

การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

๑. หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล สามารถแยกพิจารณาได้ ๔ ประเภท ดังนี้

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

โดยสามารถสรุปรายละเอียดการจำแนกหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ดังนี้

ที่	ประเภท	อำนาจหน้าที่	วัตถุประสงค์	สถานะ	ความสัมพันธ์
๑	ส่วนราชการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครองซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ อนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งงานนโยบายต่าง ๆ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบายการพัฒนาประเทศ	ให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งกำไร	นิติบุคคล	<ul style="list-style-type: none"> • รัฐจัดตั้ง • รัฐปกครองบังคับบัญชา • ใช้งบประมาณแผ่นดิน • ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม • บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ • รัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน

ที่	ประเภท	อำนาจหน้าที่	วัตถุประสงค์	สถานะ	ความสัมพันธ์
๒	รัฐวิสาหกิจ	<p>หน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาด เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานให้บริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่อง คุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่น ๆ</p>	<p>แสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยงตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ ต้องไม่มีวัตถุประสงค์มุ่งกำไรสูงสุด เช่นที่เอกชนกระทำกันโดยทั่วไป แต่หากมีความจำเป็น ต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน ในกรณีนี้รัฐก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งควรจะแยกจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้ชัดเจน</p>	นิติบุคคล	<ul style="list-style-type: none"> ● รัฐจัดตั้ง ● ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ ● รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการ และผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ ● การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ และรายได้ต้องส่งคืนรัฐ ● บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ● วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้อำนาจของรัฐ เช่น เวนคืน ปักเส้า พาดสาย ต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ

ที่	ประเภท	อำนาจหน้าที่	วัตถุประสงค์	สถานะ	ความสัมพันธ์
๓	องค์การมหาชน	หน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการ กีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากร ธรรมชาติ การบริการทาง สาธารณสุขและการแพทย์ การสังคม สงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือ การดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของราชการ ในการบริหาร อนึ่ง บริการสาธารณะของ องค์การมหาชนต้องไม่เป็นกิจการที่มี ลักษณะ เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย	ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหา กำไร	นิติบุคคล	<ul style="list-style-type: none"> ● รัฐจัดตั้ง ● ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถ เลี้ยงตัวเองได้ (ยกเว้นมหาวิทยาลัย ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติ จัดตั้ง) ● รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมาย กำหนด เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอน คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้ใบอนุญาต ฯลฯ ● การลงทุนต้องขอความเห็นชอบ จากรัฐ ● บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียว เป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบ ของทางราชการ (ยกเว้น กิจกรรมที่ ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออก พระราชบัญญัติ รวมทั้งกรณีจัดตั้ง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

ที่	ประเภท	อำนาจหน้าที่	วัตถุประสงค์	สถานะ	ความสัมพันธ์
๔	<p>หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่</p> <p>(๑) หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ</p>	<p>หน่วยงานรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลกิจกรรมของรัฐหรือดำเนินกิจการบริการสาธารณะตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะมีคณะกรรมการเป็นองค์กรที่มีอำนาจ และมีหน่วยธุรการเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวก</p>	<p>ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร</p>	<p>นิติบุคคล</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● รัฐจัดตั้ง ● ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ● รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอน คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ ● บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ ● ต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน หรือกำกับตรวจสอบ ● การบริหารงานไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ ● รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

ที่	ประเภท	อำนาจหน้าที่	วัตถุประสงค์	สถานะ	ความสัมพันธ์
	(๒) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล : กลไกทางเศรษฐกิจของรัฐ	การบริหารกองทุนจะบริหารในรูปของคณะกรรมการ โดยมีหน่วยธุรการรองรับการทำหน้าที่ใน ๓ รูปแบบ คือ (๑) รัฐวิสาหกิจ (๒) องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ (๓) ส่วนราชการ	เพื่อเป็นกลไกทางเศรษฐกิจของรัฐในการดำเนินบริการสาธารณะแก่ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้านการดำเนินงานของกองทุนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้น ๆ	นิติบุคคล	<ul style="list-style-type: none"> จัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากต้องการอำนาจรัฐ ในการบังคับฝ่ายเดียวต่อภาคเอกชนหรือประชาชนในการสมทบเงินเข้ากองทุน
	(๓) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	หน่วยงานให้บริการภายในของระบบราชการ โดยให้ บริการหน่วยงานเจ้าสังกัดเป็นหลัก และหากมีกำลังการผลิตส่วนเกิน จะให้บริการ หน่วยงานอื่นและประชาชนได้ (ซึ่งทำให้แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจที่มีได้เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ ฯ ที่ให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแก่ประชาชนเป็นหลัก) ซึ่งการดำเนินงานใช้รูปแบบวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ สามารถจะเรียกเก็บค่าบริการจากหน่วยงานเจ้าสังกัด หรือลูกค้าผู้รับบริการอื่น ๆ ได้	ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร และไม่นำส่งรายได้เข้ารัฐโดยตรง หรือจำเป็นต้องเลี้ยงตัวเองได้เป็นสำคัญ แต่ในบางกรณีอาจมีการวางเงื่อนไขให้ต้องนำส่งรายได้เหนือรายจ่ายบางส่วนเข้ารัฐตามสมควร	มี ลักษณะ กึ่งอิสระ แต่ไม่เป็นนิติบุคคล และถือเป็นส่วนหนึ่งของกรม	<ul style="list-style-type: none"> จัดตั้งขึ้นจากการแปลงสภาพหน่วยงานบางหน่วยของส่วนราชการเจ้าสังกัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการเจ้าสังกัด และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากส่วนราชการเจ้าสังกัด อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขอหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะตั้งงบประมาณอุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษใน

ที่	ประเภท	อำนาจหน้าที่	วัตถุประสงค์	สถานะ	ความสัมพันธ์
					<p>ลักษณะ ค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการใช้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรก แต่จะตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้</p> <ul style="list-style-type: none"> • ส่วนราชการเจ้าสังกัดมีอำนาจบริหารจัดการ (ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้อำนวยการ และการเห็นชอบ) • การดำเนินงานใด ๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องได้รับการมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการ หน่วยงานเจ้าสังกัด • บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ • ได้รับการยกเว้นหรือผ่อนคลายนกฏระเบียบ เพื่อให้เกิดอิสระความคล่องตัวทางการบริหารจัดการ

๒. หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นกลไกของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ เป็นหน่วยงานที่ไม่เข้าตามหลักเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นกลไกของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

(๑) สภาวิชาชีพ

(๒) สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการ

(๓) นิติบุคคลเฉพาะกิจ

โดยสามารถสรุปรายละเอียดการจำแนกหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นกลไกของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ ดังนี้

ที่	ประเภท	อำนาจหน้าที่	วัตถุประสงค์	สถานะ	ความสัมพันธ์
๑	สภาวิชาชีพ	หน่วยงานที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต สั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต และรับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอน รับรองปริญญาประกาศนียบัตร ในวิชาชีพนั้น ๆ มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐ ในสัดส่วนที่น้อยกว่ากรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิก รัฐมีบทบาทน้อยในการแต่งตั้งนายกสภา และเลขาธิการ สภาคณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของสภาวิชาชีพตามวัตถุประสงค์การ	ให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งกำไร	นิติบุคคล	<ul style="list-style-type: none"> • หน่วยงานที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ • ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรม • จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเฉพาะเพื่อจัดตั้งสภาวิชาชีพ • รายได้ส่วนใหญ่จากการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากสมาชิก แต่อาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ • เจ้าหน้าที่ของสภามีใช้ข้าราชการ • เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสภาทุกระดับ • ตัวอย่างเช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สภานายความ เป็นต้น

ที่	ประเภท	อำนาจหน้าที่	วัตถุประสงค์	สถานะ	ความสัมพันธ์
		<p>จัดตั้งการดำเนินงานของสภาใช้ระบบสัญญาของกฎหมายทั่วไป เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องจริยธรรมของวิชาชีพเท่านั้นที่ใช้กฎหมายปกครอง มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา</p>			
๒	<p>สถาบันภายใต้มูลนิธิซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการ</p>	<p>หน่วยงานที่บริการสาธารณะเฉพาะด้าน โครงสร้างการบริหารงานจะบริหารงานโดยคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการบริหาร เป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุม ดูแล ติดตาม และประเมินผลคณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานแม่ ต้นสังกัด ภาคเอกชน ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการตามสัดส่วนที่เหมาะสมแยกการบริหารเป็น ๒ คณะกรรมการ คือ คณะกรรมการมูลนิธิ และคณะกรรมการบริหาร</p>	<p>เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรมเฉพาะสาขาในระยะเริ่มแรก และเมื่ออุตสาหกรรมสาขานั้น ๆ มีความเข้มแข็งแล้วภาคเอกชนจะรับภารกิจนั้นไปดำเนินการเอง</p>	<p>ไม่เป็นนิติบุคคล แต่จะจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมารองรับองค์กรรองรับด้านการเงิน และในการทำนิติกรรมต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี ● มีการกำหนดกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล การบริหาร งบประมาณ และพัสดุ ที่แตกต่างไปจากกฎระเบียบของทางราชการและรัฐวิสาหกิจ ● งบประมาณที่ใช้จ่ายในการดำเนินงานมาจากรายได้ในการดำเนินงาน และงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ● ตัวอย่างของสถาบันภายใต้มูลนิธิ ได้แก่ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สถาบันเฉพาะด้าน ๗ แห่งภายใต้มูลนิธิ ซึ่งมีชื่อว่า “อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ” และสถาบันวิจัย

ที่	ประเภท	อำนาจหน้าที่	วัตถุประสงค์	สถานะ	ความสัมพันธ์
					นโยบายเศรษฐกิจการคลังภายใต้มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง
๓	นิติบุคคลเฉพาะกิจ	<p>ความหมายของนิติบุคคลตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจ เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า “นิติบุคคลเฉพาะกิจ” หมายความว่า นิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามพระราชกำหนดนี้ นิติบุคคลเฉพาะกิจจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจภายใต้พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจ เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐</p>	<p>เพื่อระดมทุนจากภาคเอกชนสำหรับโครงการสำคัญของภาครัฐ เพื่อไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ กิจกรรมของหน่วยงานจะมีลักษณะซื้อขายบริการเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน แต่ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ จึงจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเพื่อระดมทุนจากเอกชน และไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะประกอบธุรกิจอื่นใด</p>	นิติบุคคล	<ul style="list-style-type: none"> ● เครื่องมือพิเศษที่รัฐบาลไทยจัดตั้งขึ้น ● ปัจจุบันมีหนึ่งหน่วยงานที่ดำเนินกิจการแล้วคือบริษัท ดีเอที เอสพีวี จำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจในการออกและเสนอขายหลักทรัพย์ประเภทหุ้นกู้ภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ของโครงการศูนย์ราชการเท่านั้น