

การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

กล่าวได้ว่า เมื่อรัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินการในรูปธุรกิจ ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า รัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ และเมื่อรัฐวิสาหกิจบางประเภทจำเป็นต้องมีอยู่ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ การควบคุมกำกับของรัฐก็จำเป็นต้องมีต่อไปโดยวางกฎเกณฑ์การควบคุมและกำกับแผนการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมายของรัฐบาลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทขึ้นมา ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ กฎหมายจัดตั้งจะมีข้อกำหนดเรื่องต่างๆ ไปได้แก่ หมวดว่าด้วยการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เงินทุน เงินสำรอง หมวดว่าด้วยการกำกับและควบคุม ความสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาล คณะกรรมการ ซึ่งจะกล่าวถึงหน้าที่ การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ การร้องทุกข์ การสงเคราะห์ การบัญชีและการตรวจสอบบัญชี เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะบัญญัติคล้ายๆ กัน ในขณะที่รัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัทจำกัดที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีหนังสือบริดณต์สนธิหรือข้อบังคับบริษัทกำหนดเรื่องต่างๆ ไปและไม่ชัดเจน ส่วนใหญ่คัดลอกจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจัดตั้งต่างๆ ทั้งสิ้น

ในระยะแรกเริ่ม การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจของรัฐยังมีขอบเขตไม่มากนัก แต่ต่อมา รัฐตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจว่ามีมากมาย เช่น

- 1) พัฒนาการรัฐวิสาหกิจ การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมีลักษณะหลากหลาย กล่าวคือมีทั้งประเภทผูกขาดและที่ต้องแข่งขันกับเอกชน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ทหารรายได้เข้ารัฐ ตลอดจนดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ เป็นต้น "ซึ่งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก็มีระดับการพัฒนาไปตามขั้นตอนการพัฒนารัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ ระยะก่อตั้ง ระยะดำเนินการเพื่อให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ และมีระยะการเข้าสู่ระบบธุรกิจโดยสมบูรณ์ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาจัดระบบรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมแก่ระดับ

การพัฒนาประเทศและสอดคล้องกับสถานการณ์ด้านการเงินการคลังของประเทศ"

2) สถาปนาปัญหาเกี่ยวกับการเงิน และบุคลากร ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่มีแหล่งที่มาจากภาษีอากร การกู้เงินทั้งภายในและนอกประเทศ ส่วนที่มาจากรายได้ ของกิจการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เองมีอัตราส่วนน้อยและบางแห่งอยู่ในภาวะขาดทุน

ในขณะที่รัฐวิสาหกิจมีฐานะการเงินที่ไม่มั่นคงเช่นนี้ ในด้านบุคลากรก็ปรากฏอย่าง ชัดเจนว่า รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีบุคลากรจำนวนมาก และค่าใช้จ่ายต่อบุคลากรสูง ในกรณี ค่าใช้จ่ายสำหรับบุคลากรไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้ดี ปานกลางหรือขาดทุนก็จะอาศัย หลักเกณฑ์เดียวกัน จึงมีผลกระทบต่อฐานะการเงินและระบบแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ

3) การพิจารณาการลงทุนในโครงการต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจมีผลตอบแทนไม่คุ้มค่า ต่อการลงทุนหรือต่อเศรษฐกิจของประเทศ หรือผลงานในโครงการไม่แล้วเสร็จตามเป้าหมาย ที่วางไว้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศชาติและอาจเป็นภาระให้แก่รัฐบาลได้

การแก้ปัญหาเหล่านี้ รัฐบาลได้ดำเนินการมาเป็นลำดับ และในปี 2527 คณะ-อนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจในคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการแผ่นดินได้เสนอ มาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมาย โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจัดทำแผนวิสาหกิจ "อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมารัฐบาลมิได้ให้ความสนใจและกล่าวย้ำให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ แห่งชาติ พ.ศ. 2530 ได้ให้ความสนใจในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจนขาดการสานต่อ นโยบายเดิมให้มีความต่อเนื่องและมั่นคงเสียก่อน"

นอกจากนี้ ก่อนที่รัฐจะประกาศการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการปรับปรุงประสิทธิภาพ ของรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐจะต้องตอบคำถามพื้นฐานอันเป็นหัวใจของระบบรัฐวิสาหกิจให้ได้เสียก่อน ว่า รัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่ออะไร และจะต้องกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานของ

¹สถานศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "การรวมรัฐวิสาหกิจ : ทิศทาง กลยุทธ์ และข้อสังเกต" (กรุงเทพมหานคร : สถานศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 4. (อัครสำเนา)

²เรื่องเดียวกัน.

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ต่อจากนั้น รัฐจึงจัดให้มีกระบวนการดูแล ตรวจสอบรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ว่าได้ดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่และบรรลุเป้าหมายที่รัฐกำหนดขึ้นหรือไม่เพียงใด³

ภายในกรอบของ "การตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง" ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งนี้เองที่จะเป็นรากฐานของการจัดระบบควบคุมรัฐวิสาหกิจขึ้น

จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลในฐานะผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของรัฐจึงจำเป็นต้องเข้าควบคุมกำกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้เข้มงวดยิ่งขึ้น โดยกระทำผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งต่างก็มีหน้าที่เฉพาะของตนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

ดังนั้น จะได้ทำการศึกษาความหมายและลักษณะของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติของไทย ตลอดจนองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ ดังต่อไปนี้

1. ความหมายและลักษณะของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ

ดังได้กล่าวมาแล้วโดยละเอียดแล้วในบทที่ 1 เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของไทยซึ่งจำแนกโดยกฎหมายจัดตั้งได้ 5 ประเภท โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เป็นประเภทที่มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ ดำเนินกิจการบริการสาธารณะที่สำคัญๆ และมีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยมีรายได้และบุคลากรของตนเอง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงาน ไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาแต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายของการควบคุมคือ

1) การควบคุมประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ดำเนินกิจการบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ

2) การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจและงบประมาณของรัฐ

³สุรพล ลีนิติไกรพจน์, "วิกฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย," วารสารนิติศาสตร์ 19 (มีนาคม 2532) : 103.

⁴ดูรายละเอียดการจำแนกรัฐวิสาหกิจตามลักษณะของการจัดตั้งที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1

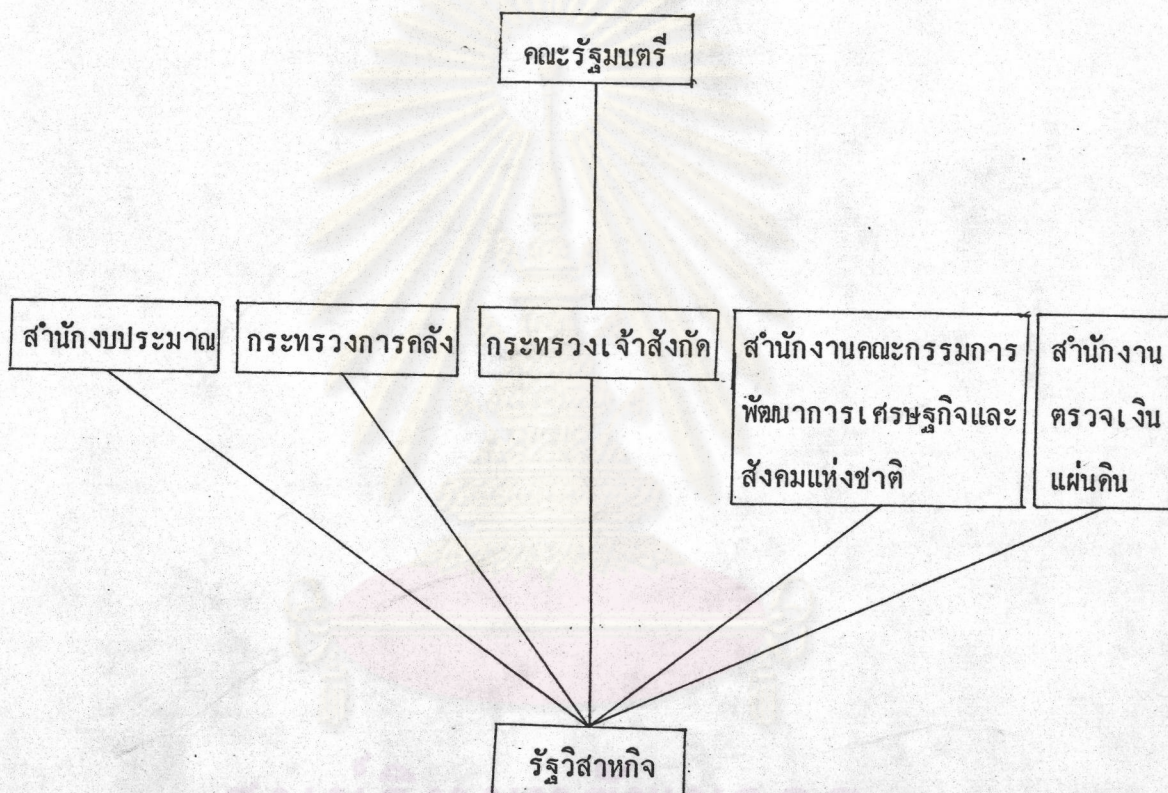
ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จึงมีลักษณะในทางกฎหมายดังนี้

- 1) ก่อตั้งโดยกฎหมายมหาชนซึ่งตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ พระราชบัญญัติ คำเนน-
กิจการเพื่อตอบสนองประโยชน์ของมหาชนเป็นส่วนรวม จึงจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนบางประการ
เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจัดตั้ง
- 2) มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีอิสระในทางกฎหมายแยกต่างหากจากรัฐ
- 3) มีความอิสระในการบริหารงบประมาณและการบริหารบุคคลของตนเอง
- 4) มีสิทธิพิเศษต่างๆ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง เช่นได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี
ตามประมวลรัษฎากร และทรัพย์สินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เป็นต้น
- 5) มีอิสระในการดำเนินงาน ไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาแต่อยู่ภายใต้การ
ควบคุมกำกับจากรัฐ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย สามารถแยกพิจารณาได้ 2 หน่วยงานใหญ่คือ คณะรัฐมนตรี และส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ กระทรวงเจ้าสังกัด กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน



: องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ

2.1 คณะรัฐมนตรี

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรพิเศษ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอิสระแยกต่างหากจากรัฐ และไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการก็เพื่อที่จะให้กิจการนั้นๆ มีความคล่องตัวทางการบริหารและมีลักษณะเชิงธุรกิจ แต่โดยที่กิจการรัฐวิสาหกิจยังคงมีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของกิจการภาครัฐบาล จึงจำเป็นต้องอยู่ที่รัฐบาลต้องเข้าควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินกิจการสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังเป็นองค์กรที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีโดยตรง กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ

การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ส่วนใหญ่จะบัญญัติเรื่องการควบคุมกำกับไว้เป็นการเฉพาะหมวดหนึ่งต่างหากอย่างเห็นได้ชัดและตั้งชื่อหมวดนั้นๆ ว่า "การกำกับและการควบคุม" โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่เหมือนกันบ้างและแตกต่างกันไปบ้างแต่สาระสำคัญเป็นไปในทำนองเดียวกัน เช่น บัญญัติไว้ในหมวด 2 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 และพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 เป็นต้น บัญญัติไว้ในหมวด 3 เช่น พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 บัญญัติไว้ในหมวด 4 เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น ในขณะที่พระราชบัญญัติการประปาภูมิภาค และพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 บัญญัติไว้ในหมวด 6

นอกจากหมวดการกำกับและควบคุมแล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาจากหมวดความสัมพันธ์กับรัฐบาลประกอบด้วย

กล่าวคือ พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะระบุอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจต่างๆ ไว้ โดยที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินกิจการใดที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน

1) การก่อสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่ เช่น การสร้างทางรถไฟหรือท่าเรือขึ้นใหม่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย⁵ เป็นต้น

2) การเลิกกิจการซึ่งเปิดดำเนินการแล้ว หรือได้ริเริ่มสร้างแล้ว เช่น เลิกกิจการในท่าเรือซึ่งเปิดดำเนินการแล้ว และการเลิกขุมสายโทรศัพท์หรือโทรศัพท์ทางไกล เป็นต้น

3) การลงทุนเพื่อขยายโครงการเดิมหรือริเริ่มโครงการใหม่ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการก่อสร้างเขื่อนแห่งใหม่ เป็นต้น

การอนุมัติงบประมาณดังกล่าว สำหรับรัฐวิสาหกิจบางแห่งจะกำหนดวงเงินที่แน่นอนที่จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เช่น การประปาส่วนภูมิภาค⁹ กำหนดว่าในการลงทุนเพื่อขยายโครงการเดิมหรือริเริ่มโครงการใหม่ซึ่งมีวงเงินเกินห้าล้านบาท สำหรับการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยกำหนดวงเงินเกินสิบล้านบาท ในขณะที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกำหนดวงเงินเกินห้าสิบล้านบาทในการลงทุนเพื่อขยายโครงการเดิมหรือริเริ่มโครงการใหม่ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เป็นต้น

4) การเพิ่มหรือลดทุนของรัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่ง

⁵พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 35(1)

⁶พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 35(2)

⁷พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 40(1)

⁸พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 43(1)

⁹พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 48(1)

¹⁰พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 46(1)

¹¹พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 52(1)

¹²พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 35(3)

พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 40(2)

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 43(2) และ

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 66(2)

และ (3) เป็นต้น

5) การกู้ยืมเงิน รัฐวิสาหกิจที่จะกู้ยืมเงินทุกครั้งไม่ว่าจำนวนเท่าใด ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย¹³ เป็นต้น ในขณะที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งกำหนดวงเงินที่แน่นอนที่จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย¹⁴ กำหนดว่าต้องเป็นการกู้ยืมเงินเกินกว่าสามล้านบาท การประปาส่วนภูมิภาค¹⁵ กำหนดวงเงินกู้เกินห้าล้านบาท สำหรับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย¹⁶ และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย¹⁷ กำหนดวงเงินกู้เกินกว่าสิบล้านบาท ในขณะที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกำหนดว่าต้องเป็นการกู้ยืมเงินเกินกว่ายี่สิบล้านบาท เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การกู้ยืมเงินของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนเสมอ แต่จำนวนวงเงินกู้จะแตกต่างกันไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

6) การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจบางแห่งจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน โดยไม่จำกัดจำนวนเงิน¹⁹ไม่ว่าจะเป็นจำนวนเงินเท่าไรก็ตาม เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น แต่รัฐวิสาหกิจบางแห่ง

¹³พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 35(4)

¹⁴พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 40(3)

¹⁵พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 48(2)

¹⁶พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 43(4)

¹⁷พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 66(4)

¹⁸พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 52(2)

¹⁹พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 43(5)

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 48(3)

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 46(3)

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 52(3) และ

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 66(5)

จะกำหนดจำนวนเงินในการออกพันธบัตรหรือตราสารเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เช่น การสื่อสารแห่งประเทศไทย²⁰ กำหนดว่าต้องเป็นการออกพันธบัตรหรือตราสารเพื่อการลงทุน ครั้งหนึ่งเกินกว่าห้าล้านบาท เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจที่กฎหมายหรือข้อบังคับมิได้บัญญัติให้ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็สามารถออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนได้เอง เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

7) การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะราคาเท่าใดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น แต่รัฐวิสาหกิจบางแห่งจะกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องขอความเห็นชอบ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย²¹ กำหนดว่าต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินห้าแสนบาท แต่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กำหนดว่าต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินหนึ่งล้านบาท²² เป็นต้น

8) การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ หมายถึงทรัพย์สินบางอย่างที่ล้าสมัยกรรมวิธีไม่เหมาะสมกับการผลิตสมัยใหม่หรือหมดอายุการใช้งาน และรัฐวิสาหกิจต้องการจำหน่ายจากบัญชี ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะมีมูลค่าเท่าใดก็ตาม เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น แต่รัฐวิสาหกิจบางแห่ง

²⁰ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 39(1)

²¹ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 45(6)

²² พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 46(4)

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 39(2)

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 52(4) และ

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 66(6)

เป็นต้น

จะกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินที่จะจำหน่ายจากบัญชีเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งการกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินบางแห่งอาจเท่ากันหรือแตกต่างกัน กล่าวคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น กำหนดว่าจะต้องเป็นการจำหน่ายทรัพย์สินอันมีราคาเกินหนึ่งล้านบาทที่เจ้าบัญชีเป็นสูญ ในขณะที่การประปาส่วนภูมิภาคกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินอันมีราคาเกินหนึ่งแสนบาท²⁴ เท่านั้น

9) การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ รัฐวิสาหกิจบางแห่งเมื่อจะกำหนดราคาสินค้าหรือบริการซึ่งเป็นผลผลิตออกจำหน่ายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เช่น การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค²⁵ การตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และค่าบริการอื่นๆ ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย²⁶ และการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าดำเนินการธุรกิจต่างๆ และค่าบริการอื่นๆ ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย²⁷ เป็นต้น

สำหรับรัฐวิสาหกิจบางแห่ง การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กำหนดได้เอง แต่ต้องอยู่ภายในอัตราขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เช่น การทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

²³พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 43(7)

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 52(5)

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 46(5) และ

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 66(7)

เป็นต้น

²⁴พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 48(5)

²⁵พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 48(6)

²⁶พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 40(5)

²⁷พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 39(3)

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน กำหนดราคาสินค้า เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ที่จะกำหนด ราคาได้เอง เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่กำหนดราคาขายพลังงานไฟฟ้า ลิกไนต์ วัตถุเคมีจากลิกไนต์และวัสดุอุปกรณ์ กำหนดค่าบริการและอัตราระเบียบเกี่ยวกับวิธี ชำระราคาหรือค่าบริการ²⁸ เป็นต้น

10) การเข้าถือหุ้นหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ รัฐวิสาหกิจนั้นๆ รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่ว่าจะเข้าถือหุ้นหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเป็นจำนวน เท่าใดต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน²⁹ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และกพรประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น แต่รัฐวิสาหกิจบาง แห่งจะกำหนดวงเงินการเข้าถือหุ้นที่จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ได้แก่ การสื่อสารแห่งประเทศไทยกำหนดว่า "การร่วมงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่ง กิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือนิติบุคคลใดครั้งหนึ่งเป็นจำนวนเงินเกินกว่า 5 ล้านบาท"³⁰ เป็นต้น

ดังนั้น การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี จะต้องพิจารณาในหมวดเกี่ยวกับ "การกำกับและการควบคุม" และหมวด "ความสัมพันธ์กับ รัฐบาล" ประกอบกัน ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ออกบังคับใช้ในระยยะหลัง คือ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ก็กำหนดลักษณะการดำเนินงาน ที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีไว้ในหมวดการกำกับและควบคุมเช่นกัน และได้กำหนดการ

²⁸พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 18(9)

²⁹พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 52(7)

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 46(6) และ

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 48(7) เป็นต้น

³⁰พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 39(1) ประกอบ

ขอความเห็นชอบเพิ่มเติมขึ้นในบางลักษณะที่สำคัญคือ การขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องนี้

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจโดยคณะรัฐมนตรี ในประเด็นนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว จะปรากฏดังนี้

1) ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำงบประมาณประจำปี โดยแยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ³¹ กล่าวคือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจ

2) ในกรณีการแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะระบุให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ออกจากตำแหน่ง ยกเว้นสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย³³ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด

³¹พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 41

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 29

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 40

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 37 และ

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 44 เป็นต้น

³²พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 13 และมาตรา

17(3)

พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 27

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 24 และ

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 13 และ

มาตรา 17(3) เป็นต้น

³³พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

มาตรา 13 และมาตรา 18(3)

3) การแต่งตั้ง ถอดถอนและการกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจเป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี³⁴

4) ข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์ของรัฐวิสาหกิจจะมีผลใช้บังคับเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน³⁵

5) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายโบนัสให้แก่ประธานกรรมการ กรรมการ พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ³⁶

6) การเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารต้องเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี³⁷

รวมความว่า การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจโดยคณะรัฐมนตรีตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีลักษณะส่วนใหญ่คล้ายคลึงกันและมีมาตรฐานเดียวกัน จะแตกต่างกันบ้างในส่วนรายละเอียด ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจนั้นๆ จะดำเนินกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือดำเนินกิจการประเภทใดก็ตาม ซึ่งอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือมีกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ในการดำเนินงานอาจไม่เหมาะสมกับสภาพของกิจการ หรือลักษณะการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เป็นต้น

³⁴พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 32 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 19 เป็นต้น

³⁵พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 53

พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 31

³⁶พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 25 และมาตรา 26

พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 28

³⁷พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 42

พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 9

อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจออกระเบียบปฏิบัติสำหรับรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในรูปของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอยู่มากมายหลายเรื่อง และในฐานะที่รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่อยู่ ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะรัฐมนตรีจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่ามีมติคณะรัฐมนตรีมากมายที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ จนบางครั้งก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินงานเชิง ธุรกิจของรัฐวิสาหกิจ

กรณีการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีกับรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้เขียนได้นำความเห็นของ บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจมากล่าวเสริมเพื่อให้แนวความคิดกระจ่างชัด ขึ้นดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์³⁸ ซึ่งเป็นคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่าย ผลิตแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ให้ทัศนะว่า

"การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีของรัฐวิสาหกิจ

(1) มติคณะรัฐมนตรีขาดความชัดเจน ต้องตีความทำให้การดำเนินงานล่าช้า ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีควรที่จะหาสาเหตุและระบุเรื่องที่เป็นปัญหาไม่ให้เกิด เกินไป กล่าวคือต้องระบุให้ชัดว่า เป็นเรื่องอะไร แยกเรื่องย่อยถึงความสำคัญของแต่ละเรื่อง เพื่อให้อ่านเข้าใจชัดเจน ง่ายต่อการปฏิบัติตามไม่ต้องเสียเวลาที่ความ

(2) กรณีของมติคณะรัฐมนตรีขัดกันเอง ต้องแยกพิจารณาเป็นสองกรณีคือ ถ้ามติครั้งแรกไม่ดี ก็ควรออกหรือมีมติใหม่เพื่อขัดหรือล้มล้างสิ่งที่ไม่ดีนั้น แต่ถ้ามติที่ออกมาใหม่ ไม่ดีหรือไม่ดีไม่มีเหตุผล ก็ไม่ควรใช้บังคับ ควรใช้มติเดิม

(3) มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดคสท.พิเศษต่างๆ โดยเฉพาะการสั่งซื้อสิ่งจ้าง นั้น โดยหลักถือว่าถูกต้องคือควรซื้อสินค้าที่ผลิตได้ภายในประเทศหรือที่รัฐวิสาหกิจด้วยกันเป็นผู้ ผลิต แต่ถ้าแพงเกินไปก็ไม่ควรซื้อ ปัญหาเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีไม่ชัดเจน ทำให้บาง กรณีถือได้ว่าการกำหนดคสท.พิเศษต่างๆ ถูกต้อง แต่บางกรณีผิด เช่น มติคณะรัฐมนตรีกำหนด ให้ซื้อสินค้าจากหน่วยงานหนึ่ง แต่ไม่สามารถนำมาใช้กับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ หรือใช้ได้แต่เกิดผลเสียตามมา ก็ควรเสนอคณะรัฐมนตรีขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นเฉพาะกรณีๆ ไป เนื่องจากเป็นอุปสรรคและก่อผลเสียต่อการดำเนินงาน เป็นต้น

³⁸ สัมภาษณ์, ออมร จันทรมบูรณ์, เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, 24 ตุลาคม 2532.

(4) มติคณะรัฐมนตรีที่ขาดความเหมาะสม เช่น มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ก็ต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไปว่าเรื่องใดสมควรทำได้ แต่เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีขาดความชัดเจน ทำให้การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวในบางครั้งก่อให้เกิดปัญหาตามมา³⁹ จึงขอเสนอแนะให้มีการระบุให้ชัดเจนว่าเรื่องอะไรบ้างที่สามารถเสนอเพื่อทราบได้"

สำหรับรองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล⁴⁰ อดีตกรรมการบริหารการประปาส่วนภูมิภาค ให้ทัศนะเกี่ยวกับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีกับรัฐวิสาหกิจว่า

"การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ

- (1) มติคณะรัฐมนตรีขาดความชัดเจน ต้องตีความ ทำให้การดำเนินงานล่าช้า
- (2) ในบางกรณีมติคณะรัฐมนตรีขัดกันเอง
- (3) บางกรณีมติคณะรัฐมนตรีขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้ง
- (4) มีหลายกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีไม่สอดคล้องกับกฎหมายหรือขาดความเหมาะสม และมีมติคณะรัฐมนตรีมากจนทำให้ผู้ปฏิบัติตามสับสน"

นอกจากนี้ นายเผ่าพัชร ชวนะลิขิกร⁴¹ ในฐานะผู้บริหารสูงสุดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

"การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) มติคณะรัฐมนตรีขาดความชัดเจน ต้องตีความทำให้การดำเนินงานล่าช้า
- (2) มติคณะรัฐมนตรีขัดกันเอง
- (3) มติคณะรัฐมนตรีขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

³⁹ ตัวอย่างเช่นการปลดคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งนายกรัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2632 เป็นต้น

⁴⁰ สัมภาษณ์, โภคิน พลกุล, รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการและวิเทศสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 15 ตุลาคม 2532.

⁴¹ สัมภาษณ์, เผ่าพัชร ชวนะลิขิกร, ผู้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 31 ตุลาคม 2532.

(4) มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดสิทธิพิเศษต่างๆ โดยเฉพาะการสั่งซื้อสิ่งจำเป็น

(5) มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขาดความเหมาะสม

กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีทั้ง 5 ข้อดังกล่าว เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพราะผลสุดท้ายจะทำให้เสียทั้งเวลา ค่าใช้จ่ายและความสับสน"

ในขณะที่ พล.ต.อ.ประมาท อติเรกสาร⁴² ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ให้ทัศนะว่า "การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกกรณี"

จากทัศนะของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยตรง กล่าวคือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอยู่มากมายนั้น เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ต้องการความคล่องตัวในเชิงธุรกิจ ในขณะที่รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจมีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีมีได้ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

การวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวประกอบกับประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี ผู้เขียนก็มีความเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีที่รัฐวิสาหกิจยึดถือและปฏิบัติตามมีอยู่มากมายหลายเรื่อง ก่อให้เกิดความสับสน และบางฉบับขาดความชัดเจนและไม่เหมาะสม ส่งผลให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต้องหยุดชะงัก ล่าช้าและขาดความคล่องตัวเท่าที่ควร จึงสมควรที่จะให้มีการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีให้รัดกุม ชัดเจนและเหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็จะเป็นการเอื้อต่อการดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณชนยิ่งขึ้น

⁴²ประมาท อติเรกสาร, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, ตอบแบบสัมภาษณ์, 20 ตุลาคม 2532.

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งและมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามในรูปของมติคณะรัฐมนตรีอีกด้วย.

2.2 ส่วนราชการ

การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ ถูกมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่

2.2.1 กระทรวงเจ้าสังกัด

ตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ข้อ 29 ระบุว่า ให้กระทรวงควบคุมให้รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ทุกประการโดยใช้อำนาจ ในฐานะผู้ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย

กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจจะถูกควบคุมกำกับโดยรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งมีอำนาจรักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ผ่านประธานกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจได้

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดจะระบุไว้ชัดเจนในหมวด "การกำกับและควบคุม" ของพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ดังนี้

"ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เพื่อการนี้จะสั่งให้รัฐวิสาหกิจ ชี้แจงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้"⁴³

⁴³พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 23
พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 39
พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 21
พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 46
พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 44 และ
พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ดังนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด มีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปในกิจการของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. สั่งให้รัฐวิสาหกิจชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น และทำรายงานเสนอรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด
2. ยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี
3. สั่งให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี
4. สั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้ และเพื่อประโยชน์ในการนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการแล้วแต่กรณี พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมาชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือให้ทำรายงานเสนอ

นอกจากนี้ รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดยังเป็นผู้เสนอเรื่องที่สำคัญๆ ของรัฐวิสาหกิจในสังกัดต่อคณะรัฐมนตรี เช่น เรื่องการลงทุน การกู้ยืมเงิน และการกำหนดอัตราค่าบริการ เป็นต้น เห็นได้จากพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งหลายจะบัญญัติว่า

"เรื่องที่จะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ"⁴⁴

จากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งพบว่า บัญญัติไว้คล้ายคลึงกันมาก จะมีที่แตกต่างคือพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ ผู้ว่าการ หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยคำแนะนำของเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกิน 5 คน

⁴⁴พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 24

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 40

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 63

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 45 และ

พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ⁴⁵ นอกจากนี้ รัฐมนตรีสามารถให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือที่ปรึกษาพ้นจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียได้⁴⁶

เป็นที่น่าสังเกตว่า สาเหตุของการให้พ้นจากตำแหน่งของบุคคลดังกล่าว พระราชบัญญัติจัดตั้งใช้คำที่มีความหมายกว้างเกินไป กล่าวคือคำว่า "เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย" สามารถตีความได้หลายนัย ส่งผลให้รัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจตีความไปในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดหลักเหตุผลได้ ซึ่งจะทำการวิเคราะห์โดยละเอียดต่อไปในชั้นของวิธีการควบคุมกำกับ

2.2.2 กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ ดังต่อไปนี้

1. ทำหน้าที่แสวงหาแหล่งเงินทุนต่างประเทศ เงินภายในประเทศ และ คำประกันเงินกู้ในส่วนที่รัฐวิสาหกิจต้องการ

การคำประกันเงินกู้ เป็นมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้ในการจัดหาเงินมาพัฒนา ประเทศอีกวิธีหนึ่ง กล่าวคือ ในการพัฒนาเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ซึ่ง รัฐบาลจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจไปดำเนินการ โดยให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไปกู้เงินมาลงทุนแล้ว เก็บดอกผลไปชำระหนี้เอง โดยรัฐบาลคือกระทรวงการคลังเป็นผู้คำประกันเงินกู้ หรือแสวง หาแหล่งเงินทุนได้ง่ายและเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังดังกล่าว มีบัญญัติรับรองไว้ดังนี้

1.1 ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528⁴⁷ ข้อ 13 บัญญัติ ว่า ในการกู้เงินสำหรับโครงการที่คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศให้ความเห็นชอบ ให้ กระทรวงการคลังมีหน้าที่ดำเนินการ

⁴⁵พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 13

⁴⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18

⁴⁷สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ สร.0203/ว.60 เรื่องระเบียบการ ก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528," 20 มีนาคม 2528.

1. พิจารณาหาแหล่งเงินกู้สำหรับแต่ละโครงการที่คณะกรรมการอนุมัติ
2. เปรียบรายละเอียดยกกับแหล่งเงินกู้เกี่ยวกับวงเงิน และเงื่อนไขของสัญญาเงินกู้และสัญญาค้ำประกันหรือเงื่อนไขในการกู้เงินประเภทเช่าซื้อและการใช้สินเชื่อด้วยการผ่อนชำระจากต่างประเทศ แล้วแต่กรณี
3. คำเนิการให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญาเงินกู้และสัญญาค้ำประกันรวมทั้งจัดหาเงินบาทสมทบในรูปเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ

1.2 พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน

พ.ศ. 2510

ตามพระราชบัญญัตินี้กล่าวให้อำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหนี้ของสถาบันการเงิน โดยกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมและจำกัดขอบเขตการค้ำประกันหนี้ไว้เฉพาะการค้ำประกันหนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและการค้ำประกันหนี้ของสถาบันการเงิน ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 5 ดังนี้

กระทรวงการคลังจะก่อหนี้ผูกพันด้วยการค้ำประกันเป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้นในขณะที่ยกหนี้ผูกพันนั้น เกินกว่าจำนวนคงค้างต่อไปไม่ได้

- (1) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ให้ค้ำประกันได้ไม่เกินหกเท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น
- (2) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นสถาบันการเงิน ให้ค้ำประกันได้ไม่เกินสี่เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น

การค้ำประกันตามมาตรา 5(1) และ (2) รวมกันในปีงบประมาณหนึ่งๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นๆ ทั้งนี้ไม่รวมการค้ำประกันในการต่ออายุสัญญาหรือแก้ไขสัญญาค้ำประกันโดยไม่แก้ไขจำนวนเงินค้ำประกันเพิ่มขึ้นจากเดิม

ส่วนการค้ำประกันการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่ไม่อยู่ในข่ายข้างต้นนี้ กฎหมายมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงสามารถกู้เงินโดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันโดยไม่จำกัดวงเงิน

2. ควบคุมกำกับการปรับปรุงแก้ไขให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการบัญชี หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน สวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนออกระเบียบเงินฝากธนาคาร เป็นต้น ในการนี้เห็นได้จาก

2.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนี้⁴⁸

- (1) จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) จัดให้มีการตรวจสอบเอกสารของการขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพัน ตลอดจนเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง
- (4) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับจ่ายเงินและหนี้
- (5) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทรงรอราชการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้รัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควรและให้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสรุพสมุด บัญชี เอกสารและหลักฐานต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ

2.2 ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520⁴⁹ ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการควบคุมการบัญชีและการเงิน ดังนี้

⁴⁸ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 21 และมาตรา 22

⁴⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ สร.0203/ว.49 เรื่องระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520," 21 มีนาคม 2520.

- (1) ให้รัฐวิสาหกิจปิดบัญชีตามปีงบประมาณ เพื่อแสดงผลการดำเนินงานในงวดบัญชีและทำงบดุล แต่ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นและด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง รัฐวิสาหกิจจะปิดบัญชีตามปีปฏิทินหรือตามระยะเวลาอันใดก็ได้
 - (2) การทำบัญชีแสดงผลการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด
 - (3) การกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงอัตราค่าเสื่อมราคากฎี หรือ นโยบายหรือวิธีการในการคำนวณค่าเสื่อมราคากฎี จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน
 - (4) การตีราคาพัสดุ วัตถุดิบ สินค้าระหว่างผลิต และสินค้าสำเร็จรูปคงเหลือ โดยปกติให้ใช้ราคาทุนหรือราคาตลาด แล้วแต่ราคาใดจะต่ำกว่า การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ดังกล่าว ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน
 - (5) การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี ในกรณีการจ่ายโบนัส กรรมการและโบนัสพนักงานตามระเบียบเกี่ยวกับโบนัสกรรมการและพนักงาน ตลอดจนการจ่ายเงินปันผลหรือเงินรายได้นำส่งคลัง ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน นอกจากนี้ การจัดสรรกำไรสะสม ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อนเช่นเดียวกัน
 - (6) กระทรวงการคลังมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด กรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่อง การตรวจสอบบัญชี โดยให้ถือว่าคำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังเป็นเด็ดขาด
 - (7) ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการปฏิบัติงาน งบประมาณและแผนทางการเงินประจำปีงบประมาณการบัญชีล่วงหน้า 1 ปี สำหรับเป็นแนวทางในการดำเนินงานตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยส่งให้กระทรวงการคลังภายในเดือนแรกของปีบัญชี การเงิน และชี้แจงรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเป้าหมายและระยะเวลาการดำเนินงานตามเป้าหมายนั้น ตามที่กระทรวงการคลังต้องการ
- ทุกข้อมอบเวลา 3 เดือน นับจากเดือนที่เริ่มปีบัญชีการเงิน ให้รัฐวิสาหกิจรายงานผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและงบประมาณให้กระทรวงการคลัง ภายใน 30 วันนับจากวันสิ้นรอบระยะเวลา 3 เดือน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถจัดทำรายงานตามระยะเวลาดังกล่าวได้ ให้ชี้แจงเหตุผลขอผ่อนผันต่อกระทรวงการคลัง
- (8) การฝากเงินกับธนาคาร ให้ฝากไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

(9) การจ่ายเงินยืมทรงของรัฐวิสาหกิจให้แก่หน่วยงานหรือบุคคลอื่น ให้จ่ายได้เฉพาะเพื่อกิจการภายในวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ทั้งนี้ วั้นแต่จะได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังเป็นพิเศษ

การจ่ายเงินยืมทรงให้แกพนักงานเพื่อกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือเพื่อสวัสดิการของพนักงาน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นกำหนดขึ้น ระเบียบนั้นเมื่อได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลังแล้ว จึงเป็นอันใช้ได้

(10) ในกรณีที่กระทรวงการคลังกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนำเงินกำไรหรือเงินอื่นใดส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้รัฐวิสาหกิจนั้นถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด และให้รัฐวิสาหกิจนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณกำหนด

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่อาจนำเงินส่งคลังเป็นงวดๆ ตามจำนวนเงินที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณกำหนด ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังก่อน

(11) ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินการโดยให้มีผู้แทนกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำร่วมเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการ

ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในด้านการบัญชีและการเงินอย่างใกล้ชิดอยู่แล้ว การกำหนดให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจอีก จะเป็นการควบคุมสองชั้น (double control) หรือไม่

อย่างไรก็ดี มีข้อคิดเห็นของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติตามบันทึกที่ กรช.19/2529 ลงวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2529 เสนอแนะว่า

"หากกระทรวงการคลังประสงค์จะวางกฎเกณฑ์หรือกำหนดแนวทางต่างๆ และแจ้งให้ผู้แทนกระทรวงการคลังทุกคนที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับทราบนโยบายหรือแนวทางและคอยดูแลให้เป็นไปตามแนวทางนั้น ประโยชน์ของการมีผู้แทนกระทรวงการคลังในกรรมการรัฐวิสาหกิจก็จะเกิดขึ้น"

นอกจากนี้ กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวงการคลังมีหน้าที่รายงานผลการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังทราบ

(12) รัฐวิสาหกิจต้องส่งรายงานการประชุมคณะกรรมการทุกครั้งต่อกระทรวงการคลังเป็นประจำ

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังนั้น ส่วนใหญ่แล้วมิได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน จะมีก็แต่เพียงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังโดยทั่วไปเกี่ยวกับการเงินแผ่นดินรวมทั้งการค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ⁵⁰ และพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 นอกเหนือจากนั้นเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กระทรวงการคลังอาศัยอำนาจในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการเงินการบัญชีต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ดังที่กล่าวมาแล้ว

2.2.3 สำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่สำรวจ รวบรวม ศึกษาวิเคราะห์เศรษฐกิจ การคลัง การเงิน การบริหาร ความมั่นคงของสังคม เพื่อเสนอแนะนโยบายและแผนการงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรี พิจารณาข้อเสนอของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำและบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ภาวะผูกพัน แผนพัฒนาต่าง ๆ และฐานะการเงินของประเทศ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จัดทำรายงานความก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคให้นายกรัฐมนตรีทราบ เสนอแนะการปรับปรุงและเลิกล้มโครงการหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามควรแก่กรณี ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบงบประมาณ ระบบงาน การบริหารและการพัสดุ แนะนำส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประหยัด พิจารณาประสานประโยชน์ให้เกิดแก่ประเทศชาติในอันที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศ คำสั่ง กฎหรือระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณ⁵¹

โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติว่า งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ⁵² ดังนั้น จึงมีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบวิธีการงบประมาณ

⁵⁰ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2518

⁵¹สีดา สอนศรี, นามานุกรม หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์การระหว่างประเทศ พ.ศ. 2528, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2528), หน้า 40. (อัครสำเนา)

⁵²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 132

และระบุนำงานหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ
 - 1.1 เรียกร้องให้รัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด⁵³
 - 1.2 วิเคราะห์งบประมาณของรัฐวิสาหกิจ⁵⁴
 - 1.3 กรณีที่รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดไม่ยื่นงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ภายในกำหนดระยะเวลา ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณอาจพิจารณาตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร⁵⁵
 - 1.4 ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจัดทำและเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา⁵⁶
 - 1.5 กำหนดวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม⁵⁷
2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ⁵⁸
 - 2.1 วิเคราะห์การจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ⁵⁹
 - 2.2 กำหนดเพิ่มหรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน⁶⁰
 - 2.3 กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด⁶¹

⁵³พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 6(1)

⁵⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6 (2)

⁵⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13

⁵⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15

⁵⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17

⁵⁸รัชนี้ อังตระกูล, "งบประมาณแผ่นดิน : ขั้นตอนการจัดทำ," รัฐสภาสาร,

37 (มกราคม 2532) : 13 - 14.

⁵⁹พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 6(2)

⁶⁰เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6(3)

⁶¹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6(4)



2.4 เรียกร้องให้รัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควรและมีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบสรุพสมุด บัญชี เอกสารและหลักฐานต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ⁶²

2.5 กำหนดระเบียบการใช้จ่ายสำหรับรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม⁶³

2.6 อนุญาตโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับรัฐวิสาหกิจไปใช้ในรายการอื่น แต่ในกรณีที่เพิ่มรายจ่ายหรือโครงการใหม่ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี⁶⁴

3. การควบคุมงบประมาณ⁶⁵ เป็นขั้นตอนที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการเบิกจ่ายเงินไปใช้ตามแผนงานและโครงการที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งย่อมต้องผ่านกระบวนการหรือมาตรการควบคุมการใช้งบประมาณ โดยสำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบบริหารงานคลังของแผ่นดิน

กล่าวคือ สำนักงานประมาณมีหน้าที่ควบคุมติดตามการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดระเบียบการใช้จ่ายสำหรับรัฐวิสาหกิจคือปฏิบัติ

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณดังกล่าวแล้ว สำนักงานประมาณยังมีอำนาจในการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องนำเงินกำไรหรือเงินอื่นใดส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด และถ้าปรากฏว่าการเงินของรัฐวิสาหกิจอำนวยการได้ สำนักงานประมาณจะให้รัฐวิสาหกิจส่งเงินเป็นรายได้แผ่นดินมากกว่าประมาณการก็ได้ ซึ่งตามปกติรัฐวิสาหกิจจะต้องนำส่งเป็นงวดๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานประมาณ⁶⁶

⁶²พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 7

⁶³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 20

⁶⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19

⁶⁵รัชสี อังตระกูล, "งบประมาณแผ่นดิน : ขั้นตอนการจัดทำ," รัฐสภาสาร 37(มกราคม 2532) : 43.

⁶⁶ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ข้อ 27.

สำหรับการประสานงานกับองค์กรอื่นในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจนั้น สำนักงานประมาดทำการพิจารณาขบงทุนของรัฐวิสาหกิจร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมตลอดถึงการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและจัดทำรายงานฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจต่างๆ โดยถือเป็นส่วนประกอบของเอกสารงบประมาณที่สำนักงานประมาดจะต้องเสนอเป็นประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีและต่อรัฐสภาตามลำดับ

2.2.4 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่งคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแผนงานและโครงการของรัฐวิสาหกิจ ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พ.ศ. 2521

1.1 พิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจร่วมกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ จัดประสานงานแผนงานและโครงการพัฒนาเหล่านั้น เพื่อวางแผนส่วนรวมสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งตามจุดหมายแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามกำลังทรัพยากรที่มีอยู่ และตามลำดับความสำคัญก่อนหลังในการใช้ทรัพยากรนั้น⁶⁷

1.2 พิจารณาให้คำแนะนำและกำหนดหลักการให้รัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาที่จะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในทางวิชาการ การเงิน การกู้ยืม และการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁶⁸

1.3 ติดตามและประเมินผลตามโครงการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเร่งรัด ปรับปรุง หรือเลิกล้มโครงการพัฒนาอันหนึ่งอันใดเมื่อเห็นสมควร⁶⁹

1.4 เรียกให้รัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติการดังต่อไปนี้⁷⁰

1.4.1 เสนอแผนงานและโครงการพัฒนา ตลอดจนรายละเอียดทางวิชาการและการเงินกับสถิติและรายการต่างๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งเสนอแผนงานและโครงการพัฒนาที่ขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศและ

⁶⁷พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 12(2)

⁶⁸เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12(7)

⁶⁹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12(8)

⁷⁰เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14

รายการต่างๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

1.4.2 เสนอข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อพิจารณาผลงานของ
โครงการพัฒนาที่กำลังดำเนินการอยู่

2. อำนาจหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522⁷¹

2.1 ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมตามโครงการ และงบ-
ลงทุนประจำปีตามแบบและวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ได้กำหนดไว้ แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเสียก่อน
จึงจะดำเนินการได้ต่อไป

งบลงทุนเพิ่มเติมตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบแล้วนั้น ถ้าหากจะมีการ
เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของโครงการแต่อย่างใด ก็ให้เสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติพิจารณาก่อน

ให้รัฐวิสาหกิจ เสนองบลงทุนและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นไปยัง
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของกระทรวง
เจ้าสังกัด ส่วนในกรณีงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติจัดตั้งกำหนดให้เสนอขออนุมัติ
คณะรัฐมนตรีนั้น ให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าว เสนองบลงทุนและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นไปยัง-
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี
ต่อไป

2.2 ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะต้องจัดหาสินทรัพย์ถาวร⁷²ที่ล้มมาเปลี่ยนแทน
ของเดิมทันที เพื่อมิให้การดำเนินงานต้องหยุดชะงัก และบังเกิดผลเสียหายแก่กิจการนั้น ๓

⁷¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ สร.0203/ว.76 เรื่องความ
คล่องตัวของรัฐวิสาหกิจและระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522" 2 พฤษภาคม
2522.

⁷² สินทรัพย์ถาวรหลัก หมายความว่า สินทรัพย์ถาวรที่ใช้ในการดำเนินกิจการหลักของ
รัฐวิสาหกิจนั้นๆ แบ่งออกเป็น 5 หมวด ได้แก่ หมวดที่ดิน หมวดสิ่งก่อสร้าง หมวดเครื่องจักรอุปกรณ์
หมวดยานพาหนะและหมวดอื่นๆ ซึ่งถือเป็นสินทรัพย์ถาวรหลัก เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการต่อไปก่อนได้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้วรายงานให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทราบโดยมิชักช้า

2.3 งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุมัติไปแล้ว หากปรากฏว่ายังมีได้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นไป และถ้าเห็นว่ารายการลงทุนนั้นๆ ไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันแล้ว ก็ให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีพิจารณาสั่งระงับ

2.4 ห้ามมิให้รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้พันงบลงทุนเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรี เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินดังกล่าวมาแล้ว

3. อำนาจหน้าที่ตามระเบียบการกักหน้ของประเทศ พ.ศ. 2528⁷³ ข้อ 7 บัญญัติว่า รัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์ที่จะดำเนินการใดอันจะเป็นผลกักหน้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะต้องทำโครงการเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

2.2.5 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนราชการอีกองค์การหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ โดยการตรวจสอบด้านการเงิน ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522

1.1 หน้าที่⁷⁴

1.1.1 ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

1.1.2 ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปีและแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

⁷³สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ สร.0203/ว.60 เรื่องระเบียบการกักหน้ของประเทศ พ.ศ. 2528," 20 มีนาคม 2528.

⁷⁴พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 มาตรา 7

1.1.3 ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของรัฐวิสาหกิจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการใช้ทรัพย์สินอื่น และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัดได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในกรณีการตรวจสอบด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจ ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

1.1.4 ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของรัฐวิสาหกิจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

1.2 อำนาจ⁷⁵ในการดำเนินการหรือปฏิบัติการด้านการตรวจสอบ มีดังนี้

1.2.1 ตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจ

1.2.2 เรียกรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ มาเพื่อสอบสวนหรือสั่งให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นบรรดาที่รัฐวิสาหกิจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ในครอบครอง

1.2.3 อายัดเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจ

1.2.4 เรียกบุคคลใดๆ มาให้การเป็นพยานในการตรวจสอบหรือให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เพื่อประกอบการพิจารณา

⁷⁵พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 มาตรา 8

1.3 ผลการตรวจสอบ⁷⁶

1.3.1 ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องหรือมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้รัฐวิสาหกิจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดให้

เมื่อพ้นเวลาที่กำหนดแล้ว ถ้ารัฐวิสาหกิจมิได้ชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีเหตุผลสมควร ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ควบคุมกำกับแล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของรัฐวิสาหกิจกำหนดตามควรแก่กรณี

1.3.2 ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีและให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้รัฐวิสาหกิจหรือกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ควบคุมกำกับด้วย

เมื่อพนักงานสอบสวนหรือรัฐวิสาหกิจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ควบคุมกำกับดำเนินไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบโดยมิชักช้า

1.3.3 ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานผลการตรวจสอบการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พร้อมด้วยความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอรัฐสภา

1.4 บทลงโทษ⁷⁷ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือขัดขวางการปฏิบัติของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินสามพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13 และมาตรา 14

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19.

2. อำนาจหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. 2520

2.1 ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีรัฐวิสาหกิจ
ทุกแห่ง

2.2 ในการสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจ ถ้าปรากฏว่ามีข้อบกพร่องให้
สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งข้อบกพร่องและวิธีการแก้ไขให้รัฐวิสาหกิจ และ
ประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นทราบ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นทันที

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน ให้เสนอเรื่องให้กระทรวงการคลังวินิจฉัย คำวินิจฉัยของกระทรวงการคลัง
ให้ถือเป็นเด็ดขาด

3. อำนาจหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522
ซึ่งข้อ 17 ระบุว่า ในกรณีรัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แจ้งข้อแก้ไขให้รัฐวิสาหกิจทราบ เพื่อแก้ไขข้อ-
บกพร่องนั้นให้เป็นไปตามระเบียบ ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงาน
ตรวจเงินแผ่นดิน ในรายจ่ายที่เกี่ยวกับงบลงทุนให้เสนอเรื่องต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา-
การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากจะบัญญัติรับรองในกฎหมาย
และระเบียบต่างๆ ดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ส่วนใหญ่จะบัญญัติให้
สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภท
ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ⁷⁸

⁷⁸พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
มาตรา 34

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 42

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 69

พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 47 และ

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 46 เป็นต้น

องค์กรควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีหลายองค์กรดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งอาจจะทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัวและเกิดความล่าช้า เนื่องจากการดำเนินการจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาหลายองค์กร ตลอดจนองค์กรเหล่านั้นขาดการประสานงานกันในการควบคุมดูแล ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการควบคุมขั้นได้นั้น

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยตรงต่างให้ทัศนะในเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้
ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์⁷⁹ ให้ทัศนะว่า

"จำนวนองค์กรที่ควบคุมกำกับอยู่เดิมมีหลายองค์กร แต่ไม่ถือว่าอำนาจหน้าที่จะซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากการกำหนดให้มีหลายองค์กรทำหน้าที่ควบคุมกำกับพิจารณาถึง Specialisation ของแต่ละองค์กรได้แก่

- การควบคุมนโยบาย ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด
 - การควบคุมทางการเงินด้วยการตรวจสอบความถูกต้อง เป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
 - การควบคุมทางการบริหาร ควรเป็นหน้าที่ของศาลปกครอง เป็นต้น
- สำหรับด้านงบประมาณและการคลังก็มีโครงสร้างให้แยกกันดำเนินการอยู่แล้ว ระหว่างสำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลัง แต่ถ้าเรื่องใดต้องเกี่ยวข้องกันก็ควรที่จะต้องประสานงานกัน

ดังนั้น ถ้าพิจารณาในแง่ขององค์กร ซึ่งมีหลายแห่งดูเหมือนจะซ้ำซ้อน เพราะฉะนั้น ต้องแยกองค์กรตาม Specialisation จึงจะถูกต้อง โดยพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจหน้าที่แยกตามเรื่องใดถูกต้องหรือไม่ ที่สำคัญคือ องค์กรเหล่านั้นไม่รู้กรอบของตนเอง จึงขยายอำนาจของตนเองโดยทางเนื้อหา ซึ่งเนื่องมาจากขอบอำนาจทางกฎหมายไม่ดี กล่าวคือ การพัฒนากฎหมายยังไม่ดีพอ ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลของรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่ถูกต้องเพราะเป็นเรื่องงานประจำ เมื่อกฎหมายให้อำนาจแต่งตั้งแก่คณะรัฐมนตรี จึงทำให้คณะรัฐมนตรีเข้าแทรกแซงการบริหารของรัฐวิสาหกิจได้

⁷⁹สัมภาษณ์, ออมร จันทรสมบูรณ์, เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, 24 ตุลาคม 2532.

อีกประการหนึ่ง ในบางครั้งองค์กรที่ควบคุมกำกับตีความขอบอำนาจของตนเอง ผิด เช่น กรณีรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดตีความอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ที่บัญญัติว่า "มีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป" ว่ามีอำนาจที่จะกระทำการได้ในเรื่องนั้นๆ เป็นการขยายอำนาจของตนเองโดยทางเนื้อหาของกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป การมีองค์กรหลายๆ แห่งทำหน้าที่ควบคุมโดยคำนึงถึง Specialisation ย่อมถูกต้องอยู่แล้ว แต่องค์กรนั้นๆ จะต้องใช้วิธีการหรืออำนาจหน้าที่โดยแยกเรื่อง ให้ถูกต้องอย่าเป็นการขยายอำนาจของตนเองโดยเนื้อหา และต้องมีการประสานงานกัน"

สำหรับ รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล⁸⁰ อธิการบดีการบริหารการประปา ส่วนภูมิภาค ให้ทัศนะเกี่ยวกับองค์กรที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจว่า

"องค์กรเหล่านั้นจะต้องมีระบบประสานงานกันและมีการรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจ ในเรื่องลักษณะเดียวกัน ดังนั้น กรรมการที่เป็นผู้แทนจากองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับจะต้องติดต่oprสานงานกับหน่วยงานของตนให้ดี มิเช่นนั้นจะไม่มีประโยชน์ที่จะนั่งอยู่ในระดับกรรมการ กล่าวคือความเป็นผู้แทนจากองค์กรควบคุมกำกับ (เช่นผู้แทนกระทรวงการคลัง) ต้องผูกพันองค์กร"

ในทัศนะของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ นายเผ่าพัชร ชวนะลิขิกร⁸¹ นั้น "ถ้าพิจารณาในกรณีจำนวนองค์กรที่ควบคุมกำกับอยู่ ไม่สามารถกล่าวได้ว่ามากหรือน้อย แต่สามารถกล่าวได้ว่ายังไม่เหมาะสม เนื่องจากทำการควบคุมกำกับในรายละเอียดมากเกินไป ทำให้ขาดความคล่องตัว"

สำหรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร⁸² ให้ทัศนะในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นองค์กร ที่สำคัญองค์กรหนึ่งในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ โดยกล่าวถึงจำนวนองค์กรที่ควบคุมกำกับว่า

⁸⁰สัมภาษณ์, โภคิน พลกุล, รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการและวิเทศสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 15 ตุลาคม 2532.

⁸¹สัมภาษณ์, เผ่าพัชร ชวนะลิขิกร, ผู้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 31 ตุลาคม 2532.

⁸²ประมาณ อติเรกสาร, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, ตอบแบบสัมภาษณ์, 20 ตุลาคม 2532.



"องค์กรที่มีอยู่เดิม เหมาะสมแล้ว แต่ละองค์กรมีแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว ดังนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นจึงไม่ซ้ำซ้อนกัน"


จากการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติในประเทศไทย พบว่า

1. มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจหลายองค์กรด้วยกัน ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งแต่ละองค์กรต่างมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้
2. การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยพิจารณาถึง Specialisation ของแต่ละองค์กร ถ้าแต่ละองค์กรรู้ขอบอำนาจของตนเอง ไม่ตีความกฎหมายเพื่อขยายขอบอำนาจของตน ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมกำกับแต่เพียงนโยบาย ไม่มุ่งไปถึงรายละเอียดการปฏิบัติซ้ำซ้อนก็จะไม่เกิดผล และส่งผลถึงความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเชิงธุรกิจของรัฐวิสาหกิจด้วย
3. จุดสำคัญคือ องค์กรควบคุมกำกับซึ่งมีอยู่หลายองค์กรนั้น จะต้องประสานงานกันอย่างดี มิฉะนั้นจะเกิดปัญหางานซ้ำซ้อนขึ้นได้ และก่อให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานล่าช้า ส่งผลเสียหายต่อการดำเนินงานเชิงธุรกิจของรัฐวิสาหกิจ
4. การบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่คืออยู่แล้ว แต่มีระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520 ระบุว่าให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการร่วมอยู่ในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ กรณีดังกล่าวนี้จะเป็นการควบคุมที่ซ้ำซ้อน กล่าวคือ เป็นการควบคุมสองชั้น (double control) หากไม่ได้มีการประสานงานกันอย่างดีระหว่างกระทรวงการคลังกับผู้แทนซึ่งเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจก็จะเกิดการควบคุมสองชั้นขึ้นได้

ดังนั้น กรรมการที่มาจากองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับต้องประสานงานกับหน่วยงานของตนเป็นอย่างดีการดำเนินงานจึงคล่องตัว ไม่เกิดความล่าช้าและซ้ำซ้อน และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือจะต้องถือว่า การกระทำของผู้แทนองค์กรควบคุมกำกับต้องผูกพันองค์กรที่ควบคุมกำกับด้วย กล่าวคือองค์กรควบคุมกำกับจะต้องกำหนดนโยบายของตนส่งผ่านมาทางผู้แทนของตนเพื่อมาชี้แจงให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายมา การมีผู้แทนขององค์กร

ควบคุมกำกับอยู่ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงจะก่อให้เกิดประโยชน์สมตามเจตนารมณ์ในเรื่องการควบคุมกำกับที่ยังคงยึดถือหลักความคล่องตัวเชิงธุรกิจของรัฐวิสาหกิจให้คงอยู่ต่อไป

หากพิจารณาในแง่ขององค์กรควบคุมกำกับที่แบ่งแยกตาม Specialisation จะไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ถ้าองค์กรเหล่านั้นไม่ทำการควบคุมในรายละเอียดจนเกินไปทำให้ขาดความคล่องตัว ควบคุมกำกับตามนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ตามกฎหมาย การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานล่าช้าผ่านหลายขั้นตอนของรัฐวิสาหกิจ ก็จะไม่บังเกิดขึ้น



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
ศาลากลางกรมมหาดวิทยาลัย