

บทที่ 2

ภาพรวมขององค์การมหาชน

2.1 แนวคิดการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ

ในปัจจุบัน “องค์การมหาชน” นับได้ว่าเป็นกลุ่มองค์การที่มีบทบาทและความสำคัญไม่น้อยไปกว่าองค์การภาครัฐในลักษณะอื่น ๆ อีกทั้งในหลายประเทศยังปรากฏแนวโน้มว่า กลุ่มองค์การเหล่านี้ได้เกิดการขยายตัวทั้งในเชิงจำนวน 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 เนื่องจากการจัดทำภารกิจจะเป็นไปตามความชำนาญเฉพาะด้านและมุ่งตอบสนองความต้องการของ “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)

เนื่องจากการบริหารงานภายใต้ระบบองค์การมหาชนจะนำไปสู่เงื่อนไขทางการบริหารใหม่ที่จะก่อให้เกิดความเป็นอิสระในเชิงนโยบาย (Policy independence), ความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย (Policy continuity), การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (Civil society participation) และความเป็นพันธมิตรร่วมกันในหมู่องค์กรของรัฐบาล (Collaborative partnerships)

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

ในหลายกรณี พบว่า เหตุผลความจำเป็นที่นำไปสู่การจัดตั้งองค์การมหาชน ก็ไม่จำเป็นจะต้องเป็นไปตามกลุ่มสาเหตุในข้างต้น แต่กลับเป็นผลลัพธ์ในทางการเมืองที่รัฐบาลใช้เพื่อตอบสนองต่อประเด็นในทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ อีกทั้งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่กำลังอยู่ใน

ระยะของการเปลี่ยนผ่าน กระแสคลื่นของการจัดตั้งองค์การมหาชน เกิดจากความพยายามในการสร้าง “islands of excellence” ขึ้นภายในระบบบริหารงานภาครัฐ เพื่อสร้างกลุ่มองค์กรที่แยกเป็นอิสระจากหน่วยงานในระบบราชการปกติ เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการแสวงหาเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพที่ดีกว่าในระบบเดิม รวมถึงเปิดโอกาสให้กับบุคลากรรุ่นใหม่ได้เติบโตก้าวหน้าและอยู่ภายใต้ระบบการจัดการที่มีอิสระมากขึ้น มากกว่าจะเป็นการคำนึงถึงการมุ่งตอบสนองความต้องการของลูกค้าแต่เพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ดี ที่กล่าวมาเป็นแต่เพียงเหตุที่มานันเกิดจากการสำรวจผ่านประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ แต่ในระดับที่ลึกกว่านั้น คือ หลักการและแนวคิดเบื้องหลังของการเกิดขึ้นขององค์การมหาชน ซึ่งพบว่า การจัดโครงสร้างองค์กรในรูปแบบนี้ เป็นแต่เพียงปรากฏการณ์หนึ่งของวิถีทางในการบริหารปกครองของรัฐสมัยใหม่ต่าง ๆ และในหลายกรณี การจัดโครงสร้างทางการบริหารที่แยกออกเป็นอิสระคล้ายกับองค์การมหาชนนั้น เกิดขึ้นมานานแล้ว และในบางประเทศเกิดขึ้นก่อนการปรากฏตัวขององค์กรในระบบราชการ (Bureaucracy) ตามแนวคิดของ Max Weber ด้วยซ้ำ ด้วยเหตุนี้ “...การเกิดขึ้นขององค์กรในลักษณะนี้ จึงเป็นแต่เพียงพัฒนาการขั้นล่าสุดของกระบวนการแห่งการปรับเปลี่ยนองค์กรและการทดลองที่มีรู้จักจบสิ้น”¹

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นได้ว่า แรงผลักดันไปสู่การเกิดขึ้นขององค์การมหาชนนั้น มีความหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนกระแสความนึกคิดที่เกิดขึ้นภายในระบบบริหารหนึ่ง ๆ จึงเป็นผลให้รูปแบบขององค์กรที่เรียกรวม ๆ ว่าองค์การมหาชนนี้ มิได้มีเพียงรูปแบบเดียว หากแต่ปรากฏความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมากทั้งในด้านชื่อเรียก โครงสร้าง ความสัมพันธ์ รวมถึงโครงสร้างและการจัดการภายในองค์กรในมิติอื่น ๆ จึงนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจที่สับสนเกี่ยวกับองค์กรชนิดนี้ ขณะที่ปรากฏการณ์ของการขยายตัวทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพขององค์การมหาชนกลับทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ

2.1.1 คุณลักษณะร่วมโดยทั่วไปขององค์การมหาชน

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

¹ โปรดดู Allen Schick, “Agencies in Search of Principles,” in OECD, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, p.34.

อีกทั้งหากเราศึกษาในเชิงเปรียบเทียบถึงกลุ่มองค์การมหาชนในประเทศต่าง ๆ ก็ยังเห็นถึงความแตกต่างหลากหลายที่นำไปสู่ความยุ่งยากในการศึกษาและกำหนดกรอบแนวคิดร่วมกัน เนื่องจากถ้าฟังแต่เพียงชื่อเรียกขององค์การลักษณะนี้ 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 องค์การชนิดใดที่จะจัดอยู่ในกลุ่มขององค์การมหาชน? เราจะกำหนดขอบเขตในการจัดแบ่งองค์การเหล่านี้ออกจากองค์การของรัฐ อื่น ๆ ได้อย่างไร? ดังนั้นความจำเป็นในเบื้องต้นเราจึงต้องแสวงหาคุณลักษณะร่วมโดยทั่วไปขององค์การมหาชน ซึ่งจะได้นำเสนอใน 4 ประเด็น ประกอบด้วย แนวคิดและความหมาย การจัด โครงสร้าง สภาพแวดล้อมด้านการควบคุม และความ เป็นอิสระทางการจัดการ โดยแต่ละประเด็นมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) แนวคิดและความหมาย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การกำหนดขอบเขตและสร้างความหมายเฉพาะให้กับองค์การเหล่านี้ เป็นไปอย่างไม่ชัดเจนนัก กล่าวคือ เป็นแต่เพียงการสร้างความหมายในเชิงนิเสธ (Negative Meaning) ว่า องค์การเหล่านี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการส่วนกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ (National Government) แต่เป็นองค์การของรัฐที่ไม่ได้จัดรูปแบบและมีระบบบริหารตามแนวคิดระบบราชการดั้งเดิม ซึ่งเน้นโครงสร้างการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง อย่างไรก็ตาม ก็ยังปรากฏปัญหาต่อไปว่า องค์การของรัฐที่อยู่ขอบข่ายดังกล่าวก็มีอยู่หลายชนิด เราจึงต้องสร้างความหมายในเชิงนิเสธให้เฉพาะเจาะจงต่อไปว่า องค์การที่จัดว่าเป็น องค์การมหาชนนั้น ต้องไม่นับรวมองค์การในรูปแบบ รัฐวิสาหกิจ (Government Companies/Public Enterprises) ซึ่งมีแนวคิดในการจัดตั้งคล้ายคลึงกับบริษัทเอกชนค่อนข้างชัดเจน นั่นคือ ความอยู่รอดและการแสวงหากำไร ขณะเดียวกันก็ต้องไม่นับรวมองค์การที่เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์การอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะของตนเองตามโครงสร้างทางการบริหารที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลและองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาและศึกษาถึงระบบองค์การมหาชนที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ ดังเช่นที่ปรากฏในงานศึกษาของ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ซึ่งได้สำรวจและศึกษาระบบองค์การมหาชนใน 9 ประเทศสมาชิก เราอาจสามารถกำหนดคำสำคัญ (Key Word) ซึ่ง

กำหนดคุณลักษณะร่วมกันขององค์การมหาชน ได้แก่ คำว่า “การแยกเป็นอิสระ” หรือ “Separateness” กล่าวคือ

“องค์การมหาชน จะหมายถึงองค์การภาครัฐที่มีการจัดโครงสร้างทั้งในเชิงองค์การ และในเชิงกฎหมายที่แยกออกเป็นอิสระ (separate) จากหน่วยงานในระบบราชการปกติ (Departments)”

แต่ทั้งนี้ เพื่อความเข้าใจที่มากขึ้น เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงคุณลักษณะพื้นฐานในมิติอื่น ๆ ประกอบด้วย โดยคุณลักษณะขององค์การมหาชนที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้เป็นผลมาจากการรวบรวมประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งจะทำให้เราเห็นได้ว่า องค์การมหาชนนั้น มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมากในกลุ่มประเทศต่าง ๆ และแม้แต่ภายในประเทศเดียวกันก็ตาม การกำหนดคุณลักษณะร่วมกัน จึงกระทำได้แต่เพียงการพิจารณาในเชิงโครงสร้างและระบบบริหารโดยกว้าง ๆ ดังที่จะได้นำเสนอในประเด็นต่อไป

(2) การจัดโครงสร้าง

(2.1) โครงสร้างการบังคับบัญชา (A differentiated hierarchy)

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

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

(2.2) โครงสร้างความรับผิดชอบ (Differentiated responsibility)

ในการบริหารกิจการขององค์การมหาชนนั้น จะปรากฏตำแหน่งที่เรียกว่า “ผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชน” (Chief Executive) ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบบริหารกิจการทั้งปวงขององค์การมหาชนโดยตรงทั้งในด้านการจัดการ การบริหารบุคคล การเงินและงบประมาณ รวมถึงวินัยและจรรยาบรรณขององค์การ

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) กิจกรรมขององค์การมหาชนร่วมกับผู้บริหารสูงสุดฯ 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 การจัดโครงสร้างขององค์การมหาชนมักจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารสูงสุดฯ แต่ทั้งนี้อาจมีการบริหารงานโดยอยู่ภายใต้การให้คำแนะนำและผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับ “คณะกรรมการที่ปรึกษา” ซึ่ง

มิได้มีอำนาจในการตัดสินใจ หากแต่เป็นกลไกเพื่อให้ระบบบริหารมีความรอบคอบ รัดกุมยิ่งขึ้น 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 จะมีระบบการบริหารงานบุคคลที่แยกออกเป็นอิสระโดยแท้จริง กล่าวคือ บุคลากรภายในองค์การมหาชน จะไม่ถือว่าเป็นบุคลากรในระบบข้าราชการพลเรือน แต่ถือว่าเป็นบุคลากรขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง ซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายด้านการจ้างงานทั่วไป เช่นเดียวกันกับการจ้างงานในภาคเอกชนทั่ว ๆ ไป

(3.2) กฎเกณฑ์ด้านการงบประมาณ ระบบบัญชี และการเงิน

โดยทั่วไปองค์การมหาชนจะมีอิสระในระบบการจัดการทางการเงินมากกว่าหน่วยงานในระบบราชการปกติ แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวจะอยู่ในระดับที่มากหรือน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์การมหาชน เช่น องค์การมหาชนบางกลุ่ม อาจจะมีอาศัยการสนับสนุนทางการเงินทั้งหมดจากภาษี, บางกลุ่มจะมีอาศัยเงินทุนสนับสนุนบางส่วนหรือในบางกรณีทั้งหมด จากการเก็บค่าบริการหรือจากรายได้อื่น ๆ ขององค์การ นอกจากนี้ ยังอาจกำหนดให้องค์การเหล่านี้สามารถกู้ยืม ให้กู้ยืม หรือใช้ประโยชน์จากรายได้ส่วนเกินในกิจการอื่น ๆ ได้อีกด้วย

(4) ความเป็นอิสระทางการจัดการ (Some management autonomy)

ความเป็นอิสระทางการจัดการถือเป็นคุณลักษณะพื้นฐานตามธรรมชาติขององค์การมหาชน เนื่องจากเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้้องค์การในลักษณะนี้เกิดขึ้นมา ได้แก่ ความเป็นอิสระทางการจัดการที่อยู่นอกกรอบระบบราชการปกติ ด้วยเหตุนี้ ความเป็นอิสระทางการจัดการขององค์การมหาชน จึงหมายถึง ผู้บริหารสูงสุดหรือผู้บริหารระดับสูงขององค์การ สามารถจะตัดสินใจ ได้ ๆ ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับองค์การของตนเองได้ในทุกมิติ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบไปตามสายการบังคับ

ปัญหาหรือจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดโครงสร้างและสภาพแวดล้อมด้านการควบคุมขององค์การมหาชน จึงปรากฏแนวคิดและรูปแบบดังที่นำเสนอมา นอกจากนี้ ในมิติของการจัดการภายในองค์การเอง ก็มีแนวคิดและรูปแบบที่สะท้อนถึงความพยายามในการให้ความเป็นอิสระด้วยเช่นกัน ดังจะได้นำเสนอถึงคุณลักษณะสำคัญด้านการจัดการ ดังนี้

(4.1) การบริหารภายใต้ระบบสัญญาผูกมัด (Contract management)

องค์การมหาชน จะมีการบริหารจัดการภายใต้ระบบสัญญาผูกมัด ซึ่งมีทั้งระบบสัญญาเต็มรูปแบบและระบบกึ่งสัญญา (a fully or quasi-contractual relationship)² กับรัฐมนตรีหรือกระทรวงผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ จะมีการกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างรัฐมนตรี/กระทรวงผู้รับผิดชอบกับผู้บริหารขององค์การมหาชนและคณะกรรมการบริหาร (ถ้ามี) โดยที่ผู้บริหารจะต้องรายงานความก้าวหน้า และรับผิดชอบต่อการทำเป้าหมายที่กำหนดไว้บรรลุผล จึงเป็นระบบความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้การกำหนดเป้าหมายร่วมกัน มิใช่ความสัมพันธ์ในระบบสายการบังคับบัญชาปกติ

(4.2) ระบบงบประมาณและการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

โดยส่วนใหญ่แล้ว ระบบการบริหารภายใต้ระบบสัญญาผูกมัดมักจะต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับการจัดระบบงบประมาณ รวมถึงระบบบริหารอื่น ๆ ที่มุ่งเน้นปัจจัยนำเข้าและผลลัพธ์ (output/outcome-oriented) จึงเป็นผลให้มาตรการในการควบคุมต่าง ๆ ในด้านการงบประมาณและการบริหารอื่น ๆ ค่อนข้างผ่อนคลายความเข้มงวดลงเป็นอย่างมาก กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การมหาชนจะมีระบบงบประมาณและการบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์มากกว่ามุ่งเน้นการควบคุมกำกับ

(4.3) ระบบงบประมาณแบบหลายปี (Multi-year budgeting)

ในหลายประเทศเริ่มปรากฏแนวโน้มที่รัฐบาลพยายามจะสร้างระบบงบประมาณแบบหลายปีสำหรับองค์การมหาชน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ระบบงบประมาณนั้น เกื้อหนุนต่อการสร้างผลสัมฤทธิ์ของ องค์การเหล่านี้

2.1.2 องค์การมหาชนในประเทศฝรั่งเศสต้นแบบของประเทศไทย

การจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้น หากศึกษาวิเคราะห์ถึงความเป็นมาจะพบว่าได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากจากแนวคิดการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับการผลักดันจากนักกฎหมายมหาชนไทย

² ระบบสัญญาเต็มรูปแบบ จะหมายถึง ความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้การบังคับของสัญญาทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ ขณะที่ระบบกึ่งสัญญา ซึ่งปรากฏการใช้เป็นส่วนใหญ่ นั้น จะเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้การกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างผู้บริหารขององค์การมหาชนกับรัฐมนตรี/กระทรวงผู้รับผิดชอบ

ที่ได้รับการศึกษามาจากประเทศฝรั่งเศส ดังนั้นการจะทำความเข้าใจถึงลักษณะขององค์การมหาชนไทยเพื่อที่จะสามารถทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ได้อย่างถูกต้อง จึงมีความจำเป็นที่ต้องย้อนกลับไปที่ศึกษาถึงภูมิหลังและลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนที่เป็นต้นแบบเสียก่อน

(1) ภูมิหลัง (Background)

ประเทศฝรั่งเศสเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้มีการปรับใช้องค์การในรูปแบบขององค์การมหาชนมานานแล้ว อีกทั้งในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการขยายตัวขององค์การเหล่านี้เป็นอย่างมากทั้งในด้านจำนวนและบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยจารีตแล้ว ระบบการบริหารปกครองใน ฝรั่งเศสมีแนวโน้มจะให้อำนาจและความสำคัญกับฝ่ายบริหาร เป็นผลให้อำนาจการจัดโครงสร้างการบริหารปกครองประเทศ และการจัดตั้งองค์การต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะล้วนแล้วแต่อยู่ในขอบวงอำนาจของฝ่ายบริหาร ขณะที่ฝ่ายสภาจะมีบทบาทแต่เพียงในด้านการรับรองร่างงบประมาณโดยรวมของฝ่ายบริหารเท่านั้น

ที่กล่าวมาในข้างต้น จึงเป็นผลให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดตั้งองค์การเพื่อรับผิดชอบกิจการสาธารณะโดยแยกออกจากโครงสร้างทางการบริหารราชการปกติได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการจัดตั้งองค์การภายใต้ระบบขององค์การมหาชนนั่นเอง ทั้งนี้ กฎหมาย รัฐธรรมนูญเองก็ได้ให้การรับรองการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งในเรื่องนี้จะได้นำกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

ในปัจจุบัน ฝรั่งเศสมีองค์การในระบบขององค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยรัฐบาลระดับชาติเป็นจำนวนถึงประมาณ 1,300 แห่ง แต่ที่น่าสนใจก็คือ ในฝรั่งเศสนั้นยังได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งองค์การเพื่อรองรับภารกิจและการบริหารงานสาธารณะในระดับท้องถิ่นได้ด้วย ซึ่งปัจจุบันองค์การในลักษณะนี้มีจำนวนถึงประมาณ 50,000 แห่ง ลักษณะเช่นนี้ถือเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญจากประเทศอื่น ๆ ซึ่งระบบขององค์การมหาชนมักจะปรากฏและจัดตั้งโดยรัฐบาลแห่งชาติ เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะที่เดิมเป็นของหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง

สำหรับองค์การในระบบขององค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยรัฐบาลระดับชาตินั้น เหตุผลที่มักเป็นเช่นเดียวกันกับหลายประเทศ กล่าวคือ เป็นความพยายามจะหาทางออกและแก้ไขปัญหาให้กับการบริหารองค์การของรัฐบาลภายใต้ระบบราชการแบบดั้งเดิมซึ่งเริ่มมีปัญหา เป็นผลให้เกิดความพยายามที่จะจำกัดการเติบโตและขยายตัวของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางแบบดั้งเดิม ทำให้ปัจจุบัน การบริหารราชการของฝรั่งเศสประกอบไปด้วย 15 กระทรวงหลัก และมีหน่วยงานในสังกัด (Central Directorates) เพียงประมาณ 160 หน่วยงาน

สำหรับระบบขององค์การมหาชนในระดับท้องถิ่นนั้น กล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากลักษณะเฉพาะของระบบการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสเอง กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสนั้น ส่วนใหญ่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่ เทศบาล หรือ “คอมมูน” (Commune) ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนถึงประมาณ 36,580 แห่ง และกว่าร้อยละ 90 เป็นเทศบาลขนาดเล็กที่อยู่ในเขตชนบทและมีประชากรต่ำกว่า

1,500 คน³ จึงเกิดความจำเป็นในการสร้างระบบองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวมิอาจทำได้ ซึ่งระบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสนี้มีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก องค์การเหล่านี้มีหลายประเภท รวมถึงมีการจัดโครงสร้างและระบบ งบประมาณที่หลากหลาย แต่เกือบทั้งหมดก็ถือว่าเป็นองค์การในระบบองค์การมหาชน

(2) กรอบโครงสร้างในเชิงสถาบัน (Legal and Organizational Framework)

องค์การในระบบองค์การมหาชนของประเทศฝรั่งเศสนั้น ปัจจุบันจะถือว่ามีอยู่เพียง 2 รูปแบบ ได้แก่ หนึ่ง “องค์การมหาชน” หรือ Public Establishments⁴ และสอง หน่วยงานอิสระของฝ่ายบริหาร หรือ Autonomous Administrative Authorities อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากบทบาท ความสำคัญ และจำนวนขององค์การแล้ว ในที่นี้จะเน้นกล่าวถึงเฉพาะองค์การในรูปแบบองค์การมหาชน โดยละเว้นไม่กล่าวถึงองค์การในลักษณะที่เป็นหน่วยงานอิสระของฝ่ายบริหาร⁵

สำหรับองค์การมหาชนนั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่ องค์การมหาชนระดับชาติ หรือ “Établissements Publics Nationaux – EPNs” และ องค์การมหาชนระดับท้องถิ่น หรือ “Établissements Publics Locaux – EPLs” สำหรับ องค์การมหาชนระดับชาติ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหาร รวมถึงองค์การภายใต้การบังคับบัญชาสามารถกำหนดโครงสร้างและจัด องค์การเพื่อรองรับภารกิจและการบริหารกิจการในภาคสาธารณะได้อย่างเต็มที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังปรากฏในมาตราที่ 20 และ 21 อีกทั้งในมาตราที่ 34 ได้บัญญัติว่า ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจในการ “กำหนดหลักเกณฑ์

³ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสและระบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โปรดดู บทที่ 3 ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), น.101 – 142.

⁴ ในที่นี้เห็นควรที่จะเรียกองค์การดังกล่าวในภาคภาษาไทยได้ เนื่องจากปรากฏการใช้้อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในงานเขียนทางด้านกฎหมายมหาชน

⁵ องค์การในลักษณะนี้ ปัจจุบันมีอยู่เพียงประมาณ 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

เกี่ยวกับประเภทขององค์การมหาชนที่จะให้มีการจัดตั้งขึ้น” ทั้งในด้านหลักเกณฑ์การจัดตั้ง กรอบภารกิจของ องค์การมหาชน ที่มาของงบประมาณขององค์การมหาชน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน โครงสร้างของคณะกรรมการบริหาร เป็นต้น จากนั้นก็เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการดำเนินการจัดตั้ง องค์การมหาชนขึ้นมาตามความเหมาะสมต่อไป⁶ พิจารณาในแง่ที่ย่อมหมายถึงว่า ฝ่ายบริหารมีอิสระเต็มที่ในการ จัดตั้งองค์การมหาชน แต่ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา เช่น ฝ่ายบริหารจะ จัดตั้งองค์การมหาชนที่อยู่นอกเหนือจากประเภทที่กำหนดไว้ในกฎหมายมิได้

สำหรับ **องค์การมหาชนระดับท้องถิ่น** นั้น การจัดตั้งจะเป็นไปได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ใน ลักษณะแรก เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเปิดโอกาสให้สภาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติจัดตั้งขึ้นได้เอง และในลักษณะที่สอง เป็นองค์การมหาชนระดับ ท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้น ตามกฎหมายของรัฐสภาแห่งชาติ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งหรือยุบเลิกได้ เช่น ศูนย์ช่วยเหลือทางด้านสังคมแห่งเทศบาล เป็นต้น⁷

กล่าวโดยสรุป องค์การมหาชนจะมีลักษณะสำคัญทางกฎหมายใน 3 ประการ ได้แก่

- ประการที่หนึ่ง เป็นนิติบุคคล ทำให้องค์การมหาชนสามารถดำเนินกิจการได้ด้วย ตนเอง โดยมีบุคลากรและเงินงบประมาณ ตลอดจนระบบการบริหารจัดการที่เป็นของตนเอง
- ประการที่สอง เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ทำให้องค์การมหาชนสามารถวาง หลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อบังคับใช้กับบุคคลและผู้รับบริการสาธารณะของตนได้ รวมถึงอำนาจ พิเศษที่เป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง เช่น การเวนคืนทรัพย์สินเพื่อนำมาใช้ในกิจการของ องค์กร
- ประการที่สาม เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน องค์การมหาชนจัดตั้งขึ้นเพื่อ วัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ

(3) โครงสร้างทางการบริหาร (Governance Structure)⁸

ในภาพรวมแล้ว องค์การมหาชนในฝรั่งเศสมีจำนวนค่อนข้างมาก กฎหมายที่บังคับใช้ก็มีความ ซับซ้อนและไม่แน่นอนตายตัว กิจกรรมที่องค์กรเหล่านี้จัดทำก็หลากหลาย เหล่านี้ จึงเป็นผลให้โครงสร้าง ทางการบริหาร และความสัมพันธ์กับรัฐขององค์กรเหล่านี้มีความซับซ้อนและสับสนตามไปด้วย แต่โดยทั่วไป

⁶ โปรตุเกส นันทวัฒน์ บรรณานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2547), น.92. และดู Claude Rochet, “France,” in OECD, Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies, p. 79.

⁷ นันทวัฒน์ บรรณานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, น.93.

⁸ สำหรับเนื้อหาในส่วนนี้ และส่วนอื่น ๆ จะมุ่งเน้นอธิบายเฉพาะองค์การมหาชนระดับชาติเป็นหลัก เนื่องจาก สอดคล้องกับเนื้อหาในงานวิจัยมากกว่า

แล้ว องค์การมหาชนจะมีโครงสร้างทางการบริหารที่เป็นลักษณะร่วมกันบางประการ กล่าวคือ องค์การเหล่านี้จะมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และถือเป็น องค์การที่ต้องอยู่ใน “สังกัด” ของกระทรวง ส่วนกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับ คุณลักษณะอื่น ๆ ในด้านนี้ จะแยกพิจารณาใน 4 ด้าน ดังนี้

(3.1) โครงสร้างองค์การ (Governing Bodies)

โดยธรรมชาติขององค์การมหาชนแล้ว จะถือหลักว่าองค์การผู้มิอำนาจทางการบริหารควรจะมีองค์ประกอบที่สะท้อนถึงความเป็นตัวแทนทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้างซึ่งอยู่นอก ภาครัฐ ดังนั้น องค์การมหาชนทุกแห่งจะมี “คณะกรรมการบริหาร” (governing board) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากกระทรวงเจ้าสังกัด (parent ministries) และตัวแทนจากองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ผู้รับบริการ และภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้ ประธานกรรมการบริหาร (chairman) จะถูกแต่งตั้งโดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers)⁹ ซึ่งประธานจะมีบทบาทในฐานะผู้นำทางการบริหารขององค์การ แต่ในบางกรณีคณะกรรมการบริหารจะไม่ได้เข้าไปบริหารงานโดยตรง แต่จะมอบอำนาจให้กับ “ผู้อำนวยการ” (director-generals) ขององค์การมหาชนเป็นผู้บริหารงานสูงสุด (chief executive) ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารอีกชั้นหนึ่ง

(3.2) ความเป็นอิสระทางการจัดการ (Management Autonomy)

โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการจะมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การมหาชนค่อนข้างมาก ยกเว้นแต่บางกรณี ซึ่งกฎหมายจัดตั้งได้กำหนดให้ องค์การมหาชนบางองค์กรนั้น ในการบริหารงานทุก ๆ ด้านจะต้องได้รับการเห็นชอบจากกระทรวงต้นสังกัดในทุกกรณี ดังนั้น ความเป็นอิสระของกรรมการบริหารหรือผู้อำนวยการของ องค์การมหาชนจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการโน้มน้าวหรือใช้อิทธิพล กระนั้น ส่วนใหญ่แล้ว องค์การมหาชนจะมีอิสระทางการบริหารจัดการต่าง ๆ ค่อนข้างมาก เนื่องจากกระบวนการควบคุมจะถูกแทรกแซงและเข้มงวดตั้งแต่การแต่งตั้งบุคคลที่จะเข้ามานั่งในฝ่ายบริหารขององค์การในเบื้องต้นอยู่แล้ว

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

ในกลุ่มองค์การมหาชนเกือบทั้งหมด คือประมาณร้อยละ 90 อำนาจในการแต่งตั้งผู้อำนวยการ หรือประธานกรรมการบริหารเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว สำหรับกรรมการบริหารอื่น ๆ ที่มีใช้ตัวแทนของรัฐจากกระทรวงต้นสังกัด รัฐก็จะเป็นผู้คัดเลือกด้วยเช่นกัน โดยถือว่าตำแหน่งกรรมการบริหารนี้

⁹ เว้นแต่กรณีที่องค์การมหาชนนั้นจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระสูงกว่าปกติ ก็จะทำให้กรรมการบริหารเป็นผู้เลือก ดังเช่นกรณีของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

เป็นงานอาสาสมัคร มิใช่การบังคับ นอกจากนี้ ในบางองค์การรัฐยังอาจมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคลากรระดับสูงขององค์การมหาชนเป็นจำนวนครั้งหนึ่งอีกด้วย

(3.4) การกำหนดค่าตอบแทนของฝ่ายบริหาร (Remuneration of managers)

โดยทั่วไปแล้วผู้บริหารขององค์การมหาชนจะไม่มีอิสระในการกำหนดค่าตอบแทนของตนเอง ค่าตอบแทนจะถูกกำหนดไว้ตั้งแต่เบื้องต้นในการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยกระทรวงเจ้าสังกัด จากนั้นก็จะพิจารณาเป็นรายปี ทั้งนี้ พิจารณาจากเงินงบประมาณขององค์การว่ามีมากน้อยเพียงใด เนื่องจากค่าตอบแทนของผู้บริหารถือเป็นหมวดค่าใช้จ่ายหนึ่งในบัญชีงบประมาณขององค์การ นอกจากนี้ ผู้อำนวยการขององค์การมหาชน จะไม่มีอำนาจในการกำหนดค่าตอบแทนแก่บุคลากรในตำแหน่งบริหารระดับสูงที่อยู่ถัดลงไปจากตนเองอีกด้วย

(4) กระบวนการทางงบประมาณและทรัพยากรทางการบริหาร

กระบวนการทางงบประมาณขององค์การมหาชนจะมีวงจรหรือรอบปีงบประมาณค่อนข้างตายตัว และเป็นไปโดยสอดคล้องกับรอบปีงบประมาณของรัฐบาล โดยจะเริ่มต้นประมาณกลางเดือนเมษายนของทุกปี ทั้งนี้ การประชุมเพื่อพิจารณางบประมาณจะมีด้วยกัน 2 ครั้ง กล่าวคือ ในครั้งแรก จะเป็นการพิจารณาร่วมกันระหว่างสำนักงบประมาณกับกระทรวงต้นสังกัด และ ในครั้งที่สอง จะเป็นการนำเสนอของงบประมาณให้กรรมการบริหารขององค์การมหาชนพิจารณาลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะต้องแล้วเสร็จก่อนเดือนตุลาคม และต้องส่งให้หน่วยงานที่กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบ สำหรับกระบวนการจัดสรรเงินงบประมาณภายในหน่วยงานจะเริ่มตั้งแต่กลางเดือนตุลาคมถึงกลางเดือนธันวาคม ซึ่งในขั้นนี้โดยทั่วไปไม่ต้องผ่านการให้ความเห็นชอบจากภายนอก

สำหรับรัฐสภาแล้ว จะมีอำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณในส่วนขององค์การมหาชนน้อยมาก ทั้งนี้ จะได้รับรายงานเฉพาะงบประมาณในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐเท่านั้น ขณะที่จะไม่ได้รับรายงานเกี่ยวกับงบประมาณของแต่ละองค์กรโดยเฉพาะ

สำหรับระบบการบริหารงบประมาณและบัญชีขององค์การมหาชน โดยทั่วไปแล้วจะมีความยืดหยุ่นมากกว่าของส่วนราชการปกติ กล่าวคือ

- ประการที่หนึ่ง ผู้บริหารงบประมาณ จะถือว่าผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชนเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารเงินงบประมาณ (authorizing officer or 'ordonnateur') ดังนั้น การเบิกจ่ายและใช้สอยเงินจึงอยู่ในอำนาจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งอย่างเต็มที่
- ประการที่สอง ผู้ตรวจสอบงบประมาณ จะถือว่าเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการคลังจะทำหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุมตรวจสอบงบประมาณ (financial controller) ซึ่งจะพิจารณาเฉพาะแผนงาน

ขององค์การมหาชนว่า การใช้จ่ายเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือไม่

- ประทีปสาม ผู้ตรวจสอบบัญชี จะกระทำโดย “ผู้ตรวจบัญชีสาธารณะ” หรือ “Public Accountant” ซึ่งจะตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายต่าง ๆ ที่กระทำโดยผู้บริหารของ องค์การมหาชน ซึ่งตำแหน่งนี้แม้ว่าจะเป็นบุคลากรขององค์การมหาชน แต่จะไม่รายงานต่อผู้บริหารขององค์การ และมีอำนาจในการระงับการส่งจ่ายที่ผิดหลักเกณฑ์ได้¹⁰

อย่างไรก็ดี ในภาพรวมแล้วกระทรวงการคลังก็ยังคงเข้ามาควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณค่อนข้างใกล้ชิด ทำให้บางครั้งองค์การมหาชนมีอาจบริหารงานได้อย่างคล่องตัวเท่ากับภาคเอกชน ทำให้ องค์การมหาชนบางประเภทที่มีลักษณะมุ่งแสวงหารายได้จำนวน 12 แห่ง จะได้รับการผ่อนปรนหลักเกณฑ์บางประการ

(5) กลไกการกำกับดูแลในเชิงนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ

สำหรับกลไกรวมถึงองค์การผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลในเชิงนโยบาย ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบการทำงานขององค์การมหาชนนั้น ปรากฏออกมาในหลายลักษณะ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

(5.1) บทบาทของรัฐสภา

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นผลให้รัฐสภามีบทบาทค่อนข้างจำกัดในการกำกับดูแลองค์การมหาชน กล่าวคือ จะเกี่ยวข้องกับเฉพาะในขั้นของการพิจารณาจัดตั้งเท่านั้น กล่าวคือ เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และประเภทขององค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้น รวมถึงการกำหนดว่า องค์การที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นมุ่งตอบสนองนโยบายสาธารณะในด้านใด อีกทั้งองค์การส่วนใหญ่จะจัดตั้งขึ้นโดยการออกเป็นรัฐกำหนดของฝ่ายบริหารภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ การให้การรับรองด้านงบประมาณโดยสภาต่อองค์การมหาชนจึงเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติพร้อม ๆ กับการผ่านงบประมาณของกระทรวงต้นสังกัด และไม่สามารถถูกอภิปรายโดยสภาได้ ยกเว้นบางกรณีที่องค์การมหาชนบางประเภทที่การทำงานจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอื่น ๆ ซึ่งให้อำนาจสภาเข้าไปตรวจสอบได้ เช่น องค์การเพื่อการกำจัดของเสียที่ ปนเปื้อนกับมันตรังสี (ANDRA) เป็นต้น

(5.2) บทบาทของผู้รับบริการ

ตรงกันข้ามกับกรณีของรัฐสภา องค์การมหาชนจะมีปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการและสังคมวงกว้างค่อนข้างมากกว่า ซึ่งองค์การมหาชนจำนวนมากนั้น กระบวนการทำงานขององค์การ ตลอดจนแนวปฏิบัติของบุคลากร เกิดจากกระบวนการปรึกษาหารือหรือการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการ โดยเฉพาะในกลุ่มองค์การที่ดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อผู้รับบริการค่อนข้างชัดเจน เช่น สิ่งแวดล้อม อาหาร เป็นต้น

¹⁰ ลักษณะนี้ปรากฏทั่วไปในการบริหารองค์การทั้งภาครัฐและเอกชนในฝรั่งเศส กล่าวคือ อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับเงินงบประมาณ จะถือหลักการแบ่งแยกอำนาจออกไปผู้บริหารเงิน ผู้ควบคุมเงิน และผู้จ่ายเงิน

(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 กระบวนการปรับเปลี่ยนนี้เป็นการกระทำโดยตัวองค์การมหาชนเอง ขณะที่บทบาทของรัฐบาลหรือกระทรวงต้นสังกัดเพื่อก่อให้เกิดระบบการทำงานเช่นนั้นนั้นน้อยมาก¹¹

2.2 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทย

ระบบองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นระบบโครงสร้างองค์การของรัฐรูปแบบใหม่ที่คู่ขนานไปกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอันเป็นองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่เดิม การกำหนดให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายองค์การได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ทำให้องค์การมหาชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็น นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่อยู่นอกบรรณราชการ การที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายเฉพาะรายองค์การมีศักดิ์เป็นเพียงพระราชกฤษฎีกา ได้สร้างกรอบข้อจำกัดประการหนึ่งสำหรับการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน กล่าวคือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ไม่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางนิติฐานะ หรือไปกระทบกระเทือนต่อองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นอยู่แล้วก่อนตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นโดยกฎหมายที่มีศักดิ์ในระดับของพระราชบัญญัติได้¹²

การจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “องค์การมหาชน” (Public Organization) เกิดขึ้นจากการค้นพบข้อจำกัดขององค์กรของรัฐสองรูปแบบแรกที่มีในประเทศไทย ได้แก่ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่องค์กรในรูปแบบดั้งเดิมทั้งสองไม่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการภารกิจสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นตามพัฒนาการในทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนทั้งพัฒนาการของเทคโนโลยี กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วน

¹¹ โปรดดู Claude Rochet, pp.87 – 89.

¹² โปรดดู สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร , น.20.

ราชการมักมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการมีสายการบังคับบัญชาและลำดับชั้นของการตัดสินใจที่ยาว การปฏิบัติราชการที่เน้นความถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับยิ่งกว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และการมีมาตรฐานการจ้างงานหรือการบริหารงานบุคคลเพียงมาตรฐานเดียวทำให้ไม่สามารถรองรับการปฏิรูปภารกิจสมัยใหม่ของรัฐที่เกิดขึ้นตามระดับการพัฒนาของสังคมที่ต้องการองค์กรรับผิดชอบดำเนินการที่มีความคล่องตัวสูง ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับภารกิจนั้นๆได้

สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจก็มีข้อจำกัดในลักษณะเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจที่จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบนี้จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ ซึ่งมุ่งไปที่การค้าหากำไร หรืออย่างน้อยจะต้องเป็นองค์กรที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ในระดับที่เหมาะสม ประกอบกับกระแสแนวคิดความเชื่อในเรื่องการแปรรูปเป็นเอกชน (Privatization) และความพยายามลดจำนวนและขนาดของหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจลง อันเป็นผลมาจากปัญหาความจำเป็นทางการคลังของรัฐและปัญหาการสร้างผลตอบแทนไม่คุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ จึงทำให้การใช้รูปแบบของรัฐวิสาหกิจในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องกลับมาคำนึงถึงผลประโยชน์และค่าตอบแทนที่จะตกแก่รัฐเป็นหลัก ซึ่งไม่สอดคล้องกับการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่มีลักษณะในการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ที่มีได้มุ่งแสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

สำหรับในประเทศไทยเอง มูลเหตุที่สำคัญของการจัดตั้ง องค์การมหาชนขึ้นเป็นรูปแบบหนึ่งของหน่วยงานรัฐนั้น กล่าวได้ว่ามีเหตุผลสำคัญเนื่องจากสภาพปัญหาของการจัดทำบริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย มีความหลากหลายมากขึ้น และมีภารกิจบางอย่างที่ไม่เหมาะสมให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเข้ามาทำหน้าที่เพราะต้องการความเป็นอิสระ คล่องตัวสูงในการดำเนินงาน จึงทำให้ต้องมีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ขึ้น โดยกฎหมายนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางสำหรับการจัดตั้งองค์กรของรัฐประเภทที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเรียกว่า “องค์การมหาชน” โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายคือพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดสถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนในโครงสร้างองค์กรภาครัฐไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 6 ว่า “ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล” ซึ่งอาจสรุปได้ว่า องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยมีฐานะเป็นหน่วยงานบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือให้องค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทที่สามหรือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอีกประเภทหนึ่งนั่นเอง

2.2.1 ประเภทของบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

1) ภารกิจไม่ควรซ้ำซ้อนกับภารกิจของรัฐ

โดยที่การจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นองค์กรของรัฐประเภทที่สามนั้นมีที่มาและแนวความคิดโดยตรงมาจากนิติบุคคลมหาชนประเภท “องค์การมหาชน” ของฝรั่งเศส ซึ่งมีการแบ่งองค์การมหาชนออกเป็น 3

ประเภทใหญ่ๆ คือองค์การมหาชนอิสระทางปกครอง (ซึ่งอาจเทียบได้กับส่วนราชการของไทย) องค์การมหาชนทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (ซึ่งอาจเทียบได้กับรัฐวิสาหกิจของไทยที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา) และองค์การมหาชนทางวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (ซึ่งอาจเทียบได้กับองค์กรของรัฐประเภทที่สามที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว)

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 พยายามจัดแบ่งภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนมิให้ซ้ำซ้อนกับภารกิจทางปกครองที่ควรเป็นของส่วนราชการ และภารกิจทางอุตสาหกรรมที่ควรเป็นของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรคสอง ซึ่งบริการสาธารณะตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเน้นหนักไปในทางสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม ความในตอนที่ท้ายของบทบัญญัตินี้ก็ยังเปิดให้อย่างกว้างให้ครอบคลุมไปถึง “การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด” อีกด้วย

กิจการที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนนั้น “ต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก” เป็นการกำหนดข้อแตกต่างในเรื่องวัตถุประสงค์ระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรจากการประกอบการกับองค์การมหาชนซึ่งจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะ “มิใช่” การแสวงหากำไร อย่างไรก็ตาม องค์การมหาชนก็ยังมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

2) ภารกิจอาจมีลักษณะถาวรหรือชั่วคราว

ภารกิจที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาดำเนินการนั้นอาจเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง สมำเสมอ ไม่มีที่สิ้นสุด เป็นการถาวร เช่น การให้บริการทางด้านสาธารณสุข หรืออาจเป็นภารกิจที่มีลักษณะชั่วคราวโดยมีระยะเวลาหรือเงื่อนไขในการดำเนินการที่แน่นอน เช่น จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการแข่งขันกีฬาระหว่างประเทศซึ่งมีกำหนดเวลาในการเริ่มต้นและสิ้นสุดที่แน่นอน หรือจัดตั้งขึ้นเพื่อระดมกำลังและความคิดในการแก้ไขปัญหา Y2K เป็นต้น¹³

2.2.2 การจัดตั้งและการยุบเลิกองค์การมหาชน

1) การจัดตั้งองค์การมหาชน

องค์การมหาชนนั้นสามารถจัดตั้งโดยอาศัยกฎหมายที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพการปฏิบัติงานที่องค์การมหาชนนั้นได้รับมอบหมายให้จัดทำ โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท¹⁴ คือ

¹³ ชาญชัย แสงศักดิ์. หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ . พิมพ์ครั้งที่ 2 . (กรุงเทพฯ : นิติธรรม , 2549), หน้า 5

¹⁴ พรพิมล บุญทวีเวชและสุพล นิธิไกรพนธ์, “ข้อวิเคราะห์ทางกฎหมายและแนวทางในการจัดตั้งองค์การมหาชนสำหรับภารกิจทางด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม” ใน รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2543), หน้า 994.

(1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยการตราพระราชบัญญัติ

องค์การมหาชนประเภทนี้เป็นที่รู้จักในชื่อเรียกว่า “หน่วยงานในกำกับของรัฐ” มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเอง โดยเป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อให้รับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากงานของราชการโดยทั่วไป มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชน เนื่องจากการดำเนินภารกิจขององค์การมหาชนประเภทนี้ บางกรณีต้องการอำนาจมหาชนหรืออำนาจในการบังคับฝ่ายเดียวในการกำหนดกฎระเบียบ หรือออกคำสั่งให้เอกชนปฏิบัติตาม เพื่อให้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี หรืออาจรวมไปถึงการที่จะต้องกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนซึ่งโดยหลักการพื้นฐานทางกฎหมายนั้น อำนาจหน้าที่และภารกิจในลักษณะเช่นนี้จำเป็นต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติรองรับโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ

ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐในปัจจุบันที่จัดตั้งขึ้นก่อนหน้าการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ก็มีอยู่หลายองค์กรซึ่งในทางวิชาการถือว่าเป็นองค์การมหาชนโดยที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ¹⁵ เช่น สถาบันพระปกเกล้า ธนาคารแห่งประเทศไทย ศาลฎีกา องค์การส่งเสริมการค้าผ่านศึก สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ องค์การสวนสัตว์ ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน กองทุนส่งเสริมการทำสวนยาง สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ¹⁶ มหาวิทยาลัยของรัฐที่ออกนอกกรอบราชการ เช่น มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นต้น

(2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยการตราพระราชกฤษฎีกา

องค์การมหาชนประเภทนี้เป็นองค์กรที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นได้เอง โดยการตราพระราชกฤษฎีกาตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 และมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะเดียวกับส่วนราชการต่าง ๆ แต่ภารกิจที่

¹⁵ ในประเด็นนี้มีข้อสงสัยเกิดว่ามีหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งถูกจัดว่าเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ ตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง ทั้งที่ลักษณะของภารกิจนั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นการมุ่งแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด เช่นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และการกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นต้น ข้อเท็จจริงอันนี้แสดงให้เห็นว่าองค์การมหาชนนั้นมีการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยเป็นเวลานานพอสมควรแล้วก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพียงแต่ข้อความคิดที่ว่าองค์กรใดบ้างเป็นองค์การมหาชนนั้นยังไม่ได้มีการพัฒนาและกล่าวถึงในวงการกฎหมายไทยเท่าที่ควรในเวลานั้น

¹⁶ การจัดตั้งสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ หรือ สสส. ในเบื้องต้นนั้นจัดตั้งโดยการตราพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 และต่อมาก็ได้ออกเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ เปลี่ยนสถานะเป็น “หน่วยงานในกำกับของรัฐ” แทน

องค์การมหาชนได้รับมอบหมายนั้นเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องในด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งในการดำเนินภารกิจนั้นไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชน และไม่ต้องการอำนาจบังคับต่อประชาชนโดยตรง

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทนี้ สามารถทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ในการจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทนี้จะใช้เวลาไม่นาน เนื่องจากมีเงื่อนไขเพียงการผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น จึงสามารถจัดตั้งองค์การมหาชนให้ดำเนินภารกิจได้อย่างรวดเร็วได้ตามความมุ่งหมายและนโยบายของรัฐบาล โดยปัจจุบัน องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 นั้นนับจนถึงปัจจุบัน (2551) มีจำนวน 21 แห่ง ซึ่งสามารถแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1

รายชื่อองค์การมหาชนซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2551)

	หน่วยงาน	ปีที่จัดตั้ง	รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
1	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	27 ก.ค. 43	รวม.การพัฒนาสังคมฯ
2	โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	25 ส.ค. 43	รวม.ศึกษาธิการ
3	โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	11 ก.ย. 43	รวม.สาธารณสุข
4	สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ	3 พ.ย. 43	รวม.วิทยาศาสตร์ฯ
5	สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา	4 พ.ย. 43	นายกรัฐมนตรี
6	ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร	16 พ.ย. 43	รวม.วัฒนธรรม
7	สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา	31 พ.ค. 44	รวม.ศึกษาธิการ
8	สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ	28 ก.ย. 45	นายกรัฐมนตรี
9	สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร	15 มี.ค. 46	รวม.เกษตรและสหกรณ์
10	สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน	27 มี.ค. 46	รวม.พลังงาน
11	สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (ถุกยุบเลิก)	3 มิ.ย. 46	นายกรัฐมนตรี
12	องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	3 มิ.ย. 46	นายกรัฐมนตรี
13	สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ	24 ก.ย. 46	รวม.เทคโนโลยีสารสนเทศฯ
14	ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ	1 พ.ย. 46	รวม.พาณิชย์
15	สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ	1 ม.ค. 47	รวม.พาณิชย์
16	สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้	5 พ.ค. 47	นายกรัฐมนตรี
17	สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน	17 พ.ค. 48	รวม.การคลัง
18	สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ	3 ก.ย.48	รวม.ศึกษาธิการ
19	สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง	15 ต.ค.48	รวม.เกษตรฯ

20	สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ	21 เม.ย.49	รพว.วิทยาศาสตร์ฯ
21	องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก	20 มิ.ย.50	รพว.ทรัพยากรฯ
22	สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ	27 มิ.ย. 50	รพว.ทรัพยากรฯ
23	สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน	8 ก.ย.51	รพว.วิทยาศาสตร์ฯ
24	สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ	27 ธ.ค.51	รพว.วิทยาศาสตร์ฯ
25	สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ	27 ธ.ค.51	รพว.กลาโหม
26	สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร	27 ธ.ค. 51	รพว.วิทยาศาสตร์ฯ

2) การยุบเลิกองค์การมหาชน

องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นการเฉพาะ และองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้น การยุบเลิกก็ต้องยุบเลิกโดยกฎหมายที่จัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าว แต่สำหรับองค์การมหาชนเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำภารกิจในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งนั้น บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเองอาจบัญญัติระยะเวลาสิ้นสุดขององค์การมหาชนนั้นได้ เช่น กรณีสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 มาตรา 40 ได้บัญญัติระยะเวลาแห่งการสิ้นสุดของสำนักงานไว้ว่า “มาตรา 40 ให้สำนักงานเป็นอันยุบเลิกเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินการครบสามปี นับแต่วันที่ที่มีคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษาตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้รัฐมนตรีประกาศการยุบเลิกสำนักงานในราชกิจจานุเบกษา ให้สภาพนิติบุคคลของสำนักงานดำรงอยู่ตราบเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกิจการตามมาตรา 41”¹⁷ เป็นต้น

ตารางที่ 2.2

สรุปลักษณะสำคัญที่แตกต่างกันระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะ: ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

องค์กร ลักษณะ	การแสวงหารายได้หากำไร	ความคล่องตัว
ส่วนราชการ	×	×
รัฐวิสาหกิจ	✓	✓
องค์การมหาชน	×	✓

¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, “โครงการศึกษาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522”, รายงานการวิจัย (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น.21.

ตารางที่ 2.3 สรุปเปรียบเทียบคุณลักษณะการจัดองค์กรภาครัฐทั้ง 5 ประเภท

ประเด็น	ส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน	SDU	บริษัท
ภารกิจ	ภารกิจหลักของหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด	ภารกิจเกี่ยวกับการค้า การพาณิชย์หรือมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร	ภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการให้แก่ประชาชนโดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการมุ่งแสวงหากำไร	ภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการแก่หน่วยงานต้นสังกัดเป็นหลัก เมื่อมีกำลังการผลิตหรือความสามารถเหลือจึงจะให้บริการแก่ส่วนราชการอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือประชาชน	ภารกิจเกี่ยวกับเศรษฐกิจหรือการเงินที่รัฐเข้าไปช่วยเหลือ อุตสาหกรรมหรือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ
สถานะของหน่วยงาน	- เป็นนิติบุคคล - เป็นหน่วยงานที่มีระเบียบแบบแผนการบริหารและดำเนินการตามกฎหมายระเบียบกลาง	- เป็นนิติบุคคล - เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัวในการบริหารงาน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด	- เป็นนิติบุคคล - เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัวในการบริหารงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด	- ไม่เป็นนิติบุคคล - เป็นหน่วยงานที่มีความคล่องตัวในการบริหารงาน ภายใต้กำกับของหน่วยงานแม่	- เป็นนิติบุคคลนิติบุคคลที่มีฐานะอย่างเดียวกันกับบริษัทจำกัด ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
ขอบเขตอำนาจหน้าที่	กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ	กำหนดในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ	กำหนดในกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน	กำหนดในเอกสารประกอบการขอ	กำหนดในกฎหมายจัดตั้ง

ประเด็น	ส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน	SDU	บริษัท
กรอบการดำเนินงาน	มีแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการตามที่ได้รับ การจัดสรรงบประมาณเป็น แนวการดำเนินงาน	มีแผนการดำเนินงานขององค์กรที่ได้รับ ความเห็นชอบจาก คณะกรรมการ	มีแผนการดำเนินงานขององค์กรที่ได้รับ ความเห็นชอบจาก คณะกรรมการ	มีเอกสารกรอบการดำเนินงานขององค์กรที่ จะต้องเสนอให้หน่วยงานแม่ เห็นชอบก่อน	
การบริหารงานภายใน	ใช้ระบบบริหารงาน บริหารคนและบริหารเงินที่องค์กรกลางกำหนด	-มีระบบบริหารงาน บริหารคน บริหารเงินที่ กำหนดขึ้นเอง - เน้นการบริหารเชิงประสิทธิภาพ มุ่งผลสัมฤทธิ์ การดำเนินงาน	-มีระบบบริหารงาน บริหารคน บริหารเงินที่กำหนดขึ้นเอง - เน้นการบริหารเชิงประสิทธิภาพ มุ่งผลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน	-มีระบบบริหารงาน บริหารคน บริหารเงินที่ กำหนดขึ้นเอง -มุ่งเน้นในเรื่องของ ประสิทธิภาพ และคุณภาพ ของการดำเนินงาน -เรียกเก็บ ค่าบริการจาก หน่วยงานแม่ ต้นสังกัด ผู้รับบริการ	
การกำกับดูแล	กำกับดูแลตามสายการบังคับบัญชา	-มีคณะกรรมการบริหารในรูปของ คณะกรรมการ และอยู่ภายใต้ การกำกับดูแล ของรัฐมนตรีเจ้า สังกัด	-มีคณะกรรมการบริหารในรูปของ คณะกรรมการและ อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของรัฐมนตรี เจ้าสังกัด	กำกับดูแลโดย หน่วยงานแม่	กำกับดูแลโดย รัฐมนตรีตาม กฎหมายตาม กฎหมายจัดตั้งและ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการ คลัง

ประเด็น	ส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน	SDU	บริษัท
อื่นๆ	-	-	ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน, แรงงานสัมพันธ์, ประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน	-	-

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะพิเศษของการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นหน่วยงานรัฐประเภทที่ 3 นี้ นอกไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น จุดมุ่งหมายประการสำคัญของรัฐ คือ ความต้องการให้หน่วยงานนั้นๆ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวจากรูปแบบการบริหารแบบราชการที่มีขั้นตอนกฎระเบียบที่เคร่งครัดในการดำเนินกิจการ เพื่อให้ภารกิจที่เป็นวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะตามนโยบายของรัฐบาลสามารถบรรลุความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล¹⁸ ดังที่ปรากฏอยู่ในเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ไว้ท้ายพระราชบัญญัติว่า

“หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาด้านต่างๆ ของรัฐ หรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะมักจะมีปัญหาความสลับซับซ้อน ความขัดแย้งในการดำเนินการ การซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ก่อให้เกิดความล่าช้า และความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าวและเพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณี ให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบรรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพ และประสานงานกันเพื่อความเร็วในการดำเนินงาน ซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน จึงสมควรมีกฎหมายให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ “

¹⁸ มาตรา 5 ของ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

คณะผู้วิจัยเห็นว่านอกจากข้อความดังกล่าวจะเป็นเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แล้ว ในการดำเนินงานขององค์การมหาชนทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องไม่สับสนเหตุผลดังกล่าว ในการดำเนินงาน ตลอดจนการบริหารของคณะกรรมการบริหาร และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรทุกคน ซึ่งจะต้องเอาใจใส่และพิจารณาอยู่เสมอว่าการดำเนินงานเรื่องใดบ้างที่ไม่ได้เป็นไปตามเหตุผลของการที่องค์กรของตนได้รับการสถาปนาให้เป็นองค์การมหาชน อันจะถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน

2.3 สาระสำคัญขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(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 องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติตามภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ อันได้แก่ การจัดทำบริการสาธารณะบางประการ การที่รัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายและงบประมาณในการดำเนินภารกิจขององค์การมหาชนที่เกิดขึ้น และรัฐย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนดนโยบายการดำเนินงาน ควบคุมตรวจสอบ และประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานหน้าที่ขององค์การมหาชนนั้นด้วย

การเป็นองค์กรของรัฐดังกล่าวยังมีความหมายด้วยว่า ภายในระหว่าง องค์การจัดทำบริการสาธารณะในภาครัฐด้วยกันเอง หากมีปัญหาเรื่องการทับซ้อนระหว่างอำนาจ หน้าที่ในการดำเนินงานหรือมีความขัดแย้งในการดำเนินกิจการใด ๆ ระหว่างองค์การมหาชนกับ องค์การอื่นของรัฐ ก็ควรที่จะให้องค์การวินิจฉัยสูงสุดในฝ่ายบริหาร อันได้แก่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่าองค์การใดควรจะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินกิจการนั้น ๆ แต่เพียงผู้เดียว

นอกจากจะได้บัญญัติในเรื่ององค์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่แล้ว ความในวรรค 8 นี้ ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนไว้ด้วย กล่าวคือ หลักการที่ว่า “องค์การมหาชนมีอำนาจจำกัดเฉพาะกรณี แต่ส่วนราชการทั้งหลายมีอำนาจกว้างขวางทั่วไป” อีกด้วย หลักการดังกล่าวนี้มีความหมายว่า ภายในกรอบอำนาจหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนจะต้องถือว่า องค์การมหาชนนั้นแต่ผู้เดียวที่มีอำนาจดำเนิน การกิจที่กำหนดไว้โดยเฉพาะและโดยแท้จริงตาม

กฎหมายจัดตั้ง หากหน่วยงานอื่นของรัฐก้าวล่วงเข้ามาดำเนินการกิจดังกล่าวขององค์การมหาชน จะต้องถือว่าหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นกระทำการโดยไม่มีอำนาจ

ภายใต้หลักการดังกล่าวนี้ จึงมีความจำเป็นต้องระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งไว้อย่างจำกัดเคร่งครัดเฉพาะเท่าที่มีความประสงค์จะให้องค์การมหาชนนั้นดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นก็ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาการซ้อนทับระหว่างอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การของรัฐต่างองค์การได้

หลักการอีกประการหนึ่งของความเป็นองค์การในภาครัฐที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นำมาบัญญัติรับรองเอาไว้สำหรับกรณีองค์การมหาชนด้วยก็คือ การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ โดยมาจากพื้นฐานแนวคิดในเรื่องที่ว่า รัฐย่อมจะต้องเป็นตัวอย่างอันดีและเป็นแบบอย่างในการกำหนดความคุ้มครองสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐในระดับที่ดีมากยิ่งขึ้นกว่าที่รัฐกำหนดให้เอกชนปฏิบัติ กับอีกประการหนึ่ง คือแนวคิดที่ว่า ระบบความสัมพันธ์ทางแรงงานที่รัฐกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ซึ่งเป็นเรื่องระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ย่อมไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ไม่ใช่การเจรจาต่อรองดังเช่นความสัมพันธ์ในทางแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างโดยทั่วไป

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

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐ

สืบเนื่องจากการที่องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินบริการสาธารณะบางประการโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ทำให้องค์การมหาชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะของการกำกับดูแล (Tutelle) แต่รายงานการจัดสรรงบประมาณและการกำกับดูแล องค์การมหาชนย่อมต้องเป็นไปโดยการเคารพหลักการของความเป็นอิสระในการดำเนินงานของ องค์การมหาชน แต่ความเป็นอิสระในการดำเนินงานนั้นไม่ใช่จุดมุ่งหมายในตัวเอง หากแต่เป็นเพียงวิธีการไปสู่จุดมุ่งหมาย อันได้แก่ การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตามภารกิจที่รัฐมอบให้ดำเนินการ ดังนั้น จึงต้องกำหนดระบบตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชนไว้ในกฎหมายด้วย กล่าวคือ

(2.1) ระบบงบประมาณและการกำกับดูแลที่เคารพความเป็นอิสระ

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

เมื่อพิจารณาจากหลักการพื้นฐานขององค์การมหาชนที่จะต้องไม่ดำเนินกิจการทางอุตสาหกรรมหรือการค้าซึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบการในเชิงพาณิชย์ดังกรณีรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็จะทำให้เห็นว่า แหล่งรายได้หลักที่จะมาเป็นทุนดำเนินการขององค์การมหาชนย่อมจะมาจากงบประมาณ แผ่นดินที่รัฐจัดสรรให้นั้นเอง และบทบัญญัติมาตรา 12 (3) ก็ได้ระบุวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้เป็นรายปีตามความเหมาะสม อันเป็นข้อยืนยันยืนยันความเป็นอิสระในทางการบริหารงบประมาณขององค์การมหาชน เพราะเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งรัฐจะต้องจัดสรรให้เป็นงวดเดียวในแต่ละปีนั้น อยู่ภายใต้การควบคุมพิจารณาขององค์การบริหารองค์การมหาชนที่จะตัดสินใจในเรื่องประเภทและจำนวนการใช้จ่ายได้เองตามความเหมาะสม (มาตรา 17)

(2.2) ระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพ

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีความเป็นอิสระและคล่องตัวก็ตาม แต่เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และมีความคุ้มค่า จึงมีบทบัญญัติให้มีการตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชนไว้ ดังนี้

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

ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนี้ มีความหมายว่า องค์การมหาชนทุกแห่ง จะต้องเข้าสู่ระบบการทำข้อตกลงประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เข้าจัดทำข้อตกลงและติดตามประเมิน ประสิทธิภาพขององค์การมหาชน ทั้งนี้ โดยจะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนไว้ล่วงหน้า และกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้บรรลุตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น หากเมื่อครบระยะเวลาแล้ว องค์การมหาชนสามารถบรรลุตามเกณฑ์ที่ตกลงไว้ล่วงหน้า รัฐก็อาจเพิ่มความสนับสนุนทางงบประมาณหรือความสนับสนุนในด้านอื่น แต่ถ้าเป็นในกรณีกลับกัน คือ องค์การมหาชนไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ รัฐก็อาจมีการพิจารณาจำกัดการเพิ่มของงบประมาณสำหรับองค์การนั้น ๆ ได้ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 (3)

(3) โครงสร้างองค์การและระบบบริหารงานขององค์การมหาชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนนับได้ว่าเป็น “นวัตกรรม” ของการจัดระบบบริหารองค์การภาครัฐ ดังนั้น ระบบการบริหารภายในองค์การจึงแตกต่างจากระบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์การดังกล่าวได้ผสมผสานแนวคิดที่เป็นประโยชน์ของการจัด องค์การและการบริหารงานของภาคเอกชนกับรูปแบบของการจัดองค์การและการบริหารงานที่เป็นจุดเด่นของภาครัฐเข้าไว้ด้วยกัน อาทิเช่น การบริหารจัดการที่เน้นลูกค้าหรือผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่ากระบวนการทำงาน และมีความยืดหยุ่นและคล่องตัว เป็นต้น ทั้งนี้ ระบบการบริหารขององค์การมหาชน สามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ระบบย่อยดังนี้ คือ¹⁹

(3.1) ระบบบริหารงาน

องค์การมหาชนจะมีระบบการบริหารงานที่เป็นอิสระ คล่องตัว ไม่ถูกครอบงำจากระบบบริหารราชการตามปกติ คือ

- มีการบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี และจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกิน 11 คน โดยในจำนวนดังกล่าวอาจเป็นผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการและจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วย
- วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

¹⁹ ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์, “แนวทางการจัดตั้งและการบริหารงานองค์การมหาชน” ใน องค์การมหาชน : มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. , 2542), น.44-47.

- คณะกรรมการขององค์การมหาชน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอำนาจหน้าที่ในที่นี้รวมถึงการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน การอนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงิน
- ผู้อำนวยการองค์การมหาชน แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการขององค์การมหาชน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ไม่เกินคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีก แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน
- ผู้อำนวยการองค์การมหาชน มีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย 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 ประสิทธิภาพ และผลงานตามระบบคุณธรรม ซึ่งระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนจะมีลักษณะที่สำคัญ ๆ ดังนี้

- ในแต่ละองค์การมหาชนจะมีระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเอง ตามที่คณะกรรมการกำหนด
- ผู้อำนวยการองค์การมหาชนเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง ลงโทษทางวินัย ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

ขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

- ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่ใช่ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมี 2 ลักษณะ คือ
 - 1) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน
 - 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน เป็นการชั่วคราว ตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขอและได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างเดิม
- สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนจะแตกต่างกันไปตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่ละแห่งจะกำหนด

(4) สภาพภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพของบริการสาธารณะที่รัฐพึงจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นรับผิดชอบดำเนินการ และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นรายองค์การไว้อย่างชัดเจน ดังนี้²⁰

หลักเกณฑ์พื้นฐานในการเกิดขึ้นขององค์การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบขององค์การมหาชนได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรคแรก ในส่วนที่เกี่ยวกับการริเริ่มจัดตั้งองค์การมหาชน โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วน ราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ได้...”

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบที่มาตรา 5 วรรคแรก บัญญัติไว้ จะสามารถแยกแยะ องค์ประกอบ ในการจัดตั้งองค์การมหาชนได้ 3 ประการ คือ **ประการที่หนึ่ง** เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้าน หนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ **ประการที่สอง** แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความ เหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และ**ประการที่สาม** การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้มี ประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับความหมายของคำว่า “กิจการอันเป็นบริการสาธารณะ” ที่กล่าวไว้ในวรรคแรกนั้น บทบัญญัติของมาตรา 5 วรรคสอง ได้กำหนดความหมายไว้โดยแจกแจงประเภทของบริการสาธารณะดังกล่าว ตามสภาพกิจการที่รัฐบาลเห็นว่าอยู่ในขอบข่ายที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมารับผิดชอบการดำเนินการได้

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

แต่ทั้งนี้ก็ยังคงเปิดขอบเขตของกิจการบริการสาธารณะดังกล่าวเอาไว้อย่างกว้างด้วยการระบุให้กินความครอบคลุมไปถึง “การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอันเป็น สาธารณประโยชน์อื่นใด” อีกด้วย

ความในตอนท้ายของวรรค ทำให้กิจการบริการสาธารณะที่จะสามารถจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมา รับผิดชอบดำเนินการมีวงเขตที่กว้างขวาง และรัฐสามารถมอบหมายภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะใหม่ในอนาคตให้แก่องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นมาได้อย่างไม่มีข้อจำกัด โดยกิจการบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่

- การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม
- การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา
- การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย
- การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข
- การสังคมสงเคราะห์
- การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ อื่นใด

ทั้งนี้ กิจการบริการสาธารณะดังกล่าวต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก (ตามมาตรา 5 วรรค 2)

ความตอนท้ายของมาตรา 5 วรรคสอง ที่ระบุว่า กิจการบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชน ขึ้นมาดำเนินการนั้น “ต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก” เป็นการกำหนดข้อแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐวิสาหกิจในเรื่องวัตถุประสงค์ในการหากำไรจากการประกอบกิจการซึ่งเป็นเหตุผลของการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจ หากไม่ใช่เหตุผลการเกิดขึ้นขององค์การมหาชน เพราะสภาพข้อเท็จจริงของกิจการขององค์การมหาชนคือ การบริการสาธารณะ มิใช่การแสวงหากำไรดังกรณี รัฐวิสาหกิจ

แต่อย่างไรก็ตาม การจะต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหากำไรเป็นหลักนั้น ก็มิได้หมายความว่าองค์การมหาชนจะไม่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนตามสภาพการให้บริการสาธารณะที่อาจมีผู้ได้รับประโยชน์จากบริการนั้นเป็นพิเศษมากกว่าประชาชนทั่วไป เพราะผู้ได้ประโยชน์ผู้นั้นก็อาจต้องเสียค่าธรรมเนียมสำหรับบริการที่ตนได้รับเป็นพิเศษนั้นด้วย หากแต่การคิดค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมขององค์การมหาชนจะต้องมิได้คิดคำนวณโดยพื้นฐานของการมุ่งแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ

จากบริการสาธารณะที่ตนรับผิดชอบอยู่เท่านั้น

คำอธิบายขยายความในลักษณะดังกล่าวมานี้ได้รับการรับรองอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 13²¹ ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ทั้งนี้ โดยจะต้องเป็นไปภายใต้วัตถุประสงค์ (ในการดำเนินการบริการสาธารณะ) ขององค์การมหาชนด้วย

(5) ขั้นตอนและการดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยตรง มิต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภา ซึ่งที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2546 ให้ถือเป็นหลักการว่า กรณีที่ส่วนราชการจะเสนอจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ ให้ส่งเรื่องให้สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี และหากการจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับดังกล่าว จะมีผลเป็นการเพิ่มอัตรากำลังหรืองบประมาณ ให้สำนักงาน ก.พ.ร. วิเคราะห์ผลกระทบทางด้านอัตรากำลังและงบประมาณเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย²² ซึ่งปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีการแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดตั้งองค์การมหาชน โดยได้ออกมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 เห็นชอบขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชน ตามมติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ครั้งที่ 4/2549 วันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2549 ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ

สำหรับแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการขอจัดตั้งองค์การมหาชนตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กำหนดให้กระทรวงที่ประสงค์จัดตั้งองค์การมหาชนจัดทำคำชี้แจงประกอบคำขอจัดตั้งองค์การมหาชน ตามแบบที่กำหนด ส่งไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อนำเสนอ ก.พ.ร. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ทั้งนี้ การดำเนินการขอจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 กำหนดให้แบบคำชี้แจงประกอบการขอจัดตั้งองค์การมหาชน โดยมีสาระสำคัญที่ครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

(5.1) เหตุผลความจำเป็นในการขอจัดตั้ง

ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นของงานที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนให้ชัดเจน ได้แก่

- 1) เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ของชาติในด้านใด

²¹ มาตรา 13 ภายใต้วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

²² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หนังสือเวียนกระทรวงและกรม ที่ นร 1204.1/93 เรื่องการจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ

2) เหตุใดจึงจำเป็นต้องจัดตั้งเป็นหน่วยงานในรูปแบบขององค์การมหาชน

3) เหตุผลของการที่องค์กรรูปแบบส่วนราชการไม่สามารถดำเนินภารกิจนั้นๆได้ รวมทั้ง เหตุผลของการที่ไม่จัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ ตลอดจนเหตุผลของไม่สามารถถ่ายโอนให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชนดำเนินการ

4) เหตุผลที่แสดงว่าการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการ สามารถแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และหรือสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงในบริบทต่างๆที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร และประชาชนจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นอย่างไร

(5.2) ภารกิจที่จะดำเนินการ บทบาทขององค์การมหาชน

ต้องระบุให้ชัดเจนว่า

1) องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งมีกรอบภารกิจอะไรบ้างที่จะดำเนินการ บทบาทขององค์การมหาชนนั้นคืออะไร มีอำนาจหน้าที่อย่างไร มีความแตกต่างจากการดำเนินกิจการของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกันอย่างไร

2) ต้องจำแนกภารกิจให้ชัดเจนว่า ภารกิจใดเป็นภารกิจขององค์การมหาชน ภารกิจใดเป็นภารกิจของส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นๆ

3) และมีระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนอย่างไร

ทั้งนี้ ในกรณีที่จัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ต้องเป็นภารกิจที่สอดคล้องกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

สำหรับองค์การมหาชนที่จะจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นของการที่ต้องใช้อำนาจรัฐในการกระทบกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจของหน่วยงาน

(5.3) ร่างแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน

หมายถึงร่างแผนกลยุทธ์ (strategic plan) และแผนธุรกิจ (business plan) ขององค์การมหาชนประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานจำแนกเป็นรายปี ในระยะเวลาปีที่ 1-3 ของการจัดตั้งองค์การมหาชน เพื่อแสดงแผนที่เดินทาง (road map) ของการดำเนินการภารกิจขององค์การมหาชน

ซึ่งจะถูกกำหนดเป็นข้อตกลงระหว่างคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีรักษาราชการตามพระราชกฤษฎีกา และองค์การมหาชน ทั้งนี้ เมื่อครบกำหนด 3 ปีของการจัดตั้ง ก.พ.ร. มีหน้าที่ในการประเมินและ

รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาความคุ้มค่าและผลสัมฤทธิ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนแห่งนั้น

ทั้งนี้ จะต้องคาดการณ์ถึงกำหนดการยุบเลิกขององค์การมหาชน โดยต้องนำเสนอว่าองค์การมหาชนที่จะจัดตั้งจะดำเนินการแล้วเสร็จตามเป้าหมายที่กำหนดในระยะเวลาที่ปี

(5.4) ร่างแผนการเงิน (Financial Proposal)

1) ต้องระบุถึงแผนรายรับว่าที่มาของทุน และรายได้ที่จะใช้สนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชน ในระยะ 4 ปีแรก โดยให้ระบุรายละเอียดของงบประมาณที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิมหรือเงินอุดหนุนรายปี เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น สำหรับค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บจะต้องระบุรายละเอียดด้วยว่า จะเรียกเก็บเป็นเงินเท่าใด รวมทั้งรายได้อื่นๆ ขององค์การมหาชนจะมาจากทางใดบ้าง

2) และต้องระบุถึงแผนรายจ่ายในรายละเอียดว่าจะใช้เงินปีละเท่าไร โดยเฉพาะในระยะ 4 ปี จะใช้จ่ายเงินในกิจกรรมใด ผลผลิตของแต่ละกิจกรรมได้แก่อะไรบ้าง

(5.5) แผนการจัดตั้งหรือแผนการถ่ายโอน (Transition Plan)

ให้ระบุแผนการจัดตั้งหน่วยงาน ได้แก่ โครงสร้างองค์กร กำหนดกรอบอัตรากำลังที่ต้องการในขั้นต้น

ในกรณีที่เปลี่ยนสภาพมาจากหน่วยงานของรัฐเดิม ให้ระบุว่าจะมีการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการหรือหน่วยงานใด เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วจะมีการยุบเลิกหรือรวมหน่วยงานใดเข้ากับองค์การมหาชน จะมีการถ่ายโอนภารกิจ กิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน บุคลากร จากส่วนราชการหรือหน่วยงานใดบ้าง

(5.6) โครงสร้างการบริหารและการดำเนินกิจการ

1) ต้องระบุโครงสร้างการบริหาร ประกอบด้วยคณะกรรมการ และผู้อำนวยการ โดยต้องระบุองค์ประกอบของคณะกรรมการให้ชัดเจน สำหรับผู้อำนวยการอาจจะเรียกชื่อตำแหน่งเป็นอย่างอื่นก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง

สำหรับกรณีองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดของมาตรา 19 และมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

2) รวมทั้ง ระบุวิธีการทำงาน และแนวทางการดำเนินกิจการ การบริหารทรัพยากรขององค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่

(5.7) ระบบการกำกับและประเมินผล

ต้องระบุบทบาทของรัฐมนตรีในการกำกับดูแลกิจการขององค์การมหาชน และกรอบในการประเมินประสิทธิภาพการทำงานขององค์การมหาชน

(5.8) ร่างพระราชกฤษฎีกาหรือร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ให้หน่วยงานที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนจัดทำร่างกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งอาจเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติ

สำหรับกรณีองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ต้องจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน โดยจะต้องมีรายละเอียดตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(5.9) รายละเอียดอื่น ๆ

ได้แก่ ความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ในภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยเสนอหลักฐานของการสำรวจความคิดเห็น หรือการจัดประชุมสัมมนา หรือเอกสารอื่นๆ ที่แสดงถึงความเห็นที่เป็นทางการของผู้มีส่วนได้เสีย

นอกจากนั้น อาจระบุรายละเอียดอื่น ๆ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องและจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณา หรือที่เป็นประเด็นสำคัญนอกเหนือจากที่ระบุข้างต้น เช่น นโยบายและแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในโครงการ หรือแผนงานสำคัญๆ การทำบันทึกข้อตกลงในโครงการ หรือแผนงานความร่วมมือระหว่างองค์การมหาชนกับหน่วยงานอื่นๆ ข้อมูลเชิงสถิติแสดงปริมาณความต้องการผลผลิตขององค์การมหาชน เป็นต้น