



ที่ นร ๑๒๐๐/ว ๑๒

สำนักงาน ก.พ.ร.
ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๐

เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

เรียน (เวียน กระทรวง ทบวง กรม)

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๕๔๘๕ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ
๒. หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

ด้วยคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณามติเห็นชอบตามมติของ ก.พ.ร. เรื่องหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้โดยมีข้อสังเกตให้ สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาปรับปรุงถ้อยคำที่ใช้ในหลักเกณฑ์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

ก.พ.ร. ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๐ วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาปรับปรุงถ้อยคำตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีแล้ว ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงขอสงวนมติคณะรัฐมนตรีและหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐซึ่งได้ปรับปรุงแก้ไขแล้วมาเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ

โทร. ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๔๐

โทรสาร ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๑๐

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๕๐๖/๕๒๕๕

สำนักงาน ก	สิ่งที่ส่งมาด้วย ๕
รับที่ ๐๔๐๙๖	
วันที่ 18 มิ.ย. 2550	
เวลา	

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๒ เมษายน ๒๕๕๐

เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

เรียน เลขาธิการ ก.พ.ร

อ้างถึง หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๐/๒๔ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๐๙.๓/๕๖๘๙ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐
 ๒. สำเนาหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๒๐๑/๒๓๘๗ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐
 ๓. สำเนาหนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร)/๐๒๐๐.๓/๖๑ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐
 ๔. สำเนาหนังสือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๐๗.๒/๗๐๙ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐
 ๕. สำเนาหนังสือกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด่วนที่สุด ที่ วท (ปคร) ๐๒๑๑/๕๐๐๒๓๑๘ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐
 ๖. สำเนาหนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนมาก ที่ นร ๐๗๑๓.๑/๒๓๕ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐
 ๗. สำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๐๐๘.๓.๑/๓๕๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐

ตามที่ได้เสนอเรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ไปเพื่อดำเนินการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. ได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือ ที่ส่งมาด้วยนี้

/คณะรัฐมนตรี ...

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ ลงมติว่า

๑. เห็นชอบตามมติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ทั้งนี้ ให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับความเห็นและข้อสังเกตของกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำนักงานประมาณ ไปพิจารณาด้วย

๒. คณะรัฐมนตรีมีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

๒.๑ ให้สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาปรับปรุงเกณฑ์การจัดตั้งองค์การมหาชน ให้ครอบคลุมกรณีหน่วยงานหลายแห่งที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนซึ่งได้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ จัดตั้งขึ้นก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่ง และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ เป็นต้น

๒.๒ ให้สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาปรับปรุงถ้อยคำที่ใช้ในหลักเกณฑ์การจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนที่ว่า “... จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน ...” ซึ่งสื่อความหมายที่ไม่ครอบคลุมองค์การมหาชนที่มีวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการ เช่น มหาวิทยาลัย ให้เหมาะสมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

๒.๓ ให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับไปพิจารณาในรายละเอียดและประสานหารือ การดำเนินการกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกรณีรัฐวิสาหกิจจำนวนประมาณ ๑๐ แห่ง ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่อาจ จัดตั้งเป็นองค์การมหาชนต่อไปด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ตามบัญชีแนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุรชัย ภูประเสริฐ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

1 2 เลขาธิการ, 2550

สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๒๕

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๖๕ (S50-3-08)ชัยพล

www.cabinet.thaigov.go.th

3

1 2 เลขาธิการ, 2550

ผอ.สวค.

ผอ.กฤษฎีกา 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30

จาก 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30

ผู้พิมพ์ 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30

เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

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 ทั้งนี้ให้ สำนักงาน ก.พ.ร. รับความเห็นและข้อสังเกตของกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำนักงานประมาณ ไปพิจารณาด้วย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาที่มีความเห็นเพิ่มเติม ให้สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาปรับปรุงถ้อยคำที่ใช้ในหลักเกณฑ์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนให้เหมาะสมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับไปพิจารณารายละเอียดและประสานหารือการดำเนินการกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกรณีรัฐวิสาหกิจจำนวนประมาณ ๑๐ แห่ง ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่อาจจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนต่อไปด้วย

๑.๒ อ.ก.พ.ร. เจาะจงเกี่ยวกับการกำหนดหลักการจัดและพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๐ วันอังคารที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ตามความเห็นเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงเห็นควรแจ้งเวียนกระทรวง ทบวง กรม เพื่อทราบและถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒. การจำแนกประเภทหน่วยงานภาครัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

ก.พ.ร. พิจารณาแล้วเห็นว่า แนวความคิดในการจำแนกหน่วยงานของรัฐออกเป็นประเภทต่างๆ ก็เพื่อสร้างรูปแบบองค์การในภาคราชการประเภทต่างๆ ให้เหมาะสมกับการดำเนินบทบาทภารกิจของภาครัฐที่มีความแตกต่างกันหลากหลายตามภารกิจแต่ละประเภทได้ และสามารถกำหนดกระบวนการบริหารงานภายในให้สอดคล้องกับประเภทภารกิจ เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่ารูปแบบองค์การที่เป็นหน่วยราชการ ซึ่งสามารถจัดได้ ดังนี้

๒.๑ การจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะ (public service) ถือเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะภารกิจพื้นฐานของรัฐเป็นเหตุผลสำคัญในการเกิดขึ้นของรัฐ และเป็นเหตุผลของการที่จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมากำกับดูแลรับผิดชอบจัดทำภารกิจเหล่านี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า "บริการสาธารณะ" หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ตามหลักการในการจำแนกประเภทบริการสาธารณะ สามารถแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็น ๓ ประเภท คือ

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

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

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

๒.๒ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ

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

ดังนั้น ก.พ.ร. ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ

๑. ความสัมพันธ์กับรัฐ

๑) การจัดตั้ง :

พิจารณาถึง ที่มาของการจัดตั้ง เช่น กฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้ง หากจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด ถือว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐสูง แต่หากจัดตั้งโดยการจดทะเบียนบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน ถือว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐน้อย

๒) รูปแบบ :

พิจารณาถึง ประเภทของหน่วยงานที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง เช่น กำหนดว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ กำหนดว่าเป็นนิติบุคคล ที่มีไขส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจในกำกับของกระทรวง จะถือว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐ แต่หากกำหนดว่า เป็นนิติบุคคล เท่านั้นจะถือว่าไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐ

๓) การแต่งตั้งบุคลากรระดับสูง :

พิจารณาว่า รัฐมีอำนาจหรือบทบาทในการแต่งตั้งคณะกรรมการ และผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานนั้นๆ อย่างไร หรือไม่มีอำนาจแต่อย่างใด เช่น คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ผู้บริหารสูงสุดต้องผ่านการสรรหาตามระเบียบกฎหมายใด

๔) การกำกับดูแลของรัฐ :

พิจารณาว่า รัฐมีบทบาทในการกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น หรือไม่อย่างไร เช่น อำนาจในการกำกับดูแลตามกฎหมาย การดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ กำหนดนโยบาย การอนุมัติโครงการ อำนาจยับยั้งของรัฐมนตรี อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

๒. กิจกรรม :

พิจารณาถึง กิจกรรมของหน่วยงานนั้นเป็นบริการสาธารณะหรือไม่ และเป็นบริการสาธารณะประเภทใด

๓. งบประมาณ/ รายได้ของหน่วยงาน การค้าประกันหนี้ :

พิจารณาถึง แหล่งที่มาของงบประมาณและหรือรายได้หลักของหน่วยงานว่ามาจากแหล่งใด เป็นเงินงบประมาณของรัฐ หรือเป็นรายได้ที่หน่วยงานได้รับจากการดำเนินกิจกรรม หรือเป็นการสมทบเงิน

เข้ากองทุน เป็นต้น รวมทั้ง พิจารณาว่ารัฐค่าประกันหนี้ของหน่วยงานนั้นหรือไม่ โดยยึดพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นหลักในการพิจารณา

๔. สถานะของบุคลากร :

พิจารณาว่า บุคลากรของหน่วยงานมีสถานะอย่างไร เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายใดหรือไม่ หรือเป็นลูกจ้างพนักงานที่ใช้สัญญาจ้างตามกฎหมายแรงงาน

๕. วิธีการและระบบกฎหมายที่ใช้ในการทำกิจกรรม :

พิจารณาถึง การดำเนินกิจกรรมหลักของหน่วยงานว่า หน่วยงานต้องใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียว เป็นหลักในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน หรือใช้รูปแบบของสัญญาระหว่างหน่วยงาน

๖. ความเป็นเจ้าของ และอำนาจในการบริหารจัดการ :

พิจารณาจาก ที่มาของการจัดตั้ง เงินทุนประเดิม สัดส่วนของรัฐในการถือหุ้น อำนาจตัดสินใจในการบริหารจัดการ และการมีส่วนในการครอบงำกิจการ

๒.๓ ประเภทของหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

การจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ รัฐจะจัดทำโดยใช้องค์กรภายในกำกับของฝ่ายบริหารจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ๔ ประเภทคือ

๒.๓.๑ ส่วนราชการ

๒.๓.๒ รัฐวิสาหกิจ

๒.๓.๓ องค์กรมหาชน

๒.๓.๔ หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่

ซึ่งหน่วยงานแต่ละรูปแบบมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

๒.๓.๑ ส่วนราชการ

หลักการ

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

๒. ให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งกำไร

๓. ความสัมพันธ์กับรัฐ :

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

๒.๓.๒ รัฐวิสาหกิจ

หลักการ

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

๒. มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยงตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ แต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน ในกรณีนี้รัฐก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งควรจะแยกจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ให้ชัดเจน

๓. เป็นนิติบุคคล

๔. ความสัมพันธ์กับรัฐ

- ๑) รัฐจัดตั้ง
- ๒) ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ
- ๓) รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ (ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง และการให้นโยบาย)
- ๔) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องส่งคืนรัฐ
- ๕) บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ

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

การจัดประเภทของรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายจัดตั้ง

- ๑) จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน เป็นต้น
- ๒) จัดตั้งโดยพระราชกำหนด เช่น บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย บริษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด เป็นต้น
- ๓) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น
- ๔) จัดตั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- ๕) จัดตั้งโดยระเบียบ หรือข้อบังคับ เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง องค์การสุรา กรมสรรพสามิต โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น
- ๖) จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

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

๒.๓.๓ องค์การมหาชน

หลักการ

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

๒. ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร

๓. เป็นนิติบุคคล

๔. ความสัมพันธ์กับรัฐ

- ๑) รัฐจัดตั้ง
- ๒) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้
(ยกเว้นมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง)
- ๓) รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ (ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง และการให้นโยบาย)
- ๔) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ
- ๕) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ
- ๖) วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ (ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติ รวมทั้ง กรณีจัดตั้งมหาวิทยาลัย)

การจัดประเภทขององค์การมหาชน ตามกฎหมายจัดตั้ง

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

๒) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เป็นต้น

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

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

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

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

(๓) การจัดตั้งหน่วยงานในกำกับโดยกำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะ สืบเนื่องจากลักษณะงานนั้นๆ ต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน หรือกำกับตรวจสอบ แต่กฎหมายขององค์การมหาชนไม่เปิดโอกาสให้ ตัวอย่างเช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพ เป็นต้น

เพื่อลดภาระทางนิติบัญญัติ และการรักษามาตรฐานในการกำกับ ดูแลหน่วยงานของรัฐ ควรกำหนดเป็นหลักการว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ รวมทั้งมหาวิทยาลัยจะเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่หน่วยงานนั้น จำเป็นต้องใช้สิทธิพิเศษหรือจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียว (Unilateral Act) อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล หากไม่เข้าข่ายตามหลักการนี้ ก็ต้องจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน

นอกจากนี้ เมื่อนำหลักการจัดประเภทหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนไปทดสอบกับรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีข้อถกเถียงว่าควรจัดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนแล้ว พบว่า มีรัฐวิสาหกิจจำนวน ๑๐ แห่ง ที่ควรจัดเป็นองค์การมหาชน เนื่องจาก ประเภทของบริการสาธารณะที่ส่วนใหญ่เป็นบริการทางสังคมและวัฒนธรรม วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ไม่หารายได้ และความสัมพันธ์กับรัฐที่ส่วนใหญ่ต้องใช้งบประมาณอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก

๒.๓.๔ หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่

นอกจากหน่วยงานของรัฐในรูปแบบ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนแล้ว ยังมีองค์การของรัฐในรูปแบบอื่นๆ ที่มีได้ถูกจัดไว้ในรูปแบบข้างต้น ซึ่งสามารถสรุปลักษณะขององค์การเหล่านั้นได้ ดังนี้

๑) องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization)

หลักการ

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

สำหรับในประเทศไทยเป็นหน่วยงานจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ เนื่องจากลักษณะงานต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน หรือกำกับตรวจสอบ มี

สถานะเป็นนิติบุคคล ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีผู้บริหารสูงสุดทำหน้าที่บริหารงานภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดระเบียบข้อบังคับการบริหาร ในเรื่องการแข่งขันงานภายในองค์การ การเงิน การบัญชี การพัสดุ บุคคล ฯลฯ ผู้ปฏิบัติงานมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ

ตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น

๒) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล : เครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ

หลักการ

กองทุนที่เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากต้องการอำนาจรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อภาคเอกชนหรือประชาชน ในการสมทบเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนก็เพื่อเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ ในการดำเนินบริการสาธารณะแก่ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน การดำเนินงานของกองทุนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้นๆ

รูปแบบหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารกองทุน มี ๓ รูปแบบ คือ

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

หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ

จากผลการวิเคราะห์หน่วยงานที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะตามข้อ ๒.๒ พบว่า มีหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่ไม่เข้าตามหลักเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑. สภาวิชาชีพ
๒. สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งอยู่ในกำกับหรือเป็นเครื่องมือของส่วนราชการ
๓. นิติบุคคลเฉพาะกิจ

“สภาวิชาชีพ” เป็นหน่วยงานที่มีใช้หน่วยงานของรัฐแต่ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรมจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเฉพาะ เพื่อจัดตั้งสภาวิชาชีพ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต และรับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอน รับรองปริญญาประกาศนียบัตรในวิชาชีพนั้นๆ มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐในสัดส่วนที่น้อยกว่ากรรมการได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิก รัฐมีบทบาทน้อยในการแต่งตั้งนายกสภา

และเลขาธิการสภา คณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของสภาวิชาชีพตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง การดำเนินงานของสภาใช้ระบบสัญญาของกฎหมายทั่วไป เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องจริยธรรมของ วิชาชีพเท่านั้นที่ใช้กฎหมายปกครอง มีรายได้ส่วนใหญ่จากการเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ จากสมาชิก แต่อาจ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เจ้าหน้าที่ของสภามีข้าราชการ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของ สภาทุกระดับ ตัวอย่างเช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม หันตแพทยสภา สภานายความ เป็นต้น

“สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งอยู่ในกำกับหรือเป็นเครื่องมือของส่วนราชการ” สถาบัน ภายใต้มูลนิธิ โดยส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและ อุตสาหกรรม จะจัดตั้งโดยมติดคณะรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรมเฉพาะ สาขาในระยะเริ่มแรก และเมื่ออุตสาหกรรมสาขานั้นๆ มีความเข้มแข็งแล้ว ภาคเอกชนจะรับภารกิจนั้นไป ดำเนินการเอง

สถาบันเหล่านี้จะไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล แต่จะจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมารองรับ เป็นองค์กรรองรับ ด้านการเงินและในการทำนิติกรรมต่างๆ ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โครงสร้างการบริหารงาน จะ บริหารงานโดยคณะกรรมการ หรือ คณะกรรมการบริหาร เป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุม ดูแล ติดตาม และ ประเมินผล คณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด ภาคเอกชน ผู้แทนจากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตามสัดส่วนที่เหมาะสม แยกการบริหารเป็น ๒ คณะกรรมการ คือ คณะกรรมการมูลนิธิ และคณะกรรมการบริหาร สถาบันจะมีการกำหนดกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารงาน บุคคล การบริหารงบประมาณ และพัสดุ ที่แตกต่างไปจากกฎระเบียบของทางราชการ และรัฐวิสาหกิจ งบประมาณที่ใช้จ่ายในการดำเนินงานมาจากรายได้ในการดำเนินงาน และงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาล จัดสรรให้เป็นรายปีในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป

ตัวอย่างของสถาบันภายใต้มูลนิธิ ได้แก่ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันส่งเสริม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สถาบันเฉพาะด้าน ๗ แห่งภายใต้อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ สถาบันวิจัย นโยบายเศรษฐกิจการคลัง

“นิติบุคคลเฉพาะกิจ” (Special Purpose Vehicle – SPV) เป็นเครื่องมือพิเศษที่รัฐบาลไทย จัดตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนจากภาคเอกชนสำหรับโครงการสำคัญของภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องการให้ เป็นหนี้สาธารณะ กิจกรรมของหน่วยงานจะมีลักษณะซื้อขายบริการเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจและองค์การ มหาชน แต่ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ จึงจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเพื่อระดมทุนจากเอกชน

ความหมายของนิติบุคคลตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลง สินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า “นิติบุคคลเฉพาะกิจ” หมายความว่า นิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามพระราชกำหนดนี้

SPV จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดซึ่งเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจภายใต้พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะ กิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในปัจจุบันมีหนึ่งหน่วยงานที่ดำเนินกิจการแล้ว คือ

บริษัท ดีเอที เอสพีวี จำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจในการออกและเสนอขายหลักทรัพย์ประเภทหุ้นกู้ภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ของโครงการศูนย์ราชการเท่านั้น ทั้งนี้ SPV ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะประกอบธุรกิจอื่นใด

๓. สรุปความเห็นตามมติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ ในประเด็นเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ ตาม ๒.๒
๒. หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ออกเป็น ๔ ประเภท คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ตาม ๒.๓
๓. การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน ควรมีเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

๓.๑ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่รัฐวิสาหกิจนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐ บังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น การเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้ หรือกรณีที่จะจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัดก็ให้ดำเนินการจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด

๓.๒ การจัดตั้งองค์การมหาชนโดยทั่วไป ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่องค์การมหาชนนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียว (Unilateral Act) อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล กรณีการจัดตั้งกองทุนซึ่งยกเว้นกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายเงินคงคลัง หรือกรณีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งต้องประกาศปริญญาบัตร จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้

๔. ความเห็นเพิ่มเติมของ อ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจเกี่ยวกับการกำหนดหลักการจัดและพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ

เพื่อประโยชน์ในการจำแนกประเภทหน่วยงาน อ.ก.พ.ร.เฉพาะกิจฯ จึงเห็นควรเพิ่มเติมข้อแตกต่างระหว่างหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับรัฐวิสาหกิจไว้ ดังนี้

ข้อแตกต่างของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) กับรัฐวิสาหกิจ

จะจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้ในกรณีที่ เป็นหน่วยให้บริการเชิงพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรมหรือเชิงสังคมวัฒนธรรม ที่ให้บริการแก่หน่วยงานเจ้าสังกัดเป็นหลัก เมื่อมีกำลังการผลิต (capacity) เหลือจึงจะบริการให้แก่หน่วยงานภายนอกได้ แต่รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานไฟ โรงงานยาสูบ ผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการให้กับผู้อื่นที่มีใช้หน่วยงานเจ้าสังกัดเป็นหลัก หลัก ดังนั้น หากจะจัดตั้งหน่วยงานเพื่อให้บริการภายนอกเป็นหลัก เช่น สถานีโทรทัศน์ที่ให้บริการหาโฆษณาเป็นรายได้หลักต้องตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ ไม่สามารถตั้งเป็น SDU ซึ่งแตกต่างกับ TITV ที่เป็น SDU เพราะให้บริการหน่วยงานเจ้าสังกัด