

การควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีกฎหมายจัดตั้ง
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

นายสรวิช จารุวรรณสถิต



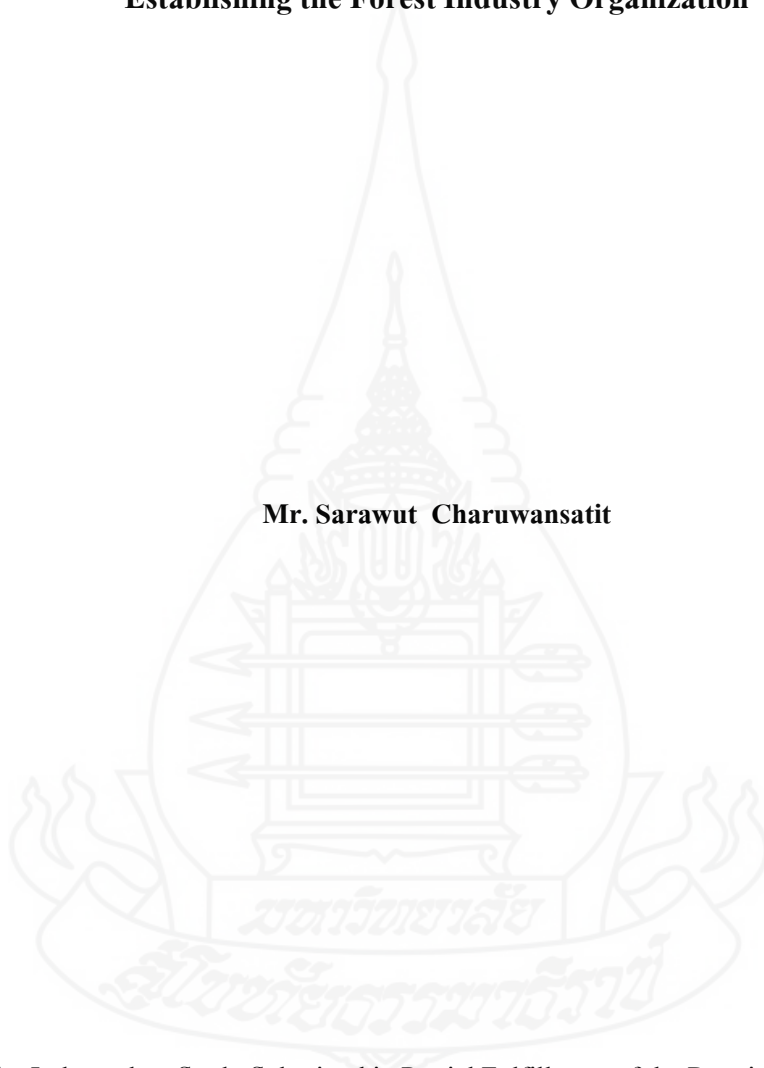
การศึกษาครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2554

The Administration and Supervision of State Enterprises: A Case Study of Law

Establishing the Forest Industry Organization

Mr. Sarawut Charuwansatit



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีกฎหมายจัดตั้ง
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
ชื่อและนามสกุล นายสรารุช จารุวรรณสถิต
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2555

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



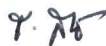
..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน)



.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. Wachchai Suwornpanich)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีกฎหมายจัดตั้ง
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

ผู้ศึกษา นายสรราช จารุวรรณสถิต รหัสนักศึกษา 2524002330 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน **ปีการศึกษา** 2554

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาบทบาทปฏิบัติของกฎหมายจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (2) ศึกษาแนวคิดและหลักการของรัฐวิสาหกิจตามหลักกฎหมายมหาชน (3) ศึกษาแนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยและแนวความคิดในการจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (4) ศึกษารูปแบบอำนาจหน้าที่และการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และ (5) ศึกษาและหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยวิธีการศึกษาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในต่างประเทศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิเคราะห์จากพระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรีและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ในปัจจุบันซึ่งบังคับใช้มานานและมีได้มีการแก้ไขหลักการในกฎหมายที่สำคัญเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินงานและสนองนโยบายของรัฐบาล จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานในปัจจุบันและอนาคตต่อไป ดังนี้ (1) ในเรื่องผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่มาจากราชการ (2) ในเรื่องความรู้ ประสบการณ์และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (3) ในเรื่องรายได้และค่าใช้จ่ายขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (4) ในเรื่องการกู้ยืมเงิน (5) ในเรื่องการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น (6) ในเรื่องการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน และ (7) ในเรื่องการจัดตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

คำสำคัญ การควบคุมกำกับดูแล รัฐวิสาหกิจ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

Independent Study title: The Administration and Supervision of State Enterprises:
A Case Study of Law Establishing the Forest Industry
Organization

Author: Mr. Sarawut Charuwansatit; **ID:** 2524002330; **Degree:** Master of Laws

Independent Study advisor: Vikorn Rugpoungchon, Associate Professor;

Academic year: 2011

Abstract

The objectives of this study were: (1) to study provisions of the law to establish the Forest Industry Organization; (2) to study concepts and principles of state enterprises under the public law; (3) to study the concepts of establishing some other state enterprises in Thailand and also the Forest Industry Organization; (4) to study the administration and supervision of State enterprises and authority, both domestic and extraneous state enterprises, and especially the Forest Industry Organization; and (5) to study and search for an appropriate legal basis in order to solve the problems for the Forest Industry Organization by comparison with laws of foreign countries.

This Independent Study is a qualitative research and conducted through a document research by studying and analyzing the Acts, resolutions of the cabinet, and rules and regulations of the Forest Industry Organization.

The results showed that the law establishing the Forest Industry Organization has been used for a long time and has not resolved any principles for facilitating the implementation of government policy. So, improvement of that law is needed for a better implementation from now on such as (1) the method used to recruit the director of Forest Industry Organization, (2) the knowledge, experiences and the term of office for the board of Forest Industry Organization, (3) incomes and expenses, (4) loaning, (5) cooperation with other entities, (6) bond or other instruments for investment purposes, and (7) appointment and dismissal of a deputy director of the Forest Industry Organization.

Keywords: administration and supervision, state enterprises, Forest Industry Organization

กิตติกรรมประกาศ

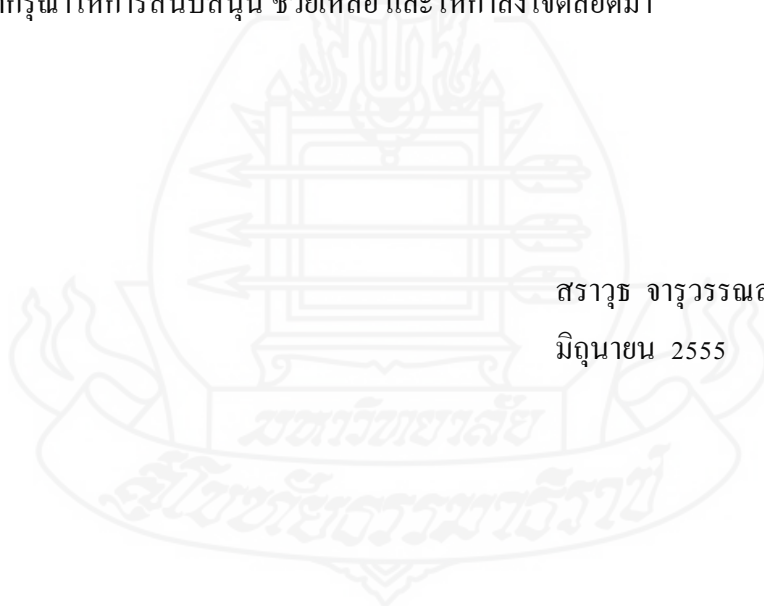
การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ศึกษากรณี กฎหมายจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รัชป์ปวงชน และรองศาสตราจารย์วิมาน กฤติพลวิมาน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและติดตามการศึกษา ค้นคว้าอิสระครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา จนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณผู้ปฏิบัติงานในองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทุกท่าน ที่ได้ให้ข้อมูลเพื่อประกอบการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมมาธิราช เพื่อนักศึกษา องค์กรต่างๆ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา

สรารุช จารุวรรณสถิต

มิถุนายน 2555



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	4
กรอบแนวคิดการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	5
วิธีการดำเนินการศึกษา	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีในการควบคุมกำกับดูแล	6
ความหมายของการกำกับดูแลหรือการควบคุมกำกับ	6
หลักทางกฎหมายของการกำกับดูแลหรือการควบคุมกำกับ	8
ลักษณะของการกำกับดูแลหรือการควบคุมกำกับ	10
แนวความคิดในการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ	12
การควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทย	14
บทที่ 3 ลักษณะของรัฐวิสาหกิจและองค์กรป่าไม้	17
ความหมายและลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ	17
ความหมายและลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย	25
องค์กรป่าไม้ในต่างประเทศ	34
องค์กรป่าไม้ในประเทศไทย	36
บทที่ 4 ปัญหาในการควบคุมกำกับดูแลองค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้	43
ปัญหาของผู้อำนวยการองค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้ที่มาจากวิธีการสรรหา	43
ปัญหาด้านความรู้ ประสบการณ์และวาระการดำรงตำแหน่งของ กรรมการบริหารกิจการขององค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้	48
ปัญหาด้านรายได้และค่าใช้จ่ายขององค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้	52
ปัญหาด้านการกู้ยืมเงิน	56

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ปัญหาด้านการร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น.....	57
ปัญหาด้านการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน.....	58
ปัญหาการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้.....	59
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ.....	60
สรุป.....	60
ข้อเสนอแนะ.....	61
บรรณานุกรม.....	68
ประวัติผู้ศึกษา.....	71



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐบาลไทยตั้งแต่แรกเริ่มนั้นยังคงยึดติดอยู่กับโครงสร้างเดิมๆ เนื่องจากรัฐบาลจะต้องเข้ามารับผิดชอบดำเนินการภารกิจบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (Primary functions of State) อันได้แก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ และการดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม โดยรัฐจะต้องจัดเตรียมความพร้อมในด้าน การป้องกันประเทศ การจัดระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในประเทศ การติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ รวมตลอดถึงการทำให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททั้งในทางแพ่งและทางอาญา องค์กรของรัฐประเภทแรกที่ถูกจัดให้มีขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจพื้นฐานดังกล่าวก็คือส่วนราชการ การดำเนินการกิจต่างๆ ของส่วนราชการให้ลุล่วงไปได้นั้นต้องอาศัยอำนาจมหาชนหรืออำนาจบังคับฝ่ายเดียว โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติภารกิจเหล่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจ ดังกล่าวนั้น ในฐานะที่เหนือกว่าประชาชนทั่วไปเพื่อให้ภารกิจของรัฐลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ ส่วนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องดำเนินไปตาม กฎ ระเบียบ แบบแผน ที่รัดกุมภายใต้ระบบสายงานการบังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาโดยเคร่งครัดการทำงานขาดความเป็นอิสระ เจ้าหน้าที่ขาดความเป็นตัวของตัวเอง ขาดความคิดริเริ่มในการเสนอแนะสิ่งใหม่ๆ แม้เมื่อสังคมพัฒนาขึ้นภารกิจบริการสาธารณะพัฒนาขึ้นไปสู่ภารกิจลำดับรอง (Secondary functions of State) มีการจัดระบบการศึกษา การรักษาพยาบาล การสังคมสงเคราะห์ตลอดจนการจัดทำระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขูปการต่างๆ เพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าของประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น แต่ภารกิจเหล่านี้ยังคงดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาฝ่ายเดียวในรูปแบบของส่วนราชการอยู่เช่นเดิม

จากการที่ส่วนราชการมีกฎระเบียบแบบแผนที่รัดกุมภายใต้ระบบสายบังคับบัญชา ขั้นตอนการปฏิบัติงานซับซ้อนทำให้เกิดความไม่คล่องตัวล่าช้าจนไม่อาจสนองตอบระบบบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น การอุตสาหกรรมและการค้าซึ่งต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงาน และการเงินสูงคล้ายธุรกิจเอกชนได้ จึงได้มีการพัฒนาหน่วยงานของรัฐแยกต่างหากจากส่วน

ราชการที่เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ”(Public Enterprise) ขึ้น โดยให้เป็นนิติบุคคลแยกออกไปจากรัฐและส่วนราชการ มีความเป็นอิสระทั้งในด้านการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคลากร แต่อย่างไรก็ตามเมื่อสังคมพัฒนาขึ้น สภาพเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้รัฐต้องขยายขอบเขตภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้กว้างขวางขึ้น การให้บริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจบางอย่างรัฐไม่สามารถดำเนินการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีความพยายามที่จะถ่ายโอนภารกิจนี้ไปให้ภาคเอกชนดำเนินการ โดยรัฐพยายามเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ดำเนินการ (State-operator) ไปเป็นผู้ควบคุม (Controller) ด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และในขณะเดียวกันภารกิจลำดับรองได้พัฒนาซับซ้อนขึ้นไปสู่งานด้านการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยทางวิชาการในระดับสูง รวมตลอดถึงการต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนบางกลุ่มเป็นการเฉพาะโดยเหตุผลพิเศษ ภารกิจดังกล่าวนี้จึงไม่สอดคล้องกับการจัดรูปองค์กรทั้งในแบบส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพราะภารกิจเหล่านี้ไม่มีลักษณะของการประกอบการอุตสาหกรรมหรือการค้าและไม่สามารถเลี้ยงตัวเองในเชิงพาณิชย์ได้ แต่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการ มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบของส่วนราชการซึ่งมีสายบังคับบัญชาและการตัดสินใจที่ล่าช้า หรือรูปแบบของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

เดิมนั้นสัมปทานการทำไม้และการแปรรูปไม้ล้วนตกอยู่ในมือของชาวต่างชาติแทบทั้งสิ้น จนมาถึง ปี พ.ศ. 2455 สมัยที่ Mr.W.F. Lloyd เป็นเจ้ากรมป่าไม้ ได้พิจารณาเห็นว่ารัฐบาลควรจะทำไม้สักออกจากป่าและ ทำการค้าไม้สักเองบ้าง เพื่อให้พนักงานได้มีความรู้ความชำนาญ ด้านการทำไม้จะได้ตรวจตราและควบคุมการทำไม้ของเอกชนได้ กรมป่าไม้จึงได้เริ่มทำไม้สักเองที่ ป่าแม่เสด จังหวัดแพร่ เป็นแห่งแรก และได้ขยายการทำไม้ไปยังป่าอื่นๆ กระทั่งปี พ.ศ.2476 ได้ตั้งกองทำไม้ขึ้นเป็นหน่วยงานส่วนกลาง สังกัดกรมป่าไม้ การดำเนินการของกองทำไม้มีข้อจำกัดด้วยกฎ ระเบียบ ของทางราชการ ทำให้ขาดความคล่องตัว คณะรัฐมนตรีขณะนั้นจึงมีมติให้จัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2490 โดยเป็นส่วนงานในสังกัดกรมป่าไม้

ต่อมาองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ได้รับการยกฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2499 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2533, พ.ศ. 2542 ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ฉบับที่ 5) วันที่ 27 สิงหาคม 2546 ให้โอนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ไปเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่สำคัญด้านการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมป่าไม้ การปลูกสร้างสวนป่า ตลอดจนดำเนินธุรกิจ หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น บริการสาธารณะหลายโครงการ อาทิโครงการปลูก

สร้างสวนป่าเพื่อการพัฒนาชนบท โครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ รวมถึงการจัดสวนป่าให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว การฝึกและอนุรักษ์ช้างไทย ไว้เป็นมรดกชาติ¹

ผลการดำเนินงานโดยรวมนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีรายได้หลักจากการทำไม้สัมปทานและมีรายได้เพิ่มเติมจากการจำหน่ายไม้ของกลาง ซึ่งรับนโยบายจากรัฐบาล โดยกรมป่าไม้ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้จำหน่ายไม้ของกลาง จนกระทั่งปี พ.ศ.2532 รัฐบาลมีนโยบายยกเลิกสัมปทานทำไม้ทั่วประเทศ ทำให้รายได้หลักหมดไปทันที โดยมีรายได้จากไม้ของกลาง สวนป่าไม้ยูคาลิปตัส ไม้สักและน้ำยางพาราทดแทนทำให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้สามารถดำเนินงานต่อมาได้ โดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีผลกำไรสุทธิตั้งแต่เริ่มดำเนินการ จนถึงปี พ.ศ.2535 และดำเนินการขาดทุนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536-2545 เนื่องจากนโยบายการยกเลิกสัมปทานการทำไม้ของรัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ.2532 แม้จะเริ่มมีกำไรตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 เป็นต้นมาแต่ก็เป็นเพราะองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้มีการปรับโครงสร้างหนี้กับเจ้าหนี้²

จากการที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ได้ประสบปัญหาด้านสภาพคล่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา อันเป็นผลเนื่องมาจากการถูกยกเลิกสัมปทานการทำไม้ป่าบกทั่วประเทศ เมื่อปี พ.ศ.2532 ได้ส่งผลให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขาดเงินลงทุนในการดำเนินกิจการ การศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ กรณีกฎหมายจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จึงเป็นหนทางหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ในการพิจารณากำหนดแนวทางว่า กฎหมายจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่บังคับใช้มาเป็นเวลานานมีความเหมาะสมต่อการดำเนินธุรกิจในปัจจุบันหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ให้เหมาะสมต่อการดำเนินธุรกิจในอนาคตต่อไป

¹ วิชา นิยมและคณะ โครงการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลและองค์ความรู้ความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่สวนป่าทองผาภูมิ เกริงกระเวีย ไทรโยค 1 ไทรโยค 2 กรุงเทพฯ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ 2554 หน้า 1-4

² แผนธุรกิจ 2555 ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ 2555 กรุงเทพฯ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ หน้า 1-2

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- 2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการของรัฐวิสาหกิจตามหลักกฎหมายมหาชน
- 2.3 เพื่อศึกษาแนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยและการจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- 2.4 เพื่อศึกษารูปแบบอำนาจหน้าที่และการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- 2.5 เพื่อศึกษาและหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

การกำกับดูแล หรือ การควบคุมกำกับตามกฎหมายมหาชนและกฎหมายแพ่งในประเทศฝรั่งเศส เป็นคำคำเดียวกันแต่มีเป้าหมายของการควบคุมกำกับต่างกัน การควบคุมกำกับตามกฎหมายแพ่งมีเป้าหมายในการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ไร้ความสามารถ ในขณะที่การควบคุมกำกับตามกฎหมายมหาชนมีเป้าหมายอยู่ที่การคุ้มครองผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ ซึ่งนักวิชาการได้พยายามที่จะให้คำนิยามความหมายของการกำกับดูแลหรือการควบคุมกำกับไว้หลายคนเช่น Roland Maspeitol และ Pierre Laroque ให้คำนิยามไว้ว่า การควบคุมกำกับคืออำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่า เหนือองค์กรและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป

รัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส จะหมายถึงองค์กรอิสระที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดทำกิจกรรมที่มีลักษณะทางการค้าและอุตสาหกรรมและอยู่ภายใต้การควบคุมพิเศษของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษเป็นองค์การบริหารรูปแบบใหม่เป็นสาขาที่สาม เพิ่มเติมจากราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น แต่ในประเทศไทยได้มีหลายพระราชบัญญัติให้ความหมายไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่า กิจกรรมใดที่ส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ในกิจการนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ก็จะมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นกรณีศึกษาเน้นหนักเฉพาะรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ.2499 โดยนำกฎหมายอื่นมาศึกษาเปรียบเทียบตามความเหมาะสม

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาและวิธีวิเคราะห์ปัญหาในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้จะใช้วิธีการแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิเคราะห์จากพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรีและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 เพื่อให้ทราบถึงบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- 6.2 เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและหลักการของรัฐวิสาหกิจตามหลักกฎหมายมหาชน
- 6.3 เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยและการจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- 6.4 ทำให้ทราบรูปแบบอำนาจหน้าที่และการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- 6.5 เพื่อนำผลการวิเคราะห์ปัญหาการควบคุมกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีในการควบคุมกำกับดูแล

1. ความหมายของการกำกับดูแลหรือการควบคุมกำกับ

คำว่า “การควบคุมกำกับ” (tutelle) ตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส เป็นคำคำเดียวกับ คำว่าการควบคุมกำกับ (tutelle) ที่กล่าวถึงโดยทั่วไปในกฎหมายแพ่งซึ่งอธิบายถึงการที่ผู้อนุบาล จัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ แต่เป้าหมายของการควบคุมกำกับตามกฎหมายมหาชนและกฎหมายแพ่งนั้นต่างกัน การควบคุมกำกับตามกฎหมายแพ่งมีเป้าหมายในการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ไร้ความสามารถ ทั้งนี้เพราะผู้ไร้ความสามารถเป็นผู้ที่ไม่สามารถกระทำการหรือตัดสินใจด้วยตนเองได้ ในขณะที่การควบคุมกำกับตามกฎหมายมหาชนมีเป้าหมายอยู่ที่การคุ้มครองผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ³

ส่วนคำว่า “การกำกับดูแล” (tutelle) นั้น มักจะมุ่งการศึกษาไปถึงความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชา (contrôle hiérarchique) และการควบคุมแบบกำกับดูแล (contrôle de tutelle) ซึ่งเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะการศึกษาในเรื่องการควบคุมแบบกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ มักจะเป็นการศึกษาเทียบเคียงกับหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระบบการกระจายอำนาจ⁴

ความหมายของ คำว่า “การควบคุมกำกับ” ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมาย จึงจำเป็นต้องศึกษาคำนิยามเหล่านี้เพื่อที่จะหาคำนิยามที่ดีที่สุดในการนำมาอธิบายเรื่องการควบคุมกำกับ ซึ่งได้มีผู้ให้คำนิยามไว้ดังนี้

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ “ ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง ” รวมบทความ ในโอกาส ครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์ 26 (กรุงเทพมหานคร: พี.เค. พรินต์ติ้งเฮาส์ 2531) หน้า 209

⁴ สุรพล ลีนิตไกรพจน์ “ ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล ” วารสารนิติศาสตร์ 19 , 4 (ธันวาคม 2532) : หน้า 79-92

Francis – Paul BENOIT กล่าวว่าด้วยทฤษฎีหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมที่รัดกุมและสำคัญของอำนาจส่วนกลางเหนือการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเรียกว่าการควบคุมกำกับทางปกครอง⁵

Jean REVERO กล่าวว่า การควบคุมกำกับคือการควบคุมของรัฐเหนือองค์กรกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ⁶

Marcel WALINE กล่าวว่า การควบคุมกำกับ คือการควบคุมทั้งหมดที่มีต่อองค์กรกระจายอำนาจและในกรณียกเว้นพิเศษยังรวมถึงการควบคุมเหนือบุคคลตามกฎหมายแพ่งด้วย⁷

Roland MASPEITOL และ Pierre LAROQUE ให้นิยามไว้ว่าการควบคุมกำกับ คืออำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์กรและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป⁸

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าบางนิยามค่อนข้างจำกัดแคบ เช่น นิยามของ Francis – Paul BENOIT ที่จำกัดเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น โดยไม่รวมองค์การมหาชน อีตระ นิยามบางนิยามก็กว้างเกินไป เช่น นิยามของ Marcel WALINE ที่มีได้กล่าวว่าเป็นการควบคุมองค์กรชนิดใดและในขณะเดียวกันก็ครอบคลุมไปถึงการควบคุมเหนือบุคคลตามกฎหมายแพ่งด้วย โดยสรุปนิยามที่น่าจะอธิบายการควบคุมกำกับได้ดีที่สุดน่าจะเป็นนิยามของ Roland MASPEITOL และ Pierre LAROQUE⁹

⁵ Francis – Paul Benoit, *Le Droit Administratif Francais* (Daloz: n.p.,1968), p.136 อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดิม หน้า 211

⁶ Jean Rivero, *Droit Administratif*, 11d ed. (Daloz: n.p.,1985), p.327 อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดิม หน้า 211

⁷ Marcel Waline, *Précis de Droit Administratif* (Montchestien: n.p., 1969), p.309 อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดิม หน้า 211

⁸ Roland Maspeitol et pierre Laroque , *La tutelle Administratif* (Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1930), p.10 อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดิม หน้า 211

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดิม หน้า 210-211

2. หลักทางกฎหมายของการกำกับดูแลหรือการควบคุมกำกับ

ในประเทศฝรั่งเศสแนวทางการศึกษาในเรื่อง “การควบคุมกำกับ” หรือ “การกำกับดูแล” ในระยะเริ่มต้นก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จนกระทั่งเวลาผ่านไประยะหนึ่ง นักกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสได้ตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างการกำกับดูแลที่มีอยู่เดิมต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นกับระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ อันเนื่องมาจากเนื้อหาของรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกันออกไปและในที่สุดก็ได้มีการแยกแยะการกำกับดูแลทั้งสองแบบนี้ออกจากกัน โดยเห็นว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลทางปกครอง (tutelle administrative) ในขณะที่การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (tutelle économique)¹⁰ แต่ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลในทางใด จะมีหลักทางกฎหมายพื้นฐานคล้ายคลึงกันซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

2.1 การควบคุมกำกับเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง

อำนาจควบคุม (pouvoir de contrôler) หรือการควบคุม (contrôler) มีความหมายเป็น 2 นัย นัยแรกเป็นความหมายอย่างแคบ หมายถึงการตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น¹¹ ไม่รวมถึงการตรวจสอบในกรณีอื่นๆ ด้วย นัยที่สอง เป็นความหมายอย่างกว้าง หมายถึงการควบคุมการกระทำทุกอย่าง ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีผลในทางกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำใดๆ¹² นอกเหนือจากนิติกรรม ตามความหมายนี้การควบคุมจึงมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจด้วย

การควบคุมกำกับเป็นการควบคุมชนิดหนึ่งที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการควบคุมในความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบ ทั้งนี้เพราะในรัฐใดรัฐหนึ่งฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะบัญญัติให้มีการควบคุมกำกับทั้งหมดตามความหมายอย่างกว้าง หรือควบคุมกำกับบางส่วนตามความหมายอย่างแคบ การควบคุมกำกับอาจควบคุมกำกับเพียงตัวบุคคลแต่ไม่ควบคุมองค์กร หรือควบคุมเพียงความชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ควบคุมกำกับความเหมาะสมในการตัดสินใจซึ่งเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจ หรืออาจควบคุมกำกับทั้งสองอย่างควบคู่กันไปก็ได้

¹⁰ สุรพล ลีนดิไกรพจน์ เรื่องเดิม หน้า 79-80

¹¹ Guy Melleray, La tutelle de l'Etat sur les Communes (Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1981), pp. 59-60 อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดิม หน้า 211

¹² Ibid., pp. 61-62 อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดิม หน้า 212

กล่าวโดยสรุปแล้วการควบคุมกำกับและการควบคุมถือว่ามีจุดร่วมกันทั้งในทางเนื้อหาและเป้าหมายนั่นคือการตรวจสอบการกระทำขององค์กรหนึ่ง ส่วนวิธีการควบคุมกำกับนั้นย่อมผันแปรไปมากน้อยตามความเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับการควบคุมก็ได้

2.2 การควบคุมกำกับเป็นการควบคุมกำกับเหนือองค์กรและการกระทำขององค์กร กระจายอำนาจ¹³

องค์กรกระจายอำนาจเกิดจากกระบวนการปกครองแบบกระจายอำนาจซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกเหนือจากองค์กรของส่วนกลางโดยองค์กรเหล่านั้นจะมีสภาพเป็นนิติบุคคลมีอำนาจตัดสินใจทางการปกครองบางประการแล้วแต่กฎหมายจะกำหนดไว้อย่างไร เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประการ โดยมีอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของส่วนกลางเพียงแต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับเท่านั้น

การควบคุมกำกับเหนือองค์กรกระจายอำนาจที่สำคัญได้แก่อำนาจของส่วนกลางที่จะตั้งพักราชการหรือถอดถอนนายกเทศมนตรีหรือยุบสภาจังหวัด ส่วนการควบคุมกำกับเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจที่สำคัญ ได้แก่การยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (annotation) การให้ความเห็นชอบ (approbation) และการทำคำสั่งแทน (substitution)

2.3 การควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัด¹⁴

ขอบเขตสำคัญของการควบคุมกำกับก็คือการที่ส่วนกลางไม่แทรกแซงองค์กรกระจายอำนาจจนองค์กรขาดอิสระไป การมีขอบเขตจำกัดเช่นนี้ทำให้อำนาจควบคุมกำกับ (Pouvoir de tutelle) ต่างกับอำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir hiérarchique) กล่าวคือ

2.3.1 อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจภายในนิติบุคคลเดียว ในขณะที่อำนาจควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคล 2 นิติบุคคล นิติบุคคลแรกคือรัฐ ส่วนนิติบุคคลในกรณีหลังคือองค์กรกระจายอำนาจ

2.3.2 อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัดแม้ในกรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ อำนาจบังคับบัญชาก็สามารถมีได้ ในขณะที่อำนาจควบคุมกำกับจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น

2.3.3 อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ใช้ในการรวมอำนาจ (Centralisation) ในขณะที่อำนาจควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่ใช้ในระบบกระจายอำนาจ (Décentralisation)

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดิม หน้า 213-214

¹⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดิม หน้า 212-213

2.3.4 อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ทำให้ผู้บังคับบัญชากำหนดแนวทางปฏิบัติงานและเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำใดๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ในทางตรงกันข้าม ผู้ควบคุมกำกับไม่มีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้องค์กรกระจายอำนาจปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำใดๆ ขององค์กรกระจายอำนาจได้ ผู้ควบคุมกำกับมีอำนาจสูงสุดเพียงการออกคำสั่งแทนองค์กรกระจายอำนาจ ในกรณีองค์กรกระจายอำนาจนั้นไม่ทำคำสั่งเมื่อกฎหมายระบุให้ทำคำสั่งเช่นนั้น

2.4 การควบคุมกำกับเป็นการควบคุมกำกับโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า

การควบคุมกำกับมิใช่การควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ คำว่า “ฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า” นั้น นักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่าหมายถึงรัฐเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามหากยอมรับว่าองค์กรมหาชนอิสระเป็นองค์กรกระจายอำนาจแล้ว ฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่าย่อมหมายถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งมิใช่องค์กรปกครองระดับรัฐด้วย เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องควบคุมกำกับองค์การมหาชนอิสระเช่นกัน

2.4 การควบคุมกำกับมีขึ้นเพื่อประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

การควบคุมกำกับมีขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน องค์กรกระจายอำนาจ และรัฐจากการกระทำของผู้บริหารองค์กรกระจายอำนาจ ซึ่งอาจกระทำการใดๆ ในลักษณะละเลยหรือละเมิดกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชน องค์กรกระจายอำนาจ หรือ รัฐ

3. ลักษณะของการกำกับดูแลหรือการควบคุมกำกับ

3.1 การควบคุมกำกับเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว

การควบคุมกำกับเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่เกิดจากเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองและถูกควบคุมโดยศาลปกครอง¹⁵ นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองและผู้ถูกปกครองหรือประชาชน ไม่ได้เป็นไปด้วยความสมัครใจเหมือนนิติกรรมในทางกฎหมายแพ่ง แต่เป็นเรื่องของการใช้ “อำนาจ” ที่ฝ่ายหนึ่งเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครองจึงอยู่ที่ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมนั้นๆ การควบคุมกำกับจึงไม่ใช่สัญญา ทั้งนี้

¹⁵ Benoit, Francis – Paul. (1968) Le Droit Administratif Francais. Dalloz: n.p. p.522. อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดิม หน้า 215

เพราะนิติกรรมฝ่ายเดียวนั้นเป็นการตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้รับนิติกรรม ฉะนั้นการควบคุมกำกับที่เกิดจากข้อตกลงกันระหว่างรัฐกับองค์กรกระจายอำนาจจึงไม่อาจมีขึ้นได้¹⁶ การควบคุมกำกับเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายก็ได้

อย่างไรก็ตามการควบคุมกำกับก็ไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวที่จะกำหนดให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ ตามที่รัฐต้องการได้ ทั้งนี้เพราะการกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ เป็นอำนาจโดยตรงขององค์กรกระจายอำนาจ องค์กรควบคุมกำกับมีอำนาจแต่เพียงควบคุมกำกับด้วยการให้ความเห็นชอบ (Approbation) หรือสั่งยกเลิก (Annulation) การกระทำใดๆ ขององค์กรกระจายอำนาจเท่านั้น

จากการที่การควบคุมกำกับเป็นนิติกรรมทางปกครองทำให้การควบคุมกำกับต่างจากนิติกรรมทางแพ่ง ดังนี้¹⁷

- 1) นิติกรรมทางปกครองเป็นนิติกรรมของฝ่ายปกครอง ฉะนั้นการควบคุมกำกับจึงตั้งอยู่บนหลักของทฤษฎีอำนาจมหาชนไม่ใช่ทฤษฎีบริการสาธารณะ
- 2) นิติกรรมทางปกครองเป็นนิติกรรมที่ไม่สามารถสั่งให้งดผลของการกระทำไว้ก่อนได้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง ซึ่งต่างจากนิติกรรมทางแพ่งซึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้งดผลของการกระทำไว้ก่อนได้
- 3) นิติกรรมทางปกครองเป็นนิติกรรมที่สามารถบังคับใช้ได้ทันที โดยไม่ต้องมีคำสั่งศาลก่อน ซึ่งต่างจากนิติกรรมทางแพ่งที่จะต้องมีการสั่งศาลก่อนเสมอ

3.2 การควบคุมกำกับเป็นนิติกรรมเฉพาะเรื่อง¹⁸

นิติกรรมเฉพาะเรื่อง (Acte Individuel) เป็นนิติกรรมที่มีได้สร้างกฎเกณฑ์ในอันที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ถาวรขึ้น แต่จะหมดไปภายหลังจากนิติกรรมนั้นแล้วเสร็จ เช่นในกรณีที่ว่าราชการจังหวัดเข้าทำคำสั่งแทนนายกเทศมนตรี เพราะนายกเทศมนตรีไม่ยอมมีคำสั่งปฏิเสธคำขอของเอกชนที่จะเข้ามาครอบครองทางสาธารณะ การทำคำสั่งแทนเช่นนี้ไม่ใช่เป็นการก่อให้เกิดกฎหมายทั่วไป แต่เป็นการก่อให้เกิดกฎหมายเฉพาะเรื่อง และเมื่อมีคำสั่งปฏิเสธไปแล้วนิติกรรมนี้ก็จะหมดไป หากมีเอกชนอื่นขอเข้ามาครอบครองทางสาธารณะอีก และนายกเทศมนตรี

¹⁶ Serge Regourd, L'acte de Tutelle en Droit Administratif Francais (Paris: L.G.D.J., 1982), p. 413. อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดิม หน้า 216

¹⁷ Georges Vedel et Pierre Delvolve, Droit Administratif (Paris: PUF., 1984), p.283. อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดิม หน้า 217-218

¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดิม หน้า 218-219

ไม่ยอมมีคำสั่งปฏิเสธคำขอนี้ อีก ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะต้องทำคำสั่งแทนนายกเทศมนตรีใหม่อีก ส่วน นิติกรรมทั่วไป (Acte Reglementaire) นั้น เป็นนิติกรรมที่สร้างกฎเกณฑ์ในอันที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ถาวรขึ้นและจะหมดไปเมื่อมีการยกเลิก เช่น นายกเทศมนตรีออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจราจรในเขตเทศบาล เทศบัญญัตินี้จะใช้บังคับไปจนกว่าจะมีกฎหมายฉบับอื่นมายกเลิกแก้ไข นิติกรรมทั่วไปจึงมีลักษณะทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจงกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ส่วนนิติกรรมเฉพาะเรื่องเป็นนิติกรรมที่เฉพาะเจาะจงกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นรายๆ ไป การควบคุมกำกับจึงเป็นนิติกรรมเฉพาะเรื่องในอันที่จะควบคุมกำกับเหนือการกระทำใดๆ ขององค์กรที่ถูกควบคุมเป็นการตัดสินใจเป็นครั้งเป็นคราวไป ไม่ว่าจะการกระทำที่ถูกควบคุมกำกับจะมีลักษณะเฉพาะเรื่องหรือเป็นการทั่วไปก็ตาม การควบคุมกำกับก็ยังเป็นการควบคุมกำกับเฉพาะเรื่องเสมอ ถ้าการควบคุมกำกับเป็นนิติกรรมทั่วไป การเคารพความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขององค์กรที่ถูกควบคุมก็จะหมดไป ทั้งนี้เพราะเท่ากับว่าการควบคุมกำกับเป็นการสร้างกฎหมายในอนาคตให้แก่องค์กรที่ถูกควบคุมที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยไม่สูญเสียไปหลังจากได้ทำนิติกรรมแล้ว

4. แนวความคิดในการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ¹⁹

การควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจจะต้องมีจุดสมดุลระหว่างความเป็นอิสระในทางธุรกิจ (management) และการกำกับ (supervision) ของหน่วยราชการผู้กำกับ แนวความคิดในการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ มีดังต่อไปนี้

4.1 ลักษณะของการควบคุมกำกับดูแล อาจมีอยู่ 2 กรณีคือ

4.1.1 การควบคุมกำกับดูแลล่วงหน้า (a priori control)

คือการกระทำของรัฐวิสาหกิจจะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐเสียก่อน ซึ่งรัฐอาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติการกระทำนั้นก็ได้

4.1.2 การควบคุมกำกับดูแลภายหลัง (aposteriori control)

คือรัฐมีอำนาจบอกล้างหรือสั่งให้แก้ไขการกระทำของรัฐวิสาหกิจที่กระทำไปแล้วได้

¹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสานต์ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพมหานคร สื่อปัญญา (Media of Knowledge) 2540 หน้า 93-95

การควบคุมกำกับดูแลทั้งสองแบบควรมีอยู่คู่กัน โดยกิจการที่มีความสำคัญมากก็ต้องมีการควบคุมล่วงหน้า แต่ในกิจการปกติธรรมดาหรือกิจการที่มีความสำคัญน้อยก็ควรใช้วิธีการควบคุมภายหลัง เพื่อที่การควบคุมจะไม่กลายเป็นการขัดขวางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

4.2 จุดมุ่งหมายของการควบคุมกำกับดูแล มีสองประการคือ

4.2.1 การควบคุมประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้กิจการดำเนินไปตรงกับเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ และ

4.2.2 การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจและงบประมาณของรัฐ

4.3 การควบคุมรัฐวิสาหกิจอาจจำแนกออกได้ดังนี้

4.3.1 การควบคุมภายในรัฐวิสาหกิจ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ มักจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนของส่วนราชการเข้าไปเป็นกรรมการอยู่ด้วยเสมอ รัฐจึงมีโอกาสควบคุมให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการให้สอดคล้องกับความประสงค์ของรัฐได้

4.3.2 การควบคุมโดยกระทรวงผู้กำกับ

โดยให้รัฐมนตรีผู้กำกับเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ซึ่งอำนาจที่รัฐมนตรีมีกรณีนี้มักเป็นการอนุมัติ บอกล้าง หรือสั่งให้แก้ไขบททวนการกระทำบางอย่างของรัฐวิสาหกิจเช่น การอนุมัติงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ หรือการแต่งตั้งพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับสูง เป็นต้น

4.3.3 การควบคุมโดยรัฐบาล

โดยองค์กรต่างๆ ของรัฐบาลจะต้องร่วมกันควบคุมงานของรัฐวิสาหกิจ เช่น การกู้ยืมเงินจำนวนมาก หรือการแต่งตั้งผู้จัดการหรือผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจ หรือแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

4.3.4 การควบคุมโดยรัฐสภา

โดยอาจมีการตั้งกระทู้ในสภาซึ่งรัฐมนตรีผู้กำกับเป็นผู้รับผิดชอบตอบกระทู้ นอกจากนี้รัฐสภามีโอกาสเข้ามาควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบางแห่งในแง่การกำหนดเงินอุดหนุน

4.3.5 การควบคุมโดยการสอบบัญชี

การควบคุมประเภทนี้มุ่งหมายในแง่การใช้จ่ายเงิน โดยเฉพาะ การควบคุมจะมีสองระดับคือระดับแรกเป็นการสอบบัญชีภายในของรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกับการสอบบัญชีของวิสาหกิจเอกชน และระดับที่สองเป็นการสอบบัญชีโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นไปในลักษณะผู้ชี้ขาดว่าการใช้จ่ายเงินรายใดชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายประการใด

4.3.6 การควบคุมโดยศาล

ศาลอาจเข้ามาเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้ 2 กรณีคือ กรณีแรกเป็นการควบคุมความรับผิดชอบตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการผิดสัญญา ละเมิด หรือ การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ส่วนกรณีที่สองเป็นการควบคุมรัฐวิสาหกิจมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด (abuse of power) หรือดำเนินงานเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

5. การควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทย²⁰

การควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ การควบคุมโดยหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและคณะกรรมการ การกำกับควบคุมโดยอาศัยกฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 การบริหารและควบคุมโดยหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและคณะกรรมการ ในปัจจุบันมีหน่วยงานราชการและคณะกรรมการทำหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ประกอบด้วย

5.1.1 คณะรัฐมนตรี เป็นผู้กำหนดนโยบายและการบริหารรัฐวิสาหกิจ

5.1.2 คณะกรรมการที่รัฐบาลตั้งขึ้นเฉพาะ ได้แก่ คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ คู่มือเรื่อง การติดตามประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ กำหนดทิศทางและแผนปฏิบัติการในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

5.1.3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่วางแผนทิศทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจในภาพรวม และพิจารณาวางแผน โครงการและงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ

5.1.4 สำนักงบประมาณ ทำหน้าที่จัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้รัฐวิสาหกิจ ควบคุมติดตามการใช้จ่ายเงิน และกำหนดระเบียบการใช้จ่ายสำหรับรัฐวิสาหกิจ อนุมัติให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายเงิน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายเงินนอกกรอบที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี งบประมาณการรายได้ของรัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดวงเงินนำส่งรัฐ จัดทำรายงานฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

²⁰ วรณวิมล สินธุภัก รายงานการศึกษานโยบายสัมบูรณ์ โครงการประมวลกฎหมายไทยจากราชกิจจานุเบกษา คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” กรุงเทพฯ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หน้า 35-39

5.1.5 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีและรับรองฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ

5.1.6 กระทรวงแรงงาน มีหน้าที่พิจารณาสีทธิประโยชน์ขั้นต่ำ สภาพการจ้าง และการระงับข้อพิพาทของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

5.1.7 กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในด้านการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ด้านระบบการเงินและการบัญชี การกำหนดค่าตอบแทนกรรมการ จัดสรรกำไรสุทธิและกำหนดโบนัสพนักงาน การนำส่งรายได้แผ่นดินและการจ่ายเงินปันผล การกู้เงินและค้ำประกันเงินกู้ รวมทั้งทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจด้วย

5.1.8 กระทรวงเข้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจรักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ และกำกับโดยทั่วไปในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

5.1.9 คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินการตามนโยบายที่รับมอบหมาย

5.2 การกำกับควบคุมโดยอาศัยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กฎระเบียบที่เกี่ยวกับบุคลากร การเงินและการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจตามลำดับ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.2.1 กฎระเบียบเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีกฎระเบียบที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการ ซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 เป็นต้น

5.2.2 กฎระเบียบเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีกฎระเบียบที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ระเบียบว่าด้วยบ

ลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

5.2.3 กฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีกฎ ระเบียบ ที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ พ.ศ. 2499 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2538 เป็นต้น



บทที่ 3

ลักษณะของรัฐวิสาหกิจและองค์กรป่าไม้

1. ความหมายและลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

การศึกษาความหมายและลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ ได้ทำการศึกษาประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ สาเหตุที่เลือกที่จะทำการศึกษาในสองประเทศนี้เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสมีความเจริญก้าวหน้าในวิทยาการสาขากฎหมายมหาชนเป็นอย่างมาก และรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสก็ถูกนำไปเป็นตัวอย่างหรือมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ส่วนรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษผ่านกระบวนการแก้ไข ปัญหาทางเศรษฐกิจมาหลากหลายด้าน และได้ถูกนำไปเป็นกรณีศึกษาให้กับรัฐวิสาหกิจในประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วยเช่นกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 ประเทศฝรั่งเศส

1.1.1 ความหมายและลักษณะของรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส

รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจเอกชน คือองค์กรอิสระที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดทำกิจกรรมที่มีลักษณะทางการค้าและอุตสาหกรรมและอยู่ภายใต้การควบคุมพิเศษของรัฐหรือ องค์กรปกครองท้องถิ่น²¹ องค์กรที่จะเป็นวิสาหกิจมหาชนจึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- 2) เป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมในทางการค้าและอุตสาหกรรม
- 3) เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

การที่รัฐถือหุ้นมากกว่ากึ่งหนึ่งหรือรัฐสามารถควบคุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

วิสาหกิจมหาชนบางวิสาหกิจมีการจัดตั้งขึ้นในรูปแบบบริษัทเอกชน เช่น ธนาคาร บริษัทประกันภัย ฯลฯ บางวิสาหกิจเป็นองค์กรมหาชน เช่น การไฟฟ้า ถ่านหิน ฯลฯ

²¹ A.de laubadere, J.-C. venezia et Y. gaudemet, อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์ดี องค์กร
มหาชน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม 2542 หน้า 51

บางวิสาหกิจที่มีการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การรถไฟ การบินฝรั่งเศส องค์การขนส่งมวลชน ปารีส ฯลฯ บางรัฐวิสาหกิจมิได้จัดทำบริการสาธารณะแต่จัดทำกิจการในลักษณะเดียวกับเอกชน เท่านั้น เช่น การถ่านหินฝรั่งเศส ธนาคารทั้งหลาย เป็นต้น²²

รัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส แยกประเภทตามลักษณะการจัดตั้งได้ 2 ประเภท คือ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายเอกชน ได้แก่ห้างหุ้นส่วน บริษัทตามกฎหมายพาณิชย์และรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายมหาชน ได้แก่องค์การของรัฐบาลหรือองค์การมหาชน (E'tablissement Publique) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ (loi) เรียกว่าองค์การของรัฐบาลหรือ องค์การมหาชน (Etablissment publique) แต่องค์การมหาชนทุกแห่งซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติไม่ได้เป็น รัฐวิสาหกิจเสมอไป กล่าวคือในประเทศฝรั่งเศสมีองค์การที่เรียกว่าองค์การมหาชนทั้งที่มีฐานะเป็น รัฐวิสาหกิจและที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ²³

องค์การมหาชนที่มีได้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ มีฐานะทางกฎหมายเป็น นิติบุคคล มีความอิสระแยกต่างหากจากรัฐแต่มิได้ประกอบกิจกรรมทางอุตสาหกรรมเพื่อการค้าหรือมี ลักษณะในเชิงพาณิชย์ (ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของความเป็นรัฐวิสาหกิจ) มีขอบอำนาจหน้าที่และ สถานะทางกฎหมายค่อนข้างชัดเจน มีความอิสระในการบริหารงบประมาณและการบริหารงาน บุคคลของตนเองในระดับหนึ่ง แต่โดยที่มิได้ประกอบกิจการทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จึงมิได้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่างองค์การมหาชนดังกล่าวได้แก่ สถานศึกษา มหาวิทยาลัย ต่างๆ โรงพยาบาล และสถานสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

สำหรับองค์การมหาชนที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจและจัดตั้งโดย พระราชบัญญัติเช่นเดียวกันนั้น ศาสตราจารย์ R.Drago ได้อธิบายลักษณะได้ดังนี้

“ลักษณะของรัฐวิสาหกิจในทางอุตสาหกรรมเหล่านี้เหมือนรัฐวิสาหกิจ เอกชน เจ้าหน้าที่ขององค์กรทำงานภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน การดำเนินการเป็นไปในทางการค้า การฟ้องร้องดำเนินคดีกระทำในศาลยุติธรรม เกี่ยวกับการเงิน การบัญชี มีลักษณะเช่นเดียวกับ

²² ชาญชัย แสวงศักดิ์, เรื่องเดียวกัน, คุราชละเอียดเพิ่มเติมในหน้า 52-53

²³ สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณี รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2533 หน้า 83-86

วิสาหกิจทางการค้า แต่ในอีกกรณีหนึ่ง เนื่องจากสภาพกิจการขององค์กรประเภทนี้เป็นการบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Nature) จึงเป็นเหตุให้รัฐต้องเข้าควบคุมและกำหนดนโยบายให้ปฏิบัติตาม ดังนั้น องค์กรเช่นนี้จึงตกอยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน”²⁴

รูปแบบของกิจการมหาชนเหมาะสมที่จะให้รับผิดชอบจัดทำกิจการประเภทบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เพื่อตอบสนองประโยชน์ของมหาชนส่วนรวมแต่โดยที่บริการสาธารณะแก่สังคมจำเป็นต้องอาศัย “อำนาจมหาชน” (puissance publique) บางประการด้วย ซึ่งองค์กรมหาชนจะมีอำนาจดังกล่าวได้ก็โดยที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงไม่อาจจัดตั้งตามเงื่อนไขในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายเอกชนได้ หากจะต้องจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายมหาชนอันได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น สถานภาพทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจนี้จึงเป็นสถาบันตามกฎหมายมหาชน และมีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น²⁵

ดังนั้น องค์กรมหาชน (Etablissement public) จึงเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะให้มีความอิสระระดับหนึ่ง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐหรือองค์กรที่รัฐมอบหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นลักษณะสำคัญที่สุดที่ทำให้เห็นความแตกต่างจากส่วนราชการของฝรั่งเศส (ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล) มีอิสระทางการเงินและทางการบริหารพอสมควร และจัดตั้งขึ้น โดยมีความมุ่งหมายพิเศษเป็นการเฉพาะของแต่ละองค์กร

กล่าวโดยสรุป องค์กรของรัฐบาลหรือองค์กรมหาชนที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ มีลักษณะในทางกฎหมาย ดังนี้

- 1) ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษของแต่ละองค์กร คือ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เทียบได้กับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ
- 2) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐหรือมีอิสระในทางกฎหมาย
- 3) มีอิสระในการบริหารงานและงบประมาณของตนเอง กล่าวคือมีอิสระในการดำเนินการ

²⁴ W.Friedmann, Government Enterprise : A Comparative Study (New York : Columbia University Press,1970),p.313 อ้างถึงในสมหญิง เขียมศักดิ์ศรี มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530 หน้า 84

²⁵ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529 หน้า 148

4) ดำเนินกิจกรรมการผลิตเพื่อขายแลกกับราคาให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ กล่าวคือมีอิสระในเชิงพาณิชย์

จะเห็นได้ว่า แม้องค์กรมหาชนของฝรั่งเศสจะมีความอิสระตามที่กล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้น โดยมีความมุ่งหมายพิเศษ ดังนั้นจึงจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าควบคุม กล่าวคือมีอิสระตามหลักกระจายอำนาจทางบริการ (decentralisation par service) แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยที่รัฐประสงค์จะให้รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นองค์กรมหาชนมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน (มิใช่เป็นเพียงนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชน) เพื่อประโยชน์ในการควบคุมกำกับโดยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชน และให้มีสิทธิพิเศษในความเป็นนิติบุคคลมหาชน เช่น การที่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่ตกอยู่ในการบังคับคดีและการให้พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับความคุ้มครองหรือมีความรับผิดชอบเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ทางปกครอง เป็นต้น การควบคุมที่รัฐปฏิบัติตามองค์กรมหาชนดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการควบคุมกรณีพิเศษเฉพาะคือ “การควบคุมกำกับกึ่งบังคับบัญชา” (tutell quasi hierarchique) ซึ่งมีความใกล้เคียงกับการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอย่างมาก ซึ่งการควบคุมกำกับที่เข้มงวดต่อองค์กรเช่นนี้มีขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่รัฐให้ความเป็นอิสระด้วยการจัดตั้งองค์กรนอกระบบราชการมาดำเนินการที่อยู่นอกขอบเขตงานบริการสาธารณะดั้งเดิมของฝ่ายปกครอง

1.1.2 ความสัมพันธ์ทางแรงงานในรัฐวิสาหกิจของประเทศฝรั่งเศส²⁶

ประเทศฝรั่งเศสนั้นถือว่าเป็นต้นกำเนิดทางความคิดด้านเศรษฐกิจสังคมนิยมประเทศหนึ่งและมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ได้ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจมาเพื่อดำเนินงานด้านต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศสก็ได้รับการยอมรับและพัฒนาเรื่อยมา ประเทศฝรั่งเศสได้ยอมรับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) อาทิเช่น ฉบับที่ 87,92,94,98,151 ซึ่งได้กำหนดหลักการสำคัญๆ ไว้ในอนุสัญญา ดังนี้คือ

- 1) อนุสัญญากำหนดแนวทางเกี่ยวกับเสรีภาพในการจัดตั้งองค์กรหรือสมาคมของลูกจ้าง หรือนายจ้างขึ้นได้โดยปราศจากการแทรกแซงหรือข้อห้ามของรัฐบาล
- 2) อนุสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดให้มีกลไกในการแก้ไขปัญหาแรงงานหรือการจ้างแรงงานโดยการเจรจาต่อรองร่วมกัน

²⁶ พิพัฒน์ ไทโยธา “การจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ในองค์กรรัฐวิสาหกิจของต่างประเทศ รัฐวิสาหกิจ”

3) อนุสัญญาและข้อเสนอแนะอื่นๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการกำหนดให้มีการไต่ถามหรือชี้ขาดโดยการยินยอมของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย การจัดให้มีการปรึกษาและการร่วมมือระหว่างฝ่ายจัดการกับฝ่ายลูกจ้าง ตลอดจนทางการร่วมมือในลักษณะของไตรภาคี

4) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ ในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจของฝรั่งเศสได้รับการยอมรับหลักการดังกล่าวมาใช้ในการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ทางแรงงาน โดยฝรั่งเศสมีแนวความคิดในลักษณะการบริหารรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชน และพนักงานรัฐวิสาหกิจเองก็มีสภาพเป็นลูกจ้างเช่นเดียวกับเอกชนโดยทั่วไป ดังนั้นแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจจึงไม่แตกต่างจากความสัมพันธ์ทางแรงงานในเอกชน ประเทศฝรั่งเศสได้มองว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นลูกจ้างตามระบบความสัมพันธ์ทางแรงงานแบบเอกชน²⁷

1.2 ประเทศอังกฤษ

การที่เลือกศึกษาความหมายและลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษเนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาอังกฤษประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างมากมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของรัฐวิสาหกิจทั้งด้านการขาดทุนจากการดำเนินงาน นโยบายทางการเงิน เป็นต้น จนกระทั่งสามารถกลับเข้าสู่ความสงบสุขเรียบร้อยในการบริหารรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันรูปแบบการพัฒนาการของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย อาจนำเอารูปแบบการพัฒนาวิสาหกิจของประเทศอังกฤษมาประยุกต์ใช้ซึ่งอาจส่งผลดีต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยในระยะยาวซึ่งจะทำให้รัฐมีงบประมาณเพิ่มขึ้นเพื่อนำไปพัฒนาประเทศและสร้างสังคมที่ดีขึ้นต่อไป จากการศึกษาที่มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.2.1 ความหมายและลักษณะของรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษ²⁸

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์การบริหารรูปแบบใหม่เป็นสาขาที่สาม เพิ่มเติมจากราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในอังกฤษแยกออกเป็น

- 1) ตั้งโดยกฎหมายเฉพาะและเป็นนิติบุคคล

²⁷ สิริเพ็ญ จันทวิเศษ สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2536 หน้า 51-52

²⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์ เรื่องเดิม ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหน้า 79 -80

2) ตั้งโดยกฎหมายให้อำนาจส่วนราชการหรือส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาและมีอำนาจตั้งขึ้นโดยเป็นนิติบุคคล เช่น Location of Office ที่กระทรวงการเคหะและการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น

3) ตั้งขึ้นโดย royal charter และระบุนำหน้าทำให้เป็นนิติบุคคล เช่น British Broadcasting Corporation หรือ Bank of England เป็นต้น

บรรดารัฐวิสาหกิจต่างๆ ของอังกฤษถือว่าไม่มีสิทธิพิเศษอย่าง Crown เว้นแต่จะมีกฎหมายระบุเฉพาะในบางกรณี อำนาจหน้าที่จะมีเพียงใด จึงเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน

รัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ (Act) ได้แก่องค์การของรัฐบาล (Public Corporation) ซึ่งหมายถึงหน่วย (Entity) ในทางกฎหมายจัดตั้งโดยกฎหมายของรัฐสภา (พระราชบัญญัติ) ให้มีหน้าที่รับผิดชอบกิจกรรมเฉพาะอย่าง โดยที่ภาระหน้าที่ต่างๆ จะกำหนดให้อยู่ภายในขอบเขตเฉพาะ กล่าวคือปฏิบัติภาระหน้าที่เฉพาะภายใต้อาณาเขตท้องถิ่นที่รับผิดชอบเท่านั้น เป็นองค์กรอิสระไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภาต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครองในระดับหนึ่ง รูปแบบขององค์การของรัฐบาลเป็นองค์กรของรัฐที่สำคัญเนื่องจากมีคุณลักษณะในทางผสมผสานกันระหว่างความมีอิสระกับการถูกควบคุมกำกับ (pouvoir de tutelle) โดยรัฐ

ลักษณะทางกฎหมายขององค์การของรัฐบาล²⁹ (Public Corporation) ประกอบไปด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

1) องค์การของรัฐก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษได้แก่พระราชบัญญัติ ซึ่งจะบัญญัติขอบเขตอำนาจหน้าที่ เอกสิทธิ์ และอธิบายลักษณะการจัดองค์กรและกำหนดความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีเจ้าสังกัดไว้ด้วย

2) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ

3) รัฐเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว

4) ผู้ปฏิบัติงานองค์การของรัฐมิใช่ข้าราชการ การบรรจุ แต่งตั้งและการออกจากงาน เป็นไปตามเงื่อนไขและข้อบังคับที่องค์การของรัฐบาลแต่ละแห่งกำหนดขึ้น

²⁹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เรื่องเดิม หน้า 146

5) ในด้านเงินทุนและงบประมาณขององค์การของรัฐบาล สามารถกู้ยืมเงินหรือเพิ่มวงเงินกู้ได้โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี เจ้าของเงินกู้ไม่มีสิทธิออกเสียงหรือส่งตัวแทนเข้าไปบริหารองค์การของรัฐบาล ยิ่งกว่านั้นการเงินก็ไม่จำเป็นต้องรออนุมัติจากงบประมาณแผ่นดินแต่มีทรัพย์สินที่จะใช้ประกอบกิจการหารายได้เป็นของตนเองอย่างถาวรและผลกำไรที่ได้จากการดำเนินงานก็ไม่ต้องนำส่งรัฐ แต่สามารถนำกลับเข้าสู่วิสาหกิจมหาชนนั้นเองเพื่อพัฒนากิจการต่อไป ในด้านระบบบัญชีการเงิน และการตรวจสอบบัญชีก็ใช้ระบบเดียวกับวิสาหกิจเอกชนซึ่งประกอบกิจการชนิดเดียวกัน

6) การดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล ตามปกติอยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการขององค์การของรัฐบาลซึ่งเป็นอิสระแต่ในด้านนโยบายโดยส่วนรวมต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐบาล นอกจากนั้นยังต้องรับผิดชอบโดยอ้อมต่อรัฐสภา ผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเช่นกัน

7) องค์การของรัฐบาลต้องรับผิดชอบในสัญญา หรือมูลละเมิดอย่างเต็มจำนวน หรือต้องรับผิดชอบอื่นตามกฎหมายเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน และไม่ได้รับ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐแต่อย่างใด

ดังนั้น องค์การของรัฐบาลจึงเป็นองค์กรที่มีสภาพเหมือนบริษัทเอกชนในแง่ของการดำเนินธุรกิจหรือประกอบการค้าและการบริหารงาน แต่ขณะเดียวกันก็เป็นองค์กรของรัฐที่ดำเนินกิจการตอบสนองความต้องการของสาธารณชน(บริการสาธารณะ) ในนามของรัฐบาล และรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดด้วย³⁰

1.2.2 ความสัมพันธ์ทางแรงงานในรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษ

สำหรับประเทศอังกฤษ ถือว่าเป็นแม่แบบแห่งการพัฒนาความคิดเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานเนื่องจากประวัติศาสตร์การต่อสู้ทางแรงงานของชนชั้นกรรมาชีพที่ต่อสู้ให้ได้มาซึ่งสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการทำงาน ได้เริ่มเกิดขึ้นจากประเทศอังกฤษ อันนำไปสู่การปฏิบัติทางแรงงานในที่สุด สำหรับรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษได้มีการพัฒนาเรื่อยมาและมีบทบาทในทางเศรษฐกิจสังคม การเมืองตลอดมา ในอังกฤษได้ยอมรับให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานได้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งแก้ไขปัญหาแรงงาน โดยการยื่นข้อเรียกร้อง ซึ่งในประเทศอังกฤษการเจรจาต่อรองอาจกระทำได้ในระดับของแต่ละสถานประกอบการหรือแต่ละท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ของทางราชการจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวเลย นอกจากนี้ให้คำแนะนำในเรื่องของสภาพการจ้างหรือค่าจ้างเท่านั้น การเจรจาต่อรองระหว่างสหภาพแรงงานกับ

³⁰ สมหญิง เขียมศักดิ์ศรี เรื่องเดิม ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหน้า 106-107

ฝ่ายบริหารก็ได้รับความคุ้มครองเหมือนกันกับในธุรกิจเอกชน ส่วนการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างฝ่ายจัดการกับฝ่ายลูกจ้างนั้น รัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษได้มีการแบ่งลักษณะการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมออกไปตามรูปแบบของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเช่นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของหน่วยราชการโดยตรง จะมีคณะกรรมการร่วมซึ่งมาจากผู้แทนจากหน่วยงาน ผู้แทนจากสหภาพแรงงานในจำนวนเท่าๆกัน และมีผู้แทนจากกระทรวงแรงงานหรือหน่วยราชการด้านบริการ 1 คน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะดำเนินการเป็นบริษัทมหาชน การดำเนินงานด้านแรงงานสัมพันธ์ก็ได้้นำเอาวิธีการที่ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจเอกชนมาใช้ สิทธิต่างๆ ของฝ่ายสหภาพแรงงานและลูกจ้างกับฝ่ายจัดการ ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายการโอนกิจการเป็นของรัฐ การเจรจาต่อรองในเรื่องของค่าจ้างและสภาพการทำงานนั้น ผู้แทนของทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายจัดการและสหภาพแรงงานจะเจรจากันในระดับชาติ และมีการนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกันตามแต่ละภูมิภาคหรือแต่ละหน้าที่ นอกจากนี้ประเทศอังกฤษยังให้สิทธิแก่สหภาพแรงงานทำการนัดหยุดงานได้เช่นกัน

1.3 การเปรียบเทียบระบบความสัมพันธ์ทางแรงงานของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส

ในระบบความสัมพันธ์ทางแรงงานของรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษก็ไม่ได้แตกต่างไปจากประเทศฝรั่งเศสมากนัก สถานภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษจึงมีลักษณะเป็นลูกจ้างเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส จึงจำเป็นที่จะต้องจัดระบบความสัมพันธ์ทางแรงงานในลักษณะเดียวกับเอกชนเพราะจุดมุ่งหมายหลักอย่างหนึ่งของรัฐที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของหน่วยงานทางธุรกิจ ที่มีสิทธิหน้าที่ของตนเองตามกฎหมายแยกออกมาต่างหากมากกว่าที่จะจัดตั้งในรูปแบบของหน่วยราชการเพื่อความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลที่จะสามารถสรรหาบุคคลที่มีความสามารถและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นสถานภาพโดยทั่วไปของพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงไม่ใช่ข้าราชการ แต่มีสถานภาพเช่นเดียวกับลูกจ้างเอกชน ซึ่งหมายความว่า มีผลตอบแทนที่ไม่ผูกติดกับหลักเกณฑ์หรือระดับเงินเดือนของข้าราชการและไม่อยู่ภายใต้ระเบียบวินัยของข้าราชการแต่กฎหมายเงื่อนไขต่างๆ รวมทั้งค่าตอบแทนเป็นไปตามกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับขององค์กรนั้นๆ ที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ในด้านความสามารถในการรวมพลังเพื่อต่อรองเกี่ยวกับสถานภาพการจ้างเช่นเดียวกับภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษก็มีกฎหมายซึ่งใช้บังคับเกี่ยวกับอุตสาหกรรมแห่งชาติของอังกฤษที่จัดตั้งในรูปขององค์การของรัฐทั้งหมดได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า สถานะของกรรมการและบุคลากรอื่นๆ ในองค์การรัฐวิสาหกิจนี้ไม่อยู่ในสถานะของข้าราชการ

ส่วนในประเทศฝรั่งเศส ได้แยกความแตกต่างระหว่างสถานภาพตามกฎหมายมหาชนและตามกฎหมายเอกชนของพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจนว่า “บุคลากรของรัฐวิสาหกิจไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครองและไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการ จึงไม่อยู่ในกฎหมายที่ใช้ในการปกครองข้าราชการ (ระเบียบวินัยข้าราชการ) ดังที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ของกฤษฎีกา ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 1959 ว่าศาล Le Cour de Cassation เคยวางหลักว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นจะขึ้นศาลแรงงานหรือศาลยุติธรรม (ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม)

2. ความหมายและลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

2.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ได้มีนักวิชาการทั้งในต่างประเทศและนักวิชาการไทยหลายท่านให้คำนิยามคำว่ารัฐวิสาหกิจไว้ เช่น

ศาสตราจารย์ เอ เอช แฮนสัน (A.H.Hanson) ได้ให้คำนิยามไว้อย่างกว้างว่า รัฐวิสาหกิจหมายถึง “กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของและดำเนินการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และการค้าพาณิชย์”³¹

วิกแฮม (Wickham) ได้ให้ความเห็นว่า “รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรที่ดำเนินการเพื่อขายผลิตภัณฑ์หรือบริการแก่ตลาดโดยกิจการจะมีระบบงบประมาณแยกต่างหากจากราชการ และมีการดำเนินงานบริหารของตนเองโดยรัฐบาลจะคอยเป็นผู้กำหนดแนวทางไว้ ซึ่งองค์กรนั้นๆ จะต้องปฏิบัติตาม”³²

ตามลักษณะดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจมีพื้นฐานมาจากการประกอบวิสาหกิจคือ การจัดทำบริการหรือการผลิตต่างๆ ในเชิงธุรกิจ มีวัตถุประสงค์ในการหาทำไรเพื่อมีรายได้เป็นของตนเองและเป็นการจัดทำวิสาหกิจโดยภาครัฐ

³¹ A.H. Hanson อ้างถึงใน พิพัฒน์ ไทอารีย์ และพิมลจรรย์ นามวัฒน์ “แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ” ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7 กรุงเทพมหานคร สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2530 หน้า 20-21

³² Wickham อ้างถึงใน พิพัฒน์ ไทอารีย์ และพิมลจรรย์ นามวัฒน์ เรื่องเดียวกัน หน้า 21

นอกจากนี้ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ได้ให้คำอธิบาย การจัดทำบริการ สาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจได้ว่า การกิจที่องค์กรของรัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจได้รับ มอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการก็คือภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า³³

ส่วนความหมายคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในทางกฎหมายของประเทศไทยเริ่มใช้อย่าง เป็นทางการเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งปัจจุบันได้ ยกเลิกไปแล้ว โดยการตราพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 แทน คำว่า รัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายของไทยในปัจจุบันยังหาคำนิยามที่แน่นอนชัดเจนและมี ลักษณะทั่วไปไม่ได้ มีแต่กฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ 4 ฉบับ คือ

(1) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)

พ.ศ. 2543

(2) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543

(3) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

(4) พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติทั้งสี่ฉบับนี้ ได้ให้คำนิยามคำว่ารัฐวิสาหกิจได้แตกต่างกัน

ดังต่อไปนี้คือ

(1) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

1) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า

ร้อยละห้าสิบ

3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม

(ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม

(ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

³³ สุรพล นิติไกรพจน์ การปรับโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน : ความเป็นไปได้ และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ รายงานการวิจัยเสนอต่อ สภาวิจัยแห่งชาติ (ม.ป.ท. 2541) หน้า 9-11 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์ องค์กรมหาชน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม 2542 คู่มือละเอียดเพิ่มเติมในหน้า 97-100

5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ(ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(2) พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521

มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

2) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

3) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(3) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

มาตรา 4 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์กรหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

2) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบหรือ

3) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือ รัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

(4) พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

มาตรา 6 ในพระราชบัญญัตินี้

1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวง การเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามของกฎหมายทั้งสี่ฉบับจะเห็นได้ว่าคำอธิบาย กฎหมายทั้งสี่ฉบับนี้ ใช้วิธีการจำแนกรายการและองค์การที่ถูกจำแนกไว้คล้ายคลึงกันมาก และมีความหมายกว้างแคบต่างกันบ้างก็เพียงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับเท่านั้น คำนิยามตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 จะกว้างกว่าใน อีกสามฉบับ กล่าวคือ ครอบคลุมถึงกิจการใดๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีทุนรวมอยู่เกินกว่า ร้อยละห้าสิบ ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ขึ้นก็ตาม ซึ่ง พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดไว้ ส่วนพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ไม่ได้ครอบคลุมถึงองค์การหรือกิจการที่มี วัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการสงเคราะห์หรือส่งเสริมใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ เช่น การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เป็นต้น

จากคำนิยามในกฎหมายทั้งสี่ฉบับนี้ สามารถสรุปได้ว่ารัฐวิสาหกิจตาม ความหมายของกฎหมายทั้ง 4 ฉบับดังกล่าว ได้แก่ กิจการใดที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของหรือกิจการของรัฐหรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบก็ จะมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

2.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ³⁴

รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมให้ เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมยิ่งขึ้น โดยวัตถุประสงค์ใน การจัดตั้งมีหลักเกณฑ์ที่ไม่แน่นอนตายตัวมักจะถือความต้องการตามเหตุการณ์ หรือสถานการณ์ ของประเทศที่เกิดขึ้นขณะนั้นเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้ง ซึ่งอาจจะสรุปวัตถุประสงค์ใน การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทยได้ดังนี้

2.2.1 เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง ได้แก่ กิจการด้านสาธารณูปโภคซึ่ง สภาพของกิจการเป็นกิจการขนาดใหญ่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและสวัสดิ ภาพของประชาชน เช่น การพลังงาน การคมนาคม การสื่อสาร เป็นต้น

³⁴ สมหญิง เข็มศักดิ์ศรี เรื่องเดิม ดูรายละเอียดในหน้า 19-23

2.2.2 เพื่อให้บริการแก่สังคม บริการบางอย่างหากรัฐปล่อยให้เอกชนดำเนินการ อาจมีการกำหนดค่าบริการสูง เนื่องจากเอกชนมุ่งหวังผลกำไรมากและอาจให้บริการไม่ทั่วถึง เช่น การบริการในด้านไฟฟ้า น้ำประปา การสื่อสาร การคมนาคม เป็นต้น

2.2.3 เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าบางชนิด ซึ่งเป็นสินค้าให้โทษ เช่น สุรา ยาสูบ เป็นต้น แต่รัฐไม่สามารถห้ามการผลิตและจำหน่ายได้ เพราะจะทำให้เกิดปัญหาการลักลอบผลิตจำหน่ายและบริโภคสินค้าเหล่านี้ขึ้นได้ แต่ถ้าปล่อยให้มีการบริโภคอย่างอิสระอาจทำให้เกิดโทษต่อผู้บริโภคต่อสังคมส่วนรวมได้

2.2.4 เพื่อหารายได้เข้ารัฐ มักเป็นกิจการที่ได้ผลกำไรสูง ขณะเดียวกันก็อาจจะก่อผลร้ายต่อประชาชนได้ หากปล่อยให้มีการจัดทำโดยไม่มีการควบคุมปริมาณ ดังนั้น เมื่อรัฐดำเนินการเองจึงอาจควบคุมปริมาณให้เหมาะสมได้ กิจการดังกล่าวได้แก่ สลากกินแบ่งของรัฐบาล สุรา ยาสูบ เป็นต้น

2.2.5 เพื่อริเริ่มกิจการใหม่เป็นแบบฉบับแก่เอกชน เนื่องจากกิจการบางประเภท ต้องใช้วิทยากรชั้นสูง เพื่อเป็นการชี้แนะและส่งเสริมอาชีพในกิจการด้านนี้แก่ประชาชน เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ กระดาษ เป็นต้น

2.2.6 เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐจะใช้รัฐวิสาหกิจบางแห่งเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงตลาด เพื่อเพิ่มการแข่งขันป้องกันการผูกขาดการผลิตและจำหน่ายสินค้า เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การคลังสินค้า เป็นต้น

2.2.7 เพื่อดำเนินอุตสาหกรรมยุทธปัจจัย เนื่องจากความจำเป็นบางอย่าง เช่น ความจำเป็นทางทหารทำให้เกิดรัฐวิสาหกิจที่ผลิตยุทธปัจจัยขึ้น จุดมุ่งหมายในการดำเนินงานที่แท้จริงก็เพื่อผลิตยุทธปัจจัยให้เพียงพอสำหรับใช้ในกองทัพ ได้แก่ ผ้า อาหารสำเร็จรูป เชื้อเพลิงประเภทแบตเตอรี่ เป็นต้น

2.2.8 เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศ กล่าวคือ กิจการบางอย่างรัฐเข้าดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเผยแพร่ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรมและชื่อเสียงเกียรติคุณของประเทศให้เป็นที่รู้จักแก่ประเทศยิ่งขึ้น เช่นการจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยมีหลายประการ ซึ่งล้วนแล้วแต่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พัฒนาเศรษฐกิจสังคมและรักษาความมั่นคงของประเทศไทย ซึ่งรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งรัฐอาจจัดตั้งขึ้นโดยวัตถุประสงค์หลายประการก็ได้

2.3 ประเภทของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งถูกจัดตั้งโดยกฎหมายที่ต่างกันตามเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง รัฐวิสาหกิจประเภทที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง หรือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนใหญ่จะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะอันเป็นกฎหมายประเภทมหาชน โดยรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ “อำนาจรัฐ” ในการจัดทำบริการสาธารณะมักจะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐก็จะถูกจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้อาจจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชนในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทเอกชนจำกัดก็ได้ และนอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งในส่วนราชการเป็นหน่วยธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการ³⁵ ซึ่งสามารถแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจได้ดังนี้

2.3.1 การจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่จัดตั้งโดยมีการตรากฎหมายขึ้นมาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง กฎหมายต่างๆ เหล่านี้เป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งมีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน³⁶ คือ

1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ (*specific law*) คือ

พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่า เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ พระราชกำหนด จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการที่สำคัญ มีขอบเขตกว้างขวาง และมีความจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจและสิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ เช่น ได้รับยกเว้นภาษี ทรัพย์สินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ ตลอดจนพนักงานในบางกรณีมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ธนาคารออมสิน จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 การท่าเรือแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เป็นต้น

³⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ คำอธิบายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน 2543 หน้า 20

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์ เรื่องเดียวกัน หน้า 21-22

2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามกฎหมายแม่บท³⁷

(พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496)

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ก็ได้ให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

การที่รัฐจะจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นได้ จึงต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้³⁸

- ก. ต้องมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้
 - ก) ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ หรือ
 - ข) เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือ
 - ค) เพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ หรือ
 - ฅ) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
- ข. ต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน
- ค. ต้องมีการจัดตั้งโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

จากบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ หน่วยงานหลายๆ แห่ง ซึ่งมีสถานะรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2496 องค์การคลังสินค้า จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาการตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498 องค์การตลาด จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาด พ.ศ. 2496 องค์การสวนพฤกษศาสตร์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535 องค์การฟอกหนัง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การฟอกหนัง พ.ศ. 2498 องค์การแบดเจอร์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแบดเจอร์ พ.ศ. 2498 และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 เป็นต้น

³⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์ เรื่องเดิม หน้า 23

³⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์ เรื่องเดิม ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหน้า 111-118

2.3.2 การจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน³⁹ รัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งองค์กรดำเนินธุรกิจของเอกชน โดยมุ่งหวังที่จะให้การดำเนินงานมีความคล่องตัว เช่นกิจการของเอกชน และหลุดพ้นจากระเบียบและขั้นตอนของรัฐ ได้แก่

1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด ดังนั้นจึงต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ มีการนำเอาหลักเกณฑ์การดำเนินงานของเอกชนมาใช้เพื่อให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ได้แก่ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด บริษัท อุรุกรุงฯ จำกัด บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด และบริษัท เคทีทีลิสซิ่ง จำกัด เป็นต้น

2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติมหาชนจำกัด พ.ศ.2535⁴⁰ แม้พระราชบัญญัติมหาชนจำกัด พ.ศ.2535 จะเป็นกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่เป็นกฎหมายมหาชนที่มีขึ้นเพื่อวางเงื่อนไขต่างๆ ในการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ของเอกชน จึงถือได้ว่าการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกิจการที่จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชน มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่จัดตั้งขึ้น โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบและนำเอาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้เพื่อความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ได้แก่ บริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน) บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด(มหาชน) และ ธนาคารรัตนสิน จำกัด(มหาชน) เป็นต้น

4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย “ทุนหมุนเวียน” ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ ตั้งขึ้นในส่วนราชการ โดยใช้เงินทุนหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน มีการกำหนดระเบียบบริหารงานภายในของตนเอง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ได้แก่ องค์การสุรา กรมสรรพสามิต (บริหารงานตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ.2506) โรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ (บริหารงานตามข้อบังคับโรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ พ.ศ.2508) โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง(บริหารงานตามระเบียบบริหาร โรงงานยาสูบ พ.ศ.2516) และสำนักงานธนาคุณเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์

³⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ เรื่องเดิม หน้า 24

⁴⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์ เรื่องเดิม หน้า 25-26

(บริหารงานตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานสำนักงานชานาเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ.2517) เป็นต้น

2.4 ลักษณะเฉพาะรัฐวิสาหกิจไทย⁴¹

ลักษณะเฉพาะรัฐวิสาหกิจไทย มีดังนี้

3.5.1 รัฐวิสาหกิจไทยไม่จำเป็นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่โดยปกติรัฐวิสาหกิจต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ

3.5.2 รัฐวิสาหกิจไทยไม่จำเป็นต้องประกอบกิจกรรมอุตสาหกรรม หรือการค้าในเชิงพาณิชย์ เช่น การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

3.5.3 รัฐวิสาหกิจไทยสามารถมีและใช้อำนาจมหาชนได้ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ต้องจัดทำสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่ใช้อำนาจในการเวนคืนที่ดิน

3.5.4 บุคลากรรัฐวิสาหกิจไทยมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ในภาคมหาชน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ตามพระราชกฤษฎีกา ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในรูปของบริษัท



⁴¹ สุรพล สีนดิไกรพจน์ “ลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจไทย” เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน 25 พฤศจิกายน 2542 – 9 กุมภาพันธ์ 2543

3. องค์กรป่าไม้ในต่างประเทศ

การศึกษาขององค์กรป่าไม้ในต่างประเทศมีความประสงค์ที่มุ่งเน้นให้เห็นถึงการบริหารจัดการในงานด้านป่าไม้วามีสลักษณะการควบคุมกำกับดูแลเป็นอย่างไร โดยเลือกประเทศในแถบทวีปเอเชียมาทำการศึกษาทั้งนี้เนื่องจากมีสภาพป่าไม้ใกล้เคียงกับประเทศไทย ซึ่งได้ทำการศึกษาองค์กรป่าไม้ของประเทศสิงคโปร์ อินโดนีเซีย และนิวซีแลนด์ มีรายละเอียดดังนี้

3.1 ประเทศสิงคโปร์⁴²

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นเกาะตั้งอยู่ปลายคาบสมุทรมาลายู มีเนื้อที่ 707.1 ตารางกิโลเมตร นับว่ามีขนาดเล็กที่สุดในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศสิงคโปร์มีความคิดที่จะสร้างเมืองให้เป็นสีเขียวเพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1963 จึงได้พยายามวางแผนการปลูกต้นไม้ แต่นักลงทุนเข้ามาเร็วกว่าที่คิด ทำให้การพัฒนาเน้นไปที่สิ่งก่อสร้างเช่นตึกและอาคารสูงมากกว่าการพัฒนาพื้นที่สีเขียว จนกระทั่งปี ค.ศ.1976 ได้มีการก่อตั้งกรมอุทยานและนันทนาการ(Parks and Recreation Department) มีหน้าที่ในการปลูกต้นไม้และไม้พุ่มรอบเกาะ ในการควบคุมกำกับดูแลภารกิจการปลูกต้นไม้ มีกระทรวงพัฒนาแห่งชาติเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล ซึ่งในการวางแผนและการปฏิบัติงานยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ(The Singapore National Parks Board : NParks) และหน่วยงานที่ชื่อว่า The Singapore Land Authority : SLA ทำหน้าที่สร้างระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานในเชิงพื้นที่ โดยทุกหน่วยงานรัฐของสิงคโปร์เป็นผู้ให้ข้อมูล ทั้งนี้ในกลางปี ค.ศ.1980 มีการปลูกต้นไม้ชนิดต่างๆ เช่น ประดู่บ้าน จามจุรี นนทรี มะฮอกกานี เป็นต้น ทำให้สิงคโปร์เริ่มเป็น Garden City ปัจจุบัน NParks ได้ดำเนินการปลูกต้นไม้ไปแล้ว 1.3 ล้านต้น ในสวนสาธารณะ 300 แห่ง และมากกว่า 2,400 เฮกแตร์

3.2 ประเทศอินโดนีเซีย⁴³

ในศตวรรษที่ 19 ประเทศอินโดนีเซียเริ่มมีการปลูกสร้างสวนป่า โดยการปลูกไม้สักในภาคตะวันออกเฉียงของเกาะชวา โดยครั้งแรกปลูกอย่างไม่เป็นแบบแผน แต่ต่อมาจึงเริ่มปลูกอย่างมีระบบมากขึ้น โดยรัฐบาลอินโดนีเซียเข้ามาควบคุมกำกับดูแล ต่อมาในเดือนธันวาคม พ.ศ.2504

⁴² พยัตติพล ฌรงคะชวณะ “เมื่อสิงคโปร์ปลูกต้นไม้ด้วย GIS” วารสารการจัดการป่าไม้ 2,4 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2551) 46-49 หน้า 46-47

⁴³ แม็คเบ็ธ “การจัดการป่าไม้สักในอินโดนีเซีย” วารสารสักทอง 23,4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2541) 16-19 หน้า 16-19

รัฐบาลอินโดนีเซียได้มีการก่อตั้งองค์กรป่าไม้ขึ้นมีชื่อว่า “Perum Perhutani” ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจด้านการป่าไม้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการป่าไม้ของรัฐในเกาะชวาและมาดูลา รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นนี้มีได้รับผิดชอบเพียงการจัดการป่าไม้เท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางสวัสดิการสังคม(social welfare) และการทำธุรกิจให้เกิดกำไรด้วย ในการจัดการป่าไม้ของ “Perum Perhutani” อาศัยพื้นฐานจากแผนการดำเนินต่างๆที่หลากหลายเช่น แผนพัฒนาป่าไม้ แผนวิสาหกิจ เป็นต้น ทั้งนี้การปลูกสร้างสวนป่า(Reforestation) ในประเทศอินโดนีเซียโดยปกติจะถูกนำมาใช้ในพื้นที่ที่ทำไม้ออกแล้ว พื้นที่ที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต(unproductive) เช่นพื้นที่ว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์(bare land) พื้นที่ป่าละเมาะ(shrub land) หรือพื้นที่ที่มีต้นไม้ขึ้นประปรายอันเกิดจากโครงการปลูกสร้างสวนป่าไม่ได้ผลขาดประสิทธิภาพ โดย

รัฐวิสาหกิจ “Perum Perhutani” มีแผนการดำเนินการปลูกป่าปีละ 250,000 ไร่ (40,000 เฮกแตร์) โดยเน้นที่การพัฒนาด้านสวัสดิการสังคมในชนบท ปรับปรุงทางด้านชีวกายภาพ (biophysical improvement) ในหมู่บ้าน กระตุ้นให้ชาวบ้านเกิดทักษะความชำนาญงานและเพิ่มโอกาสให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนในการพัฒนาป่าไม้ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจ “Perum Perhutani” ยังได้นำระบบวนเกษตรเข้ามาประยุกต์ใช้ โดยกระจายสิทธิส่วนแบ่งในการใช้ป่าไม้และนำวิชาการป่าไม้เข้ามาใช้ให้เป็นประโยชน์เพื่อปรับปรุงพื้นฐานการดำรงชีวิตของคนในชนบทโดยเฉพาะ มีกิจกรรมที่จะช่วยกระตุ้นให้มีการใช้พื้นที่ป่าไม้(forestland) ให้เกิดประโยชน์ได้หลายทางเช่น การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การเก็บหาของป่า เป็นต้น

3.3 ประเทศนิวซีแลนด์⁴⁴

ประเทศนิวซีแลนด์มีป่าไม้อยู่ประมาณ 39 ล้านไร่ หรือ 23.2 เปอร์เซ็นต์ของเนื้อที่ประเทศ เป็นป่าของรัฐเพียง 25 ล้านไร่ ส่วนที่เหลือเป็นของเอกชนและท้องถิ่น ป่าที่มีการทำไม้มีเนื้อที่ 10.1 ล้านไร่ ในจำนวนนี้เป็นสวนป่าที่ปลูกพันธุ์ไม้ต่างประเทศเสียราว 2.5 ล้านไร่ สามารถทำไม้ออกได้ปีละประมาณ 1.8 ล้านลูกบาศก์เมตร นอกจากนั้นเป็นป่าที่เข้าไปไม่ถึงและป่าป้องกันประมาณ 29 ล้านไร่ ซึ่งในจำนวนนี้มีสวนป่าพันธุ์ไม้ต่างประเทศรวมอยู่ด้วย 250,000 ไร่ ทั้งนี้ย่อมเห็นได้ว่าประเทศนิวซีแลนด์ มีป่าไม้วัวสำหรับการอนุรักษ์ดินและน้ำและป้องกันภัยธรรมชาติอยู่เป็นจำนวนมากมากถึง 3 ใน 4 ของเนื้อที่ป่าทั้งหมด สวนป่าที่มีไว้เพื่อการผลิตไม้สวนใหญ่เป็นสวนป่าไม้ต่างประเทศ ซึ่งเป็นของเอกชนและของท้องถิ่นเสียเกือบครึ่งหนึ่ง

⁴⁴ คูลิต พานิชพัฒน์ “ข้อสังเกตเกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศนิวซีแลนด์” วารสารสักทอง 26,3 (กรกฎาคม – กันยายน 2544) 16-24 หน้า 18-19

การบริหารงานป่าไม้ รัฐบาลนิวซีแลนด์ มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นเมื่อปี 2462 ส่วนกลางมีอธิบดีกรมป่าไม้เป็นหัวหน้าบังคับบัญชา ในส่วนภูมิภาคจัดแบ่งงานบริหารออกเป็น 7 ภาค(Conservancies) ด้วยกัน มีผู้ช่วยป่าไม้ภาค(Conservator) เป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมป่าไม้ จากนั้นแต่ละภาคแบ่งอาณาเขตป่าออกไปเป็นเขตๆ(districts) แต่ละเขตมีป่าไม้แขวง(Forest Rangers) เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับป่าไม้ที่อยู่ในท้องถิ่นของตนและขึ้นตรงต่อผู้ช่วยป่าไม้ภาค ในแต่ละเขตมีป่าไม้อยู่ในความควบคุมดูแลรับผิดชอบตั้งแต่ 1 ป่าที่มีการจัดการขึ้นไป

4. องค์กรป่าไม้ในประเทศไทย

ภารกิจในการควบคุมกำกับดูแลองค์กรด้านการป่าไม้ของประเทศไทย อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ความว่า “กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป่าไม้ การสงวน อนุรักษ์และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” โดยมีส่วนราชการด้านการป่าไม้ประกอบไปด้วย กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และมีรัฐวิสาหกิจด้านการป่าไม้ในสังกัดคือองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ภารกิจในภาพรวมของส่วนราชการจะมุ่งเน้นไปที่การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ส่วนรัฐวิสาหกิจจะมุ่งเน้นไปที่การจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนในทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ การศึกษาในเรื่องนี้เป็นการศึกษากรณีขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ตลอดจนการควบคุมกำกับดูแลองค์กร มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 ความเป็นมาในการจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

ในอดีตประเทศไทยเคยได้ชื่อว่ามีป่าไม้อุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะในภาคเหนือเป็นแหล่งไม้สักอันมีค่าที่ดึงดูดให้คนเข้าไปตัดไม้ออกมาใช้สอยและจำหน่ายกันแพร่หลายทั้งในและต่างประเทศ ในการให้สัมปทานการทำไม้และการแปรรูปไม้ส่วนตกอยู่ในมือของชาวต่างชาติแทบทั้งสิ้น จนมาถึง ปี พ.ศ.2455 สมัยที่ Mr.W.F. Lloyd เป็นเจ้ากรมป่าไม้ ได้พิจารณาเห็นว่ารัฐบาลควรจะทำไม้สักออกจากป่าและทำการค้าไม้สักเองบ้าง เพื่อให้พนักงานได้มีความรู้ความชำนาญ ด้านการทำไม้จะได้ตรวจตราและควบคุมการทำไม้ของเอกชนได้ ขณะเดียวกันก็ยังเป็นการช่วยรักษาระดับราคาไม้ในตลาดไม่ให้ผันแปร ไปตามความพอใจของพ่อค้ารายใหญ่ อีกทั้งยัง

ทำให้หน่วยงานราชการได้รับความสะดวกจากการซื้อขายในระหว่างราชการด้วยกันเองในราคาที่เป็นธรรมและได้ไม้คุณภาพดี ด้วยเหตุนี้กรมป่าไม้จึงได้เริ่มทำไม้สักเองที่ ป่าแม่แฮด จังหวัดแพร่ และล่องลงมาขายที่ปากน้ำโพ จังหวัดนครสวรรค์ จากนั้นได้ขยายการทำไม้ในป่าอื่น ๆ เพิ่มเติมตามกำลังของเจ้าหน้าที่

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเมื่อปี พ.ศ.2475 ได้มีการตั้งกองทำไม้ ขึ้นเป็นราชการส่วนกลาง สังกัดกรมป่าไม้ เพื่อทำไม้สักออกจำหน่ายเป็นการพาณิชย์โดยตรง ซึ่งในระยะแรกของการดำเนินงานประสบปัญหาการขาดแคลนทุนทรัพย์ที่จะนำมาใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ รวมถึงเงินเดือนของพนักงาน เนื่องจากกระทรวงการคลังได้ตัดเงินงบประมาณของกองทำไม้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2490 เป็นต้นมา ดังนั้นจึงมีเพียงทรัพย์สินที่รับโอนมาจากกองทำไม้เดิมพร้อมกับสัมปทานการทำป่าไม้สักตลอดจน ไม้สักซุงที่มีทั้งหมดในขณะนั้น ต่อมาคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้มีมติให้ยุบกองทำไม้ และให้จัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขึ้นแทนเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2490 โดยให้เป็นส่วนงานในสังกัดกรมป่าไม้ มีภารกิจหลักด้านการทำไม้ ขณะเดียวกันก็ให้รับเอางานแปรรูปไม้ของโรงเลื่อยจักร และงานเก็บหาของป่าบางชนิดซึ่งอยู่ในความควบคุมของกรมป่าไม้ขณะนั้นมาดำเนินการด้วย จนกระทั่งในช่วงจังหวะที่สัมปทานป่าไม้ของบริษัทต่างชาติในป่าต่าง ๆ จะสิ้นอายุลง และรัฐบาลมีนโยบายจะทำป่าไม้สักเองให้มากยิ่งขึ้น จึงได้ยกฐานะองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขึ้นเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง ดำเนินการได้โดยเอกเทศ มีความคล่องตัวในการทำงานได้สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพขึ้น

4.2 เหตุผลในการจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

เหตุผลในการจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ปรากฏตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 ฉบับแรกและฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมีสาระสำคัญดังนี้

4.2.1 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้คือ โดยที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาลดำเนินการเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและช่วยเหลือในการครองชีพแต่ยังมีได้ยกฐานะองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลสมควรที่จะได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขึ้น

4.2.2 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499(ฉบับที่ 2) มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้คือ โดยที่เป็นการสมควรให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่า คุ้มครองรักษาป่าไม้ และบูรณะป่าไม้ตลอดจนการวิจัย ค้นคว้าและทดลองเกี่ยวกับผลิตผลและผลิตภัณฑ์ในด้านอุตสาหกรรมป่าไม้ และเพื่อให้การดำเนินงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในการนี้จำต้องแก้ไขเพิ่มเติม

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เสียใหม่

4.2.3 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499(ฉบับที่ 3) มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีอำนาจในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเผยแพร่ความรู้ การปลูกฝังทัศนคติและความสำนึกในการคุ้มครอง ดูแลรักษา บำรุงและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งการจัดหาที่พัก การอำนวยความสะดวก และการให้บริการในกิจการที่เกี่ยวกับการทัศนจร หรือกิจการอื่นใด เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการดังกล่าวด้วย ในการนี้จำต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เสียใหม่

4.2.4 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499(ฉบับที่ 4) มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้คือ โดยที่วัตถุประสงค์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 ยังไม่เอื้ออำนาจในการดำเนินธุรกิจในสภาวะการณ์ปัจจุบัน สมควรขยายวัตถุประสงค์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ให้สามารถดำเนินธุรกิจได้กว้างขวางขึ้น โดยให้ครอบคลุมถึงการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่กิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้อันจะทำให้การดำเนินการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นไปอย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.2.5 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499(ฉบับที่ 5) มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้คือ โดยที่ได้มีการปฏิรูประบบราชการโดยมีการปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันมารวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ สมควรที่จะได้กำหนดให้การกำกับดูแลองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกิจการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกัน

4.3 วัตถุประสงค์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 6 ได้บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ มีสาระสำคัญดังนี้

4.3.1 อำนาจบริหารแก่รัฐและประชาชนในการอุตสาหกรรมป่าไม้

4.3.2 ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมป่าไม้ เช่น เกี่ยวกับการทำไม้และเก็บหาของป่า แปรรูปไม้ ทำไม้อัด อบไม้ อัดน้ำยาไม้ กลั่นไม้ และประดิษฐ์หรือผลิตวัตถุหรือสิ่งของ

จากไม้และของป่า และธุรกิจต่อเนื่องคล้ายคลึงกัน รวมทั้งอุตสาหกรรมอื่นใดที่เกี่ยวข้องไม้หรือของป่า

4.3.3 ปลุกสร้างสวนป่า ค้ำครองรักษาป่าไม้และบุงระป่าไม้ เพื่อประโยชน์แก่การป่าไม้ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการเองหรือเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือรัฐ

4.3.4 วิจัย คั่นคว่ำ และทดลองเกี่ยวกับผลิตผลและผลิตภณัฒ์ในด้านอุตสาหกรรมป่าไม้

4.3.5 ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเผยแพร่ความรู้ การปลูกฝิ่งทัศนคติและความสำนึกในการค้ำครองดูแลรักษาบุงระ และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งการจัดหาที่พักการอำนวนยความสะดวกหรือการให้บริการในกิจการที่เกี่ยวกับการทัศนจร หรือกิจการอื่นใด เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการคั่นกล่าวค้วย

4.3.6 ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่กิจการ อ.อ.ป.

4.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภท เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิษยกรรม การเงิน และบริการ และดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล ด้านการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ มาตรา 7 กำหนดให้ อ.อ.ป. มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ดังนี้

4.4.1 ถือกรรมสิทธิ ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ มีสิทธิต่าง ๆ ในการ สร้าง ซื่อ ขาย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื่อ ยืม ให้ยืม จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน โอน และรับโอน ค้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดิน ทรัพย์สินอื่น ๆ หรือสิทธิทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร

4.4.2 ค้ำผลิตผลและผลิตภณัฒ์ของอุตสาหกรรมป่าไม้ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร

4.4.3 สั่งเข้ามาในและส่งออกป็นอกราชอาณาจักร ซึ่งเครื่องมือเครื่องใช้และเครื่องจักรที่ใช้ในการอุตสาหกรรมป่าไม้

4.4.4 เป็นนายหน้าและตัวแทนค้ำต่าง ๆ ในการค้ำผลิตผล และผลิตภณัฒ์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เครื่องมือ เครื่องใช้ และเครื่องจักรที่ใช้ในอุตสาหกรรมป่าไม้

4.4.5 กู้ยืมเงิน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าคราวละสามล้านบาท ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีให้กู้ยืมเงิน หรือจ่ายเงินล่วงหน้า โดยมีหลักประกันค้วยบุคคล หรือค้วยทรัพย์สิน แต่ต้องเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.อ.ป.

4.4.6 ตั้งและรับเป็นสาขา ตัวแทน ตัวแทนค้าต่าง ๆ หรือนายหน้า ในกิจการต่างๆ ของเอกชน หรือนิติบุคคลใด ๆ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.อ.ป.

4.4.7 ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.อ.ป. รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ แต่ต้องได้รับอนุญาตจาก คณะรัฐมนตรีก่อน

4.5 โครงสร้างการควบคุมกำกับดูแลองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

4.5.1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ปรากฏตาม พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 13 ให้มีคณะกรรมการบริหาร กิจการของ อ.อ.ป. คณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็น ประธานกรรมการ หัวหน้ากลุ่มภารกิจในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่ง ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมอบหมาย อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอุทยาน แห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และผู้อำนวยการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่ง คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 9 คน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการด้วย 1 คน

4.5.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกิจการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

คณะกรรมการบริหารกิจการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ มีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งเป็นไปตามนโยบายแห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ อุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ.2499 มาตรา 15 อาทิ การวางข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การตัดเงินเดือน การลดเงินเดือนและ ระเบียบวินัยของพนักงานและคนงาน ตลอดจนการกำหนดอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นๆ ของผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ พนักงานและคนงาน ฯลฯ สำหรับการบริหาร การจัดการ และการดำเนินกิจการ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะผู้บริหารของ องค์การ อุตสาหกรรมป่าไม้ คือ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และหัวหน้าหน่วยงาน

4.5.3 การดำรงตำแหน่งและการแต่งตั้งกรรมการ

การดำรงตำแหน่งของกรรมการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรา 7 บัญญัติว่า ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสาม แห่งมิได้ ทั้งนี้ให้นับรวมการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการ แทนในตำแหน่งกรรมการด้วย การนับจำนวนการดำรงตำแหน่งกรรมการ ไม่รวมการเป็น

กรรมการโดยตำแหน่งที่ได้มีการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทน ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งนั้น ตามมาตรา 8 วรรคสองบัญญัติว่า กรรมการของรัฐวิสาหกิจที่มีใช้กรรมการโดยตำแหน่ง ตามกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกาให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 3 ปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้

ในการแต่งตั้งกรรมการอื่นที่มีใช้กรรมการโดยตำแหน่งขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 12/1 ที่บัญญัติให้ผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้นไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการอื่นของรัฐวิสาหกิจนั้น การจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการ ให้เป็นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

นอกจากนี้การแต่งตั้งผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการต้องเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 ข้อ 17 ที่กำหนดให้แต่งตั้งผู้แทนกระทรวงการคลังร่วมเป็นกรรมการด้วยอย่างน้อย 1 คน และต้องมีหนังสือกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้แทนกระทรวงการคลังด้วยทุกครั้ง และยังคงปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 ที่กำหนดให้แต่งตั้งผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นกรรมการด้วย 1 คน จะต้องมีหนังสือกระทรวงเกษตรฯ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งด้วยทุกครั้ง หรือหากจะแต่งตั้งข้าราชการประเภทต่างๆ ต้องเป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ อาทิ การแต่งตั้งข้าราชการอัยการเป็นกรรมการต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 255 วรรคหกซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ” โดยถ้าหากมีกฎหมายห้ามไว้เป็นการเด็ดขาดก็ห้ามแต่งตั้งข้าราชการประเภทนั้นๆ เป็นกรรมการ อาทิ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 59(1) บัญญัติว่า “ข้าราชการตุลาการต้องไม่เป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งหน้าที่ใดในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน”

ส่วนการพ้นจากตำแหน่งกรรมการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 ที่บัญญัติว่า ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 5 นอกจากนี้กรรมการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ยังต้องพ้นจากตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 17 ซึ่งบัญญัติว่า นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 14 ทวิ กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ลาออก หรือ คณะรัฐมนตรีให้ออก

4.5.4 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการ

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการขององค์การ

อุตสาหกรรมป่าไม้ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 อาทิ มีสัญชาติไทย อายุไม่เกิน 65 ปีบริบูรณ์ มีคุณวุฒิและประสบการณ์และเหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไม่เป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้ส่วนเสียในนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหาร โดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น



บทที่ 4

ปัญหาในการควบคุมกำกับดูแลองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

การศึกษาในเรื่องการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ กรณีกฎหมายจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พบว่ามีปัญหาในการควบคุมกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์การรวม 7 ประการ ดังนี้ ปัญหาของผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่มาจากวิธีการสรรหา ปัญหาด้านความรู้ ประสบการณ์และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ปัญหาด้านรายได้และค่าใช้จ่ายขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ปัญหาด้านการกู้ยืมเงิน ปัญหาด้านการร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น ปัญหาด้านการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน การแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จึงขอวิเคราะห์ปัญหาไว้ดังนี้

1. ปัญหาของผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่มาจากวิธีการสรรหา

สถานภาพและที่มาของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 นั้น ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจตามนัยบทนิยามคำว่า “พนักงาน” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ส่วนที่มาของการได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือตามระเบียบข้อบังคับสำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กล่าวคือได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและหรือได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับรองจากผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยมีลักษณะเป็นการเลื่อนตำแหน่งเช่นเดียวกับข้าราชการทั่วไป

สำหรับมูลเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพและที่มาของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ตามนัยดังกล่าว มีปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ความว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่มีฐานะเป็นพนักงานและให้เป็นการจ้างบริหารโดยทำสัญญาจ้าง โดยกำหนดค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่นตามผลงานในการบริหาร เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถในเชิงธุรกิจอย่างแท้จริง...” ผลจากการบัญญัติกฎหมายตามนัยดังกล่าว จึงเป็นการเปลี่ยนสถานภาพและที่มาของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่มีมาแต่เดิม โดยสิ้นเชิง

ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ⁴⁵ คือผู้บริหารที่มาจากวิธีการสรรหาตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 การเปลี่ยนแปลงสถานภาพและที่มาของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจากการมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจไปสู่การไม่มีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมีนิติสัมพันธ์กับรัฐวิสาหกิจตามสัญญาจ้างในฐานะเป็นผู้รับจ้างบริหารรัฐวิสาหกิจและการเปลี่ยนแปลงที่มาของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจากการเลื่อนตำแหน่งของพนักงานรัฐวิสาหกิจไปสู่วิธีการสรรหาและทำสัญญาจ้างซึ่งรับสมัครจากบุคคลทั่วไปเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะปฏิวัติโครงสร้างการแต่งตั้งและสถานภาพของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจอย่างฉับพลันซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารรัฐวิสาหกิจอย่างขนานใหญ่ทั้งระบบโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้รัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่งไม่สามารถสรรหาผู้บริหารรัฐวิสาหกิจได้ภายในเวลาอันควร ครั้นเมื่อสรรหามาได้ก็อยู่ในตำแหน่งได้ไม่นาน นอกจากนี้การที่ข้อความในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ก็ได้ให้เหตุผลในเชิงจำแนกไว้อย่างชัดเจนว่า “.....เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถเชิงธุรกิจอย่างแท้จริง..” ยังเป็นปัญหาต่อรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีหลายประเภทและบางประเภทมิได้มีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการในเชิงธุรกิจและแสวงหากำไรแต่อย่างใด ด้วยเหตุดังนี้ การบัญญัติกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมให้มีผลบังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง โดยไม่มีข้อยกเว้นและมีได้กำหนดทางเลือกที่เหมาะสมให้แก่รัฐวิสาหกิจในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านจากระบบเดิมมาสู่ระบบปัจจุบัน ย่อมถือเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข

⁴⁵ ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หมายถึง ผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจ

ปัญหาอื่นๆ ของผู้บริหารสูงสุดรัฐวิสาหกิจที่มาจากการผ่านกระบวนการสรรหา ที่พบเห็นได้ในปัจจุบันคือเรื่องการมีอคติความพิพาทกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ เมื่อตนเองพ้นจากตำแหน่งตามสัญญาจ้างบริหาร เช่น คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2549 วินิจฉัยว่า “ขณะทำสัญญาพิพาท จำเลยที่ 1 (บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยานรวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะโดยมีการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อให้บริการสาธารณะดังกล่าวบรรลุผล แม้ขณะเกิดข้อพิพาทคดีนี้จำเลยที่ 1 ได้แปรสภาพจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดแล้วก็ตาม แต่จำเลยที่ 1 ก็ยังคงมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยานรวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยานเช่นเดิม ทั้งยังมีอำนาจได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นใด ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนด อำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2545 จำเลยที่ 1 จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น เมื่อจำเลยที่ 1 เป็นหน่วยงานทางปกครอง โจทก์ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจสั่งการต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการของจำเลยที่ 1 ย่อมเป็นผู้แสดงเจตนาใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแทนจำเลยที่ 1 ด้วย สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าจ้างให้โจทก์เข้าเป็นผู้แทนของจำเลยที่ 1 เพื่อดำเนินกิจการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)” และ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 20/2551 วินิจฉัยว่า “เมื่อสัญญาระหว่าง โจทก์ (อดีตผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้า) กับจำเลย (องค์การคลังสินค้า) ในคดีนี้มีลักษณะเป็นการ จ้างแรงงาน การที่โจทก์ฟ้องว่าจำเลยเลิกจ้างโจทก์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่เป็นธรรม เป็นการละเมิดต่อโจทก์ขอให้บังคับจำเลยให้รับโจทก์กลับเข้าทำงานและเรียกค่าสินไหมทดแทนซึ่งมีลักษณะเป็นการกล่าวหาว่าจำเลยเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ตามที่บัญญัติใน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 49 จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลแรงงานและเป็นข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (3)

ในอดีตผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีที่มาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 10 ที่บัญญัติว่า “พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ ตลอดจนที่ปรึกษาคณะกรรมการ หรือที่ปรึกษาวิสาหกิจหรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ” และการแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 18 ซึ่งบัญญัติว่า ให้รัฐมนตรี⁴⁶ มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นในอดีตผู้ที่ได้รับการคัดเลือกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ส่วนใหญ่จะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับรองผู้อำนวยการโดยมีลักษณะเป็นการเลื่อนตำแหน่งเช่นเดียวกับข้าราชการทั่วไป

ปัจจุบันผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ มีที่มาจากกระบวนการสรรหาตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 มาตรา 8 จัดว่า การที่กฎหมายดังกล่าวให้เหตุผลในการตรากฎหมายว่า “.....เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถเชิงธุรกิจอย่างแท้จริง..” ถือเป็นปัญหาต่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มากพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ได้มีการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจออกเป็นหลายกลุ่มดังนี้⁴⁷ สาขาพลังงาน สาขาขนส่ง สาขาสื่อสาร สาขาสาธารณูปการ สาขาอุตสาหกรรม สาขาเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ สาขาพาณิชย์และการบริการ สาขาสังคมและเทคโนโลยี และสาขาสถาบันการเงิน โดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มสาขาเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ มีรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันดังนี้ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย องค์การสวนยาง องค์การสะพานปลา องค์การสวนพฤกษศาสตร์ รัฐวิสาหกิจต่างๆ ในกลุ่มนี้รวมถึงองค์การอุตสาหกรรม

⁴⁶ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 30 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

⁴⁷ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ “กลุ่มรัฐวิสาหกิจ” คั่นคืน 17 มีนาคม 2555 จาก

ป่าไม้ได้ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรมาในเชิงธุรกิจตามหลักการของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 มาตรา 8 จัดว่า ดังนั้นหากการสรรหาผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่มีความรู้ความสามารถเชิงธุรกิจ แต่ขาดรู้ความสามารถด้านทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมจึงน่าจะไม่ใช่ไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 6 และมาตรา 7

นอกจากนี้จากการศึกษายังพบปัญหาของผู้ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่มาจากวิธีการสรรหาที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งกล่าวคือ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา⁴⁸ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีผู้อำนวยการที่มาจากวิธีการสรรหาจำนวน 3 คน รายแรกเป็นบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถเชิงธุรกิจผ่านกระบวนการสรรหาและมีการทำสัญญาจ้างบริหารเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2545 ระยะเวลาตามสัญญาตั้งแต่วันที่ 22 ตุลาคม 2544 ถึงวันที่ 21 ตุลาคม 2548 รายที่สองเป็นรองผู้อำนวยการมีการทำสัญญาจ้างบริหารเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2550 ระยะเวลาตามสัญญาตั้งแต่วันที่ 27 สิงหาคม 2550 ถึงวันที่ 22 มิถุนายน 2553 ส่วนรายที่ 3 เป็นรองผู้อำนวยการมีการทำสัญญาจ้างบริหารในเดือนกุมภาพันธ์ 2555 จนถึงปัจจุบัน ปัญหาที่พบเกิดจากรายแรกเมื่อพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เกิดคดีความกับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้หลายคดีเช่น ศาลปกครองกลางตามคดีหมายเลขคำที่ 1494/2548 ที่ 1738/2549 ศาลอาญาตามคดีหมายเลขคำที่ อ.2850/2549 ,ที่ 1932/2548 ที่ 1962/2548 หมายเลขแดงที่ อ.3400/2549 ที่ 3401/2549 หมายเลขคำที่ 3643/2548 ศาลแรงงานกลางตามคดีหมายเลขคำที่ 2030/2549 ส่วนรายที่สองและรายที่สามยังไม่พบคดีความ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาในเบื้องต้นได้ว่าผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่มาจากวิธีการสรรหา หากเป็นบุคคลภายนอกที่มีได้มาจากรองผู้อำนวยการมีโอกาสเกิดคดีความกับองค์การอุตสาหกรรม ป่าไม้มากกว่าผู้ที่มาจากรองผู้อำนวยการ

⁴⁸ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 มาตรา 2 บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 116 ก เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2553

2. ปัญหาด้านความรู้ ประสบการณ์และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการบริหาร กิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 13 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. คณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ หัวหน้ากลุ่มภารกิจในกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งปลัดกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มอบหมาย อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และผู้อำนวยการ เป็น กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินเก้าคน ในจำนวนนี้ให้มี ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วยหนึ่งคน

ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5(3) กำหนดคุณสมบัติในการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ว่า “มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ” คำว่า “คุณวุฒิ” ตาม พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 หมายความว่า “ความรู้ของบุคคล มักจะเน้นที่ระดับ การศึกษาที่ผู้นั้นได้รับ เช่นเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิระดับปริญญาเอก ปริญญาโท ปริญญาตรี หรือ คุณวุฒิ ระดับมัธยมศึกษาเป็นต้น ส่วนคำว่า “ประสบการณ์” หมายถึง ความชัดเจนที่เกิดจากการกระทำ หรือ ได้พบเห็นมา ตรงกับความหมายของคำว่า experience โดยเมื่อพิจารณากิจการขององค์การ อุตสาหกรรมป่าไม้ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 6 และ มาตรา 7 แล้วจะเห็นได้ว่า ความรู้ ประสบการณ์ ที่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งกรรมการองค์การ อุตสาหกรรมป่าไม้ควรจะเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการจัดการป่าไม้ด้านเศรษฐกิจ เป็น หลัก และมีกรรมการที่มีความรู้และประสบการณ์ในด้านอื่นๆ ที่จำเป็น เช่น การตลาด กฎหมาย บัญชีการเงิน รัฐศาสตร์ เป็นต้น แต่จากการศึกษากลับพบว่า มีกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีความรู้และประสบการณ์นอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้ว เช่น แพทย์⁴⁹ ทหาร⁵⁰ ตำรวจ⁵¹ หรือใน บางครั้งการที่คณะรัฐมนตรี มีมติแต่งตั้งกรรมการบ่อยครั้งอาจทำให้ได้กรรมการอื่นซึ่ง

⁴⁹ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ “คณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรม ป่าไม้” คืบค้น 12 มีนาคม 2555 จาก http://www.fio.co.th/new/boardfio54/board_09.html

⁵⁰ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2551

⁵¹ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2549

คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ที่มีความรู้และประสบการณ์ในสาขาที่ซ้ำซ้อนกันมากเกินไปจนความจำเป็น เช่น ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 วันที่ 1 พฤศจิกายน 2554 และ วันที่ 29 พฤศจิกายน 2554⁵² ทำให้กรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งในจำนวน 8 ท่าน เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านกฎหมาย จำนวน 4 ท่าน ส่งผลให้ขาดแคลนกรรมการที่มีความรู้และประสบการณ์ในด้านอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เนื่องจากตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 13 กำหนดให้ กรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมิได้ไม่เกินเก้าคน ซึ่งควรจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติในการเป็นกรรมการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยกำหนดให้ชัดเจนไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 ว่า “คุณสมบัติและประสบการณ์เหมาะสม” ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายถึงวุฒิทางการศึกษาและประสบการณ์ในด้านใด จะมีได้จำนวนกี่คน

ปัญหาข้อนี้เมื่อได้ทำการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่มีการกำหนด “คุณสมบัติและประสบการณ์เหมาะสม” ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ พบว่าตามพระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ.2509 มาตรา 19 มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการและผู้อำนวยการ จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และต้องมีความรู้และความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการแพทย์ เภสัชกรรม วิทยาศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์หรือการบริหารธุรกิจ” ส่วนปัญหาที่ว่าองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ควรมีกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมิได้ไม่เกินเก้าคน ซึ่งต้องมีคุณสมบัติและประสบการณ์เหมาะสม จะเป็นด้านใดนั้น นอกจากจะต้องศึกษาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แล้ว ยังต้องศึกษาถึงการแบ่งส่วนงานภายในและโครงสร้างการบังคับบัญชาขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ด้วย ซึ่งจากการศึกษาพบว่าองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ได้มีการแบ่งส่วนงานภายในของออกเป็น 17 สำนัก⁵³ โดยมีโครงสร้างการบริหารงานในปี 2553⁵⁴ แบ่งสายงานออกเป็น 2 สาย คือ สายผลิต และสายสนับสนุน ในสายผลิตประกอบด้วย 7 สำนัก ได้แก่ สำนักส่งเสริมและพัฒนาไม้เศรษฐกิจภาคเหนือบน สำนักส่งเสริมและพัฒนาไม้เศรษฐกิจภาคเหนือล่าง สำนักส่งเสริมและพัฒนาไม้เศรษฐกิจภาคกลาง สำนักส่งเสริมและพัฒนาไม้เศรษฐกิจภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

⁵² องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เรื่องเดียวกัน

⁵³ ข้อบังคับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ว่าด้วย การแบ่งส่วนงานและกำหนดหน้าที่ส่วนงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ.2552 ข้อ 5

⁵⁴ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ รายงานประจำปี 2553 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร หน้า 17

สำนักส่งเสริมและพัฒนาไม้เศรษฐกิจภาคใต้ สถาบันคชบาลแห่งชาติ และสำนักอุตสาหกรรมไม้ ส่วนในสายสนับสนุนประกอบด้วย 9 สำนัก ได้แก่ สำนักอำนวยการ สำนักบัญชีและการเงิน สำนักกิจกรรมสัมพันธ์ สำนักทรัพยากรมนุษย์ สำนักนโยบายแผนและงบประมาณ สำนักกฎหมาย สำนักวิจัยพัฒนาและสารสนเทศ สำนักนวัตกรรมไม้เศรษฐกิจ และสำนักธุรกิจและการตลาด นอกจากนี้ยังมีสำนักตรวจสอบภายในที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ดังนั้น กรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินเก้าคน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็น กรรมการร่วมอยู่ด้วยหนึ่งคน จึงคงเหลือกรรมการที่ต้องกำหนดคุณสมบัติและประสบการณ์เหมาะสม ให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้อีกจำนวน 8 คน ซึ่งควรเป็นดังนี้ ในสายผลิตต้องการกรรมการที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ทางด้านทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม จำนวน 3 คน ส่วนในสายสนับสนุนต้องการกรรมการที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ ดังนี้ สำนักอำนวยการ สำนักทรัพยากรมนุษย์และสำนักนโยบายแผนและงบประมาณ ต้องการ กรรมการที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ทางด้านรัฐศาสตร์ จำนวน 1 คน สำนักบัญชีและการเงิน ต้องการกรรมการที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ทางด้านบัญชีและการเงิน จำนวน 1 คน สำนัก กิจกรรมสัมพันธ์ ต้องการกรรมการที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ทางด้านนิเทศศาสตร์ การ ประชาสัมพันธ์ จำนวน 1 คน สำนักกฎหมาย ต้องการกรรมการที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ ทางด้านนิติศาสตร์ จำนวน 1 คน สำนักธุรกิจและการตลาด ต้องการกรรมการที่มีคุณสมบัติและ ประสบการณ์ทางการตลาด จำนวน 1 คน ส่วนสำนักวิจัยพัฒนาและสารสนเทศ และสำนัก นวัตกรรมไม้เศรษฐกิจ ใช้กรรมการที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ทางด้านทรัพยากรป่าไม้และ สิ่งแวดล้อมได้ สำนักตรวจสอบภายในใช้กรรมการที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ทางด้านนิติศาสตร์ บัญชีและการเงินได้

นอกจากนี้ควรจะแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี แต่งตั้ง เนื่องจากกรรมการ โดยตำแหน่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งนั้นๆ ก็จะพ้นจากการเป็น กรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. เช่น อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และ พันธุ์พืช เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นก็จะมีบุคคลใหม่มาดำรง ตำแหน่งแทน ส่งผลให้เป็นการเปลี่ยนกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป.โดยผลของกฎหมาย ในทันที แต่กรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจะเป็นการแต่งตั้งตัวบุคคลให้มาดำรงตำแหน่ง กรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป.ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 14 ทวิ ที่มีกรเพิ่มเติมตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.อ.ป. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517

บัญญัติว่า กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ ซึ่งเป็นการแก้ไขมานานแล้ว และยังบัญญัติให้กรรมการซึ่งพ้นตำแหน่งไปแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ ทำให้อาจเกิดการผูกขาดการเป็นกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. ซึ่งไม่เป็นผลดีกับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เนื่องจากขาดโอกาสที่จะมีกรรมการใหม่ๆ ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมในปัจจุบัน ในประเด็นนี้หากจะเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496) แล้ว จะพบว่าตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารสินเชื่อสหกรณ์ทรัพย์ พ.ศ.2540 มาตรา 12 บัญญัติว่า ให้กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี โดยไม่มีบทบัญญัติที่ให้กรรมการซึ่งพ้นตำแหน่งไปแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่สำหรับกรณีขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ หากกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งยึดหลักการตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5(3) ที่กำหนดคุณสมบัติในการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ว่า “มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ” ซึ่งตามคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้โดยหลักแล้วควรจะต้องมีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมด้านทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมจำนวน 3 คน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจเกิดปัญหาที่ว่าระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี โดยไม่มีบทบัญญัติที่ให้กรรมการซึ่งพ้นตำแหน่งไปแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ นั้นน้อยเกินไปที่จะศึกษางานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ทัน และเมื่อเปลี่ยนตัวกรรมการไปแล้ว โอกาสที่จะแต่งตั้งกรรมการให้มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมด้านทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมก็เป็นการยากเนื่องจาก การเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องมีสัญชาติไทยตามมาตรา 5(1) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 และเนื่องจากงานป่าไม้เป็นอาชีพเฉพาะด้าน สถาบันการศึกษาภายในประเทศที่เปิดสอนทางด้านป่าไม้โดยตรงก็มีเพียงแห่งเดียวคือที่คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ทำให้มีผู้ที่จบการศึกษาทางด้านนี้ในประเทศไทยมีไม่มาก จึงสมควรแก้ไขให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ รวมไม่เกินสองคราว

3. ปัญหาด้านรายได้และค่าใช้จ่ายขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 11 และ 12 ได้บัญญัติวิธีการจัดการรายได้และค่าใช้จ่ายขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้โดยมาตรา 11 บัญญัติไว้ว่า “รายได้ที่ อ.อ.ป. ได้รับจากการดำเนินกิจการในระหว่างปี ให้นำไปใช้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อกิจการของ อ.อ.ป. ได้” และมาตรา 12 บัญญัติไว้ว่า “รายได้ในปีหนึ่ง ๆ เมื่อได้หักราคาต้นทุนของสิ่งที่ได้จำหน่าย หักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามมาตรา 11 และหักค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสมออกแล้ว เหลือเป็นกำไรสุทธิประจำปีเท่าใด อาจจัดสรรไว้เป็นเงินสำรองตามมาตรา 10 เงินต่าง ๆ ตามมาตรา 16 และเงินลงทุนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ ถ้ารายได้มีจำนวนไม่พอสำหรับกรณีดังกล่าว นอกจากเงินสำรองที่ระบุไว้ในมาตรา 10 และ อ.อ.ป. ไม่สามารถหาเงินจากทางอื่นได้ รัฐบาลพึงพิจารณาจ่ายเงินให้ อ.อ.ป. เท่าจำนวนที่จำเป็น”

จากการศึกษาพบว่ารายได้ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีที่มาจาก 4 กลุ่มธุรกิจดังนี้

1. กลุ่มธุรกิจป่าไม้

เป็นการผลิตไม้จากสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุดของประเทศ โดยในปี 2553 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ครอบครองพื้นที่สวนป่าเศรษฐกิจ กว่า 1.10 ล้านไร่ ประกอบด้วยโครงการสวนป่า โครงการที่ 1-4 ประมาณ 788,771.30 ไร่ และสวนป่าโครงการที่ 5 ได้รับมอบพื้นที่จากกรมป่าไม้แล้ว 371,747.67 ไร่ พื้นที่สวนป่าเศรษฐกิจที่มีขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เมื่อลงทุนและพัฒนาต่อเนื่องอย่างสมบูรณ์ จะสามารถให้ผลผลิตอย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ผลิตไม้ซุงสักสวนป่าเพื่อการใช้สอยภายในประเทศมากที่สุดและยังมีบทบาทการส่งออกไม้สักไปยังต่างประเทศ มีการรวบรวมข้อมูลการปลูกป่าของเกษตรกรและข้อมูลทางการตลาดเพื่อกำหนดแนวทางในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกไม้สักในอนาคต รวมทั้งมีการจัดตั้งตลาดกลางค้าไม้สวนป่าที่กรุงเทพฯ ปริมาณพลและตามภูมิภาคต่างๆ สำหรับไม้โตเร็วเช่นไม้ยูคาลิปตัส องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ผลิตรายใหญ่ ยังไม่มีการแข่งขันในตลาดอย่างจริงจัง เนื่องจากปริมาณที่ผลิตได้ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ นอกจากนี้ยังมีการผลิตไม้จากป่าธรรมชาติ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการนำไม้ออกจากเขตป่าที่มีการจับกุม (ไม้ของกลาง) หรือการทำไม้นอกโครงการในพื้นที่เปิดใช้ประโยชน์ของส่วนราชการ เช่น การก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ การสร้างถนน รายได้จากป่าธรรมชาติมีความไม่แน่นอน มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ไม่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ รายได้ในกลุ่มธุรกิจป่าไม้ในภาพรวม จำแนกออกได้เป็น 9 ประเภทคือ ไม้ซุงสัก ไม้ซุงกระยาเลย ไม้สักสวนป่า ไม้ยูคาลิปตัส

สวนป่า ไม้กระยาเลยสวนป่า ไม้สักแปรรูปป่าธรรมชาติ ไม้กระยาเลยแปรรูปป่าธรรมชาติ น้ำยางพารา ผลผลิตพลอยได้ โดยมีรายได้รวมระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553 เป็นเงิน 1,058.65 , 1,067.46 1,062.83 , 892.59 , 969.74 ล้านบาท ตามลำดับ

2. กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมไม้

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ดำเนินธุรกิจแปรรูปไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้ ชิ้นส่วนบ้าน ครุภัณฑ์ บริการอบอัดและไส เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกแก่รัฐและประชาชนในอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยมีการจัดตั้งโรงเลื่อยโรงงานในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ในปี พ.ศ.2553 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมไม้ย้ายฐานการผลิตไปส่วนภูมิภาคเพื่อให้ใกล้แหล่งวัตถุดิบในสวนป่าและใกล้แหล่งแรงงานรวมทั้งส่งเสริมอุตสาหกรรมไม้ในท้องถิ่น รายได้ในกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมไม้ในภาพรวม จำแนกออกได้เป็น 4 ประเภทคือ อบอัดไสอัดน้ำยาไม้รับจ้างเลื่อย ผลิตภัณฑ์ แปรรูปไม้กระยาเลย แปรรูปไม้สัก โดยมีรายได้รวมระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553 เป็นเงิน 130.29 , 184.19 , 162.60 , 210.69 , 364.62 ล้านบาท ตามลำดับ

3. กลุ่มธุรกิจบริการ

เป็นการให้บริการด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การบริการปลูกป่าและเป็นที่ปรึกษาในการปลูกป่า การจัดการสวนป่า การรับรองการจัดการสวนป่าอย่างยั่งยืน รับรองถิ่นกำเนิดไม้ การดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับช่างและการบริการด้านการตลาด ธุรกิจบริการซื้อมาขายไป ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีธุรกิจอื่นๆ ได้แก่ ธุรกิจที่เกิดขึ้นใหม่เพื่อหารายได้ระยะสั้น เช่น ธุรกิจปุ๋ยหมักจากมูลช้าง เป็นต้น รายได้ในกลุ่มธุรกิจบริการในภาพรวม จำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทคือ การท่องเที่ยว รายได้จากที่เป็นที่ปรึกษา การรับจ้างปลูกป่า โดยมีรายได้รวมระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553 เป็นเงิน 28.70 , 29.67 , 30.80 , 34.07 , 30.62 ล้านบาท ตามลำดับ

4. รายได้จากการดำเนินงานอื่นๆ

มีรายได้รวมระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553 เป็นเงิน 31.82 , 123.60 , 46.73 , 89.43, 35.70 ล้านบาท ตามลำดับ⁵⁵

ส่วนค่าใช้จ่ายขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2553 ยอดรวมเป็นเงิน 1,906,196,057.50 บาท⁵⁶ ซึ่งพบว่าโครงสร้างรายจ่าย ระหว่างปี 2547 ถึง 2551 ต้นทุนขาย

⁵⁵ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ รายงานประจำปี 2553 เรื่องเดิม หน้า 29-30

⁵⁶ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ รายงานประจำปี 2553 เรื่องเดิม หน้า 46

และค่าใช้จ่ายบุคลากรเป็นรายจ่ายที่มีสัดส่วนมากที่สุดขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 60 และร้อยละ 20 ของรายจ่ายทั้งหมดตามลำดับ⁵⁷

ปัญหาที่พบด้านรายได้และค่าใช้จ่ายขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ก็คือ ในฐานะที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นองค์กรของรัฐที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับป่าไม้ จึงต้องสนองตอบและเอื้อประโยชน์ให้กับสังคมด้วยการสนับสนุนนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกิจการป่าไม้และโครงการต่างๆ ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมเพื่อแก้ปัญหาความยากจน รวมถึงการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยใช้สวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานให้การสนับสนุน โครงการของรัฐต่างๆ เหล่านี้จะมีแต่ค่าใช้จ่ายแต่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ทั้งในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐก็ต้องอาศัยค่าใช้จ่ายจากรายได้ของกลุ่มธุรกิจหลักมาสนับสนุนการดำเนินงาน เช่น การดูแลและบริหารช้างเจ็บป่วย ของสถาบันคชบาลแห่งชาติ โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย⁵⁸, การร่วมตรวจยึด ชักลาก เก็บรักษาไม้ของกลางจากการกระทำความผิดกฎหมายป่าไม้, การจัดการสวนป่าเพื่อการอนุรักษ์ เป็นต้น

แนวทางการแก้ปัญหาเรื่องนี้ควรให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แยกภารกิจที่ต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐซึ่งมีค่าใช้จ่ายแต่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ออกไปจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ทั้งนี้เนื่องจากองค์การมหาชนมีแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรให้เป็นเครื่องมือหรือวิธีการอย่างหนึ่งของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ การเกิดขึ้นของระบบองค์การมหาชนเป็นผลโดยตรงมาจากการค้นพบว่าระบบราชการอันเป็นรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบแรกที่รู้จักกันทั่วไปและระบบการดำเนินงานในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ อันเป็นผลที่เกิดขึ้นในลำดับต่อมาแล้วแล้วแต่มีข้อจำกัดของตัวระบบและไม่สามารถรองรับการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปตามระดับพัฒนาการสังคม เศรษฐกิจและความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีได้

⁵⁷ บริษัท เคทีบี แอดไวซ์เซอร์ จำกัด รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการหาแหล่งเงินทุนระยะยาวขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ 20 ตุลาคม 2554 กรุงเทพฯ หน้า 3-14

⁵⁸ ศูนย์อนุรักษ์ช้างไทย องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จังหวัดลำปาง “โครงการสัตว์แพทย์สัญจร” คั่นคืน 24 มีนาคม 2555 จาก <http://www.thailandelephant.org/th/mobile.html>

นอกจากนี้เหตุผลประการสำคัญที่ควรให้โครงการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ แยกตัวออกไปเป็นองค์การมหาชนก็คือ ความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐวิสาหกิจที่สำคัญมีหลายประการด้วยกัน ดังนี้

1) องค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนกันแต่ องค์การมหาชนจะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนเสมอ เนื่องจากมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องที่ไม่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์โดยตรง ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรเป็นหลัก ส่วนรัฐวิสาหกิจนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนเสมอไปเนื่องจากแต่ละรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้า หากกิจการใดต้องใช้อำนาจมหาชนเช่นองค์การโทรศัพท์ การไฟฟ้า การรถไฟ การประปา รัฐวิสาหกิจนั้นก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน หากกิจการใดจัดในลักษณะเดียวกับเอกชนไม่มีการใช้อำนาจมหาชน เช่น ธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลธรรมดาในทางกฎหมายเอกชน

2) องค์การมหาชนมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการเมือง การปกครอง การวิจัยค้นคว้า การให้บริการหรือกิจกรรมอื่นๆ เฉพาะเรื่องที่ไม่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์โดยตรง ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรเป็นหลัก แต่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้า ดังนั้นการดำเนินงานจึงต้องคำนึงถึงรายได้เป็นเป้าหมายหลัก โดยกิจกรรมที่จัดทำจะต้องมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของตนจนเพียงพอที่จะดำรงอยู่ได้ในเชิงพาณิชย์

3) ระบบการจัดสรรงบประมาณจากรัฐ องค์การมหาชนมีลักษณะการดำเนินงานที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรเป็นหลัก ดังนั้นรัฐจึงต้องสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน แต่ภารกิจที่ได้รับมอบหมายจำเป็นต้องอาศัยความเป็นอิสระเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน งบประมาณจึงต้องอยู่ในรูปเงินอุดหนุน ส่วนรัฐวิสาหกิจโดยหลักการจะต้องไม่ขอเงินงบประมาณสนับสนุนจากรัฐเพราะเลี้ยงตัวเองได้จากภารกิจในทางอุตสาหกรรมและ พาณิชยกรรม

4. ปัญหาด้านการกู้ยืมเงิน

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 7(5) ได้บัญญัติว่า “เพื่อบำเนินการตามวัตถุประสงค์ ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้ อ.อ.ป. มีอำนาจรวมถึงกู้ยืมเงิน แต่ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าคร่าวละสามล้านบาท ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน” วงเงินที่กำหนดไว้ตั้งแต่การตราพระราชกฤษฎีกา ปี พ.ศ. 2499 ปัจจุบันค่าของเงินได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นเวลากว่า 50 ปี แล้ว วงเงินดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งหากมีการเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496) แล้ว จะพบว่า มีวงเงินในขณะนั้นไว้ใกล้เคียงกัน เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ.2497 มาตรา 4 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ในทะเล พ.ศ.2518 มาตรา 7 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ.2519 มาตรา 7 กำหนดวงเงินการกู้ยืมเงินไว้ห้าล้านบาท พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาด พ.ศ.2496 มาตรา 7 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498 มาตรา 7 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเบตเตอร์ พ.ศ.2498 มาตรา 7 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การฟอกหนัง พ.ศ. 2498 มาตรา 7 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแก้ว พ.ศ.2498 มาตรา 7 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การทอผ้า พ.ศ.2498 มาตรา 7 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. 2501 มาตรา 7 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ.2504 กำหนดวงเงินการกู้ยืมเงินไว้สามล้านบาท

ปัญหาที่ต้องพิจารณามีว่าปัจจุบันค่าของเงินได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นเวลากว่า 50 ปี แล้ว วงเงินดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน สมควรที่จะกำหนดวงเงินกู้เปลี่ยนแปลงจากเดิมคร่าวละสามล้านบาท เป็นจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันและต่อการดำเนินธุรกิจขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นี้เมื่อได้ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496) ที่มีวงเงินในขณะแรกเริ่มจัดตั้งใกล้เคียงกับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จำนวน 2 รัฐวิสาหกิจพบว่าตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ.2517 มาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า “ อ.ต.ก. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้คือ (1) กู้ยืมเงินครั้งหนึ่งจำนวนเกินห้าล้านบาท...” ต่อมาได้มีการแก้ไขวงเงินการกู้ยืมเงินโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2535 มาตรา 12 แก้ไขเป็น “ การกู้ยืมเงินครั้งหนึ่งเกินสองร้อยล้านบาท อ.ต.ก.จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน” โดยให้เหตุผลว่ากฎหมายปัจจุบัน

ไม่เอื้ออำนวยให้สามารถบริหารกิจการในเชิงการค้า ส่วนอีกรัฐวิสาหกิจหนึ่งได้แก่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498 มาตรา 7 กำหนดวงเงินการกู้ยืมไว้สามล้านบาท ต่อมาได้มีการแก้ไขวงเงินการกู้ยืมเงินโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2540 มาตรา 4 แก้ไขเป็น “ มาตรา 7 เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้องค์การมีอำนาจรวมถึง...(5) กู้ยืมเงิน ถ้าเป็นจำนวนเกินกว่าหนึ่งร้อยล้านบาทต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน...” โดยให้เหตุผลเพื่อความเหมาะสม จึงควรที่จะได้แก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 7(5) นี้ให้มีความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจในปัจจุบันต่อไป

5. ปัญหาด้านการร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา7(7) ได้บัญญัติว่า “เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้ อ.อ.ป. มีอำนาจรวมถึงร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.อ.ป. รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน” ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้กับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มานาน เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงานในประการที่ว่าหากจะร่วมการทำงาน เข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน ไม่ว่าโครงการนั้นจะมีวงเงินหรือทรัพย์สินเท่าใดก็ตาม ซึ่งไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วย การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติค่านิยามไว้ว่า "ร่วมงานหรือดำเนินการ" หมายความว่าร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด และได้บัญญัตินิยามคำว่า "โครงการ" ที่ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ให้หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา และถ้าโครงการใดมีวงเงินไม่ถึงหนึ่งพันล้านบาท หรือน้อยกว่าวงเงินที่กำหนดเพิ่มขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีความคล่องตัวสามารถร่วมการทำงานหรือร่วมทุนกับธุรกิจภาคเอกชน ได้อย่างรวดเร็วและเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วย การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายเพื่อให้การให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุน

ระหว่างรัฐกับเอกชนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาของบุคคลผู้เดียว หรือหน่วยงานเดียว และในเรื่องสำคัญจะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้ การพิจารณา อาจเป็นไปได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สัมปทานตามประกาศของคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515 ส่วนใหญ่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือดำเนินการ ในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะ โครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป

6. ปัญหาด้านการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 ไม่ได้กำหนด หลักการในเรื่องนี้ไว้ แต่เนื่องจากลักษณะของธุรกิจหลักขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นการ บริหารจัดการสวนป่าเศรษฐกิจและการอุตสาหกรรมไม้ ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ต้องใช้จ่ายเงินเพื่อส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพด้านการปลูกไม้ เศรษฐกิจ ซึ่งต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ระยะเวลาและดอกเบี้ยต่ำ จึงสมควรที่จะต้องมีการแก้ไข เพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 ให้มีอำนาจในการออก พันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใด เพื่อการลงทุน ให้ครอบคลุมถึงการกู้ยืมเงิน โดยเครื่องมือทางการเงินประเภทต่างๆ ดังนี้

1. ตราสารการเงินในตลาดเงิน

หมายถึง ตลาดที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างผู้มีเงินออมกับผู้ที่ต้องการเงิน เป็น การเปลี่ยนเงินออมไปเป็นการลงทุน ทั้งในระบบการให้สินเชื่อและการพัฒนาหลักทรัพย์ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนเงินตราด้วย ตราสารการเงินในตลาดเงิน จะเป็นตราสารที่มีอายุไม่เกิน 1 ปี เป็นตราสารหนี้ไม่มีหลักประกัน การซื้อขายส่วนใหญ่ทำโดยการ หักส่วนลด สิทธิทางการเงินในตลาดเงินจำแนกออกได้เป็น 2 ส่วน ในส่วนแรกเป็นสิทธิทางการเงินที่ออกโดยภาคเอกชน ได้แก่ ตั๋วแลกเงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน เช็ค หุ้นกู้ หุ้นบุริมสิทธิ หุ้น สามัญ ตราสารที่สถาบันการเงินรับรอง และใบรับฝาก เป็นต้น ส่วนที่สองเป็นสิทธิทางการเงิน ที่ออกโดยรัฐบาลเพื่อใช้ในการระดมเงินออม เป็นการกู้ยืมโดยภาครัฐบาล ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาล และตั๋วเงินคลัง

2. ตราสารการเงินในตลาดทุน

หมายถึงแหล่งในการระดมเงินออมระยะยาวมีอายุเกินกว่า 1 ปี เพื่อทำการจัดสรร ให้กับผู้ที่ต้องการเงินทุนระยะยาวนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น การขยายธุรกิจของผู้ประกอบ

กิจการเอกชน หรือการลงทุนในสาธารณูปโภคของภาครัฐบาล เป็นต้น โดยผู้ที่ต้องการระดมเงินทุนจะออกตราสารทางการเงินหรือหลักทรัพย์ในตลาดทุน ซึ่งประกอบไปด้วยหุ้นสามัญ หุ้นบุริมสิทธิ หุ้นกู้ พันธบัตรรัฐบาล หน่วยลงทุนของกองทุนรวม หรือใบสำคัญแสดงสิทธิ เพื่อขายให้แก่บุคคลภายนอกหรือประชาชนทั่วไป

7. ปัญหาการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 18 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี” ซึ่งการแต่งตั้งรองผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้(ระดับ 10)⁵⁹ ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เทียบเท่าได้กับตำแหน่งประเภทบริหาร รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือที่รู้จักกันว่าเป็นตำแหน่งรองอธิบดีของทางราชการ ซึ่งในการบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งประเภทบริหารในบางประเภทไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 45 ซึ่งบัญญัติว่า “ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญมี 4 ประเภท ดังต่อไปนี้...(1) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร...” โดยตำแหน่งประเภทบริหารมีสองระดับ คือ ระดับต้นและระดับสูง ตามมาตรา 46 การบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 57(3) บัญญัติว่า “ การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง” ดังนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในเรื่องการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการ ควรให้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เท่านั้น

⁵⁹ บัญชีหมายเลข 2 แนบท้ายข้อบังคับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ฉบับที่ 51 ว่าด้วย อัตราตำแหน่งเงินเดือน และค่าจ้าง ของพนักงานและคนงาน พ.ศ.2539 กลุ่มที่ 5(กลุ่มผู้บริหารระดับสูง) รองผู้อำนวยการ ระดับ 10 ผู้อำนวยการ ระดับ 11

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุป

การศึกษาในเรื่องการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ศึกษากรณีกฎหมายจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พบว่ามีปัญหาในการควบคุมกำกับดูแล สมควรที่จะต้องได้รับการแก้ไขหลายประการ ดังนั้นในบทนี้จึงได้ทำการสรุปและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมกำกับดูแลองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ดังนี้

1.1 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้รับการยกฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2533, พ.ศ. 2542 และพ.ศ. 2546 ให้โอนไปเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่สำคัญด้านการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมป่าไม้, การปลูกสร้างสวนป่า ตลอดจนดำเนินธุรกิจ หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น ค่าผลิตผลและผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมป่าไม้ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ เป็นต้น

1.2 โครงสร้างการควบคุมกำกับดูแลองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ปรากฏตาม พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 13 ให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. คณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ หัวหน้ากลุ่มภารกิจในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมอบหมาย อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และผู้อำนวยการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 9 คน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการด้วย

1.3 รูปแบบอำนาจหน้าที่และการควบคุมกำกับดูแลองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจมีความคล้ายคลึงกับองค์การของรัฐบาลที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษขององค์การ เป็นองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐหรือมีอิสระในทางกฎหมาย มีอิสระในการบริหารงานและมิงบประมาณของตนเอง และ ดำเนินกิจกรรมการผลิตเพื่อขายแลกรับราคาให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ นอกจากนี้ยังมีความคล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษในด้านที่เป็นองค์การบริหารรูปแบบใหม่เป็นสาขาที่สามเพิ่มเติมจากราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานองค์การของรัฐมิใช่ข้าราชการ การบรรจุ แต่งตั้งและการออกจากงาน เป็นไปตามเงื่อนไขและข้อบังคับที่องค์การของรัฐบาลแต่ละแห่งกำหนดขึ้น การดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลตามปกติอยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการขององค์การของรัฐบาลซึ่งเป็นอิสระแต่ในด้านนโยบายโดยส่วนรวมต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐบาล องค์การของรัฐบาลต้องรับผิดชอบในสัญญา หรือมูลละเมิดอย่างเต็มจำนวน หรือต้องรับผิดชอบอื่นตามกฎหมายเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน และไม่ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐแต่อย่างใด

1.4 รูปแบบการควบคุมกำกับดูแลในการจัดการป่าเศรษฐกิจขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ มีความคล้ายคลึงกับองค์การป่าไม้ในต่างประเทศ กล่าวคือหน่วยงานรัฐจะเป็นแกนหลักในการควบคุมกำกับดูแลในการจัดการป่าเศรษฐกิจ โดยมีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม และมีวัตถุประสงค์ในทำนองเดียวกันคือเพิ่มปริมาณพื้นที่ป่าและขยายงานด้านการจัดการป่าเศรษฐกิจในประเทศของตนให้เจริญยิ่งขึ้น

2. ข้อเสนอแนะ

การศึกษาในเรื่องการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ กรณีกฎหมายจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พบว่ามีการบังคับใช้มานานและมีได้แก้ไขหลักการในกฎหมายที่สำคัญเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินงานและสนองนโยบายของรัฐบาล ปัญหาหลายประการที่สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 เช่น ปัญหาของผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่มาจากวิธีการสรรหา ปัญหาด้านความรู้ ประสบการณ์และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ปัญหาด้านรายได้และค่าใช้จ่ายขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ปัญหาด้านการกู้ยืมเงิน ปัญหาด้านการร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น ปัญหาด้านการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน การแต่งตั้งและ

ถอดถอนรองผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งหากมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นหนทางหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานธุรกิจในปัจจุบันและในอนาคตต่อไป จึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาไว้ดังนี้

2.1 ในเรื่องผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่มาจากวิธีการสรรหา

แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่มาจากวิธีการสรรหาอาจกระทำได้โดยยึดลักษณะบูรณาการผสมผสานยึดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ โดยให้สามารถเลือกใช้วิธีการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหารในระบบปัจจุบัน หรือจะเลือกใช้วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารในระบบเดิมก็ได้ ในกรณีองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เลือกใช้วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารในระบบเดิม จะต้องกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานภาพของผู้บริหารให้มีลักษณะผสมผสานระหว่างระบบเดิมกับระบบปัจจุบัน เพื่อบูรณาการเชื่อมโยงให้ทั้ง 2 ระบบ มีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นเอกภาพ ซึ่งควรมีหลักการที่เป็นสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.1.1 กรณีองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ยังไม่มีคุณสมบัติหรือเหมาะสมในการใช้ระบบสรรหาแต่งตั้งและทำสัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจในระบบปัจจุบันตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 มาตรา 8 จัตวา ก็ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จากพนักงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ต่อไป

2.1.2 ในกรณีผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีที่มาจากกรณีเลื่อนตำแหน่งแต่งตั้งตามนัย 2.1.1 จะให้คงมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจต่อไปหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานฯ มาตรา 8 ทวิก็ได้ ทั้งนี้ให้อยู่ในอำนาจการวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1.3 ในกรณีคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วินิจฉัย และให้ความเห็นชอบไม่ให้ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง แต่งตั้งตามนัย 2.1.1 มีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำสัญญาจ้างผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เช่นเดียวกับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานฯ มาตรา 8 จัตวา

2.1.4 ในกรณีคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วินิจฉัย และให้ความเห็นชอบให้ ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งแต่งตั้งตามนัย 2.1.1 มีฐานะเป็น พนักงานรัฐวิสาหกิจต่อไปให้มีการประเมินผลงานจากคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การ อุตสาหกรรมป่าไม้ ทูกรอบ 6 เดือน ในกรณีผลการประเมินไม่ผ่านความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการ บริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ มีมติให้ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้นั้น พ้นจากตำแหน่งและให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทั้งนี้ด้วยความ เห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1.5 คุณสมบัติของผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่ได้รับการแต่งตั้ง ตามนัย 2.1.1 ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ตรี เช่น มีสัญชาติไทย มีอายุไม่เกินหกสิบปี บริบูรณ์ สามารถทำงานให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้เต็มเวลา ฯลฯ เว้นแต่คุณสมบัติตามมาตรา 8 ตรี (8) ที่บัญญัติว่า “ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำของ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐ”

การดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับสภาพและที่มาของผู้บริหาร องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจกระทำได้โดยการตรา พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 โดยมี หลักการที่เป็นสาระสำคัญดังกล่าวข้างต้น

2.2 ในเรื่องปัญหาด้านความรู้ ประสบการณ์และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ บริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

การที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5(3) กำหนดคุณสมบัติในการเป็นกรรมการ รัฐวิสาหกิจไว้ว่า “มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ” และตาม ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการ บริหารกิจการของ อ.อ.ป. คณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ หัวหน้ากลุ่มภารกิจในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมซึ่งปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมอบหมาย อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และผู้อำนวยการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และ กรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินเก้าคน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็น กรรมการร่วมอยู่ด้วยหนึ่งคน”

แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องความรู้ ประสบการณ์และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ นั้น เห็นได้ว่า ความรู้ ประสบการณ์ ที่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งกรรมการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ควรจะเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการจัดการป่าไม้ด้านเศรษฐกิจ เป็นหลัก และมีกรรมการที่มีความรู้และประสบการณ์ในด้านอื่นๆ ที่จำเป็น เช่น การตลาด กฎหมาย บัญชีการเงิน รัฐศาสตร์ เป็นต้น โดยมุ่งเน้นที่ กรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินเก้าคน เนื่องจากการแต่งตั้งตัวบุคคล รวมทั้งต้องป้องกันปัญหาการได้กรรมการที่มีความรู้และประสบการณ์ในสาขาที่ซ้ำซ้อนกันมากเกินไป อันจะทำให้ขาดแคลนกรรมการที่มีความรู้และประสบการณ์ในด้านอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งควรจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติในการเป็นกรรมการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยกำหนดให้ชัดเจนไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 ว่า “คุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสม” ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายถึงวุฒิทางการศึกษาและประสบการณ์ในด้านใด จะมีได้จำนวนกี่คน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า “คุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสม” ของกรรมการประกอบไปด้วย คุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมด้านทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม รัฐศาสตร์ บัญชีและการเงิน นิเทศศาสตร์หรือการประชาสัมพันธ์ นิติศาสตร์ การตลาด

ดังนั้นจึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 13 เป็นดังนี้ “ให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป. คณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ หัวหน้ากลุ่มภารกิจในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมอบหมาย อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และผู้อำนวยการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินเก้าคน โดยมีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมด้านทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม จำนวน 3 คน ด้านรัฐศาสตร์ บัญชีและการเงิน นิเทศศาสตร์หรือการประชาสัมพันธ์ นิติศาสตร์ การตลาด อย่างละ 1 คน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วยหนึ่งคน”

นอกจากนี้ควรจะแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งซึ่งเป็นการแต่งตั้งตัวบุคคลให้มาดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 14 ทวิที่มีการเพิ่มเติมตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.อ.ป. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 บัญญัติว่า กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ นั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยลดวาระการดำรงตำแหน่งจากเดิมคราวละสี่ปีลงเป็นสองปี และตัดหลักการได้รับแต่งตั้งอีกโดยไม่มีกำหนดว่าจะเป็นที่คราวออก และจำกัดให้แต่งตั้งได้เพียงไม่เกินสองคราว

ดังนั้นจึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 14 ทวิ เป็นดังนี้ “กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ รวมไม่เกินสองคราว”

2.3 ในเรื่องรายได้และค่าใช้จ่ายขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

ปัญหาที่พบจากการดำเนินงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่ผ่านมา ที่ต้องนำรายได้หลักจากกลุ่มธุรกิจป่าไม้ไปสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในโครงการต่างๆ ซึ่งโดยส่วนมากไม่มีงบประมาณหรือมีงบประมาณให้ไม่เพียงพอ เช่น การดูแลและบริหารช้างเจ็บป่วย ของสถาบันคชบาลแห่งชาติ เป็นต้น แนวทางการแก้ปัญหาเรื่องนี้ควรให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แยกภารกิจที่ต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐซึ่งมีค่าใช้จ่ายแต่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ออกไปจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน เนื่องจากแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกับองค์การมหาชนที่สำคัญมีหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ องค์กรมหาชน ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรเป็นหลัก ดังนั้นรัฐจึงต้องสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน ส่วนรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้า โดยหลักการจะต้องไม่ขอเงินงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ เพราะเลี้ยงตัวเองได้จากภารกิจในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่ตนดำเนินอยู่

2.4 ในเรื่องการกู้ยืมเงิน

แนวทางการแก้ปัญหาในเรื่องการกู้ยืมเงินตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 7(5) ได้บัญญัติว่า “เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ดังกล่าว ในมาตรา 6 ให้ อ.อ.ป. มีอำนาจรวมถึงกู้ยืมเงิน แต่ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าคราวละสามล้านบาท ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน” วงเงินที่กำหนดไว้ตั้งแต่การตราพระราชกฤษฎีกา ปี พ.ศ. 2499 ปัจจุบันค่าของเงินได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นเวลากว่า 50 ปีแล้ว วงเงินดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ดังนั้นจึงควรแก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 7(5) จากเดิมที่กำหนดให้ “กู้ยืมเงิน แต่ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าคราวละสามล้านบาท ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน” เป็น “กู้ยืมเงิน แต่ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าคราวละสองร้อยล้านบาท ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน” เพื่อให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างกว้างขวางและเกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

2.5 ในเรื่องการร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น

แนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องการร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 17(7) ได้บัญญัติว่า “เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้ อ.อ.ป. มีอำนาจรวมถึงร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.อ.ป. รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อน” ควรแก้ไขจากเดิมที่กำหนดว่าต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อนเป็นดังนี้ “เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้ อ.อ.ป. มีอำนาจรวมถึงร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.อ.ป. รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีความคล่องตัวสามารถร่วมการทำงานหรือร่วมทุนกับธุรกิจภาคเอกชนได้อย่างรวดเร็วและเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วย การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

2.6 ในเรื่องการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

แนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 ไม่ได้กำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้ แต่เนื่องจากลักษณะของธุรกิจหลักขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นการบริหารจัดการสวนป่าเศรษฐกิจและการอุตสาหกรรมไม้ ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ต้องใช้จ่ายเงินเพื่อส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพด้านการปลูกไม้เศรษฐกิจ ซึ่งต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ระยะยาวและดอกเบี้ยต่ำ จึงสมควรที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 เป็นดังนี้ “ มาตรา 7 เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้ อ.อ.ป. มีอำนาจรวมถึง...(8) การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน” ทั้งนี้เพื่อให้สามารถออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน ให้ครอบคลุมถึงการกู้ยืมเงินโดยเครื่องมือทางการเงินในทุกประเภท

2.7 ในเรื่องการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

แนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 18 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ” ซึ่งการแต่งตั้งรองผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ระดับ 10) ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เทียบเท่าได้กับตำแหน่งประเภทบริหาร รองหัวหน้าส่วนราชการ

ระดับกรมหรือที่รู้จักกันว่าเป็นตำแหน่งรองอธิบดีของทางราชการ ซึ่งในการบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งประเภทบริหารในบางประเภทไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในเรื่องการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการ ควรให้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เท่านั้น โดยให้แก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 มาตรา 18 จากเดิมที่บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี” แก้ไขเป็น “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี” และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอำนาจของคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ตามมาตรา 15 เป็นดังนี้ “ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.อ.ป. และให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ...(8) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการ...”



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- ข้อบังคับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (2552) ว่าด้วย การแบ่งส่วนงานและกำหนดหน้าที่ส่วนงาน
ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
_____ . (2539) ฉบับที่ 51 ว่าด้วย อัตราตำแหน่ง เงินเดือน และค่าจ้างของ พนักงานและ
คนงาน
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา (2529) วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย วิทยานิพนธ์ปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสานต์ (2540) กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพมหานคร
สื่อปัญญา (Media of Knowledge)
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2542) องค์การมหาชน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม
- ดุสิต พาณิชพัฒน์ (2544) “ข้อสังเกตเกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศนิวซีแลนด์”
วารสารสักทอง 26,3 (กรกฎาคม – กันยายน) 16-24
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์ (2543) คำอธิบายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ทีบี แอดไวซ์เซอร์ (2554) รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการหาแหล่งเงินทุน
ระยะยาวขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ 20 ตุลาคม กรุงเทพมหานคร
- พิพัฒน์ ไทยอารีย์ และพิมพ์ลจรชัย นามวัฒน์ (2530) “แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ” ในเอกสาร
การสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1-7 กรุงเทพมหานคร
สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- พิพัฒน์ ไทยอารีย์ (2521) “การจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ในองค์การรัฐวิสาหกิจของต่างประเทศ”
รัฐวิสาหกิจ 3 สิงหาคม-ตุลาคม 2521: 54-56
- พยัคดิพล ณรงค์ชวณะ (2551) “เมื่อสิงคโปร์ปลูกต้นไม้ด้วย GIS” วารสารการจัดการป่าไม้ 2,4
(กรกฎาคม – ธันวาคม) 46-49 หน้า 46-47
- วิชา นิยมและคณะ (2554) โครงการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลและองค์ความรู้ความหลากหลาย
ทางชีวภาพในพื้นที่สวนป่าทองผาภูมิ เกริงกระเวีย ไทรโยค 1 ไทรโยค 2
กรุงเทพมหานคร องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- วรรณวิมล สีนุชก โครงการประมวลกฎหมายไทยจากราชกิจจานุเบกษา คำว่า “รัฐวิสาหกิจ”
รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เสนอสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กรุงเทพมหานคร
ม.ป.ท.

ศูนย์อนุรักษ์ช้างไทย องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จังหวัดลำปาง “โครงการสัตว์แพทย์สัญจร”

_____ คั่นคืน 24 มีนาคม 2555 จาก <http://www.thailandelephant.org/th/mobile.html>

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2531) ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง

รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภสมทรัพย์ 26 กรุงเทพมหานคร:

พี.เค. พรินต์ติ้งเฮาส์

สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี (2530) มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณี

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สิริเพ็ญ จันทวิเศษ (2536) สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุรพล ลีนิตไกรพจน์ (2532) “ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล”

วารสารนิติศาสตร์ 19 , 4 ธันวาคม 2532: 79-92

_____ . (2542) “ลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจไทย” เอกสารประกอบการบรรยาย

หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน 25 พฤศจิกายน 2542 – 9 กุมภาพันธ์ 2543

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (2555) “กลุ่มรัฐวิสาหกิจ” คั่นคืน 17 มีนาคม 2555

จาก <http://www.sepo.go.th/2011-09-01-15-34-32/group.htm>

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (2553) รายงานประจำปี 2553 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร

_____ . (2555) “คณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้” คั่นคืน 12

มีนาคม 2555 จาก http://www.fio.co.th/new/boardfio54/board_09.html

แผนธุรกิจ (2555) ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ 2555

กรุงเทพมหานคร องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

แม็คเบ็ธ (2541) “การจัดการป่าไม้สักในอินโดนีเซีย” วารสารสักทอง 23,4

(ตุลาคม – ธันวาคม 2541) 16-19 หน้า 16-19

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสรารุช จารุวรรณสถิต
วัน เดือน ปีเกิด	14 ตุลาคม 2512
สถานที่เกิด	เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	<p>วิทยาศาสตรบัณฑิต(วนศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2534</p> <p>นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ.2543</p> <p>วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต(วนศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2545</p> <p>ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ สถาปนายนายความ พ.ศ.2545</p> <p>เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ.2550</p>
สถานที่ทำงาน	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	หัวหน้าส่วนคดี สำนักกฎหมาย

