



บันทึกเลขานุการคณะรัฐมนตรี
ที่ 2096
มท.
วันที่ 1 ส.ค. 2550
เวลา 9.09

ที่ นร ๑๒๐๐/๒๗

สำนักงาน ก.พ.ร.

ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐

ด.อ. ...
จ. ...
เวลา ...

เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บันทึกเสนอคณะรัฐมนตรีเรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ
๒. สำเนาภาพถ่ายบันทึกข้อความสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๑๑.๑/๖๗
ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๐

สำนักงาน ก.พ.ร. ขอจัดส่งบันทึกสรุปเรื่องสำหรับคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักการ
จำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์)
ได้พิจารณาแล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ

โทร. ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๔๐

โทรสาร ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๑๐

บันทึกสรุปเรื่องสำหรับคณะรัฐมนตรี

เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

๑. ที่มา

๑.๑ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ ได้พิจารณามีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเรื่องของโครงสร้างระบบราชการซึ่งได้นำเรื่องใหม่ๆ เข้ามาอยู่ในกรอบของการปฏิรูประบบราชการ เช่น เรื่องขององค์การมหาชน เรื่องรัฐวิสาหกิจ เรื่องหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPV) ฉะนั้นจึงมอบหมายให้ ก.พ.ร. ศึกษาในเรื่องของโครงสร้างของระบบราชการว่า ควรจะมีลักษณะอย่างไร

๑.๒ ก.พ.ร. ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๙ ได้พิจารณาแล้ว เห็นควรที่จะได้มีการทบทวนในเรื่องโครงสร้างระบบราชการ ตามที่คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกต ใน ๓ เรื่อง คือ

- ๑) การปรับโครงสร้างระบบราชการ
- ๒) การจัดองค์กรการบริหาร
- ๓) การนำเอาเครื่องมือ/เทคนิคการบริหารจัดการและการประเมินผลมาใช้

ทั้งนี้ ก.พ.ร. ได้พิจารณาดำเนินการแต่งตั้ง อ.ก.พ.ร.เฉพาะกิจเกี่ยวกับการกำหนดหลักการจัดและพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ เพื่อให้พิจารณาว่าลักษณะงานแบบใดเหมาะสมกับรูปแบบองค์กรแบบใด นอกจากนี้ ให้ศึกษารวมไปถึงปัญหาของเรื่องกลุ่มภารกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย ซึ่งจะได้นำมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

๒. ความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ก.พ.ร. ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ได้พิจารณาเรื่องหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐโดยได้พิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดประเภทหน่วยงานของรัฐ พร้อมกับได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ และเกณฑ์อื่นๆ โดยสรุปได้ ดังนี้

๒.๑ จำแนกลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

๑) บริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งจะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง รูปแบบของการจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะประเภทนี้ จึงควรมีฐานะเป็น "ส่วนราชการ"

๒) บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งจะเป็นการเน้นเรื่องการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ รูปแบบการจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะประเภทนี้ จึงควรมีฐานะเป็น "รัฐวิสาหกิจ"

๓) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม โดยกิจกรรมไม่มีลักษณะเป็นการผลิตหรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการ แต่เป็นการผลิตสิ่งที่เป็นวัฒนธรรมและสังคม และให้บริการแก่สังคม รูปแบบการจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะประเภทนี้ จึงควรมีฐานะเป็น "องค์การมหาชน"

๒.๒ กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยพิจารณาจาก

- ๑) ความสัมพันธ์กับรัฐ
- ๒) กิจกรรมที่ทำเป็นบริการสาธารณะ หรือไม่
- ๓) งบประมาณ / รายได้ของหน่วยงาน และการค้าประกันหนี้
- ๔) สถานะของบุคลากร
- ๕) วิธีการและระบบกฎหมายที่ใช้ในการทำกิจกรรม
- ๖) ความเป็นเจ้าของและอำนาจในการบริหารจัดการ

๒.๓ กำหนดประเภทหน่วยงานของรัฐ โดยจำแนกเป็น ๔ ประเภท คือ

- ๑) ส่วนราชการ
- ๒) รัฐวิสาหกิจ
- ๓) องค์การมหาชน
- ๔) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ซึ่งได้จัดตามลักษณะขององค์การแล้ว จัดเป็น ดังนี้
 - องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ
 - กองทุนที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ

นอกจากนี้ ก.พ.ร. ได้พิจารณาเห็นว่า มีหน่วยงานอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่เข้าตามหลักเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งได้จัดเป็น ๓ ประเภท คือ

- ๑) สภาวิชาชีพ
- ๒) สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งอยู่ในกำกับหรือเป็นเครื่องมือของส่วนราชการ
- ๓) นิติบุคคลเฉพาะกิจ

ทั้งนี้ ก.พ.ร. ได้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์สำหรับพิจารณาว่าหน่วยงานใดจะจัดเป็นส่วนราชการ จะจัดเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือจะจัดเป็นองค์การมหาชนไว้อีกด้วย

๓. ประเด็นเสนอกณะรัฐมนตรี

เพื่อประโยชน์ในการจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐ จึงขอเสนอกณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามิมติให้ความเห็นชอบ ในประเด็นเรื่องการจัดแบ่งประเภทหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ ตาม ๒.๒

๒. หลักการจัดแบ่งประเภทหน่วยงานของรัฐ ออกเป็น ๔ ประเภท คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ตาม ๒.๓

๓. การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน ควรมีเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

๓.๑ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่รัฐวิสาหกิจนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐ บังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ เฉพาะได้ หรือกรณีที่จะจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัดก็ให้ดำเนินการจัดตั้งตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด

๓.๒ การจัดตั้งองค์การมหาชนโดยทั่วไป ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่องค์การมหาชนนั้น จำเป็น ต้องใช้อำนาจรัฐ บังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้

(รายละเอียดตามบันทึกความเห็นของ ก.พ.ร. ที่แนบท้าย)

บันทึกความเห็นของ ก.พ.ร.
เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

๑. ที่มา

๑.๑ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ได้พิจารณามีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเรื่องของโครงสร้างระบบราชการซึ่งได้นำเรื่องใหม่ๆ เข้ามาอยู่ในกรอบของการปฏิรูประบบราชการ เช่น เรื่องขององค์การมหาชน เรื่องรัฐวิสาหกิจ เรื่องหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPV) ฉะนั้นจึงมอบหมายให้ ก.พ.ร. ศึกษาในเรื่องของโครงสร้างของระบบราชการว่า ควรจะมีลักษณะอย่างไร

๑.๒ ก.พ.ร. ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ ได้พิจารณาแล้ว เห็นควรที่จะได้มีการทบทวนในเรื่องโครงสร้างระบบราชการ ตามที่คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกต ใน ๓ เรื่อง คือ

- ๑) การปรับโครงสร้างระบบราชการ
- ๒) การจัดองค์กรการบริหาร
- ๓) การนำเอาเครื่องมือ/เทคนิคการบริหารจัดการและการประเมินผลมาใช้

ทั้งนี้ ก.พ.ร. ได้พิจารณาดำเนินการแต่งตั้ง อ.ก.พ.ร.เฉพาะกิจเกี่ยวกับการกำหนดหลักการจัดและพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ เพื่อให้พิจารณาว่าลักษณะงานแบบใดเหมาะสมกับรูปแบบองค์กรแบบใด นอกจากนี้ ให้ศึกษารวมไปถึงปัญหาของเรื่องกลุ่มภารกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย ซึ่งจะได้นำมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

๒. ความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ก.พ.ร. ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ได้พิจารณาเรื่องหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐโดยได้พิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดประเภทหน่วยงานของรัฐ พร้อมกับได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ และเกณฑ์อื่นๆ โดยสรุปได้ ดังนี้

การจำแนกประเภทหน่วยงานภาครัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

ก.พ.ร. พิจารณาแล้วเห็นว่า แนวความคิดในการจำแนกหน่วยงานของรัฐออกเป็นประเภทต่างๆ ก็เพื่อสร้างรูปแบบขององค์การในภาคราชการประเภทต่างๆ ให้เหมาะสมกับการดำเนินบทบาทภารกิจของภาครัฐที่มีความแตกต่างกันหลากหลายตามภารกิจแต่ละประเภทได้ และสามารถกำหนดกระบวนการบริหารงานภายในให้สอดคล้องกับประเภทภารกิจ เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่ารูปแบบขององค์การที่เป็นหน่วยราชการ ซึ่งสามารถจัดได้ ดังนี้

๒.๑ การจัดทําบริการสาธารณะ

การจัดทําบริการสาธารณะ (public service) ถือเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะภารกิจพื้นฐานของรัฐเป็นเหตุผลสำคัญในการเกิดขึ้นของรัฐ และเป็นเหตุผลของการที่จะต้องมีการจัดทําบริการสาธารณะเหล่านี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า "บริการสาธารณะ" หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอํานวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทําเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ตามหลักการในการจำแนกประเภทบริการสาธารณะ สามารถแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑) บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Services): เป็นกิจกรรมที่เอกชนทำไม่ได้ ไม่ทำ หรือรัฐปล่อยให้เอกชนทำไม่ได้ เพราะกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมประเภทการรักษาความสงบเรียบร้อยด้วยการออกระเบียบกฎเกณฑ์ เช่น การอนุญาตตั้งโรงงาน การจัดระเบียบจราจร เป็นต้น เป็นการใช้อํานาจทางปกครอง รูปแบบของการจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะประเภทนี้ จึงควรมีฐานะเป็น "ส่วนราชการ" หมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คดีระหว่างส่วนราชการกับเอกชนต้องขึ้นศาลปกครอง เนื่องจากส่วนราชการใช้อํานาจรัฐฝ่ายเดียวเป็นหลัก

๒) บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม (Industrial and Commercial Public Services): กิจกรรมที่รัฐดำเนินการซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับเอกชน การจัดโครงสร้างองค์การจึงมีลักษณะผสมผสาน เรียกว่ารัฐวิสาหกิจ (public enterprise) เนื่องจากกิจกรรมมีลักษณะเป็นการผลิตและหรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ แต่รัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกิน ๕๐% หรือทั้งหมด

๓) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services): เป็นกิจกรรมที่รัฐดำเนินการมากขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เช่น กิจกรรมให้การศึกษา การวิจัย เป็นต้น โดยกิจกรรมดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้า หรือบริการ แต่เป็นการผลิตสิ่งที่เป็นวัฒนธรรมและสังคม และให้บริการแก่สังคม และไม่มีลักษณะเป็นการหารายได้เหมือนรัฐวิสาหกิจ สำหรับในประเทศไทยจะมีหน่วยงานรองรับ คือ "องค์การมหาชน"

๒.๒ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ

การจัดทําบริการสาธารณะ รัฐจะมีทางเลือกในการให้บริการใน ๒ รูปแบบหลัก คือการจัดทําบริการสาธารณะโดยรัฐ และการจัดทําบริการสาธารณะของเอกชน ซึ่งการจัดทําบริการสาธารณะโดยรัฐส่วนใหญ่นั้นจะจัดทําโดยใช้องค์กรภายในกำกับของฝ่ายบริหารในการจัดทํา ประเด็นที่เป็นปัญหาข้อถกเถียงคือสถานะขององค์กรต่างๆ ในกำกับของฝ่ายบริหารว่าเป็น "หน่วยงานของรัฐ" หรือไม่

ดังนั้น ก.พ.ร. ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ

๑. ความสัมพันธ์กับรัฐ

๑) การจัดตั้ง :

พิจารณาถึง ที่มาของการจัดตั้ง เช่น กฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้ง หากจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด ถือว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐสูง แต่หากจัดตั้งโดยการ จดทะเบียนบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน ถือว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐน้อย

๒) รูปแบบ :

พิจารณาถึง ประเภทของหน่วยงานที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง เช่น กำหนดว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ กำหนดว่าเป็นนิติบุคคล ที่มีไขส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจในกำกับของกระทรวง จะถือว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐ แต่หากกำหนดว่า เป็นนิติบุคคล เท่านั้นจะถือว่าไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐ

๓) การแต่งตั้งบุคลากรระดับสูง :

พิจารณาว่า รัฐมีอำนาจหรือบทบาทในการแต่งตั้งคณะกรรมการ และผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานนั้นๆ อย่างไร หรือไม่มีอำนาจแต่อย่างใด เช่น คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ผู้บริหารสูงสุดต้อง ผ่านการสรรหาตามระเบียบกฎหมายใด

๔) การกำกับดูแลของรัฐ :

พิจารณาว่า รัฐมีบทบาทในการกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น หรือไม่อย่างไร เช่น อำนาจในการกำกับดูแลตามกฎหมาย การดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ กำหนดนโยบาย การอนุมัติ โครงการ อำนาจยับยั้งของรัฐมนตรี อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

๒. กิจกรรม :

พิจารณาถึง กิจกรรมของหน่วยงานนั้นเป็นบริการสาธารณะหรือไม่ และเป็นบริการสาธารณะ ประเภทใด

๓. งบประมาณ/ รายได้ของหน่วยงาน การค้าประกันหนี้ :

พิจารณาถึง แหล่งที่มาของงบประมาณและหรือรายได้หลักของหน่วยงานว่ามาจากแหล่งใด เป็นเงินงบประมาณของรัฐ หรือเป็นรายได้ที่หน่วยงานได้รับจากการดำเนินกิจกรรม หรือเป็นการสมทบเงิน เข้ากองทุน เป็นต้น รวมทั้ง พิจารณาว่ารัฐค้าประกันหนี้ของหน่วยงานนั้นหรือไม่ โดยยึดพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นหลักในการพิจารณา

๔. สถานะของบุคลากร :

พิจารณาว่า บุคลากรของหน่วยงานมีสถานะอย่างไร เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายใดหรือไม่ หรือเป็นลูกจ้างพนักงานที่ใช้สัญญาจ้างตามกฎหมายแรงงาน

๕. วิธีการและระบบกฎหมายที่ใช้ในการทำกิจกรรม :

พิจารณาถึง การดำเนินกิจกรรมหลักของหน่วยงานว่า หน่วยงานต้องใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวเป็นหลักในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน หรือใช้รูปแบบของสัญญาระหว่างหน่วยงาน

๖. ความเป็นเจ้าของ และอำนาจในการบริหารจัดการ :

พิจารณาจาก ที่มาของการจัดตั้ง เงินทุนประเดิม สัดส่วนของรัฐในการถือหุ้น อำนาจตัดสินใจในการบริหารจัดการ และการมีส่วนในการครอบงำกิจการ

๒.๓ ประเภทของหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

การจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ รัฐจะจัดทำโดยใช้องค์กรภายในกำกับของฝ่ายบริหารจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ๔ ประเภทคือ

๒.๓.๑ ส่วนราชการ

๒.๓.๒ รัฐวิสาหกิจ

๒.๓.๓ องค์การมหาชน

๒.๓.๔ หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่

ซึ่งหน่วยงานแต่ละรูปแบบมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

๒.๓.๑ ส่วนราชการ

หลักการ

๑. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง(Administrative Public Service) ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ อนุมัติอนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งงานนโยบายต่างๆ

๒. ให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งกำไร

๓. ความสัมพันธ์กับรัฐ :

๑) รัฐจัดตั้ง

๒) รัฐปกครองบังคับบัญชา

๓) ใช้งบประมาณแผ่นดิน

๔) ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม

๕) บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ

- ๖) รัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน

๒.๓.๒ รัฐวิสาหกิจ

หลักการ

๑. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (Industrial and Commercial Public Services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานให้บริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่นๆ

๒. มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยงตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ แต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน ในกรณีนี้รัฐก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งควรจะแยกจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ให้ชัดเจน

๓. เป็นนิติบุคคล

๔. ความสัมพันธ์กับรัฐ

๑) รัฐจัดตั้ง

๒) ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ

๓) รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ (ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง และการให้นโยบาย)

๔) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องส่งคืนรัฐ

๕) บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ

๖) วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้อำนาจพิเศษของรัฐ เช่น เวนคืน ปักเสา พาดสาย ต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ)

การจัดประเภทของรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายจัดตั้ง

๑) จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน เป็นต้น

๒) จัดตั้งโดยพระราชกำหนด เช่น บริษัทตลาดรองสินเชื่อบุคคล จำกัด บริษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด เป็นต้น

- ๓) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น
- ๔) จัดตั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติ ได้แก่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- ๕) จัดตั้งโดยระเบียบ หรือข้อบังคับ เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง องค์การสุรา กรมสรรพสามิต โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น
- ๖) จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

อนึ่ง ก.พ.ร.มีข้อสังเกตในกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยระเบียบ หรือข้อบังคับตามข้อ ๕) นั้น ควรที่จะได้มีการปรับปรุงวิธีการจัดตั้งใหม่ โดยควรจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

๒.๓.๓ องค์การมหาชน

หลักการ

๑. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร

๒. ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร

๓. เป็นนิติบุคคล

๔. ความสัมพันธ์กับรัฐ

- ๑) รัฐจัดตั้ง
- ๒) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้
(ยกเว้นมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง)
- ๓) รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ (ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง และการให้นโยบาย)
- ๔) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ
- ๕) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- ๖) วิธีดำเนินการไม่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช้กระเบียนของทางราชการ (ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติ รวมทั้ง กรณีจัดตั้งมหาวิทยาลัย).

การจัดประเภทขององค์การมหาชน ตามกฎหมายจัดตั้ง

๑) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ปัจจุบันมีจำนวน ๒๐ แห่ง เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นต้น

๒) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เป็นต้น

ถ้าพิจารณาจากลักษณะของหน่วยงานแล้วพบว่า หน่วยงานในกำกับที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะก็คือ องค์การมหาชน เพียงแต่เป็นรูปแบบหน่วยงานที่เกิดขึ้นก่อนองค์การมหาชน มีความแตกต่างจากองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ในสามนัย คือ

(๑) การจัดตั้ง โดยหน่วยงานในกำกับจะจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะของหน่วยงานแต่ละแห่ง ขณะที่องค์การมหาชนจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) การมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากกว่าองค์การมหาชน แม้ว่าจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเช่นเดียวกับองค์การมหาชน แต่อำนาจในการบริหารจัดการเป็นของคณะกรรมการ ไม่ต้องถูกกำกับโดยหลักเกณฑ์จากคณะรัฐมนตรี เช่น สามารถกำหนดค่าตอบแทนของผู้บริหาร เบี้ยประชุมของคณะกรรมการบริหารและที่ปรึกษา ตลอดจนการกู้ยืมเงิน การลงทุน ทำได้โดยอาศัยอำนาจคณะกรรมการ ขณะที่องค์การมหาชนต้องยึดหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๗ ให้นำหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการองค์การมหาชน และหลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษาและอนุกรรมการขององค์การมหาชน ไปใช้กับหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะซึ่งมีภารกิจในการให้บริการสาธารณะเช่นเดียวกับองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ รวม ๘ แห่ง ซึ่งทำให้ลดความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนทั้งสองรูปแบบ

(๓) การจัดตั้งหน่วยงานในกำกับโดยกำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะ สืบเนื่องจากลักษณะงานนั้นๆ ต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน หรือกำกับตรวจสอบ แต่กฎหมายขององค์การมหาชนไม่เปิดโอกาสให้ ตัวอย่างเช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพ เป็นต้น

เพื่อลดภาระทางนิติบัญญัติ และการรักษามาตรฐานในการกำกับ ดูแลหน่วยงานของรัฐ ควรกำหนดเป็นหลักการว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ รวมทั้งมหาวิทยาลัยจะเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่หน่วยงานนั้น จำเป็นต้องใช้สิทธิพิเศษหรืออำนาจบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน หากไม่เข้าข่ายตามหลักการนี้ ก็ต้องจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน

นอกจากนี้ เมื่อนำหลักการจัดประเภทหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนไปทดสอบกับรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีข้อถกเถียงว่าควรจัดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนแล้ว พบว่า มีรัฐวิสาหกิจจำนวน ๑๐ แห่ง ที่ควรจัดเป็นองค์การมหาชน เนื่องจาก ประเภทของบริการสาธารณะที่ส่วนใหญ่เป็นบริการทางสังคมและวัฒนธรรม วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ไม่หารายได้ และความสัมพันธ์กับรัฐที่ส่วนใหญ่ต้องใช้งบประมาณอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบ)

๒.๓.๔ หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่

นอกจากหน่วยงานของรัฐในรูปแบบ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนแล้ว ยังมีองค์การของรัฐในรูปแบบอื่นๆ ที่มีได้ถูกจัดไว้ในรูปแบบข้างต้น ซึ่งสามารถสรุปลักษณะขององค์การเหล่านั้นได้ ดังนี้

๑) องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization)

หลักการ

เป็นหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริง โดยไม่บิดเบือน ใช้ในการกำกับตลาดเงินและตลาดทุน ตัวอย่างเช่น International Trade Commission และธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา ตลาดหลักทรัพย์ องค์การควบคุมกำกับวิทยุโทรทัศน์ของฝรั่งเศส

สำหรับในประเทศไทยเป็นหน่วยงานจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ เนื่องจากลักษณะงานต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน หรือกำกับตรวจสอบ มีสถานะเป็นนิติบุคคล ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีผู้บริหารสูงสุดทำหน้าที่บริหารงานภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดระเบียบข้อบังคับการบริหาร ในเรื่องการแบ่งส่วนงานภายในองค์การ การเงิน การบัญชี การพัสดุ บุคคล ฯลฯ ผู้ปฏิบัติงานมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น

๒) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล : เครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ

หลักการ

กองทุนที่เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากต้องการอำนาจรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อภาคเอกชนหรือประชาชน ในการสมทบเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนก็เพื่อเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ ในการดำเนินบริการสาธารณะแก่ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน การดำเนินงานของกองทุนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้นๆ

รูปแบบหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารกองทุน มี ๓ รูปแบบ คือ

- ๑) รัฐวิสาหกิจ เช่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนการเงิน
- ๒) องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ เช่น กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- ๓) ส่วนราชการ เช่น กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ

จากผลการวิเคราะห์หน่วยงานที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะตามข้อ ๑.๒ พบว่า มีหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่ไม่เข้าตามหลักเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑. สภาวิชาชีพ
๒. สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งอยู่ในกำกับหรือเป็นเครื่องมือของส่วนราชการ
๓. นิติบุคคลเฉพาะกิจ

“สภาวิชาชีพ” เป็นหน่วยงานที่มิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเฉพาะ เพื่อจัดตั้งสภาวิชาชีพ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต และรับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอน รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาชีพนั้นๆ มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐในสัดส่วนที่น้อยกว่ากรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิก รัฐมีบทบาทน้อยในการแต่งตั้งนายกสภาและเลขาธิการสภา คณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของสภาวิชาชีพตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง การดำเนินงานของสภาใช้ระบบสัญญาของกฎหมายทั่วไป เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องจริยธรรมของวิชาชีพเท่านั้นที่ใช้กฎหมายปกครอง มีรายได้ส่วนใหญ่จากการเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ จากสมาชิก แต่อาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เจ้าหน้าที่ของสภามิใช่ข้าราชการ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสภาทุกระดับ ตัวอย่างเช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม หันตแพทยสภา สภานายความ เป็นต้น

“สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งอยู่ในกำกับหรือเป็นเครื่องมือของส่วนราชการ” สถาบันภายใต้มูลนิธิ โดยส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อบริการสาธารณะทางพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม จะจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรมเฉพาะสาขาในระยะเริ่มแรก และเมื่ออุตสาหกรรมสาขานั้นๆ มีความเข้มแข็งแล้ว ภาคเอกชนจะรับภารกิจนั้นไปดำเนินการเอง

สถาบันเหล่านี้จะไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล แต่จะจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมารองรับ เป็นองค์กรรองรับด้านการเงินและในการทำนิติกรรมต่างๆ ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โครงสร้างการบริหารงาน จะบริหารงานโดยคณะกรรมการ หรือ คณะกรรมการบริหาร เป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุม ดูแล ติดตาม และประเมินผล คณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด ภาคเอกชน ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตามสัดส่วนที่เหมาะสม แยกการบริหารเป็น ๒ คณะกรรมการ คือ คณะกรรมการมูลนิธิ และคณะกรรมการบริหาร สถาบันจะมีการกำหนดกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และพัสดุ ที่แตกต่างไปจากกฎระเบียบของทางราชการ และรัฐวิสาหกิจงบประมาณที่ใช้จ่ายในการดำเนินงานมาจากรายได้ในการดำเนินงาน และงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป

ตัวอย่างของสถาบันภายใต้มูลนิธิ ได้แก่ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สถาบันเฉพาะด้าน ๗ แห่งภายใต้อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

“นิติบุคคลเฉพาะกิจ” (Special Purpose Vehicle – SPV) เป็นเครื่องมือพิเศษที่รัฐบาลไทยจัดตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนจากภาคเอกชนสำหรับโครงการสำคัญของภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ กิจกรรมของหน่วยงานจะมีลักษณะซื้อขายบริการเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน แต่ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ จึงจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเพื่อระดมทุนจากเอกชน

ความหมายของนิติบุคคลตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “นิติบุคคลเฉพาะกิจ” หมายความว่า นิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามพระราชกำหนดนี้

SPV จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดซึ่งเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจภายใต้พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในปัจจุบันมีหนึ่งหน่วยงานที่ดำเนินกิจการแล้ว คือ บริษัท ดีเอ็ด เอสพีวี จำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจในการออกและเสนอขายหลักทรัพย์ประเภทหุ้นกู้ภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ของโครงการศูนย์ราชการเท่านั้น ทั้งนี้ SPV ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะประกอบธุรกิจอื่นใด

๓. ประเด็นเสนอคณะรัฐมนตรี

เพื่อประโยชน์ในการจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐ จึงขอเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามติให้ความเห็นชอบ ในประเด็นเรื่องการจัดแบ่งประเภทหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ ตาม ๒.๒

๒. หลักการจัดแบ่งประเภทหน่วยงานของรัฐ ออกเป็น ๔ ประเภท คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ตาม ๒.๓

๓. การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน ควรมีเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

๓.๑ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่รัฐวิสาหกิจนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐ บังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้ หรือกรณีที่จะจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัดก็ให้ดำเนินการจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด

๓.๒ การจัดตั้งองค์การมหาชนโดยทั่วไป ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่องค์การมหาชนนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐ บังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้

ข้อเสนอการจัดรัฐวิสาหกิจบางแห่งเป็นองค์การมหาชน

เมื่อนำหลักการจัดประเภทหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนไปทดสอบกับรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีข้อถกเถียงว่าควรจัดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนแล้ว พบว่า มีรัฐวิสาหกิจจำนวน ๑๐ แห่ง ที่ควรจัดเป็นองค์การมหาชน เนื่องจาก พิจารณาจากประเภทของบริการสาธารณะที่ส่วนใหญ่เป็นบริการทางสังคมและวัฒนธรรม วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ไม่หารายได้ และความสัมพันธ์กับรัฐ ที่ส่วนใหญ่ต้องใช้งบประมาณอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก ได้แก่

- องค์การสวนสัตว์
- สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
- สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- การกีฬาแห่งประเทศไทย
- สถาบันการบินพลเรือน
- องค์การสวนพฤกษศาสตร์
- องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ
- องค์การจัดการน้ำเสีย
- องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

รายละเอียดปรากฏตามตาราง ดังต่อไปนี้

ตารางแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่ควรจำแนกเป็นองค์การมหาชน

รายชื่อ	กฎหมายจัดตั้ง	ประเภทของบริการสาธารณะ		วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	งบประมาณ/ทุน ในการดำเนินงาน	
		เชิงพาณิชย์	เชิงสังคม		เลี้ยงตัวเองได้	ใช้เงินงบประมาณ
๑. องค์การสวนสัตว์	พ.ร.ฎ.จัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ออกตามความใน พ.ร.บ.จัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖		/	วัตถุประสงค์การจัดตั้ง เพื่อส่งเสริมรวบรวมสัตว์นานาชนิด และจัดให้มีการบำรุงพันธุ์สัตว์ จัดบริการสาธารณะเพื่อเป็นที่พักผ่อนของประชาชน		ปี ๒๕๕๐ เงินงบประมาณ = ๕๖๕ ล้านบาท ไม่มีเงินนอกงบประมาณ
๒. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓	/		วัตถุประสงค์การจัดตั้ง เพื่อดำเนินกิจการสงเคราะห์การทำสวนยาง		ปี ๒๕๕๐ เงินงบประมาณ = ๘.๖๒ ล้านบาท ไม่มีเงินนอกงบประมาณ
๓. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	พ.ร.บ.สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒		/	วัตถุประสงค์การจัดตั้ง เพื่อริเริ่ม ดำเนินการวิจัยและให้บริการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจและสังคม ให้แก่หน่วยงานของรัฐและวิสาหกิจเอกชน		ปี ๒๕๕๐ เงินงบประมาณ = ๗๔๘ ล้านบาท เงินนอกงบประมาณ ๙๓.๗ ล้านบาท
๔. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.)	พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒		/	วัตถุประสงค์การจัดตั้ง เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว		ปี ๒๕๕๐ เงินงบประมาณ = ๔,๐๔๓ ล้านบาท ไม่มีเงินนอกงบประมาณ

รายชื่อ	กฎหมายจัดตั้ง	ประเภทของบริการสาธารณะ		วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	งบประมาณ/ทุน ในการดำเนินงาน	
		เชิงพาณิชย์	เชิงสังคม	เพื่อการส่งเสริม / ไม่แสวงหารายได้	เลี้ยงตัวเองได้	ใช้เงินงบประมาณ
๕. การกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.)	พ.ร.บ.การกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘		/	วัตถุประสงค์การจัดตั้ง เพื่อส่งเสริมการกีฬา เป็นศูนย์กลางในการประสานงานเกี่ยวกับกีฬา		ปี ๒๕๕๐ เงินงบประมาณ = ๒,๙๑๗ ล้านบาท ไม่มีเงินนอกงบประมาณ
๖. สถาบันการบินพลเรือน	พ.ร.ฎ.จัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๔ ออกตามความใน พ.ร.บ.จัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๓๖		/	วัตถุประสงค์การจัดตั้ง เพื่อดำเนินการผลิตบุคลากรทางด้านการบิน และดำเนินกิจการเกี่ยวกับบริการช่างอากาศยาน บริการอากาศยาน และกิจการอื่นเกี่ยวกับกิจการการบินเพื่อประโยชน์ในการผลิตบุคลากรดังกล่าว	มีเงินรายได้มากกว่ารายได้จากเงินประมาณ ปี ๒๕๕๐ เงินงบประมาณ ๒๓๖ ล้านบาท เงินรายได้ ๖๘๖ ล้านบาท	
๗. องค์การสวนพฤกษศาสตร์	พ.ร.ฎ.จัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกตามความใน พ.ร.บ.จัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๓๖		/	วัตถุประสงค์การจัดตั้ง เพื่อรวบรวมพรรณไม้ต่าง ๆ ศึกษา ค้นคว้า ผูกอบรมวิจัย เผยแพร่ แลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการพฤกษศาสตร์		ปี ๒๕๕๐ เงินงบประมาณ = ๙๕ ล้านบาท ไม่มีเงินนอกงบประมาณ
๘. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ	พ.ร.ฎ.จัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ		/	วัตถุประสงค์การจัดตั้ง เพื่อส่งเสริมและแสดงกิจกรรมหรือผลงาน		ปี ๒๕๕๐ เงินงบประมาณ = ๓๕๙ ล้านบาท

รายชื่อ	กฎหมายจัดตั้ง	ประเภทของบริการสาธารณะ		วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	งบประมาณ/ทุน ในการดำเนินงาน	
		เชิงพาณิชย์	เชิงสังคม	เพื่อการส่งเสริม / ไม่แสวงหารายได้	เลี้ยงตัวเองได้	ใช้เงินงบประมาณ
	พ.ศ. ๒๕๓๘ ออกตามความใน พ.ร.บ.จัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๓๖			สิ่งประดิษฐ์ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้ความรู้และความบันเทิงแก่ประชาชน ส่งเสริมการวิจัย และการให้บริการด้านวิชาการและนิทรรศการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแก่หน่วยงานของรับและเอกชน		ไม่มีเงินนอกงบประมาณ
๙. องค์การจัดการน้ำเสีย	พ.ร.ฎ.จัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. ๒๕๓๘ ออกตามความใน พ.ร.บ.จัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๓๖		/	วัตถุประสงค์การจัดตั้ง เพื่อจัดให้มีระบบน้ำเสยรวมสำหรับการบำบัดน้ำเสียภายในเขตพื้นที่จัดการน้ำเสีย รวมทั้งบริการหรือกิจกรรมต่อเนื่องที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำเสีย		ปี ๒๕๕๐ เงินงบประมาณ = ๑๒๖ ล้านบาท ไม่มีเงินนอกงบประมาณ
๑๐. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.)	พ.ร.ฎ.จัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ออกตามความใน พ.ร.บ.จัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๓๖	/		วัตถุประสงค์การจัดตั้ง เพื่อเป็นแหล่งกลางในการซื้อขายผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร และสินค้าอื่น ๆ ดำเนินการพยุราคาผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ส่งเสริมให้สถาบันเกษตรกรดำเนินการค้า ส่งเสริม		ปี ๒๕๕๐ เงินงบประมาณ = ๘.๘๒๒ ล้านบาท ไม่มีเงินนอกงบประมาณ

รายชื่อ	กฎหมายจัดตั้ง	ประเภทของบริการสาธารณะ		วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	งบประมาณ/ทุน ในการดำเนินงาน	
		เชิงพาณิชย์	เชิงสังคม	เพื่อการส่งเสริม / ไม่แสวงหารายได้	เลี้ยงตัวเองได้	ใช้เงินงบประมาณ
				ให้มีการปรับปรุงคุณภาพ มาตรฐานและการผลิต ผลผลิตทางการเกษตรให้ตรงกับความต้องการของตลาดดำเนินการในฐานะตัวแทนของรัฐบาลและกระทรวง ทบวง กรม เพื่อจัดหาปัจจัยในการผลิตและเครื่องอุปโภคและบริโภค จำหน่ายให้แก่เกษตรกรในราคาอันสมควร		



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงาน ก.พ.ร. กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ โทร. ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๔๐

ที่

พร ๑๑๑.๑/ว๗

วันที่

๙ มีนาคม ๒๕๕๐

เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

เรียน รองนายกรัฐมนตรี (นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์) ประธาน ก.พ.ร. ผ่านรัฐมนตรีประจำสำนัก
นายกรัฐมนตรี (คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์) รองประธาน ก.พ.ร.

ตามที่ ก.พ.ร. ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ตามที่ อ.ก.พ.ร.เฉพาะกิจเกี่ยวกับการกำหนดหลักการ จัดและพัฒนาระบบราชการเสนอ พร้อมทั้งได้มีมติให้สำนักงาน ก.พ.ร. นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามีมติให้ความเห็นชอบ ในประเด็นเรื่องการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ
๒. หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ออกเป็น ๔ ประเภท คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่
๓. การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน ควรมีเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้
 - ๓.๑ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่รัฐวิสาหกิจนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้ หรือกรณีที่จะจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัดก็ให้ดำเนินการจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด
 - ๓.๒ การจัดตั้งองค์การมหาชนโดยทั่วไป ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่องค์การมหาชนนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุมัติให้นำเรื่องหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐตามบันทึกที่แนบท้ายนี้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

(นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์)

รองนายกรัฐมนตรี

ปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรี