

## บทที่ 5

### ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดองค์กร

#### เพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย

การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นจัดว่าเป็นภารกิจลำดับแรกของรัฐซึ่งเมื่อพิจารณาถึงองค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทยในปัจจุบันก็พบว่า สามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ องค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน

เดิมนั้น รัฐเป็นผู้ “ผูกขาด” การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติไว้แต่เพียงผู้เดียว โดยอาศัยเหตุผลด้านความมั่นคงและสวัสดิภาพของประชาชนเป็นที่ตั้ง การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของไทยเริ่มมีความชัดเจนขึ้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบราชการใหม่โดยมีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นส่วนราชการในรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงธรรมการ กระทรวงนครบาล เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทั้งทางการเมือง การทหาร และทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทกึ่งราชการขึ้นจำนวนหนึ่ง เช่น บริษัทข้าวไทย บริษัทไทยเรือดินทะเล ธนาคารมณฑล เป็นต้น ซึ่งธุรกิจต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังนำระบบราชการมาใช้ในการดำเนินงานจนกระทั่งสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของกิจการของรัฐบาลขึ้นมาเป็นจำนวนมากเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แต่รัฐวิสาหกิจทั้งหลายถูก “ควบคุม” โดยระบบราชการ แม้ในระยะเวลาประมาณสิบห้าปีที่ผ่านมาเริ่มมีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนก็อยู่ภายใต้การ “ควบคุม” อย่างเข้มงวดโดยระบบราชการอีกเช่นกัน ต่อมาเมื่อรัฐมีภารกิจที่หลากหลายขึ้น จึงได้สร้างทางเลือกในการจัดองค์กรที่มีใช้ส่วนราชการและมีใช้รัฐวิสาหกิจเพื่อเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ องค์กรเหล่านี้แบ่งออกได้เป็น องค์กรของรัฐประเภทพิเศษ องค์กรมหาชน และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติก็มิได้จำกัดอยู่กับองค์กรภาครัฐเพียงอย่างเดียว เมื่อรัฐเล็งเห็นว่าเอกชนมีความพร้อมในการเข้ามา “ร่วม” จัดทำบริการสาธารณะรัฐก็จะมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่เอกชนผ่านรูปแบบการให้สัมปทานแก่เอกชนไปจัดทำ รวมไปถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอันเป็นการ “เปลี่ยนความเป็นเจ้าของ” ในรัฐวิสาหกิจจากที่เป็นของรัฐไปเป็นของเอกชน

สาระสำคัญในบทนี้จะนำเสนอถึงการจัดองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยจะแยกพิจารณาผ่านองค์กรภาครัฐฝ่ายหนึ่งและพิจารณาผ่านองค์กรภาคเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง

## 5.1 รัฐเป็นผู้ผูกขาดและดำเนินการจัดทำด้วยองค์กรของตนเอง

การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นมีมาตั้งแต่โบราณกาลแล้ว โดยในสมัยอยุธยา พระมหากษัตริย์ได้สร้างระบบการบริการราชการแผ่นดินที่เรียกว่า “จตุสดมภ์” ซึ่งเป็นระบบที่รับอิทธิพลมาจากเขมร จตุสดมภ์ประกอบด้วยเสนาบดี 4 ตำแหน่ง ได้แก่ เสนาบดีเวียง มีหน้าที่ในการปกครองท้องที่ รักษาความสงบเรียบร้อย เสนาบดีวังมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการราชสำนัก เสนาบดีคลังมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการเรื่องภาษีอากร การคลังและการใช้จ่ายเงินราชการ และสุดท้าย เสนาบดีนา มีหน้าที่รักษานาหลวง เก็บภาษีนาและรักษาเสบียงอาหารสำหรับพระนครและพระราชวัง แนวคิดของระบบจตุสดมภ์ถูกใช้เรื่อยมาจวบจนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์มีพระราชดำริให้ปฏิรูประบบราชการใหม่เนื่องจากระบบที่ใช้อยู่เดิมไม่ตอบสนองต่อสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนไป อีกทั้งยังมีพระราชประสงค์ที่จะพัฒนาราชอาณาจักรสยามในหลาย ๆ ด้านให้ทัดเทียมอารยประเทศ<sup>202</sup> พระองค์จึงได้โปรดให้มีการจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าวิธีการจัดทำบริการสาธารณะของไทยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นเริ่มต้นมาจากการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการก่อน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองทั้งหลายมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและในขณะเดียวกันหน่วยราชการนั้น ๆ ก็จะมี “ผูกขาด” การจัดทำบริการสาธารณะไว้แต่เพียงผู้เดียว ต่อมาเมื่อคณะราษฎรได้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้วางรูปแบบใหม่ในการจัดบริการสาธารณะ จึงเกิด “รัฐวิสาหกิจ” หรือ “บริษัทกิจการราชการ” ขึ้น โดยรัฐถือหุ้นข้างมากและทำหน้าที่เป็นผู้บริหารองค์กรนั้น ๆ ครั้นเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง จอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นผู้นำประเทศในเวลานั้นเกรงว่า หากไม่รีบตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะและสาธารณูปโภคพื้นฐานจะทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนได้ การนี้ส่งผลให้ในช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สองจวบจน พ.ศ. 2500 ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจมากที่สุดในประวัติศาสตร์ กระนั้น รัฐวิสาหกิจที่ถูกตั้งขึ้นต่างก็ถูกควบคุมโดยระบบ “ราชการ” การควบคุมอันเข้มงวดโดยระบบราชการนี้เองก็ส่งผลกระทบต่อทำให้บริการและการบริหารกิจการเกี่ยวกับบริการสาธารณะเป็นอย่างมาก จนอาจกล่าวได้ว่าการบริการสาธารณะในประเทศไทยนั้นอยู่ภายใต้การ “ผูกขาด” โดยระบบราชการ<sup>203</sup>

<sup>202</sup> รายละเอียดความเป็นมาในการจัดให้มีบริการสาธารณะ โปรดดูบทที่ 3 ความเป็นมาในการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

<sup>203</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2552), หน้า 338.

ในทางทฤษฎีนั้น บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาจากลักษณะสำคัญ 2 ประการ<sup>204</sup> ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** คือบริการสาธารณะที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องมีองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและ **ประการที่สอง** คือบริการสาธารณะที่รัฐเท่านั้นที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด กล่าวคือ เป็นกิจการที่ต้องอาศัยงบประมาณและวิธีการในการดำเนินการระดับสูง จึงต้องใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินการเพื่อเหตุผลในเรื่องของความประหยัด

จากหลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวสามารถสรุปโดยสังเขปได้ว่าบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐในปัจจุบันจะเป็นบริการสาธารณะที่เป็นตอบสนองภารกิจพื้นฐาน (primary function) ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

ก. หน้าที่ในการป้องกันประเทศเพื่อให้เกิดความสงบสุขและความมั่นใจแก่ประชาชนของรัฐที่จะได้รับการคุ้มครองจากฝ่ายปกครองว่าจะไม่ถูกรัฐอื่นเข้ามารุกรานทำลายล้างชีวิตและทรัพย์สิน เช่น กิจการทหารหรือตำรวจตระเวนชายแดน รวมทั้งอำนาจในการประกาศสงครามกับรัฐอื่นด้วย

ข. หน้าที่ในด้านการรักษาความสงบภายใน จะต้องจัดให้มีระบบกระบวนการยุติธรรมและระบบควบคุมสังคม (social control) ให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเยียวยาเมื่อถูกละเมิดหรือรบกวนสิทธิของประชาชนในรัฐซึ่งต้องดำเนินการคาบเกี่ยวกันในท้องถิ่นแต่ละแห่งทั่วประเทศ เช่น กิจการตำรวจซึ่งจำเป็นต้องมีการดำเนินการคาบเกี่ยวกันหลายๆ พื้นที่ แต่ไม่รวมถึงกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น เช่น กิจการตำรวจท้องถิ่น เป็นต้น

ค. หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐมีอำนาจในการจัดทำ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับเงินตราและการรักษาเสถียรภาพของเงินตรา เป็นต้น

ง. หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการด้านการทูต เป็นต้น

นอกจากภารกิจพื้นฐาน (primary function) 4 ประการข้างต้นแล้ว อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐยังหมายรวมถึงหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง (secondary function) ซึ่งโดยทั่วไปภารกิจลำดับรองนี้ รัฐสามารถกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

<sup>204</sup> สิริพร มณีภักดิ์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 26 – 27.

ดำเนินการได้ หากภารกิจนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น แต่หากภารกิจนั้นเป็นการดำเนินกิจการที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ก็ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จัดทำ เช่น กิจการไปรษณีย์ การสื่อสาร การคมนาคมประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากจะแบ่งแยกรูปแบบในการจัดบริการสาธารณะตามภาระหน้าที่แล้ว หากพิจารณาถึงรูปแบบของบริการสาธารณะโดยใช้เกณฑ์องค์กรเป็นตัวกำหนดรูปแบบในการจัดบริการสาธารณะ เราก็จะสามารถแบ่งรูปแบบในการจัดบริการสาธารณะในกรณีของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองออกเป็น 3 ลักษณะ อันได้แก่ ลักษณะที่หนึ่งรัฐมอบอำนาจให้ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้จัดทำ ลักษณะที่สองรัฐตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นผู้จัดทำ ลักษณะที่สามรัฐตั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นขึ้นมาจัดทำ

### 5.1.1 กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้จัดทำ

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยกระทรวง ทบวง กรม จะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเองโดยบริหารจัดการทั้งการงบประมาณ การบุคคล และการบริหาร โดยในสมัยโบราณประเทศไทยได้ใช้ระบบราชการมาจัดทำบริการสาธารณะหรือการบริหารงานปกครองประเทศซึ่งในขณะนั้นมีได้แยกว่าเป็นกิจการฝ่ายทหารหรือกิจการฝ่ายพลเรือน จวบจนล่วงเข้าสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ก็ได้มีการปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการ ทรงดำริให้แยกภารกิจของฝ่ายทหารออกจากภารกิจฝ่ายพลเรือน แล้วทรงพัฒนาปรับปรุงระบบราชการตามอย่างสากลมาจนถึงปัจจุบัน<sup>205</sup> ในปัจจุบันโครงสร้างของระบบราชการหรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปรากฏในกฎหมายสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กระทรวง ทบวง กรม มีลักษณะเป็น “ส่วนราชการ” ซึ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบการทำงานที่เป็นแบบแผน มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาตามความชำนาญเพื่อความเหมาะสม มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างแจ่มชัด มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงาน โดยมีวินัยควบคุมความประพฤติของราชการ เป็นต้น

#### 5.1.1.1 กระทรวง

สำหรับการจัดองค์กรภายในกระทรวงนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 บัญญัติให้กระทรวงมีส่วนราชการภายใน ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี

<sup>205</sup> วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม, “การจัดระบบองค์กรมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 33 – 34.

สำนักงานปลัดกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และหากกระทรวงใดมีความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนราชการเพื่อจัดทำนโยบายและแผน กำกับ เร่งรัด และติดตามนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง ก็สามารถขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งสำนักนโยบายและแผนเป็นส่วนราชการภายในขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ ในกระทรวงมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อนุมัติ โดยจะให้ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้<sup>206</sup> นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาในทางนโยบายแล้วในกระทรวงก็ยังมีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง ข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงและสำนักงานปลัดกระทรวง ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงจะมีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย แต่ถ้าหากกระทรวงใดมีการจัดกลุ่มภารกิจจะให้ มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้ หรือถ้าหากกระทรวงใดมีการกิจเพิ่มขึ้นก็อาจมีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นได้ตามกระบวนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย<sup>207</sup>

สำนักงานรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขานุการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง<sup>208</sup> ส่วนสำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวงและราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ<sup>209</sup>

ในปัจจุบันหน่วยงานในประเทศไทยที่มีฐานะเป็นกระทรวง มีจำนวนรวม 20 กระทรวง ได้แก่<sup>210</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์

<sup>206</sup> มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>207</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>208</sup> มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>209</sup> มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>210</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม สำหรับอำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการภายในของ 20 กระทรวงข้างต้นนั้น มีรายละเอียดได้แก่<sup>211</sup>

(1) **สำนักนายกรัฐมนตรี** พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 กำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมายและการพัฒนากฎหมาย การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติการกิจพิเศษและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือที่มีได้อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ<sup>212</sup> สำหรับการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีส่วนราชการรวม 12 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

(2) **กระทรวงกลาโหม** มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงกลาโหม ส่วนการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมนั้น มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น ซึ่งต่อมาก็ได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 มาตรา 10 กำหนดให้กระทรวงกลาโหมประกอบด้วย 4 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมราชองครักษ์ กองทัพอากาศ กองทัพบก กองทัพไทย หนึ่งในกองทัพไทยนั้น พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551

<sup>211</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 87 – 100.

<sup>212</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

มาตรา 17 ได้กำหนดให้กองทัพไทยประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่คือ กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ

(3) กระทรวงการคลัง มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรับผูกกร กิจการหารายได้ของรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนา รัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงการคลังนั้นเป็นไปตาม มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้กระทรวงการคลังมีส่วนราชการรวม 10 ส่วนราชการ ดังนี้ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมธนารักษ์ กรมบัญชีกลาง กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร สำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(4) กระทรวงการต่างประเทศ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการ ต่างประเทศ และราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการ ต่างประเทศหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงการต่างประเทศนั้นเป็นไปตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศมีส่วนราชการรวม 14 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการกงสุล กรมพิธีการทูต กรมยุโรป กรมวิเทศสหการ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมสารนิเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กรมอาเซียน กรมเอเชียตะวันออก กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา

(5) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกีฬา การศึกษาด้านกีฬานันทนาการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการ ท่องเที่ยวและกีฬาหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬานั้นเป็นไปตาม มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงการ

ท่องเที่ยวและกีฬามีส่วนราชการรวม 4 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

(6) **กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์** มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นั้นเป็นไปตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีส่วนราชการรวม 5 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

(7) **กระทรวงเกษตรและสหกรณ์** มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นไปตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีส่วนราชการรวม 13 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมชลประทาน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

(8) **กระทรวงคมนาคม** มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงคมนาคม

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงคมนาคมนั้นเป็นไปตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงคมนาคมมีส่วน

ราชการรวม 8 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการขนส่งทางน้ำ และพาณิชย์นาวี กรมการขนส่งทางบก กรมการขนส่งทางอากาศ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

**(9) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป่าไม้ การสงวน อนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีส่วนราชการรวม 11 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**(10) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร** มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริม พัฒนา และดำเนินกิจการเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร การอุดมศึกษา และการสถิติ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นไปตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีส่วนราชการรวม 5 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมไปรษณีย์โทรเลข กรมอุดมศึกษา สำนักงานสถิติแห่งชาติ

**(11) กระทรวงพลังงาน** มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงพลังงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนาและบริหารจัดการพลังงาน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพลังงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพลังงาน

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงพลังงานเป็นไปตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงพลังงานมีส่วน

ราชการรวม 6 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

(12) **กระทรวงพาณิชย์** มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้า ธุรกิจบริการทรัพย์สินทางปัญญา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพาณิชย์

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงพาณิชย์เป็นไปตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้กระทรวงพาณิชย์ มีส่วนราชการรวม 8 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมส่งเสริมการส่งออก

(13) **กระทรวงมหาดไทย** มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัยและการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงมหาดไทยเป็นไปตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย มีส่วนราชการรวม 8 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(14) **กระทรวงยุติธรรม** มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมเสริมสร้างและอำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม

การจัดระเบียบภายในกระทรวงยุติธรรมเป็นไปตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงยุติธรรมมีส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมคุมประพฤติ กรมคุ้มครองสิทธิและ

เสรีภาพ กรมบังคับคดี กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานกิจการยุติธรรม สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้กระทรวงยุติธรรมยังมีส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีโดยตรงอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

**(15) กระทรวงแรงงาน** มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงแรงงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและคุ้มครองแรงงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงแรงงาน

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงแรงงานเป็นไปตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงแรงงาน มีส่วนราชการรวม 6 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคม

**(16) กระทรวงวัฒนธรรม** มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงวัฒนธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงวัฒนธรรมเป็นไปตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงวัฒนธรรม มีส่วนราชการรวม 6 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา กรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย

**(17) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี** มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริมและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นไปตาม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีส่วนราชการรวม 4 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมวิทยาศาสตร์บริการ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

**(18) กระทรวงศึกษาธิการ** มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุน

ทรัพยากรเพื่อการศึกษาส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการนั้น มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งต่อมาก็ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 10 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีส่วนราชการรวม 6 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

**(19) กระทรวงสาธารณสุข** มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงสาธารณสุขเป็นไปตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขมีส่วนราชการรวม 10 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการแพทย์ กรมควบคุมโรค กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กรมสุขภาพจิต กรมอนามัย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

**(20) กระทรวงอุตสาหกรรม** มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาผู้ประกอบการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

การจัดระเบียบราชการภายในกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นไปตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงอุตสาหกรรม มีส่วนราชการรวม 9 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และมีส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีโดยตรงอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

### 5.1.1.2 ทบวง

ในกรณีที่ส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางซึ่งโดยสภาพและปริมาณของงานไม่เหมาะสมที่จะตั้งเป็นกระทรวง รัฐสามารถจัดตั้งส่วนราชการนั้นในรูปแบบทบวงได้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้ทบวงมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทบวงสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภท ประเภทแรกได้แก่ทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง และประเภทที่สองได้แก่ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง<sup>213</sup> ในกรณีที่ทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงกฎหมายจัดตั้งทบวงจะระบุการสังกัดไว้ในพระราชบัญญัติ หากไม่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งทบวงก็จะมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง<sup>214</sup> อย่างไรก็ตามในปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามี การแบ่งส่วนราชการเป็นทบวงแต่อย่างใด ทบวงสุดท้ายที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ได้แก่ “ทบวงมหาวิทยาลัย” ซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็น “สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา” สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

### 5.1.1.3 กรม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมไว้ว่า มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแห่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม โดยในกรมหนึ่งมีอธิบดีหนึ่งคนเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะมีรองอธิบดีเพื่อช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้

กรมอาจแบ่งส่วนราชการได้เป็น 2 ประเภทคือ<sup>215</sup> สำนักงานเลขานุการกรมและกอง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง โดยสำนักงานเลขานุการกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรมและราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใด โดยเฉพาะ มีเลขานุการกรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการกรม<sup>216</sup> ส่วนกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองหรือส่วนราชการอื่นนอกเหนือจากนั้น ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นนอกจากนั้น เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ<sup>217</sup>

<sup>213</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>214</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>215</sup> มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>216</sup> มาตรา 33 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>217</sup> มาตรา 33 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534



อย่างไรก็ดี ยังมีบริการสาธารณะจำนวนหนึ่งที่ทำโดยส่วนราชการที่มีได้สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงใด ๆ โดยมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีส่วนราชการซึ่งไม่อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงใด ๆ ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 8 แห่ง ได้แก่

(1) สำนักราชเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลขานุการในพระองค์ พระมหากษัตริย์

(2) สำนักพระราชวัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการพระราชวัง ตลอดจนดูแล รักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์

(3) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการ พระพุทธศาสนา ส่งเสริมพัฒนาพระพุทธศาสนาและดูแลรักษาศาสนสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยคณะ สงฆ์ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(4) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจาก พระราชดำริ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริตามที่ กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(5) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัย และอำนาจ หน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(6) ราชบัณฑิตยสถาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้นคว้า วิจัย และเผยแพร่ทาง วิชาการและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(7) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(8) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการ รุกระงับ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ส่วนราชการทั้งหมดทั้ง 8 แห่งข้างต้นมีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของ นายกรัฐมนตรี เว้นแต่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่อยู่ในบังคับบัญชาของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

นอกจากรัฐจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติโดยผ่านทางส่วนราชการใน กระทรวง ทบวง กรม แล้ว รัฐก็ยังสามารถกระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ ราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ได้อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อ ตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ อีกทั้ง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง โดยใน ด้านการจัดการบุคลากรนั้น เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะ

กระจายกันออกไปประจำการตามเขตการปกครอง ส่วนในด้านการเบิกจ่ายงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนภูมิภาคนั้นก็จะเป็นเบิกจ่ายจากงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้นเอง<sup>218</sup>

### 5.1.2 ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อจัดทำ<sup>219</sup>

รัฐวิสาหกิจ ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อสร้างความคล่องตัวให้กับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ และแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดหลาย ๆ ประการที่เกิดจากระบบราชการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่างๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งระบบราชการก็ไม่เหมาะสมสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้รัฐจึงตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแตกต่างจากระบบราชการเพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หากพิจารณาโดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจ (public enterprise) มีลักษณะเฉพาะของตนเองดังนี้ คือ<sup>220</sup>

ก. มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล

ข. มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

ค. เนื่องจากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ยิ่งกว่าบุคคลอื่นๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนอาจไม่เคยใช้บริการเลย ดังนั้น องค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือ เรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตน โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ

ง. รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วในเวลา ที่รัฐก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาก็จะให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นจึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เงินรั่วไหลหรือใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

<sup>218</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2552), หน้า 148.

<sup>219</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2552), หน้า 238 – 261.

<sup>220</sup> ชาวุฒิชัย แสงวงศ์, องค์กรมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ : หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2549), หน้า 99 – 100.

### 5.1.2.1 เหตุผลในการตั้งรัฐวิสาหกิจ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นต่างก็มีเหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันไป ทั้งนี้ผู้จัดตั้งอาจอ้างเหตุผลด้านเศรษฐกิจ การคลัง ความมั่นคง ซึ่งในบางกรณีก็เป็นเรื่องทางสังคม และวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามการที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดรัฐวิสาหกิจหนึ่งอาจอ้างเหตุผลหลายประการรวมกันก็ได้ กระนั้นเหตุผลในการมีรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยสามารถแยกเป็น 2 กรณี คือ เหตุผลทั่วไปและเหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย

(1) **เหตุผลทั่วไป** มูลเหตุในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่พบในหลาย ๆ ประเทศรวมทั้งในประเทศไทยด้วยนั้น มีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ คือ

(1.1) **เพื่อหารายได้** ในบางกรณีรัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมบางประเภทเพื่อหารายได้เข้ารัฐ โดยตรงแทนที่จะปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการนั้นและเรียกเก็บภาษีกิจการบางประเภทที่รัฐสามารถเรียกค่าตอบแทนในอัตราที่สูงเพื่อให้มีรายได้มากขึ้นนั้น รัฐจะกำหนดให้เป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการแต่ผู้เดียวหรือเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ เพื่อกันมิให้เอกชนเข้ามาแข่งขัน รัฐจะได้อำนาจกำหนดอัตราค่าตอบแทนได้ตามต้องการ อาทิเช่น การผลิตสุรยาสูบ สลากกินแบ่งและไฟ เป็นต้น

ส่วนกิจการที่รัฐเห็นว่า**ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องผูกขาด** รัฐก็จะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการแข่งขันได้ แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ดำเนินการเองด้วยเพื่อหารายได้ เช่น การจัดตั้งการกีฬาแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถหารายได้จากกีฬาต่างๆ ตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 เป็นต้น

(1.2) **เพื่อความมั่นคงของประเทศ** กิจการบางประเภทอาจมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและของประชาชน หากปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการ อาจมีการร่วมมือผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ และเรียกค่าตอบแทนในสินค้าหรือบริการได้ตามอำเภอใจสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคโดยรวม อาทิกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท หรือในบางกรณีก็มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ ดังเช่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงปี พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487 ได้มีนโยบายหลักว่า “วัตถุหรือผลิตภัณฑ์สิ่งใด หากไม่รีบตั้งองค์การจัดทำขึ้นมาแล้วจะเกิดความขาดแคลน ก็จัดตั้งองค์การผลิตวัตถุนั้นขึ้นก่อน” และเพื่อให้เกิดความแน่นอน รัฐบาลจะเข้าประกอบกิจการในการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงครามทุกชนิด<sup>221</sup> อาทิเช่น องค์การเบตเตอร์ (พ.ศ. 2498) องค์การแก้ว

<sup>221</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 53-54.

(พ.ศ. 2498) องค์การพอกหนัง (พ.ศ. 2498) องค์การเชื้อเพลิง (พ.ศ. 2503) ซึ่งถือว่าเป็นยุทธปัจจัยของกองทัพในยามสงคราม

นอกจากนั้นลัทธิ “ชาตินิยม” ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็เป็นแรงผลักดันอย่างหนึ่งในการรัฐต้องเข้ามาดำเนินการบางอย่างด้วยตนเอง เนื่องจากไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมที่สำคัญ ซึ่งอาจเข้ามามีอิทธิพลจนสามารถมีอำนาจทางเศรษฐกิจ

**(1.3) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท** การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐที่จะต้องจัดให้มีเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในประเทศ ในอดีตรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐอันได้แก่การรักษาความมั่นคง การดูแลความสงบเรียบร้อยและการรักษาความปลอดภัย รวมทั้งการจัดระบบการระงับข้อพิพาทต่างๆ เป็นต้น ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนาขึ้น รัฐก็ขยายขอบเขตภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของตนให้กว้างขวางออกไป เช่น การจัดให้มีระบบการศึกษา การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

**(1.4) เพื่อทำจัดสาธารณูปโภค** กิจการสาธารณูปโภคเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการและด้วยเหตุผลที่ประชาชนในสังคมมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน การจัดทำสาธารณูปโภคที่คิดค่าบริการตามลักษณะการจัดการเชิงธุรกิจอาจทำให้ประชาชนบางส่วนไม่มีโอกาสในการใช้บริการเหล่านั้น ประกอบกับปัญหาด้านต้นทุนในการดำเนินงาน จุดคุ้มทุน และผลตอบแทนเช่นเดียวกับกิจการสาธารณูปโภคที่ทำให้เอกชนไม่สนใจเข้ามาดำเนินการ ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการใช้บริการ รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเองและเรียกเก็บอัตราค่าบริการในระดับที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ เช่น การจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อสร้างทางรถไฟและเดินรถไฟไปในพื้นที่ภาคต่างๆ ของประเทศหรือการจัดตั้งกรมไปรษณีย์และโทรเลขเพื่อให้การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักอีกประการ คือ เป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองในภูมิภาคให้เข้ามาสู่ส่วนกลาง หรือการจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพที่มีการให้เหตุผลไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 ดังนี้ “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในกรุงเทพมหานครต้องโดยสารรถประจำทาง จึงจำเป็นที่จะต้องจัดการระบบการขนส่งโดยสารรถประจำทางในกรุงเทพมหานครให้ดำเนินการไปโดยมีประสิทธิภาพและมีระเบียบ เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรคับคั่งและเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น ในการจัดระบบการขนส่งดังกล่าว สมควรที่รัฐจะเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดทำ โดยจัดตั้งเป็นองค์การของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ขึ้น”

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93 ตอนที่ 93 ตอนที่ 103 วันที่ 20 สิงหาคม 2519)

(2) เหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย ในบางครั้งจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอาจเกิดขึ้นมาโดยมิได้มีความมุ่งหมายที่จะให้กิจการนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ระดับชั้นทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือความต้องการให้รัฐวิสาหกิจมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจถือว่าเป็นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจด้วย “วัตถุประสงค์ชั่วคราว” เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายที่วางไว้ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในลักษณะดังกล่าว ดังนี้

(2.1) รัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นเนื่องจากการยึดทรัพย์สินกิจการเมือง การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้ของประเทศไทยมีอยู่เพียงแห่งเดียว คือบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐบาลมิได้มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งให้เป็นรัฐวิสาหกิจแต่ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด กลายสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจเมื่อรัฐทำการยึดทรัพย์สินของผู้ถือหุ้นและมีผลทำให้รัฐเข้าไปถือหุ้นในบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัดเกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งส่งผลให้บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัดมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจโดย “ไม่ตั้งใจ”

บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัดก่อตั้งเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ในชื่อบริษัท ประกันภัยเอเชียติก จำกัด ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2496 โดยมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่ คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และท่านผู้บัญชาการทหารอากาศ ธนะรัชต์ หลังจากมีการยึดทรัพย์สินบุคคลทั้งสองในปี พ.ศ. 2507 กระทรวงการคลังจึงรับโอนหุ้นในส่วนนี้ คิดเป็นร้อยละ 49.95<sup>222</sup> ของหุ้นทั้งหมดในขณะนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ทำการยึดทรัพย์สินของจอมพลประภาส จารุเสถียร จึงทำให้กระทรวงการคลังรับโอนหุ้นของจอมพลประภาส จารุเสถียรในบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เพิ่มอีกคิดเป็นร้อยละ 5.65<sup>223</sup> ของหุ้นทั้งหมด เมื่อนำไปรวมกับหุ้นที่กระทรวงการคลังถืออยู่เดิมทำให้กระทรวงการคลังถือหุ้นรวมทั้งสิ้นร้อยละ 55.60 บริษัทจึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามนัยของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

(2.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเพื่อให้แก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจเฉพาะคราว ในปี พ.ศ. 2496 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496<sup>224</sup> โดยมีเหตุผลในการตรากฎหมายดังกล่าว คือเมื่อรัฐบาลเห็นความจำเป็นที่ควรจะมีหน่วยงานหรือองค์การในภาครัฐเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ก็ให้กระทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 3) ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงเวลาที่ประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและขาดแคลนเงินตราที่จะนำไปซื้อสินค้าหรือบริการจากต่างประเทศให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินกิจการ

<sup>222</sup> 999 หุ้น

<sup>223</sup> 113 หุ้น

<sup>224</sup> เป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรที่มีได้มีฐานะเป็นหน่วยราชการ แต่ถือเป็นกิจการของภาครัฐที่ดำเนินการอยู่ในช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นระยะก่อนที่จะมีการใช้คำว่า “รัฐวิสาหกิจ”

บางอย่างเองเพื่อให้สินค้าบางชนิดใช้ในยามฉุกเฉินหรือเพื่อป้องกันการขาดแคลนยามสงคราม พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่วางระเบียบให้รัฐวิสาหกิจมี หลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ และแผนงานที่แน่ชัด มีกฎหมายยอมรับสถานภาพของหน่วยงานเหล่านี้ และ การจัดตั้งก็จะดำเนินการได้โดยสะดวกสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพราะฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้ง องค์การเหล่านี้ขึ้นตามความเหมาะสม

ต่อมาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการออก พระราชกฤษฎีกาในช่วงปี พ.ศ. 2498 หลายฉบับเพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา เช่น

- **พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การทอผ้า พ.ศ. 2498** มีเหตุผลในการจัดตั้ง คือ “เพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรมประเภทเส้นใยและทอผ้าทุกชนิดอันเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ทหารและประชาชน และเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ ช่วยเหลือในการครองชีพ ตลอดจนอำนวยความสะดวก ในด้านอุตสาหกรรมประเภทนี้ ให้ทางราชการและประชาชนได้มีพอใช้ทั้งในยามปกติและยาม สงคราม” (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 ตอนที่ 54 วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2498)

- **พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป พ.ศ. 2498** มีเหตุผลในการจัดตั้ง คือ “เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการผลิตอาหารสำเร็จรูปให้เพียงพอตามความ จำเป็นแก่การบริโภคและสะดวกแก่การขนย้ายในเวลาที่ราชการต้องการและเพื่อประโยชน์แก่ ประชาชนที่จะได้มีอาหารบริสุทธิ์บริโภคโดยทั่วถึงกันทั้งประเทศ ตลอดจนถึงในท้องถิ่นที่กั้นดารซึ่ง ขาดแคลนอาหารสด เป็นการช่วยเหลือในการครองชีพ ทั้งเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจที่ไม่ต้อง สั่งซื้ออาหารสำเร็จรูปจากต่างประเทศ หรือทำให้การสั่งซื้อสินค้าประเภทนี้จากต่างประเทศลด น้อยลง และยังเป็นโอกาสให้ประชาชนพลเมืองได้มีโอกาสทำการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์เพิ่มขึ้น เพื่อ จำหน่ายวัตถุดิบให้แก่องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปอันเป็นผลพลอยได้ในการเศรษฐกิจอีกทางหนึ่ง ด้วย” (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 ตอนที่ 42 วันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2498)

(2.3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเพื่อเป็นโครงการตัวอย่างให้แก่เอกชน ในกรณีที่สังคม ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการใหม่ ๆ ซึ่งเอกชนยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณมาก หรือเอกชนได้ดำเนินการนั้นอยู่แล้วแต่ไม่ตอบสนองความต้องการ ของสังคมหรือไม่สามารถทำกำไรให้กับตนเองได้ รัฐ โดยการริเริ่มด้วยตัวเองหรือโดยการเรียกร้อง ของประชาชนก็จะเข้ามาดำเนินการนั้น ๆ โดยคาดหวังว่าจะสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยต้นทุนที่ต่ำ เพื่อให้มีการอำนวยความสะดวกหรือมีบริการที่ประชาชนพึงพอใจหรือ พึงธุรกิจของเอกชนไว้มิให้ล้มละลาย รวมถึงเป็นการแก้ปัญหาคนว่างงานด้วย โดยอาจเป็นกรณีเข้า มาดำเนินการเองหรือเข้าควบคุมหรือถือหุ้นข้างมากในกิจการนั้น ๆ โดยมีได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้าง เดิมของกิจการแต่อย่างใด อาทิเช่น กิจการรถไฟ ปรรษณีย์ โทรศัพท์ และวิทยุกระจายเสียง เป็นต้น

นอกจากนี้ในการดำเนินกิจการบางประเภทที่เป็นการบริการรากฐานอันจะช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้โดยสะดวกและรวดเร็วขึ้น รัฐอาจต้องเป็นผู้เริ่มดำเนินการก่อน ด้วยเหตุผลที่ว่า เอกชนไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ในเรื่องนั้นมาก่อน ทำให้เกิดปัจจัยเสี่ยงในการลงทุนสูง เกิดความไม่มั่นใจในการ “คุ้มทุน” และ “ผลกำไร” จากธุรกิจนั้น ทำให้เอกชนไม่กล้าที่จะลงทุนในกิจการนั้น ๆ ดังนั้น เมื่อรัฐได้เปิดตลาดและดำเนินการมาระยะหนึ่งจนประสบผลสำเร็จและเป็นตัวอย่างที่ดี ก็จะเป็นแรงจูงใจให้เอกชนตัดสินใจเข้ามาดำเนินการบ้าง ภายหลังจากที่รัฐบาลหลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซียและไทย ต่างก็ประสบความสำเร็จในจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตัวอย่าง เอกชนในประเทศนั้นก็จะมีหันมาดำเนินการในลักษณะเดียวกันบ้าง ตัวอย่างที่เห็นได้อยู่ในปัจจุบัน เช่น กิจการขนส่งมวลชน การสร้างเส้นทางคมนาคม การให้บริการไปรษณีย์และโทรคมนาคม เป็นต้น

นอกจากนั้นกิจการเกษตรบางประเภท รัฐก็อาจต้องเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ ดังเช่นที่ปรากฏในเหตุผลท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517 ดังนี้

“เหตุผลเนื่องจากผลิตผลเกษตรกรรมเป็นสินค้าขายออกที่สำคัญและนำรายได้ส่วนใหญ่มาสู่ประเทศ การเศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับอาชีพเกษตรกรรมแต่ปรากฏว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและมาตรฐานการครองชีพอยู่ในระดับต่ำ เพราะเกษตรกรถูกพ่อค้าและคนกลางกดราคาผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ตนได้ผลกำไรมากที่สุด เกษตรกรจำต้องยอมตกอยู่ในฐานะผู้เสียเปรียบเพราะไม่มีอำนาจในการต่อรองราคาขายผลิตผลเกษตรกรรมของตน เป็นการจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งตลาดสำหรับเกษตรกรขึ้น เพื่อให้เกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรนำผลิตผลเกษตรกรรมของตนหรือรวบรวมผลิตผลเกษตรกรอื่นมาขายในตลาดเพื่อการเกษตร ซึ่งจะเป็นการลดคนกลางให้น้อยลงและส่งเสริมให้กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้จำหน่ายหรือส่งผลิตผลเกษตรกรรมออกสู่ท้องตลาดเสียเอง ทั้งเป็นการช่วยให้ประชาชนผู้อุปโภคและผู้จำหน่ายปลีกซื้อผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร หรือจากตลาดเพื่อเกษตรกรได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านคนกลางหลายชั้นดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นการลดค่าครองชีพของประชาชนได้ทางหนึ่ง และในโอกาสต่อไปเมื่อกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรมีฐานะการเงินที่มั่นคงสามารถที่จะรับกิจการขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรไปดำเนินการได้ ก็จะได้รับโอนกิจการนี้ไปดำเนินการ เห็นสมควรจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ขึ้น” (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 91 ตอนที่ 167 วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2517)

(2.4) เป็นวิธีเข้าจัดการเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง นับแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2540 รัฐบาลมีคำสั่งให้สถาบันการเงิน 16 แห่ง ระงับกิจการชั่วคราว หลังจากนั้น ประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกระบบตะกร้าเงิน (basket of currency) ในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนและหันมาใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว (managed float) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ทำให้เงินบาทลดค่าลงและขยายตัวเป็นวิกฤตการณ์

ทางการเงินครั้งใหญ่ จนในที่สุดต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ **IMF (International Monetary Fund)** ในช่วงเวลานี้สถาบันการเงินหลายแห่งประสบปัญหาหนี้เสียจากสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือ **NPL (Non-Performing Loan)** จนรัฐต้องตั้งกองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงินเข้ามาพยุง โดยปล่อยให้สถาบันการเงินกู้จำนวน 430,000 ล้านบาท แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ต่อมาในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติมาตรการปฏิรูปสถาบันการเงิน มีผลให้สถาบันการเงิน 42 แห่ง หยุดการดำเนินงานเป็นการชั่วคราว ซึ่งต่อมาให้มีสถาบันการเงินหยุดดำเนินงานทั้งหมด 58 แห่ง และในจำนวนนี้ถูกปิดถาวร 56 แห่งในเวลาต่อมา

วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติรับรองแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันการเงิน รวม 4 ฉบับ โดยฉบับที่ 1 ให้อำนาจแก่องค์การปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) ฉบับที่ 2 ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจจากต่างประเทศเพิ่ม ฉบับที่ 3 จัดการภาระทางการเงินที่รัฐต้องเข้ามาช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และฉบับที่ 4 จัดตั้งบริษัทบริหารสถาบันการเงิน (บปส.) เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารสินทรัพย์ดี้อยู่คุณภาพของสถาบันการเงินที่มีปัญหาตามแผนการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

การดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่ารัฐเข้าไปแทรกแซงระบบสถาบันการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ จึงส่งผลทำให้สถาบันการเงินบางแห่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา กล่าวคือ

**(2.4.1) ธนาคารกรุงไทย จำกัด** ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจโดยการควบกิจการของธนาคารการเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด ที่เป็นธนาคารพาณิชย์โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่เปิดดำเนินการครั้งแรกเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2509 และต่อมาในวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2530 ได้รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารสยาม ดังนั้น เมื่อธนาคารกรุงไทย จำกัด นำกิจการของธนาคารมหาชนเข้ามาควบรวมและรับโอนทรัพย์สินที่ดีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การมาบริหาร จึงมีผลทำให้ธนาคารมหาชนและธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจไปด้วย

**(2.4.2) ธนาคารรัตนสิน จำกัด** เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ จึงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เป็นกลไกของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาและระบบสถาบันการเงิน ตามมาตรการ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ดังนั้น เมื่อธนาคารแหลมทอง จำกัด รวมกิจการเข้ากับธนาคารรัตนสิน จำกัด ฐานะของธนาคารแหลมทอง จำกัด จึงเป็นรัฐวิสาหกิจไปด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงสถาบันการเงินข้างต้นนี้ ถือเป็น การเข้ามาแก้ปัญหาเป็นการชั่วคราว เมื่อปัญหาคืบคลานลงในระดับหนึ่งแล้วรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังก็ได้ดำเนินการจำหน่ายกิจการของสถาบันการเงินเหล่านั้นต่อไป

### 5.1.2.2 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

ความหมายของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยที่ใช้อ้างอิงกันอยู่ทั่วไปนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอื่น

**กรณีแรก ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502** ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับนี้ถูกนำไปอ้างอิงในกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างขวาง โดยมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

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

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

จากมาตราที่ยกมาข้างต้นจะสังเกตได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้โดยเน้นไปที่สัดส่วนการลงทุนของส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลในกิจการ กล่าวคือ หากส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ในกิจการเกินกว่าร้อยละ 50 กิจการนั้นก็มิฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

**กรณีที่สอง ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอื่น** นอกจากความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นอีก 3 ฉบับที่ให้นิยามของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

(ก) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

1) องค์การของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบหรือ

3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) หรือ 2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

(ข) พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 (เดิมคือพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502) บัญญัติไว้ใน มาตรา 4 วรรค 6 ว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) และ/หรือ 2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

1) องค์การของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ดังนั้น “รัฐวิสาหกิจ” จึงไม่มีคำนิยามที่เป็นคำนิยามทั่วไป มีแต่เพียงนิยามตามกฎหมายต่างๆ เช่น “รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502” หรือ “รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518” หรือ “รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521” หรือ “รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543” เท่านั้น

จากคำนิยามคำว่ารัฐวิสาหกิจ ดังที่ปรากฏในกฎหมายทั้งสี่ฉบับข้างต้นแสดงให้เห็นว่า วิธีการจำแนกรายการและองค์การที่ถูกจำแนกไว้คล้ายคลึงกันมาก จะมีความหมายกว้างแคบต่างกันไปเพียงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับเท่านั้น คำนิยามตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะกว้างกว่าคำนิยามในกฎหมายอีกสามฉบับ กล่าวคือ ครอบคลุมถึง

กิจการใดๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ ไม่ว่าจะเป็ทางตรงหรือทางอ้อมก็ขึ้นก็ตาม ซึ่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดเอาไว้ ส่วนพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ไม่ได้ครอบคลุมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการสงเคราะห์หรือส่งเสริมใดๆ ที่มีโชธุรกิจ เช่น การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เป็นต้น เหตุที่ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมาย 4 ฉบับ กำหนดความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจไว้ต่างกันก็เพราะจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีเป้าหมายต่างกัน ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะกำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ค่อนข้างกว้างเพื่อดูแลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินและควบคุมสถานการณ์การเงินของแผ่นดิน หากรัฐวิสาหกิจจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงิน รัฐจะได้จัดสรรงบประมาณให้ ขณะเดียวกันหากรัฐวิสาหกิจมีรายได้หรือผลกำไรก็จะได้นำส่งให้แก่รัฐ ส่วนพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายไว้ค่อนข้างแคบ เนื่องจากต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของการที่กฎหมายว่าด้วยองค์การของรัฐบาลและกฎหมายว่าด้วยกิจการที่เป็นของรัฐบัญญัติถึงจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการและพนักงานไว้แตกต่างกัน อีกทั้งยังปรากฏช่องว่างให้แต่งตั้งบุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้หลายรัฐวิสาหกิจทำให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 จึงมีขึ้นเพื่อวางระบบเกี่ยวกับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ ให้มีมาตรฐานเดียวกันและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน และต้องการให้มีผลเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทที่ระบุไว้ในกฎหมายนี้เท่านั้น

ปัจจุบันคำนิยามในกฎหมายทั้งสี่ฉบับที่ยกมาข้างต้นนี้มีความสำคัญมากในฐานะที่เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทยและถูกนำไปใช้อ้างอิงทั่วไปทั้งในกฎหมายฉบับอื่นและตำราวิชาการสาขาต่างๆ อย่างกว้างขวาง จากคำนิยามที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายทั้งสี่ฉบับดังกล่าวได้แก่องค์การ 7 ประเภท<sup>225</sup> ได้แก่

- (1) องค์การของรัฐบาล
- (2) กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น
- (3) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ

<sup>225</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด,” หน้า 72 – 80.

(4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) มีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(6) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) และ/หรือ (5) มีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(7) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) และ/หรือ (5) และ/หรือ (6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

อย่างไรก็ดี คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ที่ใช้กันอยู่อย่างกว้างขวางและแพร่หลายที่สุดในปัจจุบันก็คือ คำนิยามที่ปรากฏอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการประกอบการของรัฐวิสาหกิจมากที่สุดและมีความสำคัญมากที่สุดสำหรับกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ<sup>226</sup>

### 5.1.2.3 การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจ

มีการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจไว้หลายระบบด้วยกัน แต่ในที่นี้จะขอเสนอการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจเพียงสองระบบคือ การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามที่มาทางกฎหมาย

**ระบบที่ 1 การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง**<sup>227</sup>  
การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแต่ละแห่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่แตกต่างกันไป คือ

(ก) รัฐวิสาหกิจประเภทที่หารายได้ให้รัฐ รัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวนี้ บางรัฐวิสาหกิจเป็นการผลิตหรือจัดขายสินค้าจำพวกสิ่งเสพติดหรือสินค้าจำพวกอบายมุข รัฐจึงต้องเข้าควบคุม ได้แก่ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลังและสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

(ข) รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ มี 2 ประเภทคือ

(ข.1) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค

<sup>226</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2542): 173.

<sup>227</sup> ที่มา : สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง (ธันวาคม 2544)

(ข.2) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการ ได้แก่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด การเคหะแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย องค์การรถไฟฟ้ามหานคร องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ องค์การจัดการน้ำเสีย

(ค) รัฐวิสาหกิจประเภทที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งแตกต่างกันไปตามความต้องการของแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเภทนั้นๆ โดยในบางครั้งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอาจจะไม่มีความมุ่งหมายมาก่อน แต่มากำหนดในกฎหมายจัดตั้ง โดยอาจเนื่องมาจากสถานการณ์คับขันทางเศรษฐกิจหรือความต้องการทางสังคม การเมือง หรืออาจจัดตั้งขึ้นเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งสามารถแบ่งได้แบ่ง 4 ประเภท คือ <sup>228</sup>

(ค.1) รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย สำนักงานธนาคารกรุงเทพ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

(ค.2) รัฐวิสาหกิจประเภทอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น

(ค.3) รัฐวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรมและพาณิชย์กรรม ได้แก่ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย องค์การสวนยาง องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การสะพานปลา องค์การตลาด องค์การคลังสินค้า บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โรงงานไฟฟ้า กรมสรรพสามิต องค์การสุรา กรมสรรพสามิต องค์การเภสัชกรรม บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด

(ค.4) รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์

<sup>228</sup> ที่มา : ศูนย์สารสนเทศ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (มีนาคม 2546)

(ง) รัฐวิสาหกิจประเภทที่ตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น ได้แก่ บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่เกิดขึ้น โดยนิติเหตุจำนวน 2 แห่ง คือ บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทลูกอีกจำนวน 55 แห่ง<sup>229</sup> ได้แก่

1. บริษัท บริหารสินทรัพย์ สุขุมวิท จำกัด
2. บริษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด
3. บริษัท กฎหมาย กรุงไทย จำกัด
4. บริษัท กรุงไทย คอมพิวเตอร์ เซอร์วิสเชส จำกัด
5. บริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด
6. บริษัท กรุงไทยพรีอเพอร์ตี ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด
7. บริษัท เคทีบี ลีสซิ่ง จำกัด
8. บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุน กรุงไทย จำกัด (มหาชน)
9. บริษัท ไทยแลนด์พริวิลิจการ์ด จำกัด
10. บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด
11. บริษัท ไทย – อะมาติอุส เซาท์อีส เอเชีย จำกัด
12. บริษัท โรงแรมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จำกัด
13. บริษัท เอ ซี ที โมบาย จำกัด
14. บริษัท ผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็น จำกัด
15. บริษัท อีสเทิร์น ฟลูอิด ทรานสปอร์ต จำกัด
16. Subic Bay Energy Co., Ltd.
17. บริษัท ปตท. (กัมพูชา) จำกัด
18. บริษัท ปตท. ก๊าซสากล จำกัด
19. บริษัท ปตท เคมีคอล จำกัด (มหาชน)
20. บริษัท ปตท จำกัด ก๊าซธรรมชาติ จำกัด
21. บริษัท ปตท ธุรกิจค้าปลีก จำกัด
22. บริษัท ปตท สำรองและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
23. บริษัท พีทีที โพลีเมอร์ โลจิสติกส์ จำกัด
24. บริษัท พีทีที แอลเอ็นจี จำกัด (PTTLNG)
25. บริษัท พีทีที ยูทิลิตี้ จำกัด (PTTUT)

<sup>229</sup> ข้อมูล ณ เดือน ตุลาคม 2551

26. บริษัท พีทีที ฟีนอล จำกัด (PPCL)
27. บริษัท พีทีที โพลีเมอร์ มาร์เก็ตติ้ง จำกัด (PTTPM)
28. บริษัท เอนเนอร์ยี คอมเพลกซ์ จำกัด (ENCO)
29. บริษัท พีทีที ไอซีที โซลูชั่นส์ จำกัด (PTTICT)
30. PTTEP Offshore Investment Company Limited (PTTEPO)
31. บริษัท ปตท สผ.อินเตอร์เนชันแนล จำกัด
32. บริษัท บางกอก โพลีเอทิลีน จำกัด (มหาชน) (BPE)
33. บริษัท พีทีที โพลีเอทิลีน จำกัด (PTTPE)
34. บริษัท ทีไอซี ไกลคอน จำกัด (TOCGC)
35. บริษัท ไทยเอทานอลเอมีน จำกัด (TEA)
36. บริษัท ไทยโคลีนคลอไรด์ จำกัด (TCC)
37. บริษัท ไทยโกลิโอเคมี จำกัด (TOL)
38. บริษัท ไทยแท็งก์เทอร์มินัล จำกัด (TTT)
39. บริษัท เอ็นพีทีซี เมนเทนแนนซ์ แอนด์ เอนจิเนียริง เซอร์วิสเชส จำกัด

(NPTC)

40. บริษัท เอ็นพีซี แอนด์ เอ็นไวรอนเมนทอล เซอร์วิส จำกัด (NPC S&E)
41. PTT Philippines, Inc.
42. PTT Philippines Trading, Inc.
43. บริษัท ปตท.สผ. (ประเทศไทย) จำกัด (ปตท.สผ.ท.)
44. PTTEP Kim Long Vietnam Company Limited (PTTER KV)
45. PTTEP Southwest Vietnam Company Limited (PTTER SV)
46. PTTEP Hoan – Vu Company Limited (PTTER HV)
47. PTTEP Hoang – Long Company Limited (PTTER HL)
48. PTTEP Oman Company Limited (PTTER OM)
49. PTTEP Algeria Company Limited (PTTER AG)
50. PTTEP Merangin Company Limited (PTTEPM)
51. Diamond Petroleum Company Limited (DPC)
52. PTTEP Holding Company Limited (PTTEPH)
53. บริษัท ปตท.สผ.สยาม (ปตท.สผ.ส.)
54. บริษัท ออเรนจ์ เอนเนอร์ยี จำกัด
55. Houakhong Trading Co., Ltd.

ส่วนธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินนั้นถือเป็นองค์กรอิสระที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ไม่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

**ระบบที่ 2 การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามที่มาทางกฎหมาย** รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งถูกจัดตั้ง โดยกฎหมายที่ต่างกันตามเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง รัฐวิสาหกิจประเภทที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติหรือรัฐวิสาหกิจ ที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะส่วนใหญ่จะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะอันเป็นกฎหมายมหาชน โดยรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ “อำนาจรัฐ” ในการจัดทำบริการสาธารณะมักจะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐก็จะถูกจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้อาจจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ได้ และนอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งในส่วนราชการเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการ

(ก) **การจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน** รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีการตรากฎหมายขึ้นมาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง กฎหมายต่างๆ เหล่านี้เป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน คือ

(ก.1) **รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ (specific law)** ได้แก่การจัดตั้งโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่า อาทิ ประกาศของคณะปฏิวัติหรือพระราชกำหนด รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะนี้ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการสำคัญ มีขอบเขตกว้างขวางและมีความจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจและสิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ได้แก่

1. ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

2. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันทางการเงิน จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528

3. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

4. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

5. การไฟฟ้านครหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501

6. การประปาส่วนภูมิภาค จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522
7. การประปานครหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510
8. การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
9. การท่าเรือแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
10. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2543
11. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517
12. องค์การเภสัชกรรม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. 2509
13. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503
14. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
15. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
16. การกีฬาแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528
17. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
18. องค์การสะพานปลา จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496
19. การเคหะแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537
20. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536
21. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

22. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496
23. ธนาคารออมสิน จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2498
24. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
25. บริษัทประกันสินเชื่อบุคคลสาขารวมขนาดย่อม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่อบุคคลสาขารวมขนาดย่อม พ.ศ. 2534
26. บริษัทตลาดรองสินเชื่อบุคคลจัดตั้งโดยพระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อบุคคล พ.ศ. 2540<sup>230</sup>
27. บริษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด จัดตั้งโดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541
28. บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด จัดตั้งโดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541
29. บริษัท บริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จัดตั้งโดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541
30. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 พ.ศ. 2515

(ก.2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท (พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496) พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ใช้เงินลงทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” จากบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ จึงเกิดหน่วยงานหลาย ๆ แห่ง ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

1. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519
2. องค์การคลังสินค้า จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498

<sup>230</sup> ฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540

2498

3. องค์การตลาด จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2536
4. องค์การสวนพฤกษศาสตร์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2536
5. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499
6. องค์การสวนสัตว์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497
7. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2535
8. สถาบันการบินพลเรือน จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535
9. องค์การสวนยาง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504
10. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2514
11. องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2538
12. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520
13. องค์การจัดการน้ำเสีย จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538

(ข) การจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน รัฐวิสาหกิจแห่งถูกจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งองค์กรดำเนินธุรกิจของเอกชน โดยมุ่งหวังที่จะให้การดำเนินงานมีความคล่องตัว เช่นกิจการของเอกชนและหลุดพ้นจากระเบียบและขั้นตอนของรัฐสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(ข.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด ดังนั้นจึงต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ มีการนำเอาหลักเกณฑ์การดำเนินงานของเอกชนมาใช้เพื่อให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ได้แก่ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย จำกัด บริษัท กรุงไทย แลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด บริษัท กฎหมายกรุงไทย จำกัด บริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ

จำกัด บริษัท ปตท.สผ. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด บริษัท กรุงไทยคอมพิวเตอร์เซอร์วิสเชส จำกัด บริษัท PTT Philippines Inc.

(ข.2) รัฐวิสาหกิจจัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 แม้พระราชบัญญัตินี้จะกล่าวว่ามีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน แต่ก็มิใช่เพื่อวางเงื่อนไขต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ของเอกชน จึงถือได้ว่าการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกิจการที่จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชน มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่จัดตั้งขึ้นโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และนำเอาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้เพื่อความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ได้แก่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

(ค) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดย “ทุนหมุนเวียน” ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ จัดตั้งในส่วนราชการ โดยรัฐให้ทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน มีการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในการบริหารงานภายในของตนเอง อย่างไรก็ตามก็มิมีข้อสังเกตว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดย “ทุนหมุนเวียน” จะไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ได้แก่

1. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต (บริหารงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506)
2. โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (บริหารงานตามข้อบังคับโรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ พ.ศ. 2508)
3. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (บริหารงานตามระเบียบบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516)
4. สำนักงานธนาอุเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (บริหารงานตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานสำนักงานธนาอุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2517)
5. โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต (บริหารงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งโรงงานไฟ กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2535)

#### 5.1.2.4 เครื่องมือในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจ

ด้วยเหตุที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทุกประเภทเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) อันเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับสมาชิกทุกคนในสังคม ในขณะที่กิจกรรมเกือบทุกประเภทของภาคเอกชนตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนเอง วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะนี้เองที่ส่งผลให้วิธีการในการดำเนินการของฝ่ายปกครองจึงต้อง

แตกต่างจากวิธีการในการดำเนินการของเอกชน วิธีการในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะจะมีลักษณะเด่นที่แตกต่างจากวิธีการในการดำเนินการของเอกชน คือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษหรืออำนาจมหาชน (puissance publique) อันเป็นอำนาจพิเศษที่เอกชนไม่มี ฝ่ายปกครองต้องมีอำนาจนี้ไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำภารกิจให้ลุล่วงไปได้ด้วยตัวเอง โดยมีต้องอาศัยอำนาจจากองค์กรอื่นมาบังคับ เช่น อำนาจศาล เป็นต้น อำนาจเหล่านี้ ได้แก่ อำนาจในการออกคำสั่งฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง (acte unilatéral) บังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตาม เป็นต้น ดังนั้นในระบบกฎหมายของประเทศไทยจึงมีการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจในการจัดทำบริการสาธารณะโดยสิทธิพิเศษที่ให้แก่รัฐวิสาหกิจนี้มีได้มอบให้เฉพาะอำนาจมหาชนของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังไม่ให้สิทธิพิเศษอื่นๆ แก่รัฐวิสาหกิจเพื่อที่รัฐวิสาหกิจจะสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม สิทธิพิเศษที่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทยมีอยู่นั้นมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เท่านั้น หากยังเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบอื่นๆ อีกมากมายหลายกรณี ในเบื้องต้นสิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจไทยสามารถแบ่งออกได้ 2 กลุ่ม ได้แก่<sup>231</sup>

**กลุ่มที่ 1 สิทธิพิเศษตามกฎหมายจัดตั้ง** ได้แก่ สิทธิพิเศษที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภท ตัวอย่างเช่น

- สิทธิพิเศษในการที่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบของการบังคับคดี เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2511 มาตรา 12

- สิทธิพิเศษในการใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในการครอบครองของบุคคลใดๆ ซึ่งมีใช้เฉพาะสถานของเอกชนเป็นการชั่วคราว เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 34

- สิทธิพิเศษในการกระทำภายในขอบเขตหน้าที่เหนือพื้นที่และแดนกรรมสิทธิ์ของพื้นดินนั้นของบุคคลใดๆ เมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน เช่น พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2511 มาตรา 38

- สิทธิพิเศษในการใช้อำนาจดำเนินการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

- สิทธิพิเศษในการใช้อำนาจทำการรื้อถอนหรือทำลายเท่าที่จำเป็น เช่น พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 42 และ 43

- สิทธิพิเศษในการเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใด ๆ เพื่อการตรวจซ่อมแซมกรณีจำเป็น เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 มาตรา 37

<sup>231</sup> ชลธิชา แฉ่งสาริกิจ, “ปัญหาทางกฎหมายการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 56 – 62.

- สิทธิพิเศษในการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาไปยังผู้อื่นได้ เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 38

- สิทธิพิเศษในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

**กลุ่มที่สอง สิทธิพิเศษตามกฎหมายอื่น** นอกจากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐวิสาหกิจยังได้รับสิทธิพิเศษตามกฎหมายระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการให้รัฐวิสาหกิจทั่วไปและรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง สิทธิพิเศษตามกฎหมายอื่นนี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

**(ก) การให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป ได้แก่**

- สิทธิพิเศษในการได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมภาษีหรืออากรต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 ทวิ

- สิทธิพิเศษในการได้รับการค้ำประกันเงินกู้จากรัฐบาล เช่น พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510

- สิทธิพิเศษในการที่รัฐจ่ายค่าชดเชยค่าภาษีอากรให้แก่ผู้จำหน่ายสินค้าให้กับรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติชดเชยภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 มาตรา 4 (2)

- สิทธิพิเศษในการได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายบางประการ เช่น พระราชบัญญัติประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 มาตรา 4

**(ข) การให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง ได้แก่**

- สิทธิพิเศษในการมีอำนาจผูกขาดดำเนินการแต่ผู้เดียว เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เรื่องการควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค พ.ศ. 2515

- สิทธิพิเศษในการบังคับให้ต้องฝากเงินหรือเปิดบัญชีกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 14

**(ค) สิทธิพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี** ได้แก่ การที่รัฐบาลได้ใช้อำนาจในทางบริหารกำหนดสิทธิพิเศษบางประการให้แก่รัฐวิสาหกิจทั้งในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เช่น กรณีจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษไม่ต้องประกวดราคา หรือในกรณีให้สิทธิพิเศษเป็นการเฉพาะกรณีซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสถานการณ์

นอกจากการแบ่งกลุ่มสิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายที่ให้อำนาจข้างต้นแล้ว เรายังสามารถแบ่งลักษณะของสิทธิพิเศษออกได้เป็นด้วย 4 ลักษณะ คือ สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ สิทธิพิเศษในการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของเอกชนอื่น และลักษณะสุดท้ายเอกลักษณ์ในการใช้อำนาจมหาชนของรัฐวิสาหกิจ

**ลักษณะแรก สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร** เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงมีแนวโน้มที่จะใช้รัฐวิสาหกิจดำเนินการช่วยเหลือประชาชนโดยไม่คำนึงถึงรายได้เป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือแก่รัฐวิสาหกิจด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการเงิน อันได้แก่ การให้เงินอุดหนุน โดยจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและการค้ำประกันเงินกู้ ส่วนสิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากร ได้แก่ การที่รัฐให้ความช่วยเหลือทางอ้อมแก่รัฐวิสาหกิจด้วยการยกเว้นหรือลดภาระภาษีอากรให้แก่รัฐวิสาหกิจ

**ลักษณะที่สอง สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ** ได้แก่ การที่รัฐให้หลักประกันแก่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจว่า ไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดีหรือการที่รัฐวิสาหกิจมีสิทธิพิเศษในการได้มาซึ่งทรัพย์สิน เช่น เวนคืน หรือใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนอื่น เช่น ผ่านแดนกรรมสิทธิ์หรือเข้าไปในที่ดินของเอกชน เป็นต้น

**ลักษณะที่สาม สิทธิพิเศษในการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของเอกชนอื่น** เนื่องจากรัฐวิสาหกิจดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงต้องจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพบางประเภทให้แก่รัฐวิสาหกิจก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้กิจการเหล่านั้นอยู่ในความดูแลอย่างใกล้ชิดของฝ่ายปกครอง เพื่อที่ฝ่ายปกครองจะได้รักษามาตรฐานของการบริการและอัตราค่าบริการให้อยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นภาระกับประชาชนมากเกินไป สิทธิประเภทนี้ ได้แก่ การให้รัฐวิสาหกิจผูกขาดกิจการบางอย่างแต่ผู้เดียว โดยห้ามมิให้เอกชนดำเนินการ หรือการที่บังคับให้เอกชนผู้ต้องการดำเนินการบริการสาธารณะจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐหรือรัฐวิสาหกิจก่อน ตัวอย่างเช่น กรณีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคตามที่กำหนดไว้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรี เป็นต้น

**ลักษณะที่สี่ เอกสิทธิ์ในการใช้อำนาจมหาชนของรัฐวิสาหกิจ** เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐวิสาหกิจบางแห่งจึงมีอำนาจมหาชนทำนองเดียวกับฝ่ายปกครอง อำนาจมหาชนที่ว่านี้ได้แก่อำนาจหรือเอกสิทธิ์ในการบังคับฝ่ายเดียว เช่น อำนาจในการออกกฎระเบียบใช้บังคับแก่บุคคลอื่นฝ่ายเดียวหรืออำนาจในการห้ามดำเนินการใด ๆ ในขอบเขตหนึ่ง เช่น การห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นในเขตเดินสายไฟฟ้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง เช่น การรื้อถอนหรือทำลายโรงเรือนที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างได้เองตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 หรืออำนาจมหาชนอีกประการหนึ่ง อันได้แก่ เอกสิทธิ์ในการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย โดยสืบเนื่องมาจากการที่รัฐวิสาหกิจบางประเภทมีการใช้อำนาจมหาชนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ผู้ที่เป็นผู้ดำเนินการใช้อำนาจมหาชนดังกล่าวจึงต้องมีอำนาจหน้าที่เป็นพิเศษให้สามารถบังคับให้เป็นไปตามสิทธิพิเศษนั้น ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการรถไฟฯ ให้นายช่างมวลงคนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 63 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายช่าง

เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามีหน้าที่รักษา ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในเขตรบบไฟฟ้าตามกฎหมายกระทรวงหรือตามที่ผู้ว่า การมอบหมาย และให้มีอำนาจได้แก่

(1) คั้นหรือจับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งหน้าตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อส่งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดำเนินคดีตามกฎหมาย

(2) เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ ที่ประกอบกิจการรถไฟฟ้าวรรวมถึงสถานที่ทำการของผู้รับสัมปทานในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบกรณีที่มีเหตุว่าอาจจะมีอันตรายเกิดขึ้นกับคนโดยสารหรือบุคคลอื่นที่อยู่ในเขตรบบรถไฟฟ้าว

ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าวขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 จะมีเอกสิทธิ์ในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาสามารถใช้อำนาจมหาชนเพื่อรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในเขตรบบรถไฟฟ้าวได้ เป็นต้น

### 5.1.3 ตั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นขึ้นมาจัดทำ<sup>232</sup>

สำหรับกรณีที่รัฐจัดตั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นขึ้นมาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ในปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ องค์การของรัฐประเภทพิเศษ องค์การมหาชน และ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยในแต่ละรูปแบบนั้นสามารถพิจารณารายละเอียดได้แก่

#### 5.1.3.1 องค์การของรัฐประเภทพิเศษ

ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นนอกจากจะมีส่วนราชการ เช่น กระทรวง ทบวง กรมและรัฐวิสาหกิจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ยังมีองค์การของรัฐอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นมาโดยการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมาเป็นการเฉพาะรายที่ไม่ได้เป็นทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่มีฐานะเป็นองค์การของรัฐประเภทพิเศษที่มีความเป็นอิสระ มีโครงสร้างและระบบการทำงานเป็นของตนเอง

หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ได้แก่<sup>233</sup>

(1) คुरुสภา จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติครุ พ.ศ. 2488

(2) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2491 (ซึ่งปัจจุบันได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510 ที่ใช้บังคับแทน)

<sup>232</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 264 – 282.

<sup>233</sup> ปรับปรุงจาก ชาญชัย แสงศักดิ์, องค์การมหาชน, หน้า 136 – 139.

- (3) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491
- (4) ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา จัดตั้งโดยพระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรที่ออกใช้ พ.ศ. 2498
- (5) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน จัดตั้งโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528
- (6) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533
- (7) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534
- (8) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
- (9) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535
- (10) กองทุนสนับสนุนการวิจัย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2535
- (11) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- (12) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539
- (13) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540
- (14) มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540
- (15) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. 2540
- (16) องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน จัดตั้งโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540
- (17) สถาบันพระปกเกล้า จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541
- (18) สภากาชาดไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดไทย พ.ศ. 2461
- (19) ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

- (20) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ พ.ศ. 2502
- (21) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- (22) ตลาดหลักทรัพย์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
- (23) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541
- (24) กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541
- (25) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2541
- (26) กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542
- (27) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542
- (28) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543
- (29) บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย จัดตั้งโดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544
- (30) กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมคุณภาพ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมคุณภาพ พ.ศ. 2544
- (31) มหาวิทยาลัยบูรพา จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550
- (32) มหาวิทยาลัยมหิดล จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550
- (33) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550
- (34) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550
- (35) สถาบันอนุญาโตตุลาการ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสถาบันอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2550
- (36) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

(37) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2551

(38) องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551

(39) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

(40) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ฐานะเป็นนิติบุคคลถูกจัดตั้งขึ้นเฉพาะกรณีเป็นรายๆ ตามความจำเป็นและความต้องการของสถานการณ์ในขณะจัดตั้ง ส่วนใหญ่แล้วจะ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในการดำเนินงาน มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง

### 5.1.3.2 องค์การมหาชน

หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้มีข้อแตกต่างกันหลายประการ เช่น ระบบการบริหารงาน รูปแบบ ความสัมพันธ์กับรัฐ ความแตกต่างทั้งหลายจึงทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานซึ่งส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของบางหน่วยงานเป็นไปไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายกลางออกมารองรับหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานและความสัมพันธ์กับรัฐไว้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตรากฎหมายชื่อ “พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542” ขึ้นเพื่อกำหนดสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเอาไว้

(1) ความหมายขององค์การมหาชน แม้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะมิได้ให้ความหมายที่แน่ชัดของหน่วยงานประเภท “องค์การมหาชน” ไว้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว<sup>234</sup> จะเห็นได้ว่า องค์การมหาชนได้แก่องค์กรที่ฝ่ายบริหาร

<sup>234</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐ หรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ มักจะมีปัญหาความสลับซับซ้อน ความขัดแย้งในการดำเนินการ การซับซ้อนของความรับผิดชอบในระหว่างส่วนราชการ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าวและเพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณีให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพและประสานงานกันเพื่อ

จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาด้านต่างๆ ของรัฐหรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีลักษณะเด่น คือ องค์การมหาชนไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน

(2) ขอบเขตของบริการสาธารณะที่องค์การมหาชนสามารถจัดทำ สำหรับขอบเขตของกิจการบริการสาธารณะที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนได้นั้น จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อันได้แก่

ก. การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

ข. การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ค. การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

ง. การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา

จ. การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ฉ. การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ช. การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข

ซ. การสังคมสงเคราะห์

ฌ. การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ฎ. การดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่น

นอกจากนี้ มาตราดังกล่าวยังได้กำหนดไว้ในวรรคท้ายว่ากิจการที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนจะต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก ซึ่งการกำหนดข้อแตกต่างในเรื่องวัตถุประสงค์นี้ เป็นจุดที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือองค์การมหาชนมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร ในขณะที่รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์แสวงหากำไร

(3) การจัดตั้งองค์การมหาชน สำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนเอาไว้ โดยมาตรา 5 วรรคแรกของ

---

ความรวดเร็วในการดำเนินงาน ซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน จึงสมควรมีกฎหมายให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้” ดังนั้นองค์ประกอบในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนสามารถแยกออกได้ 3 ประการ<sup>235</sup> ดังนี้

(1) เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นแผนงานหรือนโยบายเฉพาะกิจได้

(2) แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งจะต้องพิจารณาประเภทของบริการสาธารณะตามมาตรา 5 วรรคสอง และปัญหาความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในการดำเนินกิจการกับหน่วยงานอื่นตามมาตรา 8 และมาตรา 9 ประกอบด้วย

(3) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้ตราขึ้นเพื่อจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมานั้น ในมาตรา 7 แห่งกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่จะต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนว่า ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

“(1) ชื่อขององค์การมหาชน

(2) ที่ตั้งของสำนักงานใหญ่

(3) วัตถุประสงค์และอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

(4) องค์ประกอบของคณะกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

(5) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ

(6) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน

(7) ทุนรายได้ งบประมาณ และทรัพย์สิน

(8) การบริหารงานบุคคล สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่น

<sup>235</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, องค์การมหาชน, หน้า 211.

(9) การกำกับดูแล การตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การมหาชน

(10) การยุบเลิกองค์การมหาชนในกรณีที่องค์การมหาชนตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะกิจ หรือตั้งขึ้นโดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด

(11) ข้อกำหนดอื่นๆ อันจำเป็นเพื่อให้กิจการขององค์การมหาชนดำเนินการไปได้โดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

(12) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดตาม (3) ถึง (11) ต้องอยู่ภายในกรอบของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นอย่างอื่นได้ ก็ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานั้น”

(4) โครงสร้างขององค์การมหาชน พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์การมหาชนไว้ว่า ประกอบด้วยคณะกรรมการและผู้อำนวยการ

(ก) คณะกรรมการ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้ดังนี้ คือ

(1) ประธานกรรมการ แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

(2) กรรมการ มีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกิน 11 คน

(3) ผู้อำนวยการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการอาจประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการ และจะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการ หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วย

ส่วนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการนั้น มาตรา 20 และ 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา 20 ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนซึ่งมิใช่กรรมการ โดยตำแหน่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ได้แก่

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าและไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(3) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(7) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งความใน (1) มิให้ใช้บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศซึ่งองค์การมหาชนจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการขององค์การมหาชนนั้น”

“มาตรา 21 ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนใดจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การมหาชนนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่องค์การมหาชนเป็นผู้ถือหุ้น”

ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งนั้น ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการ โดยตำแหน่งมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริการงานทั่วไป ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องต่างๆ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 ดังนี้ คือ

“มาตรา 24 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

(1) กำหนดนโยบายการบริหารงานและให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน

(2) อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน

(3) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริการงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องได้แก่

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชนและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(4) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด”

(ข) ผู้อำนวยการ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ให้องค์การมหาชนมีผู้อำนวยการคนหนึ่งซึ่งจะเรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้ แต่จะต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ทำหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ บริหารกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติและประกาศของคณะกรรมการ รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง

ผู้อำนวยการได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และนอกจากนี้ ในมาตรา 31 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชน

สำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการนั้น มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดไว้แต่เพียงว่าต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้กับองค์การมหาชนได้เต็มเวลา ส่วนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่น ๆ นั้น ให้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง

วาระการดำรงตำแหน่งของผู้อำนวยการจะเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน แต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกันดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

## (5) การบริหารจัดการทุน รายได้ และทรัพย์สิน

ในส่วนของการบริหารจัดการทุน รายได้ และทรัพย์สินในการดำเนินการกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนได้กำหนดไว้โดยมีรายละเอียดได้แก่

(ก) **ทุน** มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนประกอบด้วย

- (1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา
- (2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- (3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- (4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ
- (6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(ข) **รายได้** มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ตามกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และนอกจากนี้ มาตรา 14 แห่งกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดไว้ให้รายได้ขององค์การมหาชนไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ซึ่งจะทำให้องค์การมหาชนมีความคล่องตัวในด้านงบประมาณและการคลังกว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอื่น

(ค) **ทรัพย์สิน** มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งองค์การมหาชนได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ขององค์การมหาชนเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การมหาชน และให้องค์การมหาชนมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย รวมทั้งจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชนได้ และนอกจากนี้ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้ให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไว้ว่าไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีอีกด้วย

(6) **ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน** นอกจากโครงสร้างเกี่ยวกับผู้บริหารและเงินทุนขององค์การมหาชนแล้ว โครงสร้างที่ถือว่าเป็นกระดูกสันหลังสำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชนก็คือ โครงสร้างเกี่ยวกับบุคลากร บุคลากรขององค์การมหาชนสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคลากรประจำขององค์การมหาชนและลูกจ้างขององค์การมหาชน นอกจากนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานองค์การมหาชนยังสามารถขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(7) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า องค์การมหาชนไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อที่จะมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ใดๆ ก็ดี ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐกฎหมายจึงต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชนมีสองกรณี คือ การตรวจสอบประเมินผลและกำกับดูแล

(ก) การตรวจสอบประเมินผล เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ถึงมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้แก่ คือ

“มาตรา 39 การบัญชีขององค์การมหาชน ให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบ และหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบ อย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนทำหน้าที่ เป็นผู้ตรวจสอบภายใน โดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่ คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

“มาตรา 40 ให้องค์การมหาชนทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่ง ผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกกรอบปี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่ คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและ ประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อ วิเคราะห์ว่า การใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการ”

“มาตรา 41 ให้องค์การมหาชนทำรายงานปีละครั้งและเสนอรัฐมนตรีผู้ รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานขององค์การมหาชนในปีที่ล่วง มาแล้ว และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จัดทำในภายใน”

“มาตรา 42 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ขององค์การมหาชน โดยให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสม ภายใต้การกำกับดูแล โดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลของ องค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดระบบการ ประเมินผลไว้เป็นอย่างอื่น”

(ข) การกำกับดูแล มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

“มาตรา 43 ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนใดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้”

(8) การยุบเลิกองค์การมหาชน เมื่อรัฐสามารถจัดตั้งองค์การมหาชนได้ รัฐก็สามารถยุบเลิกองค์การมหาชนได้เช่นกัน การยุบเลิกองค์การมหาชนนั้นจะต้องปรากฏเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ดังนี้

“มาตรา 44 องค์การมหาชนเป็นอันยุบเลิกในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งได้แก่

(1) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(2) เมื่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเสร็จสิ้นลง และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นได้ประกาศยุติการดำเนินการขององค์การมหาชนนั้นในราชกิจจานุเบกษา

(3) ในกรณีนอกจาก (1) และ (2) เมื่อรัฐบาลเห็นควรยุบเลิกการดำเนินการขององค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกายุบเลิก

ให้สภาพนิติบุคคลขององค์การมหาชนดำรงอยู่ชั่วคราวเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา 45”

เมื่อยุบเลิกองค์การมหาชนแล้ว มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดวิธีดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินขององค์การมหาชนไว้ ดังนี้

“มาตรา 45 ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ และเมื่อมีการยุบเลิกองค์การมหาชน ให้มีเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชีรวมทั้งการโอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่และการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรขององค์การมหาชน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

#### (9) การเกิดขึ้นขององค์การมหาชนในประเทศไทย

ปัจจุบัน (กรกฎาคม 2552) มีองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ทั้งหมด 28 แห่งด้วยกัน คือ

- (1) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2543
- (2) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543
- (3) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543
- (4) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ พ.ศ. 2543
- (5) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2543
- (6) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543
- (7) สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544
- (8) สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2545
- (9) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546
- (10) สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546
- (11) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546
- (12) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546
- (13) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546

(14) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546

(15) สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาสถาบันบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2547

(16) สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาสถาบันความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548

(17) สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดย พระราชกฤษฎีกาสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548

(18) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548

(19) สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2549

(20) องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดย พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550

(21) สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550

(22) สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2551

(23) สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2551

(24) สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2551

(25) สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2551

(26) สำนักงานพิพิธภัณฑ์เกษตรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพิพิธภัณฑ์เกษตรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2552

(27) สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2552

(28) หอภาพยนตร์ (องค์การมหาชน) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหอภาพยนตร์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2552

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนทั้ง 28 แห่งแล้ว จะเห็นว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นมาแล้วนั้นสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ องค์การมหาชนถาวร และองค์การมหาชนเฉพาะกิจ

**ประเภทแรก องค์การมหาชนถาวร** องค์การมหาชนที่เกิดจากพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้น โดยทั่วไปจะเป็นองค์การที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจทั่ว ๆ ไป คือ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทโดยมิได้กำหนดถึงระยะเวลาในการดำเนินการเอาไว้ ดังนั้น จึงอาจสันนิษฐานไว้ในเบื้องต้นก่อนว่าองค์การมหาชนเหล่านั้นจัดขึ้นอย่างเป็นทางการถาวร ในที่นี้ขอยกตัวอย่าง โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เพื่อพิจารณาในรายละเอียด

(ก) **เหตุผลในการจัดตั้ง** เหตุผลของการจัดตั้ง โรงพยาบาลบ้านแพ้วขึ้นมาเป็นองค์การมหาชนปรากฏอยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 คือ เป็นการสมควรจัดระบบบริหารงาน โรงพยาบาลบ้านแพ้ว ให้สามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ คล่องตัว และเอื้ออำนวยต่อการใช้นุเคราะห์และทรัพยากรของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เพื่อให้สามารถให้บริการสาธารณสุขให้แก่ชุมชนในเขตอำเภอบ้านแพ้วและพื้นที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงได้อย่างมีคุณภาพ ตลอดจนสามารถให้บริการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 จึงได้จัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้วขึ้นเป็นองค์การมหาชน และให้มีที่ทำการอยู่ในอำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรปราการ

(ข) **การดำเนินงาน** โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้บริการด้านการรักษาพยาบาลทั่วไป การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมป้องกันโรค การฟื้นฟูสุขภาพตามมาตรฐานทางการแพทย์ ดำเนินการด้านเวชศาสตร์การป้องกัน ส่งเสริมและสนับสนุนการสาธารณสุข รวมทั้งดำเนินกิจการอื่นๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐและความต้องการของชุมชน โดยการดำเนินการต่างๆ ของโรงพยาบาลบ้านแพ้วจะต้องไม่เป็นการดำเนินการที่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก<sup>236</sup>

(ค) **การบริหาร** พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการบริหาร โรงพยาบาลบ้านแพ้ว” ขึ้น ประกอบด้วยประธานกรรมการและ

<sup>236</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

กรรมการจำนวน 9 คน ดังปรากฏคุณสมบัติและมีที่มาดังที่ปรากฏในมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวซึ่งกรรมการจำนวน 9 คนนั้น จะประกอบด้วยกรรมการผู้แทนชุมชนจำนวน 3 คน รวมอยู่ด้วย คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโรงพยาบาลให้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ของโรงพยาบาล รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เช่น ดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปของโรงพยาบาล กำหนดนโยบาย บทบาท และทิศทางการพัฒนาโรงพยาบาลให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของระบบสาธารณสุข ให้ความเห็นชอบในการกำหนดค่าบำรุง ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลผู้ป่วยและการให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข เป็นต้น

โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีผู้อำนวยการคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้ง มีหน้าที่บริหารกิจการของโรงพยาบาลให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ นโยบายและมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของโรงพยาบาล<sup>237</sup>

(ง) ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ในฐานะที่เป็นองค์การมหาชน โรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระแตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทั่วไป ในหลายด้าน คือ

- มีอำนาจทำกิจการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง มีทรัพย์สินต่างๆ สามารถทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน กู้ยืมเงิน ออกพันธบัตร ถิ่นหุ้นหรือเข้าหุ้นส่วนหรือเข้าร่วมกิจกรรมกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของโรงพยาบาล เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการ เป็นต้น<sup>238</sup>

- รายได้ของโรงพยาบาลไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง<sup>239</sup>
- เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งโรงพยาบาลได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของโรงพยาบาล<sup>240</sup>

- มีเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของตนเอง<sup>241</sup>
- สามารถจ้างผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก ซึ่งบริการจากองค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ และการร่วมมือกับสถาบันทางวิชาการ<sup>242</sup>

<sup>237</sup> มาตรา 27 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

<sup>238</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

<sup>239</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

<sup>240</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

<sup>241</sup> มาตรา 32 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

<sup>242</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

ประเภทที่สอง องค์การมหาชนเฉพาะกิจ ในบรรดาองค์การมหาชนทั้งหมด 29 แห่งที่กล่าวถึงข้างต้นจะขอยกตัวอย่างองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นมาเฉพาะกิจมาเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ “สำนักงานปฏิรูปการศึกษา”

(ก) เหตุผลในการจัดตั้ง เหตุผลในการจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาขึ้นมาเป็นองค์การมหาชนเฉพาะกิจปรากฏอยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาให้เป็นองค์การมหาชนเฉพาะกิจตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เพื่อดำเนินการปฏิรูปการศึกษาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การและการแบ่งส่วนงานในการจัดการศึกษา เสนอการจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และเสนอการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ตลอดจนเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายรองรับและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น ในมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้จัดตั้งองค์การมหาชนเฉพาะกิจขึ้น เรียกว่า สำนักงานปฏิรูปการศึกษา

(ข) การดำเนินการ สำนักงานปฏิรูปการศึกษาถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในเรื่องการเสนอการจัดโครงสร้างองค์กร การแบ่งส่วนงาน เสนอการจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เสนอการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา เสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่บังคับใช้อยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการข้างต้นเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542<sup>243</sup>

(ค) การบริหาร พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา” ขึ้น ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ จำนวน 9 คน ดังปรากฏคุณสมบัติในมาตรา 12 และมีที่มาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14 ถึงมาตรา 19 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

คณะกรรมการได้เลือกกรรมการผู้หนึ่งเป็นเลขาธิการสำนักงานปฏิรูปการศึกษาทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการและบริหารจัดการของสำนักงานด้วย

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 คือ กำกับดูแลการดำเนินกิจการของสำนักงาน จัดทำรายงานข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

<sup>243</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2543

(ง) ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน สำนักงานปฏิรูปการศึกษา มีอิสระในการดำเนินงานของตนเองได้ในหลายด้าน เช่น

- ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ ซื่อ จัดหา ขยาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน<sup>244</sup>
- รายได้ของสำนักงาน ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง<sup>245</sup>
- เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งสำนักงาน ได้มาจากการให้ หรือการซื้อด้วยเงินรายได้ของสำนักงาน<sup>246</sup>
- มีเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของตนเอง<sup>247</sup>

(จ) การยุบเลิก ในหมวด 7 มาตรา 40 และมาตรา 41 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2543 ได้กำหนดถึงการยุบเลิกสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นบทบัญญัติพิเศษที่ไม่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนรูปแบบอื่น ๆ โดยมีเกณฑ์ดังนี้ คือ เมื่อสำนักงานปฏิรูปการศึกษาดำเนินกิจการมาครบ 3 ปี นับแต่วันที่มีคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ให้รัฐมนตรีประกาศยุบเลิกสำนักงานในราชกิจจานุเบกษา และให้เจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี รวมทั้งการโอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่และจัดการเกี่ยวกับบุคคลตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ปัจจุบันสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ถูกยุบเลิกไปแล้วภายหลังจากที่ได้ดำเนินกิจการมาครบ 3 ปี เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2546

### 5.1.3.3 หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ<sup>248</sup> (Service Delivery Unit: SDU)

การจัดโครงสร้างของส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม เช่นสำนักงาน เป็นต้น นั้น ในบางหน่วยงานจะมีการจัดโครงสร้างเป็นกอง สำนัก หรือฝ่ายต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจของแต่ละหน่วยงาน แต่โดยที่การดำเนินงานตามโครงการด้านต่างๆ ของรัฐหรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ

<sup>244</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2543

<sup>245</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2543

<sup>246</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2543

<sup>247</sup> มาตรา 31 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2543

<sup>248</sup> สรุปความจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือคำอธิบายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2551), หน้า 89 – 108.

มักจะมีปัญหาความสลับซับซ้อนความขัดแย้งในการดำเนินการ การทับซ้อนของความรับผิดชอบในระหว่างหน่วยงาน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่ยืดหยุ่นของกฎ ระเบียบราชการ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าวและเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณี ให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าด้วยกันทำงานอย่างมีเอกภาพและประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน จึงได้มีการตรากฎหมายให้ฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งหน่วยงานบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ คือพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ดังนี้ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้า

แต่โดยที่การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในรูปแบบปกติหรือองค์การมหาชนยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเต็มที่ ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2544 จึงได้บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) มีหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร การปรับเปลี่ยนส่วนราชการเป็นองค์การมหาชนหรือองค์กรรูปแบบอื่นซึ่งมิใช่ส่วนราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชน ก.พ.ร. จึงได้เสนอแนวทางในการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ เรียกว่า “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” (Service Delivery Unit) เพื่อรองรับภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุนบางประการที่รัฐยังคงต้องดำเนินการเอง ไม่สามารถโอนถ่ายไปให้เอกชนรับไปดำเนินการแทน โดยให้หน่วยงานบริการดังกล่าวมีสถานะเป็นหน่วยงานให้บริการภายในของระบบราชการ แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรมและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีแล้วแต่กรณี มีเป้าหมายให้บริการหน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก และหากมีกำลังการผลิตส่วนเกินก็สามารถให้บริการแก่หน่วยงานอื่นได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการตามแนวทางที่ ก.พ.ร. เสนอ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2548 และให้นำไปทดลองปฏิบัติให้หน่วยงานนำร่อง อาทิเช่น สำนักงานกษาปณ์ กรมธนารักษ์ และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นต้น แต่โดยที่การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น เป็นการจัดตั้งขึ้นโดยใช้อำนาจในการบริหารราชการทั่วไปไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับสถานะที่ชัดเจน จึงทำให้มีข้อจำกัดในบางประการ โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องงบประมาณและรายได้ ซึ่งในข้อ

15<sup>249</sup> แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถสามารถเก็บรายได้ที่ได้รับจากการให้บริการไว้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้โดยไม่ต้องส่งคลังกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

จากแนวทางดังกล่าว เมื่อดำเนินการมาระยะหนึ่งแล้วเห็นควรกำหนดการจัดตั้งหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง เพื่อการยืนยันฐานะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายรับรองฐานะของหน่วยงาน โดยมีรูปแบบวิธีการจัดตั้งและการบริหารงานที่แน่นอนเป็นอีกหน่วยงานในลักษณะหนึ่งของการบริหารราชการ รวมทั้งเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 จึงได้บัญญัติเรื่องหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษไว้ในมาตรา 40/1 โดยบัญญัติไว้ดังนี้

“**มาตรา 40/1** ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการภายในกรม ถ้าการปฏิบัติราชการใดของส่วนราชการนั้นมีลักษณะเป็นงานการให้บริการหรือมีการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่ด้วย และหากแยกการบริหารออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะบรรลุเป้าหมายตามมาตรา 3/1 ยิ่งขึ้น ส่วนราชการดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะแยกการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ไปจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่อยู่ในกำกับของส่วนราชการดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยให้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้ง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน วิธีการบริหารงาน การดำเนินการด้านทรัพย์สิน การกำกับดูแลสิทธิประโยชน์ของบุคลากรและการยุบเลิกไว้ด้วย

ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีหน้าที่ปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการตามภารกิจที่จัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นเป็นหลัก และสนับสนุนภารกิจอื่นของส่วนราชการดังกล่าวตามที่ได้รับมอบหมาย และอาจให้บริการแก่ส่วนราชการอื่น หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อภารกิจอันเป็นวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง”

<sup>249</sup> ข้อ 15 เงินอุดหนุนที่ได้รับตามข้อ 7 และรายได้ที่ได้รับจากการให้บริการทั้งปวง ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีสิทธิเก็บรักษาไว้และนำไปใช้ในกิจการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้ ตามระเบียบที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำหนด

ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้รายได้ที่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้รับตามวรรคหนึ่ง ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยการเงินคงคลัง

เงินรายได้ตามวรรคหนึ่งที่เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนราชการเจ้าสังกัดจะนำมาจัดสรรเป็นเงินเพิ่มพิเศษหรือเงินรางวัลให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมิได้

จากบทบัญญัติมาตรา 40/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเงื่อนไขของการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไว้ โดยในการศึกษาหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนี้จะพิจารณาโดยแยกออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ลักษณะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ การจัดตั้งรายละเอียดการบริหารงาน และหน้าที่

(ก) **ลักษณะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ** หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ คือ การนำภารกิจด้านใดด้านหนึ่งของส่วนราชการที่มีลักษณะเป็นงานการให้บริการหรือมีการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่ด้วย ซึ่งหมายความว่าภารกิจด้านนั้นของส่วนราชการเป็นงานการให้บริการโดยตรง ไม่มีภารกิจด้านอื่น หรือมีภารกิจด้านอื่นและมีงานการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่ด้วย ในกรณีเช่นนี้ หากส่วนราชการเห็นว่างานการให้บริการของภารกิจนั้นมีศักยภาพเพียงพอที่จะให้บริการแก่ส่วนราชการอื่น และประชาชนนอกเหนือจากการปฏิบัติงานประจำซึ่งเป็นการให้บริการส่วนราชการนั้นแล้ว การแยกการบริหารภารกิจนั้นเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอาจจะทำให้ภารกิจด้านนั้นมีความคุ้มค่า เกิดความประหยัด มีการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และมีการใช้บุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น ภารกิจด้านโรงพิมพ์ของรัฐ ซึ่งปกติจำเป็นต้องมีภารกิจนี้เพื่อจัดทำเอกสารเป็นทางการของรัฐ แต่เนื่องจากการทำเอกสารเป็นทางการของรัฐจะมีการผลิตตามช่วงเวลาที่มีการจัดทำเอกสาร และมีปริมาณเอกสารตามจำนวนที่กำหนด ซึ่งในการปฏิบัติภารกิจนั้นอาจมีเวลาเหลือที่เจ้าหน้าที่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ เพราะยังไม่มีการส่งเอกสารมาให้จัดทำ และในขณะเดียวกัน เครื่องพิมพ์ที่ใช้ประจำโรงพิมพ์ปกติก็จะใช้เฉพาะในการผลิตเอกสาร ซึ่งเมื่อผลิตเอกสารเสร็จ เครื่องพิมพ์ก็ต้องหยุดการทำงาน หรือต้องเปิดทำงานแต่ไม่มีการผลิตเอกสาร กรณีเช่นนี้ เห็นได้ว่าการใช้บุคลากรและเครื่องมือยังมีได้ใช้ให้เต็มศักยภาพในการดำเนินการ แต่ทางราชการก็ต้องมีภารกิจนี้ไว้เพื่อเป็นงานบริการผลิตเอกสารทางราชการที่สำคัญและเป็นความรับผิดชอบของทางราชการ ฉะนั้น หากส่วนราชการเจ้าของภารกิจเห็นว่าหากแยกภารกิจด้านนี้ไปจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จะทำให้สามารถให้บริการตามขีดความสามารถได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์แก่ส่วนราชการอื่นและประชาชน รวมทั้งสามารถลดรายจ่ายภาครัฐ โดยนำค่าบริการที่ได้รับมาใช้จ่ายเป็นค่าจ้างบุคลากรและค่าซ่อมบำรุงเครื่องมือที่เกี่ยวข้อง กรณีเช่นนี้ก็อยู่ในความหมายของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่งที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่ในการดำเนินงานจะอยู่ในกำกับของส่วนราชการผู้แยกภารกิจนั้น ไปจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

(ข) **การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ** การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอาจเกิดจากการพิจารณาของส่วนราชการเจ้าของภารกิจที่เห็นสมควรแยกภารกิจของส่วนราชการของตน

ไปจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หรืออาจจัดตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรกำหนดเป็นนโยบายให้ส่วนราชการใดจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็ได้

(ค) รายละเอียดการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มาตรา 40/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเป็นหลักการเพื่อรองรับฐานะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ แต่สำหรับรายละเอียดการจัดตั้ง การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแทนส่วนราชการ วิธีการบริหารงาน การดำเนินการด้านทรัพย์สิน การกำกับดูแล สิทธิประโยชน์ของบุคลากร และการยุบเลิกจะกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีต่อไป

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้น โดยข้อเท็จจริงได้มีการจัดตั้งขึ้นแล้วก่อนการบัญญัติเป็นมาตรา 40/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีและมีการกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 ซึ่งในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งและการบริหารงานไว้ในแนวทางเดียวกับมาตรา 40/1 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 40/1 จึงเป็นเรื่องเดียวกันกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเดิม และมีผลทำให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่ได้จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วยังคงมีฐานะเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

(ง) หน้าที่ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นการแยกภารกิจทำให้บริการแก่ส่วนราชการเดิมมาจัดตั้งเป็นหน่วยงานรูปแบบใหม่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ฉะนั้น ภารกิจหลักของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงต้องปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการเดิมเป็นหลัก เพราะภารกิจของส่วนราชการนั้นมิได้หายไป เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบของหน่วยงานผู้ปฏิบัติการกิจนั้น แต่หน้าที่ทำให้ภารกิจนั้นสัมฤทธิ์ผลยังเป็นของส่วนราชการเดิมอยู่ ส่วนราชการเดิมจึงมีหน้าที่ต้องกำกับงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษโดยตรง และเมื่อปฏิบัติการกิจหลักของส่วนราชการเดิมเสร็จสมบูรณ์แล้วหน่วยบริการรูปแบบพิเศษก็จะสามารถให้บริการแก่ส่วนราชการอื่น หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน โดยเรียกเก็บค่าบริการตามสมควรเพื่อนำมาเป็นรายได้ในการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งจะเป็นการประหยัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐ

จากการตรวจสอบหลักการของมาตรา 40/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 แล้วปรากฏว่า หลักการและวัตถุประสงค์ส่วนใหญ่ของการจัดตั้งและการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีลักษณะเหมือนกันเว้นแต่กรณีของงบประมาณและรายได้ของหน่วยบริการรูปแบบ

พิเศษตามที่มาตรา 40/1 ได้บัญญัติแก้ไขข้อจำกัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเดิม ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจากส่วนราชการที่จัดตั้งและอาจหารายได้เพื่อใช้ในการบริหารและพัฒนางานตามภารกิจได้ โดยไม่ต้องนำรายได้นั้นส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ในการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 40/1 จึงนำแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นที่เข้าใจของส่วนราชการทั่วไปมาปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 40/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน การดำเนินการด้านทรัพย์สิน การกำกับดูแลสิทธิประโยชน์ของบุคลากร และการยุบเลิกหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไว้ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 40/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ และโดยที่มาตราดังกล่าวได้บัญญัติรองรับสถานะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งบัญญัติให้มีการออกระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงานดังกล่าวไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ตราขึ้นจึงต้องอาศัยตามมาตรา 40/1 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะแทนการอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

จนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 มีการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษรวม 4 แห่งด้วยกัน คือ

(1) สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จัดตั้งโดยประกาศ ก.พ.ร. เรื่องการแปลงสภาพของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548

(2) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ให้แปลงสภาพกองพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา (หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ) พ.ศ. 2549

(3) มติคณะรัฐมนตรีวันอังคารที่ 4 กรกฎาคม 2549 อนุมัติการจัดตั้งสำนักงานกำกับระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) เป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ<sup>250</sup>

<sup>250</sup> สำนักงานพัฒนาระบบราชการ [Online]. Available : URL:

(4) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ให้แปลงสภาพภารกิจการดำเนินกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ให้แก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ กรมประชาสัมพันธ์ เป็นสำนักงานบริหารกิจการสถานีวิทยุ โทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เฉพาะกิจ (หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ) พ.ศ. 2550

กล่าวโดยสรุป การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาตินั้นเป็นภารกิจเบื้องต้นที่รัฐต้องจัดให้มี ดังจะสังเกตได้จากบริการสาธารณะที่มีความสำคัญและมีผลต่อความมั่นคงของประเทศนั้นรัฐจะจัดองค์กรที่จัดทำผ่านกระทรวง ทบวง กรม หากแต่เป็นกิจการที่มีความสำคัญรองลงมาหรือว่าเป็นการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือเป็นกิจการที่แสวงหารายได้รัฐจะจัดตั้งผ่านรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามการให้บริการสาธารณะผ่านส่วนราชการประเภทกระทรวง ทบวง กรม นั้นมีปัญหาในเรื่องกฎระเบียบที่มีความเคร่งครัดสูง มีความยืดหยุ่นต่ำ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ ดังนั้นรัฐจึงพัฒนารูปแบบองค์กรใหม่ๆ ที่มีความคล่องตัว มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นภาระแก่รัฐขึ้น องค์กรเหล่านี้ได้แก่ องค์กรของรัฐประเภทพิเศษ องค์กรมหาชน และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงถือว่ารัฐมีหน้าที่และมีความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ โดยตรง ดังนั้นรัฐจึงมีความจำเป็นต้องผูกขาดกิจการบริการสาธารณะระดับชาติไว้

## 5.2 รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ

ในหัวข้อก่อนหน้านี้นี้ได้นำเสนอถึงการจัดองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐในฐานะที่เป็นผู้ “ผูกขาด” และดำเนินการจัดทำด้วยองค์กรของตนเอง ในหัวข้อนี้จะเป็นการนำเสนอการจัดทำบริการสาธารณะอีกวิธีหนึ่งคือการที่รัฐ “มอบ” ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำซึ่งจะได้นำเสนอเป็นลำดับ ตั้งแต่รูปแบบและวิธีการที่รัฐใช้ในการมอบบริการสาธารณะระดับชาติให้เอกชนจัดทำ การปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนไปจนกระทั่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นการเปลี่ยน “ความเป็นเจ้าของ” ในรัฐวิสาหกิจไปเป็นของเอกชน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐวิสาหกิจของไทยมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรมและการพัฒนาอาชีพ มาตามลำดับ แต่ต่อมาระบบรัฐวิสาหกิจก็เริ่มเสื่อมลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งขณะนั้นเกิดปัญหาทางการเงินของประเทศและของรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง จึงทำให้รัฐบาลไทยต้องขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก

ภายหลังจากรัฐบาลไทยได้ก่อหนี้กับธนาคารโลก ธนาคารโลกได้ส่งผู้แทนพิเศษมาศึกษาพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในขั้นต้นสรุปได้ผลว่า กิจการประเภทองค์การและบริษัทที่ส่วนราชการต่างๆ มีหุ้นได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น กิจการเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและมีผลประกอบการขาดทุน ส่งผลกระทบถึงฐานะทางการเงินของรัฐ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรพิจารณานโยบายใหม่ว่า กิจการใดควรจะคงอยู่และดำเนินการอย่างไรจึงจะแข่งขันกับเอกชนได้ กิจการใดควรขายให้เอกชน ไปเสีย และกิจการใดควรล้มเลิกไปเพราะได้ผลไม่คุ้มค่า<sup>251</sup>

ผลการศึกษาดังกล่าวนับได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่มีส่วนสำคัญในการสร้างแนวทางและกลไกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมาในประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจบางแห่ง การเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับรัฐวิสาหกิจดังที่บัญญัติไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงกฎหมายต่างๆ ที่เกิดขึ้นตลอดเวลากันกระทั่งปัจจุบัน

## 5.2.1 วิธีการและรูปแบบที่รัฐใช้ในการมอบบริการสาธารณะระดับชาติให้เอกชนจัดทำ

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนจัดทำ

**5.2.1.1 การมอบให้จัดทำบริการสาธารณะ (gestion déléguée des services publics)** หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองทำสัญญามอบให้คู่สัญญาซึ่งอาจเป็นเอกชนหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนฝ่ายปกครองด้วยการลงทุนของคู่สัญญา

(1) รูปแบบต่างๆ ของการมอบหมายให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ (différents mode de gestion déléguée) มีรูปแบบที่สำคัญอยู่ 4 รูปแบบ คือ<sup>252</sup>

(1.1) การมอบหมายให้เอกชนบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐ (affermage) ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐมอบหมายให้เอกชนดำเนินการในสิ่งที่มีอยู่แล้วโดยเอกชนเข้ามาบริหารทรัพย์สินโดยได้รับค่าตอบแทน การบำรุงรักษาซ่อมแซมใหญ่เป็นภาระหน้าที่ของรัฐ ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้บริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐมีหน้าที่ดูแลซ่อมแซมเพียงเล็กน้อย ในเรื่องการเงินนั้น ผู้ได้รับมอบหมายจะได้รับค่าตอบแทนในรูปของค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผู้ใช้บริการ ซึ่งค่าธรรมเนียมจะแบ่งออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกจะเป็นของเอกชนผู้รับมอบหมายและส่วนที่สองจะตกเป็นของหน่วยงานของรัฐเจ้าของทรัพย์สินหรือโครงการนั้น

<sup>251</sup> พิพัฒน์ ไทอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 183 – 187.

<sup>252</sup> Philippe TURQUET de BEAUREGARD, รายงานการบรรยายพิเศษเรื่องสัญญาทางปกครองและสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 10 เมษายน 2542 ตอน 1, หน้า 28-31.

(1.2) การว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้บริการกิจการบริการสาธารณะแทนรัฐ (régie intéressée) เป็นรูปแบบที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ โดยได้รับค่าตอบแทนที่กำหนดไว้ชัดเจนตายตัว การดูแลรักษาทรัพย์สินเป็นหน้าที่ของผู้ที่ได้รับมอบหมาย ในกรณีที่มีการซ่อมแซมใหญ่รัฐจะรับภาระค่าซ่อมแซมในด้านการเงิน ผู้ได้รับมอบหมายจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ แต่จะส่งเข้าหน่วยงานของรัฐทั้งหมด

(1.3) การจ้างผู้บริหารงานแทน (gérance) มีรูปแบบคล้ายกับ ข้อ (1.2) ข้างต้น แต่ผู้บริหารจัดการจะ ได้รับค่าตอบแทนเหมาจ่ายเหมือนลูกจ้างในฐานะผู้บริหาร โครงการ ผู้ได้รับมอบหมายจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการแต่จะต้องส่งเข้าหน่วยงานรัฐทั้งหมด

(1.4) สัมปทาน (concession) ได้แก่ การที่ผู้รับสัมปทานได้รับมอบหมายจากรัฐให้เป็นผู้จัดให้มีบริการสาธารณะ ผู้รับสัมปทานจะต้องลงทุนเอง ต้องรับความเสี่ยงภัยเองถ้าหากมี ผู้รับสัมปทานมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ เมื่อหมดสัญญาแล้วสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ

สัมปทานเป็นรูปแบบหนึ่งของสัญญาทางปกครองที่มีมาตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 14 ที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนดำเนินการสร้างคลองและทางรถไฟโดยมีแนวความคิดว่าเอกชนสามารถเข้ามาจัดทำและดูแลกิจการของฝ่ายปกครองบางอย่างซึ่งนอกจากจะเป็นการประหยัดเวลาและงานของฝ่ายปกครองแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของเอกชนในกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะอีกด้วย โดยในอดีตนั้นสัมปทานบริการสาธารณะมักจะมอบให้แก่เอกชนเป็นผู้จัดทำ ต่อมาในภายหลังจึงได้มีการมอบให้นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำด้วย ดังตัวอย่างเช่น รัฐบัญญัติลงวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1946 เกี่ยวกับเรื่องการโอนกิจการไฟฟ้าและก๊าซมาเป็นของรัฐ (la nationalisation de l'électricité et du gaz) ได้จัดตั้งองค์การมหาชน (établissements publics) ขึ้นมา 2 องค์การ คือ การไฟฟ้าแห่งฝรั่งเศส (Electricité de France หรือ EDF) กับการก๊าซแห่งฝรั่งเศส (Gaz de France หรือ GDF) เพื่อทำหน้าที่ผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าและก๊าซ โดยถือว่าองค์การทั้งสองเป็นผู้รับสัมปทานจากฝ่ายปกครองให้จัดทำไฟฟ้าและก๊าซ หรือรัฐบัญญัติลงวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการสื่อสารทางเสียงและภาพ (la communication audiovisuelle) ที่ได้บัญญัติให้การแพร่ภาพโทรทัศน์ทางคลื่นอากาศแก่ประชาชนสามารถทำได้เพียงวิธีเดียว คือ การให้สัมปทานบริการสาธารณะโดยรัฐมอบให้นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ<sup>253</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกผู้รับสัมปทานนั้น รัฐบัญญัติลงวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 1993 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้หลายประการโดยผู้ให้สัมปทาน (concedants) จะต้องดำเนินการเลือกคู่สัญญาตามหลักการแข่งขันอย่างเสรี แต่มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่มีกฎหมาย

<sup>253</sup> Jean-Marie PONTIER, *Les services publics*, HACHETTE, Paris, 1996, p.66-67

กำหนดไว้เฉพาะว่า สัมปทานบริการสาธารณะบางประเภทจะให้สัมปทานได้ก็เฉพาะแต่นิติบุคคลมหาชนเท่านั้น

ผู้รับสัมปทาน (concessionnaires) มีรายได้จากการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการ (usagers) แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังหลักที่ว่านี้มีข้อยกเว้นดังเช่นที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ในคำวินิจฉัยลงวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1986 ในคดี *Compagnie luxembourgeoise de télédiffusions et autres* ว่า สัญญาให้บริการแพร่ภาพโทรทัศน์ทางคลื่นอากาศซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแพร่ภาพต่อสาธารณชนโดยไม่เก็บค่าบริการจากประชาชนแต่ผู้ดำเนินการแพร่ภาพมีรายได้มาจากค่าโฆษณา นั้น เป็นสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ<sup>254</sup>

ระยะเวลาในการให้สัมปทานบริการสาธารณะนั้นไม่มีกำหนดเวลาตายตัวว่าจะเป็นระยะเวลาเท่าใด รัฐบัญญัติลงวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 1993 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 40 ว่าการมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะจะต้องจำกัดระยะเวลาไว้โดยฝ่ายปกครองผู้ให้สัญญา ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับผู้ให้สัมปทานและผู้รับสัมปทานที่จะตกลงกันก่อนทำสัญญา แต่โดยทั่วไปแล้วระยะเวลาในการให้สัมปทานจะค่อนข้างยาวเพื่อให้ผู้รับสัมปทานซึ่งต้องลงทุนเป็นจำนวนมากได้ดำเนินการไปในระยะเวลาที่จะได้ทุนที่ลงไปกลับคืน ดังตัวอย่างเช่น สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะเพื่อให้ทำที่จอดรถ (parc de stationnement) มีระยะเวลา 6 ปี ในขณะที่สัญญาสัมปทานสถานีโทรทัศน์ช่อง 5 ของฝรั่งเศสมีระยะเวลา 18 ปี<sup>255</sup> และสามารถต่อสัญญาใหม่ได้ โดยการต่อสัญญาจะต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ (intérêt public) และการต่อสัญญาจะต้องไม่เกิน 1 ปี

ในระหว่างระยะเวลาตามสัญญา ผู้รับสัมปทานจะได้รับหลักประกันจากฝ่ายปกครองในกรณีที่เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง (fait du prince) กล่าวคือ ฝ่ายปกครองคู่สัญญากำหนดมาตรการใดขึ้นมาแล้วมีผลกระทบต่อกรจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับสัมปทานมา หรือในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งที่ทำให้เกิดผลเป็นการสร้างคู่แข่งขึ้นกันแก่ผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัมปทานก็มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากฝ่ายปกครองผู้ให้สัมปทานอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้

สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะจะสิ้นสุดลงในกรณีที่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือสิ้นสุดลงเป็นกรณีพิเศษหากเกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ เช่น เหตุสุดวิสัย หรือเกิดกรณีที่ฝ่ายผู้ให้สัมปทานเป็นผู้ขอเลิกสัญญาเนื่องจากปรากฏว่าผู้รับสัมปทานไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังที่ได้รับมอบหมายมาต่อไปได้

<sup>254</sup> Ibid., p. 67

<sup>255</sup> Alain-Serge MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics*, PUF, Paris, 1991, p. 347-348

(2) หลักเกณฑ์ทั่วไปของการมอบบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐเป็นผู้จัดทำในรูปของสัญญาทางปกครอง มี 3 ประการ คือ<sup>256</sup>

(2.1) ต้องเป็นบริการสาธารณะที่รัฐสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นทำได้ (existence d'un service public déléguable) บริการสาธารณะที่รัฐสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นทำได้โดยทั่วไปแล้วจะไม่ใช่บริการสาธารณะที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐ การยุติธรรม การป้องกันประเทศและการศึกษาซึ่งถือเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานของรัฐที่จะทำเอง แต่บริการสาธารณะที่มอบให้บุคคลอื่นเป็นผู้จัดทำจะเป็นบริการสาธารณะประเภทที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและกิจการประเภทสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคม เป็นต้น

(2.2) ต้องมีความผูกพันในรูปของสัญญา (existence d'un lien contractuel) การมอบหมายให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น จะต้องจัดทำขึ้นในรูปแบบของสัญญาโดยสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนนี้ถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งมีความแตกต่างจากสัญญาในระบบกฎหมายมหาชน คือ มีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยฝ่ายปกครองไว้มาก เพราะเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับคู่สัญญาและมีข้อกำหนดให้นำข้อโต้แย้งไปสู่การวินิจฉัยของศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการได้ และนอกจากนี้ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาฝ่ายเดียวได้ในบางกรณี เช่น อัตราค่าธรรมเนียมหรือมาตรการในเรื่องความปลอดภัย เป็นต้น

(2.3) สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาฝ่ายที่รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ (droits et contraintes du délégataires) สิทธิของคู่สัญญาฝ่ายที่รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการได้โดยตรงและสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติตามสัญญาจนถึงสุดระยะตามสัญญา ส่วนในเรื่องหน้าที่ของคู่สัญญาฝ่ายที่รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะจะ ได้แก่ การที่จะต้องรายงานการดำเนินการให้กับหน่วยงานของรัฐทราบ รายงานสถานะและข้อมูลเกี่ยวกับการบริการสาธารณะให้ผู้ให้บริการทราบ รวมทั้งการที่ผู้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะจะต้องรับผิดชอบต่อความเสี่ยงภัยในกรณีที่เกิดการขาดทุนด้วย

(3) ข้อแตกต่างระหว่างการมอบหมายให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ (délégation de service public) กับสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (marchés publics) ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างการมอบหมายให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่

<sup>256</sup> Phillip TURGUET de BEAUREGARD, รายงานการบรรยายพิเศษเรื่องสัญญาทางปกครองและสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 18 เมษายน 2542 ตอน 1, หน้า 22-27.

ก. คู่สัญญาในการจัดซื้อจัดจ้างไม่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินบริการสาธารณะ แต่ต้องรับผิดชอบต่อความเสี่ยงภัยเอง

ข. ระยะเวลาตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้างค่อนข้างจำกัด

ค. การจัดซื้อจัดจ้างเป็นการใช้งบประมาณของรัฐซึ่งแตกต่างจากการมอบหมายให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นการลงทุนในกิจการโดยเอกชน

ที่กล่าวมาในข้างต้นนี้ เป็นเรื่องวิธีการทางกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งจะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดก็ตาม ต่างก็มีวิธีการในการดำเนินงานต่างออกไปจากบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้แก่เอกชนเป็นผู้จัดทำทั้งในด้านการดำเนินงานและในด้านการบริหาร แต่อย่างไรก็ดีทั้งรัฐและเอกชนต่างก็ต้องยึดหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ 3 ประการ ได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หลักสามประการนี้จะต้องเป็นหัวใจของการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าบริการสาธารณะจัดทำโดยผู้ใดหรือเป็นบริการสาธารณะประเภทใดก็ตาม

#### 5.2.1.2 วิธีการที่รัฐใช้ในการมอบบริการสาธารณะระดับชาติให้เอกชนจัดทำ

การมอบบริการสาธารณะให้แก่เอกชนไปจัดทำจะต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ โดยในตอนแรกนั้นจะต้องมีการมอบอำนาจ (habilitation) ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นอำนาจที่มีลักษณะ “ผูกขาด” โดยฝ่ายปกครองไปยังเอกชนก่อน เอกชนจึงจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้

ในทางปฏิบัติแล้ว การมอบอำนาจดังกล่าวจะมีอยู่สองรูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบแรกเป็นกรณีที่ดินบุคคลในกฎหมายมหาชนที่เป็น “เจ้าของ” บริการสาธารณะจะมอบ (habilitier) ให้บุคคลภายนอกเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนตน ส่วนในรูปแบบที่สองได้แก่ การมอบฝ่ายเดียว (l'acte unilatéral) และการมอบโดยสัญญา (le contrat)

การมอบบริการสาธารณะฝ่ายเดียวให้บุคคลภายนอกเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบและมีจำนวนมาก การมอบบริการสาธารณะอาจเกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายมอบให้เอกชนไปจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท เช่น รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1940 เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโดยเอกชนเพื่อใช้อำนาจรัฐในการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพ หรือรัฐบัญญัติเลขที่ 90-568 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 และรัฐบัญญัติเลขที่ 96-660 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1996 ที่มอบอำนาจให้เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ของ France Télécom หรือรัฐบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้สมาคมหรือสหพันธ์กีฬาเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลและวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ

ก็พาแต่ละประเภทเป็นต้น หรืออาจมอบโดยการที่ฝ่ายบริหารออกรัฐกฤษฎีกาก็ได้ เช่น กรณีรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1812 และรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1995 มอบให้เอกชนจัดตั้งการละครแห่งฝรั่งเศส (la Comédie française) ขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้วิธีการออกกฎหมายแล้ว การมอบบริการสาธารณะฝ่ายเดียวให้บุคคลภายนอกไปทำอาจเกิดจากการออกนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (acte administratif unilatéral) ก็ได้ การออกนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนี้อาจเกิดได้ในสองกรณี กรณีแรกเป็นกรณีที่มีบุคคลภายนอกร้องขอต่อฝ่ายปกครองผู้เป็นเจ้าของบริการสาธารณะให้มอบบริการสาธารณะนั้นให้ตนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ กรณีดังกล่าวฝ่ายปกครองจะต้องอนุญาต (autorisation) ก่อน เอกชนจึงจะมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะนั้น ตัวอย่างเช่น การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (le domaine public) เป็นต้น ส่วนในกรณีที่สองเป็นการมอบโดยเจตนาของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้บุคคลภายนอกเข้าไปดูแลจัดการบริการสาธารณะโดยไม่สมัครใจ ซึ่งกรณีนี้จะเกิดขึ้นได้ในภาวะสงครามหรือเกิดความไม่สงบซึ่งฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจพิเศษของตนยึด (réquisitions) กิจการบางอย่างมาทำเองได้ ดังตัวอย่างเช่น การยึดบริการสาธารณะบางประเภทมาดำเนินการเอง เนื่องจากผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นประท้วงไม่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อฝ่ายปกครองยึดมาแล้วก็สามารถออกคำสั่งให้เอกชนรายใดรายหนึ่งซึ่งดำเนินการในลักษณะเดียวกันเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะนั้นเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะได้<sup>257</sup> ส่วนการมอบให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของ “สัญญา” นั้น เป็นเรื่องที่ใช้กันอยู่มากในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงขออธิบายเรื่องดังกล่าวโดยแบ่งออกเป็นสองส่วน ในส่วนแรกจะกล่าวถึงสัญญาทางปกครองในฐานะที่เป็นข้อตกลงระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนในการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับเอกชน และในส่วนที่สองจะได้กล่าวต่อไปถึงรูปแบบของสัญญาทางปกครองที่รัฐจะมอบให้แก่เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ

**ส่วนแรกสัญญาทางปกครอง<sup>258</sup>** ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองตกลงทำสัญญากับเอกชนเพื่อมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ (intérêt public) บางประเภท

เหตุผลที่ต้องมีการแยกสัญญาทางปกครองออกมาเป็นเรื่องพิเศษจากสัญญาปกติตามระบบกฎหมายเอกชนก็เพราะวิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

<sup>257</sup> Gilles J. GUGLIELMI et Geneviève GOUBI, *Droit du service public*, Edition Montchrestien. Paris, 2000, p.227-232

<sup>258</sup> โปรดดูรายละเอียดใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 5 (2529): 73 – 120 และนนทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552).

มักจะมีเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง (prérogative de la puissance publique) อันเป็นอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียวที่จะใช้เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ลักษณะของสัญญาทางปกครองและผลของสัญญาทางปกครองดังกล่าวจึงมีความแตกต่างจากสัญญาในระบบกฎหมายเอกชน

หลักเกณฑ์ในการที่จะพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองนั้น จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้ คือ

(1) สัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย (contrats administratifs par détermination de la loi) คือ เป็นสัญญาที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นสัญญาทางปกครองโดยตรง หรือกำหนดไว้โดยทางอ้อมว่าให้คดีที่เกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะวินิจฉัยชี้ขาด

สัญญาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นสัญญาทางปกครอง ได้แก่ สัญญาการโยธาสาธารณะ (marché de travaux publics)<sup>259</sup> หรือสัญญาให้ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (contrats comportants occupation du domaine public)<sup>260</sup> เป็นต้น

(2) สัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ (contrats administratifs par nature) สัญญาทางปกครองประเภทนี้เป็นสัญญาทางปกครองที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้โดยตรงว่าเป็นสัญญาทางปกครอง แต่เกิดขึ้นจากเมื่อมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองและศาลปกครองเห็นว่าสัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วศาลปกครองจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองอยู่ 2 ประการ คือ

ก. สัญญาทางปกครองจะต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองที่เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่จะสามารถเป็นคู่สัญญาในกรณีดังกล่าวได้แก่<sup>261</sup> รัฐ องค์การกระจายอำนาจทางพื้นที่ (collectivité territoriales) อันได้แก่ ภาค (région) จังหวัด (département) เทศบาล (commune) จังหวัดโพ้นทะเล (département d' outre-mer) และดินแดนโพ้นทะเล (territoire d' outre-mer) และองค์การกระจายอำนาจทางบริการซึ่งก็คือ บรรดาองค์การมหาชน (établissements publics) ทั้งหลายที่ฝ่ายปกครองจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ข. สัญญาทางปกครองจะต้องมีเนื้อหาสาระของสัญญาที่มีลักษณะหนึ่งลักษณะใด ดังต่อไปนี้

<sup>259</sup> รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 28 pluvois an VIII

<sup>260</sup> รัฐกำหนด ลงวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 1938

<sup>261</sup> โปรดดูรายละเอียดใน โกลิน พลกุล, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6 สิงหาคม 2530 ตอน 2, หน้า 281-317.

(1) เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง เช่น สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการขนส่งมวลชนประเภทต่าง ๆ

(2) เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน (les clauses exorbitantes du droit commun) อันได้แก่ การให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ แก่ฝ่ายปกครองเหนือเอกชนที่เป็นคู่สัญญา ทั้งนี้เพราะฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะซึ่งต้องมีการใช้อำนาจมหาชน (puissance publique) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดผลตรงตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองทำสัญญามอบให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะและฝ่ายปกครองยังต้องการคงอำนาจพิเศษเอาไว้ ข้อความที่มีอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองอาจได้แก่ข้อความที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องมีเหตุผิดสัญญาหรือสิทธิพิเศษในการแก้ไขปรับปรุงสัญญาฝ่ายเดียวได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

#### การเกิดขึ้นของสัญญาทางปกครอง (formation des contrats administratifs)

เป็นการเกิดขึ้นเช่นเดียวกับการเกิดสัญญาในระบบกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ต้องมีการแสดงเจตนาที่ตรงกันของทั้ง 2 ฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชนที่ต้องการจะให้เกิดสัญญา

แต่อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของสัญญาทางปกครองนั้นค่อนข้างจะยุ่งยากและลำบากกว่าการเกิดขึ้นของสัญญาในระบบกฎหมายเอกชนที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้โดยอิสระ ในขณะที่ฝ่ายปกครองที่จะเข้าทำสัญญากับเอกชนจะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย คือ

(1) **ผู้มีอำนาจในการทำสัญญา** ฝ่ายปกครองมีข้อจำกัดทางกฎหมายในเรื่องอำนาจในการทำสัญญาหลายประการ เช่น ฝ่ายปกครองที่จะทำสัญญาได้จะต้องเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ผู้ที่จะทำการแทนนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนในการทำสัญญาได้จะต้องเป็นผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด แบบของสัญญาต้องเป็นไปตามกฎหมาย เช่น ต้องมีบันทึกลงชื่อทางปกครอง (cahier des charges) ต่อท้ายสัญญา เมื่อเกิดสัญญาแล้วก็ต้องมีฝ่ายปกครองอื่นเข้ามาตรวจสอบและควบคุมทั้งในด้านการเงินและการทำงาน เป็นต้น

(2) **วิธีเลือกคู่สัญญา** ฝ่ายปกครองไม่มีอิสระเช่นฝ่ายเอกชนที่จะเลือกทำสัญญากับผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะได้ หลักเกณฑ์ในการเลือกคู่สัญญาของฝ่ายปกครองจะต้องทำตามกฎหมายซึ่งจะกำหนดวิธีการที่เป็นกลางและให้ได้ประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะได้แก่การประกวดราคา (adjudication publique)

นอกจากเงื่อนไขสองประการข้างต้นนี้แล้ว เมื่อฝ่ายเอกชนตกลงที่จะทำสัญญากับฝ่ายปกครอง ฝ่ายเอกชนจะต้องยอมรับถึงความไม่เสมอภาคระหว่างคู่สัญญาด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากในระบบสัญญาทางปกครองนั้น ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายเอกชนกับฝ่ายปกครองมีที่มาจาก การที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีอำนาจพิเศษบางประการที่

เหนือกว่าเอกชนเพื่อที่จะได้สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้  
อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองที่ว่านี้ ได้แก่ การกำหนดข้อกำหนดต่าง ๆ ไว้ในสัญญาโดยไม่เปิด  
โอกาสให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต่อรอง เอกชนมีสิทธิอย่างเดียวก็คือยอมรับหรือไม่ยอมรับที่จะเข้า  
เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครอง

**หน้าที่ของเอกชนคู่สัญญา** เมื่อเอกชนเข้ามาเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองแล้ว  
เอกชนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดโดยยึดหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการ  
สาธารณะ (principe de la continuité) เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการปฏิบัติตามสัญญาของเอกชนคู่สัญญา หากเกิด  
เหตุการณ์ดังต่อไปนี้ขึ้นก็จะถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ  
คือ<sup>262</sup>

(1) **เหตุสุดวิสัย (force majeure)** ได้แก่ เหตุการณ์ซึ่งไม่อาจคาดหมายล่วงหน้า  
เกิดขึ้น โดยไม่ได้เกิดจากการกระทำของเอกชนคู่สัญญาและเอกชนคู่สัญญาไม่สามารถป้องกันหรือ  
ขัดขวางได้ เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดผลตามมาคือการปฏิบัติตามสัญญาเป็นไปไม่ได้อย่างสิ้นเชิง  
เหตุการณ์เช่นนี้อาจได้แก่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว หรืออาจ  
เกิดขึ้นจากฝีมือมนุษย์ เช่น สงคราม ไฟไหม้ เป็นต้น เหตุการณ์เหล่านี้ในระบบกฎหมายมหาชน  
ฝรั่งเศส เรียกว่า เหตุสุดวิสัย

เมื่อเกิดเหตุสุดวิสัยขึ้นจะมีผลทำให้คู่สัญญาหลุดพ้นจากการปฏิบัติตาม  
สัญญาโดยไม่ถือว่าเป็นความผิดของฝ่ายใด ดังที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ในคดี  
Compagnie des Messageries Maritimes et autres ลงวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 1909

(2) **เหตุที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองคู่สัญญา (fait du prince)** ได้แก่  
การกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองคู่สัญญา เช่น การแก้ไขคำสั่ง การเปลี่ยนกฎระเบียบใหม่เพื่อ  
บังคับแก่เอกชนคู่สัญญา เป็นต้น ซึ่งการกระทำเหล่านี้เกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติตามสัญญาและ  
มีผลทำให้เอกชนคู่สัญญาได้รับความเสียหาย โดยอาจมีผลทำให้การปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญานั้น  
ยากขึ้นหรือเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นอันเนื่องมาจากการกระทำใด ๆ  
ของฝ่ายปกครองคู่สัญญา เอกชนคู่สัญญามีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเต็มตามจำนวนความเสียหายที่  
เกิดขึ้นจริงจากฝ่ายปกครองคู่สัญญา

(3) **เหตุที่ไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ (imprévision)** ในการปฏิบัติตาม  
สัญญาอาจมีเหตุการณ์ที่อยู่นอกเหนือความคาดหมายเกิดขึ้นได้ ซึ่งมีผลทำให้การปฏิบัติตามสัญญา  
เป็นไปด้วยความยากลำบากเพราะเอกชนคู่สัญญาต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น โดยเหตุการณ์ที่อยู่

<sup>262</sup> Jean Claude VENEZIA et Yves GAUDEMET, *Manuel de droit administratif*, LGDJ, Paris,

นอกเหนือความคาดหมายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และเป็นเหตุการณ์ที่คู่สัญญาไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ว่าจะเกิดขึ้น (imprévisible) หรือเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ปกติ (anormal) ตัวอย่างเช่น การห้ามวัสดุบางประเภทเข้าประเทศ การลดค่าเงิน การขึ้นภาษี เป็นต้น

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางสำหรับแก้ไขปัญหาในเหตุการณ์ดังกล่าวไว้ในคดี Gaz de Bordeaux ลงวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1916 ว่าหากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าขึ้น เอกชนคู่สัญญาก็จะต้องดำเนินการปฏิบัติตามสัญญาต่อไปแต่ฝ่ายปกครองคู่สัญญาจะต้องให้ความช่วยเหลือด้วยการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายให้แก่เอกชนคู่สัญญาเพื่อให้เอกชนคู่สัญญาสามารถดำเนินการปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ ค่าทดแทนในกรณีนี้ไม่ใช่ค่าทดแทนเต็มจำนวนดังเช่นในกรณีที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดของฝ่ายปกครองคู่สัญญา (fait du prince)

อนึ่ง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1932 เป็นต้นมา ศาลปกครองสูงสุดได้เพิ่มหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเหตุที่ไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ขึ้นมาอีกในคดี Tramways de Cherbourg ลงวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1932 ว่า เหตุที่ไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้านี้จะต้องเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการชั่วคราว (la situation temporaire) เพราะถ้าหากเป็นเหตุการณ์ถาวร (permanante) แล้ว คู่สัญญาจะต้องขอให้ศาลเลิกสัญญาเพราะไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้

**อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองคู่สัญญา** ในระหว่างการปฏิบัติตามสัญญา ฝ่ายปกครองคู่สัญญามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) การควบคุม ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาและให้เกิดผลดีต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) การแก้ไขสัญญา ฝ่ายปกครองคู่สัญญาเป็นผู้มีอำนาจฝ่ายเดียวในการแก้ไขข้อกำหนดในสัญญา อันเป็นลักษณะพิเศษของสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง (prérogative de la puissance publique) ที่จะทำให้สถานะของฝ่ายปกครองอยู่เหนือเอกชน

แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขข้อกำหนดของสัญญาจะต้องทำภายใต้เงื่อนไขบางประการ เช่น มีความจำเป็นในการปรับปรุงบริการสาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับประโยชน์มหาชน และในการแก้ไขจะทำได้เฉพาะบางเรื่อง มีบางเรื่องที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถแก้ไขโดยใช้อำนาจฝ่ายเดียวได้ เช่น ระยะเวลาของสัญญาหรือค่าตอบแทน เป็นต้น และนอกจากนี้หากการแก้ไขสัญญาทำให้เกิดปัญหาทางการเงินแก่เอกชนคู่สัญญา ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบด้วยการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายให้

**การสิ้นสุดของสัญญาทางปกครอง** นอกเหนือจากการสิ้นสุดของสัญญาตามปกติอันได้แก่ เมื่อมีการปฏิบัติตามสัญญา เมื่อคู่สัญญาพร้อมใจกันเลิกสัญญาหรือเมื่อสิ้นผลไปตามข้อตกลงในสัญญาแล้ว ยังมีการสิ้นสุดของสัญญาที่เป็นลักษณะเฉพาะของสัญญาทางปกครองอีกสองกรณี ได้แก่ กรณีที่ฝ่ายปกครองจะใช้สิทธิเลิกสัญญาฝ่ายเดียวทั้ง ๆ ที่ไม่ได้กำหนดสิทธิ

ดังกล่าวไว้ในสัญญาเนื่องมาจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนผิดสัญญาอย่างร้ายแรงหรือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้ทำผิดสัญญาแต่ฝ่ายปกครองใช้สิทธิเลิกสัญญาเพื่อประโยชน์สาธารณะ ส่วนในกรณีที่สองได้แก่ กรณีที่ศาลปกครองเป็นผู้สั่งให้เลิกสัญญาตามคำร้องของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เนื่องจากมีเหตุการณ์บางประการซึ่งทำให้ไม่สามารถทำตามวัตถุประสงค์ของสัญญาต่อไปได้

**อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการปฏิบัติตามสัญญา** ในระหว่างการปฏิบัติตามสัญญานั้น ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์พิเศษบางอย่างอยู่เหนือเอกชนซึ่งเรียกว่าเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง (*prérogative de la puissance publique*) ซึ่งเหตุผลที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ก็เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์สาธารณะ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นนั่นเอง

**ส่วนที่สอง รูปแบบของสัญญาทางปกครอง** รูปแบบของสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นเครื่องมือในการมอบอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ฝ่ายเอกชนมีอยู่ด้วยกันสองรูปแบบคือ สัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (*marchés publics*) และการมอบให้จัดทำบริการสาธารณะ (*gestion délégué des services publics*)<sup>263</sup>

**รูปแบบแรกสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (*marchés publics*)** หมายถึงสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างรัฐกับนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาเพื่อตอบสนองความจำเป็นบางประการของฝ่ายปกครองซึ่งอาจเป็นการเฉพาะหน้าหรือมีความจำเป็นที่มีอยู่ตลอดเวลาหนึ่ง

(1) **ประเภทของสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง** สัญญาจัดซื้อจัดจ้างมีอยู่ 5 ประเภทใหญ่ ๆ

คือ<sup>264</sup>

(1.1) **สัญญาจัดซื้อพัสดุ (*marché de fournitures*)** เป็นสัญญาที่ใช้ในการปฏิบัติราชการทั่ว ๆ ไป เช่น สัญญาเพื่อการจัดหาสิ่งหาปริมาณหรือสิ่งหาปริมาณต่าง ๆ

(1.2) **สัญญาว่าจ้างให้จัดทำบริการ (*marché de prestation de service*)** ได้แก่สัญญาที่ฝ่ายปกครองว่าจ้างให้จัดทำบริการต่าง ๆ เช่น จัดรถรับส่งข้าราชการ จัดงานเลี้ยง จ้างทำความสะอาด เป็นต้น

(1.3) **สัญญาอุตสาหกรรมหรือสัญญาว่าจ้างผลิตต้นแบบอุตสาหกรรม (*marché industriel*)** ได้แก่ สัญญาจ้างให้มีการผลิตสิ่งของต่าง ๆ เพื่อเป็นต้นแบบทางอุตสาหกรรม เช่น จ้างบริษัทผลิตอาวุธ เครื่องบินต่าง ๆ เป็นต้น

(1.4) **สัญญาก่อสร้าง (*marché des travaux*)** ได้แก่ สัญญาก่อสร้างอาคารสถานที่ สัญญาว่าจ้างให้บำรุงรักษาหรือปรับปรุงอาคารสถานที่ เป็นต้น

<sup>263</sup> Gill J.GUGLEMI, *Introduction au droit des services publics*, L.G.D.J., Paris, 1994, pp. 109.

<sup>264</sup> Phillip TURGUET de BEAUREGARD, รายงานการบรรยายพิเศษเรื่องสัญญาทางปกครองและสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 18 เมษายน 2542 ตอน 1, หน้า 5-8.

(1.5) สัญญาว่าจ้างที่ปรึกษา (*marché d' études*) เป็นสัญญาว่าจ้างให้ทำการศึกษาวิจัย รวมทั้งอาจเป็นการสำรวจ ศึกษา หรือวัดผลก็ได้

(2) วิธีการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (*mode de passation du marché*) มีสามวิธีการด้วยกัน คือ<sup>265</sup>

(2.1) การประกวดราคา (*adjudication*) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ผู้สนใจที่จะทำกิจกรรมกับฝ่ายปกครองได้มีโอกาสที่จะแข่งขันกันอย่างเสมอภาคในการเสนอราคาโดยมีหลักเกณฑ์ว่าผู้เสนอราคาต่ำสุดจะเป็นผู้ชนะ

(2.2) การสอบราคา (*appel d' offre*) ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจจะทำกิจกรรมกับฝ่ายปกครองเสนอราคา จากนั้นก็จะมีคณะกรรมการสอบราคาทำหน้าที่ศึกษาข้อเสนองของผู้เสนอราคาเพื่อทำการคัดเลือกผู้สมควรจัดซื้อจัดจ้างต่อไป

(2.3) การตกลงราคา (*marché négocié*) มีสองรูปแบบ รูปแบบแรก ได้แก่ การตกลงราคาโดยมีการแข่งขัน เป็นรูปแบบที่มีผู้เข้ามาเจรจาหลายรายแต่จะไม่มีใครโฆษณาเชิญชวนให้ทราบโดยทั่วไป ส่วนใหญ่วิธีนี้ใช้กับการว่าจ้างให้ทำวิจัย ส่วนรูปแบบที่สอง ได้แก่ การตกลงราคาโดยไม่มีการแข่งขัน ได้แก่ กรณีที่มีเอกชนรายใดรายหนึ่งได้ลงทุนในกิจการนั้นแต่ผู้เดียวหรือเป็นกรณีที่มีการใช้วิธีการสอบราคาหรือตกลงราคามาแล้วแต่ไม่ได้ผลและได้มีการยกเลิกไปแล้ว หรือในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนฝ่ายปกครองสามารถใช้วิธีการตกลงราคาแบบไม่มีการแข่งขันได้

5.2.1.3 สัมปทานบริการสาธารณะ เป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองของไทยนำมาใช้มากที่สุดในการมอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วยการลงทุนและความเสี่ยงภัยของฝ่ายเอกชนเอง โดยฝ่ายปกครองมิได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับสัมปทาน แต่ฝ่ายปกครองให้สิทธิในการเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนในการใช้บริการจากประชาชนผู้ใช้บริการแก่เอกชนผู้รับสัมปทาน

(1) แนวความคิดเรื่องสัมปทาน ในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง กิจการบริการสาธารณะของไทยจัดทำโดยรัฐเป็นส่วนใหญ่เนื่องจากถือว่าบริการสาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำ แต่อย่างไรก็ตาม ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เริ่มมีการให้สัมปทานแก่เอกชนในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น ทำไม้ ขุดคลอง ทำทาง เป็นต้น โดยในปี พ.ศ. 2429 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานสัมปทานให้บริษัทเดนมาร์กสร้างทางรถไฟสายกรุงเทพฯ – สมุทรปราการ จากนั้นก็มีการให้สัมปทานขุดคลองแก่เอกชนเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม การให้สัมปทานต่างๆ เหล่านี้มีได้เรียกชื่อว่าเป็น “สัมปทาน” แต่

<sup>265</sup> Ibid., p. 12-17.

เรียกว่า “การพระราชทานพระบรมราชานุญาต” ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ ให้ผู้รับอนุญาตมีสิทธิแต่ผู้เดียวและต้องลงทุนในการดำเนินการด้วยตนเอง แต่มีสิทธิพิเศษในการจัดเก็บรายได้จากการบริการนั้นๆ และผู้รับอนุญาตจะต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐเป็นการตอบแทนที่รัฐให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับอนุญาตซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับการให้สัมปทานในปัจจุบัน<sup>266</sup>

การให้สัมปทานในอดีตมิได้มีกฎหมายใดที่มีขึ้นเพื่อควบคุมการให้สัมปทาน กฎหมายฉบับแรกที่มีขึ้นเพื่อควบคุมระบบสัมปทาน คือ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้ความหมายของกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคไว้ คือ การรถไฟ รางรถเดินอากาศ ประปา ชลประทาน โรงไฟฟ้า และบรรดากิจการอื่นอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนซึ่งจะได้ออกพระราชกฤษฎีกามากำหนดต่อไป กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ว่า บุคคลใดๆ จะประกอบกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนได้ต่อเมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานแล้วหรือแม้แต่จะได้รับการพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือได้รับสัมปทานแล้วก็ตาม แต่ถูกถอนเสียหรือสิ้นอายุลงแล้วก็ประกอบกิจการดังกล่าวไม่ได้ และในการพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานนั้น รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนลงไว้ด้วยก็ได้ ถ้ามีการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคโดยไม่ได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานแล้ว จะมีความผิดและต้องระวางโทษปรับ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดการควบคุมกิจการที่ต้องมีการขออนุญาตอีกด้วย กิจการที่ต้องขออนุญาต ได้แก่ กิจการประกันภัย ธนาคารออมสิน เครดิตฟองซิเอร์ หรือกิจการอื่นอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน กิจการเหล่านี้จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะการนั้น แต่ถ้ายังไม่มีกฎหมายเฉพาะ ก็ห้ามมิให้ประกอบกิจการเหล่านี้ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากรัฐบาล และในการอนุญาตรัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่จำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนไว้ด้วยก็ได้<sup>267</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2473 ก็ได้มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการมอบให้เอกชนจัดดำเนินการบริการสาธารณะอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช 2473 ซึ่งเดิมราษฎรจะสร้างทางหลวงและทางราษฎรจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 146 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางรางรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช 2464 แต่เมื่อพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทานฯ ใช้บังคับแล้ว ก็มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เอกชนสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงในราชอาณาจักร เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งสัมปทานที่ได้รับจากรัฐบาล โดยให้ยื่นเรื่องราขอ

<sup>266</sup> สุรพงษ์ กลั่นประชา, “สัญญาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 108 – 110.

<sup>267</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 112 – 113.

สัมปทานต่อเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ฯลฯ ในกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐบาลในการเพิกถอนสัมปทานก่อนสิ้นอายุสัมปทานได้ ถ้าปรากฏว่าผู้รับสัมปทานเป็นคนล้มละลาย หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัมปทาน หรือหากข้อความในสัญญาสัมปทานให้อำนาจไว้ รัฐบาลก็สามารถเข้าครอบครองทางหลวงสายใดก่อนสิ้นอายุได้ และเมื่อเข้าครอบครองทางหลวงสายใดแล้ว รัฐบาลต้องเข้ายึดถือครอบครองบรรดาสິงปลูกสร้างและของใช้ในการสร้างหรือการบำรุงรักษาทางด้วย แต่มีเงื่อนไขในการเข้าครอบครองทางหลวงก่อนสิ้นอายุสัมปทาน คือ รัฐบาลจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้รับสัมปทาน

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 การให้สัมปทานแก่เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะก็ยังคงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 อยู่ต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2482 มีการตราพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 ออกมา กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดการควบคุมการให้สัมปทานแก่เอกชนไว้โดยตรง คือ เรื่องการชลประทานเพื่อการค้า เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญของการขอสัมปทาน คือ ผู้ใดจะขอสัมปทานในการทำการชลประทานส่วนการค้า ให้ยื่นคำขอสัมปทานต่อกระทรวงเกษตรราธิการ ไม่ต้องขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตดังเช่นในสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิพิเศษของผู้รับสัมปทาน คือ จะให้สิทธิในการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ที่ได้รับน้ำจากการชลประทานที่ผู้รับสัมปทานได้ทำขึ้น แต่ไม่ให้ใช้สิทธิเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ก็ตามธรรมดาเคยได้รับน้ำเพียงพอแก่การใช้มาก่อนแล้ว เอกสิทธิ์อื่นๆ ไม่ปรากฏว่าให้สิทธิพิเศษแต่อย่างใดแก่ผู้รับสัมปทาน ส่วนหน้าที่ของผู้รับสัมปทานได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทานและจะต้องมีการทำรายงานแสดงผลของกิจการที่ได้ทำไปต่อเจ้าพนักงานผู้ควบคุมชลประทานปีละครั้ง และต้องขอมให้เจ้าพนักงานผู้ควบคุมการชลประทานเข้าตรวจตรางานที่ทำอยู่ และต้องชี้แจงตอบข้อความตามที่เจ้าพนักงานผู้ควบคุมชลประทานต้องการทราบเกี่ยวกับงานนั้น อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงสิทธิของผู้ให้สัมปทานในการควบคุมการดำเนินกิจการบริการสาธารณะที่รัฐบาลมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ<sup>268</sup>

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 นี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยในข้อ 3 และข้อ 4 ของประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว

<sup>268</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 114 – 115.

ได้กำหนดกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค<sup>269</sup> ที่อยู่ในความควบคุมและต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องก่อนจะดำเนินการได้ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับกฎหมายเดิม แต่ได้เพิ่มประเภทของธุรกิจบางประเภทที่มีผลกระทบต่อประชาชนเข้ามาเพื่อที่จะให้ผู้ประกอบกิจการต้องขออนุญาตต่อรัฐก่อน ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน

(2) ลักษณะสำคัญของสัมปทานบริการสาธารณะ สัมปทานบริการสาธารณะประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ<sup>270</sup>

ก. สัมปทานบริการสาธารณะเป็นสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองตกลงอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วยทุนของเอกชนเอง ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ฝ่ายปกครองกำหนดให้ปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ข. ทรัพย์สินที่ผู้รับสัมปทานนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะถือว่าเป็นทรัพย์สินของเอกชน จึงไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากกฎหมายเหมือนกับทรัพย์สินของรัฐที่อนุญาตให้ผู้รับสัมปทานใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

ค. ฝ่ายปกครองมีอำนาจควบคุมกิจการที่ให้ผู้รับสัมปทานแก่เอกชนไปจัดทำเนื่องจากกิจการดังกล่าวยังเป็นบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

ง. บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนไปจัดทำนั้น จะต้องไม่เป็นกิจการเกี่ยวกับความมั่นคงหรือปลอดภัยของประเทศ และโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นบริการสาธารณะทางเศรษฐกิจอันเป็นสาธารณูปโภค เช่น การประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์ เป็นต้น

(3) สิทธิและหน้าที่ของผู้ให้สัมปทาน มี 3 ประการ<sup>271</sup> คือ

(ก) สิทธิในการกำกับดูแลและบังคับให้เป็นไปตามสัญญา การจัดทำบริการสาธารณะแม้ว่าจะเป็นกรณีที่รัฐมอบให้เอกชนจัดทำก็ตาม เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐก็ต้องอยู่ภายใต้หลักของการจัดทำบริการสาธารณะ และหลักสำคัญประการหนึ่งของบริการสาธารณะ คือ ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องกำกับดูแลบริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชนคู่สัญญาให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น หากเอกชนคู่สัญญาไม่ลง

<sup>269</sup> ได้แก่ การรถไฟ การรถราง การชุกคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ และบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกของประชาชนที่จะได้ระบุนไว้ในพระราชกฤษฎีกาต่อไป

<sup>270</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 149 – 150.

<sup>271</sup> สุรพงษ์ กลั่นประชา, “สัญญาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะในระบบกฎหมายไทย,” หน้า 150 – 151.

มือปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานล่าช้าไม่ทันกำหนด ปฏิบัติงานบกพร่อง หรือไม่ปฏิบัติตามสัญญา หรือ โอนงานไปให้บุคคลภายนอกดำเนินการแทนโดยไม่ได้รับความยินยอมจากฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจในการสั่งให้มีการปรับ สั่งให้มีการชดใช้ค่าเสียหาย หรือจัดหาบุคคลอื่นเข้ามาดำเนินการแทน หรือแม้กระทั่งมีสิทธิในการเลิกสัญญา

(ข) สิทธิในการยกเลิกหรือแก้ไขข้อกำหนดแห่งสัญญาฝ่ายเดียว เป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่สามารถยกเลิก แก้ไขข้อกำหนดในสัญญาฝ่ายเดียวซึ่งจะพบได้แต่เฉพาะในสัญญาทางปกครองเท่านั้น จึงมีความแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งที่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาจะต้องอาศัยความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย แต่หากเป็นสัญญาทางปกครองฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยที่ไม่ต้องได้รับความยินยอมของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า เนื้อหาของสัญญาทางปกครองเป็นเรื่องการบริการสาธารณะอันจะต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสาธารณประโยชน์อยู่เสมอ หลักกฎหมายปกครองจึงได้ยอมรับอำนาจดังกล่าวของฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิใช่ อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง แต่เป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจในการยกเลิกหรือแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวได้ต่อเมื่อมีมูลเหตุมาจากความจำเป็นในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับประโยชน์มหาชนเท่านั้น และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาจะต้องไม่เป็นการเกินขนาด ถ้าปรากฏว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เอกชนคู่สัญญา คู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้องจ่ายค่าทดแทนหรือขยายเวลาในการดำเนินการให้แก่เอกชนคู่สัญญา นอกจากนี้ การใช้อำนาจในการแก้ไขจะต้องเป็นการแก้ไขในเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะให้สนองประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น จะใช้อำนาจในการแก้ไขเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนของคู่สัญญาไม่ได้

(ค) หน้าที่ที่จะให้ความช่วยเหลือเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนจัดทำ ฝ่ายปกครองยังคงมีหน้าที่ในความควบคุมดูแลเพื่อให้บริการสาธารณะเป็นไปด้วยความต่อเนื่อง สัญญาสัมปทานเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่ทำกันในประเทศไทยก็มีการให้ความช่วยเหลือแก่เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะ ดังจะเห็นได้จากสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะที่กำหนดให้ผู้ให้สัมปทานมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาที่ดินหรือพื้นที่แก่ผู้รับสัมปทาน ผู้ให้สัมปทานจะต้องจัดหาที่ดินให้ผู้รับสัมปทาน โดยที่ดินนั้นจะต้องปลอดการครอบครองและภาระผูกพันหรือสิทธิเรียกร้องอื่นใดที่บุคคลภายนอกอาจมีอยู่ซึ่งอาจจะเป็นการขัดขวางหรือรบกวนการดำเนินงานบริการสาธารณะของผู้รับสัมปทาน และผู้ให้สัมปทานจะต้องร่วมมือกับผู้รับสัมปทานนำสิทธิในการครอบครองใช้ประโยชน์ไปจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้รับภาระค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนแต่ผู้เดียวและถ้าผู้รับสัมปทานร้องขอต้องการที่ดินเพิ่มเติม ผู้ให้สัมปทานก็ต้องจัดหาที่ดินเพิ่มเติมโดยผู้รับสัมปทานเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และผู้ให้สัมปทานจะต้องดำเนินการให้ผู้รับสัมปทานมีและใช้สิทธิใน

การครอบครอง การเข้าออกและใช้ที่ดินสาธารณะเพื่อประโยชน์ของงาน นอกจากผู้ให้สัมปทาน จะต้องส่งมอบพื้นที่ให้แก่ผู้รับสัมปทานแล้ว ผู้ให้สัมปทานหรือคู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้องจัดการติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้จัดเตรียมสาธารณูปโภคภายในเวลาที่เหมาะสม และอุปกรณ์ติดต่อสื่อสารทางโทรคมนาคมในส่วนที่เกี่ยวกับงานแก่ผู้รับสัมปทาน พร้อมทั้งจะต้องจัดเตรียมหนังสืออนุญาต ใบอนุญาต ความยินยอม การให้อำนาจยกเว้นจากรัฐบาลที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานดำเนินไปได้ โดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้องประสานงานและใช้ความพยายามอย่างเต็มที่เพื่อสนับสนุนให้มีการประสานงานระหว่างผู้รับสัมปทานกับส่วนราชการหน่วยงานสาธารณูปโภค

**(4) สิทธิและหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน มี 3 ประการ<sup>272</sup> คือ**

**(ก) หน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัมปทาน** สัญญาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการบริการสาธารณะ ดังนั้น ในการปฏิบัติตามสัญญา นอกจากผู้รับสัมปทานจะต้องทำตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ในสัมปทานแล้ว ผู้รับสัมปทานยังจะต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการบริการสาธารณะด้วย เช่น หลักความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ หลักที่ต้องปรับปรุงบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการและทันสมัยเสมอ

**(ข) หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาด้วยตนเอง** เมื่อฝ่ายปกครองให้ผู้ใดไปจัดทำบริการสาธารณะแทนฝ่ายปกครอง ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ซึ่งฝ่ายปกครองพิจารณาคัดเลือกแล้วว่าสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามสัมปทาน ผู้รับสัมปทานจะต้องดำเนินการด้วยตนเอง จะโอนให้ใครไม่ได้เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาฝ่ายรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี เช่น สัญญาสัมปทานทางหลวงและสัมปทานระบบขนส่งทางรถไฟ เอกชนคู่สัญญามีสิทธิที่จะจ้างผู้รับเหมาช่วงเพื่อทำงานอื่นของโครงการ แต่เอกชนคู่สัญญายังคงต้องรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติงานนั้น ๆ

**(ค) สิทธิของเอกชนคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะ มี 2 ประการ คือ**

**(ค.1) สิทธิอันเกี่ยวเนื่องกับการจัดทำบริการสาธารณะ** การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนคู่สัญญา ถ้าคู่สัญญาฝ่ายรัฐจัดหาที่ดินหรือพื้นที่ให้เอกชนคู่สัญญาเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนคู่สัญญาจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น แต่จะมีสิทธิครอบครองเข้าออกและใช้ที่ดิน ทางน้ำ หรือถนนสาธารณะ และการใช้จะต้องใช้เพื่อประโยชน์ของการจัดทำบริการสาธารณะ ในกรณีที่เอกชนคู่สัญญาต้องการพื้นที่เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนคู่สัญญาจะไม่มีอำนาจในการเวนคืนที่ดิน แต่จะต้องให้เป็นหน้าที่ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐเป็นผู้จัดการเวนคืน โดยเอกชนคู่สัญญาจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย เพียงแต่คู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้อง

<sup>272</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 152 – 159.

จ่ายเงินตรงไปก่อน และนอกจากนี้ สิทธิพิเศษของเอกชนคู่สัญญาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ สิทธิในการจัดเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ให้บริการ ซึ่งจะพบได้ในสัญญาสัมปทานบริการ สาธารณะเพื่อที่จะใช้บังคับแก่ผู้ให้บริการจะทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคู่สัญญาฝ่ายรัฐ ก่อน ถ้าคู่สัญญาฝ่ายรัฐไม่ให้ความเห็นชอบจะต้องแสดงเหตุผล มิฉะนั้นจะถือว่าให้ความเห็นชอบ แต่มีข้อสังเกตว่า เอกชนคู่สัญญาจะไม่มีอำนาจในการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ให้บริการ

(ค.2) สิทธิที่จะได้รับเงินทดแทนพิเศษจากคู่สัญญาฝ่ายรัฐ สัญญา บริการสาธารณะในประเทศไทยส่วนใหญ่มีการกำหนดให้เอกชนคู่สัญญามีสิทธิที่จะเรียกกรังค่า ทดแทนจากคู่สัญญาฝ่ายรัฐได้ในหลายๆ กรณี เช่น กรณีความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของฝ่าย ปกครองคู่สัญญาซึ่งเป็นกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ปฏิบัติตาม ข้อกำหนดของสัญญา ซึ่งเอกชนคู่สัญญาย่อมมีสิทธิที่จะเลิกสัญญา และคู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้องมีการ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เอกชนคู่สัญญา

(5) การควบคุมสัมปทาน เมื่อรัฐให้สัมปทานแก่เอกชนไปแล้ว เนื่องจากกิจการที่ ให้สัมปทานไปนั้นเป็นบริการสาธารณะ รัฐจึงยังคงมีอำนาจควบคุมสัมปทานได้อย่างเต็มที่ด้วย วิธีการต่าง ๆ รวม 3 วิธี<sup>273</sup> คือ

- (1) การให้เจ้าพนักงานเข้าควบคุมตรวจตรากิจการที่ให้สัมปทานไป ซึ่งผู้รับ สัมปทานจะต้องให้ความสะดวกและปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย
- (2) การกำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องเสนอรายงานผลการดำเนินกิจการที่ได้ จัดทำไปตามระยะเวลาที่กำหนด พร้อมทั้งแสดงงบดุลและงบกำไรขาดทุนเพื่อที่ฝ่ายปกครองจะได้ ทราบถึงความเป็นไปของกิจการที่ให้สัมปทานไป
- (3) กำหนดวิธีการบังคับลงโทษต่างๆ ไว้ในสัมปทาน เพื่อใช้บังคับในกรณี ผู้รับสัมปทานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในสัมปทาน ซึ่งวิธีการบังคับลงโทษ จะได้แก่การปรับหรือการเพิกถอนสัมปทาน

(6) การสิ้นสุดของสัมปทาน การให้สัมปทานมีผลผูกพันคู่สัญญาจนกว่าจะครบ กำหนดระยะเวลาที่ให้สัมปทานไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการกำหนดระยะเวลาของการให้สัมปทาน บริการสาธารณะจะกำหนดไว้ไม่เกิน 30 ปี ซึ่งเป็นอย่างเดียวกับอายุของการเช่าทรัพย์สินที่ กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>273</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 151 - 152.

นอกเหนือจากการสิ้นสุดของสัมปทานเมื่อสิ้นอายุสัมปทานดังกล่าวมาแล้ว สัมปทานสิ้นสุดลงได้ในกรณีดังต่อไปนี้<sup>274</sup>

(ก) การเลิกสัมปทาน มี 2 กรณี คือ การเลิกสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐและการเลิกสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชน

(ก.1) การเลิกสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐ คู่สัญญาฝ่ายรัฐอาจใช้สิทธิในการเลิกสัญญาเมื่อปรากฏเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ เช่น เอกชนคู่สัญญาจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ดำเนินกิจการบริการสาธารณะตามสัญญาสัมปทาน เอกชนคู่สัญญาจงใจผิดสัญญาอย่างต่อเนื่อง และเหตุที่ผิดสัญญาจะต้องร้ายแรงเกินสมควร เอกชนคู่สัญญาถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดในคดีล้มละลาย เอกชนคู่สัญญาจดทะเบียนเลิกบริษัท หรือเอกชนคู่สัญญาละเลยไม่ยอมชำระเงินที่จะต้องชำระตามสัญญา เป็นต้น

(ก.2) การเลิกสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาอาจใช้สิทธิเลิกสัญญาได้เมื่อปรากฏเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ เช่น เมื่อปรากฏว่าคู่สัญญาฝ่ายรัฐไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดใดๆ ของสัญญาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะซึ่งร้ายแรงถึงขนาดที่จะเป็นเหตุให้เลิกสัญญาได้ เมื่อมีเหตุสุดวิสัยเกิดขึ้น แต่เหตุสุดวิสัยจะต้องร้ายแรงถึงขนาดที่สมควรเป็นเหตุให้ยกเลิกสัญญาได้ เมื่อมีการเวนคืนหรือยึดเป็นของรัฐในบริเวณที่ใช้ในการจัดทำกิจการบริการสาธารณะ กรณีที่อัตราค่าบริการที่จะจัดเก็บจากประชาชนผู้ใช้บริการไม่มีผลบังคับใช้ คู่สัญญาฝ่ายรัฐสิ้นสภาพหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามข้อผูกพัน โดยไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาแทนที่ หรือกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐยกเลิกสัมปทานหรือตั้งเงื่อนไขเปลี่ยนแปลงการอนุญาตหรือรัฐบาลหน่วยงานของรัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นเหตุให้เอกชนคู่สัญญาเสื่อมสิทธิที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานของเอกชนคู่สัญญาอย่างมากจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ เป็นต้น

(ข) การเลิกสัญญาโดยการตกลงกันของคู่สัญญา เกิดจากกรณีที่ในระหว่างอายุสัมปทาน ผู้รับสัมปทานต้องการเลิกสัญญาสัมปทานก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ให้สัมปทาน โดยมีหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายผู้รับสัมปทานจะต้องไม่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน และจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีผู้ควบคุมกระทรวงที่ให้สัมปทานนั้น

(ค) การเพิกถอนสัมปทาน เมื่อผู้รับสัมปทานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัมปทาน หรือที่ระบุไว้ในกฎหมายอันเป็นเรื่องสำคัญ เช่น ผู้รับสัมปทานไม่ปฏิบัติตามสัญญาสัมปทานด้วยตนเอง หรือไม่จัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับสัมปทานโดยสม่ำเสมอ เว้นแต่การละเลยไม่จัดทำบริการสาธารณะเกิดจากเหตุสุดวิสัย

<sup>274</sup> สุรพงษ์ กลั่นประชา, “สัญญาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะในระบบกฎหมายไทย,” หน้า 161 – 164.

(ง) การถอนคืนสัมปทานเพื่อซื้อ การสิ้นสุดของสัมปทานบริการสาธารณะ โดยวิธีการถอนคืนสัมปทานเพื่อซื้อเกิดขึ้นเนื่องจากแม้ผู้รับสัมปทานไม่ได้ทำผิดข้อกำหนดแต่ประการใด แต่เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นสมควรที่จะต้องเข้าทำกิจการบริการสาธารณะนั้นเสียเอง ก็อาจถอนคืนสัมปทานด้วยการซื้อกิจการด้วยการแจ้งให้ผู้รับสัมปทานทราบล่วงหน้าตามกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน หรือถ้าไม่ได้กำหนดเวลาไว้ฝ่ายปกครองก็อาจกำหนดเวลาให้ตามสมควร

(จ) การยึดคืนสัมปทาน ได้แก่ กรณีที่รัฐบาลยึดคืนหรือเวนคืนระบบหรือพื้นที่สัมปทานภายใต้สัญญาสัมปทาน สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะย่อมเป็นอันสิ้นสุดลง แต่ผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากคู่สัญญาฝ่ายรัฐ

### 5.2.2 การปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจด้วยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน <sup>275</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐวิสาหกิจของไทยมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรมและการพัฒนาอาชีพมาตามลำดับ แต่ต่อมาระบบรัฐวิสาหกิจก็เริ่มเสื่อมลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งขณะนั้นเกิดปัญหาทางการเงินของประเทศและของรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง จึงทำให้รัฐบาลไทยต้องขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก

ภายหลังจากรัฐบาลไทยได้ก่อหนี้กับธนาคารโลก ธนาคารโลกได้ส่งผู้แทนพิเศษมาศึกษาพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในขั้นต้นสรุปได้ผลว่า กิจการประเภทองค์การและบริษัทที่ส่วนราชการต่างๆ มีหุ้นได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น กิจการเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและมีผลประกอบการขาดทุน ส่งผลกระทบถึงฐานะทางการเงินของรัฐ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรพิจารณา นโยบายใหม่ว่า กิจการใดควรจะคงอยู่และดำเนินการอย่างไรจึงจะแข่งขันกับเอกชนได้ กิจการใดควรขายให้เอกชนไปเสีย และกิจการใดควรล้มเลิกไปเพราะได้ผลไม่คุ้มค่า <sup>276</sup>

ผลการศึกษาดังกล่าวนับได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่มีส่วนสำคัญในการสร้างแนวทางและกลไกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมาในประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจบางแห่ง การเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับรัฐวิสาหกิจดังที่บัญญัติไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงกฎหมายต่างๆ ที่เกิดขึ้นตลอดเวลาจนกระทั่งปัจจุบัน

<sup>275</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 341 – 349.

<sup>276</sup> พิพัฒน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 183 – 187.

จากการรวบรวมข้อมูลในที่ต่าง ๆ และจาก [www.mof.go.th](http://www.mof.go.th) ของกระทรวงการคลังในปี พ.ศ. 2544 พบว่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500 ถึงปี พ.ศ. 2544 มีการนำเอาระบบการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะมาใช้ รวม 9 วิธีการด้วยกัน คือ

**5.2.2.1 การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน (Contracting – Out)** โดยปกติการให้บริการสาธารณะโดยรัฐมักผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่ต่อมาเมื่อแนวคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้น จึงเกิดแนวปฏิบัติที่เริ่มนิยมดำเนินการ คือ การที่รัฐทำสัญญาให้เอกชนเป็นผู้บริหารงานแทน โดยรัฐจะกำหนดระยะเวลาที่เอกชนสามารถดำเนินการได้และจ่ายค่าจ้างตามผลของงานหรือเหมาจ่าย แต่รัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินอยู่และมีอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารและรับภาระด้านการลงทุน

ผู้รับจ้างไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบการภาคเอกชนเสมอไป อาจเป็นหน่วยงานของเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร เช่น มูลนิธิ หรืออาจเป็นหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

วิธีการทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานนี้มักใช้เป็นมาตรการชั่วคราวก่อนการแปรรูปกิจการเต็มรูปแบบ หรืออาจเป็นปัจจัยที่ช่วยให้รัฐตัดสินใจว่าจะยังคงดำเนินกิจการนี้ต่อไปหรือจะให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ

การจ้างให้เอกชนเป็นผู้บริหารงานแทนรัฐ ถ้าจะให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมก็ควร จะดำเนินการโดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันประมูลงานไปทำ ผู้ใดเสนอราคาต่ำสุดจะได้รับ การคัดเลือก แต่ต้องปฏิบัติงานตามเงื่อนไขที่ทางรัฐกำหนดไว้ด้วย

การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน อาจแบ่งออกได้ 2 วิธีการ คือ

**(ก) การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานเฉพาะงาน (Contract– Out)** การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานเฉพาะด้าน จะใช้ในกรณีที่งานไม่มีความสลับซับซ้อนและเป็นงาน บางส่วนของกิจการหลัก เช่น การจ้างเอกชนให้มาซ่อมและบำรุงรักษาลิฟต์เป็นรายปี จ้างเอกชนให้มา ทำความสะอาดสำนักงาน จ้างเหมาที่ปรึกษาให้ฝึกอบรมพนักงาน เป็นต้น

**(ข) การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานกิจการใดกิจการหนึ่ง (Management Contract)** ได้แก่ กรณีที่รัฐวิสาหกิจทำสัญญาจ้างเอกชนที่มีทักษะและความรู้ความ สามารถในเชิงธุรกิจ มาเป็นผู้บริหารงาน โดยรัฐวิสาหกิจจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารและรับผิดชอบต่อ การดำเนินการและรับผิดชอบเงินทุนในการดำเนินการรวมถึงภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจ โดยกระบวนการ คัดเลือกเอกชนจะเป็นไปตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละรัฐวิสาหกิจ เช่น ในอดีตการท่องเที่ยว แห่งประเทศไทยได้จัดตั้งบริษัทในเครือ คือ ดาวน์ทาวน์ ดิวตี้ ฟรีช็อป โดยจ้างผู้บริหารร้านค้าปลอด อากรมืออาชีพนำมาดำเนินการบริหารและการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน เป็น ต้น

การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานนี้ เป็นการสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการจ้างลูกจ้างประจำ ลดความจำเป็นในการขยายตัวของราชการและการเพิ่มขึ้นของพนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีความต้องการใช้บริการสูง (Peak period) แทนที่จะต้องมีการจ้างบุคลากรเพิ่ม รัฐวิสาหกิจอาจทำสัญญาจ้างเอกชนมาดำเนินงานเป็นบางส่วน นอกจากนั้น ยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างภาคเอกชนด้วยกันและระหว่างภาคเอกชนกับรัฐวิสาหกิจด้วย ทำให้แต่ละองค์กรต้องดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด กล่าวคือ หากมีการแบ่งเขตภูมิศาสตร์ในการดำเนินงาน ทำให้รัฐวิสาหกิจต้องตรวจสอบต้นทุนของตนเปรียบเทียบกับต้นทุนของกลุ่มสัญญาเสมอ

ในการทำสัญญาประเภทดังกล่าว ควรมีการระบุรายละเอียดและคุณลักษณะของคุณภาพการให้บริการไว้ด้วย บางกรณีอาจมีการระบุสิ่งการลงโทษในกรณีที่มีผลการดำเนินงานไม่ถึงคุณภาพ หรือการให้โบนัสในกรณีที่การให้บริการมีคุณภาพดีและไม่มีการร้องเรียนจากผู้บริโภค

นอกจากนั้น ในการพิจารณาว่าควรทำสัญญาให้เอกชนเป็นผู้บริหารงานหรือรัฐวิสาหกิจควรเป็นผู้ดำเนินการเองนั้น ต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ดังนี้<sup>277</sup>

ก. ต้นทุนดำเนินการ

ข. ประสิทธิภาพ คุณภาพของการดำเนินการ ระดับหรือประมาณของบริการ

ค. ผลกระทบต่อกิจกรรมอื่นๆ ของรัฐวิสาหกิจ

ง. ความพร้อมในการที่จะเปลี่ยนกลับมาให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการเอง

จ. ความรับผิดชอบต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชน

ฉ. ข้อกำหนดทางกฎหมายว่าจะเปิดช่องหรืออนุญาตให้มีการว่าจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการได้หรือไม่

ซ. ผลกระทบต่อบุคลากร โดยอาจมีการเรียกร้องให้คู่สัญญาภาคเอกชนจ้างเหมางานของรัฐวิสาหกิจต่อไปตามความเหมาะสม หรือเมื่อรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยราชการต้องการรับพนักงาน ก็ให้สิทธิพนักงานเหล่านี้ก่อน

ช. จำนวนเอกชนที่จะเสนอให้บริการ ในกรณีที่มีผู้เสนอให้บริการน้อย เพราะเขตพื้นที่และขนาดของการบริการ ราคาประมูลก็จะต่ำลง วิธีแก้ปัญหาก็ทำได้โดยการแบ่งแยกสัญญาออกตามงานย่อย ๆ ลงไป ในบางครั้งปัญหาที่อาจเกิดจากรัฐวิสาหกิจเองในเรื่องความล่าช้าในการจ่ายเงิน การถูกแทรกแซงทางการเมืองและปัญหาคอรัปชั่น เป็นต้น

ฌ. การสนับสนุนทางการเมือง

<sup>277</sup> จิรัตน์ สังข์แก้ว, รายงานวิจัย เรื่องรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ : คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 27 – 30.

ญ. การควบคุมทางการบริหาร การกำกับและตรวจสอบงานของเอกชน คู่สัญญาควรกระทำโดยผู้ชำนาญการและกระทำโดยสม่ำเสมอ ควรมีการประชุมร่วมกันระหว่างคู่สัญญาโดยสม่ำเสมอเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาที่อาจมีขึ้น

**5.2.2.2 การทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการ** การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินของรัฐ เช่น โรงงาน สำนักงานหรือกิจการเป็นอีกรูปแบบของการเริ่มต้นแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยทรัพย์สินที่จะให้เขานั้นเป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ หรือถูกปล่อยให้ว่างเปล่าเพราะรัฐไม่มีแนวคิดหรือไม่พร้อมที่จะเสี่ยงในการพัฒนาทรัพย์สินดังกล่าว การทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการจะทำให้รัฐสามารถลดทศพยากรที่จะต้องใช้ในการจัดการกับทรัพย์สินนั้น และยังสามารถได้รายได้ที่แน่นอนจากการให้เช่าทรัพย์สินนั้น

สัญญาเช่าส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาประมาณ 15 – 20 ปี โดยเอกชนจะเป็นผู้เช่าดำเนินการในโครงการของรัฐและจ่ายเงินให้รัฐตามสัดส่วนที่ทำสัญญาระหว่างกัน โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการ ค่าค่าประกันการลงทุน และกำหนดคบทลงโทษ ส่วนเอกชนจะมีหน้าที่ด้านการเปิดการค้าดำเนินงานและการลงทุนรายได้และกำไร จึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารงานของเอกชนเอง โดยผู้ใช้บริการหรือผู้ซื้อสินค้าจะจ่ายค่าบริการหรือค่าสินค้าให้กับเอกชนผู้เช่าโดยตรง

วิธีแบบ Turn – Key จัดได้ว่าเป็นการให้เช่าในรูปแบบหนึ่ง เป็นกรณีที่ให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ ช่วยลดภาระทางการเงินของรัฐในการพัฒนาและบริหารกิจการที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐจะให้เอกชนจัดการทรัพย์สินชิ้นหนึ่ง เช่น ที่ดินนับตั้งแต่ขั้นพัฒนาจนให้อยู่ในสภาพที่สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ ผู้ประกอบการเอกชนจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและก่อสร้างจนทรัพย์สินนั้นออกมาในรูปแบบที่ตกลงกัน เช่น พัฒนาที่ดินเป็นศูนย์การค้า เป็นโรงผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น เมื่อเอกชนได้ดำเนินการทำให้เกิดรายได้เป็นระยะเวลาหนึ่ง รัฐในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินคือที่ดิน จะได้ค่าตอบแทนจำนวนหนึ่ง โดยอาจเป็นเงินก้อนหรือเงินรายปี (ตามแต่ตกลงกัน) เมื่อสิ้นสุดเวลาตามที่ตกลงกัน ทรัพย์สินนั้นก็จะเป็นของรัฐในสภาพที่พัฒนาแล้ว โดยเอกชนก็จะได้รับรายได้ในการดำเนินการเป็นการชดเชยค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและก่อสร้างรวมทั้งการจัดการ<sup>278</sup>

การให้เอกชนเช่าดำเนินการในกิจการของรัฐมีการดำเนินงานไปแล้วหลายโครงการ เช่น โครงการให้เอกชนเช่าลงทุนพัฒนาและประกอบการท่าเทียบเรือตู้สินค้า ท่าเทียบเรือ B5 ท่าเรือแหลมฉบังของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โครงการให้เอกชนเช่าโรงงานผลิตน้ำส้มสายชู และอาหารกระป๋องขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (อสร.)

<sup>278</sup> ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, “การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ,” ใน รวมบทความเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 168.

อย่างไรก็ตาม การเช่าทรัพย์สินอาจจะไม่ได้รับความสนใจจากผู้บริหารภาคเอกชนมากนัก เว้นแต่กิจการที่มีการผูกขาด เพราะการเช่าไม่ทำให้เกิดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของกิจการ ทำให้เอกชนไม่อาจนำเงินของตนมาลงทุนเพิ่มเพื่อปรับปรุงกิจการในระยะยาว

**5.2.2.3 การให้สัมปทานแก่เอกชน (Concession or Franchising)** เป็นกรณีที่รัฐให้สิทธิเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน การจัดการ และการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทาน กล่าวคือ แทนที่รัฐใช้ออกสิทธิ์ในการดำเนินการเองผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ก็จะทำให้เอกชนดำเนินการแทนโดยผู้ประกอบการจะมีเอกสิทธิ์ (อาจเป็นสิทธิผูกขาดหรือเป็นสิทธิที่ต้องร่วมใช้กับผู้ประกอบการรายนั้น ๆ ก็ได้) ในการผลิตสินค้าหรือบริการชนิดใดชนิดหนึ่งแทนรัฐและนำไปเสนอขายแก่ผู้บริโภค โดยผู้บริโภคจะต้องจ่ายค่าบริการตามที่กำหนดหรืออาจเป็นกรณีที่ผู้รับสัมปทานผลิตบริการให้แก่รัฐโดยตรง เช่น การเก็บค่าปรับการจราจร การเก็บค่าจอดรถ เป็นต้น และเมื่อครบอายุสัมปทาน เอกชนจะต้องโอนทรัพย์สินเหล่านี้ไปเป็นของรัฐทันที แต่เอกชนจะยังคงได้รับสิทธิในการบริหารโครงการนั้นต่อไปตามกำหนดระยะเวลาในสัญญา ซึ่งปกติจะประมาณ 20 – 30 ปี

โดยปกติรัฐจะเก็บค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน ซึ่งหากคุณภาพการบริหารไม่ดีหรือไม่เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ รัฐมีสิทธิยกเลิกสัญญาได้ ดังนั้น ถ้าผู้ประกอบการมีประสิทธิภาพและมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่ามูลค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งที่ต้องจ่ายให้แก่รัฐก็จะเป็นกำไร แต่ถ้าค่าใช้จ่ายสูงกว่ามูลค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งที่ต้องจ่ายให้แก่รัฐ ผู้ประกอบการก็ต้องรับภาระการขาดทุนเอง เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ประกอบการก็ต้องพยายามดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อประโยชน์ของตนเอง

การให้สัมปทานจะเป็นประโยชน์สูงสุดแก่รัฐเมื่อการมีการแข่งขันประมุลระหว่างเอกชนเพื่อให้ได้สิทธิดังกล่าวเช่นเดียวกับการทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน เพียงแต่ว่าการให้สัมปทานจะตกแก่เอกชนผู้เสนอประโยชน์ให้แก่รัฐสูงสุด แต่สัญญาจ้างจะเน้นที่ผู้เสนอค่าบริการที่ต่ำที่สุด

รูปแบบการให้สัมปทานรวมถึง BOOT (Build-Operate-Own-Transfer) BOT (Build-Operate-Transfer) และ BTO (Build-Transfer-Operate) ตัวอย่างเช่น การทางพิเศษฯ ให้เอกชนมาลงทุนในโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 ในรูปแบบของ BTO การรถไฟแห่งประเทศไทยให้สัมปทานเอกชนในการก่อสร้างทางรถไฟยกระดับ (โฮปเวลล์) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้สัมปทานภาคเอกชนเดินรถร่วมในบางเส้นทาง

**5.2.2.4 การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนหรือให้กับเอกชน (Public Offering of Shares or Private Sale of Shares)** เป็นกรณีที่รัฐยังมีความสนใจที่จะดำเนินกิจการอยู่ แต่ต้องการให้

สาธารณชนหรือเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการนั้น ๆ เป็นบางส่วน<sup>279</sup> หรือเกือบทั้งหมด เพื่อระดมเงินมาใช้ในการลงทุนขนาดใหญ่ของกิจการ กระจายความเสี่ยงทางการเงินของกิจการไปยังผู้ลงทุน โดยการเสนอขายหุ้นอาจกระทำได้ 2 วิธี คือ

(ก) **เสนอขายให้สาธารณชน** เป็นกรณีที่รัฐจะขายหุ้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดที่รัฐถืออยู่ให้กับประชาชนทั่ว ๆ ไป ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นบริษัทมหาชน (Public limited company) มีการบริหารงานร่วมระหว่างรัฐกับเอกชน ถือว่าเป็นก้าวแรกของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบเต็มที่ (full privatization) การเริ่มต้นของการเสนอขายให้กับสาธารณชนคือ การทำหนังสือชี้ชวน (prospectus) โดยมีธนาคารเพื่อการลงทุนเป็นที่ปรึกษาและประกันการรับซื้อหุ้นที่เหลือ การขายหุ้นนี้สามารถดำเนินการได้ทั้งในตลาดภายในประเทศหรือตลาดต่างประเทศ ซึ่งการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์อาจดำเนินการได้หลายวิธี คือ

**วิธีที่ 1** ลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงบางส่วนแต่ไม่เกินร้อยละ 50 วิธีการนี้เป็นการขายหุ้นเพิ่มทุนหรือแบ่งขายหุ้นสามัญบางส่วนของรัฐวิสาหกิจออกขายในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งมีผลทำให้กิจการรัฐวิสาหกิจนั้นยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่น กรณีนำหุ้นของบริษัทการบินไทย จำนวน 1,177 ล้านหุ้น ออกขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ มีผลทำให้รัฐถือหุ้นในบริษัทฯ ลดลง เหลือร้อยละ 92.86

**วิธีที่ 2** การลดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงเกินร้อยละ 51 มีผลให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) ได้กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์โดยลดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังต่ำกว่าร้อยละ 50 มีผลทำให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามวิธีที่ 1 และวิธีที่ 2 กิจการรัฐวิสาหกิจจะต้องมีสถานะเป็นบริษัทจำกัดก่อนจึงจะดำเนินการได้ แต่โดยที่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ในปัจจุบันประมาณร้อยละ 70 มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะมิได้เป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น หากจะนำหุ้นของรัฐวิสาหกิจเข้าไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจเพื่อแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจนั้น ให้เป็นบริษัทจำกัดก่อนตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

**วิธีที่ 3** การจัดตั้งบริษัทย่อยหรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจกรรมแทน (subsidiary company) วิธีนี้เป็นรูปแบบซึ่งรัฐวิสาหกิจจะต้องตั้งบริษัทย่อยขึ้นใหม่เพื่อดำเนินงานแทน แล้วดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทย่อย หรือกระจายหุ้นเดิมด้วยการนำหุ้นเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 51 โดยที่บริษัทย่อยนี้จะมีการดำเนินงานในรูปแบบเอกชนเต็มที่

<sup>279</sup> ถ้าเป็นการขายหุ้นในปริมาณน้อยเกินไป อาจจะไม่ได้รับความสนใจจากเอกชนหรือสาธารณชน เพราะรัฐยังคงเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และมีอำนาจควบคุมบริหารกิจการอยู่

ภายหลังการเข้าไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ เช่น กรณี กฟผ. ตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า (EGCO) ขึ้น โดยถือหุ้น 100% แล้วกระจายหุ้น 51% เข้าตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

(ข) **เสนอขายให้กับเอกชน** กรณีนี้รัฐจะเสนอขายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดที่รัฐถืออยู่ให้กับผู้ซื้อเพียงคนเดียวหรือเป็นกลุ่มซึ่งได้มีการกำหนดตัวบุคคลไว้แล้ว เช่น บริษัทหรือสถาบันการลงทุน วิธีการนี้เหมาะสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานค้าหรือรัฐวิสาหกิจที่ต้องการเจ้าของที่มีความสามารถ มีประสบการณ์สูงในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น มีฐานะทางการเงินที่มั่นคง นอกจากนี้ ยังเหมาะับรัฐวิสาหกิจที่ขาดการพัฒนาและขาดเทคนิคในการดึงดูดเงินลงทุน

ข้อดีของการเสนอขายหุ้นให้กับเอกชน คือ รัฐสามารถคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม มีความสามารถทางการบริหารและทางการตลาดในการที่จะดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพิ่มแรงดึงดูดเงินลงทุนที่จะนำไปสู่กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบเต็มที่ในที่สุด

ในการที่รัฐจะเสนอขายหุ้นให้กับเอกชน รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับฐานะทางการเงิน ภูมิหลังของผลการดำเนินการของธุรกิจที่เสนอเข้ามาซื้อหุ้น ความมีชื่อเสียงของธุรกิจนั้น นอกจากนั้น สิ่งที่รัฐต้องคำนึงถึงไม่ว่าจะเป็นการขายหุ้นให้กับสาธารณชนหรือให้กับ เอกชน ก็คือ

- ปัญหาเรื่องหนี้สาธารณะที่รัฐวิสาหกิจได้ก่อไว้
- เรื่องกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนบำเหน็จบำนาญ
- ทรัพย์สินที่รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ รวมทั้งการประเมินค่าทรัพย์สินต่างๆ
- ราคาหุ้นที่ขาย ควรขายให้ได้ราคาสูงที่สุด
- ความเสี่ยงของผู้ถือหุ้น ควรพยายามลดให้ต่ำที่สุด
- การจำกัดการถือหุ้นของเอกชนหรือต่างชาติ

บางครั้งการขายหุ้นบางส่วนให้กับผู้บริหารหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง (management/employee buy – out) ก็จะเป็นผลดี ส่งผลให้พนักงานมีกำลังใจในการทำงาน เพราะเขามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของและสร้างความเชื่อมั่นให้กับกลุ่มผู้ถือหุ้นอื่นในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน แต่พนักงานอาจมีเงินไม่เพียงพอในการซื้อหุ้น หรือไม่มีความสามารถพอที่จะบริหารกิจการนั้นได้ดี นอกจากนั้น หากกิจการประสบปัญหาต้องเลิกกิจการ พนักงานก็จะพบความสูญเสียทั้งในด้านงานอาชีพและเงินออมที่ได้ลงทุนซื้อหุ้นไป

**5.2.2.5 การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (Joint – Venture)** การที่รัฐเข้าดำเนินการ โดยการร่วมลงทุนกับเอกชนตามสัดส่วน เพื่อผสมผสานความเชี่ยวชาญและเงินลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน อาจเป็นการตั้งกิจการขึ้นมาใหม่โดยรัฐและเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจอาจมีการจัดตั้งกิจการใหม่ในเครือ โดยมีเอกชนเข้าร่วมลงทุนในการถือหุ้น รัฐจะยังคงถือหุ้นในสัดส่วนที่มากกว่าหรือน้อยกว่าก็ได้

แล้วแต่ความเหมาะสม ส่วนด้านการปฏิบัติการนั้น ส่วนใหญ่จะเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อจะได้มีโอกาสนำเทคนิคและระบบการบริหารสมัยใหม่มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการนี้มักจะนำมาใช้ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีปัญหาทางการเงิน ต้องการเงินทุนเพิ่ม เพื่อเพิ่มศักยภาพหรือกู้ฐานะของรัฐวิสาหกิจ โดยอาจจะลงทุนกับบริษัทต่างประเทศเพื่อประโยชน์ทางการบริหารและประสิทธิภาพในด้านต่างๆ นอกจากนั้น การแปรรูปโดยวิธีนี้อาจเป็นเพราะรัฐวิสาหกิจต้องการที่จะรักษาความเป็นระบบราชการไว้ แต่เพิ่มความเข้มแข็งโดยการร่วมทุนกับเอกชนก็ได้

วิธีการร่วมลงทุนมี 2 วิธี ดังนี้ คือ

**วิธีที่ 1** รัฐวิสาหกิจร่วมลงทุนกับภาคเอกชน โดยจะมีการจัดตั้งบริษัทขึ้นดำเนินการบางกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง และบริษัทเอกชนจะเป็นผู้บริหารงานในกิจการนั้น วิธีการนี้จะเป็นวิธีการที่รัฐวิสาหกิจสามารถลดการก่อกวนและยังสามารถจะได้ประโยชน์ทางด้านเทคโนโลยี การตลาด และการจัดการมาจากภาคเอกชน ตัวอย่างเช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพร่วมลงทุนร้อยละ 20 กับเอกชนเพื่อเดินรถปรับอากาศขนาดเล็ก บริษัทการบินไทย จำกัด ร่วมทุนร้อยละ 30 กับเอกชนเพื่อจัดตั้งบริษัท คริวการบินภูเก็ต วิธีนี้บริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่จะตั้งให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารงาน ไม่ติดอยู่กับกฎระเบียบของทางราชการ

**วิธีที่ 2** รัฐวิสาหกิจประเมินทรัพย์สินของตนแล้วนำไปลงทุนกับภาคเอกชนในกิจการที่ภาคเอกชนทำได้ดีอยู่แล้วหรือมีการแข่งขันสูง และหลังจากนั้น การถือหุ้นของภาครัฐจะไม่เกินร้อยละ 49 โดยจะมีผลทำให้กิจการฟื้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ และสามารถดำเนินการในกระบวนการต่างๆ ให้มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และในบางครั้งกิจการร่วมทุนใหม่อาจเป็นกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจเดิมของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดสามารถจะนำเรื่องการเข้าร่วมลงทุนกับภาคเอกชนเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติในเรื่องดังกล่าว วิธีการดำเนินการในรูปแบบนี้จะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2540 โดยจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาหาวิธีจำหน่าย และการกำหนดราคาที่จะขายเพื่อให้รัฐได้รับประโยชน์สูงสุด

#### 5.2.2.6 การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต (Build – Own – Operate : BOO)

เป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลแข่งขันกันเพื่อดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐจะสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในกิจการซึ่งรัฐไม่ดำเนินการเองเพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐ และเมื่อเอกชนดำเนินการแล้ว รัฐจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนนั้น เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือ กฟผ. ให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในรูปแบบของ Independent Power Producer (IPP) แล้วขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้การไฟฟ้าต่อไป

**5.2.2.7 การจัดองค์การใหม่โดยการแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็นส่วนๆ (Re – organization in to component parts or fragmentation)** เป็นการจัดองค์การใหม่ของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหน่วยต่างๆ หลายหน่วยแล้วจัดในรูปของบริษัทแม่ (Holding Company) และบริษัทลูก (Subsidiary Company) โดยบริษัทแม่ถือหุ้นในบริษัทลูกแต่ละบริษัท และเอกชนจะเข้ามาซื้อบริษัทลูกต่างๆ ที่เห็นว่ามีโอกาสทางธุรกิจ

วิธีนี้เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีกิจการมากเกินไป การขยายกิจการทั้งหมดพร้อมกันจะไม่น่าสนใจแก่นักลงทุนเท่าที่ควร การแยกขายจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุด ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน บางครั้งรัฐจะขายเพียงบางหน่วยของรัฐวิสาหกิจ และยังคงหน่วยอื่นของรัฐวิสาหกิจไว้ (เช่น กิจการที่ไม่ได้ดำเนินการในเชิงพาณิชย์) เพื่อป้องกันการผูกขาด

**5.2.2.8 การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจและการยุบเลิกกิจการ (Sale of State Owned Enterprises Assets/Liquidation)** การดำเนินการวิธีนี้เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนที่สมบูรณ์ที่สุด เพราะเป็นผลให้รัฐไม่อาจมีกิจกรรมใดๆ ในกิจการหรือทรัพย์สินนั้นต่อไปอีก เป็นการโอนความเสี่ยงทางการเงินและความรับผิดชอบทางการบริหารงานจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน โดยสิ้นเชิง วิธีการนี้จะเป็นการขายทรัพย์สินมากกว่าการขายหุ้น การขายนี้อาจทำได้ทั้งการแยกขายหรือขายทั้งหมดโดยวิธีการเปิดให้มีการประมูลหรือโดยการขายทอดตลาดแล้วแต่กรณี ซึ่งการจะเลือกใช้วิธีใดนั้นจะต้องตัดสินใจหลังจากที่มีการเจรจาต่อรองโดยตรงกับลูกค้าที่ได้มีการกำหนดตัวไว้ล่วงหน้า

การขายทรัพย์สินหรือขายกิจการมักเป็นที่สนใจและได้รับการตอบสนองด้วยดีจากผู้ลงทุน ทางด้านรัฐก็จะได้รับเงินจากการขายทรัพย์สินนั้นในช่วงเวลาอันสั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบอื่นนั้นจะต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งกว่าเอกชนที่เข้าร่วมในรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปนั้นจะดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐ อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีนี้ เอกชนผู้ซื้อจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ตลาดทุนของประเทศจึงต้องมีขนาดใหญ่พอที่จะรองรับการขายกิจการได้ และวิธีนี้อาจจำกัดผู้ซื้อที่มีเงินทุนเพียงพอที่จะสามารถซื้อได้เพียงไม่กี่รายโดยวิธีการขายกิจการนี้ เท่ากับว่านับตั้งแต่วันที่ขายกิจการ รัฐบาลจะไม่ได้รับกระแสรายได้ที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจนั้นอีกต่อไป เปรียบเสมือนกับผู้ลงทุนในหุ้นที่ขายออกไปในราคาที่ยึดตามมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์ที่จะได้รับจากหุ้นนั้นในอนาคต แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีการขายกิจการนั้นซับซ้อนยิ่งกว่าการขายหุ้นมาก การขายกิจการจะขายได้ในราคาที่ดีกว่ามูลค่าปัจจุบันของรายได้ที่รัฐบาลจะได้รับจากกิจการนั้นในอนาคต เหตุผลก็คือ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจมักจะมีข้อจำกัดทางการเมืองและทางการงบประมาณ และยังคงแรงจูงใจในการบริหารงาน ดังนั้น ราคาที่ผู้ซื้อภาคเอกชนเต็มใจที่จะจ่ายจึงเป็นราคาที่สะท้อนให้

เห็นถึงประมาณการรายได้จากรัฐวิสาหกิจที่ผู้ซื้อคาดว่าเขาสามารถทำได้ ซึ่งเชื่อกันว่าสูงกว่ารายได้อันเกิดจากการดำเนินงานโดยภาครัฐ<sup>280</sup>

อย่างไรก็ตาม ถ้าต้องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่เพียงบางส่วน รัฐวิสาหกิจจะขายทรัพย์สินส่วนอื่น ๆ ยกเว้นทรัพย์สินหลัก วิธีการนี้จะช่วยในการลดขนาดของรัฐวิสาหกิจลง แต่ถ้ากิจการนั้นๆ รัฐเห็นว่าหมดความจำเป็นในการดำเนินงานและภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีกว่า รัฐก็อาจจะยุบกิจการนั้นได้ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจซึ่งจะจำหน่ายโอนกิจการได้หลังจากที่ได้ดำเนินการชำระบัญชีเพื่อให้ภาคเอกชนมาซื้อกิจการนั้นแล้วจึงทำการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ

การยุบเลิกกิจการจะต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ.2504 ซึ่งระบุว่า การจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของที่มีมูลค่าตามงบดุลเกินห้าแสนบาท หรือไม่เกินห้าแสนบาทแต่เป็นเหตุให้พื้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือกรณีอื่นที่กระทรวงเจ้าสังกัดเห็นว่าเป็นปัญหา นโยบาย ต้องได้รับอนุมัติหลักการจากคณะรัฐมนตรี และตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ให้ความเห็นในวิธีการจำหน่าย ราคาที่จะจำหน่ายหรือเรื่องอื่นๆ ตามควรแก่กรณี โดยคณะกรรมการประกอบด้วย กระทรวงเจ้าสังกัด กระทรวงการคลัง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานประมาณ

**5.2.2.9 การผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อเพิ่มการแข่งขัน (Deregulation)** ในกรณีที่กิจการใดถูกรัฐเข้าควบคุมในเรื่องต่างๆ เช่น จำนวนผู้ประกอบการ ระดับราคาที่เรียกเก็บจากผู้บริโภค อัตรากำไร ทิศทางการขยายตัวของกิจการ อาจทำให้กิจการนั้นดำเนินการอย่างขาดประสิทธิภาพ ผู้บริโภคอาจได้รับบริการที่ด้อยคุณภาพ ทำให้เกิดการระคายเคืองจากผู้ผลิตเอกชน และในบางครั้งรัฐจะเป็นผู้ผลิตที่ผูกขาดในกิจกรรมบางอย่างเอง เหล่านี้เป็นการสร้างอุปสรรคต่อการแข่งขันเสรีและเป็นผลเสียแก่ผู้บริโภค

### 5.2.3 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ<sup>281</sup>

นับตั้งแต่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีความพยายามที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีเหตุผลสำคัญคือ รัฐวิสาหกิจจำนวนมากเกิดปัญหาในการดำเนินงานและประสบภาวะขาดทุน ทำให้ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างดี กับปัญหาที่เกิด

<sup>280</sup> จิตรพันธ์ สังข์แก้ว, รายงานวิจัย เรื่องรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, หน้า 23 – 34.

<sup>281</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า, 211 – 243.

จากพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจด้วยการ  
แปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

**5.2.3.1 แนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ** แม้รัฐวิสาหกิจจะยังมีบทบาทในการจัดทำ  
บริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อมบางประการ จะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจ  
บางแห่งหมดความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการเพราะความจำเป็นในตอนจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น  
หมดไปแล้ว เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาการครองชีพของประชาชนหลังสงครามโลก  
ครั้งที่ 2 เป็นต้น หรือในบางกรณีมีเอกชนประกอบกิจการเหล่านั้นได้ผลดีอยู่แล้ว รัฐจึงไม่มีความจำเป็น  
ที่จะต้องเข้าไปประกอบกิจการเหล่านั้นซ้ำซ้อนกับเอกชนซึ่งจะเป็นการสร้างภาระให้แก่รัฐเกินความ  
จำเป็น ดังนั้นจึงมีความพยายามที่จะลดขนาดและจำนวนของรัฐวิสาหกิจลง

สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นมีอยู่สองประการด้วยกัน คือ ปัญหาที่  
เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และปัญหาที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ

**(ก) ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ** ข้อมูลที่มาจากการศึกษาของ  
กระทรวงการคลังแสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจมีปัญหาในการดำเนินงานดังต่อไปนี้ คือ<sup>282</sup>

**(ก.1) ปัญหาทางด้านการบริหารจัดการ มี 2 กรณี คือ**

(ก.1.1) ผู้บริหารและคณะกรรมการมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจ  
ทางการเมือง ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารงานและดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้

(ก.1.2) ระบบการทำงานของรัฐวิสาหกิจคล้ายคลึงกับระบบราชการ ขาด  
ความคล่องตัว ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งมีหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลาย  
หน่วยงาน ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานต่างๆ

**(ก.2) ปัญหาทางด้านบุคลากร มี 3 กรณี คือ**

(ก.2.1) จำนวนบุคลากรในระบบรัฐวิสาหกิจมีจำนวนมากและมีปัญหา  
คนล้นงานในบางแห่ง มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการต่างๆ เป็นภาระที่  
หนักมากของแต่ละรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานต่างๆ

(ก.2.2) ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของบุคลากรส่วนใหญ่ยังต่ำ  
กว่าภาคเอกชน เนื่องจากขาดการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ และขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเข้ามา  
ทำงานโดยบุคลากรเหล่านี้ส่วนใหญ่ไปทำงานกับภาคเอกชนเพื่อรับเงินเดือนค่าตอบแทนที่สูงกว่า

(ก.2.3) จำนวนเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับล่างสูงกว่า  
ตลาดแรงงานทั้งราชการและเอกชนมาก ในขณะที่เงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนที่ทำงาน

<sup>282</sup> กระทรวงการคลัง. [Online]. Available : URL : [www.mof.go.th](http://www.mof.go.th)



ระดับนโยบายและบริหารต่ำกว่าภาคเอกชน จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับที่มีคุณภาพและมีศักยภาพในการพัฒนาองค์กร

**(ก.3) ปัญหาทางด้านระบบบัญชีการเงินและระบบข้อมูลในการบริหาร** ได้แก่ การที่ระบบบัญชีการเงินในหลายรัฐวิสาหกิจยังไม่ทันสมัยและไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ไม่สามารถใช้เป็นข้อมูลในการประเมินผลงานและทำให้การประมวลข้อมูลแต่ละปีเป็นไปอย่างล่าช้า

**(ก.4) ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน** การดำเนินงานซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างจากการดำเนินงานของภาคเอกชน จึงมีผลทำให้กระบวนการดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้าเพราะต้องผ่านหลายขั้นตอนและมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในหน่วยงาน

**(ก.5) ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน** การขาดแคลนเงินทุนทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถจัดหาสินค้าและบริการได้เพียงพอและทันกับความต้องการ นอกจากนี้ ยังเป็นภาระให้แก่อำนาจรัฐวิสาหกิจที่จะต้องหาเงินมาชำระหนี้ให้ทันกับระยะเวลา

**(ก.6) ปัญหาจากโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ** รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์และโครงสร้างการจัดตั้งไม่เป็นผลที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานในปัจจุบัน ก่อให้เกิดขั้นตอนมากมาย มีความล่าช้าในการตัดสินใจและเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันกับภาคเอกชน

**(ก.7) ปัญหาทางด้านกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ** รัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐ ทำให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายต่างๆ ที่มีมากมาย ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว นอกจากนี้ ในบางอุตสาหกรรมกฎหมายก็ได้ให้อำนาจผูกขาดไว้กับรัฐวิสาหกิจด้วย เช่น ธุรกิจโทรคมนาคม ทำให้รัฐวิสาหกิจมีบทบาททั้งในด้าน การให้บริการและการกำกับดูแลซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายและพัฒนาการให้บริการเพื่อรองรับกับความต้องการของลูกค้าและธุรกิจ

**(ก.8) ปัญหาด้านแรงงาน** การกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจทั้งการนำระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจและการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจจะประสบปัญหาการต่อต้านจากพนักงานมาโดยตลอด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบันพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้จัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่อีกครั้ง ทำให้ในอนาคตอันใกล้การกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจจากภาครัฐจะเป็นไปด้วยความยากลำบากและมีอุปสรรคมากยิ่งขึ้นอันจะมีสาเหตุมาจากการรวมตัวของสหภาพแรงงานในการประท้วงเพื่อคัดค้านรัฐบาล

### **(ข) ปัญหาที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ**

บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศที่ นับได้ว่ามีส่วนสำคัญที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

**(ข.1) องค์กรการค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization)** นับแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 ที่องค์การการค้าโลกได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจาในการ

เจรจารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งของ WTO มีหน้าที่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ WTO กำหนดไว้ พันธกรณีประการหนึ่งภายใต้ WTO คือ การเปิดเสรีการค้าบริการ ดังนั้น กิจการบริการบางประเภทของไทยที่ดำเนินการ โดยรัฐหรืออยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (แปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2538) การทำเรือแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการแปรรูปเพื่อรับมือกับภาวะการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากผู้ประกอบการต่างชาติที่มีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุน บุคลากร และเทคโนโลยี

#### (ข.2) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund)

จากการที่ประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจาก IMF ในปี พ.ศ. 2540 โดยได้รับอนุมัติโครงการกู้เงินแบบ Stand – by Arrangement ระยะเวลาเบิกถอน 34 เดือน ในการเบิกถอนเงินกู้แต่ละครั้ง ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intend หรือ LOI) จาก IMF แต่ละฉบับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ระบุอยู่ในหนังสือแจ้งความจำนงฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7 ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งในความจริงก็สอดคล้องกับแรงผลักดันของภาวะการณ์ภายในประเทศไทย

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ปัญหาของรัฐวิสาหกิจหากไม่ได้รับการแก้ไขก็จะก่อให้เกิดผลกระทบไปยังประชาชนผู้ใช้บริการและส่งผลไปถึงการพัฒนาประเทศด้วย ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดที่จะมีการ “แปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้

**5.2.3.2 กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ** กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้เริ่มมีการพิจารณาเมื่อประมาณ 10 ปีที่แล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากภาครัฐต้องการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นในกิจการบางส่วน หรือขายหุ้นแก่ประชาชน โดยผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพื่อระดมทุนมาใช้ในกิจการของรัฐ โดยการให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่องและพนักงานก็ยังคงมีงานทำอยู่ต่อไป แต่ในขณะนั้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาหรือตั้งขึ้น โดยมติคณะรัฐมนตรี ยังมีทุนเป็นก้อน ทำให้ไม่สามารถเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นได้ หากรัฐประสงค์จะเพิ่มบทบาทภาคเอกชน โดยวิธีดังกล่าว จะต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้งที่ละฉบับซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติในขณะนั้นจึงได้มีดำริให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่างกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่งเพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่มีทุนเป็นก้อนสามารถแปลงทุนเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัทได้ และได้มีการนำเสนอรัฐบาลในขณะนั้น แต่เนื่องจากเกิดปัญหาการยอมรับเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและปัญหาความเข้าใจของพนักงานและประชาชน รัฐบาลจึงได้ขอถอนร่างกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อความรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาเมื่อได้มีการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากยิ่งขึ้นพอสมควรในระดับหนึ่งแล้ว กระทรวงการคลังจึงได้ดำเนินการปรับปรุงร่างกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวนโยบายการให้เอกชนร่วมถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจเรื่อยมาเป็นลำดับ และได้นำเสนอคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจและผ่านกระบวนการนิติบัญญัติจนเกิดเป็นพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

(ก) **สาระสำคัญของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542** พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อแปลง “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของบริษัท เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด (corporatization) แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจเช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ และเพื่อสร้างโอกาสในการระดมทุนไปใช้ในการขยายงานของรัฐวิสาหกิจเมื่อมีความจำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องไปแก้กฎหมายเป็นรายแห่ง และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ กระทำได้โดยสะดวก โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อที่ภาคเอกชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต

มาตรา 4 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจบัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า กฎหมายมิได้บังคับให้ทุกรัฐวิสาหกิจต้องแปลงเป็นบริษัท แต่หากรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์จะเปลี่ยนรูปแบบจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐไปเป็นบริษัท ก็ให้ดำเนินการตามที่กฎหมายนี้กำหนดไว้

(ข) **ขั้นตอนในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น** เมื่อรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์ที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของตนมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้ทำเรื่องเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบก่อน จากนั้นก็ต้องนำเสนอให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นผู้พิจารณา โฆษณานั้นในเบื้องต้นและนำเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท (มาตรา 13 (1)) หลังจากที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้ว มาตรา 19 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดให้ส่งรายละเอียดไปยังคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท (เปลี่ยนแปลงตามรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง) เพื่อกำหนดกิจการ สิทธิหนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะตกเป็นของกระทรวงการคลัง และกำหนดพนักงานที่จะให้ไปเป็นลูกจ้างของบริษัท การที่ต้องมีการ

กำหนดเช่นนี้เนื่องจากรัฐวิสาหกิจหนึ่งอาจแยกเป็นหลายบริษัท หรือแยกออกมาตั้งเป็นบริษัทเฉพาะกิจกรรมก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องไปจัดตั้งเป็นบริษัททั้งหมดในคราวเดียว จึงมีความจำเป็นต้องแยกกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ รวมทั้งพนักงานส่วนที่จะโอนไปยังบริษัทนั้นๆ สำหรับรัฐวิสาหกิจใดที่จะแปลงเป็นบริษัททั้งหมดบริษัทเดียวกันก็ให้โอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ รวมทั้งพนักงานไปยังบริษัททั้งหมดในคราวเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้มีได้มีการปลดพนักงานออกแต่อย่างใด นอกจากนี้ หน้าที่ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทก็จะเป็นการดำเนินการในส่วนของการจัดตั้งบริษัททั่วไป เช่น การกำหนดโครงสร้างการบริหาร การจัดทำหนังสือบริคณห์สนธิ และข้อบังคับของบริษัท กฎหมายฉบับนี้ได้คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อประชาชน จึงบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ เช่น การกำหนดส่วนที่โอนไปเป็นของบริษัท การกำหนดพนักงาน เป็นต้น รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่มีข้อมูลและไม่ทำให้รัฐเสียประโยชน์ต่อสาธารณชน

ในการดำเนินการตามมาตรา 19 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้ เพราะหน้าที่ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีอยู่หลายประการ บางกิจกรรมจึงต้องอาศัยคณะอนุกรรมการซึ่งมีความคล่องตัวกว่าหรือบางกิจกรรมต้องทำควบคู่กันไป คณะอนุกรรมการจึงมีส่วนช่วยให้การดำเนินงานรวดเร็วยิ่งขึ้น

เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ดำเนินการตามมาตรา 19 เรียบร้อยแล้ว ให้รายงานรายละเอียดต่างๆ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา โดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ อาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร หลังจากนั้น คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอเรื่องดังกล่าวทั้งหมดต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเพื่อจัดตั้งบริษัท (มาตรา 20) เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ก็ให้นำกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ บางส่วนหรือทั้งหมด แล้วแต่กรณีไปจดทะเบียนเป็นบริษัทกับนายทะเบียนตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ซึ่งจะได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนบริษัท โดยบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมานี้ กระทรวงการคลังจะถือหุ้นทั้งหมด และเมื่อกระทรวงการคลังเป็นเพียงรายเดียวที่ถือหุ้นของบริษัท กฎหมายจึงยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด (มาตรา 22) และในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้ โอนหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น มิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

ความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัด ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 23) เนื่องจากเมื่อแปลง

รัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้นรายเดียวทั้งหมด การประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นตามที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายนี้ โดยให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลัง คือ มติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังกำหนดให้ความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัด เป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น บัญชีผู้ถือหุ้น รายงานประจำปี เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงการดำเนินการของบริษัทนั้น ๆ

(ค) **องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น** มีอยู่สามองค์กรด้วยกัน คือ

(ค.1) **คณะรัฐมนตรี** เป็นผู้พิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางในการดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท และหลังจากคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้พิจารณารายละเอียดตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอมาแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะพิจารณาอนุมัติอีกครั้ง ก่อนที่จะมีการจดทะเบียนให้กิจการรัฐวิสาหกิจแปลงสภาพเป็นบริษัท

(ค.2) **คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ** ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ **องค์ประกอบ**ของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจนั้น คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจประกอบด้วย ข้าราชการการเมืองประมาณ 16 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 15 คน เป็นกรรมการ และมีข้าราชการประจำประมาณ 5 คนที่มีตำแหน่งพิเศษทางด้านการเงิน กฎหมายและนโยบายภาพรวมของประเทศ คือ ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ นอกจากนั้น ยังมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 6 คน เป็นกรรมการด้วย โดยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความเป็นกลาง โดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่พิจารณารัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น (มาตรา 5)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ มาตรา 13 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(2) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น และการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา 21

(3) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (2)

(4) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของธุรกิจประเภทนั้น

(5) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19

(6) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น การจัดทำระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(7) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการรัฐมนตรีมอบหมาย

### (ค.3) คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง

บริษัทประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้นเป็นผู้กำกับดูแล รัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น เป็นประธานกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานปราบปราม อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 16)

ประธานกรรมการและกรรมการ โดยตำแหน่งข้างต้น จะพิจารณาแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชีและในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วย เลขานุการตามที่เห็นสมควร ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ทั้งนี้ เนื่องจากปลัดกระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บริหารสูงสุด และผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจจะแตกต่างกันไป

มาตรา 19 กำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีอำนาจหน้าที่ เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นตามหลักการและแนวทางที่คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติตามมาตรา 13 (1) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะ โอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง
- (2) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท
- (3) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
- (4) กำหนดชื่อของบริษัท
- (5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก
- (6) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
- (7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26
- (8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาอายุเบ็ดเสร็จวิสาหกิจ ในกรณีมีการ โอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด
- (9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (3) และ (8)
- (10) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

(ง) อำนาจ สิทธิหรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้กำหนดกระบวนการที่สร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจในรูปของ “องค์การ” ไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปของ “บริษัท” ไว้ดังนี้คือ

(ง.1) การโอนอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจไปยังบริษัท มาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจบัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นทุนเรือนหุ้น หรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้น ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการพนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป อย่างไรก็ตาม อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น ให้ดำเนินการ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 โดยถือหลักว่าบริษัทจะมีอำนาจ สิทธิหรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและอาจกำหนดให้อำนาจนั้นเป็นคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดก็ได้ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่างๆ และวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพและมีอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการธุรกิจ

และผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้เปรียบเสมือนกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้กำกับรายสาขาก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการกำกับรายสาขาต่อไปในอนาคต

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ ตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 จะสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการ (องค์กรกำกับรายสาขา) หรือเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ

(ง.2) การโอนสินทรัพย์และการกำหนดมูลค่าหุ้นและจำนวนหุ้น มาตรา 24 วรรคแรก แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจบัญญัติว่า ณ วันที่มีการจดทะเบียนบริษัท ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจโอนไปเป็นของบริษัท ซึ่งการโอนมีผลตามกฎหมายทันที จึงไม่ต้องมีการทำสัญญาระหว่างผู้โอนกับผู้รับโอน โดยการโอนสินทรัพย์นั้นจะโอนไปตามราคาในบัญชี จึงไม่ต้องมีการประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่ การประเมินราคาสินทรัพย์ใหม่จะกระทำต่อเมื่อมีการจำหน่ายหุ้นเดิมหรือหุ้นเพิ่มทุนออกไป สำหรับการกำหนดจำนวนหุ้นและมูลค่าหุ้นสามารถกระทำได้โดยการนำทุนประเดิมซึ่งอาจจะมาจากงบประมาณแผ่นดินมาจดทะเบียนเป็นทุนจดทะเบียนในส่วนของการขายอื่นๆ เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น เช่น ส่วนเกินทุนกำไรสะสมก็ยังคงอยู่อย่างเดิมในบัญชีทุนของงบดุลของบริษัทนั้น

(ง.3) การค้ำประกันเงินกู้และสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาตรา 24 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคท้าย แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดไว้ว่า ในวันจดทะเบียนบริษัท หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้วก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามภาระผูกพันในสัญญาที่มีอยู่เดิมอันจะทำให้กิจการดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งกู้ยืมเงินมาจากสถาบันการเงินต่างประเทศ ถ้ารัฐไม่ค้ำประกันต่อไปอาจทำให้เจ้าหนี้เรียกชำระหนี้คืนเงินกู้ทั้งหมดซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก ซึ่งรัฐคงไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ดังกล่าวทั้งหมดในคราวเดียวกันได้ ดังนั้นรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจึงยังจำเป็นต้องค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็ได้บัญญัติให้ภาระการค้ำประกันนั้นอาจถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติตามหลักของธุรกิจทั่วไปมากยิ่งขึ้น และบริษัทจะไม่มีความได้เปรียบบริษัทเอกชนทั่วไป

ส่วนสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่ดินนั้นต่อไปในลักษณะสิทธิการเช่า แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการของบริษัทสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้นในแง่ของการสะท้อนถึงต้นทุนการดำเนินงาน

(จ) การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ มาตรา 28 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจบัญญัติว่า เมื่อได้เปลี่ยน “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจใดเป็น “ทุนเรือนหุ้น” และจัดตั้งเป็นบริษัททั้งองค์กรแล้ว และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น เพื่อลดภาระที่จะต้องตรา

กฎหมายยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นรายฉบับในภายหลัง แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจเดิมมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอยู่อย่างใด และมีการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้บริษัทมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ดังกล่าวต่อไป ก็ให้ถือว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ ยกเลิกนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 (ซึ่งเป็น พระราชกฤษฎีกาที่กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทฯ ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ)

โดยเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาข้างต้น รัฐบาลต้องรายงานสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาโดยไม่ชักช้าเพื่อให้ทราบถึงความเป็นไปในการใช้อำนาจหรือการจำกัดอำนาจ สิทธิ หรือ ประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่จะแปลงเป็นบริษัทหรือการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

(ฉ) พนักงานและลูกจ้าง มาตรา 25 ได้ให้หลักประกันแก่พนักงาน โดยกำหนดว่า ใน วันจดทะเบียนบริษัท ให้พนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น ได้รับ เงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้นับอายุงานต่อเนื่องโดย ไม่ถือว่าเป็นการเลิกจ้าง และให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงาน ในบริษัทที่จัดตั้งขึ้น และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็น บริษัทจะยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจ เดิม แล้วแต่กรณี และโดยที่สถานภาพของบริษัทนั้นยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิมพนักงานที่ โอนมาเป็นพนักงานของบริษัทยังคงมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายว่าด้วยพนักงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เหมือนเดิม

อนึ่ง มีประเด็นที่น่าสนใจที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนสภาพองค์กร โทรศัพท์แห่ง ประเทศไทย เป็น บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ว่า การเปลี่ยนสภาพดังกล่าวจะทำให้ สถานภาพของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจขององค์กร โทรศัพท์แห่งประเทศไทยต่อเนื่องไปยังบริษัท ใหม่หรือไม่ หรือต้องเลิกและจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ขึ้นใหม่ ประเด็นดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ 9 ได้ให้ความเห็นไว้เมื่อเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2545 ในเรื่องเสร็จที่ 419/2545 ว่า การเปลี่ยนทุนขององค์กร โทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นเพียงการเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบการ บริหารจัดการขององค์กรของรัฐจากรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะให้มาอยู่ในรูปแบบของบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่มีการหยุดชะงักเสมือนบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม ด้วยเหตุนี้มาตรา 24 แห่ง พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติให้บรรดากิจการ สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และ สินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น ส่วนพนักงาน รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนตัวผู้เป็นนายจ้างนั้น มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ก็บัญญัติให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยน ทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท ได้รับเงินเดือน ค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคย

ได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัท โดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมยังคงอยู่ต่อไป นอกจากนี้มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท หรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการพนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป กรณีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ถ้าหากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเปลี่ยนสภาพไปเป็นบริษัทตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายจ้างของพนักงานของบริษัท ส่วนพนักงานยังคงมีฐานะเป็นพนักงานของนายจ้างเดิมต่อเนื่องมาถึงบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการที่พนักงานได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจไว้แล้วถือว่าเป็นสิทธิประโยชน์ของพนักงานที่จะต้องได้รับอยู่เช่นเดิม ทั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยก็แยกเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ดังนั้น การที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จึงไม่มีผลกระทบต่อสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่ได้จัดตั้งไว้แล้ว เมื่อสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ยังมีคุณสมบัติครบถ้วนตามบทบัญญัติในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ก็ไม่ต้องเลิกไปพร้อมกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

### 5.2.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะแต่ได้รับการแปรรูปไปเป็นเอกชน

เพื่อให้การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการกำหนดให้มีการจัดตั้ง “องค์กรกำกับดูแลอิสระรายสาขา” ขึ้น เพื่อกำกับดูแลกิจการที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน

(ก) แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล แผนแม่บทปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระรายสาขาขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคในประเด็น ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อให้มีบริการอย่างทั่วถึงเพียงพอ
- (2) เพื่อให้มีคุณภาพบริการที่ดี
- (3) เพื่อให้ราคาอยู่ในระดับที่เหมาะสม
- (4) เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขัน
- (5) เพื่อป้องกันมิให้มีการโอนอำนาจผูกขาดจากรัฐไปเป็นของเอกชน

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระขึ้นในเดือนเมษายน พ.ศ. 2542 เพื่อพิจารณาจัดทำแนวทางในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดทำแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ<sup>283</sup> คือ

(1) ส่งเสริมการแข่งขันและเพิ่มบทบาทเอกชนในกิจการสาธารณูปโภคที่มีกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น กิจการสายส่ง สายจำหน่ายไฟฟ้า กิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ กิจการรถไฟ สนามบิน เป็นต้น กิจการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลที่ดีและเหมาะสมเพื่อทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคทั้งในด้านราคา คุณภาพบริการ มาตรฐานความปลอดภัย และต้องสร้างความมั่นใจให้นักลงทุนว่าจะได้รับความเป็นธรรมในการลงทุน ขณะเดียวกันการกำกับดูแลที่ดีจะต้องมีกลไกเพื่อสนองวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยโดยรวม

(2) การกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคดังกล่าวในหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดำเนินการโดยอาศัยองค์กรกำกับดูแลอิสระ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการทั้งจากนักการเมือง ผู้กำหนดนโยบายและผู้ประกอบการเอกชน โดยกำหนดหลักการสำคัญขององค์กรกำกับดูแลอิสระไว้ 5 ประการ คือ

(2.1) องค์กรกำกับดูแลอิสระจะต้องมีความชัดเจนในบทบาทและวัตถุประสงค์มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบที่ชัดเจนขององค์กรกำกับดูแล และหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือและมีความเป็นธรรม

(2.2) องค์กรกำกับดูแลจะต้องมีบุคลากรที่ดีและมีงบประมาณที่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่

(2.3) องค์กรกำกับดูแลจะต้องมีความเป็นอิสระในการทำงานที่เหมาะสม คือ มีอำนาจในการดำเนินการต่อผู้ประกอบการและมีอำนาจในการบังคับการตามสั่ง โดยต้องปราศจากการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสมจากนักการเมืองหรือผู้ประกอบการ

(2.4) องค์กรกำกับดูแลจะต้องมีความสม่ำเสมอในการกำกับดูแลให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทุกกิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันต่อผู้ประกอบการทุกราย

(2.5) องค์กรกำกับดูแลต้องได้รับความเชื่อถือจากประชาชนและนักลงทุนในการดำเนินการกำกับดูแล รวมทั้งต้องมีกระบวนการที่โปร่งใสในการระงับข้อพิพาทและการพิจารณาค่าอุทธรณ์เรื่องต่าง ๆ

<sup>283</sup> กระทรวงการคลัง. [Online]. Available : URL : [www.mof.go.th](http://www.mof.go.th)

(ข) **แนวทางในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ** แนวทางในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระที่คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระได้จัดทำขึ้นนั้น จะใช้สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะสาขาพลังงาน ขนส่ง และประปา เป็นหลัก โดยยกเว้นสาขาโทรคมนาคม ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐสภาได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลของสาขาโทรคมนาคม คือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระได้พิจารณา กำหนดแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>284</sup> คือ

(ข.1) **วัตถุประสงค์ของการมีองค์กรกำกับดูแล** การกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจปัจจุบันดำเนินการ โดยกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งในบางกรณีอาจเกิดการซ้ำซ้อนกันขึ้น ดังนั้น แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ จึงกำหนดให้มีการแยกบทบาทระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและหน่วยงานที่ดำเนินงานหรือเป็นผู้ประกอบการออกจากกันให้ชัดเจนเพื่อให้การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจและการพัฒนาสาธารณูปโภคตามแนวทางการเพิ่มบทบาทเอกชนประสบความสำเร็จ พร้อมทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระในแต่ละสาขาขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การส่งเสริมการแข่งขันคุ้มครองผู้บริโภค และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการ

(ข.2) **โครงสร้างขององค์กรกำกับดูแล** องค์กรกำกับดูแลอิสระเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี มีระเบียบบริหารงานของตนเองไม่อยู่ภายใต้ระเบียบการบริหารงานและการจัดสรรงบประมาณเหมือนกับหน่วยงานของรัฐ โดยทั่วไป องค์กรกำกับดูแลอิสระ มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ มีจำนวนประมาณ 3 ถึง 5 คน

(1) **รูปแบบการบริหารงาน** องค์กรกำกับดูแลอิสระในแต่ละสาขาอาจพิจารณาเลือกรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งตามความเหมาะสมในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีประสิทธิภาพในการบริหารงานและมีความเป็นอิสระในการบริหารงานที่มีความแตกต่างกันในแต่ละสาขา ดังนี้

ก. ประธานกรรมการทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการบริหารองค์กรกำกับดูแลอิสระเอง โดยมีอำนาจในการจัดตั้งสำนักงาน จ้างพนักงานและให้พนักงานพ้นจากตำแหน่ง ภายใต้เงื่อนไขการจ้างงาน รวมทั้งสามารถดำเนินการจ้างที่ปรึกษาช่วยงาน ทั้งนี้ ประธานกรรมการจะทำหน้าที่เต็มเวลา ส่วนกรรมการจะทำหน้าที่เต็มเวลาหรือไม่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของแต่ละสาขา ในกรณีนี้การแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องระบุชื่อประธานกรรมการด้วย

<sup>284</sup> กระทรวงการคลัง. [Online]. Available : URL : www.mof.go.th

ข. คณะกรรมการแต่งตั้งผู้อำนวยการเพื่อทำหน้าที่บริหารงานองค์กร โดยมีอำนาจในการจัดตั้งสำนักงาน ชำนาญงาน ให้พนักงานพ้นจากตำแหน่งภายใต้เงื่อนไขการจ้างงาน รวมทั้งสามารถดำเนินการจ้างที่ปรึกษามาช่วยงานและทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ประธานกรรมการและกรรมการจะทำหน้าที่เต็มเวลาหรือไม่แล้วแต่ความจำเป็นของแต่ละสาขา ในกรณีนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการไม่มีความจำเป็นต้องระบุชื่อประธานกรรมการโดยให้สิทธิคณะกรรมการเลือกประธานกรรมการได้เอง

ค. ผู้อำนวยการจะได้รับแต่งตั้งเช่นเดียวกับคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่บริหารงานองค์กร โดยมีอำนาจในการจัดตั้งสำนักงาน ชำนาญงาน ให้พนักงานพ้นจากตำแหน่ง ภายใต้เงื่อนไขการจ้างงาน รวมทั้งสามารถดำเนินการจ้างที่ปรึกษามาช่วยงานและทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ประธานกรรมการและกรรมการจะทำหน้าที่เต็มเวลาหรือไม่แล้วแต่ความจำเป็นของแต่ละสาขา ในกรณีนี้คณะกรรมการและผู้อำนวยการจะต้องได้รับการแต่งตั้งและเสนอชื่อผู้อำนวยการอย่างชัดเจน

(2) คุณสมบัติของกรรมการ หลักการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการไม่ควรมีข้อจำกัดในเรื่องความรู้ในสาขาที่กำกับดูแลและอายุเพื่อที่จะได้มีโอกาสสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมได้มากขึ้น แต่เนื่องจากการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจจะทำหน้าที่ในด้านการกำกับราคาค่าบริการ กำกับการลงทุน กำกับคุณภาพบริการและกำกับการแข่งขันเป็นหลัก ดังนั้นคุณสมบัติของกรรมการจึงควรเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การบัญชี การพาณิชย์ กฎหมาย การจัดการและควรเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านสาขาที่กำกับดูแล เช่น วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เป็นต้น ทั้งนี้ควรมีประสบการณ์ในด้านต่างๆ ที่กำหนดนานพอสมควร เช่น ไม่ต่ำกว่า 10 ปี และไม่มีความหมายจำกัดเฉพาะในด้านนั้นๆ เพียงด้านเดียวตลอด 10 ปี และเพื่อให้การตัดสินใจของคณะกรรมการกำกับดูแลมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองและการครอบงำของกลุ่มธุรกิจต่างๆ จึงต้องกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ ดังนี้

### (2.1) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ได้แก่

ก. มีประสบการณ์ไม่น้อยกว่า 10 ปี ในสาขาวิชาชีพที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในด้านธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ การเงิน การบัญชี กฎหมาย การบริหาร วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ หรือผู้ที่มีประสบการณ์ในกิจการ (พลังงาน ขนส่งและประปา) ทั้งนี้ การนับระยะเวลาในแต่ละสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ข้างต้น ให้สามารถนำมารวมกันได้

ข. ไม่เป็นข้าราชการการเมือง

ค. ไม่เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

ง. ไม่เป็นข้าราชการประจำเว้นแต่จะได้รับการแต่งตั้งโดย

ตำแหน่ง

จ. ไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในการจัดการทางการเงินหรือมีผลประโยชน์ทางด้านการค้าอื่นใด เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการ ผู้ให้บริการ ผู้ผลิตอุปกรณ์หรือผู้จัดหาอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับกิจการสาธารณูปโภคที่กำกับดูแล

## (2.2) คุณสมบัติทั่วไป ได้แก่

ก. ไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย

ข. ไม่เคยต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ยกเว้นเป็นการกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ค. ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

(3) ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อคณะกรรมการ ตามจำนวนกรรมการ โดยรัฐสภาให้การรับรอง

(4) ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของกรรมการ ได้แก่ ระยะเวลา 5 ปี ไม่มีการต่อวาระ และจะต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุ 70 ปี

(5) การพ้นจากตำแหน่ง ประธานกรรมการและกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ในกรณีที่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายซึ่งใช้แนวทางเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้เสนอแต่งตั้งและเพื่อให้สามารถควบคุมนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้

(6) ค่าตอบแทน คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ในองค์กร ได้รับค่าตอบแทนในระดับที่จูงใจ เพื่อให้สามารถแข่งขันในการสรรหาบุคลากรกับภาคเอกชนได้ โดยที่ไม่ต้องมีการกำหนดหรืออนุมัติโดยรัฐสภา เนื่องจากจะเกิดปัญหายุ่งยากในอนาคตเพราะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งเมื่อจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจะมีปัญหามาก

(7) แหล่งเงินทุน แหล่งที่มาของเงินทุนสำหรับองค์กรกำกับดูแลเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงาน สามารถมาจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งหรือหลายแหล่งได้ดังนี้

ก. ค่าธรรมเนียมการใช้บริการจากผู้ให้บริการ โดยเรียกเก็บผ่านทางผู้ประกอบการ (เช่น ประมาณร้อยละ 1 – 2 ของค่าบริการที่เรียกเก็บทั้งหมด)

ข. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมการอนุมัติการใช้  
อุปกรณ์

ค. เงินที่ได้รับบริจาคโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

ง. เงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล

จ. ในกรณีที่รัฐมีนโยบายเพื่อกิจการทางด้านสังคมและมอบหมายให้องค์กรกำกับดูแลให้มีการดำเนินการตาม รัฐจะจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนให้ผู้ประกอบการผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านนโยบายตามกระบวนการงบประมาณ

การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบการจากผู้ประกอบการหรือเงินนอกระบบงบประมาณจะเหมาะสมกับการบริหารองค์กรกำกับ เนื่องจากจะทำให้องค์กรกำกับไม่อยู่ภายใต้เงื้อมมือของระบบงบประมาณ ซึ่งทำให้การทำงานมีความอิสระมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรกำกับดูแลเรียกเก็บเงินโดยตรงนั้นอาจทำให้เกิดปัญหาภาพพจน์ไม่ดีแก่กรรมการกำกับดูแลได้ถ้าหากมีการขึ้นค่าธรรมเนียม ดังนั้นการกำหนดสัดส่วนการเรียกเก็บไว้ในกฎหมายจัดตั้งและให้มีกระบวนการนำเสนอรายงานประจำปีเพื่อติดตามรายรับรายจ่ายขององค์กรกำกับดูแล อาจจะเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งทำให้การใช้เงินจากแหล่งเงินทุนนี้มีความเหมาะสมในทางปฏิบัติมากขึ้น ส่วนเงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลตามกระบวนการงบประมาณปกติก็เป็นทางเลือกของแหล่งเงินทุนขององค์กรกำกับดูแลด้วยในลักษณะเดียวกันกับองค์กรมหาชน ส่วนการใช้เงินกู้ยืมในการดำเนินการขององค์กรกำกับดูแลนั้นไม่มีความจำเป็นเพราะการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลนั้นไม่มีกิจการที่มีการลงทุน

(ค) อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลอิสระ องค์กรกำกับดูแลควรมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ โดยควรมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังนี้

#### (ค.1) การอนุญาตประกอบกิจการ

ก. การอนุญาตประกอบกิจการเมื่อมีการอนุมัติในเรื่องอื่นๆ แล้ว เช่น สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย เป็นต้น

ข. กำกับดูแลให้ผู้ถือใบอนุญาตประกอบกิจการให้เป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในใบอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของการให้บริการ พิกัดอัตราค่าบริการ การลงทุน ข้อห้ามในการกระทำการอันเป็นการกีดกันการแข่งขันทางการค้า

ค. ปรีกษาหรือและประสานขั้นตอนในการออกใบอนุญาตกับหน่วยงานกำกับดูแลในด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย

ง. การกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาต

#### (ค.2) การกำหนดอัตราค่าบริการ

ก. กำหนดและทบทวนระดับและพิกัดอัตราค่าบริการตามระยะเวลาที่กำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายราคาตามที่กำหนด โดยรัฐบาลและตามที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งในกรณีที่ไม่มีการแข่งขันอย่างเพียงพอ หรือเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาด

ข. กำหนดให้ผู้ประกอบการให้ข้อมูลที่ครบถ้วนตามที่มีการร้องขอ

#### (ค.3) การกำหนดคุณภาพบริการ

ก. กำหนดคุณภาพบริการ

ข. ควบคุม ตรวจสอบคุณภาพบริการ

#### (ค.4) การส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการผูกขาด

ก. กำกับดูแลการกระทำอันเป็นการกีดกันการแข่งขันทางการค้าในกิจการสาขาสาธารณูปโภคอื่นๆ โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระให้องค์กรกำกับดูแลรับโอนอำนาจจากคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาขานั้นๆ

ข. เป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ โดยตนเองหรือตามคำร้องขอของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบสอบสวนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาขา ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือโดยมีความประสงค์เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ในการส่งเสริมการแข่งขันโดยองค์กรกำกับดูแลและต้องมีอำนาจในการเรียกเอกสารคำสั่งของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเพื่อที่ตนจะสามารถปฏิบัติตามคำร้องขอดังกล่าวได้

#### (ค.5) การคุ้มครองผู้บริโภค

ก. รับคำร้องเรียน สอบสวนคำร้องเรียน ดำเนินการแก้ไข ระวังข้อพิพาท และลงโทษผู้ประกอบการตามระเบียบและเงื่อนไขในการอนุญาตประกอบการ โดยการจัดตั้งหน่วยงานและคณะกรรมการ ที่ปรึกษาภายในองค์กรกำกับดูแลอิสระเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

ข. กำหนดบทลงโทษและลงโทษผู้ประกอบการ การรวมถึงการยึดเงินประกัน และเปรียบเทียบปรับ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไข

#### (ค.6) อำนาจในการทบทวนเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต

ก. เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใบอนุญาต โดยปรึกษากับผู้ประกอบการและเพิ่มเติมเงื่อนไขใบอนุญาตอันประกอบด้วย 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 เงื่อนไขที่ฝ่ายนโยบายสงวนไว้เป็นอำนาจ

ประเภทที่ 2 เงื่อนไขที่กำหนดและเปลี่ยนแปลงได้โดยองค์กรกำกับดูแลฝ่ายเดียว

ประเภทที่ 3 เงื่อนไขที่กำหนดและเปลี่ยนแปลงร่วมกันระหว่างองค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบการ

ข. ออกคำสั่งชั่วคราวและคำสั่งถึงที่สุด ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขในใบอนุญาต

ค. เพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขในใบอนุญาตอย่างต่อเนื่อง

(ค.7) ให้คำแนะนำเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลของกิจการสาขาสาธารณูปโภคในสาขาต่างๆ แก่รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและกระทรวงที่รับผิดชอบด้านนโยบาย

(ง) ตัวแทนผู้บริโภค หน้าที่ตัวแทนผู้บริโภคเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของการกำกับดูแล โดยมีหน้าที่แสดงความคิดเห็นรวมถึงการให้คำแนะนำและคำปรึกษาที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคเพื่อเสนอต่อองค์กรกำกับดูแล นอกจากนี้ ตัวแทนผู้บริโภคยังทำหน้าที่ถ่วงดุลระหว่างรัฐบาล ผู้ประกอบการและ

กลุ่มผู้บริโภคนขนาดใหญ่ โดยในหลักการตัวแทนผู้บริโภคควรมีความอิสระจากองค์กรกำกับดูแล ในขณะที่ตัวกันก็ควรสามารถเข้าถึงองค์กรกำกับดูแลได้ซึ่งจะสามารถทำได้โดยการกำหนดให้องค์กรกำกับดูแลต้องขอคำแนะนำหรือพิจารณาคำแนะนำจากตัวแทนผู้บริโภค ในเบื้องต้นนี้ คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระเห็นควรให้องค์กรกำกับดูแลทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้บริโภคในการรับคำร้องเรียน สอบสวนคำร้องเรียน ดำเนินการแก้ไขระงับข้อพิพาท และลงโทษผู้ประกอบการตามระเบียบและเงื่อนไขในการอนุญาตประกอบการ โดยการจัดตั้งหน่วยงานภายในหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาภายในองค์กรกำกับดูแลโดยอาจจะประสานงานหรือขอคำปรึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแทน

**(จ) การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแล** การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแล ควรมีขั้นตอนดังนี้

(จ.1) การจัดทำรายงานประจำปี องค์กรกำกับดูแลต้องเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภาและเปิดเผยต่อสาธารณะ รายงานดังกล่าวควรประกอบด้วยกิจกรรมที่ดำเนินการระหว่างปี การตัดสินใจพิพาทและเหตุผล รวมทั้งแผนการดำเนินงานในอนาคต

(จ.2) การจัดทำรายงานการดำเนินงานในกรณีพิเศษ องค์กรกำกับดูแลจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานหรือการกำหนดกฎเกณฑ์การปฏิบัติงานเพื่อแสดงเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินงานให้เกิดความโปร่งใสและติดตามได้ รวมทั้งจัดทำรายงานการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของผู้ประกอบการในแต่ละสาขา

(จ.3) การจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายขององค์กร องค์กรกำกับดูแล ต้องจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายและรายได้ที่มาจากแหล่งต่างๆ ขององค์กรภายใต้หลักการที่ให้องค์กรกำกับดูแลมีรายได้ที่เพียงพอในการดำเนินงานเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

(จ.4) การสอบบัญชี ควรมีการตรวจสอบบัญชีจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจสอบบัญชี

(จ.5) การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรกำกับดูแลเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

**(ฉ) การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท** กระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทมีดังนี้

(ฉ.1) ข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการ ผู้บริโภคร้องเรียนไปยังผู้ประกอบการ หากไม่ได้รับการแก้ไขให้ร้องเรียนไปที่องค์กรกำกับดูแลเพื่อพิจารณาแก้ไข โดยองค์กรกำกับดูแลในแต่ละสาขาจะต้องจัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อรองรับงานดังกล่าว

(ฉ.2) ข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับองค์กรกำกับดูแล ผู้บริโภคร้องเรียนไปที่ศาลปกครองเพื่อพิจารณาคัดสินข้อพิพาท

(จ.3) ข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการ ร้องเรียน ไปที่องค์กรกำกับดูแลเพื่อทำหน้าที่สอบสวนพิจารณาตัดสินข้อพิพาท

(จ.4) ข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการและองค์กรกำกับดูแล ผู้ประกอบการ ร้องเรียน ไปที่ศาลปกครองเพื่อพิจารณาตัดสินข้อพิพาท

(จ.5) ข้อพิพาทระหว่างองค์กรกำกับดูแลรายสาขา องค์กรกำกับดูแลร้องเรียน ไปที่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตัดสิน

กล่าวโดยสรุป จากที่ได้นำเสนอไปแล้วในบทนี้ องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติของไทย มีอยู่ 2 กลุ่มใหญ่ คือกลุ่มแรกรัฐเป็นผู้จัดทำในรูปของส่วนราชการอัน ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือ จัดตั้งขึ้นในรูปรัฐวิสาหกิจ หรือจัดตั้งขึ้นในรูปของหน่วยงานอื่นที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งองค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ส่วนกลุ่มที่สอง ได้แก่ รัฐมอบบริการสาธารณะ บางประเภทซึ่งโดยปกติต้องเป็นบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมไปให้เอกชนเป็นผู้จัดทำโดยวิธีการที่เรียกว่า “การให้สัมปทาน” นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ ในรัฐวิสาหกิจ ไปจนกระทั่งถึงการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ (ownership) ในรัฐวิสาหกิจ ไปเป็นของเอกชนที่เรียกว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization)