

บทที่ 2

การจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทย

องค์การมหาชน (Public Organization) ถือได้ว่าเป็นองค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมหรือบริการสาธารณะอื่นที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถดำเนินการโดยส่วนราชการและเป็นการกำหนดกรอบในการบริหารจัดการที่มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัว มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เมื่อหมดภารกิจสามารถยุบเลิกได้ มีความสามารถในการแสวงหารายได้ แต่ไม่มุ่งเน้นแสวงหากำไรเป็นหลัก และมีการบริหารจัดการองค์กรที่มีความหลากหลายตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เท่าที่ปรากฏในระบบกฎหมายของประเทศไทยในขณะนี้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนอยู่ 2 ประเภท กล่าวคือ องค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะและองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

2.1 องค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะ

หมายถึง องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ได้อธิบายถึงลักษณะและภารกิจขององค์กรเหล่านี้ว่าเป็นองค์กรของรัฐประเภทที่สาม เพราะไม่ได้มีลักษณะการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ ไม่สามารถให้ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์แก่พนักงานในหลักเกณฑ์เดียวกันกับรัฐวิสาหกิจ และไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการหากำไรในเชิงพาณิชย์ โดยสรุปว่า¹ มีองค์กรของรัฐประเภทที่สามที่จัดตั้งขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2533 เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 คุรุสภา ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ซึ่งปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 องค์กรส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร ตามพระราชบัญญัติองค์กรส่งเสริมสหกรณ์ พ.ศ. 2491 ซึ่งปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์กรส่งเสริมสหกรณ์

¹ สุรพล นิติไกรพจน์, การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, กรกฎาคม 2541), น. 17-40

ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 องค์การสวนสัตว์ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497 ทูรรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ตามพระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498 กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 การกีฬาแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528

องค์การของรัฐประเภทที่สามที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ที่เป็นต้นแบบของการกำหนดองค์กรของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541 นอกจากนี้ยังรวมไปถึงสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 กองทุนสนับสนุนการวิจัย ตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2535 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. 2540 สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตามพระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2541 สถาบันพระปกเกล้า ตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540

องค์การของรัฐที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการกิจการเฉพาะด้าน เช่น สถาบันการบินพลเรือน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535 องค์การสวนพฤกษศาสตร์ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535 องค์การพิพิธภัณฑน์วิทยาาสตร์แห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑน์วิทยาาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. 2538 และองค์การจัดการน้ำเสีย ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538

2.1.1 สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะ

เมื่อพิจารณาจากการจำแนกนิติบุคคลมหาชนตามหลักกฎหมายไทยแล้วจะเห็นว่ามีการแบ่งออกเป็น 3 ประเภท² กล่าวคือ

(1) ทบวงการเมือง หมายถึง นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่เป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอันเป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง

(2) องค์การของรัฐบาล หมายถึง นิติบุคคลที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การของรัฐบาลเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำบริการเอกชนของฝ่ายปกครองในรูปที่ไม่เป็นราชการ และเจ้าหน้าที่ขององค์การประเภทนี้ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ โดยจะจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะหรือตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

(3) วัดในพระพุทธศาสนา หมายถึง วัดที่มีการประกาศจัดตั้งเป็นวัดและมีฐานะบุคคลตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

² วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. “การจัดระบบขององค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539) , น. 17-25

2.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะ

โดยทั่วไปแล้วองค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะเหล่านี้จะมีวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่รัฐมอบหมาย ดังนั้น จึงเป็นองค์การที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีความรับผิดชอบในกิจการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาของรายได้ อำนาจในการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กร และไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งกระทรวงการคลัง

2.1.3 การบริหารงานขององค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะ

รูปแบบของการบริหารงานขององค์กรจะเป็นไปในลักษณะของคณะกรรมการหรือสภามหาวิทยาลัยในกรณีที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ซึ่งการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการจะทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปขององค์กร วางนโยบาย ออกระเบียบ และข้อบังคับเพื่อใช้ในการบริหารงาน รวมทั้งการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กร โดยมีผู้บริหารคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงาน ทั้งนี้ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายมีอำนาจกำกับและควบคุมโดยทั่วไปซึ่งกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี

องค์กรของรัฐในรูปแบบที่สามเหล่านี้ ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ อธิบายไว้ว่า³ องค์กรเหล่านี้มีลักษณะเป็น "รัฐวิสาหกิจ" อยู่ด้วย ดังกรณีของการกีฬาแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย หรือแม้แต่กรณีธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า องค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะย่อมหมายถึงองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการ และจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 หรืออาจจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ มีการกำหนดสถานะทางกฎหมายขององค์กรเหล่านี้ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการแต่อาจจะเป็นรัฐวิสาหกิจก็ได้ ซึ่งจะต้องมีขอบวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งอันเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะหรือประโยชน์อื่นใด

³ สุรพล นิติไกรพจน์. องค์การมหาชน. : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน.

พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายโรงพิมพ์ กองกลาง สำนักงาน ก.พ., 2542.) , น.14

ตามที่รัฐมอบหมาย แตกต่างไปจากกิจการของส่วนราชการ ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ทั้งนี้ จะต้องมีรูปแบบของการบริหารงานในลักษณะของคณะกรรมการหรือสภามหาวิทยาลัย เพื่อทำหน้าที่ในการวางนโยบาย ควบคุมดูแล อนุมัติงบประมาณ และออกระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย

2.2 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

หมายถึง องค์การมหาชนที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีผู้ให้คำอธิบายลักษณะเฉพาะทางกฎหมายไว้ว่า⁴ ต้องประกอบด้วย

(1) มีความเป็นนิติบุคคลเอกเทศ หมายถึง การมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้สามารถมีองค์การบริหารงานของตนเอง มีนิติกรรม มีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง รวมทั้งมีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องหรือถูกฟ้อง และไม่ขึ้นอยู่กักระบบการบังคับบัญชา

(2) มีภารกิจเฉพาะด้านทางปกครอง (บริการสาธารณะ) หมายถึง การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชนจะถูกกำหนดโดยรัฐ องค์การมหาชนจะจัดทำบริการสาธารณะนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ และองค์การมหาชนอื่นจะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้นไม่ได้ และภารกิจที่จัดทำจะเป็นบริการสาธารณะที่เป็นเฉพาะด้านเท่านั้น ในขณะที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติภารกิจในลักษณะทั่วไป

(3) มีความเป็นอิสระทางการเงิน งบประมาณ บุคลากร หมายถึง เพื่อรักษาความเป็นอิสระขององค์การมหาชนอันเป็นจุดหมายหนึ่งในการจัดตั้งองค์กรประเภทนี้ รูปแบบการสนับสนุนในด้านงบประมาณการปฏิบัติงานโดยการให้เงินงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนและต้องดำเนินการสนับสนุนอยู่อย่างต่อเนื่อง ส่วนบุคลากร ผู้ปฏิบัติในองค์การมหาชนนั้น ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกประเภทหนึ่งโดยมีระบบบริหารงานบุคคล ระบบค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์แยกต่างหากจากระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ

⁴ ญัฐสุพิน ชนประเสริฐ “องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 : ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน และความสัมพันธ์กับรัฐ.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 26.

(4) ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ หมายถึง การกำกับดูแลที่รัฐปฏิบัติต่อองค์การมหาชนนั้น เป็นการกำกับดูแลกึ่งบังคับบัญชา การกำกับดูแลที่มีขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่รัฐยอมให้ความเป็นอิสระด้วยการจัดตั้งองค์กรขึ้นนอกระบบราชการปกติอันเนื่องมาจากเหตุผลที่ประสงค์ให้มีองค์กรอิสระมาดำเนินการกิจกรรมที่อยู่นอกขอบเขตงานบริการสาธารณะดั้งเดิมของฝ่ายปกครอง

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐ โครงสร้างองค์กรและระบบบริหารงานขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยสรุปว่า⁵

(1) สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน

ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสถานะขององค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล” และมาตรา 45 ยังได้กำหนดหลักการในเรื่องทรัพย์สินของรัฐขององค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจนว่า “ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ” ประกอบกับมาตรา 15 ได้บัญญัติคุ้มครองทรัพย์สินขององค์การมหาชน ซึ่งมีฐานะเป็นทรัพย์สินของรัฐไว้ตามหลักกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐไว้ด้วยว่า “ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” องค์การมหาชนที่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติภารกิจที่รัฐมอบหมายให้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะบางประการ และการที่รัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายและงบประมาณในการดำเนินการกิจขององค์การมหาชนที่เกิดขึ้น ดังนั้น รัฐย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนดนโยบายการดำเนินงาน ควบคุมตรวจสอบ และประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การมหาชนนั้นด้วย หากกรณีมีปัญหาเรื่องการทับซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานหรือมีความขัดแย้งในการดำเนินการระหว่างองค์การมหาชนกับองค์กรอื่นของรัฐ คณะรัฐมนตรีต้องเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่า องค์กรใดควรจะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการนั้น ภายใต้หลักการดังกล่าว จึงต้องระบุขอบเขต

⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน.

อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งไว้อย่างจำกัดเคร่งครัดเฉพาะเท่าที่มีความประสงค์จะให้องค์การมหาชนนั้นดำเนินการ และการที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกเทศแยกต่างหากไปจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายของรัฐย่อมเป็นการดำรงสถานะที่จะทำให้องค์การมหาชนสามารถรักษาความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานไว้ได้เป็นอย่างดี เพราะสามารถทรงสิทธิ์และใช้สิทธิ มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ตัดสินใจหรือตกลงเข้าทำนิติกรรม หรือเป็นโจทก์ฟ้อง หรือถูกฟ้องคดีได้ในนามตนเองอันเป็นสถานะที่จะมีได้แต่เฉพาะบุคคลที่มีความเป็นอิสระและสามารถดูแลตัดสินใจกับทั้งรับผิดชอบการดำเนินการของตนเองได้เท่านั้น

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐ

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินบริการสาธารณะบางประการโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะของการกำกับดูแล (Tutelle) แต่การจัดสรรงบประมาณและการกำกับดูแลขององค์การมหาชนต้องเป็นไปโดยอิสระ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตามภารกิจที่รัฐมอบให้ดำเนินการ ดังนั้น จึงต้องกำหนดระบบตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชนไว้ในกฎหมายด้วย กล่าวคือ

(2.1) ระบบงบประมาณและการกำกับดูแลที่เคารพความเป็นอิสระ

องค์การมหาชนมีที่มาของทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการจากเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการรวมทั้งดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน เมื่อองค์การมหาชนไม่ได้ดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์ดังเช่นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น แหล่งรายได้หลักที่จะมาเป็นทุนดำเนินการขององค์การมหาชนย่อมจะมาจากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรรให้ โดยต้องจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้เป็นรายปีตามความเหมาะสม อันเป็นข้อยืนยันความเป็นอิสระในทางการบริหารงบประมาณขององค์การมหาชน เพราะเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งรัฐจะต้องจัดสรรให้เป็นงวดเดียวในแต่ละปีนั้น อยู่ภายใต้กรอบดุลยพินิจของคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนที่จะตัดสินใจในเรื่องประเภทและจำนวนการใช้จ่ายได้เองตามความเหมาะสม

(2.2) ระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพ

เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และมีความคุ้มค่า จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การมหาชน ภายใต้หลักการที่ว่า

(1) ต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชน และรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

(2) ให้มีผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงกับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(3) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(4) ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

การประเมินผลนี้ องค์การมหาชนทุกแห่งต้องทำข้อตกลงประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เข้าจัดทำข้อตกลงและติดตามประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชน โดยต้องกำหนดเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติการขององค์การมหาชนไว้ด้วย เมื่อครบระยะเวลาแล้ว องค์การมหาชนนั้นสามารถบรรลุตามเกณฑ์ที่ตกลงไว้ล่วงหน้า รัฐอาจให้การสนับสนุนงบประมาณหรือด้านอื่นเพิ่มขึ้น แต่หากองค์การมหาชนไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ รัฐอาจพิจารณาจำกัดการเพิ่มของงบประมาณสำหรับองค์การนั้น

(3) โครงสร้างองค์การและระบบบริหารงานขององค์การมหาชน

มีการจัดโครงสร้างและความสัมพันธ์ในการบริหารขององค์การมหาชน โดยกำหนดให้โครงสร้างและการบริหารงานขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีรักษาการ คณะกรรมการขององค์การมหาชนรับผิดชอบรายงานต่อรัฐมนตรีรักษาการและเป็นส่วนหนึ่งในภาพรวมของผลงานของ

กระทรวงแต่ไม่สังกัดกระทรวง องค์การมหาชนต้องรับผิดชอบด้านผลงานต่อสาธารณะหรือประชาชนในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน

มีการกำหนดบทบาทของคณะรัฐมนตรีให้มีอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาจัดตั้งหรือยุบเลิกองค์การมหาชน การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข กติกา และหลักการบริหาร การวินิจฉัยชี้ขาด การกำหนดแบบแผน การประสานงานระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐประเภทอื่นๆ และองค์การมหาชน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

มีการกำหนดบทบาทของรัฐมนตรีผู้รักษาการให้มีอำนาจเกี่ยวกับการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการองค์การมหาชนต่อคณะรัฐมนตรี การกำกับดูแลสรรหาผู้อำนวยการองค์การมหาชน เพื่อความโปร่งใสและเพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน การกำหนดนโยบาย ทิศทางการดำเนินงานและเป้าหมายโดยรวม การลงนามในคำรับรองผลการดำเนินงานระหว่างรัฐมนตรีกับประธานคณะกรรมการ รวมทั้งการตรวจสอบและติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน และการกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้บริหาร และกำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ

(3.1) ระบบบริหารงาน

องค์การมหาชนจะมีระบบการบริหารงานที่เป็นอิสระ คล่องตัว ไม่ถูกครอบงำจากระบบบริหารราชการตามปกติ กล่าวคือ

(3.1.1) มีการบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี และจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกิน 11 คน โดยในจำนวนดังกล่าวอาจเป็นผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการและจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วย

(3.1.2) วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

(3.1.3) คณะกรรมการขององค์การมหาชน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอำนาจหน้าที่ในที่นี้รวมถึงการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน การอนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน

(3.1.4) ผู้อำนวยการองค์การมหาชน แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการขององค์การมหาชน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ไม่เกินคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีก แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ผู้อำนวยการองค์การมหาชนมีหน้าที่บริหารกิจการองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศขององค์การมหาชน และต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ

(3.2) ระบบบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณ

ระบบบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณจะมีความคล่องตัวและเป็นอิสระกว่าระบบราชการ โดยจะไม่ยึดติดกับกฎระเบียบของทางราชการ กล่าวคือ

(3.2.1) ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายปีในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งจะทำให้องค์การมหาชนมีความคล่องตัวในการเบิกและใช้จ่ายเงินมากขึ้น

(3.2.2) องค์การมหาชนมีอำนาจในการวางระเบียบข้อบังคับการใช้จ่ายเงินขององค์การได้เอง

(3.2.3) รายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และสามารถจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชนได้

(3.2.4) การบัญชีขององค์การมหาชน ได้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งจะมีลักษณะเป็นบัญชีพึงรับพึงจ่าย

(3.3) ระบบบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนใช้หลักการของความเป็นอิสระ ความคล่องตัวในการจัดสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสิทธิภาพ และผลงานตามระบบคุณธรรม ซึ่งระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนจะมีลักษณะที่สำคัญ ๆ กล่าวคือ

(3.3.1) ในแต่ละองค์การมหาชนจะมีระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเอง ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(3.3.2) ผู้อำนวยการองค์การมหาชนเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง ลงโทษทางวินัย ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(3.3.3) ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่ใช่ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมี 2 ลักษณะ คือ

(1) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขอและได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้าง

(3.3.4) สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนจะแตกต่างกันไป ตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่ละแห่งจะกำหนด

(3.4) ระบบการตรวจสอบและประเมินผลงาน

องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระและคล่องตัว แต่เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และมีความคุ้มค่า จึงมีบทบัญญัติให้มีการตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชนไว้ กล่าวคือ

(3.4.1) ต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชนและรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

(3.4.2) ให้มีผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงกับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(3.4.3) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(3.4.4) ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เหล่านี้จึงต้องมีภารกิจและความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์การมหาชนมารองรับภารกิจที่เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ของชาติในด้านใดด้านหนึ่งที่สอดคล้องกับภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน โดยบทบาทและภารกิจเหล่านั้นต้องมีความแตกต่างไปจากกิจการของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ และ

สามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ ลักษณะการทำงาน บริการสาธารณะ ขอบเขตหรือพื้นที่รับผิดชอบ อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่งที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้น ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายแตกต่างไปจากสถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนตามกฎหมาย เฉพาะที่ไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะยังคงมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกัน เพียงแต่องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนเหล่านี้ถูกกำหนดสถานะทางกฎหมาย ความสัมพันธ์กับรัฐที่เกี่ยวกับงบประมาณ การกำกับดูแล การตรวจสอบ ประเมินผล โครงสร้างและการบริหารองค์การที่มีระบบบริหารงาน บริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณ รวมทั้ง การบริหารงานบุคคล และหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่มีลักษณะเดียวกันภายใต้กรอบมาตรฐานตามบทบัญญัติของกฎหมายเดียวกัน