

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากกรณีที่รัฐบาลได้มีแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) โดยกำหนดให้มีการปรับปรุงการทำงานของภาครัฐ ซึ่งหลักการสำคัญประการหนึ่งคือการกำหนดให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการลดปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานต่าง ๆ และเป็นการประสานการใช้ทรัพยากร รวมทั้ง การกำหนดให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระ (autonomy) ด้านการบริหารองค์กร โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์¹ “เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของรัฐหรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะมักจะมีปัญหาความสลับซับซ้อน ความขัดแย้งในการดำเนินการ การซับซ้อนของการรับผิดชอบในระหว่างส่วนราชการ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าวและเพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณี ให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันเพื่อทำงานอย่างมีเอกภาพ และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน ซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน จึงสมควรมีกฎหมายในฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริการเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้”

อย่างไรก็ตาม ในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้มีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่อาจจะมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในอนาคตหลายประการ เช่น ขอบเขตการจัดตั้งองค์การมหาชน ที่ประชุมได้ศึกษาถึงลักษณะ (nature) ขององค์การมหาชนอิสระ (Etablissement public) ที่พบว่าจะต้องกำหนดเป็น

¹ เหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

องค์กรณินบุคคลที่ทำบริการสาธารณะตามที่มอบหมาย และองค์การมหาชนอาจแบ่งได้หลายประเภท กล่าวคือ องค์การมหาชนด้านการค้าและอุตสาหกรรม องค์การมหาชนด้านสังคม องค์การมหาชนทางวัฒนธรรม องค์การมหาชนทางปกครอง เป็นต้น โดยแต่ละประเภทจะมีระบบการบริหาร การจัดการ และการกำกับดูแล ตลอดจนที่มาของบุคลากรแตกต่างกัน โดยจะเห็นได้จากหมวดว่าด้วยการจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนที่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะและต้องไม่เป็นการค้ากำไร ตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติไว้ว่า กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชน ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

จากขอบวัตถุประสงค์ดังกล่าว ประกอบกับที่มาของทุน รายได้ และทรัพย์สินการบริหารและการดำเนินกิจการ เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน การบัญชี การตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การมหาชน รวมทั้งการกำกับดูแลและการยุบเลิก องค์การมหาชนประเภทต่าง ๆ นับแต่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา มีองค์การมหาชนที่จัดตั้งและยุบเลิกการดำเนินการไปแล้ว 1 แห่ง คือ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา มีองค์การมหาชนที่จัดตั้งและเปลี่ยนสถานภาพไปแล้ว 2 แห่ง คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยที่ในขณะนี้ มีองค์การมหาชนที่ยังดำเนินการอยู่ทั้งสิ้น 20 แห่ง คือ (1) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (2) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (3) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (4) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (5) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (6) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (7) สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (8) สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (9) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (10) สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (11) สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (12) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (13) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (14) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (15) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (16) สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (17) สำนักงานความร่วมมือและพัฒนา

เศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (18) สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (19) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง และ (20) สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าในสถานการณ์ปัจจุบันรัฐบาลมีภาระงบประมาณที่จะต้องจัดให้กระทรวง องค์การอิสระ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน เป็นจำนวนมาก และเมื่อพิจารณาถึงภารกิจขององค์การต่าง ๆ เหล่านั้นข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีภารกิจที่ซ้ำซ้อนระหว่างกันทั้งในวิธีการทำงานและเป้าหมาย อีกทั้ง การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการในองค์การมหาชนต่าง ๆ ที่ต้องใช้จ่ายงบประมาณและบริหารกิจการในภารกิจที่มีความซ้ำซ้อนโดยไม่ผิดกฎหมาย จากประเด็นปัญหาดังกล่าวสำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในหลักการดังต่อไปนี้ (1) ภารกิจที่จัดตั้งองค์การมหาชน โดยกำหนดกรอบและขอบเขตภารกิจของรัฐที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และไม่จำกัดกิจกรรมขององค์การมหาชน แต่ต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก (2) องค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมการองค์การมหาชน โดยกำหนดให้คณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชนมีองค์ประกอบ จำนวนและวิธีการแต่งตั้ง รวมทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวแก่องค์การมหาชนแต่ละแห่งที่จะกำหนดให้เหมาะสมสอดคล้องและเอื้อต่อการปฏิบัติงาน (3) กำหนดแนวทางการบริหารองค์การมหาชนให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (4) กำหนดกรอบเงินงบประมาณ เงินเดือนผู้อำนวยการ และเบี้ยประชุมและผลประโยชน์ตอบแทนของกรรมการ โดยให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นผู้กำหนดเบี้ยประชุมและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการองค์การมหาชน และให้ความเห็นชอบการกำหนดอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้บริหารองค์การมหาชน เพื่อให้การกำหนดค่าตอบแทนเหมาะสมกับภารกิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง ตลอดจนกำหนดให้การกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการ ผู้อำนวยการเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องคำนึงถึงขีดความสามารถทางการเงินและความจำเป็นในการดำเนินงานขององค์การมหาชน (5) การกำกับดูแล โดยกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์การมหาชนมากขึ้น นอกจากการกำกับดูแลกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังจะต้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนปฏิรูปราชการของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนด้วย

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2548 อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 (ฝ่ายกฎหมาย) ที่เห็นควรอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามประเด็นอภิปรายเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการและผู้อำนวยการขององค์การมหาชน และได้รับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติไปพิจารณาด้วย นอกจากนี้ ในขั้นการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้แก้ไขเพิ่มเติมให้องค์การมหาชนสามารถควมรวมกันได้ และให้เพิ่มเติมให้ครอบคลุมกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายสำคัญ ซึ่งต้องมีผู้รับไปดำเนินการโดยอาจจำแนกเป็นหลายกิจกรรม และอาจต้องมีคณะกรรมการเป็นรายกิจกรรมภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการกำกับนโยบายเดียวกัน และใช้สำนักงานเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวแต่เป็นเอกภาพในการบริหารงานตามนโยบายรัฐบาลและมีความประหยัด ซึ่งในขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้มีการพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เสร็จแล้ว และอยู่ระหว่างการขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแจ้งยืนยันให้ความเห็นชอบในหลักการที่มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าภายหลังจากที่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้มีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนมากพอสมควร โดยจะเห็นได้จากการที่องค์การมหาชนได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการบริหารองค์กร การบริหารงบประมาณ การบริหารทรัพยากรบุคคล และการกำกับดูแล เป็นจำนวนมาก

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงสภาพทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และการบริหารจัดการองค์กรขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

2.2 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

2.3 เพื่อเสนอแนะและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

3. สมมุติฐานของการศึกษา

เนื่องจากการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ยังมีหลักการสำคัญที่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการองค์การมหาชนให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลายประการ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในหลายประเด็น รวมทั้ง การที่องค์การมหาชนได้ขอหรือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจำนวนมาก ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์กร

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

4.1 ทำให้ทราบถึงสถานภาพทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และการบริหารจัดการองค์กรขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

4.2 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ทั้งที่เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและประเด็นที่สัมภาษณ์จากผู้บริหารองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

4.3 เพื่อประโยชน์ในการนำข้อเสนอแนะไปใช้ในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 รวมทั้ง เป็นแนวทางในการเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในโอกาสต่อไป