

บทสรุปและเสนอแนะ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจทางบริการ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เป็นองค์กรมหาชนของรัฐ จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากรัฐผ่านทางองค์กรต่างๆ และจำเป็นต้องอยู่เองที่รัฐจะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น เพื่อควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

ปัญหาที่สำคัญคือ รัฐควรควบคุมขนาดไหนจึงจะก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างหลักความอิสระ (autonomie) กับหลักการควบคุมกำกับ (controle de tutelle) จากรัฐ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากประเด็นต่างๆ กล่าวคือ ความหมายและลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับ องค์กรและวิธีการในการควบคุมกำกับ ตลอดจนสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบต่างๆ

กล่าวคือ ความหมายของรัฐวิสาหกิจยังไม่มีกำหนดให้ชัดเจนในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง และเท่าที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ก็ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจในลักษณะแจกแจงตามรายการมากกว่าการให้ความหมายในทางเนื้อหาของกฎหมาย

สำหรับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เพื่อเป็นกิจการของรัฐในการประกอบธุรกิจแสวงหากำไรพอเลี้ยงตนเองได้ มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และขณะเดียวกันก็ดำเนินกิจการสนองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ

ลักษณะพิเศษของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญประการหนึ่งคือ การบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งถอดถอน

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นเหตุให้อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจได้ และในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะแต่งตั้งข้าราชการประจำซึ่งยังยึดติดกับระบบราชการ (red tape) และนำมาใช้กับการบริหารรัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้การบริหารงานรัฐวิสาหกิจไม่คล่องตัวเท่าที่ควร นอกจากนี้การแต่งตั้งถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจไม่กล้าฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีและถือปฏิบัติโดยไม่ได้คำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในบางกรณี

ในส่วนของแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับ องค์กรและวิธีการในการควบคุมกำกับ จากการศึกษาและวิเคราะห์ โดยอาศัยแนวทางการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ (เพื่อนำมาสู่การศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย) พบว่า

1. ทั้งประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ได้เน้นถึงหลักความเป็นอิสระของรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางบริการ ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานเชิงธุรกิจและชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับ โดยที่การควบคุมบังคับบัญชาใช้กับองค์กรรวมอำนาจ ในขณะที่การควบคุมกำกับใช้กับองค์กรกระจายอำนาจ และสรุปว่าการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจนั้นเป็น "การควบคุมกำกับทางเศรษฐกิจ" (tutelle economique) ซึ่งถือการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนด การตัดสินใจในเรื่องสำคัญ เท่านั้น ซึ่งกฎหมายระบุว่าต้องขอความเห็นชอบก่อนดำเนินการ กล่าวคือ การตัดสินใจไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบก่อนทุกเรื่อง ทุกครั้ง เนื่องจากการดำเนินงานทางเศรษฐกิจต้องการการตัดสินใจที่รวดเร็ว
2. องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ จะใช้อำนาจหน้าที่ได้เท่าที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่มีอำนาจควบคุมกำกับ (pouvoir de tutelle) ถ้าไม่มีกฎหมาย
3. การควบคุมกำกับกระทำเหนือบุคคลหรือองค์กร และควบคุมกำกับเหนือการกระทำ ซึ่งจะมีทั้งมาตรการป้องกัน (ควบคุมก่อนกระทำ) และมาตรการเยียวยา แก้ไข (ควบคุมหลังกระทำ)

สำหรับการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติในประเทศไทย ซึ่งได้อาศัยแนวคิดทฤษฎีจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษนั้น ปรากฏว่า

1. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากบางครั้งองค์กรควบคุมกำกับใช้มาตรการทางกฎหมายโดยมิได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว และขัดกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ตลอดจนผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับไม่เข้าใจความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับ จึงใช้อำนาจหน้าที่อย่างสับสนและไม่ถูกต้อง

2. องค์กรควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจมีมากมายหลายแห่งเมื่อเทียบกับประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ ซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงานกันระหว่างองค์กรดังกล่าว หรือเกิดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกันได้ จึงควรพิจารณาถึงขอบอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ (specialisation) ของแต่ละองค์กรที่จะใช้อำนาจหน้าที่โดยแยกเรื่องให้ถูกต้อง ไม่ตีความขยายขอบอำนาจของตนเองจากเนื้อหาของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ โดยแยกขอบเขตเรื่องนโยบายและงานประจำให้ชัดเจน

การถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากหลายองค์กรทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถปฏิบัติงานได้คล่องตัวเท่าที่ควร

อนึ่ง สมควรให้มีการปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบองค์กรควบคุมกำกับเสียใหม่ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการบริหาร โดยเฉพาะการบริหารการเงินให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะสำหรับวิธีการแก้ปัญหาในกรณีมีองค์กรควบคุมกำกับหลายองค์กรและการประสานงานระหว่างองค์กรนั้น ในปัจจุบันมีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ให้มีหน้าที่ประสานงานระหว่างรัฐวิสาหกิจและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจลุล่วงไปด้วยดี แต่ปรากฏว่า

1. การแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ทำให้ฐานะของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ มีความไม่แน่นอนและไม่ถาวร ส่งผลให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานงานตามนโยบายของรัฐบาลได้ไม่ต่อเนื่องและไม่มีความเท่าที่ควร

2. องค์กรประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ ประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่ง

องค์ประกอบดังกล่าวเหมาะสมอยู่แล้วและควรเป็นผู้แทนโดยตำแหน่ง

ดังนั้น ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ควรพิจารณาดังนี้

1) มาตรการระยะสั้นที่จะช่วยแก้ปัญหการประสานงานระหว่างองค์กรควบคุมกำกับ โดยองค์กรกลางคือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน เสนอแนะปัญหา และวิธีแก้ไขต่อรัฐบาล โดยนำพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติอื่น ๆ และกฎระเบียบ ต่างๆ ที่มีอยู่มาบริหารงานให้ดีขึ้นกว่าเดิม แทนที่องค์กรควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจจะต่างฝ่ายต่าง ทำหน้าที่ของตนโดยไม่ประสานงานกันแม้ในเรื่องเดียวกัน เช่น การควบคุมการใช้จ่ายเงิน เป็นต้น

นอกจากนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ สอดคล้องแนวนโยบายแห่งรัฐที่ประสงค์ให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่เป็น "แกนกลาง" ในการประสาน งานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปในแนวเดียวกัน มีหน้าที่กำกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นประจำ พร้อมทั้งให้ความเห็นและข้อเสนอแนะรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ ซึ่งมีผู้แทนจากองค์กรควบคุม กำกับอยู่แล้ว จึงสมควรเป็นตัวแทนรับนโยบายและอำนาจตัดสินใจในบางเรื่องแทนองค์กรควบคุม กำกับ หรือทำหน้าที่เป็นศูนย์ขององค์กรควบคุมกำกับ กล่าวคือ ให้รัฐวิสาหกิจเสนอเรื่องต่าง ๆ มายังคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ เพื่อพิจารณาขั้นหนึ่งก่อน เป็นการถ่วงรอนงงานก่อนนำ เสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และเสนอเรื่องที่สำคัญๆ เท่านั้น

การประสานงานและแก้ปัญหาทางการบริหารของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ ในบางครั้งอาจติดโครงสร้างในพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมกำกับ ซึ่งยังคงให้เป็นอำนาจ หน้าที่เฉพาะขององค์กรควบคุมกำกับที่มีอยู่เดิม ทำให้ต้องหาทางแก้ไขปัญหาในระยะยาวต่อไป

2) มาตรการระยะยาว เนื่องจากองค์กรควบคุมกำกับซึ่งมีหลายองค์กรทำให้เกิด การไม่ประสานงานกัน ประกอบกับโครงสร้างขององค์กรควบคุมกำกับตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ เท่าที่ควร

ดังนั้น จึงควรแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติโดยกฎหมายแทนที่จะแต่งตั้ง โดยคณะรัฐมนตรีตามเดิม เพื่อที่จะทำหน้าที่ประสานงานได้อย่างต่อเนื่องและบรรลุวัตถุประสงค์ ของการแต่งตั้ง ทำหน้าที่รวมศูนย์ขององค์กรควบคุมกำกับอย่างแท้จริง โดยให้มีหน้าที่พิจารณา เรื่องต่างๆ เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจแทนองค์กรควบคุมกำกับที่มีอยู่เดิมหลายองค์กร เนื่องจากองค์ ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติมีผู้แทนจากองค์กรควบคุมกำกับอยู่แล้วและเพื่อลดขั้นตอน

การเสนอเรื่องผ่านหลายองค์กร ซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดความล่าช้าและไม่คล่องตัว ตลอดจนส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและเศรษฐกิจของประเทศ

3. มาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่ใช้ในการควบคุมรัฐวิสาหกิจยังไม่เหมาะสม ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวคือ

3.1 พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทุกฉบับบัญญัติในเรื่องการควบคุมกำกับคล้ายคลึงกันและไม่ชัดเจน ในกรณีของอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับโดยทั่วไปของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เปิดโอกาสให้มีการตีความขยายอำนาจเกินกว่าเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ประกอบกับความเข้าใจสับสนในเรื่องการควบคุมกำกับกับการควบคุมบังคับบัญชา จึงสมควรที่จะปฏิรูปพระราชบัญญัติจัดตั้งให้ชัดเจนและถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ หากมีกฎหรือระเบียบใดขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้ง ให้ถือพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นหลัก โดยกำหนดความหมายของการควบคุมกำกับตามหลักกฎหมายที่ถูกต้องในพระราชบัญญัติจัดตั้ง เพื่อให้องค์กรควบคุมกำกับใช้อำนาจของตนได้อย่างถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

สำหรับการกำหนดรายละเอียดในพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายฉบับในการขออนุมัติหรือความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ ซึ่งกำหนดวงเงินไว้แน่นอนตายตัวนั้น เช่น การก่อหนี้ การเพิ่มหรือลดทุน และการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ทำให้ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วมีผลต่อจำนวนเงินที่กำหนดไว้เดิมและการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งก็มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและเสียเวลามาก

ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งจึงควรบัญญัติในเรื่องดังกล่าวแต่เพียงกว้างๆ ไม่กำหนดวงเงินที่แน่นอนตายตัว เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจคล่องตัวและทันต่อภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

3.2 ระเบียบราชการซึ่งมีขั้นตอนมากมายก่อให้เกิดความล่าช้า ไม่ควรนำมาใช้กับการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจที่ต้องการความคล่องตัวในเชิงธุรกิจ ซึ่งบางครั้งต้องอาศัยการแข่งขัน โดยเฉพาะเมื่อกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจอย่างอิสระในบางเรื่องแล้ว ก็ไม่ควรอิงระเบียบราชการต่างๆ ที่รู้ว่าจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินงาน

3.3 มติคณะรัฐมนตรีที่ให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามมีมากมายและมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่เป็นนิจ (เนื่องจากคณะรัฐมนตรีประชุมกันทุกสัปดาห์) จนก่อให้เกิดความสับสน ซึ่งมีทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่ขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้งและกฎหมายอื่น มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่สอดคล้องกฎหมาย

หรือขาดความเหมาะสม ไม่ชัดเจน ล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น

เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี ไม่มีองค์กรตรวจสอบความถูกต้องโดยตรงจึงทำให้มีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ดังนั้น เรื่องที่จะนำเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีในการกำหนดระเบียบปฏิบัติต่างๆ จึงควรให้มีหน่วยตรวจสอบหรือคณะบุคคลทำหน้าที่ตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดปัญหามติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ซึ่งกลายเป็นกฎหมายหรือหลักปฏิบัติซ้อนขึ้นมาอย่างไม่ถูกต้องและถือปฏิบัติกัน เรื่อยมา

นอกจากนี้ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าว จะต้องช่วยกรองงาน และชี้แจงให้คณะรัฐมนตรีคำนึงถึงการบริหารงานที่ซับซ้อนของรัฐวิสาหกิจที่มีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ ดำเนินธุรกิจเพื่อแสวงหากำไรให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ และตอบสนองประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีจะได้ไม่ลงมติตามข้อเสนอขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับโดยมิได้คำนึงถึงเป้าหมายหลัก 2 ประการดังกล่าวอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรี จะต้องวางระเบียบปฏิบัติให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติโดยสนองเป้าหมายหลักซึ่งขัดแย้งกันอยู่ในตัว ในการดำเนินงานเชิงธุรกิจและตอบสนองประโยชน์สาธารณะ อย่างสอดคล้องต้องกันให้ได้ เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ทำอย่างไรให้คณะรัฐมนตรีมีมติในการวางหลักบริหารหรือนโยบายทั่วไปให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งดำเนินงานได้เหมาะสมกับสภาพของกิจกรรมและสถานะของตนได้ด้วย

4. การแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบและกิจกรรม แต่ระบบการควบคุมตามพระราชบัญญัติหรือระเบียบต่างๆ ยังเหมือนหรือคล้ายคลึงกัน บางครั้งก่อให้เกิดความไม่เหมาะสม เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทแข่งขันย่อมต้องการความอิสระจากการควบคุมกำกับมากกว่าประเภทผูกขาด เป็นต้น ดังนั้น ควรจัดระบบการควบคุมให้เป็นเอกภาพ แยกประเภทให้ชัดเจนว่ารูปแบบใด ควรอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับในลักษณะใด โดยจำแนกลักษณะของวิธีการควบคุมกำกับ ตลอดจนขั้นตอนต่างๆ ที่จะดำเนินการใช้อำนาจดังกล่าวให้ชัดเจน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า มาตรการต่างๆ ทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติยังไม่เหมาะสม เนื่องจากนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจยังไม่ชัดเจนประกอบกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายบางประการของกระบวนการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และเป็นภาระแก่รัฐที่จะต้องช่วยแก้ไข จึงควรแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติให้เหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน