

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐวิสาหกิจถือกำเนิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยประสบปัญหาขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคเนื่องจากขณะนั้นผู้นำรัฐบาลประกาศนโยบายชาตินิยม ทำให้ชาวต่างชาติไม่ได้เข้ามามีบทบาทในธุรกิจของประเทศไทย ประกอบกับประเทศไทยขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคจำนวนมาก รัฐบาลจึงดำเนินการผลิตสินค้าอุปโภคและจำหน่ายสินค้าเหล่านั้นให้แก่ประชาชนเอง เช่น เสบियงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม น้ำตาลทราย เป็นต้น รัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ เพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นภาคการเงิน ประกันภัย การเดินเรือ หรือพาณิชย์กรรม เพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ให้เจริญก้าวหน้า มีการตั้งกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศทั้งด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอ รวมทั้งกิจการที่เป็นบริการประชาชนที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถ ต่อมาเมื่อการตราพระราชบัญญัติองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ มีผลทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาหลายแห่งซึ่งมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์กรการขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์กรเบตเตอร์ องค์กรแก้ว องค์กรกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น<sup>1</sup>

ภายหลังสงครามโลกสิ้นสุดลง รัฐบาลได้กรรมสิทธิ์จากการเป็นเจ้าของกิจการจำนวนมาก<sup>2</sup> รัฐบาลจึงออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นอีกหลายแห่ง ประเทศไทยจึงมีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นอีกจำนวนมากเพื่อสนับสนุนการเติบโตของภาคเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนตลอดจนเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายที่สำคัญ และเป็นแหล่งรายได้หนึ่งในการพัฒนา

<sup>1</sup> รวีพรรณ สาลีผล. (2555). *ประวัติศาสตร์ของเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ 2475*. สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 37.

<sup>2</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2526). *ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ.2475-2503)*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม. หน้า 12.

ประเทศของรัฐบาล สาเหตุหลักที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินการเพราะเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนพร้อมกับทำให้ประชาชนทุกระดับชั้นสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการเหล่านั้นได้โดยไม่มี ความเหลื่อมล้ำทางสังคมมาเป็นตัวขวางกั้น บริการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีความเกี่ยวข้องและผูกพันกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนไทยทุกคน โดยเฉพาะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น รถโดยสารประจำทาง ไฟฟ้า ประปา ไปรษณีย์ สื่อสารโทรคมนาคมและสถาบันการเงินของรัฐ เป็นต้น ภายหลังสงครามโลกสิ้นสุดลง รัฐบาลได้กรรมสิทธิ์จากการเป็นเจ้าของกิจการจำนวนมาก รัฐบาลจึงออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นอีกหลายแห่งประเทศไทยจึงมีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นอีกจำนวนมาก

รัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งจากกฎหมายที่แตกต่างกัน<sup>3</sup> เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย องค์การคลังสินค้า องค์การตลาด เป็นต้น หรือจัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นต้น อย่างไรก็ตามเพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานและบริหารจัดการและเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด องค์การจึงมีความจำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมากเพื่อตอบสนองภารกิจขององค์กร ดังนั้น ระเบียบวินัยจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐวิสาหกิจจะกำหนดให้เป็นแนวปฏิบัติในรูปแบบของระเบียบ/ข้อบังคับภายในขององค์กรเพื่อให้บุคลากรอยู่ร่วมกันด้วยความสงบเรียบร้อย และเป็นข้อกำหนดวิถีทางในการปฏิบัติงาน

ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 52 แห่ง ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)<sup>4</sup> ภายใต้พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 โดย พ.ร.บ. ดังกล่าวมีเป้าหมายที่จะทำให้การกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจทั้งระบบให้มีเอกภาพโดยมีการจัดโครงสร้างการกำกับดูแล และการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน (Institution Reform) เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีหลายรูปแบบตั้งแต่

<sup>3</sup> ศิริวรรณ อนรรฆเดช. *ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเกษียณอายุ*. กองกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 1.

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2560). *15 ปี สคร. เราจะเติบโตไปด้วยกัน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. หน้า 15.

รูปแบบการเป็นกิจการของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรของรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและบริษัทที่ส่วนราชการถือหุ้น ซึ่งรัฐวิสาหกิจถูกกำกับดูแลจากหน่วยงานเป็นจำนวนมากทำให้การดำเนินงานเกิดความซับซ้อนจนไม่เอื้อต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพ มีการกำหนดกรอบกติกาในการทำงานระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Governance and Corporate Governance) เพื่อเพิ่มกลไกการติดตามการดำเนินงาน ความโปร่งใส การตรวจสอบถ่วงดุล ตลอดจนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจในฐานะเจ้าของอย่างแท้จริง ดังนั้นหากพิจารณาในมุมกว้างแล้ว พ.ร.บ. ฉบับนี้ถือเป็นการยกระดับการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจและสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นต้องดำเนินการภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ตามขอบเขตและอำนาจที่กฎหมายจัดตั้งแต่ละแห่งกำหนด สำหรับเรื่องวินัยของรัฐวิสาหกิจก็เช่นกันรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถออกระเบียบ/ข้อบังคับว่าด้วยวินัยซึ่งเป็นระเบียบบริหารภายในองค์กรโดยอาศัยอำนาจดังกล่าวจากกฎหมายจัดตั้งเพื่อใช้บังคับกับพนักงานในองค์กรของตนเอง โดยทั่วไปข้อกำหนดว่าด้วยวินัยจะกำหนดในเรื่องต่างๆ เช่น ลักษณะความผิดทางวินัยโดยทั่วไป ลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง การกำหนดโทษทางวินัย วิธีการดำเนินการสอบสวนผู้กระทำผิดทางวินัย การตั้งกรรมการสอบสวนผู้กระทำผิดทางวินัย การรายงานผลการสอบสวน และการอุทธรณ์ ซึ่งในกรณีปัญหาที่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้ทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนเกษียณอายุ หรือระหว่างการสอบสวนการกระทำผิดทางวินัยพนักงานผู้นั้นเกษียณอายุหรือภายหลังเกษียณอายุมีการลงโทษทางวินัย เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีข้อหาหรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าว จึงพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวหลายประการ ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ควรเป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อให้การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยงานของรัฐ

2) ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรที่พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานด้วยเหตุการลาออก ถูกให้ออก เกษียณอายุ หรือพ้นสภาพการทำงานไปแล้ว ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย

<sup>5</sup> ไพโรจน์ สิตปรีชา. (2533). *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 33.

แก้รัฐวิสาหกิจ โดยที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรได้เนื่องจากข้อบังคับ/ระเบียบภายในไม่อาจนำมาใช้กับพนักงานที่เกษียณอายุหรือพ้นสภาพการทำงานไปแล้วได้

ดังนั้น การศึกษาข้อกฎหมายและเสนอแนะเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจภายหลังที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้ว จึงเป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการกำหนดมาตรการหรือแนวทางที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้วอันเป็นสาระสำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎี แนวคิด และความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับความผิดทางวินัย
2. เพื่อศึกษากฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของบุคลากรภาครัฐ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังเกษียณอายุ
4. เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหากรณีการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจภายหลังที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้ว

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การดำเนินการทางวินัยถือเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งซึ่งจะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง คือ คำสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อปรากฏว่า ปัจจุบันเกิดปัญหากับรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ไม่สามารถเอาผิดกับพนักงานที่กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานไปแล้วได้ จึงเห็นควรให้มีการกำหนดมาตรการให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันทุกรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ อาจใช้มาตรการในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) มาเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้แก้รัฐวิสาหกิจเพื่อให้เป็น

ในแนวทางเดียวกัน รวมถึงอาจนำเอาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และแนวทางของต่างประเทศมาปรับใช้เพิ่มเติม

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการ โดยศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ การศึกษาเกี่ยวกับความผิดทางวินัยและการดำเนินการทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจตลอดจนเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือน และของต่างประเทศ พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจภายหลังที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้วเพื่อให้สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันและรัดกุมมากขึ้น

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าสารนิพนธ์เรื่องนี้เป็นการวิจัยข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาแนวคิด หลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา บทความ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งสารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิด หลักการพื้นฐานในการดำเนินการทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจและมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการพ้นจากสภาพพนักงานในระหว่างการสอบสวนทางวินัย หรือก่อนเกษียณอายุ

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบทฤษฎี แนวคิด และความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับความผิดทางวินัย
2. ทำให้ทราบความแตกต่างของกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของบุคลากรภาครัฐ
3. ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังเกษียณอายุ
4. ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหากรณีการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจภายหลังที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้ว