

ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การมหาชนในประเทศไทย Problems on the Autonomy of Public Organizations in Thailand

วัชร กลินสุวรรณ*, สมพงษ์ แซ่ตัน** และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์***

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เลขที่ 128 อาคารพญาไทพลาซ่า
ชั้น 36 แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร 10400

Watchara Klinsuwan, Sompong Saetan and Kriengkrai Charoenthanavat

National Institute of Educational Testing Service (Public Organization)

128 Payathai Plaza Bd. 36 th floor, Payathai, Ratchathewi, Bangkok 10400

Email: watchara_klin@hotmail.com, pongsaee@hotmail.com,
tham38@hotmail.com

Received: February 28, 2023

Revised: May 19, 2023

Accepted: June 2, 2023

บทคัดย่อ

องค์การมหาชนมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยถือว่าเป็นนวัตกรรมขององค์กรภาครัฐ ที่มุ่งหวังประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และปฏิบัติการกิจโดยไม่แสวงหาผลกำไรเป็นหลัก แต่ยังสามารถหารายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการได้ตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยมีความเป็นอิสระในการดำเนินการภายใต้การกำกับดูแล อันถือเป็นคุณลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน แต่จากการศึกษาพบปัญหาบางประการที่เกิดจากความไม่เป็นอิสระในการดำเนินการขององค์การมหาชน ที่อาจเกิดจากความไม่ตระหนักความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน และความเข้าใจผิด ในความสำคัญของความเป็นอิสระขององค์การมหาชน หรือยังไม่มีกำหนดขอบเขตหรือมาตรฐานขั้นต่ำที่เพียงพอในเรื่องที่สำคัญ จนอาจ

* LL.M. (Public Law) Chulalongkorn University, LL.B. Bangkok University, Legal Officer

** LL.M. Dhurakij Pundit University, LL.B. Ramkhamhaeng University, Barrister-at-Law, Diploma in Administrative Law Administrative Courts, Certificate of Public Law Thammasat University, Legal Officer

*** Doctorat en droit (Très honorable) Strasbourg III University, D.E.A. (Droit public) Strasbourg III University, LL.M. Chulalongkorn University, LL.B. Chulalongkorn University, Professor, Faculty of Law, Chulalongkorn University

ส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น หากผู้ที่เกี่ยวข้องมีความตระหนัก มีความเข้าใจ และให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระขององค์การมหาชน หรือมีการกำหนดขอบเขตหรือมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ โดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระ จะส่งผลให้องค์การมหาชนสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: องค์การมหาชน, บริการสาธารณะ, ความเป็นอิสระ

Abstract

Public organizations intentions and objectives were to provide public services specific to society and culture. It was considered an innovation of a government organization. It aims for efficiency and effectiveness in management. It makes the most of resources and performs missions primarily without profit but still able to earn income (money) from collecting fees and service charges according to the mission specified by law which was the autonomy under supervision in action which is regarded as a unique function of a public organization. However, this study found some problems arising from the autonomy of public organizations that may caused by ignorance and misunderstandings of the importance of the autonomy of public organizations or there are no sufficient scope or minimum standards important matters, affecting how public services performance. Therefore, if those involved realize, understand, and value the autonomy of public organizations or establish a minimum scope or standard for conducting important matters without affecting the principle of autonomy. It will result in effective public services performances.

Keywords: Public Organizations, Public Services, Autonomy

1. บทนำ

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เป็นภารกิจสำคัญของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ¹ ได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Principle of Equality) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principle of Continue) และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principle of Adaption)² แต่ด้วยสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้การบริหารจัดการรูปแบบเดิมมีข้อจำกัดหลายประการและไม่เหมาะสม รัฐจึงพยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการ โดยการจัดระบบโครงสร้างและรูปแบบการบริหาร และปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารงาน โดยแบ่งหน่วยงานของรัฐออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่³ และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น อันเป็นการกระจายอำนาจทางด้านการกิจการจากส่วนราชการให้แก่หน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ รวมถึงให้ภาคเอกชนสามารถร่วมจัดทำบริการสาธารณะได้ในบางกรณี

กล่าวเฉพาะองค์กรมหาชน (Public Organization) เป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Service) มีรูปแบบและโครงสร้างแตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ⁴ โดยระบบองค์กรมหาชนถือได้ว่าเป็นนวัตกรรม (Innovation)⁵ ที่แก้ไขปัญหการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ มีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ได้รับงบประมาณแผ่นดิน และปฏิบัติการโดยไม่แสวงหาผลกำไรเป็นหลัก (Non-Profit Organization) แต่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการได้ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่องค์กรมหาชนสังกัด และเหมาะสมสำหรับภารกิจของรัฐสมัยใหม่⁶ ซึ่งลักษณะของความเป็นอิสระข้างต้น ถือได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะขององค์กรมหาชน

หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ 1) ความเป็นอิสระทางด้านการบริหาร คือ มีอิสระจากการควบคุมอย่างเคร่งครัดจากรัฐบาลส่วนกลาง 2) ความเป็นอิสระด้านการใช้ทรัพยากร คือ มีอิสระจากการควบคุมทาง

¹ Ibnu Affan et al, “Public Service: The Principle of Equality, Neutrality, and Participation,” *Journal of critical reviews* 7 no.8 (August 2020): 2051-2052.

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), 43–52.

³ สุวิทย์ อมรณพรรัตนกุล และคณะ, *หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553), สรุปสาระสำคัญ.

⁴ วุฒิสภา ต้นไชย และคณะ, *การประเมินผลองค์กรมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), 86.

⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, *องค์กรมหาชน: แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542), 1.

⁶ เอกวิทย์ มณีธร, *ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชนของไทย* (คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์: มหาวิทยาลัยบูรพา, 2549), 183. (เอกสารคำสอน).

ทรัพยากร เช่น งบประมาณ บุคลากร เป็นต้น และ 3) ความเป็นอิสระด้านการเมือง คือ ประชาชนในท้องถิ่นต้องสามารถสรรหาและคัดเลือกตัวแทนจากภายในชุมชนตนเองเข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการได้ด้วยตนเอง⁷ อย่างไรก็ตาม **หลักความเป็นอิสระข้างต้น เป็นความอิสระที่มีเงื่อนไข มีขอบเขต อยู่ภายใต้การกำกับดูแล อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และตรวจสอบได้ มิใช่ความเป็นอิสระตามอำเภอใจ** โดยถือเป็นคุณค่าสำคัญตามหลักการปกครองตนเอง ซึ่งไม่ใช่เรื่องการแยกอำนาจอิสระออกจากรัฐตามแนวคิดอำนาจอธิปไตย รวมถึงมิใช่หลักการที่สมบูรณ์ของตัวเอง หากแต่มีลักษณะที่ผันแปรได้ตามระดับของความเป็นอิสระ (Degree of Autonomy) ดังนั้น ความเป็นอิสระจะมีมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับระดับของการควบคุมในรูปแบบต่าง ๆ เนื่องจากความเป็นอิสระและการควบคุมถือเป็นคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน⁸ หลักความเป็นอิสระจึงใช้กับหน่วยงานของรัฐตามโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร⁹ ที่มีลักษณะของการกระจายอำนาจ¹⁰ ซึ่งเป็นหลักการทำนองเดียวกันกับความ เป็นอิสระตามลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน ผู้เขียนจึงนำหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ในการวิเคราะห์กับความเป็นอิสระขององค์การมหาชนที่ใช้ความเป็นอิสระเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะและเป็นหน่วยงานทางปกครองเหมือนกัน¹¹ เพื่อให้เห็นว่าหลักความเป็นอิสระเป็นหลักสากล มีขอบเขต มีกลไกการตรวจสอบและมีความหมายชัดเจนในทางปฏิบัติ จากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์ปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นจากความไม่ตระหนัก หรือความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน หรือความเข้าใจผิด ในการใช้ความเป็นอิสระขององค์การมหาชน

สำหรับองค์การมหาชนในประเทศไทย ปัจจุบันจัดตั้งขึ้นได้ 2 รูปแบบ¹² ได้แก่ 1) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งจัดตั้งขึ้นก่อน พ.ศ. 2542 เป็นการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐให้แยกออกจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีการปฏิบัติภารกิจ มีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว ต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และมีลักษณะร่วมอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันกับแนวคิดการจัดตั้งองค์การมหาชน แต่ไม่ได้เรียกชื่อว่า “องค์การมหาชน” เช่น

⁷ วสันต์ เหลืองประภัสสร, *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวดที่ 5 เรื่องความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), 7.

⁸ เรื่องเดียวกัน, 8.

⁹ โครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ประกอบไปด้วย 1) ส่วนราชการ (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น) 2) รัฐวิสาหกิจ 3) องค์การมหาชน และ 4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบพิเศษ

¹⁰ หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ และมีลักษณะของการกระจายอำนาจด้านพื้นที่ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ และมีลักษณะที่ของการกระจายอำนาจด้านกิจการ คือ องค์การมหาชน

¹¹ หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง

¹² สุวิทย์ อมรพันธุ์นกุล และคณะ, *หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*, 9.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น และ 2) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ต้องการให้แยกออกจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีการปฏิบัติภารกิจเฉพาะด้าน มีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว ต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และเรียกชื่อต่อท้ายชื่อองค์กรว่า “องค์การมหาชน”¹³ เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เป็นต้น

องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ จะตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเป็นรายกรณี แต่เมื่อมีความต้องการบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ที่ทันต่อความเปลี่ยนแปลง ประกอบกับองค์กรรูปแบบเดิมมีข้อจำกัด รวมถึงมีการศึกษาถึงองค์การบริหารที่เป็นอิสระของต่างประเทศ ทำให้มีการจัดระบบโครงสร้างองค์กรภาครัฐ และนำมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อันมีลักษณะเป็นเสมือน “กฎหมายกลาง” สำหรับจัดตั้งหน่วยงานบริการสาธารณะด้านสังคมและวัฒนธรรม ที่เรียกว่า “องค์การมหาชน” โดยมีกลไกการบริหารจัดการองค์กร การบริหารจัดการทรัพยากรทรัพย์สินและงบประมาณเหมือนกัน ซึ่งภายหลังจากที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ องค์การมหาชนจึงถูกจัดตั้งโดยกฎหมายฉบับนี้แทนการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะโดยปริยาย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเลือกศึกษาเฉพาะองค์การมหาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีจำนวนรวม 37 แห่ง¹⁴ หรือ 37 ภารกิจ ซึ่งจำแนกเป็น 3 กลุ่ม¹⁵ ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กลุ่มพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน กลุ่มที่ 2 กลุ่มบริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการ และกลุ่มที่ 3 กลุ่มบริการสาธารณะทั่วไป¹⁶ โดยถูกจัดตั้งภายใต้แนวความคิด เจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ให้คล่องตัว ทันต่อสถานการณ์ กำหนดให้มีภารกิจ อำนาจ หน้าที่ และอิสระในการบริหารจัดการ ภายใต้การกำกับดูแล ส่งผลให้องค์การ

¹³ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 5.

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “รายงานการประเมินองค์การมหาชนและผู้อำนวยการ ตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ,” <https://po.opdc.go.th/content/MT10>, สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2565.

¹⁵ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2547 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้บริหารองค์การมหาชน และหลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ (ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษา และอนุกรรมการ) ขององค์การมหาชน

¹⁶ องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะก่อนปี พ.ศ. 2542 หากพิจารณาถึงลักษณะร่วมกันของแต่ละองค์กรกับการจำแนกกลุ่มองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะพบว่าแต่ละองค์กรมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านเหมือนกัน และอาจจัดเข้ากลุ่มได้ในแต่ละกลุ่มขององค์การมหาชนทั้ง 3 กลุ่ม ดังกล่าว เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย อาจจัดอยู่ในกลุ่มที่ 1 กลุ่มพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย อาจจัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 กลุ่มบริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการ และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย อาจจัดอยู่ในกลุ่มที่ 3 กลุ่มบริการสาธารณะทั่วไป เป็นต้น

มหาชนแต่ละแห่งมีอิสระในการดำเนินการเป็นของตนเอง จนอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจากการดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในประเด็นที่สำคัญบางประการ เช่น การปฏิบัติภารกิจที่ขาดการกำกับและตรวจสอบ การบริหารจัดการภายในองค์กรเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กร การบริหารทรัพยากรบุคคล และกลไกการบังคับบัญชาที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตนเอง การบริหารจัดการทรัพยากรและงบประมาณที่สามารถบริหารจัดการได้ภายในองค์กรจนส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล กลไกการตรวจสอบการบริหารจัดการองค์กรที่ต้องคำนึงถึงมาตรฐานและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการตรากฎหมายลำดับรองที่ไม่ถูกต้องตรวจสอบทั้งในเชิงรูปแบบ คุณภาพ และปริมาณ เป็นต้น

2. การจัดตั้งองค์กรบริหารที่มีความเป็นอิสระ

เพื่อลดข้อจำกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงมีการศึกษาหาแนวทางในการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งแนวทางการจัดตั้งองค์กรบริหารที่มีความเป็นอิสระในประเทศที่มีโครงสร้างและการจัดระบบองค์กรภาครัฐคล้ายคลึงกับประเทศไทย¹⁷ คือ ประเทศฝรั่งเศส และแนวทางการจัดตั้งองค์กรบริหารในประเทศที่พยายามปรับระบบโครงสร้างภาครัฐโดยการปรับเปลี่ยนกลไกภายในของภาคราชการและมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นมาใหม่ที่มีความเป็นอิสระ¹⁸ คือ ประเทศอังกฤษ

ประเทศฝรั่งเศส มีการจัดตั้งองค์กรบริหารที่มีความเป็นอิสระ เป็นองค์กรของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากระบบราชการ ภายใต้ชื่อภาษาฝรั่งเศสที่เรียกว่า *Établissement Public* แปลว่า องค์กรมหาชนอิสระ หรือองค์การมหาชน¹⁹ หรือองค์กรสาธารณะ²⁰ โดยเริ่มก่อตั้งหลังจากการปฏิวัติใน ค.ศ. 1789 และมีการอธิบายถึงองค์ประกอบไว้ 3 ประการ คือ 1) เป็นนิติบุคคลมหาชนแยกจากส่วนราชการ 2) เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน และ 3) จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน²¹ นอกจากนี้ ยังมีสาเหตุของการก่อตั้งอีก 4 ประการ คือ 1) ต้องการความเป็นอิสระและเป็นหลักประกันที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐ 2) เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้เหมาะสมและเท่าทันต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีความสามารถในการใช้งบประมาณ มีระบบบัญชีที่ยืดหยุ่นไม่ต้องใช้ระบบเดียวกับส่วนราชการ 3) มีเสรีภาพในการตัดสินใจและการปฏิบัติงานมากกว่าการอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาโดยตรงของ

¹⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543), 108.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹ โกคิน พลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส,” *วารสารกฎหมายปกครอง* 6 (สิงหาคม 2, 2530): 309. ใน สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*, 108–109.

²⁰ อิสระ นิติทัศน์ประกาศ, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), 88. ใน สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*, 109.

²¹ สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*, 59.

องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ และ 4) เพื่อให้มีบุคลากรที่เหมาะสมกับภารกิจ และมีสถานะพิเศษแตกต่างไปจากสถานะของข้าราชการ รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์ตลอดจนเงื่อนไขการทำงานต่าง ๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจได้โดยไม่ต้องอิงกับระบบราชการ²² โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) องค์การมหาชนอิสระทางปกครอง 2) องค์การมหาชนอิสระในทางวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และวิชาชีพ และ 3) องค์การมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้า

จากลักษณะข้างต้น พบว่า พัฒนาการและวัตถุประสงค์มีความชัดเจนในเชิงองค์ประกอบ มีการอธิบายถึงสาเหตุของการจัดตั้ง มีการจัดแบ่งประเภทอย่างชัดเจน เพื่อให้แตกต่างไปจากส่วนราชการทั่วไป นำมาสู่ความเป็นอิสระในทางงบประมาณ บุคลากร มีความเป็นนิติบุคคลมหาชน มีอำนาจมหาชนที่จะใช้บังคับต่อประชาชน และเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน ภายใต้การกำกับดูแล แต่ความเป็นอิสระเช่นว่านี้ เป็นเพียงความเป็นอิสระในรูปแบบ กล่าวคือ ความเป็นอิสระที่ได้รับการกำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่างจากความเป็นอิสระในทางเนื้อหาที่หมายถึง ความเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มิได้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายบริหาร²³

ประเทศอังกฤษ มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยราชการโดยจัดตั้งองค์กรบริหารที่เป็นอิสระ เรียกว่า หน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency) มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากระบบราชการ เพราะในประเทศอังกฤษไม่ได้แยกระบบกฎหมายมหาชนออกจากระบบกฎหมายเอกชน โดยเป็นผลมาจากรายงานการศึกษาเรื่อง “Improving Management : The Next Steps” ซึ่งมีหลักการสำคัญในการจัดตั้ง 5 ประการ คือ 1) ต้องกำหนดภารกิจ ขอบเขต ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการที่เป็นผู้ดูแลเป็นลายลักษณ์อักษร และมีภารกิจของหน่วยงานที่ชัดเจน (Framework Document) 2) หัวหน้าผู้บริหารต้องไม่เป็นข้าราชการ และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในสัญญาจ้าง และเป็นผู้รับผิดชอบทำขอบเขตภารกิจของหน่วยงานร่วมกับหน่วยราชการผู้ดูแล รวมทั้งเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบริหารหน่วยงาน 3) ต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่หัวหน้าผู้บริหารมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้และสิ้นสุดลงในระดับของหน่วยงาน โดยหัวหน้าผู้บริหารจะมีความเป็นอิสระในการจัดวางระบบงานและการบริหารทรัพยากร การจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนงบประมาณ 4) บุคลากรจะยังคงมีสภาพเป็นข้าราชการ และจะโอนจากส่วนราชการที่สังกัดเดิมไปปฏิบัติงานที่หน่วยบริหารพิเศษก็ได้ และมีโอกาสได้รับค่าตอบแทนเพิ่มเติมขึ้น และ 5) มีการกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานในลักษณะของดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Indicator) โดยคำนึงถึงผลของการปฏิบัติงาน

²² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ,” *วารสารนิติศาสตร์* 19, น.14 (ธันวาคม 2532): 62–63.

²³ สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*, 63-64.

(Output) ที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อที่จะนำมาประเมินประสิทธิภาพของหัวหน้าผู้บริหารงานตามกรอบระยะเวลา โดยหน่วยงานแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบ²⁴ นอกจากนี้ การจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ เป็นการสร้างรูปแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการให้มีทางเลือกอีกรูปแบบหนึ่งในการพัฒนาบริหารงานของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพ คล่องตัว เพื่อรองรับภารกิจของรัฐด้านการให้บริการแก่สังคมและประชาชน โดยแยกลักษณะงานซึ่งรัฐจำเป็นต้องดำเนินการออกมาจัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการบริหารกึ่งอิสระ (Semi Autonomous) อยู่ภายใต้สังกัดและการกำกับดูแลของกระทรวง/กรม²⁵

จากลักษณะข้างต้น พบว่า มีจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจนว่ามุ่งที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทและการปฏิบัติงานภายในระบอบราชการที่เป็นอยู่ โดยการเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานจากรูปแบบของกระทรวงและกรม ออกมาเป็นส่วนราชการใหม่ในรูปแบบของหน่วยงานบริหารพิเศษที่มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น แต่ไม่ได้มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีระบบการประเมินประสิทธิภาพที่ชัดเจน โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติภารกิจในเรื่องของการให้บริการแก่ประชาชนเป็นหลัก

ดังนั้น องค์การบริหารที่มีความเป็นอิสระ หรือองค์กรของรัฐ หรือองค์การมหาชน หรือหน่วยงานบริหารพิเศษ ทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ ต่างก็ล้วนเป็นชื่อเรียกลักษณะขององค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา ลดข้อจำกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และมีภารกิจเฉพาะด้าน โดยมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ กล่าวคือ มีความเป็นอิสระหรือเน้นที่ความคล่องตัวในรูปแบบ มีหน้าที่เฉพาะด้านที่มุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีอำนาจบริหารจัดการองค์กร งบประมาณ บุคลากร และทรัพย์สิน ภายในองค์กรของตนเอง ทั้งนี้ ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยองค์กรของรัฐ จึงไม่ได้มีความเป็นอิสระอย่างไร้ขอบเขต

สำหรับประเทศไทย องค์การบริหารที่มีความเป็นอิสระมีพัฒนาการแบ่งได้ 3 ช่วง²⁶ ได้แก่ ช่วงที่หนึ่ง หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีการตราพระราชบัญญัติองค์การของรัฐ และกำหนดให้หน่วยงานนอกจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่แยกเป็นอิสระ เช่น ศุภสภา เป็นต้น โดยเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย และเริ่มมีทิศทางที่ชัดเจนขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2533²⁷ ช่วงที่สอง หลัง พ.ศ. 2533 การจัดตั้งองค์กรมีการระบุชัดเจนว่าให้เป็น “องค์การของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” อันเป็นการก่อตั้งระบบองค์การมหาชนอิสระขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก และเป็นจุดแบ่งยุคสมัยขององค์การมหาชนอิสระที่ได้ปรากฏอยู่ในรายชื่อของส่วนราชการที่อยู่ในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และ

²⁴ Cabinet Office, “Executive Agency: A Guild for Departments,” https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/690636/Executive_Agencies_Guidance.PDF, accessed November 20, 2022.

²⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*, 67.

²⁶ วุฒิสภา ดันไชย และคณะ, *การประเมินผลองค์กรมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ*, 87–88.

²⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, *รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดการองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541), 41.

มิได้มีลักษณะของการดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นต้น แต่การดำเนินการเหล่านี้ก็ยังคงเป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปในแต่ละองค์กร และยังไม่มีการจัดระเบียบในทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรเหล่านี้²⁸ และช่วงที่สาม หลัง พ.ศ. 2542 ที่มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 การจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทนี้ จึงเรียกว่าองค์การมหาชน และเป็นที่ยอมรับในฐานขององค์การของรัฐประเภทที่สาม ปัจจุบันการจัดตั้งองค์การมหาชนสามารถจัดตั้งได้ 2 รูปแบบ คือ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ และจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

กล่าวเฉพาะองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีหลักการที่ต้องการให้มีหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ เนื่องจากต้องการความคล่องตัวในการดำเนินการสูง²⁹ โดยมีข้อคำนึงสำคัญ³⁰ คือ 1) ยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานของรัฐ 2) ยกระดับกระบวนการตัดสินใจให้เป็นไปโดยชอบธรรมและมีความเป็นมืออาชีพ และ 3) ป้องกันเหตุผลความจำเป็นแฝงเร้นอื่น ๆ

ความเป็นอิสระดังกล่าวทำให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างอิสระ เช่น การกำหนดสายการบังคับบัญชา การกำหนดสภาพแวดล้อมของการปฏิบัติงาน การกำหนดกฎเกณฑ์ด้านการบริหารงานบุคคล กฎเกณฑ์การงบประมาณ ระบบบัญชีและการเงิน และการกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์การมหาชน เป็นต้น³¹

จากลักษณะข้างต้น พบว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทยไม่เหมือนกับของประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศอังกฤษโดยตรง หากแต่เป็นการประยุกต์ในเรื่องที่เหมาะสมกับประเทศไทย กล่าวคือ ในส่วนที่เหมือนกับประเทศฝรั่งเศส จะมีเรื่องความเป็นนิติบุคคลขององค์กร เป็นการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีระบบบัญชีและงบประมาณที่ยืดหยุ่น มีการกำกับดูแลภายใต้กระทรวง มีอิสระในการคัดเลือกบุคลากร และมีการจำแนกกลุ่มองค์การมหาชน โดยในส่วนที่เหมือนกับประเทศอังกฤษ จะมีเรื่องการเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของส่วนราชการ มีโครงสร้างที่ไม่ได้แยกต่างหากออกจากส่วนราชการแบบเด็ดขาด และมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ องค์การมหาชนของประเทศไทย จะมีส่วนที่ไม่เหมือนกับประเทศฝรั่งเศส ในเรื่องประเภทของกลุ่มที่จำแนกกลุ่มองค์การมหาชน และความเป็นเอกเทศแยกออกจากรัฐ โดยส่วนที่ไม่เหมือนกับประเทศอังกฤษ ในเรื่องความเป็นนิติบุคคลขององค์กร

²⁸ เรื่องเดียวกัน, 47-48.

²⁹ กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ สำนักงาน ก.พ.ร., *ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), 4.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, 12-13.

³¹ เรื่องเดียวกัน, 17-18.

การจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทยสะท้อนอิทธิพลทางความคิดของการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ที่มีส่วนในการนำไปสู่การจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐที่เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะในเรื่องภารกิจ บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน มีความเป็นอิสระ อยู่ภายใต้การกำกับดูแล แต่ไม่ได้เป็นการนำเอาแบบอย่างของประเทศใดประเทศหนึ่งมาเป็นของประเทศไทยทั้งหมดเป็นการเฉพาะ เนื่องจากโครงสร้างของระบบองค์กรภาครัฐของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน และมีข้อจำกัดในการปรับตัวที่ไม่อาจเลียนแบบอย่างกันได้ ดังนั้น จึงนำเอาลักษณะที่สามารถแก้ไขปัญหาที่ประสบความสำเร็จและเหมาะสมกับลักษณะของประเทศไทย มาปรับใช้เป็นแนวทางให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศไทย³²

จากการศึกษาลักษณะขององค์การมหาชนของประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศไทย รวมทั้งลักษณะของหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าความเป็นอิสระ เป็นหัวใจสำคัญของหน่วยงานบริหารอิสระ ที่สะท้อนผ่านเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงานของแต่ละประเทศ ทำให้องค์กรสามารถบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว เท้าทันต่อความเปลี่ยนแปลงและความต้องการของประชาชน ซึ่งในกรณีขององค์การมหาชนในประเทศไทย อาจจัดกลุ่มความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

1. ความเป็นอิสระด้านการจัดทำภารกิจ กล่าวคือ ได้รับเอกสิทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม และสามารถกำหนดทิศทาง นโยบาย กลไก และวิธีการในการดำเนินการได้โดยอิสระและคล่องตัว

2. ความเป็นอิสระด้านการบริหารจัดการองค์กร กล่าวคือ มีอำนาจในการจัดโครงสร้างองค์กร การบริหารงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล การกำหนดสายบังคับบัญชา

3. ความเป็นอิสระด้านการจัดการทรัพย์สินและงบประมาณ กล่าวคือ มีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารจัดการทรัพย์สินและงบประมาณ รวมทั้งสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ซึ่งเป็นการหารายได้ส่วนหนึ่งจากการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชน

4. ความเป็นอิสระด้านการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก กล่าวคือ มีกลไกการตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระ โดยสามารถกำหนดคุณสมบัติ การสรรหา การคัดเลือก ผู้ตรวจสอบภายใน ส่วนการตรวจสอบภายนอกสามารถดำเนินการโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ สตง. แล้วเท่านั้น

5. ความเป็นอิสระด้านการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อใช้ในการปฏิบัติการกิจ กล่าวคือ สามารถจัดทำกฎหมายลำดับรองได้โดยมีบทอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง แต่ในส่วน of รายละเอียด รูปแบบ วิธีการ เป็นสิทธิขององค์การมหาชนที่จะเป็นผู้กำหนดได้ด้วยตนเอง

³² สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดการองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ, 68-70.

หลักความเป็นอิสระขององค์การมหาชนข้างต้น มีลักษณะเดียวกันกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ครอบคลุมความเป็นอิสระด้านการบริหาร ด้านการใช้ทรัพยากร และด้านการเมือง โดยในองค์การมหาชนผู้เขียนขอเรียกว่า อิสระด้านการกิจ ด้านการบริหารจัดการองค์กร ด้านทรัพย์สินและงบประมาณ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และด้านการตรากฎหมายลำดับรอง

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระเป็นหลักการที่ได้ไว้ขอบเขต หรือไม่มีการตรวจสอบ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ เพื่อเป็นหลักประกันว่าได้ใช้ความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแท้จริง และป้องกันมิให้ความเป็นอิสระถูกใช้เป็นช่องว่างในการใช้ดุลพินิจ หรือใช้ดุลพินิจไปในทางที่มีไขเพื่อประโยชน์สาธารณะ

3. ปัญหาความเป็นอิสระบางประการขององค์การมหาชนในประเทศไทย

จากลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน หากมิได้มีการกำกับดูแลการใช้ความเป็นอิสระในเรื่องที่สำคัญให้มีความเหมาะสม ย่อมกระทบโดยตรงต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

3.1 ปัญหาการกำหนดขอบเขตภารกิจขององค์การมหาชน

ภารกิจขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้กรอบความคิดทางกฎหมายว่า เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายใดด้านหนึ่งเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา³³ และกำหนดถึงวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่หลักตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง

การกำหนดทิศทางนโยบาย กลไก และวิธีการในการดำเนินการ ประกอบด้วยระดับรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบาย หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีอำนาจสั่งการให้ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ นโยบาย หรือมติคณะรัฐมนตรี³⁴ ระดับคณะกรรมการองค์การมหาชน มีหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ กำหนดเป้าหมาย ทิศทาง บริหารงาน ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน³⁵ และระดับผู้อำนวยการองค์การมหาชน มีหน้าที่บริหารจัดการกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการองค์การมหาชน³⁶ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การ

³³ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 5.

³⁴ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 43.

³⁵ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 24 และมาตรา 24/1.

³⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 31 และมาตรา 32.

มหาชน (กพม.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางให้ความเห็นชอบในเรื่องนโยบาย ทิศทาง และหลักเกณฑ์กลางต่าง ๆ รวมถึงยังมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ทำหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของ กพม.³⁷ โดยรวบรวมข้อมูล มติ คณะรัฐมนตรี หนังสือตอบข้อหารือ และเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นการสร้างองค์ความรู้ เพื่อเผยแพร่ และเป็นแนวทางในการปฏิบัติภารกิจให้กับขององค์การมหาชน

ดังนั้น บุคคลและคณะบุคคลในแต่ละระดับจึงเป็นผู้กำหนดตั้งแต่ระดับนโยบาย จนถึงระดับปฏิบัติการ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากหน่วยงานภายนอก อันบ่งบอกถึงลักษณะความเป็นอิสระ ความคล่องตัว สามารถปรับเปลี่ยน ปรับปรุง ให้เท่าทันต่อสถานการณ์ และจะนำไปสู่การวัดผลการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน และสามารถควบคุมผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งสามารถระดมทรัพยากร หรือแม้กระทั่งสามารถแสวงหารายได้ และช่วยลดภาระในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน สามารถสร้างนวัตกรรม สามารถปรับโครงสร้างการให้บริการได้หลากหลายรูปแบบ สามารถดำเนินการร่วมกับภาคประชาชนหรือองค์กรภาคเอกชน โดยอาจเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นทางการ รวมทั้งสามารถปฏิบัติงานกับระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติได้อย่างคล่องตัว³⁸

ส่วนกลไกการกำกับดูแลองค์การมหาชน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับการควบคุมองค์การมหาชน โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำแนวทางการควบคุมกิจการของคณะกรรมการองค์การมหาชน ซึ่งเป็นทั้งแนวทางที่ต้องปฏิบัติและแนวทางที่เป็นคำแนะนำ³⁹ ซึ่งแนวทางนี้ถูกใช้เป็นเพียงกรอบ แต่ไม่สามารถวัดผลหรือทำให้ทราบได้ว่าองค์การมหาชนได้ปฏิบัติตามกรอบตามภารกิจในการจัดตั้งหรือไม่ และแม้คณะรัฐมนตรีจะมีการกำหนดเกี่ยวกับการประเมินองค์การมหาชนประจำปี ตามมาตรา 42 ของกฎหมายองค์การมหาชน ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำกรอบการประเมินองค์การมหาชน⁴⁰ เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ได้กำหนดการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Performance Perspective) และการประเมินศักยภาพการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย (Potential Perspective) แต่ก็ยังมีอาจวัดผลในแง่ของความครบถ้วนในการปฏิบัติภารกิจเช่นกัน รวมทั้งในรายงานการประเมินองค์การมหาชนและผู้อำนวยการ ตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติ

³⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 5/1.

³⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, วาระปฏิรูปพิเศษ 7 : การปฏิรูปองค์การมหาชน (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), 12–13.

³⁹ กองกิจการองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น สำนักงาน ก.พ.ร., แนวทางการควบคุมดูแลกิจการของคณะกรรมการองค์การมหาชน (กรุงเทพฯ: บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด, 2561), 1–2.

⁴⁰ กรอบการประเมินองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.

ราชการ⁴¹ เช่น รายงานผลการประเมินในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ก็ยังมิได้วัดผลในแง่ของ ความครบถ้วนในการปฏิบัติภารกิจเช่นกัน เป็นต้น

ฉะนั้น องค์การมหาชนจึงมีอิสระ โดยมีได้มีเกณฑ์หรือมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการ กำหนดภารกิจ ทำให้สามารถเลือกหรือไม่เลือกปฏิบัติภารกิจ หรือปฏิบัติมาก-น้อย ต่อเนื่อง หรือไม่ต่อเนื่องได้ แต่ในทางตรงกันข้าม การไม่มีเกณฑ์หรือมาตรฐานขั้นต่ำ ส่งผลให้เกิดการใช้ ดุลพินิจที่หลากหลายในการปฏิบัติภารกิจ ประกอบกับกลไกการกำกับดูแลข้างต้น ยังไม่ ครอบคลุมในมิติที่สำคัญที่จะสามารถวัดผลได้ว่าได้ใช้ดุลพินิจในการจัดทำภารกิจที่ตอบสนอง ต่อความต้องการของประชาชนอย่างครบถ้วนและแท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่การไม่ตระหนักใน ความสำคัญของความเป็นอิสระ และอาจเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าสามารถกำหนดเพิ่ม ลด ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงภารกิจได้โดยอิสระอย่างไร้กรอบและวัตถุประสงค์ที่จะวัดได้ว่าเป็น ภารกิจที่จัดทำเพื่อบริการสาธารณะอย่างแท้จริง เพราะไม่มีรายละเอียดของกรอบและขอบเขต ที่สามารถกำกับตรวจสอบได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังเคยมีมติเห็นชอบกับข้อเสนอให้ปฏิรูปองค์การ มหาชนในเรื่องของการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณะให้เทียบเคียงกับระดับ สากล รวมถึงพัฒนาคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าอย่างต่อเนื่อง โดยให้กำหนดเป็น ตัวชี้วัดและแนวทางที่เทียบเคียงมาตรฐานสากล⁴² อันสะท้อนถึงการกำหนดภารกิจ ทั้งใน หลักเกณฑ์การประเมินผลที่ใช้กับทุกองค์การมหาชน ซึ่งมีองค์ประกอบการประเมินผลในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง⁴³ ก็ยังไม่มีกำหนดให้ต้องอธิบายถึง ความต่อเนื่องของภารกิจในแต่ละปีงบประมาณ ที่สามารถเปรียบเทียบพร้อมอธิบายเหตุผลใน การกำหนดภารกิจ ปรับเปลี่ยน เพิ่ม ลด หรือยกเลิกภารกิจ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ส่งผลให้องค์การมหาชนใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระตามลักษณะเฉพาะข้างต้น

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะของมาตร ฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติภารกิจ โดยกำหนดเป็น “ตัวชี้วัด” เฉพาะในส่วนของวัตถุประสงค์ใน การจัดตั้งองค์กรที่บ่งบอกได้ถึงความต่อเนื่องของภารกิจในแต่ละปีงบประมาณ ที่สามารถ เปรียบเทียบพร้อมอธิบายเหตุผลในการกำหนดภารกิจ ปรับเปลี่ยน เพิ่ม ลด หรือยกเลิกภารกิจ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยให้ กพม. เป็นผู้กำหนดรูปแบบตัวชี้วัด โดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรี และให้สำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำระบบรองรับและเผยแพร่การรายงานผลตาม ตัวชี้วัด เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบและตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งเสริมให้การปฏิบัติภารกิจ

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “รายงานการประเมินองค์การมหาชนและผู้อำนวยการ ตามมาตรการ ปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ” <https://po.opdc.go.th/content/MT10>, สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2565.

⁴² มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2558 ใน รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหาร ราชการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิรูปองค์การมหาชนและร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

⁴³ กรอบการประเมินองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งไม่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระอันเป็นเครื่องมือสำคัญขององค์กรมหาชน หากแต่เป็นการตอกย้ำถึงความเป็นอิสระที่สามารถกำกับตรวจสอบได้อย่างเป็นรูปธรรมขึ้น และป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

3.2 ปัญหาอำนาจในการบริหารจัดการองค์กร

องค์กรมหาชนมีความคล่องตัวสูงในการกำหนดโครงสร้างขององค์กร การบริหารทรัพยากรบุคคล และมีสายการบังคับบัญชาที่สั้น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

การกำหนดโครงสร้างองค์กร มีความสำคัญต่อการดำเนินภารกิจ เพราะต้องการใช้ศักยภาพของบุคลากรที่ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันตามลักษณะงาน และให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การจัดทำภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์จึงขึ้นอยู่กับการจัดโครงสร้างขององค์กร⁴⁴ ซึ่งการกำหนดโครงสร้างองค์กรได้รับการพัฒนามาโดยตลอดเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก เทคโนโลยี ความก้าวหน้าในมิติต่าง ๆ ทำให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องปรับตัวให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management : NPM) จึงถูกนำมาใช้เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานภาครัฐแบบเดิม โดยมีหลักการสำคัญ คือ การดำเนินการที่เน้นผล (Result-Based Management) มากขึ้น⁴⁵ และการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐให้ต่างไปจากเดิม โดยให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎ ระเบียบ เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยเน้นถึงวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ ทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) รวมทั้งการพัฒนาคูณภาพเพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน โดยนำเอาเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ เป็นต้น

จากแนวคิดข้างต้น ส่งผลต่อการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรของรัฐในประเทศไทย โดยเฉพาะกับองค์กรมหาชน⁴⁶ ที่ต้องให้บริการแก่ประชาชน หรือดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ด้านอื่น ๆ เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์กรมหาชนถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้บริบทของหลักการจัดระบบองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่⁴⁷ แต่การจัดโครงสร้างองค์กรมหาชน ยังไม่มีการวัดผลได้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรเป็นไปตามหลักการข้างต้นหรือไม่ อย่างไร

⁴⁴ อุบล วุฒิพรโสภณ, วิชาทฤษฎีและพฤติกรรมองค์กร (Theory and organization Behaviors) (คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2559), 2. (เอกสารประกอบการสอน).

⁴⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, วาระปฏิรูปพิเศษ 7 : การปฏิรูปองค์กรมหาชน (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), 35.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, 9.

⁴⁷ กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ สำนักงาน ก.พ.ร., ความรู้เกี่ยวกับองค์กรมหาชน, 4-5.

ในส่วนของการบริหารทรัพยากรบุคคล ความมีอิสระในการดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดหลักเกณฑ์ การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การประเมินผลการปฏิบัติงาน และอื่น ๆ ที่ประสงค์จะให้เกิดความคล่องตัวและสามารถปรับเปลี่ยนได้โดยไม่ติดขัดต่อระเบียบกฎหมายของทางราชการ แต่การให้อิสระจนไม่มีการกำกับตรวจสอบ ส่งผลให้เกิดการคัดเลือกบุคลากรที่ไม่มีมาตรฐานขั้นต่ำ หรือหลักเกณฑ์ที่ควรต้องมีการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งการให้อิสระจนไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรภายนอกตรวจสอบ ย่อมก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในนิติฐานะของการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม การคงความเป็นอิสระและคล่องตัวเป็นสิ่งสำคัญ แต่ควรมีการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจให้อยู่ในมาตรฐานขั้นต่ำเดียวกัน

ในส่วนของสายบังคับบัญชาภายในองค์กรที่สามารถกำหนด ยกเลิก เพิ่มเติมเปลี่ยนแปลง แก้ไข ได้โดยไม่ต้องผ่านองค์กรใด ส่งผลให้สายบังคับบัญชาและการปฏิบัติงานขาดระบบที่ชัดเจน กระทบต่อการใช้อดุลพินิจ และการตรวจสอบขั้นตอนการใช้อดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ การออกคำสั่งทางปกครอง และการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน

อำนาจดังกล่าว เป็นลักษณะหนึ่งของความอิสระที่ยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดหรือมาตรฐานขั้นต่ำที่ต้องคำนึงประกอบการใช้ดุลพินิจ นำไปสู่การใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ต้องคำนึงถึงกรอบและมาตรฐานใด ๆ หรือจะเลือกคำนึงถึงกรอบหรือมาตรฐานใด ๆ ก็ได้ อันเป็นความเข้าใจความเป็นอิสระที่คลาดเคลื่อน เพราะความเป็นอิสระมีเพื่อประสิทธิภาพ และต้องสามารถกำกับตรวจสอบการใช้อดุลพินิจนั้นได้

โดยในประเด็นข้างต้น มีตัวอย่างของการใช้อดุลพินิจและเกิดเป็นประเด็นข้อพิพาท กล่าวคือ ศาลปกครองกลางเพิกถอนประกาศสถาบันส่งเสริมศิลปหัตถกรรมไทย (องค์การมหาชน) จากกรณีที่คณะบุคคลขององค์การมหาชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นการใช้หลักความเป็นอิสระขององค์การมหาชน⁴⁸

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดให้มี “กระบวนการรายงานข้อมูล” เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กร จำนวนบุคลากร วิธีการจัดสรรบุคลากร ระยะเวลาการครองตำแหน่ง และลำดับขั้นการบังคับบัญชา อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และสามารถวัดเปรียบเทียบย้อนหลังได้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบความถูกต้อง รับทราบถึงความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งรายงานข้อมูลไปยัง กพม. เพื่อทราบ และให้สำนักงาน ก.พ.ร. จัดเก็บข้อมูลและเปิดเผยต่อสาธารณชน

⁴⁸ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ บ.62/2566 คดีหมายเลขแดงที่ บ.46/2566.

3.3 ปัญหาการบริหารจัดการทรัพย์สินและงบประมาณ

การปฏิบัติภารกิจให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ จำเป็นต้องบริหารจัดการทรัพย์สินและงบประมาณที่ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล เนื่องจากองค์การมหาชนไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรเป็นหลัก และไม่ถูกควบคุมการใช้จ่าย อีกทั้งไม่ต้องส่งเงินรายได้หรือเงินเหลือจ่ายคืนกระทรวงการคลัง ทำให้มีทรัพย์สินสะสม⁴⁹ ซึ่งคณะกรรมการองค์การมหาชนมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินและงบประมาณ นอกจากนี้ อาจมีรายได้จากการดำเนินการโดยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการต่าง ๆ

องค์การมหาชนจึงมีอิสระในด้านการบริหารจัดการทรัพย์สิน⁵⁰ ที่จะกำหนดนโยบาย ให้ความเห็นชอบ อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงิน บริหารจัดการทางการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์กรได้อย่างคล่องตัว รวมทั้งความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ การจัดระบบการเงิน และการวางแผนการเงินระยะยาว การรายงานการเงินหรือการบัญชี การบริหารจัดการทรัพย์สิน และการตรวจสอบทางการเงิน⁵¹

จากลักษณะข้างต้น ส่งผลให้อำนาจในการกำหนดนโยบาย แนวทาง รูปแบบ ขั้นตอน เกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สิน การใช้จ่ายการเงิน และการงบประมาณภายในองค์กรได้ด้วยตนเอง ดังนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์การมหาชนหรือคณะกรรมการองค์การมหาชนจึงต้องยึดมั่นในหลักการจัดตั้งองค์การมหาชนด้วย⁵² แม้ว่า กพม. จะกำหนดแนวทางในการจัดทำข้อบังคับว่าด้วยการเงิน การบัญชี และงบประมาณไว้แล้วก็ตาม แต่เป็นเพียงการกำหนดเฉพาะเรื่องของโครงสร้างของการเงิน การบัญชี และงบประมาณเท่านั้น⁵³ ส่วนรายละเอียดในการบริหารจัดการยังคงเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการองค์การมหาชนว่า จะให้ความสำคัญในเรื่องของทรัพย์สินและงบประมาณขององค์กรมากน้อยเพียงใด จนอาจทำให้เป็นโอกาสหรือขาดโอกาสในการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามแนวคิดการจัดตั้งองค์การมหาชน เช่น การพิจารณาเรื่องการลงทุนระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงินที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

การจัดการทรัพย์สินและงบประมาณดังกล่าว สะท้อนให้เห็นเด่นชัดในหลักความเป็นอิสระที่มีอำนาจโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบในการดำเนินการจากหน่วยงานหรือบุคคลใดภายนอกองค์กรก่อน ส่งผลให้สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระ ไม่มีกรอบและขอบเขตใน

⁴⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 14.

⁵⁰ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 24.

⁵¹ เทียนฉาย กิระนันท์, “อีกหนึ่งแนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ,” ใน 40 ปี สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี 14 กุมภาพันธ์ 2542 (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ม.ป.ป.), 170–171.

⁵² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, วาระปฏิรูปพิเศษ 7 : การปฏิรูปองค์การมหาชน, 19.

⁵³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “แนวทางการจัดทำข้อบังคับขององค์การมหาชนว่าด้วยการเงินการบัญชี และงบประมาณ,” <https://po.opdc.go.th/content/MTU2Nw>, สืบค้นเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2565.

ลักษณะของเกณฑ์ขั้นต่ำที่ต้องปฏิบัติตาม นำไปสู่การไม่คำนึงหรือไม่ตระหนักถึงความสำคัญและความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจและงบประมาณในภาพรวมของประเทศ

โดยในประเด็นนี้ มีตัวอย่างของการศึกษาวิเคราะห์และจัดทำเป็นรายงานการศึกษา อันมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่งบประมาณขององค์การมหาชนที่ได้รับ ไม่สามารถติดตาม และเร่งรัดการใช้จ่ายได้ตลอดเวลาเหมือนกับหน่วยงานของรัฐอื่น เพราะองค์การมหาชนสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างอิสระ ไม่ต้องนำส่งงบประมาณเหลือจ่ายคืนคลัง อีกทั้งสามารถจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินได้ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดระเบียบ การจัดการองค์กร การเงิน การบัญชี การบริหารบุคลากร และการจัดสวัสดิการ⁵⁴

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดเป็น “คู่มือการบริหารจัดการทรัพย์สินและงบประมาณและการลงทุน” ที่ใช้กับทุกองค์การมหาชนในลักษณะของขั้นต่ำที่ต้องดำเนินการ โดยในคู่มือต้องกำหนดกลไกที่สำคัญ คือ 1) ให้การจัดการทรัพย์สินและงบประมาณและการลงทุนขององค์การมหาชนดำเนินการในรูปแบบของคณะบุคคล ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบด้านการเงินการคลัง และผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการเงินการลงทุน 2) กำหนดขั้นตอนให้มีการพิจารณาข้อเสนอคณะกรรมการองค์การมหาชน และ 3) ให้มีการรายงานการบริหารจัดการทรัพย์สินและงบประมาณและการลงทุนขององค์การมหาชน โดยให้ กพม. เป็นผู้กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้สำนักงาน ก.พ.ร. เปิดเผยสถานะของทรัพย์สินและงบประมาณและการลงทุนขององค์การมหาชนต่อสาธารณชน

3.4 ปัญหากลไกการตรวจสอบองค์การมหาชน

การตรวจสอบองค์กรเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการประเมินผลสัมฤทธิ์ เพื่อเป็นหลักประกันด้านการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านการเงินและการบริหารงาน⁵⁵ ที่จะสร้างความเชื่อมั่น ความโปร่งใสให้กับองค์กร และส่งเสริมการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยการเสนอรายงาน การให้คำปรึกษา รวมถึงเสนอแนะแนวทางเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน ซึ่งมีลักษณะเดียวกันกับการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบองค์การมหาชนที่ต้องให้ทุกองค์การมหาชนต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับเรื่องการเงิน การบัญชี และการพัสดุ⁵⁶ สำหรับองค์การมหาชนอาจแบ่งกลไกการตรวจสอบได้ 2 รูปแบบ คือ 1) การตรวจสอบภายในองค์การมหาชน โดยผู้ตรวจสอบภายใน คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการองค์การมหาชน และรัฐมนตรีที่กำกับดูแลองค์การมหาชน และ

⁵⁴ สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *รายได้และการใช้จ่ายขององค์การมหาชน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563), ค.

⁵⁵ หนังสือกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่ กค 0416.2/ว292 ลงวันที่ 24 กันยายน 2546 เรื่อง แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายใน, 1.

⁵⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 39.

2) การตรวจสอบภายนอก โดย สตง. หรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชน แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสตง.⁵⁷

ในส่วนของการตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจสอบภายในมีความสำคัญและมีส่วน ผลักดันให้เกิดการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรนำไปสู่หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ส่งเสริมให้เกิดการบันทึกบัญชีและรายงานความรับผิดชอบ (Accountability and Responsibility) ซึ่งเป็นพื้นฐานของหลักความโปร่งใส (Transparency) และสามารถ ตรวจสอบได้ (Auditability) ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิของการปฏิบัติงานของ องค์กร (Efficiency and Effectiveness of Performance) เป็นมาตรการถ่วงดุลแห่งอำนาจ (Check and Balance) และเป็นสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า (Warning Signals)⁵⁸ โดยคณะกรรมการองค์การมหาชนจะมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการดำเนินงาน กำหนดแนวทางการ ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเป็นไปเพื่อ ประโยชน์สุขของประชาชน⁵⁹ และมีบทบาทในการวางกลไกการตรวจสอบองค์การมหาชน ตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ⁶⁰ รวมถึงการกำหนดตำแหน่ง การกำหนด คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง การคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างได้เอง⁶¹ ทำให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งมีอิสระ คล่องตัว สามารถคัดเลือกผู้ตรวจสอบภายในขององค์การมหาชนที่มีความรู้ ความสามารถ เป็นไปตามความต้องการขององค์การมหาชนแห่งนั้น อีกทั้งยังสามารถพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบองค์การมหาชน โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่กำกับดูแลองค์การมหาชนนั้น อันเป็นการสะท้อนหลักความเป็นอิสระ เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งผู้ตรวจสอบภายในจะต้องทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบ เรื่องที่มีความสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้เหมือนกันทุกองค์กร เช่น การเงิน การบัญชี และการพัสดุ เป็นต้น แต่ในแต่ละองค์กรกลับมีวิธีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ วิธีการคัดเลือก วิธีการสรรหา รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการอื่น ๆ ที่แตกต่างกันออกไป โดยเป็นอำนาจของ คณะกรรมการองค์การมหาชน จึงอาจส่งผลต่อการได้มาซึ่งผู้ตรวจสอบภายในที่มีมาตรฐานในการทำหน้าที่สำคัญดังกล่าว และส่งผลต่อมาตรฐานของระบบการตรวจสอบภายใน รวมทั้งส่งผล ต่อรายงานการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายในที่มีหน้าที่ต้องรายงานต่อคณะกรรมการ ตรวจสอบ ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบก็ถูกแต่งตั้งโดยคณะกรรมการองค์การมหาชนเช่นกัน

⁵⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 40 วรรคสอง.

⁵⁸ หนังสือกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่ กค 0416.2/ว292 ลงวันที่ 24 กันยายน 2546 เรื่อง แนวปฏิบัติการ ตรวจสอบภายใน, 1-2.

⁵⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 40/1.

⁶⁰ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 24 (ข). ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี 1 พฤศจิกายน 2565 ในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบองค์การมหาชน (ฉบับปรับปรุง) ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์ประกอบ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจ หน้าที่ การประชุม เบี้ยประชุม การประเมินผลงาน และการบังคับใช้

⁶¹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 40 (ข) (ค).

ในส่วนของการตรวจสอบภายนอก ต้องดำเนินการโดย สตง. หรือบุคคลภายนอก ที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ สตง. แล้วเท่านั้น โดยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชี พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน คุณสมบัติต่าง ๆ ของผู้สอบบัญชีเอาไว้ และเมื่อถึงกำหนดระยะเวลาแต่งตั้งผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายขององค์การมหาชน คณะกรรมการองค์การมหาชนก็จะมีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกผู้สอบบัญชีที่มีคุณสมบัติหลักเกณฑ์ เสนอต่อ สตง. เพื่อให้ความเห็นชอบ ก่อนแต่งตั้งเป็นผู้สอบบัญชีขององค์การมหาชนแห่งนั้น กลไกดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบภายนอก โดยไม่มีการกำหนดขั้นตอน กระบวนการ หรือแม้กระทั่งข้อกำหนดให้ต้องรายงานต่อรัฐมนตรีที่กำกับทราบแต่อย่างใด เพราะไม่ได้มีกฎหมายกำหนดเอาไว้ แต่กระนั้น การใช้ดุลพินิจคัดเลือกผู้ตรวจสอบภายนอกที่แม้ สตง. จะเป็นผู้รับรองแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์อื่น ๆ กำกับการใช้ดุลพินิจ จนอาจส่งผลให้องค์การมหาชนเสนอผู้สอบบัญชีเจ้าเดิมซ้ำหลายปี หรืออาจพิจารณาเลือกบริษัทที่สามารถโน้มน้าวหรือถูกแทรกแซงการทำงานได้ เพราะไม่มีกฎหมายใดกำหนดห้ามเอาไว้ จนนำไปสู่ปัญหาการขัดต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อระบบการวัดผลที่มีประสิทธิภาพ มาตรฐานการตรวจสอบ จนกระทั่งอาจไม่ได้ประโยชน์ใด ๆ จากการตรวจสอบภายนอกเลย นอกจากนั้น ขั้นตอนและกระบวนการข้างต้น ต้องใช้จ่างบประมาณในการดำเนินการด้วย

กลไกการตรวจสอบข้างต้น ทั้งในส่วนของการตรวจสอบภายนอกที่โดยหลักการต้องได้รับการตรวจสอบจาก สตง. อันถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ ที่ต้องมีกฎเกณฑ์และมาตรฐานในการตรวจสอบ จึงเป็นหลักประกันในการตรวจสอบได้ระดับหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายให้อำนาจองค์การมหาชนที่จะได้รับการตรวจสอบภายนอกจากบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ สตง. ซึ่งในส่วนของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการองค์การมหาชนในการเสนอบุคคลภายนอกให้ สตง. พิจารณาเห็นชอบ ยังไม่มีการกำหนดเกณฑ์หรือมาตรฐานขั้นต่ำไว้ และในส่วนของการตรวจสอบภายใน โดยหลักเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนเองที่จะกำหนดกลไก รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติ คัดเลือก แต่งตั้ง โยกย้าย ภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งยังเปิดโอกาสให้สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง โดยทั้ง 2 ส่วนของการตรวจสอบข้างต้น ยังไม่มีกรอบประกอบในการใช้ดุลพินิจที่เพียงพอ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้การใช้ดุลพินิจที่กว้างขวาง จนอาจไม่ให้ความสำคัญหรือตระหนักในความสำคัญของความเป็นอิสระเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบการเงิน บัญชี และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

สำหรับประเด็นนี้ มีตัวอย่างของการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของผู้ตรวจสอบภายใน เช่น สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)⁶² และสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)⁶³ โดยต่างก็มีประกาศกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน ตามอำนาจหน้าที่ของตน แต่มีความแตกต่างหลากหลาย ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวนี้ ต้องทำหน้าที่เดียวกันในระบบขององค์การมหาชน

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติม “หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (ฉบับปรับปรุง)” โดยกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ “ผู้ตรวจสอบภายใน” ในส่วนของหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ตรวจสอบภายในองค์การมหาชน โดย 1) กำหนดคุณสมบัติด้านความรู้ ความสามารถ หลักสูตรที่ผู้ตรวจสอบภายในจำเป็นต้องผ่านการอบรม และมีกระบวนการคัดเลือกผู้ตรวจสอบภายใน ที่เป็นกติกาดียวกันในทุกองค์การมหาชน เพื่อให้้องค์การมหาชนทุกแห่งมีมาตรฐานการตรวจสอบภายในที่ใกล้เคียงกัน และในส่วนของผู้ตรวจสอบภายในอกให้มีการกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำเพิ่มเติมจากที่กำหนดอยู่ในระเบียบที่ สดง. กำหนด โดยให้มีการกำหนดจำนวนปีงบประมาณที่ผู้ตรวจสอบภายในจะสามารถตรวจสอบองค์การมหาชนใดองค์การมหาชนหนึ่งต่อเนื่องกัน เพื่อให้การตรวจสอบได้รับการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบภายในอย่างแท้จริง โดยให้ กพม. เป็นผู้กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

3.5 ปัญหาการตรากฎหมายลำดับรองขององค์การมหาชน

กฎหมายเป็นกฎที่มีอำนาจสูงสุดในรัฐตราขึ้น หรือที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีอันเป็นที่ยอมรับนับถือ เพื่อใช้ในการบริหารประเทศหรือเพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตาม หรือเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ⁶⁴ โดยในหน่วยงานภาครัฐ จะมีหลักการสำคัญอันเป็นหัวใจของกฎหมายมหาชน คือ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ รวมถึงการกำหนดอำนาจและหน้าที่แก่บุคคลที่จะใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้น องค์การมหาชนจะดำเนินการใด ๆ ก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจด้วยเช่นกัน รวมถึงในการออกกฎหมายลำดับรองด้วย

ภายใต้ลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน ทำให้คณะกรรมการองค์การมหาชน และผู้อำนวยการองค์การมหาชน มีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองได้อย่างอิสระ สามารถปรับเปลี่ยน ปรับปรุง แก้ไข รวมถึงการยกเลิกกฎหมายลำดับรอง ได้ตราบทที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า หรือขัดต่อกฎหมายกลางที่กำหนดเรื่องนั้นไว้แล้ว

⁶² ประกาศสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ที่ 4/2565 เรื่อง ขยายเวลารับสมัครสอบคัดเลือกผู้บรรจุแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่สถาบัน ตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน ลงวันที่ 25 มกราคม 2565

⁶³ ประกาศสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) เรื่อง รับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกเป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2565

⁶⁴ ราชบัณฑิตยสถาน, “พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554,” <https://dictionary.orst.go.th/>, สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2565.

กฎหมายลำดับรองดังกล่าว มีผลผูกพันทั้งภายในและภายนอกองค์กร ดังนั้น การร่างกฎหมายจึงต้องพิจารณาในแง่มุมต่าง ๆ ให้รอบคอบ เพื่อให้กฎหมายมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำคู่มือการร่างกฎหมาย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง ที่ต้องมีความถูกต้องทั้งด้านโครงสร้าง เนื้อหา ถ้อยคำ และรูปแบบที่มีมาตรฐานเดียวกัน และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็ได้จัดทำคู่มือการร่างกฎหมาย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือเบื้องต้นในการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งครอบคลุมไปถึงกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น โดยคู่มือดังกล่าวจึงเป็นเสมือน มาตรฐานขั้นต่ำของการจัดทำหลักเกณฑ์ในแต่ละระดับของการตรากฎหมาย แต่กระนั้น คู่มือดังกล่าวไม่ได้มีผลบังคับโดยตรงกับองค์การมหาชน เพียงแต่อาจถูกหยิบยืมมาใช้เป็นแนวทาง ในการร่างกฎหมายหรือการให้เหตุผลในเรื่องต่าง ๆ ในบางกรณี ประกอบกับปัจจุบัน กพม. ได้ กำหนดแนวทางการจัดทำระเบียบ/ข้อบังคับบางเรื่องให้องค์การมหาชนนำไปใช้เป็นแนวทาง หรือปรับใช้ให้เหมาะสมกับองค์การมหาชนแต่ละแห่ง เช่น การปรับปรุงระเบียบว่าด้วยรถยนต์ ส่วนกลาง⁶⁵ เป็นต้น ทั้งนี้ แนวทางข้างต้นไม่ได้ถูกกำหนดทุกเรื่อง เพราะมีเช่นนั้นแล้ว ก็อาจส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระขององค์การมหาชนได้

ในการตรากฎหมายลำดับรองขององค์การมหาชนทั้งที่ไม่มีแนวทางกำหนดไว้ หรือแม้แต่ที่มีแนวทางกำหนดไว้ จะดำเนินการโดยคณะกรรมการองค์การมหาชน⁶⁶ และ ผู้อำนวยการองค์การมหาชน⁶⁷ สะท้อนให้เห็นว่า มีความเป็นอิสระในการตรากฎหมายลำดับรอง โดยไม่ถูกจำกัดหรือควบคุมตรวจสอบจากหน่วยงานกลางหรือผู้เชี่ยวชาญ ทั้งในเรื่องของ ปริมาณ คุณภาพ รวมทั้งโครงสร้าง รูปแบบ เนื้อหา ตลอดจนถ้อยคำของกฎหมายลำดับรอง แม้ว่าจะมีแนวทางการจัดทำระเบียบ/ข้อบังคับ ที่กำหนดโดย กพม. เพียงแค่บางเรื่องไว้ เพื่อ คงไว้ซึ่งหลักความเป็นอิสระ และปล่อยให้เป็นการใช้อำนาจและดุลพินิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งเอง แต่การให้อำนาจและใช้ดุลพินิจเช่นนั้น เมื่อกฎหมายลำดับรองมีผลใช้บังคับแล้ว ย่อมสร้างผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และทำให้มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ หรือลดลงจน ไม่ครอบคลุม หรือแม้กระทั่งปล่อยไว้จนล้าสมัยไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแต่ ละองค์การมหาชน อันอาจนำไปสู่ปัญหาการตีความ ปัญหาความสับสนและถกเถียง

อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง มีเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดการ การกิจ มิใช่ความเป็นอิสระที่จะสามารถออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายแม่บท ซึ่งเป็นการกำหนดเพียงกรอบแห่งอำนาจ โดย มิได้มีการกำหนดรายละเอียด หรือขั้นตอน ในการออกกฎหมายลำดับรอง ทั้งยังไม่มีกรอบหรือ

⁶⁵ หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว10 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2565 เรื่อง การปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลขององค์การมหาชน.

⁶⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 24.

⁶⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 32.

มาตรฐานขั้นต่ำทำให้ในลักษณะของบทกำกับดูแล จนนำไปสู่ความเข้าใจผิดของการใช้ดุลพินิจในการตรากฎหมายลำดับรองว่าเป็นความเป็นอิสระที่สามารถออกกฎหมายลำดับรองได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บท แต่ในเนื้อหาและกลไกในกฎหมายลำดับรองอาจไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ รวมถึงความจำเป็นด้วย

โดยประเด็นนี้ มีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นที่มีความหลากหลาย ทั้งในเชิงรูปแบบและปริมาณ โดยอาจพิจารณาจากจำนวนกฎระเบียบที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะบนเว็บไซต์ของแต่ละองค์การมหาชน เช่น เว็บไซต์ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)⁶⁸ และเว็บไซต์ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)⁶⁹ เป็นต้น จะพบว่า เป็นองค์การมหาชนด้วยกัน แต่กลับมีรูปแบบและปริมาณของกฎหมายลำดับรองที่แตกต่างกัน

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดเป็น “คู่มือการจัดทำระเบียบข้อบังคับขององค์การมหาชน” เป็นการเฉพาะ ที่ใช้กับทุกองค์การมหาชนในลักษณะของขั้นต่ำที่ต้องดำเนินการ โดยในคู่มือต้องกำหนดกลไกที่สำคัญ คือ 1) กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน ในการร่างระเบียบ ข้อบังคับ โดยกำหนดรูปแบบให้เหมือนกันในทุกองค์การมหาชน กำหนดขั้นตอนในการจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ ต้องผ่านบุคคล/คณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น และความเห็นจากฝ่ายกฎหมายขององค์การมหาชน ก่อนที่ผู้มีอำนาจขององค์การมหาชนจะประกาศใช้บังคับ 2) ในการกำหนดเนื้อหา องค์การมหาชนต้องจัดทำเหตุผลความจำเป็นของระเบียบข้อบังคับฉบับนั้น ๆ เป็นลายลักษณ์อักษร ประกอบการจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ แต่ละฉบับ โดยให้ กพม. เป็นผู้กำหนดคู่มือและรายละเอียดทั้งสองเรื่องข้างต้น โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้สำนักงาน ก.พ.ร. เผยแพร่ข้อมูลระเบียบ ข้อบังคับ พร้อมเหตุผลความจำเป็นในการจัดทำต่อสาธารณชน

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

องค์การมหาชนถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมขององค์กรภาครัฐ โดยจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้บริการจัดการบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่า เพื่อให้ผู้รับบริการและประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพ ทั้งยังสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการได้อย่างคล่องตัว มีความต่อเนื่อง และสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีความเป็นอิสระเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่เกื้อหนุนในการจัดทำภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ แต่จากการศึกษาพบปัญหาบางประการที่เกิดจากการใช้ความเป็นอิสระ ที่อาจเกิดจากการขาดความตระหนักในความสำคัญของความเป็นอิสระ หรือ/และ ความเข้าใจความเป็นอิสระที่คลาดเคลื่อนไป หรือ/และ

⁶⁸ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), “กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง,” <https://web.codi.or.th/about-us/rules-and-regulations/>, สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2566.

⁶⁹ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน), “กฎหมาย / ระเบียบ / ข้อบังคับ,” <https://www.niets.or.th/th/catalog/view/112>, สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2566.

ความเข้าใจผิดในการใช้ความเป็นอิสระ จนนำไปสู่การใช้ความเป็นอิสระในการจัดทำภารกิจที่ไม่อาจกำกับ ตรวจสอบ ได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ส่งผลให้ความเป็นอิสระถูกใช้อย่างไร หลักการหรือขอบเขตไปในทำนองตามอำเภอใจ มีใช้อิสระเพื่อบริการสาธารณะและประชาชนอย่างแท้จริง แต่ในทางตรงกันข้าม หลักความเป็นอิสระ ต้องมีหลักการ มีขอบเขต มีเหตุผล สามารถกำกับ ตรวจสอบได้ และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ดังนั้น หากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานมีความตระหนัก มีความเข้าใจ และให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระ และใช้ความเป็นอิสระเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแท้จริง ก็จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจใช้การกำหนดเกณฑ์หรือการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับกำกับการใช้ความเป็นอิสระเฉพาะในเรื่องที่สำคัญ เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติภารกิจ อันจะเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความตระหนัก สร้างความเข้าใจในหลักความเป็นอิสระขององค์กรมหาชนอีกทางหนึ่ง

4.2 ข้อเสนอแนะ

ควรสร้างความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนัก ในความเป็นองค์กรมหาชนให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งระบบอย่างจริงจัง และมีการเผยแพร่ชุดข้อมูลความรู้ในความเป็นองค์กรมหาชนให้กับสาธารณชน รวมทั้งควรมีการกำหนดมาตรการวัดผลสัมฤทธิ์ขององค์กรมหาชนที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในมิติที่สำคัญ

บรรณานุกรม

- กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ สำนักงาน ก.พ.ร.. *ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548.
- กองกิจการองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น สำนักงาน ก.พ.ร.. *แนวทางการควบคุมดูแลกิจการของคณะกรรมการองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด, 2561.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิทยูชน, 2560.
- วสันต์ เหลืองประภัสสร. *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวดที่ 5 เรื่องความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. *การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ.” *วารสารนิติศาสตร์* 19, ฉ.4 (ธันวาคม 2532): 62–63.
- สำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *รายได้และการใช้จ่ายขององค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *วาระปฏิรูปพิเศษ 7 : การปฏิรูปองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “*แนวทางการจัดทำข้อบังคับขององค์การมหาชนว่าด้วยการเงิน การบัญชี และงบประมาณ*.” <https://po.opdc.go.th/content/MTU2Nw>. สืบค้นเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2565.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “*รายงานการประเมินองค์การมหาชนและผู้อำนวยการ ตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ*.” <https://po.opdc.go.th/content/MTI0>. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2565.
- สุรพล นิติไกรพจน์. *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543.
- สุรพล นิติไกรพจน์. *รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดการองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541.
- สุรพล นิติไกรพจน์. *องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542.

- สุวิทย์ อมรณพรัตนกุล และคณะ. *หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553.
- อิสระ นิติทัศน์ประกาศ. *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523, อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์. *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*. 109.
- อุบล วุฒิพรโสภณ. *วิชาทฤษฎีและพฤติกรรมองค์การ (Theory and organization Behaviors)* (คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2559. (เอกสารประกอบการสอน).
- เทียนฉาย กีระนันท์. “อีกหนึ่งแนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.” ใน *40 ปี สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี 14 กุมภาพันธ์ 2542*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ม.ป.ป..
- เอกวิทย์ มณีธร. *ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย*. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์: มหาวิทยาลัยบูรพา, 2549. (เอกสารคำสอน).
- โกคิน พลกุล. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส.” *วารสารกฎหมายปกครอง* 6 (สิงหาคม 2, 2530): 309, อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์. *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*. 108–109.
- Cabinet Office. “Executive Agency: A Guild for Departments.”
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/690636/Executive_Agencies_Guidance.PDF.
accessed November 20, 2022.
- Ibnu Affan et al. “Public Service: The Principle of Equality, Neutrality, and Participation,” *Journal of critical reviews* 7 no.8 (August 2020): 2051-2052.

