

ส่วนที่ 3

แนวคิดในการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การ มหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

องค์การมหาชน (Public Organization) เป็นแนวคิดในการจัดระบบองค์การของรัฐบาลแบบใหม่ที่มีมุ่งสร้างหน่วยงานบริการสาธารณะที่นอกเหนือไปจากการจัดองค์การในรูปแบบราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยแนวคิดนี้ได้เกิดขึ้นเนื่องมาจากการยอมรับข้อจำกัดขององค์การสองประเภทแรกในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินการสูง นอกจากนี้ โดยกระแสของการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูประบบราชการ ฯลฯ ทำให้แนวคิดการจัดระบบองค์การของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาที่กำลังประสบอยู่ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาใช้อย่างเป็นทางการ นั่นคือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

สำหรับในบทนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐอย่างครอบคลุมมากขึ้น จึงจะแบ่งหัวข้อและประเด็นที่เกี่ยวข้องเพื่ออธิบายไปตามลำดับ คือ

ส่วนที่ 1 แนวคิดในการดำเนินการกิจของภาครัฐ

ส่วนที่ 2 แนวคิดและรูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ และ

ส่วนที่ 3 การจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐในประเทศไทย

3.1 แนวคิดในการดำเนินการกิจของภาครัฐ

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ถือเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการ โดยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่มนุษย์ได้รวมกันอยู่เป็น “สังคม” และได้วิวัฒนามาตามลำดับ ทั้งนี้ เพราะภารกิจพื้นฐานของรัฐดังกล่าวเป็นเหตุผลที่สำคัญของการเกิดขึ้นของรัฐ และเป็นเหตุผลของการที่จะต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาดูแลรับผิดชอบจัดทำภารกิจเหล่านี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันก่อให้เกิดรัฐนั่นเอง¹ โดยลักษณะของบริการสาธารณะย่อมแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ กล่าวเฉพาะความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” นั้น หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการประชาชน²

จากความหมายดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายของการบริการสาธารณะ คือ การสนองความต้องการของประชาชน และเมื่อพิจารณาความต้องการของประชาชนที่นอกเหนือไปจากปัจจัยสี่ซึ่งได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคแล้วจะพบว่า ความต้องการพื้นฐานของประชาชนนับตั้งแต่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อน ก็คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัยและความต้องการได้รับความสะดวกสบายในชีวิต

ดังนั้น ในการดำเนินการกิจของรัฐเพื่อสนองประโยชน์และความต้องการให้แก่ประชาชนโดยรวมนั้น หากรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเอกชนสามารถจัดทำได้โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยรวมแล้ว รัฐก็อาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการได้ อย่างไรก็ดี การจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนนั้นรัฐยังคงเป็นผู้ควบคุมและกำหนดเงื่อนไขของการดำเนินงานอยู่โดยรัฐสามารถที่จะเพิกถอนหรือยุบบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้

¹ สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพ ฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541), น.6.

² ประยูร กาญจนดุล, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพ ฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น.108.

3.1.1 ประเภทของบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเพื่อสนองความต้องการของประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยในชีวิตและความสะดวกสบายในชีวิตของประชาชนนั้น สามารถแยกภารกิจได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ³

(1) ภารกิจที่จัดทำเพื่อคุ้มครองประเทศ

ได้แก่ ภารกิจในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การป้องกันประเทศ และการสงวนรักษาสาธารณะสมบัติของรัฐ ตลอดจนการดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ประชาชนภายในประเทศ โดยภารกิจเหล่านี้ฝ่ายปกครองต้องจัดให้มีและเตรียมความพร้อมในทางทหารสำหรับป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศ การจัดระบบตำรวจและระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในประเทศ การดำเนินการทางการทูต และการติดต่อมีสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศเพื่อแสวงหาพันธมิตรและป้องกันมิให้ถูกรุกรานจากประเทศอื่น ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัยเทคนิคพิเศษและอำนาจมหาชนในการดำเนินการกิจ โดยบริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์การอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

(2) ภารกิจที่จัดเพื่อบำรุงส่งเสริม

ได้แก่ ภารกิจอันเป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น การไฟฟ้า การประปา การคมนาคม การสาธารณสุข การจัดระบบการสังคมสงเคราะห์ การศึกษา ฯลฯ เพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประเทศ และพัฒนาการของประชาชน ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตคนในสังคมให้สูงขึ้น บริการสาธารณะประเภทนี้ถ้าหากฝ่ายปกครองเห็นว่าภารกิจดังกล่าวจะส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ หรือเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศ หรือเป็นภารกิจที่ช่วยเหลือการครองชีพของประชาชนในประเทศ รัฐก็ไม่สามารถมอบให้องค์การอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้

³ มาลี ทองภูสวรรค์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 8 – 15 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544), น.723.

3.1.2 ลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ

เมื่อพิจารณาภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สามารถสรุปลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะได้ 3 ประการ ดังนี้

(1) บริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนจึงต้องการกิจการบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น หากการจัดทำบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนและก่อให้เกิดผลเสียในทางเศรษฐกิจได้ โดยหลักการบริการสาธารณะจะต้องมีความต่อเนื่องนั้นจะรวมไปถึงเอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะด้วยเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องเข้าควบคุมการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้มีการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา

(2) บริการสาธารณะต้องจัดให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเสมอภาคกัน

เนื่องจากรัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ดังนั้น ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน นอกจากนี้ ยังรวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐ รวมไปถึงความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกันด้วย⁴

(3) บริการสาธารณะจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

การจัดทำบริการสาธารณะที่ดีจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือประโยชน์มหาชนด้วย เนื่องจากโดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น เมื่อความต้องการของประชาชนเปลี่ยนไป บริการสาธารณะก็ควรจะเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนด้วย และแม้ว่าการแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลใดก็ตาม

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (กรุงเทพ ฯ: วิญญูชน, 2544), น.40.

ตาม บุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริการสาธารณะมาขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะไม่ได้⁵

3.1.3 รูปแบบในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำโดยใช้องค์การภายในฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน แต่ต่อมาเมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะที่รัฐต้องจัดทำมีมากขึ้น บางภารกิจต้องใช้กำลังคน ทรัพยากร และเทคโนโลยีระดับสูง และโดยสภาพของบริการสาธารณะบางประเภทรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองก็ได้ รัฐสามารถมอบหมายให้เอกชนทำบริการสาธารณะนั้นแทนรัฐได้ โดยรัฐเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะมี 2 รูปแบบหลัก คือ การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ และ การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชน

(1) การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ บริการสาธารณะที่โดยสภาพแล้วเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการ และการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐยังสามารถเลือกรูปแบบในการดำเนินการได้อีก 3 รูปแบบ คือ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ และการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน

(1.1) การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ

บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบราชการเป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเองโดยใช้องค์การหรือหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวจำเป็นต้องใช้อำนาจบังคับบัญชาฝ่ายเดียวต่อประชาชนเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผล ดังนั้น ในการดำเนินงานจึงต้องมีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงาน มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชากันตามความชำนาญ โดยมีวินัยควบคุมความประพฤติเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการออกเป็น 3 ประเภท⁶ คือ

⁵ เรื่องเดียวกัน, น.154.

⁶ เรื่องเดียวกัน, น.161-162.

- การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนกลาง บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนกลางส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่มีความสำคัญและมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั่วประเทศ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันสาธารณะภัย การป้องกันประเทศ การสาธารณสุข การคมนาคม หรือการคลัง เป็นต้น
- การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนภูมิภาค บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของส่วนกลางที่แบ่งออกไปให้ตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาค โดยมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางออกไปประจำตามเขตการปกครองนั้น
- การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะบางประเภทที่ส่วนกลางมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายในการจัดทำมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้โดยอิสระภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง

(1.2) การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามารับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของการผลิตในระบบอุตสาหกรรมและการค้า และการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งภารกิจเหล่านี้ ได้แก่ การจัดหาแหล่งวัตถุดิบและพลังงานที่เพียงพอต่ออุตสาหกรรม รวมไปถึงการจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้า โดยที่สภาพการดำเนินกิจการดังกล่าวมีลักษณะของการตกลงด้วยความสมัครใจในการที่จะเข้าซื้อขายหรือรับบริการที่รัฐจัดทำขึ้นในลักษณะเดียวกันกับที่เอกชนปฏิบัติต่อกันในทางอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่ส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบซึ่งรัฐจะใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวกับเอกชน ดังนั้น รัฐจึงได้จัดระบบองค์การภาครัฐอีกรูปแบบหนึ่งขึ้น อันได้แก่ “รัฐวิสาหกิจ” เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้าเหล่านี้เป็นการเฉพาะแตกต่างหากจากส่วนราชการที่มีอยู่เดิม โดยรัฐวิสาหกิจจะมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ มีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น และมีความคล่องตัวในการตัดสินใจในเชิงพาณิชย์ภายใต้การกำกับตรวจสอบจากองค์การของรัฐ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจะต้องสามารถดำรงอยู่ได้จากค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตน⁷

⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน, น.10-11.

(1.3) การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน

บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบองค์การมหาชนนั้นเป็นภารกิจทางด้านการศึกษา อบรม การวิจัย และการค้นคว้าทางวิชาการระดับสูง การเผยแพร่หรือส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเฉพาะด้าน การดำเนินภารกิจที่มีเทคนิควิธีการเฉพาะ อันเป็นภารกิจการให้บริการเฉพาะด้านที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานสูง ความเป็นอิสระในการตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน และเป็นภารกิจที่ต้องการความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานสูง แตกต่างไปจากงานราชการทั่วไป และโดยที่บริการสาธารณะดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นกิจกรรมทางด้านอุตสาหกรรมและการค้าเช่นเดียวกับบริการสาธารณะที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ ดังนั้น รัฐจึงได้จัดระบบองค์การของรัฐขึ้นมาใหม่ที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ที่เรียกว่า “องค์การมหาชน” เพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติการกิจที่พัฒนาขึ้นใหม่ในสังคม ให้มีความคล่องตัวในการดำเนินการ โดยมีสายการบังคับบัญชาที่สั้นและมีองค์การบริหารงานที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองและรวดเร็วทันที่ อย่างไรก็ดี การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชนย่อมต้องถูกตรวจสอบในผลสำเร็จของภารกิจที่รัฐได้มอบไว้เสมอ

(2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

บริการสาธารณะที่เอกชนจัดทำนั้นถือว่าเป็นข้อยกเว้นหลักการจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครอง เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะต้องใช้เงินลงทุนสูง รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกอย่างหรืออย่างทั่วถึง เมื่อเอกชนมีความสามารถจัดทำ รัฐก็สามารถมอบหมายให้เอกชนนำไปจัดทำได้⁸ โดยบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการนั้นจะต้องเป็นกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศหรือไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในการบริหารประเทศซึ่งเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง และเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนสามารถสนองความต้องการของประชาชน รัฐจึงยังคงอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของเอกชน

โดยวิธีการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะทำได้ 2 วิธี คือ การให้ผูกขาดและการให้สัมปทาน⁹

(2.1) การให้ผูกขาด

การให้ผูกขาด คือ การที่ฝ่ายปกครองให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างไปจัดทำได้แต่ผู้เดียวในระยะเวลาหนึ่ง โดยมีข้อสัญญาว่าเอกชนจะต้องจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้แก่รัฐเป็นค่า

⁸ มาลี ทองภูสวรรค์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน้าที่ 8 – 15, น.743.

⁹ ประยูร กาญจนดุล, กฎหมายปกครอง, น.145-146.

ตอบแทนสิทธิที่ได้รับการผูกขาด ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้จากกิจการนั้นตกเป็นของเอกชนที่ได้รับการผูกขาด

(2.2) การให้สัมปทาน

การให้สัมปทานเป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยทุน ทรัพย์สิน และความเสียงภัยของเอกชน โดยฝ่ายปกครองให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทนด้วยการให้สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้บริการนั้น

3.1.4 องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะ

องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) ฐานะขององค์การที่จัดทำบริการสาธารณะ

ฐานะขององค์การที่จัดทำบริการสาธารณะนั้น จะเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์การนั้น ซึ่งได้แก่

(1.1) องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ

ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นส่วนราชการในส่วนกลาง และจังหวัด (และอำเภอ) ซึ่งเป็นส่วนราชการในภูมิภาคนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 (ยกเว้นอำเภอที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และกรุงเทพมหานครที่เป็นส่วนราชการในท้องถิ่นนั้นต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

(1.2) องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยได้อาศัยกฎหมายที่มีฐานะแตกต่างกัน ดังนั้น จึงมีรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งแยกออกได้ดังนี้¹⁰

- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเอง เช่น การไฟฟ้านครหลวง การสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นต้น
- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง องค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกานี้ อาทิเช่น สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์ และองค์การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น

สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ซึ่งเป็นประเภทที่รัฐเข้าไปร่วมทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 นั้น มีฐานะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด จึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งห้างหุ้นส่วนและบริษัท และกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีบริษัทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น บริษัทขนส่งจำกัด บริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย “ทุนหมุนเวียน” ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ได้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ จะตั้งขึ้นในส่วนราชการโดยรัฐจะให้ทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน มีการกำหนดระเบียบบริหารงานภายในของตนเอง โดยรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะไม่มีความเป็นนิติบุคคล เช่น องค์การสุรา กรมสรรพสามิต (ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506) โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (ระเบียบบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516) เป็นต้น

(1.3) องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน

องค์การมหาชนนั้นสามารถจัดตั้งโดยอาศัยกฎหมายที่แตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพการปฏิบัติงานที่องค์การมหาชนนั้นได้รับมอบหมายให้จัดทำ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท¹¹ ได้แก่

¹⁰ มาลี ทองอุสวรรณ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน, น.748-749.

¹¹ พรพิมล บุญทวีเวช และสุรพล นิติไกรพจน์, “ข้อวิเคราะห์ทางกฎหมายและแนวทางในการจัดตั้งองค์การมหาชนสำหรับภารกิจทางด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม,” ใน รายงานการศึกษาวเคราะห์เพื่อการ

- องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยการตราพระราชบัญญัติ องค์การมหาชนประเภทนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเอง โดยเป็นองค์การที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อให้รับผิดชอบปฏิบัติการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากงานของราชการโดยทั่วไป มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชน เนื่องจากในการดำเนินการกิจขององค์การมหาชนประเภทนี้บางกรณีต้องการอำนาจมหาชนหรืออำนาจในการบังคับฝ่ายเดียวในการกำหนดกฎระเบียบ หรือออกคำสั่งให้เอกชนปฏิบัติตามเพื่อให้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี หรืออาจรวมไปถึงการที่จะต้องกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนซึ่งโดยหลักการพื้นฐานทางกฎหมายนั้น อำนาจหน้าที่และภารกิจในลักษณะเช่นนี้จำเป็นต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติรองรับโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ

หน่วยงานของรัฐในปัจจุบันที่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนโดยมีพระราชบัญญัติ ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น

- องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยการตราพระราชกฤษฎีกา องค์การมหาชนประเภทนี้เป็นองค์การที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นได้เองโดยการตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542¹² โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะเดียวกับส่วนราชการต่าง ๆ แต่ภารกิจที่องค์การมหาชนได้รับมอบหมายนั้นเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องในด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งในการดำเนินการกิจนั้นไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชน และไม่ต้องการอำนาจบังคับต่อประชาชนโดยตรง ซึ่งการจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทนี้สามารถทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ในการจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทนี้จะใช้เวลาไม่นานโดยเพียงแต่มีความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น จึงสามารถจัดตั้งองค์การมหาชนให้ดำเนินการกิจได้อย่างรวดเร็วได้ตามความมุ่งหมายและนโยบายของรัฐบาล

(1.4) เอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ

ปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 2 (กรุงเทพ ฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543), น.944.

¹² มาตรา 6 ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล.

เอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะมักจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน การที่กฎหมายกำหนดให้มีสภาพนิติบุคคลนั้นก็เพื่อความสะดวกแก่ผู้ร่วมกิจการนั้น และสะดวกกับบุคคลภายนอกที่เข้ามามีนิติสัมพันธ์กับนิติบุคคลนั้น ๆ เพื่อให้รู้ถึงฐานะของนิติบุคคลนั้น ๆ รวมตลอดถึงสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลนั้น ๆ ซึ่งในการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนนั้นไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายพิเศษสำหรับการจัดตั้ง เพียงแต่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจดทะเบียนถูกต้องก็จัดตั้งได้ และนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนที่จะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะก็คือนิติบุคคลที่ได้รับสัมปทานบริการสาธารณะจากฝ่ายปกครอง โดยนิติบุคคลจะจัดทำบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ฝ่ายปกครองกำหนดไว้สำหรับการให้สัมปทานบริการสาธารณะ¹³

(2) อำนาจหน้าที่ขององค์การที่จัดทำบริการสาธารณะ

โดยที่การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนนั้นมีการกิจหลายอย่างว่าการดำเนินงานของฝ่ายปกครองอาจก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิของเอกชน เช่น การวางท่อระบายน้ำผ่านที่ดินของเอกชน ซึ่งรัฐจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐได้วางไว้ ดังนั้น กฎหมายจึงบัญญัติให้รัฐมีอำนาจกระทำการบางอย่างที่จำเป็นต่อการจัดทำภารกิจภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของภารกิจนั้น ๆ และอำนาจกฎหมายที่รัฐให้นั้นมีหลายประการ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้¹⁴

(2.1) อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะ

- ส่วนราชการ ส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่จัดทำบริการสาธารณะได้รับอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งส่วนราชการนั้น ๆ ทั้งในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งแบ่งแยกออกได้ดังนี้

- 1) อำนาจในการออกคำสั่งบังคับฝ่ายเดียว
- 2) อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อส่วนราชการมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงหรือใช้ในการชลประทาน หรือในบริการสาธารณะอื่น ๆ กฎหมายได้ให้อำนาจส่วนราชการนั้น เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาได้โดยปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

¹³ มาลี ทองอุสวรรณค์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน, น.749-750.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, น.750-753.

3) อำนาจออกกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ เช่น

- ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยัง ส.ป.ก. ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวง
- ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 92 บัญญัติไว้ว่าการให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครนั้น กรุงเทพมหานครสามารถเรียกค่าบริการได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

■ รัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจมีอำนาจภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งพอจะยกตัวอย่างได้ดังนี้ คือ

- 1) การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ ตามมาตรา 6 และมาตรา 9 ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
- 2) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม รวมถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับหรือสนับสนุนการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศตามมาตรา 5 และมาตรา 7 ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521

■ องค์การมหาชน องค์การมหาชนมีอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ ซึ่งพอจะยกตัวอย่างได้ดังนี้ คือ

- 1) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก ให้การรับรอง

ผู้ประเมินภายนอก กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอกที่ดำเนินการโดยผู้ประเมินภายนอก พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก และเสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และสำนักงบประมาณ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

- 2) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินกองทุนให้แก่หมู่บ้านเพื่อนำไปให้สมาชิกของกองทุนกู้ยืมเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือเพื่อสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดอกผลที่เกิดจากกองทุนหรือทรัพย์สินที่กองทุนได้รับบริจาค ตามมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

(2.2) อำนาจหน้าที่ของเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ

เอกชนที่ได้รับสัมปทานให้จัดทำบริการสาธารณะไม่ได้รับอำนาจพิเศษเหมือนกับฝ่ายปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชน จึงมีความรับผิดชอบเหมือนเช่นบุคคลธรรมดา แต่อาจได้รับอำนาจพิเศษตามที่ได้รับสัมปทาน เช่น เรียกเก็บค่าใช้บริการได้เอง เป็นต้น

(3) การยุบเลิกองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะ

องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะทั้งที่จัดทำในรูปราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน ที่จัดตั้งโดยกฎหมายนั้น หากจะยุบเลิกก็ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้ยุบหรือเลิกไป ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(3.1) ส่วนราชการ

ส่วนราชการที่จัดทำบริการสาธารณะทั้งราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีทั้งหน่วยงานที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง ในการยุบเลิกก็ต้องยุบเลิกโดยออกพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวงยกเลิกหน่วยงานนั้น เช่น การจัดตั้งกระทรวงอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2535 ดังนั้น การยุบเลิกกระทรวงก็ต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อยุบเลิกกระทรวง

(3.2) รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติและรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกา การยุบเลิกก็ต้องยุบเลิกโดยกฎหมายดังกล่าวหรือหากจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ต้องอาศัยบทบัญญัติที่จัดตั้งด้วย

(3.3) องค์การมหาชน

องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นการเฉพาะ และองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้น การยุบเลิกก็ต้องยุบเลิกโดยกฎหมายที่จัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าว แต่สำหรับองค์การมหาชนเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งนั้น บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเองอาจบัญญัติระยะเวลาสิ้นสุดขององค์การมหาชนนั้นได้

3.2 แนวคิดและรูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ

ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวคิดและรูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศนี้ จะอธิบายใน 3 ประเด็นที่สำคัญ คือ ประการแรก แนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชน ประการที่สอง คุณลักษณะร่วมโดยทั่วไปขององค์การมหาชน และในประการสุดท้าย จะยกกรณีตัวอย่างโครงสร้างการบริหารองค์การมหาชนในประเทศที่สำคัญบางประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี และประเทศนิวซีแลนด์

โดยรายละเอียดในส่วนต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้

3.2.1 แนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ

ในปัจจุบัน “องค์การมหาชน” นับได้ว่าเป็นกลุ่มองค์กรที่มีบทบาทและความสำคัญไม่น้อยไปกว่าองค์กรภาครัฐในลักษณะอื่น ๆ อีกทั้งในหลายประเทศยังปรากฏแนวโน้มว่า กลุ่มองค์กรเหล่านี้ได้เกิดการขยายตัวทั้งในเชิงจำนวน ขนาด (พิจารณาจากสัดส่วนงบประมาณและจำนวนบุคลากร) และขอบข่ายภารกิจหน้าที่ที่เริ่มจะเข้ามาทดแทนและบดบังองค์การภาครัฐอื่น ๆ อย่างน่าสนใจ ทั้งนี้ การขยายตัวดังกล่าวอาจนับว่าเป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่สำคัญของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

อย่างไรก็ดี เราอาจสามารถประมวลเหตุผลที่มาและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชนออกเป็น 3 ประการกว้าง ๆ ได้ดังนี้

(1) เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานรัฐบาลที่มีการกิจเฉพาะด้าน (Improving the efficiency and effectiveness of government entities with specialized functions)

โดยเหตุผลประการที่หนึ่งนี้อยู่ภายใต้ฐานคิดว่า หากภารกิจเฉพาะด้านใดที่สามารถแยกออกจากโครงสร้างระบบราชการปกติโดยมอบให้องค์การที่มีอิสระและคล่องตัวมากกว่า จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สูงขึ้น เนื่องจากการจัดทำภารกิจจะเป็นไปตามความชำนาญเฉพาะด้าน และมุ่งตอบสนองความต้องการของ “ลูกค้า” (Specialisation and focus on clients needs) จะมีระบบบริหารที่มุ่งเน้นการจัดการและผลสัมฤทธิ์ (Managerialism and focus on outputs/outcomes) และสามารถลดทอนความเข้มงวดด้านกฎเกณฑ์ทางการบริหารและการเงิน (Lighter administrative and financial rules) ลงได้

(2) เพื่อยกระดับกระบวนการตัดสินใจให้เป็นไปโดยชอบธรรมและมีความเป็นมืออาชีพ (Improving the legitimacy and expertise of decision-making)

เนื่องจากการบริหารงานภายใต้ระบบองค์การมหาชนจะนำไปสู่เงื่อนไขทางการบริหารใหม่ ที่ก่อให้เกิดความเป็นอิสระในเชิงนโยบาย (Policy independence), ความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย (Policy continuity), การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (Civil society participation) และความเป็นพันธมิตรร่วมกันในมุมมองการของรัฐบาล (Collaborative partnerships)

(3) เหตุผลความจำเป็น “แฝงเร้น” อื่น ๆ (The ‘hidden’ set of reasons for the creation)

ในหลายกรณี พบว่า เหตุผลความจำเป็นที่นำไปสู่การจัดตั้งองค์การมหาชน ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามกลุ่มสาเหตุในข้างต้น แต่กลับเป็นผลลัพธ์ในทางการเมืองที่รัฐบาลใช้เพื่อตอบสนองต่อประเด็นในทางการเมืองซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ อีกทั้งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่กำลังอยู่ในระยะของการเปลี่ยนผ่าน กระแสคลื่นของการจัดตั้งองค์การมหาชน เกิดจากความพยายามในการสร้าง “islands of excellence” ขึ้นภายในระบบบริหารงานภาครัฐ เพื่อสร้างกลุ่มองค์กรที่แยกเป็นอิสระจากหน่วยงานในระบบราชการปกติ เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการแสวงหาเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพที่ดีกว่าในระบบเดิม รวมถึงเปิดโอกาสให้กับบุคลากรรุ่นใหม่ได้เติบโตก้าวหน้าและอยู่ภายใต้ระบบการจัดการที่มีอิสระมากขึ้น มากกว่าจะเป็นการคำนึงถึงการมุ่งตอบสนองความต้องการของลูกค้าแต่เพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ดี ที่กล่าวมาเป็นแต่เพียงเหตุที่มาอันเกิดจากการสำรวจผ่านประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ แต่ในระดับที่ลึกกว่านั้น คือ หลักการและแนวคิดเบื้องหลังของการเกิดขึ้นขององค์การมหาชน ซึ่งพบว่า การจัดโครงสร้างองค์การในรูปแบบนี้ เป็นแต่เพียงปรากฏการณ์หนึ่งของวิถีทางในการบริหารปกครองของรัฐสมัยใหม่ต่าง ๆ และในหลายกรณี การจัดโครงสร้างทางการบริหารที่แยกออกเป็นอิสระคล้ายกับองค์การมหาชนนั้น เกิดขึ้นมานานแล้ว และในบางประเทศเกิดขึ้นก่อนการปรากฏตัวขององค์การในแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ตามแนวคิดของ Max Weber ด้วยซ้ำ ด้วยเหตุนี้ “...การเกิดขึ้นขององค์การในลักษณะนี้ จึงเป็นแต่เพียงพัฒนาการขั้นล่าสุดของกระบวนการแห่งการปรับเปลี่ยนองค์การและการทดลองที่มีรู้จักจบสิ้น”¹⁵

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นได้ว่า แรงผลักดันไปสู่การเกิดขึ้นขององค์การมหาชนนั้น มีความหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนกระแสความนึกคิดที่เกิดขึ้นภายในระบบบริหารหนึ่ง ๆ จึงเป็นผลให้รูปแบบองค์การที่เรียกกรวม ๆ ว่าองค์การมหาชนนี้ มิได้มีเพียงรูปแบบเดียว หากแต่ปรากฏความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมากทั้งในด้านชื่อเรียก โครงสร้างความสัมพันธ์ รวมถึงโครงสร้างและการจัดการภายในองค์การในมิติอื่น ๆ จึงนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจที่สับสนเกี่ยวกับองค์การชนิดนี้ ขณะที่ปรากฏการณ์ของการขยายตัวทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพขององค์การมหาชนกลับทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น เราจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การดังกล่าว เนื้อหาในส่วนต่อไปจึงเป็นการมุ่งนำเสนอถึงกรอบแนวคิดกว้าง ๆ เกี่ยวกับองค์การมหาชน รวมถึงแนวคิดในเชิงเปรียบเทียบอันเกิดจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

3.2.2 คุณลักษณะร่วมโดยทั่วไปขององค์การมหาชน

จากข้อมูลที่ปรากฏของกลุ่มประเทศ OECD พบว่า กลุ่มองค์การมหาชน มีสัดส่วนของการใช้จ่ายและการจ้างงานไม่น้อยไปกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ และในบางกรณีมีสัดส่วนมากกว่า 75 เปอร์เซ็นต์ของรัฐบาลส่วนกลาง อย่างไรก็ดี องค์การมหาชนเหล่านี้ มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านของขนาด ในด้านหน้าที่และลักษณะภารกิจ ในด้านเหตุผลของการจัดตั้ง ในด้านของระบบงบประมาณและแหล่งเงินสนับสนุน ในด้านของการจัดองค์การและสถานะทางกฎหมาย ในด้านของระบบบริหารงานภายใน และในด้านของกลไกการควบคุมตรวจสอบและการจัดความสัมพันธ์กับกระทรวงผู้รับผิดชอบ

¹⁵ โปรดดู Allen Schick, “Agencies in Search of Principles,” in OECD, Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies, p.34.

อีกทั้งหากเราศึกษาในเชิงเปรียบเทียบถึงกลุ่มองค์การมหาชนในประเทศต่าง ๆ ก็จะทำให้เห็นถึงความแตกต่างหลากหลายที่นำไปสู่ความยุ่งยากในการศึกษาและกำหนดกรอบแนวคิดร่วมกัน เนื่องจากคำจำกัดความเพียงชื่อเรียกองค์การลักษณะนี้ ก็พบความหลากหลายเป็นอย่างมาก แม้แต่ภายในประเทศเดียวกัน การเรียกชื่อก็ปรากฏความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะเฉพาะของ องค์การนั้น ๆ นั้นย่อมหมายความว่า องค์การมหาชนที่ปรากฏในแต่ละประเทศ ยังสามารถจัดแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ที่แยกย่อยออกไปได้อีก ตัวอย่างเช่น ในประเทศแคนาดา มีองค์การมหาชนอยู่อย่างน้อย 4 ประเภท, ประเทศฝรั่งเศส มี 2 ประเภท, ประเทศเยอรมนี มี 4 ประเภท, ประเทศ เนเธอร์แลนด์ มี 2 ประเภท, ประเทศนิวซีแลนด์ มี 2 ประเภท, ประเทศสเปน มี 3 ประเภท, ประเทศสวีเดน มี 2 ประเภท, ประเทศสหราชอาณาจักร มี 2 ประเภท และประเทศสหรัฐอเมริกา มี 4 ประเภท เป็นต้น

จากความแตกต่างหลากหลายดังกล่าว จึงนำไปสู่ปัญหาในการวางกรอบแนวคิดและการสร้างคำอธิบายเกี่ยวกับองค์การเหล่านี้ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า องค์การชนิดใดถึงจะจัดอยู่ในกลุ่มขององค์การมหาชน? เราจะกำหนดขอบเขตในการจัดแบ่งองค์การเหล่านี้ออกจากองค์การของรัฐอื่น ๆ ได้อย่างไร? ดังนั้น ความจำเป็นในเบื้องต้นเราจึงต้องแสวงหาคุณลักษณะร่วมโดยทั่วไปขององค์การมหาชน ซึ่งจะได้นำเสนอใน 4 ประเด็น ประกอบด้วย แนวคิดและความหมาย การจัดโครงสร้าง สภาพแวดล้อมด้านการควบคุม และความเป็นอิสระทางการจัดการ โดยแต่ละประเด็นมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) แนวคิดและความหมาย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การกำหนดขอบเขตและสร้างความหมายเฉพาะให้กับองค์การเหล่านี้เป็นไปอย่างไม่ชัดเจนนัก กล่าวคือ เป็นแต่เพียงการสร้าง ความหมายในเชิงนิเสธ (Negative Meaning) ว่า องค์การเหล่านี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการส่วนกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ (National Government) แต่เป็นองค์การของรัฐที่ไม่ได้จัดรูปแบบและมีระบบบริหารตามแนวคิดระบบราชการดั้งเดิม ซึ่งเน้นโครงสร้างการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง อย่างไรก็ดี ก็ยังปรากฏปัญหาต่อไปว่า องค์การของรัฐที่อยู่ขอบข่ายดังกล่าวก็มีอยู่หลายชนิด เราจึงต้องสร้างความหมายในเชิงนิเสธให้เฉพาะเจาะจงต่อไปว่า องค์การที่จัดว่าเป็นองค์การมหาชนนั้น ต้องไม่นับรวมองค์การในรูปแบบ รัฐวิสาหกิจ (Government Companies/Public Enterprises) ซึ่งมีแนวคิดในการจัดตั้งคล้ายคลึงกับบริษัทเอกชนค่อนข้างชัดเจน นั่นคือ ความอยู่รอดและการแสวงหากำไร ขณะเดียวกันก็ต้องไม่นับรวมองค์การที่เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจตั้งเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์การอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมิมีบทบาทหน้าที่เฉพาะของตนเองตามโครงสร้างทางการบริหารปกครองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลและองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาและศึกษาถึงระบบองค์การมหาชนที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ ดังเช่นที่ปรากฏในงานศึกษาของ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ซึ่งได้สำรวจและศึกษาระบบองค์การมหาชนใน 9 ประเทศสมาชิก เราอาจสามารถกำหนดคำสำคัญ (Key Word) ซึ่งกำหนดคุณลักษณะร่วมกันขององค์การมหาชน ได้แก่ คำว่า “การแยกเป็นอิสระ” หรือ “Separateness” กล่าวคือ

“องค์การมหาชน จะหมายถึงองค์การภาครัฐที่มีการจัดโครงสร้างทั้งในเชิงองค์การและในเชิงกฎหมายที่แยกออกเป็นอิสระ (*separate*) จากหน่วยงานในระบบราชการปกติ (*Departments*)”

แต่ทั้งนี้ เพื่อความเข้าใจที่มากขึ้น เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงคุณลักษณะพื้นฐานในมิติอื่น ๆ ประกอบด้วย โดยคุณลักษณะขององค์การมหาชนที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้ เป็นผลมาจากการรวบรวมประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งจะทำให้เราเห็นได้ว่า องค์การมหาชนนั้น มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมากในกลุ่มประเทศต่าง ๆ และแม้แต่ภายในประเทศเดียวกันก็ตาม การกำหนดคุณลักษณะร่วมกัน จึงกระทำได้แต่เพียงการพิจารณาในเชิงโครงสร้างและระบบบริหารโดยกว้าง ๆ ดังที่จะได้นำเสนอในประเด็นต่อ ๆ ไป

(2) การจัดโครงสร้าง

(2.1) โครงสร้างการบังคับบัญชา (A differentiated hierarchy)

การจัดโครงสร้างการบังคับบัญชาขององค์การมหาชนเกือบจะทั้งหมด จะมีความแตกต่างจากที่เคยปรากฏในระบบบริหารของกระทรวงส่วนกลางซึ่งจะมีโครงสร้างไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาในแนวดิ่งที่ยาวไกล (Vertical) มีลักษณะจากบนลงล่างในแบบปิรามิด (Top-Down) ตามแนวคิดการจัดองค์การแบบระบบราชการ แต่สำหรับองค์การมหาชน จะปรากฏโครงสร้างในลักษณะ “ตัดตรง” กล่าวคือ ในการดำเนินงานขององค์การนั้น จะมีการจัดโครงสร้างให้เกิดระบบการรายงานตรงต่อผู้บริหารสูงสุดของกระทรวงในสังกัด เช่น องค์การมหาชนในความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคม ก็จะรายงานตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นต้น นอกจากนี้ ในบางกรณีก็ปรากฏโครงสร้างในรูปแบบที่ให้องค์การมหาชนรายงานตรงต่อผู้บริหารสูงสุดของรัฐบาล หรือ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ

สำหรับผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชน (Chief Executive) ก็มีได้มีที่มาจากการเลื่อนตำแหน่งหรือการเติบโตไปตามสายงานปกติในระบบข้าราชการพลเรือน หากแต่จะมาจากการคัดสรรจากผู้ถูกเสนอชื่อโดยรัฐมนตรีในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (บางครั้งต้องผ่านการรับรองและให้ความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐสภา) หรืออาจจะมาจากการคัดสรรโดยคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน (Governing Boards)

(2.2) โครงสร้างความรับผิดชอบ (Differentiated responsibility)

ในการบริหารกิจการขององค์การมหาชนนั้น จะปรากฏตำแหน่งที่เรียกว่า “ผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชน” (Chief Executive) ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบบริหารกิจการทั้งปวงขององค์การมหาชนโดยตรง ทั้งในด้านการจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินและการงบประมาณ รวมถึงระบบวินัยและจรรยาบรรณขององค์การ

ด้วยเหตุนี้ ความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การมหาชนหนึ่ง ๆ จึงถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่าง (1) รัฐมนตรีหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (line ministry/minister), (2) คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน (governing boards – ในกรณีที่มีโครงสร้างแบบนี้) และ (3) ผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชน (chief executive)

(2.3) คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน (Governing boards)

โดยทั่วไปในการบริหารงานขององค์การมหาชน มักจะปรากฏการจัดโครงสร้างในรูปแบบ “คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน” ซึ่งจะมีบทบาทในการ “อำนวยการ” (directing) กิจการขององค์การมหาชนร่วมกับผู้บริหารสูงสุดฯ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารฯ มักจะมีองค์ประกอบภายในจากข้าราชการระดับสูงที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล และรวมถึงตัวแทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งจะผ่านกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งคล้ายคลึงกับผู้บริหารสูงสุดฯ

คณะกรรมการบริหารฯ นี้ จะมีอำนาจการตัดสินใจในเชิงยุทธศาสตร์ค่อนข้างกว้างขวาง ซึ่งอาจครอบคลุมถึงการวางนโยบายและยุทธศาสตร์ กำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางขององค์การ รวมถึงการกำกับให้องค์การมีการดำเนินการไปตามข้อกำหนดทางกฎหมายและการเงิน นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารฯ ยังอาจมีอำนาจสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดฯ อีกด้วย ขณะที่รัฐมนตรีหรือผู้บริหารของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง จะยังคงมีอำนาจและความรับผิดชอบเฉพาะในเรื่องของการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารฯ และในบางกรณีก็อาจมีบทบาทในการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดฯ

(2.4) คณะกรรมการบริหารร่วม (Management boards)

ในบางกรณี ก็ปรากฏการจัดโครงสร้างการบริหารขององค์การในรูปแบบคณะกรรมการบริหารร่วม กล่าวคือ ภายใต้โครงสร้างแบบนี้ การบริหารจัดการกิจการขององค์การมหาชนทั้งหมด จะมีได้กระทำผ่านผู้บริหารสูงสุดฯ หากแต่จะอาศัยระบบคณะกรรมการซึ่งจะเข้าไปบริหารงานโดยตรง ทั้งนี้ ภายในคณะกรรมการบริหารร่วม จะประกอบไปด้วยตัวแทนจากฝ่ายเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรภายในองค์การมหาชน, ตัวแทนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง, ตัวแทนจากกระทรวงการคลัง และในบางกรณีก็จะมีตัวแทนจากภายนอกด้วย

จึงกล่าวได้ว่า คณะกรรมการบริหารร่วม จะมีความคล้ายคลึงกับคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนเป็นอย่างมาก หากแต่คณะกรรมการนี้มีได้ทำหน้าที่แต่เพียงการกำหนดยุทธศาสตร์ หากแต่จะเข้ามาบริหารงานองค์การโดยตรงนั่นเอง

(2.5) คณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory boards)

นอกจากนี้ แม้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้ว การจัดโครงสร้างขององค์การมหาชนมักจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารสูงสุดๆ แต่ทั้งนี้อาจมีการบริหารงานโดยอยู่ภายใต้การให้คำแนะนำและผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับ “คณะกรรมการที่ปรึกษา” ซึ่งมีได้มีอำนาจในการตัดสินใจ หากแต่เป็นกลไกเพื่อให้ระบบบริหารมีความรอบคอบรัดกุมยิ่งขึ้น รวมถึงเป็นช่องทางหนึ่งที่จะให้ตัวแทนจากผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ (Stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การมหาชนมากขึ้น ผ่านการเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการที่ปรึกษานั้นเอง

(3) สภาพแวดล้อมด้านการควบคุม

โดยทั่วไปแล้ว ในการบริหารงานขององค์การมหาชน จะอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างผ่อนคลายกว่าระบบราชการปกติ กล่าวคือ มักจะมีเงื่อนไขหรือกฎเกณฑ์ในการเข้ามาควบคุมกระบวนการจัดการในด้านต่าง ๆ น้อยกว่าระบบปกติ ในบางกรณีกฎเกณฑ์การควบคุมต่าง ๆ ยังคงมีอยู่ หากแต่จะยืดหยุ่นและผ่อนคลายความเข้มงวดลง แต่ในบางกรณีก็แทบจะปลอดจากการควบคุม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์การ

(3.1) กฎเกณฑ์ด้านการบริหารงานบุคคล (Personal rules)

ระบบการบริหารงานบุคคลที่ปรากฏ อาจเป็นไปได้ใน 2 กรณี กล่าวคือ ในกรณีแรก บุคลากรที่ทำงานอยู่ภายในองค์การมหาชน ยังคงถือว่าเป็นข้าราชการภายใต้ระบบข้าราชการพลเรือนในระบบบริหารราชการส่วนกลาง หากแต่จะมีเงื่อนไขด้านการจ้างงานที่ยืดหยุ่นมากกว่าข้าราชการในระบบปกติ เช่น การกำหนดตำแหน่ง, การกำหนดค่าตอบแทน, การให้สิทธิประโยชน์อื่นๆ, การเลื่อนตำแหน่ง และการสรรหาคัดเลือก เป็นต้น ในกรณีที่สอง จะมีระบบบริหารงานบุคคลที่แยกออกเป็นอิสระโดยแท้จริง กล่าวคือ บุคลากรภายในองค์การมหาชน จะไม่ถือว่าเป็นบุคลากรในระบบข้าราชการพลเรือน แต่ถือว่าเป็นบุคลากรขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง ซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายด้านการจ้างงานทั่วไป เช่นเดียวกันกับการจ้างงานในภาคเอกชนทั่ว ๆ ไป

(3.2) กฎเกณฑ์ด้านการงบประมาณ ระบบบัญชี และการเงิน

โดยทั่วไปองค์การมหาชนจะมีอิสระในระบบการจัดการทางการเงินมากกว่าหน่วยงานในระบบราชการปกติ แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวจะอยู่ในระดับที่มากหรือน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์การมหาชน เช่น องค์การมหาชนบางกลุ่ม อาจจะอาศัยการสนับสนุนทางการเงิน

ทั้งหมดจากภาษี, บางกลุ่มจะอาศัยเงินทุนสนับสนุนบางส่วนหรือในบางกรณีก็ทั้งหมด จากการเก็บค่าบริการหรือจากรายได้อื่น ๆ ขององค์การ นอกจากนี้ ยังอาจกำหนดให้องค์การเหล่านี้สามารถกู้ยืมให้กู้ยืม หรือใช้ประโยชน์จากรายได้ส่วนเกินในกิจการอื่น ๆ ได้อีกด้วย

(4) ความเป็นอิสระทางการจัดการ (Some management autonomy)

ความเป็นอิสระทางการจัดการถือเป็นคุณลักษณะพื้นฐานตามธรรมชาติขององค์การมหาชน เนื่องจากเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้้องค์การในลักษณะนี้เกิดขึ้นมา ได้แก่ ความเป็นอิสระทางการจัดการที่อยู่นอกกรอบระบบราชการปกติ ด้วยเหตุนี้ ความเป็นอิสระทางการจัดการขององค์การมหาชน จึงหมายถึง ผู้บริหารสูงสุดหรือผู้บริหารระดับสูงขององค์การ สามารถจะตัดสินใจใด ๆ ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับองค์การของตนเองได้ในทุกมิติ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบไปตามสายการบังคับบัญชาหรือจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดโครงสร้างและสภาพแวดล้อมด้านการควบคุมขององค์การมหาชน จึงปรากฏแนวคิดและรูปแบบดังที่นำเสนอมา นอกจากนี้ ในมิติของการจัดการภายในองค์การเอง ก็มีแนวคิดและรูปแบบที่สะท้อนถึงความพยายามในการให้ความเป็นอิสระด้วยเช่นกัน ดังจะได้นำเสนอถึงคุณลักษณะสำคัญด้านการจัดการ ดังนี้

(4.1) การบริหารภายใต้ระบบสัญญาผูกมัด (Contract management)

องค์การมหาชน จะมีการบริหารจัดการภายใต้ระบบสัญญาผูกมัด ซึ่งมีทั้งระบบสัญญาเต็มรูปและระบบกึ่งสัญญา (a fully or quasi-contractual relationship)¹⁶ กับรัฐมนตรีหรือกระทรวงผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ จะมีการกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างรัฐมนตรี/กระทรวงผู้รับผิดชอบกับผู้บริหารขององค์การมหาชนและคณะกรรมการบริหาร (ถ้ามี) โดยที่ผู้บริหารจะต้องรายงานความก้าวหน้า และรับผิดชอบต่อการทำให้เป้าหมายที่กำหนดไว้บรรลุผล จึงเป็นระบบความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้การกำหนดเป้าหมายร่วมกัน มิใช่ความสัมพันธ์ในระบบสายการบังคับบัญชาปกติ

(4.2) ระบบงบประมาณและการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

โดยส่วนใหญ่แล้ว ระบบการบริหารภายใต้ระบบสัญญาผูกมัดมักจะต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับการจัดระบบงบประมาณ รวมถึงระบบบริหารอื่น ๆ ที่มุ่งเน้นปัจจัยนำออกและผลลัพธ์ (output/outcome-oriented) จึงเป็นผลให้มาตรการในการควบคุมต่าง ๆ ในด้านการงบประมาณและการบริหารอื่น ๆ ค่อนข้างผ่อนคลายความเข้มงวดลงเป็นอย่างมาก กล่าวอีกนัย

¹⁶ ระบบสัญญาเต็มรูป จะหมายถึง ความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้การบังคับของสัญญาทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ ขณะที่ระบบกึ่งสัญญา ซึ่งปรากฏการใช้เป็นส่วนใหญ่ นั้น จะเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้การกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างผู้บริหารขององค์การมหาชนกับรัฐมนตรี/กระทรวงผู้รับผิดชอบ

หนึ่ง องค์การมหาชนจะมีระบบงบประมาณและการบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์มากกว่ามุ่งเน้นการควบคุมกำกับ

(4.3) ระบบงบประมาณแบบหลายปี (Multi-year budgeting)

ในหลายประเทศเริ่มปรากฏแนวโน้มที่รัฐบาลพยายามจะสร้างระบบงบประมาณแบบหลายปีสำหรับองค์การมหาชน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ระบบงบประมาณนั้น เกื้อหนุนต่อการสร้างผลสัมฤทธิ์ขององค์การเหล่านี้

3.2.3 รูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศนี้ คณะผู้วิจัยจะนำเสนอถึงแนวคิดและคุณลักษณะขององค์การมหาชนในต่างประเทศเฉพาะกรณีประเทศที่สำคัญบางประเทศเท่านั้น ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี และประเทศนิวซีแลนด์ โดยจะครอบคลุมประเด็นสำคัญใน 5 ด้าน ได้แก่

- ภูมิหลัง (Background)
- กรอบโครงสร้างในเชิงสถาบัน (Legal and Organizational Framework)
- โครงสร้างทางการบริหาร (Governance Structure)
- กระบวนการทางงบประมาณและทรัพยากรทางการบริหาร (Resources and Budget Process)
- กลไกการกำกับดูแลในเชิงนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ (Policy Coherence, Oversight, and Accountability Mechanism)

สำหรับชื่อเรียกขององค์การภายใต้รูปแบบขององค์การมหาชนในประเทศต่าง ๆ นั้น ในที่นี้จะขอคงชื่อเรียกในภาษาดั้งเดิมของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ก็เพื่อลดทอนความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นหากถอดความเป็นภาษาไทย

3.2.3.1 ประเทศฝรั่งเศส

(1) ภูมิหลัง (Background)

ประเทศฝรั่งเศสเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้มีการปรับโครงสร้างการในรูปแบบองค์การมหาชนมานานแล้ว อีกทั้งในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการขยายตัวขององค์การเหล่านี้เป็นอย่างมากทั้งในด้านจำนวนและบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยจารีตแล้ว ระบบการบริหารปกครองในฝรั่งเศสมีแนวโน้มจะให้อำนาจและความสำคัญกับฝ่ายบริหาร เป็นผลให้อำนาจการจัดโครงสร้างการบริหารปกครองประเทศ และการจัดตั้งองค์การต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะล้วนแล้วแต่อยู่ในขอบวงอำนาจของฝ่ายบริหาร ขณะที่ฝ่ายสภาจะมีบทบาทแต่เพียงในด้านการรับรองร่างงบประมาณโดยรวมของฝ่ายบริหารเท่านั้น

ที่กล่าวมาในข้างต้น จึงเป็นผลให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดตั้งองค์การเพื่อรับผิดชอบกิจการสาธารณะโดยแยกออกจากโครงสร้างทางการบริหารราชการปกติได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการจัดตั้งองค์การภายใต้ระบบองค์การมหาชนนั่นเอง ทั้งนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญเองก็ได้ให้การรับรองการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งในเรื่องนี้จะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

ในปัจจุบัน ฝรั่งเศสมีองค์การในระบบองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยรัฐบาลระดับชาติเป็นจำนวนถึงประมาณ 1,300 แห่ง แต่ที่น่าสนใจก็คือ ในฝรั่งเศสนั้นยังได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งองค์การเพื่อรองรับภารกิจและการบริหารงานสาธารณะในระดับท้องถิ่นได้ด้วย ซึ่งปัจจุบันองค์การในลักษณะนี้มีจำนวนถึงประมาณ 50,000 แห่ง ลักษณะเช่นนี้ถือเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญจากประเทศอื่น ๆ ซึ่งระบบองค์การมหาชนมักจะปรากฏและจัดตั้งโดยรัฐบาลแห่งชาติ เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะที่เดิมเป็นของหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง

สำหรับองค์การในระบบองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยรัฐบาลระดับชาตินั้น เหตุผลที่มักจะเป็นเช่นเดียวกันกับหลายประเทศ กล่าวคือ เป็นความพยายามจะหาทางออกและแก้ไขปัญหาให้กับการบริหารองค์การของรัฐบาลภายใต้ระบบราชการแบบดั้งเดิมซึ่งเริ่มมีปัญหา เป็นผลให้เกิดความพยายามที่จะจำกัดการเติบโตและขยายตัวของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางแบบดั้งเดิม ทำให้ปัจจุบัน การบริหารราชการของฝรั่งเศสประกอบไปด้วย 15 กระทรวงหลัก และมีหน่วยงานในสังกัด (Central Directorates) เพียงประมาณ 160 หน่วยงาน

สำหรับระบบองค์การมหาชนในระดับท้องถิ่นนั้น กล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากลักษณะเฉพาะของระบบการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสเอง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสนั้นส่วนใหญ่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่ เทศบาล หรือ “คอมมูน” (Commune) ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนถึงประมาณ 36,580 แห่ง และกว่าร้อยละ 90 เป็น

เทศบาลขนาดเล็กที่อยู่ในเขตชนบทและมีประชากรต่ำกว่า 1,500 คน¹⁷ จึงเกิดความจำเป็นในการสร้างระบบองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวมีอาจจัดทำได้ ซึ่งระบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสนี้มีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก องค์การเหล่านี้มีหลายประเภท รวมถึงมีการจัดโครงสร้างและระบบงบประมาณที่หลากหลาย แต่เกือบทั้งหมดก็ถือว่าเป็นองค์การในระบบองค์การมหาชน

(2) กรอบโครงสร้างในเชิงสถาบัน (Legal and Organizational Framework)

องค์การในระบบองค์การมหาชนของประเทศฝรั่งเศสนั้น ปัจจุบันจะถือว่ามียู่เพียง 2 รูปแบบ ได้แก่ หนึ่ง “องค์การมหาชน” หรือ Public Establishments¹⁸ และสอง หน่วยงานอิสระของฝ่ายบริหาร หรือ Autonomous Administrative Authorities อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากบทบาท ความสำคัญ และจำนวนขององค์การแล้ว ในที่นี้จะเน้นกล่าวถึงเฉพาะองค์การในรูปแบบองค์การมหาชน โดยละเว้นไม่กล่าวถึงองค์การในลักษณะที่เป็นหน่วยงานอิสระของฝ่ายบริหาร¹⁹

สำหรับองค์การมหาชนนั้น มียู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่ องค์การมหาชนระดับชาติ หรือ “Établissements Publics Nationaux – EPNs” และ องค์การมหาชนระดับท้องถิ่น หรือ “Établissements Publics Locaux – EPLs” สำหรับ องค์การมหาชนระดับชาติ

¹⁷ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสและระบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โปรดดู บทที่ 3 ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), น.101 – 142.

¹⁸ ในที่นี้เห็นควรจะเรียกองค์การดังกล่าวในภาคภาษาไทยได้ เนื่องจากปรากฏการใช้้อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในงานเขียนทางด้านกฎหมายมหาชน

¹⁹ องค์การในลักษณะนี้ ปัจจุบันมียู่เพียงประมาณ 30 หน่วยงาน ซึ่งแม้ว่าจะถือเป็นหน่วยงานในสังกัดการบริหารราชการส่วนกลาง แต่บทบาทและอำนาจตามกฎหมาย จะมีอิสระค่อนข้างสูงมากทั้งในทางการบริหารและการปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยรวมแล้ว หน่วยงานในกลุ่มนี้จะเกี่ยวกับการตรวจสอบ วางกฎเกณฑ์ และส่งเสริมการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะบทบาทในการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น หน่วยงานคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (National Data Protection Agency - CNIL), หน่วยงานเฝ้าระวังเกี่ยวกับสื่อสารมวลชน (Audio-Visual Media Watchdog - CSA), หน่วยงานเฝ้าระวังเกี่ยวกับตลาดหุ้น (Stock Market Watchdog – COB), หน่วยงานส่งเสริมการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ (Agency Facilitating Public Access to Official Documents – CADA), หน่วยงานเฝ้าระวังเกี่ยวกับการดักฟังโทรศัพท์ (Telephone Tapping Watchdog), คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านข่าวกรองและความมั่นคง (Consultative Commission on National Defence Secrecy) และคณะกรรมการเฝ้าระวังเกี่ยวกับการสำรวจประชามติ (Opinion Poll Watchdog) เป็นต้น

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหาร รวมถึงองค์การภายใต้การบังคับบัญชาสามารถกำหนดโครงสร้างและจัด องค์การเพื่อรองรับภารกิจและการบริหารกิจการในภาคสาธารณะได้อย่างเต็มที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังปรากฏในมาตราที่ 20 และ 21 อีกทั้งในมาตราที่ 34 ได้บัญญัติว่า ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจในการ “กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเภทขององค์การมหาชนที่จะให้มีการจัดตั้งขึ้น” ทั้งในด้านหลักเกณฑ์การจัดตั้ง กรอบภารกิจขององค์การมหาชน ที่มาของงบประมาณขององค์การมหาชน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน โครงสร้างของคณะกรรมการบริหาร เป็นต้น จากนั้นก็เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นตามความเหมาะสมต่อไป²⁰ พิจารณาในแง่ nàyย่อมหมายถึงว่า ฝ่ายบริหารมีอิสระเต็มที่ในการจัดตั้งองค์การมหาชน แต่ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา เช่น ฝ่ายบริหารจะจัดตั้งองค์การมหาชนที่อยู่นอกเหนือจากประเภทที่กำหนดไว้ในกฎหมายไม่ได้

สำหรับ องค์การมหาชนระดับท้องถิ่น นั้น การจัดตั้งจะเป็นไปได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ในลักษณะแรก เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเปิดโอกาสให้สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติจัดตั้งขึ้นได้เอง และในลักษณะที่สอง เป็นองค์การมหาชนระดับท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นตามกฎหมายของรัฐสภาแห่งชาติ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งหรือยุบเลิกได้ เช่น ศูนย์ช่วยเหลือทางด้านสังคมแห่งเทศบาล เป็นต้น²¹

กล่าวโดยสรุป องค์การมหาชนจะมีลักษณะสำคัญทางกฎหมายใน 3 ประการ ได้แก่

- ประการที่หนึ่ง เป็นนิติบุคคล ทำให้องค์การมหาชนสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง โดยมีบุคลากรและเงินงบประมาณ ตลอดจนระบบการบริหารจัดการที่เป็นของตนเอง
- ประการที่สอง เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ทำให้องค์การมหาชนสามารถวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อบังคับใช้กับบุคคลและผู้รับบริการสาธารณะของตนได้ รวมถึงอำนาจพิเศษที่เป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง เช่น การเวนคืนทรัพย์สินเพื่อนำมาใช้ในการกิจการขององค์การ
- ประการที่สาม เป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน องค์การมหาชนจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ

²⁰ โปรตดู นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), น.92. และดู Claude Rochet, “France,” in OECD, Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies, p. 79.

²¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, น.93.

(3) โครงสร้างการบริหาร (Governance Structure)²²

ในภาพรวมแล้ว องค์การมหาชนในฝรั่งเศสมีจำนวนค่อนข้างมาก กฎหมายที่บังคับใช้ก็มีความซับซ้อนและไม่แน่นอนตายตัว กิจกรรมที่องค์การเหล่านี้จัดทำก็หลากหลาย เหล่านี้ จึงเป็นผลให้โครงสร้างการบริหาร และความสัมพันธ์กับรัฐขององค์การเหล่านี้มีความซับซ้อนและสับสนตามไปด้วย แต่โดยทั่วไปแล้ว องค์การมหาชนจะมีโครงสร้างการบริหารที่เป็นลักษณะร่วมกันบางประการ กล่าวคือ องค์การเหล่านี้จะมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และถือเป็นองค์การที่ต้องอยู่ใน “สังกัด” ของกระทรวงส่วนกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับคุณลักษณะอื่น ๆ ในด้านนี้ จะแยกพิจารณาใน 4 ด้าน ดังนี้

(3.1) โครงสร้างองค์การ (Governing Bodies)

โดยธรรมชาติขององค์การมหาชนแล้ว จะถือหลักว่าองค์การผู้มีความอำนาจการบริหารควรจะมีองค์ประกอบที่สะท้อนถึงความเป็นตัวแทนทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้างซึ่งอยู่นอกภาครัฐ ดังนั้น องค์การมหาชนทุกแห่งจะมี “คณะกรรมการบริหาร” (governing board) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากกระทรวงเจ้าสังกัด (parent ministries) และตัวแทนจากองค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ผู้รับบริการ และภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้ ประธานกรรมการบริหาร (chairman) จะถูกแต่งตั้งโดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers)²³ ซึ่งประธานจะมีบทบาทในฐานะผู้นำการบริหารขององค์การ แต่ในบางกรณีคณะกรรมการบริหารจะไม่ได้เข้าไปบริหารงานโดยตรง แต่จะมอบอำนาจให้กับ “ผู้อำนวยการ” (director-generals) ขององค์การมหาชนเป็นผู้บริหารงานสูงสุด (chief executive) ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารอีกชั้นหนึ่ง

(3.2) ความเป็นอิสระทางการจัดการ (Management Autonomy)

โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการจะมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การมหาชนค่อนข้างมาก ยกเว้นแต่บางกรณี ซึ่งกฎหมายจัดตั้งได้กำหนดให้องค์การมหาชนบางองค์การนั้น ในการบริหารงานทุก ๆ ด้าน จะต้องได้รับการเห็นชอบจากกระทรวงต้นสังกัดในทุกกรณี ดังนั้น ความเป็นอิสระของกรรมการบริหารหรือผู้อำนวยการขององค์การมหาชนจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการโน้มน้าวหรือใช้อิทธิพล กระนั้น ส่วนใหญ่แล้ว องค์การมหาชนจะมีอิสระทางการบริหารจัดการต่าง ๆ ค่อนข้างมาก เนื่องจากกระบวนการควบคุมจะ

²² สำหรับเนื้อหาในส่วนนี้ และส่วนอื่น ๆ จะมุ่งเน้นอธิบายเฉพาะองค์การมหาชนระดับชาติเป็นหลัก เนื่องจากสอดคล้องกับเนื้อหาในงานวิจัยมากกว่า

²³ เว้นแต่กรณีที่องค์การมหาชนนั้นจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระสูงกว่าปกติ ก็จะให้กรรมการบริหารเป็นผู้เลือก ดังเช่น กรณีของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

ถูกแทรกแซงและเข้มงวดตั้งแต่การแต่งตั้งบุคคลที่จะเข้ามาในฝ่ายบริหารขององค์การในเบื้องต้นอยู่แล้ว

(3.3) การแต่งตั้งประธานกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ (Appointments of Chairman and Chief Executive)

ในกลุ่มองค์การมหาชนเกือบทั้งหมด คือประมาณร้อยละ 90 อำนาจในการแต่งตั้งผู้อำนวยการ หรือประธานกรรมการบริหารเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว สำหรับกรรมการบริหารอื่น ๆ ที่มีใช้ตัวแทนของรัฐจากกระทรวงต้นสังกัด รัฐก็จะเป็นผู้คัดเลือกด้วยเช่นกัน โดยถือว่าตำแหน่งกรรมการบริหารนี้เป็นงานอาสาสมัคร มิใช่การบังคับ นอกจากนี้ ในบางองค์การรัฐยังอาจมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคลากรระดับสูงขององค์การมหาชนเป็นจำนวนครั้งหนึ่งอีกด้วย

(3.4) การกำหนดค่าตอบแทนของฝ่ายบริหาร (Remuneration of managers)

โดยทั่วไปแล้วผู้บริหารขององค์การมหาชนจะไม่มีอิสระในการกำหนดค่าตอบแทนของตนเอง ค่าตอบแทนจะถูกกำหนดไว้ตั้งแต่เบื้องต้นในการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยกระทรวงเจ้าสังกัด จากนั้นก็จะพิจารณาเป็นรายปี ทั้งนี้ พิจารณาจากเงินงบประมาณขององค์การว่ามีมากน้อยเพียงใด เนื่องจากค่าตอบแทนของผู้บริหารถือเป็นหมวดค่าใช้จ่ายหนึ่งในบัญชีงบประมาณขององค์การ นอกจากนี้ ผู้อำนวยการขององค์การมหาชน จะไม่มีอำนาจในการกำหนดค่าตอบแทนแก่บุคลากรในตำแหน่งบริหารระดับสูงที่อยู่ถัดลงไปจากตนเองอีกด้วย

(4) กระบวนการทางงบประมาณและทรัพยากรทางการบริหาร

กระบวนการทางงบประมาณขององค์การมหาชนจะมีวงจรหรือรอบปีงบประมาณค่อนข้างตายตัวและเป็นไปโดยสอดคล้องกับรอบปีงบประมาณของรัฐบาล โดยจะเริ่มต้นประมาณกลางเดือนเมษายนของทุกปี ทั้งนี้ การประชุมเพื่อพิจารณางบประมาณจะมีด้วยกัน 2 ครั้ง กล่าวคือ ในครั้งแรกจะเป็นการพิจารณาร่วมกันระหว่างสำนักงบประมาณกับกระทรวงต้นสังกัด และ ในครั้งที่สอง จะเป็นการนำเสนองบประมาณให้กรรมการบริหารขององค์การมหาชนพิจารณาลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะต้องแล้วเสร็จก่อนเดือนตุลาคม และต้องส่งให้หน่วยงานที่กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบ สำหรับกระบวนการจัดสรรเงินงบประมาณภายในหน่วยงานจะเริ่มตั้งแต่กลางเดือนตุลาคมถึงกลางเดือนธันวาคม ซึ่งในขั้นนี้โดยทั่วไปไม่ต้องผ่านการให้ความเห็นชอบจากภายนอก

สำหรับรัฐสภาแล้ว จะมีอำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณในส่วนขององค์การมหาชนน้อยมาก ทั้งนี้ จะได้รับรายงานเฉพาะงบประมาณในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐเท่านั้น ขณะที่จะไม่ได้รับรายงานเกี่ยวกับงบประมาณของแต่ละองค์กรโดยเฉพาะ

สำหรับระบบการบริหารงบประมาณและบัญชีขององค์กรมหาชน โดยทั่วไปแล้วจะมีความยืดหยุ่นมากกว่าของส่วนราชการปกติ กล่าวคือ

- ประการที่หนึ่ง ผู้บริหารงบประมาณ จะถือว่าผู้บริหารสูงสุดขององค์กรมหาชนเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารเงินงบประมาณ (authorizing officer or ‘ordonnateur’) ดังนั้น การเบิกจ่ายและใช้สอยเงินจึงอยู่ในอำนาจขององค์กรมหาชนแต่ละแห่งอย่างเต็มที่
- ประการที่สอง ผู้ตรวจสอบงบประมาณ จะถือว่าเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการคลังจะทำหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุมตรวจสอบงบประมาณ (financial controller) ซึ่งจะพิจารณาเฉพาะแผนงานขององค์กรมหาชนว่าค่าใช้จ่ายเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือไม่
- ประการที่สาม ผู้ตรวจสอบบัญชี จะกระทำโดย “ผู้ตรวจบัญชีสาธารณะ” หรือ “Public Accountant” ซึ่งจะตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายต่าง ๆ ที่กระทำโดยผู้บริหารขององค์กรมหาชน ซึ่งตำแหน่งนี้แม้ว่าจะเป็นบุคลากรขององค์กรมหาชน แต่จะไม่รายงานต่อผู้บริหารขององค์กร และมีอำนาจในการระงับการสั่งจ่ายที่ผิดหลักเกณฑ์ได้²⁴

อย่างไรก็ดี ในภาพรวมแล้วกระทรวงการคลังก็ยังคงเข้ามาควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณค่อนข้างใกล้ชิด ทำให้บางครั้งองค์กรมหาชนมีอาจบริหารงานได้อย่างคล่องตัวเท่ากับภาคเอกชน ทำให้องค์การมหาชนบางประเภทที่มีลักษณะมุ่งแสวงหารายได้จำนวน 12 แห่ง จะได้รับการผ่อนปรนหลักเกณฑ์บางประการ

(5) กลไกการกำกับดูแลในเชิงนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ

สำหรับกลไกรวมถึงองค์กรผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลในเชิงนโยบาย ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบการทำงานขององค์กรมหาชนนั้น ปรากฏออกมาในหลายลักษณะ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

(5.1) บทบาทของรัฐสภา

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นผลให้รัฐสภามีบทบาทค่อนข้างจำกัดในการกำกับดูแลองค์กรมหาชน กล่าวคือ จะเกี่ยวข้องกับเฉพาะในขั้นของการพิจารณาจัดตั้งเท่านั้น กล่าวคือ เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และประเภทขององค์กรมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้น รวมถึงการกำหนดว่า องค์กรที่จะ

²⁴ ลักษณะนี้ปรากฏทั่วไปในการบริหารองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนในฝรั่งเศส กล่าวคือ อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับเงินงบประมาณ จะถือหลักการแบ่งแยกอำนาจออกไปผู้บริหารเงิน ผู้ควบคุมเงิน และผู้สั่งจ่ายเงิน

จัดตั้งขึ้นนั้นมุ่งตอบสนองนโยบายสาธารณะในด้านใด อีกทั้งองค์การส่วนใหญ่จะจัดตั้งขึ้นโดยการออกเป็นข้อกำหนดของฝ่ายบริหารภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ การให้การรับรองด้านงบประมาณโดยสภาต่อองค์การมหาชนจึงเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติพร้อม ๆ กับการผ่านงบประมาณของกระทรวงต้นสังกัดและไม่สามารถถูกอภิปรายโดยสภาได้ ยกเว้นบางกรณีที่องค์การมหาชนบางประเภทที่การทำงานจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอื่น ๆ ซึ่งให้อำนาจสภาเข้าไปตรวจสอบได้ เช่น องค์การเพื่อการกำจัดของเสียที่ปนเปื้อนกับมันตรังสี (ANDRA) เป็นต้น

(5.2) บทบาทของผู้รับบริการ

ตรงกันข้ามกับกรณีของรัฐสภา องค์การมหาชนจะมีปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการและสังคมกว้างค่อนข้างมากกว่า ซึ่งองค์การมหาชนจำนวนมากนั้น กระบวนการทำงานขององค์การ ตลอดจนแนวปฏิบัติของบุคลากร เกิดจากกระบวนการปรึกษาหารือหรือการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการ โดยเฉพาะในกลุ่มองค์การที่ดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อผู้รับบริการค่อนข้างชัดเจน เช่น สิ่งแวดล้อม อาหาร เป็นต้น

(5.3) ระบบการควบคุมโดยสัญญาและผลงาน

ในปัจจุบัน ระบบการกำกับดูแลองค์การมหาชนในฝรั่งเศสได้พยายามยึดถือแนวทางการควบคุมภายใต้ระบบสัญญาและผลงาน (contracts and performance - based approach) อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้วก็มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละกระทรวงต้นสังกัด และการกำหนดเป้าหมายนั้นก็ก็มีลักษณะแตกต่างกันไป เช่น ร้อยละ 40 จะถูกควบคุมโดยการลงนามในสัญญาที่กำหนดเป้าหมายในเชิงกลยุทธ์ไว้, ร้อยละ 30 จะใช้วางอยู่บนแผนงานระยะยาวแบบหลายปี แต่จะมีการกำหนดเป้าหมายของแต่ละปีไว้ชัดเจน เป็นต้น

(5.4) การประเมินผลงาน

จากการศึกษาวิจัยเมื่อปี ค.ศ. 2001 องค์การมหาชนส่วนใหญ่ในฝรั่งเศสมีแนวโน้มในการปรับระบบการวางแผนและการบริหารโดยยึดผลงานมากขึ้นทั้งในรูปของการมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการมีตัวชี้วัดจากภายนอกในการประเมิน โดยเฉพาะความพึงพอใจจากผู้รับบริการ แต่ที่น่าสนใจก็คือ กระบวนการปรับเปลี่ยนนี้ เป็นการกระทำโดยตัวองค์กรมหาชนเอง ขณะที่บทบาทของรัฐบาลหรือกระทรวงต้นสังกัดเพื่อก่อให้เกิดระบบการทำงานเช่นนั้นนั้นมีน้อยมาก²⁵

²⁵ โปรดดู Claude Rochet, pp.87 – 89.

3.2.3.2 ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี

(1) ภูมิหลัง (Background)

ในระบบบริหารปกครองของประเทศเยอรมนีนั้น ปรากฏจารีตของการปรับใช้องค์การของรัฐที่อยู่นอกระบบราชการปกตินานมากแล้วทั้งในระดับสหพันธ์รัฐและระดับภาคหรือมลรัฐ ทั้งนี้ หน่วยงานแรกที่ปรากฏการใช้องค์การรูปแบบนี้ ได้แก่ หน่วยงานด้านการรถไฟ หรือ “Reichseisenbahnamt” (Imperial Railway Authority) ซึ่งตั้งขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1870 ซึ่งทำหน้าที่ในการจัดระบบการเดินรถไฟ และในระยะต่อมาก็ปรากฏการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะนี้เช่นกัน จนกระทั่งหลังปี ค.ศ. 1949 การปรับใช้องค์การในรูปแบบนี้ก็ได้นำมาอย่างเป็นระบบระเบียบในการบริหารปกครองประเทศของเยอรมนี กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งปี 1949 (Basic Law of 1949) ปรากฏข้อบัญญัติโดยยินยอมให้มีการจัดตั้งองค์การในรูปแบบองค์กรมหาชนในระดับสหพันธ์รัฐ (Federal Agencies) ทั้งนี้ ต้องเป็นไปภายใต้ความยินยอมของเหล่าบรรดามลรัฐ (Bundesländer)

การมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลไปยังเหล่าองค์การหรือหน่วยงานในระบบองค์กรมหาชนนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวาง เหตุผลหลักก็เป็นไปเพื่อแบ่งเบาภาระจากส่วนราชการของสหพันธ์รัฐในกิจกรรมที่มีใช้การบริหารปกครองประเทศ (‘non-ministerial’ activities) และเพื่อให้องค์การเหล่านี้สามารถมุ่งเน้นการทำงานด้านการร่างกฎหมายและวางนโยบายได้อย่างเต็มที่ รวมถึงการสนับสนุนการทำงานของคณะรัฐมนตรีและกำกับดูแลหน่วยงานที่อยู่ในระดับรองลงไป

แต่โดยจารีตทางการปกครองที่มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างรัฐบาลระดับ สหพันธ์รัฐซึ่งมุ่งเน้นกิจกรรมด้านการวางนโยบายและบัญญัติกฎหมาย และรัฐบาลระดับมลรัฐซึ่งมุ่งเน้นกิจกรรมในการบังคับใช้นโยบายและกฎหมาย อีกทั้ง หน่วยงานระดับกระทรวงของรัฐบาล สหพันธ์ฯ จะมีลักษณะเป็น “องค์การเดี่ยว” (stand – alone) ไม่มุ่งเน้นการขยายองค์การออกไปในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น เป็นผลให้องค์กรในรูปแบบองค์กรมหาชนของสหพันธ์ฯ มีจำนวนไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ในระยะตั้งแต่หลังปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา บทบาทของรัฐบาลสหพันธ์ฯ ก็เริ่มขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะการลงนามมีบทบาทในด้านการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ทำให้หน่วยงานในสังกัดเกิดการขยายตัวอย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะองค์การในระบบองค์กรมหาชน อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่มาของการจัดตั้งองค์การ รูปแบบนี้จะมีความแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) ซึ่งเหตุผลหลักมักจะมาจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารปกครอง เช่น อังกฤษ นิวซีแลนด์ หรือฝรั่งเศส ขณะที่เยอรมนีจะอยู่ภายใต้ระบบสหพันธ์รัฐ (federal system)

หนึ่งในเหตุผลหลักของการจัดตั้งองค์การมหาชน ได้แก่ ความต้องการในการดึงดูดเอาเหล่าบรรดาผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์เข้ามามีบทบาททำงานให้กับภาครัฐ จารัตเช่นนี้ปรากฏมานานแล้ว โดยที่ผ่านมากลุ่มผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์มักจะมีบทบาททำงานอยู่ในส่วนราชการ รวมถึงคณะกรรมการที่ปรึกษาต่าง ๆ อย่างไรก็ดี เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาในเชิงโครงสร้างในระบบราชการปกติและเพื่อให้การเกิดความยืดหยุ่นทางการบริหารมากขึ้น โดยเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคล จึงนำไปสู่การจัดตั้งองค์การในรูปแบบขององค์การมหาชนมากขึ้น

ขณะที่เหตุผลในด้านประสิทธิภาพและความประหยัดทางการจัดการกลับมิใช่สาเหตุหลัก แม้ว่าในระยะหลังจะให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ แต่ก็เป็นเพียงแนวคิดในการปรับปรุงระบบการจัดการของหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว มิใช่เหตุผลในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ นอกจากนี้ เหตุผลด้านความมีอิสระและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองและคณะรัฐมนตรีก็มีใช้เหตุผลหลักเช่นกัน

แนวคิดในการจัดตั้งองค์การในรูปแบบขององค์การมหาชนนั้น มิได้เกิดขึ้นมาเพื่อทำงานในภารกิจที่เป็นของส่วนราชการเดิม หากแต่จะเป็นการจัดตั้งเพื่อรับผิดชอบภารกิจใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในภารกิจด้านการบังคับใช้หลักเกณฑ์และข้อกฎหมายต่าง ๆ มากกว่าจะเป็นภารกิจในเชิงปฏิบัติการ

ในปัจจุบัน รัฐบาลสหพันธ์ มีบุคลากรคิดเป็นเพียงร้อยละ 7 ของการจ้างงานในภาคสาธารณะทั้งหมด ในจำนวนนี้เป็นบุคลากรที่ทำงานในส่วนราชการปกติเพียงร้อยละ 6 ของบุคลากรของสหพันธ์ ขณะที่บุคลากรซึ่งทำงานอยู่ในองค์การมหาชนของสหพันธ์ (Federal Agencies) คิดเป็นร้อยละ 22 สำหรับองค์การมหาชนที่ปรากฏอยู่นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นมานานแล้ว ขณะที่องค์การที่เพิ่งจะจัดตั้งในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา มีน้อยมาก²⁶

(2) กรอบโครงสร้างในเชิงสถาบัน (Legal and Organizational Framework)

เยอรมนีเป็นประเทศหนึ่งที่หลักนิติธรรมถือเป็นหลักการที่บังคับใช้อย่างเคร่งครัดในการบริหารงานภาครัฐ ดังนั้น การทำงานในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจต่าง ๆ จะต้องมีความหมายรองรับ เช่นเดียวกัน การจัดตั้งองค์การมหาชนของรัฐบาลสหพันธ์ จะต้องเป็นไปภายใต้กฎหมายของรัฐบาล นอกจากนี้ หากองค์การมหาชนแห่งใดแห่งหนึ่งจะมีการขยายหน่วยงานออกไปในระดับภูมิภาค (Field Offices) ก็จำเป็นจะต้องได้รับการเห็นชอบจากสภาสูงหรือสภาตัวแทนมลรัฐ (Bundesrat) ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการปกป้องมลรัฐ (Länder) จากการเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางการบริหารจากรัฐบาลสหพันธ์ อย่างไรก็ดี กรอบ

²⁶ รายละเอียด โปรดดู Marian Dahler and Werner Jann, "Germany," in OECD, Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies, pp.100 - 101.

ทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรมหาชนนั้นจะได้บัญญัติลงไปในเรื่องระเบียบ แต่จะเปิดโอกาสให้กระทรวงส่วนกลางเป็นผู้กำหนด

องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นนั้น ส่วนใหญ่จะไม่มีความเป็นนิติบุคคล แต่ทั้งนี้ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญก็วางหลักให้องค์การเหล่านี้สามารถทำงานได้อย่างกว้างขวางโดยปราศจากข้อจำกัดทางกฎหมาย เนื่องจากถือว่าองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่ทำงานในภาคการบริหารรัฐกิจจึงถือเป็นองค์กรภาครัฐตามกฎหมายอื่น ๆ ดังนั้น การจำแนกองค์กรของรัฐบาลออกเป็นประเภทต่าง ๆ จึงทำได้ลำบากและค่อนข้างสับสนอยู่พอสมควร

อย่างไรก็ดี เราอาจกำหนดถึงประเภทขององค์กรที่จัดอยู่ในรูปแบบขององค์กรมหาชนได้ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง องค์กรมหาชนแห่งสหพันธรัฐ (Federal Agencies) หรือ “unmittelbare Bundesverwaltung” (Direct Federal Administration) ซึ่งจะมีบทบาทในการจัดทำภารกิจที่เป็น ภารกิจหลักของรัฐบาล (core government functions) โดยที่มีอำนาจสามารถบังคับใช้กฎระเบียบ ต่าง ๆ ได้เอง เช่น การธนาคาร, การประกันภัย, การควบคุมยา และการควบคุมราคาสินค้า เป็นต้น

ประเภทที่สอง องค์กรตามกฎหมายมหาชน (Bodies of Public Law) หรือ “mittelbare Bundesverwaltung” (Indirect Federal Administration) จะเป็นองค์กรที่มีบทบาทจัดทำภารกิจ อื่น ๆ ที่มิใช่ภารกิจหลักของรัฐบาล เช่น กองทุนประกันสังคม, การแรงงาน และสถาบันเพื่อการวิจัย เป็นต้น²⁷

(3) โครงสร้างทางการบริหาร (Governance Structure)

โดยจารีตทางการบริหารในเยอรมนีแล้ว การจัดโครงสร้างองค์กรมักจะยึดถือรูปแบบการบริหารภายใต้ผู้นำองค์กรเพียงคนเดียว (Monocratic Leadership) มากกว่าจะใช้การบริหารแบบ หมู่คณะดังเช่นรูปแบบคณะกรรมการ (Commission) ดังที่ปรากฏในประเทศอื่น ๆ ดังนั้น องค์กรในรูปแบบขององค์กรมหาชนส่วนใหญ่จึงมักจะอยู่ภายใต้การบริหารของ “ประธานองค์กร” หรือ “Präsident” ซึ่งจะรับผิดชอบการบริหารกิจการทั้งหมดอย่างเต็มที่ร่วมกับรองประธานฯ (Vice-President) ซึ่งทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีประจำกระทรวงส่วนกลาง

²⁷ ภายใต้บริบททางการบริหารปกครองของเยอรมนี ภารกิจทางด้านการประกันสังคม หรือการแรงงานเหล่านี้ มิได้ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลโดยตรงดังเช่นที่ปรากฏในประเทศอื่น ๆ

การจัดแบ่งภารกิจระหว่างประธานฯ และรองประธานฯ จะค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ ภารกิจที่เป็นเรื่องภายนอกและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์กับองค์การหรือสังคมภายนอก จะถือเป็นหน้าที่ของประธานฯ แต่ในกิจการที่เป็นการบริหารงานภายในองค์การจะถือเป็นหน้าที่ของรองประธานฯ

การจัดโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร จะปรากฏเฉพาะแต่ในกลุ่มองค์การประเภท *mittelbare Bundesverwaltung* หรือองค์การตามกฎหมายมหาชน เช่น องค์การบริหารแรงงานแห่งสหพันธรัฐ และกองทุนประกันสังคม เป็นต้น ซึ่งจะยึดถือหลักความเป็นอิสระทางการบริหาร โดยเปิดโอกาสให้ตัวแทนจากกลุ่มองค์การที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมอยู่ในคณะกรรมการบริหาร

สำหรับผู้บริหารขององค์การมหาชน หลักเกณฑ์การจ้างงานจะอยู่ภายใต้กฎหมายข้าราชการพลเรือน (Civil Service Laws) อำนาจในการแต่งตั้งจะถือว่าเป็นของรัฐมนตรีประจำกระทรวงส่วนกลางแต่เพียงผู้เดียว จะมีกรณียกเว้นบางแห่งที่การแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดกระทำโดยคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว การแต่งตั้งผู้บริหารมักจะถือเป็นกิจการภายในที่ส่วนราชการของกระทรวงส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ

แต่ที่น่าสังเกตก็คือ เมื่อผู้บริหารขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน ดังนั้น จึงไม่มีการระบุถึงระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง โดยในประเทศเยอรมนี ตำแหน่งผู้บริหารขององค์การมหาชนจึงเป็นการดำรงตำแหน่งในระยะยาว เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน การพ้นจากตำแหน่งจะเกิดขึ้นเมื่อต้องเกษียณอายุเท่านั้น หรือกรณีที่พบว่ากระทำการทุจริตหรือมีความผิดร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ ข้อกฎหมายที่บังคับใช้กับข้าราชการการเมือง ก็มีอาจเอามาบังคับใช้กับผู้บริหารขององค์การมหาชนได้ เช่น การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุผลทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันก็มีพยายามจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยขึ้น เช่น การกำหนดระยะเวลาทดลองงานเมื่อผู้บริหารเริ่มเข้าสู่ตำแหน่ง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจึงเป็นผลให้ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของผู้บริหารจึงค่อนข้างตายตัว เช่นเดียวกันกับข้าราชการของสหพันธ์ฯ อัตราเงินเดือนของผู้บริหารจะอิงกับตารางระดับขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน อย่างไรก็ตาม การกำหนดว่าผู้บริหารขององค์การหนึ่งจะอยู่ในระดับใดนั้น มิได้ปรากฏหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน โดยมากมักจะเป็นการพิจารณาจากจรรยาวัที่เคยเป็นมา ขนาดขององค์การ ความสำคัญของภารกิจ และเหตุผลทางการเมือง อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากเงินเดือนแล้ว ผู้บริหารจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เลย ยกเว้นรถยนต์และคนขับรถ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1997 ก็ได้มีการออกกฎหมายอนุญาตให้มีการจ่ายเงินพิเศษ (bonus) สำหรับองค์การที่มีผลสัมฤทธิ์สูงได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินเดือนปกติ แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ใช่ที่แน่ชัดว่าได้มีการให้ค่าตอบแทนพิเศษนี้ จากลักษณะที่การจ่ายค่าตอบแทนมีความชัดเจนตายตัว จึงไม่จำเป็นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้แก่สาธารณะ

(4) กระบวนการทางงบประมาณและทรัพยากรทางการบริหาร

ตามหลักปฏิบัติแล้ว จะถือว่าเงินงบประมาณขององค์การมหาชน ถือเป็นส่วนหนึ่งในงบประมาณของกระทรวงหรือหน่วยงานต้นสังกัด ดังนั้น จึงถือว่าองค์การมหาชนไม่มีทรัพยากรทางการเงินเป็นของตนเอง แต่จะได้รับการจัดสรรมาจากหน่วยงานต้นสังกัด ดังนั้น หน่วยงานต้นสังกัดจึงมีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมกำกับค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชน

จากการที่งบประมาณของรัฐบาลแห่งสหพันธ์ฯ จะต้องผ่านการพิจารณาให้การรับรองโดยรัฐสภาเพื่อออกเป็นกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณางบประมาณจึงมีอำนาจในการตรวจสอบร่างคำขอของงบประมาณของกระทรวงส่วนกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนเป็นการเฉพาะได้ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติมักจะไม่ปรากฏการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณในส่วนนี้

นอกจากนี้ องค์การมหาชนยังสามารถแสวงหารายได้ด้วยตนเองจากแหล่งทุนหลาย ๆ แห่ง เช่น สำนักงานกำกับดูแลการประกันภัย สามารถขยายงบประมาณของตนเองโดยการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้รับบริการเพิ่มขึ้น หรือกรณีขององค์การทางด้านการวิจัย ก็สามารถขอการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนต่าง ๆ ที่อยู่นอกภาครัฐบาลได้ เป็นต้น อย่างไรก็ดี ความพยายามที่จะเพิ่มเงินงบประมาณของตนเองนั้น ปรากฏให้เห็นน้อยมาก

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบและพิจารณางบประมาณขององค์การมหาชนนั้น นอกเหนือจากคณะกรรมการพิจารณางบประมาณแห่งรัฐสภาแล้ว ก็ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแห่งสหพันธ์รัฐ (Bundesrechnungshof) แต่ทั้งนี้ จะถือว่างบประมาณขององค์การมหาชนเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงต้นสังกัด ดังนั้น การพิจารณาตรวจสอบจึงเป็นการพิจารณาในภาพรวมร่วมกับงบประมาณของหน่วยงานต้นสังกัด นอกจากนี้ การประเมินผลและกำหนดตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งด้านประสิทธิผลยังไม่ได้รับความสำคัญนัก จารีตทางการบริหารปกครองที่เน้นหลักกฎหมายมากกว่าแนวคิดทางการจัดการใหม่ ๆ ยังคงถูกยึดถือโดยทั่วไป

(5) กลไกการกำกับดูแลในเชิงนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ

จากลักษณะจารีตทางการบริหารปกครองดังที่กล่าวมา เป็นผลให้ระบบการกำกับดูแลในเชิงนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ จะให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายมากกว่าจะให้ความสำคัญกับคุณค่าทางการบริหาร เช่น ประสิทธิภาพทางการจัดการ หรือประสิทธิผลในการดำเนินภารกิจ ด้วยเหตุนี้ หลักเกณฑ์ในการวัดและระบบการประเมินผลงานขององค์การมหาชนจึงยังไม่ปรากฏ อย่างไรก็ดี แนวคิดและวิทยาการทางการจัดการใหม่ ๆ ก็ได้ถูกนำมาปรับใช้เป็นการภายใน ผ่านทางกระทรวงหรือหน่วยงานต้นสังกัดในฐานะที่เป็นมาตรการหนึ่งในการกำกับดูแล กระนั้น การบริหารงานภายใต้ระบบสัญญาระหว่างองค์การมหาชนและกระทรวงต้นสังกัด เพื่อเป็นการประกันผลงานนั้น ปรากฏการใช้เพียงบางองค์การเท่านั้น นอกจากนี้ หลักการใน

เรื่องความโปร่งใส (Transparency) หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ก็ได้ถูกให้ความสำคัญเท่าใดนัก

ผลจากการที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนมิได้กำหนดข้อบัญญัติในรายละเอียด แต่ให้เป็นอำนาจของหน่วยงานหรือกระทรวงต้นสังกัด ดังนั้น หน่วยงานเหล่านี้จึงเป็นองค์การหลักและสำคัญที่สุดในการกำกับดูแลองค์การมหาชน รวมถึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารงานขององค์การเหล่านี้ โดยทั่วไป กระทรวงหรือหน่วยงานต้นสังกัดจะกำกับดูแลใน 2 ด้าน ได้แก่

หนึ่ง การกำกับดูแลทางกฎหมาย (legal oversight) จะมุ่งกำกับให้การทำงานของ องค์การมหาชนในทุก ๆ เรื่อง อยู่ในกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งกินความครอบคลุมตั้งแต่การดำเนินภารกิจ การบริหารกิจการทั่วไป การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล เป็นต้น

สอง การกำกับดูแลด้านภารกิจหน้าที่ (functional oversight) ถือว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากจะเป็นการกำกับดูแลที่ครอบคลุมการปฏิบัติหรือดำเนินการใน ทุก ๆ ด้าน ซึ่งเปิดโอกาสให้กระทรวงต้นสังกัดสามารถใช้สิทธิในการวางหลักปฏิบัติหรือกำหนดนโยบายบางด้านให้แก่องค์การมหาชนในสังกัดได้ หรือกระทั่งสามารถระงับการตัดสินใจในบางเรื่องได้

อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลโดยกระทรวงต้นสังกัดนี้ มิได้มุ่งในการเข้าไปแทรกแซงกิจการขององค์การมหาชน แต่มักจะกระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนอยู่ในกรอบแห่งกฎหมายและเป็นไปภายใต้พันธกิจหรือหน้าที่ที่ระบุเอาไว้ตามกฎหมาย หรือการผลักดันนโยบายของรัฐบาลในบางเรื่องแก่องค์การมหาชน

ในภาพรวมแล้ว ระบบองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นในเยอรมนี จึงเป็นกรณีเฉพาะที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ เนื่องจากเป็นการเกิดขึ้นบนจารีตทางการบริหารปกครองของเยอรมนีเอง มิได้เกิดขึ้นภายใต้กระแสหรือแรงผลักดันแห่งการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ หรือกระแสแนวคิดทางการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศสหราชอาณาจักร หรือประเทศนิวซีแลนด์

3.2.3.3 ประเทศนิวซีแลนด์

(1) ภูมิหลัง (Background)

นิวซีแลนด์เป็นหนึ่งในประเทศที่เข้าร่วมขบวนแห่งการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ (Public Sector Reform) ในปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1980 และรับเอากระแสแนวคิดในกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาปรับใช้อย่างกว้างขวาง จนกระทั่งเป็นหนึ่งในกรณีตัวอย่างที่มักถูกกล่าวถึงอยู่เสมอในงานศึกษาต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในระยะหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ผลพวงจากการปฏิรูปที่ต้องการลดภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงการมุ่งเน้นคุณค่าทางการบริหารใหม่ที่รับเอาแนวคิดของภาคเอกชนมาปรับใช้ การยึดถือหลักความประหยัดและประสิทธิภาพ การบริหารที่มุ่งเน้นผลงาน

เหล่านี้ทำให้การปรับโครงสร้าง องค์การ ยุบเลิกหรือจัดตั้งหน่วยงานในภาครัฐใหม่เป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ที่สำคัญนำไปสู่การ เติบโตและขยายตัวอย่างมากขององค์การในระบบองค์การมหาชน ที่เรียกว่า “องค์การบริหารงานอิสระของรัฐ” หรือ “Crown Entities”²⁸

จากองค์การที่จัดอยู่ในองค์การภาครัฐซึ่งมีจำนวนทั้งหมดประมาณ 3,000 องค์การนั้น เป็นส่วนราชการตามระบบราชการปกติทั้งในรูปแบบกระทรวง (Ministries) และกรม (Departments) เพียงไม่ถึง 50 หน่วยงาน เป็นรัฐวิสาหกิจ (State Owned Enterprises) ไม่ถึง 20 หน่วยงาน ส่วนที่เหลือทั้งหมดถือเป็นองค์การที่จัดอยู่ในรูปแบบ องค์การบริหารงานอิสระของรัฐ²⁹

แม้ว่าองค์การในรูปแบบที่แยกออกจากโครงสร้างระบบราชการปกติ (Non-Departmental Bodies) จะปรากฏมานานเกือบ 100 ปีแล้วก็ตาม แต่องค์การภายใต้ชื่อ เรียกว่า “Crown Entities” นี้ เพิ่งจะถูกนำมาใช้ภายหลังการออกกฎหมายที่เรียกว่า “Public Finance Amendment Act 1992” การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นเพื่อ จัดระบบการจัดการทางการเงินและระบบการควบคุมตรวจสอบต่อกลุ่มองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้นทั้งโดย รัฐบาลและโดยรัฐสภา ที่มีชื่อองค์การในระบบราชการปกติของ รัฐ³⁰ หรือรัฐวิสาหกิจ³¹

แนวคิดพื้นฐานสำคัญได้แก่การวางหลักว่า องค์การในรูปแบบส่วนราชการปกตินั้น จะ เกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นกิจกรรมทางการบริหารหลักของรัฐบาลที่มีใช้ในเชิงพาณิชย์ หากไม่เป็นไปตาม ข้อกำหนดนี้ก็จะถูกบังคับให้อยู่ในรูปแบบองค์การบริหารงานอิสระของรัฐทั้งหมด ดังนั้น ในภาพรวม แล้ว องค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ การมีสถานะทางกฎหมายที่แยกออกจากระบบบริหารงานภาครัฐปกติ โดยมุ่งรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีที่ตนอยู่ในสังกัด และจะต้องมีการ รายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐ นอกเหนือจากลักษณะที่กล่าวมานี้ องค์การบริหารงานอิสระของรัฐใน

²⁸ ในที่นี้ขอใช้คำว่า “องค์การบริหารงานอิสระของรัฐ” ตามที่ปรากฏการใช้ในงานของ ออฟินท์ สฟโซคซัย, องค์การบริหารงานอิสระ (Crown Entities) ของประเทศนิวซีแลนด์, รายงานผลการศึกษาดูงาน การปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ ภายใต้โครงการการปฏิรูประบบราชการ ที่ได้รับการสนับสนุนจาก รัฐบาลนิวซีแลนด์, 2542.

²⁹ รายละเอียด โปรดดู Derek Gill, “New Zealand,” in OECD, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, pp.133 – 159. อันที่จริงแล้ว ยังปรากฏองค์การอีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า “องค์การกึ่งอิสระของรัฐ” หรือ “semi-autonomous bodies” (SABs) ซึ่งเป็นองค์การนอกโครงสร้างระบบราชการปกติ แต่อยู่ภายใต้การอุดหนุนของกรม แต่เนื่องจากมีจำนวนอยู่เพียง 5 – 6 แห่ง จึงอยู่นอกขอบข่ายงานศึกษา

³⁰ องค์การในระบบราชการปกติทั้งกระทรวงและกรมนี้ เป็นองค์การตามกฎหมายที่เรียกว่า “Public Finance Act 1989”

³¹ เป็นองค์การตามกฎหมายที่เรียกว่า “State Owned Enterprises Act 1986”

นิวซีแลนด์จะมีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมากทั้งในด้านกิจกรรม ด้านรูปแบบองค์การ ด้านขอบข่ายและขนาด และด้านรูปแบบความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากองค์การบริหารงานอิสระของรัฐแต่ละแห่งจะมีประวัติศาสตร์ เหตุผลที่มา และข้อกำหนดในการจัดตั้งที่เป็นของตนเอง

ด้วยสภาพการณ์ที่กล่าวมา ทำให้ในปัจจุบันกำลังมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหารงานอิสระของรัฐเป็นการเฉพาะ (Crown Entities Bill) เพื่อจัดระบบและวางข้อกำหนดเกี่ยวกับกลุ่มองค์การที่มีอยู่เดิม รวมถึงการวางหลักเกณฑ์สำหรับการจัดตั้งองค์การใหม่ ซึ่งจากรายงานการศึกษาเพื่อเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว ได้มีการจัดประเภทขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐไว้เป็น 6 ประเภท ได้แก่ (สองรูปแบบแรกจะอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน ส่วนที่เหลือจะอยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน)

A. Crown-Owned Companies (CROCs) : หากภารกิจที่องค์การดำเนินอยู่เป็นไปในเชิงพาณิชย์ (Commercial Function) และจะต้องผ่านการประเมินหลักเกณฑ์ทางการเงินและผลการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ ก็จะถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน ซึ่งจะเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่หากภารกิจมิได้เป็นกิจกรรมในเชิงพาณิชย์โดยชัดเจน หรือมีวัตถุประสงค์ในด้านอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย (Mixed Objectives) ก็จะถือว่าเป็นองค์การกึ่งพาณิชย์ (Quasi-Commercial Form) ที่อยู่ในสถานะขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐในรูปแบบ CROC

B. Trusts : เป็นองค์การที่มีภารกิจทางด้านกองทุนและการจัดการสินทรัพย์ต่าง ๆ ซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายทางด้านเงินทุนหลักทรัพย์เอกชน (Private Trust Law) ในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 7 แห่ง องค์การเหล่านี้จะมีภารกิจค่อนข้างแคบและชัดเจน แต่มีขนาดองค์การและจำนวนบุคลากรที่มาก

C. Independent Crown Entities (ICE) : ในกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวม ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องก่อให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือเพื่อป้องกันมิให้การตัดสินใจขององค์การเป็นไปตามแรงผลักดันทางการเมือง ก็จะมีการจัดโครงสร้างที่เป็นอิสระมากขึ้น และเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง

D. Crown Agent : กลุ่มนี้ถือเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด ได้แก่ องค์การที่มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่อยู่ในขอบวงนโยบายของรัฐบาล และดำเนินงานภายใต้หลักกฎหมายมหาชน

E. Autonomous Crown Entities (ACE) : องค์การในกลุ่มนี้เกิดขึ้นเพื่อมุ่งตอบสนองนโยบายของรัฐบาลหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะเพื่อรับผิดชอบกิจกรรมด้านการบริหารที่เป็น

ของรัฐบาล ซึ่งโดยปกติกิจกรรมด้านนี้มักจะจัดทำโดยองค์การในระบบราชการปกติ แต่เนื่องจากต้องการให้เกิดความ ยืดหยุ่นและปลอดจากการควบคุมโดยเคร่งครัดเพื่อยกระดับการทำงานให้สูงขึ้น ก็จะจัดอยู่ในกลุ่มนี้

F. Schools : อันที่จริงแล้วโรงเรียนและสถานศึกษาจัดอยู่ในกลุ่ม ‘Crown Agent’ แต่เนื่องจากในการบริหารงานจำเป็นจะต้องมีความเป็นอิสระและระบบบริหารที่เฉพาะเป็นของตนเอง ภายใต้ระบบคณะกรรมการ จึงจัดแยกออกเป็นอีกหนึ่งกลุ่ม

สำหรับเหตุผลที่เป็นแรงผลักดันไปสู่การจัดตั้งองค์การในแบบองค์กรบริหารงานอิสระของรัฐนั้น ก่อนปี ค.ศ. 1988 การจัดตั้งองค์การที่อยู่นอกระบบราชการปกติของรัฐ (เป็นที่มาขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐในเวลาต่อมา) เกิดจากความพยายามที่จะแก้ปัญหาความอึดอัดของระบบราชการปกติและความไม่ยืดหยุ่นในการบริหารงานบุคคล แต่ในเวลาต่อมาที่เริ่มมีการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐอย่างจริงจัง เหตุผลที่มาก็เปลี่ยนแปลงไปสู่เหตุผลอื่น ๆ ที่สำคัญมี 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง (**Freedom from political influence**) ในการดำเนินกิจกรรมบางประเภทมีความต้องการที่จะทำให้องค์การนั้น ต้องปลอดจากการแทรกแซงในเชิงนโยบายจากรัฐบาลในช่วงเวลานั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินการไม่ส่งผลดีผลเสียต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จึงมีการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของรัฐในรูปแบบ ICES ซึ่งจะมีความเป็นอิสระค่อนข้างสูงจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ตัวอย่างขององค์การในกลุ่มนี้ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Electoral Commission), คณะกรรมการการค้า (Commerce Commission), คณะกรรมการสืบสวนอุบัติเหตุจากการคมนาคมขนส่ง (Transport Accident Investigation Commission) และสำนักงานมาตรฐานการเผยแพร่ข่าวสาร (Broadcasting Standards Authority) เป็นต้น

ประการที่สอง การยกระดับมาตรฐานการให้บริการ (**Improved service delivery**) สำหรับกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหรือจัดหาบริการสาธารณะ ก็จะมีการปรับใช้หรือรับเอาคุณค่าของการบริหารงานในภาคเอกชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการ จัดการ

(2) กรอบโครงสร้างในเชิงสถาบัน (Legal and Organizational Framework)

องค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะมีสถานภาพของความเป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากรัฐ ทำให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มองค์กรบริหารงานอิสระของรัฐที่ดำเนินงานภายใต้กฎหมายเอกชน (CROCs และ Trusts) จะไม่มีอำนาจในทาง ปกครองเพื่อออกบังคับใช้กฎระเบียบเนื่องจากไม่มีความจำเป็น

ในการกำหนดและประเมินว่าองค์การบริหารงานอิสระของรัฐถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานในภาครัฐหรือไม่นั้น นับเป็นประเด็นที่ค่อนข้างซับซ้อน หากพิจารณาโดยทั่วไปแล้ว อาจถือว่าองค์การบริหารงานอิสระของรัฐเป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้ว ความสัมพันธ์ขององค์การกับรัฐบาลนั้น จะมีระดับและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และภารกิจขององค์การ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินทุนอุดหนุน และกรอบทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์การ ตัวอย่างเช่น องค์การบางประเภทจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระสูง เนื่องจากการตัดสินใจจะก่อให้เกิดผลได้ผลเสียต่อสังคมโดยรวม ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์กับรัฐจะมีลักษณะพิเศษ ขณะที่บางองค์การจะมีบทบาทสัมพันธ์กับรัฐบาลอย่างใกล้ชิด เนื่องจากภารกิจที่จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ

ในปัจจุบัน ได้มีการริเริ่มวางกรอบทางกฎหมายสำหรับองค์การบริหารงานอิสระของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยองค์การเหล่านี้อาจผนวกเอาข้อกำหนดทางกฎหมายบางประการเพื่อทำให้สภาพขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐมีความชัดเจนขึ้น ข้อกำหนดแรกเรียกว่า “Sunset Clauses” ซึ่งจะใช้สำหรับองค์การที่มีข้อกำหนดทางเวลาในการจัดทำภารกิจที่แน่นอน หากองค์การได้ปฏิบัติภารกิจครบตามเงื่อนไข ก็จะต้องมีการยุบเลิกไป ข้อกำหนดอีกประการหนึ่งเรียกว่า “Review Clauses” จะใช้กับองค์การที่มีข้อกำหนดทางเวลาเช่นกัน แต่มีอาจจะระบุช่วงเวลาในการปฏิบัติภารกิจให้ลุล่วงได้ชัดเจน ก็จำเป็นจะต้องมีการประเมินสภาพและข้อกำหนดทางกฎหมายสำหรับองค์การใหม่เป็นระยะ ๆ

(3) โครงสร้างการบริหาร (Governance Structure)

ในการจัดโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐในนิวซีแลนด์ส่วนใหญ่แล้วจะมีรูปแบบเดียวกัน ทั้งนี้ เป็นการหยิบยืมรูปแบบการบริหารมาจากองค์การธุรกิจเอกชน กล่าวคือ จะประกอบไปด้วย คณะกรรมการบริหาร (Governing Boards) และผู้บริหารสูงสุดขององค์การ (Chief Executive Officer – CEO) ที่ร่วมกันรับผิดชอบกิจกรรมทางการบริหารของ องค์การต่อรัฐมนตรีประจำกระทรวงที่ตนสังกัด³²

อย่างไรก็ดี ในรายละเอียดแล้วยังปรากฏข้อแตกต่างในเชิงโครงสร้างระหว่าง องค์การอยู่ซึ่งที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ ได้แก่

(3.1) รูปแบบที่หนึ่ง Crown Owned Companies (CROCs)

³² สำหรับกรอบการบริหารและการกำกับดูแลองค์การบริหารงานอิสระที่แสดงถึงบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา รัฐมนตรี คณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารสูงสุดขององค์การ โปรดดู อรพินท์ สฟโชคชัย, องค์การบริหารงานอิสระ (Crown Entities) ของประเทศนิวซีแลนด์, น.16.

องค์การประเภท CROCs จะมีกิจกรรมที่มุ่งเน้นในเชิงพาณิชย์และดำเนินงานภายใต้กฎหมายเอกชน แม้ว่าจะต้องตอบสนองวัตถุประสงค์ที่เป็นนโยบายสาธารณะด้วยก็ตาม ดังนั้น การจัดโครงสร้างและบทบาทของฝ่ายบริหารจึงคล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ นอกเหนือจากกระทรวงต้นสังกัดที่จะต้องเป็นผู้ถือหุ้นหลักแล้ว กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้นในองค์การด้วย

(3.2) รูปแบบที่สอง Statutory (non-company) Crown Entities

องค์กรโดยส่วนใหญ่จะจัดอยู่ในรูปแบบนี้ กล่าวคือ การบริหารงานจะอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการบริหาร (Governing Boards) ในระดับปฏิบัติจะมีผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (CEOs) เป็นผู้รับผิดชอบและตอบสนองต่อคณะกรรมการ โดยที่ผู้บริหารดังกล่าวจะไม่มีสิทธิตั้งอยู่ในคณะกรรมการบริหารขององค์กร เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ CEO มีบทบาทครอบงำคณะกรรมการบริหาร ขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันมิให้รัฐมนตรีต้นสังกัดสามารถเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้ง CEO โดยคณะกรรมการบริหารได้

(3.3) รูปแบบที่สาม Corporation Sole

ในบางองค์กรซึ่งมีอยู่ไม่กี่แห่ง เช่น Retirement Commission และ Police Complainants Authority เหล่านี้ จะมีการจัดโครงสร้างที่เฉพาะและแตกต่างจากองค์การบริหารงานอิสระของรัฐโดยทั่วไป กล่าวคือ จะไม่ใช่รูปแบบคณะกรรมการบริหาร แต่จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้บริหารเพียงคนเดียว คือ CEO ซึ่งจะมีบทบาทและรับผิดชอบงานทั้งหมดขององค์กร ทั้งในส่วนที่เป็น บทบาทของคณะกรรมการบริหารในองค์การบริหารงานอิสระของรัฐโดยทั่วไปด้วย

สำหรับโครงสร้างทางการบริหารในประเด็นอื่น ๆ สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง บทบาทของคณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารจะมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีต้นสังกัด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะมีบทบาทในการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (CEO) อีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมการนี้เกิดขึ้นมาบนแนวคิดในการบริหารองค์การของภาคเอกชน ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการจะมีลักษณะสำคัญใน 4 ประการ ได้แก่

- การวางนโยบายและกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กร
- การแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดขององค์กร
- การติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กร

- การกำกับองค์การให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ตลอดจนข้อปฏิบัติและแนวนโยบายขององค์การ

ประการที่สอง การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร

อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารนั้นจะเป็นของรัฐมนตริตันสังกัด ทั้งในด้านการแต่งตั้ง หรือการเสนอชื่อต่อหัวหน้าส่วนราชการสูงสุด (Governor-General) ที่รับมอบอำนาจในการแต่งตั้ง แต่ที่น่าสังเกตก็คือ ข้าราชการประจำนั้นโดยทั่วไปแล้วจะไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการบริหาร อีกทั้งคณะกรรมการบริหารในองค์การบริหารงานอิสระของรัฐเกือบจะทั้งหมด จะมีใช้บุคลากรที่ทำงานในภาครัฐ แม้ว่าจะมีได้ปรากฏข้อห้ามก็ตาม นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติแล้วรัฐมนตรีมักจะไม่ได้แต่งตั้งด้วยตนเอง แต่จะมอบหมายให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ

ในปี ค.ศ. 1999 ได้มีการออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารที่เรียกว่า “Board Appointment and Induction Guidelines” เพื่อวางกรอบและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการดำเนินการด้านนี้ สารสำคัญที่ปรากฏ อาทิเช่น การแต่งตั้งจะต้องเป็นไปตามความคาดหวังของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ส่วนราชการจะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีตีสักทราบ หากการแต่งตั้งนั้นจะนำไปสู่ปัญหาหรือข้อขัดแย้ง, จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ถูกเสนอชื่อให้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับองค์การ (Conflicts of Interest) และคณะกรรมการบริหารจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองสมัย เป็นต้น

ในทางกฎหมายแล้ว คณะกรรมการบริหารจะไม่ถือว่าเป็นข้าราชการของรัฐ หากแต่เป็นผู้ถูกจ้างโดยรัฐซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานทั่วไปที่เรียกว่า “Employment Relations Act 2000” (ERA) ทั้งนี้ เงื่อนไขการทำงานจะขึ้นอยู่กับสัญญาและข้อตกลงด้านการจ้างงานที่ปรากฏในระบบการทำงานโดยทั่วไป

ประการที่สาม การแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดขององค์การและพนักงานอื่น ๆ

การแต่งตั้ง CEO นั้น จะถือเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารงานอิสระของรัฐแต่ละแห่ง ซึ่งในการจ้างงานนั้น ส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการบริหารงานภาครัฐ (State Service Commission) มักจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขในการจ้างงาน สำหรับพนักงานอื่น ๆ นั้น อำนาจในการบรรจุแต่งตั้งจะเป็นของ CEO

ประการที่สี่ การกำหนดค่าตอบแทน

ในการกำหนดค่าตอบแทน คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้วางกรอบเกี่ยวกับค่าตอบแทนของบุคลากรที่ทำงานในภาครัฐทั้งหมด แต่ในการกำหนดค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรในองค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะเป็นอำนาจของรัฐมนตริตันสังกัด ซึ่งจะต้องเป็นไปภายใต้กรอบที่

คณะรัฐมนตรีวางเอาไว้ ในกรอบคำตอบแทนดังกล่าว ได้จัดแบ่งประเภทของคำตอบแทนออกเป็น 4 หมวด ได้แก่ (1) royal commission and commission of inquiry, (2) statutory tribunals, (3) management boards และ (4) all other committees ซึ่งบุคลากรในองค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะจัดอยู่ใน 2 หมวดหลัง กล่าวคือ ในส่วนของคณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่แล้วจะจัดอยู่ในหมวดที่ 3 ซึ่งกำหนดคำตอบแทนสำหรับ คณะกรรมการบริหารเอาไว้ระหว่าง 6,000 – 27,5000 NZ\$ ส่วนประธานกรรมการจะอยู่ระหว่าง 12,00 – 55,000 NZ\$ ในบางกรณีจัดอยู่ในหมวดที่ 4 ซึ่งคำตอบแทนจะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับหน้าที่และความรับผิดชอบ, ทักษะ ความรู้ และประสบการณ์, ขอบข่ายและความสำคัญของการตัดสินใจ เป็นต้น

ในส่วนคำตอบแทนของ CEO ซึ่งต้องเป็นไปภายใต้กรอบของกฎหมาย Companies Act 1993 นั้น โดยทั่วไปจะมีคำตอบแทนในระหว่าง 70,000 – 480,000 NZ\$ ขึ้นอยู่กับขนาดและลักษณะขององค์กร รวมทั้งยังได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เพิ่มเติมได้อีกด้วย

(4) กระบวนการทางงบประมาณและทรัพยากรทางการบริหาร

ผลจากการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ทำให้มีการปรับระบบงบประมาณใหม่ที่เน้น ความเป็นอิสระทางการจัดการและการมุ่งเน้นผลงานขององค์กร ทำให้ระบบงบประมาณขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะมีลักษณะสำคัญ ได้แก่³³

ประการที่หนึ่ง การเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Resulted-Based Budgeting) มากกว่าการควบคุมการใช้ทรัพยากร โดยคำนึงถึงผลงานและผลผลิตตามแผนงาน และ กลยุทธ์ที่วางเอาไว้

ประการที่สอง การเป็นระบบงบประมาณแบบ 3 ปี ที่เน้นการวางแผนระยะปานกลาง แต่ทั้งนี้การอนุมัติงบประมาณยังคงเป็นแบบปีต่อปี

ประการที่สาม การเป็นระบบงบประมาณที่ใช้ฐานทางบัญชีแบบพึงรับจ่าย (Accrual based) ดังปรากฏในบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นการลงบัญชีตามข้อผูกพันและคำนึงถึงต้นทุนในการดำเนินงานอย่างแท้จริง

ในการจัดสรรงบประมาณนั้นจะถือว่า การใช้จ่ายรวมถึงภาระหนี้สินต่าง ๆ นั้นเป็นของรัฐ แม้ว่าองค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ตาม ซึ่งในกลุ่มองค์การบริหารงานอิสระของรัฐที่ได้รับการจัดสรรเงินจากรัฐบาล จะต้องระบุและอธิบายถึงสินค้าและบริการที่ตนเอง

³³ อรพินท์ สฟโซคชัย, น. 21 – 22.

จะต้องจัดทำให้แก่วัฒนหรือชุมชนโดยรวมในข้อตกลง (Purchase Agreement) ซึ่งในข้อตกลงนี้ยังได้ระบุถึงการประเมินและชี้วัดผลงานขององค์การในการจัดทำบริการด้วย นอกจากนี้ ในองค์การบริหารงานอิสระของรัฐบางประเภท เช่น Alcohol Liquor Advisory Committee, Earthquake Commission, Fire Service Commission จะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจากภาษีสรรพสามิตหรือค่าธรรมเนียม มากกว่าจะได้รับการจัดสรรจากรายได้ภาษีทั่วไป

องค์การบริหารงานอิสระของรัฐทุกองค์การจะต้องมีการจัดทำรายงานทางการเงิน รวมถึงรายงานที่แสดงถึงผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดเป็นประจำทุกปี ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดในกฎหมาย Public Finance Act

(5) กลไกการกำกับดูแลในเชิงนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ

แม้ว่ารัฐมนตรีและส่วนราชการต้นสังกัดขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐ จะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับองค์การบริหารงานอิสระของรัฐ มิได้มีการกำหนดเอาไว้อย่างเป็นทางการในระบบระเบียบในกฎหมาย หากแต่มีความแตกต่างกันออกไปในระหว่างองค์การบริหารงานอิสระของรัฐแต่ละแห่ง ซึ่งโดยทั่วไปรัฐมนตรีมักจะมีบทบาทในเชิงของการกำกับดูแลในเชิงกฎหมาย และนโยบาย รวมถึงการแต่งตั้งหรือเสนอชื่อผู้เข้ารับตำแหน่งในคณะกรรมการบริหาร อย่างไรก็ตาม ในบางองค์การหรือในบางกรณี รัฐมนตรีอาจจะเข้าไปมีบทบาทอื่น ๆ เพิ่มเติมได้ เช่น การเสนอแนะต่อองค์การบริหารงานอิสระของรัฐเพื่อผลักดันนโยบายบางประการของรัฐบาล, เข้าร่วมการตัดสินใจในบางกรณี และการวางกฎระเบียบเพื่อบังคับใช้กับองค์การบริหารงานอิสระของรัฐเป็นการเฉพาะ เป็นต้น นอกเหนือจากบทบาทอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐมนตรียังมีบทบาทอย่างไม่เป็นทางการ นั่นคือ บทบาทในทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อผลักดันให้องค์การบริหารงานอิสระของรัฐมีการดำเนินงานอย่างเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของรัฐบาล เช่น การใช้สิทธิพลเพื่อผลักดันข้อกำหนดที่เอื้อต่อการทำงานขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐ เป็นต้น ขณะที่ส่วนราชการในสังกัด ก็จะมีบทบาทช่วยเหลือการทำงานต่าง ๆ ของรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง

องค์การบริหารงานอิสระของรัฐนั้น ในทางกฎหมายถือว่าต้องรับผิดชอบต่อทั้งรัฐมนตรี รัฐสภา และสังคมโดยรวม ดังนั้น องค์การบริหารงานอิสระของรัฐในนิวซีแลนด์จะต้องอยู่ภายใต้ข้อบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่มุ่งสร้างความโปร่งใสในการทำงานขององค์การ ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร หรือ Official Information Act 1982 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมในทางการเมืองและสังคมโดยรวม

นอกจากนี้ องค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานทั้งในด้านการเงิน บัญชี และผลการดำเนินงานอื่น ๆ เพื่อเสนอให้รัฐมนตรี รัฐสภา และสำนักงานตรวจสอบบัญชีพิจารณาเป็นประจำทุกปี อีกทั้งในทุก ๆ องค์การจะต้องมีการจัดทำและแสดงเอกสาร

ที่เรียกว่า “Statement of Intent” (SOI) ซึ่งจะระบุถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงาน รวมถึงวัตถุประสงค์และแผนงานต่าง ๆ ที่องค์กรจะจัดทำ ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ เพื่อการนี้ ซึ่งเอกสารดังกล่าวจะมีสถานะคล้ายกับสัญญาในการจัดทำบริการที่ตนเองจะต้องรับผิดชอบ กล่าวอีกนัยหนึ่ง จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารงานอิสระของรัฐกับรัฐมนตรี เป็นการจัดการตามระบบสัญญา (contractual management basis) นั่นเอง

โดยเหตุที่องค์การบริหารงานอิสระของรัฐเป็นองค์การที่ทำงานอยู่ในภาคสาธารณะ ทำให้ต้องอยู่ภายใต้กลไกการตรวจสอบอื่น ๆ เช่นเดียวกับองค์การภาครัฐโดยทั่วไป ทั้งจากสังคมโดยรวม และสื่อมวลชน ก็สามารถตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐได้ เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและเอกสารต่าง ๆ ขององค์การโดยการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้ตรวจการของรัฐสภา (Ombudsman) ก็มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐได้ในกรณีที่เกิดการร้องเรียน เช่น การไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลหรือเอกสาร เป็นต้น

3.3 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐในประเทศไทย

ในกระแสความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารราชการที่เกิดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การเกิดขึ้นขององค์กรมหาชนในระบบองค์การภาครัฐ ซึ่งมีการกึ่งในการจัดบริการสาธารณะของไทย มีความหมายที่สำคัญอย่างยิ่ง ไม่ใช่แต่เพียงการสถาปนาองค์การภาครัฐประเภทใหม่ขึ้นเคียงคู่ไปกับหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจที่เป็นที่รู้จักมาแต่เดิมในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐประเภทที่สามเท่านั้น หากแต่ระบบองค์กรมหาชนยังเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงหลักการและวิธีคิดในการมองปัญหาของระบบราชการไทยในแนวทางใหม่ ภายใต้กระบวนการของการปฏิรูประบบราชการที่ได้ดำเนินการต่อเนื่องกันมาหลายรัฐบาลและโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการหลายคณะอีกด้วย

ระบบองค์กรมหาชน จึงถือเป็นการจัดระบบองค์การในภาครัฐรูปแบบใหม่ที่มุ่งจะสร้างหน่วยงานบริการสาธารณะรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยยอมรับความเป็นจริงว่า การจำแนกองค์การจัดทำบริการสาธารณะไว้เพียงสองประเภทมีข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคอย่างมากสำหรับงานบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงาน

สูง ในแง่นี้ การสถาปนาองค์การมหาชนขึ้นจึงถือเป็น นวัตกรรม (Innovation) สำหรับการแก้ไขปัญหาระบบบริการสาธารณะของไทยด้วย³⁴

อย่างไรก็ดี แม้ว่าองค์การมหาชนจะเริ่มเป็นที่รู้จักในฐานะ “องค์กรของรัฐประเภทที่สาม” เป็นอย่างดีในห้วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกระแสของการปฏิรูประบบราชการ หากแต่ในความเป็นจริงแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทที่สามนี้ขึ้นตั้งแต่สมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียงไม่นานนัก เพียงแต่ว่าในขณะนั้น องค์กรของรัฐเหล่านี้ได้ถูกจัดกลุ่มให้ไปอยู่ในรูปแบบขององค์การของรัฐประเภทหนึ่งประเภทใดในสองประเภทที่มีมาก่อนหน้านั้นแล้ว (ราชการหรือรัฐวิสาหกิจ) หรือมิฉะนั้น ก็จะไม่ได้รับการจัดกลุ่มในประเภทหนึ่งประเภทใด หากแต่เพียงแยกไว้เป็นหน่วยงานอิสระหน่วยงานหนึ่งที่มีได้มีโครงสร้างหรือระบบของตนเองเท่านั้น การปรากฏตัวขึ้นขององค์การของรัฐประเภทที่สามนี้ จึงยังคงมิได้เป็นที่สังเกตอย่างชัดเจนมากนัก จนกระทั่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ซึ่งได้มีการจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทที่สามนี้ขึ้นหลายแห่งในระยะเวลาต่อเนื่องกัน องค์กรเหล่านี้จึงได้รับความสนใจมากขึ้นในการศึกษาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของรัฐและการบริหารรัฐกิจ

องค์การของรัฐประเภทที่สามดังที่กล่าวมาข้างต้น มีจำนวนทั้งสิ้น 12 แห่ง ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย ครุสภา องค์กรส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ องค์กรสวนสัตว์ ทูรกริชาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา กองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนการธนาคาร โดยหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ บางองค์กรก็ได้รับการตีความแล้วว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และการกีฬาแห่งประเทศไทย แต่ก็ยังมีอีกบางองค์กรที่ไม่ได้ถูกจัดให้อยู่ในประเภทใดในห้วงเวลาดังกล่าว (ก่อนปี พ.ศ. 2533) อาทิ ครุสภา และองค์กรส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในระยะหลังปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทที่สามที่มีการระบุอย่างชัดเจนในการเสนอร่างกฎหมายจัดตั้งว่าประสงค์จะให้ “องค์กรของรัฐที่มีใช้ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ” คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และหลังจากนั้นก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทเดียวกันที่มีลักษณะและภารกิจคล้ายคลึงกันเกิดขึ้นตามมาอีก 10 องค์กร (รวมถึงการจัดตั้งองค์การโดยการตราพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 อีก 4 องค์กร) การจำแนกประเภทขององค์การภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะก็มีความชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

³⁴ สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542), น.1.

ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวก็ถูกนับว่าเป็นองค์การมหาชนอีกประเภทหนึ่ง หากแต่เป็นองค์การมหาชนที่ออกโดยพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ ปัจจุบันมีหน่วยงานในกำกับของฝ่ายบริหารที่เข้าข่ายคุณลักษณะหรือถูกจัดว่าเป็นองค์การมหาชน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ **ประเภทแรก** องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่าหน่วยงานในกำกับของรัฐ และ **ประเภทที่สอง** องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

โดยแนวความคิดในการจัดตั้งองค์การทั้ง 2 ประเภท มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

3.3.1 แนวความคิดในการจัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐ

“หน่วยงานในกำกับของรัฐ” เป็นองค์การที่เข้าข่ายองค์การมหาชนอีกประเภทหนึ่ง หากแต่แตกต่างในแง่ที่หน่วยงานในกำกับของรัฐออกโดยมีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์การเหล่านี้ส่วนใหญ่มีการจัดตั้งก่อนปี พ.ศ. 2542 จึงมีรูปแบบการบริหารงาน การจัดโครงสร้างและการกำกับดูแลที่หลากหลายและแตกต่างจากระบบมาตรฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เช่น แต่ละองค์การมีความเป็นอิสระ ไม่ต้องถูกกำกับโดยหลักเกณฑ์ของคณะรัฐมนตรี เช่น การกำหนดค่าตอบแทนผู้อำนวยการ ค่าเบี้ยประชุม หรือการรายงานผลงานต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ บางองค์การได้จัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการกำกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอาจจะไม่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ ที่เป็นกิจการที่ไม่แสวงหากำไรเป็นหลัก เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เป็นต้น

ในปัจจุบัน มีองค์การของรัฐประเภทที่สามที่ได้รับการรับรองในฐานะ “หน่วยงานในกำกับของรัฐ” (ภายหลังปี 2533) จำนวน 14 แห่ง ได้แก่

- (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- (2) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- (3) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

- (4) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- (5) กองทุนสนับสนุนการวิจัย
- (6) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- (7) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (8) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- (9) มหาวิทยาลัยมกุฏราชวิทยาลัย
- (10) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
- (11) องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน
- (12) สถาบันการบินพลเรือน
- (13) องค์การสวนพฤกษศาสตร์
- (14) องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ
- (15) องค์การจัดการน้ำเสีย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าแนวความคิดและความจำเป็นในการจัดให้มีองค์การของรัฐประเภทที่สามนี้ จะมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อได้มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นแบบอย่างให้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นตามมาอีกหลายฉบับก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจำนวน 11 แห่ง และที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจำนวน 4 แห่ง นับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ก็ได้มีรูปแบบการจัดตั้งองค์การ ระบบความสัมพันธ์กับรัฐ สิทธิและอำนาจพิเศษจากรัฐ ตลอดจนถึงแนวทางการได้รับทุนสนับสนุนการดำเนินงานจากรัฐ ฯลฯ ในลักษณะเดียวกัน หรือเป็นไปในแนวทางเดียวกัน หากแต่องค์การก็ยังมีลักษณะพิเศษของตนเองในแต่ละเรื่องที่แตกต่างกันไปจากหน่วยงานอื่น ๆ

จากปัญหาในการจัดตั้ง การกำกับดูแล และความหลากหลายในรูปแบบขององค์การในกลุ่มนี้ดังกล่าว จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องศึกษาและผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดมาตรฐานที่ชัดเจนขึ้น

3.3.2 แนวความคิดในการจัดตั้งและการบริหารองค์การมหาชน (ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542)

ระบบองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นระบบโครงสร้างองค์การของรัฐรูปแบบใหม่ที่คู่ขนานไปกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอันเป็นองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่เดิม การกำหนดให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายองค์การได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ทำให้องค์การมหาชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่อยู่นอกระบบราชการ การที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายเฉพาะรายองค์การมีศักดิ์เป็นเพียงพระราชกฤษฎีกา ได้สร้างกรอบข้อจำกัดประการหนึ่งสำหรับการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน กล่าวคือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ไม่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางนิติฐานะ หรือไปกระทบกระเทือนต่อองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นอยู่แล้วก่อนตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นโดยกฎหมายที่มีศักดิ์ในระดับของพระราชบัญญัติได้³⁵

(1) สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้ยืนยันหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสถานะขององค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจน ว่า “ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล” นอกจากนั้น ในบทบัญญัติมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ยังได้ยืนยันหลักการในเรื่องทรัพย์สินของรัฐขององค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจนว่า “ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ” และยิ่งกว่านั้น มาตรา 15 ยังบัญญัติคุ้มครองทรัพย์สินขององค์การมหาชน ซึ่งมีฐานะเป็นทรัพย์สินของรัฐไว้ตามหลักกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐไว้ด้วยว่า “ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

การยืนยันว่าองค์การมหาชนเป็นนิติบุคคลที่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐนั้น นอกจากจะนำมาซึ่งผลทางกฎหมายในเรื่องความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินขององค์การมหาชนดังกล่าวแล้ว ยังมีความหมายด้วยว่า องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ อันได้แก่การจัดทำบริการสาธารณะบางประการ การที่รัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายและงบประมาณในการดำเนินการกิจขององค์การมหาชนที่เกิดขึ้น และรัฐย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนดนโยบายการดำเนินงาน ควบคุมตรวจสอบ และประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การมหาชนนั้นด้วย

นอกจากนั้น การเป็นองค์การของรัฐดังกล่าวยังมีความหมายด้วยว่า ภายในระหว่างองค์การจัดทำบริการสาธารณะในภาครัฐด้วยกันเอง หากมีปัญหาเรื่องการทับซ้อนระหว่างอำนาจ

³⁵ โปรตูดู สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร , น.20.

หน้าที่ในการดำเนินงานหรือมีความขัดแย้งในการดำเนินกิจการใด ๆ ระหว่างองค์การมหาชนกับองค์การอื่นของรัฐ ก็ควรที่จะให้องค์การวินิจัยสูงสุดในฝ่ายบริหาร อันได้แก่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจัยชี้ขาดว่าองค์การใดควรจะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินกิจการนั้น ๆ แต่เพียงผู้เดียว

นอกจากจะได้บัญญัติในเรื่ององค์การวินิจัยชี้ขาดข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่แล้ว ความในวรรค 8 นี้ ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนไว้ด้วย กล่าวคือหลักการที่ว่า “องค์การมหาชนมีอำนาจจำกัดเฉพาะกรณี แต่ส่วนราชการทั้งหลายมีอำนาจกว้างขวางทั่วไป” อีกด้วย หลักการดังกล่าวนี้มีความหมายว่า ภายในกรอบอำนาจหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน จะต้องถือว่า องค์การมหาชนนั้นแต่ผู้เดียวที่มีอำนาจดำเนิน การกิจที่กำหนดไว้โดยเฉพาะและโดยเจตจำนงตามกฎหมายจัดตั้ง หากหน่วยงานอื่นของรัฐก้าวล่วงเข้ามาดำเนินการกิจดังกล่าวขององค์การมหาชน จะต้องถือว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนั้นกระทำการโดยไม่มีอำนาจ

ภายใต้หลักการดังกล่าวนี้ จึงมีความจำเป็นต้องระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งไว้อย่างจำกัดเคร่งครัดเฉพาะเท่าที่มีความประสงค์จะให้องค์การมหาชนนั้นดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นก็ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาการซ้อนทับระหว่างอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การของรัฐต่างองค์การได้

หลักการอีกประการหนึ่งของความเป็นองค์การในภาครัฐที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นำมาบัญญัติรับรองเอาไว้สำหรับกรณีองค์การมหาชนด้วยก็คือ การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ โดยมาจากพื้นฐานแนวคิดในเรื่องที่ว่า รัฐย่อมจะต้องเป็นตัวอย่างอันดีและเป็นแบบอย่างในการกำหนดความคุ้มครอง สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐในระดับที่ตีมากยิ่งขึ้นกว่าที่รัฐกำหนดให้เอกชนปฏิบัติ กับอีกประการหนึ่ง คือแนวคิดที่ว่า ระบบความสัมพันธ์ทางแรงงานที่รัฐกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ซึ่งเป็นเรื่องระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ย่อมไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ไม่ใช่การเจรจาต่อรองดังเช่นความสัมพันธ์ในทางแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างโดยทั่วไป

สำหรับการมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากไปจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายของรัฐ โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 6 นั้น ย่อมเป็นการดำรงสถานะที่จะทำให้องค์การมหาชนสามารถรักษาความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานไว้ได้เป็นอย่างดี เพราะเมื่อมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็ย่อมสามารถทรงสิทธิและใช้สิทธิ มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ตัดสินใจหรือตกลงเข้าทำนิติกรรม หรือเป็นโจทก์ฟ้องหรือถูกฟ้องคดีได้ในนามตนเอง อันเป็นสถานะที่จะมีได้ก็แต่สำหรับเฉพาะบุคคลที่มีความเป็นอิสระและสามารถดูแลตัดสินใจกับทั้งรับผิดชอบการดำเนินการของตนเองได้เท่านั้น ดังนั้น การมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยไม่ต้องพึ่งพาหรือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการใดจึงเป็นสาระที่ขาดมิได้สำหรับองค์การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบที่สามนี้ทุกองค์การ

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐ

สืบเนื่องจากการที่องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินบริการสาธารณะบางประการโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ทำให้องค์การมหาชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะของการกำกับดูแล (Tutelle) แต่รายงานการจัดสรรงบประมาณและการกำกับดูแลองค์การมหาชนย่อมต้องเป็นไปโดยการเคารพหลักการของความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การมหาชน แต่ความเป็นอิสระในการดำเนินงานนั้นไม่ใช่จุดมุ่งหมายในตัวเอง หากแต่เป็นเพียงวิธีการไปสู่จุดมุ่งหมาย อันได้แก่ การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตามภารกิจที่รัฐมอบให้ดำเนินการ ดังนั้น จึงต้องกำหนดระบบตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชนไว้ในกฎหมายด้วย กล่าวคือ

(2.1) ระบบงบประมาณและการกำกับดูแลที่เคารพความเป็นอิสระ

เงินทุนในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะขององค์การมหาชนอาจจะมีที่มาได้หลายทาง ดังที่มาตรา 12 กำหนดไว้ว่า “ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน ประกอบด้วยเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน..”

เมื่อพิจารณาจากหลักการพื้นฐานขององค์การมหาชนที่จะต้องไม่ดำเนินกิจการทางอุตสาหกรรมหรือการค้าซึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบการในเชิงพาณิชย์ดังกรณีรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็จะทำให้เห็นว่า แหล่งรายได้หลักที่จะมาเป็นทุนดำเนินการขององค์การมหาชนย่อมจะมาจากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรรให้นั่นเอง และบทบัญญัติมาตรา 12 (3) ก็ได้ระบุวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้เป็นรายปีตามความเหมาะสม อันเป็นข้อยืนยันความเป็นอิสระในทางบริหารงบประมาณขององค์การมหาชน เพราะเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งรัฐจะต้องจัดสรรให้เป็นงวดเดียวในแต่ละปีนั้น อยู่ภายใต้กรอบดุลยพินิจขององค์การบริหารองค์การมหาชนที่จะตัดสินใจในเรื่องประเภทและจำนวนการใช้จ่ายได้เองตามความเหมาะสม (มาตรา 17)

(2.2) ระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพ

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีความเป็นอิสระและคล่องตัวก็ตาม แต่เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และมีความคุ้มค่า จึงมีบทบัญญัติให้มีการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การมหาชนไว้ ดังนี้

- ต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชน และรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง
- ให้มีผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และได้รับผิดชอบขึ้นตรงกับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
- ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน
- ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนี้ มีความหมายว่า องค์การมหาชนทุกแห่ง จะต้องเข้าสู่ระบบการทำข้อตกลงประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เข้าจัดทำข้อตกลงและติดตามประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชน ทั้งนี้ โดยจะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติการขององค์การมหาชนไว้ล่วงหน้า และกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้บรรลุตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น หากเมื่อครบระยะเวลาแล้ว องค์การมหาชนสามารถบรรลุตามเกณฑ์ที่ตกลงไว้ล่วงหน้า รัฐก็อาจเพิ่มความสนับสนุนทางงบประมาณหรือความสนับสนุนในด้านอื่น แต่ถ้าเป็นในกรณีกลับกัน คือ องค์การมหาชนไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ รัฐก็อาจมีการพิจารณาจำกัดการเพิ่มของงบประมาณสำหรับองค์การนั้น ๆ ได้ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 (3)

(3) โครงสร้างองค์การและระบบบริหารงานขององค์การมหาชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนนับได้ว่าเป็น “นวัตกรรม” ของการจัดระบบบริหารองค์การภาครัฐ ดังนั้น ระบบการบริหารภายในองค์การจึงแตกต่างจากระบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์การดังกล่าวได้ผสมผสานแนวคิดที่เป็นประโยชน์ของการจัดองค์การและการบริหารงานของภาคเอกชนกับรูปแบบของการจัดองค์การและการบริหารงานที่เป็นจุดเด่นของภาครัฐเข้าไว้ด้วยกัน อาทิเช่น การบริหารจัดการที่เน้นลูกค้าหรือผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่ากระบวนการทำงาน และมีความยืดหยุ่นและคล่องตัว เป็นต้น ทั้งนี้ ระบบการบริหารขององค์การมหาชน สามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ระบบย่อยดังนี้ คือ³⁶

³⁶ อีริชท์ หล่อเลิศรัตน์, “แนวทางการจัดตั้งและการบริหารงานองค์การมหาชน” ใน องค์การมหาชน : มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. , 2542), น.44-47.

(3.1) ระบบบริหารงาน

องค์การมหาชนจะมีระบบการบริหารงานที่เป็นอิสระ คล่องตัว ไม่ถูกครอบงำจากระบบบริหารราชการตามปกติ คือ

- มีการบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี และจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกิน 11 คน โดยในจำนวนดังกล่าวอาจเป็นผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการและจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วย
- วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้
- คณะกรรมการขององค์การมหาชน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอำนาจหน้าที่ในที่นี้รวมถึงการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน การอนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงิน
- ผู้อำนวยการองค์การมหาชน แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการขององค์การมหาชน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ไม่เกินคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีก แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน
- ผู้อำนวยการองค์การมหาชน มีหน้าที่บริหารกิจการองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศขององค์การมหาชน และต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ

(3.2) ระบบบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณ

ระบบบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณจะมีความคล่องตัวและเป็นอิสระกว่าระบบราชการ โดยจะไม่ยึดติดกับกฎระเบียบของทางราชการ กล่าวคือ

- ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายปีในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งจะทำให้องค์การมหาชนมีความคล่องตัวในการเบิกและใช้จ่ายเงินมากขึ้น
- องค์การมหาชนมีอำนาจในการวางระเบียบข้อบังคับการใช้จ่ายเงินขององค์การได้เอง

- รายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และสามารถจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชนได้
- การบัญชีขององค์การมหาชน ได้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งจะมีลักษณะเป็นบัญชีพึงรับพึงจ่าย

(3.3) ระบบบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนใช้หลักการของความเป็นอิสระ ความคล่องตัวในการจัดสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และผลงานตามระบบคุณธรรม ซึ่งระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนจะมีลักษณะที่สำคัญ ๆ ดังนี้

- ในแต่ละองค์การมหาชนจะมีระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเอง ตามที่คณะกรรมการกำหนด
- ผู้อำนวยการองค์การมหาชนเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง ลงโทษทางวินัย ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด
- ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่ใช่ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมี 2 ลักษณะ คือ

1) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนเป็นการชั่วคราว ตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขอและได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างเดิม

- สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนจะแตกต่างกันไปตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่ละแห่งจะกำหนด

(3.4) ระบบการตรวจสอบและประเมินผลงาน

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีความเป็นอิสระและคล่องตัวก็ตาม แต่เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และมีความคุ้มค่า จึงมีบทบัญญัติให้มีการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การมหาชนไว้ ดังนี้

- ต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชนและรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง
- ให้มีผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงกับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
- ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน
- ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(4) สภาพภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพของบริการสาธารณะที่รัฐพึงจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นรับผิดชอบดำเนินการ และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นรายองค์การไว้อย่างชัดเจน ดังนี้³⁷

หลักเกณฑ์พื้นฐานในการเกิดขึ้นขององค์การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชนได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรคแรก ในส่วนที่เกี่ยวกับการริเริ่มจัดตั้งองค์การมหาชน โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้...”

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบที่มาตรา 5 วรรคแรก บัญญัติไว้ จะสามารถแยกแยะองค์ประกอบในการจัดตั้งองค์การมหาชนได้ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ประการที่สอง แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และประการที่สาม การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

³⁷ โปรตดู สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร, น.20-23 และ น.25-26.

สำหรับความหมายของคำว่า “กิจการอันเป็นบริการสาธารณะ” ที่กล่าวไว้ในวรรคแรกนั้น บทบัญญัติของมาตรา 5 วรรคสอง ได้กำหนดความหมายไว้โดยแจ่มแจ้งประเภทของบริการสาธารณะดังกล่าว ตามสภาพกิจการที่รัฐบาลเห็นว่าอยู่ในขอบข่ายที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมารับผิดชอบการดำเนินการได้ แต่ทั้งนี้ก็ยังคงเปิดขอบเขตของกิจการบริการสาธารณะดังกล่าวเอาไว้อย่างกว้างด้วยการระบุให้กินความครอบคลุมไปถึง “การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด” อีกด้วย

ความในตอนท้ายของวรรค ทำให้กิจการบริการสาธารณะที่จะสามารถจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมารับผิดชอบดำเนินการมีวงเขตที่กว้างขวาง และรัฐสามารถมอบหมายภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะใหม่ในอนาคตให้แก่องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นมาได้อย่างไม่มีข้อจำกัด โดยกิจการบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่

- การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม
- การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา
- การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย
- การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข
- การสังคมสงเคราะห์
- การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด

ทั้งนี้ กิจการบริการสาธารณะดังกล่าวต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก (ตามมาตรา 5 วรรค 2)

ความตอนท้ายของมาตรา 5 วรรคสอง ที่ระบุว่า กิจการบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมามีการดำเนินการนั้น “ต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก” เป็นการกำหนดข้อแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐวิสาหกิจในเรื่องวัตถุประสงค์ในการ

หากำไรจากการประกอบการซึ่งเป็นเหตุผลของการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจ หากไม่ใช่เหตุผลการเกิดขึ้นขององค์การมหาชน เพราะสภาพข้อเท็จจริงของกิจการขององค์การมหาชนคือ การบริการสาธารณะ มิใช่การแสวงหากำไรดังกรณีรัฐวิสาหกิจ

แต่อย่างไรก็ตาม การจะต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหากำไรเป็นหลักนั้น ก็มีได้หมายความว่าองค์การมหาชนจะไม่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนตามสภาพการให้บริการสาธารณะที่อาจมีผู้ได้รับประโยชน์จากบริการนั้นเป็นพิเศษมากกว่าประชาชนทั่วไป เพราะผู้ได้ประโยชน์นั้นก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมสำหรับบริการที่ตนได้รับเป็นพิเศษนั้นด้วย หากแต่การคิดค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมขององค์การมหาชนจะต้องมิได้คิดคำนวณโดยพื้นฐานของการมุ่งแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจจากบริการสาธารณะที่ตนรับผิดชอบอยู่เท่านั้น

คำอธิบายขยายความในลักษณะดังกล่าวมานี้ได้รับการรับรองอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 13³⁸ ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ทั้งนี้ โดยจะต้องเป็นไปภายใต้วัตถุประสงค์ (ในการดำเนินการบริการสาธารณะ) ขององค์การมหาชนด้วย

(5) ขั้นตอนและการดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยตรง มิต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภา ทั้งนี้ ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2546 ให้ถือเป็นหลักการว่า กรณีที่ส่วนราชการจะเสนอจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับให้ส่งเรื่องให้สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี และหากการจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับดังกล่าว จะมีผลเป็นการเพิ่มอัตรากำลังหรืองบประมาณ ให้สำนักงาน ก.พ.ร. วิเคราะห์ผลกระทบทางด้านอัตรากำลังและงบประมาณเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย³⁹

ทั้งนี้ การดำเนินการขอจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ จะต้องมีการขอจัดตั้งซึ่งประกอบด้วย⁴⁰

(5.1) เหตุผลความจำเป็นในการขอจัดตั้ง

³⁸ มาตรา 13 ภายใต้วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หนังสือเวียนกระทรวงและกรม ที่ นร 1204.1/ว3 เรื่องการจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีภารกิจและความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับมารองรับภารกิจดังกล่าวให้ชัดเจน เช่น เมื่อจัดตั้งแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ของชาติในด้านใด เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างไร เหตุใดจึงจำเป็นต้องจัดตั้งเป็นหน่วยงานในรูปแบบองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ เป็นต้น ทั้งนี้ กรณียุทธศาสตร์การมหาชน ให้ระบุความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(5.2) ภารกิจและบทบาทขององค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ

ต้องระบุให้ชัดเจนว่าองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับที่จะจัดตั้งมีอำนาจหน้าที่อย่างไร มีบทบาทและภารกิจอย่างไร มีความแตกต่างระหว่างกิจการของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกันอย่างไร มีลักษณะของผลิตภัณฑ์หรือบริการ กลุ่มลูกค้า และขอบเขตหรือพื้นที่รับผิดชอบขององค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับอย่างไร

(5.3) ร่างทิศทางการดำเนินงานขององค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ

ประกอบด้วย เป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ ยุทธศาสตร์ วิธีการดำเนินงาน ระบบการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

(5.4) ร่างแผนการเงิน (Financial Proposal)

ประกอบด้วย ที่มาของทุนและรายได้ที่จะใช้สนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ ในระยะ 5 ปีแรก โดยให้ระบุรายละเอียดของงบประมาณที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิมหรือเงินอุดหนุนรายปี เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น ค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ รวมทั้งรายได้อื่น ๆ ของหน่วยงาน

(5.5) แผนการถ่ายโอน (Transition Plan) / แผนการจัดตั้ง

ในกรณีที่เปลี่ยนสภาพมาจากหน่วยงานของรัฐเดิม ให้ระบุว่าเปลี่ยนมาจากส่วนราชการหรือหน่วยงานใด เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วจะมีการยุบเลิกหรือรวมหน่วยงานใดเข้ากับองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ จะมีการถ่ายโอนภารกิจ กิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน บุคลากร จากส่วนราชการหรือหน่วยงานใดบ้าง

ในกรณีที่เป็นการจัดตั้งขึ้นใหม่ ให้ระบุแผนการจัดตั้งหน่วยงาน เช่น กรอบโครงสร้างองค์กรและอัตรากำลัง

(5.6) โครงสร้างการบริหาร การดำเนินกิจการ และสังกัดขององค์การมหาชน

ต้องระบุโครงสร้างการบริหาร ประกอบด้วย

- คณะกรรมการ
- ผู้อำนวยการ

ทั้งนี้ ในกรณีองค์การมหาชน ต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(5.7) ระบบการกำกับและประเมินผล

ต้องระบุกลไกในการกำกับดูแลกิจการขององค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ และกรอบในการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงาน

(5.8) ร่างกฎหมายจัดตั้ง

ให้กระทรวงเจ้าสังกัดที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับจัดทำร่างกฎหมายจัดตั้ง โดยสำหรับองค์การมหาชน ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะต้องมีรายละเอียดตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(5.9) รายละเอียดอื่น ๆ

ให้ระบุรายละเอียดอื่น ๆ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องและจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณา หรือที่เป็นประเด็นสำคัญนอกเหนือจากที่ระบุข้างต้น เช่น อำนาจหน้าที่พิเศษที่องค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับต้องการ ระยะเวลาสิ้นสุดขององค์การมหาชน เป็นต้น.