

บันทึก

เรื่อง ฐานะของโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือที่ ตง.๐๐๓/๕๔๖๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๓ ความว่า ในการตรวจสอบงบการเงินของโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ตั้งแต่วัตถุปีที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๖ - ๓๐ กันยายน ๒๕๒๒ รวม ๗ งวด นั้น ปรากฏว่า โรงพิมพ์ดังกล่าวซึ่งจัดตั้งโดยอาศัยข้อบังคับของมหาวิทยาลัยซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๔ นั้น การดำเนินกิจการบางกรณีก็ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ บางกรณีใช้ระเบียบของรัฐบาลกิจ เป็นต้นว่าโรงพิมพ์ได้จ่ายโบนัสให้กรรมการบริหารและพนักงานเช่นเดียวกับรัฐบาลกิจโดยทั่วไป แต่ไม่ได้ขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐบาลกิจ พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อ ๑๒ (๑) ขณะนี้กิจการของโรงพิมพ์จัดได้ว่ามีขนาดใหญ่และมีแนวโน้มว่าจะขยายตัวขึ้นอีกมาก จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาถึงฐานะทางกฎหมายของโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงว่าอยู่ในฐานะรัฐบาลกิจ หรือฐานะใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงานปลัดทบวงและมหาวิทยาลัยรามคำแหง) ร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้วมีความเห็นว่า ถึงแม้ความในข้อ ๓^๑ ของข้อบังคับของมหาวิทยาลัยรามคำแหงว่าด้วยโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ (๑)^๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๔ จะกำหนดให้โรงพิมพ์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการรับจ้างพิมพ์หนังสือเอกสารและสิ่งพิมพ์ต่างของส่วนราชการโรงงาน สถาบันการศึกษาของทางราชการ องค์การของรัฐและบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ อันเป็นการประกอบธุรกิจ ซึ่งทำให้เข้าใจว่าโรงพิมพ์ ฯ น่าจะมีลักษณะเป็นรัฐบาลกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่ได้มีฐานะ

^๑ ข้อ ๓ วัตถุประสงค์ของโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง เพื่อพิมพ์ตำราบรรยาย คู่มือการศึกษา เอกสารและสิ่งพิมพ์ทั้งหลายของมหาวิทยาลัยกับรับจ้างพิมพ์หนังสือเอกสารและสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ของส่วนราชการ โรงงาน สถาบันการศึกษาของทางราชการ องค์การรัฐบาล และบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่เกินร้อยละห้าสิบ

^๒ มาตรา ๑๔ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(๑) จัดวางระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ตาม ข้อบังคับดังกล่าวไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงไม่ทำให้โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย^๔ แต่อย่างไรก็ดี โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีฐานะเป็นเพียงส่วนราชการของมหาวิทยาลัยรามคำแหงเท่านั้น

เนื่องจากผลของการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา มหาวิทยาลัยรามคำแหง จึงได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ทม.๐๙๐๑/๑๒๕๘ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ความว่า มหาวิทยาลัย ฯ ได้รับทราบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นแล้ว แต่โดยที่ มหาวิทยาลัย ฯ ไม่ทราบว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาโดยครบถ้วนหรือไม่ มหาวิทยาลัย ฯ จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาตีความฐานะของโรงพิมพ์ ฯ และคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นว่า โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภท”หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานของกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยอนุโลม ซึ่งไม่ตรงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีเหตุผลว่า รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลหรือรัฐเป็นเจ้าของนี้ ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งถึงลักษณะรูปแบบ และวิธีการจัดตั้ง ในกรณีโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงโดยสภามหาวิทยาลัยได้ตราข้อบังคับว่าด้วยโรงพิมพ์ขึ้นมานั้นก็เพราะมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้ให้อำนาจไว้ สภามหาวิทยาลัยย่อมมีอำนาจโดยถูกต้องตามกฎหมายที่จะจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจประเภทนี้ขึ้นได้ เมื่อเห็นความจำเป็นเพื่อให้โรงพิมพ์มีความเป็นอิสระมีความคล่องตัวทางการเงินและการดำเนินการกว่าส่วนราชการอันเป็นลักษณะของรัฐวิสาหกิจ ส่วนการรับจ้างพิมพ์งานภายนอกของโรงพิมพ์มีขอบเขตอันจำกัดอยู่ในกลุ่มสถาบันการศึกษาของทางราชการและหน่วยงานของรัฐบาลเท่านั้น และสภามหาวิทยาลัยได้ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ได้อนุมัติให้โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงได้สิทธิพิเศษในการพิมพ์หนังสือของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการรับรู้และยอมรับให้รับจ้างพิมพ์งานภายนอกโดยมติคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการพิจารณาตีความฐานะของโรงพิมพ์ดังกล่าวมีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เคยวินิจฉัยว่า โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งที่โรงพิมพ์ดังกล่าวกับโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีลักษณะการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกัน

สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงมีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการ

^๓ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นมหาวิทยาลัยหนึ่ง เรียกว่า “มหาวิทยาลัยรามคำแหง” เป็นสถาบันการศึกษาและวิจัยแบบตลาดวิชา ที่ผู้ศึกษาสามารถศึกษาได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมาเข้าชั้นเรียนที่มหาวิทยาลัยจัดให้ก็ได้ โดยให้มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง และทะนุบำรุงวัฒนธรรม

^๔ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔

พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ๒๕๒๑

พิจารณาตีความฐานะของโรงพิมพ์ ฯ จึงให้มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ
กฤษฎีกาพิจารณาทบทวนความเห็นดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้
พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า เป็นปัญหาที่สำคัญ จึงเสนอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่าง
กฎหมายพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนกระทรวงการคลัง
(กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยรามคำแหง) ร่วมชี้แจงข้อเท็จจริง
ด้วยแล้วมีความเห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐในกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วน
ราชการอื่นใดมีฐานะเป็น “รัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ”หรือไม่ นั้น
นอกจากจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์และลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นแล้ว สิ่ง
สำคัญซึ่งต้องพิจารณาก็คือ วัตถุประสงค์ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือ
ส่วนราชการที่จัดตั้งหน่วยงานนั้นขึ้นหรือที่หน่วยงานนั้นสังกัดอยู่ด้วยว่า มีวัตถุประสงค์ในการ
ดำเนินธุรกิจหรือมีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจประเภทนี้หรือไม่ โดยต้อง
พิจารณาจากกฎหมายซึ่งจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการนั้น ๆ นั้นเอง ทั้งนี้
เนื่องจากรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนั้นหาได้มีกฎหมาย ระเบียบ
หรือข้อบังคับกำหนดวิธีการจัดตั้งไว้แต่อย่างใด เพียงแต่เท่าที่ปรากฏการจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจ
ประเภทนี้มักจัดตั้งโดยอาศัยมติของคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้จัดตั้งและให้ทุนดำเนินการเท่านั้น
เช่น กรณีของโรงงานยาสูบและโรงงานกระสอบ กระทรวงการคลัง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี การที่
หน่วยงานใดจะมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องมีการจัดตั้งโดยกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ
หรือพระราชกฤษฎีกาในกรณีที่เป็นองค์การของรัฐบาล หรือจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายใน
กรณีที่เป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ดังเช่นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการ
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒^๔ หรือถ้าหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและมิได้มีฐานะเป็นนิติ
บุคคล อย่างน้อยก็ต้องมีมติคณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งขึ้น เพราะการที่จะถือว่าเป็นหน่วยงานธุรกิจ

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/
หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/
หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/
หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

๑ล๑

๑ล๑

ของรัฐบาลก็ควรจะต้องได้รับความเห็นจากรัฐบาลในการจัดตั้ง ความเป็นรัฐวิสาหกิจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหาได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติไม่

ดังนั้น เมื่อมหาวิทยาลัยรามคำแหงซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๔ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อมหาวิทยาลัยรามคำแหงมิได้มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร และทั้งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่นใด หรือมติคณะรัฐมนตรีให้อำนาจมหาวิทยาลัยรามคำแหงที่จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในหน่วยราชการของตนแล้ว แม้ว่ามหาวิทยาลัยรามคำแหงโดยสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๔ ตราข้อบังคับจัดตั้งโรงพิมพ์ขึ้นโดยให้อำนาจดำเนินการในอันที่ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ใช้กับส่วนราชการทั่ว ๆ ไป เพื่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินการ และแม้ว่าสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงได้โอนมรดกให้โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงรับพิมพ์งานของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นได้ด้วยก็ตาม ก็ไม่ทำให้โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เพราะรัฐวิสาหกิจที่จะได้ชื่อว่าเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ดังเช่นโรงงานยาสูบหรือโรงงานกระสอบ กระทรวงการคลัง ได้นั้น จะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้จัดตั้งขึ้นตามมติของคณะรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้จัดตั้งขึ้นดังได้กล่าวมาแล้ว เพียงแต่สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงได้ตราข้อบังคับให้จัดตั้งโรงพิมพ์ขึ้น ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นหน่วยงานธุรกิจที่จัดตั้งโดยรัฐบาลหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ เพราะมหาวิทยาลัยรามคำแหงมิได้มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลหรือได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลให้กระทำการจัดตั้งโรงพิมพ์แทนรัฐบาลดังเช่นกระทรวงการคลัง^๗ นอกจากนี้ข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า ใน พ.ศ. ๒๕๑๔ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีฐานะเป็นส่วนราชการหนึ่งของมหาวิทยาลัยรามคำแหงอยู่แล้ว การเปลี่ยนฐานะของส่วนราชการมาเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น ในทางปฏิบัติที่ได้กระทำอันมาได้ตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการโอนเงินงบประมาณของส่วนราชการมาเป็นของรัฐวิสาหกิจตามนัยของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเมื่อมหาวิทยาลัยรามคำแหงได้จัดตั้งโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงขึ้นโดยมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทใดประเภทหนึ่ง จึงไม่อาจถือได้ว่าโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๗ ตามข้อ ๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายนพ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายนพ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า

“ข้อ ๙ กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากรการรักษากิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐกิจการหารายได้ ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน รวมทั้งการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ”

เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง อ้างว่าสภามหาวิทยาลัยรามคำแหง(พ.ศ. ๒๕๑๕)ได้ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งนั้น เมื่อพิจารณาที่ รายละเอียดของการเสนอเรื่องต่อสภามหาวิทยาลัยรามคำแหง ก็ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยรามคำแหงได้ เสนอต่อสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงขออนุมัติรับจ้างพิมพ์งานจากส่วนราชการเท่านั้น การได้รับอนุมัติ ให้รับจ้างพิมพ์งานจากส่วนราชการจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการอนุมัติให้จัดตั้งโรงพิมพ์มหาวิทยาลัย รามคำแหงเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เพราะสภามหาวิทยาลัย รามคำแหงอนุมัติไปโดยมิได้คำนึงถึงฐานะของโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่าโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาล เป็นเจ้าของ

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๒๔