

การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติในประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ

การนำแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมกำกับมาใช้ในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ ซึ่งมีรูปแบบการปกครองเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย คือ ประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ โดยที่ประเทศฝรั่งเศสมีระบบกฎหมายแบบ Civil Law และมีความเจริญก้าวหน้าทางกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะกฎหมายปกครองเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ความรู้เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของประเทศฝรั่งเศสก็ถูกนำไปเป็นตัวอย่างในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ส่วนประเทศอังกฤษนั้นเป็นต้นกำเนิดของระบบ Common Law ซึ่งเป็นต้นแบบของสกุลกฎหมายหลักของโลกเช่นเดียวกัน

ดังนั้นก่อนที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย จึงควรทำการศึกษามาตรการต่างๆ ที่ประเทศทั้งสองใช้อยู่ เพื่อเป็นแนวทางให้การวิเคราะห์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยเด่นชัดขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดดังต่อไปนี้

I. การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติในประเทศฝรั่งเศส

1. ความหมายและลักษณะของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ¹

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ (loi) เรียกว่าองค์การของรัฐบาลหรือองค์การมหาชน (Établissement Public) แต่องค์การมหาชนทุกแห่งซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจเสมอไป กล่าวคือในประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรที่เรียกว่าองค์การมหาชนทั้งที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจและไม่ใช่อะไรก็ตาม

¹รัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส แยกประเภทตามลักษณะการจัดตั้งได้ 2 ประเภทคือ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายเอกชน ได้แก่ห้างหุ้นส่วนบริษัทตามกฎหมายพาณิชย์ และรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายมหาชน ได้แก่ องค์การของรัฐบาลหรือองค์การมหาชน (Établissement Public)

องค์การมหาชนที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล มีความอิสระแยกต่างหากจากรัฐ แต่มีได้ประกอบกิจกรรมทางอุตสาหกรรมเพื่อการค้าหรือมีลักษณะในเชิงพาณิชย์ (ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของความเป็นรัฐวิสาหกิจ) มีขอบอำนาจหน้าที่และสถานะทางกฎหมายค่อนข้างชัดเจน มีความอิสระในการบริหารงบประมาณและการบริหารบุคคลของตนเองในระดับหนึ่ง แต่โดยที่มีได้ประกอบกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จึงมิได้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่างองค์การมหาชนดังกล่าวได้แก่ สถานศึกษา มหาวิทยาลัยต่าง ๆ โรงพยาบาล และสถานสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

สำหรับองค์การมหาชนที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจและจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เช่น เดียวกันนั้น ศาสตราจารย์ R. Drago² ได้อธิบายลักษณะไว้ดังนี้

"ลักษณะของวิสาหกิจในทางอุตสาหกรรมเหล่านี้เหมือนกับวิสาหกิจเอกชน เจ้าหน้าที่ขององค์กรทำงานภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน การดำเนินการเป็นไปในทางการค้า การฟ้องร้องดำเนินคดีกระทำในศาลยุติธรรม เกี่ยวกับการเงิน การบัญชี มีลักษณะเช่นเดียวกับวิสาหกิจทางการค้า แต่ในอีกกรณีหนึ่ง เนื่องจากสภาพกิจการขององค์กรประเภทนี้เป็นบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Nature) จึงเป็นเหตุให้รัฐต้องเข้าควบคุมและกำหนดนโยบายให้ปฏิบัติตาม ดังนั้น องค์กรเช่นนี้จึงตกอยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน"

รูปแบบองค์การมหาชนเหมาะสมที่จะได้รับผิดชอบจัดทำกิจการประเภทบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพื่อตอบสนองประโยชน์ของมหาชนเป็นส่วนรวม แต่โดยที่บริการสาธารณะแก่สังคมจำเป็นต้องอาศัย "อำนาจมหาชน" (puissance publique) บางประการด้วย ซึ่งองค์การมหาชนจะมีอำนาจดังกล่าวได้ก็โดยที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงไม่อาจจัดตั้งตามเงื่อนไขในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายเอกชนได้ หากจะต้องจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนอันได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้นสถานภาพทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจนี้จึงเป็นสถาบันตามกฎหมายมหาชน และมีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น³

²W. Friedmann, Government Enterprise : A Comparative Study (New York : Columbia University Press, 1970), P. 313.

³จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน(รัฐวิสาหกิจ)ในกฎหมายไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 148.



ดังนั้น องค์การมหาชน (Établissement public) จึงเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายเฉพาะ⁴ ให้มีความอิสระระดับหนึ่ง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐหรือองค์กรที่รัฐ มอบหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นลักษณะสำคัญที่สุดที่ทำให้เห็นความแตกต่างจากส่วนราชการ ของฝรั่งเศส (ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล) มีอิสระทางการเงินและทางการบริหารพอสมควรและ จัดตั้งขึ้นโดยมีความมุ่งหมายพิเศษเป็นการเฉพาะของแต่ละองค์กร

กล่าวโดยสรุป องค์กรของรัฐบาลหรือองค์การมหาชนที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ มี ลักษณะในทางกฎหมายดังนี้

1. ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษของแต่ละองค์กร คือ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ⁵ (la loi) เทียบได้กับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติของประเทศไทย
2. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐหรือมีอิสระในทางกฎหมาย
3. มีอิสระในการบริหารงานและมีงบประมาณของตนเอง กล่าวคือมีอิสระในการ ดำเนินการ (Principe d' autonomie)
4. ดำเนินกิจกรรมการผลิตเพื่อขายแลกกับราคาให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ กล่าวคือ มีอิสระในเชิงพาณิชย์

จะเห็นได้ว่า แม้้องค์การมหาชนของประเทศฝรั่งเศสจะมีความอิสระตามที่กล่าวมา แล้ว แต่เนื่องจากเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยมีความมุ่งหมายพิเศษ ดังนั้นจึงจำเป็นต้อง อยู่เองที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุม กล่าวคือมีความอิสระตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ (de centralisation par Service) แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยที่รัฐประสงค์จะให้ รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นองค์การมหาชนมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน (มิใช่เป็นเพียงนิติบุคคล ตามกฎหมายเอกชน เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชน) เพื่อประโยชน์ในการ ควบคุมกำกับโดยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชนและให้มีสิทธิพิเศษในความเป็นนิติบุคคลมหาชน

⁴หากนำคุณลักษณะขององค์การมหาชนของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าว มาเทียบเคียงกับ ลักษณะการจัดตั้ง "รัฐวิสาหกิจ" ของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า องค์การมหาชนดังกล่าวมีสถานะ ทางกฎหมายใกล้เคียงกับรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

⁵ดูรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ (la loi) ของประเทศฝรั่งเศสในภาค ผผนวก ค.

เช่น การที่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่ตกอยู่ในการบังคับคดี และการให้พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับความคุ้มครองหรือมีความรับผิดชอบ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ทางปกครอง เป็นต้น

การควบคุมที่รัฐปฏิบัติต่อองค์การมหาชนดังกล่าวนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการควบคุมกรณีพิเศษเฉพาะคือ "การควบคุมกำกับกึ่งบังคับบัญชา" (*tutelle quasihiérarchique*) เนื่องจากลักษณะการควบคุมกำกับประเภทนี้มีความใกล้เคียงกับการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอย่างมาก ซึ่งการควบคุมกำกับที่เข้มงวดต่อองค์กร เช่นนี้ มีขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่รัฐให้ความเป็นอิสระด้วยการจัดตั้งองค์กรนอกระบบราชการมาดำเนินการที่อยู่นอกขอบเขตงานบริการสาธารณะดั้งเดิมของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะเป็นกรณีๆ ไป เพื่อให้เกิดความคล่องตัว กล่าวคือเป็นองค์กรพิเศษภายในฝ่ายปกครอง ทำให้การควบคุมกำกับของรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะใกล้เคียงกับการควบคุมบังคับบัญชา

องค์การมหาชนหลายๆ แห่งที่มีอยู่ในประเทศฝรั่งเศส ได้รับความเป็นอิสระในการดำเนินงานแต่ก็จำเป็นต้องยอมรับรูปแบบการควบคุม "กึ่งบังคับบัญชา" ที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น

นักกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส ได้ทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยศึกษาเปรียบเทียบถึงความแตกต่างระหว่างระบบการควบคุมกำกับที่มีอยู่เดิมต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นกับระบบการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจซึ่งเนื้อหาของกิจกรรมแตกต่างกัน ในที่สุดก็สรุปได้ว่า การควบคุมกำกับขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีลักษณะเป็น "การควบคุมกำกับทางปกครอง" (*tutelle administrative*) ในขณะที่การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจทั้งหลายมีลักษณะเป็น "การควบคุมกำกับทางเศรษฐกิจ" (*tutelle économique*) ซึ่งมีความมุ่งหมาย วิธีการ และที่มาแตกต่างไปจากการควบคุมกำกับทางปกครองที่มีมาแต่เดิม กล่าวคือ การควบคุมกำกับทางเศรษฐกิจมีความเป็นมาของตนเองโดยเอกเทศและเป็นกระบวนการที่รัฐกำหนดให้มีขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่รัฐยอมให้รัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระในทางการเงินและในทางเทคนิค ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และอำนาจในการควบคุมกำกับทางเศรษฐกิจย่อมหมายถึง การที่รัฐมีอำนาจกำหนดนโยบายในการบริหารรัฐวิสาหกิจอีกด้วย

⁶ คุรยละเอียดเกี่ยวกับความหมายของการควบคุมบังคับบัญชาซึ่งกล่าวไว้แล้วในบทที่ 2

หลักโดยทั่วไปของการควบคุมกำกับทางเศรษฐกิจนั้น ถือว่าการตัดสินใจที่สำคัญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรที่ควบคุมกำกับก่อนเสมอ แต่มิใช่ว่าการตัดสินใจทุกเรื่องจะต้องผ่านความเห็นชอบก่อนทุกครั้ง เพราะการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต้องการการตัดสินใจที่ฉับไวและทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นการขอความเห็นชอบจึงจำกัดเฉพาะเรื่องที่สำคัญจริงๆ เช่น การตัดสินใจในการลงทุนจำนวนมากๆ การตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ และการขึ้นราคาสินค้าหรือบริการในกรณีที่เป็นบริการสาธารณะ เป็นต้น

การควบคุมกำกับทางเศรษฐกิจสามารถแยกพิจารณาการควบคุมกำกับได้ 2 กรณีคือการควบคุมกำกับตัวบุคคลและการควบคุมกำกับการกระทำ

กรณีการควบคุมกำกับตัวบุคคล (tutelle sur les personnes) นั้น รัฐเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอย่างกว้างขวางในการแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ เพราะความเป็นอิสระของรัฐวิสาหกิจเกิดจากเหตุผลทางเทคนิคของการจัดตั้งองค์กรแยกออกไปจากฝ่ายปกครองเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานเท่านั้น

สำหรับการควบคุมกำกับการกระทำ (tutelle sur les acts) รัฐถือการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนด ไม่ใช่ระเบียบหรือกฎหมายที่บัญญัติเพื่อกำหนดความต้องการของการกระทำ

จะเห็นได้ว่า "อำนาจควบคุมกำกับ" (pouvoir de tutelle) มิได้มีความหมายชัดเจนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งหมด เนื่องจากการควบคุมกำกับที่กระทำต่อองค์กรอิสระแต่ละแบบคือองค์กรกระจายอำนาจทางปกครองและองค์กรกระจายอำนาจบริการ (รัฐวิสาหกิจ) ก็มีเนื้อหาแตกต่างกันไป ตามความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และความจำเป็นขององค์กรอิสระนั้นๆ

โดยที่การควบคุมกำกับองค์การมหาชนของฝรั่งเศสทั้งในทางทฤษฎีและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีลักษณะใกล้เคียงกับการควบคุมกำกับทางปกครองไว้ที่รัฐปฏิบัติต่อองค์การ-ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ กระบวนการควบคุมกำกับนั้นกลับใกล้เคียงกับการควบคุมบังคับบัญชา

ดังนั้น การควบคุมกำกับองค์การมหาชนจึงไม่มีระบบพิเศษเป็นเอกเทศ มีการปฏิบัติหน้าที่ที่หลากหลายแตกต่างกันไปตามลักษณะกิจกรรมของแต่ละองค์กร ทำให้ความเป็นอิสระของรัฐวิสาหกิจได้รับความกระทบกระเทือน เนื่องจากรัฐหรือผู้ที่ใช้อำนาจควบคุมกำกับพยายามอธิบายการใช้อำนาจของตนต่อรัฐวิสาหกิจ โดยเทียบเคียงจากอำนาจที่ตนปฏิบัติจนเคยชินต่อองค์การมหาชน ทำให้เนื้อหาสาระของการควบคุมกำกับทางเศรษฐกิจถูกบิดเบือนไป

2. องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ

การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ กระทำโดยองค์กรต่างๆ ของรัฐ ดังต่อไปนี้

2.1 ฝ่ายปกครอง

การควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยฝ่ายปกครองกระทำใน 2 ลักษณะ ซึ่งอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการควบคุมเพื่อแบ่งการควบคุมของฝ่ายปกครองให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ชั้นแรกเป็นการควบคุมกำกับเหนือบุคคล (La tutelle sur la personne) และชั้นที่สองคือ

7 การควบคุมกำกับทางปกครอง เป็นกระบวนการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้ความเป็นอิสระในเชิงการเมืองแก่องค์การปกครองท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งมีความต้องการพิเศษของตนแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ และแลกเปลี่ยนกับการยอมให้ความเป็นอิสระในการจัดองค์กรแยกออกไปจากฝ่ายปกครองส่วนกลางแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น กล่าวคือมีอำนาจปกครองและอำนาจทางการเงินเป็นของตนเองต่างไปจากส่วนกลาง โดยที่รัฐจะควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติภายในขอบอำนาจแห่งกฎหมาย ฉะนั้นรัฐไม่สามารถดำเนินการใดๆ โดยอ้างอำนาจควบคุมกำกับ หากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แม้ว่าการกระทำนั้นจะไม่สมเหตุผลหรือปราศจากผลตอบแทนที่คุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ

การควบคุมทางการเงิน⁸ (Le contrôle financière)

การควบคุมกำกับเหนือบุคคลของรัฐวิสาหกิจโดยฝ่ายปกครอง⁹ มี 2 กรณีคือ การควบคุมคณะกรรมการบริหาร (Conseil d' administration) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำโดยทั่วไปของรัฐวิสาหกิจและการตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุน ฯลฯ

การควบคุมของรัฐต่อคณะกรรมการบริหาร กระทำโดยการแต่งตั้งและถอดถอนบรรดาสมาชิกของคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ อาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ la loi démocratisation du secteur public

อีกกรณีหนึ่งคือ การควบคุมผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองยังมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐเข้าไปประจำในรัฐวิสาหกิจอีกด้วย

การควบคุมทางการเงิน เป็นการตรวจสอบความถูกต้องทางบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ

สำหรับฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมรัฐวิสาหกิจคือ คณะกรรมการบริหารของสถาบันกองทุนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

2.1.1 คณะกรรมการบริหารของสถาบันกองทุนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม (Fonds de développement économique et social - F.D.E.S.) ซึ่งจะพิจารณาบทบาทในฐานะเป็นฝ่ายปกครอง ดังนี้

1) องค์การ¹⁰

ภายในองค์การของคณะกรรมการบริหารของสถาบันกองทุนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมประกอบด้วย 2 คณะ ทำหน้าที่แตกต่างกันกล่าวคือ คณะแรกเรียกว่า "คณะกรรมการอำนวยการ" (Conseil de direction) รับผิดชอบตรวจสอบทางเทคนิคเกี่ยวกับ

⁸ Surapon Leenitakraipot, Le Contrôle de l'Etat sur les Entreprises Publiques en Forme d' Etablissements Publics Nationaux, mémoire du D.E.A. de droit public, Strasbourg 1986, P.22.

⁹ Ibid, P.26 - 27.

¹⁰ Ibid, P.75.

รายละเอียดของโครงการที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบ โดยคำนึงถึงเศรษฐกิจการเมืองและการเงินของรัฐมาประกอบการพิจารณาตรวจสอบ สำหรับคณะที่สองเป็น "คณะกรรมการพิเศษ" (Organes Spécialisés) ประกอบด้วยคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษ คำเนิการเกี่ยวกับการตรวจสอบรายละเอียดของแผนงานการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการพิเศษ คณะที่ 4 รับผิดชอบตรวจสอบเกี่ยวกับการพลังงาน และคณะกรรมการพิเศษ คณะที่ 8 ตรวจสอบเกี่ยวกับระยะทางการขนส่ง เป็นต้น

2) อำนาจหน้าที่¹¹

มาตรา 1 และมาตรา 2 ของกฎหมาย 55 - 1368 ลงวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1955 บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารของสถาบันกองทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ โดยให้ทำการตรวจสอบแผนงานทางการเงินของรัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง

นอกจากนี้ มาตรา 2 ของกฎหมาย 60 - 703 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 1960 บัญญัติให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบรัฐวิสาหกิจต้องปรึกษาคณะกรรมการอำนวยการ (Conseil de direction) ก่อนที่จะอนุมัติหรือเห็นชอบโครงการเกี่ยวกับการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

2.2 คณะผู้ตรวจเงินแผ่นดิน¹² (L'inspection des Finances)

1) บุคลากร ประกอบด้วย

1.1) ผู้ตรวจการใหญ่ จำนวน 18 คน

1.2) ผู้ตรวจการ (inspecteurs) และผู้ช่วยผู้ตรวจการ (inspecteurs adjoints) จำนวน 85 คน

คณะดังกล่าวทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายของประธานาธิบดี

¹¹ Ibid, P. 76 - 77.

¹² ชาอูซัย แสงศักดิ์, "ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส (ตอน 3), "วารสารกฎหมายปกครอง 2 (สิงหาคม 2526) : 21.

2) อำนาจหน้าที่

คณะผู้ตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจควบคุมทางการเงินของ
รัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติ ลงวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 1919 ให้อำนาจ
รัฐในอันที่จะแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการบริหาร สั่งให้คณะผู้ตรวจเงินแผ่นดินควบคุม
การบริหารได้และรัฐสามารถกำหนดแนวกิจกรรมของสถาบันดังกล่าวให้สอดคล้องกับภารกิจที่รัฐ
มอบหมายให้ทำได้

2.3 ศาลบัญชี (La Cour des Comptes)

ศาลบัญชี จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1807 เป็น
ศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะเรื่องหรือศาลปกครองพิเศษ (La Jurisdiction Administrative
Spécialisée)

การจัดระเบียบศาลบัญชีเป็นไปตามพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ.
1967 และกฤษฎีกาลงวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1968

1) บุคลากร¹³

ศาลบัญชีประกอบด้วยประธาน 1 คน ประธานคณะ 5 คน กองเซเยร์
แมตเทรอสส์ (Conseillers - maitres) รวบรวม 80 คน กองเซเยร์ - เรเฟรองแดร์
(Conseillers referendaires) และโอคิตเตอร์ (auditeurs) มากกว่า 150 คน หัวหน้า
อัยการ 1 คน และอัยการธรรมดาอีก 2 คน

Auditeur ชั้น 2 จะคัดเลือกจากผู้ที่ยังจากโรงเรียนการปกครองแห่ง-
ชาติ (L' Ecolenationale d' administrative) อย่างน้อยปีละ 2 คน ส่วนโอคิตเตอร์
ชั้น 1 จะคัดเลือกจากโอคิตเตอร์ ชั้น 2

Conseillers Referendaires ชั้น 2 จะคัดเลือกจาก Auditeur
ชั้น 1 ในอัตราส่วน 2 ใน 4 ที่เหลือจะคัดเลือกจากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้
โดยมีเงื่อนไขว่าต้องจบปริญญาตรีทางกฎหมาย มีอายุไม่ต่ำกว่า 36 ปี และรับราชการมาแล้ว

¹³ โภคิน พลกุล, เอกสารคำบรรยายวิชาปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดี
ปกครองในฝรั่งเศส คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528, หน้า 95. (อ้างสำเนา)

ไม่น้อยกว่า 10 ปี¹⁴

Conseillers Maitres จะคัดเลือกจาก Conseillers Referendaires ในอัตราส่วน 2 ใน 3 อีกครึ่งหนึ่งจะคัดเลือกจากเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของกระทรวงการคลัง โดยมีเงื่อนไขว่าต้องจบปริญญาตรีทางกฎหมาย อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี และรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี¹⁵

บุคลากรของศาลบัญชี ถือเป็นผู้พิพากษาที่มีหลักประกันในความเป็นอิสระ (l'inamovibilité) และมีสถานภาพเป็นข้าราชการตุลาการ (magistrats) มิใช่ข้าราชการพลเรือน¹⁶

2) อำนาจหน้าที่

ศาลบัญชี (La Cour des Comptes) มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน ประจำปี ค.ศ. 1976 บัญญัติให้รัฐบาลเสนอกฎหมายที่จะให้อำนาจแก่ศาลบัญชีในอันที่จะตรวจสอบบัญชีและการบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแต่เดิมนั้น คือ ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1977 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมบัญชีของรัฐวิสาหกิจคือ คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจ (La Commission de vérification des Comptes des Entreprises Publiques - C.V.C.E.P.)

ต่อมา รัฐสภาฝรั่งเศสได้โอนอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจมาให้ศาลบัญชีทำหน้าที่แทน ตามพระราชบัญญัติลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1976 มาตรา 7 บัญญัติว่า "ให้ยกเลิกคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจ (C.V.C.E.P.) ที่มีอยู่เดิม" และเพิ่มเติมบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ในมาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1967 "ให้ศาลบัญชีตรวจสอบบัญชีและการบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจ"

¹⁴ มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1941

¹⁵ มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1941

¹⁶ ชาญชัย แสงวงศ์, "ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรปและของประเทศไทย," วารสารกฎหมายปกครอง 7 (สิงหาคม 2531) : 316.

ก่อนการโอนอำนาจในการควบคุมรัฐวิสาหกิจให้แก่ศาลบัญชี ศาลบัญชีมี องค์คณะทั้งหมด 5 คณะ แต่ละคณะทำหน้าที่ควบคุมกระทรวงที่แตกต่างกันไป ภายหลังที่มีการ โอนอำนาจแล้ว ศาลบัญชีได้จัดตั้งองค์คณะขึ้นอีก 2 คณะ โดยให้ทุกคณะทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบบัญชีของกระทรวงใดก็ตามที่พิจารณาตรวจสอบรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงนั้นด้วย เช่น องค์คณะที่ 4 ทำหน้าที่ควบคุมกระทรวงที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการไปรษณีย์โทรเลขก็จะรับผิดชอบ ตรวจสอบรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับอิเล็กทรอนิกส์และไฟฟ้าด้วย เป็นต้น การจัดองค์คณะเช่นนี้ก็เพื่อ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการควบคุมตรวจสอบและติดตามประสิทธิภาพในทางการเงินของ องค์กรมทหาชนต่างๆ ในแต่ละส่วนที่เกี่ยวข้องกัน¹⁷

กล่าวคือ มาตรา 2 ทวิ ของกฎหมาย ลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1967 กำหนดให้ข้าราชการซึ่งรับราชการในกองหรือแผนกที่ทำหน้าที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจใน กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจใดหรือบุคคลใดก็ตามที่เคยรับผิดชอบในการควบคุมกำกับหรือ ควบคุมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจมีสิทธิได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลบัญชีในระดับกองเซเยร์ แมตต์เทรอสส์ (Conseiller maître) เพื่อทำหน้าที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ ซึ่งประสบ- การณ์ของบุคคลที่เคยควบคุมรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ นับว่าเป็นการช่วยเหลือศาลบัญชีเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ อำนาจของศาลบัญชีตามพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1976 (แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1967) มาตรา 6 ทวิ บัญญัติ ให้ศาลบัญชีตรวจสอบบัญชีและการบริหารกิจการขององค์การมหาชนอิสระของรัฐที่ดำเนินกิจการ ทางอุตสาหกรรมและการค้า (Les établissements Publiques de l'etat à caractere industrial et commercial) วิสาหกิจแห่งชาติ (Les entreprises nationales) บริษัทร่วมลงทุน (Les societes d' économie mixte) และบริษัทที่รัฐมีทรัพย์สินมากกว่า กึ่งหนึ่ง (Les sociétés anonymes dans lesquelles d'Etat possède la majorité du capital) องค์กรต่างๆ เหล่านี้ เป็นองค์กรที่ศาลปกครองได้ให้การยอมรับมาแต่ดั้งเดิม ว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ

¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "การควบคุมรัฐวิสาหกิจ โดยศาลบัญชีในประเทศฝรั่งเศส," วารสารนิติศาสตร์ 18 (กันยายน 2531) : 2.

อนึ่ง รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของศาลบัญชีไว้ด้วย โดยพิจารณาใน 2 ลักษณะ คือ

1. อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะทางปกครอง

ศาลบัญชีจะตรวจสอบคุณภาพของการบริหารงานในทางการค้าและทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในกรณีนี้ศาลบัญชีจะทำหน้าที่ในฐานะ "ฝ่ายปกครอง" (Activité Administrative) ทั้งนี้เพราะในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ศาลบัญชีเป็นเพียงผู้รายงานสภาพในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้แก่ฝ่ายปกครองเท่านั้น ฝ่ายปกครองจึงเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจในการบริหารงานและจัดหาผลประโยชน์อย่างแท้จริง โดยอาศัยข้อสั่งเกตที่ศาลบัญชีจัดทำขึ้น¹⁸

กล่าวคือ ศาลบัญชีมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการสั่งจ่ายเงินงบประมาณของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (ordonnateurs) ของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ หากพบว่าไม่ถูกต้องก็ส่งเรื่องให้ "ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง" (la Cour de discipline budgétaire et financière) พิจารณาต่อไป กับมีหน้าที่ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินและการทำรายงานประจำปี เสนอต่อประธานาธิบดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

2. อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นศาล

ศาลบัญชีมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีการจ่ายเงินแผ่นดินของเจ้าหน้าที่การคลังของทางราชการ (comptables publics) ทั้งหมดว่า บัญชีนั้นถูกต้องหรือไม่ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ (la loi) ลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1967 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่การคลังของทางราชการต้องเสนอบัญชีต่อหน้าศาลบัญชี¹⁹ และในการตรวจสอบบัญชีเช่นนี้ ศาลบัญชีมีอำนาจตรวจสอบได้เองโดยไม่ต้องมีใครร้องขอ

¹⁸ Surapon Leemitikraipot, Le Contrôle de l'Etat sur les Enterprise Publiques en Forme d'Etablissements Publics Nationaux, p. 79.

¹⁹ Ibid., p. 99.

เมื่อศาลตรวจสอบบัญชีเสร็จแล้วหากเห็นว่า บัญชีนั้นไม่ถูกต้อง ศาลจะมีคำวินิจฉัยเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ในขั้นแรกศาลจะมีคำวินิจฉัยชั่วคราว (arrêts provisoires) แล้วส่งให้เจ้าหน้าที่การคลังของทางราชการที่เกี่ยวข้องชี้แจงหรือโต้แย้ง คำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลภายในเวลาที่กำหนด หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมิได้ชี้แจงภายในเวลาที่กำหนด หรือศาลเห็นว่าคำชี้แจงฟังไม่ขึ้น คำวินิจฉัยชั่วคราวก็จะกลายเป็นคำวินิจฉัยที่เป็นที่สุด (arrêts définitifs) โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลบัญชีเฉพาะในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายต่อสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้ หากไม่อุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐสั่งยกอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่การคลังของทางราชการ (Comptables publics) ก็ต้องถูกทางราชการบังคับคดีสำหรับเงินที่ตนจ่ายผิดพลาดไป²⁰

3. วิธีการในการควบคุมกำกับ

ตามที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรต่างๆ ทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องอยู่เองที่จะต้องกำหนดมาตรการควบคุมกำกับไว้โดยเฉพาะ ซึ่งวิธีการในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ลักษณะคือ

3.1 การควบคุมกำกับองค์กรหรือบุคลากร

เริ่มต้นจากการควบคุมกำกับโดยอ้อมของรัฐสภาในการพิจารณาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ต้องการให้มีอำนาจมหาชน โดยมีลักษณะเป็นนิติบุคคลมหาชน จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สำหรับฝ่ายปกครอง การควบคุมกำกับเหนือบุคคลของรัฐวิสาหกิจ อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย²¹ ในการแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ และผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐเข้าประจำทำงานในรัฐวิสาหกิจอีกด้วย

²⁰ ชาญชัย แสงวงศ์, "ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรปและของประเทศไทย," : 316.

²¹ มาตรา 5 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ la loi démocratization du secteur public.

การควบคุมกำกับบุคคลหรือองค์กรรัฐวิสาหกิจโดยองค์กรของรัฐสามารถพิจารณาได้ 2 กรณี ดังนี้

3.1.1 การควบคุมกำกับด้านนโยบายและการบริหาร

1) การควบคุมกำกับด้านนโยบายและการบริหารของคณะกรรมการบริหารของสถาบันกองทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (F.D.E.S.) เห็นได้จากกรณีที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ต้องได้รับการตรวจสอบจากองค์กรนี้ก่อนเสมอ แม้แต่แผนงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจก็ต้องเสนอผ่านองค์กรนี้ตรวจสอบเช่นกัน

2) การควบคุมกำกับด้านนโยบายและการบริหารโดยศาลบัญชี²² รัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลบัญชีจะต้องส่งบัญชี (compte et bilan) ให้ศาลบัญชีตรวจสอบภายในระยะเวลา 1 เดือน นับตั้งแต่มีมติคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจที่อนุมัติบัญชีนั้นๆ รวมตลอดถึงเอกสารต่างๆ ที่จำเป็นและเกี่ยวข้อง เช่น รายการสิ่งของต่างๆ บัญชีแสดงการขาดทุนหรือกำไร เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจจะต้องส่งมอบคำชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือและสถานะทางการเงินของบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องด้วย

นอกเหนือจากเอกสารที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจโดยตรงแล้ว ศาลบัญชียังได้รับเอกสารจากหน่วยงานอื่นๆ อีกด้วย เช่น

(1) รายงานของผู้ตรวจสอบบัญชี (Commissaires aux comptes)

(2) รายงานของผู้ตรวจราชการของรัฐ (Contrôleurs d'Etat) ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ

²² สมคิด เลิศไพฑูรย์, "การควบคุมรัฐวิสาหกิจ โดยศาลบัญชีในประเทศฝรั่งเศส" วารสารนิติศาสตร์ : 7 - 10.

(3) รายงานของคณะกรรมการควบคุม (Commission de contrôle)

ไม่เพียงแต่เอกสารเท่านั้นที่ศาลบัญชีมีอำนาจเรียกจากหน่วยงานดังกล่าว แต่ยังมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้การได้ด้วย และอำนาจในการเรียกตัวบุคคลครอบคลุมตั้งแต่ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ผู้ดูแลทรัพย์สินสาธารณะ (Gestionnaire de fonds publiques) และบุคคลที่ทำหน้าที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจ ซึ่งบุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิปฏิเสธที่จะไม่ให้การต่อศาลบัญชี โดยอ้างว่าเป็น "ความลับในทางวิชาชีพ" (Le secret professionnel)

เมื่อได้รับข้อมูลหรือเอกสารต่างๆ แล้ว ศาลบัญชีจะแต่งตั้งกรรมการเจ้าของสำนวน (Rapporteur) 1 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสารดังกล่าว มอบให้แก่ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบรัฐวิสาหกิจ

หลังจากนั้น ศาลบัญชีจะเปิดโอกาสให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบชี้แจงรายละเอียดต่างๆ เพื่อเป็นการฟังความสองฝ่าย ก่อนที่จะจัดทำรายงานสภาพบัญชีและการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ รวมทั้งสรุปความเห็นของศาลไว้ในรายงานนั้นด้วย

จากวิธีการควบคุมกำกับของศาลบัญชีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าศาลบัญชีจะต้องจัดทำรายงาน ซึ่งสามารถแยกได้ 2 กรณีคือ รายงานที่ศาลจัดทำขึ้นเอง และรายงานที่ศาลจัดทำขึ้นโดยคำร้องขอของรัฐสภา

รายงานที่ศาลบัญชีจัดทำขึ้นเอง (rapport spontané) มี 2 ประเภทคือ

(1) รายงานทั่วไป²³จัดทำเพื่อรายงานและตั้งข้อสังเกตต่อประธานาธิบดีและรัฐสภาในเรื่องการบริหารและผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ และเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับฝ่ายบริหารที่ต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจ โดยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงการบริหารงานรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น ภาวะการกักเงินของรัฐวิสาหกิจ

²³พระราชบัญญัติ ลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1967 บัญญัติให้ศาลบัญชีจัดทำรายงานทั่วไปทุกๆ 2 ปี



ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นในขณะที่รายได้ต่ำ ทรัพย์สินแท้ๆ ของรัฐวิสาหกิจมีไม่เพียงพอ ตลอดจนข้อบกพร่องที่สำคัญต่อการบริหารงาน

(2) รายงานเฉพาะ ประกอบด้วยความเห็นของศาลบัญชีเกี่ยวกับความถูกต้องและความซื่อตรงในการจัดทำบัญชี การปรับปรุงที่ศาลเห็นว่าจำเป็น รวมถึงการชี้แจงให้เห็นเกี่ยวกับคุณภาพในการจัดทำผลประโยชน์ทางการค้าและทางการเงินของรัฐวิสาหกิจอีกด้วย

สำหรับรายงานที่ศาลจัดทำขึ้นโดยคำร้องขอของรัฐสภา (rapport sollicité) มีบัญญัติไว้ในมาตรา 10 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติ (la loi) ลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1967 ซึ่งระบุให้แต่เฉพาะคณะกรรมการการเงิน (Commissions des finances) ของรัฐสภาเท่านั้นที่มีสิทธิร้องขอต่อศาลบัญชี²⁴ ในกรณีที่รัฐสภาต้องการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจด้วย

ในการควบคุมกำกับด้านนโยบายและการบริหารของศาลบัญชี ถ้าศาลพบว่าผู้บริหารรัฐวิสาหกิจคนใดกระทำผิดในลักษณะส่วนตัว ซึ่งมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจเสียหายหรือขาดผลประโยชน์ที่ควรได้รับ ศาลอาจส่งเรื่องให้ศาลวินัยงบประมาณ และการคลัง²⁵ พิจารณา

3.1.2 การควบคุมกำกับด้านงบประมาณและการคลัง

แนวความคิดพื้นฐานหรือการควบคุมพื้นฐานของระบบบริหารราชการทั้งหลาย มีหลักการอยู่ที่การควบคุมทางการเงิน

²⁴ Surapon Leenitikraipot, op.cit., p. 113.

²⁵ ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง (la Cour de discipline budgétaire et financière) มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการกระทำทุกอย่าง ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับและจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ โดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภานายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ศาลบัญชี และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องอาจขอให้ศาลวินัยงบประมาณและการคลังพิจารณาว่า การสั่งจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินโดยผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (ordonnateurs) และเจ้าหน้าที่ต่างๆ เป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ถูกต้อง ศาลนี้มีอำนาจสั่งปรับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งกระทำผิดได้ ซึ่งอัตราสูงสุดเท่ากับเงินเดือนสุทธิประจำปีของบุคคลนั้นๆ

ประเทศฝรั่งเศส สร้างระบบบัญชีสาธารณะ (comptabilité publique) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทราบรายละเอียดของการรับและจ่ายเงินของฝ่ายปกครอง ซึ่งวิธีการขอบเขตและลักษณะของกิจการต่างๆ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายงบประมาณและเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่รัฐสภาวางไว้ในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการจ่ายเงินของฝ่ายปกครอง ได้แก่ จะต้องมีส่วนเกี่ยวกับการปฏิบัติภายในของวัตถุประสงค์ ต้องมีวงเงินอนุมัติล่วงหน้าให้จ่ายได้อย่างพอเพียงและเหตุแห่งการจ่ายเงินต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

จะเห็นได้ชัดว่า กิจกรรมในรูปรัฐวิสาหกิจไม่สามารถยอมรับหลักเกณฑ์ทางการเงินอันเข้มงวดรัดกุมดังกล่าวได้ กล่าวคืองบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจนั้น มีฐานะเป็นเพียงประมาณการรายจ่ายสำหรับปีหนึ่งๆ เท่านั้น หาใช่งบประมาณรายจ่ายในลักษณะเดียวกับงบประมาณแผ่นดินไม่ เนื่องจากรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจผันแปรไปตามความแปรเปลี่ยนทางเศรษฐกิจของตลาดและเทคนิคการผลิต ภาวะของสังคม อัตราภาษีที่เปลี่ยนแปลง ตลอดจนวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

สำหรับรายรับของรัฐวิสาหกิจขึ้นอยู่กับจำนวนหน่วยของสินค้าหรือบริการที่จำหน่ายได้ซึ่งผันแปรไปตามสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศ ค่าครองชีพของผู้บริโภค และนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

สภาพดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถกำหนดรายรับรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจล่วงหน้าในแต่ละปีได้อย่างแน่ชัดในงบประมาณรายจ่ายของรัฐ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจยังมีระบบการบริหารการเงินที่หลากหลายแตกต่างกันออกไปตามสภาพของกิจการหรือลักษณะของกิจกรรม²⁶ ดังนั้น จึงไม่สามารถกำหนดล่วงหน้าเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจว่าปีใดควรกำหนดเท่าใด จะกำหนดได้ก็แต่เฉพาะวงเงินลงทุนล่วงหน้าเท่านั้น

²⁶ รัฐวิสาหกิจของประเทศฝรั่งเศสแบ่งประเภทตามลักษณะของกิจกรรมได้ 3 สาขา คือ

1. สาขาลังงาน เช่น การไฟฟ้าและก๊าซแห่งประเทศฝรั่งเศส การเดินรถไฟแห่งประเทศฝรั่งเศส

2. สาขาการขนส่ง เช่น การบินแห่งประเทศฝรั่งเศส การรถไฟ องค์การขนส่งปารีส

3. สาขาการคมนาคมและสื่อสาร เช่น สถานีวิทยุแห่งประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

สำหรับกรณีของระบบการบัญชีที่ใช้ในทางการค้า (comptabilite' commerciale) ซึ่งรัฐวิสาหกิจจัดทำอยู่นั้นมุ่งวิเคราะห์ทางบัญชี เพื่อให้ทราบถึงโครงสร้างและสภาพทางการเงินเพื่อให้ทราบถึงสภาพความสัมพันธ์กับตลาดภายนอก โดยที่การทำบัญชีในระบบที่เป็นอยู่ในรัฐวิสาหกิจนั้นจะถูกนำไปใช้เพื่อตรวจสอบและควบคุมสถิติการผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการ ไม่ได้ใช้ควบคุมความถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนกับระบบบัญชีสาธารณะที่ถูกสร้างขึ้นสำหรับงบประมาณของฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่อาจนำมาใช้กับกิจการประเภทรัฐวิสาหกิจได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น แนวความคิดที่สับสนเกี่ยวกับกฎหมายการคลังที่มีมาแต่เดิม ย่อมนำมาซึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด ไร้เหตุผล และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ ถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาทางกฎหมายการคลังหลายครั้ง เช่น การริเริ่มจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน หรือริเริ่มแนวความคิดที่จะกำหนดค่าตอบแทนพิเศษสำหรับบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำโดยตรง เป็นต้น แต่พัฒนาการทางกฎหมายการคลังดังกล่าวก็ไม่อาจละทิ้งโครงสร้างทั้งระบบที่มีมาแต่เดิมได้ ความวิตกกังวลในความถูกต้องของการใช้จ่ายงบประมาณที่จะต้องเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย ซึ่งเป็นไปได้และเหมาะสมสำหรับองค์กรของฝ่ายปกครองเท่านั้น

โดยเหตุที่รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรมหาชนอิสระและเป็นผลผลิตของวัตถุประสงค์ในเชิงเศรษฐกิจของรัฐและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจซึ่งมีเนื้อหาและเป้าหมายแตกต่างไปจากการกำกับดูแลทางปกครองดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้นระบบบัญชีที่ใช้ในทางการค้าซึ่งตอบสนองการประกอบการทางธุรกิจได้เป็นอย่างดีก็ควรได้รับการยอมรับให้ใช้กับกิจการของรัฐวิสาหกิจได้

อย่างไรก็ตาม องค์กรของรัฐก็มีวิธีการในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจทางด้านงบประมาณและการคลัง กล่าวคือ การควบคุมบัญชีของรัฐวิสาหกิจโดยศาลบัญชี²⁷สามารถพิจารณาได้ 2 กรณีคือ การควบคุมบัญชีของรัฐวิสาหกิจที่มีสมุหบัญชีของรัฐ

²⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "การควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยศาลบัญชีในประเทศฝรั่งเศส,"
วารสารนิติศาสตร์ : 11 - 13.

(Comptable public) และกรณีของรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่มีสมุหบัญชีของรัฐ²⁸

สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือองค์การมหาชน (Établissements Publique) แม้ว่าโดยสถานะจะเป็นองค์การมหาชน กฎหมายก็ระบุให้ทั้งที่มีสมุหบัญชีของรัฐและไม่มีสมุหบัญชีของรัฐ และการมีสมุหบัญชีของรัฐทำให้รัฐวิสาหกิจนั้น จำต้องปฏิบัติตามกฤษฎีกาว่าด้วยบัญชีสาธารณะ ซึ่งจะมีผลต่อความคล่องตัวในเรื่องรายรับรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือจะมีการตรวจสอบบัญชีเคร่งครัดเป็นพิเศษมากกว่าปกติ

วิธีการตรวจสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจที่มีสมุหบัญชีของรัฐนั้น สมุหบัญชีของรัฐมีหน้าที่ต้องส่งบัญชีในแต่ละปีให้ศาลบัญชีตรวจสอบ เมื่อได้รับบัญชีแล้ว ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลบัญชีจะตั้งกรรมการเจ้าของสำนวน (rapporteur) 1 คน และผู้ตรวจสอบกรรมการเจ้าของสำนวน (Contre - rapporteur) อีก 1 คน โดยกรรมการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารรายรับและรายจ่ายทุกฉบับว่าถูกต้องหรือไม่และทำข้อเสนอให้ศาลตัดสิน ส่วนผู้ตรวจสอบกรรมการเจ้าของสำนวนจะเสนอข้อสังเกตของตนต่อศาลเกี่ยวกับข้อเสนอของกรรมการเจ้าของสำนวนว่าถูกต้องหรือไม่

ศาลบัญชีจะพิจารณาทั้งข้อเสนอและข้อสังเกตจากทั้งสองฝ่ายแล้วจะมีคำพิพากษาแบ่งเป็น

- (1) คำพิพากษาระหว่างคดี (arrêt provisoire) ซึ่งศาลจัดทำขึ้นเพื่อให้สมุหบัญชีของรัฐมีสิทธิชี้แจงความเห็นของตน
- (2) คำพิพากษาคดี (arrêt définitif) จัดทำในกรณีที่ศาลเห็นว่าบัญชีมีข้อบกพร่องและคำชี้แจงของสมุหบัญชีของรัฐไม่เพียงพอ โดยให้สมุหบัญชีของรัฐจ่ายเงินคืนให้แก่รัฐวิสาหกิจสำหรับกรณีที่มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับรายรับหรือจ่ายเงินแทนรัฐวิสาหกิจสำหรับกรณีที่มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับรายจ่าย ในทางตรงกันข้ามถ้าศาลเห็นว่าบัญชีดังกล่าวถูกต้องแล้ว ศาลจะมีคำพิพากษาคดีว่า บัญชีถูกต้องแล้วและสมุหบัญชีของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ

²⁸ ฎีกาว่าด้วยรัฐวิสาหกิจที่มีสมุหบัญชีของรัฐ และไม่มีสมุหบัญชีของรัฐในภาคผนวก ง.

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสมุหบัญชีของรัฐ ผู้พิพากษาศาลบัญชีหรือกรรมการเจ้าของสำนวนซึ่งมาจากบุคคลภายนอกมีอำนาจตรวจสอบรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ได้ต่างกับรัฐวิสาหกิจที่มีสมุหบัญชีของรัฐซึ่งกฎหมายกำหนดให้แต่เฉพาะผู้พิพากษาศาลบัญชีเท่านั้นที่มีอำนาจตรวจสอบบัญชีได้

ดังนั้น วิธีการตรวจสอบบัญชีซึ่งเป็นการควบคุมทางด้านการคลังของศาลบัญชี แบ่งเป็น

(1) การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชี (La régularité) กล่าวคือศาลจะตรวจบัญชีรายการต่างๆ บัญชีส่งจ่ายและบัญชีโอนรายการของรัฐวิสาหกิจว่า สอดคล้องกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือไม่ ซึ่งเป็นการตรวจสอบ "ตัวบัญชี" มิใช่ "ตัวสมุหบัญชี" ส่วน การตรวจสอบบัญชีส่งจ่าย และบัญชีโอนรายการนั้น ศาลจะตรวจดูเนื้อหาของรายการต่างๆ ด้วยการสุ่มตัวอย่าง

(2) การตรวจสอบความซื่อตรง (La sincérité) ของรัฐวิสาหกิจในการจัดทำบัญชีคือ ตรวจสอบความแน่นอนของตัวเลขและรายการอ้างอิงต่างๆ ที่ระบุไว้ในบัญชี ถือเป็น การตรวจสอบทางด้านเนื้อหา นอกจากนี้ก็ตรวจสอบการคาดการณ์ต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นการตรวจสอบถึงโอกาสและความเสี่ยงในการตัดสินใจคาดการณ์

การตรวจสอบความถูกต้องและความซื่อตรงของรัฐวิสาหกิจในการจัดทำบัญชี ถ้ามีเหตุจำเป็นศาลจะเสนอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบัญชีได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 วรรค 8 ของพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1967

3.2 การควบคุมกำกับการกระทำ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเป็นองค์กรมหาชน ตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ จึงมีอำนาจตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการด้วยตนเอง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากรัฐ โดยรัฐมีวัตถุประสงค์ให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย (legality) โดยจะไม่ก้าวท้าวในส่วนดุลพินิจภายในขอบเขตของกฎหมาย

ดังนั้น จุดมุ่งหมายของการควบคุมกำกับการกระทำคือ ให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือความถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้

ดำเนินกิจการไปภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่²⁹ และองค์การควบคุมกำกับก็ ต้องเคารพหลักการนี้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ องค์การควบคุมกำกับจะต้องไม่ก้าวล่วงการกระทำ ขององค์การภายใต้การควบคุมกำกับที่จะเลือกกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ ของกฎหมาย และจะต้องใช้อำนาจควบคุมกำกับตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าว อีกนัยหนึ่ง จะต้องใช้อำนาจดังกล่าวภายในขอบเขตของคัมภีร์กฎหมาย หากปรากฏว่ามีการใช้ อำนาจควบคุมกำกับโดยมิชอบด้วยกฎหมาย องค์การภายใต้การควบคุมกำกับมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้เพื่อประกันสิทธิหน้าที่ และความเป็นอิสระในการตัดสินใจขององค์การภายใต้การควบคุมกำกับ ในการกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบ³⁰.

ในประเทศฝรั่งเศส จึงเปิดโอกาสให้องค์กรภายใต้ควบคุมกำกับฟ้อง ร้ององค์การควบคุมกำกับต่อศาลปกครองได้ แต่ศาลปกครองจะไม่รับฟ้องกรณีให้องค์การควบคุมกำกับ มีอำนาจใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ ยกเว้นกรณีที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รูปแบบในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์การภาย ใต้การควบคุมกำกับกระทำโดยการขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการกระทำทางปกครองขององค์การ ภายใต้อำนาจควบคุมกำกับนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และศาลปกครองมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอน นิติกรรมหรือการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้

ดังนั้น องค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับไม่สามารถเข้าแทรกแซงการใช้ ดุลพินิจขององค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจได้ เพื่อเป็นการสนับสนุนหลักความเป็นอิสระ เพื่อที่จะใช้อำนาจตัดสินใจกระทำกรอย่างหนึ่งอย่างใดภายในขอบเขตและวัตถุประสงค์ที่กฎหมาย กำหนดไว้ โดยองค์การควบคุมกำกับมีอำนาจหน้าที่คอยสอดส่องดูแลองค์การมหาชน ให้กระทำ การภายในขอบอำนาจของตนเท่านั้น ทั้งนี้ไม่ว่าการควบคุมกำกับนั้นจะมีขึ้นก่อนการกระทำหรือ เมื่อกระทำการไปแล้ว

²⁹ โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ," รัฐสภาสาร :

33 (สิงหาคม 2528) : 19.

³⁰ พรชัย รัศมีแพทย์, "การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร ศึกษากรณี นิติสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530) , หน้า 59.

กล่าวคือวิธีการในการควบคุมกำกับการกระทำ สามารถดำเนินการได้
2 ขั้นตอนดังนี้

3.2.1 การควบคุมกำกับก่อนกระทำการ

การควบคุมกำกับก่อนกระทำการ เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้องค์กรควบคุมกำกับมีอำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติเรื่องที่จะกระทำการ กล่าวคือองค์กรควบคุมกำกับมีทางเลือกระหว่างเห็นชอบกับไม่เห็นชอบ อนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ดำเนินการ แต่การใช้ดุลพินิจเช่นว่านี้ ไม่ได้หมายความว่าองค์กรควบคุมกำกับเป็นฝ่ายตัดสินใจให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับหรือรัฐวิสาหกิจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม³¹ เพราะโดยหลักการกระจายอำนาจทางบริการนั้น อำนาจการตัดสินใจกระทำการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกิจการภายในอำนาจความรับผิดชอบตามที่รัฐมอบหมายนั้น ย่อมเป็นของรัฐวิสาหกิจและองค์กรควบคุมกำกับจะปฏิเสธไม่เห็นชอบหรือไม่อนุมัติได้ เฉพาะแต่โครงการหรือเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น จะอ้างความไม่เหมาะสมไม่ได้ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำเช่นนั้นได้

ดังนั้น การควบคุมกำกับก่อนกระทำการ จึงเป็นวิธีการป้องกันไม่ให้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น

องค์กรควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส มีมาตรการในการควบคุมกำกับก่อนกระทำการ ดังจะเห็นได้จาก

คณะกรรมการบริหารของสถาบันกองทุนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม (F.D.E.S.) อาศัยอำนาจตามมาตรา 1 และมาตรา 2 ของกฎหมาย 55 - 1368 ลงวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1955 ทำการตรวจสอบแผนงานการลงทุนของรัฐวิสาหกิจก่อนที่จะอนุมัติให้ดำเนินการตามแผน นอกจากนี้ มาตรา 2 ของกฎหมาย 60 - 703 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 1960 บัญญัติให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบรัฐวิสาหกิจต้องปรึกษาหารือ (cousulter) คณะกรรมการบริหารของสถาบันกองทุนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมก่อนที่จะอนุมัติหรือเห็นชอบโครงการเกี่ยวกับการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

3.2.2 การควบคุมกำกับหลังการกระทำ

การควบคุมกำกับหลังการกระทำ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรควบคุมกำกับควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำที่ผ่านการอนุมัติหรือความเห็นชอบมาแล้ว รวมถึงการกระทำที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องผ่านการอนุมัติ

ดังนั้นการควบคุมกำกับหลังการกระทำ จึงเป็นการเยียวยาหรือแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรควบคุมกำกับ ด้วยการสั่งระงับการกระทำไว้ชั่วคราว หรือสั่งเพิกถอนการกระทำ เนื่องจากเห็นว่าการทำงานนั้นๆ ชัดแย้งกับกฎหมายหรือกฎข้อบังคับซึ่งออกภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือให้อำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อการกระทำนั้นๆ จึงเป็นการให้อำนาจแก่องค์กรควบคุมกำกับตรวจสอบหรือควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

การควบคุมกำกับหลังการกระทำของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส ได้แก่การตรวจสอบของศาลบัญชี โดยที่ศาลบัญชีจะตรวจสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจ โดยตรวจสอบการสั่งจ่ายเงินงบประมาณของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (ordonnateurs) ว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ หากพบว่าไม่ถูกต้องก็จะทำคำวินิจฉัยบังคับคดีสำหรับเงินที่จ่ายผิดพลาดไป เป็นการลงโทษการกระทำที่ผิดพลาด

ดังนั้น ในกรณีที่องค์กรควบคุมกำกับเห็นว่า มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีบทกฎหมายบัญญัติให้อำนาจระงับ ยับยั้งการกระทำดังกล่าว องค์กรควบคุมกำกับจึงมีสิทธิกระทำการได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากอำนาจควบคุมกำกับเป็นอำนาจตามกฎหมายมหาชนนั่นเอง

II. การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติในประเทศอังกฤษ

1. ความหมายและลักษณะของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ

รัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ (Act) ได้แก่องค์กรของรัฐบาล (Public Corporation) ซึ่งหมายถึงหน่วย (Entity) ในทางกฎหมาย จัดตั้งโดยกฎหมายของรัฐสภา (พระราชบัญญัติ) ให้มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการงานเฉพาะอย่าง โดยที่ภาระหน้าที่ต่างๆ จะกำหนดให้อยู่ภายในขอบเขตเฉพาะ กล่าวคือปฏิบัติภาระหน้าที่เฉพาะภายใต้อาณาเขตท้องถิ่นที่รับผิดชอบเท่านั้น เป็นองค์กรอิสระไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา แต่



ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครองในระดับใดระดับหนึ่ง

รูปแบบขององค์การของรัฐบาลเป็นองค์กรของรัฐที่สำคัญ เนื่องจากมีคุณลักษณะในทางผสมผสานกันระหว่างความมีอิสระกับการถูกควบคุมกำกับ (pouvoir de tutelle) โดยรัฐ

ลักษณะทางกฎหมายขององค์การของรัฐบาล³² (Public Corporation)

1) องค์การของรัฐบาลก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ ได้แก่พระราชบัญญัติ³³ ซึ่งจะบัญญัติขอบเขตอำนาจหน้าที่ เอกสิทธิ์ และอธิบายลักษณะการจัดองค์การและกำหนดความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีเจ้าสังกัดไว้ด้วย

2) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ

3) รัฐเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว

4) ผู้ปฏิบัติงานขององค์การของรัฐบาลมิใช่ข้าราชการ การบรรจุ แต่งตั้งและการออกจากงาน เป็นไปตามเงื่อนไขและข้อบังคับที่องค์การของรัฐบาลแต่ละแห่งกำหนดขึ้น

5) ในด้านเงินทุนและงบประมาณขององค์การของรัฐบาล สามารถกู้ยืมเงินหรือเพิ่มวงเงินกู้ได้โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี เจ้าของเงินกู้ไม่มีสิทธิออกเสียงหรือส่งตัวแทนเข้าไปบริหารองค์การของรัฐบาล ยิ่งกว่านั้นการเงินก็ไม่จำเป็นต้องรออนุมัติจากงบประมาณแผ่นดินแต่มีทรัพย์สินที่จะใช้ประกอบกิจการหารายได้เป็นของตนเองอย่างถาวรและผลกำไรที่ได้จากการดำเนินงานก็ไม่ต้องนำส่งรัฐ แต่สามารถนำกลับเข้าสู่วิสาหกิจมหาชนนั้นเอง เพื่อพัฒนากิจการต่อไป ในด้านระบบบัญชีการเงิน และการตรวจสอบบัญชีก็ใช้ระบบเดียวกับวิสาหกิจเอกชน ซึ่งประกอบกิจการชนิดเดียวกัน

6) การดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล ตามปกติอยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการขององค์การของรัฐบาลซึ่งเป็นอิสระ แต่ในค่านโยบายโดยส่วนรวมต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และอยู่ภายใต้ค่านโยบายของรัฐบาล นอกจากนั้นยังต้องรับผิดชอบโดยอ้อมต่อรัฐสภา ผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเช่นกัน

³² จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หน้า 146.

³³ คุรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ (Act) ของประเทศอังกฤษในภาคผนวก

7) องค์การของรัฐบาลต้องรับผิดชอบในสัญญาหรือมูลละเมิดอย่างเต็มจำนวน หรือต้องรับผิดชอบอื่นตามกฎหมาย เช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน และไม่ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐแต่อย่างใด

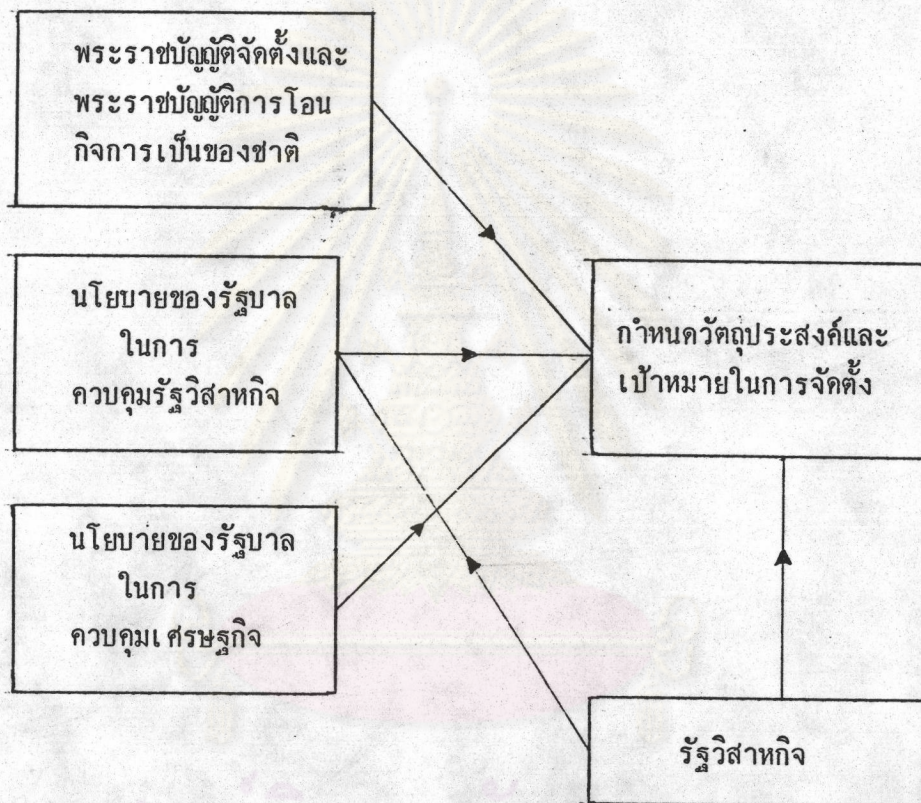
ดังนั้น องค์การของรัฐบาลจึงเป็นองค์กรที่มีสภาพเหมือนบริษัทเอกชนในแง่ของการดำเนินธุรกิจหรือประกอบการค้าและการบริหารงาน แต่ขณะเดียวกันก็เป็นองค์กรของรัฐที่ดำเนินกิจการตอบสนองความต้องการของสาธารณชน (บริการสาธารณะ) ในนามของรัฐบาลและรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดด้วย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁴ ก่อน ค.ศ. 1954 องค์การก๊าซและการไฟฟ้ามีสิทธิพิเศษคือ บุคคลที่จะฟ้องร้องคดี
แพ่งต่อองค์การเหล่านี้ จะต้องฟ้องร้องภายในอายุความที่สั้นเป็นพิเศษ ต่อมารัฐสภาได้ยกเลิก
สิทธินี้โดย Law Reform (Limitation of Action) Act. 1954.

2. องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ

โดยที่รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลเป็นองค์กรของรัฐ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาและพระราชบัญญัติการโอนกิจการเป็นของชาติ (Nationalising Act) มีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง รัฐจึงกำหนดมาตรการในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าว โดยองค์กรของรัฐ เพื่อให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐ



: รูปแบบการจัดตั้งและนโยบายในการควบคุมของรัฐ

ความสัมพันธ์กับองค์กรต่างๆ จะกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ควบคุมกำกับ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายทางการเงินและการตรวจสอบโครงการที่สำคัญๆ ของรัฐวิสาหกิจ และการควบคุมดังกล่าวมีผลต่อนโยบายทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ มีอิทธิพลต่อการปรับปรุงแก้ไขโครงการลงทุนและการตัดทอนค่าใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจลง

กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจกับองค์กรต่างๆ จะเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมกิจการย่อยๆ ไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันนั่นเอง ซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจต่างๆ อยู่ภายใต้กฎหมายต่างกันไปตามประเภทและลักษณะของกิจการ เช่น คณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทย และบริษัทขนส่งสินค้าพัสดุภัณฑ์ (The National Freight Corporation) มีหน้าที่ร่วมกันในการปฏิบัติการตามหน้าที่เพื่อที่จะรักษาความปลอดภัยในการขนส่งตามหน้าที่ ซึ่งระบุไว้ในพระราชบัญญัติการขนส่ง ค.ศ. 1968 Ch. 73 Part 1, 2(a)³⁵ กล่าวคือ รักษาความปลอดภัยในการบริการขนส่งสินค้าภายในสหราชอาณาจักรทั้งทางรถยนต์และทางรถไฟ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

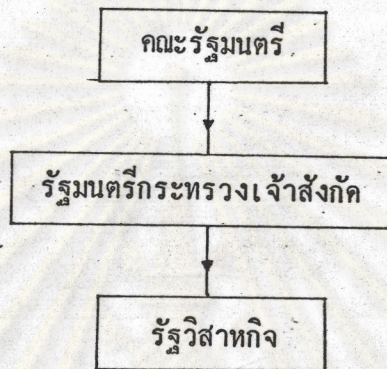
นอกจากนี้ อิทธิพลของการควบคุมตามนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว โดยเนื้อหาสาระตามกฎหมายแล้วจะทำให้หลักความเป็นอิสระในการดำเนินการบริหารรัฐวิสาหกิจลดน้อยลงจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จะเห็นได้จากรัฐบาลให้รัฐวิสาหกิจนำเงินส่งรัฐ 10% ของเงินทุนและการกำหนดอัตราค่าครองชีพและเงื่อนไขการจ้างให้เป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไป

ดังนั้น สาเหตุที่รัฐจำเป็นต้องเข้าควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

1. เหตุผลจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกำหนดหน้าที่พิเศษโดยเฉพาะตามเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลที่ตั้งไว้ เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องควบคุมการกระทำของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
2. เพื่อควบคุมความถูกต้องของกฎหมาย
3. ป้องกันการสูญเสียทางการเงินคลัง เนื่องจากรัฐวิสาหกิจต้องอาศัยเงินทุนจากรัฐบาล
4. เพื่อควบคุมการบริหารภายใต้หลักความเป็นอิสระ
5. เป็นการควบคุมโดยอัยอำนาจตามกฎหมาย

³⁵ Reed, Peter William, The Economics of Public Enterprise (London Butterworth : cox & Wyman Ltd., 1973), p. 55.

ความจำเป็นในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ เป็นที่ยอมรับในหลักการพื้นฐานแต่อาจจะขัดกับหลักความเป็นอิสระบ้าง เนื่องจากต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมประกอบในทางปฏิบัติโดยทั่วไป คณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเป็นหลัก แต่รัฐจะเกี่ยวข้องโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจและกำหนดนโยบายกว้างๆ ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างหลักความเป็นอิสระกับการควบคุมกำกับโดยองค์กรต่างๆ ของรัฐ ดังนี้



: องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ

2.1 รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี

ในฐานะที่รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินงานบริการสาธารณะ ดังนั้น รัฐบาลจึงมีบทบาทในการควบคุมรัฐวิสาหกิจเสมอมา ได้แก่ การที่รัฐบาลไม่ประสงค์ให้ปรับราคาสินค้าและบริการก่อนระยะการเลือกตั้งหรือการกำหนดว่าการปรับราคาสินค้าควรได้รับอนุมัติจากรัฐบาลเสียก่อน เป็นต้น

มีข้อน่าสังเกตว่า การควบคุมของรัฐบาลควรเป็นไปเช่นใดจึงจะถูกต้องรวมไปถึงการกำหนดหลักเกณฑ์เชิงพาณิชย์ และการเน้นความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ของมหาชนกับผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ขององค์การ

กล่าวคือ รัฐบาลต้องไม่แทรกแซงการตัดสินใจหรือการกระทำใดๆ ของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ การรักษาผลประโยชน์ของรัฐบาลจะต้องนำไปพิจารณาระดับนโยบาย และหากนโยบายต้องมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ รัฐบาลต้องทำหน้าที่ตกลงกับผู้เกี่ยวข้องต่างๆ และในกรณีที่มีความจำเป็นรัฐบาลมีอำนาจสั่งการให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อสาธารณชนและพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบจากมหาชนด้วย

2.2 รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด

โดยปกติแล้วรัฐวิสาหกิจไม่ใช่ผู้ใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นองค์กรอิสระจากรัฐบาลกลาง แต่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมกำกับของรัฐมนตรีที่มีส่วนรับผิดชอบการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ภายในขอบอำนาจ ซึ่งได้แก่

- 1) รัฐมนตรีจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายที่เหมาะสมและรัฐวิสาหกิจจำต้องปฏิบัติตาม³⁶ ในบางกรณีก่อนที่รัฐมนตรีจะกำหนดนโยบายจะมีการปรึกษารัฐวิสาหกิจนั้นๆ ก่อน เช่น รัฐมนตรีว่าการการค้าและอุตสาหกรรม (Secretary of State for Trade and Industry) จะสั่งการหรือกำหนดนโยบายใดๆ แก่องค์กรก๊าซจะต้องปรึกษากับองค์การก๊าซ (The Gas Corporation) แล้ว³⁷
- 2) การควบคุมทางการเงิน เนื่องจากรัฐวิสาหกิจยังคงต้องพึ่งรัฐบาลกลางทางการเงิน เช่น การพลังงานปรมาณู (The Atomic Energy Authority) และคณะกรรมการขนส่งแห่งอังกฤษ (The British Transport Commission) ถึงแม้ว่าบางรัฐวิสาหกิจมีรายได้ของตนเอง เช่น องค์การก๊าซ การไฟฟ้าก็ยังคงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีในการขออนุมัติเพิ่มทุน³⁸
- 3) พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดในการออกกฎระเบียบเพื่อกำหนดวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนสมาชิกของรัฐวิสาหกิจ³⁹ ตลอดจนบัญญัติกฎระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบอยู่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติก๊าซ ค.ศ. 1972 ให้อำนาจรัฐบาลกำหนดมาตรฐานแรงดันและความบริสุทธิ์ของก๊าซ ซึ่งมีผลต่อการนำส่งขององค์การก๊าซแห่งอังกฤษ⁴⁰

³⁶พระราชบัญญัติการพลังงานปรมาณู ค.ศ. 1954 มาตรา 3(2)

³⁷พระราชบัญญัติก๊าซ ค.ศ. 1972 มาตรา 7(1)

³⁸Ibid, p. 359.

³⁹พระราชบัญญัติก๊าซ ค.ศ. 1972 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้า ค.ศ. 1947 และ 1957 เป็นต้น

⁴⁰Ibid, p. 357.

4) การให้ความยินยอมหรืออนุมัติในการเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

5) รัฐวิสาหกิจต้องส่งรายงานและบัญชีต่อรัฐมนตรีเป็นประจำทุกปี เพื่อพิจารณาความเหมาะสมหรือให้ความเห็นชอบก่อนที่จะนำเสนอต่อรัฐสภา ดังนั้นรัฐวิสาหกิจ ต้องเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำหรือการดำเนินการตามคำเรียกร้องของรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีจะนำข้อมูลดังกล่าวเสนอต่อสภาต่อไป

6) นโยบายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจอีกประการหนึ่งคือ การควบคุมราคาและการลงทุน กล่าวคือให้สิทธิรัฐมนตรีที่จะเห็นชอบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระดับราคาสินค้าหรือบริการ ซึ่งถือเป็นนโยบายของรัฐบาลในการบริหารธุรกิจและความสมดุลของค่าใช้จ่าย เนื่องจากรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีการดำเนินการแบบผูกขาด ดังนั้น ราคาอาจไม่เหมาะสมกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ แต่จะคำนึงถึงประโยชน์ของโอกาสทางเศรษฐกิจ โดยที่การกำหนดราคาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายพื้นฐานในการควบคุมเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจ⁴¹

3. วิธีการในการควบคุมกำกับ

โดยปกติรัฐจะเข้าควบคุมกำกับใน 2 ลักษณะคือ

3.1 การควบคุมกำกับองค์กรหรือบุคลากร ซึ่งได้แก่

3.1.1 การควบคุมกำกับด้านนโยบายและการบริหาร

รัฐวิสาหกิจแม้จะมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินการ แต่ในด้านนโยบายโดยส่วนรวมต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลผ่านทางรัฐมนตรี เจ้าสังกัดกล่าวคือ จะต้องอยู่ภายใต้ต้นนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้รัฐจะเข้าเกี่ยวข้องโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจและกำหนดนโยบายกว้างๆ ให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตาม

การที่รัฐสภาตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีที่รับผิดชอบรัฐวิสาหกิจถือได้ว่ารัฐสภาทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจโดยอ้อมผ่านทางรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งรัฐมนตรีจะดำเนินการควบคุมกำกับดังนี้

⁴¹ David Coombes, State Enterprise (London : George Allen & Unwin Ltd, 1971), P. 91.

- 1) กำหนดนโยบายโดยลำพังหรือต้องปรึกษากับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ก่อนกำหนดนโยบายให้กับรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง
- 2) ออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการแต่งตั้งถอดถอนสมาชิกรัฐวิสาหกิจ
- 3) มีอำนาจแต่งตั้งผู้บริหารและคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ โดยให้อยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

3.1.2 การควบคุมกำกับด้านงบประมาณและการคลัง

รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดจะพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการควบคุมราคาและการลงทุน ซึ่งเป็นนโยบายพื้นฐานในการควบคุมเศรษฐกิจ ตลอดจนอนุมัติแผนการพัฒนา เงินทุนและข้อตกลงการกู้เงินของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

3.2 การควบคุมกำกับการกระทำ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า อำนาจควบคุมกำกับเป็นอำนาจตามตัวบทกฎหมายที่บัญญัติให้องค์กรควบคุมกำกับกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ โดยมีวัตถุประสงค์ให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย (legality)

ลักษณะของการควบคุมกำกับการกระทำจึงมี 2 กรณีคือ

3.2.1 การควบคุมกำกับก่อนกระทำการ ซึ่งเป็นการควบคุมล่วงหน้า (priori control) กล่าวคือ การกระทำของรัฐวิสาหกิจจะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐเสียก่อน ซึ่งรัฐอาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติการกระทำนั้นก็ได้ ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดยินยอมหรืออนุมัติการเวนคืนที่ดินของรัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ตลอดจนให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระดับราคาสินค้าหรือบริการ ตลอดจนควบคุมแผนการลงทุนและกำหนดเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทได้ เป็นต้น

3.2.2 การควบคุมกำกับหลังกระทำการ (posteriori control) โดยรัฐมีอำนาจบอกกล่าวหรือแก้ไขการกระทำของรัฐวิสาหกิจที่กระทำไปแล้วได้ กล่าวคือ หากรัฐวิสาหกิจกระทำการเกินขอบอำนาจหรือมาตรการแห่งความเป็นอิสระ การกระทำดังกล่าวจะถูกเพิกถอนหรือสั่งระงับโดยรัฐสภาหรือมีการนำข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวเสนอต่อที่

ประชุมสภาเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับกิจการของรัฐวิสาหกิจ

กล่าวคือรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดจะทำการตรวจสอบรายงานและบัญชีที่รัฐวิสาหกิจต้องเสนอเป็นประจำทุกปี เพื่อพิจารณาความเหมาะสมหรือให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป และมีอำนาจออกคำสั่งต่างๆ ไปในเรื่องที่กระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ

ดังนั้น การควบคุมการกระทำทั้งก่อนและหลังการกระทำจะต้องมีอยู่ควบคู่กัน โดยกิจการที่มีความสำคัญมากจะต้องมีการควบคุมล่วงหน้า แต่กิจการที่มีความสำคัญน้อยก็ควรใช้วิธีการควบคุมภายหลัง เพื่อที่การควบคุมจะได้ไม่กลายเป็นการขัดขวางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ⁴³

⁴² คุุพระราชบัญญัติการไฟฟ้า (Electricity Act) ก.ศ. 1957

⁴³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "บทความรัฐวิสาหกิจ", รวมกฎหมายไทย เล่มรัฐธรรมนูญ-
แร่ (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2520), หน้า(15).