม 2530) : 16.

พิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยว่าวงเงินกู้เท่าใดจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

1.2) ความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจ
รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะการเงินดี กระทรวงการคลังไม่มีนโยบายที่จะเข้าค้ำประกันเงินกู้ เพราะพิจารณาเห็นว่ารัฐวิสาหกิจนั้นๆ สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งกระทรวงการคลัง เว้นแต่ การค้ำประกันเงินกู้จะทำให้รัฐวิสาหกิจได้รับเงื่อนไขการกู้ที่ผ่อนปรนมาก หรือเป็นเงื่อนไขที่ผู้ให้กู้กำหนดส่วนรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนหรือฐานะการเงินไม่ดี กระทรวงการคลังก็ไม่มีนโยบายค้ำประกันเช่นกัน เว้นแต่ รัฐบาลจะกำหนดเป็นนโยบายให้ค้ำประกัน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคไม่อาจยกเลิกได้ เป็นต้น

2) วิธีการควบคุมการใช้จ่ายเงินกู้¹⁸

เนื่องจากกระทรวงการคลังไม่ใช่ลูกหนี้โดยตรง เป็นเพียงผู้ค้ำประกัน ฉะนั้นวิธีการควบคุมจึงเน้นเฉพาะ 2 ขั้นตอน คือ

2.1) ขั้นการวางแผนและพิจารณาความเหมาะสมในการเข้าค้ำประกัน ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง และสำนักงานงบประมาณ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

2.2) ขั้นติดตามผลการดำเนินงานในฐานะผู้ค้ำประกัน โดยให้รัฐวิสาหกิจรายงานผลการเบิกจ่ายเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันทั้งในและต่างประเทศ ให้กระทรวงการคลังทราบ เพื่อจัดทำรายงานภาระหนี้และข้อผูกพันในส่วนที่รัฐบาลค้ำประกัน รัฐวิสาหกิจ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นรายเดือน ตลอดจนแสดงเป็นหมายเหตุในงบการเงินของแผ่นดิน เสนอรัฐสภาต่อไป

ปัจจุบันการพิจารณาด้านการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ ยังขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและไม่เป็นไปในแนวเดียวกัน ทำให้การกำหนดนโยบายกระทำได้ยาก เพราะไม่อาจเห็นภาพรวมของปัญหาได้ทั้งหมดและไม่อาจติดตามผลได้ในที่สุด กล่าวคือ ยังไม่มีระบบการควบคุมและติดตามผลการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

ทั้งในและต่างประเทศ จึงไม่อาจเห็นภาพรวมของสถานะทางด้านหนี้สินและฐานะการเงินของ รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนติดตามแก้ปัญหาได้ทันเหตุการณ์ รัฐบาลก็แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่อย ๆ ไป ซึ่งไม่เหมาะสม สมควรที่กระทรวงการคลังจะจัดให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ที่รับผิดชอบเพื่อรวบรวมแผนและผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมให้ได้ต่อไป¹⁹

นอกจากนี้ การที่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์จำกัดขอบเขต ของการกู้เงิน ทำให้มีการกู้เงินมาใช้ในโครงการที่ไม่เหมาะสม หรือมีการหลีกเลี่ยงหลักการ ด้านการงบประมาณและการคลังบางประการก่อให้เกิดภาระหนี้เพิ่มขึ้นแก่รัฐบาลโดยไม่สมควร ได้แก่ การที่รัฐบาลตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้และเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจน้อยกว่าความเป็นจริง โดยเลี่ยงไปใช้วิธีการค้ำประกันเงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ แต่รัฐบาลรับภาระในการ ชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยแทน เช่น การจัดหาเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจตามข้อผูกพัน เนื่องจากไม่ได้ตั้งงบประมาณอุดหนุนให้ครบถ้วน โดยให้รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและการประปานครหลวง เป็นต้น ไปกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อมาใช้แทนเงินอุดหนุนที่ไม่ได้ตั้งไว้ให้ อันมีผลเท่ากับการขยาย วงเงินงบประมาณด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศ ทำให้ต้องมีปัญหาภาระหนี้ต่างประเทศมากขึ้นด้วย ตลอดจนการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจในลักษณะต่างๆ ดังกล่าวนี้นี้ ผลสุดท้ายก็เท่ากับ รัฐบาลกู้เงินเองโดยตรง จึงน่าจะไม่น่าชอบด้วยหลักการแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลัง ค้ำประกัน ประกอบกับหลักการที่ถือปฏิบัติในทางการคลังงบประมาณเพื่อชำระหนี้ อุดหนุนหรือ ชดเชยแก่รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมีนโยบายให้ดำเนินการหรือมีข้อผูกพันไว้ รัฐบาลจะต้องตั้ง งบประมาณแผ่นดินให้โดยครบถ้วนและต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ในการพิจารณาพระราช บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี²⁰

ดังนั้น การที่รัฐบาลเลี่ยงมาใช้วิธีการค้ำประกันนี้ให้แก่ รัฐวิสาหกิจจึงเป็นการเพิ่มภาระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลโดยไม่จำเป็นและไม่ชอบด้วยหลักการควบคุม

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

²⁰ เฉลิมศักดิ์ จันทรมิ, "การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในทางกฎหมาย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 99.

งบประมาณที่ควรถือปฏิบัติ²¹

อีกประการหนึ่ง การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่กู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศมักมีข้อกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยให้ผู้กู้มีเงินบาทสมทบด้วย รัฐวิสาหกิจที่มีรายได้น้อยหรือมีฐานะการเงินไม่ดีจึงใช้วิธีกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนเป็นเงินบาทสมทบ เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้ตั้งเงินงบประมาณเพื่อจ่ายเป็นเงินบาทสมทบ โดยหลักการแล้วเงินบาทสมทบจะต้องใช้จากรายได้ของรัฐวิสาหกิจหรือเงินงบประมาณแผ่นดิน เพราะถือว่ารัฐวิสาหกิจควรมีเงินของตนเองส่วนหนึ่ง สำหรับใช้จ่ายในการบริหารงานโครงการเงินกู้ ซึ่งเป็นรายจ่ายประจำ ดังนั้นการที่รัฐบาลยินยอมให้รัฐวิสาหกิจกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบ เนื่องจากรัฐบาลไม่มีเงินอุดหนุนให้ได้ จึงมีลักษณะเป็นการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณอย่างหนึ่ง แต่ให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้แทนโดยรัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน ถือได้ว่าเป็นการเลี่ยงการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลที่มีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502²³ นั้นเอง

1.2.3 สำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณมีวิธีการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในด้านงบประมาณตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่ให้อำนาจไว้ กล่าวคือ

- 1) เรียกให้รัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด
- 2) กำหนดระยะเวลาให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดยื่นงบประมาณประจำปีตามแบบที่สำนักงบประมาณกำหนด เพื่อสำนักงบประมาณจะได้พิจารณารายการที่ต้องใช้จ่ายจากงบประมาณ
- 3) กำหนดระเบียบเพื่อการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจที่มีรายการกำหนดไว้ในงบประมาณ

²¹ เรื่องเดียวกัน,

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

²³ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ

- 4) เรียกร้องให้รัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร
- 5) สำนักงานประมาณสามารถเข้าตรวจสอบสรพสมุด บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนี้ สำนักงานประมาณจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดสรรกำไร เพื่อนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน ตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520

1.2.4 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ และระเบียบการก่องหนของประเทศ กำหนดวิธีการควบคุมกำกับ ด้านงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

- 1) พิจารณารายละเอียดและความเหมาะสมของโครงการในด้านการใช้เงินกู้ของโครงการ ตลอดจนพิจารณาที่มาของเงินบาทสมทบโครงการในลักษณะที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางการเงินในภายหลัง
- 2) กำหนดแบบและวิธีการจัดหางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนพิจารณางบลงทุนประจำปีและงบลงทุนเต็มโครงการของรัฐวิสาหกิจ
- 3) กำหนดหลักการให้แก่อำนาจรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาที่จะขอความช่วยเหลือทางการเงิน การกู้ยืมและการดำเนินงาน

1.2.5 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 และระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 บัญญัติให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง หากพบว่ามีข้อบกพร่อง จะแจ้งข้อบกพร่องและวิธีการแก้ไขให้รัฐวิสาหกิจและประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจทราบเพื่อแก้ไข ข้อบกพร่องต่อไป

นอกจากนี้ในการตรวจสอบบัญชี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีสิทธิเรียกเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจมาสอบสวน ให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นๆ ตลอดจนมีสิทธิอายัดเงินหรือทรัพย์สินอื่นๆ ของรัฐวิสาหกิจได้

2. การควบคุมกำกับการกระทำ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัตินั้น รัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นองค์กรที่มีอิสระในการดำเนินงาน มีอำนาจตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการได้ด้วยตนเอง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากองค์กรของรัฐ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย (legality) กล่าวคือ องค์กรที่ควบคุมกำกับจะไม่เข้าแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของรัฐวิสาหกิจ แต่จะคอยสอดส่องดูแลให้รัฐวิสาหกิจกระทำการที่ชอบด้วยกฎหมายทั้งก่อนกระทำการและหลังกระทำการ

ดังนั้น การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจะถูกควบคุมใน 2 ขั้นตอนคือ

2.1 การควบคุมกำกับก่อนกระทำการ

มาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นก็คือ การควบคุมกำกับก่อนกระทำการ โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องขอความเห็นชอบหรือขออนุมัติจากองค์กรควบคุมกำกับก่อนกระทำการใดๆ ได้ ซึ่งได้แก่

2.1.1 พระราชบัญญัติจัดตั้ง บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนกระทำการ เช่น การลงทุน เพิ่มหรือลดทุน การกู้ยืมเงินเป็นจำนวนล้านฯ ตลอดจนการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสัญญา เป็นต้น

2.1.2 ก่อนดำเนินการโครงการใหม่ๆ รัฐวิสาหกิจต้องเสนอรายละเอียดของโครงการ เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา ก่อนเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ รัฐวิสาหกิจจึงดำเนินการตามโครงการนั้นๆ ได้

2.1.3 ก่อนที่รัฐวิสาหกิจจะมีเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในแต่ละปี รัฐวิสาหกิจจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปี โดยแยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ

งบทำการนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบัญญัติแต่เพียงให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเท่านั้น

สำหรับงบลงทุน รัฐวิสาหกิจจะต้องจัดทำงบลงทุนเพิ่มเติมตามโครงการและงบลงทุนประจำปีตามแบบและวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด และนำเสนอองค์กรควบคุมกำกับเพื่อพิจารณาเห็นชอบดังนี้

1) ให้รัฐวิสาหกิจเสนองบลงทุนเพิ่มเติมตามโครงการและงบลงทุนประจำปีให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา ก่อน หาก

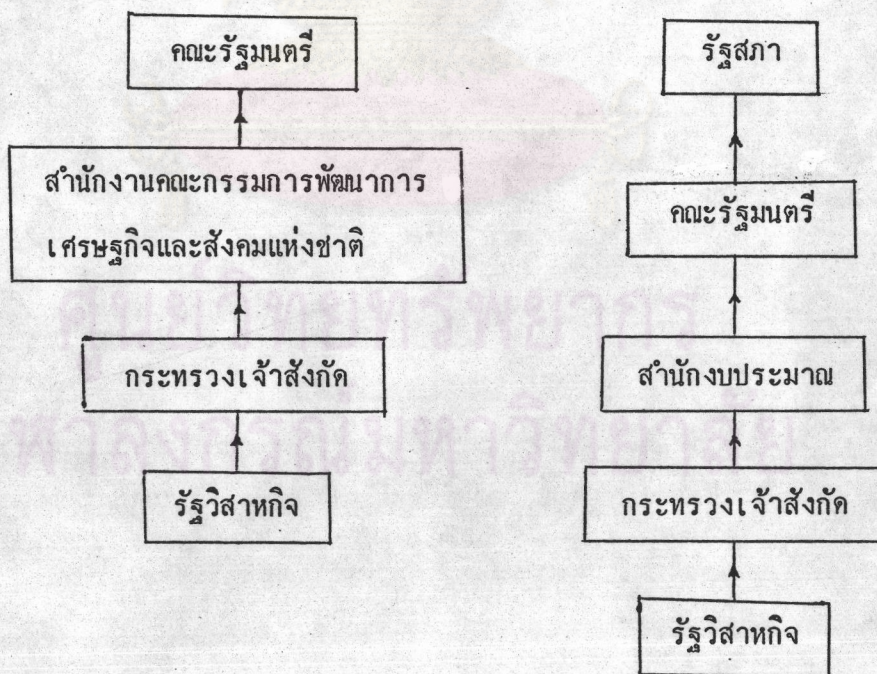
งบลงทุน เต็มตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบแล้วนั้น มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของโครงการ ก็ให้เสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา ก่อน แต่ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใด ก็ให้เสนอมาในงบลงทุนประจำปี

2) ให้รัฐวิสาหกิจ เสนองบลงทุนและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ข้างต้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

3) งบลงทุน เต็มตามโครงการที่ ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แล้วรัฐวิสาหกิจต้อง เสนองบลงทุนประจำปีต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างน้อย 20 วัน ก่อนวันเริ่มงวดการบัญชีต่อไป

งบลงทุนดังกล่าวนี้ เป็นงบลงทุนที่มีได้ใช้จากงบประมาณแผ่นดิน จึงมีขั้นตอนการเสนอเพื่อพิจารณาจากองค์กรต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว แต่สำหรับงบลงทุนที่ใช้จากงบประมาณแผ่นดิน จะต้องเสนอสำนักงานงบประมาณเพื่อพิจารณาด้วย ดังนั้น งบลงทุนทั้งสองกรณี จึงมีวิธีการเสนององค์กรต่างๆ เพื่อพิจารณาต่างกัน ดังจะเปรียบเทียบให้เห็นจากแผนภูมิ ดังต่อไปนี้



: การพิจารณาของงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ใช้จากงบประมาณแผ่นดิน

: การพิจารณาของงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ได้ใช้จากงบประมาณแผ่นดิน

2.1.4 ก่อนกระทำการดังต่อไปนี้ต้องได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน

- 1) การกำหนดหรือการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าเสื่อมราคา หรือ นโยบายหรือวิธีการในการคำนวณค่าเสื่อมราคา
- 2) การตีราคาพัสดุ วัตถุดิบ สินค้าระหว่างผลิตและสินค้าสำเร็จรูปคงเหลือโดยปกติให้ใช้ราคาทุนหรือราคาตลาด แล้วแต่ราคาใดจะต่ำกว่า การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การคำนวณต้นทุนการผลิต และการตีราคาของคงเหลือดังกล่าวข้างต้น
- 3) การจัดสรรกำไรสะสม
- 4) การฝากเงินกับธนาคารที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ
- 5) การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินยืมทรงซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ
- 6) การจ่ายเงินยืมทรงให้แก่หน่วยงานหรือบุคคลอื่นที่นอกเหนือไปจากการจ่ายเพื่อกิจการภายในวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ

2.1.5 ก่อนดำเนินการใดอันจะเป็นผลก่อนนี้เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐวิสาหกิจต้องทำโครงการเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

2.2 การควบคุมกำกับหลังกระทำการ

การควบคุมกำกับหลังกระทำการเป็นมาตรการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำที่ผ่านการอนุมัติมาแล้ว รวมทั้งการกระทำที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องผ่านการอนุมัติ เพื่อเยียวยาแก้ไขการกระทำนั้นๆ โดยองค์กรควบคุมกำกับ ซึ่งมีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อการกระทำนั้นๆ

วิธีการควบคุมกำกับหลังกระทำการขององค์กรควบคุมกำกับ มีดังนี้

2.2.1 คณะรัฐมนตรีอาจมีมติยกเลิกมติเดิมที่อนุมัติโครงการต่างๆ ไปแล้ว ถ้าพิจารณาเห็นว่าก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศ หรือเนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป

2.2.2 รัฐวิสาหกิจต้องทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อให้ทราบผลงานในปีที่ล่วงแล้ว นอกจากนี้ รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจหน้าที่ที่จะ

สั่งให้รัฐวิสาหกิจชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัด
ก่อนนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของ
รัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้

2.2.3 ทุกกระยะรอบเวลา 3 เดือน นับจากเดือนที่เริ่มบัญชีการเงิน ให้
รัฐวิสาหกิจรายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานและงบทำการให้กระทรวงการคลังภายใน
30 วัน นับจากวันสิ้นระยะเวลา 3 เดือน นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจจะต้องส่งรายงานการประชุม
คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจทุกครั้งต่อกระทรวงการคลังเป็นประจำ

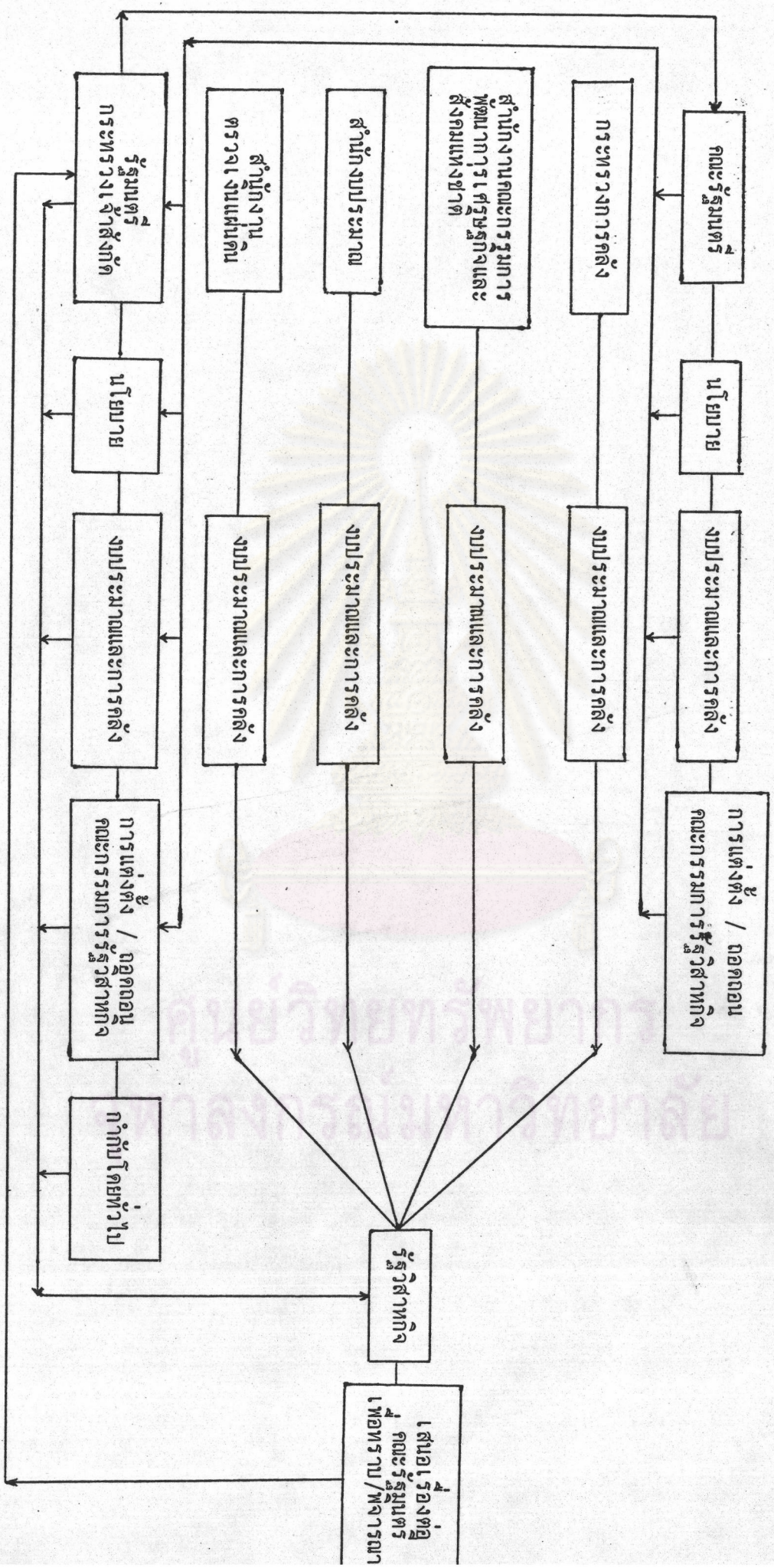
2.2.4 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ควบคุมกำกับหลังกระทำการ กล่าวคือ
จะเป็นผู้สอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง และในการสอบบัญชี ถ้าปรากฏว่ามีข้อบกพร่อง ให้สำนักงาน
ตรวจเงินแผ่นดินแจ้งข้อบกพร่องและวิธีการแก้ไขให้รัฐวิสาหกิจและประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจ
นั้นทราบ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นทันที

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานตรวจเงิน
แผ่นดิน ให้เสนอเรื่องให้กระทรวงการคลังวินิจฉัย คำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังให้ถือเป็น
เด็ดขาด

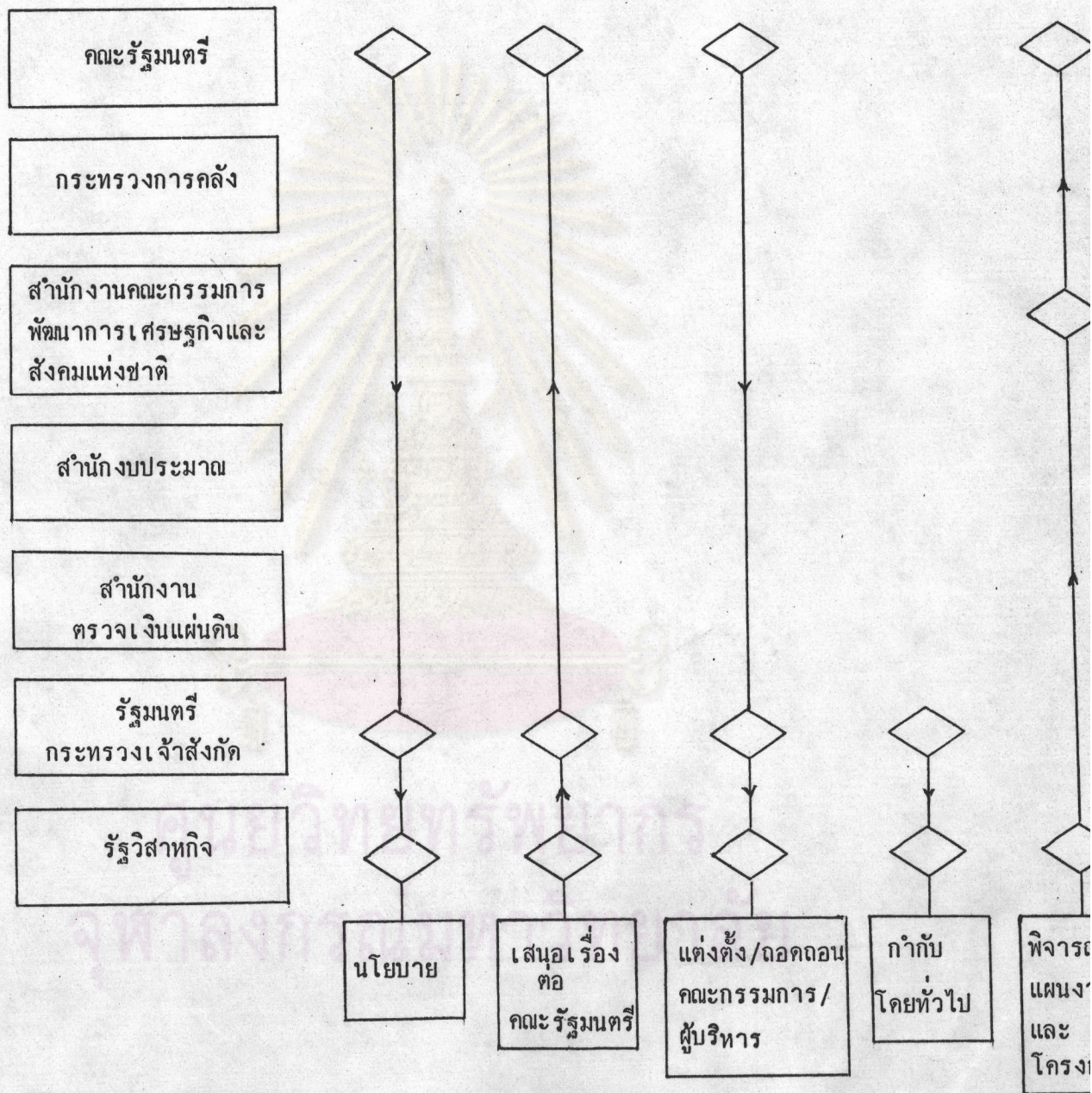
นอกจากนี้ ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุน
ของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแจ้งข้อแก้ไข
ให้รัฐวิสาหกิจทราบ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป วิธีการในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย
เป็นมาตรการของรัฐในการควบคุมรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่
ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย กระทำผ่านองค์กรต่างๆ ของรัฐ ดังปรากฏในแผนภูมิ ต่อไปนี้

: วัฏจักรในการควบคุมรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย



: ขั้นตอนในการควบคุมรัฐวิสาหกิจในประเทศ



3. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกำกับ

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐ จัดตั้งขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายเฉพาะในการดำเนินงาน และให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง แต่เป็นความอิสระภายใต้ การควบคุมกำกับจากรัฐหรือองค์กรของรัฐ ซึ่งระบบการควบคุมกำกับเป็นการใช้อำนาจตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

ดังนั้น การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจกระทำผ่านองค์กรต่างๆ ของรัฐ โดยอาศัยอำนาจ ตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามบางกรณีอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในการ ควบคุมกำกับขึ้นได้ ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

3.1 กฎหมายปกครอง โดยเฉพาะหลักเรื่องการกระจายอำนาจ

รัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งให้เป็นองค์กรอิสระ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะกระจาย อำนาจทางบริการ กล่าวคือเพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ มีบุคลากรและงบประมาณ ของตนเอง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากรัฐ

ในทางปฏิบัติปรากฏว่าหลักเรื่องการกระจายอำนาจทางบริการยังไม่มีระบบ รัฐวิสาหกิจบางแห่งในบางเรื่องอิสระมากเกินไป บางแห่งบางเรื่องอิสระน้อยเกินไป เนื่องจาก ยังไม่มีการแยกกลุ่มหรือจัดระบบควบคุมให้ดี²⁴

นอกจากนี้ องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจของไทย นอกจากไม่เข้าใจ ในสาระสำคัญของเรื่องความเป็นอิสระของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ประกอบกับ กระบวนการในการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยทั่วไปยังเป็นไปในลักษณะที่ความขยำยความดับทกฎหมาย ที่ให้อำนาจควบคุมกำกับออกไปมากกว่าที่พระราชบัญญัติจัดตั้งให้อำนาจไว้ ตลอดจนความคิดที่ว่า กระบวนการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจไม่ต่างอะไรกับการควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานราชการต่างๆ ก่อให้ เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในการบรรลุจุดมุ่งหมายและเจตนารมณ์ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

²⁴ สัมภาษณ์, อมร จันทรสมบูรณ์, เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, 24 ตุลาคม 2532.

กล่าวคือ "มีความสัมพันธ์กันอยู่มากกว่า องค์การกระจายอำนาจอย่างรัฐวิสาหกิจ ควรมีความเป็นอิสระเพียงใด องค์การควบคุมกำกับก็ต้องการควบคุมอย่างใกล้ชิดและเข้มงวดทั้ง ในด้านการบริหารทั่วไปและการบริหารบุคคล ส่วนองค์การกระจายอำนาจก็เรียกร้องในเรื่อง ความเป็นอิสระแต่ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจเองกลับบริหารโดยอิงระบบราชการอย่างมาก"²⁵

ย่อมแสดงว่า องค์การควบคุมกำกับและองค์การที่ถูกควบคุมกำกับต่างเคยชินกับ ระบบราชการและปฏิบัติตามกันต่อมา จนทำให้เกือบลืมไปว่ารัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กร อีกรูปแบบหนึ่งของรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์พิเศษเพื่อความคล่องตัวในทางกฎหมาย การบริหาร การเงิน และการตัดสินใจในเชิงธุรกิจ เช่น เกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomie) ตามหลักการกระจายอำนาจ รัฐจึงกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง ให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีอิสระในการ ดำเนินการเชิงธุรกิจแยกต่างหากจากรัฐ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับโดยคณะรัฐมนตรีและ ส่วนราชการที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ ไม่ใช่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กร ควบคุมกำกับอย่างที่ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายพิเศษ (พระราชบัญญัติ) และด้วยเหตุผล เฉพาะแต่ละแห่ง ตลอดจนมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิม อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายมหาชนแล้ว รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึง ไม่ใช่หน่วยงานที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐ (pouvoir hiérarchique) แต่อยู่ภายใต้ อำนาจควบคุมกำกับ (pouvoir de tutelle) ส่วนราชการที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับไม่อาจใช้อำนาจบังคับบัญชาซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้กับหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาของตน ต่อองค์กรที่มีความอิสระ ในทางกฎหมายอย่างเช่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติได้ แต่จะต้องควบคุมกำกับภายในขอบ เขตที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เรื่องใดที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจน จึงจะสั่งให้ดำเนินการได้ เรื่องใดที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนราชการที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับย่อมไม่มีอำนาจ กระทำได้ การตีความขยายอำนาจออกไปจะกระทำมิได้ ย่อมขัดกับหลักกระจายอำนาจในการ จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาดังกล่าว

²⁵สัมภาษณ์, โภกิติน พลกุล, รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการและวิเทศสัมพันธ์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง, 15 ตุลาคม 2532.

3.2 พระราชบัญญัติจัดตั้ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะกำหนดวัตถุประสงค์ของรัฐในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งแตกต่างกันหรือคล้ายคลึงกันบ้างตามลักษณะของกิจกรรม สำหรับการควบคุมกำกับจะบัญญัติคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ และถ้าพิจารณาการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดตั้ง จะเห็นข้อบกพร่องซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังนี้

3.2.1 พระราชบัญญัติจัดตั้ง ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่ชัดเจน เปิดช่องให้มีการตีความขยายอำนาจขององค์กรควบคุมกำกับ ดังเช่น รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดตีความขยายขอบอำนาจของตนตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ซึ่งบัญญัติด้วยถ้อยคำคล้ายคลึงกัน คือ

"ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ..."

รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดมักจะตีความคำว่า "มีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป" ว่าเป็นอำนาจสั่งการได้ทั่วไป เช่นเดียวกับอำนาจบังคับบัญชา และจะสั่งการให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการอย่างใดก็ได้ ซึ่งเป็นการตีความขยายอำนาจของตนเองผิด ถือเป็น การขยายอำนาจของตนโดยทางเนื้อหาของกฎหมาย

ดังนั้น ในทางปฏิบัติขอบเขตอำนาจขององค์กรควบคุมกำกับคือรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ ดูเหมือนว่าจะไม่มีข้อจำกัดใดๆ อันจะทำให้แตกต่างไปจากอำนาจของรัฐมนตรีในการควบคุมบังคับบัญชาที่มีเหนือข้าราชการในกระทรวงของตนแต่อย่างใด ซึ่งปรากฏว่ารัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดใช้อำนาจ "สั่งการ" ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการตามแนวทางที่ตนชี้แนะ และด้วยวิธีการที่ตนกำหนดขึ้น ทำให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอยู่ไม่น้อย นอกจากนี้ในบางครั้งเมื่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจพิจารณาเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติตามที่รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด "สั่งการ" ได้ก็จะปฏิเสธไม่ทำตามเพราะเป็นการสั่งการเกินขอบอำนาจตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่าการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว ส่งผลให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ถูกปลดออกจากตำแหน่ง

ปัญหาในเรื่องนี้ มีกรณีตัวอย่าง ได้แก่ กรณีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ควบคุมกำกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เสนอเรื่องปลดคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไปในวาระจร โดยให้เหตุผลแต่เพียงว่า พิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมแล้ว

เห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่น ซึ่งมีใช้กรรมการโดยตำแหน่ง
ขึ้นใหม่

อีกกรณีหนึ่งคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน มีคำสั่งที่ 55/2531 ปลดคณะกรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (กวท.) โดยอ้างอำนาจ "กำกับโดยทั่วไป" ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งและอำนาจในการปลด กวท. "เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย"

ทั้งสองกรณีดังกล่าว ส่งผลให้มีการดำเนินการทางการเมืองด้วยการนำไปสู่ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดทั้งสอง ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18/2532 เมื่อวันที่ 19-20 กรกฎาคม 2532 และยุติลงด้วยมติไว้วางใจ เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2532

สำหรับปัญหาในทางกฎหมาย มีข้อที่น่าพิจารณาคือ กวท.ได้นำปัญหาดังกล่าว ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุม กำกับ ซึ่งในเรื่องการสั่งปลด กวท. โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิเคราะห์บทกฎหมายและวินิจฉัยอย่างถูกต้องตรง ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดไม่มีอำนาจสั่งการอันเป็นกิจการที่ อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ มีเพียงอำนาจกำกับดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ไม่มีอำนาจ "สั่งการ" ต่อคณะกรรมการได้ และการกำกับดูแลจะต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายใน เรื่องนั้นๆ ให้อำนาจไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจสั่งการโดยทั่วไปเสมือนเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐมนตรีเป็นเพียงผู้ควบคุมกำกับ หาใช่ผู้บังคับบัญชาไม่

อนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะกำหนดอำนาจควบคุมกำกับ ของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเข้มงวดเท่าที่จำเป็น แต่โดยลักษณะการดำเนินงานในเชิงธุรกิจ จะต้องมีการแสวงหากำไรและประโยชน์จากธุรกิจ สภาพความสัมพันธ์ระหว่างผู้ควบคุมกำกับกับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจึงต้องอาศัยความไว้วางใจระหว่างกันค่อนข้างสูง พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งหลายซึ่งมีวัตถุประสงค์ในเชิงธุรกิจ จึงมีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดหรือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจถอดถอนคณะกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงได้โดยมิได้ระบุเงื่อนไขใด ๆ กล่าวคือเมื่อรู้สึกไม่ไว้วางใจในการบริหาร ก็สามารถสั่งให้บุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าวออกจาก ตำแหน่ง และตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าทำหน้าที่แทนได้ทันที

กรณีของพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจฉบับเดียวที่กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจของรัฐมนตรีผู้ควบคุมกำกับที่จะสั่งให้คณะกรรมการฯ (กทท.) ออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ เพราะมีความประพฤติก่อให้เกิดความเสียหายเท่านั้น การระบอบขอเขตอำนาจเช่นนี้ จึงผูกพันรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดที่จะต้องใช้ดุลพินิจให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนี้ออกจากตำแหน่งได้ เฉพาะกรณีเดียวเท่านั้น จะอ้างเงื่อนไขอื่นใดไม่ได้ทั้งสิ้น ไม่ว่านโยบายของรัฐบาลหรือเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ถ้อยคำในพระราชบัญญัติจัดตั้งที่ระบุว่า "เพราะมีความประพฤติก่อให้เกิดความเสียหาย" ก็เป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง ต้องอาศัยอำนาจดุลพินิจและการตีความพอสมควร ซึ่งบางครั้งอาจผิดพลาดได้

3.2.2 พระราชบัญญัติจัดตั้ง ให้ความสำคัญต่อมติคณะรัฐมนตรีโดยมิได้คำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมาย (legality)

กล่าวคือ การใช้มาตรการในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจขององค์กรควบคุมกำกับจะปรากฏการสั่งการโดยอ้างมติคณะรัฐมนตรี และให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งที่รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจที่จะสั่งให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ถือได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งมิได้คำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี จึงบัญญัติแต่เพียงการสั่งให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี มิได้ระบุให้ถือปฏิบัติเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ซึ่งก็ปรากฏว่ามีมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายบังคับใช้อยู่เป็นจำนวนมากไม่น้อย

ดังนั้น ถ้ารัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดใช้ดุลพินิจของตนผิดพลาด สั่งการให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลเสียหายก็จะติดตามมาไม่มากนักน้อย

3.3 ระเบียบของทางราชการ

ความมุ่งหมายประการสำคัญประการหนึ่งที่รัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจก็คือ ต้องการให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความคล่องตัวทั้งด้านการเงินและการดำเนินการ เพื่อให้แตกต่างกับระบบราชการ แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจยังคงติดระบบราชการ กล่าวคือองค์กรควบคุมกำกับมักจะปฏิบัติต่อรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกับหน่วยราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเฉพาะขั้นตอน

การพิจารณาเรื่องต่างๆ ยังคงใช้ระบบเดิมของทางราชการ (red tape) ก่อให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการดำเนินงานทางธุรกิจ ซึ่งต้องการความรวดเร็ว และที่สำคัญในบางครั้งต้องแข่งขันกับเอกชน ความล่าช้าดังกล่าวบางครั้งก่อให้เกิดผลเสียต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล่าช้าในการอนุมัติเงินกู้ และการจัดหางบประมาณ

ดังนั้น การนำระเบียบของทางราชการมาใช้กับรัฐวิสาหกิจ ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน²⁶ เพราะระเบียบราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อทำงานให้ถูกต้อง บางครั้งไม่ได้คำนึงถึงค่าใช้จ่าย ทำให้เสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายสูง²⁷ นอกจากนี้ระเบียบราชการย่อมเหมาะสมกับการปฏิบัติงานของราชการ และการอิงระเบียบราชการที่ไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจย่อมเป็นสิ่งไม่ดี แต่ถ้าไม่อิงระเบียบราชการ รัฐวิสาหกิจก็จะต้องมีระเบียบที่ดีกว่า ถ้าไม่มีระเบียบที่ดีกว่าแล้วปล่อยให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจแล้วแต่จะสั่งการ ก็คงไม่ดีไปกว่าอิงระเบียบราชการ²⁸ จึงปรากฏว่าแม้รัฐจะให้อิสระแก่รัฐวิสาหกิจ ให้อำนาจคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจออกกฎข้อบังคับในเรื่องต่างๆ บางครั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจก็ออกไม่ได้ที่จะอิงระเบียบราชการหรือไม่ก็ระบุไว้ว่าหากเรื่องใดข้อบังคับมิได้กำหนดไว้ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบราชการ เช่น ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น และส่วนใหญ่แล้วคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรทำหน้าที่อนุมัติข้อบังคับ จึงปรากฏระเบียบราชการสอดแทรกอยู่ในข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านการอนุมัติอยู่เสมอ

3.4 มติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่สำคัญองค์กรหนึ่งในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจและวิธีการในการควบคุมส่วนใหญ่จะกำหนดเป็นมาตรการในรูปของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันก็มีจำนวนไม่น้อยที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติตามของรัฐวิสาหกิจในแง่มุมต่างๆ

²⁶ สัมภาษณ์, โภทิน พลกุล, รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการและวิเทศสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 15 ตุลาคม 2532.

²⁷ สัมภาษณ์, เผ่าพัชร ชวนะลิขิกร, ผู้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 31 ตุลาคม 2532.

²⁸ สัมภาษณ์, อมร จันทรสมบูรณ์, เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, 24 ตุลาคม 2532.

กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรี เป็นข้อยุติของการประชุมของฝ่ายปกครองสูงสุดที่มีลักษณะเฉพาะและมักจะเป็นการตัดสินใจในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือหาข้อยุติให้กับปัญหาใดปัญหาหนึ่งเท่านั้น²⁹

เมื่อพิจารณาถึงฐานะและลำดับชั้นในทางกฎหมาย แม้มติคณะรัฐมนตรีจะไม่ใช่มติที่ออกโดยฝ่ายบริหารซึ่งได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่โดยหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต้องบริหารราชการแผ่นดิน และภาระกิจสำคัญของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารก็คือ การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (to enforce the law) ทำให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมากมายในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ เพราะกฎหมายหลายฉบับรวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง ถอดถอนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนให้ความเห็นชอบหรือมีมติในเรื่องต่างๆ

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจลงมติในเรื่องต่างๆ ในรูปของมติคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีอำนาจออกกฎหมายใดที่เกินไปกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (เช่น พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด และกฎกระทรวง เป็นต้น) มติคณะรัฐมนตรีจึงเป็นคำสั่งในทางบริหาร (administrative order) ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ³⁰ กล่าวคือผูกพัน ผู้ใต้บังคับบัญชาตามระบบการบังคับบัญชา ซึ่งมีหลักการลงโทษทางวินัยกำกับอยู่³¹ หมายความว่า มติคณะรัฐมนตรีไม่อาจขัดแย้งกับกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาได้

²⁹ สุรพล ลีนิตไกรพจน์, "วิกฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย," วารสารนิติศาสตร์ 19 (มีนาคม 2532) : 108.

³⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 550/2491 วินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ใช่ลงมติให้มีผลนอกกฎหมายได้

³¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 68 บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสับสนุนนโยบายของรัฐบาลและต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ และมติคณะรัฐมนตรี..."

การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดอย่างร้ายแรง"

แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรต่างๆ และสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นการกระทำในทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในทางปกครอง (pouvoir reglementaire) เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจที่มีอยู่แล้วโดยปรกติของระบบรัฐสภา

กล่าวอีกนัยหนึ่ง มติคณะรัฐมนตรีอาจนำไปสู่การรับรองหรือให้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายได้ โดยการออกกฎหมายในรูปแบบต่างๆ รองรับ ในกรณีเช่นนี้ การฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีจะมีความผิดตามกฎหมายนั้นๆ

จะเห็นได้จาก พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะบัญญัติให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามมติคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐวิสาหกิจจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอยู่มากมาย และในบางครั้งก็ก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติตามของ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

3.4.1 มติคณะรัฐมนตรีขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ให้อำนาจรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมานั้นดำเนินกิจการอย่างกว้างขวางตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง

กรณีที่รัฐวิสาหกิจกระทำการใดๆ ตามอำนาจที่ได้รับจากพระราชบัญญัติจัดตั้ง แต่การกระทำนั้นต้องห้ามหรือขัดกับมติคณะรัฐมนตรี การกระทำดังกล่าวจะถือว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพียงใด³² และถ้าปรากฏว่ารัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ

³² สุรพล ลีนิติไกรพจน์, "วิกฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย," วารสารนิติศาสตร์ 19 (มีนาคม 2532) : 108.

จัดตั้ง เช่นเดียวกันสั่งให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้งนั้น ปัญหาทางกฎหมายที่คิดตามมาคือ รัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดหรือไม่ โดยการระงับ ยกเลิก หรือเพิกถอนการกระทำนั้นๆ หรือไม่ ถ้ารัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด การกระทำตามอำนาจที่ได้รับจากพระราชบัญญัติจัดตั้งนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นได้เสมอ เพราะคณะรัฐมนตรีมีการประชุมและลงมติกันทุกสัปดาห์ และไม่มีข้อจำกัดในทางเนื้อหา กล่าวคือคณะรัฐมนตรีจะมีมติในทางใดๆ ก็ได้ เนื่องจากไม่มีองค์กรใดทำหน้าที่ตรวจสอบ หรือมีมติคณะรัฐมนตรีจำนวนน้อยที่ถูกรตรวจสอบโดยองค์กรอื่น

ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในทางที่จะขัดแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งได้ ซึ่งมีตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2520³³ กำหนดให้รัฐวิสาหกิจฝากเงินกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น วันแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง ซึ่งขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้งการประปานครหลวง³⁴ ซึ่งบัญญัติให้การประปานครหลวงเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารอื่นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย³⁵ บัญญัติให้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารตามระเบียบของคณะกรรมการ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

³³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0203/ว. 49 เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520" 21 มีนาคม 2520.

³⁴ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2522 มาตรา 18.

³⁵ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 42.

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งระบุให้รัฐวิสาหกิจเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ดังนั้น จึงอาจเป็นธนาคารอื่นที่ไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจก็ได้ ในขณะที่มติคณะรัฐมนตรีจำกัดไว้แต่เพียงธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2529³⁶ มอบอำนาจให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ³⁷

3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2524³⁸ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบของพนักงานและลูกจ้างประจำของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งถือปฏิบัติ ซึ่งขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่กำหนดให้เรื่องดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ³⁹ เป็นผู้กำหนด

³⁶ดูรายละเอียดของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1.2.2 (2)

³⁷พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 18(5)
พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 29(5)

³⁸สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0202/ว.199 เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบของพนักงานและลูกจ้างประจำของรัฐวิสาหกิจ" 18 กันยายน 2524.

³⁹พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 18(6)
พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 29(5)

4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2522⁴⁰ พิจารณาเรื่องความคล่องตัวของรัฐวิสาหกิจและระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 ลงมติว่ารัฐวิสาหกิจใดที่ไม่มีความคล่องตัวอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 และจะออกระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นใช้เอง ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พิจารณาบทวนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเสียใหม่ โดยเห็นว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติแก่รัฐวิสาหกิจต่างๆ เป็นอันมาก และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 มิได้ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้นมติดังกล่าวยังขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ให้อำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ ดังนี้

"รัฐวิสาหกิจใดที่ไม่มีความคล่องตัว อันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการว่าจ้างและจัดซื้อของทางราชการ ก็ให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ ออกระเบียบที่วางขึ้นใช้เองตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ให้อำนาจไว้ โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน"

คณะรัฐมนตรีลงมติ เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2522⁴¹ เห็นชอบกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเดิมเสียใหม่ ดังนี้

"รัฐวิสาหกิจใดที่ไม่มีความคล่องตัวอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 และจะออกระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นใช้เองให้เสนอคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจพิจารณาก่อน"

⁴⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0203/ว.76 เรื่อง ความคล่องตัวของรัฐวิสาหกิจและระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522, 2 พฤษภาคม 2522.

⁴¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0203/ว.115 เรื่อง ความคล่องตัวของรัฐวิสาหกิจและระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522" 13 กรกฎาคม 2522.

สำหรับกรณีระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 มติคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวปฏิบัติสำหรับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ซึ่งมีถึง 61 แห่งและประกอบกิจการหลายประเภท แต่ละประเภทก็มีขนาด (ทรัพย์สิน ทุน กำลังคน) แตกต่างกันไป

การเบิกจ่ายเงินสำรองและการเปลี่ยนแปลงรายการงบลงทุน กำหนดให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีอำนาจโอน เปลี่ยนแปลงรายการได้ภายในหมวดเดียวกัน ทั้งนี้ ราคาของแต่ละหน่วยต้องไม่เกินวงเงินขั้นต่ำของแต่ละหมวดที่กำหนดไว้คือ หนึ่งแสนบาท ซึ่งอาจจะมี ความคล่องตัวสำหรับรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กที่มีกิจกรรมทางการลงทุนน้อย แต่ในกรณีรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่กลับว่ายังไม่มี ความคล่องตัวเท่าที่ควร เช่น กรณีการก่อสร้างแหล่งผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นกิจการที่ต้องการเงินลงทุนสูงมาก ดังนั้น ความคล่องตัวในการบริหาร งบลงทุนจึงจำเป็นต้องการดำเนินงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงจำเป็นต้องมีการ โอนเปลี่ยนแปลงรายการและต้องเสนอขออนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ และเป็นผลให้การบริหารงบลงทุนไม่เป็นไปด้วยความคล่องตัวเท่าที่ควร เนื่องจาก ยังมีหลักเกณฑ์บางประการไม่เหมาะสมกับขนาดและลักษณะการดำเนินงาน ทำให้มีรายการต้อง เสนอขออนุมัติในขั้นสุดท้ายต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาก เกินควร

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอ ว่าจากการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพบว่า รัฐวิสาหกิจบางแห่งจัดทำทรัพย์สินทำนอง หลีกเลี้ยง เพื่อไม่ต้องเสนองบลงทุนตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 โดยจ่ายจากเงินกองทุนสงเคราะห์ กองทุนบำเหน็จ หรือจากสวัสดิการต่างๆ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นว่า การปฏิบัติดังกล่าวเป็นการใช้จ่ายจากงบ ทำการอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ไม่มีหน่วยราชการใดที่มีอำนาจควบคุมดูแล โดยตรง และการใช้จ่ายดังกล่าวมีผลกระทบต่อกำไรหรือขาดทุนของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งด้วย จึงควรกำชับให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจดูแลการอนุมัติใช้จ่ายงบทำการให้เป็นไปโดยประหยัดและ ตามนโยบายของรัฐบาล และดูแลมิให้มีการหลีกเลี้ยงการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุน พ.ศ. 2522⁴²

⁴² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0202/15402 เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ" 13 สิงหาคม 2525.

3.4.2 มติคณะรัฐมนตรีชี้คักกับพระราชบัญญัติอื่น ๆ

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีการประชุมกันทุกสัปดาห์ ทำให้มีมติคณะรัฐมนตรีออกมา มากมาย และมีมติคณะรัฐมนตรีบางฉบับที่ชี้คักกับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1) มติคณะรัฐมนตรีชี้คักกับพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

ตามความในมาตรา 9(5) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ระบุว่า พนักงานของรัฐวิสาหกิจนอกจากต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้าม กล่าวคือไม่เคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็น โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

ต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2519⁴³ ให้รัฐวิสาหกิจถือ ปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ในคดีอื่นซึ่งมิใช่ความผิด ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เมื่อพ้นโทษมาเกิน 2 ปีแล้ว หัวหน้าส่วนราชการ เจ้าของงบประมาณที่เทียบเท่าอธิบดีขึ้นไปอาจพิจารณาจ้างเข้าเป็นลูกจ้างได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีให้รับบุคคลผู้พ้นโทษมาเกิน 2 ปี ชี้คักกับ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

2) มติคณะรัฐมนตรีชี้คักกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2524⁴⁴ ห้ามรัฐวิสาหกิจปรับปรุง โครงสร้างค่าจ้างเงินเดือน ค่าครองชีพ หรือสวัสดิการเป็นอันขาด เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งชี้คักกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

⁴³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0202/ว.86 เรื่อง การจ้าง บุคคลต้องโทษจำคุกในคดีอาญาเป็นลูกจ้างประจำและชั่วคราว" 2 กันยายน 2519.

⁴⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0203/ว.198 เรื่อง โครง- สร้างค่าจ้างเงินเดือนของพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ" 17 กันยายน 2524.

กรณี ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1338/2525 ระหว่าง สหภาพแรงงานพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย ผู้เป็นโจทก์ กับการทำเรือแห่งประเทศไทย ในฐานะจำเลย ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า จำเลยเป็นรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ตามความในพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 20 ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจหน้าที่ยับยั้งการกระทำใดๆ ของการทำเรือแห่งประเทศไทยซึ่งขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีได้ ส่วนพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทยก็เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ต้องอยู่ใต้อำนาจบังคับของมติคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน การที่โจทก์และจำเลยตกลงกันปรับปรุงอัตราค่าจ้างและเงินเดือนโดยไม่ได้กำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน เป็นการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการเงินของรัฐวิสาหกิจอันเป็นประโยชน์ของแผ่นดิน จึงไม่มีผลบังคับ แม้การตกลงดังกล่าวได้ดำเนินการตามขั้นตอนโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ก็ไม่เป็นเหตุให้กลับกลายเป็นข้อตกลงที่ใช้บังคับได้ สหภาพแรงงานพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจนำข้อตกลงดังกล่าวมาฟ้องบังคับให้การทำเรือแห่งประเทศไทยปฏิบัติตามได้

มีข้อนำสังเกตเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ดังนี้

- (1) มติคณะรัฐมนตรีสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งการทำเรือแห่งประเทศไทย แต่ขัดกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกัน
- (2) รัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่
- (3) การกระทำตามขั้นตอนที่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จะถูกลบล้างโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

ศูนย์วิทยุหอพระยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จะเห็นได้ว่า ต้องพิจารณาคำบังคับที่เหนือกว่าระหว่างพระราชบัญญัติจัดตั้งและมติคณะรัฐมนตรีกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งข้อพิพาทแรงงาน⁴⁵ในกรณีนี้เป็นเรื่องระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งสามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับสภาพการจ้างในบางเรื่อง แต่สำหรับการปรับปรุงโครงสร้างค่าจ้าง เงินเดือน ค่าครองชีพหรือสวัสดิการ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญประกอบกับการดำเนินกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าวจึงต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีก่อน และถ้าจะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์เพียงประการเดียว ก็จะมีผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจได้ ศาลฎีกาจึงวินิจฉัยคดีโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะซึ่งสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล และมติคณะรัฐมนตรีที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งในกรณีนี้ไม่มีคำบังคับเหนือกว่าพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

⁴⁵มีคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายแรงงาน ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2825/2525 กรณีมีมติคณะรัฐมนตรีให้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ออกจากตำแหน่งซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และคดีได้ผ่านการพิจารณาของศาลแรงงานแล้ว ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อจัดระเบียบในการจ้าง การใช้กฎหมายแรงงานและการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเมื่อมีการเลิกจ้างลูกจ้างรัฐวิสาหกิจโดยไม่เป็นธรรม ศาลแรงงานย่อมมีอำนาจพิจารณาและสั่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน มาตรา 49 ได้ มิใช่เป็นการก้าวล่วงไปในอำนาจของฝ่ายบริหาร ส่วนมติคณะรัฐมนตรีเป็นการดำเนินการของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่อาจใช้บังคับในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยอำนาจของกฎหมายได้

กรณีนี้ ศาลฎีกาพิจารณาถึงประโยชน์ส่วนบุคคลที่ต้องเสียไปเนื่องจากการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม และเป็นเรื่องโดยเฉพาะระหว่างนายจ้างและลูกจ้างไม่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต่างกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1338/2525 ดังที่กล่าวข้างต้น



3.4.3 มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม

มติคณะรัฐมนตรีแม้ไม่ใช่กฎหมาย แต่ก็มีสภาพบังคับกับรัฐวิสาหกิจโดยที่ไม่มีข้อจำกัดในทางเนื้อหา ทำให้มีมติคณะรัฐมนตรีจำนวนไม่น้อยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและยังคงใช้บังคับอยู่ แต่มติคณะรัฐมนตรีเหล่านั้นไม่ได้รับการตรวจสอบโดยองค์กรอื่นหรือถูกตรวจสอบเพียงจำนวนน้อย ซึ่งตัวอย่างของมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ได้แก่

1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติเรื่องต่างๆ

กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า ขณะนี้เรื่องต่างๆ ที่นำเสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณามีเป็นจำนวนมาก บางเรื่องไม่ใช่เรื่องนโยบายหรือเรื่องสำคัญ และบางเรื่องเป็นเรื่องปฏิบัติตามปกติซึ่งมีระเบียบปฏิบัติแน่นอนอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องนำมาเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นการเสียเวลา สมควรมอบให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงลงมติว่า เรื่องที่ไม่ใช่ในนโยบายหรือไม่ใช่เรื่องสำคัญ และมีระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้วให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่ง หรือปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

จะเห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวขาดความเหมาะสม เนื่องจากในทางปฏิบัติมีการนำเรื่องระดับนโยบายหรือเรื่องที่มีความสำคัญ เช่น กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเสนอให้นายกรัฐมนตรีเห็นชอบ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ โดยอ้างมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ดังกล่าว ซึ่งการมอบอำนาจตามมตินี้ น่าจะหมายความว่าเฉพาะงานประจำเท่านั้น ไม่รวมถึงนโยบายหรือเรื่องที่มีความสำคัญๆ แต่เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการมอบอำนาจดังกล่าว ไม่ได้ระบุชี้ชัดว่าจะมอบอำนาจในเรื่องใดได้บ้าง ทำให้ผู้มีอำนาจอนุมัติใช้ดุลพินิจส่วนตัวโดยแท้ในการพิจารณาอนุมัติ ซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดปัญหาตามมา

จากกรณีดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์⁴⁶ คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้ให้ทัศนะว่า

⁴⁶สัมภาษณ์, อมร จันทรสมบูรณ์, เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, 24 ตุลาคม 2532.

"มติคณะรัฐมนตรีที่ขาดความเหมาะสม เช่น มติเมื่อวันที่ 13 ธ.ค. 2520 นั้นให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ จะต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไปว่าเรื่องใดสมควรทำได้ แต่เนื่องจากมติดังกล่าวไม่เหมาะสมและขาดความชัดเจน จึงสมควรแก้ไขโดยระบุให้ชัดว่าเรื่องอะไรบ้างที่สามารถเสนอเพื่อทราบได้"

2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524⁴⁷ ห้ามข้าราชการ และพนักงานองค์การของรัฐสมรสกับผู้อยู่พหุและผู้ลี้ภัย ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

2.1) เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ห้ามไม่ให้ข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสหรืออยู่กันอย่างสามีภรรยากับผู้พหุหรือผู้ลี้ภัยซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.2) ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทุกกระทรวง ทบวง กรม กำชับข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐในสังกัดให้ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด หากปรากฏว่าข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ให้ถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ ซึ่งแสดงถึงความไม่ชอบด้วยเหตุผลที่นำมาบังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจด้วย โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ "หากพิจารณาเฉพาะการบังคับใช้กับข้าราชการ คำสั่งนี้ก็ดูเหมือนจะมีเหตุผลที่ไม่น่าหนักใจฟังได้พอสมควร (แต่จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นอีกประเด็นหนึ่ง) โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาลึกลงไปว่าเป็นกรณีข้าราชการฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ปฏิบัติราชการตามจังหวัดชายแดนที่มีผู้อยู่พหุ แต่ครั้งเอาจำสั่งดังกล่าวมาใช้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยไม่แยกแยะว่ารัฐวิสาหกิจมีลักษณะแตกต่างโดยธรรมชาติจากส่วนราชการ ก็อาจจะเกิดการบังคับที่ไร้เหตุผลขึ้นไม่ได้"⁴⁸ กล่าวคือ ถ้าพนักงานสำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาลหรือพนักงานองค์การสะพานปลาทำการสมรสกับผู้อยู่พหุก็ไม่น่าจะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

⁴⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0202/ว.31 เรื่อง ห้ามข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสกับผู้อยู่พหุและผู้ลี้ภัย" 10 กุมภาพันธ์ 2524.

⁴⁸ สุรพล ลีนิตไกรพจน์, "กรณีสถาบัน วท. : ภาพสะท้อนของปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทย," วารสารนิติศาสตร์ 19(กันยายน 2532) : 153 - 154.

3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2528⁴⁹ ให้ส่วนราชการ และ รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติตามระเบียบการกักหน้ของประเทศ พ.ศ. 2528

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างระเบียบการกักหน้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ตาม มติของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ต้องการ กู้เงินมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต้องปฏิบัติตามระเบียบการกักหน้ของประเทศ ซึ่งได้กำหนด หลักเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการทั้งทางเศรษฐกิจและการเงิน และจำกัดขอบ เขตการระหน้ของการกู้เงินจากต่างประเทศไว้เป็นสัดส่วนกับรายได้จากต่างประเทศจากการขาย สินค้าและบริการ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมดูแล การกู้เงินของประเทศให้เป็นไปตาม ระเบียบที่กำหนด แต่ระเบียบและหลักเกณฑ์การกู้เงินและรูปแบบของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นยังไม่ เหมาะสมและไม่เป็นผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร ได้แก่⁵⁰

1. หลักเกณฑ์และระเบียบส่วนใหญ่มุ่งเพื่อควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศ ทำให้ขาดหลักเกณฑ์ในการควบคุมดูแลการกู้เงินจากภายในประเทศที่ต่อเนื่อง แม้ว่าระเบียบการ กักหน้ของประเทศ พ.ศ. 2528 จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายหน้ของประเทศ ครอบคลุมถึงการกู้เงินจากภายในประเทศด้วย แต่ก็เน้นหนักไปในการกู้เงินภายในประเทศเพื่อ เป็นเงินบาทสมทบโครงการ เงินกู้ต่างประเทศเป็นสำคัญ

2. ระบบการพิจารณาและกลั่นกรองโครงการที่ขอกู้เงิน เพื่อจัดทำเป็นแผนเงิน กู้เท่าที่ผ่านมาขาดความชัดเจน ทำให้โครงการที่ได้รับอนุมัติหลายโครงการขาดการกลั่นกรองที่ดี พอ จึงไม่สามารถเบิกจ่ายเงินกู้ได้ ทำให้เสียค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้เป็นจำนวนไม่น้อย

3. ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดให้การพิจารณาเปรียบเทียบความสำคัญและความจำเป็น ระหว่างโครงการเงินกู้ต่างๆ กับโครงการที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งมีความสัมพันธ์กันเท่าที่ควร ทั้งๆ ที่โครงการเงินกู้ก็ต้องใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดินในการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดปัญหาโครงการเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติแล้วแต่ขาดงบประมาณเงินบาทสมทบ เพราะมิได้กำหนดให้สำนักงานงบประมาณซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำและบริหารงบประมาณ เข้าร่วมในการ จัดทำแผนเงินกู้ตั้งแต่เริ่มแรก ทำให้โครงการเงินกู้บางโครงการเกิดความล่าช้าหรือมีสัดส่วน เงินบาทสมทบจากเงินงบประมาณสูงเกินไป

⁴⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0203/ว.60 เรื่อง ระเบียบ การกักหน้ของประเทศ พ.ศ. 2528" 29 มีนาคม 2528.

⁵⁰ เฉลิมศักดิ์ จันทรมิ, "การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในทางกฎหมาย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 103.

4. ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิม (Refinance) จากต่างประเทศไว้ให้ชัดเจน และการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิมนั้นย่อมต้องเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการกู้ใหม่และบางกรณีอาจต้องเสียค่าปรับให้แก่แหล่งเงินกู้เดิมตามสัญญาอีกด้วย นอกจากนี้การกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิมอาจเป็นผลให้ประเทศขาดความเชื่อถือและมีผลทำให้เงื่อนไขในการกู้ยืมครั้งใหม่ของประเทศนั้นๆ ไม่ผ่อนปรนเหมือนเดิม ฉะนั้นการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิมจะต้องกระทำโดยรอบคอบ แต่ปัจจุบันยังไม่มีระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่รัดกุมเพียงพอ

5. ไม่มีหลักเกณฑ์ควบคุมขอบเขตการกู้เงินจากแหล่งต่างๆ ภายในประเทศและจากต่างประเทศที่ชัดเจน ซึ่งในปัจจุบันการกู้เงินภายในประเทศ รัฐบาลกู้เงินจากระบบธนาคารอันอาจเป็นผลให้มีการเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจมากก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้ และการกู้จากระบบธนาคารดังกล่าวมีผลโดยตรงทำให้ต้องพิมพ์ธนบัตรออกมาใช้เพิ่มขึ้น จึงมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดเงินเฟ้อขึ้นได้ สำหรับการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน (กระทรวงการคลัง) ได้มีการกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนหรือตลาดการเงินทั่วไปในสัดส่วนที่มากขึ้น เนื่องจากกระทำได้ง่าย มีเงื่อนไขน้อยเพราะดำเนินธุรกิจด้านนี้โดยตรง แต่อัตราดอกเบี้ยจะสูงและคิดอัตราดอกเบี้ยแบบลอยตัวตามอัตราตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนระยะเวลาชำระหนี้สั้น ดังนั้นการกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนจะก่อให้เกิดภาระหนี้สูงและสร้างความไม่แน่นอนแก่ภาระการชำระหนี้มากกว่าแหล่งเงินกู้ของรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ นอกจากนี้จะเป็นภาระในการตั้งงบประมาณรายจ่ายชำระหนี้ของรัฐบาลมากเกินไปอีกด้วย ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีระเบียบหรือหลักเกณฑ์ควบคุมขอบเขตการกู้เงินทั้งจากภายในประเทศและการกู้เงินในต่างประเทศจากแหล่งสถาบันการเงินเอกชนหรือตลาดการเงินเอกชนที่ชัดเจน

6. ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ มีลักษณะเป็นการได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีให้ช่วยคณะรัฐมนตรีควบคุมและบริหารการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศจึงไม่เด็ดขาดและชัดเจนเท่าที่ควร เพราะอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่คณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น การควบคุมให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินกู้จึงบังคับใช้ให้ได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐวิสาหกิจอาจขออนุมัติโครงการโดยตรงจากคณะรัฐมนตรีหรือยกเว้นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบดังกล่าวได้อยู่เสมอโดยไม่ต้องผ่านคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ

นอกจากนี้ โครงสร้างของคณะกรรมการหนี้ของประเทศซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการและคณะกรรมการประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงาน และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณู กรมบัญชีกลาง กรมวิเทศสหการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง การปฏิบัติงานจึงอยู่ในรูปแบบของการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงไม่สามารถสั่งงานหรือประสานงานกับหน่วยงานสำคัญในด้านต่างๆ ที่มีบทบาทรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศในด้านต่างๆ ได้ ซึ่งได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานปรมาณูได้ก็เท่าที่ควร เพราะมิได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาและหน่วยงานทั้งสองดังกล่าว แม้จะมีฐานะเทียบเท่ากรม แต่ในทางปฏิบัติงานเทียบเท่ากับเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง จึงมีส่วนทำให้การควบคุมดูแลหน่วยงานต่างๆ ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบการก่อหนี้ของประเทศหรือที่คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศกำหนดจึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับนโยบายของกระทรวงการคลัง สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานปรมาณูในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ

มีข้อสงสัยเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมอีกประการหนึ่งคือ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทุกฉบับให้อำนาจในการดำเนินการต่างๆ ให้แก่คณะกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจในการตัดสินใจและการดำเนินการทางบริหารต่างๆ ส่วนการดำเนินการบางเรื่องที่สำคัญๆ ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เช่น การขอกู้เงิน การขออนุมัติเพิ่มทุน ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งหมายความว่ารัฐวิสาหกิจนั้นๆ จะต้องดำเนินโครงการต่างๆ ในเรื่องดังกล่าวได้โดยลำพัง แต่ขั้นตอนสุดท้ายคือการขออนุมัติให้ความเห็นชอบโครงการต่างๆ ที่ระเตรียมมาเรียบร้อยแล้วเท่านั้นที่จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องราวไป โดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจดุลพินิจ (pouvoir discrétionnaire) ที่จะให้ความเห็นชอบในเรื่องนั้นๆ หรือไม่ก็ได้

แต่ในภาวะการณ์ปัจจุบันนี้ คณะรัฐมนตรีได้ใช้ดุลพินิจ "ล่องหน้า" โดยไม่พิจารณาข้อเท็จจริงเฉพาะรายอีกต่อไปแล้ว โดยออกระเบียบต่างๆ กำหนดเรื่องเหล่านั้นโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เช่นระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พงศ. 2528 หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการ

กำหนดผลประโยชน์ตอบแทนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ⁵¹ เป็นต้น สภาพดังกล่าวจะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายโดยเฉพาะในเรื่องหลักการใช้อำนาจดุลพินิจในทางกฎหมายมหาชนหรือไม่เพียงใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้ดุลพินิจไว้เป็นการล่วงหน้าโดยไม่พิจารณาข้อเท็จจริงเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ เช่นนี้ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่⁵²

3.4.4 มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชัดเจน

การบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีกับรัฐวิสาหกิจหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การที่รัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ในบางครั้งพบปัญหาว่า ถ้อยคำของมติคณะรัฐมนตรีคลุมเครือ เขียนไม่ชัดเจน ทำให้เข้าใจได้หลายอย่าง ซึ่งอาจเกิดจากมีศัพท์เฉพาะหรือมีการสร้างประโยคที่ทำให้เกิดความสับสน เป็นไปได้ว่าอาจเกิดจากการกระทำทั้งโดยจงใจและไม่จงใจของผู้เขียนหรือเจตนาารมณ์ของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าผู้เขียนจะได้ใช้ความพยายามเพื่อให้ชัดเจนก็ตาม ก็เกิดข้อสงสัยขึ้นได้ในการนำมามติคณะรัฐมนตรีมาบังคับใช้ จึงจำเป็นต้องอาศัยการตีความ⁵³ เพื่อช่วยให้สามารถยึดถือและปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้อย่างถูกต้อง

แต่อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชัดเจน ต้องอาศัยการตีความดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าต่อการถือปฏิบัติและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากต้องหารือหรือทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เช่น ตัวอย่างในกรณี ต่อไปนี้

1. ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือเวียนแจ้งมติคณะรัฐมนตรีเรื่องต่างๆ นั้น บางครั้งมติคณะรัฐมนตรีใช้คำว่า "ทางราชการ" บางครั้งใช้คำว่า "ส่วนราชการ"

⁵¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0202/ว.76 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ" 21 พฤษภาคม 2523.

⁵² สุรพล ลีนิติไกรพจน์, "วิกฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย," วารสารนิติศาสตร์ 19 (มีนาคม 2532) : 107 - 108.

⁵³ การตีความ หมายถึง การที่ตัวอักษรให้ความหมายชัดเจน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่จะต้องพิเคราะห์ 2 ด้านคือ

1. การพิเคราะห์ตัวอักษร
2. การพิเคราะห์เหตุผลหรือเจตนาารมณ์ของกฎระเบียบหรือผู้บัญญัติ

เพื่อให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้อย่างถูกต้อง จึงต้องมีการหารือว่า คำว่า "ทางราชการ" และ "ส่วนราชการ" ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจด้วยหรือไม่ เช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 เรื่องการฟ้องร้องส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ "คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบจึงเรียนมาเพื่อโปรดแจ้งให้ส่วนราชการในสังกัดถือปฏิบัติต่อไป"⁵⁴

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี⁵⁵ เกี่ยวกับการหารือกับมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชัดเจนนี้ว่า กรณีที่มติคณะรัฐมนตรีใช้คำว่า "ทางราชการ และหรือส่วนราชการ" นั้นยังคลุมเครือและมีที่ใช้ต่างกัน จะคลุมถึงรัฐวิสาหกิจหรือไม่ั้น ถ้ามีข้อสาระให้หารือเป็นรายๆ ไป

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524⁵⁶ ห้ามข้าราชการ และพนักงานองค์การของรัฐสมรสหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยากับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีถ้อยคำไม่ชัดเจน จึงมีส่วนราชการหารือไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในที่สุดสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงต้องส่งหนังสือเวียน⁵⁷ ชี้แจงอีกครั้งหนึ่งว่า

"ตามที่ได้ยืนยันมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการห้ามไม่ให้ข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยากับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย ซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น บัดนี้ได้มีส่วนราชการหารือมาว่า ข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสกับบุตรของผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย ซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกิดในประเทศไทยจะอยู่ในข่ายต้องห้ามตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วขอเรียนว่า ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 คำว่า "ผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย" ให้หมายความรวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าวที่ยังคงมีสถานะเป็นผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยด้วย"

⁵⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ สร.0203/ว.150 เรื่อง การฟ้องร้องส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ" 18 ธันวาคม 2517.

⁵⁵ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0703/284," 28 มกราคม 2518.

⁵⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ สร.0202/ว.31 เรื่อง ห้ามข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสกับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย" 10 กุมภาพันธ์ 2524.

⁵⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ สร.0202/ว.68 เรื่อง ห้ามข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสกับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย," 7 พฤษภาคม 2527.

3. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2517⁵⁸ เรื่องการจัตกรับ-ส่งข้าราชการและลูกจ้าง เห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอว่า เนื่องจากในปัจจุบันประเทศกำลังประสบวิกฤตการณ์เกี่ยวกับการขาดแคลนน้ำมันและรัฐบาลมีนโยบายที่จะประหยัดการใช้น้ำมัน ประกอบทั้งประชาชนได้วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการใช้น้ำมันรถยนต์ของทางราชการอยู่โดยทั่วไป ฉะนั้นทางราชการควรระงับโครงการจัตกรับ-ส่งข้าราชการไว้ก่อน สำหรับส่วนราชการที่ได้จัตกรับ-ส่งข้าราชการอยู่แล้วก็ให้ดำเนินการต่อไปได้ แต่ค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่นค่าน้ำมัน ค่าซ่อมแซม ฯลฯ ควรให้จ่ายจากค่าโดยสารที่เรียกเก็บจากข้าราชการ ห้ามจ่ายจากเงินงบประมาณ

เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ชัดเจน จึงมีส่วนราชการหารือไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ จึงต้องเวียนชี้แจงให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ทราบอีกครั้งหนึ่ง ดังนี้

ตามที่ได้ยืนยันมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2517 เรื่อง การจัตกรับ-ส่งข้าราชการและลูกจ้าง บัดนี้กระทรวงกลาโหมหารือว่า ขณะนี้องค์การและรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในสังกัดกระทรวงกลาโหมมีรับ-ส่งพนักงานเช่นเดียวกับข้าราชการ แต่ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิได้ระบุโดยชัดเจนว่าจะหมายความถึงองค์การและรัฐวิสาหกิจที่จะต้องถือปฏิบัติด้วยหรือไม่ เรื่องนี้กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากลักษณะการปฏิบัติงานขององค์การและรัฐวิสาหกิจนั้นแตกต่างกับการปฏิบัติราชการ กล่าวคือรัฐวิสาหกิจบางแห่งต้องดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตหรือปฏิบัติงานในเวลากลางคืน ซึ่งจำเป็นต้องจัตกรสำหรับรับ-ส่งพนักงานซึ่งปฏิบัติงานดังกล่าว และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจก็เพื่อมุ่งหวังให้บังเกิดผลกำไร การจัตกรับ-ส่งให้แก่พนักงานย่อมมีความจำเป็นเพราะจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพสามารถเพิ่มกำไรให้สูงขึ้น และรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลก็มีคณะกรรมการบริหารงานอยู่แล้ว จึงเห็นว่ามติดังกล่าวไม่ควรใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ แต่ควรให้อยู่ในดุลพินิจของกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ซึ่งรัฐวิสาหกิจสังกัด ที่จะพิจารณาว่าสมควรให้องค์การหรือรัฐวิสาหกิจนั้นจัตกรับ-ส่งพนักงานหรือไม่เพียงใด⁵⁹

⁵⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0201/ว.62 เรื่อง การจัตกรับ-ส่งข้าราชการและลูกจ้าง" 19 มิถุนายน 2517.

⁵⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0201/ว.96," 4 กันยายน 2517.

จากลักษณะของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การนำมาบังคับใช้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพราะในที่สุดจะทำให้เสียทั้งเวลา ค่าใช้จ่าย และก่อให้เกิดความสับสนในการถือปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายทั้งหลายในการควบคุมกำกับ เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ นั้นมีความไม่เหมาะสมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย บางประการ ส่งผลให้การนำไปบังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจเกิดปัญหาทั้งในด้านการควบคุมกำกับองค์กร และการกระทำ กล่าวคือ

1. การควบคุมกำกับองค์กร เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งและมติคณะรัฐมนตรีไม่ชัดเจนทำให้องค์กรควบคุมกำกับตลอดจนรัฐวิสาหกิจเกิดความเข้าใจสับสน ทั้งในด้านนโยบาย และการบริหาร ตลอดจนด้านงบประมาณและการคลัง ซึ่งนำไปสู่ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน และส่งผลถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องเพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจ เนื่องจากต้องอาศัยการตีความและเปิดโอกาสให้มีการตีความขยายขอบอำนาจของตนโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ประกอบกับการนำระเบียบของทางราชการซึ่งเป็นระบบที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานเชิงธุรกิจมาใช้กับรัฐวิสาหกิจอย่างไม่เหมาะสม
2. การควบคุมกำกับการกระทำ ทั้งการใช้มาตรการในการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบก่อนกระทำการและการตรวจสอบหลังกระทำการ ซึ่งองค์กรควบคุมกำกับอาศัยกฎเกณฑ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความบกพร่องบางประการดังกล่าวมาแล้ว เป็นมาตรการในการควบคุมกำกับ ทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายในการควบคุมกำกับไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

ดังนั้น สภาพปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นที่มาของ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม สมควรที่องค์กรควบคุมกำกับจะต้องนำมาพิจารณาและหาทางแก้ไขต่อไป เพื่อให้วัตถุประสงค์ในการควบคุมกำกับบรรลุผลตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย