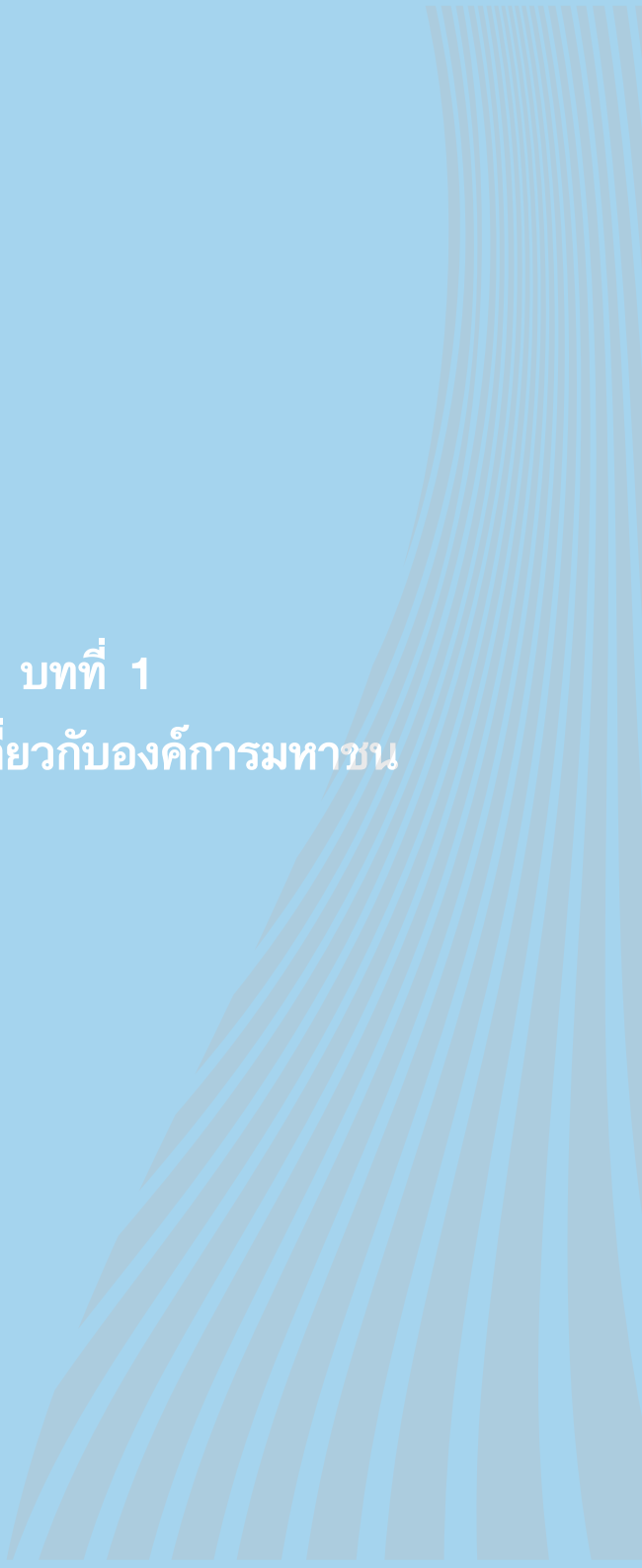
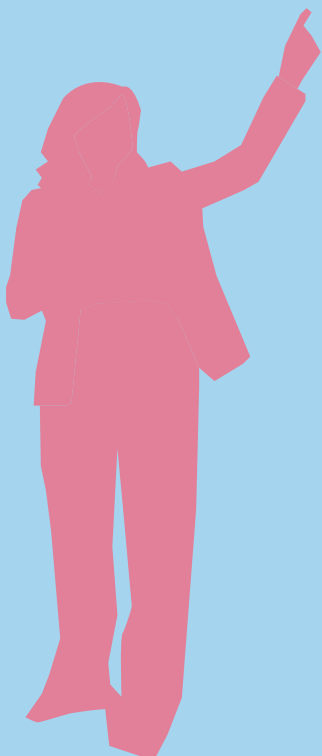


บทที่ 1

เรื่องทั่วไปเกี่ยวกับองค์การมหาชน



บทที่ 1 เรื่องทั่วไปเกี่ยวกับองค์การมหาชน

ในการเข้าไปทำหน้าที่คณะกรรมการองค์การมหาชนนั้น ในเบื้องต้นท่านควรทำความเข้าใจถึงที่มา ความหมายและวัตถุประสงค์ของการเกิดขึ้นขององค์การมหาชนเสียก่อน โดยในบทที่ 1 นี้ จะกล่าวถึง

1.1 ที่มาขององค์การมหาชน

1.2 ความหมายขององค์การมหาชน

1.3 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การมหาชน

1.4 ประเภทขององค์การมหาชน

1.1 ที่มาขององค์การมหาชน

การเกิดขึ้นขององค์การมหาชนนั้นเป็นผลโดยตรงมาจากการค้นพบว่าระบบหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของไทยในขณะนั้น ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ยังไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อการปฏิบัติราชการ การให้บริการแก่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อย่างมีประสิทธิภาพ โดยขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน เนื่องจากมีโครงสร้างองค์กร สายการบังคับบัญชาและลำดับชั้นของการตัดสินใจที่ยาว ซับซ้อน อีกทั้งยังมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานจำนวนมาก ค่อนข้างเป็นอุปสรรคต่อการจัดและการให้บริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานสูง นอกจากนั้น การดำเนินการในบางเรื่อง มีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งในขณะนั้นการจ้างงานยังมีเพียงมาตรฐานเดียวสำหรับส่วนราชการ จึงมีข้อจำกัดต่อการสรรหาและจูงใจบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นการเฉพาะสำหรับบางภารกิจให้เข้ามาร่วมงานกับภาคราชการ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงก่อให้เกิดหน่วยงานของรัฐประเภท “องค์การมหาชน” ขึ้น ในปี พ.ศ.2542 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น ได้มีการรอบความคิดตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540 – พ.ศ.2544) มาใช้ในการกำหนดนโยบายและแนวทาง

ในการจัดตั้ง “องค์การมหาชน” และผลักดันให้เกิดการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมขึ้น

ในปี พ.ศ.2542 มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ขึ้น เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่ต้องการผู้ให้บริการที่เป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการองค์กร โดยองค์การมหาชนจะต้องมีระบบการบริหารงานที่คล่องตัว เพื่อให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในบางเรื่องได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีควมคุ้มค่าตลอดจนดำเนินงานได้ทันต่อสถานการณ์รวมทั้งแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถด้วย โดย พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายแม่บทที่วางหลักเกณฑ์และจัดโครงสร้างของระบบหน่วยงานองค์การมหาชน และกำหนดให้รัฐมนตรีสามารถดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นรายแห่งได้ตามสภาพความจำเป็นของการบริหาร

องค์การมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจของรัฐในการบริการสาธารณะ นอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยภารกิจในการบริการสาธารณะที่องค์การมหาชนจัดทำนั้น จะต้องเป็นภารกิจที่ไม่มีลักษณะของการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ที่มุ่งแสวงหากำไรหรือมุ่งเน้นให้สามารถเลี้ยงตัวเองได้เหมือนหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ แต่จะเป็นภารกิจบริการสาธารณะสมัยใหม่ เช่น ภารกิจในการจัดการศึกษาอบรม ภารกิจในการ ค้นคว้าวิจัยทางวิชาการในระดับสูง เป็นต้น ซึ่งวิธีการดำเนินการกิจเหล่านี้ไม่ต้องการอำนาจบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน ไม่ต้องการอำนาจพิเศษเหนือประชาชน แต่เงื่อนไขที่จะทำให้องค์การมหาชนดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ได้ คือความคล่องตัวในการบริหารจัดการและการตัดสินใจ การมีสายการบังคับบัญชาที่สั้น การได้รับงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอจากรัฐ และมีองค์กรบริหารที่สามารถตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้ด้วยตนเองอย่างเป็นอิสระ และยืดหยุ่นกว่าหน่วยงานราชการทั่วไป นั่นเอง

ดังนั้น สามารถสรุปลักษณะที่สำคัญๆ ของ "องค์การมหาชน" ได้ดังนี้

- จัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and culture public services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะที่จะบริหารจัดการโดยใช้วิธีการของราชการ
- มีสถานะเป็นนิติบุคคล
- รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง และการให้นโยบาย อย่างไรก็ตามคณะกรรมการยังมีความเป็นอิสระในการบริหารงานให้บรรลุภารกิจตามที่รัฐกำหนดให้ โดยสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในเรื่องการจัดการองค์กร การเงิน การบัญชี การบริหารงบประมาณ แต่ทั้งนี้ยังต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นๆ
- ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐให้ดำเนินกิจกรรมหรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้
- มีความเป็นอิสระพอสมควร แต่ไม่ใช่เป็นเอกเทศแบบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- การลงทุนต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐ
- บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- วิธีการดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้ระบบสัญญาและไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการ

1.2 ความหมายขององค์การมหาชน

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 บัญญัติว่า “องค์การมหาชน¹ หมายความว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้”

นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ให้คำจำกัดความขององค์การมหาชนว่า หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคม และวัฒนธรรม ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร เป็นนิติบุคคล และมีความสัมพันธ์กับรัฐ ประกอบด้วยรัฐจัดตั้ง ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ และรัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (เช่น ผ่านการแต่งตั้ง คณะกรรมการผู้บริหารระดับสูง และการให้นโยบาย) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และวิธีการดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการ (ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติ รวมทั้งกรณีจัดตั้งมหาวิทยาลัย)

1.3 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การมหาชน

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารชั้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุง ศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและ ส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาการวิจัยการถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และ

¹ สำนักงาน ก.พ.ร. “การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร”

เทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก”

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว สามารถแยกแยะองค์ประกอบที่สำคัญในการที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนได้ 3 ประการ ดังนี้²

1. เมื่อรัฐบาลมีแผนพัฒนาหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ
2. แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
3. การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

1.4 ประเภทขององค์การมหาชน

การจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น มิได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 เพียงอย่างเดียว แต่ยังสามารถจัดตั้งขึ้นโดยมีพระราชบัญญัติเฉพาะ³ ได้อีกด้วย ดังนั้น จึงสรุปประเภทขององค์การมหาชน โดยแบ่งตามวิธีการจัดตั้งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

¹ สำนักงาน ก.พ.ร. “การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร”

³ หน่วยงานในกำกับ หรือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เป็นรูปแบบหน่วยงานที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมี พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีความแตกต่างจากองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 คือ เป็นการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะของหน่วยงานแต่ละแห่ง อยู่ภายใต้การกำกับจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เช่นเดียวกับองค์การมหาชน อำนาจในการบริหารเป็นของคณะกรรมการ แต่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากกว่าองค์การมหาชน เพราะไม่ต้องถูกกำกับโดยหลักเกณฑ์จากคณะรัฐมนตรี และในการจัดตั้งหน่วยงานในกำกับนั้น จะกำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะ เนื่องจากลักษณะงานนั้นๆ ต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน หรือกำกับตรวจสอบ เช่น สำนักงานหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น

ประเภทที่ 1 องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ปัจจุบันมีจำนวน 28 แห่ง ได้แก่

- 1.1 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- 1.2 โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์
- 1.3 โรงพยาบาลบ้านแพ้ว
- 1.4 สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ
- 1.5 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- 1.6 ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
- 1.7 สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและพัฒนา
- 1.8 สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ
- 1.9 สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร
- 1.10 สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน
- 1.11 องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- 1.12 สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ
- 1.13 ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ
- 1.14 สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ
- 1.15 สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้
- 1.16 สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน
- 1.17 สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ
- 1.18 สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง
- 1.19 สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ
- 1.20 องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก
- 1.21 สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ
- 1.22 สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน
- 1.23 สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร
- 1.24 สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ
- 1.25 สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ

- 1.26 สำนักงานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติพระปฐมเจดีย์
- 1.27 สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล
- 1.28 หอภาพยนตร์

ประเภทที่ 2 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) จำนวน 15 แห่ง ได้แก่

- 1.1 สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- 1.2 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- 1.3 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- 1.4 สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
- 1.5 สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 1.6 สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
- 1.7 กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ
- 1.8 สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
- 1.9 สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
- 1.10 ครุสภา (เป็นสภาวិชาชีพที่เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ)
- 1.11 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 1.12 สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ
- 1.13 สถาบันอนุญาโตตุลาการ
- 1.14 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ
- 1.15 สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ

หมายเหตุ : ในคู่มือฉบับนี้ จะกล่าวถึงเฉพาะองค์การมหาชน **ประเภทที่ 1** ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 เพียงอย่างเดียว

