

รัฐวิสาหกิจ :

หน่วยงานกลาง

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ



บทความนี้เป็นการตัดข้อความบางส่วนจากรายงานเรื่อง “มาตรการเพื่อให้บรรลุถึงแนวนโยบายของรัฐบาลในการบริหารรัฐวิสาหกิจ” ของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเดือนมิถุนายน 2524 ซึ่งขณะนี้ความคิดเรื่องหน่วยงานกลางนี้ได้รับความเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว

แล้วและอยู่ระหว่างการพิจารณาในรายละเอียด บทความนี้จึงน่าที่จะเป็นประโยชน์และให้ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันและในอนาคตของรัฐวิสาหกิจไทยทั้งระบบ อนึ่ง การคัดลอกและตัดต่อข้อความนั้นได้อาศัยดุลยพินิจของผู้คัดลอก* โดยคำนึงถึงความถูกต้องของเนื้อหาสาระเป็นสิ่งสำคัญ แต่หากมีความคลาดเคลื่อนหรือไม่ชัดเจนประการใด ขอโปรดเข้าใจว่าเป็นความผิดพลาดของผู้คัดลอก มิใช่ของคณะกรรมการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจแต่ประการใด

* คัดลอกโดย วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์ และ
ฉันทลักษณ์ ณ ป้อมเพชร



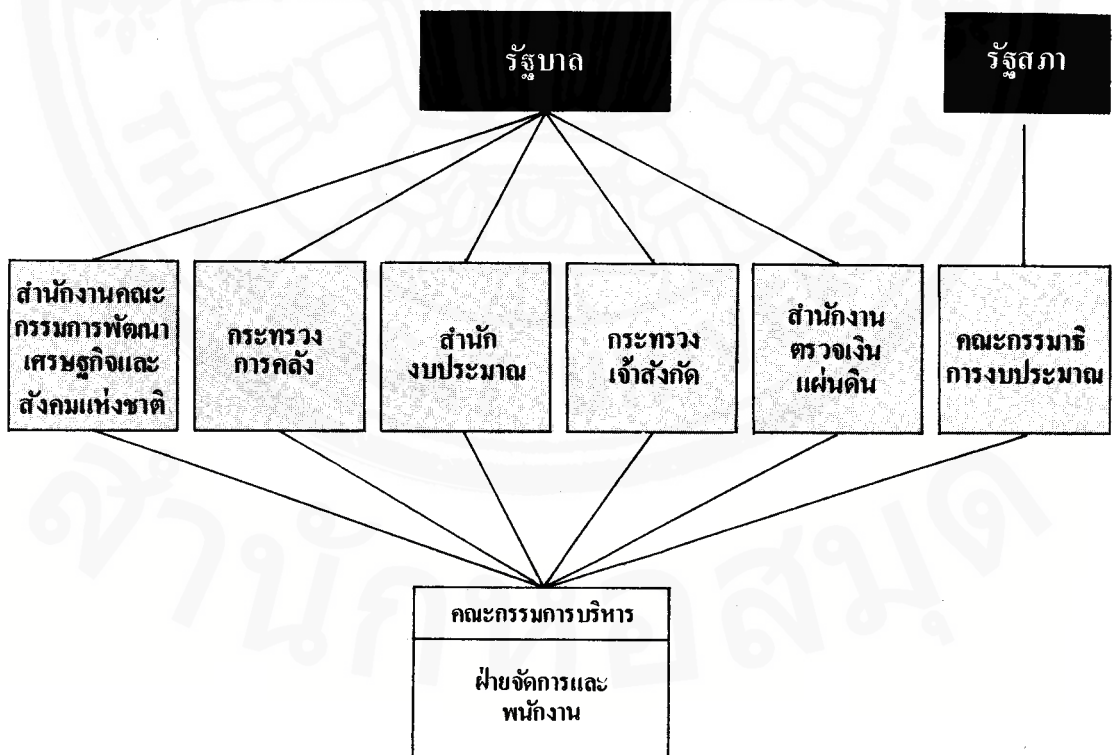
ปัญหาการควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ

เหตุผลที่รัฐบาลควรจะต้องมีการดูแลรัฐวิสาหกิจก็เพื่อให้ รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการให้สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศของรัฐ นอกจากนั้นรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารโดยตรง ซึ่งในการนี้รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาอีกต่อหนึ่งด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งได้จากภาษีอากรของประชาชน การดูแลรัฐวิสาหกิจของรัฐในปัจจุบันได้ถูกมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานประมาณ

กระทรวงการคลัง และกระทรวงเจ้าสังกัด ตลอดจนคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยลักษณะความสัมพันธ์ซึ่งแสดงในภาพข้างล่างนี้

คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ และอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐทำการพิจารณา กำหนด ทบทวน หรือเสนอความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาโครงการแผนงานของรัฐวิสาหกิจ โดยคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาขออนุมัติการลงทุนของรัฐวิสาหกิจเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการฯ และคณะรัฐมนตรีต่อไป



ผังแสดงการบริหารและการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานประมาณ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวิเคราะห์งบประมาณรายรับและรายจ่าย ตรวจสอบเอกสาร กำหนดเงินประจำงวด อนุมัติในการโอนประเภทของงบประมาณรายจ่าย จัดสรรกำไรส่วนหนึ่งนำส่งเข้างบประมาณแผ่นดิน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รับผิดชอบในการตรวจสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบบัญชีมากกว่าการตรวจสอบทางด้านการบริหาร

กระทรวงการคลัง มีหน้าที่พิจารณาควบคุมดูแลเกี่ยวกับระเบียบการเงินและบัญชี การช่วยเหลือทางการเงินจัดหาแหล่งเงินทุน คำประกันเงินทุน กำหนดอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทน ติดตามผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

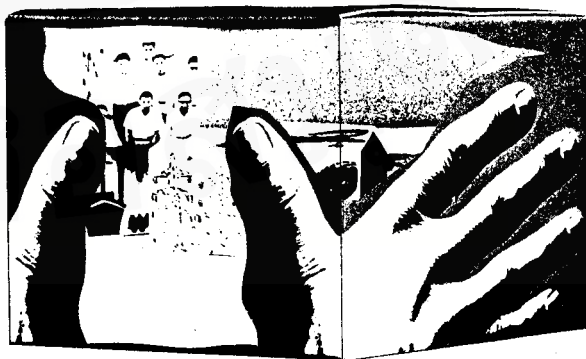
กระทรวงเจ้าสังกัด ทำการกำกับควบคุมดูแลการดำเนินงานตามกฎหมาย จัดตั้ง และข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ตลอดจนระเบียบที่กำหนดไว้และนโยบายในการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงการดูแลรัฐวิสาหกิจของรัฐแล้วปรากฏว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคที่พอสรุปได้ดังนี้

(1) ยังมิได้มีการกำหนดให้แน่ชัดลงไปว่ารัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ควรจะต้องมีความรับผิดชอบและพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบ (Responsibility & Accountability) ต่อหน่วยงานไหนอย่างไร ผลที่ตามมาคือยังไม่เห็นหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรงแก่รัฐวิสาหกิจ และทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งสามารถดำเนินกิจการ ที่ขัดต่อวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของรัฐก็ได้

(2) กลไกในการดูแลรัฐวิสาหกิจของรัฐที่เป็นอยู่ยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร กล่าวคือ หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลส่วนใหญ่ยังขาดบุคลากรที่มีความสามารถที่พอเพียง และขาดพื้นฐานทางกฎหมายที่จะให้อำนาจหน้าที่ให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ปฏิบัติตาม (เพราะรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มีกฎหมายของตนเอง

หน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจมีอยู่หลายหน่วยงาน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการควบคุมดูแลการไม่ประสานงานกันอย่างไม่ได้ผลดี ไม่มีหน่วยงานใดสามารถพิจารณาปัญหาหรือกำหนดนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในลักษณะของภาพรวม



โดยเฉพาะ) การได้รับความสนับสนุนจากผู้บริหารระดับ
พอเพียงและต่อเนื่องก็เป็นปัจจัยอันหนึ่งซึ่งทำให้การดูแล
รัฐวิสาหกิจของรัฐดำเนินการได้ผลหรือไม่ได้ผล ทั้งนี้เพราะ
ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะในระดับกรรมการรัฐวิสาหกิจ
ส่วนใหญ่ล้วนเป็นบุคคลในระดับสูงในวงการเมืองและ
การบริหารเป็นส่วนใหญ่

(3) หน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจมีอยู่
หลายหน่วยงาน ซึ่งต่างก็ดูแลรัฐวิสาหกิจในหลาย ๆ แง่มุม
ก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือ

- ก. ความซ้ำซ้อนในการควบคุมดูแล
- ข. การไม่ประสานงานกันอย่างไม่ได้ผลดี
- ค. ไม่มีองค์กรใดที่มีอำนาจหน้าที่อย่างพอเพียง
- ง. มีความแตกต่างกันในวิธีการควบคุมของหน่วยงานต่าง ๆ
- จ. ทำให้การดำเนินการดูแลรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่าง
ล่าช้าเพราะต้องผ่านการพิจารณาของหลายหน่วยงาน
- ฉ. ไม่มีหน่วยงานใดสามารถพิจารณาปัญหาหรือกำหนด
นโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในลักษณะของภาพรวม
หรือทำหน้าที่โดยตรง นอกจากนั้นองค์กรที่มีหน้าที่
ดูแลรัฐวิสาหกิจก็ได้ถือว่างานดังกล่าวเป็นภาระ
กิจหลักของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

(4) การควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
ยังมิได้มีการดูแลในประการสำคัญ ๆ อีกหลาย ๆ ด้าน ซึ่ง
ได้แก่การกำหนดแผนและนโยบายรวมของรัฐวิสาหกิจทั้ง
ระบบ ระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร (MIS) ตลอดจนการ
ติดตามผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในเรื่องที่สำคัญ
ก็ยังทำไม่ได้ผล ดังนั้น การแก้ปัญหาของรัฐวิสาหกิจโดย
เฉพาะปัญหาที่สำคัญ ๆ จึงถูกหลักการให้แก่คณะรัฐมนตรี
เป็นส่วนมาก ซึ่งคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องพิจารณา และ
ในบางครั้งก็ขาดหน่วยงานที่จะคอยป้อนข้อมูลให้เพียงพอ

(5) ยังมิได้มีการดำเนินการควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ
ในสิ่งที่รัฐควรจะต้องดูแลให้ได้ผลอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้
จากการกำหนดแผนที่เป็นไปได้ล่วงหน้า และมีมาตรฐาน
การติดตามประเมินผลที่ได้ผล ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ
การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งพบว่ามีความ

บกพร่องจากการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้รัฐ
ต้องเสียหาย สูญเสียเงินเป็นจำนวนมากแต่รัฐก็ยังมิได้มี
การดำเนินการเอาผิดกับผู้บริหาร หรือปรับปรุงการดำเนินงาน
ให้มีประสิทธิภาพขึ้น ยกตัวอย่าง เช่น บริษัทปุ๋ยเคมีจำกัด
โรงงานกลั่นน้ำมันผาง โรงงานทอผ้าที่จังหวัดพิษณุโลก
โรงงานกระสอบของกระทรวงการคลัง องค์กรผลิตอาหาร
สำเร็จรูป และองค์การขนส่งมวลชน ฯลฯ*

หน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจ

เมื่อได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการดูแลรัฐ
วิสาหกิจของหน่วยงานของรัฐ การดำเนินงาน ตลอดจนจ
รายละเอียดอื่น ๆ แล้วมีความเห็นว่า การดูแลรัฐวิสาหกิจ
ที่รัฐดำเนินการอยู่ยังมีปัญหาที่ควรจะต้องมีการปรับปรุง
แก้ไขอยู่หลายด้าน ทั้งในด้านแผนงานและนโยบายของรัฐบาล
เกี่ยวกับเรื่องนี้ยังไม่มีคความแน่นอน โดยเฉพาะยังมิได้มี
การชี้ชัดลงไปว่ารัฐวิสาหกิจควรรับผิดชอบต่อหน่วยงานไหน
อย่างไรกลไกในการดูแลรัฐวิสาหกิจยังไม่เป็นผลดีเท่าที่ควร
หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจก็ทำงานในลักษณะที่
ยังไม่ค่อยมีการประสานงานกันอย่างดีเท่าที่ควร ปัญหา
ดังกล่าวประกอบกับปัญหาการบริหารงานภายในรัฐวิสาหกิจ
ทำให้รัฐวิสาหกิจของประเทศดำเนินงานไปอย่างไม่ได้ผล
ดีเท่าที่คาดหวัง

เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่จะให้มี
การพิจารณาปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง
เป็นระบบ (ดังปรากฏในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5) และเพื่อจะ
ได้มีหน่วยงานกลาง ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงกับการศึกษาวิเคราะห์
เพื่อเสนอแนะรัฐบาลเกี่ยวกับการแก้ปัญหาและกำหนดนโยบาย
รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนประสานการดูแลรัฐวิสาหกิจเพื่อให้
บรรลุเป้าหมาย เห็นสมควรให้กำหนดเป็นหลักการให้มีการ
ปรับปรุงหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจโดยกำหนด
ให้มีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติขึ้นในรูปของคณะ

* กรมบัญชีกลาง บันทึกของกรมบัญชีกลางเรื่องสถานะปัญหา
และแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ, 2522, หน้า 10

กรรมการที่ถาวร โดยมีพระราชบัญญัติรองรับ และให้ฝ่ายเลขานุการประกอบขึ้นด้วยเจ้าหน้าที่จากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ การจัดตั้งในรูปคณะกรรมการที่ถาวรขึ้นนี้ก็เพื่อจะแก้ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของ คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐ และการไม่ประสานงานด้านของหน่วยงานที่ดูแลรัฐวิสาหกิจ ส่วนการที่ไม่เสนอให้มีการจัดตั้งฝ่ายเลขานุการขึ้นเป็นส่วนราชการขึ้นใหม่นั้น ก็เพราะเหตุผลของการประหยัดงบประมาณ

คณะกรรมการประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน โดยตำแหน่ง หัวหน้าหน่วยราชการที่มีหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ฝ่ายเลขานุการนั้นอาจพิจารณาแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจตามความเหมาะสม นอกจากนั้นองค์ประกอบของคณะกรรมการควรจะมีนักวิชาการ นักธุรกิจที่มีประสบการณ์ร่วมอยู่ด้วย คณะกรรมการควรมีจำนวนไม่เกิน 15 คน ทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการประชุม

หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานกลาง

ให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจและรับผิดชอบดังนี้

- พิจารณาวางแผนและติดตามผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวมให้ประสานและเกื้อกูลกัน
- ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะรัฐบาลเกี่ยวกับการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ
- เป็นศูนย์กลางของการประสานงานเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ
- กำหนดนโยบายราคาสินค้าและค่าบริการ (Pricing Policy) ของรัฐวิสาหกิจ
- พิจารณาแหล่งเงินทุนเพื่อการลงทุนในลักษณะรวมของรัฐวิสาหกิจ
- ปฏิบัติงานในฐานะหน่วยงานกลางการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ กำหนดอัตราผลประโยชน์ตอบแทนให้พนักงานรัฐวิสาหกิจ
- พิจารณากำหนดโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจทั้งการจัดตั้ง ย้ายสังกัด แปลงรูป ยุบเลิกหรือจำหน่ายจ่ายโอน
- พิจารณาแผนการลงทุนในระยะยาวของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม
- เป็นศูนย์กลางเพื่อประมวลข้อมูลเพื่อการบริหารของรัฐวิสาหกิจ (Management Information System, MIS)
- ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย



เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานกลาง

สำหรับเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยงานกลางที่ถาวร อาจสรุปได้ดังนี้

(1) เนื่องจากรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยเป็นการดำเนินการขนาดใหญ่และเกี่ยวข้องกับรายรับ รายจ่ายของรัฐเป็นจำนวนมาก แต่ปัจจุบันการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจยังมีปัญหาอยู่มากมาย ดังนั้นจึงควรมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนรวม

(2) จากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 ได้ระบุไว้ว่า “เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 รัฐจะตั้งหน่วยงานที่ถาวรให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ.....” นอกจากนั้นแนวนโยบายตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ยังได้ระบุถึงหน่วยงานกลางเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้ ดังต่อไปนี้

รัฐบาลจะได้พิจารณาปัญหาและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยจะพิจารณาวิสาหกิจทุกแห่งรวมกันเป็นระบบบุคคลโครงสร้างทางการเงิน การดำเนินงานและการผลิตของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง เพื่อให้มีการติดตามและพิจารณาโดยหน่วยงานกลาง ซึ่งจะมีอำนาจเพียงพอที่จะติดตามงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ*

(3) การมีหน่วยงานกลางทำให้รัฐบาลสามารถสร้างและพัฒนาการบริหารและเทคนิคในการควบคุม ซึ่งมีลักษณะร่วมกันสำหรับรัฐวิสาหกิจทั้งหมดได้ ดังนี้

ก. สามารถมองภาพรวมของรัฐวิสาหกิจได้ และสามารถประเมินผลการลงทุนของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม ทั้งที่เป็นการลงทุนจากเงินกู้ เงินงบประมาณ หรือรายได้ของรัฐวิสาหกิจว่ามีผลกระทบต่อภาวะการดำเนินงาน การขยายตัวในด้านผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ การกระจายรายได้และการสะสมทุนในระบบเศรษฐกิจได้อย่างไร

ข. การพิจารณาแหล่งที่มาของเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจปัจจุบันตามแผนการลงทุนระยะยาว จะไม่มีโอกาสรวมพิจารณาจากแหล่งเดียวกัน คือจากหน่วยงานกลางไม่ว่าจะเป็นแผนการลงทุนที่จะใช้จ่ายจากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง เงินกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ หรือจากงบประมาณแผ่นดิน

ค. อาจพิจารณาลำดับความสำคัญว่ารายได้ของรัฐวิสาหกิจควรจะนำส่งคลังเป็นรายได้ของรัฐหรือควรจะไปลงทุนต่อ

(4) เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการดูแลรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่สำคัญทั้งมีปริมาณและคุณภาพสูงพอที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยราชการระดับกรมขึ้นดูแลได้ นอกจากนั้นการตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นนี้ส่วนใหญ่เกิดจากการปรับปรุงส่วนราชการเดิมที่มีอยู่แล้ว จึงไม่ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองมากนักเมื่อเทียบผลประโยชน์ที่ได้รับกับค่าใช้จ่ายในการลงทุนแล้ว ก็คาดว่าจะได้ผลคุ้มค่าพอ ทั้งยังช่วยป้องกันมิให้กระทรวงต่าง ๆ จัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจขึ้นอย่างกระจัดกระจายและไม่เป็นมาตรฐานอีกด้วย

(5) การมีหน่วยงานที่ถาวร จะสามารถดูแลรัฐวิสาหกิจได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะปัญหาการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจที่ดี การดูแลรัฐวิสาหกิจที่ดีจะต้องกระทำอย่างถาวรและสม่ำเสมอจึงจะได้ผล

(6) หน่วยงานกลางจะช่วยกลั่นกรองปัญหาให้แก่รัฐบาล เพื่อให้การพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างถูกต้องยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะสภาพทางการเมืองแบบที่เป็นอยู่ในประเทศมักจะมีการผลัดการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้แก่คณะรัฐมนตรี

(7) ลักษณะของหน่วยงานกลางในรูปสำนักงานคณะกรรมการหรือคณะกรรมการที่ดี ซึ่งมีกฎหมายรองรับ มีประธานคณะกรรมการเป็นนักบริหารระดับสูงย่อมเป็นการช่วยประกันให้กลไกการดูแลรัฐวิสาหกิจได้ผลดียิ่งขึ้น

* เอกสารทางราชการของสภาพัฒนาฯ