

บทคัดย่อ

176941

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542: ศึกษากรณีการ
ปรับเปลี่ยนสถานะของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
แห่งประเทศไทย

ชื่อผู้เขียน : นางอดิگانต์ ทองมาก

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา : 2548

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

1. รองศาสตราจารย์สุรณี รัตนวราห ประธานกรรมการ
2. อาจารย์ณัฐจักร ปัทมสิงห์ ณ อยุธยา

จากการที่รูปแบบขององค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะในอดีตมีการยอมรับในทางกฎหมายเพียง 2 รูปแบบ คือ ส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทางปกครองโดยการจัดการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของราษฎร กับอีกรูปแบบหนึ่ง คือ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งจัดทำบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทน ในเวลาต่อมาปรากฏว่า ภารกิจในลักษณะใหม่ ๆ ที่รัฐต้องจัดทำต้องการรูปแบบองค์กรที่รับผิดชอบ ตลอดทั้งวิธีดำเนินการที่แตกต่างไปจากวิธีดำเนินการที่ปฏิบัติในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะภารกิจเหล่านั้นไม่มีลักษณะการประกอบการอุตสาหกรรมหรือการค้า และไม่สามารถเลี้ยงตัวเองในเชิงพาณิชย์ได้ อีกทั้งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบของส่วนราชการที่มีสายบังคับบัญชาและการตัดสินใจที่มีระบบและขั้นตอนที่ล่าช้า แต่ภารกิจดังกล่าวต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการสูง และต้องการมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบที่สามที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขึ้น แต่เนื่องจากรัฐยังไม่มีกฎหมายรองรับสถานะและเกณฑ์มาตรฐานขององค์กรของรัฐรูปแบบที่สามนี้ ทำให้เกิดปัญหาความแตกต่างของแต่ละองค์กรเกี่ยวกับโครงสร้าง

การจัดองค์การบริหาร อำนาจหน้าที่ ระบบการควบคุมตรวจสอบ และความสัมพันธ์ของ รัฐที่มีต่อองค์กรนั้น ๆ จนกระทั่งเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ. 2540 ทำให้เกิด กรอบความคิดของการปฏิรูประบบราชการเป็นผลให้มีการเสนอตรากฎหมายรองรับ องค์การของรัฐรูปแบบที่สามขึ้น คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยมี วัตถุประสงค์ให้เป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดมาตรฐานกลางที่จะใช้บังคับกับองค์การ มหาชน และให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการจัดตั้งองค์การมหาชนตามความจำเป็นและ เหมาะสมโดยการตราพระราชกฤษฎีกาในลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้กับการจัดตั้งหน่วยงาน ของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจ อันเป็นการรับรองระบบขององค์การมหาชนขึ้นภายในโครงสร้าง การจัดองค์การภาคมหาชนของไทย ภายหลังจากที่รัฐได้มีการก่อตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะ เช่นเดียวกับองค์การมหาชนขึ้นแล้วจำนวนหนึ่ง

ในการศึกษารั้วนี้ศึกษาเฉพาะกรณีการปรับเปลี่ยนสถานะของสถาบันวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อในวันที่ 16 กันยายน 2546 ให้ปรับเปลี่ยนสถานะของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แห่งประเทศไทยเป็นองค์การมหาชนภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ไม่มีผลกระทบ ต่อองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นก่อนและการปรับเปลี่ยนสถานะของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ที่จัดตั้งตามกฎหมายลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติไปเป็น องค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ อาจจะ ขัดต่อหลักการว่าด้วยลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

อนึ่ง แม้ว่ารัฐจะได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเพื่อรองรับการเกิดขึ้น และการดำรงอยู่ขององค์การของรัฐประเภทองค์การมหาชนและกำหนดหลักเกณฑ์กลาง สำหรับองค์การมหาชนแล้วก็ตาม แต่การปรับปรุงและจัดระบบขององค์การมหาชนไม่อาจ เสร็จสิ้นลงแต่เพียงการตรากฎหมายเพื่อวางระบบการจัดตั้งองค์กรขึ้นเท่านั้น หากแต่ องค์การมหาชนที่มีการจัดตั้งขึ้นก่อนจำเป็นต้องมีการจัดระบบและการจัดวางโครงสร้าง ทางกฎหมายเพื่อให้มีสถานะ มาตรฐานที่ถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการที่ ได้มีการรองรับไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ให้มีสถานะเป็นองค์การมหาชน และปรับปรุงแก้ไข ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะที่สอดคล้องกับสัรตถะของ องค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ABSTRACT

176941

Thesis Title : The Public Organization Act of B.E. 2542: A Study
on the Change in Status of the Science and
Technology Research Institute of Thailand

Student's Name : Mrs. Attikarn Thongmak

Degree Sought : Master of Laws

Academic Year : 2005

Advisory Committee :

1. Assoc. Prof. Sudhini Ratnawaraha Chairperson
2. Mr. Nattajak Pattamasing Naayuthaya

In the past, two structures of public service organizations were legally accepted. On the government side, there were ministries, sub-ministries, and departments, with the function of providing administrative public services, the overseeing of public order and the maintenance of public security. The other structure came in the form of government enterprises that provided services for the benefit of the public in a commercial way. Later, new functions appeared that the government had to undertake in the form of organizations whose responsibilities and operational methods differed from those of government or public enterprises sectors. Those functions do not entail any entrepreneurial or commercial elements and are not commercially self-sufficient. It is not suitable to apply the structure of government offices with a long chain of

command and a decision-making process that is quite systematic and slow-moving. Such tasks need a high degree of flexibility with regard to administration. It requires freedom in terms of decision-making. Thus, a third type of state organization-neither of the government or the state enterprise type-was created. But as there were no specific laws acknowledging the status and standards governing this third type of organization, many problems have arisen concerning the differences in the organization of such administrative bodies, their powers and duties, the control and inspection system, and the relationship between the state and such organizations. With the economic crisis of 1997, a conceptual framework regarding the reformation of the government system resulted in a proposal to promulgate a specific law in recognition of the third category of state agency: the Public Organization Act of B.E. 2542. The aim was to serve as a master law defining the median standard for enforcement on public organizations and the empowerment of the administration in terms of the establishment of public organizations as deemed necessary and appropriate. An ordinance in the same vein as the Act on the Establishment of Government Organizations of B.E. 2496, a master law applied to the establishment of state enterprises, was enacted. The aim of this was to acknowledge public organizations within the structure of Thai public organizations after the Government had already established a number of agencies with the same characteristics as public organizations.

Specifically, this study is being conducted regarding the change in status of the Science and Technology Research Institute of Thailand according

to the Act of B.E. 2522. On 16 September, 2003, the Cabinet agreed to change the status of the Science and Technology Research of Thailand to that of a public organization under the Public Organization Act of B.E. 2542.

The study found that the Public Organization Act of B.E. 2542 did not have any impact on public organizations established earlier. The change in the status of the Science and Technology Research Institute of Thailand, set up in accordance with the law of priority in the setting up of a public organization enacted as per the resolution of the Cabinet may be contradictory to the principle of priority by law.

Moreover, although the State has enacted a law for the establishment of public organizations to acknowledge the existence of state organizations of this type and define the median regulations for such public organizations, the improvement and systemization of public organizations do has not ended in the enactment of a speech law for the establishment of such organizations. Previously established public organizations must rearrange their system and legal structure to bring them into line with their appropriate status and structure and into line with the principles stated in the Public Organization Act of B.E. 2542. Therefore the author would like to recommend that there be an amendment to the Act for the Establishment of the Science and Technology Research of B.E. 2522 to provide it with the status of a public organization and to amend its scope of powers and duties and to ensure that its relationship with the state is in line with the essence of a public organization as defined in the Public Organization Act of B.E. 2542.