

ภาพรวมขององค์การมหาชน:

จุดกำเนิดของการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และ
คุณลักษณะองค์กร

อรพินท์ สพโชคชัย

กรรมการ ก.พ.ร.

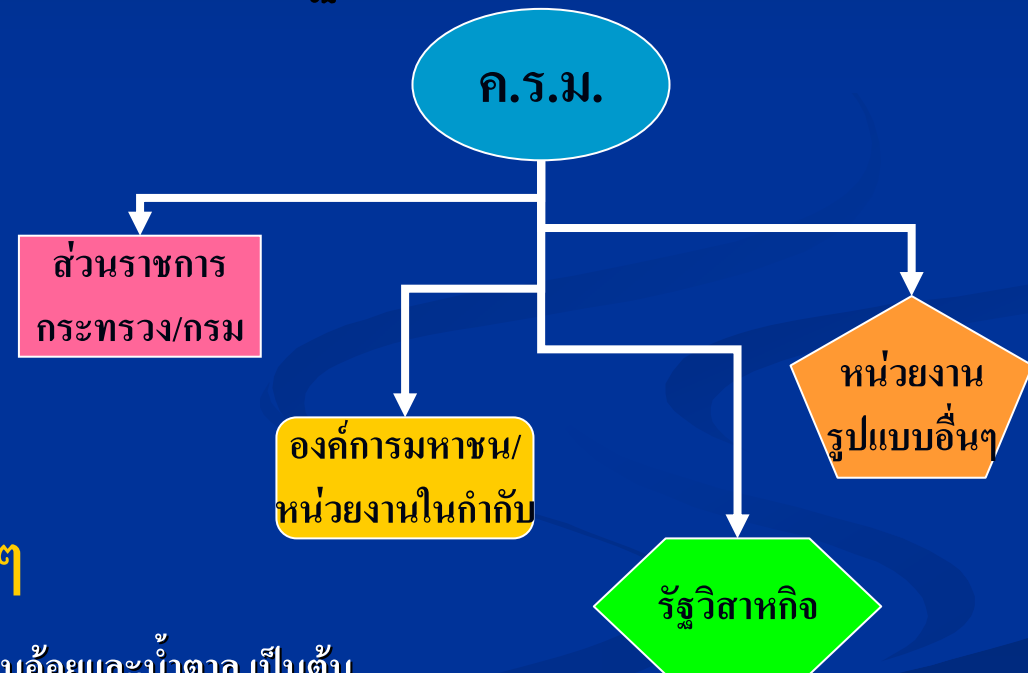
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550

- กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ และหลักการจัดจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ออกเป็น 4 ประเภท คือ

- ส่วนราชการ
- รัฐวิสาหกิจ
- องค์การมหาชน และ
- หน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นๆ

เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาล เป็นต้น



ส่วนราชการ

หลักการ

1. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง (administrative public services) ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ ได้แก่ การให้บริการสาธารณะ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ การกำกับดูแลตามกฎหมาย การกำหนดนโยบาย และการส่งเสริมต่างๆ
2. ให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งกำไร
3. กรมเป็นนิติบุคคล เน้นกฎระเบียบ
4. ความสัมพันธ์กับรัฐ:
 - 1) รัฐจัดตั้ง
 - 2) รัฐปกครองบังคับบัญชา
 - 3) ใช้งบประมาณแผ่นดิน
 - 4) ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม
 - 5) บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นบุคลากรภาครัฐ
 - 6) รัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน

รัฐวิสาหกิจ

หลักการ

1. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (industrial and commercial public services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ
2. มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้และควรมีกำไร แบ่งปันกำไรคืนให้เจ้าของ
3. เป็นนิติบุคคล
 1. รัฐจัดตั้ง
 2. ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ
 3. รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ การกำหนดทิศทาง นโยบาย
 4. การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องส่งคืนรัฐ
 5. บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ
 6. วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ (ยกเว้นที่ต้องใช้อำนาจพิเศษของรัฐ เช่น เวนคืน ปักเสาพาดสาย ต้องมีพระราชบัญญัติรองรับ)

องค์การมหาชน

หลักการ

1. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (social and cultural public services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทาง สาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยการ บริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร
2. ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรเป็นหลัก แต่สามารถหารายได้และไม่ต้องส่งคืน กระทรวงการคลัง
3. เป็นนิติบุคคล

องค์การมหาชน

หลักการ

4. ความสัมพันธ์กับรัฐ

- 1) รัฐจัดตั้ง
- 2) เงินอุดหนุนจากรัฐ รายงานผลงานต่อรัฐมนตรีกำกับและรัฐสภา
- 3) รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ
- 4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ
- 5) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 6) รับผิดชอบส่งมอบผลงานต่อสาธารณะ
- 6) วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ (ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติรวมทั้ง กรณีจัดตั้งมหาวิทยาลัย)

ที่มาขององค์การมหาชน จำแนกตามกฎหมายจัดตั้ง

1. องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
2. องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ)

เจตนารมณ์ในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ

ประเภทองค์การมหาชน

- ลดภาระทางนิติบัญญัติ และแก้ไขปัญหาให้สามารถจัดตั้งองค์กรในภาครัฐ โดยไม่ต้องกำหนดเป็น พ.ร.บ. และสร้างความคล่องตัวสำหรับการปรับโครงสร้างในภาคราชการ
- เพิ่มทางเลือกในการจัดตั้งองค์กรภาครัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจดังในอดีต
- มีกลไกการดำเนินงานและการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นบางประเภท ที่ไม่เหมาะสมหรือสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลโดยกลไกราชการปกติ
- เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถดำเนินภารกิจสำคัญเชิงนโยบาย ภารกิจพิเศษ การสร้างนวัตกรรม หรือให้บริการสาธารณะจำเป็น ที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งยังไม่มีส่วนราชการหน่วยงานภาครัฐดำเนินการอยู่

เจตนารมณ์ในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ

ประเภทองค์การมหาชน

- สร้างองค์การภาครัฐที่มีรูปแบบการบริหารงานที่คล่องตัว เน้นประสิทธิภาพ
- มีวิธีการบริหารงานที่หลากหลาย สร้างสรรค์ และยืดหยุ่นตามลักษณะของภารกิจ
- มีโอกาสในการระดมบุคลากรที่มีความสามารถสูงให้เข้ามาทำงานในภาครัฐ ทั้งในส่วนของการช่วยกำหนดทิศทาง การบริหารงาน และการใช้ความรู้ระดับสูงหรือความชำนาญพิเศษ โดยให้ค่าตอบแทนที่เหมาะสม เป็นองค์การสามารถหมุนเวียนบุคลากรได้ง่ายและคล่องตัวกว่าส่วนราชการ
- สามารถจัดสรรงบประมาณอุดหนุนที่เหมาะสม
- สร้างองค์การภาครัฐและระบบการบริหารงาน ที่สามารถวัดผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม

คุณลักษณะขององค์การมหาชน

(ที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน 2542 และ พ.ร.ฎ.)

- เป็นองค์กรที่มีการบริหารงานที่เน้นผลสัมฤทธิ์และหลักธรรมาภิบาล
- มีระบบความพร้อมรับผิดชอบ (accountability) โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้นำกำกับผลงาน กำหนดนโยบาย และมีคณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารที่อยู่ในตำแหน่ง 4 ปี รับผิดชอบส่งมอบผลงาน
- มีความยืดหยุ่นเชิงโครงสร้าง และสามารถยุบเลิกเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม
- มีกระบวนการและโครงสร้างการบริหารงานที่เปิดให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง (stakeholders) สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ โดยเฉพาะการเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหาร

คุณลักษณะขององค์การมหาชน

(ที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน 2542 และ พ.ร.ฎ.)

- ได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐและต้องรายงานผลงานต่อสาธารณชน
- ให้บริการสาธารณะหรือปฏิบัติงานในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
- มีความอิสระในการบริหาร (autonomous) โดยคณะกรรมการและผู้บริหารสามารถกำหนดรูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสม เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หรือ สอดคล้องกับหลักการสำคัญๆ ในภาครัฐ โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการทุกประการอย่างเช่นส่วนราชการ
- สามารถกำหนด โครงสร้าง อัตรากำลัง และรูปแบบการบริหารงานภายในได้

คุณลักษณะขององค์การมหาชน

(ที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน 2542 และ พ.ร.ฎ.)

- มีการพัฒนาระบบการบริหารงาน สร้างวัฒนธรรมการทำงานสมัยใหม่ และ วัฒนธรรมการทำงานถึงธุรกิจเอกชน
- จัดระบบบริหารงานบุคคลตามที่คณะกรรมการกำหนด และให้ความสำคัญกับการบริหารงานบุคคลที่เป็นการทำงานตามสัญญาจ้าง (contract employment) มากกว่าการจ้างงานประจำ ไม่อยู่ใต้ พ.ร.บ. แรงงานและประกันสังคม
- ให้ความสำคัญต่อการบริหารงานที่สุจริตโปร่งใส สร้างเป็นองค์กรแห่งสุจริตธรรม (organizational integrity)
- มีระบบการรายงาน ถูกประเมินผล และพร้อมถูกตรวจสอบตามกลไกภาครัฐ

การจัดโครงสร้างองค์การมหาชน

ตามเจตนารมณ์แห่ง

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และ
หลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

โครงสร้างความสัมพันธ์ในการบริหารขององค์กรมหาชน



บทบาทคณะรัฐมนตรี

- รับผิดชอบจัดกลไกที่เหมาะสมในการดำเนินงานตามนโยบายและจัดบริการสาธารณะสำหรับประชาชน
- ตั้งและยุบเลิกองค์การมหาชนตามความเหมาะสม
- กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข กติกา หลักการ และแนวทางกำกับผลงานตามนโยบาย
- ส่งเสริมและกำกับให้มีการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ก.พ.ร. มีบทบาท หน้าที่ในการเสนอแนะแนวทาง หลักเกณฑ์ กติกา การพิจารณา
ถ้อยแถลง ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งหรือยุบเลิกองค์การมหาชน และกำกับติดตาม
ผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อ ค.ร.ม.

บทบาทของรัฐมนตรีรักษาการ

- รับผิดชอบต่อผลงานและบริการสาธารณะต่อประชาชน
- เลือกและแต่งตั้งผู้ที่มีคุณภาพและมีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นคณะกรรมการหรือถอดถอนผู้ที่ไม่เหมาะสมออกจากตำแหน่ง
- กำกับทิศทางและกำหนดนโยบายให้องค์กรมหาชนดำเนินการตามกฎหมายและข้อตกลง
- ตรวจสอบข้อมูลผลการดำเนินงานและหาข้อมูลเพิ่มเติม
- ส่งเสริมและกำกับให้มีการปฏิบัติตามกรอบธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

คณะกรรมการบริหาร (Board of Director)

- กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางการดำเนินงานและภารกิจ
- กำกับให้มีการดำเนินงานตามนโยบายฯ
- ตัดสินใจในการดำเนินธุรกรรมหรือภารกิจตามกรอบกฎหมายอย่างถูกต้องเหมาะสม และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
- แต่งตั้งผู้บริหาร กำกับติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร
- รับผิดชอบต่อรัฐมนตรีรักษาการ ประชาชนผู้รับบริการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชน
- เปิดเผยข้อมูลและสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงาน

คณะกรรมการบริหาร (Board of Director)

- วางแนวทางและพัฒนาระบบการบริหารงานที่เหมาะสม
- จัดโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแล โดยอย่างน้อยควรมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการที่สำคัญๆ เช่น คณะอนุกรรมการด้านยุทธศาสตร์ และการกำกับติดตามผลงาน คณะอนุกรรมการด้านการบริหารงานบุคคล และคณะอนุกรรมการตรวจสอบ เป็นต้น

คณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee)

- เป็นกรรมการอิสระ โดยมากเป็นบุคคลจากภายนอกอย่างน้อย 3 คนทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายเงิน และการบริหารงาน
- มีความรู้ด้านการเงินและการตรวจสอบ
- รายงานโดยตรงต่อประธานกรรมการ

สิ่งที่ควรดำเนินการ

- ฝ่ายบริหารควรอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบ โดยมีเจ้าหน้าที่เฉพาะที่ช่วยเก็บรวบรวมข้อมูล
- คณะกรรมการตรวจสอบมีหน้าที่รายงานผลการประกอบการและการบริหารงานให้ประธาน และอำนวยความสะดวกในการจัดทำเอกสารเผยแพร่ต่อสาธารณชน

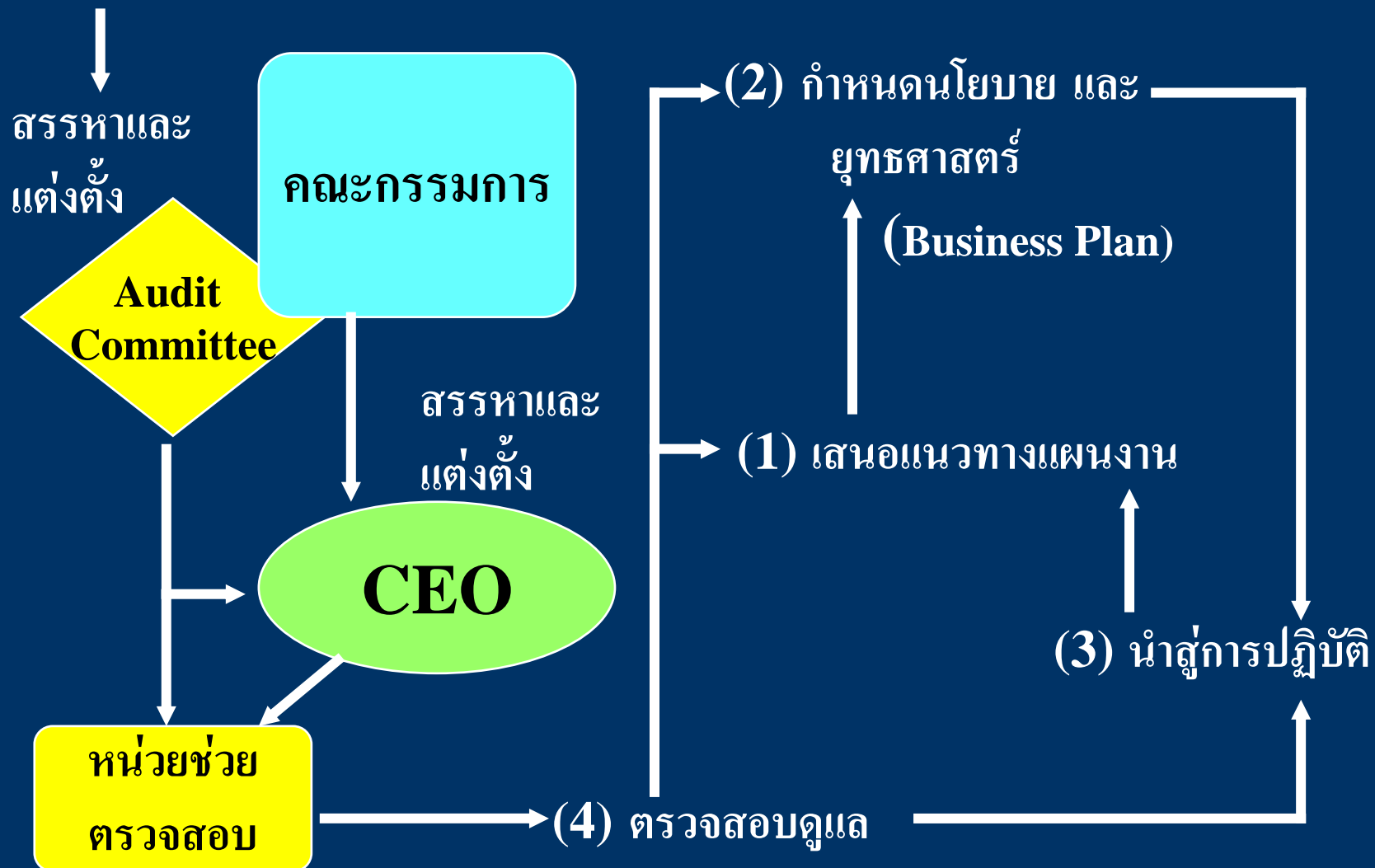
ฝ่ายบริหาร (Chief Executive Officer, CEO)

- บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารงานในองค์กร
- เป็นนักบริหารมืออาชีพ ต้องมีความรู้ความสามารถ

หน้าที่ความรับผิดชอบ

1. บริหารงานตามนโยบายของคณะกรรมการบริหาร
2. รับผิดชอบต่อผลงานขององค์กรโดยรวม
3. จัดระบบและสร้างบรรยากาศการทำงานที่สุจริตโปร่งใส
4. พัฒนากิจการและองค์กรให้ยั่งยืน

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการฯ และฝ่ายบริหาร





หน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นๆ

องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent administrative organization)

หลักการ

- ทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริง โดยไม่บิดเบือนใช้ในการกำกับตลาดเงินและตลาดทุน
- จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ เนื่องจากลักษณะงานต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียว
- มีสถานะเป็นนิติบุคคล
- ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- มีผู้บริหารสูงสุดทำหน้าที่บริหารงานภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ
- รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา
- คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดระเบียบข้อบังคับการบริหาร

ตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สنج.ก.ล.ต. สنج.กทช.

หน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นๆ

กองทุนที่เป็นนิติบุคคล : เครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ

หลักการ

- หน่วยงานจัดตั้งโดยกฎหมายส่วนใหญ่คือพระราชบัญญัติ เนื่องจากต้องการอำนาจรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อภาคเอกชนหรือประชาชน ในการสมทบเงินเข้ากองทุน
- จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ เพื่อดำเนินบริการสาธารณะแก่ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน
- มีสถานะเป็นนิติบุคคล
- ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้นๆ
- รูปแบบหน่วยงานที่ใช้ในการบริหารกองทุน มี 3 รูปแบบ คือ
 - รัฐวิสาหกิจ เช่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
 - องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ เช่น กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
 - ส่วนราชการ เช่น กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย