

รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนในกระทรวงการพัฒนาลังคมและความมั่นคงของมนุษย์

โดยนายพิสิฐศักดิ์ สันธิรัตน์

ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

กระทรวงการพัฒนาลังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในการปกครองระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้นอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย โดยมีองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหาร

ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ตรากฎหมายให้ฝ่ายบริหารใช้ในการบริหารประเทศ

ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ตัดสินคดี วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยอาศัยตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นหลักในการพิจารณาคดี

ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารและบังคับใช้กฎหมาย

ฝ่ายบริหารมีอยู่ ๒ ระดับคือ

ระดับสูงสุด คือ อำนาจของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้วางนโยบายการปกครองระดับนี้ว่า “อำนาจบริหาร” และ

ระดับรองลงมาคือ อำนาจกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย อำนาจระดับนี้กำหนดไว้ในกฎหมายปกครองเรียกว่า “อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งเป็นงานการปกครองที่เรียกว่า ฝ่ายปกครอง

๑. ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยแยกได้ ๒ ประเภท คือ

๑.๑ ดำรงทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเป็นการใช้อำนาจล่วงหน้า ซึ่งต่างจากดำรงทางอาญา ซึ่งใช้อำนาจเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว

๑.๒ บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่ต้องทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน และเพื่อประโยชน์สาธารณะและกระทำโดยนิติบุคคลมหาชน ได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ทำหรือมอบให้เอกชนทำในบางกรณี โดยแบ่งบริการสาธารณะเป็น ๒ ประเภท คือ

๑.๒.๑ บริการสาธารณะทางปกครองซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศและการคลัง เป็นต้น ซึ่งต้องอาศัยเทคนิคพิเศษและอำนาจพิเศษ จึงมอบอำนาจให้เอกชนทำไม่ได้และทำเพื่อประโยชน์ประชาชนอย่างเดียว รัฐเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมด

๑.๒.๒ บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีวัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจเน้นการผลิต การจำหน่าย และการบริการคล้ายเอกชน นอกจากเพื่อประโยชน์ของประชาชนแล้ว ยังต้องการความคล่องตัวด้วย และแหล่งเงินทุนส่วนใหญ่ได้มาจากค่าบริการ

หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะคือ

- ๑) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ
- ๒) หลักว่าด้วยการปรับเปลี่ยนให้บริการสาธารณะนั้นทันสมัยอยู่เสมอ
- ๓) หลักว่าด้วยความเสมอภาคของผู้ใช้บริการต่อการบริการสาธารณะ
- ๔) หลักว่าด้วยความเป็นกลางของบริการสาธารณะ

๒. องค์กรผู้ให้บริการสาธารณะ

ฝ่ายปกครองและเอกชน

ฝ่ายปกครอง คือ

- ๑) ส่วนราชการ ๒) รัฐวิสาหกิจ ๓) หน่วยงานอื่นของรัฐ ๔) องค์กรมหาชน

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการนั้นฝ่ายปกครองเป็นผู้ทำเองโดยตรง โดยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองและอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายมอบให้มีลักษณะสั่งการได้ฝ่ายเดียว มีทรัพย์สินและงบประมาณของตนเองแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๒.๑ แต่จากการศึกษาพบว่า ระบบราชการมีข้อบกพร่องอันเป็นเหตุนำไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ นั่นก็คือมีขั้นตอน ระเบียบแบบแผนมากมายต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาทำให้ขาดความเป็นตัวของตัวเอง ขาดความคิดริเริ่ม ด้านการเงินเน้นการตรวจสอบมากกว่าเน้นประสิทธิภาพของคน ทำให้ไม่คล่องตัว ไม่เหมาะกับบริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม จึงต้องพัฒนาหน่วยงานทางเทคนิคของรัฐโดยแยกจากส่วนราชการเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

๓. บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ

เกิดขึ้นด้วยเหตุที่จัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนราชการมีข้อขัดข้องบางประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ระบบราชการมีระเบียบแบบแผนที่รัดกุมไม่คล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการและบางครั้งบริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ทันต่อความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคมและเศรษฐกิจโดยเฉพาะบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและการค้า (เศรษฐกิจ) ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะในทางเศรษฐกิจโดยส่วนราชการจึงไม่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องหาวิธีการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับเรื่องทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม โดยการนำระบบการปฏิบัติงานที่ไม่ถือเรื่องระเบียบแบบแผนอย่างเคร่งครัดมาใช้ อันเป็นที่มาของการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจ

“รัฐวิสาหกิจ” (public enterprise) มีปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น

๓.๑ รัฐวิสาหกิจอาจจำแนกออกได้เป็น ๔ ประเภทคือ

๓.๑.๑ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยพระราชบัญญัตินี้จะมีผลให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นมีอำนาจบางอย่างดังเช่นฝ่ายปกครองได้ โดยกระทำการเพียงฝ่ายเดียว การได้รับยกเว้นไม่อยู่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา การได้รับยกเว้นภาษีอากร รวมทั้งการมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองหรือพิจารณาอนุญาตกิจการบางอย่าง บางแห่งมีอำนาจในการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

๓.๑.๒ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การตลาด องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจพิเศษอย่างฝ่ายปกครอง เพียงแต่ระบุให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

๓.๑.๓ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน เช่น จัดตั้งเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลหรือบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ ตัวอย่างคือ บริษัทการบินไทย จำกัด เป็นต้น

๓.๑.๔ หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นกิจการที่มีได้จัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะและมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน การจัดตั้งนั้นรัฐบาลกำหนดเงินทุนไว้จำนวนหนึ่งเพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ โดยอาจนำผลกำไรที่ได้บางส่วนสมทบทุนดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องส่งคลัง เช่น โรงงานยาสูบ สถานธนาภิเคราะห์ เป็นต้น หรืออาจเป็นเพียงจัดตั้งเป็นเงินทุนหมุนเวียนโดยความตกลงระหว่างกระทรวงผู้กำกับและกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ กิจการที่จัดทำโดยเงินทุนหมุนเวียนเหล่านี้ จะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ต้องเป็นไปตามสภาพอันแท้จริงของกิจการนั้น ถ้ากิจการใดมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการอย่างธุรกิจเอกชนผสมอยู่ด้วยแล้วกิจการนั้นก็จะเป็นรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนี้ต้องดำเนินงานโดยมีผู้กระทำการแทนในนามของหน่วยงานที่กิจการนั้นอยู่ สภาพของทรัพย์สินในครอบครองยังคงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยสมบูรณ์ และคงมีเอกสิทธิต่าง ๆ เท่าเทียมกับส่วนราชการ แต่ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ย่อมลดฐานะลงมามีนิติสัมพันธ์กับเอกชนในลักษณะที่ทัดเทียมกัน

๓.๒ การควบคุมรัฐวิสาหกิจจะต้องมีจุดสมดุลระหว่างความเป็นอิสระในทางธุรกิจ ซึ่งการควบคุมรัฐวิสาหกิจอาจจำแนกออกได้ดังนี้

๓.๒.๑. การควบคุมภายในรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานในรูปคณะกรรมการมักจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนของส่วนราชการเข้าไปเป็นกรรมการอยู่ด้วยเสมอ รัฐจึงมีโอกาสควบคุมให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐได้

๓.๒.๒ การควบคุมโดยกระทรวงผู้กำกับ โดยให้รัฐมนตรีผู้กำกับเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ซึ่งอำนาจที่รัฐมนตรีมีในกรณีนี้มักเป็นการอนุมัติ บอกล้างหรือสั่งให้แก้ไขบทบาทหรือการกระทำบางอย่างของรัฐวิสาหกิจ

๓.๒.๓ การควบคุมโดยรัฐบาล โดยองค์การต่าง ๆ ของรัฐบาลจะต้องร่วมกันควบคุมงานของรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีมักมีอำนาจควบคุมกิจการที่พิจารณาแล้วเห็นว่า มีความสำคัญมาก เช่น การกู้ยืมเงินจำนวนมาก หรือการแต่งตั้งผู้จัดการหรือผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจ หรือแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่นของรัฐเข้าร่วมในการควบคุมด้วย เช่น กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ เป็นต้น

๓.๒.๔ การควบคุมโดยรัฐสภา อาจมีการตั้งกระทู้ในสภาซึ่งรัฐมนตรีผู้กำกับเป็นผู้รับผิดชอบตอบกระทู้

๓.๒.๕. การควบคุมโดยการสอบบัญชี การควบคุมประเภทนี้มุ่งหมายในแง่การใช้จ่ายเงินโดยเฉพาะ กระทำโดยการสอบบัญชีภายในและโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นการสอบภายนอก

๓.๒.๖. การควบคุมโดยศาล ศาลอาจเข้ามาเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้ เมื่อเกิดกรณีฟ้องร้องขึ้น

๓.๓ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชนความสัมพันธ์เป็นเรื่องของกฎหมายแรงงานตามปกติ แต่ในรัฐวิสาหกิจรูปอื่นนั้นก็มีกฎหมายแยกออกมาเฉพาะ ในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งมีลักษณะพิเศษต่างไปจากเรื่องแรงงานสัมพันธ์โดยทั่วไป

๔. บริการสาธารณะที่จัดทำโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งประเทศไทยมีความจำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะใหม่ ๆ หลายประการที่ไม่ใช่ส่วนราชการไม่ใช่รัฐวิสาหกิจเพราะไม่มุ่งหากำไร เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และครุสภา เป็นต้น โดยแต่ละแห่งมีความหลากหลายในโครงสร้างไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

๕. บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์การมหาชน

๕.๑ เกิดจากเมื่อสังคมพัฒนาไปภารกิจของรัฐที่ต้องรับผิดชอบให้บริการสาธารณะไม่ใช่อยู่ที่ในระบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ภารกิจใหม่ของรัฐพัฒนาไปสู่งานด้านการศึกษาวิจัยงานวิชาการระดับสูง ซึ่งสังคมเรียกร้องให้รัฐวางรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยงานขึ้นใหม่ เพราะไม่สอดคล้องกับที่มีอยู่เดิมกิจกรรมบางลักษณะมีความสำคัญสูงมีเทคนิควิธีการเฉพาะที่ต้องการความรวดเร็ว การตัดสินใจโดยด่วน

๕.๒ เนื่องจากสภาพปัญหาของการจัดทำบริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจที่มีความหลากหลายในเรื่องของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ฯลฯ จึง

ทำให้ต้องมีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น โดยกฎหมายนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางสำหรับการจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจซึ่งเรียกว่า “องค์การมหาชน” โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง “องค์การมหาชน” ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังปลุกคเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

โดยที่การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐ หรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ มักจะมีปัญหาความซ้ำซ้อน ความล่าช้าในการดำเนินการ การทับซ้อนของความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดความล่าช้า และความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ ดังนี้ เพื่อลดปัญหาดังกล่าวและเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจและประสิทธิภาพสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน ซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน จึงสมควรมีกฎหมายให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๖. การจัดทำ “บริการสาธารณะ” “และ “การกระทำทางปกครอง” จะต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ คือ ภายใต้กฎหมายซึ่งรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใด ๆ อันกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจและการกระทำได้ชอบด้วยกฎหมายและมีการควบคุมการชอบด้วยกฎหมายทั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหาร

๖.๑ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหารมี ๒ ส่วน คือรัฐบาล กับฝ่ายปกครอง เฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้นที่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายโดยจะมีกระบวนการควบคุมหากมิชอบด้วยกฎหมายก็ต้องยกเลิกเพิกถอน ถ้าเสียหายแก่เอกชนต้องมีการชดเชย แต่รัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

๖.๒ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายมี ๒ ระบบใหญ่คือ

๖.๒.๑. ควบคุมภายในองค์กรฝ่ายบริหารโดยผู้บังคับบัญชาโดยผู้กำกับดูแล และการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

๖.๒.๒ ควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองโดยรัฐสภา โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และโดยองค์กรตุลาการซึ่งมีความสำคัญที่สุดคือศาลปกครอง

๗. รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนบริหารงานในรูปคณะกรรมการเพื่อให้มีการระดมสมองจากความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ แก่ไขอุปสรรคและข้อขัดแย้งที่ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยบุคคลเพียงคนเดียว และมีลักษณะเป็นการประสานงานอย่างหนึ่ง โดยมีตัวแทนของส่วนราชการเข้าไปเป็นกรรมการเพื่อควบคุมให้ดำเนินกิจการให้สอดคล้องกับความประสงค์ของรัฐ และในบางครั้ง

อาจต้องใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองจึงจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางด้วย

๑.๑ คณะกรรมการ ผู้ว่าราชการ ผู้อำนวยการ พนักงานในรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนต้องปฏิบัติงานตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งกำหนดไว้มิฉะนั้นอาจจะต้องรับผิดชอบ ๑) ทางวินัย ๒) ทางละเมิด ๓) ทางอาญา ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ๆ

๔. เนื่องจากการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเดิม ๔ ประเภทที่จัดทำบริการสาธารณะนั้นมีลักษณะไม่ชัดเจนในขอบเขตอำนาจหน้าที่อาจทับซ้อนกัน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นหน่วยงานของรัฐและหลักการจำแนกหน่วยงานของรัฐใหม่เป็น ๔ ประเภท คือ ๑) ส่วนราชการ ๒) รัฐวิสาหกิจ ๓) องค์การมหาชน ๔) หน่วยงานของรัฐแบบใหม่

๕. ซึ่งรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนที่อยู่ในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มี ๒ ประเภท ๑ หน่วยงาน ดังนี้

ก. รัฐวิสาหกิจ คือ สำนักงานธนาุเคราะห์ และการเคหะแห่งชาติ

ข. องค์การมหาชน คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

๕.๑ สำนักงานธนาุเคราะห์

สำนักงานธนาุเคราะห์เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคือ ประกอบกิจการรับจำนำและกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องต่อเนื่อง เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยนำทรัพย์สินมาจำนำเสียดอกเบี้ยต่ำอันเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง

๕.๑.๑ เนื่องจากไม่ได้จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงต้องอาศัยสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่สังกัดอยู่คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในการมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก และไม่สามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ได้ด้วยตัวเองเป็นได้ แต่เพียงผู้ครอบครองและผู้ใช้นั้นก็จะมีสิทธิพิเศษได้ไม่เกินส่วนราชการที่สังกัดอยู่

๕.๑.๒ สำนักงานธนาุเคราะห์บริหารงานภายใต้ข้อบังคับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยการบริหารสำนักงานธนาุเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือสั่งการ และมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๕.๑.๒.๑ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานธนาุเคราะห์ จึงจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมในประการแรกต้องขอใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำในนามของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจากคณะกรรมการควบคุมโรงรับ

จํานาเมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็ต้องส่งเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ไปปฏิบัติงานประจำโดยใช้หลักการเรื่องจํานาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่วิธีการต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงรับจํานา พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาปฏิบัติ เช่น การรับจํานาแต่ละรายไม่เกินหนึ่งแสนบาท ห้ามรับจํานาลึ่งของบางอย่าง ผู้รับจํานาต้องจดแจ้งรายการเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชนของผู้จํานา แม้ผู้รับจํานาไม่ใช่เจ้าของ เจ้าของแท้จริงก็ติดตามเอาทรัพย์สินไม่ได้โดยจะต้องชำระหนี้ให้ผู้รับจํานาเสียก่อน ซึ่งต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

๕.๑.๒.๒ สำนักงานขนานเคราะห์บริหารงานโดยระบบคณะกรรมการมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นรองประธาน ผู้อำนวยการและผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งทั้งหมดแล้วไม่เกิน ๑๑ คน ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้ข้าราชการประจำเข้าไปควบคุมให้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ อีกด้วย และการประชุมของคณะกรรมการนอกจากเป็นไปตามข้อบังคับแล้วยังต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ สำหรับในการกำกับโดยทั่วไปให้อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีอำนาจเรียกผู้อำนวยการและพนักงานมาชี้แจงหรือสั่งงานได้ เพราะอาจต้องเป็นจำเลยหรือโจทก์ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลต้นสังกัดของสำนักงาน แต่การกำกับโดยทั่วไปของอธิบดีไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติเพราะจะไปขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและประธานกรรมการเกิดความไม่คล่องตัวในสายบังคับบัญชาอาจทำให้การบริการสาธารณะนี้ไม่ต่อเนื่องและไม่ทันสมัย

๕.๑.๒.๓ นอกจากนั้นยังมีผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารภายใต้การกำกับโดยทั่วไปของอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและรับนโยบายจากคณะกรรมการไปบริหารงานในสำนักงานโดยมีพนักงานเป็นผู้ปฏิบัติอีกทอดหนึ่ง ซึ่งผู้อำนวยการไม่มีฐานะเป็นพนักงานแต่เป็นไปตามสัญญาจ้างให้มีระยะเวลาไม่เกิน ๔ ปีเมื่อครบแล้วถ้าอายุยังไม่เกิน ๖๐ ปี อาจจ้างต่อไปได้อีกครั้งเดียว โดยประธานกรรมการเป็นผู้ทำสัญญาจ้างด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผ่านวิธีการสรรหาและการกำหนดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งนี้ เพื่อต้องการนักบริหารมืออาชีพมากกว่าผู้ที่ไต่เต้าขึ้นมาจากการทำงานประจำ

ซึ่งผู้อำนวยการเป็นผู้กระทำในนามของสำนักงานและเป็นตัวแทนในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกซึ่งกรณีนี้มีข้อสังเกตว่า เป็นกรณีเฉพาะที่ไม่มีนิติสัมพันธ์กันทางกฎหมาย เพราะอธิบดีเท่านั้นที่เป็นผู้แทนนิติบุคคลนั้นที่จะทำนิติกรรมในนามของสำนักงานได้

๕.๑.๒.๔ สำหรับพนักงานซึ่งปฏิบัติงานภายใต้การบริหารของผู้อำนวยการ โดยรับนโยบายมาจากคณะกรรมการนั้นนอกจากปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานแล้วยังมีส่วนที่สำคัญที่สุด

คือ ผู้ปฏิบัติงานที่สถานธนาณเคราะห์ต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ และการลงโทษพนักงานโดยการตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนน่าจะขัดกับประกาศคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

๕.๑.๒.๕ ในเรื่องรายได้ของสำนักงานสามารถนำไปใช้จ่ายภายในสำนักงานได้ แต่บางกรณีเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดินบ้าง ซึ่งต่างจากราชการที่ต้องส่งไปเกือบทั้งหมด ทั้งนี้ เพราะให้อิสระแก่สถาบันพอสมควร

๕.๑.๒.๖ โดยปกติคณะกรรมการจะเป็นผู้พิจารณาในเรื่องงบประมาณ แต่ถ้าเป็นเรื่องสำคัญ เช่น งบประมาณต้องให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นชอบ เพราะเป็นเรื่องสำคัญและมีความเสี่ยงต้องให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาด้วยจะอิสระเหมือนเอกชนไม่ได้

๕.๑.๒.๗ สำหรับการควบคุมดูแลการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการและยังต้องให้มีการตรวจทรัพย์สินเป็นการเฉพาะกิจที่ไม่ใช่ผู้เป็นผู้ตรวจสอบภายในเพื่อไม่ให้เกิดการตรวจทรัพย์สินอยู่ในคนกลุ่มเดียวจะเป็นการคานและถ่วงดุลกัน และการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินการบัญชีต้องถือปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงการคลังและมติคณะรัฐมนตรีตามหลักการควบคุมของรัฐบาลทั้งล่วงหน้าและภายหลัง

๕.๒ การเคหะแห่งชาติ

๕.๒.๑ การเคหะแห่งชาติเรียกย่อว่า กคช. เป็นรัฐวิสาหกิจ เดิมสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมาเปลี่ยนมาสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยก่อตั้งเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ปัจจุบันดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ที่ต้องการบ้านเป็นของตนเอง ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารและจัดหาที่ดิน รวมทั้งปรับปรุงรื้อย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น

๕.๒.๒ เดิมกรมประชาสัมพันธ์จัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์อยู่ด้วย ต่อมาประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ให้โอนสิทธิ หนี้สินของกรมประชาสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์ซึ่งเป็นส่วนราชการไปเป็นของ กคช. ก็เพราะส่วนราชการไม่อาจให้บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมีขั้นตอนมากมายไม่เหมาะที่จะทำงานเชิงธุรกิจและการปรับปรุงกฎหมายจากประกาศคณะปฏิวัติมาเป็นพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๑ และเปลี่ยนมาสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก็เพื่อให้การให้บริการสาธารณะทันสมัยอยู่เสมอ

๕.๒.๓ ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ได้ระบุชัดเจนว่า กคช. มีฐานะเป็นหน่วยงานประเภทใดแต่เมื่อพิจารณาหลักการเรื่อง บริการสาธารณะซึ่งเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองให้บริการแก่ประชาชนตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และมีการควบคุมโดยคณะกรรมการที่มีตัวแทนของส่วนราชการร่วมอยู่ด้วยมีรัฐมนตรีกำกับดูแลมีอำนาจพิเศษบางประการและอยู่ในความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ที่นิยามไว้ในกฎหมายบางฉบับ ฉะนั้นจึงเป็นรัฐวิสาหกิจ

๕.๒.๓.๑ โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ เห็นชอบหลักเกณฑ์การพิจารณาเป็นหน่วยงานของรัฐและหลักการจำแนกประเภทของรัฐออกเป็น ๔ ประเภทนั้น จึงเห็นชัดเจนยิ่งขึ้นว่า กคช. เป็นรัฐวิสาหกิจตามข้อ ๒.๒ ของมติคณะรัฐมนตรี คือ รับผิดชอบบริการสาธารณะทางพาณิชยกรรมและเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖ เลี่ยงตัวเองได้ตามมาตรา ๓๓ กรณีจำเป็นรัฐสนับสนุนงบประมาณ ในรูปเงินอุดหนุนตามมาตรา ๘ (๒) (๓) โดยมีพระราชบัญญัติรองรับ เป็นต้น

๕.๒.๔ ทุนของ กคช. ประกอบด้วย ทุนประเดิมที่มีอยู่ก่อน รวมทั้ง เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินและเงินที่ได้รับจากรัฐบาลในกรณีอื่น รวมทั้งรายได้ที่เกิดจากการทำงานตามวัตถุประสงค์หรือจากบุคคลอื่นและเนื่องจากที่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้แล้วนั้นจึงได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้รับกับวัตถุประสงค์ เช่น การสร้าง ซื่อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนอง ว่าจ้าง รับจ้าง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินอื่นหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจนกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ให้กู้ยืมเงิน จัดหาแหล่งเงินกู้ ให้ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะเป็นของตนเอง จัดหาที่ดินและวัสดุก่อสร้าง สำหรับก่อสร้างการเคหะ ซึ่งเป็นไปตามหลักการทั่วไปของบริการสาธารณะ ๔ ประการ คือ ความต่อเนื่อง ปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยอยู่เสมอ เกิดความเสมอภาคของผู้ใช้บริการและความเป็นกลาง กคช. มีโครงการที่สำคัญคือ โครงการบ้านเอื้ออาทรที่ให้ความสำคัญของครอบครัวด้วยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน สำหรับประชาชนผู้ด้อยโอกาส ผู้มีรายได้น้อยครอบครัวละไม่เกิน ๒๒,๐๐๐ บาทต่อเดือน

๕.๒.๕ กคช. บริหารงานโดยคณะกรรมการเรียกว่า คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนมีผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการและการที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญและมีประสิทธิภาพมากที่สุดที่ทำให้รัฐบาลสามารถกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและความต้องการของฝ่ายบริหารได้ ซึ่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้โดยมติคณะรัฐมนตรีก็ได้กำหนดให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวนี้

๕.๒.๕.๑ คณะกรรมการนอกจากต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้วยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ อีกด้วย

๕.๒.๕.๒ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กคช. รวมทั้งออกข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ ตลอดจนเพื่อให้การบริหารงานภายในของ กคช. เป็นไปด้วยดีอันจะเป็นการผลักดันให้ไปสู่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

๕.๒.๕.๓ คณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนดนโยบายให้ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ (ผู้ว่าการ) นำไปบริหารต่อยังพนักงานอีกทอดหนึ่ง ผู้ว่าการมิได้มีฐานะเป็นพนักงานแต่เป็นไปตามสัญญาจ้างมีระยะเวลาไม่เกิน ๔ ปี เมื่อครบแล้ว แต่ถ้าอายุไม่เกิน ๖๐ ปี อาจจ้างต่อได้อีกครั้งเดียวโดยคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ว่าการและกำหนดอัตราเงินเดือนด้วยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีโดยผ่านวิธีการสรรหาและกำหนดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย ทั้งนี้เพื่อต้องการนักบริหารมืออาชีพมากกว่าผู้ที่ไต่เต้าขึ้นมาจากการปฏิบัติงานประจำ

๕.๒.๖ สำหรับพนักงานซึ่งปฏิบัติงานภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าการที่รับนโยบายมาจากคณะกรรมการนั้น ต้องปฏิบัติงานไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของคณะกรรมการและคำสั่งของผู้ว่าการและผู้บังคับบัญชาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้และพนักงานต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ เช่นกัน

๕.๒.๗ การกำกับและควบคุม กคช. นั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กคช. เพื่อการนี้อาจสั่งให้ กคช. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน และในกรณีที่ กคช. จะต้องเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการนำเสนอรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นไปตามหลักการควบคุมรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและเพื่อให้รัฐมนตรีกลั่นกรองและควบคุมนโยบายก่อนที่จะไปเป็นนโยบายระดับคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กรณีเคหะชุมชนดินแดงที่มีปัญหาว่า เสื่อมสภาพเสี่ยงต่อการถล่มลงมาหรือไม่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อาศัยอำนาจดังกล่าวนี้เข้าไปดำเนินการ

๕.๒.๘ อำนาจพิเศษของ กคช. คือ การเวนคืนที่ดินซึ่งกำหนดไว้ ๒ กรณี

(๑) การจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยนั้นจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ เฉพาะเพื่อนำมาทำทางเข้าออกเพื่อให้เป็นทางสาธารณะเท่านั้น มิฉะนั้นก็จะไม่บรรลุผลของการ จัดบริการสาธารณะของ กคช.

(๒) การปรับปรุงหรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่ อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมดีขึ้นก็เพื่อการผังเมือง การสาธารณสุข การป้องกันมลภาวะ การใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือการจัดเคหะให้แก่ประชาชนที่ต้องย้ายจากแหล่งเสื่อมโทรมเท่านั้น

๕.๒.๘.๑ สรุปได้ว่า กคช. จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เฉพาะมี ความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ เพราะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการ กระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ฉะนั้นจึงต้องบัญญัติให้อำนาจ กคช. ไว้ในกฎหมาย และ กคช. จะเวนคืนได้เฉพาะกรณีที่ยกบัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น

๕.๒.๙ อำนาจพิเศษอีกประการหนึ่งของ กคช. คือ การกู้เงินและออม พันธบัตรเพื่อให้อิสระพอสมควรในการทำธุรกิจ และเลี้ยงตัวเองได้ไม่ต้องพึ่งรัฐบาลเสมอไปแต่เพื่อ ป้องกันความเสี่ยงบางกรณีต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

๕.๒.๑๐ สำหรับในเรื่องการเงินการบัญชีและการตรวจสอบนั้นจะเป็นอิสระ เสียทีเดียวไม่ได้จะต้องมีการจำแนกเงินที่ได้รับและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแต่ละปี สำหรับค่าใช้จ่าย ต้องแยกเป็นงบลงทุนให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและงบทำการให้เสนอคณะรัฐมนตรีทราบเท่านั้น สำหรับรายได้เมื่อหักรายจ่ายอื่นที่จำเป็นแล้ว ให้เป็นทุนของ กคช. ถ้าไม่พอรัฐอาจจ่ายเงินอุดหนุนให้ แต่ถ้ามีกำไรต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด สำหรับการฝากเงินต้องเป็นไป ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด และยังจะต้องวางและรักษาระบบการบัญชีที่เหมาะสมจะทำ ตามอำเภอใจไม่ได้ นอกจากนั้นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบบัญชี และกคช. ต้องโฆษณา รายงานประจำปีโดยแสดงงบดุลบัญชีทำการและบัญชีกำไรขาดทุนที่ผู้สอบบัญชีรับรองว่าถูกต้อง รวมทั้งสรุปผลงานในปีที่ล่วงมาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีของกคช. เพราะการทำ บริการสาธารณะของ กคช. เป็นสิ่งสำคัญที่ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่และเงินของ กคช. ส่วนหนึ่งเป็นเงินภาษีอากรที่เก็บมาจากประชาชน

๕.๓ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

๕.๓.๑ เป็นองค์กรรูปแบบที่ ๓ คือ ไม่ใช่ราชการและรัฐวิสาหกิจเดิมอยู่ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ต่อมาเมื่อปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ เปลี่ยนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

การจัดตั้งสถาบันนี้ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ.๒๕๔๑ โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทตามข้อ ๕.๒

๕.๓.๑.๑ ในพระราชกฤษฎีกานี้ ได้บัญญัติคำนิยามไว้หลายคำ เพื่อให้มีความหมายแตกต่างไปจากความหมายทั่วไป เช่นคำว่า “ชุมชน” ตามความหมายทั่วไปหมายความว่า หมู่ชน กลุ่มคนที่อยู่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกันแต่ “ชุมชน” ตามพระราชกฤษฎีกานี้มีความหมายมากกว่าชุมชนตามความหมายทั่วไปโดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในบริเวณเดียวกันเสมอไปและไม่จำเป็นต้องเป็นสังคมขนาดเล็กอาจใหญ่หรือเล็กก็ได้ นอกจากนั้น ยังมีคำจำกัดความอื่นอีกเช่น “องค์กรชุมชน” “เครือข่ายองค์กรชุมชน” เป็นต้น

๕.๓.๒ สถาบันมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) สนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเมืองและชนบท โดยยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวมหรือบูรณาการและหลักการพัฒนาที่สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมเป็นแนวทางสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคม

(๒) สนับสนุนและให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน

(๓) สนับสนุนและให้การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ตลอดจนประสานงานการสนับสนุนและให้การช่วยเหลือดังกล่าวจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนและสร้างความร่วมมือขององค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ

๕.๓.๒.๑ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์จึงให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น ประสานงานพัฒนาองค์กรชุมชนกับหน่วยงานต่าง ๆ ทำการศึกษาวิจัย รับรองสถานภาพองค์กรชุมชนและเครือข่าย ให้สินเชื่อกับองค์กรชุมชนและเครือข่าย จัดหาทุนดำเนินการร่วมลงทุนและกู้ยืมเงิน เป็นตัวแทนนายหน้าภายในขอบวัตถุประสงค์ของสถาบัน

๕.๓.๓ สถาบันมีทุนและทรัพย์สินของตนเองซึ่งมีที่มาหลายทาง ทางหนึ่งคือ รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี นอกจากนั้น ได้จากภาคเอกชนหรือต่างประเทศ หรือได้จากดอกผลเป็นต้น

๕.๓.๔ สถาบันได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ ซึ่งต้องอาศัยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นฐานอำนาจเพราะถ้าพึ่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันมีฐานะตามกฎหมายต่ำกว่าพระราชบัญญัติ เช่น รายได้ของสถาบันไม่เป็นรายได้ที่ต้องส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและโดยปกติแล้วหน่วยงานของรัฐถ้ามีรายได้ต้องส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งรัฐวิสาหกิจก็ได้สิทธิพิเศษเช่นกันแต่ไม่เด็ดขาด เพราะถ้ารัฐวิสาหกิจมีกำไรก็ต้องส่งเข้าคลังบ้าง และทรัพย์สินที่สถาบันได้มาให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบันซึ่งต่างจากราชการถ้าได้อสังหาริมทรัพย์มา กรรมสิทธิ์จะตกไปเป็นของกระทรวงการคลังโดยผลแห่งกฎหมายว่าด้วยการพัสดุ แต่การใช้จ่ายเงินก็ต้องมีหลักเกณฑ์มิใช่จ่ายตามอำเภอใจ

๕.๓.๕ การบริหารงานของสถาบันเป็นรูปคณะกรรมการมีจำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้แทนภาครัฐ ๔ คน ผู้แทนองค์กรชุมชน ๓ คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ๒ คน และผู้อำนวยการสถาบันเป็นกรรมการและเลขานุการ สำหรับการแต่งตั้งกรรมการที่ไม่ใช่ภาครัฐนั้น ต้องมีการสรรหาตามระเบียบของรัฐมนตรี โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการเมื่อสรรหาและคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งระเบียบดังกล่าวนี้พิจารณาอย่างผิวเผิน ๆ จะเห็นว่า เป็นการคานกัน แต่หากรัฐมนตรีและคณะกรรมการมีความเห็นไม่ตรงกัน ระเบียบก็จะออกไม่ได้ อาจเกิดความเสียหายได้

๕.๓.๕.๑ ในการบริหารของสถาบันนอกจากเป็นรูปคณะกรรมการแล้วยังมีผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของสถาบัน นั่นก็คือ การบริหารคน บริหารเงิน และบริหารงานและในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสถาบันหากจะมอบอำนาจต่อต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่กรรมการกำหนด สำหรับที่มาของผู้อำนวยการนั้น คณะกรรมการเป็นผู้สรรหา แต่งตั้งและถอดถอนตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาตามข้อกำหนดของคณะกรรมการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าให้อำนาจคณะกรรมการมากในเรื่องการสรรหาผู้อำนวยการที่เป็นนักบริหารมืออาชีพมากกว่าผู้ที่ไต่เต้ามาจากพนักงานโดยตรง

๕.๓.๕.๒ นอกจากมีผู้อำนวยการแล้วยังมีผู้ปฏิบัติงานอีก ๓ ประเภท คือ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงานของสถาบันชั่วคราวซึ่งเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสถาบันอาจมีการขอให้ข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐมาปฏิบัติงานในสถาบันได้เป็นการชั่วคราว ซึ่งเป็นไปตามหลักว่าด้วยการปรับเปลี่ยนให้บริการสาธารณะนั้นทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งต้องให้สิทธิพิเศษและไม่ให้ผู้ที่ขอมารับปฏิบัติงานนั้นเสียสิทธิไปอันเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่ง

๕.๓.๑๐ อนึ่ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ ผู้อำนวยการ ผู้ปฏิบัติงานของคณะกรรมการและผู้อำนวยการ นอกจากเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ ต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งจะมีความแตกต่างกับรัฐวิสาหกิจอยู่บ้าง

๕.๓.๑๑ สำหรับการบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลต้องเป็นไปตามมาตรฐานสากลทางบัญชีที่คณะกรรมการกำหนด และเนื่องจากเงินที่สถาบันใช้ในการบริหารส่วนหนึ่งเป็นเงินภาษีของประชาชน ฉะนั้น นอกจากการมีหน่วยตรวจสอบภายในที่เป็นอิสระแล้วยังต้องมีการตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินด้วย และต้องมีการรายงานให้รัฐมนตรีผู้มีหน้าที่กำกับดูแลได้รับทราบผลงานในอดีตและแผนงานในอนาคตด้วย นอกจากนี้ ยังต้องมีการประเมินผลสำเร็จของงานซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบริหารโดยเฉพาะองค์กรใหญ่อย่างสถาบันนี้

๕.๓.๑๒ แม้สถาบันจะเป็นหน่วยงานอิสระแต่จะเป็นการอิสระไปทุกกรณีไม่ได้ เพราะเป็นหน่วยงานของรัฐและใช้เงินส่วนหนึ่งจากภาษีอากรที่เก็บจากประชาชนจึงต้องมีรัฐมนตรีซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกำกับดูแล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ๔ ประการคือ ๑) ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ๒) การปรับเปลี่ยนให้บริการสาธารณะทันสมัยเสมอ ๓) ความเสมอภาคของผู้ใช้บริการสาธารณะ ๔) ความเป็นกลางของบริการสาธารณะ

๕.๓.๑๓ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้บัญญัติหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้กับองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นทุกแห่ง ฉะนั้น แม้สาระสำคัญบางเรื่องของสถาบันจะไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งก็นำมาใช้กับสถาบันได้ ดังนี้

(๑) หากมีปัญหาข้อขัดแย้งกันขององค์การมหาชนกับหน่วยงานอื่น ให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะโดยไม่คำนึงถึงฐานะทางกฎหมายว่ามีฐานะต่ำกว่าหรือสูงกว่า ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดโดยยึดหลักความเป็นกฎหมายพิเศษโดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้เสนอความเห็นและร่างระเบียบเป็นแนวปฏิบัติ เห็นได้ว่า ให้ความสำคัญของบริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์การมหาชนมากกว่าระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ

(๒) ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไม่ต้องถูกบังคับคดี เพราะหากมีการยึดทรัพย์แล้วย่อมทำให้บริการสาธารณะหยุดชะงัก ความเดือดร้อนจะเกิดขึ้นแก่ประชาชน เพราะบริการสาธารณะต้องการความต่อเนื่อง

(๓) ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายด้านแรงงาน เพราะเพื่อเป็นไปตามหลักของความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เช่น ไม่ควรให้มีการนัดหยุดงาน เป็นต้น แต่สิทธิประโยชน์

ก็ต้องไม่น้อยกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายด้านแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน และความเป็นอิสระพอสมควร

๕.๓.๑๔ จะเห็นได้ว่า ลักษณะงานของสถาบันเป็นการทำงานมีลักษณะกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากชุมชนและหน่วยงานในท้องถิ่นและนำไปสู่ความร่วมมือขององค์กรชุมชนและประชาคมต่าง ๆ ทั้งในเมืองและชนบท ทั้งในระดับพื้นที่ ระดับจังหวัด และระดับภาค ทั้งในโครงการสร้างการพัฒนาที่สัมพันธ์กัน

๕.๓.๑๕ โครงการที่สำคัญประการหนึ่งของสถาบันคือ โครงการบ้านมั่นคง เป็นโครงการสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดอยู่ในที่ของคนอื่น ที่ผ่านมาชาวบ้านรู้สึกไม่มั่นคงไม่อยากตื่นขึ้นมาเพราะเมื่อตื่นแล้วต้องพบกับภาระได้รู้ได้ตลอดเวลา แต่บ้านมั่นคงจะเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้สร้างบ้านของตนเอง สร้างบ้านตามใจผู้อยู่ สร้างชุมชนที่มีจิตวิญญาณ ซึ่งเป็นแนวทางที่ถูกต้องรัฐบาลจึงตั้งเป้าหมายแนชัดว่า จะใช้บ้านมั่นคงทำให้เมืองไทยปลอดจากสลัม

๑๐. สำหรับข้อเสนอแนะต่อทั้งสามหน่วยงาน มีดังนี้

๑๐.๑ สำนักงานธนานุเคราะห์ควรเปลี่ยนวัตถุประสงค์ที่กำหนดในข้อบังคับข้อ ๖ ในเรื่องการรับจํานาและธุรกิจต่อเนื่องให้มาเป็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือ

(๑) เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย ที่ประสบปัญหาเฉพาะหน้า ขาดแคลนเงินใช้ในการดำรงชีพและการประกอบอาชีพ โดยนำทรัพย์สินมาจํานาเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ

(๒) เพื่อเป็นการตรึงระดับอัตราดอกเบี้ยรับจํานา มิให้โรงรับจํานาเอกชน เรียกเก็บอัตราดอกเบี้ย หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ จากประชาชนผู้ใช้บริการเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด (พระราชบัญญัติโรงรับจํานา)

แต่สิ่งที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ เรื่องการประกอบกิจการรับจํานาและธุรกิจที่ต่อเนื่อง นั้น น่าจะหมายถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานธนานุเคราะห์เพื่อจะได้ใช้กระทำการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

๑๐.๑.๑ สำหรับการทํานิติกรรมผูกพันกับบุคคลภายนอกต้องควรแก้ไข กำหนดให้อธิบดีเป็นผู้ดำเนินการเพราะเป็นผู้แทนนิติบุคคล

๑๐.๑.๒ นอกจากนั้น ในข้อบังคับข้อ ๕ นั้น ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ เพราะเกิดความขัดแย้งกันระหว่างอำนาจปลัดกระทรวงและอธิบดีที่มีต่อผู้อำนวยการและพนักงานเจ้าหน้าที่

๑๐.๑.๓ ระเบียบคณะกรรมการตามข้อ ๑๒ (๖) เรื่องความรับผิดชอบในทางแพ่ง ต้องเปลี่ยนไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๑๐.๑.๔ รวมตลอดทั้งการลงโทษพนักงานจะตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนไม่ได้ เพราะขัดกับประกาศคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ (๑)

๑๐.๒ การเคหะแห่งชาติควรปรับปรุงแก้ไขในเรื่องวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ โดยให้เพิ่มการเข้าไปบริหารจัดการอาคารร้างที่ถูกผลกระทบทางเศรษฐกิจซึ่งมีอยู่มากมายในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ ๆ ทั่วประเทศไทย เพราะการทิ้งร้างไว้เช่นนี้เป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล และเกิดผลเสียทั้งทางกายภาพและทางสังคมเป็นแหล่งที่มาของอาชญากรรมต่าง ๆ แม้บางแห่งราชการส่วนท้องถิ่นมีโครงการที่จะดำเนินการแต่ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจังและก็เฉพาะเขตพื้นที่ ที่การเคหะจะดำเนินการในภาพรวมทั้งหมดซึ่งจะเห็นเป็นรูปธรรม

๑๐.๒.๑ นอกจากนั้น ควรปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับการลงโทษทางวินัยพนักงานเช่นเดียวกับสำนักงานธนาคุณเคราะห์

๑๐.๓ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องคำจำกัดความ เช่นคำว่า “ประชาสังคม” ซึ่งเป็นคำที่รู้และเข้าใจกันในแวดวงนักวิชาการหรือผู้ที่สนใจเท่านั้นยังไม่เป็นที่รู้และเข้าใจกันทั่วไป จึงควรกำหนดคำจำกัดความให้เป็นมาตรฐานไว้จะได้ไม่มีปัญหาในการตีความกฎหมาย

๑๐.๓.๑ นอกจากนั้น ในเรื่องการสรรหากรรมการซึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการนั้นควรแก้ไขเพื่อให้รัฐมนตรีเป็นผู้ออกระเบียบฝ่ายเดียวเพราะหากเกิดความเห็นไม่ตรงกันก็ไม่สามารถที่จะออกระเบียบได้ทำให้เกิดปัญหานำไปสู่ความเสียหาย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการทั่วไปเกี่ยวกับบริการสาธารณะ คือ ความต่อเนื่องและความทันสมัยอยู่เสมอ