

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยเริ่มมีการจัดตั้งตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ.2475 ซึ่งรัฐบาลไทยมีนโยบายให้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์ ขยายเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอและเพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ให้เจริญก้าวหน้า โดยในขณะนั้นภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถ ซึ่งมีผลทำให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากถึง 100 กว่าแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการบัญญัติพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการจัดตั้ง องค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 ที่เปิดโอกาสให้รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามที่รัฐบาลเห็นสมควร เพื่อเข้าไปแทรกแซงในเศรษฐกิจหลายสาขาได้โดยสะดวกแต่อย่างไรก็ตามต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายจากการแทรกแซง ของรัฐในภาคเศรษฐกิจมาเป็นการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจต่อภาคเอกชนและ ต่างประเทศโดยรัฐเป็นเพียงผู้คุ้มกัน ส่งเสริม และสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายนี้ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504- 2509) ขึ้นอีกด้วย ซึ่งเป็นนโยบายการพัฒนา ประเทศที่ชัดเจนครั้งแรก ซึ่งทำให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเปลี่ยนแปลงไปทำให้ภาคเอกชนมีความสามารถมากขึ้น มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน แต่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามนโยบายรัฐบาลส่วนหนึ่งนั้นประสบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เช่น ความไม่มีประสิทธิภาพในการผลิต การตลาดและการคลัง ความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารองค์การและบริหารงานบุคคลรวมถึง มีกฎระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อดูแลรัฐวิสาหกิจทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นไม่สามารถตอบสนองนโยบาย ในอันที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาฯ ได้เท่าที่ควรในขณะเดียวกันที่ภาคเอกชนได้พัฒนากิจการของตนให้มีประสิทธิภาพล้าหน้ากิจการรัฐวิสาหกิจจึงทำให้รัฐบาลสมัยนั้นต้องทบทวนว่ารัฐวิสาหกิจใดที่รัฐสมควรดำเนินการต่อไปกิจการใดควรคืนให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจึงได้ดำเนินการ ลดจำนวนรัฐวิสาหกิจลงและนโยบายนี้ก็ดำเนินการต่อ ๆ มา (สุจินต์ สนวนไผ่, 2552, หน้า 56) จนกระทั่งใน

ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจคงเหลืออยู่จำนวน 57 แห่ง ( โดยไม่นับรวมบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ ) จากเดิมที่มี 100 กว่าแห่ง

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีทั้งที่เป็นของ รัฐทั้งหมดและบางส่วน ซึ่งการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะเกิดขึ้นได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยทุนของรัฐวิสาหกิจ เป็นตัวขับเคลื่อนในการดำเนินงานต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยความเป็นเจ้าของทุนของรัฐวิสาหกิจมีระดับการถือครองโดยรัฐแตกต่างกันออกไป ซึ่งนำไปสู่การจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจที่ทุนทั้งหมดเป็นของรัฐ รัฐวิสาหกิจซึ่งมีทุนร่วมระหว่างรัฐกับเอกชน และเนื่องจากความเป็นเจ้าของทุนของรัฐดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้าควบคุม ซึ่งการระดับการควบคุมนั้นก็ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภท ซึ่งการควบคุมนั้นกระทำโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ โดยวิธีการควบคุมนั้นมีทั้งการควบคุมด้าน นโยบาย การบริหาร และการคลัง เป็นต้น

จากการควบคุมของรัฐด้านการบริหารโดยทำการควบคุมผ่านคณะกรรมการนั้น เกิดปัญหาสำคัญที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการ ประจำประเภทต่าง ๆ ซึ่งมักได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดมอบหมาย ปลัดกระทรวง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมต่าง ๆ หรือ ผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีหน้าที่ออกนโยบาย ควบคุม กำกับดูแลและตรวจสอบ รัฐวิสาหกิจ เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการ ในรัฐวิสาหกิจนั้น ส่งผลให้ บุคคลที่ทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย (Policy) กำกับดูแล (Regulator) และปฏิบัติงาน (Operator) เป็นบุคคลเดียวกัน

โดยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องมาจาก การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่มักกำหนดให้มีกรรมการ โดยหนึ่งหรือผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้น และตามระเบียบกระทรวงการคลังที่กำหนดให้ต้องมีผู้แทนกระทรวงการคลังเข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งใดที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น กฎหมายได้บัญญัติยกเว้นให้พนักงานอัยการสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกันได้ หากได้รับได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ และในส่วนรัฐมนตรี สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ หากเป็นการดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยบัญญัติไว้สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้ ข้าราชการการเมืองสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจได้หากเป็นการ

ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งก็คือ กรรมการ โดยตำแหน่งตามกฎหมายจัดตั้ง  
รัฐวิสาหกิจนั่นเอง นอกจากนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีข้อกำหนดห้ามข้าราชการประจำซึ่งมี  
หน้าที่ออกนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล หรือตรวจสอบ ไม่ให้เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการใน  
รัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้ข้าราชการการเมืองสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจได้หาก  
กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดไว้ และ ข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ สามารถดำรงตำแหน่ง  
กรรมการรัฐวิสาหกิจได้ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งในฐานะกรรมการ โดยตำแหน่ง กรรมการที่เป็น  
ผู้แทนจากหน่วยงานอื่น หรือ แม้กระทั่งในฐานะกรรมการ โดยการแต่งตั้ง นอกจากนั้นยังส่งผลให้  
รัฐวิสาหกิจที่ดั่งขึ้นตามกฎหมายเอกชน แม้ในกรณีนี้จะไม่มีกรรมการ โดยตำแหน่งเหมือน  
รัฐวิสาหกิจ ที่ดั่งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ โดยที่การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามมติที่  
ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น และรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็น บริษัทจำกัด (มหาชน) ที่จดทะเบียนในตลาด  
หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ไม่อยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงการคลังที่กำหนดให้ต้องมีผู้แทน  
กระทรวงการคลังเข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจก็ตาม ซึ่งจากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดห้าม  
ดังกล่าว ทำให้ในการแต่งตั้งกรรมการก็ยังคงแต่งตั้งข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ออก  
นโยบาย ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบ เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการ

นอกจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีหน้าที่  
ออกนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบรัฐวิสาหกิจ เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการซึ่งมี  
หน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจแล้ว เนื่องจากในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มักจัดตั้งบริษัทในเครือ ซึ่งมี  
ทั้งที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจและไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ในฐานะกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งมีหน้าที่  
กำกับดูแลบริษัทในเครือจึงทำให้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน  
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 มาตรา 5 (9) กำหนดให้กรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถดำรงตำแหน่งใด ในนิติ  
บุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นถือหุ้นได้ หากได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจนั้น ทำให้เกิด  
ปัญหาต่าง ๆ ตามมาเนื่องจากกรรมการรัฐวิสาหกิจมักเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการ และ  
บริษัทในเครือในส่วนใหญ่มักไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 นอกจากจะมีได้กำหนดให้ การ  
ดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่กระทบต่อความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นการ  
ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมแล้ว ในมาตรา 100 ที่กำหนดให้การเข้า  
ไปดำรงตำแหน่งกรรมการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในธุรกิจ เอกชนที่กระทบต่อความอิสระในการ  
ปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น ไม่ได้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุก  
ตำแหน่ง แต่ต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการปปช .กำหนด ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงสองตำแหน่งคือ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จึงทำให้ข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจแม่ที่มีหน้าที่กำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบ บริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจที่เป็นธุรกิจเอกชนในความหมายของมาตรา 100 (4) สามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการและตำแหน่งใด ๆ ในบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจได้ แม้การดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะกระทบต่อควา มอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำผู้นั้นก็ตาม

การเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ ในรัฐวิสาหกิจ แม้จะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กฎหมายก็ไม่บัญญัติห้ามไว้โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นของรัฐทั้งหมดหรือแต่เพียงแต่บางส่วน นอกจากนั้นยังรวมถึงการเข้าไปดำรงตำแหน่งใดในบริษัทในเครือที่ไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งถือเป็นธุรกิจเอกชน อันอาจกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้นอกจากจะมีกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการที่เป็นผู้แทนจากหน่วย งานอื่น ซึ่งเป็นผู้ควบคุมรัฐวิสาหกิจนั้นแล้ว ยังเป็นช่องว่างให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด(มหาชน)และบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจ ตั้งกรรมการที่มีหน้าที่ ออกนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบเข้าเป็นกรรมการเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของตน ซึ่งนอกจากบุคคลที่ทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย (Policy) กำกับดูแล (Regulator) และ ปฏิบัติงาน (Operator) เป็นบุคคลเดียวกัน สถานะและหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งนอกจากจะขัดกันอย่างชัดเจนแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกหลายประการ

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาถึงกฎเกณฑ์หรือระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับกรรมการรัฐวิสาหกิจ ทำให้พบว่า เมื่อนำมาใช้กับกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ นอกจากจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว ยังกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาข้าราชการ ในฐานะกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจด้วย

โดยในการเข้ามาดำรงตำแหน่ง กรรมการรัฐวิสาหกิจ นอกจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำจะได้รับเงินเดือนที่มาจากตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน แล้ว ยังได้รับ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ดังเช่นที่กรรมการอื่น ได้รับ โดยที่สำคัญอันอาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการรัฐวิสาหกิจ ของข้าราชการ คือ การได้รับผลตอบแทน ที่ขึ้นอยู่กับกำไรของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดค่าตอบแทนของ ข้าราชการประจำ ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการของบริษัทจำกัด(มหาชน) ที่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์นั้น ไม่ด กอยู่ภายใต้กรอบอัตราเงินเดือนตามมติ ครม.เนื่องจากระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดคชกเว้นในกรณีดังกล่าวไว้ ดังนั้นอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนในรูปแบบอื่น ๆ จะ

ถูกกำหนดโดยมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น ซึ่งวัตถุประสงค์ของการให้ผลตอบแทนในรูปแบบนี้ที่กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการสร้างผลกำไร นั้น เมื่อประกอบกับข้าราชการซึ่งมีอำนาจรัฐ ที่อาจใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อผลกำไรของรัฐวิสาหกิจ ทำให้ การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจที่ส่วนใหญ่มุ่งให้บริการสาธารณะ นอกจากนั้นวัตถุประสงค์ของความเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของกรมการรัฐวิสาหกิจย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้

ปัญหาการจัดสรรเวลาของกรมการในการบริหารรัฐวิสาหกิจก็เป็นปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 มาตรา 7 จึงบัญญัติ ห้ามมิให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งกรมการในรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่ง แต่เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดห้ามเฉพาะแต่การดำรงตำแหน่งกรมการใน “รัฐวิสาหกิจ” เท่านั้น กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้จำกัดจำนวนในการเข้าไปดำรงตำแหน่งในบริษัทในเครือของกรมการรัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้กรมการรัฐวิสาหกิจแม้จะไม่สามารถดำรง ตำแหน่งกรมการในรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่งได้ แต่ก็สามารถดำรงตำแหน่งในบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เป็นจำนวนมากได้อย่างไม่จำกัด ทำให้การเข้าไปดำรงตำแหน่งกรมการรัฐวิสาหกิจของข้าราชการประจำ ที่การปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นอยู่ภายใต้ กฎหมายต่าง ๆ เช่นในกรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการต่าง ๆ ที่สำคัญ โดยเฉพาะในมาตรา 82(5) ที่ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ ซึ่งนอกจาก หลักเกณฑ์การจำกัดจำนวน ในการดำรงตำแหน่งกรมการรัฐวิสาหกิจดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว ยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายต่าง ๆ ที่วางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกด้วย

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐ แม้รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด (มหาชน)จะได้มีการแปลงสภาพโดยจำหน่ายหุ้นแก่ประชาชนแล้ว แต่เนื่องจากรัฐยังคงถือหุ้นใหญ่ นอกจากตัวแทนรัฐมีหน้าที่เพิ่มมูลค่าหุ้น หรือมูลค่ากิจการแล้ว ยังต้องปฏิบัติการในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ที่ต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงประโยชน์ของประชาชนผู้บริโภคเป็นสำคัญ ประกอบกับกรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มักเป็นข้าราชการประจำที่มี หน้าที่ ควบคุมกำกับดูแล รัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือ ดังนั้นเพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่กรมการเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนดังกล่าว พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 มาตรา 5 (8) จึงกำหนดห้ามกรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นข้าราชการต่าง ๆ ดังที่กำหนดในมาตรา 5

วรรค 3 ไม่ให้ ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ หรือถือหุ้นในบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจ แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์การห้ามถือนั้นดังกล่าวบังคับเฉพาะตัวกรรมการรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดย ไม่รวมถึงบุคคลใกล้ชิด ส่งผลให้กฎหมายดังกล่าวไม่อาจเกิดผลได้ในทางปฏิบัติ

จากความสำคัญและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวไว้ข้างต้น ไม่ว่าจะความสำคัญต่อการดำรงชีพของประชาชน ความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ การที่กฎหมายเปิดช่องให้บุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบรัฐวิสาหกิจเข้าไปมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนแล้วย่อมเกิดโอกาสที่บุคคลนั้นจะแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวมากกว่ารักษาประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งหน้าที่ในการออกนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบ กับทั้งหน้าที่ในการบริหารรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งถือเป็นหน้าที่สาธารณะทั้งสองฐานะ ซึ่งนอกจากจะขัดต่อหลักการรวมทั้งกฎหมายต่าง ๆ แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความอีกหลายประการ นอกจากนั้นกฎหมายที่ รื้อระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป รวมทั้งการกำหนดมาตรการป้องกันที่ไม่สามารถเกิดผลได้ในทางปฏิบัติอันส่งผลให้กรรมการมีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ นั้น เมื่อนำมาใช้บังคับกับกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาสำคัญที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะทั้งสองหน้าที่ดังกล่าวเช่นกัน

จากเหตุผลดังกล่าว จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหา ทางกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ทั้งนี้ เพื่อหาทางป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้การออกนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบต่าง ๆ รวมถึงการบริหารรัฐวิสาหกิจ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ
2. เพื่อศึกษาความหมายของรัฐวิสาหกิจ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

4. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

5. เพื่อศึกษาและค้นหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

### สมมติฐานของการศึกษา

การดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดข้อยกเว้นต่าง ๆ เพื่อให้รัฐมนตรีและพนักงานอัยการสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจได้นอกจากนั้นทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ต่างไม่มีข้อกำหนดห้ามข้าราชการประจำซึ่งมีหน้าที่ออกนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล หรือตรวจสอบ ไม่ให้เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการทั้งในรัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือที่ไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้เกิดปัญหาตา มมาหลายประการไม่สอดคล้องกับหลักการขัดกันแห่งหน้าที่ หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หลักการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หลักการก้าวเสรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(1) และ (5) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 16 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83(6) เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ไม่ว่า สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับจากการดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ หลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติ คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 อันได้แก่ การจำกัดจำนวนการดำรงตำแหน่งกรรมการเฉพาะแต่ในรัฐวิสาหกิจโดยไม่รวมถึงบริษัทในเครือ หลักเกณฑ์การ ห้ามถือหุ้นของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ไม่อาจใช้บังคับได้ในทางปฏิบัติ นั้น ล้วนแต่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ รวมถึงหน้าที่ในฐานะกรรมการรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ รวมถึง มาตราทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งในองค์กรใดที่อาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติ

หน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมาย รวมทั้งเพื่อ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น

### ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษาดังกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ หลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ กฎเกณฑ์หรือระเบียบที่ใช้บังคับกับกรรมการ รัฐวิสาหกิจ รวมทั้ง มาตรการที่ใช้ค ควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจะมุ่งศึกษาในกรณีของการดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ผู้ ศึกษาจะศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกฎหมายไทยและกฎหมาย ต่างประเทศ เช่น หลักการขัดกันแห่งผลป ะโยชน์ หลักการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทฤษฎี อำนาจการกำกับดูแลของภาครัฐ ทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ หลักกฎหมายปกครอง หลักการค้า เสรี เป็นต้น

### วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดย ค้นคว้าจากเอกสาร ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการดำรง ตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการ การเมืองและข้าราชการประจำ ตลอดจนตำรา กฎหมาย ตำบตกฎหมาย บทความ งานวิจัยทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ในสาขานิติศาสตร์และสาขา อื่นที่เกี่ยวข้อง ค้นคว้าในห้องสมุดวิทยาลัย และสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าทาง อิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาวิเคราะห์มาตรการทาง กฎหมายต่อไป

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ การดำรง ตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ



2. เพื่อให้ทราบถึง ความหมายของรัฐวิสาหกิจ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ
3. เพื่อให้ทราบถึง มาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ
4. เพื่อให้ทราบถึง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ
5. เพื่อให้ทราบถึง มาตรการที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

### นิยามศัพท์

**ข้าราชการ** หมายความว่า ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

**ข้าราชการการเมือง** หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ ให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง

**ข้าราชการประจำ** หมายความว่า ผู้ที่ปฏิบัติราชการอยู่ในองค์กรของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยไม่รวมถึงข้าราชการประจำที่มีลักษณะต้องห้าม ไม่ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ

**รัฐวิสาหกิจ** หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามความหมายในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502

**บริษัทในเครือ** หมายความว่า บริษัทที่รัฐวิสาหกิจแม่เข้าถือหุ้นหรือร่วมทุนแต่ไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502

SPU CHONBURI