

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่โดยจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจไม่ว่า ด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินและการค้าพาณิชย์ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีอยู่หลายประการแตกต่างกันไปโดยมี กจะถือความต้องการตามเหตุการณ์ หรือสถานการณ์ของประเทศที่เกิดขึ้น ในขณะนั้นเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้ง โดยวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้นมักเป็นไปเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อหารายได้เข้ารัฐ ซึ่งมักเป็นกิจการที่ได้ผลกำไรสูง ขณะเดียวกันก็อาจจะก่อ ภัยร้ายต่อประชาชนได้หากปล่อยให้มีการจัดทำโดยไม่มีการควบคุมปริมาณ หรือเพื่อเริ่มกิจการใหม่เป็นแบบฉบับแก่เอกชนเนื่องจากกิจการบางประเภทต้องใช้วิทยาการขั้นสูง เทคโนโลยีการผลิต การจัดการและบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน และเพื่อความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

เพื่อให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และจากความเป็นเจ้าของทุนของรัฐ รัฐวิสาหกิจจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เงินรั่วไหลหรือใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ ซึ่งการควบคุมนั้นกระทำโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ ของรัฐเช่น คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการต่าง ๆ อันได้แก่ กระทรวงเจ้าสังกัด กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น โดยวิธีการควบคุมนั้นมีทั้งการควบคุมด้านนโยบาย การบริหาร งบประมาณ และการคลัง ซึ่งจากการศึกษาทำให้เห็นถึงปัญหาในการควบคุมของรัฐด้านการบริหารโดยทำการควบคุมผ่านคณะกรรมการนั้น เกิดปัญหาสำคัญที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการซึ่งมีหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจ จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษา จึงได้ทำการวิเคราะห์แยกเป็นประเด็นปัญหาในทางกฎหมายต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ปัญหาการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำผู้มีหน้าที่ออกนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่มักกำหนดให้ มีกรรมการ โดยหนึ่งหรือผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและตามระเบียบกระทรวงการคลังที่กำหนดให้ต้องมีผู้แทน

กระทรวงการคลังเข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 ต่างไม่มีข้อกำหนดห้ามข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ออกนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล หรือตรวจสอบไม่ให้เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้นในส่วนข้าราชการการเมืองสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ หากเป็นการดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยบัญญัติไว้สอดคล้องกัน ส่งผลให้บุคคลที่ทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย (Policy) กำกับดูแล (Regulator) และ ปฏิบัติงาน (Operator) เป็นบุคคลเดียวกัน ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ต่อไปนี้

ประการแรกคือ สถานะ อำนาจหน้าที่ ต่าง ๆ ย่อมขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง ไม่สอดคล้องกับ “หลักการ ขัดกันแห่งหน้าที่” ที่อำนาจต่าง ๆ ควรจะแยกจากกันเพื่อถ่วงดุลซึ่งกันและกัน นอกจากนั้นสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับทำให้เกิดสถานการณ์ที่ ข้าราชการการเมืองและ ข้าราชการประจำ อาจใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์แก่ตนเอง อันกระทบต่อการตัดสินใจหรือการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ ที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่ ไม่สอดคล้องกับ “หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม”

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมได้เสียของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกคำสั่งทางปกครอง ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เลข เศร้งที่ 631/2550 นั้นถือว่าการดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจถือเป็นเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครอง หรือทำการพิจารณาทางปกครองแก่รัฐวิสาหกิจนั้นรวมทั้งบริษัทในเครือต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ ซึ่งจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำดังกล่าว

ประการที่สาม การปฏิบัติหน้าที่สาธารณะของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่ การปฏิบัติหน้าที่ต้องมุ่งตอบสนองต่อความต้องการและยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก แต่การเข้ามาดำรงตำแหน่งในฐานะกรรมการรัฐวิสาหกิจก็อาจทำให้ปฏิบัติหน้าที่หรือการตัดสินใจต่าง ๆ เป็นไปโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเจตนารมณ์ในการควบคุม กำกับดูแลและหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ

ประการสุดท้าย ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า นอกจากสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่ได้รับ ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ แล้ว การเข้ามาดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวที่ทำให้ บุคคลที่ทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย กำกับดูแล และปฏิบัติงาน เป็นบุคคลเดียวกันยังทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้เปรียบ

ผู้ประกอบการรายอื่นมากยิ่งขึ้นไปอีก ประกอบกับการเข้าไปดำรงตำแหน่งดังกล่าวนอกจากจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะแล้วจาก การขัดกันแห่งผลประโยชน์ยังอาจทำให้ได้รับผลลัพธ์ที่ตรงกันข้าม ซึ่งนอกจากจะถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนการดำเนินการที่เป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมทางการค้าโดยไม่จำเป็นแล้วยังไม่สอดคล้อง กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(1) และในมาตรา 84(5) ที่รับรองหลักการค้าเสรีอย่างชัดแจ้งด้วย

2. ปัญหาการเข้าไปดำรงตำแหน่งของข้าราชการประจำในบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจ

ในฐานะกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลบริษัทในเครือจึงทำให้

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 มาตรา 5 (9) กำหนดให้กรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถดำรงตำแหน่งใด ในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นถือหุ้นได้ หากได้รับมอบหมายจากรัฐวิสาหกิจนั้น ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าไปดำรงตำแหน่งในธุรกิจเอกชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 100 (4) นั้นไม่ได้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง แต่ต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการป.ช.กำหนดซึ่งปัจจุบันมีเพียงสองตำแหน่งคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ส่งผลให้ข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ ในรัฐวิสาหกิจแม่ที่มีหน้าที่กำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบ บริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจ สามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการและตำแหน่งใด ๆ ในบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจได้ แม้การดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะกระทบต่อความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นก็ตาม นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นแล้วเนื่องจากการที่เป็นนิติบุคคลเอกชนที่ไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้ยังพบปัญหาที่เกิดขึ้นอีกหลายประการ ดังนี้

ประการแรกคือ การที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 มาตรา 5 (9) บัญญัติให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถมอบหมายให้กรรมการซึ่งรวมถึงบรรดาข้าราชการต่าง ๆ เข้าไปดำรงตำแหน่งใด ๆ ในบริษัทในเครือที่ส่วนใหญ่ไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจได้นั้น ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83(6) ที่กำหนดห้ามไม่ให้ข้าราชการ พลเรือนสามัญดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

ประการต่อมา พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2543 ในมาตรา 29 ซึ่งมีสาระสำคัญ ที่ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใด ๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ การที่กฎหมาย

กำหนดหรือขอมิให้บุคคลที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ควบคุม กำกับดูแลเข้าไปดำรงตำแหน่งในบริษัทในเครือนั้น เห็นว่าเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันถือว่าเป็นกฎหมายหรือระเบียบ กติกาของภาครัฐที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว

ประการสุดท้าย แม้ข้าราชการที่มีหน้าที่กำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบ บริษัทในเครือจะ สามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งตำแหน่งใด ๆ ในบริษัทดังกล่าวอันกระทบต่อความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นได้โดยไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 100(4) ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา 100(4) ประกอบกับข้อยกเว้นในมาตรา 102 แล้วพบว่าโดยเจตนารมณ์แล้วกฎหมายมุ่งป้องกันมิให้เกิดการกระทำเช่นนั้นจึงทำให้การเข้าไปดำรงตำแหน่งในบริษัทในเครือของข้าราชการประจำนั้นไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว

3. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

สิทธิประโยชน์ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่สำคัญอันอาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการรัฐวิสาหกิจของบรรดาข้าราชการคือ การได้รับผลตอบแทน ที่ขึ้นอยู่กับ กำไรของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มักเป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบ กับเหตุผลสำคัญที่รัฐนำเงินลงทุนไปจัดตั้งรัฐวิสาหกิจก็เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ดังนั้นหากรัฐนำกฎเกณฑ์หรือระเบียบที่ส่งผลให้กรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำซึ่งเป็นบุคคลผู้มีอำนาจรัฐมุ่งแต่หาผลกำไรหรือการเติบโตขององค์กร แต่เพียงด้านเดียว ซึ่งเป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ของการให้ผลตอบแทน ที่ขึ้นอยู่กับกำไร หรือ โบนัสนั้น ย่อมทำให้หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่กรรมการรัฐวิสาหกิจของบรรดาข้าราชการในฐานะตัวแทนของรัฐที่ต้องทำเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนนั้น ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย

4. ปัญหาการจำกัดจำนวนการดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

เพื่อให้การจัดสรรเวลาของกรรมการในการบริหารรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 7 จึงบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่ง แต่ในการจำกัดจำนวนการดำรงตำแหน่งดังกล่าว นั้น จะต้องเป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการใน “รัฐวิสาหกิจ” ตามคำนิยามที่ปรากฏในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งหากเป็นกรณีที่เป็นบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน รัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะต้องมีทุนรวมอยู่ด้วยถึง 2 ใน 3 ประกอบกับในปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจมีบริษัทในเครือจำนวนมาก จึงทำให้กรรมการ

รัฐวิสาหกิจสามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการ ไม่ว่าจะบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจแม่ที่ตนดำรงตำแหน่งกรรมการ รอยุ่หรือบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจอื่นได้อย่างไม่จำกัด ซึ่งทำให้กรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นข้าราชการประจำที่นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งเป็นงานที่มีลักษณะประจำที่จะต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัดแล้ว การไม่จำกัดจำนวนการดำรงตำแหน่งกรรมการในบริษัทในเครือ ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพทั้งในการบริหารรัฐวิสาหกิจและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่สอดคล้องกับกฎหมายต่าง ๆ ที่วางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของราชการประจำประเภทต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 82(5) ที่ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ เป็นต้น

5. ปัญหาการถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐนอกจากที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญในการเพิ่มมูลค่ากิจการหรือมูลค่าหุ้นแล้ว แต่ในอีกบทบาทหนึ่งซึ่งมีความสำคัญไม่แพ้กัน คือ ภาครัฐก็ยังจะต้องปฏิบัติการในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งไม่ได้หมายถึงเพียงแค่การประกอบกิจการให้เจริญก้าวหน้าเท่านั้น แต่ยังต้องสนองตอบความต้องการของประชาชนผู้เป็นเจ้าของด้วย ประกอบกับกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นข้าราชการมักที่มีหน้าที่ ควบคุม กำกับดูแล รัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือ ดังนั้นพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 มาตรา 5 (8) จึงบัญญัติห้ามข้าราชการต่าง ๆ ตามมาตรา 5 วรรค 3 ไม่ให้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจและ บริษัทในเครือ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนและป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของบรรดาข้าราชการ แต่หลักการห้ามถือหุ้นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5(8) นั้น ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติ เนื่องจากห้ามเฉพาะตัวกรรมการรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยไม่ใช้บังคับกับบุคคลใกล้ชิด ส่งผลให้กรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจโดยทางอ้อมทำให้นอกจากจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แล้ว ยังทำให้เข้ามาดำรงตำแหน่งของข้าราชการประจำ ในฐานะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่นอกจากจะไม่อาจรักษาประโยชน์ของประชาชนได้ เนื่องจากอำนาจรัฐที่มีนั้นยังทำให้อาจเกิดผลกระทบร้ายแรงต่อประชาชนทั้งประเทศมากขึ้นไปอีก

ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปที่ได้กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำซึ่งมักเป็นบุคคลที่มีหน้าที่

ออกนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล หรือตรวจสอบ อันส่งผลให้บุคคลที่ทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย (Policy) กำกับดูแล (Regulator) และ ปฏิบัติงาน (Operator) เป็นบุคคลเดียวกันก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาหลายประการแล้ว กฎเกณฑ์หรือระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น เมื่อนำมาใช้กับกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ นอกจากจะ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของข้าราชการแล้ว ยังกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดา ข้าราชการในฐานะกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสำคัญต่อการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งทำให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมในการเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการใน รัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ ทั้งในการกำหนดนโยบาย ควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบ รวมทั้งการดำเนินงานของกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางบางประการ ดังต่อไปนี้

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ในการออก นโยบาย ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักการ ขัดกันแห่งหน้าที่ ที่อำนาจที่ต่างกัน ไม่เพียงแต่ต้องใช้โดยองค์กรหรือสถาบันที่ต่างกันเท่านั้นแต่ รวมถึงตัวบุคคลด้วย และเพื่อไม่ให้กระทบต่อหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองที่ต้องกระทำโดย บุคคลที่ไม่มี ส่วนได้เสีย นอกจากนั้นเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมในการ ประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจกับผู้ประกอบการเอกชนทั่วไป ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้มีการ แบ่งแยกการอำนาจในการกำหนดนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบของรัฐออกจาก รัฐวิสาหกิจอย่างเด็ดขาด กล่าว คือไม่เพียงแต่ควรแบ่งแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ออกจาก รัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่รวมถึงตัวบุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวซึ่งควร คำนึงถึงหลักการขัดกันแห่งหน้าที่ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานสำคัญในการบัญญัติกฎหมาย โดยกำหนด ห้ามไม่ให้บุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ต่าง ๆ ข้างต้นเข้ามาดำรงตำแหน่ง กรรมการรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด หรือจะเข้ามาโดย การแต่งตั้งก็ตาม โดยสมควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุณสมบัติสมบัตินักบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2518 ดังนี้

1.1 ควรแก้ไขมาตรา 5 (6) โดยให้ตัดข้อยกเว้นในตอนท้าย ที่บัญญัติว่า “เว้นแต่ เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ” ออก เพื่อให้รัฐวิสาหกิจไม่อาจ กำหนดให้ข้าราชการการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่งได้

1.2 ควรเพิ่มเติม มาตรา 5 โดยเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ว่า “ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของรัฐวิสาหกิจ ” เพื่อให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถแต่งตั้งบุคคล ที่มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่รัฐวิสาหกิจเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการได้ รวมทั้งเพื่อให้รัฐวิสาหกิจไม่อาจกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการโดยตำแหน่งได้อีกด้วย

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในข้อ 1 ข้างต้นอันมีผลเป็นการกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจไม่ให้เป็นการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของรัฐวิสาหกิจโดยไม่มีข้อยกเว้น

3. ควรแก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 โดยตัดข้อความในข้อ 17 ที่ “ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินการให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ” ออก เนื่องจากผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นบุคคลที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจตามระเบียบดังกล่าว ดังนั้นเพื่อให้ผู้ควบคุมกับผู้ถูกควบคุมเป็นบุคคลเดียวกันจึงไม่สมควรให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจอีก