

บันทึก

เรื่อง การจัดตั้งสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเรื่องการจัดตั้งสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทยตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขอคำแนะนำ (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ สร.๐๕๑๑/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๒๕) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) ข้อเท็จจริง

กระทรวงการคลังได้ดำเนินการกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อบูรณะและวิวัฒนาการเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ วงที่ ๑ จำนวนเทียบเท่า ๑๕๐ ล้านดอลลาร์ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างด้านองค์กรและสถาบันบริหารการพัฒนา มีเงื่อนไขตามเอกสารทำสัญญากู้เงินในเรื่องนี้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาว่า รัฐบาลจะจัดตั้งสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจและสังคมขึ้นเป็นสถาบันอิสระภายในต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อให้บริการส่งเสริมในการวิจัยและให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหน่วยงานอื่นของรัฐบาล

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ เห็นว่า สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจและสังคมฯ นี้จะสามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยความริเริ่มของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ จึงได้ทำการศึกษาเบื้องต้น และเห็นสมควรจัดตั้งสถาบันดังกล่าวขึ้นเพื่อทำการวิจัยกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาประเทศในสาขาที่สำคัญให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างเป็นระบบ และปัญหาการพัฒนาเฉพาะด้านที่ต้องการการตัดสินใจเร่งด่วนจากรัฐบาล โดยให้มีฐานะเป็น “สถาบันอิสระ” อยู่นอกระบบราชการเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสามารถติดต่อประสานงานอย่างใกล้ชิดกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ และหน่วยราชการอื่น และให้สถาบันดังกล่าวดำเนินงานโดยคณะกรรมการสถาบันคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านวิชาการ ผู้อำนวยการสถาบัน เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายงานบริหาร ซึ่งจะขยายจำนวนเจ้าหน้าที่ได้ตามความจำเป็นต่อไป สำหรับอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการสถาบันและเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิคสมควรกำหนดให้เหมาะสมกับคุณวุฒิและความสามารถ รายได้ของสถาบันจะมาจากผลประโยชน์ของเงินกองทุน การรับจ้างทำโครงการวิจัยและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินกองทุนแรกตั้งของสถาบัน ซึ่งมีจำนวน ๔๐ ล้านบาทจะมาจากเงินกู้จากธนาคารระหว่างประเทศฯ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าว และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ เห็นว่า สถาบันนี้ควรจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลในรูป “บริษัทจำกัด” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งจะจัด

ทะเบียนจัดตั้งได้ทันที

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ จึงขอคำแนะนำจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการจัดตั้งระบบองค์กรที่อาจดำเนินการได้ใน “รูปแบบ” เพื่อดำเนินการกิจการดังกล่าวข้างต้น รวมถึงขั้นตอนการดำเนินการจัดตั้ง และข้อดีข้อเสียของระบบองค์กรประเภทต่างๆ เหล่านั้นด้วย

(๒) การจัดตั้งองค์กรประเภทต่างๆ ของรัฐตามกฎหมายไทย

นอกเหนือจากการตั้ง “ส่วนราชการ” ที่สังกัดกระทรวงตามปกติแล้วหน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการในรูปแบบที่สำคัญๆ ได้ดังต่อไปนี้

(๒.๑) “ส่วนราชการ” ซึ่งไม่สังกัดกระทรวงฯ (กล่าวคือ ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี)

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕^๑ การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นประเภทที่มีฐานะเป็นกรมและเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่สังกัดกระทรวง (หรือสำนักนายกรัฐมนตรีหรือทบวงตามข้อ ๕ (๔) ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติและต้องระบุงการไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการดังกล่าวจึงอาจทำได้โดยตราไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมนั้นเอง หรือในกรณีที่ประสงค์จะให้ส่วนราชการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เป็นพิเศษด้วยก็อาจจัดตั้งโดยการตราเป็นกฎหมายเฉพาะ (พระราชบัญญัติพิเศษ) พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะขึ้นไว้ (เช่น พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น) และโดยปกติเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นเช่นนี้จะเข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

สำหรับในกรณีนี้ การจัดตั้งส่วนราชการดังกล่าวอาจจะต้องใช้เวลานานเพราะต้องยกร่างพระราชบัญญัติและต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา กับทั้งจะไม่ตรงตามความประสงค์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ใน

^๑ ข้อ ๕ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ข้อ ๖ การจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการตามข้อ ๕ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การที่จะให้สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจและสังคมที่จะตั้งขึ้นอยู่ “นอกระบบราชการ” ด้วย

(๒.๒) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ (พระราชบัญญัติพิเศษ)

รัฐบาลอาจตราพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปของรัฐวิสาหกิจก็ได้ เช่น ในกรณีที่เป็นกิจการสำคัญเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภค ฯลฯ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง เป็นต้น หน่วยงานของรัฐในรูปของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะนี้อาจให้อำนาจหน้าที่พิเศษโดยเฉพาะบางอย่างเช่นเดียวกับฝ่ายปกครองได้ เช่น มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และอาจมีสิทธิพิเศษบางอย่าง เช่น ได้รับยกเว้นภาษีอากร และทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจได้รับยกเว้นไม่อยู่ในข่ายบังคับคดี เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานของรัฐที่อาจจัดอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจแต่มีอำนาจหน้าที่ในทางอื่นซึ่งมิใช่เกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภคอยู่อีก เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ฯ พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจฯ ในกรณีนี้ก็อาจจัดตั้งขึ้นได้โดยกฎหมายเฉพาะ (พระราชบัญญัติพิเศษ) ได้เช่นเดียวกัน โดยมีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่พิเศษของสถาบันฯ และให้สถาบันนี้อยู่ “นอกระบบราชการ” ได้ตามความประสงค์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ก็จำเป็นต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติโดยต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เช่นเดียวกับการตราพระราชบัญญัติโดยปกติ ดังนั้น จึงอาจไม่ตรงตามความประสงค์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ที่จะให้จัดตั้งสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจขึ้นโดยเร็วเพื่อให้เป็นตามเงื่อนไขที่รัฐบาลให้ไว้กับธนาคารระหว่างประเทศฯ

(๒.๓) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (มาตรา ๓) รัฐบาลอาจจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินได้ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาองค์การซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามความในพระราชบัญญัตินี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์และขอบเขตการดำเนินงานขององค์การไว้ด้วย (เช่น วัตถุประสงค์ขององค์การ ฯลฯ เป็นต้น) องค์การที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาประเภทนี้ เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสารส้ม พ.ศ. ๒๕๒๐ ฯลฯ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป รูปแบบของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นี้ มีอิสระในการดำเนินการ โดยมีความคล่องตัวภายในขอบข่ายของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ ดังกล่าวได้ตามสมควร และการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การประเภทนี้อาจกระทำได้รวดเร็วโดยผ่านขั้นตอนเพียงเสนอร่างฯ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ ก็สามารถดำเนินการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันดังกล่าวขึ้นได้ ดังนั้น

รูปแบบของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นรูปแบบหนึ่งที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ จะพิจารณาได้

(๒.๔) กองทุน

การดำเนินการในรูปของ “กองทุน” อาจกระทำได้ ๒ ประการ คือ

(ก) การจัดตั้ง “กองทุน” ขึ้นโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติพิเศษ เช่น กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นกองทุนในกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

(ข) เงินทุนหมุนเวียนซึ่งตั้งขึ้นตามความตกลงของส่วนราชการผู้รับผิดชอบกับกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑^๒ ซึ่งโดยปกติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของแต่ละปีจะตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนขึ้น โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะบัญญัติให้สำนักงานงบประมาณมีอำนาจจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวให้ส่วนราชการเบิกจ่ายได้ตามความจำเป็นโดย “ระบุ” เงินทุนต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

กองทุนทั้งสองประเภทนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล^๓ แต่เป็นกองทุนในส่วนราชการสำหรับการดำเนินกิจการของกองทุนประเภท (ก) เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนฯ และสำหรับการดำเนินกิจการของกองทุนประเภท (ข) ก็ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

การดำเนินการโดยวิธีการจัดตั้ง “กองทุน” นี้ มีข้อดีอยู่ที่ว่าสามารถดำเนินงานโดยข้าราชการของส่วนราชการที่กองทุนนั้นสังกัดอยู่ได้ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการบริหารจึงไม่สูงนัก และยังอาจมีความคล่องตัวในระบบบริหารงานบุคคลได้ ด้วยการทำสัญญาจ้างบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาดำเนินงานได้โดยอาศัยเงินจากกองทุน(ตามที่กฎหมายจะได้บัญญัติขึ้นไว้) แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะตั้งเป็นกองทุนก็จะต้องใช้เวลาในการตรา “พระราชบัญญัติ” เช่นเดียวกับกรณีอื่นๆ

(๒.๕) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

รัฐบาลจะกำหนดทุนให้จำนวนหนึ่งเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการของหน่วยงานของส่วนราชการซึ่งอาจมีรายได้ของตนเองได้ โดยแยกระบบบริหารให้เป็นเอกเทศจากส่วนราชการได้ในบางลักษณะ เช่น โรงงานยาสูบ (ของกระทรวงการคลัง) และสถานธนาุเคราะห์ (ของกรมประชาสัมพันธ์) เป็นต้น หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการระดับธุรกิจเอกชนโดยมีผู้กระทำการแทนในนามของส่วน

^๒ มาตรา ๑๒ การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย

^๓ ๒ ประเภทนี้ แตกต่างกับกองทุนสงเคราะห์สวนยาง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์สวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวิธีดำเนินการแบบรัฐวิสาหกิจ แต่ชื่อของกองทุนสงเคราะห์สวนยางที่เรียกว่า “กองทุน” นั้นอาจก่อให้เกิดความเข้าใจสับสนได้

ราชการที่ผู้กำกับ และอยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับของส่วนราชการดังกล่าว

หน่วยงานประเภทนี้จะเป็นอิสระเพียงใดขึ้นอยู่กับระเบียบหรือข้อบังคับของส่วนราชการนั้นๆ ดังนั้น หากสถาบันที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ จะจัดตั้งขึ้นในกรณีนี้ จะมีรายได้พอที่จะเลี้ยงตนเองได้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ก็อาจปรึกษาหารือกับกระทรวงการคลังได้

(๒.๖) นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โดยปกติ การนำรูปแบบของ “นิติบุคคล” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการดำเนินการของทางราชการจะถูกจำกัดโดย “วัตถุประสงค์ของรูปแบบของนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง” นั้นเอง เช่น บริษัทจำกัด ฯลฯ ก็จะต้องจัดตั้งเพื่อ “ประสงค์จะแบ่งปันกำไร”^๔ สมาคมก็ต้องจัดตั้งขึ้นโดยไม่ประสงค์จะหาผลกำไรมาแบ่งปันกัน^๕ และมูลนิธิก็ต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อสาธารณประโยชน์และไม่มุ่งหาผลกำไร^๖ เป็นต้น

สำหรับบริษัทจำกัด หากส่วนราชการ (และรัฐวิสาหกิจ) มีทุนรวมอยู่ด้วยในบริษัทจำกัดเกินกว่าร้อยละห้าสิบ บริษัทจำกัดนั้นก็จะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒^๗ และอยู่ภายใต้การควบคุมของระบบ “รัฐวิสาหกิจ” รวมทั้งการควบคุมของกระทรวงการคลังตามระเบียบว่าด้วยการเงินต่างๆ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น แต่การจัดตั้งบริษัทจำกัดก็ใช้เวลาไม่นานนัก(เมื่อเทียบกับการตราพระราชบัญญัติพิเศษ) การจดทะเบียนบริษัทจำกัดจะใช้เวลาประมาณหนึ่งเดือน หากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ เห็นว่า กิจการของ “สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจฯ” จะสามารถดำเนินการได้ในเชิงธุรกิจเอกชนและมีต้องอาศัยเงินช่วยเหลือจากทางราชการในเวลาต่อไป สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ก็อาจจัดตั้งสถาบันดังกล่าวในรูปบริษัทจำกัดได้

^๔ มาตรา ๑๐๑๒ อันว่าสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงเข้ากันเพื่อกระทำการร่วมกันด้วยประสงค์จะแบ่งปันกำไรอันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น

^๕ มาตรา ๑๒๗๔ อันว่าสัญญาตั้งสมาคมนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลหลายคนตกลงเข้ากันเพื่อทำการอันใดอันหนึ่งร่วมกันอันมิใช่เป็นการหาผลกำไรแบ่งปันกัน

^๖ มาตรา ๘๑ มูลนินั้นได้แก่ทรัพย์สินอันจัดสรรไว้เป็นแผนกเพื่อบำเพ็ญทาน การศาสนา วิทยาศาสตร์ วรรณคดี หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น ๆ และไม่ได้หมายคำกำไร

^๗ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

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

ส่วนการจัดตั้งสถาบันนี้ในรูปแบบของ “สมาคม” หรือ “มูลนิธิ” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น อาจจะเป็นไปไม่ได้ เพราะวัตถุประสงค์ของสถาบันไม่น่าจะตรงกับวัตถุประสงค์ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้สำหรับสมาคมและมูลนิธิ

(๓) ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อเท็จจริงในเรื่องนี้แล้วเห็นว่า การจัดตั้งสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจฯ ให้มีวัตถุประสงค์ตามความต้องการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ โดยให้มีฐานะเป็น “สถาบันอิสระ” อยู่นอกระบบราชการ เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน และสามารถหารายได้จากการรับจ้างทำโครงการวิจัย ฯลฯ ได้นั้น วิธีที่ดีที่สุดน่าจะจัดตั้งขึ้นเป็นกองทุนหรือเป็นรัฐวิสาหกิจโดย “กฎหมายเฉพาะ” (พระราชบัญญัติ) ซึ่งอาจกำหนดอำนาจหน้าที่และสิทธิไว้เป็นพิเศษได้ตามความประสงค์ แต่ข้อขัดข้องอยู่ที่ความเร่งด่วนของเรื่องนี้ เพราะการตราพระราชบัญญัติจะต้องใช้เวลานานเนื่องจากต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และอาจไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้ให้ไว้กับธนาคารระหว่างประเทศฯ

วิธีที่ตรงลงมาน่าจะได้แก่จัดตั้งเป็นองค์การของรัฐบาลโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล โดยกำหนดให้ทุนของสถาบันประกอบด้วยเงินจำนวนหนึ่ง (๔๐ ล้านบาท) ที่ได้รับอนุมัติจาก “คณะกรรมการอนุมัติและเบิกจ่ายเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ” (ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการอนุมัติและเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๒๕ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๒๕) ฯลฯ สำหรับอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิค คณะกรรมการสถาบัน (ตามพระราชกฤษฎีกา) ก็อาจวางข้อบังคับกำหนดขึ้นเป็นกรณีพิเศษได้ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแล้ว สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจฯ ก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตแห่งข้อกำหนดแห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันฯ ซึ่งคงมีความคล่องตัวไม่น้อยกว่าบริษัทจำกัด และทั้งยังไม่ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัทอีกด้วย

นอกจากนั้น การตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยฯ ก็อาจทำได้โดยรวดเร็ว ไม่ช้ากว่าการจดทะเบียนบริษัทจำกัดอีกด้วย

อนึ่ง เมื่อได้จัดตั้งสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจฯ ขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาแล้ว ในขั้นต่อไป เมื่อมีโอกาส สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ก็อาจจะเปลี่ยนรูปแบบของสถาบันจากการจัดตั้งโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาให้เป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ (พระราชบัญญัติ) เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางขึ้นได้

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา