

แนวทางการพัฒนาระบบภารกิจขององค์การมหาชนตามกฎหมายองค์การมหาชน
เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านในประเทศไทย¹
Guidelines for Developing Mission Systems of Public Organizations
under Public Organization Laws to Increase Efficiency of Providing
Specific Public Services in Thailand¹

สมพงษ์ แซ่ตัน²
Sompong Saetan²

รับบทความ (Received) : 3 พฤศจิกายน 2568

แก้ไขบทความ (Revised) : 9 เมษายน 2569

รับตีพิมพ์ (Accepted) : 27 เมษายน 2569

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งในวิทยานิพนธ์ของสมพงษ์ แซ่ตัน โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และ ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.

¹This article is part of dissertation of Sompong Saetan, Dissertation Advisor: Professor Dr.Somkit Lertpaithoon and Dissertation Co-Advisor: Professor Dr.Surapon Nitikraipot.

² หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200.

² Doctor of Laws Programme, Faculty of Law, Thammasat University, 2 Prachan Road, Phra Barom Maha Ratchawang, Phra Nakhon, Bangkok, 10200, Thailand.

* Corresponding author E-mail: pongsae@hotmail.com

บทคัดย่อ

รัฐสมัยใหม่มีหน้าที่สำคัญ คือ การจัดทำบริการสาธารณะ ภายใต้แนวคิดและหลักการสำคัญ ส่วนองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและมีภารกิจจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน ภายใต้การรับรองผ่านบทบัญญัติของกฎหมาย แต่กฎหมายองค์การมหาชนในประเทศไทย อาจกำหนดภารกิจขององค์การมหาชนไว้มืดมน และไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน ส่งผลให้องค์การมหาชนยังไม่สามารถปฏิบัติภารกิจให้มีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง บทความนี้ จึงมุ่งศึกษาสาระสำคัญและพัฒนาการของการจัดทำบริการสาธารณะ และการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน โดยเน้นเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดภารกิจ และศึกษาลักษณะการกำหนดภารกิจขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพโดยวิเคราะห์จากเอกสารทั้งในประเทศและต่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่า ในเชิงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะที่พัฒนาสู่การจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน โดยหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ/องค์การมหาชน ทั้งในบริบทสากลและในประเทศไทย ได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง มีความพยายามในการจัดระบบและกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสม โดยมีความมุ่งหมายเดียวกัน คือ ความมีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดไปปรับใช้ต้องคำนึงถึงบริบทของแต่ละสังคมด้วย โดยกรณีของประเทศไทยมีการปรับใช้แนวคิดผ่านการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายองค์การมหาชน แต่เมื่อสังคมไทยมีพัฒนาการในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น กฎหมายก็จำเป็นต้องมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมด้วย ซึ่งกฎหมายองค์การมหาชนยังกำหนดภารกิจให้แก่องค์การมหาชนไว้มืดมน และไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชน ยังแทบไม่มีความแตกต่างจากภารกิจของหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม และยังส่งผลให้องค์การมหาชน ไม่สามารถใช้ลักษณะเฉพาะได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งยังส่งผลต่อเนื่องให้ไม่สามารถวัดประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง ตลอดจนท้ายที่สุดจะทำให้บทบาทของกฎหมายองค์การมหาชนยังไม่บรรลุตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการเป็นกฎหมายที่กำหนดระบบภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้านขึ้นในประเทศไทย ดังนั้น จึงสมควรกำหนดเกี่ยวกับระบบภารกิจขององค์การมหาชนให้ชัดเจนจนสามารถแยกได้ว่าภารกิจลักษณะใดเป็นขององค์การมหาชนและภารกิจลักษณะใดเป็นของหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม และสมควรปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายองค์การมหาชน โดยเฉพาะมาตรา 5 ที่กำหนดเกี่ยวกับกิจการอันเป็นบริการสาธารณะ เพื่อรองรับแนวทางการกำหนดภารกิจดังกล่าวด้วย

คำสำคัญ: ภารกิจขององค์การมหาชน, กฎหมายองค์การมหาชน, บริการสาธารณะ, บริการสาธารณะเฉพาะด้านในประเทศไทย

Abstract

The duties of the modern state is to provide public services within established concepts and principles. Public organizations are administrative agencies whose missions are to provide specific public services, under the authority of law. However, public organization laws in Thailand may not clearly define the missions and are not appropriate for the current Thai situation. As a result, public organizations are still unable to effectively perform their duties. This article aims to study the essence and development of public service and specific public services, emphasizing the guidelines for mission of public organizations established under the Public Organizations Act B.E. 2542 and the Public Organizations Act (No. 2) B.E. 2559, using qualitative study methods by analyzing documents both domestically and internationally. The study found that the concepts of specific public services, both International and Thailand, there has been continuous development. And an effort to organize the system and establish various rules to ensure clarity and appropriateness, with the same goal: efficiency in the public services. However, the application of the concept must take into the context of each society. Thailand, the concept has been adopted through the enactment of the public organization laws. However, Thai society has developed in various aspects, the law must also be appropriate to the social conditions. The public organization laws still define the missions of public organizations in a vague and inappropriate manner for the current Thai society. This results in the performance of public organizations being inconsistent with the missions of traditional public sector. This also results in public organizations being unable to utilize their specific characteristics, and the resulting inability to measure their effectiveness. Ultimately, the role of the public organization laws fails to achieve its intended purpose as a law establishing a specific public service mission system in Thailand. Therefore, it is appropriate to clearly define the mission system of public organizations so that it can distinguish between the types of missions belonging to public organizations and those belonging to existing public sector agencies. Furthermore, the provisions of the Public Organization Laws, particularly Section 5 which defines public services, should be amended to accommodate this new mission definition.

Keywords: Mission of Public Organizations, Public Organization Laws, Public Services, Specific Public Services in Thailand

1. บทนำ

“...รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ...” ซึ่งเป็นบทบัญญัติในมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีความมุ่งหมายในการกำหนดหลักการ และแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ [1] ดังนั้น คำว่า “การจัดทำบริการสาธารณะ” จึงเป็นถ้อยคำที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองไว้อย่างชัดเจน ก่อให้เกิดความผูกพันต่อองค์การของรัฐในอันที่จะต้องดำเนินการให้เกิดความชัดเจน และเหมาะสม รวมทั้งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีและหลักการสำคัญ

การจัดทำบริการสาธารณะ หรือ บริการสาธารณะ หรือ Public Service มีผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความเห็นไว้ เช่น ศาสตราจารย์เล-อง ดูกิตต์ (Léon Duguit) กล่าวว่า บริการสาธารณะคือกิจกรรมทุกประเภทที่ผู้ปกครองจะต้องก่อให้เกิดขึ้นจริง โดยประกันหรือรับรองตลอดจนจัดระบบระเบียบและควบคุม เนื่องจากการเกิดขึ้นของกิจกรรมดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ในการก่อให้เกิดและพัฒนาสังคมแห่งการพึ่งพาอาศัยกัน ในความเป็นจริง และที่สำคัญที่สุดกิจกรรมดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมีการแทรกแซงเข้ามาจัดการของผู้ปกครอง [2] ขณะที่ศาสตราจารย์ดิดิเยร์ ทรูเช่ (Didier Truchet) กล่าวว่า บริการสาธารณะได้กลายเป็นเพียง “ยี่ห้อ (label)” หรือเครื่องหมายการค้าที่ให้ความชอบธรรมแก่อำนาจรัฐ หรือเป็นรหัสผ่านที่ตุลาการใช้หรืออ้างเขตอำนาจในคดีที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะด้าน [3] หรือศาสตราจารย์ประยูร กาญจนดุล กล่าวว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาวยการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน [4] เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าถ้อยคำนี้หากไม่พิจารณาให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสมทั้งในเชิงแนวคิดและหลักการสำคัญ รวมทั้งในเชิงการรับรองผ่านบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติตามความผูกพันซึ่งมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว และต่อประชาชนผู้มีสิทธิได้รับบริการสาธารณะนั้น ๆ รวมทั้งต่อความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้ ตลอดจนต่อแม้กระทั่งความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วย

ในประเทศไทยมีการอธิบายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในหลายแง่มุม ทั้งในแง่ของแนวคิดทฤษฎีและหลักการ เช่น การจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่และการกระจายอำนาจทางบริการ [5] เป็นต้น หรือในแง่ของเนื้อหา เช่น การกิจพื้นฐาน/การรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะ หรือการกิจลำดับรอง/การจัดทำบริการสาธารณะ [6] เป็นต้น หรือในแง่ของโครงสร้างหน่วยงาน เช่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ [7] และเอกชน เป็นต้น หรือแม้กระทั่งในแง่ของ

บทบัญญัติทางกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการบริการราชการแผ่นดิน [8] กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ [9] กฎหมายจัดตั้งองค์การของรัฐบาล [10] และกฎหมายองค์การมหาชน [11] เป็นต้น หรือหากพิจารณาในเชิงของการวัดประสิทธิภาพ เช่น การให้บริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยองค์การมหาชนกับการให้บริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยส่วนราชการ ก็ควรต้องมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะและรูปแบบ รวมถึงการออกแบบกฎหมายในการกำหนดอำนาจ หน้าที่ และภารกิจให้กับหน่วยงานแต่ละรูปแบบด้วย เป็นต้น ความหลากหลายดังกล่าว ยิ่งย้ำเตือนว่าการศึกษาและทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในภารกิจบริการสาธารณะจึงเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

กล่าวเฉพาะหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 หรือเรียกว่า “กฎหมายองค์การมหาชน” ซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งและภารกิจไว้ว่า เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ได้ โดยกิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก การพิจารณากิจการบริการสาธารณะให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) [12] จึงดูเหมือนว่าองค์การมหาชนในประเทศไทยมีภารกิจบริการสาธารณะ และเป็นบริการสาธารณะเฉพาะด้านด้วย ดังนั้น จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับแนวคิดและหลักการ รวมทั้งเจตนารมณ์ของกฎหมายข้างต้น ซึ่งการที่จะปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ในการจัดระบบหน่วยงานลักษณะนี้ขึ้นในประเทศไทยได้นั้น มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ แต่ประการหนึ่งที่จำเป็นต้องพิจารณา คือ การมอบหมายหรือการกำหนดภารกิจให้แก่องค์การมหาชน หรือเรียกว่า “ระบบภารกิจ” ว่ามีความชัดเจนและเหมาะสม มีความเป็นรูปธรรมจนสามารถที่จะวัดประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริงแล้วหรือไม่ อย่างไร

การที่จะรับรู้ได้ว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ จึงต้องเกิดจากการวัดประสิทธิภาพ ซึ่งการวัดประสิทธิภาพเกี่ยวกับระบบภารกิจขององค์การมหาชนตามกฎหมายองค์การมหาชนนั้น ก็ต้องพิจารณาทั้งในเชิงของแนวคิดและในเชิงของบทบัญญัติทางกฎหมาย รวมทั้งในเชิงของผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติภารกิจ ตลอดจนในเชิงสภาพของสังคมไทยในปัจจุบันด้วย แต่เมื่อพิจารณาการบัญญัติเกี่ยวกับภารกิจขององค์การมหาชนทั้ง 37 แห่ง [13] ควบคู่กับระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน [14] และการประเมินความคุ้มค่า [15] รวมทั้งผลการศึกษาวิจัย

[16] ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้กับองค์การมหาชนในปัจจุบัน [17] หรือแม้กระทั่งกลไกอื่น ๆ ที่บังคับใช้กับองค์การมหาชน เช่น หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น [18] จะพบว่ากลไกต่าง ๆ ดังกล่าว ยังไม่อาจวัดประสิทธิภาพขององค์การมหาชนได้อย่างแท้จริง (โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาหาความแตกต่างเกี่ยวกับการกิจที่องค์การมหาชนเป็นผู้รับผิดชอบกับการกิจที่หน่วยงานในภาคมหาชนเดิมเป็นผู้รับผิดชอบ เช่น การจัดการเกี่ยวกับการศึกษาโดยองค์การมหาชนเปรียบเทียบกับจัดการเกี่ยวกับการศึกษาโดยส่วนราชการ เป็นต้น) เพราะยังไม่มี ความชัดเจน และยังไม่มีความเหมาะสม รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบขององค์การมหาชนในหลายประเด็น ทั้งในแง่ของการกำหนดบทบัญญัติให้ชัดเจนในความเป็นอิสระเพื่อจะได้ใช้หลักความเป็นอิสระได้อย่างเหมาะสม (ให้อำนาจองค์การมหาชนใช้ลักษณะเฉพาะของความเป็นองค์การมหาชน) และในแง่ของการใช้ความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกิจ (ผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนกับประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน) หรือกล่าวอีกนัยได้ว่ายังไม่มี ความสมดุลระหว่าง “การให้ความเป็นอิสระ (แก่หน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะ) กับ ความรับผิดชอบในประสิทธิภาพที่เกิดขึ้น (แก่ประชาชนผู้ได้รับบริการสาธารณะ)” หรือ “หน้าที่ของรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน” โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาในเชิงกฎหมายและเน้นไปที่บทบัญญัติของกฎหมายขององค์การมหาชนในส่วนที่กำหนดเกี่ยวกับกิจการอันเป็นบริการสาธารณะ (ในฐานะ “ฐาน” หรือ “ที่มา” ของการใช้อำนาจรัฐ) ซึ่งยังไม่มีความชัดเจน จนไม่อาจแยกได้ว่าภารกิจลักษณะใดเป็นขององค์การมหาชน และภารกิจลักษณะใดเป็นของหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม ซึ่งความไม่ชัดเจนเหล่านี้ ล้วนส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดทำภารกิจโดยตรงทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเด็นข้างต้นมีหลายมิติ ซึ่งบทความนี้ จะขอศึกษาวิเคราะห์เฉพาะประเด็นเกี่ยวกับระบบภารกิจขององค์การมหาชนเท่านั้น จากนั้นจึงจะชี้ให้เห็นเรื่องที่เหมาะสมได้รับการพัฒนาและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาต่อไป อันจะเป็นการสะท้อนบทบาทของกฎหมายองค์การมหาชนกับการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านในประเทศไทย ซึ่งจะมีส่วนช่วยแสดงให้เห็นว่าการจัดทำภารกิจขององค์การมหาชนที่มีประสิทธิภาพนั้น นอกจากจะทำให้้องค์การมหาชนปฏิบัติการกิจได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ในอีกด้านหนึ่งนั้น ยังเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค มีการให้บริการอย่างต่อเนื่อง และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพสังคม ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้มนทัศน์ของรัฐสมัยใหม่อีกด้วย อีกทั้งยังจะมีผลช่วยให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และยังช่วยฉายภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับการปรับใช้แนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายด้วย

2. การจัดทำบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน

บริการสาธารณะอยู่คู่กับสังคมมนุษย์มาตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมกลุ่มกันเป็นสังคม [19] และหากพิจารณาในเชิงข้อความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ [20] ประกอบกับมนทัศน์ว่าด้วยรัฐสมัยใหม่ (Modern State) [21] ก็จะพบลักษณะพื้นฐานเกี่ยวกับการกิจของรัฐ โดยถือว่า “การจัดทำบริการสาธารณะ”

เป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐ และรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีและหลักการสำคัญด้วย เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับสภาพสังคมนั้น ๆ ฉะนั้น จึงขอเริ่มพิจารณาที่แนวคิดและพัฒนาการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน จากนั้นจึงพิจารณาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านในประเทศไทย ตามลำดับ ดังนี้

2.1 แนวคิดและพัฒนาการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะปรากฏควบคู่กับความเป็นรัฐในรูปแบบต่าง ๆ [22] ตั้งแต่รัฐเผ่าชน (Tribal State) จักรภพของประเทศทางตะวันออก (Oriental Empire) นครรัฐของกรีก (Greek City State) จักรวรรดิโรมัน (Roman Empire) รัฐฟิวดัล (Feudal State) มาจนถึงรัฐสมัยใหม่ (Modern State) จึงสามารถพิจารณาเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีและพัฒนาการได้ในหลายมิติ ซึ่งมิติหนึ่งที่สำคัญและมีความชัดเจนอย่างเป็นระบบ คือ มิติด้านนิติศาสตร์ โดยเฉพาะในสาขาวิชากฎหมายมหาชน เพราะเป็นสาขาของศาสตร์ที่กล่าวถึงการใช้อำนาจรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน หรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง [23] ในบทความนี้จึงขอใช้ฐานคิดเพื่อการศึกษาวิเคราะห์จากมิติด้านนิติศาสตร์ สาขาวิชากฎหมายมหาชน เป็นหลัก ควบคู่ไปกับแนวคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยจะพิจารณาจากข้อมูลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร และนิวซีแลนด์ ในแง่มุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากพบว่าประเทศดังกล่าว มีอิทธิพลทางความคิดต่อการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

ขอเริ่มพิจารณาจากหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากมีแนวคิดและมีพัฒนาการที่เป็นระบบและชัดเจน อีกทั้งยังส่งผลในเชิงเป็นอิทธิพลทางความคิดไปในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย [24] กล่าวคือ ประเทศนี้เห็นว่า กิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะแบ่งได้เป็น 2 ด้าน คือ 1) ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และ 2) ด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งในด้านนี้ยังแบ่งออกเป็น บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม [25] โดยการจัดทำบริการสาธารณะต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง [26] ส่วนองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะส่วนใหญ่เป็นรัฐ โดยแบ่งเป็นบริการสาธารณะระดับชาติ ได้แก่ บริการสาธารณะด้านการยุติธรรม บริการสาธารณะด้านการรักษาความปลอดภัยของสังคม บริการสาธารณะด้านการรักษาความปลอดภัยของประเทศ บริการสาธารณะด้านสังคม บริการสาธารณะด้านวัฒนธรรม และบริการสาธารณะด้านการท่องเที่ยว และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะด้านสุขอนามัย บริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจ บริการสาธารณะด้านสังคมและการศึกษา และบริการสาธารณะด้านวัฒนธรรม แต่ต่อมาในกรณีบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีการมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำได้ นอกจากนั้นยังมีการกำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดตั้งและการยุบเลิก วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ และรูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยถือว่าการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้นต้องมีเครื่องมือ ที่ประกอบด้วย มาตรการ

ทางกฎหมาย บุคลากรของรัฐ ทรัพย์สิน และอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง [27] ลักษณะข้างต้น อาจเรียกได้ว่าเป็นการจัดระบบและสร้างกลไกที่ชัดเจนพอสมควร จนสามารถแยกให้เห็นได้ว่าบริการสาธารณะเรื่องใดลักษณะใด หรือระดับใด ควรเป็นบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดทำของหน่วยงานใด หรือหน่วยงานรูปแบบใด และต้องเป็นหน่วยงานระดับใดด้วย อีกทั้ง หากพิจารณาในเชิงลึกให้ละเอียดลงไปถึงเบื้องหลังแนวทางดังกล่าวก็จะพบอีกว่าแนวทางเหล่านั้นถูกจัดระบบขึ้นภายใต้แนวคิดทฤษฎีหรือหลักการใดทางกฎหมายมหาชน เช่น แสดงให้เห็นถึงหลักการกระจายอำนาจทางบริการ แสดงให้เห็นถึงหลักความเป็นนิติบุคคล และแสดงตัวอย่างการรับรองแนวคิดทฤษฎีหรือจากแนวคิดทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติ เป็นต้น

นอกจากแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะตามลักษณะข้างต้นแล้ว หากพิจารณาเพิ่มเติมในกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งก็มีแนวคิดการแยกหน่วยงานออกจากระบบราชการปกติ กล่าวคือในประเทศนี้ มีการบัญญัติรับรองให้มีการจัดตั้งหน่วยงานแยกจากระบบราชการไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law of 1949) ด้วย [28] ซึ่งมีทั้งในระดับสหพันธรัฐ เพื่อทำภารกิจหลักของรัฐบาล และในระดับภาคหรือมลรัฐ เพื่อทำภารกิจอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของรัฐบาล อันมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับหน่วยงานอื่น ในภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจทางการปกครองประเทศ [29] เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนราชการ และเป็นการแก้ไขปัญหาความไม่คล่องตัวที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจการบริหารด้วย รวมทั้งเพื่อแยกอำนาจออกจากภาคการเมือง [30] นอกจากนี้ ยังมีลักษณะเป็นการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการองค์กรด้วย [31] และยังเป็นแนวโน้มของการบริหารจัดการภาครัฐในสมัยใหม่ด้วย [32] แต่การจัดตั้งหน่วยงานที่แยกออกมานั้น มีการตั้งข้อสังเกตว่ามีได้เกิดขึ้นมาเพื่อทำภารกิจของส่วนราชการเดิม แต่จะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบภารกิจที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ซึ่งเป็นภารกิจด้านการบังคับใช้หลักเกณฑ์และข้อกำหนดต่าง ๆ มากกว่าเป็นภารกิจเชิงปฏิบัติการ [33] หรือหากจะพิจารณาเพิ่มเติมอีกในกรณีของสหราชอาณาจักร ซึ่งก็มีแนวคิดการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นหน่วยงานทางบริหารที่เป็นอิสระแยกออกจากโครงสร้างในระบบราชการแบบเดิมเช่นกัน [34] กล่าวคือ ในประเทศนี้ มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารแยกออกมาจากส่วนราชการ เพื่อคาดหวังให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการ [35] และมีรูปแบบการกำกับดูแลโดยการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระกับรัฐมนตรี เพื่อเป็นการตกลงกันว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร และจะวัดผลสัมฤทธิ์ด้วยรูปแบบใด จึงพอจะเห็นนัยสำคัญได้ว่า แนวทางของทั้งสองประเทศข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาในเชิงแนวคิด และหลักการสำคัญ รวมถึงพัฒนาการเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ และการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ก็จะมีพบว่ามีคุณสมบัติคล่องตัวในเรื่องของความจำเป็นพื้นฐาน กล่าวคือ การมีแนวคิดให้แยกหน่วยงานบริหารออกจากระบบหน่วยงานในลักษณะเดิม เพื่อแก้ไขปัญหาที่ร่วมกันคือปัญหาเกี่ยวกับ “ประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ” นอกจากนี้ แนวคิดและแนวทางข้างต้นก็ปรากฏการแพร่กระจายออกไปยังประเทศต่าง ๆ และยังปรากฏด้วยว่าในหลายประเทศได้รับเอาอิทธิพลทางความคิดเข้าสู่ประเทศหรือสังคมตนเอง ซึ่งก็หมายความว่าความรวมถึงการรับเข้าสู่ระบบกฎหมายของแต่ละประเทศด้วย อย่างไรก็ตาม การรับเข้าก็จะมีมีการปรับปรุงพัฒนาหรือประยุกต์ใน

แง่มุมต่าง ๆ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศตนเอง อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงการพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ ของแต่ละสังคมด้วย

จากกลไกเชิงระบบของหน่วยงานและแนวทางการกำหนดบทบาทและภารกิจของหน่วยงานที่แยกออกมาจากราชการข้างต้นนั้น ยังมีอีกมิติที่สำคัญซึ่งต้องคำนึงถึงควบคู่กันไปด้วย คือ แนวคิดในการบริหารจัดการ (ทั้งบริหารจัดการภารกิจและบริหารจัดการภายในหน่วยงาน) เพราะหากแยกแต่เพียงโครงสร้างหน่วยงาน แต่ไม่มีการปรับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการแยกหน่วยงานแต่ประการใด ซึ่งแนวคิดในการบริหารจัดการที่ปรากฏชัดเจน โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงกลางของคริสต์ศตวรรษที่ 20 ต่อเนื่องมาจนถึงช่วงต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 21 (ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี เป็นต้น) ก็คือ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยอาจพิจารณาได้จากในกรณีของนิวซีแลนด์ ซึ่งมีการแยกหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ ออกจากระบบราชการเช่นกัน แต่มีส่วนที่น่าสนใจ คือ ในช่วงราว พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) มีพัฒนาการเกี่ยวกับแนวคิดในการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐ เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” หรือ “New Public Management (NPM)” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ใช้ในการบริหารหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานที่แยกออกจากระบบราชการแบบเดิม และเป็นผลมาจากการบริหารภาครัฐแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ [36] โดยเน้นการวัดประสิทธิภาพจากผลของการดำเนินการมากกว่า กระบวนการดำเนินการ และเน้นการให้ความสำคัญที่ต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบในการวัดผลการดำเนินงานที่เคร่งครัด ชัดเจน และมีความเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

นอกจากเรื่องเกี่ยวกับการสร้างระบบ และกลไกที่ชัดเจน รวมทั้งแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือแนวทางการจัดทำภารกิจและการบริหารจัดการหน่วยงานแบบใหม่แล้ว ก็ยังมีอีกเรื่องที่สำคัญ คือ การใช้ระบบการวัดประสิทธิภาพของหน่วยงานในการจัดทำภารกิจที่ชัดเจนและเหมาะสม อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐ เริ่มปรากฏชัดเจนในช่วงเวลาเดียวกันกับแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวคือ เริ่มมีการกำหนดตัวชี้วัด มีการตั้งค่าเป้าหมาย และมีการวัดผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับการดำเนินงานของหน่วยงานแต่ละประเภทตามภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้น การวัดประสิทธิภาพของหน่วยงานในภาคมหาชนเดิมกับหน่วยงานการบริหารที่มีความเป็นอิสระ/องค์การมหาชน จึงต้องมีความแตกต่างกันอย่างเป็นรูปธรรมด้วยเช่นกัน

ลักษณะในแง่มุมต่าง ๆ และในประเทศต่าง ๆ ที่นำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาข้างต้น พอเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่า ในเชิงแนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะของรัฐสมัยใหม่ การจัดทำบริการสาธารณะได้รับการยอมรับว่าเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐ มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง และจำเป็นต้องปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละสังคม โดยมีการปรับแนวคิดที่ต้องคำนึงถึงอันมีลักษณะเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญ เช่น หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เป็นต้น อีกทั้งเมื่อกาลเวลาผ่านไป สังคมมีพัฒนาการในด้านต่าง ๆ มากและซับซ้อนยิ่งขึ้น ยิ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนา และปรับปรุงในหลายแง่มุม หลายมิติ ทั้งในเชิงโครงสร้างหน่วยงาน ในเชิงภารกิจ ไม่เว้นแม้กระทั่งในเชิงของ

กฎหมาย ที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในแต่ละช่วงเวลา อันเป็นการบ่งบอกว่าการจัดทำบริการสาธารณะจะหยุดนิ่งไร้การพัฒนาไม่ได้ เพราะจะไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในแต่ละยุคสมัย แต่ขณะเดียวกัน ก็มีได้ไร้รากหรือไร้แนวคิดทฤษฎีอันเป็นหลักการพื้นฐาน จนเป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามอำเภอใจ ซึ่งแนวคิดทฤษฎี และพัฒนาการเหล่านั้น ล้วนถูกคิดและสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจน ให้มีความเหมาะสม จนสามารถวัดประสิทธิภาพได้อย่างเป็นรูปธรรมตามลักษณะและประเภทของบริการสาธารณะนั้น ๆ ทั้งยังจะเป็นกรอบแนวทางให้ผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละลักษณะและแต่ละประเภทต้องคำนึงและยึดถือเป็นสาระสำคัญของการดำเนินการด้วย

นอกจากนั้น ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมด้วยว่า แม้เป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่ภายใต้มนทัศน์ว่าด้วยรัฐสมัยใหม่ ในเรื่องบริการสาธารณะนั้น ก็จะมีลักษณะร่วมที่คล้ายคลึงกัน คือ ความจำเป็นที่ต้องมีการแยกหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระเพื่อจัดทำภารกิจบริการสาธารณะบางประเภท แต่อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียด หรือกลไกบางเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อผลสืบปลายเดียวกัน คือ การสร้างองค์สภาพในการใช้อำนาจอรัฐเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพจนสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

2.2 แนวคิดและพัฒนาการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน

จากสาระสำคัญของแนวคิดและพัฒนาการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งได้บ่งบอกอย่างชัดเจนว่าความรู้เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะมีความชัดเจน เป็นระบบ และที่สำคัญมิได้หยุดนิ่งและตายตัว หากแต่ต้องมีการพัฒนาปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมด้วย แต่ทั้งนี้ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญด้วย ดังนั้น ยิ่งสังคมมีพัฒนาการในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นเพียงใด ความซับซ้อนในแง่มุมต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ส่งผลให้รูปแบบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะแบบเดิมย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม และไม่สอดคล้องกับหลักการสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ ฉะนั้น ในหลายประเทศ จึงมีการจัดระบบและมอบหมายงานบางลักษณะ บางประเภท ไปให้กับหน่วยงานในรูปแบบที่แตกต่างออกไปจากรูปแบบและวิธีการเดิม เช่น มอบหมายภารกิจพื้นฐานให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำ มอบหมายภารกิจที่มีผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำ และมอบหมายภารกิจนอกเหนือจากประเภทข้างต้นให้กับหน่วยงานรูปแบบใหม่ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการสร้างระบบ ออกแบบกลไก และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะซึ่งแยกออกจากระบบเดิม เช่น การให้ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการทั้งในเชิงภารกิจและในเชิงหน่วยงาน การไม่นำกฎระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยงานในระบบเดิมมาใช้กับหน่วยงานแบบใหม่เหล่านี้ เป็นต้น

การสร้างระบบ และการออกแบบกลไกเฉพาะให้กับหน่วยงานรูปแบบใหม่เพื่อจัดทำภารกิจบริการสาธารณะบางประเภท บางลักษณะ ดังกล่าวนั้น หากนำมาพิจารณาและจัดระบบ สร้างระเบียบแบบแผนเข้าสู่ลักษณะของแนวคิด หลักการ และวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างจากหน่วยงานแบบเดิม ก็จะพบว่าอาจพิจารณาได้หลายแนวคิด เช่น แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) แนวคิดเกี่ยวกับการ

กำกับดูแล (Tutelage Control Power) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) แนวคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพหรือมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรม (Result Based Management) และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรแบบ OKRs (Objective and Key Results) เป็นต้น โดยในแต่ละแนวคิดข้างต้น ล้วนมีเนื้อหารายละเอียดที่จำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ จึงจะสามารถปฏิบัติได้สอดคล้องกับแนวคิดแต่ละเรื่องได้อย่างเหมาะสม

ในที่นี้ จะกล่าวถึงสาระสำคัญของแนวคิดข้างต้นพอสังเขป กล่าวคือ (1) แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นแนวคิดทางกฎหมายในการจัดวางโครงสร้างการปกครองภายในรัฐ ที่เห็นว่าเมื่อสังคมมีพัฒนาการในด้านต่าง ๆ มากขึ้น การรวมศูนย์กลางอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางย่อมไม่เหมาะสม เพราะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่อยู่ไกลจากส่วนกลางของอำนาจ จึงสมควรกระจายอำนาจการตัดสินใจบางเรื่องบางลักษณะออกไปยังพื้นที่ด้วย ซึ่งอาจแบ่งเป็น 1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Territorial Relation) เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะหลายเรื่อง ในเขตพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบเท่านั้น เป็นต้น และ 2) การกระจายอำนาจทางบริการ (Service Relation) ซึ่งมีลักษณะของการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้หน่วยงานบางประเภทได้ดำเนินการในลักษณะของกิจการ เช่น หน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ/องค์กรมหาชน ที่มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งซึ่งครอบคลุมทุกเขตพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจองค์กรมหาชนแห่งนั้น ๆ เป็นต้น [37] (2) แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล ซึ่งเป็นแนวคิดทางกฎหมายและถือว่าเป็นมิติหนึ่งของหลักความเป็นเอกภาพในการดำเนินกิจการทางปกครอง (Principle of Unity of Administration) [38] โดยเป็นแนวคิดที่ลดระดับความเข้มข้นในการควบคุม ให้อยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระจากโครงสร้างระบบราชการแบบปกติ เช่น หน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ/องค์กรมหาชน จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐมนตรี เป็นต้น (3) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นแนวคิดเชิงการบริหารที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้กับการบริหารจัดการภารกิจและหน่วยงานบางลักษณะ โดยเน้นที่ผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติภารกิจ มีการกำหนดค่าเป้าหมาย ตัวชี้วัด และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ชัดเจน (4) แนวคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพหรือมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นแนวคิดเชิงการบริหารที่สืบเนื่องต่อมาจากแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเป็นการให้ความสำคัญกับการวัดประสิทธิภาพที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมในการปฏิบัติภารกิจ และเน้นผลสัมฤทธิ์มากกว่ากระบวนการ และ (5) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรแบบ OKRs ซึ่งเป็นแนวคิดเชิงระบบบริหารจัดการ (ในปัจจุบัน ได้รับความนิยมในภาคเอกชน และบริษัทขนาดใหญ่ ในระดับสากล) ที่เน้นเรื่องการตั้งเป้าหมายและการติดตามผลในสิ่งที่สำคัญโดยการสร้างแรงจูงใจภายใน [39] โดยแนวคิดนี้สมควรนำมาปรับใช้กับหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีลักษณะเฉพาะที่เน้นเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพดังเช่น องค์กรมหาชนนี้ จึงเห็นได้ว่าสาระสำคัญของแนวคิดข้างต้นมีความทับซ้อนกันอยู่ในกิจกรรมเดียวกัน (แต่ไม่ซ้ำซ้อนกัน) เพียงแต่ขึ้นอยู่กับว่าจะพิจารณาจากแนวคิดใดเป็นแนวคิดหลัก แต่ไม่ว่าจะใช้แนวคิดใดเป็นแนวคิดหลัก ก็ล้วนมีความคาดหวังในการมุ่งสู่ผลอันปลายเดียวกัน คือ ความมีประสิทธิภาพในการจัดทำภารกิจ ดังนั้น ภายใต้การจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครองออกเป็นรูปแบบต่าง ๆ โดยหากพิจารณาในเชิงของรูปแบบหน่วยงานที่อยู่ภายใต้

แนวคิดต่าง ๆ ข้างต้น ก็ย่อมต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวคิดในแต่ละกรณีด้วย อย่างไรก็ตาม ข้อควรคำนึงที่สำคัญ คือ การจะดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวคิดได้นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานเหล่านั้น จะต้องมีความรู้ มีความเข้าใจ และมีความตระหนัก ในความสำคัญของการจัดระบบ การสร้างระเบียบแบบแผนของหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดนั้น ๆ ด้วย

จึงอาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจทางบริการ การกำกับดูแล การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการวัดประสิทธิภาพแบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น นัยหนึ่งที่สำคัญ คือ ความประสงค์ให้มีการใช้ศักยภาพของหน่วยงานเพื่อจัดทำภารกิจบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะเฉพาะด้านให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด จึงกำหนดลักษณะที่สำคัญเพื่อเอื้ออำนวยให้หน่วยงานลักษณะนี้ โดยพยายามไม่ให้ถูกจำกัดด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ และสร้างลักษณะเฉพาะในแง่มุมต่าง ๆ เห็นได้จาก ความจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่หรือภารกิจของหน่วยงานให้ชัดเจน เหมาะสม เป็นระบบ และเป็นรูปธรรม หรือภารกิจที่จะให้หน่วยงานเหล่านี้เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ จะต้องเป็นภารกิจบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ เพื่อป้องกันความทับซ้อนและซ้ำซ้อน รวมทั้งเพื่อให้สามารถวัดประสิทธิภาพได้อย่างชัดเจน เหมาะสม อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจบริการสาธารณะในลักษณะเฉพาะ และต้องดำเนินการควบคู่ไปกับแนวคิดต่าง ๆ ข้างต้น โดยนัยนี้จึงอาจเรียกว่า “บริการสาธารณะเฉพาะด้าน” หรืออาจกล่าวอีกนัยได้ว่า บริการสาธารณะเฉพาะด้าน หมายถึง การใช้กรอบแนวคิดทางกฎหมายมหาชนเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะของรัฐสมัยใหม่ โดยมุ่งพิจารณาในเชิงโครงสร้าง และการกำหนดภารกิจให้กับหน่วยงานให้มีลักษณะเฉพาะ (ระบบภารกิจ) พิจารณาในเชิงการกำหนดกลไกต่าง ๆ เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติการกิจ (ระบบการเงิน และระบบการบริหารและทรัพยากรบุคคล) พิจารณาในเชิงการวัดประสิทธิภาพและการกำกับดูแลและตรวจสอบ (ระบบการวัดประสิทธิภาพ และระบบการกำกับดูแล และการตรวจสอบ)

จากนัยของบริการสาธารณะเฉพาะด้านข้างต้น อาจพิจารณาตัวอย่างได้จากแนวคิดเกี่ยวกับจัดทำบริการสาธารณะโดย “หน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ/องค์การมหาชน” ซึ่งหน่วยงานประเภทนี้ จะมีความเป็นอิสระในเชิงโครงสร้างหน่วยงานและได้รับมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะบางประเภท บางด้าน บางลักษณะ หรือบางระดับ โดยอาจมีขอบเขตครอบคลุมหรือจำกัดในเชิงพื้นที่ (ตามการออกแบบกฎหมายของแต่ละประเทศ) แต่จะมีขอบเขตจำกัดในเชิงบริการ/กิจการ (ภารกิจ) ฉะนั้น หน่วยงานประเภทนี้ จึงมีความเป็นอิสระในหลายเรื่อง เช่น ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภารกิจ ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการการเงิน ความเป็นอิสระในการบริหารและทรัพยากรบุคคล เป็นต้น และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญควบคู่กับความเป็นอิสระข้างต้น คือ การดำเนินงานหรือการปฏิบัติการกิจจำเป็นต้องใช้แนวคิดแบบต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วอย่างเคร่งครัดด้วย เพราะหากมิได้ใช้แนวคิดที่แตกต่างจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิมอย่างชัดเจนจนสามารถวัดประสิทธิภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม หน่วยงานเหล่านี้ก็มิได้มีความจำเป็นใดที่จะต้องแยกออกมาให้เป็นอิสระในหลายเรื่องดังกล่าว มิฉะนั้น ก็จะถูกเรียกว่า “แตกต่างเฉพาะในภาคของแนวคิดทฤษฎีที่อยู่บนหน้ากระดาษ แต่ไม่แตกต่างในภาคของการปฏิบัติที่อยู่บนโลกแห่งความจริง”

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน จึงเป็นแนวคิดที่พัฒนาสืบเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเป็นการสร้างแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบ สร้างรูปแบบ และกำหนดกลไกที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และเหมาะสมกับลักษณะของกิจการบริการสาธารณะประเภทใหม่ ๆ ซึ่งมีความจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้แนวคิดทฤษฎีและรูปแบบที่แตกต่างออกไปจากเดิม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านเป็นการมุ่งเน้นที่ (1) การกำหนดภารกิจ โดยมีโครงสร้างเชิงหน่วยงานเป็นเสมือนเครื่องมือ (2) การใช้แนวคิดแบบใหม่ โดยมีกลไกผ่านบทบัญญัติทางกฎหมายเป็นเสมือนเครื่องมือ และ (3) การให้ความเป็นอิสระ โดยมีการวัดประสิทธิภาพและการกำกับดูแลเป็นเสมือนเครื่องมือ ซึ่งทั้ง 3 เรื่องข้างต้น เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต้องตระหนักอย่างยิ่ง มิฉะนั้นแล้ว การพัฒนาทั้งในเชิงแนวคิดและในเชิงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน ก็จะไม่มีความคุ้มค่าที่แท้จริงอันใดเลย หากแต่เป็นเพียงภาพลวงตา ที่พยายามสร้างความหมาย แต่หาคุณค่าที่แท้จริงหรือประโยชน์ต่อประชาชนแทบมิได้เลย เพราะการปฏิบัติภารกิจก็จะมีลักษณะทำนองเดียวกันกับหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบเดิมอยู่แล้ว มิหนำซ้ำยังจะ เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการต่าง ๆ โดยไม่คุ้มค่าตามความคาดหวังอีกด้วย ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะ และการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความชัดเจนทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดภารกิจ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้แนวคิดแบบใหม่ รวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวัดประสิทธิภาพและการกำกับดูแล

2.3 การจัดทำบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยหากเริ่มที่การกล่าวว่า บริการสาธารณะคือกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนแล้ว [40] ก็อาจกล่าวได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะมีมาอย่างยาวนาน โดยส่วนใหญ่อยู่ในการอำนาจการของส่วนราชการเป็นหลัก จนกระทั่ง พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) อันเป็นปีที่ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองหลักการใหม่หลายเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ และเรื่องหลักการกระจายอำนาจ [41] อีกทั้งยังเป็นช่วงเวลาประเทศไทยประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจและมีความเปลี่ยนแปลงทางสังคมหลายประการด้วย แนวคิดการแบ่งบทบาทภารกิจบริการสาธารณะให้กับหน่วยงานประเภทอื่น โดยการจัดตั้งระบบโครงสร้างหน่วยงาน และการกระจายภารกิจบริการสาธารณะ จึงเป็นเรื่องที่สำคัญและมีความชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดระบบหน่วยงานภายในฝ่ายบริหาร การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [42] การกระจายอำนาจทางการคลัง และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการบริการสาธารณะ [43] เป็นต้น จนอาจกล่าวได้ว่า หนึ่งในผลผลิตของแนวคิดข้างต้น ก็คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อจัดตั้งหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ แยกออกจากหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบเดิม

การจำแนกภารกิจผ่านการจัดแบ่งโครงสร้างหน่วยงาน และการกำหนดกลไกต่าง ๆ ให้แยก
ออกจากการปฏิบัติภารกิจแบบเดิมอย่างชัดเจน (ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจ และการจัดทำ
บริการสาธารณะ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังกล่าวนั้น) ยังคงได้รับ
การพัฒนา และถูกให้ความสำคัญผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ มาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 [44] ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ โดยจะขอล่าวเฉพาะการกระจายอำนาจ
ทางบริการ ซึ่งอาจพิจารณาได้จากความพยายามในการจัดระเบียบการบริหารส่วนราชการ และการจัดโครงสร้าง
ภายในฝ่ายบริหาร เช่น ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพื้นฐานทั่วไป ควรมอบหมายให้ส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบ
ส่วนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ควรมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้รับผิดชอบ และภารกิจที่เกี่ยวข้องกับ
สังคมและวัฒนธรรม ควรมอบหมายให้หน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ/องค์การมหาชนเป็นผู้รับผิดชอบ
เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเห็นได้จากแนวทางการกำหนดกลไกอื่น ๆ เพื่อให้หน่วยงานแต่ละประเภทข้างต้น
มีแนวคิด หลักการ และเครื่องมือ สำหรับดำเนินการให้เหมาะสมกับลักษณะของหน่วยงานประเภทนั้น ๆ และ
ที่สำคัญคือการจำแนกบทบัญญัติทางกฎหมายออกจากกันให้ชัดเจน

ขอล่าวเฉพาะหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ/องค์การมหาชน ซึ่งในประเทศไทย
มีการจัดระบบของหน่วยงานลักษณะนี้ ออกเป็น (1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งเป็นการ
กำหนดหน่วยงานให้แยกออกจากหน่วยงานแบบส่วนราชการ ยังไม่เรียกชื่อว่า “องค์การมหาชน” แต่หาก
พิจารณาตามแนวคิดและพัฒนาการ รวมทั้งกลไกการบริหารจัดการ ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานบริหารที่มีความเป็น
อิสระ/องค์การมหาชนแล้ว (2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และ
ที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการกำหนดหน่วยงานและเรียกชื่อชัดเจนว่า “องค์การมหาชน” และ (3) องค์การมหาชน
ที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดหน่วยงานให้เป็นองค์การ
มหาชน เพื่อทำภารกิจบางประเภท

ความชัดเจนในความพยายามที่จะจัดระบบภารกิจ โครงสร้างหน่วยงาน และกำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ
เพื่อให้เอื้ออำนวยให้หน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ/องค์การมหาชน มีความเป็นอิสระ ไม่ถูกจำกัดด้วย
ระเบียบแบบแผนของทางราชการ นอกจากจะแสดงให้เห็นความแตกต่างกันในระบบองค์การมหาชนกับ
หน่วยงานในภาคมหาชนเดิมแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกันระหว่างองค์การมหาชนด้วยกันเองอีกด้วย
โดยที่การจำแนก จัดระบบ สร้างระเบียบแบบแผนเหล่านี้ ย่อมมีความมุ่งหวังให้การจัดทำภารกิจบริการสาธารณะ
และภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้าน สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง อีกทั้ง
หากพิจารณาในเชิงอิทธิพลทางความคิด ก็อาจเรียกได้ว่า ประเทศไทยก็ปรากฏภาพสะท้อนอิทธิพลทาง
ความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด
ของหลาย ๆ ประเทศดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็มีลักษณะเฉพาะและมีบริบทที่แตกต่างจาก
ประเทศต่าง ๆ ข้างต้น ฉะนั้น การพิจารณาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะ
เฉพาะด้าน จึงต้องพิจารณาทั้งในเชิงลักษณะร่วมที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน และลักษณะที่แตกต่างกัน เพื่อหา
ความเหมาะสมกับประเทศไทยเองด้วย

กล่าวโดยสรุป จากสาระสำคัญโดยสังเขปเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ และพัฒนาการเกี่ยวกับการจัดระบบและสร้างรูปแบบ รวมทั้งการนำแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการมาใช้ดังกล่าว จึงอาจเรียกได้ว่า ระบบการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านข้างต้น เป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยก็มีแนวคิดและแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะและพัฒนาการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะทำนองเดียวกันกับประเทศตัวอย่างที่ได้อธิบายมาก่อนหน้านี้แล้ว โดยเฉพาะการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ/องค์การมหาชน และขอล่าเฉพาะองค์การมหาชนตามกฎหมายขององค์การมหาชนเท่านั้น ซึ่งจะมีทั้งในส่วนที่เป็นการสะท้อนอิทธิพลทางความคิดจากต่างประเทศ และในส่วนที่เป็นลักษณะเฉพาะของประเทศไทยเองอยู่ด้วย โดยอาจพิจารณาได้จากการร่างกฎหมายขององค์การมหาชน ประกอบกับคำอธิบายเกี่ยวกับองค์การมหาชน และผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมาขององค์การมหาชน จึงถือว่าองค์การมหาชนตามกฎหมายขององค์การมหาชนในประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านในประเทศไทย นอกจากนี้ สำหรับแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน จำเป็นต้องมีการพัฒนาให้มีความชัดเจนและเหมาะสม จนสามารถวัดประสิทธิภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม ตามลักษณะและประเภทของการจัดระบบทั้งในเชิงภารกิจ ในเชิงหน่วยงาน และในเชิงกฎหมาย โดยต้องสอดคล้องกับแนวคิด โดยเฉพาะการจำแนกภารกิจ และโครงสร้างหน่วยงาน รวมทั้งการกำหนดกลไกผ่านบทบัญญัติทางกฎหมาย ซึ่งจะขอยกกรณีระบบองค์การมหาชนตามกฎหมายขององค์การมหาชนมาเป็นกรณีศึกษาต่อไป

3. องค์การมหาชนตามกฎหมายขององค์การมหาชนในประเทศไทย

เมื่อเริ่มพิจารณาตามแนวคิดและหลักการในการกำหนดลักษณะเฉพาะเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงาน และพิจารณาจากแนวทางการบริหารจัดการหน่วยงาน รวมทั้งพิจารณาจากการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนข้อเขียนทางวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับหน่วยงานในลักษณะนี้ จึงเรียกได้ว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อให้อำนาจรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นการจัดระบบองค์การมหาชนในประเทศไทยที่ชัดเจนที่สุด และยังเป็นวิธีการแก้ปัญหาโดยการสร้างระบบหน่วยงานใหม่นอกกรอบข้อจำกัดเดิม ซึ่งเป็นวิธีคิดและการตัดสินใจที่ทรงคุณค่าในตัวเอง ระบบองค์การมหาชนและองค์การมหาชนแต่ละแห่งที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นภายใต้ระบบนี้ ยังจะมีผลอย่างสำคัญในการเปลี่ยนโฉมหน้าของกระบวนการบริหารราชการไทยเสียใหม่ ทั้งในแง่ประสิทธิภาพ การดำเนินงานที่จะสามารถตรวจสอบเปรียบเทียบกับหน่วยงานในระบบเดิมได้ และทั้งในด้านที่จะมีส่วนอย่างสำคัญที่จะทำให้ “ขนาดของราชการ” ลดลงอย่างมีนัยสำคัญในอนาคต อีกทั้งจะเป็นตัวกระตุ้นให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพและเปลี่ยนวิธีการทำงานของระบบบริหารราชการที่ดำเนินอยู่ในรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมอีกด้วย [45]

องค์การมหาชนตามกฎหมายขององค์การมหาชนภายใต้ความคาดหวังดังกล่าว จึงเป็นการย้ำเตือนอีกครั้งให้เห็นถึงภาพสะท้อนที่เป็นรูปธรรมสำหรับแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านในประเทศไทย

และสะท้อนหลักการกระจายอำนาจทางบริการ รวมทั้งสะท้อนการรับรองแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือการจัดการภาครัฐแบบใหม่ ตลอดจนยังเป็นการสะท้อนให้เห็นเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพและการกำกับดูแลโดยให้ความสำคัญเป็นอิสระผ่านการสร้างระบบกฎหมายและกลไกเฉพาะให้กับหน่วยงานในลักษณะนี้ด้วย นอกจากนี้ กฎหมายองค์การมหาชนยังสามารถพิจารณาและค้นหาเจตนารมณ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม [46]

กฎหมายองค์การมหาชน จึงมีความสำคัญอย่างมากในการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชน เพราะนอกจากจะเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐในฐานะหน่วยงานทางปกครองแล้ว ยังต้องเป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะของภารกิจ จัดวางโครงสร้าง และสร้างกลไกอื่น ๆ ที่จำเป็นและมีความสำคัญเพื่อเป็นเครื่องมือให้แก่หน่วยงานรูปแบบใหม่นี้ด้วย ซึ่งหากพิจารณาสาระสำคัญของกฎหมายองค์การมหาชนทั้งสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 แล้ว อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายต้องกำหนดเกี่ยวกับระบบภารกิจ ระบบการเงิน ระบบการบริหาร และทรัพยากรบุคคล ระบบการวัดประสิทธิภาพ และระบบการกำกับดูแลและการตรวจสอบ ให้ชัดเจนและเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยในแต่ละช่วงเวลาหรือยุคสมัยด้วย

โดยในที่นี้จะกล่าวเฉพาะเรื่อง “ระบบภารกิจ” เท่านั้น โดยนำมาพิจารณาเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับนำไปสู่การวิเคราะห์ในลำดับต่อไป ซึ่งจะพบว่า มีบทบัญญัติใน หมวด 1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน มาตรา 5-11 โดยเฉพาะในมาตรา 5 ที่กำหนดเหตุผลในการจัดตั้งและกำหนดเกี่ยวกับลักษณะขององค์การมหาชน ซึ่งมีลักษณะเป็นบทบัญญัติกว้าง ๆ โดยกำหนดให้เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ได้ นอกจากนี้ ได้กำหนดว่ากิจการอันเป็นสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด โดยต้องไม่เป็นการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก และยังกำหนดให้ กพม. เสนอแนะคณะรัฐมนตรีในการกำหนดหลักเกณฑ์กิจการบริการสาธารณะด้วย

ลักษณะของบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจขององค์การมหาชนข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ปัจจุบันองค์การมหาชนตามกฎหมายองค์การมหาชน จะเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจใดก็ได้ภายใต้กรอบของมาตรา 5 (ซึ่งกว้างจนอาจ “ทับซ้อนและซ้ำซ้อน” กับภารกิจของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ปฏิบัติภารกิจอยู่ก่อนแล้ว หรือทับซ้อนและซ้ำซ้อนกับภารกิจของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ) และต้องพิจารณาร่วมกับรายละเอียดของภารกิจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่งด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนทั้ง 37 แห่งแล้ว (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับระบบภารกิจ) ก็จะพบลักษณะร่วมกัน ที่อาจกล่าว

ได้ว่าเป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่มีลักษณะของการบัญญัติแบบกว้าง ๆ อีกเช่นกัน (แต่เป็นความกว้างขวางในลักษณะของเนื้อหาและวิธีการปฏิบัติการกิจ) โดยไม่ได้ระบุชี้ชัดว่าจะให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านในลักษณะใด เช่น การเป็นหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสาธารณะบางประเภท (Regulator Unit) หรือเป็นหน่วยงานวิจัยให้บริการสาธารณะบางประเภท (Research Unit) หรือเป็นหน่วยงานสร้างในการให้บริการสาธารณะ (Creator Unit) หรือให้องค์การมหาชนเป็นทั้งหน่วยงานกำกับดูแลบางเรื่อง เป็นหน่วยงานวิจัยบางเรื่อง หรือเป็นหน่วยงานสร้างการให้บริการสาธารณะบางเรื่อง รวมกัน ในหน่วยงานเดียว (Regulator, Research and Creator Units) เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าทั้งกฎหมายองค์การมหาชนและพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่งดังกล่าวนี้ ยังไม่ได้ให้ความสำคัญที่เพียงพอและเหมาะสมกับเรื่องความชัดเจนในระบบภารกิจ นอกจากนี้ ความสำคัญของความชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวกับระบบภารกิจขององค์การมหาชนข้างต้น ยังส่งผลต่อเนื่องไปยังการแสดงบทบาทขององค์การมหาชนในฐานะหน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน (ซึ่งมีแนวคิดที่พัฒนาอย่างชัดเจน) และส่งผลต่อการวัดประสิทธิภาพและการกำกับดูแลด้วย (ซึ่งเป็นสาระสำคัญของการจัดรูปแบบหน่วยงาน) ทั้งนี้ เนื่องจากการแสดงบทบาทและการวัดประสิทธิภาพอย่างแท้จริงนั้น ต้องขึ้นอยู่กับลักษณะของความยาก-ง่าย ซับซ้อน หรือยุ่งยาก และประโยชน์ที่ประชาชนได้รับเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุป องค์การมหาชนตามกฎหมายองค์การมหาชนในประเทศไทย ในเชิงแนวคิดมีความมุ่งหมายให้มีการจัดระบบหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระแยกออกจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิมอย่างชัดเจน โดยมีความพยายามในการบัญญัติกฎหมายองค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ ทำนองเดียวกันกับนานาอารยประเทศที่รับเอาแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะไปใช้ในประเทศตนเองด้วย แต่หากพิจารณารายละเอียดของกฎหมายองค์การมหาชนในประเทศไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดภารกิจ เปรียบเทียบกับภารกิจของหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม เช่น ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น จะพบว่ายังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ อีกทั้งเมื่อเวลาผ่านมานาน สักคมไทยมีพัฒนาการในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญ นอกจากนี้ ประชาชนมีความรับรู้เกี่ยวกับสิทธิและเรียกร้องจากรัฐ ซึ่งรัฐก็มีหน้าที่ต้องให้บริการสาธารณะตามแนวคิดและหลักการสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีการจัดตั้งองค์การมหาชนตามกฎหมายองค์การมหาชนเพิ่มมากขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ในอีกด้านคือความคลุมเครือเกี่ยวกับระบบภารกิจขององค์การมหาชนก็ยิ่งทวีความเด่นชัดมากขึ้นตามไปด้วย ผลของความคลุมเครือข้างต้น นอกจากจะกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวแล้ว ยังกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วย หรือหากพิจารณาให้ละเอียดลงไปอีก ก็พบว่าความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับระบบภารกิจขององค์การมหาชนนั้น ย่อมกระทบกับแนวคิดของการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านดังได้สาธยายมาโดยสังเขปแล้วข้างต้น และในอีกด้านหนึ่งก็ย่อมกระทบต่องบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้แก่องค์การมหาชนตามกฎหมายองค์การมหาชน ภายใต้ความคาดหวังต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติการกิจด้วย

4. แนวทางการพัฒนาระบบภารกิจขององค์การมหาชนตามกฎหมายองค์การมหาชน: แนวคิดและการบัญญัติรับรองทางกฎหมาย

จากแนวคิดและพัฒนาการของการจัดทำบริการสาธารณะสู่การจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านทั้งในบริบทของต่างประเทศและในประเทศไทย รวมทั้งพัฒนาการและลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านโดยองค์การมหาชนตามกฎหมายองค์การมหาชนในประเทศไทยดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ทั้งในเชิงของแนวคิด อันมีลักษณะเป็นข้อความคิดสำคัญและเป็นพื้นฐานสำหรับการพิจารณาบทบาทขององค์การมหาชน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการกิจของหน่วยงาน การจัดโครงสร้างหน่วยงาน และแนวทางการบริหารของหน่วยงาน และในเชิงของกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นเครื่องมือรับรองแนวคิด และการนำแนวคิดไปใช้ในภาคปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งทั้งสองมิติข้างต้น ล้วนสำคัญและจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กันไป โดยแนวคิดและพัฒนาการดังกล่าว มีขึ้นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงของสังคม ดังนั้นเมื่อกฎหมายองค์การมหาชนได้รับการบัญญัติมาเป็นระยะเวลานาน ประกอบกับการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นจำนวนมากและมีภารกิจหลากหลายจนแทบไม่เห็นลักษณะเฉพาะของความเป็นองค์การมหาชน จึงเห็นว่าทั้งในเชิงแนวคิดและในเชิงกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจให้แก่องค์การมหาชนในปัจจุบัน น่าจะไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม โดยอาจพิจารณาได้ ดังนี้

4.1 ข้อพิจารณาในเชิงแนวคิด: แนวทางการกำหนดภารกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน

ประเทศไทยซึ่งอยู่ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร มีการนำแนวคิดทฤษฎี หลักการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ มาบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การบังคับใช้ในภาคปฏิบัติต่อไปนั้น กล่าวเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน ให้แก่องค์การมหาชนตามกฎหมายองค์การมหาชน ซึ่งจากข้อมูลที่น่าเสนอมาข้างต้น มีความชัดเจนว่าประเทศไทยมีแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะและแบ่งแยกให้หน่วยงานบางประเภทจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน อันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับแนวคิดและการจัดทำบริการสาธารณะที่ปรากฏในตัวอย่างของต่างประเทศ ควบคู่ไปกับแนวคิดและหลักการกระจายอำนาจทางบริการ อันเป็นลักษณะของการจัดระเบียบการบริหารของภาครัฐไทย รวมทั้งแนวคิดในการบริหารจัดการหน่วยงานแบบใหม่ อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่กับการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน และที่สำคัญแนวทางข้างต้นได้มีการปรับใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของประเทศไทยเองด้วย ฉะนั้น การกำหนดภารกิจให้แก่หน่วยงานที่จะจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านเหล่านี้ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญอย่างมาก เพราะต้องกำหนดให้ชัดเจนและเหมาะสม มีความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน และหลักการกระจายอำนาจทางบริการ ตามแนวทางการรับรองหลักการของประเทศไทย กล่าวคือ ต้องไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจที่หน่วยงานแบบเดิมปฏิบัติอยู่ก่อนแล้ว และต้องไม่ซ้ำซ้อนกับหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ ซึ่งมีราชการส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบบริการสาธารณะเหล่านั้นอยู่ก่อนแล้ว รวมทั้งที่สำคัญอย่างมาก ๆ คือ การที่จะต้องมีการใช้แนวคิดในการบริหารจัดการหน่วยงานแบบใหม่ ทั้งในการ

บริหารจัดการภารกิจและในการบริหารจัดการภายในหน่วยงานเอง และจำเป็นต้องนำลักษณะข้างต้นมาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการวัดประสิทธิภาพด้วย

เมื่อขยายมุมมองไปสู่แนวคิดทฤษฎีที่รัฐมีพัฒนาการและแบ่งบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภายในฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางบริการ ซึ่งมีการกิจกรรมครอบคลุมหลายระดับ ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ ด้วย ส่งผลให้ในมุมมองเกี่ยวกับความชัดเจนของภารกิจจึงเป็นหนึ่งในสาระสำคัญของความแตกต่างกันในหน่วยงานแต่ละประเภท เพราะเมื่อองค์การมหาชนยังไม่มี ความชัดเจนว่า ลักษณะ ขอบเขต และมาตรฐานหรือระดับของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชนตามกฎหมายขององค์การมหาชนในประเทศไทยเป็นอย่างไร และยังไม่เห็นถึงความแตกต่างจากภารกิจของหน่วยงานในภาคมหาชนเดิมอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่องค์การมหาชนมีจำนวนมากขึ้น และมีการกิจกรรมหลากหลายขึ้น ความไม่ชัดเจนข้างต้นยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพและประสิทธิภาพขององค์การมหาชนอย่างมาก อีกทั้งการกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดตั้งองค์การมหาชนก็อาจยังไม่สะท้อนแนวคิดทฤษฎีในการเป็นหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งนอกจากให้ความเป็นอิสระแล้ว ในอีกด้านหนึ่งก็ต้องรับผิดชอบในผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติการบริการสาธารณะภายใต้หลักความเป็นอิสระนั้นอย่างเป็นรูปธรรมด้วย ส่งผลให้ในปัจจุบันยังไม่สามารถวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติการขององค์การมหาชนได้ตามแนวคิดทฤษฎี เจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ในการแยกหน่วยงานลักษณะนี้ออกจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิมได้อย่างแท้จริง (หากแต่พอจะมีการวัดประสิทธิภาพ ก็เป็นเพียงแค่รูปแบบเท่านั้น หาได้เห็นผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนไม่) ดังนั้น การกำหนดภารกิจให้แก่องค์การมหาชนข้างต้น จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาและกำหนดให้เหมาะสม

โดยเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจให้แก่องค์การมหาชนในปัจจุบัน จะพบว่ามีความพยายามในการนำแนวคิดและหลักการมาบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายขององค์การมหาชนด้วย กล่าวคือ การรับรองให้มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระหรือองค์การมหาชนเพื่อทำภารกิจบริการสาธารณะตามกฎหมายกำหนดตามมาตรา 5 และคณะรัฐมนตรีโดยการเสนอแนะของ กพม. ยังได้จัดตั้งองค์การมหาชน โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 พัฒนาและดำเนินการตามนโยบายของรัฐเฉพาะด้าน กลุ่มที่ 2 บริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการ และ กลุ่มที่ 3 บริการสาธารณะทั่วไป [47] อันมีลักษณะของการใช้เกณฑ์ภารกิจในการกำหนดกลุ่มให้แก่องค์การมหาชนแต่ละแห่ง และส่งผลต่อไปยังการกำหนดค่าจ้างค่าตอบแทน ของบุคลากรในองค์การมหาชนแห่งนั้น ๆ ด้วย จึงเห็นได้ว่า ประเทศไทยยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจและการแยกหน่วยงานออกจากระบบเดิม แต่เพื่อให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับความต้องการบริการสาธารณะในแต่ละช่วงเวลา จึงได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีกำหนดภารกิจให้แก่องค์การมหาชนเป็นรายหน่วยงาน และยังมีกำหนดกลุ่มขององค์การมหาชนโดยพิจารณาจากลักษณะของภารกิจด้วย รวมทั้งยังกำหนดกลไกโดยให้มีคณะบุคคลที่ทำหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีด้วย อย่างไรก็ตาม การกำหนดตามแนวทางข้างต้น แม้จะมีข้อดี แต่ขณะเดียวกันก็มีข้อเสียด้วย กล่าวคือ การที่บทบัญญัติมีลักษณะกว้างทั้งในเชิงเนื้อหา ขอบเขต และระดับ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะไม่ชัดเจน ยากแก่การกำหนดลักษณะเฉพาะของ

ภารกิจให้แก่องค์การมหาชนได้อย่างเหมาะสม จึงจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจของบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ ซึ่งขาดความมั่นคงแน่นอน เช่น องค์การมหาชน A มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงานให้มีการกิจเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 5 ข้างต้น แต่องค์การมหาชนแห่งนี้ จะปฏิบัติภารกิจโดยมีขอบเขตเพียงใด เข้ากับภารกิจของหน่วยงานเดิมหรือไม่ และแม้กระทั่งจะมีการกิจครอบคลุมระดับใด เป็นต้น

หากพิจารณาจากพัฒนาการการรับรองแนวคิดไว้เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย ก็พบว่า ในกฎหมายองค์การมหาชน ฉบับ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนได้ และกำหนดกิจการอันเป็นบริการสาธารณะไว้ ซึ่งดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2542 จนถึง พ.ศ. 2559 พบปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพ เป็นต้น ต่อมาจึงมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายองค์การมหาชนเป็นฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 โดยบัญญัติให้มีคณะบุคคลเสนอแนะคณะรัฐมนตรีในการกำหนดกิจการอันเป็นบริการสาธารณะ ซึ่งดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2559 จนถึง ปัจจุบัน (พ.ศ. 2568) และเมื่อพิจารณาจากลักษณะของการกำหนดภารกิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งตามที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน ก็ยังคงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น การกำหนดในลักษณะให้มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการ... (แยกตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง) เป็นต้น การจัดกลุ่มองค์การมหาชนและการกำหนดภารกิจในลักษณะข้างต้น มีลักษณะที่ไม่เฉพาะเจาะจงหรืออาจเรียกว่าไม่มีความชัดเจน ซึ่งนั่นหนึ่งแม้ดูเหมือนจะเหมาะสม เนื่องจากเพื่อให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งมีความเป็นอิสระ แต่อีกนัยหนึ่งก็ดูจะไม่เหมาะสม เนื่องจากภารกิจขององค์การมหาชนที่ไม่ชัดเจน ย่อมก่อให้เกิดความไม่มั่นใจในการปฏิบัติภารกิจ จึงไม่สามารถใช้ความเป็นอิสระได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความคลุมเครือ ซึ่งไม่เป็นประโยชน์ทั้งในด้านของภาครัฐผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ และในด้านของประชาชนผู้มีสิทธิได้รับบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่าแม้ในเชิงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านโดยหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระ/องค์การมหาชน จะค่อนข้างมีความชัดเจนจนสามารถจำแนกแยกออกจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิมได้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่รูปแบบและลักษณะของการรับรองแนวคิดและหลักการในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้านโดยองค์การมหาชนในประเทศไทย อาจยังไม่ชัดเจนเพียงพอต่อการใช้อ้างอิงเป็นเครื่องมือในการจัดทำภารกิจ และการจัดกลุ่มองค์การมหาชนที่ใช้ฐานคิดจากลักษณะของภารกิจดังกล่าวนี้ โดยไม่ได้เน้นการจัดกลุ่มที่อาศัยผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติภารกิจ และความสามารถขององค์การมหาชน รวมทั้งประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนเป็นสำคัญ ตลอดจนพัฒนาการของความต้องการบริการสาธารณะ จึงอาจยังไม่สอดคล้องกับความเป็นอิสระขององค์การมหาชน ที่ต้องมีพร้อมกับความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานด้วย

การยอมรับแนวคิด แต่การกำหนดภารกิจเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังไม่ชัดเจนดังกล่าว ส่งผลต่อมายังการแสดงบทบาทขององค์การมหาชนต่อหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน และย่อมส่งผลต่อเนื่องมายังการวัดประสิทธิภาพที่ยังคงไม่ชัดเจน (แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขปรับปรุงทั้งในทางกฎหมายและในทางบริหารแล้วก็ตาม) ซึ่งบทบาทและประสิทธิภาพขององค์การมหาชนข้างต้น มิได้ส่งผลกระทบต่อนโยบายในการจำแนกหน่วยงานภาครัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น หากแต่ยังกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในอันที่จะได้รับบริการสาธารณะที่เหมาะสมด้วย โดยในทางกลับกัน หากมีการกำหนดภารกิจให้

องค์การมหาชนอย่างชัดเจน ก็ย่อมจะส่งผลในทางตรงกันข้ามกับที่กล่าวมาด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดภารกิจขององค์การมหาชนให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความเหมาะสม จนสามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยอาจจัดแบ่งองค์การมหาชนออกเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มที่ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่น กลุ่มที่ปฏิบัติงานในระดับชาติ และกลุ่มที่ปฏิบัติงานในระดับนานาชาติ ทั้งนี้ ให้สามารถปรับขึ้น-ลง ได้ตามผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน

อนึ่ง หากยังคงปล่อยให้ภารกิจขององค์การมหาชนมีความไม่ชัดเจนหรืออาจเรียกว่า “คลุมเครือ” อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์การมหาชน และการวัดประสิทธิภาพขององค์การมหาชน รวมทั้งย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการได้รับการสาธารณะโดยตรงอีกด้วย โดยหากยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไป ก็ย่อมไม่มีความจำเป็นใดที่จะต้องให้มีระบบองค์การมหาชนตามกฎหมายขององค์การมหาชนอยู่ในประเทศไทย เพราะจะมีความแตกต่างจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิมเพียงแค่ว่า “ชื่อเรียกหน่วยงาน” และ “ค่าจ้างค่าตอบแทน (อันเป็นภาษีของประชาชน)” ที่บุคลากรในระบบองค์การมหาชนได้รับเท่านั้น แต่กลับไม่ปรากฏผลจากการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมแต่ประการใด

กล่าวโดยสรุปในเชิงแนวคิดได้ว่า “การกำหนดภารกิจให้แก่องค์การมหาชนตามกฎหมายขององค์การมหาชนที่จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านได้อย่างแท้จริง ต้องตอบคำถามสำคัญ ดังนี้ (1) ภารกิจนั้น เป็นภารกิจด้านใด และหน่วยงานแบบเดิมหรือหน่วยงานประเภทอื่นไม่สามารถปฏิบัติได้ เพราะสาเหตุใด? (เพื่อตรวจสอบความชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจ) (2) ภารกิจนั้น เป็นภารกิจลักษณะใด ซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่นหรือไม่ (เพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ) และ (3) ภารกิจนั้น จำเป็นต้องใช้แนวคิดแบบใหม่ในการดำเนินการหรือไม่ (เพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับแนวคิดสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน และการบริหารจัดการแบบใหม่) ทั้งนี้ ทั้ง 3 ข้อ ข้างต้นเป็นพื้นฐานสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากไม่มีการตั้งคำถามดังกล่าว หรือหากตอบคำถามดังกล่าว ได้ไม่ชัดเจน ก็ย่อมยังไม่มีเหตุผลเพียงพอ จนต้องจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายขององค์การมหาชน และแม้ว่าหากจะสามารถตอบคำถามดังกล่าวได้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาบัญญัติรับรองเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย และนำมาเป็นฐานในการวัดประสิทธิภาพขององค์การมหาชนแห่งนั้น ๆ ต่อไปด้วย” เช่น กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อทำภารกิจเกี่ยวกับการศึกษา ก็ต้องตอบให้ได้ (ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดตั้ง และแม้จัดตั้งไปแล้ว ก็ต้องตอบคำถามให้ได้ตลอดระยะเวลาการเป็นองค์การมหาชน) ว่า ภารกิจเกี่ยวกับการศึกษาเหล่านั้น เป็นภารกิจด้านสังคมและวัฒนธรรมใช่หรือไม่ และหน่วยงานในรูปแบบเดิมปฏิบัติไม่ได้เพราะสาเหตุใด รวมทั้งภารกิจเหล่านั้นซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่นหรือไม่ และยังคงใช้แนวคิดใหม่ในการปฏิบัติงานหรือไม่ เนื่องจาก หากไม่มีความชัดเจนตั้งแต่การจัดตั้ง ก็จะส่งผลต่อไปยังผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติงานที่จะไม่มีความแตกต่างกันระหว่างองค์การมหาชนกับหน่วยงานในรูปแบบเดิม และยังส่งผลต่อเนื่องไปยังเรื่องอื่น ๆ ด้วย หรือแม้ในขณะจัดตั้งจะมีความชัดเจนระดับหนึ่ง แต่เมื่อได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนแล้ว ยังคงเป็นหน่วยงานตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาอยู่ตลอดเวลาหรือไม่ เพราะหากไม่

ตั้งคำถามตลอดเวลา ย่อมมีโอกาที่จะเป็นองค์การมหาชนเพียงแค่ช่วงขณะการจัดตั้งหน่วยงานเท่านั้น แต่ภายหลังจากนั้น ก็ไม่มีความชัดเจนตามลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนอีกต่อไป

4.2 ข้อพิจารณาในเชิงการบัญญัติรับรองทางกฎหมาย: มาตรการทางกฎหมาย และ มาตรการทางบริหาร

ต่อเนื่องจากการพิจารณาในเชิงแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดระบบภารกิจขององค์การมหาชน ใน 4.1 ข้างต้น หากจะพิจารณาเฉพาะในเชิงการบัญญัติรับรองทางกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้คือพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ในส่วนที่บัญญัติ กำหนดเกี่ยวกับภารกิจขององค์การมหาชน ซึ่งจะอยู่ในหมวด 1 การจัดตั้ง และวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน มาตรา 5-11 และยังมีมาตรการทางบริหาร โดยให้อำนาจหน้าที่แก่คณะบุคคลในการเสนอคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการกิจบริการสาธารณะที่จะมอบหมายให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ จึงอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันกฎหมายขององค์การมหาชนดังกล่าว ได้ออกแบบให้มีการใช้อำนาจกำหนดภารกิจไว้ 2 ระดับ คือ **ระดับที่ 1** การกำหนดกรอบไว้ในกฎหมายขององค์การมหาชนหรืออาจเรียกว่ามาตรการทางกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการบัญญัติ รับรองไว้ในลักษณะของกรอบภารกิจบริการสาธารณะแบบกว้าง ๆ และ**ระดับที่ 2** การกำหนดให้อำนาจซึ่งเป็น มาตรการทางบริหารในการกำหนดภารกิจให้แก่องค์การมหาชนแต่ละแห่งในช่วงการจัดตั้งองค์การมหาชน แห่งนั้น ๆ

การรับรองแนวคิดไว้ 2 ระดับ ข้างต้น ในแง่หนึ่งจึงเป็นการออกแบบบทบัญญัติของกฎหมาย ให้มีความยืดหยุ่น ไม่แข็งตัว สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ แต่ในทางตรงกันข้ามอีกแง่หนึ่ง การออกแบบบทบัญญัติดังกล่าว ก็ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจน เพราะจะผันแปรไปตามความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนัก ของบุคคลในแต่ละช่วงเวลา ประกอบกับตามที่ได้กล่าวมาถึงความสำคัญของแนวคิดการจัดทำ บริการสาธารณะที่พัฒนาสู่การจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน ซึ่งการจะปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนัก เกี่ยวกับแนวคิดและหลักการที่อยู่เบื้องหลังเป็นข้อควรคำนึงพื้นฐานที่ สำคัญอย่างมาก นอกจากนี้ การกำหนดในเชิงมาตรการทางบริหารที่ให้อำนาจคณะบุคคลในการเสนอความเห็น เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชนในช่วงการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง ก็มีลักษณะ ที่กว้างเกินไป ย่อมก่อให้เกิดความคลุมเครือด้วยเช่นกัน ดังนั้น แม้จะมีข้อดีในความยืดหยุ่น แต่ก็มีข้อเสีย ในความไม่แน่นอนชัดเจน จึงควรพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสม โดยมุ่งที่วัตถุประสงค์ปลายทางคือการเพิ่ม ประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านโดยองค์การมหาชนในประเทศไทย ซึ่งมีประชาชน ผู้รับบริการสาธารณะด้านนั้น ๆ เป็นผู้รับผลประโยชน์ จึงเห็นว่าการรับรองแนวคิดในลักษณะข้างต้นเป็นทั้งจุด แข็งและจุดอ่อน ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาให้เหมาะสมมากกว่านี้

เพื่อหาความเหมาะสมสำหรับเรื่องนี้ โดยเฉพาะในเชิงการบัญญัติรับรองทางกฎหมาย ผู้เขียน จึงพิจารณาข้อมูลดังที่ได้วิเคราะห์และพยายามนำเสนอมาตั้งแต่ช่วงต้นของบทความนี้ ซึ่งสามารถสกัด ความสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านโดยองค์การมหาชนในประเทศไทยที่ต้องปรากฏ ให้ชัดเจนเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย ได้ว่า **“(1) องค์การมหาชนต้องมีภารกิจที่ชัดเจนและเหมาะสม**

ขณะเดียวกันก็ต้องมีความยืดหยุ่นด้วย (อาจทับซ้อน แต่ต้องไม่ซ้ำซ้อน) และ (2) องค์การมหาชนต้องมีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการแบบใหม่มาใช้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ต้องนำทั้ง 2 ข้อข้างต้น มาบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายองค์การมหาชน และต้องนำมาเป็นฐานคิดในการวัดประสิทธิภาพขององค์การมหาชนแต่ละแห่งด้วย” ซึ่งวิธีการพัฒนาในประเด็นนี้ คือ ควรกำหนดแนวคิดและหลักการไว้ในระดับกฎหมายให้ชัดเจน (ชัดเจนมากกว่าปัจจุบัน) และปล่อยให้ใช้มาตรการทางบริหารควบคู่ไปด้วย โดยระมัดระวังไม่ให้ขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนัก ของบุคคลในแต่ละยุคสมัยเพียงเท่านั้น หากแต่ต้องให้ขึ้นอยู่กับสภาพบังคับทางกฎหมายและมาตรการวัดประสิทธิภาพตามแนวคิดของการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านด้วย

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อได้พิจารณาสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน รวมทั้งพัฒนาการและการวิเคราะห์ในบริบทของประเทศไทย ทั้งในเชิงแนวคิดและในเชิงกฎหมายแล้ว จึงสามารถสรุปและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบภารกิจขององค์การมหาชนตามกฎหมายองค์การมหาชนได้ ดังนี้

5.1 บทสรุป

เมื่อพิจารณาอย่างเป็นระบบผ่านความพยายามในการจัดระเบียบกิจกรรมที่สำคัญของรัฐสมัยใหม่แล้ว จะพบความชัดเจนว่า “การจัดทำบริการสาธารณะ” ได้รับการพัฒนาทั้งในเชิงแนวคิด และในเชิงกฎหมาย สะท้อนผ่านประวัติศาสตร์การอยู่ร่วมกันและพัฒนาการของสังคมมนุษย์ ซึ่งมีทั้งลักษณะที่เป็นสากล และลักษณะที่เป็นเรื่องเฉพาะในแต่ละสังคม อีกทั้งยังปรากฏลักษณะร่วมที่สำคัญคือ การบัญญัติรับรองแนวคิด และหลักการที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะไว้ในระบบกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความผูกพันต่อองค์การของรัฐ และเมื่อสังคมมีความซับซ้อนขึ้น มีความต้องการบริการสาธารณะที่หลากหลาย ความจำเป็นในการจำแนกบทบาทของการจัดทำบริการสาธารณะออกไปเป็นการเฉพาะ หรือเรียกว่า บริการสาธารณะเฉพาะด้าน ควบคู่กับการจัดแบ่งบทบาทหน้าที่หน่วยงานของรัฐให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ความจำเป็นในการกำหนดภารกิจให้แก่หน่วยงานเหล่านั้น ก็ยังต้องมีความชัดเจนตามไปด้วย เพราะความชัดเจนจะช่วยไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน และยังช่วยให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ โดยสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริง รวมทั้งยังมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในการได้รับบริการสาธารณะอย่างเหมาะสมกับสภาพของสังคมนั้น ๆ อีกด้วย ซึ่งกรณีประเทศไทยก็ปรากฏอิทธิพลทางแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวทางข้างต้นด้วย ทั้งในเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะและบริการสาธารณะเฉพาะด้าน รวมทั้งในเรื่องของกฎหมาย เห็นได้จากการรับรองแนวคิดและหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และในกฎหมายลำดับรอง อีกทั้งในการจัดแบ่งโครงสร้างหน่วยงานภายในฝ่ายบริหาร ก็ปรากฏนัยของความพยายามในการจัดระบบแยกลักษณะและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานให้มีความชัดเจน ตลอดจนมีการรับเอาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการรูปแบบใหม่และการวัดประสิทธิภาพของหน่วยงาน มาเป็นเครื่องมือในการกำกับผลสัมฤทธิ์ของการจัดทำ

บริการสาธารณะด้วย อย่างไรก็ตาม ความเป็นระบบหรือความสวゆるข้างต้น จะไม่สามารถเกิดผลสัมฤทธิ์ในภาคปฏิบัติได้อย่างแท้จริงหรือมีความเป็นรูปธรรมได้เลย หากปราศจากความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในความสำคัญของแนวคิดเบื้องหลังการสร้างกลไกเหล่านั้น และหากปราศจากการนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบใหม่มาปรับใช้ในการปฏิบัติการกิจ รวมทั้งที่สำคัญที่สุดคือหากปราศจากการแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้านนั้นก็เพื่อมุ่งหวังที่ผลบั้นปลายคือ การที่ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค มีความต่อเนื่อง และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพสังคม

กล่าวเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านกับองค์การมหาชนในประเทศไทย ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจตนารมณ์และความคาดหวังในผลสัมฤทธิ์ต่อองค์การมหาชนในประเทศไทย และองค์การมหาชนในประเทศไทยยังเปรียบเสมือน “หลักฐาน” หรือ “ผลผลิต” ที่สำคัญของแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐสมัยใหม่ ที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะภายใต้แนวคิดและหลักการสำคัญควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย แต่เมื่อพิจารณากฎหมายขององค์การมหาชน โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน เน้นไปที่ภารกิจและหน้าที่ขององค์การมหาชน จะพบว่า การกำหนดภารกิจให้แก่องค์การมหาชน ตามกฎหมายขององค์การมหาชนในปัจจุบัน ยังไม่มีความชัดเจนและไม่เหมาะสม เนื่องจากกรอบภารกิจที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 มีความกว้างขวางแทบไร้ขอบเขต ยังไม่มีลักษณะเฉพาะตามแนวทางการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้านดังได้กล่าวถึงสาระสำคัญมาแล้ว จึงส่งผลต่อการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชน ที่ยังไม่ปรากฏความชัดเจนในการเป็นหน่วยงานที่จัดทำภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้านอย่างแท้จริง หากแต่มีลักษณะเป็นเพียงการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะ (หรือดูเหมือนเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ) เท่านั้น แต่หาก (1) มีการกำหนดกรอบแนวคิดเชิงภารกิจให้ชัดเจน เช่น กำหนดให้เป็นภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น และ (2) มีการกำหนดลักษณะของภารกิจให้เหมาะสม เช่น เป็นภารกิจที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแล (regulator) หรือเป็นภารกิจในการสร้างบริการสาธารณะ (Creator) หรือเป็นภารกิจในการประสานงาน (Coordinator) เป็นต้น รวมทั้ง (3) มีการกำหนดหลักการให้ชัดเจน เช่น เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ เป็นต้น ตลอดจน (4) มีการกำหนดขอบเขต ระดับ และการจัดกลุ่มองค์การมหาชน ที่สอดคล้องกับลักษณะของภารกิจ เช่น ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ 4 เรื่อง สำคัญข้างต้นแล้ว ยังมีอีก 1 เรื่องที่สำคัญมาก คือ ต้องให้องค์การมหาชนผูกพันต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติการกิจตามแนวทางการกำหนดข้างต้นด้วย กล่าวคือ ในการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพ ต้องนำทั้ง 4 ข้อ มาเป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติหน้าที่ให้ชัดเจนตามลักษณะขององค์การมหาชนที่ได้รับการจัดรูปแบบตามแนวคิดดังกล่าวแล้ว ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้นตามแนวคิดข้างต้น นอกจากจะเป็นการพัฒนากระบวนการกิจขององค์การมหาชนแล้ว ยังจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านโดยองค์การมหาชนในประเทศไทยด้วย

นอกจากนี้ ยังมีอีกส่วนที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญ คือ หากยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจดังกล่าวแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายองค์การมหาชนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้วย โดยสมควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติให้สอดคล้องกับแนวคิดและกลไกข้างต้นด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงแนวคิด

สำหรับประเทศไทยที่ปรากฏอิทธิพลของแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ และการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางพื้นที่และการกระจายอำนาจทางบริการ ซึ่งกรณีองค์การมหาชนในประเทศไทยมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ อีกทั้งยังต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการแบบใหม่ ดังนั้น ในเชิงแนวคิดจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) การพัฒนาระบบภารกิจ (มิติของเนื้อหา) สมควรกำหนดภารกิจขององค์การมหาชนให้ชัดเจน โดยมีความชัดเจนทั้งในเชิงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของภารกิจ ในเชิงหลักการเกี่ยวกับระดับหรือขอบเขต กล่าวคือ ต้องกำหนดให้เห็นว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน โดยเป็นภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแล หรือภารกิจเกี่ยวกับการสร้างบริการสาธารณะ หรือภารกิจเกี่ยวกับการประสานงาน (คำว่า “เฉพาะด้าน” หมายถึง บริการสาธารณะที่ไม่เป็นเรื่องทั่วไป แต่เป็นเรื่องเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง ตามความจำเป็นและการพัฒนาของสังคม) และต้องเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับสังคมและวัฒนธรรม ภายใต้หลักการไม่แสวงหากำไร แต่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียม และค่าบริการได้ (ไม่ใช่ภารกิจพื้นฐาน และไม่ใช่ภารกิจทางเศรษฐกิจ) รวมทั้งต้องเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ ทั้งนี้ การกำหนดให้ชัดเจนข้างต้น จะเป็นประโยชน์และมีผลต่อเนื่องไปยังเรื่องอื่น ๆ อีกหลายประการ โดยเฉพาะการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายเพื่อกำหนดกลไกที่สำคัญ เช่น ความรับผิดชอบในการดำเนินภารกิจและผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน (ต้องแตกต่างจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม) การควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพการบริหารและการใช้จ่ายการเงินการงบประมาณ (ต้องรับผิดชอบต่อความมีประสิทธิภาพและความไม่มีประสิทธิภาพเกี่ยวกับการเงิน) และการกำกับดูแล (ต้องเห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจนในฐานะหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล มิใช่ภายใต้การบังคับบัญชา) เป็นต้น นอกจากนี้ ในภาพรวมคือจะช่วยเหลือเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน โดยมีการประเมินประสิทธิภาพอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

2) การพัฒนาระบบภารกิจ (มิติของกลไก) สมควรจัดกลุ่มขององค์การมหาชน โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 องค์การมหาชนที่จัดทำภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้านระดับท้องถิ่น กลุ่มที่ 2 องค์การมหาชนที่จัดทำภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้านระดับชาติ กลุ่มที่ 3 องค์การมหาชนที่จัดทำภารกิจบริการสาธารณะระดับนานาชาติ และ กลุ่มที่ 4 องค์การมหาชนที่จัดทำภารกิจบริการสาธารณะมากกว่า 2 ระดับ ข้างต้น

ในส่วนการกำหนดความหมาย ขอบเขต และหลักเกณฑ์ในการจัดกลุ่มองค์การมหาชนดังกล่าว ประกอบด้วย (1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตของภารกิจ (2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนเงินที่บริหาร

จัดการ (3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อประชาชนและสังคม และ (4) หลักเกณฑ์จากผลการประเมินประสิทธิภาพประจำปีขององค์การมหาชน

องค์การมหาชนที่ได้รับการจัดกลุ่มแล้ว จะปรับเปลี่ยนกลุ่มได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัย กล่าวคือ (1) หากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแห่งนั้น ๆ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้เป็นไปตามนั้น หากจะปรับเปลี่ยนต้องแก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแห่งนั้น ๆ หรือ (2) หากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแห่งนั้น ๆ ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้สามารถปรับเปลี่ยนกลุ่มได้ตามความหมายขอบเขต และหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้ว

5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

เมื่อเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะเชิงแนวคิดตาม 5.2.1 ข้างต้นแล้ว จำเป็นต้องรับรองแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนไว้ในกฎหมายองค์การมหาชนให้ชัดเจนและเหมาะสมด้วย อันเป็นความสอดคล้องกับลักษณะของการปกครอง โดยกฎหมายหรือการใช้อำนาจรัฐในภาคมหาชน (ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ) เพื่อให้กฎหมายทำหน้าที่เป็นเสมือนเครื่องมือสำคัญให้กับองค์การมหาชน สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ จนสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม และแท้จริง จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 หมวด 1 การจัดตั้ง และวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน โดยเฉพาะมาตรา 5 ที่กำหนดเกี่ยวกับกิจการอันเป็นบริการสาธารณะ เพื่อเป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับภารกิจให้มีความชัดเจนทั้งในเชิงเนื้อหา ขอบเขต และระดับ รวมทั้งควรกำหนดบทบาทหน้าที่เพิ่มเติมสำหรับเป็นกลไกรองรับการจัดกลุ่มองค์การมหาชนตามข้อเสนอแนะเชิงแนวคิดดังกล่าวด้วย

เอกสารอ้างอิง (References)

- [1] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- [2] Léon Duguit. (1928). *Traité de droit constitutionnel* (3rd ed.) Tome II. อ้างใน อีระชัย จารตุรนต์ สวัสดิ์. (2003). ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด แนวทางการใช้ และระบบกฎหมาย. สืบค้น 10 กันยายน 2568, จาก http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service1.htm
- [3] Didier Truchet. (1982). *Lebel de service public et statut de service public AJDA*. อ้างใน อีระชัย จารตุรนต์สวัสดิ์. (2003). ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด แนวทางการใช้ และระบบกฎหมาย. สืบค้น 10 กันยายน 2568, จาก http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service1.htm
- [4, 40] ประยูร กาญจนกุล. (2549). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [5] สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2557). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: เอ็กเปอร์เนท.

- [6] สุรพล นิติไกรพจน์. (2541). รายงานการวิจัย เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรในภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ. รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ.
- [7] สำนักงาน ก.พ.ร.. (2558). หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร..
- [8] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.
- [9] พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503.
- [10] พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496.
- [11] พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.
- [12] พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5.
- [13] ศูนย์ข้อมูลองค์กรมหาชน (Web Portal). (2568). ข้อมูลองค์กรมหาชนรายหน่วย สืบค้น 16 กรกฎาคม 2568 จาก <https://shorturl.asia/Xnk9w>
- [14] ศูนย์ข้อมูลองค์กรมหาชน (Web Portal). (2568). การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรมหาชน สืบค้น 4 กรกฎาคม 2568 จาก <https://shorturl.asia/D8prR>
- [15] ศูนย์ข้อมูลองค์กรมหาชน (Web Portal). (2568). การประเมินความคุ้มค่าเพื่อพัฒนาองค์กรมหาชน สืบค้น 4 กรกฎาคม 2568 จาก <https://shorturl.asia/7uO0e>
- [16] ภริดา ชัยรัตน์. (2554). การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระกับผลการดำเนินงานระหว่างองค์กรมหาชนกับกรมในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต) กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [17] กฎหมายที่บังคับใช้กับองค์กรมหาชน เช่น 1) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4. และ 2) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 เป็นต้น.
- [18] ดู (1) วัชร กลินสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2566). การพัฒนากฎหมายมหาชนภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 16(2) 49-50 (2) ญาณพล แสงสันต์. (2561). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาแนวทางการประเมินความคุ้มค่ามูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรมหาชน. รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. และ (3) อำพร อารังลักษณ์. (2552). รายงานฉบับสมบูรณ์ การวิจัย เรื่อง การศึกษาความเป็นอิสระและความสามารถรับผิดชอบได้ขององค์กรมหาชนไทย. รายงานผลการวิจัยเสนอต่อศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [19, 26, 27] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- [20, 24] พิชรธรรม นุชประยูร. (2565). หน่วยที่ 3 หลักกฎหมายว่าด้วยการบริการสาธารณะ (เอกสารการสอนชุดวิชาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย ปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2559 (พิมพ์ครั้งที่ 8). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- [21] Christopher Pierson. (2004). *The Modern State* (2nd ed.). New York: Routledge.
- [22] โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2543). ว่าด้วยรัฐแบบต่าง ๆ. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*. 26(1), 1-6.
- [23] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2567). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- [25, 41] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ: แนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- [28, 33] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *วาระปฏิรูป 7: การปฏิรูปองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- [29] Marian Döhler and Werner Jann. (2002). *'Germany' in OECD Distributed Public Governance: Agencies and other Government Bodies*. France: Head of Publications Service, OECD Publications Service.
- [30] Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. France: Head of Publications Service, OECD Publications Service.
- [31] Marian Döhler. (2011). *Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany*. Retrieved 7 August 2025, from. <https://shorturl.asia/xzk6T>
- [32] Per Laegreid, Koen Verhoest and Werner Jann. (2008). *The Governance, Autonomy and Coordination of Public Sector Organizations*. Public Organiz Rev 8:93-96.
- [34] Geer Boucdaert and Werner Jann (eds). (2020). *European Perspectives for Public Administration*. Belgium: Leuven University Press.
- [35] John Halligan. (2020). *Reforming Public Management and Governance: Impact and Lessons from Anglophone Countries*. USA: Edward Elgar Publishing.
- [36] ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2549). ปัจจัยกำหนดรูปแบบองค์กรภาครัฐสมัยใหม่. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 46(1), 23.
- [37] พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2567). *หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง: ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- [38] Arthur B. Gunlicks. (Jul. 1984). Administrative Centralization and Decentralization in the Making and Remaking of Modern Germany. *The Review of Politics*, 46(3). p338. อ้างใน พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2567). *หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง: ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- [39] นกตล ร่มโพธิ์. (2568). *Objectives and Key Results (OKRs)*. สืบค้น 10 กันยายน 2568 จาก <https://shorturl.asia/j2WJI>

- [42] วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- [43] Pracha Koonnathamdee and Nguyen Quoc Viet. (2018). *Fiscal and Administrative Decentralization on Public Services Delivery: A Case of Thailand and Vietnam*. รายงานการวิจัยสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- [44] คำว่า “การจัดทำบริการสาธารณะ” ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75 วรรคสอง, มาตรา 76, มาตรา 78, มาตรา 250 และมาตรา 258.
- [45] สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). *องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ..
- [46] ดู วัชระ กลิ่นสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2567). เจตนารมณ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทย: พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง* 7(1), 43-76.
- [47] กองกิจการองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น สำนักงาน ก.พ.ร.. (2562). *รวมมติคณะรัฐมนตรีและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน* (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ: บริษัท ลัค ไอเดีย จำกัด.