

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตาม  
พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

โดย

วราสิทธิ์ กาญจนสูตร

ภาคนี้พนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาการบริหารจัดการสาธารณะสำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
พ.ศ. 2550

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชน  
ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

โดย

วราสิทธิ์ กาญจนสูตร

ภาคนี้พนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาการบริหารจัดการสาธารณะสำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2550

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

ภาคนิพนธ์

ของ

นายวราสิทธิ์ กาญจนสูตร

เรื่อง

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชน

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

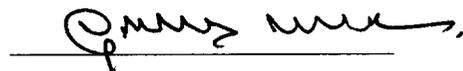
เมื่อ วันที่ 14 พฤษภาคม 2550

ประธานกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาภาคนิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)

กรรมการภาคนิพนธ์



(รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

หัวข้อภาคนิพนธ์	ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 Problems and Obstacles in the Management of Public Organizations Established under the Public Organizations Act B.E. 2542 (1999)
ชื่อผู้เขียน	นายวรวิสิทธิ์ กาญจนสูตร Mr. Varaseit Kanjanasoot
แผนกวิชา/คณะ	สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาภาคนิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์
ปีการศึกษา	2549

### บทคัดย่อ

ภาคนิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสถานภาพทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และการบริหารจัดการองค์การขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน โดยนำประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่องค์การมหาชนได้ขอหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การมหาชน และจากกรณีที่มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยสำนักงาน ก.พ.ร. มาเป็นกรณีศึกษาเพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการองค์การมหาชน

ในการศึกษาได้ใช้วิธีการวิจัยเอกสารเป็นหลัก ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้บริหารขององค์การมหาชน (ประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหาร และผู้อำนวยการ) และจากผลการศึกษาดังกล่าว ทำให้ทราบว่าองค์การมหาชนในประเทศไทยมีการจัดตั้งในสองลักษณะ คือ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะในรูปแบบของพระราชบัญญัติหรือจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยที่องค์การมหาชนทั้งสองลักษณะต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับภารกิจที่เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ของชาติในด้านใดด้านหนึ่งอันเป็นบริการสาธารณะหรือประโยชน์อื่นใดตามที่รัฐมอบหมาย และแตกต่างไปจากกิจการของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ๆ

ของรัฐ ภายใต้การบริหารจัดการที่มีความเป็นอิสระ (autonomy) มีความคล่องตัว (flexible) และสามารถใช้ทรัพยากรด้านต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) และเกิดประสิทธิผล (effectiveness) ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง

ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เกี่ยวเนื่องกับที่มาของการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง เนื่องจากลักษณะเหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งองค์การมหาชนมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะมุมมองจากผู้บริหารองค์การมหาชนที่เห็นว่ายังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะและความมั่นคงขององค์การมหาชน ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และนโยบายของรัฐบาล ต่อมาเมื่อมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยกำหนดหลักการในการจัดตั้งองค์การมหาชนให้มีขอบเขตกิจกรรมในการบริการสาธารณะที่กว้างขึ้น กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชน กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนให้มีความยืดหยุ่นตามสภาพของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และกำหนดให้การปฏิบัติงานขององค์การมหาชนต้องเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้ง กรณีที่กำหนดให้องค์การมหาชนต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนนั้น น่าจะส่งผลดีต่อการบริหารจัดการองค์การมหาชนให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่ายังมีประเด็นปัญหาและอุปสรรคอีกหลายประการที่ผู้กำหนดนโยบายสมควรพิจารณาปรับปรุงให้เหมาะสม เช่น บทบาทและภารกิจขององค์การมหาชนจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนจะต้องมีความสอดคล้องกัน การดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการบริหารที่ซ้ำซ้อนกับกรรมการโดยตำแหน่ง การดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การกำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน เกณฑ์มาตรฐาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การมหาชนมีศักยภาพในการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น

## กิตติกรรมประกาศ

การเขียนภาคินิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือจากผู้มีอุปการะคุณหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ประธานกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาภาคินิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย กรรมการภาคินิพนธ์ ที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นและชี้แนะประเด็นปัญหาต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ในการจัดทำภาคินิพนธ์ฉบับนี้ และต้องขอขอบพระคุณท่านธงชัย ชิวปรีชา ผู้อำนวยการโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน) ท่านศักดิ์สิทธิ์ ตรีเดช ประธานกรรมการบริหารสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) ท่านนที ขลิบทอง ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) คุณหญิงสุมณฑา พรหมบุญ กรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน) และท่านสรจักร เกษมสุวรรณ ผู้อำนวยการสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์บทสัมภาษณ์เป็นอย่างยิ่ง

ผู้เขียนต้องขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กรุณาให้การสนับสนุนและช่วยเหลือในด้านข้อมูล ข้อเสนอแนะ ให้คำปรึกษา และอำนวยความสะดวกตลอดจนช่วยพิมพ์และตรวจสอบความถูกต้องของถ้อยคำจนสำเร็จได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณบุคคลอีกหลายท่านที่คอยเป็นธุระ เอาใจใส่ และเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนด้วยดีตลอดมา

หากภาคินิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนต้องขออภัยมา ณ โอกาสนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับคำชี้แนะจากท่านผู้อ่าน และถ้าหากภาคินิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์อยู่บ้าง ผู้เขียนก็ขอยกให้เป็นความดีแก่บุคคลที่ได้กล่าวมาแล้ว

วราสิทธิ์ กาญจนสูตร

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พฤษภาคม 2550

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ .....	(1)
กิตติกรรมประกาศ.....	(3)
สารบัญ.....	(4)
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
3. สมมุติฐานของการศึกษา.....	5
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	5
2. การจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทย.....	6
2.1. องค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะ.....	6
2.1.1 สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะ.....	8
2.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะ.....	9
2.1.3 การบริหารงานขององค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะ.....	9
2.2. องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.....	10
(1) สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน.....	11
(2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐ.....	12
(2.1) ระบบงบประมาณและการกำกับดูแลที่เคารพความเป็นอิสระ.....	12
(2.2) ระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพ.....	13
(3) โครงสร้างองค์การและระบบบริหารงานขององค์การมหาชน.....	13
(3.1) ระบบบริหารงาน.....	14
(3.2) ระบบบริหารการเงิน การบัญชีและงบประมาณ.....	15

(3.3) ระบบบริหารงานบุคคล.....	15
(3.4) ระบบการตรวจสอบและประเมินผลงาน.....	16
3. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 .....	18
3.1. ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ขอหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	18
3.2. ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สัมภาษณ์จากผู้บริหารองค์การมหาชน.....	42
3.3. ประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 .....	49
4. บทสรุปปัญหาและอุปสรรคและข้อเสนอแนะ.....	55
4.1. บทสรุปปัญหาและอุปสรรค.....	55
4.2. ข้อเสนอแนะ.....	66
ภาคผนวก.....	68
บรรณานุกรม.....	76