

บทที่ 2

ความหมายของรัฐวิสาหกิจ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและ ข้าราชการประจำ

จุดมุ่งหมายในการจัดให้มีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นไปเพื่อควบคุมการดำเนินงาน วางนโยบายในการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แต่เมื่อพิจารณาลักษณะการประกอบอาชีพ ของผู้ที่เป็นกรรมการจากข้อมูลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ระบุว่า คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่หรือประมาณร้อยละ 86 เป็นข้าราชการประเภทต่าง ๆ โดยมีที่ เป็นนักธุรกิจเอกชนเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น (เอกวิทย์ วัฒนธร, 2552, หน้า 254) จากการเข้ามาดำรง ตำแหน่ง คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจของบรรดาข้าราชการ ทำให้ในการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่อาจ เกิดขึ้นนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบ กัน ในบทนี้จึง ทำการศึกษาถึง ความหมาย วัตถุประสงค์ในการ จัดตั้ง ประเภท และสถานะของ รัฐวิสาหกิจ ความเป็นมาและความหมายของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ที่เข้ามาดำรง ตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้นจะศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ เช่น หลักนิติรัฐ และหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ ทฤษฎีว่าด้วยการบริหาร สาธารณะ แนวคิดในการ กำกับดูแลของรัฐ หลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ หลักการค้าเสรี ทฤษฎีและแนวความคิด เกี่ยวกับการชดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ เพื่อนำไปศึกษา วิเคราะห์หามาตรการในการควบคุมกำกับดูแลที่เหมาะสมต่อไป

ความหมาย วัตถุประสงค์และประเภทของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจนั้น มีความหมายแตกต่างกันไปตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของ กฎหมาย แต่ละฉบับ นอกจากนั้นรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในปัจจุบัน เหตุผลและวัตถุประสงค์ในการ จัดตั้งยังแตกต่าง กันไปตามแต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา จากความแตกต่างของ รัฐวิสาหกิจจึงมีการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจออกเป็นหลายระบบด้วยกัน โดยแยกพิจารณาได้ ตามลำดับดังต่อไปนี้

1. ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ”

การศึกษาความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” อาจพิจารณาได้ดังนี้

1.1 ความหมายทั่วไป

ศาสตราจารย์ เอ. เอช. แฮนสัน (A.H. Hanson) ได้ให้ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ว่า หมายถึงกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ และดำเนินการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินและการค้า พาณิชยกรรม และวิคแฮม (Wickham) เสนอว่า รัฐวิสาหกิจคือ องค์กรที่ดำเนินการเพื่อขายผลิตภัณฑ์หรือ บริการแก่ตลาดโดยที่กิจการนี้มีรัฐบาล เป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ลักษณะขององค์กรจะมี ระบบงบประมาณ แยกต่างหากจากราชการ และจะมีการดำเนินการบริหารของตนเองโดยรัฐบาล หรือส่วนราชการจะคอยเป็นผู้กำหนดแนวทางไว้ ซึ่งองค์กรนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตาม (พิพัฒน์ ไทยอารีย์ และพิมพ์จรีย์ นามวัฒน์, 2530, หน้า 20-21)

จากความหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจก็หมายถึงองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาล หรือบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมธุรกิจ ทั้งในด้านอุตสาหกรรม กสิกรรมและการพาณิชย์ที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลหรือ หน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือเป็นเจ้าของทุนทั้งหมดและ ควบคุมการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ (เอกวิทย์ มณีธร, 2552, หน้า 148-149)

การกำหนดคำนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” (Public Enterprise หรือ State Enterprise) ของวิคแฮม (Wickham) ดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาเรื่องรัฐวิสาหกิจเกิดแนวความคิดเป็นสองแนว คือ

1. แนวการพิจารณาทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ซึ่งมุ่งเน้นประเด็นการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและกำกับดูแลองค์กรของรัฐ
2. แนวทางการพิจารณาเชิงธุรกิจซึ่งมุ่งเน้นการขาย การตลาด การจัดระบบการเงินงบประมาณให้สามารถดำเนินการด้วยตนเอง

ความหมายทางเศรษฐศาสตร์ รัฐวิสาหกิจเป็นกิจกรรมการผลิตทรัพย์สินและการให้บริการเพื่อขายแลกเปลี่ยนกับราคา โดยอยู่ภายใต้อำนาจของเจ้าหน้าที่มหาชน

เมื่อมีการเสนอความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในเชิงบริหารธุรกิจหรือเศรษฐศาสตร์ ดังกล่าวประกอบ กับระยะเวลาและสถานการณ์เศรษฐกิจการเมืองของประเทศต่าง ๆ เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีผลสะท้อนถึงคำนิยามของ “รัฐวิสาหกิจ” ด้วยกล่าวคือ ระหว่าง ค.ศ.1976-1978 สำนักเลขาธิการประเทศเครือจักรภพ (The Commonwealth Secretariat) ได้ผสมผสานแนวความคิดทั้งสองแนวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งสรุปสาระสำคัญของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ว่าหมายถึง กิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ก็ตาม โดยที่กิจการเหล่านี้ดำเนินการด้าน

การพาณิชย์ การเงิน อุตสาหกรรม การเกษตร การสาธารณสุข บริการขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) หรือส่งเสริม ซึ่งกิจการดังกล่าวเกี่ยวเนื่องการขายสินค้าและบริการและสามารถแสดงฐานะของกิจการออกได้ในลักษณะบุคคล และบัญชีกำไร ขาดทุน กิจการเหล่านี้อาจมีรูปแบบแตกต่างกันไป เช่น กิจการที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น (พิมลจรรย์ นามวัฒน์, 2531, หน้า 23)

1.2 ความหมายทางกฎหมาย

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีความเจริญก้าวหน้าในวิทยาการสาขากฎหมายมาชานอย่างมากและรัฐวิสาหกิจในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ก็ถูกนำไปเป็นตัวอย่างหรือมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศอื่น ๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย แต่การให้นิยามหรือความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ทั้งในแง่ตัวบทกฎหมายและในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญในการวางบรรทัดฐานกฎหมาย ก็ไม่อาจกำหนดความหมายในทางกฎหมายถึงแม้ว่าจะได้เคยพยายามกำหนดความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ในลักษณะเนื้อหาตามที่ปรากฏในร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยกฎข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจก็ตามแต่ร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวก็มิได้รับการอนุมัติให้ประกาศใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญเรื่องรัฐวิสาหกิจในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ Michel Durupty (1984, p. 19 อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์, 2541, หน้า 80) กล่าวว่า ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” จะต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1) องค์ประกอบทางเนื้อหา (Critère matériel) องค์กรใดจะถือว่ามีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จะต้องดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรม ด้วยการผลิตสินค้าหรือบริการโดยมีค่าตอบแทนเพื่อการแลกเปลี่ยน ในทางพาณิชย์ และอยู่ภายใต้แรงผลักดันของตลาดและประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องกระทำภายในขอบเขตที่จำกัดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ นอกจากนี้การกำหนดนโยบายทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม จะต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (Autoité de tutelle) ด้วย

2) องค์ประกอบทางองค์กรหรือรูปแบบ (Critère organique) สามารถพิจารณาได้ 2 ประการคือ

2.1) เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ แยกเป็นเอกเทศต่างหาก จากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความป็นอิสระ (Autonomy) หรือคล่องตัวในการ

ดำเนินงานและสามารถกำหนดนโยบายของตนที่นอกเหนือจากนโยบายซึ่งกำหนดโดยองค์กรที่ควบคุมอยู่ได้

2.2) รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่น มีหุ้น (เงินทุน) หรือเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งในองค์กรบริหาร หรือมีอำนาจเหนือกว่าในการตัดสินใจหรือในการหาผลประโยชน์

จะเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นรัฐวิสาหกิจของ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส นั้น “ถือหลักการมีอำนาจครอบงำชี้ขาด หรือการอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นสำคัญ มิได้ถือเอาจำนวนทุนเป็นส่วนข้างมาก เพียงอย่างเดียว” (Arved อ้างถึงใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา , 2529, หน้า 125)

สำหรับประเทศไทย คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ได้มีการกำหนดความหมายในกฎหมาย 5 ฉบับโดยเรียงลำดับต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 (เดิมคือพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2502)

มาตรา 4 วรรค 6 บัญญัติคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวงหรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502

มาตรา 4 บัญญัติคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

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

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

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

3. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518

มาตรา 4 วรรคแรก บัญญัติคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์กรหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบหรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

4. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543

มาตรา 6 บัญญัติคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

5. พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548

มาตรา 4 บัญญัติคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(ก) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

ดังนั้น ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายไทย ที่ใช้บังคับอยู่ทั้ง 5 ฉบับดังกล่าว จึงได้แก่องค์กร 7 ประเภท ดังต่อไปนี้

- 1) องค์กรของรัฐบาล
- 2) กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น
- 3) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ
- 4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- 5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจใน 1) และ/ หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- 6) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจใน 1) และ/ หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- 7) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ /หรือรัฐวิสาหกิจใน ประเภทที่ 1)และ/ หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) และ/หรือ 6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

“รัฐวิสาหกิจ” ที่เป็นคำนิยามทั่วไปกฎหมายไทยจึงยังไม่มีและไม่เคยมีอยู่ มีแต่เพียงรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ข้างต้น ซึ่งในการกำหนดความหมายก็เป็นไปตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ที่ใช้กันอยู่อย่างกว้างขวางและแพร่หลายในปัจจุบันคือ คำนิยามที่ปรากฏอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจมากที่สุด และมีความสำคัญมากที่สุดสำหรับกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 251-252)

2. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

การที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เข้ามาดำเนินการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, 2533, หน้า 17-19)

2.1 วัตถุประสงค์ทางการเมือง การจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการนำเอาแนวความคิดของปรัชญาทางการเมืองและอุดมการณ์ของการจัดองค์การทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาปฏิบัติ กล่าวคือแนวความคิดที่ว่าผลผลิตควรเปลี่ยนมือจากนายทุนเอกชนมาเป็น

ของรัฐ จึงเกิดการโอนกิจการทางเศรษฐกิจเอกชนที่สำคัญ ๆ มาเป็นของชาติ (Nationalization) ต่อมาเมื่อสังคม และเศรษฐกิจมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ปัญหาการจัดองค์การขนาดใหญ่ก็เริ่มขึ้น จึงเกิดแนวความคิด ที่ให้มีการผสมผสานกันระหว่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมโดยรัฐและความ เป็นอิสระในการ จัดการของวิสาหกิจเอง

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยสืบเนื่องจากอุดมการณ์ทางการเมืองนี้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่ กรณีของประเทศอังกฤษและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศอังกฤษ เมื่อพรรคแรงงานซึ่งมีปรัชญาทางการเมืองในแนวสังคมนิยมมีเสียง ข้างมากในการบริหารประเทศ ได้เสนอให้จัดหน่วยงานด้านอุตสาหกรรมของรัฐเสียใหม่โดยมี โครงการโอนธุรกิจอุตสาหกรรมมาเป็นของรัฐ ใน ค.ศ.1946-1948 รวมทั้งนักธุรกิจทางการเงินด้วย เช่น ธนาคารแห่งอังกฤษ (Bank of England) การสื่อสารคมนาคมแห่งจักรภพ (Commonwealth Communication) ซึ่งรวมทั้งกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น แก๊ส ไฟฟ้า ถ่านหิน เหล็ก และเหล็กกล้า การขนส่งทั้งทางถนน รถไฟ และทางเรือ เป็นต้น เพื่อมุ่งประโยชน์สาธารณะที่ ส่วนรวมจะพึงได้จากผลของการดำเนินกิจการ

สำหรับ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส นโยบายของรัฐบาลฝรั่งเศสได้รับอิทธิพลจาก กลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย เช่น พรรคสังคมนิยม ซึ่งยังผลให้มีการโอนกิจการของเอกชนมาเป็น ของรัฐหลายกิจการเพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ และ สอดคล้องกับปรัชญาการเมือง ซึ่งแนวความคิดที่จะโอนอำนาจทางเศรษฐกิจจากนายทุนมาสู่ คนงานทั้งหมด

2.2 วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ของชาติในสาขาใดสาขาหนึ่ง โดยเฉพาะหรือทั่ว ๆ ไป เพื่อจัดองค์การทางเศรษฐกิจที่ถูกโอนมาเป็นของรัฐและเพื่อเป็น สิ่งจูงใจ สำหรับเงินทุนของเอกชนอื่นเนื่องมาจากการขาดแคลนทรัพยากรของเอกชนในการดำเนินการ สำหรับโครงการลงทุนขนาดใหญ่

นอกจากนี้ บางประเทศมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

- 1) เพื่อวัตถุประสงค์ในการหารายได้เข้ารัฐ ซึ่งกิจการที่ผูกขาดเหล่านี้ได้แก่ยาสูบ สุรา เป็นต้น สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและเครือ รัฐออสเตรเลีย ยังได้มีการดำเนินการสลากกินแบ่ง รัฐบาลเพื่อหารายได้เข้ารัฐอีกด้วย

- 2) เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สำหรับประเทศที่มีทรัพยากรมาก ๆ เช่น แร่ธาตุ น้ำมัน แก๊สธรรมชาติ รัฐบาลก็จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อมาดำเนินงานด้านทรัพยากรเหล่านี้เพื่อให้มีการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และส่งผลในการนำรายได้เข้ารัฐอีกทางหนึ่งด้วย

ตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐอิตาลี จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการเหมืองถ่านหิน เป็นต้น

2.3 วัตถุประสงค์ทางสังคม ตามปกติเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนทั้งด้านคมนาคม การสื่อสาร โทรคมนาคม ตลอดจนด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐเข้าดำเนินกิจการรถไฟ ไฟฟ้า เป็นต้น สำหรับประเทศอังกฤษและ ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้โอนกิจการรถไฟฟ้ามารับของรัฐบาล นอกจากนี้ก็ได้เข้าดำเนินการกิจการไปรษณีย์ โทรเลข แก๊ส และไฟฟ้าอีกด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศพัฒนาแล้ว เป็นไปเพื่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐอย่างแท้จริงและเป็นเหตุประการสำคัญในการผลักดันให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว

สำหรับ ประเทศไทยรัฐวิสาหกิจเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่า กิจการในลักษณะของรัฐวิสาหกิจได้เริ่มมีมานานแล้วในประเทศไทย แต่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมีหลักเกณฑ์ที่ยังไม่แน่นอนตายตัว โดยมักจะถือความต้องการตามเหตุการณ์ หรือสถานการณ์ ของประเทศที่เกิดขึ้นขณะนั้นเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้ง

ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทยจึงมี ดังนี้ (ประภาวดี ประจักษ์สุภณินิ , 2531, หน้า 78-80)

1. เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง ได้แก่ กิจการด้านสาธารณูปโภค ซึ่งสภาพกิจการเป็นกิจการขนาดใหญ่ เป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและสวัสดิการของประชาชน ได้แก่ การพลังงาน การคมนาคม การสื่อสาร ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนมหาศาล ใช้กรรมวิธีผลิตที่ทันสมัยและอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง ดังนั้น เอกชนไม่มีเงินทุนสูงพอที่จะดำเนินการได้ “และกิจการประเภทนี้ไม่เหมาะที่จะให้มีการแข่งขันระหว่างเอกชน เพราะจะทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซ้ำซ้อน และการแข่งขันกันลดราคาอย่างเดียว ทำให้คุณภาพของการบริการไม่แน่นอนและท้ายที่สุดจะทำให้มีผู้มาลงทุนมากกว่ารวมหัวกันหลายเป็นกิจการผูกขาดไป” (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2520, หน้า 3) รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการและถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านนี้ให้แก่ประชาชน โดยที่ วจึงและเก็บค่าบริการในอัตราที่ต่ำ โดยมีได้มุ่งที่จะหากำไรแต่อย่างใด

2. เพื่อให้บริการแก่สังคม บริการบางอย่างประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบริการนั้น หากรัฐปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจมีการกำหนดค่าบริการสูงเนื่องจากเอกชนมุ่งหวังผลกำไรมากและอาจให้บริการไม่ทั่วถึง รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการเพื่อเป็นการให้บริการสังคม เช่น บริการด้านไฟฟ้า น้ำประปา การสื่อสาร การคมนาคม เป็นต้น

3. เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าบางชนิด ซึ่งเป็นสินค้าให้โทษ เช่น สุรา ยาสูบ แต่รัฐไม่สามารถห้ามการผลิตและจำหน่ายได้ เพราะจะทำให้เกิดปัญหาการลักลอบผลิตจำหน่ายและบริโภค สินค้าเหล่านี้ขึ้นได้ แต่ถ้าปล่อยให้มีการบริโภคอย่างเป็นอิสระอาจทำให้เกิดโทษต่อผู้บริโภคและต่อสังคมส่วนรวมได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการเพื่อควบคุมปริมาณการผลิตราคา ตลอดจนควบคุมปริมาณการบริโภคได้

4. เพื่อหารายได้เข้ารัฐ เนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ รัฐจึงต้องพยายามแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเพียงพอสำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ กิจกรรมที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อหารายได้เข้ารัฐเพียงประการเดียว มักเป็นกิจกรรมที่ได้ผลกำไรสูง ขณะเดียวกันก็อาจจะก่อผลร้ายต่อประชาชนได้ หากปล่อยให้มีการจัดทำโดยไม่มีการควบคุมปริมาณ ดังนั้น เมื่อรัฐดำเนินการเองอาจควบคุมปริมาณให้เหมาะสมได้ กิจกรรมดังกล่าวได้แก่ สลากกินแบ่งรัฐบาล สุรา ยาสูบ เป็นต้น

5. เพื่อเริ่มกิจการใหม่เป็นแบบฉบับแก่เอกชน เนื่องจากกิจการบางประเภทต้องใช้วิทยาการขั้นสูง เทคนิคการผลิต การจัดการและบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านทำให้กิจการเหล่านี้มีความเสี่ยงในการลงทุนสูง รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการเพื่อเป็นการริเริ่มและเผยแพร่เทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อเป็นการชี้นำส่งเสริมอาชีพในกิจการด้านนี้แก่ประชาชน เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ กระดาษ เป็นต้น

6. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐจะให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงตลาด ตรึงราคาสินค้าและบริการบางอย่าง โดยกำหนดราคาและปริมาณการขายเพื่อเพิ่มการแข่งขัน ป้องกันการผูกขาดการผลิตและจำหน่ายสินค้า ตลอดจนเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร องค์กรคลังสินค้า เป็นต้น

7. เพื่อดำเนินอุตสาหกรรมยุทธปัจจัย เนื่องจากความจำเป็นบางอย่าง เช่น สถานการณ์ของประเทศในภาวะสงคราม ขามฉุกเฉิน หรือความจำเป็นทางทหาร ทำให้เกิดรัฐวิสาหกิจที่ผลิตยุทธปัจจัยขึ้น จุดมุ่งหมายในการดำเนินงานที่แท้จริงก็เพื่อผลิตยุทธปัจจัยให้เพียงพอสำหรับใช้ในกองทัพ ได้แก่ ผ้า อาหารสำเร็จรูป เชื้อเพลิงประเภทเบตเตอร์ เป็นต้น รัฐจึงเข้าดำเนินการเหล่านี้เพื่อควบคุมการผลิตและสำรวจยุทธปัจจัยเหล่านี้ได้

8. เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศ กล่าว คือ กิจการบางอย่างรัฐเข้าดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์ที่เผยแพร่ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และชื่อเสียงเกียรติคุณประเทศ ให้เป็นที่รู้จักแก่ต่างประเทศยิ่งขึ้น จึงจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นต้น

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยมีหลายประการดังได้กล่าวมา ซึ่งล้วนแล้วแต่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พัฒนาเศรษฐกิจสังคมและรักษาความมั่นคงของประเทศ ซึ่งรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งรัฐอาจจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการก็ได้ (สมหญิง เจริญศักดิ์ศรี, 2533, หน้า 21-22)

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เข้าดำเนินการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ต้องการกระจายอำนาจทางด้านบริการหรือกิจการ โดยจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานที่ถือว่าเป็นของรัฐ แต่มีความเป็นอิสระหรือมีความคล่องตัวในการเงิน การบริหาร และการดำเนินการที่ไม่ใช่ส่วนราชการ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอันเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ (สมหญิง เจริญศักดิ์ศรี, 2533, หน้า 22)

3. ประเภทของรัฐวิสาหกิจ

ในส่วนนี้จะทำการพิจารณาประเภทของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีการจำแนกไว้โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ โดยจะนำเสนอถึงการจำแนกรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปซึ่งเป็นการจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน จากนั้นจะนำเสนอถึงการจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยต่อไป เป็นลำดับดังนี้

3.1 ประเภทของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป

อ.ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา ได้ศึกษาถึงการจำแนกรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยเกณฑ์ต่าง ๆ ในการพิจารณา ซึ่งสามารถพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่างกัน 5 ประการดังนี้ (ศาสตรา โดอ่อน, 2546, หน้า 39-44)

3.1.1 พิจารณาจากองค์กรที่มีอำนาจครอบงำซึ่งขาดรัฐวิสาหกิจ

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจจะพบว่าองค์ประกอบสำคัญของความเป็นรัฐวิสาหกิจประการหนึ่งก็คือ การอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำซึ่งขาดของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งจากองค์ประกอบข้อนี้จะพบว่าองค์กรที่มีอำนาจครอบงำซึ่งขาด (Pouvoir Preponderant) รัฐวิสาหกิจได้มีอยู่ 2 องค์กร คือ รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาองค์กรทั้ง 2 องค์กรแล้วจึงสามารถจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจออกเป็น 1. วิสาหกิจส่วนกลาง (State Enterprise) และ 2. วิสาหกิจส่วนท้องถิ่น (Local Public Enterprise)

วิสาหกิจส่วนกลาง (State Enterprise) ได้แก่ รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยรัฐ อันหมายถึง รัฐสภาหรือรัฐบาล ทั้งนี้ไม่รวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งตามระบบกฎหมายยุโรป และระบบกฎหมายอังกฤษไม่ถือว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรัฐด้วย

วิสาหกิจส่วนท้องถิ่น (Local Public Enterprise) คือ รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดทำโดย องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นตามที่มิกฎหมายให้อำนาจให้กระทำได้

หากเปรียบเทียบลักษณะของวิสาหกิจส่วนกลางกับวิสาหกิจส่วนท้องถิ่น จะเห็นว่ารัฐวิสาหกิจทั้งสองมีลักษณะที่แตกต่างกัน 4 ประการ

1. ในด้านขอบเขตพื้นที่ที่ รับผิดชอบ รัฐวิสาหกิจส่วนกลางอาจจัดทำกิจการ ใดอย่างหนึ่งอย่างใดได้ทั่วประเทศหรือเฉพาะเขตใดเขตหนึ่ง ในขณะที่รัฐวิสาหกิจส่วนท้องถิ่นจะต้อง จัดทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง เฉพาะในเขตการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เท่านั้น

2. ในด้านลักษณะของกิจการ กิจการที่ควรจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจส่วนกลาง ควร เป็นงานบริการที่แผ่ขยายออกไปเป็นวงกว้างครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง เช่น ระบบการสื่อสาร ระบบการคมนาคมทั้งประเทศ ส่วนกิจการที่ควรจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจส่วนท้องถิ่นควรเป็นกิจการที่ แผ่ขยายอยู่ในวงจำกัดเฉพาะในอาณา เขตท้องถิ่น เช่น การจัดตลาดสด การจัดสถานท่องเที่ยว เป็นต้น

3. ในด้านรูปแบบการจัดตั้ง ในทวีปยุโรปรัฐวิสาหกิจส่วนกลางมักมีรูปแบบ การจัดตั้งในรูปองค์การของรัฐบาล (Public Corporation) ซึ่งมีสถานนิติบุคคลโดยสมบูรณ์ ในขณะที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงปรากฏ หน่วยงานธุรกิจแบบที่รัฐเป็นเจ้าของ (Departmental Government Enterprise)

4. ในด้านอำนาจการจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจส่วนกลางสามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยอาศัย รัฐสภาเป็นตัวตัดสินใจตามเสียงข้างมาก จัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทที่อยู่ภายในอำนาจของตนได้ตามที่ เห็นสมควรเสมอ ตรงกันข้ามกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับอนุญาตให้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ได้เฉพาะเมื่อมีเหตุผลพิเศษเท่านั้น

3.1.2 พิจารณาจากลักษณะการผูกขาดกิจการ โดยรัฐ

การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจโดยพิจารณาจากลักษณะการผูกขาดกิจการ โดยรัฐมีพื้นฐานมาจากปรัชญาและแนวคิดในทาง เศรษฐกิจ 2 สำนักใหญ่คือ สำนักเสรีนิยมซึ่ง เน้นหนักแนวคิดในเรื่องการค้าเสรี ดังเห็นได้จากแนวคิดของเบนแทม (Behthamite Idea of Free Trade) ซึ่งกล่าวว่าพลเมืองทุกคนภายในนิติประชาคม (A Legal Community) ต้องได้รับสิทธิที่จะ

เริ่มต้นอย่างเท่าเทียมและได้รับโอกาสในการค้าขายโดยเสรี ทั้งนี้เป็นไปตามผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของพ่อค้าวานิชและบุคคล และอีกสำนักความคิดหนึ่งก็คือ สำนักเศรษฐศาสตร์พัฒนาการ ซึ่งนำโดย Lord Keynes และกลุ่ม Fabians ซึ่งมีแนวคิดที่สนับสนุนให้รัฐเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ รัฐจำเป็นต้องขยายบทบาทในกระบวนการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แนวคิดของเคนส์ได้รับการอธิบายจาก Arthur C. J. Lewis โดยเปรียบรัฐเป็น “กลไกทดแทน (Substitute or Alternative Mechanism) ต่อรองตลาดเสรี” นอกจากนี้ W.J. Boumal ยังเห็นว่ารัฐเท่านั้นที่สามารถสนับสนุน (Supplement) ตลาดได้

จากแนวคิดทางเศรษฐกิจของทั้งสองสำนักนำไปสู่การจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจ โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามแนวคิดในสำนักเสรีนิยมทำให้เกิดรัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันกับเอกชน ในขณะที่หากมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามแนวคิดสำนักเศรษฐศาสตร์พัฒนาการก็จะทำให้เกิดรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดโดยรัฐ

สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทที่ผูกขาดโดยรัฐ จะสามารถจัดตั้งขึ้นได้จะต้องมีลักษณะกิจกรรมที่สมควรแก่การจัดตั้ง ซึ่งอาจแยกได้ 3 ประการคือ

1. กิจกรรมสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและอุตสาหกรรมพื้นฐาน เนื่องจากเหตุผลว่า กิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้
2. กิจกรรมอันเป็นการสนองต่อความจำเป็นหรือความต้องการของมหาชน ซึ่งรัฐวิสาหกิจไม่อาจสนองตอบได้ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งองค์การ Tennessee Valley Authority (TVA) ของสหรัฐอเมริกา เพื่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วม
3. สินค้าบางประเภทซึ่งหากมีการบริโภคมาก ๆ โดยไม่จำกัดอาจเป็นอันตรายต่อสังคมได้ กรณีเช่นนี้รัฐย่อมต้องเข้าไปผลิตและจำหน่ายสินค้าเหล่านั้นแทนเอกชน เพื่อให้สามารถจำกัดและควบคุมการผลิตและการบริโภคของประชาชนให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสม เช่น กิจการสุรา ยาสูบ ล้อตเตอรี่ เป็นต้น

ส่วนรัฐวิสาหกิจซึ่งประกอบกิจการที่ต้องแข่งขันกับวิสาหกิจเอกชนนั้น แต่ละแห่งอาจจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป แต่วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ เพื่อเป็นกลไกของรัฐในการเข้าแทรกแซง ทำลายหรือบรรเทาการผูกขาดหรือการครอบงำวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของชาติวิสาหกิจเอกชน โดยการผลิตสินค้าหรือบริการเข้าสู่ตลาดเพื่อถ่วงดุลหรือแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะต้องแข่งขันกับผู้อื่นภายใต้กฎเกณฑ์ของตลาดหรือกฎเกณฑ์ของกำไร จึงต้องสามารถปรับตัวให้ทันกับคู่แข่งจากภาคเอกชน ไม่ว่าจะ

คู่แข่งขันชาติเดียวกันหรือต่างชาติก็ตาม และโดยเหตุนี้หลักเกณฑ์กำไร และขาดทุน จึงเป็นตัววัดประสิทธิภาพการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ดังนั้น การเลือกรูปแบบสำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงมีความสำคัญในการสร้างผลกำไร- ขาดทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจด้วย จึงควรมี รูปแบบที่คล่องตัวทั้งในการบริหารและการเงิน ไม่ควรถูกควบคุมโดยรัฐอย่างแน่นหนา และขณะเดียวกันก็ไม่ควรได้รับเอกสิทธิ์แตกต่างจากวิสาหกิจเอกชน

3.1.3 พิจารณาจากลักษณะของวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการหารายได้ของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในช่วงต้น เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อรับผิดชอบดำเนินการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นต่าง ๆ แทนส่วนราชการ แต่เมื่อถึงปัจจุบันกิจการที่รัฐวิสาหกิจทำมิได้มีแต่เฉพาะกิจการที่เป็นบริการสาธารณะเท่านั้น ปัจจุบันรัฐยังต้องจัดทำกิจการอันมีวัตถุประสงค์เป็นการแสวงหารายได้ของรัฐ สำหรับเป็นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนอีกด้วย โดยรัฐเข้าทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจเสียเอง โดยอาจมีรูปแบบดำเนินการได้ทั้งการผูกขาดกิจการหรือแข่งขันกับเอกชนก็ได้

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวเราอาจจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจได้เป็น 2 ประเภท คือ รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการบริการสาธารณะ และรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อหารายได้แก่รัฐ

โดยรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการบริการสาธารณะ มักมีรูปแบบการจัดตั้งในลักษณะเป็นองค์การของรัฐบาล (Public Corporation) มากกว่ารูปแบบอื่น ก็ด้วยเหตุผลที่บริการสาธารณะจะหยุดชะงักไม่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม เพื่อมิให้ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่อง และเพื่อให้บริการสาธารณะดำเนินไปของรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องได้รับอำนาจมหาชนบางประการที่จำเป็นในการดำเนินการบริการสาธารณะให้เป็นไปโดยปกติ ด้วยเหตุดังกล่าวการที่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการบริการสาธารณะมีรูปแบบเป็นองค์การของรัฐบาลจึงมีความเหมาะสมที่จะได้รับมอบอำนาจดังกล่าว มาใช้โดยกฎหมายจัดตั้งมากกว่ารูปแบบบริษัทเอกชน

ในส่วนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อหารายได้แก่รัฐสามารถใช้วิธีดำเนินงานอย่างเดียวกับเอกชนได้ ด้วยเพราะมิได้มีลักษณะขององค์กรที่ต้องรับผิดชอบต่อกิจการบริการสาธารณะ ซึ่งไม่ต้องการมีอำนาจมหาชนแต่ประการใด จึงไม่มีความจำเป็นที่จะจัดตั้งองค์กรในรูปแบบองค์กรรัฐบาล ดังนั้นจึงควรมีรูปแบบองค์กรเดียวกับวิสาหกิจเอกชน ถือเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดตามกฎหมายพาณิชย์

3.1.4 พิจารณาจากความเป็นเจ้าของทุนรัฐวิสาหกิจโดยรัฐ

คำว่ารัฐวิสาหกิจนั้น โดยความหมายตามคำศัพท์แล้วย่อมแสดงออกถึงการมีส่วนของรัฐในองค์กรนั้น ๆ อย่างแน่นอน ซึ่งการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจจะเกิดขึ้นได้นั้น จำต้องอาศัยทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินกิจการต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ทุนของรัฐวิสาหกิจนี้ก็เช่นเดียวกับองค์ประกอบอื่น ๆ ในรัฐวิสาหกิจที่ต้องมีรัฐเข้าไปมีส่วนด้วยเช่นกัน ความเป็นเจ้าของทุนของรัฐวิสาหกิจอาจมีระดับการถือครองโดยรัฐแตกต่างกันออกไป ซึ่งความแตกต่างของระดับการถือครองทุนรัฐวิสาหกิจโดยรัฐนี้นำไปสู่การจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจออกเป็นรัฐวิสาหกิจที่ทุนทั้งหมดเป็นของรัฐ และรัฐวิสาหกิจซึ่งมีทุนร่วมระหว่างรัฐกับเอกชน

สำหรับรัฐวิสาหกิจซึ่งทุน ทั้งหมดเป็นของรัฐนั้น ผู้เป็นเจ้าของคือ รัฐหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ผู้เดียว ดังนั้นเงื่อนไขในการพิจารณาค้นหารูปแบบในทางกฎหมาย ซึ่งเหมาะสมที่จะให้รัฐและเอกชนเป็นผู้ถือหุ้นร่วมกันในรัฐวิสาหกิจจึงหมดไป และด้วยเหตุนี้จึงสามารถเลือกรูปแบบในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ทั้งห้ารูปแบบส่วนตัวบุคคล บริษัทจำกัด หรือในรูปแบบของกิจการของรัฐบาลก็เป็นสิ่งที่กระทำได้

ในขณะที่รัฐวิสาหกิจซึ่งมีทุนร่วมระหว่างรัฐกับเอกชนนั้น มีลักษณะทาง เอกชนรวมอยู่ด้วย รัฐวิสาหกิจลักษณะนี้จึงมีรูปแบบองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนจำกัด ซึ่งรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นของรัฐถือหุ้น ส่วนกับเอกชนเป็นสัดส่วนกันตามจำนวนทุนและมีอำนาจร่วมกันในการบริหารบริษัท

3.1.5 พิจารณาจากรูปแบบในทางกฎหมาย

สิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจแต่ละ ประเภทมีความแตกต่างกัน ปัจจัยประการหนึ่งที่เป็นตัวกำหนดความแตกต่างดังกล่าวคือ รูปแบบทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในแต่ละประเทศมักมีความแตกต่างกันออกไปตามสถานะทางกฎหมาย W. Friedman ได้แบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 แบบ คือ

1. รัฐวิสาหกิจในรูปของกระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาล ตัวอย่างได้แก่ การไปรษณีย์ของอังกฤษ กรมไปรษณีย์โทรเลขของไทย ถือเป็นส่วนราชการประเภทรัฐพาณิชย์มีลักษณะทางราชการ (Bureaucracy) มากที่สุด
2. รัฐวิสาหกิจในรูปของ Joint-Stock Company เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะของบริษัทผสมที่เอกชน มีหุ้นส่วนร่วมอยู่ด้วย แต่อำนาจในการบริหารงานและการจัดการเป็นของรัฐในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ และอาจใช้กฎหมายหุ้นส่วนบริษัทมาใช้บังคับได้

3. รัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัทของรัฐหรือบริษัทสาธารณะ (Public Corporation) เป็นรัฐวิสาหกิจที่สำคัญและทันสมัยที่สุด เนื่องจากมีลักษณะที่ให้ความคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหารงานมากขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลฝ่ายจัดการ ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาล เอกชนไม่มีฐานะเป็นเจ้าของแม้จะมีหุ้นอยู่ด้วยก็ตาม

3.2 ประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้น มี การแบ่งประเภทไว้หลายระบบด้วยกัน แต่ในที่นี้จะขอเสนอเพียงสองระบบ ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามที่มาของกฎหมาย และการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

3.2.1 การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามที่มาของกฎหมาย (นันทวัฒน์ บรรมานันท์, 2553, หน้า 258-264)

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งถูกจัดตั้งโดยกฎหมายที่ต่างกันตามเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง รัฐวิสาหกิจประเภทที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติหรือรัฐวิสาหกิจ ที่มีหน้าที่ในการบริการสาธารณะส่วนใหญ่จะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ อันเป็นกฎหมายประเภทกฎหมายมหาชน โดยรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นจะต้องใช้ “อำนาจรัฐ” ในการจัดทำบริการสาธารณะมักจะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐก็ถูกจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติ เฉพาะ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ อาจจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชนในรูปบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ได้ และนอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งในส่วนราชการเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการ

1) การจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน

รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่จัดตั้งขึ้นโดย มีการตรากฎหมายขึ้นมาจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน คือ (ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ (Specific Law) คือ พระราชบัญญัติ หรือ กฎหมายอื่นที่เทียบเท่า เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ พระราชกำหนด เป็นหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของและงบประมาณทั้งสิ้นเป็นของรัฐ และตามกฎหมายจัดตั้งจะกำหนดวัตถุประสงค์ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน มีความจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจและสิทธิพิเศษต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นกิจการสำคัญ ๆ และเป็นกิจการขนาดใหญ่ได้แก่ กิจการด้านสาธารณสุขไปรษณีย์ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปา

ส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดย มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อย่างกว้าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกันหรือต่อเนื่องใกล้เคียงกัน ซึ่งส่วนใหญ่มักมีความคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันบ้างเพียงประเด็นปลีกย่อยเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะความจำเป็นในการประกอบการตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 1 ของพระราชบัญญัติ (สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, 2533, หน้า 27)

(ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 โดยเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ” จากบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้จึงเกิดหน่วยงานหลาย ๆ แห่ง ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การคลังสินค้า องค์การตลาด องค์การสวนสัตว์ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และสถาบันการบินพลเรือน เป็นต้น โดยมีทุนดำเนินการเป็นของรัฐทั้งสิ้นเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ และมีการกำหนดวัตถุประสงค์ขอบเขต และอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานไว้ด้วย (สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, 2533, หน้า 38)

2) การจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน

รัฐวิสาหกิจแห่งนี้ถูกจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งองค์การดำเนินธุรกิจของเอกชน โดยมุ่งหวังที่จะให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวเช่นกิจการของเอกชน และหลุดพ้นจากระเบียบขั้นตอนของรัฐสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มี ฐานะตามกฎหมายเอกชน คือเป็นบริษัทจำกัด การจัดตั้งใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยรัฐต้องดำเนินการจดทะเบียนที่กรมทะเบียนการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ เช่นเดียวกับบริษัทเอกชนทั่วไป โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ มีการนำเอาหลักเกณฑ์การค้า เนินงานของ

เอกชนมาใช้เพื่อให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้แก่ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไม้้อดไทย จำกัด บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด และบริษัท ขนส่ง จำกัด เป็นต้น

(ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535 แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะเป็นกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่เป็นกฎหมายมหาชนที่มีขึ้นเพื่อวางเงื่อนไขต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ของเอกชน จึงถือได้ว่าการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกิจการที่จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชน มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่จัดตั้งขึ้นโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และนำเอาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้เพื่อความคล่องตัวและเป็นอิสระ เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท ปิโตเลียม จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

โดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535 มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายเอกชน และการดำเนินงาน เป็นไปตามคณะกรรมการและที่ประชุมผู้ถือหุ้น เหมือนดั่ง เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย “ทุนหมุนเวียน” ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ ตั้งขึ้นในส่วนราชการ โดยรัฐให้ทุนเป็นค่า ใช้จ่ายในการดำเนินงาน มีการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในการบริหารงานภายในของตนเอง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล สำหรับการดำเนินการวัตถุประสงค์ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ กำหนดตามข้อบังคับว่าด้วยการบริการงาน และอยู่ภายใต้การควบคุมของของกระทรวงเจ้าสังกัด รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นได้แก่ องค์การสุรา กรมสรรพสามิต โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง และสำนักงานธนาคุณเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นต้น

3.2.2 การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง (ศาสตรา โต้อ่อน, 2546, หน้า 45-46)

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทยแต่ละแห่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแตกต่างกันไป ซึ่งวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันในการจัดตั้ง ทำให้สามารถจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งออกเป็น

(ก) รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อหารายได้

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อหารายได้มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่กิจการการผลิตและการบริโภคสินค้าบางชนิด เป็นไปในลักษณะที่ก่อโทษทางสังคมได้ และอีกสาเหตุหนึ่งก็เพื่อแสวงหารายได้หวังกำไรเข้ารัฐเป็นพิเศษนอกเหนือจากเงินภาษีอากรว่าด้วยเหตุผลหลังนี้ถือเป็นเหตุผลในทางการคลังมาชมนั่นเอง ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อหารายได้ เช่น โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานไฟ และองค์การสุรา

(ข) รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความมั่นคงของประเทศ

ความมั่นคงของประเทศ ศักดิ์เป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้เช่นกัน ตัวอย่างดังกล่าวปรากฏนับแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ที่ทรงตั้งกรมรถไฟ กรมไปรษณีย์และโทรเลขขึ้นเพื่อติดต่อสื่อสาร ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งแก่ประเทศ และในสมัยที่รัฐวิสาหกิจกำลังรุ่งเรืองนั้นก็ปรากฏว่ามีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผลเพื่อความมั่นคง เช่น ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการจัดตั้งองค์การเบตเตอร์ องค์กรแก้ว องค์กรฟอกหนัง ด้วยเหตุผลที่ว่า ผลิตภัณฑ์เหล่านี้จำเป็นแก่การเป็นยุทธปัจจัยแก่กองทัพในการสู้รบในสงครามโลก จึงได้จัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้น

(ค) รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

การดำเนินบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจสำคัญของรัฐสมัยใหม่ ทั้งนี้เป็นไปเพื่อสร้างความผาสุก สนองความต้องการของประชาชน หรือเพื่อปรับปรุงสวัสดิการแก่ประชาชน โดยรัฐมิได้ใช้อำนาจบังคับในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว รัฐวิสาหกิจก็เป็นองค์กรของรัฐที่มีภารกิจคือ การดำเนินบริการสาธารณะเช่นเดียวกับองค์กรอื่น ๆ แต่บริการสาธารณะที่รัฐวิสาหกิจดำเนินนั้นเป็นไปลักษณะของงานพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม

บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมโดยส่วนใหญ่มักเป็นไปเพื่อสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐาน (Infrastructure) ซึ่งมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาได้เร็ว จากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เราอาจจำแนกรัฐวิสาหกิจออกได้เป็น

1. รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น
 2. รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย และการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น
- (ง) รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายเฉพาะเรื่องของรัฐ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางครั้งอาจไม่มีความมุ่งหมายมาตั้งแต่ต้น โดยมา กำหนดในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ซึ่งมีเหตุผลแห่งการจัดตั้งมาจากสถานการณ์คับขันทาง เศรษฐกิจหรือความต้องการทางสังคม การเมือง หรืออาจจัดตั้งขึ้นเพื่ออนุรักษ์ ภัยและใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ หรือตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งประเภทของ รัฐวิสาหกิจตามนโยบายเฉพาะเรื่องของรัฐ แบ่งได้ 6 ประเภท คือ

1. รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น
2. รัฐวิสาหกิจประเภทอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การ ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เป็นต้น
3. รัฐวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรมและพาณิชยกรรม ได้แก่ องค์ การสวนยาง องค์การสะพานปลา องค์การการตลาด องค์การเคหะกรรม บริษัทขนส่ง จำกัด
4. รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ เป็นต้น
5. รัฐวิสาหกิจประเภทที่ตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมธุรกิจใด หนึ่ง ได้แก่ บริษัทสห โรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
6. รัฐวิสาหกิจประเภทที่รัฐต้องประกอบกิจการเองเนื่องจากมีต้นทุนสูง เช่น บริษัทไทยเดินเรือทะเล สถาบันการบินพลเรือน เป็นต้น

ความเป็นมาและความหมายของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่เข้ามาดำรง ตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

ในการศึกษาถึงปัญหาการเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น ก่อนอื่นจำต้องศึกษาถึงความ เป็นมาและสาเหตุในการเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวรวมทั้งต้องศึกษาถึงความหมายหรือคำ จำกัด ความของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเพื่อนำไปวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในบท ต่อไป

1. **ความเป็นมาของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในการเข้ามาดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจ** (วิรัตน์ ชาญอารีรัตน์, 2551, หน้า 40-44)

ปัญหาการเข้าไปดำรงตำแหน่ง กรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำนั้น อาจถือได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานแล้ว โดยการเข้าไปดำรงตำแหน่งดังกล่าวในอดีตมิได้ มีแต่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำดังเช่นในปัจจุบันเท่านั้น แต่ไปรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีความหมายกว้างกว่าข้าราชการการเมืองที่จะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมืองเท่านั้นซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงโดยละเอียดในข้อต่อไป โดยปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่ในช่วงเริ่มแรกของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย กล่าวคือ ตั้งแต่ในช่วง พ.ศ.2481 ที่ได้มีการจัดตั้งบริษัทการค้าของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจแห่งแรกขึ้นในประเทศไทย คือ บริษัทข้าวไทยจำกัด ขึ้นมาเพื่อดำเนินการซื้อข้าวจากชวาและส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ เพราะข้าวเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุดของไทยในขณะนั้น รัฐบาลจึงต้องมีบทบาทโดยตรงในการค้าข้าว หลังจากนั้น ใน พ.ศ.2482 ก็ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาอีก 2 แห่ง คือ บริษัทค้าพืชผลไทยจำกัดและธนาคารเอเชีย เพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม นอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2483 ก็ได้มีการจัดตั้งบริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัดและบริษัท ประมงไทย จำกัด เพื่อประกอบกิจการขนส่งทางทะเล ที่เริ่มมีความสำคัญต่อการค้าของประเทศ และการประมงเนื่องจากน่านน้ำไทยมีสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์ (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2526, หน้า 84-85) ตามลำดับ หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอื่นขึ้นมาอีกหลายแห่งตามสภาพความจำเป็นของเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

โดยสาเหตุที่จะต้องมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายแห่งขึ้นมาในช่วงนี้ ก็เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนั้น ทั้งในด้านการผลิตสินค้าและบริการล้วนตกอยู่ภายใต้การควบคุมของชาวจีนและชาวต่างชาติที่เข้ามาค้าขายและประกอบธุรกิจในประเทศไทยจนกิจการมีความรุ่งเรืองและเมื่อใดก็ตามที่กิจการใดมีอำนาจผูกขาดตลาดได้แล้ว ก็มักจะฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้าและบริการเพื่อต้องการผลกำไรที่มากขึ้น ซึ่งผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวก็คือ ประชาชนชาวไทยที่ต้องรับภาระในราคาสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลในขณะนั้นจึง ได้ประกาศใช้นโยบายชาตินิยม เพื่อจัดอิทธิพลในทางเศรษฐกิจของชาวจีนและชาวต่างชาติออกไป และเพื่อให้แน่ใจว่าบริษัทการค้าดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จอย่างจริงจังตามนโยบายชาตินิยม จึงได้มีการควบคุมการบริหารอย่างใกล้ชิด โดยได้แต่งตั้งผู้ร่วมก่อการและผู้สนับสนุนของคณะราษฎรเข้าไปเป็นผู้บริหารและกรรมการของบริษัทการค้าของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจดังกล่าวทุกแห่ง (ปองพล อดิเรกสาร, 2532, หน้า 4-5 อ้างถึงใน วิรัตน์ ชาญอารีรัตน์, 2551, หน้า 41) จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เห็นได้ว่าการเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการใน

รัฐวิสาหกิจของกลุ่ม คณะราษฎร จึงกลายเป็นจุดเริ่มต้นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการทั้งข้าราชการทหารและพลเรือน ในการเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ.2488 ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ล้วนประสบกับปัญหาสภาพเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก ซึ่งก็รวมถึงประเทศไทยด้วย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่สอง ที่ระบบการผลิตอุตสาหกรรมและระบบการคมนาคมได้ถูกทำลายลงและได้รับความเสียหายอย่างมากระหว่างสงคราม เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาประเทศในสภาวะเศรษฐกิจเช่นนี้ จึงจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามา มีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยรูปแบบวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้ในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจนั้นก็คือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา เพื่อผลิตสินค้าและบริการที่จำเป็น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าจำพวกอุปโภคบริโภค และรวมถึง การที่รัฐบาลต้องจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปในอนาคตด้วย โดยรัฐบาลในขณะนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการที่กล่าวมาข้างต้นเอง เนื่องจากภาคเอกชนขณะนั้นไม่มีความสามารถในการดำเนินกิจการดังกล่าว โดยประสบกับปัญหาทั้งทาง ด้านการเงินในการลงทุน และด้านบุคลากรที่ยังไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ

ดังนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเห็นสมควร เพื่อเข้าไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจหลายสาขาได้โดยสะดวก (Suehiro, n.d. pp. 3-2, 3-3 อ้างถึงใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2529, หน้า 55) จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 และผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นจำนวนมาก เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ.2496 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ.2498 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การทอผ้า พ.ศ.2498 เป็นต้น ยุคนี้จึงได้ชื่อว่าเป็น “ยุคทองของรัฐวิสาหกิจไทย ” เนื่องจากมีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในสาขาต่าง ๆ ถึงกว่า 100 แห่ง (ไพฑูริย์ สายสว่าง, 2517, หน้า 157 อ้างถึงใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2529, หน้า 56)

แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารรัฐวิสาหกิจในช่วงนี้ไม่แตกต่างกับในช่วงแรกของการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจเท่าใดนักในระดับกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ โดยเหตุผลเดียวกันคือ รัฐบาลต้องการควบคุมการบริหารงานอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น และ ภาคเอกชนเองก็ขาดแคลนบุคลากรที่จะมาดำเนินการได้ ดังนั้น ประธานกรรมการ กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ จึงถูกแต่งตั้งมาจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งทหารและพลเรือน และผู้ใกล้ชิดผู้มีอำนาจในรัฐบาลในขณะนั้น (ปองพล อดิเรกสาร, 2532, หน้า 7 อ้างถึงใน วิรัตน์ ชาญอารีรัตน์, 2551, หน้า 42) เหตุผลอีกประการหนึ่งในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมืองและข้าราชการให้เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้นก็คือ ต้องการใช้ความรู้ความสามารถของบุคคลเหล่านั้น ในการเข้ามาบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจให้มีความเจริญก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพราะเนื่องจากในช่วงเวลานั้นกล่าว บุคคลที่มีความรู้ความสามารถนิยมจะรับข้าราชการมากกว่าการประกอบอาชีพอย่างอื่น

หลังจากนั้น ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาอีกมากมายหลายแห่งตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในขณะนั้น แต่เหตุ ผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาในช่วงนี้จะเกิดจากความปรารถนาส่วนตัวของผู้มีอำนาจในรัฐบาลยุคนั้น ที่จะใช้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นแหล่งผลประโยชน์ สร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเองและพวกพ้องคณาญาติ ความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเกิดขึ้นใน หมู่นักบริหาร และข้าราชการ หาได้เกิดจากการเสนอแนะของบุคคลภายนอกที่คิดว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เกิดประโยชน์ต่อสังคม

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาในช่วงนี้จึงมีขึ้นโดยเหตุผลทางการเมือง เช่น พลโทผิน ชุณหะวัณ และพันเอกเผ่า ศรียานนท์ (ยศในขณะนั้น) ก็พยายามเข้าไปมีส่วนร่ว มในทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกันแต่ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ต้องการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อสร้างฐานอำนาจทางการเงิน ให้แก่กลุ่มตนหรือให้เป็นรางวัลแก่สมาชิกในคณะรัฐประหาร (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2526, หน้า 174) เช่น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้แก่ทหารผ่านศึกซึ่งเป็นฐานอำนาจของตน โดยการจัดตั้งองค์การทหารผ่านศึก และบริษัททหารสามัคคีขึ้นทันทีที่ รัฐประหารสำเร็จใน พ.ศ. 2490(Suehiro, n.d. pp. 3-3 อ้างถึงใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2529, หน้า 56) จัดตั้งบริษัทอภรณ์ภัณฑ์พาณิชย์จำกัด ดำเนินธุรกิจสั่งซื้อสินค้าจาก ต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายและจำหน่ายเครื่องอุปโภคบริโภค และตั้งโรงงานตัดเย็บฟอร์มตำรวจและเสื้อเชิ้ตออกจำหน่าย บริษัทนี้เป็นเสมือนแหล่งให้การอุปถัมภ์แก่นายตำรวจที่เป็นพรรคพวกของพันเอก เผ่า ศรียานนท์ จัดตั้ง บริษัทกระสอบไทยจำกัด บริษัทปอไทยจำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ครบวงจรในด้านการกระสอบป่านที่กลุ่มนี้ควบคุมอยู่ (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2526, หน้า 201-237) เป็นต้น จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่าเมื่อได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแล้ว ก็จะแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการในการใช้ตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้าง ้ วังต้น จึงทำให้ในระยะเวลาต่อมา พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 จึงกำหนดห้าม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก

วุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง ซึ่งก็คือบุคคลที่มีฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการการเมือง เนื่องจากไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ไม่ให้ เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการ ในรัฐวิสาหกิจโดยเด็ดขาด แต่ในส่วนของข้าราชการการเมืองนั้น แม้กฎหมายจะกำหนดห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเช่นกัน แต่เนื่องจากมีข้อยกเว้นให้สามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งได้หากเป็นการดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งก็คือในฐานะกรรมการ โดยตำแหน่งตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนด จึงทำให้ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ ก็ยังคงสามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอกล่าวถึงแต่กรณีการเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเท่านั้น

2. บุคคลผู้อยู่ในข่ายความหมายของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของข้าราชการไว้ว่า หมายถึง คนที่ทำราชการตามทำเนียบ หรือผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ หรือบุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวด เงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ

จากความหมายของคำว่า ข้าราชการ สรุปได้ว่าข้าราชการแบ่งเป็นสองกลุ่มใหญ่ คือ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ (อุทัย หิรัญโต, 2527, หน้า 43)

ในกรณีของ “ข้าราชการการเมือง” นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความหมายไว้ในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ เรื่องเสร็จที่ 481/2535 โดยเห็นว่า “ข้าราชการการเมือง ” หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 4 ได้กำหนดให้ ข้าราชการการเมือง ได้แก่บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองดังต่อไปนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รองนายกรัฐมนตรี
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง

- (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- (9) ที่พิจารารองนายกรัฐมนตรี
- (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (11) เลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (12) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (16) ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

จากบุคคลที่เป็นข้าราชการการเมืองตามที่กล่าวข้างต้นนี้ ยังมีข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองที่ถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ข้าราชการการเมืองด้วย ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2535 มาตรา 61 ซึ่งได้แก่ บุคคลดังต่อไปนี้

- (1) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา
- (2) ที่พิจารารองประธานรัฐสภา
- (3) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา
- (4) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (5) ที่พิจารารองประธานวุฒิสภา
- (6) ที่พิจารารองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (7) เลขานุการประธานรัฐสภา
- (8) เลขานุการรองประธานรัฐสภา
- (9) เลขานุการประธานวุฒิสภา
- (10) เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร

(11) เลขานุการรองประธานวุฒิสภา

(12) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

(13) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนั้น ยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่ถือว่าเป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้แก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษา โดยถือเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 58

ส่วนในกรณีของข้าราชการประจำ คือ ผู้ที่ปฏิบัติราชการอยู่ในองค์กรของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน แบ่งเป็นข้าราชการทหาร และข้าราชการฝ่ายพลเรือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตำรวจ

ข้าราชการทหาร ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหารพ.ศ.2521 หมายความว่า ทหารประจำการและข้าราชการ กลาโหม พลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร

ข้าราชการฝ่ายพลเรือน หมายความว่า ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการอื่นในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น

ข้าราชการพลเรือน หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือน ในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน

ข้าราชการตุลาการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 มาตรา 4 ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในศาลยุติธรรมหรือสำนักงานศาลยุติธรรม

ข้าราชการอัยการ ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 มาตรา 4 ข้าราชการฝ่ายอัยการ " หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการในกรมอัยการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกรมอัยการ

ข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 4 หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือน จากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติและให้หมายความรวมถึงข้าราชการใน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย

อนึ่ง การเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ในกรณีของข้าราชการประจำ ประเภทต่าง ๆ แม้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 จะไม่ได้บัญญัติห้ามไว้แต่ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ ก็ได้บัญญัติห้ามข้าราชการประจำบางประเภทไม่ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศ. าลยุติธรรม พ.ศ.2543 ในมาตรา 59(1) เห็นได้ว่า ข้าราชการตุลาการไม่อาจดำรงตำแหน่งกรรมการหรือดำรงตำแหน่งหน้าที่ใดในรัฐวิสาหกิจหรือ “กิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน ” ได้ ดังนั้นข้าราชการประจำตามความหมายในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงไม่รวมถึงข้าราชการตุลาการและข้าราชการประจำอื่นที่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกล่าวถึงโดยละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐและเอกชน ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

บทบาทของภาครัฐและภาคเอกชนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้ปรากฏพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์มา อย่างยาวนาน นับตั้งแต่สังคมของมนุษย์รู้จักระบบการแลกเปลี่ยนสินค้าและการให้บริการซึ่งเป็นระบบที่ทำให้เกิดการกำหนดหน้าที่ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสังคม เกิดระบบการแบ่งหน้าที่ในการทำงานตามความถนัดของแต่ละคน และเกิดระบบเงินตราซึ่งเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้า เมื่อพัฒนาการทางสังคมได้วิวัฒนาการเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) จึงเกิดการควบคุมระบบเศรษฐกิจโดยการแทรกแซงของภาครัฐขึ้น

ในการดำเนินนโยบายในทางเศรษฐกิจของภาครัฐ รัฐมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดบทบาทของตนในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถกำหนด พฤติกรรมในการประกอบการทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนได้ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสมก็อาจทำให้เกิดกลไกตลาดไม่เป็นไปตามธรรมชาติ ทำให้เอกชนขาดแรงจูงใจในการผลิตและอาจทำให้เกิดการว่างงาน แต่หากรัฐเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม ก็จะทำให้การกระจายทรัพยากร และการควบคุมสินค้าที่ไม่เหมาะสม เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ภายใต้สภาพการณ์ทางสังคมและระบบเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลง แนวความคิดทางเศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคแต่ละสมัยล้วนวิพากษ์วิจารณ์กันในเรื่องความชอบธรรมของภาครัฐในการเข้ามาแทรกแซงระบบ เศรษฐกิจของประเทศ อันมีผลต่อการกำหนดบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งปรากฏทั้งแนวความคิดที่สนับสนุนให้ภาครัฐเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ และแนวความคิดที่ต่อต้านการที่ภาครัฐเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ ทำให้เกิดสำนักเศรษฐศาสตร์ขึ้นมาหลากหลายสำนัก โดยมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของภาครัฐและกำหนดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจของภาคเอกชน ในการอธิบายแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐและเอกชนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จึงต้องศึกษาหลักการและทฤษฎีที่สำนักต่าง ๆ ได้ใช้อธิบายในแต่ละช่วงเวลาตามพัฒนาการที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ โดยพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ (กฤษณพงษ์ ชาญวิรวงศ์, 2553, หน้า 7-13)

1. แนวความคิดสำนักเสรีนิยมคลาสสิก (The Classical Economic School)

แนวความคิดเสรีนิยม มีรากฐานมาจากแนวคิดในการเรียกร้องมิให้รัฐใช้อำนาจเข้ามาแทรกแซงต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งในระบบเศรษฐกิจ แนวความคิดเสรีนิยมได้ต่อต้านการที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจของสังคม ซึ่งปรากฏอยู่ในนโยบายพาณิชย์นิยม (Mercantilism) อันมีบทบาทอยู่ในช่วงศตวรรษที่ 16 ถึง 18 ในการสนับสนุนให้ภาครัฐสามารถเรียกเก็บภาษีอากรและศุลกากรเพื่อเพิ่มความมั่งคั่งให้แก่รัฐ ดังนั้นมุมมองของนักคิดเสรีนิยมต่อบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจ ภาครัฐจะต้องเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

สำนักคิดที่สำคัญของแนวคิดเสรีนิยมคือ สำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก (Classical Economics) โดยแนวคิดที่สำคัญของหลักเสรีนิยม คือ หลัก Laissez-Faire ได้ถูกนำเสนอโดย อาดัม สมิท (Adam Smith) ซึ่งได้เขียนไว้ในหนังสือเรื่อง “ความมั่งคั่งของประชาชาติ” (The Wealth of Nations) สมิทได้เสนอในงานเขียนของตนว่า ความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจเป็นผลเนื่องมาจากการที่ประชาชนแต่ละคนได้ประกอบการทั้ง หายโดยที่คาดหวังในผลประโยชน์ของตนเอง อันอาศัยจากการแลกเปลี่ยนภายใต้กลไกของตลาดทำให้เกิดการทำงานขึ้นซึ่งจะทำให้การผลิตและการกระจายทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวจะส่งผลประโยชน์ต่อรัฐด้วย เพราะระบบตลาดจะทำให้เกิดการแข่งขันในการผลิต ซึ่งจะทำให้สอดคล้องกับสภาวะตลาดและความต้องการของผู้บริโภค (Fusfeld, 1994, pp., 27-33 อ้างถึงใน กฤษณพงษ์ ชาญวิรวงศ์, 2553, หน้า 8) ดังนั้นการแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจจึงทำให้เกิดการบิดเบือนในระบบกลไกตลาด สมิทจึงไม่สนับสนุนให้รัฐเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ

ในสมัยต่อมา เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) ก็ได้สนับสนุนการดำเนินระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยได้อธิบายทฤษฎีของการสะสมทุน ซึ่งมองว่าความก้าวหน้าของระบบเศรษฐกิจเกิดมาจากการสะสมทุนโดยตรง เสรีภาพในการแสวงหากำไรจะนำไปสู่การลงทุนและการสะสมทุนที่เพิ่มมากขึ้น หากรัฐปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปโดยกลไกของมันเองก็จะทำให้เกิดการออมและการสะสมทุนที่มากที่สุด

ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยม ระบบการผลิตตามกลไกตลาดจึงเฟื่องฟูขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมยังคงล้มเหลวในด้านการกระจายผลผลิต จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) นักคิดแนวเสรีนิยม ได้เสนอเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐว่า แม้โดยหลักรัฐจะต้องไม่เข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ แต่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร รัฐควรจะเข้ามาแทรกแซงในเรื่องสวัสดิการสังคม เช่น การเก็บภาษีที่ดิน การออกกฎหมายเกี่ยวกับ ค่าจ้างและกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การส่งเสริมการศึกษา และการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม แม้มิลล์จะมีความเห็นให้รัฐเพิ่มบทบาทของตนเองในระบบเศรษฐกิจ แต่ก็ยังต้องการให้รัฐรับรองการถือครองกรรมสิทธิ์ของปัจเจกชน และคัดค้านการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ (Nationalization) แนวความคิดของมิลล์แม้จะมีข้อแตกต่างจากนักคิดเสรีนิยมคนอื่น แต่มิลล์ก็ยังมีเช่นนักคิดแนวสังคมนิยม (Grant, 2007, pp. 144-145 อ้างถึงใน กฤษณพงษ์ ชาญวิ - รวงส์, 2553, หน้า 9)

หนึ่งในระบบกฎหมาย อิทธิพลของแนวความคิดเสรีนิยมได้ส่งผลกระทบต่อให้มีการรับรองหลักเสรีภาพในการประกอบอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งเป็นเสรีภาพของปัจเจกชนที่จะดำเนินการในทางการค้าและเศรษฐกิจ โดยประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์สองประการคือ การมีเสรีภาพในการประกอบการและการแข่งขันเสรี นอกจากนี้ การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของปัจเจกชนก็ได้รับการรับรองเช่นกัน ให้สามารถถือครองทรัพย์สินที่สำคัญเช่นอสังหาริมทรัพย์ได้ (สุรพล นิติ - ไกรพจน์, 2537, หน้า 583-620)

2. แนวความคิดสำนักสังคมนิยม (The Socialist School)

แนวความคิดเสรีนิยมมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะของรัฐในช่วงเวลาหนึ่งซึ่งเสรีภาพของภาคเอกชนในการดำเนินระบบเศรษฐกิจแนวทางนี้ ก็ได้พัฒนาไปสู่ระบบทุนนิยมเกิดการสะสมทุนของกลุ่มเอกชนที่มีความสามารถในการผลิต การกระจายทรัพยากรจึงไม่ได้กระจายอย่างเป็นธรรมต่อประชาชนทุกคนชั้น ประชาชนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่อ่อนแอกว่าไม่มีอำนาจในการต่อรองต่อผู้ที่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจดีกว่า ทำให้เกิดปัญหา การแบ่งแยกชนชั้นในทางเศรษฐกิจ แม้ในทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจะต่อต้านกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ แต่ในความเป็นจริง การแข่งขัน

ในตลาดเสรี เอกชนที่จะทำการแข่งขันได้จะต้องมีปัจจัยทางด้านเงินทุนและเทคโนโลยีที่เพียงพอ การผูกขาดโดยกลุ่มเอกชนที่มีศักยภาพในการผลิตจึงได้เกิดขึ้น

ความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากกลไกตลาดเสรี ทำให้เกิดแนวความคิดสังคมนิยมขึ้นซึ่ง นักคิดแนวสังคมนิยมที่มีอิทธิพลต่อการอธิบายถึงบทบาทของภาครัฐในการเข้ามาแทรกแซงระบบ เศรษฐกิจก็คือ คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ซึ่งได้อธิบายโจมตีแนวความคิดเสรีนิยม ที่ทำให้เกิดการ ร ผูกขาดในการสะสมทุน และทรัพย์สิน ทำให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นกรรมกรและกลุ่มนายทุน ใน ระบบทุนนิยมนี้จะทำให้กรรมกรไม่ได้รับผลตอบแทนตามส่วนผลิตที่ได้ผลิตขึ้นมา เพราะนายทุน จะว่าจ้างแรงงาน ตามอัตราค่าจ้างที่คงที่ และเมื่อเกิดส่วนต่างของค่าจ้างและมูลค่าการผลิต (Surplus Value) ก็จะตกเป็นกำไรของนายทุน (Fusfeld, 1994, p. 61 อ้างถึงใน กฤษณพงษ์ ชาญวิรวงศ์ , 2553, หน้า 10)

การใช้ระบบตลาดแบบเสรีจึงไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้ แนวความคิดของมาร์กซ์ในเวลาต่อมาจึงได้พัฒนาสู่ระบอบการปกครองแบบสังคมนิยม คอมมิวนิสต์ ที่เน้นการถือครองกรรมสิทธิ์รวม และการโอนกิจการของภาคเอกชนมาเป็นของรัฐ (Nationalization) ได้รับการนำไปใช้ในการปฏิวัติรัสเซียใน ค.ศ.1917 อันส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจ ของรัสเซียเป็นระบบที่ภาครัฐเข้าไปควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายใต้การบริหารของ วลาดิมีร์ อิลลิค อุลยานอฟ เลนิน (Vladimir Ilyich Ulyanov Lenin, 1870–1924) (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2519, หน้า 196-200)

3. แนวความคิดสำนักเคนส์ (The Keynesian School)

แนวความคิดที่สนับสนุนการที่รัฐเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจอีกแนวความคิดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในช่วง ค.ศ.1930 ก็คือ แนวความคิดสำนักเคนส์ (The Keynesian School) แนวความคิดของสำนักนี้มาจากทฤษฎีในทางเศรษฐศาสตร์ของ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes)

อิทธิพลที่ส่งผลต่อแนวความคิดของเคนส์ก็คือ การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจใน ค.ศ.1930 (Great Depression) ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการเกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง โดยส่งผลให้ภาคเอกชนมี ศักยภาพในการผลิตลดลงและทำให้เกิดการว่างงาน ซึ่งปัญหาดังกล่าว ในระบบกลไกตลาดเสรีไม่ สามารถแก้ปัญหานี้ได้เพราะหากอุปสงค์มีน้อยกว่าอุปทานการผลิตก็จะลดลงและจะทำให้เกิดการ ว่างงาน เคนส์จึงได้เสนอแนวคิดในการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของภาครัฐโดยได้ให้ คำอธิบายในหนังสือชื่อ “The General Theory of Employment, Interest, and Money” ซึ่งให้ภาครัฐ ออกนโยบายทางการเงินและการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการเพิ่มรายจ่ายสาธารณะในการ

ลงทุนก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อทำให้เกิด อุปสงค์มวลรวม (Aggregate Demand) ซึ่งจะทำให้เกิดการลงทุนและการจ้างงานและปัญหาเศรษฐกิจที่ฝืดเคืองจะได้รับการคลี่คลาย (Grant, 2007, pp. 437-438 อ้างถึงใน กฤษฎพงษ์ ชาญวิรวงศ์, 2553, หน้า 11)

4. แนวความคิดสำนักเสรีนิยมใหม่ (Neoclassical School)

สำนักแนวคิดเสรีนิยมใหม่เป็นกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดที่สำคัญจากสำนักเสรีนิยมคลาสสิกซึ่งมีบทบาทในช่วง ค.ศ.1870-1900 โดยปรากฏนักคิดที่สำคัญอันได้แก่ วิลเลียม แสตตันลีย์ เจวอน, คาล เมงเกอร์ และอัลเฟรด มาร์แชล ฯลฯ โดยแนวความคิดของสำนักนี้เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจยังคงมีแนวคิดที่สนับสนุนการแลกเปลี่ยนภายใต้กลไกตลาดเช่นเดียวกับนักคิดสำนักเสรีนิยมคลาสสิก ซึ่งให้ความสำคัญกับ “ประโยชน์หน่วยสุดท้าย” ในฐานะที่เป็นสิ่งที่กำหนดมูลค่า อันต่างจากสำนักเสรีนิยมคลาสสิกที่ให้ความสำคัญกับค่าของการผลิตมากกว่า

วิลเลียม แสตตันลีย์ เจวอน (William Stanley Jevons, 1835-1882) เป็นศาสตราจารย์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยลอนดอนได้เสนอทฤษฎีการแลกเปลี่ยนสินค้า (Theory of Exchange) ไว้ว่า การกำหนดมูลค่าของสินค้าขึ้นอยู่กับประโยชน์ของสินค้า ซึ่งในช่วงนี้มิใช่คุณสมบัติของสินค้า หากแต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างสินค้ากับผู้บริโภคที่ต้องการสินค้านั้น ประโยชน์ของสินค้าจึงขึ้นอยู่กับระดับของความต้องการสินค้านั้นซึ่งนับได้จากประโยชน์หน่วยสุดท้าย (Marginal Utility) หากจำนวนสินค้าที่มีอยู่มีจำนวนเพิ่มขึ้น ระดับของประโยชน์สุดท้ายก็จะลดลงทำให้สินค้านั้นมีมูลค่าสินค้าถูกลง ยกตัวอย่างเช่น การจำกัดการผลิตน้ำมันทำให้ความต้องการน้ำมันมีมูลค่าที่สูงขึ้นมากกว่าจำนวนน้ำมันที่ทำการผลิตซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้ราคาน้ำมันสูงขึ้น

อัลเฟรด มาร์แชล (Alfred Marshall, 1842-1924) ผู้ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ได้ให้ความเห็นว่าการกำหนดมูลค่าของสินค้า จำเป็นที่จะต้องอาศัยประโยชน์หน่วยสุดท้ายและมูลค่าการผลิตประกอบกัน โดยราคาสินค้าจะเคลื่อนไหวไปตามราคาที่เสนอซื้อตามหลักการของการหาประโยชน์หน่วยสุดท้าย แต่อย่างไรก็ตาม มูลค่าการผลิตก็เป็นปัจจัยหนึ่งในการกำหนดราคาสินค้าเช่นกัน เพราะหากมูลค่าการผลิตต่ำกว่าราคาที่เสนอซื้อในตลาด ผู้ผลิตก็จะผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นเพราะมีความคุ้มค่า ในทางกลับกันหากมูลค่าการผลิตสูงกว่าราคาขายในท้องตลาด การผลิตสินค้าก็จะลดลงเพราะไม่เกิดความคุ้มค่าในการผลิต

แนวความคิดของสำนักเสรีนิยมสมัยใหม่จึงมองว่ากลไกตลาดที่ภาครัฐไม่เข้ามาแทรกแซงจะทำให้ระบบการผลิตสินค้าและการให้บริการสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า เพราะสำนักเสรีนิยมสมัยใหม่ตั้งสมมุติฐานไว้ว่า ผู้บริโภคสินค้าย่อมแสวงหา

สินค้าที่ทำให้ตนเองพอใจสูงสุด หากปล่อยให้ระบบตลาดดำเนินต่อไปตามธรรมชาติ จะเกิดการ แข่งขันจากผู้ประกอบการภาคเอกชน ซึ่งจะต้องผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและมีราคาที่ต่ำลงเพื่อแย่ง ลัดส่วนตลาด การกระจายทรัพยากรจึงเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

นอกจากนี้ แนวความคิดว่าด้วยประโยชน์หน่วยสุดท้ายยังสามารถ อธิบายความเป็นธรรม ในการจ่ายค่าจ้างให้กับผู้ใช้แรงงาน เพราะค่าแรงที่กรรมกรพึงได้รับนั้นมีมูลค่าเท่ากับผลผลิตหน่วย สุดท้ายที่ผู้ใช้แรงงานนั้น ได้ผลิตมา กล่าวคือ การผลิตสินค้าชนิดหนึ่งในการจ่ายค่าแรง ผู้ใช้แรงงาน จะคำนึงถึงค่าแรงที่ปรากฏอยู่ในตลาดแรงงาน หากราคาสินค้าที่ขายได้สูงกว่ารายจ่าย (ซึ่งเป็นราคา ต้นทุนรวมกับค่าแรง) การจ้างงานก็ย่อมเพิ่มขึ้นหากนายจ้างกำหนดค่าจ้างต่ำกว่าราคาตลาด ผู้ใช้ แรงงานก็จะย้ายงาน ไปยังนายจ้างที่ให้ค่าจ้างที่เป็นธรรมมากกว่า ซึ่งเป็นการ ได้แย้งแนวความคิด ของ คาร์ล มากซ์ ที่มองว่ากลุ่มนายจ้าง เป็นผู้ที่เอาเปรียบผู้ใช้แรงงาน โดยการอาศัยส่วนต่างของ ค่าจ้างและมูลค่าการผลิต (Surplus Value)

แนวความคิดเสรีนิยมใหม่มีอิทธิพลในการวางนโยบายของภาครัฐในระยะเวลาหนึ่ง ครอบคลุมเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองได้ยุติลง (ค.ศ.1945) แนวความคิดของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ ได้กลายเป็นแนวความคิดกระแสหลักของการแก้วิกฤติเศรษฐกิจภายหลังสงคราม เพราะพลังการ ผลิตของภาคเอกชนยังไม่ฟื้นตัวจากความเสียหายของสงคราม โดยในประเทศอังกฤษ การต่อสู้ทาง แนวนโยบายเศรษฐกิจระหว่างพรรคอนุรักษนิยมที่มีแนวทางเสรีนิยมและพรรคแรงงานที่ยึด หลักการเข้าแทรกแซงโดย ภาครัฐส่งผลให้พรรคแรงงานชนะการเลือกตั้งใน ค.ศ.1945 และใช้ นโยบายในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยภาครัฐ ทำให้เกิดการเพิ่มรายจ่ายสาธารณะและโอนกิจการ ของภาคเอกชนมาเป็นของรัฐ (Nationalization) เกิดการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนขึ้นมากมาย ทำให้ เศรษฐกิจของอังกฤษภายหลังสงครามได้รับการกระตุ้นและฟื้นตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว

แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจระยะยาวได้ ซึ่งผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการวิจารณ์แนวความคิดของเคนส์ ก็คือ เฟรดริค ออกัส วอน ฮาเยก (Friederich August Von Hayek) นักกฎหมายและนักเศรษฐศาสตร์ ชาวออสเตรียที่มีแนวความคิดทางเสรีนิยม

ฮาเยกมีความเห็นต่อการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของภาครัฐว่า ภาครัฐจะทำให้ เสรีภาพของประชาชนถูกจำกัด เพราะการวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลางมีผลต่อพฤติกรรม การ ผลิตและการบริโภคของภาคเอกชน (Hayek, 1994, pp. 69-71 อ้างถึงใน กฤษณพงษ์ ชาญวิรวงศ์, 2553, หน้า 13) นอกจากนี้ด้วยระบบการบริหารจัดการแบบระบบราชการข้อมูลที่ภาครัฐนำมาใช้ ตัดสินใจในการกำหนดมาตรการทางเศรษฐกิจย่อมไม่อาจกำหนดได้ต้องตรงกว่าความเป็นจริงที่

ภาคเอกชนประสบจากการแข่งขันในระบบตลาด เพราะระบบเศรษฐกิจไม่อาจจะเกิดประสิทธิภาพ ได้หากมีการวางแผนจากส่วนกลาง ภาครัฐควรที่จะจำกัดอำนาจของตน โดยการกำกับดูแลให้ระบบ ตลาดให้สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

สิ่งที่ฮาเขกกังวลเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจที่วางแผนจากส่วนกลาง ได้เกิดปัญหาอย่าง เป็นรูปธรรมในช่วงทศวรรษที่เจ็ดสิบ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็น การจำกัดการผลิตน้ำมันของกลุ่มโอเปก (OPEC) ภาวะเงินเฟ้อที่เพิ่มมากขึ้น และยังมีปัญหาการ วางงานอันเป็นสาเหตุที่ทำให้เศรษฐกิจเกิดการชะลอตัว (Stagflation) จากแนวความคิดของฮาเขกที่ ต่อการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของภาครัฐ ที่ภาครัฐควรมีบทบาทแต่เพียงในการกำกับดูแลให้ ระบบตลาดให้สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดการส่งเสริมการ แข่งขันและเพิ่มบทบาทเอกชนในการดำเนินกิจการต่าง ๆ แล้ว ยังนำไปสู่กระแสของการแปรรูป รัฐวิสาหกิจแพร่กระจายไปทั่วโลก พร้อม ๆ กับการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและระบอบสังคมนิย มคอมมิวนิสต์ใน ค.ศ.1991 ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมจึงได้ปรับเปลี่ยน หันมาใช้ระบบเสรีนิยมแทน โดยการลดมาตรการควบคุมการประกอบกิจการของภาคเอกชน (Deregulation) และจัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ภาคเอกชนนำไปบริหารจัดการ

จากแนวความคิดของบรรดาคัลทิเศรษฐกิจที่ได้กล่าวมานี้ มีบทบาทอย่างมากต่อการ อธิบายบทบาทของภาครัฐในการเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ โดยเป็นการวิเคราะห์ถึงข้อดีและ ข้อเสียในบทบาทดังกล่าวตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วทำให้ เห็นได้ว่า แนวความคิดของสำนักเศรษฐกิจทั้งหมดล้วนมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือเพื่อประโยชน์สูงสุดของ ประชาชน โดยแตกต่างกันเพียงแต่วิธีการในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าว ไม่ ว่าจะเป็นแนวคิดของสำนักเสรีนิยมที่มุ่งเน้นการมีเสรีภาพในการประกอบการและการแข่งขันเสรี เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกตลาด หรือแนวคิดในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐที่ เห็นว่ากลไกตลาดเสรีไม่อาจสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้ ซึ่งไม่ว่าจะใช้วิธีแข่งขัน หรือโดยการที่รัฐเข้าดำเนินการเองก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมราคา ป้องกันการผูกขาด เพื่อ บริการที่ดีและเป็นธรรมทั้งสิ้น นอกจากนั้นแนวความคิดของ ทั้งสองสำนักยังนำไปสู่ การจำแนก ประเภทของรัฐวิสาหกิจ โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามแนวคิดในสำนักเสรีนิยมทำให้เกิด รัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันกับเอกชน ในขณะที่หากมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามแนวคิดสำนักสังคมนิยมก็จะทำให้เกิดรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดโดยรัฐ

5. แนวความคิดที่สะท้อนจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

จากหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจคือ หลักการแข่งขันโดยเสรีได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(1) ที่รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค และในมาตรา 84(5) ที่รัฐต้องกำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมและคุ้มครองผู้บริโภค

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า โดยหลักแล้วรัฐไม่สามารถประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้เนื่องจากรัฐอยู่ในฐานะที่เหนือกว่า ยกเว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นกิจการที่จำเป็นกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่โดยในการเข้าไปประกอบกิจการทางเศรษฐกิจของรัฐ ดังกล่าวนั้น รัฐต้องประกอบกิจการภายใต้กฎเกณฑ์ที่เท่าเทียม โดยเป็นการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

สะท้อนความคิดในระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมากกว่าระบบการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ รับรองหลักการแข่งขันทางการค้าเสรี สิทธิพิเศษในการแข่งขันทางการค้าไม่อาจกระทำได้

ทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะ

ในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึงทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะ ซึ่ง จะประกอบไปด้วย ความหมายของบริการสาธารณะ วิวัฒนาการของบริการสาธารณะ ประเภทของบริการสาธารณะ และหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยจะทำการศึกษาเป็นลำดับต่อไปนี้

1. ความหมายของบริการสาธารณะ

เพื่อให้เข้าใจแนวคิดว่าด้วยการบริการสาธารณะในเบื้องต้นจึงควรทำ การศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความหมายและลักษณะของบริการสาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

คำว่า “บริการสาธารณะ” (Public Service) หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง (ทั้งส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และรวมถึง รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาล) ที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน (ประยูร กาญจนกุล, 2538, หน้า 108)

ดังนั้น “บริการสาธารณะ” จึงหมายความรวมถึง กิจการทุกประเภทที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยมีส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรมต ่าง ๆ จัดทำ ซึ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและองค์การของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการจัดทำโดยไม่ใช้วิธีดำเนินงานอย่างราชการ ตลอดจนกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนไปดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครองด้วย

บริการสาธารณะประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 342)

1.1.1 เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึง การที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจการด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจการที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีของรัฐได้มอบหมายกิจการบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

1.1.2 กิจการที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจการด้วยตนเอง และกรณีของรัฐได้มอบกิจการบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจะต้องเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม

2. วิวัฒนาการของบริการสาธารณะ

ในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการของบริการสาธารณะทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยโดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 การจัดทำบริการสาธารณะในต่างประเทศ (สุชาติ พรเจริญ, 2546, หน้า 27)

บริการสาธารณะมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่มหาดชนได้รวมกันอยู่เป็นประเทศและมีการวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ ลักษณะของบริการสาธารณะย่อมแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ บริการสาธารณะที่จัดทำโดยฝ่ายปกครองมีมาเป็นเวลานานแล้วทั้งในประเทศทางภาคพื้นยุโรป อเมริกา และเอเชีย เช่น จีน ญี่ปุ่น เกาหลี

ในภาคพื้นยุโรปได้มีแนวความคิดในการปกครองนับแต่สมัยโรมันว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ได้รับอำนาจจากประชาชนและเป็นผู้แทนของประชาชนในการบริหารงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของรัฐ เช่น ในสมัยจักรพรรดิจัสติเนียนได้จัดแบ่งการปกครองออกเป็น 5 หน่วยราชการ 5 หน่วย คือ การทหาร การคลัง การยุติธรรม ตำรวจและการต่างประเทศ

จากหน่วยงานทั้ง 5 หน่วยนี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะคือ ตำรวจและทหาร เพราะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนและในการรักษาความสงบเรียบร้อย

หลังจากสมัยโรมันมาจนถึงสมัยฟิวต์ล แนวความคิดของการปกครองในสมัยโรมันเปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นความคิดที่เรียกว่า “Mans Chaff” คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนต้องจัดทำทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อภักดิ์ทำให้การบริการต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของพระมหากษัตริย์

แนวความคิดที่ได้มาจนถึงคริสตศตวรรษที่ 16 ได้มีแนวความคิดใหม่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ถูกเลือกโดยประชาชน ซึ่งแนวความคิดนี้มีผลกระทบต่อบริการสาธารณะ เพราะว่าพระมหากษัตริย์ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ทำให้พระมหากษัตริย์ตระหนักว่า จะต้อง ทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นและแก่ประชาชน จึงได้เข้ามาช่วยเหลือประชาชนในด้านเศรษฐกิจทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีมากขึ้น

แต่วิวัฒนาการของบริการสาธารณะที่ยิ่งใหญ่ที่สุด คือ เหตุการณ์ในช่วงภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส คือ ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองโดยเฉพาะในสมัยนโปเลียนได้ยกนโยบายการปกครองในสมัยโรมันมาใช้ปรับปรุงระบบกฎหมายรวมทั้งปรับปรุงบริการสาธารณะในลักษณะที่ว่ารัฐต้องจัดให้กับประชาชน โดยถือว่าข้าราชการเป็นผู้รับใช้ประชาชนทั้งหมดจะมีผลประโยชน์ร่วมกัน ผลประโยชน์ร่วมกันนี้ถือว่าเป็น “สิ่งของสาธารณะ” โดยใน ค.ศ.1790 ได้มีการปรับปรุงบริการสาธารณะมากขึ้น ได้แก่ การขนส่ง การศึกษา และการสาธารณสุข

การเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะที่สำคัญที่สุด ก็คือ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกและเกิดการขาดแคลนสิ่งอุปโภคบริโภคอย่างมาก ทำให้ รัฐเห็นความจำเป็นของการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนและการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินการของเอกชน ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนมากขึ้นตามความต้องการของประชาชนและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เช่น การให้บริการที่อยู่อาศัย การบริการสาธารณสุข (สุรพงษ์ กลิ่นประชา, 2539, หน้า 20)

2.2 การจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

พระมหากษัตริย์ไทยในสมัยสุโขทัยและสมัยกรุงศรีอยุธยาต่างทรงดูแลปกครองไพร่ฟ้าประชาชนให้อยู่เย็นเป็นสุข ป้องกันภัยจากข้าศึกศัตรูต่างชาติ ทรงทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาให้เจริญรุ่งเรืองเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชน เป็นต้น ซึ่งพระราชกรณียกิจเหล่านี้ถือว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะขององค์พระมหากษัตริย์ผู้ปกครองประเทศ สำหรับการจัดหน่วยงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นเริ่มมีในสมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยพระบรมไตรโลกนาถ พระองค์แบ่งหน่วยงานในการปกครองออกเป็น 4 หน่วย คือ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งเรียกว่า “จตุสดมภ์” แต่ละ

หน่วยงานมีหน้าที่แตกต่างกันไป หน่วยงานที่จัดว่าเป็นบริการสาธารณะคือ เวียง เพราะมีหน้าที่ในการรักษาความสงบสันติสุขของราษฎรและป้องกันประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน

จนกระทั่งถึงสมัยรัตน โกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการจัดระเบียบการปกครองขึ้นใหม่โดยแบ่งเป็น 12 กรม ซึ่งมีกรมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะอยู่หลายกรม เช่น กรมการเมืองว่าการเกี่ยวกับตำรวจ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน กรมธรรมการบังคับบัญชาเรื่องโรงเรียนและโรงพยาบาล กรมโยธาธิการมีหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้างถนน ขุดคลอง การช่างต่าง ๆ การไปรษณีย์ โทรเลข ฯลฯ และหลังจากสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปรับปรุงเป็นกระทรวง ทบวง กรม เกี่ยวกับกาจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงคมนาคม กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น และกระทรวงเหล่านี้ยังแบ่งเป็นกรมที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะและขยายต่อไปในส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล เป็นต้น (กฤษณ์เทพ ทองสิน, 2541, หน้า 11-12)

3. ประเภทของบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีรายละเอียดดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2541, หน้า 9-13)

3.1 บริการสาธารณะทางปกครอง

บริการสาธารณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ และจะต้องเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน บริการสาธารณะประเภทนี้โดยเนื้อหาแล้วเป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงไม่อาจมอบหมายให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชน โดยไม่เสียค่าตอบแทน เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การยุติธรรม การคลัง เป็นต้น

แต่เดิมนั้นการบริการสาธารณะทุกประเภทถือว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจการเหล่านี้ได้เกิดขึ้นมากมายและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไป จึงทำให้เกิดบริการสาธารณะประเภทใหม่ ๆ เกิดขึ้นมาอีก

3.2 บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเป็นบริการสาธารณะที่สนองความสะดวกสบายให้กับประชาชน ได้แก่ กิจการอันเป็นสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น การไฟฟ้า การคมนาคม การสาธารณสุข เป็นต้น กิจการเหล่านี้หากฝ่ายปกครองเห็นว่าส่วนใดเกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ หรือเป็นกิจการที่ช่วยเหลือในการครองชีพของประชาชน หรือเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รัฐจะต้องเป็นผู้จัดทำเองจะมอบหมายให้เอกชนจัดทำมิได้

ในการพิจารณาว่าบริการสาธารณะใดเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองหรือเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีข้อแตกต่างซึ่งพิจารณาได้ 3 ประการ คือ

3.2.1 วัตถุประสงค์แห่งบริการ

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีวัตถุประสงค์แห่งการบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับ เช่นเดียวกับกิจการของเอกชน

3.2.2 วิธีการปฏิบัติงานขององค์กรผู้ดำเนินการ

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐได้กำหนดขึ้นมาเพื่อให้เป็นแบบเดียวกันมีระบบบังคับบัญชา ซึ่งจะต้องนำมาใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน แต่ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่ได้กำหนดขึ้นมาเอง ซึ่งแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

3.2.3 แหล่งที่มาของเงินทุน

บริการสาธารณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียวโดยรับจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะทาง อุต

สาธารณสุขและพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ

นอกจากลักษณะที่สำคัญทั้ง สามประการที่นำมาใช้เป็นตัวแบ่งประเภทของบริการ สาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองและบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและ พาณิชยกรรมแล้ว ทำให้สามารถเห็นถึงความแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะทั้ง 2 ประเภท คือ ผู้ใช้บริการ สาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองนั้น สถานภาพของผู้ใช้บริการจะถูกกำหนดโดยกฎหรือข้อบังคับทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดองค์กร การจัดองค์กรและการปฏิบัติงาน การใช้บริการสาธารณะประเภทนี้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไข แต่ในขณะที่ความสัมพันธ์ของผู้ใช้บริการของบริการสาธา ณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมจะมีลักษณะที่เป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน

4. หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

โดยทั่วไปแล้ว กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือจัดทำโดยผู้ใด ย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ Louis Rolland แห่งสำนักความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ (L'Ecole de Bordeaux) พัฒนามาจากลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ 3 ประการซึ่งต่อมาในแวดวงนักกฎหมายมหาชนพากันเรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า “กฎหมายของบริการสาธารณะ ” หรือ “กฎหมายของ Rolland” ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้กับบริการสาธารณะทุกประเภท โดยกฎหมายของบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่องหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 350-359) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธา ณะนั้น รัฐมิได้มุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ดังนั้น ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนี้ เป็นหลักที่มาจากหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ล วันที่ 26

สิงหาคม ค.ศ.1789 หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริ การสาธารณะนี้เป็นการรับรองสิทธิขั้น พื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคกันทางกฎหมายอันหมายความว่าความเสมอภาคทางด้านสถานภาพ ของผู้ใช้บริการและความเสมอภาคระหว่างคู่สัญญา

นอกจากความเสมอภาคที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน แล้ว ยังรวมถึงความเสมอภาคที่ จะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นราคาค่าบริการหรือ การบริการ ความเสมอภาคในการสมัครเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐเมื่อมีคุณสมบัติตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองนั้นก็ย่อมมีความเสมอภาคใน การที่จะมีโอกาสเข้าทำสัญญากับฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ด้วยเหตุนี้จึงมีระเบียบของทาง ราชการว่าด้วยการประกวดราคาในการจัดหาวัสดุ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปมีโอกาสเข้าทำ สัญญากับฝ่ายปกครองอย่างเสมอภาคกัน

4.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็น สำหรับประชาชน ดังนั้น หาก บริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากหลักว่า ด้วยความต่อเนื่องของรัฐ หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนี้ถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรก ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดคดี Winkell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ.1909 ซึ่งกล่าวไว้ว่า “ความ ต่อเนื่องเป็นหัวใจของบริการสาธารณะ” จนกระทั่งในปัจจุบันหลักว่า ด้วยความต่อเนื่องของบริการ สาธารณะจึงได้กลายมาเป็นหลักการพื้นฐานของบริการสาธารณะที่มีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป

โดยหลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคล ผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง ตลอดเวลา หากมีกรณีเกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักใน การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชน องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล จะต้องเข้าดำเนินงานแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

สำหรับกรณีคู่สัญญาของฝ่ายปกครอง หลักที่ว่าบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการอยู่ เสมอข้อมมีผลบังคับอย่างเคร่งครัด ในกรณีของผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะหากกิจการที่ได้รับ สัมปทานต้องหยุดชะงักลงเพราะความผิดของผู้รับสัมปทาน ก็จะต้องถูกบังคับลงโทษตามที่ กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในสัมปทาน ส่วนเอกชนที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะมีสิทธิที่จะ

เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองแก้ไขบริการสาธารณะให้ดำเนินไปได้ตามปกติ หากบริการสาธารณะเกิดขัดข้องหรือหยุดชะงักลง

4.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง มีความหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้ มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความเสมอภาค และหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง ที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง แต่มีการกล่าวหาพิพาทหรือให้ความเห็นไว้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย

หลักนิติรัฐและหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่

หลักนิติรัฐ ซึ่งรัฐโซและ มงเตสกีเออ ได้เสนอแนวคิดไว้เป็นคนแรก ๆ และ การ์ เดอ มัลแบร์ ได้สรุปแนวความคิดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งพอสรุปได้ว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐจะกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหว ในสิทธิหน้าที่แก่ เอกชนฝ่ายเดียวโดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ กฎหมายมหาชนให้ อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนิน การเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนแต่กฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ต้องมีการควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย (ชาลส์ แสงศักดิ์ , 2553 , หน้า 64-65) โดย ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลักนิติรัฐ (Das Rechtsstaatsprinzip) ได้รับการบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นที่ยอมรับกันว่าสิทธิต่าง ๆ หรือหลักกฎหมายต่าง ๆ ทำนองเดียวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ได้แก่ หลักการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลัก

ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์เป็นสาระสำคัญของหลักเรื่องนิติรัฐในรัฐธรรมนูญ (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2544, หน้า 87) ลักษณะเฉพาะของความเป็นนิติรัฐก็คือ ในรัฐดังกล่าวการใช้อำนาจรัฐถูกผูกพัน โดยกฎหมาย ซึ่งมีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับการปกครองตามหลัก อำนาจนิยม หรือรัฐตำรวจ (Police State) ที่ไม่มีกฎหมายหรือมีกฎหมายน้อยและแม้จะมีกฎหมาย แต่กฎหมายดังกล่าวก็มักจะไม่ได้รับการยึดถือและปฏิบัติตามจากผู้ทรงอำนาจในรัฐนั้น ๆ (บุญศรี มิววงศ์อุโฆษ, 2551, หน้า 410)

ในรัฐที่มีการปกครองตามหลักนิติรัฐ มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง ทำให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเปลี่ยนแปลงจากเดิม จากที่เคยเป็นความสัมพันธ์แบบเจ้าแผ่นดินกับข้าแผ่นดิน มาเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายที่มีการกำหนดสิทธิเจ้าหน้าที่ระหว่างกันอย่างชัดเจน พลเมืองภายใต้รัฐดังกล่าวจะมีสถานภาพเป็นบุคคลและได้รับรองให้เป็นผู้ใช้สิทธิตามกฎหมาย (Subject of law) ได้ มิใช่มีฐานะเป็นเพียงผู้ถูกกระทำ ดังในอดีตที่ผ่านมา (บุญศรี มิววงศ์อุโฆษ, 2551, หน้า 410)

หน้าที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของนิติรัฐก็คือการใช้อำนาจตามอำเภอใจและการใช้อำนาจอย่างบิดเบือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2544, หน้า 114) ทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองต้องกระทำอยู่ภายใต้ความชอบด้วยกฎหมาย มิใช่การใช้อำนาจรัฐอย่างอำเภอใจโดยการใช้อำนาจรัฐตามหลักนิติรัฐจะกระทำโดยกฎหมายหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น (บุญศรี มิววงศ์อุโฆษ, 2535, หน้า 157)

“นิติรัฐ” จึงหมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะ เห็นสมควร รัฐประเภทนี้เป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัด โดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักนิติรัฐประกอบด้วย หลักการพื้นฐาน 2 ประการคือ 1. หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน 2. หลักแบ่งแยกอำนาจ (สมยศ เชื้อไทย, 2549, หน้า 159)

1. หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน

สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิมนุษยชนซึ่งคิดตัวมนุษย์แต่ละคน ซึ่งไม่มีใครสามารถพรากจากมนุษย์แต่ละคนได้ (Unalienable Right) เป็นสิทธิของมนุษย์เองมิใช่สิทธิที่รัฐมอบให้ (สมยศ เชื้อไทย, 2549, หน้า 159)

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ในอันที่จะล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพไว้อย่างคลุมเครือก็ดี ที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินเลยกว่าความ

จำเป็นแก่การดำรงไว้ ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะที่ดี ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือหลักการของนิติรัฐนั่นเอง (สมยศ เชื้อไทย, 2549, หน้า 160)

จึงมี ผู้กล่าวว่าผู้ปกครองที่แท้จริงในนิติรัฐ คือ กฎหมายที่รัฐตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การปกครองนิติรัฐจึงเป็นการปกครองที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่ ไม่ใช่คนเป็นใหญ่ (สมยศ เชื้อไทย, 2549, หน้า 110)

2. หลักแบ่งแยกอำนาจ

จอห์น ล็อก (John Locke) ชาวอังกฤษได้กล่าวไว้ในหนังสือ “Second Treatise of Civil Government” ว่าอำนาจอธิปไตยแยกออกได้เป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจเกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสนธิสัญญา และการแลกเปลี่ยนทูต แต่ผู้ที่นำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจ มาเผยแพร่ได้ดีที่สุดก็คือ มงเตสกิเออ (Montésquieu) (ชาวยุโรปศตวรรษที่ 17, 2553, หน้า 50) ที่กล่าวไว้ว่าประวัติศาสตร์แห่งการเมืองการปกครอง ของมนุษยชาติให้บทเรียนว่า บุคคลทุกคนเมื่อมีอำนาจ มีแนวโน้มที่จะก้าวเข้ามาในอำนาจ และใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ ๆ การใช้อำนาจอย่างพอเหมาะพอควรจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดองค์กรของรัฐในลักษณะที่ให้ “อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง” การแบ่งแยกอำนาจในความหมายของการจัดให้อำนาจ นิติบัญญัติอำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน โดยให้องค์กรเหล่านั้นคอยตรวจสอบ และถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) กลไกดังกล่าวเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนานิติรัฐ ด้วยเหตุนี้การแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดองค์กรของรัฐในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อให้รัฐมีอำนาจเด็ดขาดนั่นเอง (สมยศ เชื้อไทย, 2549, หน้า 161-162)

หลักนิติรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดทำอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรรัฐก่อให้เกิดหลักกฎหมายมหาชน 3 หลัก ดังต่อไปนี้ (สมยศ เชื้อไทย, 2549, หน้า 162-163)

1. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ตามหลัก นี้การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้น โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
2. หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามหลักนี้หมายความว่า กฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
3. หลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ตามหลักนี้ หมายความว่า การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายที่ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่าย

บริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้น องค์กรตุลาการไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่งคำบัญชาจากองค์กรฝ่ายบริหาร และฝ่ายองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และมีกระบวนการพิจารณาที่เปิดเผยเป็นธรรมรับฟังคู่ความและใช้เหตุผลในคำวินิจฉัยชี้ขาด

3. ความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องระหว่างหลักนิติรัฐและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย

ความคิดในเรื่องนิติรัฐและหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ความคิดในเรื่องนิติรัฐอยู่เบื้องหลังที่ผลักดันให้เกิดกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่อง ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เป็นรูปร่าง โดยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์และในสมัยที่รัฐใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ (Polizeistaat) ฝ่ายปกครองมีอิสระในการกระทำการต่าง ๆ กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายมากำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจและไม่มีข้อห้ามว่าผู้วินิจฉัยสั่งการทางปกครองใด ๆ จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ๆ จึงได้มีการพยายามหามาตรการต่าง ๆ มาควบคุมการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ ขจัดความอำเภอใจของรัฐ รวมทั้งป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการวินิจฉัยสั่งการตามภาวะวิสัยและ ชอบด้วยกฎหมาย (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2544, หน้า 113-114)

ซึ่งหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่สำคัญคือ หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ เราจะพบข้อความในข้อเขียนต่าง ๆ เช่นว่า ความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเป็นหนทางขจัดอำเภอใจของรัฐ (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2544, หน้า 115)

หลักนิติรัฐ (Das Rechtsstaatsprinzip) เองก็มีความผูกพันกับความคิดในเรื่องความยุติธรรมเช่นกัน ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐใช้คำว่าวิธีพิจารณาที่เป็นธรรม (Fair) แทนคำว่ายุติธรรม (Gerecht) หลักนิติรัฐ ประกอบด้วย หลักความไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา และหลักการรับฟังผู้ที่มีส่วนได้เสียซึ่งคำพิพากษาของศาลที่นำหลักวิธีพิจารณาดังกล่าวมาใช้มักจะไม่อ้างไกลไปถึงหลักความยุติธรรม แต่จะอ้างหลักนิติรัฐ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงหลักนิติรัฐไว้อย่างชัดเจน (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2544, หน้า 106)

ปัจจุบันนี้มีความเข้าใจร่วมกันว่า วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหมายถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลไปสู่ภายนอกไม่จะเป็นการเตรียมการในการออกนิติกรรมทางปกครองหรือการทำสัญญาทางปกครอง จึง มีข้อพิจารณาว่าถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนพิจารณาหรือเป็น เจ้าของเรื่องแล้ว ความไม่เป็นกลางดังกล่าวจะเข้าไปมีบทบาทในทุกขั้นตอนของการพิจารณา ซึ่งจะส่งผลให้ได้นิติกรรมทางปกครองอันไม่ชอบธรรมในท้ายที่สุด (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2544, หน้า 84-85)

ดังนั้น ปัจจุบันนี้สถานะความเป็นคู่ความของผู้มีส่วนได้เสีย จึงมิใช่ว่าเรี มต้นเมื่อ
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิตินกรมทางปกครอง แต่เริ่มตั้งแต่มีการริเริ่มวิธีพิจารณา หลักความ
ไม่มีส่วนได้เสียจะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเอาเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการ
ปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปโด ยถูกต้องตามข้อเท็จจริง
ปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจและลำเอียง (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2544, หน้า 86-87)

ด้วยเหตุดังกล่าว ฝ่ายปกครองภายใต้นิติรัฐที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องมีวิธีพิจารณาที่
เหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันว่า เจตจำนงของสังคมในรูปของตัวบทกฎหมายที่ผ่านสภ านิติ
บัญญัตินั้นจะต้องรับการปฏิบัติในกรณีเฉพาะราย วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในรัฐ
ประชาธิปไตยมีหน้าที่ทำเจตจำนงของสังคมในรูปตัวบทกฎหมายให้เป็นรูปธรรม และมีหน้าที่
ป้องกันมิให้เจตจำนงดังกล่าวถูกใช้ไปในทางที่ผิดหรือบิดเบือนโดยฝ่ายปกครองในกรณีเฉ าะราย
ด้วยการละเลยไม่สนใจโยคี หรือการไม่เข้าใจไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบ
ดังนั้นจึงต้องบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาทั้งหลายซึ่งเป็นมาตรการใน
การส่งเสริมให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกั บหลัก
ประชาธิปไตยซึ่งหลักความไม่มีส่วนได้เสียคือ การควบคุม โดยสาธารณชนและการพิจารณา โดย
เปิดเผยจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบเรื่อง
นั้น ๆ ไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว เพราะถ้าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก ระทำการ
เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องในทางปกครองอย่างมีอคติหรือไม่เป็น
กลางแล้วความปรากฏต่อ สาธารณชน โดยผ่านทางสื่อมวลชนแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะ
คาดหมายได้ว่าสาธารณชนต้องมีปฏิกริยาในทางลบต่อการวินิจฉัยสั่งการของตนอย่างแน่นอน
(กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2544, หน้า 139)

หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางเกิดขึ้นจากความคิดพื้นฐานที่ว่าหาก
บุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่บุคคลนั้นก็จะมีอคติความเป็นกลาง และจะไม่
อาจสั่งการโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้น ๆ ได้ หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลาง
ขององค์กรฝ่ายปกครองที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรรมการในคณะกรรมการใด ๆ ที่มี
อำนาจพิจารณาทางปกครอง พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติ ในเรื่องใด ๆ ที่
ตนมีส่วนได้เสียอยู่ตามระบบกฎหมายไทยดังที่กล่าวมานี้บัญญัติ ด้รับรองไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง มาตรา 13 ถึง 20 (บุปผา อัครพิมาน, ม.ป.ป., หน้า 14-15)

**ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการ ชัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ
ผลประโยชน์ส่วนรวม**

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมมาเป็นเวลานาน และเกิดขึ้นในทุกยุคสมัยและในทุกประเทศ โดยเป็นปัญหาที่เรื้อรังและยากที่จะแก้ไข เยียวยาหรือแม้กระทั่งป้องกันมิให้เกิดขึ้น การเกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์นี้เป็นสาเหตุหรือที่มาที่สำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันต่าง ๆ อันส่งผลกระทบร้ายแรงตามมาอีกหลายประการ โดยเป็นปัญหาที่นานาประเทศต่างให้ความสำคัญ และหาทางป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น (พงษ์พิลัย วรรณราช, 2551, หน้า 78-88)

1. ความหมายของหลักว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

ความหมายของคำว่า “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” (Conflict of Interest) มีแตกต่างกันหลากหลายนิยาม แต่แม้ว่าจะแตกต่างกันไปบ้างแต่ก็เป็นเฉพาะในส่วนของการละเอียดส่วนสาระสำคัญนั้นตรงกัน ได้แก่

1. การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) เป็นสถานการณ์ที่บุคคลในฐานะพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์แก่ตนเอง กลุ่มหรือพวกพ้อง ซึ่งเป็นการละเมิดทางจริยธรรม และส่งผลกระทบหรือความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ คำอื่นที่มีความหมายใกล้เคียงกัน ได้แก่ การมีผลประโยชน์ทับซ้อน ความขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ รวมถึงคอร์รัปชันเชิงนโยบายและคอร์รัปชัน สีเทาด้วย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน , 2549, หน้า 359)

2. การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) หมายถึง สถานการณ์หรือการกระทำที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง พนักงานบริษัท หรือผู้บริหารมีผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากจนมีผลต่อการตัดสินใจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ ที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่และส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตนอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งการกระทำนั้นอาจจะเกิดขึ้นอย่างรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนาและไม่เจตนา ซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลาย จนกลายเป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันทั่วไปโดยไม่เห็นว่าเป็นความผิด ส่งผลให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจที่เที่ยงธรรม เนื่องจากยึดผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นหลัก (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547, หน้า 4)

3. ความหมายของคำว่า “Conflict of Interest” ตามพจนานุกรมของ Longman Dictionary of Contemporary (Third Edition) อธิบายว่าหมายถึง การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่ง

เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจ มีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือ การได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้น ส่วน Macmilan English Dictionary for Advanced Learners ได้ให้ความหมายของ Conflict of Interest ไว้ 2 ความหมาย คือ 1) สถานการณ์ซึ่งบุคคลขาด การตัดสินใจอันเที่ยงธรรมเนื่องจากการมีหรือได้รับผลประโยชน์ หรือ 2) สถานการณ์ซึ่งมีบางสิ่งส่งผลดีต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เป็นผลเสียต่อผู้อื่น

ส่วนความหมายตามพจนานุกรมแหล่งอื่น ๆ ครอบคลุมความหมายที่เสริมกัน ได้แก่

- ความไม่สอดคล้องกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ (Dictionary of Politics : Selected American and Foreign Political And Legal Terms, Seventh Edition)
- สถานการณ์ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนบุคคลอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อิทธิพลทางการเมือง (The Random House Dictionary of English Language, Random House)
- การเป็นปฏิปักษ์อันมีอาจลงรอยกันได้ ระหว่างหน้าที่กับผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แห่งความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ (Mellinkoff's Dictionary of American Legal Usage, West Publishing)

4. แคทซ์ และคาน (Katz & Kahn) กล่าวว่า การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง “สถานการณ์ซึ่งบุคคลที่เป็นข้าราชการพนักงาน หรือ ผู้ปฏิบัติในฐานะวิชาชีพในหน่วยงานราชการ ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่เป็นประโยชน์ ต่อตนเอง” ส่วนไมเคิล แม็ค โดแนลด์ (Michael McDonald) ให้นิยามความหมาย คำว่า “Conflict of Interest” ไปในทิศทางเดียวกัน แต่ย้ำว่า ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม นั้นหมายถึง สถานการณ์ที่บุคคล เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ ลูกจ้าง หรือวิชาชีพหนึ่งใด มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากจนถึงขั้นกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา

ส่วนอีกคำหนึ่งที่มีจะมีการใช้แทนกันอยู่เสมอ จนบางครั้งเข้าใจว่าเป็นเรื่องเดียวกันคือ คำว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ผลประโยชน์ทับซ้อนสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์สาธารณะ และองค์กรเอกชนที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่มีการบริหารในรูปแบบของบริษัทมหาชน ซึ่งแม้ว่าผลประโยชน์ของบริษัทมหาชนนี้เป็นผลประโยชน์ที่ประชาชนทั่วไปที่เข้าถือหุ้นมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการ แต่การดูแลผลประโยชน์จะขึ้นอยู่กับกลุ่มคนเพียงส่วนน้อยที่มีอำนาจบริหารจัดการในรูปของคณะกรรมการบริหาร ดังนั้น ผู้บริหารองค์กร

เอกชนจึงมีโอกาสสร้างผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ขององค์กรได้ (พิบูลย์ เจริญอนุกุลกิจ, 2547, หน้า 3) การเรียกว่า “ผลประโยชน์ขัดกัน” มีนัยต่างไปจากการเรียกว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” เพราะเหตุว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นกรณีบุคคลใดมีผลประโยชน์หลายอย่างทับซ้อนกันอยู่โดยผลประโยชน์หลายอย่างนั้นอาจไม่ได้ขัดแย้งกัน และผลของหลักผลประโยชน์ทับซ้อนก็ต่างไปจากหลักผลประโยชน์ขัดกัน กล่าวคือ เมื่อมีผลประโยชน์หลายอย่างทับซ้อนกันโดยไม่ได้ขัดแย้งกันบุคคลผู้มีผลประโยชน์ทับซ้อนจึงอาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือตัดสินใจได้ในเรื่องหรือผลประโยชน์นั้นได้ แต่จะต้องให้เหตุผลที่สมควรทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจและเป็นที่ยอมรับได้เช่น การให้เหตุผลว่าเป็นบุคคลที่ซื่อสัตย์สุจริตไม่มีประวัติ ค่างพร้อย ไม่ได้เป็นผู้ตัดสินใจคนเดียวแต่ยังมีผู้ทรงคุณวุฒิอื่นร่วมพิจารณาด้วย มีการตรวจสอบโครงการอย่างละเอียดรอบคอบจึงเชื่อถือได้ เป็นต้น (สมบัติ พุทธิพงษ์ภัก, 2549, หน้า 121)

การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflicts of Interest) กับการคอร์รัปชัน (Corruption) จะสามารถทำให้เข้าใจความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้ดียิ่งขึ้น โดยประชาชนส่วนใหญ่สามารถยกตัวอย่างของการกระทำที่เป็นการคอร์รัปชันได้ แต่มีจำนวนน้อยที่สามารถอธิบายเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมได้ สำหรับความสัมพันธ์ของทั้งสองเรื่องนั้น อาจกล่าวได้ว่า ทุกกรณีของการคอร์รัปชันจะเกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเสมอ แต่ในทางกลับกันไม่สามารถกล่าวได้ว่าการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมจะเป็นการคอร์รัปชันในทุกกรณี โดยการคอร์รัปชันจะเป็นผลสุดท้ายของระดับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมโดยตัวของมันเองจึงไม่ใช่การคอร์รัปชัน หากแต่เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของการกระทำที่ไม่สมควรต่อตำแหน่งหน้าที่หรือการคอร์รัปชัน (เฉลิมพล นาคสุวรรณ, 2547, หน้า 9)

2. ที่มาของหลักว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

ข้อความคิดในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ นี้ ปรากฏให้เห็นเป็นหลักทั่วไปในเรื่องของการเป็นตัวแทน (The Agent) เนื่องจากการทำหน้าที่ตัวแทนนั้นต้องคำนึงถึงคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคลที่จะกระทำหน้าที่แทนบุคคลอื่น ซึ่งหน้าที่สำคัญของตัวแทน คือ การที่จะไม่ทำตนให้ตกอยู่ในฐานะที่มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลขัดกับหน้าที่ที่ตนต้องทำแทน โดยหากเกิดสถานการณ์

ดังกล่าวขึ้นยอมถือว่าตัวแทนตกอยู่ในฐานะเป็นผู้ไร้ความสามารถ (Disability) ในการกระทำการใด ๆ ในสิ่งที่เขายินยอมให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์เกิดขึ้น โดยหากตัวแทนได้ดำเนินการนั้นไปในนามของตัวการแล้ว และทำให้เขาได้รับผล ประโยชน์ส่วนบุคคลจากการเป็นตัวแทน ย่อมทำให้การกระทำนั้นของตัวแทนนั้นเป็นอันเสียไป และอาจถูกเพิกถอนได้ (Simon Goulding, 1996, p. 235) นอกจากนี้ตัวแทนยังต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ในการทำการต่าง ๆ ตามที่ตนได้รับมอบหมายด้วย ซึ่งผู้พิพากษา Cardozo ได้เขียนในคำพิพากษาคดี Meinhard V. Salmon (1928) สรุปได้ว่า ผู้ได้รับมอบหมายความเชื่อถือและไว้วางใจจากบุคคลอื่น นอกจากต้องยึดมั่นต่อหลักศีลธรรมด้วยความซื่อสัตย์แล้ว จะต้องคำนึงถึงรายละเอียดและความลึกซึ้งของความประพฤติแห่งความซื่อสัตย์ กล่าวคือ มาตรฐานแห่งความประพฤติดี วย (Standard of Behaviour) ด้วย (Robert Braucher, 1964, p. 3)

เมื่อได้นำมาปรับใช้กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐแล้ว จึงเห็นได้ว่าตำแหน่งหน้าที่สาธารณะเป็นสิ่งที่กฎหมายก่อตั้งขึ้น และจำเป็นต้องอาศัยบุคคลธรรมดาเข้ามาอยู่ในตำแหน่งเพื่อทำภารกิจในตำแหน่งหน้าที่นั้น โดยในทางกฎหมายมหาชนมีประโยชน์ของบุคคลที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอยู่ 3 ฝ่าย ฝ่ายแรก คือ ประโยชน์ของรัฐ ฝ่ายที่สอง คือ ประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจแทนรัฐ และฝ่ายที่สาม คือ ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนในฐานะปัจเจกชนที่เข้ามา มีความสัมพันธ์กับรัฐ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน (เฉลิมพล นาคสุวรรณ, 2547, หน้า 18) ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายที่จะป้องกันการทุจริตและบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐ (Abuse of Power) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพราะการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมก่อความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวม และไม่ถือว่าเป็นการกระทำแทนรัฐ

ปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนี้เกิดขึ้นเมื่อมีองค์ประกอบครบ 3 ประการด้วยกัน คือ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549, หน้า 306)

ประการแรก ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนั้นมีผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private or Personinterest) ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะ เป็นของตนเองหรือของผู้อื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด

ประการที่สอง ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนั้นมีหน้าที่และความรับผิดชอบทางตำแหน่งราชการหรือตำแหน่งสาธารณะ (Public or Official duty and Responsibility) ซึ่งโดยหลักแล้วผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะย่อมมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน

โดยต้องมีความเป็นกลางและยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ประการที่สาม ต้องมีสถานการณ์ที่เข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นกลาง (Interfering with objective judgment) คือ สภาพความขัดแย้งดังกล่าวได้เข้ามาบีบคั้นหรือแทรกแซงการใช้ดุลพินิจ ที่เป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่ง จนทำให้การตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่ของตนนั้นเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพ หรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ด้วยเหตุนี้ แนวทางที่ดีที่สุดในการป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวก็คือ การป้องกันมิให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมขึ้น รวมถึงการจัดการกับการขัดกันดังกล่าวหากได้เกิดขึ้นแล้วด้วย (เฉลิมพล นาคสุวรรณ, 2547, หน้า 8) ทั้งนี้ เนื่องจากการสร้างสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดีจะช่วยส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคงคุณธรรมได้ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะอยู่นั่นเอง

3. วัตถุประสงค์ของหลักว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

การดำเนินการของรัฐที่ได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายนั้นจะต้องเป็นไปอย่างอิสระและไม่ลำเอียง นโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ ต้องเป็นไปอย่างเหมาะสม การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่ถูกใช้เพื่อกำไรหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล และสาธารณชนต้องมีความมั่นใจในความซื่อสัตย์ของรัฐบาลของตน แต่จุดมุ่งหมายดังที่กล่าวมานี้ย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากมีการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องป้องกันมิให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์เช่นนั้น และก่อตั้งมาตรฐานทางจริยธรรมที่เหมาะสมเพื่อใช้สำหรับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยวัตถุประสงค์ที่สำคัญของหลักว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม มีดังนี้ (เฉลิมพล นาคสุวรรณ, 2547, หน้า 20)

3.1 เพื่อให้การให้บริการสาธารณะของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม
ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะย่อม ต้องได้รับความเชื่อถือสาธารณะ (Public Officer is a Public Trust) กล่าวคือ ประชาชนทั่วไปต้องมีความเชื่อถือและให้ความไว้วางใจว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง หากปรากฏภายหลังว่าในระหว่างที่มีการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้นได้เกิดสถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดขึ้น ย่อมส่งผลต่อความเชื่อถือและไว้วางใจที่

ประชาชนมิให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเมื่อเกิดสถานการณ์การขัดกันของผลประโยชน์แล้ว ย่อมมีแนวโน้มว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นจะคำนึง ถึงผลประโยชน์ส่วนบุคคลก่อนผลประโยชน์ส่วนรวม แม้ว่าในกรณีดังกล่าวนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม แต่ก็ย่อมก่อให้เกิดความคลางแคลงใจต่อบุคคลทั่วไป การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงความบริสุทธิ์ใจในเรื่องความซื่อสัตย์ต่อตำแหน่งหน้าที่ของตน เช่น การให้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินก่อนเข้ารับตำแหน่งหรือการแจ้งให้ทราบว่าตนมีส่วนได้เสียในเรื่องใดที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เป็นความพยายามที่จะทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความมั่นใจและเชื่อถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องต่าง ๆ นั้นจะได้ กระทำโดยมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ปราศจากอิทธิพลของผลประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งจะมีผลกระทบต่อภารกิจสังการที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องกระทำตามอำนาจหน้าที่

3.2 ป้องกันผลเสียหายที่เกิดจากสถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม

การมีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นข้อเรียกร้องที่สำคัญในทุกประเทศ เพราะเมื่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐได้ดำเนินการโดยบุคคลซึ่งมีความเป็นธรรม ไม่มีอคติหรือส่วนได้เสียเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ความเชื่อมั่นและการยอมรับในการตัดสินใจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก็จะมีมากขึ้น ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้เคยกล่าวไว้ในคดี *United States v. Mississippi Valley Generating Co.* ว่าประชาธิปไตยจะมีประสิทธิภาพต่อเมื่อประชาชนมีความศรัทธาในตัวผู้ปกครองและความศรัทธานั้นจะถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิงเมื่อเจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้ได้รับการแต่งตั้งจากพวกเขาทำงานในกิจกรรมซึ่งปลุกความสงสัยในความประพฤติที่ไม่สมควรและการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การที่รัฐใดมีภาพลักษณ์ที่ดีโดยแสดงให้เห็นถึงการดำเนินการโดยซื่อสัตย์และปราศจากการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญในสังคมปัจจุบัน เนื่องจากเป็นการสร้างความเชื่อมั่นทั้งต่อประชาชนภายในประเทศและในต่างประเทศในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐนั้น ทำให้เห็นว่ารัฐนั้นมีประสิทธิภาพในการบริหารงานและมีการจัดการบุคลากรที่ดี อีกทั้งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงแล้ว ย่อมมีผลให้การดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ของรัฐนั้นสำเร็จลุล่วงด้วยดี มีคุณภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี แต่ในทางตรงกันข้าม หากรัฐใดมีภาพลักษณ์ที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่

ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายตามมาทั้งในทางตรง และทางอ้อม โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง ซึ่งการกระทำของพวกเขา มักอยู่ในสายตาของประชาชน การปฏิเสธว่าตนไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์ใด ๆ ในกรณีที่มี สถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นย่อมเป็นไปได้ยาก และอาจไม่เพียงพอที่จะขจัดข้อสงสัยของประชาชนในเรื่องดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้อง มีการกำหนดกฎเกณฑ์ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามสมควร เพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่เหมาะสมอันจะส่งผลให้เกิดความเสียหายทั้งแก่รัฐและประชาชน

3.3 ลดแรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์อื่นไม่ถูกต้อง

การป้องกันมิให้เกิดสถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ ผลประโยชน์ส่วนรวมนี้นี้ เป็นมาตรการที่นำมาใช้เพื่อลดขนาดของอิทธิพลหรือแรงจูงใจ หรือสิ่งล่อใจอันเกิดจากผลประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งเป็นผลประโยชน์รอง (Secondary Interests) มิให้เข้ามามีส่วนสัมพันธ์หรือส่งผลต่อคุณธรรมการใช้ดุลพินิจวิจารณ์งานอันมุ่งต่อผลประโยชน์หลัก (Primary Interests) หรือประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักว่าด้วยการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์นี้ เป็นการควบคุมการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีอำนาจมาก ต้องเผชิญกับสิ่งล่อใจมากมายและ หลากหลาย สิ่งล่อใจต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีอิทธิพลจูงใจเหนือกว่าแรงจูงใจในการทำงานใน หน้าที่ให้กับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ (Kenneth F. Warren, 1988, pp. 228-235) หลักว่าด้วยการ ขัดกันแห่งผลประโยชน์จึงเป็นมาตรการในการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐจากการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว เพราะหากป้องกันมิให้มีการขัดกัน แห่งผลประโยชน์เกิดขึ้นแล้วโอกาสที่เจ้าหน้าที่จะกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของตนเอง ย่อม เกิดขึ้นน้อยลงตามลำดับ ซึ่งนอกจากรัฐจะไม่ได้ได้รับความเสียหายแล้ว ประชาชนยังได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเต็มที่

ดังนั้น หลักว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์จึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อควบคุม และลดความเสี่ยงของอิทธิพล หรือแรงจูงใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจของผู้ พิจารณาซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้การ ตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจของเรื่องต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่นั้นมีความเป็นอิสระและเป็นธรรมมากที่สุด แม้ว่าในศตวรรษนี้จะเป็นการยากยิ่งที่จะแบ่งแยกผลประโยชน์ส่วนบุคคลออกจาก ผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างเด็ดขาดได้ เพราะว่าผลประโยชน์เหล่านี้มีความเหลื่อมล้ำกันและไม่อาจ แยกจากกัน ได้ก็ตาม (Corpoer, 1990, pp. 107-118)

3.4 ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค

จุดมุ่งหมายของการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ ณะนั้นอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ดังนั้น หากปล่อยให้สถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดขึ้น ย่อมส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐกลายเป็นตลาดซึ่งมีวิถีทางเศรษฐกิจ ความคิดในเรื่องความเสมอภาคภายใต้กฎหมายก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นภายใต้สภาวะการณดังกล่าว หลักการเข้าถึงบริการสาธารณะที่เสมอภาคนี้ได้พยายามที่จะรักษาหรือให้รัฐคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะมากกว่าการยินยอมให้ประโยชน์สาธารณะถูกเข้ายึดได้โดยเอกชนบางคนบางกลุ่มซึ่งมีเงิน ภายใต้ความคิดนี้จึงมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ปกป้องประชาชนจากการที่จะต้องจ่ายเงินเป็นพิเศษเพื่อซื้อบริการจากรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนอยู่แล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการเข้าถึงบริการสาธารณะโดยเสมอภาค และการปฏิบัติอย่างเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย

นอกจากนี้ หากยินยอมให้มีการใช้เงินหรือประโยชน์ตอบแทนเพื่อแลกกับการได้รับบริการจากรัฐเป็นพิเศษ ย่อมทำให้มีการเลือกปฏิบัติและสร้างความขัดแย้งขึ้นในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์ตอบแทนกำหนดนโยบายสาธารณะในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลตามที่ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องการ โดยผลประโยชน์ที่ถูกเบียดบังไปอาจจะจัดสรรกลับมาสู่ผู้ใช้อำนาจรัฐตามกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ ทำให้ประโยชน์ที่ควรจะเป็นของประชาชนทั่วไปตกไปอยู่กับบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น มิได้มีการกระจายไปสู่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะสร้างความเสียหาย แก่รัฐในประเด็นที่ผลประโยชน์สาธารณะมีอาจจะจัดสรรไปสู่กลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ชอบด้วยเหตุผลและความเป็นธรรมในการรับประโยชน์ดังกล่าว

4. รูปแบบของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

การขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม มีได้ หลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่เฉพาะในรูปแบบของตัวเงิน หรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินด้วย ซึ่ง John Langford และ Kenneth Kernaghan ได้จำแนกรูปแบบของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ออกเป็น 7 รูปแบบ (สุวรรณาคุลยวสินพงษ์ และคณะ, 2546, หน้า 2-3) คือ

(1) การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (Accepting Benefits) เช่น การรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจ บริษัทขายยาหรืออุปกรณ์การแพทย์สนับสนุนค่าเดินทางให้ผู้บริหารแลเจ้าหน้าที่ไปประชุม

เรื่องอาหารและยาที่ต่างประเทศ หรือ หน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงานหรือแม่กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้างแล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถมหรือประโยชน์อื่นตอบแทน เป็นต้น

(2) การทำธุรกิจกับตนเอง (Self-Dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด ตัวอย่างเช่น การใช้ตำแหน่งที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเองหรือจ้างบริษัทของตนเองเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดินตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน สถานการณ์เช่นนี้ เกิดบทบาทที่ขัดแย้ง เช่น เป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

(3) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post-Employment) หมายถึงการที่บุคคลลาออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอาหารและยา ลาออกจากงานราชการและไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา หรือผู้บริหารกระทรวงคมนาคมหลังเกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของบริษัทธุรกิจสื่อสาร

(4) การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting) ในรูปแบบนี้มีได้หลากหลายลักษณะ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์การสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการโดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้นำจ้างจะไม่มีปัญหาขัดข้องในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ ที่ปรึกษาสังกัดอยู่ หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากร ก็รับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

(5) การรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรับรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่ามีการตัดถนนผ่านบริเวณใด ก็จะเข้าไปซื้อที่ดินนั้น ในนามของภรรยา หรือทราบว่าจะมีการซื้อขายที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็จะเข้าไปซื้อที่ดินนั้นเพื่อเก็งกำไรและขายรัฐในราคาสูงขึ้น

(6) การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ธุรกิจส่วนตัว (Using Your Employer's Property for Private Advantage) เช่นการนำเครื่องใช้ไฟฟ้าสำนักงานต่าง ๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ราชการไปใช้ในงานส่วนตัว

(7) การนำโครงการสาธารณะลงเงินเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork-Barreling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อหาเสียง

ส่วนสารานุกรม Wikipedia 12 ได้จำแนกรูปแบบของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ที่พบมากที่สุดว่ามีอย่างน้อย 4 รูปแบบ (วิทยากร เชียงกูล, 2549, หน้า 2-3) คือ

(1) การที่ผู้มีตำแหน่งหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของสาธารณะ แสวงหาผลประโยชน์ให้ตัวเอง เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ ออกกฎหมาย หรือมาตรการที่ให้ประโยชน์กับธุรกิจเอกชนที่ตน หรือพรรคพวกถือหุ้นอยู่

(2) การทำงานสองตำแหน่ง ที่ซึ่งประโยชน์ของงานขัดแย้งกัน เช่น เป็น เจ้าหน้าที่รัฐ ฝ่ายควบคุมหรือฝ่ายพิจารณาให้ประโยชน์กับธุรกิจเอกชนได้ ในขณะที่เดียวกันก็ได้ไปดำรงตำแหน่งในบอร์ดที่ปรึกษา หรือบอร์ดนโยบายรัฐวิสาหกิจ หรือธุรกิจเอกชนที่มีโอกาสหาประโยชน์จากหน่วยงานรัฐ ที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งอยู่

(3) การที่มีเจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้บริหารองค์การเอื้อประโยชน์ให้กับคู่ สมรส ลูก หรือญาติอื่นด้วยการเลือกจ้างญาติ พรรคพวกตน หรือให้สัมปทาน ให้งานกับญาติพรรคพวกตน

(4) การที่เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้บริหารองค์การได้รับของขวัญที่มีมูลค่าสูง (ไม่ว่าสิ่งของหรือบริการ) จากบริษัทที่ทำธุรกิจกับหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ

5. แนวความคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อต่าง ๆ นานับประการ จากความพยายามเพื่อหาทางป้องกันปัญหาดังกล่าวจึงเกิดมาตรการในการควบคุมต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมดังต่อไปนี้

5.1 ในต่างประเทศ

แนวความคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมในต่างประเทศ สะท้อนจากหลักการและมาตรการดังนี้

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีหลักกฎหมายที่ใกล้เคียงกับหลักการ ขัดกันระหว่างประโยชน์บุคคลและประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of interest) อยู่หลักหนึ่ง คือ หลัก “Inkompatibilitätsprinzip” (Incompatible Principle) หรือ “หลักการขัดกันของหน้าที่ ” ซึ่งถือเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญที่ มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย (Separation of Powers) ที่ถือว่าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการต้องแยกใช้โดยสถาบันที่ต่างจากกันโดยมีการถ่วงดุลกันและกัน ซึ่งหลักดังกล่าวนอกจากจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันแล้ว ยังนำมาใช้กับตัวบุคคลด้วย กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลในขณะเดียวกัน หรือ “การสวมหมวกหลาย

ใบ” ของบุคคลในขณะเดียวกัน ซึ่งหน้าที่นั้นเป็นหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจอธิปไตยต่างกัน ย่อมเป็นการไม่สอดคล้องต้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติและขณะเดียวกันก็ เป็นข้าราชการซึ่งใช้อำนาจบริหารหรือเป็นผู้พิพากษา ซึ่งใช้อำนาจตุลาการย่อมกระทำไม่ได้ (คณิต ฅ นคร , 2550 ก, หน้า 31-32) โดยหลักการขัดกันแห่งหน้าที่ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนั้นคือ การห้ามบุคคลดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งที่อยู่ในอำนาจอธิปไตยที่ต่างกันดังจะเห็นได้ในกรณี หากส มาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งคณะรัฐมนตรีแล้วก็จะต้องลาออกจากสมาชิกรัฐสภา โดยหลักการขัดกันแห่งหน้าที่นั้นไม่ใช่เป็นเพียงปัญหาทางจริยธรรม แต่เป็นปัญหาในทางหลักกฎหมายที่ไม่อาจฝ่าฝืนได้(คณิต ฅ นคร, 2550 ข, หน้า 32,34)

ประเทศสาธารณรัฐฟินแลนด์ มีมาตรการหลายรูปแบบที่นำมาบังคับใช้เพื่อ ป้องกันปัญหาการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐและนักการเมือง ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีของฟินแลนด์ต้องไม่ดำรงตำแหน่งข้าราชการในสังกัดใด ๆ หรือตำแหน่งอื่นที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างไม่เต็มที่ หรือ แม้กระทั่งเพียงบันทึกความเข้าใจหรือในตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ข้าราชการระดับอาวุโสจำเป็นต้องประกาศข้อตกลง (Commitment) ในการปฏิบัติหน้าที่ และถูกจำกัดในการประกอบอาชีพเสริมอื่น ๆ อีกมาตรการหนึ่งที่สำคัญ ได้แก่ การบังคับใช้เกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมืองในการจัดหาเงิน เพื่อสนับสนุนการเลือกตั้ง (The Act on Political Pertaining to Electoral Fundig) ซึ่งรัฐบาลฟินแลนด์นับเป็นหนึ่งในประเทศแรก ๆ ของโลกที่มีการจัดสรรงบประมาณให้กับนักการเมืองทุกพรรคเพื่อใช้จ่ายในกิจกรรมการเลือกตั้งตั้งแต่ ค.ศ.1967 โดยแต่ละพรรคการเมืองต้องเปิดเผยข้อมูลบัญชีการใช้จ่ายต่อสาธารณชนและเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรมพร้อมทั้งระบุเงินเพิ่มเติมอื่น ๆ ที่ได้รับจากภาคเอกชนให้ชัดเจนมาตรการนี้ถือเป็นการช่วยลดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์และภาวะทางการเงินของพรรคการเมืองที่อาจเป็นสาเหตุของใจสำคัญให้มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นในภายหลัง ส่วนในระดับของข้าราชการนั้น ประมวลจริยธรรมของข้าราชการ (Civil Servant’s Ethics) ได้ระบุไว้ว่าข้าราชการต้องไม่มีส่วนร่วมในองค์กรใดที่อาจเกิดความขัดแย้งกับการทำหน้าที่ของตนเอง กล่าวคือ ข้าราชการต้องไม่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองไปทำการใดอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่น ที่มีผลประโยชน์ขัดกันกับหน่วยงานของตนเอง (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และคณะ, 2551, หน้า 4-60, 61)

5.1 ในประเทศไทย

ในประเทศไทย แนวความคิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ นั้น เห็นได้ดังต่อไปนี้

แนวความคิดที่สะท้อนจากประมวลกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญานั้น นำมาใช้กับข้าราชการทั้งหลาย เนื่องจาก “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญานั้นหมายถึง บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย กล่าวคือ ในการแต่งตั้งนั้นมีกฎหมายระบุถึงวิธีการแต่งตั้งไว้ และได้มีการแต่งตั้งถูกต้องตามกฎหมายที่ระบุไว้นั้น (คำพิพากษา ฎีกาที่ 1787/2524 น.1319) ดังนั้น บรรดาข้าราชการตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตาม พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ฯลฯ และหมายรวมถึงบรรดาข้าราชการเมือง และกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด กำหนดให้บุคคลใด เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา บุคคลนั้นก็เจ้าพนักงาน ด้วย (เกียรติขจร วัจนะ - สวัสดิ์, 2550, หน้า 53-54)

มาตรา 152 บัญญัติว่า ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนี้ ต้องระวางโทษ ... ผู้ซึ่งจะมีความผิดตามมาตรานี้จะต้องเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการหรือดูแล กิจการใดเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น โดยกรณีตามมาตรานี้ไม่ต้อง “ทุจริต” และไม่ต้อง “เสียหาย” เพียงแต่เข้ามี “ส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น” เนื่องด้วยกิจการนั้น ก็เป็นความผิดแล้ว (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2550, หน้า 172-173)

โดยกฎหมายอาญามาตรานี้ มีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้เจ้าพนักงานเข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ กับกิจการที่ตนมีหน้าที่จัดการดูแล เพราะเจ้าพนักงานอาจดำเนินการเข้าข้างตนเองได้ (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2550, หน้า 173)

ถึงแม้จะถือเป็นความผิดตามมาตรานี้ ก็ต่อเมื่อผู้กระทำจะต้องมีเจตนาพิเศษกล่าวคือ “เพื่อประโยชน์สำหรับตัวเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยด้วยกิจการนั้น” เมื่อพิจารณาถึง การเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในรัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือ ที่ตนมีหน้าที่ กำกับดูแล กำหนดนโยบาย หรือให้คำแนะนำให้โทษ แม้จะถือว่าเป็นการเข้าไปดำรงตำแหน่งในฐานะตัวแทนของรัฐซึ่งไม่ถือว่ามีเจตนาพิเศษตามมาตรานี้แต่เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว เห็นว่าการเข้าไปดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ มาตรานี้

แนวความคิดที่ สะท้อนจากข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมสำหรับข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 กำหนดให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้นโดยจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย โดยในส่วน ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ได้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมขึ้นเพื่อให้ การปฏิบัติหน้าที่นั้น อยู่ภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรมตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ.2551 และประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2551 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) ข้าราชการการเมืองมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย รักษาประโยชน์ส่วนรวม ยึดหลักธรรมาภิบาล โดยจะต้องยึดถือประโยชน์ของ ประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

2) ข้าราชการการเมืองต้องปฏิบัติตนอยู่ในกรอบจริยธรรม คุณธรรมและศีลธรรมทั้งโดยส่วนตัวและโดยหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ทั้งต้องวางตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน

3) ข้าราชการการเมืองต้องมีอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อประเทศชาติ และต้องถือเอาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด

4) ข้าราชการการเมืองต้องรับใช้ประชาชนอย่างเต็มความสามารถด้วยความรับผิดชอบซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและปราศจากอคติ

5) ข้าราชการการเมืองต้องไม่ใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็น ข้าราชการการเมืองไปแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็ประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม

6) ข้าราชการการเมืองต้องไม่ยินยอมให้คู่สมรส ญาติสนิท บุคคลในครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิดก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือของผู้อื่น และต้องไม่ยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนโดยมิชอบ

7) ข้าราชการการเมืองต้องปฏิบัติต่อองค์กรธุรกิจที่ติดต่อทำธุรกิจกับหน่วยงานของรัฐตามระเบียบและขั้นตอนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

- ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เนื่องจาก ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่งมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้ราชการแผ่นดินในส่วนที่ตนรับผิดชอบเกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม ดังนั้น การใช้อำนาจเพื่อให้หน้าที่ที่ตนรับผิดชอบคล่องตัวข้าราชการพลเรือนทั้งปวงจึงต้องมีคุณธรรม บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่งจึงมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมและประเทศชาติ มีความเป็นกลางทางการเมือง อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล โดยจะต้องยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 9 ประการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในส่วนที่สำคัญที่เกี่ยวข้องเช่น การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนซึ่งใช้บังคับ เป็นมาตรฐานกลาง มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรมและยื่นหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

ต้องรายงานการดำรงตำแหน่งทั้งที่ได้รับคำตอบแทนและไม่ได้รับคำตอบแทนในนิติบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐ และกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ ต่อหัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการจริยธรรม ในกรณีที่การดำรงตำแหน่งนั้น ๆ อาจขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่หรืออาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่เสียหาย

2) ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

ละเว้นจากการกระทำที่ล่วงล้ำที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อตำแหน่งหน้าที่ของตน หรือของข้าราชการอื่น ไม่กล่าวร้ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอื่นโดยมิชอบ

3) ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบในหน่วยงานโดยตรงหรือหน้าที่อื่นในราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐ ข้าราชการต้องยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของทางราชการ หรือประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนกลุ่ม อันจำเป็นต้องวินิจฉัยหรือชี้ขาด ต้องยึดประโยชน์ของทางราชการ และประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

4) ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

ไม่เสนอหรืออนุมัติโครงการ การดำเนินการ หรือการทำนิติกรรมหรือสัญญา ซึ่งตนเองหรือบุคคลอื่นจะได้ประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือประมวลจริยธรรมนี้

5) ข้าราชการต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

เมื่อได้รับคำร้อง หรือคำแนะนำจากผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือหน่วยงานอื่น ว่ากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการของตน สร้างภาระเกินสมควรแก่ประชาชน หรือสร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้น ต้องดำเนินการทบทวนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับดังกล่าวโดยเร็ว

การที่กฎหมายกำหนดให้มีข้อบังคับว่าด้วยคุณธรรม จริยธรรมสำหรับข้าราชการนี้ สามารถช่วยควบคุมป้องกันมิให้เกิดผลประโยชน์ขัดกัน และทุจริตได้ทางใดทางหนึ่ง บทว่าด้วยการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐนี้จะเป็นตัวช่วยเสริมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีความเข้มงวดมากขึ้น การฝ่าฝืนจริยธรรมตามความในหมวด 2 ของประมวลจริยธรรมนี้เป็นความผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ.2537 แล้วแต่กรณี