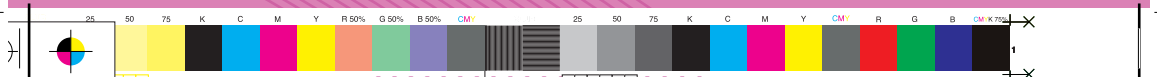


# หลักการจำแนกประเภท หน่วยงานของรัฐ ในกำกับของฝ่ายบริหาร



พิมพ์ครั้งที่ 4  
กันยายน 2558



## สรุปสาระสำคัญ

ก.พ.ร. พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ และหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร เพื่อสร้างรูปแบบองค์กรประเภทต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับการดำเนินงานของภาครัฐที่มีความแตกต่างกันหลากหลายตามภารกิจแต่ละประเภทได้ และสามารถกำหนดกระบวนการบริหารงานภายในให้สอดคล้องกับประเภทภารกิจ เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่ารูปแบบองค์กรที่เป็นหน่วยราชการ

### การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

๑. หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล สามารถแยกพิจารณาได้ ๔ ประเภทคือ

- ๑) ส่วนราชการ
- ๒) รัฐวิสาหกิจ
- ๓) องค์การมหาชน
- ๔) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ซึ่งสามารถจำแนกเป็น ๓ ประเภทคือ
  - (๑) หน่วยธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ
  - (๒) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล : กลไกทางเศรษฐกิจของรัฐ
  - (๓) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

๒. หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นกลไกของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ เป็นหน่วยงานที่ไม่เข้าตามหลักเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นกลไกของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

สภาวิชาชีพ

สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการ

นิติบุคคลเฉพาะกิจ

โปรดดูรายละเอียดในหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๐/ว ๑ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๓ เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

### การนำหลักการไปใช้ประโยชน์

เพื่อให้เกิดประโยชน์จากแนวทางดังกล่าว สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ศึกษา รวบรวมและจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกฎหมายมิได้จำแนกประเภทไว้อย่างชัดเจน เพื่อเสนอต่อ อ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจ เกี่ยวกับการกำหนดหลักการจัดและพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ และ อ.ก.พ.ร. ได้มีมติจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐตามที่ปรากฏในตารางรายชื่อหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ คือ

- ๑) รายชื่อหน่วยงานของรัฐประเภทส่วนราชการ ซึ่งมีฐานะเป็นกรม/เทียบเท่ากรม จำนวน ๑๔๗ แห่ง
- ๒) รายชื่อหน่วยงานของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ จำนวน ๕๕ แห่ง
- ๓) รายชื่อหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จำนวน ๓๙ แห่ง
  - ๔) รายชื่อหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) จำนวน ๑๖ แห่ง
  - ๕) รายชื่อหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จำนวน ๗ แห่ง
  - ๖) รายชื่อมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน ๖๓ แห่ง
  - ๗) รายชื่อมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน ๒๐ แห่ง
  - ๘) รายชื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จำนวน ๒ แห่ง
  - ๙) รายชื่อสถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการ จำนวน ๑๓ แห่ง

## เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

### **๑. ที่มา**

๑.๑ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาเรื่องหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐแล้ว มีมติเห็นชอบตามมติ ก.พ.ร. ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เรื่องหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ และ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำหนังสือเวียนแจ้งมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ "หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ" เพื่อให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติแล้วปรากฏตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๐/ว ๑๒ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ เรื่องหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

๑.๒ โดยที่ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก ทั้งในรูปแบบหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบกับมีข้อหารือจากหน่วยงานต่าง ๆ มาถึงสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อให้พิจารณาจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐตามหลักการดังกล่าวข้างต้น สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐดังกล่าว พร้อมทั้งจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วนำเสนอต่อ อ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจเกี่ยวกับการกำหนดหลักการจัดและพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรี

๑.๓ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ได้พิจารณาเรื่องการปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารแล้ว ลงมติเห็นชอบกับหลักการตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอและให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับความเห็นของกระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม สำนักงานปรมาณู และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไปพิจารณาด้วย

๑.๔ อ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจเกี่ยวกับการกำหนดหลักการจัดและพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ ในการประชุม ครั้งที่ ๖/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ ได้พิจารณาปรับปรุงถ้อยคำตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีแล้ว และเห็นชอบให้สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำหนังสือเวียนแจ้งมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ "การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร" เพื่อให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติ โดยให้รวมเนื้อหาเกี่ยวกับหลักการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐไว้ด้วย

## **๒. ประเด็นเสนอคณะรัฐมนตรี**

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามติให้ความเห็นชอบ ดังนี้

๑. ให้ความเห็นชอบหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่ได้ปรับปรุงใหม่

๒. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ

๓. ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการจำแนกประเภทให้แก่หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

### **๓. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ**

การจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจะมีทางเลือกในการให้บริการใน ๒ รูปแบบหลัก คือการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ และการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ส่วนใหญ่นั้นจะจัดทำโดยใช้องค์กรภายในกำกับของฝ่ายบริหารในการจัดทำประเด็นที่เป็นปัญหาข้อถกเถียงคือ สถานะขององค์กรต่าง ๆ ในกำกับของฝ่ายบริหารว่าเป็น “หน่วยงานของรัฐ” หรือไม่

ก.พ.ร. จึงได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

#### **หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ**

##### **๑. ความสัมพันธ์กับรัฐ**

###### **๑) การจัดตั้ง :**

พิจารณาถึงที่มาของการจัดตั้ง เช่น กฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้ง หากจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด ถือว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐสูง แต่หากจัดตั้งโดยการจดทะเบียนบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน ถือว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐน้อย

###### **๒) รูปแบบ :**

พิจารณาถึงประเภทของหน่วยงานที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง เช่น กำหนดว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ กำหนดว่าเป็นนิติบุคคล ที่มีใช้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจในกำกับของกระทรวง จะถือว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐ แต่หากกำหนดว่าเป็นนิติบุคคลเท่านั้นจะถือว่าไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐ

###### **๓) การแต่งตั้งบุคลากรระดับสูง :**

พิจารณาว่ารัฐมีอำนาจหรือบทบาทในการแต่งตั้งคณะกรรมการ และผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานนั้น ๆ อย่างไร หรือไม่อำนาจแต่อย่างใด เช่น คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ผู้บริหารสูงสุดต้องผ่านการสรรหาตามระเบียบกฎหมายใด

###### **๔) การกำกับดูแลของรัฐ :**

พิจารณาว่ารัฐมีบทบาทในการกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นหรือไม่อย่างไร เช่น อำนาจในการกำกับดูแลตามกฎหมาย การดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ กำหนดนโยบาย การอนุมัติโครงการ อำนาจยับยั้งของรัฐมนตรี อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

##### **๒. กิจกรรม :**

พิจารณาถึงกิจกรรมของหน่วยงานนั้นเป็นบริการสาธารณะหรือไม่ และเป็นบริการสาธารณะประเภทใด

##### **๓. งบประมาณ/รายได้ของหน่วยงาน การค้าประกันนี้ :**

พิจารณาถึงแหล่งที่มาของงบประมาณและหรือรายได้หลักของหน่วยงานว่ามาจากแหล่งใด เป็นเงินงบประมาณของรัฐ หรือเป็นรายได้ที่หน่วยงานได้รับจากการดำเนินกิจกรรม หรือเป็นการสมทบ

เงินเข้ากองทุน เป็นต้น รวมทั้งพิจารณาว่ารัฐค้ำประกันหนี้ของหน่วยงานนั้นหรือไม่ โดยยึดพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นหลักในการพิจารณา

๔. สถานะของบุคลากร :

พิจารณาว่าบุคลากรของหน่วยงานมีสถานะอย่างไร เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายใดหรือไม่ หรือเป็นลูกจ้างพนักงานที่ใช้สัญญาจ้างตามกฎหมายแรงงาน

๕. วิธีการและระบบกฎหมายที่ใช้ในการทำกิจกรรม :

พิจารณาถึงการดำเนินกิจกรรมหลักของหน่วยงานว่า หน่วยงานต้องใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวเป็นหลักในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน หรือใช้รูปแบบของสัญญาระหว่างหน่วยงาน

๖. ความเป็นเจ้าของ และอำนาจในการบริหารจัดการ :

พิจารณาจากที่มาของการจัดตั้ง เงินทุนประเดิม สัดส่วนของรัฐในการถือหุ้น อำนาจตัดสินใจในการบริหารจัดการ และการมีส่วนในการครอบงำกิจการ

#### **๔. การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร**

การจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ รัฐจะจัดทำโดยใช้อำนาจภายในกำกับของฝ่ายบริหารจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ๔ ประเภท คือ

- ๔.๑ ส่วนราชการ
  - ๔.๒ รัฐวิสาหกิจ
  - ๔.๓ องค์การมหาชน
  - ๔.๔ หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่
- หน่วยงานแต่ละรูปแบบมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

#### **๔.๑ ส่วนราชการ**

##### **หลักการ**

๑) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ อนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งงานนโยบายต่าง ๆ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาประเทศ

๒) ให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งกำไร

๓) ความสัมพันธ์กับรัฐ :

- (๑) รัฐจัดตั้ง
- (๒) รัฐปกครองบังคับบัญชา
- (๓) ใช้งบประมาณแผ่นดิน
- (๔) ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม
- (๕) บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ
- (๖) รัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน

##### **การขอจัดตั้งส่วนราชการ\***

๑) ในการร่างกฎหมายเพื่อใช้บังคับในเรื่องใดก็ตามไม่ควรมิชข้อกำหนดในรายละเอียดให้มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ (ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกรมหรือสำนัก/กอง)

\* โปรดดูรายละเอียดใน หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๐/ว ๑๓ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ เรื่อง การชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ



๒) หากจะมีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ ให้ส่วนราชการดำเนินการ ดังนี้

(๑) กรณีการขอจัดตั้งส่วนราชการระดับกรม ให้กระทรวงดำเนินการขอจัดตั้งส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ให้นำเรื่องการขอจัดตั้งส่วนราชการเสนอคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวง และ ก.พ.ร. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

(๒) กรณีการขอจัดตั้งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม จะต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙

(๓) เพื่อประโยชน์ในการกลั่นกรองความเหมาะสมของการจัดตั้งส่วนราชการ ให้กระทรวงที่ประสงค์จะขอจัดตั้งส่วนราชการ จัดทำรายละเอียดประกอบการพิจารณาตามแบบคำชี้แจงประกอบการขอจัดตั้งส่วนราชการ

## **๔.๒ รัฐวิสาหกิจ**

### **หลักการ**

๑) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Industrial and Commercial Public Services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานให้บริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่น ๆ

๒) มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยงตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ ต้องไม่มีวัตถุประสงค์มุ่งกำไรสูงสุด (Maximization of Profit) เช่นที่เอกชนกระทำกันโดยทั่วไป แต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน ในกรณีที่รัฐก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปแบบของเงินอุดหนุน ซึ่งควรจะแยกจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้ชัดเจน

๓) เป็นนิติบุคคล

๔) ความสัมพันธ์กับรัฐ

(๑) รัฐจัดตั้ง

(๒) ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ

(๓) รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (เช่นผ่านการแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ)

(๔) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องส่งคืนรัฐ

(๕) บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ

(๖) วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารการเงินการบริหารงานและการบริหารบุคคลยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้อำนาจของรัฐ เช่น เวนคืน บักเส้า พาดสาย ต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ

### **การจัดประเภทของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้ง**

๑) จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน เป็นต้น

๒) จัดตั้งโดยพระราชกำหนด เช่น บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด เป็นต้น

๓) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ เป็นต้น

๔) จัดตั้งโดยระเบียบ หรือข้อบังคับ เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง องค์การสรากรมสรรพสามิต โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

๕) จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

อนึ่ง ก.พ.ร. มีข้อสังเกตในกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยระเบียบ หรือข้อบังคับตามข้อ ๕) นั้น ควรที่จะได้มีการปรับปรุงวิธีการจัดตั้งใหม่ โดยควรจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๙๖

นอกจากนี้ เมื่อนำหลักการจัดประเภทหน่วยงานของรัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนไปทดสอบกับรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีข้อถกเถียงว่าควรจัดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนแล้ว พบว่า มีรัฐวิสาหกิจจำนวน ๑๐ แห่ง ที่ควรจัดเป็นองค์การมหาชน ได้แก่ องค์การสวนสัตว์ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ องค์การจัดการน้ำเสีย และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นเพิ่มเติมให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับไปพิจารณาในรายละเอียดและประสานหารือการดำเนินงานกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกรณีรัฐวิสาหกิจจำนวนประมาณ ๑๐ แห่ง ดังกล่าว ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่อาจปรับสภาพให้เป็นองค์การมหาชนต่อไปด้วย) อนึ่ง การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ ๑๐ แห่ง เป็นองค์การมหาชนนั้นต้องขึ้นกับความสมัครใจของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

## **๔.๓ องค์การมหาชน**

### **หลักการ**

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

๒) ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร

๓) เป็นนิติบุคคล

๔) ความสัมพันธ์กับรัฐ

(๑) รัฐจัดตั้ง

(๒) ได้รับความอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ (ยกเว้นมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง)

(๓) รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ)

(๔) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ

(๕) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๖) วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ (ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติ รวมทั้งกรณีจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

### **การจัดประเภทขององค์การมหาชน ตามกฎหมายจัดตั้ง**

๑) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีจำนวน ๓๙ แห่ง (ณ วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘)

๒) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) จำนวน ๑๖ แห่ง (ณ วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘) เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เป็นต้น

### **การกำกับดูแลองค์การมหาชน**

โดยหลักการรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งจะมีความสัมพันธ์กับองค์การมหาชน ซึ่งมีความแตกต่างจากส่วนราชการ กล่าวคือ จะกำหนดบทบาทของรัฐมนตรีที่มีต่อองค์การมหาชน ในลักษณะของการกำกับดูแล มิใช่การบังคับบัญชาส่วนราชการอย่างที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๓ กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเป็นผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลองค์การมหาชน ให้ดำเนินการบรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ

ในทำนองเดียวกัน บทบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะนั้น คณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การกำหนดหลักเกณฑ์การได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ ส่วนบทบาทของรัฐมนตรีโดยส่วนใหญ่จะทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ หรือเป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการโดยทั่วไปของหน่วยงาน

สำหรับความสัมพันธ์กับกระทรวงนั้น องค์การมหาชนทั้งสองประเภทจะมีความสัมพันธ์กับกระทรวงในสองเรื่องหลัก ๆ คือ

- ๑) การมีผู้แทนของกระทรวงเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการ
- ๒) การจัดทำแผนปฏิบัติราชการตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน

องค์การมหาชนจึงมิได้เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงหรือสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่เป็นหน่วยงานที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ปลัดกระทรวงหรือข้าราชการอื่น ไม่สามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาต่อองค์การมหาชน ดังนั้น จึงเห็นควรชักชวนความเข้าใจในเรื่องนี้ ต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อองค์การมหาชนทั้งสองประเภท โดยเฉพาะองค์การมหาชนที่นายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้ง

### **การขอจัดตั้งองค์การมหาชน<sup>๑</sup>**

๑) ในการร่างกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ตาม ไม่ควรมีข้อกำหนดในรายละเอียด ให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนทั้งสองประเภท คือ (๑) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ (๒) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ เฉพาะหรือที่เรียกว่าหน่วยงานในกำกับของกระทรวงขึ้นใหม่

<sup>๑</sup> โปรดดูรายละเอียดใน หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๐/ว ๑๓ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๐ เรื่อง การชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ

๒) การจัดตั้งองค์การมหาชนโดยทั่วไป ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ คือ ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่องค์การมหาชนนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียว (Unilateral Act) อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล กรณีการจัดตั้งกองทุนซึ่งยกเว้นกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายเงินคงคลัง หรือกรณีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งต้องประสาทปริญญาบัตร จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ เฉพาะได้

๓) ให้กระทรวงที่ประสงค์จะจัดตั้งองค์การมหาชนดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๙ โดยให้จัดทำคำชี้แจงประกอบคำขอส่งไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อนำเสนอ ก.พ.ร. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

#### **๔.๔ หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่**

นอกจากหน่วยงานของรัฐในรูปแบบ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนแล้ว ยังมีองค์การของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ ที่มีได้ถูกจัดไว้ในรูปแบบข้างต้น ซึ่งสามารถสรุปลักษณะขององค์การเหล่านั้นได้ ดังนี้

#### **๑) หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization)**

##### **หลักการ**

(๑) เป็นหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลกิจกรรมของรัฐหรือดำเนินกิจการบริการสาธารณะตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะมีคณะกรรมการเป็นองค์กรที่มีอำนาจ และมีหน่วยธุรการเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวก

(๒) ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร

(๓) เป็นนิติบุคคล

(๔) ความสัมพันธ์กับรัฐ

• รัฐจัดตั้ง

• ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

• รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ)

• บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

• ต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน

หรือกำกับตรวจสอบ

• การบริหารงานไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ

• รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

#### **การจัดประเภทของหน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระตามลักษณะภารกิจ**

##### **(๑) หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับ ดูแล**

เป็นหน่วยธุรการขององค์การที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริง โดยไม่บิดเบือน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ในต่างประเทศจะใช้ในการกำกับตลาดเงินและตลาดทุน ตัวอย่างเช่น International Trade Commission และธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา ตลาดหลักทรัพย์ องค์การควบคุมกำกับวิทยุโทรทัศน์ของฝรั่งเศส

สำหรับในประเทศไทยเป็นหน่วยงานจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น

## **(๒) หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่ทำหน้าที่ให้บริการ**

เป็นหน่วยธุรการขององค์การที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้การให้บริการสาธารณะของรัฐ ในกิจการใด กิจการหนึ่ง ที่ต้องการความมีอิสระจากฝ่ายบริหารและปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะ สื่อมวลชน

สำหรับในประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ตัวอย่างเช่น องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เป็นต้น

## **๒) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล : กลไกทางเศรษฐกิจของรัฐ**

### **หลักการ**

กองทุนที่เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติเนื่องจากต้องการอำนาจรัฐในการ บังคับฝ่ายเดียวต่อภาคเอกชนหรือประชาชนในการสมทบเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการ จัดตั้งกองทุนก็เพื่อเป็นกลไกทางเศรษฐกิจของรัฐในการดำเนินบริการสาธารณะแก่ประชาชน หรือกลุ่ม เป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน การดำเนินงานของกองทุนจะได้รับ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้น ๆ

การบริหารกองทุนจะบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยมีหน่วยธุรการรองรับการทำหน้าที่ ใน ๓ รูปแบบ คือ

- (๑) รัฐวิสาหกิจ
- (๒) องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ
- (๓) ส่วนราชการ

## **๓) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ**

### **หลักการ**

(๑) เป็นหน่วยงานให้บริการภายในของระบบราชการโดยมีลักษณะกึ่งอิสระ แต่ไม่มีสถานะ เป็นนิติบุคคล ยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าส่วนราชการ ระดับกรม มีเป้าหมายให้บริการหน่วยงานเจ้าสังกัดเป็น**หลัก** และหากมีกำลังการผลิตส่วนเกินจะให้บริการ หน่วยงานอื่นและประชาชนได้ (ซึ่งทำให้แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจที่มีได้เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ ฯ ที่ให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแก่ประชาชนเป็นหลัก)



(๒) การดำเนินงานใช้รูปแบบวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ สามารถจะเรียกเก็บค่าบริการจากหน่วยงานเจ้าสังกัด หรือลูกค้าผู้รับบริการอื่น ๆ ได้

(๓) ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร และไม่นำส่งรายได้เข้ารัฐโดยตรง หรือจำเป็นต้องเลี้ยงตัวเองได้เป็นสำคัญ แต่ในบางกรณีอาจมีการวางเงื่อนไขให้ต้องนำส่งรายได้เหนือรายจ่ายบางส่วนเข้ารัฐตามสมควร

(๔) ความสัมพันธ์กับส่วนราชการเจ้าสังกัด

- จัดตั้งขึ้นจากการแปลงสภาพหน่วยงานบางหน่วยของส่วนราชการเจ้าสังกัดตามระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการเจ้าสังกัด และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากส่วนราชการเจ้าสังกัด

- ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะตั้งงบประมาณอุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ในลักษณะค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการให้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษหรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรก แต่จะตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้

- ส่วนราชการเจ้าสังกัดมีอำนาจบริหารจัดการ (ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้อำนวยการ และการให้นโยบาย)

- การดำเนินงานใด ๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องได้รับการมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการหน่วยงานเจ้าสังกัด

- บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

- ได้รับการยกเว้นหรือผ่อนคลายนโยบายระเบียบ เพื่อให้เกิดอิสระความคล่องตัวทางการบริหารจัดการ

### **การจำแนกประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามลักษณะภารกิจของหน่วยงาน**

๑) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะภารกิจในการให้บริการด้านพาณิชย์ยกรรมหรืออุตสาหกรรมแก่ส่วนราชการเจ้าสังกัด ยกตัวอย่างเช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

๒) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะภารกิจในการให้บริการด้านบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม ยกตัวอย่างเช่น สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

#### **๕. หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นกลไกของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ**

จากผลการวิเคราะห์หน่วยงานที่รัฐใช้เป็นกลไกในการจัดทำบริการสาธารณะพบว่า มีหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่ไม่เข้าตามหลักเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นกลไกของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

- (๑) สภาวิชาชีพ
- (๒) สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการ
- (๓) นิติบุคคลเฉพาะกิจ

#### **(๑) สภาวิชาชีพ**

เป็นหน่วยงานที่มีใช้หน่วยงานของรัฐแต่ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเฉพาะเพื่อจัดตั้งสภาวิชาชีพ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต สั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต และรับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอน รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร ในวิชาชีพนั้น ๆ มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐ ในสัดส่วนที่น้อยกว่ากรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิก รัฐมีบทบาทน้อยในการแต่งตั้งนายกสภา และเลขาธิการสภาคณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของสภาวิชาชีพตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง การดำเนินงานของสภาใช้ระบบสัญญาของกฎหมายทั่วไป เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องจริยธรรมของวิชาชีพเท่านั้นที่ใช้กฎหมายปกครอง มีรายได้ส่วนใหญ่จากการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากสมาชิก แต่อาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเจ้าหน้าที่ของสภามีใช้ข้าราชการมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสภาทุกระดับ ตัวอย่างเช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรมทันตแพทยสภา สภานายความ เป็นต้น

#### **(๒) สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการ**

สถาบันภายใต้มูลนิธิ โดยส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อบริการสาธารณะเฉพาะด้าน จะจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรมเฉพาะสาขาในระยะเริ่มแรกและเมื่ออุตสาหกรรมสาขานั้น ๆ มีความเข้มแข็งแล้ว ภาคเอกชนจะรับภารกิจนั้นไปดำเนินการเอง

สถาบันเหล่านี้จะไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล แต่จะจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมารองรับ เป็นองค์กรรองรับ ด้านการเงินและในการทำนิติกรรมต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โครงสร้างการบริหารงาน จะบริหารงานโดยคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการบริหาร เป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุม ดูแล ติดตาม และประเมินผล คณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด ภาคเอกชน ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตามสัดส่วนที่เหมาะสม แยกการบริหารเป็น ๒ คณะกรรมการ คือ คณะกรรมการมูลนิธิ และคณะกรรมการบริหาร สถาบันจะมีการกำหนดกฎระเบียบ ที่ใช้ใน

การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และพัสดุ ที่แตกต่างไปจากกฎระเบียบของทางราชการ และรัฐวิสาหกิจ งบประมาณที่ใช้จ่ายในการดำเนินงานมาจากรายได้ในการดำเนินงาน และงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป

ตัวอย่างของสถาบันภายใต้มูลนิธิ ได้แก่ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สถาบันเฉพาะด้าน ๗ แห่งภายใต้มูลนิธิ ซึ่งมีชื่อว่า "อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ" และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลังภายใต้มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

### (๓) นิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicle – SPV)

เป็นเครื่องมือพิเศษที่รัฐบาลไทยจัดตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนจากภาคเอกชนสำหรับโครงการสำคัญของภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ กิจกรรมของหน่วยงานจะมีลักษณะซื้อขายบริการเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน แต่ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ จึงจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเพื่อระดมทุนจากเอกชน

ความหมายของนิติบุคคลตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า "นิติบุคคลเฉพาะกิจ" หมายความว่า นิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามพระราชกำหนดนี้

SPV จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดซึ่งเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจภายใต้พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในปัจจุบันมีหนึ่งหน่วยงานที่ดำเนินกิจการแล้ว คือ บริษัท ดีเอ็ด เอสพีวี จำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจในการออกและเสนอขายหลักทรัพย์ประเภทหุ้นกู้ภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ของโครงการศูนย์ราชการเท่านั้น ทั้งนี้ SPV ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะประกอบธุรกิจอื่นใด

### ตารางสรุปการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

เมื่อพิจารณาตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐข้างต้น สามารถแสดงรายชื่อหน่วยงานของรัฐในแต่ละประเภทได้ ดังนี้