

สภาพภาพของหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

สุทธิพงษ์ บุญพอ¹ ดวงกมล ขวัญยืน²

1.คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต 1761 ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250,

E-mail: suttipong.boo@kbu.ac.th

2.คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต 1761 ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250,

E-mail: duangkamol.kwa@kbu.ac.th

ได้รับบทความ: 28 มกราคม 2563

อนุมัติการตีพิมพ์: 25 พฤษภาคม 2563

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการกิจของรัฐที่รู้จักกันในนามหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ วิธีการวิจัย โดยการวิจัยจากเอกสารและการวิเคราะห์วิจารณ์ กฎหมายและระเบียบการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ผลการวิจัย หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เป็น รัฐวิสาหกิจ ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการเนื่องจากไม่ได้อยู่ในสายบังคับบัญชา และไม่มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจเนื่องจากวัตถุประสงค์กำหนดเฉพาะในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ใช่กิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม สรุป หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งดังกล่าวน่าจะมีใช้รัฐวิสาหกิจ แต่น่าจะเรียกว่าองค์การมหาชน

คำสำคัญ: หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน

Status of State Agencies Established by Virtue of the Act on Establishment of Government Organizations B.E. 2496

Suttipong Boonpoh¹ Duangkamol Kwanyuen²

1.Faculty of Law, Kasem Bundit University, 1761 Pattanakarn Rd., Suanluang
Bangkok 10250, E-mail: suttipong.boo@kbu.ac.th

2.Faculty of Law, Kasem Bundit University, 1761 Pattanakarn Rd., Suanluang
Bangkok 10250, E-mail: duangkamol.kwa@kbu.ac.th

Received: January 28, 2020

Accepted: May 25, 2020

Abstract

PURPOSE: To analyse the Act on Establishment of Government Organizations B.E. 2496 and a number of state agencies which are neither government organizations nor state enterprises that are established by virtue of the aforementioned Act with their objectives of conducting non-profit businesses solely. **METHOD:** Documentary research and critical analysis. **RESULT:** The study has revealed that some state agencies are established by virtue of this Act as state enterprises regardless of the fact that some of these state agencies do not fall into the criteria of government sectors as these entities are not subject to government sectors in terms of their internal organizational management and neither do they fall into the criteria of state enterprises as their objectives are limited to the provision of public services through non-industrial or non-commercial activities only. **CONCLUSION:** The said organizations would better not be defined as state enterprises, they should rather be regarded as public organizations.

Key words: State agencies, state enterprise, public organization.

บทนำ

เดิมประเทศไทยแบ่งหน่วยงานของรัฐเป็นส่วนราชการ กับ รัฐวิสาหกิจ โดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 (พ.ร.บ.การจัดตั้งองค์การของรัฐบาล, 2496) ซึ่งมีกรอบวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร และต่อมามีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินภารกิจของรัฐที่รู้จักกันในนาม หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ เช่น องค์การมหาชน เป็นต้น โดยหน่วยงานดังกล่าวมีขอบวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการที่ไม่แสวงหากำไรเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในเรื่องของการแยกประเภทหน่วยงานของรัฐระหว่าง รัฐวิสาหกิจ กับ หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หรือแม้กระทั่งผู้สอนกฎหมายเองก็อาจมีได้กล่าวถึงประเด็นหรือข้อสังเกตนี้ อีกทั้งการบัญญัติกฎหมายใหม่ ๆ ก็มิได้มีการแบ่งแยกประเภทตามกฎหมาย และยังมีกรณีให้คำนิยามแบบเหมารวมประเภทตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้ ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนทั่วไปหรือผู้ศึกษากฎหมายว่าแท้จริงแล้วหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานประเภทใด

สาระสำคัญของรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจ ขอแยกหัวข้อการอธิบายเป็น 3 ส่วน ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และบทวิเคราะห์ ตามลำดับ ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจ

ในส่วนนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

1.1 รัฐวิสาหกิจ คืออะไร

เอี่ยมมยุรา (2530) อธิบายไว้ว่า คำว่า รัฐวิสาหกิจ แปลมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Public enterprise หรือในภาษาฝรั่งเศสว่า Enterprise publique ซึ่งเป็นคำที่ใช้ทราบกันโดยทั่วไปและใช้ในกฎหมาย การแปลว่า รัฐวิสาหกิจไม่ตรงความหมายและบริบทในทางเนื้อหา เพราะการใช้คำว่า รัฐ ทำให้สื่อความหมายถึง รัฐบาล ซึ่งเป็นส่วนกลางของการปกครอง แต่ในทางเนื้อหา ความหมายไปถึงวิสาหกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ เป็นผู้ประกอบกิจการด้วย จึงเสนอให้ใช้คำว่า วิสาหกิจมหาชน โดยได้อธิบายความหมายไว้ ดังนี้

คำว่า วิสาหกิจ หมายถึงการเป็นหน่วย (Entity) ในทางเศรษฐกิจและเป็นหน่วยในทางกฎหมายด้วยในขณะเดียวกัน การเป็นหน่วยในทางเศรษฐกิจ คือ การนำเอาทุน วัตถุประสงค์ บุคลากร มาประสานเข้าด้วยกันอย่างมีเอกภาพ ภายใต้การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อผลิตสินค้าและบริหารออกจำหน่ายโดยที่หน่วยนั้นสามารถมีวัตถุประสงค์ของตนเอง มีสิทธิหน้าที่ ตลอดจนความสามารถในอันที่จะใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้ รวมทั้งสามารถเป็นเจ้าของทุนหรือทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หน่วยนั้นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้เป็นเจ้าของทุน

คำว่า มหาชน หมายถึง การที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของ หรือสามารถครอบงำวิสาหกิจการอำนวยความสะดวกในกิจการของวิสาหกิจใดวิสาหกิจหนึ่ง กรณีเช่นนี้เราเรียกว่า รัฐมีอำนาจครอบงำชี้ขาด เนื้อหาวิสาหกิจและทำให้

วิสาหกิจนั้นเป็นวิสาหกิจมหาชน ส่วนการมีอำนาจครอบงำชี้ขาดของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจเกิดจากการที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทุนหรือหุ้นในวิสาหกิจนั้นทั้งหมด หรือเป็นส่วนข้างมาก แต่ถ้าเป็นกรณีที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของทุนไม่เกินกึ่งหนึ่ง ก็อาจจัดวิสาหกิจนั้นเป็นวิสาหกิจมหาชนได้ หากปรากฏว่ารัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารของวิสาหกิจเป็นฝ่ายข้างมากได้ (เอี่ยมมยุรา, 2530)

แสงศักดิ์(2561) อธิบายแยกองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของรัฐวิสาหกิจไว้ ดังนี้

1. ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. ประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแก่กับราคา
3. มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ
4. อยู่ภายใต้อำนาจครอบงำหรือชี้ขาดของรัฐ (ราชการส่วนกลาง) หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทย

คำนิยาม รัฐวิสาหกิจ มีกฎหมายหลายฉบับให้คำนิยามที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าต้องการที่จะให้กฎหมายนั้น ๆ เข้าไปบังคับกับองค์กรใดบ้าง ขอยกคำนิยามจากกฎหมายที่สำคัญ ๆ มาประกอบการพิจารณา ดังนี้

1) พระราชบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ให้คำนิยาม รัฐวิสาหกิจ ในมาตรา 4 ไว้ว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

แต่ไม่รวมถึงองค์กรหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

(พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ,2518)

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ให้คำนิยาม รัฐวิสาหกิจ ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ, 2561)

3) พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 ให้คำนิยาม รัฐวิสาหกิจ ไว้ในมาตรา 4 ว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(พ.ร.บ.วินัยการเงินการคลังของรัฐ, 2561)

4) พระราชบัญญัติว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ให้คำนิยามรัฐวิสาหกิจ ไว้ว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (พ.ร.บ.การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน, 2562)

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายของไทยนั้น มีทั้งการจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน

หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งรัฐจะกระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จะต้องมิขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยความยินยอมหรือเห็นชอบของรัฐสภาให้อำนาจไว้ ดังนั้น กิจการใดที่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ

ขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ กิจการนั้นจะต้องจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะที่ออกโดยความยินยอมหรือโดยความเห็นชอบของรัฐสภา ในทางกลับกัน ถ้ากิจการใดไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชน กิจการนั้นก็อาจจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชนดังเช่นหน่วยธุรกิจต่าง ๆ ของเอกชน โดยในส่วนี้จะขอกกล่าวถึงเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน ดังนี้

1.2.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

กรณีที่มีการดำเนินกิจการใด ๆ ของรัฐที่ไม่อยู่ในกรอบเงื่อนไขของการจัดตั้งหรือมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการ อาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยการตราพระราชบัญญัติเฉพาะ อาทิ การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้ามหานคร และการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย เป็นต้น

1.2.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยพระราชกฤษฎีกาจะเกิดขึ้นในกรณีที่กิจการของรัฐในเรื่องใดอยู่ภายในกรอบเงื่อนไขที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ รัฐอาจใช้วิธีการจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีความง่ายต่อการสนองนโยบายของรัฐบาล เพราะไม่ต้องผ่านการพิจารณาหรือให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การให้สถานะความเป็นนิติบุคคล ต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมายระดับ

พระราชบัญญัติ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาเป็นเพียงกฎหมายจัดตั้งเท่านั้น

หากพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 อาจแยกวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ในมาตรา 3 ดังนี้

1. เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ

1) เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์

2) เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

3) เพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ

4) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

2. โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (พ.ร.บ. การจัดตั้งองค์การของรัฐบาล, 2496)

โดยองค์การที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ได้แก่ องค์การตลาด องค์การสวนสัตว์ องค์การคลังสินค้า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ สถาบันการบิณฑบาตเรือ องค์การจัดการน้ำเสีย และองค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ เป็นต้น

จากการศึกษาองค์การที่กล่าวมาข้างต้นมีบางองค์การที่ยังเกิดความสับสนในการจำแนกประเภท ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การของรัฐบาลได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ โดยจะขอยกมาเฉพาะองค์การที่เห็นว่ายังเกิดปัญหาในการจำแนกประเภทองค์กร ดังนี้

1. องค์การสวนสัตว์ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497 (พ.ร.ฎ.จัดตั้งองค์การสวนสัตว์, 2497) ในมาตรา 4 กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การสวนสัตว์ไว้ดังนี้

1) ดำเนินกิจการ ส่งเสริม รวบรวม สัตว์นานาชนิดไว้เพื่อประโยชน์ในการศึกษา และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

2) ส่งเสริมและจัดให้มีการบำรุงและผสมพันธุ์ต่าง ๆ ไว้เพื่อมิให้สูญพันธุ์

3) จัดดำเนินการเกี่ยวกับสถานที่เลี้ยงสัตว์ขององค์การ

4) จัดบริการสาธารณเพื่อให้เป็นที่พักผ่อนของประชาชนโดยแท้จริง

เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ให้องค์การมีอำนาจรวมถึง

1) สร้าง ซ่อม จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ถูกรวมสิทธิ์ ครอบครอง ทำการแลกเปลี่ยน โอน ด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิทั้งในประเทศและนอกประเทศ

2) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือด้วยทรัพย์สิน รับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ รับเงินค่าธรรมเนียม

การกู้ยืมเงิน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

3) กระทำการอื่นใดอันเป็นการส่งเสริมและอุดหนุนการสวนสัตว์

โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งองค์การ คือ โดยที่กิจการของสวนสัตว์ได้เจริญก้าวหน้าเป็นที่นิยมและสนใจของประชาชน มีรายได้ประจำท่วมรายจ่ายพอที่จะเลี้ยงตนเองได้ จึงเห็นสมควรจัดตั้งเป็นองค์การอิสระขึ้น การบริหารจัดการจะได้เป็นไปโดยรวดเร็วและเรียบร้อยมีสมรรถภาพ กิจการสวนสัตว์จะได้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นและเป็นสถานที่พักผ่อน

หย่อนใจและศึกษาหาความรู้ของประชาชนอย่างแท้จริง

2. องค์การสวนพฤกษศาสตร์ (อ.ส.พ.)

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535 (พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์, 2535) กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การสวนพฤกษศาสตร์ไว้ในมาตรา 6 ดังนี้

1) รวบรวมพันธุ์ไม้ต่าง ๆ เพื่อจัดปลูกให้เป็นหมวดหมู่

2) ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมตัวอย่างพรรณไม้แห้ง ข้อมูล เอกสาร สิ่งพิมพ์เผยแพร่ และแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการพฤกษศาสตร์กับองค์การอื่นทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร

3) ขยายพันธุ์ และอนุรักษ์พรรณไม้ของประเทศไทย

4) ศึกษา ค้นคว้า ฝึกอบรม และวิจัยทางด้านพฤกษศาสตร์และผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นจากพืช รวมทั้งส่งเสริมและให้ความร่วมมือในกิจการดังกล่าวของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

5) เป็นสถานศึกษาพรรณไม้ในสภาพธรรมชาติ ตลอดจนเป็นสถานที่สำหรับสันตนาการพักผ่อนหย่อนใจ และให้ความรู้โดยเฉพาะทางด้านพฤกษศาสตร์

6) ปลูกฝังและกล่อมเกลาจิตใจ รวมทั้งให้ความรู้แก่เยาวชน ให้ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ

7) นำเข้ามาในและส่งออกป็นออกราชอาณาจักรเพื่อจำหน่ายซึ่งของที่เกี่ยวข้องกับกิจการพฤกษศาสตร์

8) ประกอบกิจการพฤกษศาสตร์รวมทั้งกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือต่อเนื่องหรือใกล้เคียงกับกิจการพฤกษศาสตร์

โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งองค์การ คือ เนื่องจากยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่

โดยตรงในการดำเนินงานด้านสวนพฤกษศาสตร์ ทำให้การศึกษาค้นคว้าวิจัยและรวบรวมข้อมูลทางด้านพรรณพฤกษชาติของประเทศไทยเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันต่อภาวะวิกฤติของสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อดำเนินการด้านพฤกษศาสตร์ให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. สถาบันการบินพลเรือน (สบพ.)

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535 ในมาตรา 6 (พ.ร.ฎ.จัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน, 2535) กำหนดวัตถุประสงค์ของสถาบันการบินพลเรือนไว้ว่า ในการจัดดำเนินการผลิตบุคลากรทางการบิน และดำเนินการกิจการเกี่ยวกับบริการช่างอากาศยาน บริการอากาศยาน และกิจการอื่นเกี่ยวกับกิจการบินเพื่อประโยชน์ในการผลิตบุคลากรดังกล่าว โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งองค์การ คือ

โดยที่การผลิตบุคลากรด้านกิจการขนส่งทางอากาศ เป็นกิจการที่สำคัญต่อเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ ในกรณีนี้สมควรจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือนขึ้นเพื่อดำเนินการผลิตบุคลากรด้านกิจการขนส่งทางอากาศดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การดำเนินการมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

4. องค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.)

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538 ในมาตรา 6 (พ.ร.ฎ.จัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย, 2538) กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การจัดการน้ำเสียไว้ว่า ในการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมสำหรับการบำบัดน้ำเสียภายในเขตพื้นที่จัดการน้ำเสียรวมทั้งบริการหรือกิจกรรมต่อเนื่องที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ

โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งองค์การ คือ เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาน้ำเสียในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จำเป็นต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ อำนาจในการจัดการน้ำเสียยังกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้าและไม่เป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การจัดการน้ำเสียเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักทางวิศวกรรมศาสตร์และเศรษฐศาสตร์

5. องค์กรพิพิธภัณฑศึกษาแห่งชาติ
แห่งชาติ (อพพช.) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2538 (พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑศึกษาแห่งชาติ, 2538) กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การไว้ในมาตรา 6 ดังนี้

1) ดำเนินการส่งเสริม และแสดงกิจกรรมหรือผลงานสิ่งประดิษฐ์ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้ความรู้และความบันเทิงแก่ประชาชน

2) ดำเนินการรวบรวมวัตถุ จำแนกประเภทวัตถุ จัดทำบันทึกหลักฐานและสงวนรักษาผลงาน สิ่งประดิษฐ์ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อประโยชน์ในการศึกษา วิจัย และความก้าวหน้าทางวิชาการ

3) ดำเนินการส่งเสริมการวิจัย การให้บริการด้านวิชาการและนิทรรศการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชน

4) จัดนิทรรศการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

5) เป็นศูนย์รวมทางด้านข้อมูลและวิชาการเกี่ยวกับพิพิธภัณฑศึกษาและเทคโนโลยี และให้บริการที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนตามความเหมาะสม

6) ร่วมมือกับองค์กรอื่นทั้งในและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในด้านการพัฒนาพิพิธภัณฑศึกษา

7) ดำเนินกิจกรรมหรือธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการพิพิธภัณฑศึกษา

โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งองค์การ คือ เนื่องจากยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานด้านพิพิธภัณฑศึกษาและเทคโนโลยีเพื่ออุตสาหกรรม สิ่งแวดล้อม และการพลังงาน ทำให้การรวบรวมข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การแสดงนิทรรศการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อกระตุ้นความสนใจ ตลอดจนให้ความรู้และความบันเทิงด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นผลให้เกิดการล่าช้าและไม่ทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีของโลกที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว เพื่อดำเนินงานด้านพิพิธภัณฑศึกษาและเทคโนโลยี ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ในช่วงแรกในประเทศไทยยังไม่รู้จักหน่วยงานของรัฐประเภทที่สาม แต่ก็ยังมีปัญหาในการแบ่งแยกประเภทของหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่ ส่วนราชการ แต่ก็มิได้กิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกกับราคา ปัญหานี้เห็นได้ชัดจากการที่เคยมีการระบุว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็น รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะพิเศษ เพราะมิได้อยู่การควบคุมของกรมบัญชีกลางดังเช่น รัฐวิสาหกิจอื่น (แสงศักดิ์, 2549)

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเรื่องหน่วยงานของรัฐประเภทที่สามมีความชัดเจนขึ้นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ.

2533 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยที่มีการบริหารที่มีอิสระและความคล่องตัวมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐแห่งอื่น ซึ่งถือเป็นจุดกำเนิดความชัดเจนในการยอมรับการมีอยู่ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่วิสาหกิจ เป็นต้นมา

ภารกิจของรัฐในบางประเภทจำเป็นต้องดำเนินการ แต่มีข้อจำกัดบางประการที่ไม่สามารถจัดตั้งในรูปแบบของ ส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจได้ ในกรณีนี้ขอยกเหตุผลหลัก ๆ ในการคิดค้นหน่วยงานประเภทนี้ 2 ข้อ ได้แก่

1. เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติการ ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงความเชื่องช้าในขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมายและสายบังคับบัญชาต่าง ๆ แบบราชการ

2. ภารกิจประเภทนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการหากำไรจึงไม่อาจจัดตั้งในรูปแบบของ รัฐวิสาหกิจ ได้

โดยหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จำแนกประเภทได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

2.1 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่ง อาศัย อำนาจ ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

องค์การมหาชน หมายความว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 (พ.ร.บ. องค์การมหาชน, 2542)

หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทนี้ ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 สามารถแยกองค์ประกอบตามมาตรา 5 ดังนี้

1. เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้น

ใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ได้

2. กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่

2.1 การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

2.2 การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.3 การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

2.4 การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา

2.5 การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย

2.6 การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

2.7 การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

2.8 การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข

2.9 การสังคมสงเคราะห์

2.10 การอำนวยความสะดวกประชาชนหรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด

3. ต้องไม่เป็นการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อาทิ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) สถาบันวัคซีนแห่งชาติ (องค์การมหาชน) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ และสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) เป็นต้น

2.2 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ

องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่งอาจจะเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด แล้วแต่กรณี การจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทนี้เป็นความมุ่งหมายของรัฐที่จะให้้องค์การมหาชนในกรณีที่การดำเนินกิจการใด ๆ ของรัฐที่ไม่อยู่ในกรอบเงื่อนไขของการจัดตั้งหรือมีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจการ โดยองค์การมหาชนประเภทนี้อาจแยกได้เป็น 2 จำพวก ได้แก่

1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งกำหนดว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันมาตรวิทยา และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เป็นต้น

2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งมิได้กำหนดว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น การยางแห่งประเทศไทย กองทุนยุติธรรม กองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันอนุญาโตตุลาการ และสภาอากาศไทย เป็นต้น

2.3 สถาบันการศึกษาในกำกับของรัฐ

เดิมกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยบัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความเป็นอิสระจากรัฐ ต่อมา มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นทำให้สถานะของมหาวิทยาลัยถูกถือปฏิบัติเสมือนเป็นกรมในทบวงมหาวิทยาลัย

โดยมีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชามหาวิทยาลัย แต่อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาของปลัดทบวง จึงเกิดแนวคิดในการแยกตัวออกจากระบบราชการ เป็น มหาวิทยาลัยนอกระบบ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานและมีความเป็นอิสระในทางวิชาการ หรือที่เรียกกันว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น (ปัจจุบัน นับถึง พ.ศ. 2562 มี 29 สถาบัน)

บทวิเคราะห์

หากพิจารณาจาก องค์การของรัฐบาล ที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า หน่วยงานที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเป็น รัฐวิสาหกิจ ทั้งหมดหรือไม่ โดยพิจารณาตามประเด็นปัญหา ดังนี้

1. กิจการอันเป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล และ องค์การมหาชน

โดยแยกอธิบายเงื่อนไขของกฎหมายทั้งสองฉบับ ดังนี้

1.1 กิจการอันเป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ ได้แก่

- (1) เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ หรือ
- (2) เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือ
- (3) เพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ หรือ
- (4) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

1.2 กิจการอันเป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์การมหาชนตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 กล่าวคือ

- (1) การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- (2) การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (3) การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม
- (4) การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา
- (5) การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย
- (6) การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (7) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (8) การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข
- (9) การสังคมสงเคราะห์
- (10) การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือ
- (11) การดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ทั้ง 4 ประเภท ไม่ได้บ่งบอกถึงความเป็นกิจกรรมที่มุ่งแสวงหากำไรแต่อย่างใดซึ่งมีเพียงกิจกรรมประเภทที่ 2 เท่านั้น ที่บ่งบอกความเป็น การประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกกับราคา อันเป็นหลักการสำคัญในการจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจ และกิจกรรมบางประเภทเป็นกิจกรรมที่ทับซ้อนอยู่ในกรอบเงื่อนไขของการจัดตั้งองค์การมหาชนพระราชกฤษฎีกาที่

อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยจะขอวิเคราะห์บางองค์การ ดังนี้

1) **องค์การสวนสัตว์** หากพิจารณาจากเหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497 ว่า โดยที่กิจการของสวนสัตว์ได้เจริญก้าวหน้าเป็นที่นิยมและสนใจของประชาชน มีรายได้ประจำท่วมรายจ่ายพอที่จะเลี้ยงตนเองได้ จึงเห็นสมควรจัดตั้งเป็นองค์การอิสระขึ้น การบริหารจัดการจะได้เป็นไปโดยรวดเร็วและเรียบร้อยมีสมรรถภาพ กิจการสวนสัตว์จะได้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นและเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและศึกษาหาความรู้ของประชาชนอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระจากราชการส่วนกลาง และกิจการของสวนสัตว์ได้เจริญก้าวหน้า มีรายได้ประจำท่วมรายจ่ายพอที่จะเลี้ยงตนเองได้ และใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและศึกษาหาความรู้ของประชาชน ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมอันเป็นสาธารณะประโยชน์ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยมีชื่อเรื่องของการประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกกับราคา อีกทั้ง หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของ องค์การสวนสัตว์ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497 ยังเห็นได้ชัดถึงความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมบริการสาธารณะอันเป็นกิจกรรมที่มีความทับซ้อนกับเงื่อนไขในการจัดตั้ง องค์การมหาชน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 คือ การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย

2) **องค์การสวนพฤกษศาสตร์ (อ.ส.พ.)** หากพิจารณาจากเหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535 ว่า เนื่องจากยังไม่มียังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่มี

หน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานด้านสวนพฤกษศาสตร์ ทำให้การศึกษาค้นคว้าวิจัยและรวบรวมข้อมูลทางด้านพรรณพฤกษชาติของประเทศไทยเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ทันต่อภาวะวิกฤติของสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ในการนี้สมควรจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ขึ้น เพื่อดำเนินการด้านพฤกษศาสตร์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระจากราชการส่วนกลาง และยังไม่มียุทธศาสตร์หรือหน่วยงานที่หน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานด้านสวนพฤกษศาสตร์ ทำให้การศึกษาค้นคว้าวิจัยและรวบรวมข้อมูลทางด้านพรรณพฤกษชาติเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ทันต่อภาวะวิกฤติของสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมอันเป็นสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยมีใช้เรื่องของการประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกับราคา อีกทั้ง หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535 ยิ่งเห็นได้ชัดถึงความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมบริการสาธารณะอันเป็นกิจกรรมที่มีความทับซ้อนกับเงื่อนไขในการจัดตั้ง องค์การมหาชน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 คือ การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

3) สถาบันการบินพลเรือน (สบพ.)

หากพิจารณาจากเหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่า โดยที่การผลิตบุคลากรด้านกิจการขนส่งทางอากาศเป็นกิจการที่สำคัญต่อเศรษฐกิจและการ

พัฒนาประเทศ ในการนี้สมควรจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือนขึ้นเพื่อดำเนินการผลิตบุคลากรด้านกิจการขนส่งทางอากาศดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การดำเนินการมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระจากราชการส่วนกลาง และผลิตบุคลากรด้านกิจการขนส่งทางอากาศ ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมอันเป็นสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยมีใช้เรื่องของการประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกับราคา อีกทั้ง หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของ สถาบันการบินพลเรือน (สบพ.) ตามมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535 ยิ่งเห็นได้ชัดถึงความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมบริการสาธารณะอันเป็นกิจกรรมที่มีความทับซ้อนกับเงื่อนไขในการจัดตั้ง องค์การมหาชน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 คือ การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย

4) องค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.)

หากพิจารณาจากเหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538 ว่า เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาน้ำเสียในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้น อำนาจในการจัดการน้ำเสียยังกระจัดกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ส่งผลให้การดำเนินงานซ้ำซ้อน ไม่เป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การจัดการน้ำเสียเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักทางวิศวกรรมศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการจัดตั้งให้เป็นหน่วยงาน

ที่มีความเป็นเอกภาพและอิสระจากราชการ ส่วนกลาง และเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการจัดการน้ำเสียโดยตรง ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมอันเป็นสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยมีชื่อเรื่องของการประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกรับราคา อีกทั้ง หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของ องค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.) ตามมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538 ยิ่งเห็นได้ชัดถึงความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมบริการสาธารณะอันเป็นกิจกรรมที่มีความทับซ้อนกับเงื่อนไขในการจัดตั้ง องค์การมหาชน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 คือ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

5) **องค์การพิพิธภัณฑศึกษาแห่งชาติ (อพพช.)** หากพิจารณาจากเหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2538 ว่า เนื่องจากยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานด้านพิพิธภัณฑศึกษาและเทคโนโลยีเพื่ออุตสาหกรรม สิ่งแวดล้อม และการพลังงาน ทำให้การรวบรวมข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การแสดงนิทรรศการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อกระตุ้นความสนใจ ตลอดจนให้ความรู้และความบันเทิงด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นผลให้เกิดการล่าช้าและไม่ทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีของโลกที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระจากราชการ ส่วนกลาง และเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานด้านพิพิธภัณฑศึกษาและเทคโนโลยีเพื่ออุตสาหกรรม สิ่งแวดล้อม และการพลังงาน ซึ่งเป็น

การดำเนินกิจกรรมอันเป็นสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยมีชื่อเรื่องของการประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกรับราคา อีกทั้ง หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของ องค์การพิพิธภัณฑศึกษาแห่งชาติ (อพพช.) ตามมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2538 ยิ่งเห็นได้ชัดถึงความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมบริการสาธารณะอันเป็นกิจกรรมที่มีความทับซ้อนกับเงื่อนไขในการจัดตั้ง องค์การมหาชน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 คือ การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย และการถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

2. บทบัญญัติของกฎหมายในการให้นิยามของ รัฐวิสาหกิจ

หากพิจารณาถึงการให้คำนิยามคำว่า รัฐวิสาหกิจ ของกฎหมายฉบับต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 (มาตรา 4) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (มาตรา 4) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (มาตรา 4) และพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (มาตรา 4) มักจะใช้ถ้อยคำทำนองเดียวกันว่า องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ โดยมีเพียงพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เท่านั้นที่ให้คำนิยามคำว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า องค์การของรัฐบาลตาม

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือ กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และ หมายรวมถึงถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์ เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ ธุรกิจ ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจที่น่าหยิบยกมา วิเคราะห์ถึงความจำเป็นของกฎหมายต่อไป

หากพิจารณาจากลำดับการประกาศใช้ กฎหมายจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้ง องค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ตามด้วย พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งจาก ข้อพิจารณาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การให้คำนิยาม รัฐวิสาหกิจในตอนท้ายใช้คำว่า แต่ไม่รวมถึงองค์การ หรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์ หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ อันเป็นการตอกย้ำ ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของ รัฐบาล พ.ศ. 2496 มิได้มีแนวความคิดในการ แบ่งแยกกระหว่างองค์การของรัฐบาลที่เป็น รัฐวิสาหกิจ กับ หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ออกจากกัน และเมื่อพิจารณาถึงการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเวลาที่ประกาศใช้กฎหมายห่างกันถึง 46 ปี อันแสดงให้เห็นว่า แนวความคิดเรื่อง หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ในประเทศไทยมีความชัดเจนในภายหลัง ซึ่งเป็นการ สะท้อนพัฒนาการของกฎหมายและเป็นการตอกย้ำ ว่า องค์การของรัฐบาล ที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 อาจมิใช่ รัฐวิสาหกิจ เสมอไป

การให้คำนิยาม รัฐวิสาหกิจ ของกฎหมาย แต่ละฉบับว่า องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่า ด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 จึงก่อให้เกิดความสับสนว่า องค์การ

เหล่านี้มีสถานะเป็น รัฐวิสาหกิจ หรือไม่ ทั้งที่เนื้อแท้ ของกิจกรรมหรือภารกิจของบางองค์การมิใช่การ ประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ก กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อขายแลกับราคา แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การให้คำนิยามของ กฎหมายอื่น ๆ ที่มิใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับ รัฐวิสาหกิจ โดยตรงอาจเป็นเพียง เทคนิคทาง กฎหมาย ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการให้ กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ไปถึงหน่วยงานใดบ้าง เท่านั้น บทนิยามของกฎหมายที่มีความมุ่งหมาย ลักษณะเช่นนี้มิใช่การบัญญัติบนพื้นฐานของ แนวคิดทฤษฎีของการแยกประเภทของหน่วยงาน ของรัฐ จึงไม่อาจเหมารวมไปว่าองค์การใดก็ตามที่ จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ถือว่าเป็น รัฐวิสาหกิจ ทั้งหมด

สรุป

ก่อนปี พ.ศ. 2496 ประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนในการแยกความแตกต่างระหว่าง รัฐวิสาหกิจ กับ หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจซึ่งต่อมามีการตราพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ทำให้เกิดความชัดเจนในข้อแตกต่าง ระหว่าง รัฐวิสาหกิจ กับ องค์การมหาชน ซึ่งอาจ ก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปว่า หน่วยงาน ที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เป็น รัฐวิสาหกิจ ทั้งหมด ส่งผลให้เกิด ความไม่ชัดเจนในสถานภาพของหน่วยงานของรัฐที่ จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งโดยเนื้อ แท้ของภารกิจนั้นมิใช่การประกอบกิจกรรมในทาง อุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือ บริการเพื่อขายแลกับราคาแต่อย่างใด ได้แก่

องค์การสวนสัตว์ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ (อ.ส.พ.) สถาบันการบินพลเรือน (สบพ.) องค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.) และองค์การพิพิธภัณฑสถานศาสตร์แห่งชาติ (อพวช.) ซึ่งอาจจะมีการปฏิบัติงานบางประการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ แต่ไม่ใช่กิจกรรมหลักในการจัดตั้ง เพียงแต่เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินทั่วไปเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารจัดการทั่วไปของนิติบุคคล

การให้คำนิยามของกฎหมายอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับ รัฐวิสาหกิจ โดยตรงอาจเป็นเพียง เทคนิคทางกฎหมาย ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

มีความประสงค์ให้กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ไปถึงหน่วยงานของรัฐประเภทใดบ้างเท่านั้น บทนิยามของกฎหมายที่มีความมุ่งหมายลักษณะเช่นนี้ไม่ใช่การบัญญัติบนพื้นฐานของแนวคิดทฤษฎีในการแยกประเภทของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ในทางทฤษฎีแล้ว องค์การของรัฐบาล ที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 จึงไม่อาจเหมารวมว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งหมด

References

- Iammayura, J. (2530). *Public enterprise (state enterprises) in Thai law: A historical and analytical study* [Unpublished Master's thesis]. Faculty of Law, Thammasat University.
- Sawaengsak, C. (2561). *State and public juristic person*. Bangkok: Winyuchon, _____ (2549). *Government sectors which are neither government entities nor state enterprises: Public organizations and specialized service sectors* (2nd ed.) Bangkok: Nititham.
- The Act on Establishment of Government Organizations B.E. 2496. (2496, 17 February). *Royal Gazette*, 70, 14, 268-270.
- The Qualifications of Directors and State Enterprise Employees Act B.E. 2518. (2518, 25 January). *Royal Gazette*, 92, 16 special,5-13.
- The Act on Establishment of Suranaree University B.E. 2533. (2533, 29 July). *Royal Gazette*, 107, 131 special,93-121.
- The Public Organizations Act B.E. 2542. (2542, 24 February). *Royal Gazette*, 116, 9 Gor, 5-17.
- The Budget Procedures Act B.E. 2561. (2561, 11 November). *Royal Gazette*, 135, 92 Gor, 1-18.
- The State Fiscal and Financial Disciplines Act B.E. 2561. (2561, 19 April). *Royal Gazette*, 135, 27 Gor,1-23.
- The Public-Private Partnership Act B.E. 2562. (2562, 10 March). *Royal Gazette*, 136, 29 Gor ,1-29.
- The Royal Decree on Establishment of Zoological Garden Organization B.E. 2497. (2497, 2 March). *Royal Gazette*, 71, 15, 392-401.
- The Royal Decree on Establishment of the Botanical Garden Organization B.E. 2535. (2535, 7 April). *Royal Gazette*, 109, 40, 89-97.
- The Royal Decree on Establishment of the Civil Aviation Training Center B.E. 2535. (2535, 4 March). *Royal Gazette*, 109, 16 , 52-59.

The Royal Decree on Establishment of the National Science Museum Organization B.E. 2538. (2538, 30 April). *Royal Gazette*, 112, 5 Gor ,1-10.

The Royal Decree on the Establishment of the Wastewater Management Authority B.E. 2538. (2538, 14 August). *Royal Gazette*, 112, 33 Gor, 34-44.