



สภาปฏิรูปแห่งชาติ



วาระปฏิรูปพิเศษ ๗ : การปฏิรูปองค์การมหาชน



ชื่อเรื่อง	วาระปฏิรูปพิเศษ ๗ : การปฏิรูปองค์การมหาชน
เลขประจำหนังสือ	ISBN : ๙๗๘-๖๑๖-๓๙๙-๐๒๖๖
ปีที่พิมพ์	สิงหาคม ๒๕๕๘
จำนวนหน้า	๑๒๐ หน้า
จำนวนพิมพ์	๒,๐๐๐ เล่ม
จัดทำโดย	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒

คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “...ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อสนเทศ ตลอดจนประมวลความรู้ ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม หยิบยกขึ้นกำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้ว อีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระปฏิรูปพิเศษ ๗ การปฏิรูปองค์การมหาชน ดำเนินการโดยคณะกรรมการศึกษาการปฏิรูปองค์การมหาชน ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

หน้า

คำนำ

รายงาน การปฏิรูปองค์การมหาชน

๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ประเด็นการปฏิรูป	๔
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๕
๔. สรุปผลการศึกษา	๖
๕. ข้อเสนอการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน	๑๙
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ	๒๗
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์	๒๘

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก	แนวคิดการแยกการบริการของส่วนราชการออกจากงานนโยบาย งานควบคุมกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐาน	๓๐
ภาคผนวก ข	แนวคิดของการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ	๔๗
ภาคผนวก ค	การจัดตั้งองค์การมหาชนของไทย	๖๗
ภาคผนวก ง	แนวทางการวิเคราะห์การกำหนดเบี้ยประชุม สำหรับกรรมการองค์การมหาชน	๙๑
ภาคผนวก จ	ประเด็นการปฏิรูประบบค่าตอบแทน	๑๐๕
ภาคผนวก ฉ	ข้อเสนอเพื่อการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒	๑๑๐
ภาคผนวก ช	คณะกรรมการศึกษาการปฏิรูปองค์การมหาชน	๑๑๗

รายงาน วาระปฏิรูปพิเศษ ๗ : การปฏิรูปองค์การมหาชน*

๑. หลักการและเหตุผล

การให้บริการสาธารณะเป็นบทบาทภารกิจหลักที่ภาครัฐเป็นผู้จัดหา ผลิต และให้บริการแก่ประชาชน โดยทั่วไปการดำเนินการจะเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานราชการในภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามวิธีดำเนินการของส่วนราชการมักมีลักษณะเป็นการบังคับใช้อำนาจฝ่ายเดียวต่อประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ การดูแลบังคับ การไม่ให้มีการละเมิดกฎหมาย การรักษาความสงบเรียบร้อย และการจัดระเบียบของความสัมพันธ์ต่าง ๆ ทางสังคมเป็นหลัก ซึ่งเป็นบทบาทภารกิจในการบังคับใช้กฎหมาย (regulator) ส่วนการให้บริการสาธารณะทั่วไป ส่วนราชการมักมีข้อจำกัดของการดำเนินการบริการสาธารณะคือ ระบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชาและลำดับชั้นของการตัดสินใจที่ยาวไกล และมีกฎระเบียบ ข้อบังคับเพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจ และมีมาตรฐานการจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียว ทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับราคาตลาดสำหรับบุคลากรที่ต้องคัดเลือกมาโดยเฉพาะตามคุณสมบัติที่เหมาะสมกับภารกิจเฉพาะด้านได้ การให้บริการสาธารณะโดยส่วนราชการต่อการดำเนินการภายใต้ระเบียบราชการที่มีความเข้มงวด ส่งผลให้เกิดความล่าช้า และมักมีข้อครหาว่าคุณภาพต่ำ

สำหรับรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจการให้บริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ ที่มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการสาธารณะแก่ผู้ใช้บริการ เป็นบริการสาธารณะซึ่งภาคเอกชนยังไม่มีกำลังพอที่จะลงทุน เป็นสาธารณูปโภคที่มีความจำเป็น ให้บริการในราคาที่เหมาะสม ดังนั้น การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต้องมุ่งที่การแสวงหารายได้ และเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการ (user-pay concept) เป็นการดำเนินการที่สามารถทำกำไร และนำผลกำไร หลังจากการเสียภาษี ส่งคืนแก่รัฐในฐานะเจ้าของกิจการ หรือในบางภารกิจที่ยังไม่สามารถทำกำไร รัฐอาจจะต้องให้การอุดหนุน หรืออย่างน้อยจะต้องสามารถเลี้ยงตัวเองได้ในระดับที่เหมาะสม

อย่างไรก็ดี เมื่อสังคมมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปและมีความซับซ้อนมากขึ้น ภาครัฐมีความจำเป็นต้องจัดบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย ตามความต้องการและการเรียกร้องจากประชาชน อีกทั้ง ประชาชนในสังคมยุคใหม่ยังเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบในการจัดให้มีบริการสาธารณะที่ทันสมัย มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความต้องการบริการสาธารณะใหม่ ๆ บางประเภทที่จำเป็นสำหรับสังคมสมัยใหม่ เช่น ภารกิจในการจัดการศึกษาอบรม การจัดบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพและประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ภารกิจในการค้นคว้าวิจัยทางวิชาการในระดับสูง หรือภารกิจในการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้าน ที่ต้องการประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานสูงแตกต่างจากงานราชการโดยทั่วไป เป็นต้น ที่สำคัญประชาชนในสังคมสมัยใหม่ต้องการการให้บริการสาธารณะที่มีความคุ้มค่า และประหยัดเงินภาษีอากรของรัฐ ในภาวะที่ประเทศเผชิญกับภาวะที่มีทรัพยากรจำกัด

* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการศึกษาการปฏิรูปองค์การมหาชน โดยผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ และได้นำส่งคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๘.

ความต้องการบริการสาธารณะใหม่ ๆ ของคนในสังคมยุคปัจจุบัน และวิธีดำเนินการกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะข้างต้นอาจไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานในรูปส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจของไทย ซึ่งจำแนกองค์กรจัดทำบริการสาธารณะไว้เพียงสองประเภท คือ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ที่มีข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคอย่างมากสำหรับงานบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานสูง และเป็นภารกิจที่ได้มีลักษณะของการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ ที่มุ่งหากำไรหรือสามารถหารายได้มาเลี้ยงตัวเอง ด้วยเหตุที่วิธีการดำเนินการกิจการเหล่านี้ไม่ต้องการอำนาจบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน ไม่ต้องการความคุ้มครองในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา ไม่ต้องการอำนาจพิเศษเหนือประชาชน และก็ไม่มีความจำเป็นในการดำเนินการเชิงพาณิชย์ที่แสวงหากำไรจากการดำเนินการ แต่เงื่อนไขที่จำเป็นที่จะทำให้การดำเนินการกิจการบรรลุวัตถุประสงค์ ได้แก่ ความคล่องตัว สายการบังคับบัญชาที่สั้น ได้รับงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอจากรัฐ มีองค์กรบริหารที่มีความสามารถในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข)

จากข้อจำกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับลักษณะของหน่วยงานที่ต้องการข้างต้นจึงจำเป็นต้องสร้างกลไกใหม่ที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัวในเชิงบริหารจัดการ สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันความต้องการของผู้รับบริการและประเทศชาติ จากแนวคิดนี้รัฐบาลในหลายประเทศจึงได้ถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะไปให้ภาคเอกชนในส่วนที่สามารถทำได้ หรือสร้างองค์กรภาครัฐที่มีการบริหารงานแตกต่างจากส่วนราชการ แนวคิดนี้ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ซึ่งเป็นที่มาของหน่วยงานของรัฐในรูปแบบ “องค์กรมหาชน” โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์กรมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกรูปแบบหนึ่ง เพื่อรองรับภารกิจในการบริการสาธารณะตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีลักษณะพิเศษที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการอันเป็นผลมาจากข้อจำกัดของระบบราชการ

ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ต้องยอมรับความจริงว่า การดำเนินการขององค์กรมหาชน ทั้งที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และ องค์กรที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เช่น สำนักงานส่งเสริมสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น (คณะรัฐมนตรีได้กำหนดว่าองค์กรที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะเหล่านี้ ก็จัดว่าเป็นองค์กรมหาชนอีกประเภทหนึ่ง) ที่มีการกำหนดบทบาทภารกิจและการดำเนินงานที่หลากหลาย มีหลักฐานเป็นที่ประจักษ์ว่าองค์กรมหาชนเหล่านี้ บางแห่งก็ประสบความสำเร็จ แต่มีอีกหลายแห่งยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยยังมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งด้านโครงสร้างการบริหารงานภายใน การจัดบริการสาธารณะ รวมถึงการกำหนดบทบาทภารกิจที่เหมาะสม ที่ผ่านมามีการศึกษาและผลการวิเคราะห์ขององค์กรที่ตรวจสอบ ที่ได้ระบุถึงปัญหาการบริหาร โดยเฉพาะประเด็นเรื่องค่าใช้จ่ายขององค์กรมหาชน ดังตัวอย่างที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ศึกษาเกี่ยวกับเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้บริหารองค์กรมหาชน โดยได้รวบรวมข้อมูลในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ จากองค์กรมหาชนจำนวน ๓๔ แห่ง ซึ่งผลการศึกษาสรุปรูปได้ว่า ผู้บริหารองค์กรมหาชนทุกแห่งได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นในอัตราที่ค่อนข้างสูง คือ ประมาณ ๑๓๐,๐๐๐ - ๒๙๖,๔๔๐ บาทต่อเดือน โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีนี ซึ่งได้รับเงินเดือนในอัตรา ๗๕,๕๙๐ บาท และเงินประจำตำแหน่ง ๕๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งสิ้น ๑๒๕,๕๙๐ บาทต่อเดือน จากผลการวิเคราะห์ในประเด็นนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ส่งผลการศึกษาดังกล่าวให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการปฏิรูปการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐในภาพรวมทั้งระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรม และเหมาะสมเทียบเท่า

มาตรฐานการครองชีพ ไม่เหลื่อมล้ำในฐานเงินเดือนของข้าราชการแต่ละประเภทและให้สอดคล้องกับระบบการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ และที่สำคัญการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนในช่วงที่ผ่านมา ยังมีความคลาดเคลื่อน โดยมีหน่วยงานกลางได้ให้ข้อสังเกต เช่น ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวว่า

“การดำเนินงานขององค์การมหาชน กองทุนและเงินทุนหมุนเวียนบางแห่ง เช่น สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) และกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นต้น มีแนวทางการดำเนินงานคล้ายคลึงกับส่วนราชการ แต่มีการใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร และการดำเนินงานในอัตราที่สูงและมีลักษณะไม่ประหยัด รัฐบาลควรพิจารณาทบทวนภารกิจ ผลการดำเนินงาน โครงสร้างองค์กร และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ขององค์กร รวมทั้งอาจพิจารณายุบเลิกหน่วยงานซึ่งมีผลการดำเนินการที่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน และไม่เกิดประโยชน์คุ้มค่าอย่างแท้จริงลง ควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานตามภารกิจให้ชัดเจน โดยปรับปรุงกฎระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และจำเป็นต้องมีการประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรและประสิทธิผลจากการบริหารจัดการของบุคลากรในองค์กรเพื่อประกอบการพัฒนาและแก้ไขปรับปรุงการบริหารจัดการหรือพิจารณายุบเลิกหน่วยงานดังกล่าวอย่างจริงจัง”

และปี พ.ศ. ๒๕๕๒ “ค่าใช้จ่ายในการบริหารและดำเนินการมีอัตราสูงเกินสมควร โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนค่าตอบแทนบุคลากร และค่าเช่าสถานที่ รัฐบาลจึงควรทบทวนภารกิจ โครงสร้างองค์กร และการกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความประหยัด และมีมาตรการควบคุมการบริหารและการตรวจสอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้เข้มงวดขึ้น โดยเน้นการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานและประสิทธิผลจากการบริหารจัดการของผู้บริหารและบุคลากร เพื่อการพัฒนาและแก้ไขปรับปรุงการบริหารจัดการ รวมทั้งควรยุบเลิกองค์การมหาชน กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน ที่มีผลงานไม่ผ่านการประเมินและหรือมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น สำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นใหม่ควรพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อไม่ให้มีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น”

นอกจากนี้ ประเด็นองค์การมหาชนทั้งเรื่องการจัดตั้ง ความเหมาะสมขององค์การมหาชน ภาระด้านงบประมาณ และผลการดำเนินงาน เป็นเรื่องที่รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยให้ความสนใจ ดังเช่น คณะรัฐมนตรีได้ตั้งข้อสังเกตในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ดังนี้

๑. องค์การมหาชนได้มีการดำเนินการมาระยะหนึ่งแล้ว สมควรมีการพิจารณาทบทวนความจำเป็นและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร เพื่อพิจารณาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

๒. ควรมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง หากพบว่า องค์การมหาชนใดไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน หรือหมดความจำเป็นให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณายุบเลิก

และล่าสุดในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ซึ่งเป็นประธานกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ไปพิจารณาทบทวนถึงความจำเป็นในการคงอยู่ขององค์การมหาชนที่จัดตั้งแล้วทั้งระบบ โดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ความคุ้มค่า โดยเฉพาะความสอดคล้องและเหมาะสมกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

จากข้อสังเกตต่าง ๆ ข้างต้นประกอบกับความสนใจของคณะกรรมการการชุดต่าง ๆ ของสภาปฏิรูปแห่งชาติในการเสนอให้จัดตั้งองค์การมหาชนรูปแบบต่าง ๆ ในข้อเสนอแนะการปฏิรูปของคณะกรรมการที่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ดังนั้น การศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางปฏิรูปองค์การมหาชนจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบครอบ และควรพิจารณาถึงประเด็นการบริหารงาน โครงสร้างและปัญหาอุปสรรคอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมด้วย เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง และพัฒนาองค์การมหาชนอย่างแท้จริง ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ามีขอบเขตงานที่เกี่ยวกับคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมีคำสั่งให้ประธานกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาดำเนินการ ซึ่งได้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการศึกษาการปฏิรูปองค์การมหาชน เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปองค์การมหาชนดังที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้

๒. ประเด็นปฏิรูป

ประเด็นการปฏิรูปองค์การมหาชนที่ศึกษา เพื่อวิเคราะห์ถึงศักยภาพจุดเด่น อุปสรรคและปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนของไทย โดยเฉพาะองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะประเด็นที่จำเป็นต่อการปฏิรูป พร้อมทั้งเสนอแนวทางการดำเนินการ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงองค์การมหาชน การปรับโครงสร้างหน่วยราชการ และเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ อันเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เน้นหลักการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า การให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินการกิจขององค์การภาครัฐที่จำเป็นต้องหลุดพ้นจากกรอบที่เข้มงวดของระบบราชการ (bureaucracy) และเพื่อยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะ ในอดีตหน่วยงานที่ดูแลด้านการปฏิรูประบบราชการได้มีความพยายามที่จะจัดบริการสาธารณะที่ดีกว่าเดิม และเป็นภารกิจที่ยังสามารถถ่ายโอนให้เอกชนดำเนินการยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการนี้ได้ จึงได้นำแนวคิดในการออกแบบองค์กรของรัฐประเภทองค์การมหาชนนี้ขึ้น แนวคิดนี้ได้รับความสนใจจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้มีการเสนอให้กำหนดเป็นกฎหมาย และในที่สุดได้ตราเป็นพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งระบุเจตนารมณ์ที่จะให้องค์การมหาชนเป็นกลไกภาครัฐที่ให้บริการสาธารณะ ที่มีความเป็นอิสระในเชิงการบริหารงานภายในอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ และมีการพัฒนาศักยภาพขององค์กร เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพ และการพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะที่กำหนด แต่ในทางปฏิบัติ ในช่วงที่ผ่านมาทศวรรษ องค์การมหาชนจัดตั้งแล้วและผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ได้ตั้งไว้ในช่วงที่ออกแบบองค์การมหาชน ดังนั้น ประเด็นการปฏิรูปที่สำคัญที่ทำการศึกษา คือ

(๑) การปฏิรูปหลักการและแนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชน หลักการสำคัญของการออกแบบองค์การมหาชน โดยเน้นการปรับระดับความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลสำคัญที่การบริหารราชการแผ่นดินของไทย สามารถใช้กลไกของรัฐประเภทองค์การมหาชน เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะ และทำภารกิจพิเศษต่าง ๆ โดยเน้นการแยกหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย กำหนดงบประมาณ กำกับดูแลและขับเคลื่อนนโยบาย (policy formulator, regulator, and service purchaser) ออกจากหน่วยงานที่ส่งมอบบริการสาธารณะ (service provider หรือ operator) ออกจากกัน เพื่อนำไปสู่การกำกับคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมในสังคม

(๒) การปฏิรูปการกำหนดและการจัดบทบาทภารกิจและการให้บริการสาธารณะ โดยกำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับหลักคิดเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทภารกิจ ว่ามีภารกิจประเภทใดบ้างที่มอบให้องค์การมหาชนดำเนินการ เพื่อสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทภารกิจและบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับองค์การมหาชนให้ถูกต้องและชัดเจน รวมถึงเสนอแนะแนวทางการจัดระเบียบองค์การมหาชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่จะจัดตั้งในอนาคต

(๓) การปฏิรูประบบการบริหารและโครงสร้าง โดยกำหนดแนวทางและหลักปฏิบัติในการบริหารงานขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามหลักการที่เหมาะสม ได้แก่ ประเด็นการปฏิรูปการกำหนดรูปแบบการบริหาร การกำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลภายใน การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการบริหารและหน่วยงานกำกับดูแล ระบบการบริหารงานบุคคล การกำหนดค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

(๔) การปฏิรูประบบค่าตอบแทน โดยศึกษาและเสนอแนะแนวทางการกำหนดระบบค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนให้เหมาะสม เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ได้แก้ไขความฟุ่มเฟือย ลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ สร้างความเป็นธรรม และเพิ่มประสิทธิภาพโดยรวมขององค์การมหาชน

(๕) การปฏิรูประบบการติดตามประเมินผลองค์การมหาชน โดยศึกษาและนำเสนอแนวทางการติดตามและประเมินผลองค์การมหาชนที่เหมาะสมอย่างเป็นระบบเพื่อนำไปสู่การทบทวนองค์การมหาชนที่ยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขข้อบกพร่องสถานการณ์ได้ หรือองค์การมหาชนที่หมดความจำเป็นก็จะสามารถยุบเลิกได้อย่างทันท่วงที อันจะนำไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัด

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการศึกษาการปฏิรูปองค์การมหาชน จัดตั้งด้วยเหตุผลพิเศษตามข้อสังเกตของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณาแล้ว มีดำริส่งให้ประธานกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาดำเนินการ และได้นำไปสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาการปฏิรูปองค์การมหาชน ที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับองค์การมหาชน หน่วยงานราชการที่มีการจัดตั้งองค์การมหาชน และผู้แทนจากหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานขององค์การมหาชน ได้แก่ ผู้แทนจากสำนักงานงบประมาณ และผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นต้น โดยคณะกรรมการชุดนี้มีแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็น ดังนี้

(๑) การศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากงานวิจัยเอกสาร รายงานผลการดำเนินงานประจำปี ทั้งจากเอกสารวิชาการ และเอกสารราชการ และการวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินการของ องค์การมหาชน

(๒) การสัมภาษณ์และดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากกรรมการบริหารองค์การมหาชน ผู้บริหารองค์การมหาชนบางแห่ง ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานกลาง ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน โดยมีการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ณ รัฐสภา

(๓) การวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ และระดมความคิดเห็นของคณะกรรมการศึกษาการปฏิรูปองค์การมหาชน เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปรวมถึงข้อเสนอแนะที่จะนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๔. สรุปผลการศึกษา

๔.๑ การวิเคราะห์ภาพรวมองค์การมหาชน

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่ตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจของรัฐในการบริการสาธารณะรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และเป็นภารกิจที่ได้มีลักษณะของการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ ที่มุ่งแสวงหากำไรหรือสามารถหารายได้มาเลี้ยงตัวเอง ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีตัวอย่างการจัดตั้งองค์กรประเภทนี้ในหลายประเทศ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค) โดยมีหลักการที่นำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ว่าหน่วยงานภาครัฐที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าต้องมีลักษณะ ดังนี้

(๑) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (social and cultural public services) และงานวิชาการ (technical public services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร อนึ่ง บริการสาธารณะขององค์การมหาชนต้องไม่เป็นการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๒) ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร แต่สามารถหารายได้

(๓) เป็นนิติบุคคล

(๔) ความสัมพันธ์กับรัฐ

๑) รัฐจัดตั้ง

๒) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ (ยกเว้นมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง)

๓) รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอน คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ)

๔) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ

๕) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๖) วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ (ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติ รวมทั้งกรณีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

องค์การมหาชนตามกฎหมายจัดตั้ง แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว โรงเรียนมหิตลิวทยาธรรม สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ เป็นต้น

(๒) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เป็นต้น

โดยหลักการรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้ง จะมีความสัมพันธ์กับองค์การมหาชน ซึ่งมีความแตกต่างจากส่วนราชการ กล่าวคือ จะกำหนดบทบาทของรัฐมนตรีที่มีต่อองค์การมหาชนในลักษณะ

ของการกำกับดูแล มิใช่การบังคับบัญชาส่วนราชการอย่างที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๓ กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเป็นผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินการบรรลุความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ

ในทำนองเดียวกัน บทบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะนั้น คณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลที่กฎหมายกำหนด เช่น การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การกำหนดหลักเกณฑ์การได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ ส่วนบทบาทของรัฐมนตรีโดยส่วนใหญ่จะทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ หรือเป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการโดยทั่วไปของหน่วยงาน

สำหรับความสัมพันธ์กับกระทรวงนั้น องค์การมหาชนทั้งสองประเภทจะมีความสัมพันธ์กับกระทรวงในสองเรื่องหลัก ๆ คือ

๑) การมีผู้แทนของกระทรวงเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการ

๒) การจัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน

องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่วางหลักเกณฑ์และโครงสร้างของระบบหน่วยงานของรัฐรูปแบบที่สาม และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นรายแห่งได้ตามสภาพความจำเป็นของการบริหาร จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. สภาพภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

มาตรา ๕ วรรคแรก ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดตั้งองค์การมหาชน ไว้ว่า

“เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดจะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถแยกแยะองค์ประกอบในการจัดตั้งองค์การมหาชนได้ ๓ ประการ ดังนี้

(๑) เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

(๒) แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(๓) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

และมาตรา ๕ วรรคสอง ได้บัญญัติถึงกิจการบริการสาธารณะที่จะสามารถจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน รวมทั้งได้ระบุให้รวมความถึง “การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด” แต่ก็ย้ำถึงหลักการขององค์การมหาชนที่แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจคือ “ต้องไม่เป็นการที่แสวงหากำไรเป็นหลัก”

“กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก”

ข. สถานะทางกฎหมาย

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสถานะขององค์การมหาชน

“ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล”

มาตรา ๔๕ กำหนด “ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ” และมาตรา ๑๕ บัญญัติคุ้มครองทรัพย์สินขององค์การมหาชน ซึ่งมีฐานะเป็นทรัพย์สินของรัฐไว้ตามหลักกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐไว้ว่า “ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไม่อยู่ในความรับผิดชอบของการบังคับคดี”

ค. โครงสร้างและแนวทางการบริหาร

การบริหารงานขององค์การมหาชน กฎหมายได้กำหนดโครงสร้างการบริหารงาน ให้คณะรัฐมนตรีมีบทบาทหลายส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน ได้แก่ (๑) การพิจารณาจัดตั้งหรือยุบเลิกองค์การมหาชน (๒) การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร โดยการเสนอแนะของรัฐมนตรีผู้รักษาการ (๓) การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข กติกา และหลักการบริหารสำคัญ ๆ เช่น หลักเกณฑ์ในการประเมินผลขององค์การมหาชน การกำหนดค่าตอบแทนกรรมการตลอดจนเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนผู้อำนวยการ หลักเกณฑ์การกักเงิน การถือหุ้นและการร่วมทุน และหลักเกณฑ์ในการจัดการกับทรัพย์สินขององค์การมหาชนในกรณีที่ยุบเลิก เป็นต้น (๔) การวินิจฉัยชี้ขาด การกำหนดระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการเพื่อการประสานงานระหว่างส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ๆ และองค์การมหาชน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดและออกแบบโครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชน ให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งคณะกรรมการฯ ดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการ

ง. การกำกับทิศทางและนโยบาย

โดยหลักการ รัฐมนตรีผู้รักษาการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ทิศทางการดำเนินงาน และเป้าหมายขององค์การมหาชนโดยรวม และรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย รัฐมนตรีผู้รักษาการรับผิดชอบชี้แจงผลงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา โดยต้องทำหน้าที่ตรวจสอบผลงาน ติดตามความก้าวหน้า กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชนภายใต้กำกับของคณะกรรมการบริหาร เพื่อให้เกิดผลงานและผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนดในกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมาย และสอดคล้องกับความจำเป็นของประเทศ

คณะกรรมการฯ องค์การมหาชนมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกินคราวละ ๔ ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้ เป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ กำหนดนโยบายและวางระเบียบข้อบังคับขององค์การมหาชน คณะกรรมการฯ มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีและจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน โดยในจำนวนดังกล่าวอาจกำหนดให้

เป็นกรรมการเป็นผู้แทนของส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของ คณะกรรมการฯ และจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐร่วมอยู่ด้วย อย่างน้อยหนึ่งคน

จ. ฝ่ายบริหารและบุคลากร

ผู้อำนวยการองค์การมหาชนเป็นผู้ที่มีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตาม กฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย มติ และประกาศของ คณะกรรมการบริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง ผู้อำนวยการจะต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์กร

บุคลากรขององค์การมหาชน ได้แก่ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานประจำให้แก่องค์การมหาชน เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน” และผู้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราวให้แก่องค์การมหาชน เรียกว่า “ลูกจ้าง ขององค์การมหาชน” นอกจากนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา สิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ ของบุคลากรขององค์การมหาชน จะได้รับไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

ฉ. การกำกับดูแลและติดตามประเมินผล

สำหรับการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชนให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย และอยู่ในกรอบนโยบายของรัฐนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เป็นอำนาจของ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ นอกจากอำนาจกำกับดูแลดังกล่าวแล้ว องค์การมหาชนต้องจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีฯ โดยให้กล่าวถึงผลงานขององค์การมหาชนในปีที่ผ่านมา คำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการโดยตรง และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้าอีกด้วย

ระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพนับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดระบบการประเมินผลสำหรับองค์การมหาชน เพื่อพิสูจน์ถึงควมมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าขององค์การมหาชน โดยให้องค์การมหาชนทุกแห่งมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การมหาชน เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และลงนามตามคำรับรองผลการปฏิบัติงานระหว่างรัฐมนตรีกับประธานกรรมการและ ระหว่างประธานกรรมการกับผู้ำนวยการ เพื่อให้การดำเนินกิจการขององค์การมหาชนบรรลุผลสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และเมื่อครบกำหนด ๑ ปี ภายหลังจากการลงนามตามคำรับรองผลการปฏิบัติงานแล้ว องค์การมหาชนแต่ละแห่งจะได้รับการประเมินผลการ ปฏิบัติงานตามคำรับรองฯ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่กำหนด

ช. การยุบเลิกองค์การมหาชน

การยุบเลิกองค์การมหาชน สามารถกระทำได้ตามที่กฎหมายกำหนด คือ “องค์การมหาชน เป็นอันยุบเลิกในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อสิ้นระยะเวลาการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง (๒) เมื่อการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราช กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเสร็จสิ้นลง และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ มหาชนนั้น ได้ประกาศยุติการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นในราชกิจจานุเบกษา (๓) ในกรณีนอกจาก (๑) และ (๒) เมื่อรัฐบาลเห็นควรยุบเลิกการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกายุบเลิก”

ปัจจุบัน องค์กรมหาชนทั้ง ๓๙ แห่ง (ณ วันที่ ๒๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘) แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ องค์กรมหาชนที่ทำหน้าที่พัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้านให้เกิดผลในทางปฏิบัติภายใต้ระยะเวลาจำกัด ซึ่งต้องการผู้บริหารที่มีความสามารถสูงในการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารเครือข่ายหรือการบริหารองค์กรที่มีสาขา ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ จำนวน ๖ แห่ง ได้แก่

- ๑) องค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- ๒) สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้
- ๓) สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ
- ๔) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ
- ๕) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง
- ๖) สำนักงานพัฒนาพิงคนคร

กลุ่มที่ ๒ องค์กรมหาชนที่ทำหน้าที่บริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการ องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่ใช้วิชาชีพระดับสูง ซับซ้อน หรือเป็นงานศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ ที่มีเป้าหมายในการริเริ่มหรือสร้างนวัตกรรมที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ ความสามารถเฉพาะ และความสามารถในการบริหารองค์กรที่มีกิจกรรมหลากหลาย มีขอบเขตการทำงานครอบคลุมในระดับประเทศ หรือต้องดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์โดยการร่วมมือกับต่างประเทศ จำนวน ๑๙ แห่ง ได้แก่

- ๑) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ
- ๒) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
- ๓) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- ๔) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร
- ๕) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ
- ๖) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ
- ๗) สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ
- ๘) สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ
- ๙) สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ
- ๑๐) องค์กรบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก
- ๑๑) สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน
- ๑๒) สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร
- ๑๓) สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ
- ๑๔) สถาบันเทคโนโลยีนวัตกรรมประเทศไทย
- ๑๕) สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล
- ๑๖) สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ
- ๑๗) สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
- ๑๘) สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์
- ๑๙) ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์

กลุ่มที่ ๓ องค์กรมหาชนที่ทำหน้าที่บริการสาธารณะทั่วไป องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ดำเนินงานศึกษาวิจัยทั่วไป งานบริการทั่วไป งานปกติประจำ หรืองานให้บริการแก่กลุ่มลูกค้า/ผู้รับบริการ เฉพาะ ครอบคลุมในขอบเขตจำกัด ให้ผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารองค์กรขนาดเล็กที่มีธุรกรรม ไม่หลากหลาย จำนวน ๑๔ แห่ง ได้แก่

- ๑) โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์
 - ๒) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว
 - ๓) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
 - ๔) สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน
 - ๕) สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา
 - ๖) สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน
 - ๗) สำนักงานพิพิธภัณฑ์เกษตรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
 - ๘) หอภาพยนตร์
 - ๙) ศูนย์คุณธรรม
 - ๑๐) สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ
 - ๑๑) สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน
 - ๑๒) สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย
 - ๑๓) สถาบันวัคซีนแห่งชาติ
 - ๑๔) สถาบันส่งเสริมความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน
- (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ง แนวคิดการจัดตั้งองค์กรมหาชนของไทย)

ที่ผ่านมาองค์กรมหาชนทั้ง ๓๙ แห่งยังคงดำเนินการอยู่ มีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เพื่อดำเนินการตามภารกิจ โดยข้อมูลจากสำนักงบประมาณระบุว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึง ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ใช้งบประมาณแล้วโดยรวม ๑๒๖,๙๒๙ ล้านบาท โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นหน่วยงานที่ใช้งบประมาณสูงสุดถึง ๒๐,๘๘๔.๑๐ ล้านบาท โดยใช้ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๓ ซึ่งเกิดจากการช่วยดำเนินนโยบายของรัฐบาลสมัยนั้นเกี่ยวกับนโยบายบ้านมั่นคง เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วประเทศ โดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดเป็นหลัก และลำดับต่อมาได้แก่ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (๑๑,๙๙๐ ล้านบาท) และ สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (๑๑,๐๖๐ ล้านบาท) สำหรับค่าใช้จ่ายที่ต้องจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินนี้คาดว่าจะมีแนวโน้มที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการที่การจัดตั้งองค์กรมหาชน ในอนาคตมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ยังไม่สามารถยุบเลิกองค์กรมหาชนที่จัดตั้งแล้วได้ การกำหนดค่าตอบแทนเดิมที่กำหนดไว้ในอัตราที่ค่อนข้างสูง ซึ่งอาจจะเกินความจำเป็นสำหรับองค์กรมหาชน บางประเภท โดยเฉพาะองค์กรมหาชนที่ให้บริการสาธารณะทั่วไป เมื่อเปรียบเทียบกับภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบ ขนาดขององค์กร และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน ส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ จัดตั้งองค์กรมหาชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลคุณภาพของบริการสาธารณะ และความสามารถในการ ใช้องค์กรมหาชนเป็นเครื่องมือในการลดขนาดของการบริหารราชการส่วนกลาง ไม่สามารถแยกผู้กำกับ นโยบายออกจากผู้ปฏิบัติ เป็นต้น จากประสบการณ์ที่ผ่านมาว่าสิบห้าปี องค์กรมหาชนของไทยมีทั้งที่ ประสบความสำเร็จและมีปัญหาอุปสรรคดังที่จะนำเสนอในหัวข้อต่อไป

๔.๒ จุดเด่นและสภาพปัญหา

ตามหลักการในการจัดตั้งองค์การมหาชนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งคาดหวังว่า องค์การภาครัฐประเภทองค์การมหาชนจะเป็นองค์กรภาครัฐอีกประเภทหนึ่งที่เป็นทางเลือกในการให้บริการสาธารณะทั่วไปได้อย่างคล่องตัว โดยไม่แสวงหากำไร ไม่ต้องยึดติดระเบียบที่ยุงยากของระเบียบราชการ สามารถดำเนินงานอย่างสร้างสรรค์ มีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาคุณภาพบริการให้สูงขึ้น และสามารถพัฒนานวัตกรรมทั้งด้านการบริหารงาน และการให้บริการด้านต่าง ๆ อย่างคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งแนวคิดนี้เป็นทางเลือกในการให้บริการสาธารณะในหลายประเทศ เพื่อที่จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาการให้บริการสาธารณะหลายประเภทที่ยังต้องบริหารงานภายใต้ระเบียบราชการที่เข้มงวด อย่างไรก็ตาม ในช่วงกว่าทศวรรษที่มีการจัดตั้งองค์การมหาชนของไทย พบว่า ผลการดำเนินงานและการจัดตั้งองค์การมหาชนมีทั้งจุดเด่นและยังมีปัญหาต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องแก้ไข ดังนี้

๔.๒.๑ จุดเด่นและศักยภาพขององค์การมหาชน

ด้านการดำเนินงานตามภารกิจ

- องค์การมหาชนหลายแห่งที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเฉพาะองค์การมหาชนที่กำหนดบทบาทภารกิจบริการสาธารณะหลักที่ชัดเจน ที่อยู่ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (ด้านการแพทย์) โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ (ด้านการศึกษา) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (ด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์) เป็นต้น เป็นองค์การมหาชนที่มีความชัดเจน สามารถผลิตและส่งมอบผลงานตามภารกิจที่กำหนดไว้ตามกฎหมายได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมีผลงานที่ชัดเจน และมีหลักฐานชัดเจนในการปรับปรุงการบริการสาธารณะที่กำหนดอย่างเป็นรูปธรรม และประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย

- องค์การมหาชนที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (ด้านการแพทย์) โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ (ด้านการศึกษา) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (ด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) (ด้านวิทยาศาสตร์) สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (TINT) สทท. เป็นต้น สามารถพัฒนาปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานและการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

- องค์การมหาชนที่มีการกำหนดภารกิจการให้บริการที่ชัดเจน นำไปสู่การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ได้อย่างชัดเจน ส่งผลให้สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้ง่าย คณะกรรมการบริหารที่กำกับองค์การมหาชนจะสามารถกำกับและควบคุมผลงานได้อย่างชัดเจน

- องค์การมหาชนที่มีศักยภาพจะสามารถระดมทรัพยากรหรือสามารถแสวงหารายได้เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน การปรับปรุงองค์กร และการจัดบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยลดภาระในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

- รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจขององค์การมหาชนเป็นเครื่องมือในการทำงานที่ต้องการขับเคลื่อนนโยบาย ดำเนินการภารกิจเชิงนโยบายเร่งด่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วได้ง่ายกว่าการขับเคลื่อนผ่านหน่วยงานราชการปกติ

การพัฒนานวัตกรรมด้านบริการสาธารณะ

- องค์การมหาชนมีโอกาสและศักยภาพในการสร้างนวัตกรรมได้หลากหลายรูปแบบทั้งด้านการให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินงานตามภารกิจ หรือสามารถปรับเปลี่ยนนวัตกรรมต่าง ๆ ได้รวดเร็ว
- องค์การมหาชนมีความคล่องตัวในการปรับโครงสร้างแนวทางการให้บริการที่หลากหลายและเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับภารกิจ สามารถดำเนินงานกับภาคประชาชนหรือองค์การพัฒนากลุ่มเอกชน ที่มี การดำเนินการที่ไม่เป็นทางการที่ระบบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐเข้าถึงยาก เช่น การทำงานร่วมกับชุมชนระดับต่าง ๆ เป็นต้น

การปรับลดขนาดภาครัฐ

- หากมีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การมหาชนได้ดำเนินการและสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถยกระดับคุณภาพการบริการสาธารณะได้อย่างจริงจัง ก็จะเป็นส่วนที่นำไปสู่การลดขนาดของภาครัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม
- พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติกำหนดให้องค์การมหาชนสามารถถูกยุบเลิกได้ ดังนั้น เมื่อมีการทบทวนผลผลิต และผลลัพธ์ขององค์กร ความคุ้มค่า และประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การมหาชนว่าสมควรถูกยุบเลิกก็สามารถยุบได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ องค์การมหาชนยังสามารถจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจบางประการเป็นการชั่วคราว และกำหนดระยะเวลาในการยุบเลิกองค์การมหาชนนั้นได้เมื่อได้ดำเนินการตามภารกิจสำเร็จแล้ว

การบริหารงาน

- หากมีการจัดตั้งองค์การมหาชนอย่างถูกต้อง มีบุคลากรที่เหมาะสม และทำภารกิจด้านบริการสาธารณะเฉพาะด้าน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล และการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ฯลฯ ไม่ใช่องค์การมหาชนที่ทำงานด้านนโยบาย การประสานงาน และการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมาย จะเป็นองค์การมหาชนที่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลตามภารกิจที่กำหนด สามารถประเมินผลสำเร็จตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดได้อย่างชัดเจน
- องค์การมหาชนสามารถกำหนดกฎกติกาในการบริหารงาน ภายใต้ภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ทำให้เหมาะสมมีความคล่องตัวในการบริหารงาน เช่น
 - การสร้างรูปแบบวิธีการบริหาร การกำหนดวิธีการงบประมาณที่มีส่วนร่วมได้ การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารที่เป็นลักษณะเป็นหุ้นส่วนและการจัดงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (partnership and participatory budgeting)
 - สามารถออกแบบและปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการและกฎระเบียบได้ง่ายและมีความยืดหยุ่น เพื่อให้สัมพันธ์กับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เช่น
 - ❖ สามารถสร้างระเบียบตามโครงสร้างที่ปรับได้ง่าย
 - ❖ ระบบงบประมาณมีความยืดหยุ่น เงินอุดหนุนทั่วไป เงินหมุนเวียน
 - ❖ ระบบบุคลากร การจ้างงานเป็นสัญญาจ้าง
 - ❖ ไม่จำเป็นต้องติดยึดกับความเป็นระบบราชการ
 - สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ได้โดยไม่ต้องใช้กฎระเบียบที่หน่วยงานราชการกำหนด

- สามารถจัดระบบการบริหารงานที่ลดสายการบังคับบัญชา คณะกรรมการสามารถปรับโครงสร้าง ระบบงานที่เอื้ออำนวยต่อภารกิจ โดยไม่ต้องขอความเห็นจากส่วนกลาง

การบริหารงบประมาณ

- ได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (เงินก้อน) ซึ่งทำให้องค์การมหาชนสามารถจัดแนวทางการบริหารทรัพยากรได้อย่างเต็มศักยภาพและมีความคล่องตัว
- สามารถหารายได้เป็นของตนเอง และสามารถนำงบประมาณที่เหลือจ่ายเก็บสะสมไว้เป็นรายได้เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินภารกิจขององค์กรได้ (โดยไม่ต้องนำรายได้และงบประมาณเหลือจ่ายส่งคืนคลัง)
- ไม่ต้องรับผิดชอบการแสวงหากำไรส่งเข้ารัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ และสามารถหารายได้จากการทำงาน และสามารถนำเงินรายได้นั้นไปใช้ได้ตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนดหรือตามที่ระเบียบกำหนดไว้

การบริหารบุคลากร

- คณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนและผู้อำนวยการมีความสำคัญในการที่จะทำให้องค์การมหาชนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล องค์การมหาชนที่มีบุคลากรที่มีความเป็นมืออาชีพ มีคุณวุฒิที่เหมาะสม มีความรู้ความสามารถ เข้าใจการบริหารงานตามหลักการขององค์การมหาชน และมีความซื่อสัตย์สุจริต จะเป็นกลไกหลักที่สามารถจัดระบบการบริหารงานขององค์การมหาชนนั้น ๆ ให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คณะกรรมการที่มีคุณสมบัติตามที่กล่าวนี้จะเป็นผู้กำหนดแนวทางในการจัดระบบการบริหารงาน การสรรหาบุคลากร และการปรับโครงสร้างองค์กร ตลอดจนการกำหนดกฎระเบียบภายในองค์กรที่เหมาะสมกับภาระหน้าที่และสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจะส่งผลให้องค์การมหาชนนั้น ๆ ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน ดังเช่น บทเรียนจากการจัดและปรับระบบการบริหารงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ที่มีความหลากหลายสามารถยืดหยุ่นตามสถานการณ์ โดยไม่ขัดกับระเบียบและยังรักษาหลักธรรมาภิบาล เป็นต้น
- สามารถตั้งคณะกรรมการบริหารที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมและหลากหลายกับภารกิจและกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะกรรมการที่มีความรู้เฉพาะสาขาอย่างแท้จริง ทำให้สามารถพัฒนาองค์กรได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ
- สามารถจ้างบุคลากรได้หลากหลาย ทั้งที่สามารถจ้างเพิ่มเฉพาะกิจ เพื่อทำภารกิจบางประเภทได้ โดยไม่จำเป็นต้องว่าจ้างในระยะยาว หรือเลิกจ้างเมื่อไม่จำเป็นต้องจ้างหรือไม่มีงานที่จำเป็นต้องดำเนินการ
- สามารถแสวงหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงานได้ โดยไม่ขัดต่อกฎระเบียบของทางราชการ เช่น อัตราเงินเดือนของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนที่สามารถกำหนดได้สูงกว่าอัตราเงินเดือนของผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการ
- สามารถแสวงหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นคณะกรรมการ และสามารถแสวงหาผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพได้ การปฏิบัติงานอย่างผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในศักยภาพที่สูง ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ ตลอดจนสามารถกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพได้

- สามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่จูงใจผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้าร่วมดำเนินการในองค์กรได้ เมื่อองค์กรมหาชนสามารถนำบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีความมุ่งมั่นและมีวุฒิภาวะสูงก็จะนำไปสู่ความสำเร็จได้
- การปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรมหาชนใช้การจ้างงานโดยสัญญาจ้าง (contract employment) ทำให้ไม่เป็นภาระขององค์กรในการบริหารงานบุคคลและการจัดสวัสดิการ

๔.๒.๒ ปัญหาและจุดอ่อนขององค์กรมหาชน

การกำกับดูแลองค์กรมหาชน

- พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการจัดตั้งองค์กรมหาชนโดยพระราชกฤษฎีกา เพื่อความสะดวก คล่องตัว รวดเร็ว แต่ในทางกลับกันกลายเป็นเครื่องมือให้นักการเมืองจัดตั้งองค์กรมหาชนที่ไม่จำเป็น หรือ เป้าหมายการพัฒนาหรือภารกิจขององค์กรมหาชนที่ไม่ชัดเจน

- รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการบริหารที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลยังไม่เข้าใจหลักการขององค์กรมหาชน จึงมักก่อให้เกิดปัญหาในการบริหาร การกำหนดทิศทางนโยบาย และการดำเนินงานตามภารกิจ ส่งผลให้องค์กรมหาชนนั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองแทรกแซง โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ การแต่งตั้งกรรมการบริหาร การตั้งที่ปรึกษา หรือการบรรจุเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ทำให้องค์กรมหาชนบางแห่งไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน

- กฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลและรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งเป็นช่องทางในการแทรกแซงทางการเมือง ในการดำเนินงานขององค์กรมหาชนบางแห่งในบางยุคบางสมัย และมักมีการปรับเปลี่ยนนโยบายไปตามรัฐมนตรีที่กำกับ เช่น ประเด็นการรวมเชียงใหม่ไนท์ซาฟารีกับองค์การสวนสัตว์ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล มีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการบริหารเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล หรือรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล

- การที่องค์กรมหาชนอยู่ภายใต้กำกับของรัฐมนตรี ทำให้ปลัดกระทรวงที่รับผิดชอบภารกิจหลักของกระทรวงไม่สามารถบูรณาการเชื่อมต่อภารกิจ โดยเฉพาะภารกิจที่เป็นการให้บริการสาธารณะที่ถูกโอนไปอยู่ภายใต้กำกับของรัฐมนตรี เมื่อภารกิจแยกจากภารกิจของกระทรวง ส่งผลให้ภารกิจบางเรื่องขาดความเชื่อมโยง ซ้ำซ้อน การให้บริการสาธารณะที่จะช่วยเหลือกู่กลองนโยบายของกระทรวงที่กำกับกลับไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร

- องค์กรมหาชนขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีที่กำกับดูแลทำให้ภารกิจที่ถ่ายโอนไปจากส่วนราชการไม่มีการตรวจสอบจากหน่วยงานในระดับกระทรวงว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ และการถ่ายโอนงานบางส่วนราชการยังดำเนินการในภารกิจเดิมที่ซ้ำซ้อนกัน

ปัญหาการปฏิบัติงาน

- องค์กรมหาชนบางแห่งจัดตั้งโดยมีการกำหนดภารกิจที่หลากหลาย และครอบคลุมหลายด้าน เกิดความสับสน ไม่สามารถพัฒนาขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพ และซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (มีภารกิจแค่การประสานงาน การบริหารจัดการการท่องเที่ยวระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรบริหารท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ) สำนักงานพัฒนาพิงคนคร (ภารกิจเกี่ยวกับการบริหารจัดการเชียงใหม่ไนท์ซาฟารี และศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติเฉลิมพระเกียรติ ๗ รอบ พระชนมพรรษา)

- องค์การมหาชนบางหน่วยงานไม่ทำตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เช่น องค์การมหาชนด้านวิจัยต้องทำวิจัยจริง ๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ ศักยภาพของบุคลากร และวิจัยอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่เพียงส่งเสริมการวิจัยที่ดำเนินการโดยนักวิจัยภายนอก (outsourc) ซึ่งไม่สอดคล้องกับการตั้งเงินเดือน ค่าตอบแทนบุคลากรในอัตราที่สูง และการจ้างทำวิจัยน่าจะเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานราชการ
- การจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ที่กำหนดให้องค์การมหาชน มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ เช่น สาธารณสุข วิทยาศาสตร์ อาจส่งผลให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่บทบาทภารกิจของส่วนราชการ
- หน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการทำหน้าที่บูรณาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ประสานงาน หรือดำเนินการในเชิงนโยบายไม่เหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน
- องค์การมหาชนบางแห่งไม่ให้ความสำคัญกับภารกิจที่แท้จริงที่กำหนดในกฎหมาย แต่กลับไปทำภารกิจอื่น ๆ แทน ส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานตามภารกิจหลัก และทำให้สมรรถนะในการทำงานของเจ้าหน้าที่ลดลง ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานในที่สุด และเชื่อมโยงไปถึงการปรับเงินเดือนค่าตอบแทนและโบนัสในแต่ละปีงบประมาณ
- องค์การมหาชนที่กำหนดภาระหน้าที่ที่เน้นการส่งเสริม และประสานงาน ซึ่งเป็นภาระงานที่เป็นจุดอ่อนด้อย ไม่เหมาะสมที่จะเป็นภารกิจที่มอบให้องค์การมหาชนดำเนินการ เพราะภารกิจประเภทนี้ ควรมอบให้หน่วยงานที่มีสถานภาพเป็นส่วนราชการ ซึ่งจะสามารถดำเนินการได้ดีและมีประสิทธิภาพมากกว่า เช่น สถาบันวัคซีนแห่งชาติ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เป็นต้น โดยเฉพาะองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ยังขาดการประสานงานและการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอทำให้บางภารกิจไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร
- ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนหลายแห่งยังไม่สามารถพิสูจน์และตอบสนองความคาดหวังของบุคคลภายนอก ทั้งในเรื่องประสิทธิภาพ คุณภาพการให้บริการตามที่กำหนด และประสิทธิผลได้อย่างจริงจังและชัดเจน
- การจัดตั้งองค์การมหาชน ที่จัดตั้งตามความต้องการทางการเมืองหรือความต้องการของบุคคล และมีการกำหนดภารกิจที่ไม่ชัดเจน มีการจัดตั้งอย่างรวดเร็ว ขาดการวิเคราะห์ถ่วงถ่วงในการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดการกำหนดภารกิจที่เหมาะสมรวมทั้งเป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีอยู่หรือขาดความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวง โดยเฉพาะองค์การมหาชนที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี ก็ยังทำให้เกิดปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง
- การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการไปให้องค์การมหาชน ที่ยังไม่มีการตรวจสอบจากหน่วยงานในระดับกระทรวงว่าการถ่ายโอนนั้นเหมาะสมและมีประสิทธิภาพหรือไม่ นอกจากนี้ ในบางกรณีภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์การมหาชนแล้ว แต่ส่วนราชการก็ยังคงดำเนินการในภารกิจเดิมอยู่ ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการกิจ

ด้านการบริหารงาน

- ปัญหาการประสานงานกับกระทรวงบางครั้งมีขั้นตอนและจุดเชื่อมต่อมากเกินไป ทำให้เกิดความสับสนและยืดเยื้อ มีขั้นตอนการดำเนินงานซับซ้อน

- องค์การมหาชนหลายแห่งประสบปัญหาการพัฒนาประสิทธิภาพองค์กรอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนผู้บริหารหรือคณะกรรมการบริหารบ่อยครั้ง และยังขาดการติดตามผลการดำเนินงานทั้งภายในและภายนอก
- คุณภาพของการบริหารงาน และความก้าวหน้าขององค์การมหาชน ขึ้นอยู่กับคุณภาพของคณะกรรมการและผู้บริหาร (CEO) หากไม่ได้บุคลากรที่มีคุณสมบัติและคุณวุฒิที่เหมาะสมก็จะทำให้องค์การมหาชนไม่ค่อยประสบความสำเร็จ
- หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ยังไม่เข้าใจหลักการขององค์การมหาชน และไม่ยอมรับระเบียบวิธีการใหม่ ๆ ที่กำหนดโดยองค์การมหาชน ส่งผลให้กำหนดแนวทางการตรวจสอบขององค์กรตรวจสอบ ที่อิงระเบียบราชการทำให้องค์การมหาชนต้องกลับไปใช้ระเบียบราชการเพื่อลดปัญหาจากการตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบ
- ความไม่ชัดเจนของสถานภาพขององค์การมหาชนภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวง ทำให้ในทางปฏิบัติองค์การมหาชนถูกมองว่าเป็นกรมหนึ่งภายใต้กระทรวง
- องค์การมหาชนบางแห่งใช้ความคล่องตัวและความสามารถกำหนดกฎระเบียบต่างๆ ได้ ส่งผลให้องค์การมหาชนสามารถนำไปใช้ในทิศทางที่ผิด เช่น
 - ❖ ระบบบริหารงานบุคคล เงินเดือน ประโยชน์ตอบแทน โบนัส ที่สูงกว่าหน่วยงานของรัฐ การกำหนดตำแหน่งระดับสูงมากเกินไปจนความจำเป็น
 - ❖ การใช้จ่ายงบประมาณไม่คุ้มค่าแพงกว่าส่วนราชการ เพราะไม่มีมาตรฐานในการจัดซื้อจัดจ้าง
 - ❖ เกิดปัญหาการทุจริตประพุดติมิชอบ โดยเฉพาะปัญหาด้านการชดกันของผลประโยชน์ การแสวงหาผลประโยชน์จากองค์กร และการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งพบว่าเกิดได้ทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล
- ยังไม่มีการกำหนดระเบียบหรือมาตรฐานกลางที่จัดระดับและประเภทขององค์การมหาชนที่เหมาะสมกับการจ่ายในการปฏิบัติงาน การกำหนดค่าจ้างค่าตอบแทน เช่น การกำหนดดวงเงินค่าใช้จ่าย ให้สอดคล้องกับการขึ้นเงินเดือน
- ไม่มีระบบประเมินผลที่เป็นเกณฑ์กลางหรือดำเนินการโดยหน่วยงานกลางในการวัดความคุ้มค่าขององค์การมหาชนแต่ละหน่วย การประเมินผลยังขาดความชัดเจน การประเมินผลจัดทำโดยหน่วยงานเอง ทำให้ผลการประเมินมิได้สะท้อนความคุ้มค่าและประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ส่งผลให้ขาดข้อมูลยืนยันว่าองค์การมหาชนที่มีการจัดตั้งแล้วคุ้มค่าหรือไม่ และมีผลงานหรือมีประสิทธิภาพหรือไม่ องค์การมหาชนไม่ค่อยถูกประเมินเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงหรือยุบเลิก ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
- กลไกการกำกับ ติดตาม และประเมินผลยังขาดประสิทธิภาพ องค์การมหาชนบางแห่งมีผลการประเมินสูงกว่าความเป็นจริง แม้ว่าจะมีการกำหนดตัวชี้วัดสำหรับองค์การมหาชน แต่ยังไม่มีความเพียงพอ ส่งผลให้องค์การมหาชนได้คะแนนจากการประเมินสูงกว่าความเป็นจริง การประเมินประจำปี ที่ ก.พ.ร. ดำเนินการเป็นเพียงการประเมินประจำปี (annual assessment) ซึ่งมีการกำหนดตัวชี้วัดสำหรับองค์การมหาชนไว้บางส่วน แต่น่าจะยังไม่เพียงพอที่จะระบุถึงความคุ้มค่า

ด้านการบริหารงบประมาณ

- องค์การมหาชนหลายแห่งใช้งบประมาณอย่างฟุ่มเฟือยและไม่สามารถวัดความคุ้มค่าได้อย่างชัดเจน เช่น สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นต้น องค์การมหาชนบางแห่งใช้งบประมาณในการดำเนินงานสูงมาก แต่วัดไม่ได้ว่าคุ้มค่าหรือไม่
- การมีงบประมาณเหลือจ่ายขององค์การมหาชนสามารถเก็บสะสมไว้เป็นรายได้ขององค์การมหาชน ส่งผลให้เมื่อองค์การมหาชนได้รับการจัดสรรงบประมาณจะเกิดการชะลอการดำเนินโครงการ และเมื่อถึงสิ้นปีงบประมาณก็จะเก็บสะสมงบประมาณเหลือจ่ายดังกล่าวเป็นรายได้และองค์การมหาชนบางแห่งนำเงินงบประมาณเหลือจ่ายไปจ่ายเป็นโบนัสแก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน
- การจัดระบบการบริหารทางการเงินภายในยังขาดความโปร่งใส เป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการใช้จ่ายอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และการทุจริต

ด้านบุคลากรและค่าตอบแทน

- องค์การมหาชนบางแห่งมีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารเกือบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ส่งผลให้การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง หรือคลาดเคลื่อนจากวัตถุประสงค์หลักขององค์การมหาชน บางครั้งได้คณะกรรมการบริหารที่ไม่มีคุณสมบัติ ความเชี่ยวชาญ หรือคุณวุฒิที่เหมาะสม
- การคัดเลือก สรรหา และแต่งตั้งบุคลากรในบางองค์การมหาชนไม่เหมาะสม มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ มีการเล่นพรรคเล่นพวก ระบบการประเมินผลเจ้าหน้าที่ในองค์การมหาชนบางแห่งยังไม่โปร่งใส มีระบบพรรคพวก ใช้ระบบการประเมินผลการทำงานเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้าม ส่งผลให้มีการร้องเรียนด้านความเป็นธรรมบ่อยครั้ง
- คุณภาพของบุคลากร (คณะกรรมการและผู้บริหารรวมทั้งผู้ปฏิบัติงาน) ในองค์การมหาชนบางแห่งไม่มีมาตรฐานเพียงพอ รวมทั้งมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่ไม่เหมาะสมเมื่อเทียบกับอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่ได้รับ
- องค์การมหาชนหลายองค์การมหาชนได้ว่าจ้างบุคลากรที่ไม่มี ความเชี่ยวชาญและความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับภารกิจ การดำเนินงานของบุคลากรส่วนใหญ่ไม่มีการกำหนดขอบเขตภาระหน้าที่ที่ชัดเจน (job description) เมื่อไม่ชัดเจนระบบการประเมินผลรายบุคคลก็ขาดความชัดเจนและเป็นธรรม
- การกำหนดอัตราเงินเดือนที่แบ่งเป็น ๓ กลุ่ม ส่งผลให้เกิดการตั้งอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทนโดยมิได้คำนึงถึงคุณวุฒิและคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานที่เหมาะสม การกำหนดค่าตอบแทนบุคลากรไม่เกิดจากการประเมินค่างาน แต่เกิดจากการจัดกลุ่ม ทำให้ค่าตอบแทนสูงกว่าที่ควรจะเป็น
- มีปัญหาการกำหนดเงินเดือนค่าตอบแทนที่ไม่สอดคล้องกับภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบ และภาระงาน เช่น การกำหนดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรขององค์การมหาชนด้านสังคมศาสตร์ไปเทียบเคียงกับองค์การมหาชนด้านวิทยาศาสตร์ ทำให้เกิดข้อคำถามว่าทำไมต้องจ่ายค่าตอบแทนสูงถึง ๒-๓ แสนบาทต่อเดือน
- กรณีการต่อสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนมักดำเนินการต่อสัญญาอย่างต่อเนื่องโดยละเลยการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจส่งผลให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลงไม่แตกต่างจากผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการ ผู้ปฏิบัติงานจะคำนึงถึงแต่ความมั่นคง และเรียกร้องสวัสดิการมากขึ้น

- การกำหนดค่าตอบแทนยังไม่สัมพันธ์กับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การมหาชน และยังขาดระบบการวัดและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ
- ค่าตอบแทนผู้บริหาร (CEO) สูงกว่าค่าตอบแทนในภาคราชการมาก ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างหน่วยงาน

ผลการศึกษาสรุปว่า องค์การมหาชนเป็นกลไกการปฏิบัติของภาครัฐที่มีความสำคัญ โดยหลักการการจัดตั้งองค์การมหาชนให้เป็นหน่วยงานให้บริการสาธารณะหรือปฏิบัติการกิจอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การกำหนดนโยบาย ที่เรียกว่า เป็นหน่วยให้บริการต่อหน่วยงานหลัก (service provider) โดยมีหน่วยงานราชการหลักเป็นผู้ซื้อบริการ (service purchaser) และสามารถกำกับคุณภาพและกำหนดมาตรฐาน เป็นทางออกหนึ่งในการถ่ายโอนภารกิจเชิงปฏิบัติหรือการจัดบริการสาธารณะที่ไม่เหมาะสมที่จะถ่ายโอนให้องค์กรบริหารท้องถิ่นหรือภาคเอกชน จากการวิเคราะห์การดำเนินงานและผลงานขององค์การมหาชนมีทั้งส่วนที่เป็นจุดเด่นและปัญหา จากการพิจารณาจะเห็นว่ายังมีปัญหาอีกมาก และจำเป็นต้องมีการปฏิรูปองค์การมหาชนทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่จะจัดตั้งต่อไปในอนาคต

๕. ข้อเสนอการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน

คณะกรรมการศึกษาการปฏิรูปองค์การมหาชนขอเสนอแนวทางการปฏิรูปองค์การมหาชน เพื่อปฏิรูประบบขององค์การมหาชนใหม่ให้เหมาะสม สามารถใช้เป็นกลไกของรัฐในการดำเนินบทบาทภารกิจที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ในการจัดให้มีกลไกภาครัฐอีกประเภท สามารถปรับปรุงการดำเนินงาน แก้ไขและป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ข้อเสนอแนะมีรายละเอียด ดังนี้

๕.๑ ปฏิรูปหลักการและแนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชน

เพื่อจัดระเบียบของการจัดตั้งองค์การมหาชนให้ถูกต้อง หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคณะรัฐมนตรี จำเป็นต้องทำความเข้าใจและยึดมั่นในหลักการในการจัดตั้ง และการกำกับดูแลองค์การมหาชน ซึ่งต้องมีความชัดเจนว่าเป็นหน่วยงานปฏิบัติอีกประเภทของรัฐตามที่ได้อธิบายข้างต้น การที่ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ มีความรู้ความเข้าใจ จะนำไปสู่การจัดตั้งและออกแบบบทบาทภารกิจขององค์การมหาชน ให้มีบทบาทภารกิจที่เหมาะสม ตามหลักการองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานเชิงปฏิบัติของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ โดยต้องถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้ออกจากหน่วยงานราชการ เพื่อให้หน่วยงานราชการทำหน้าที่เชิงนโยบาย และสามารถกำกับดูแลคุณภาพของบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือทำภารกิจของรัฐบางประเภทที่จำเป็น เช่น การดำเนินนโยบายสำคัญของรัฐบาลในช่วงต่าง ๆ โดยภารกิจเหล่านี้ หากดำเนินการโดยหน่วยงานราชการปกติ อาจจะไม่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ค่อยมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และอาจเป็นอุปสรรคในการพัฒนานวัตกรรมใหม่ที่น่าไปสู่การให้บริการสาธารณะหรือการปฏิบัติงานที่เน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การจัดบริการขององค์การมหาชน จะมีความคล่องตัวและรัฐเป็นผู้ลงทุน สามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและความต้องการของประเทศชาติและประชาชน ทั้งนี้ หลักการในการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะให้องค์การมหาชนดำเนินการหรือดำเนินภารกิจเฉพาะ และเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นตามที่อธิบายข้างต้นโดยเฉพาะประเด็นการปฏิบัติภาระหน้าที่ การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และการลดความซ้ำซ้อนโดยรวมมีข้อเสนอหลักการที่พึงปฏิบัติ ดังนี้

(๑) เพื่อลดความซ้ำซ้อน ค่าใช้จ่าย เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ และควบคุมคุณภาพบริการให้เกิดความคุ้มค่า ภารกิจใดที่ดำเนินการโดยองค์กรหรือถ่ายโอนให้องค์การมหาชนแล้ว ส่วนราชการ

ต้นสังกัดต้องยุติบทบาทในการดำเนินภารกิจเหล่านั้น และปรับบทบาทของกระทรวงต้นสังกัดเป็นหน่วยจัดสรรงบประมาณ กำหนดมาตรฐานผลงาน กำหนดเป้าหมาย และกำกับดูแลผลงาน

ข้อเสนอแนวทางการดำเนินงาน ควรแก้ไขและเพิ่มเติมสาระในมาตรา ๕ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่ว่าด้วยเงื่อนไขในการดำเนินภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานหลักหรือหน่วยงานราชการ และห้ามการดำเนินภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน

(๒) เพื่อปรับระบบการจัดตั้งองค์การมหาชนให้เหมาะสม ควรจัดระเบียบและประเภทขององค์การมหาชนใหม่ แบ่งเป็น ๓ ประเภท มีเงื่อนไขในการจัดตั้งและความคงอยู่ขององค์การมหาชนแต่ละประเภท ดังนี้

ก. **องค์การมหาชนประเภทองค์กรที่ให้บริการสาธารณะทั่วไป** คือ องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะ (Service Provider) แทนหน่วยงานราชการ ที่เคยปฏิบัติภารกิจเหล่านั้น เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล พิพิธภัณฑ์ เป็นต้น องค์การมหาชนประเภทนี้ จะไม่มีการยุบเลิกจนกว่าหน่วยงานกำกับ จะเห็นว่าบริการสาธารณะนั้น ๆ หมดความจำเป็นต่อประเทศและประชาชน หรือภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ หรือมีการถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข. **องค์การมหาชนประเภทที่กำหนดระยะเวลา** คือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจที่สำคัญสำหรับประเทศ ที่มีระยะเวลาการดำเนินงานที่ชัดเจน เช่น หากประเทศไทยมีความประสงค์จะเป็นเจ้าภาพจัดโอลิมปิก จำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานในการนำประเทศเข้าสู่กระบวนการประมูลแข่งขัน และหากได้รับการคัดเลือกก็ต้องมีหน่วยงานที่ดูแลการดำเนินงานไประยะหนึ่งจนจบภารกิจ ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่เหล่านี้ ซึ่งจะมีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน เมื่อดำเนินการครบตามภารกิจก็ให้ยุบเลิก

ค. **องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาล** คือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินภารกิจสำคัญตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเชิงการปฏิบัติ โดยเป็นภารกิจที่มอบหมายให้องค์การมหาชนดำเนินการ ต้องเป็นภารกิจที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐใดรับผิดชอบดำเนินการอยู่แล้ว ต้องไม่ดำเนินภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนที่จัดตั้งแล้ว ซึ่งรัฐบาลที่ตั้งองค์การมหาชนประเภทนี้ต้องตระหนักถึงระยะเวลาการดำเนินงานต้องอยู่ภายในระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล ต้องวางแผนการดำเนินงาน วางเป้าหมายให้สามารถดำเนินการให้สำเร็จเสร็จสิ้นในเวลาที่กำหนด และเพื่อไม่ให้เป็นการแทรกแซงรัฐบาลชุดต่อ ๆ ไป เป็นภาระด้านงบประมาณแผ่นดิน และปัญหาความคงอยู่ขององค์กรในภาครัฐ องค์การมหาชนประเภทนี้ต้องสิ้นสุดสถานภาพและยุติการดำเนินการ เมื่อรัฐบาลพ้นจากตำแหน่ง รัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่อาจจัดตั้งองค์การมหาชนนี้อีกได้ หากรัฐบาลเห็นว่ามีคามจำเป็น

ที่สำคัญที่ผ่านมามององค์การมหาชนหลายองค์กรพยายามเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ เพื่อหลบหลีกการถูกยุบเลิก การกำกับดูแล การประเมินผลประจำปี

ลดการแทรกแซงทางการเมือง และความเป็นอิสระในการดำเนินการ ดังนั้น ต้องพิจารณาจำกัดการจัดตั้งองค์การมหาชนอีกประเภทที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะให้มีจำนวนจำกัด เนื่องจากการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนประเภทนี้ทำให้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานต้นสังกัดที่เกี่ยวข้องทำได้ยาก มีความอิสระมากเกินไป ขอบเขตของหน่วยงานภาครัฐตามที่กำหนดในกฎหมาย การยุบเลิกและการปรับเปลี่ยนภารกิจทำได้ยากเพราะจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย ดังนั้น องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะควรมีเฉพาะองค์การมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายเฉพาะ หรือเกี่ยวกับการเงินการคลัง เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย : สกว. (research funding authority) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ: สปสช. (health funding authority) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ: สสส. (health funding authority) และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่าง ๆ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะทางการดำเนินงาน แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “องค์การมหาชน” โดยแก้ไขและเพิ่มข้อความในมาตรา ๓ ที่ควรนิยามว่า องค์การประเภทใดบ้างที่จัดว่าเป็นองค์การมหาชน ซึ่งประเด็นนี้ได้มีการกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ แล้ว และควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน จะจัดว่าเป็นองค์การมหาชนประเภทใด และมีการจัดตั้งหรือดำรงอยู่อย่างไร ตามเงื่อนไขขององค์การมหาชนแต่ละประเภท

๕.๒ ปฏิรูปการกำหนดและจัดบทบาทภารกิจ และการให้บริการสาธารณะ

(๑) เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะในข้อ ๕.๑ ว่าด้วยการจัดประเภทขององค์การมหาชน และการจำกัดไม่ให้หน่วยงานอื่น ๆ ทำภารกิจซ้ำซ้อน จึงควรกำหนดบทบาทภารกิจ ประเภทภารกิจ และบริการสาธารณะที่องค์การมหาชนประเภทต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้ให้ชัดเจน

(๒) เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง ควรกำหนดขอบเขตและบทบาทภาระหน้าที่ให้ชัดเจนว่าองค์การมหาชนแต่ละแห่งต้องดำเนินการกิจเฉพาะอะไรบ้าง และภารกิจเหล่านี้ควรเป็นภารกิจประเภทใด ที่ต้องสอดคล้องกับที่กฎหมายกำหนด และที่สำคัญ ต้องสงวนภารกิจที่ควรเป็นภารกิจของหน่วยงานราชการโดยแท้ ได้แก่ บทบาทภารกิจที่จำเป็นต้องมีการบังคับใช้กฎหมาย (regulation) การประสานงาน (coordination) การกำหนดนโยบาย (policy formulation) การจัดสรรงบประมาณ (budget formulation and allocation) การขับเคลื่อนนโยบายแห่งรัฐ ภารกิจด้านการส่งเสริม (promotion) ภารกิจด้านการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ภารกิจด้านความมั่นคง และการต่างประเทศ เป็นต้น ภารกิจเหล่านี้ควรเป็นบทบาทของส่วนราชการ องค์การมหาชนต้องไม่ใช่งานที่ซ้ำซ้อนกับบทบาทเหล่านี้ และใช้อำนาจเฉพาะที่ได้รับมอบจากหน่วยงานต้นสังกัด

(๓) เพื่อให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยปฏิบัติในภาครัฐอย่างแท้จริง องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นจำเป็นต้องเป็นหน่วยงานที่สร้างศักยภาพในการดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เช่น องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ด้านงานวิจัย ต้องเป็นหน่วยงานที่ทำวิจัยเอง (in-house research) เป็นส่วนใหญ่ หากเป็นสถาบันวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ต้องมีการลงทุนสร้างห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ที่เหมาะสม เพื่อสร้างและสะสมองค์ความรู้ และศักยภาพของนักวิจัยไทย การประสานงานและงานจ้างเหมา (outsourcing) จำเป็นต้องทำในขอบเขตที่จำกัด ยกเว้นภารกิจที่องค์การมหาชนนั้น ๆ ยังไม่มีศักยภาพ หรือคณะกรรมการบริหารพิจารณาเห็นว่าจ้างเหมาจะมีประสิทธิภาพคุ้มค่ามากกว่า และเป็นภารกิจทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง หรือมีการจ้างเหมาเป็นปกติ เช่น การจ้างเหมาเอกชนในการจัดการด้านการบริหารระบบข้อมูล การดูแลด้านการบริหารงานบุคคล การจัดพิมพ์เอกสาร เป็นต้น

ข้อเสนอแนะทางการดำเนินงาน ควรมีการดำเนินการปรับแก้มาตรา ๕ มาตรา ๘ และ มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้มีความเหมาะสมและครอบคลุมภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่ชัดเจนมากขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่เสนอแนะในข้อนี้

๕.๓ ปฏิรูประบบการบริหารและโครงสร้าง

(๑) เมื่อองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะ จึงมีเหตุผลที่ชัดเจนว่า องค์การมหาชนประเภทการให้บริการสาธารณะทั่วไป เช่น บริการสาธารณะด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข (โรงพยาบาล) หรือ ด้านศิลปวัฒนธรรม (พิพิธภัณฑ์) เป็นต้น องค์การมหาชนประเภทนี้จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บริหารในระดับกระทรวงมากกว่าการให้รัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลโดยตรง เพื่อที่กระทรวงที่เคยดำเนินการกิจการเหล่านี้ และมีหน้าที่ในการจัดให้มีบริการสาธารณะเหล่านี้ จะสามารถกำหนดเป้าหมาย กำกับมาตรฐานการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสม การปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดบริการสาธารณะให้ครอบคลุมเพื่อสร้างความเป็นธรรม การติดตามประเมินผล และที่สำคัญ การดำเนินการกิจการขององค์การมหาชนควรสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงที่รับผิดชอบ และลดความสับสนในการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือรัฐมนตรีกำกับตั้งที่องค์การมหาชนหลายแห่งประสบในอดีตที่ผ่านมา ส่วนองค์การมหาชนอีกสองประเภทเห็นควรให้รัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี หรือ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องหรือที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร เป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแล

ข้อเสนอแนะทางการดำเนินการ การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขข้างต้น ควรดำเนินการดังนี้ (๑) แก้ไขและเพิ่มสาระสำคัญตามข้อเสนอในข้อ ๕.๓.๑ ในมาตรา ๗ (๑๒) และเพิ่มส่วนที่ให้กระทรวงเป็นผู้กำกับและพิจารณาปรับเปลี่ยนองค์การมหาชนที่จัดตั้งแล้วให้สอดคล้องกับหลักการตามที่กำหนด

(๒) ควรกำหนดเป็นกติกากฎหรือแนวทางที่ชัดเจนว่าการกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น กำกับเฉพาะการมอบนโยบายตามภารกิจ การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดมาตรฐาน การส่งมอบผลงานตามงบประมาณที่จัดสรร และการติดตามประเมินผลเป็นระยะ ๆ (arm-length management) คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารองค์การมหาชนรับผิดชอบต่อผลงานและการบริหารงานภายใน การอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงต้นสังกัดหรือรัฐมนตรี มิใช่การบังคับบัญชาตามสายงาน การบริหารงานภายในขององค์การมหาชนต้องมีความอิสระ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน ผู้กำกับดูแลไม่มีสิทธิในการแทรกแซงการบริหารงานภายใน ยกเว้นการปรับโครงสร้าง คณะกรรมการ และผู้บริหารในกรณีที่องค์การมหาชนไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สามารถส่งมอบผลงานได้ตามที่กำหนดหรือ พบว่ามีปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ

ข้อเสนอแนะทางการดำเนินการ กำหนดแนวทาง กติกากฎ และหลักการในการกำกับดูแลของหน่วยงานระดับกระทรวงและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบที่ชัดเจน และจัดทำคู่มือแนวทางการกำกับดูแล เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันและสอดคล้องกัน

(๓) คณะกรรมการบริหารคือหัวใจของความสำเร็จในการกำหนดทิศทางและกำกับดูแล จึงขอเสนอการปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการมีข้อเสนอ ๔ ประเด็น คือ

๑) องค์การมหาชนมิได้เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวง การที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนบางแห่งกำหนดให้ปลัดกระทรวงนั้น เป็นประธานคณะกรรมการจึงไม่เหมาะสม เพราะจุดมุ่งหมายประการสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐ คือ ความต้องการให้หน่วยงานนี้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวจากรูปแบบการบริหารแบบราชการที่มีขั้นตอนกฎระเบียบที่เคร่งครัดในการดำเนินกิจการ เพื่อให้ภารกิจที่เป็น

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะตามนโยบายของรัฐบาล สามารถบรรลุความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๒) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขององค์การมหาชนหลายแห่ง กำหนดให้มีตำแหน่งที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยเฉพาะหน่วยงานกลางที่มีอำนาจในการอนุญาต อนุมัติ ดังนั้น เพื่อลดและขจัดปัญหาของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม องค์ประกอบของบอร์ดไม่ควรจะมีบุคลากร หรือผู้บริหารที่สังกัดหน่วยงานกลางต่างๆ เช่น สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานอัยการ กรมบัญชีกลาง เป็นต้น หรือผู้แทนจากหน่วยงานที่มีส่วนได้เสียกับภาระหน้าที่หลักขององค์การมหาชน เช่น ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง กำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่ง โดยเฉพาะตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขานุการ ก.พ.ร. ฯลฯ เห็นควรให้ปรับปรุงกรรมการโดยตำแหน่งที่ไม่จำเป็นออก และกำหนดเป็นผู้ทรงคุณวุฒิแทน

๓) กรณีผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในองค์การมหาชนไม่ควรมีการแต่งตั้งเกิน ๓ แห่ง เพราะจะได้สามารถใช้ความรู้ ความสามารถ สามารถปฏิบัติได้เต็มที่และเกิดประโยชน์กับองค์กรอย่างแท้จริง

๔) การสรรหาบุคลากรที่จะเป็นคณะกรรมการบริหารต้องให้ความสำคัญในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณสมบัติตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด และกระบวนการสรรหาต้องโปร่งใสและเป็นธรรม

ข้อเสนอแนะทางการดำเนินการ แก่ของค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารที่ได้กำหนดไว้แล้วในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง หรือ พระราชบัญญัติจัดตั้ง โดยปรับผู้แทนจากหน่วยงานกลางที่เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งหรือในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิออกจากคณะกรรมการบริหาร และกำหนดเป็นหลักการว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งใหม่ต้องไม่กำหนดให้มีกรรมการบริหารที่มาจากผู้แทนหน่วยงานกลางต่าง ๆ

(๔) เพื่อให้เกิดเอกภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การบริหารงานบุคคล การใช้ทรัพยากรร่วมกัน องค์การมหาชนในรูปแบบขององค์การมหาชนกลุ่มหรือพวง ซึ่งเป็นการจัดระบบการจัดการ องค์การมหาชนที่มีบทบาทภารกิจเดียวกัน และองค์การที่มีขนาดเล็ก ให้เป็นองค์การมหาชนประเภทกลุ่ม องค์การมหาชน และกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารเพียงชุดเดียว เพื่อสามารถกำหนดทิศทางนโยบายที่สอดคล้องกัน การออกแบบแนวทางการบริหารจัดการที่เป็นนวัตกรรมเฉพาะด้าน สามารถโอนย้ายบุคลากรในกลุ่มเดียวกัน สามารถลงทุนโครงสร้างพื้นฐานร่วมกันและใช้เหล่านี้ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งจะช่วยประหยัดงบประมาณ ภารกิจที่สามารถจัดเป็นองค์การมหาชนในแบบกลุ่มได้ เช่น องค์การมหาชนที่ให้บริการด้านการศึกษา (โรงเรียน) องค์การมหาชนที่ทำภารกิจด้านสุขภาพ (โรงพยาบาลขนาดเล็ก หรืออยู่ในพื้นที่เดียวกัน) งานบริการด้านศิลปวัฒนธรรม (พิพิธภัณฑ์) หรืองานบริการด้านการสังคม (ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ) เป็นต้น

ข้อเสนอแนะทางการดำเนินการ แก่ไขพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเพิ่มสาระที่กำหนดว่าองค์การมหาชนจะมีการจัดตั้งได้กี่รูปแบบ และแต่ละรูปแบบมีโครงสร้างการบริหารอย่างไร แก้ไขและเพิ่มเติมในมาตรา ๕

(๕) การบริหารงานขององค์การมหาชนต้องยึดหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชน โดยเฉพาะข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณ ผลการปฏิบัติงานและการตอบคำถามเกี่ยวกับความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน การบริหารงานเน้นหลักความรับผิดชอบ (accountability) การกำหนดกรอบและบังคับใช้หลักจริยธรรม จรรยาบรรณขององค์กรอย่างจริงจัง กำหนดแนวทางการจัดซื้อจัดจ้าง การใช้จ่าย

งบประมาณ และระบบการบริหารการเงินการคลังที่ทันสมัยและโปร่งใส กำหนดระบบการตรวจสอบภายใน ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการบริหารที่เหมาะสม เป็นอิสระ เป็นธรรม และโปร่งใส และที่สำคัญอยู่ในความรับผิดชอบของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านบัญชีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการรายงานต่อคณะกรรมการบริหารอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ คณะกรรมการบริหารต้องปรับบทบาทและวิธีการทำงาน โดยยึดหลักการเหล่านี้

ข้อเสนอแนะทางการดำเนินการ กำหนดมาตรฐานการบริหารงานที่เป็นการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การมหาชน จัดทำกรณีศึกษาการบริหารงานที่เป็นตัวอย่างที่ดี (best practice) เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติ กระตุ้นให้องค์การมหาชนกำหนดกลไกการบริหารภายในที่เหมาะสมกับภารกิจของแต่ละองค์กร เพื่อให้เกิดการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างจริงจังและกำหนดให้องค์การมหาชนต้องรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณบนพื้นฐานของการรักษาวินัยทางการคลังด้วย

(๖) ควรปรับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน โดยไม่จำเป็นต้องอิงกับระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐหรือระบบราชการ องค์การมหาชนสามารถปรับระบบการบริหารงานบุคคลที่ทันสมัย จัดระบบที่เหมาะสมกับภาระหน้าที่ และสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องกำหนดหลักการในการจัดระบบสวัสดิการสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน

๕.๔ ปฏิรูประบบค่าตอบแทน

เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่าและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่อผลของงาน ภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบ ควรมีการจัดระเบียบและปรับปรุงระบบค่าตอบแทนสำหรับ คณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารองค์การมหาชน (CEO) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะในข้อ ๕.๑ โดยมีหลักการและเงื่อนไขสำคัญ ซึ่งใช้เฉพาะองค์การมหาชน เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นคล่องตัว ดังนี้

(๑) ควรปรับและกำหนดค่าเบี้ยประชุมคณะกรรมการบริหาร โดยปรับอัตราให้เหมาะสม และสอดคล้องกับการกำหนดค่าเบี้ยประชุมที่เป็นหลักปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐของไทย ดังนี้ โดยการกำหนดเบี้ยประชุมโดยทั่วไปหลักการส่วนใหญ่ควรมีเพียง ๒ ระดับ คือ ระดับกรรมการ และระดับอนุกรรมการ แบ่งอัตราเบี้ยประชุมคณะกรรมการองค์การมหาชนตามการจัดกลุ่มองค์การมหาชนได้อย่างถูกต้อง และเหมาะสม ควรกำหนดในอัตราเดียวกันทั้งระดับกรรมการและอนุกรรมการ โดยยึดจากกลุ่มที่ ๓ เป็นหลัก คือ ๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ บาท ส่วนอนุกรรมการได้จำนวน ๓,๐๐๐ - ๖,๐๐๐ บาท ตามหลักการที่กำหนดไว้เดิม (ดูรายละเอียดการเปรียบเทียบและการวิเคราะห์ในภาคผนวก จ)

(๒) ปรับอัตราค่าตอบแทนและสวัสดิการสำหรับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ฝ่ายบริหารงาน (administrative officers) เช่น หัวหน้าฝ่ายการเงินการคลัง หัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป เป็นต้น เสียใหม่ โดยให้กำหนดอัตราค่าตอบแทน ค่าจ้าง และระบบสวัสดิการ โดยคำนึงถึงประเภทขององค์การมหาชน ภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบ ความยาก และความซับซ้อนของการปฏิบัติงาน และอัตราค่าตอบแทนในบางตำแหน่งที่สามารถแข่งขันได้ในตลาดแรงงานในประเทศหรือในต่างประเทศเฉพาะบางกรณี สำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานภายในองค์กรให้กำหนดในอัตราที่สามารถเทียบเคียงกับข้าราชการประจำ โดยกำหนดให้มีอัตราค่าตอบแทนที่อาจจะสูงกว่าไม่เกินร้อยละ ๒๐ และมีการจัดระบบสวัสดิการที่เหมาะสม เช่น สำหรับองค์การมหาชนที่ปฏิบัติภารกิจให้บริการสาธารณะทั่วไป การกำหนดเบี้ยประชุม คณะกรรมการบริหาร และผู้บริหาร ควรใช้อัตราที่สูงกว่าอัตราของราชการเล็กน้อย เพื่อสร้างแรงจูงใจ

ส่วนองค์การมหาชนอีกสองประเภท ซึ่งมีความเสี่ยงสูงและขาดความมั่นคงในการปฏิบัติงานสูงกว่า เนื่องจากอาจจะถูกยุบเลิกในเวลาที่กำหนด ในขณะที่จำเป็นต้องแสวงหาบุคลากรที่มีความสามารถสูง สามารถขับเคลื่อนภารกิจสำคัญ จึงควรกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่สูงกว่า ที่สามารถแข่งขันหรือจูงใจบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ให้สมัครใจเข้าทำงาน (ดูรายละเอียดการวิเคราะห์อัตราค่าตอบแทนในภาคผนวก ฉ)

(ก) การกำหนดอัตราค่าตอบแทนโดยรวมไม่จำเป็นต้องผูกกับตำแหน่ง อาจจะมีการปรับเปลี่ยนอัตราได้ตามความเหมาะสม และการกำหนดค่าตอบแทนไม่ควรใช้หลักการของระบบราชการที่มีการกำหนดอัตราเป็นขั้น เป็นระดับตำแหน่ง การจ้างงานและการกำหนดอัตราค่าตอบแทนควรคำนึงถึงภาระความรับผิดชอบตามที่ คุณวุฒิและประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสม เพื่อขจัดปัญหาการว่าจ้างบุคลากรที่ขาดคุณสมบัติในอัตราค่าตอบแทนที่สูงเกินความจำเป็น

(ข) ควรกำหนดให้องค์การมหาชนสามารถกำหนดค่าตอบแทนบุคลากรบางตำแหน่งในอัตราที่สูง เช่น นักวิทยาศาสตร์ที่มีประสบการณ์และผลงานเป็นที่ประจักษ์ ผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน ซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนางานหรือการปฏิบัติงานขององค์กร โดยไม่ต้องคำนึงถึงระดับขั้นเงินเดือนค่าตอบแทนของผู้บริหารองค์กร เช่น อาจจะมีเงินเดือนค่าตอบแทนที่สูงกว่าผู้อำนวยการขององค์การมหาชน เป็นต้น

ข้อเสนอแนวทางการดำเนินการ ศึกษาและทบทวนอัตราค่าตอบแทนและสวัสดิการขององค์การมหาชนทั้งระบบ และปรับอัตราให้สอดคล้องกับภาระงาน โดยการกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้เน้นหลักคุณภาพ หลักความยุติธรรม หลักการจูงใจ และหลักความรู้ความสามารถ

๕.๕ ปฏิรูประบบการติดตามและประเมินผล

ระบบการติดตามประเมินผลเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการทำงานภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การมหาชน องค์การมหาชนในฐานะที่เป็นองค์กรภาครัฐประเภทหนึ่ง มีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน แม้ว่าองค์การมหาชนบางแห่งอาจจะมีหรือสามารถแสวงหารายได้ แต่การลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน และการเอื้อให้เกิดองค์การมหาชนนั้น รัฐยังถือว่าเป็นเจ้าของ โดยรัฐได้มอบหมายให้องค์คณะ คือ คณะกรรมการบริหารเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลภายใน จุดเด่นของการมีองค์กรของรัฐประเภทขององค์การมหาชน คือ รัฐสามารถกำกับมาตรฐานบริการสาธารณะ และสามารถยุบเลิกได้ แต่การดำเนินการตามเจตนารมณ์ได้ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการติดตามประเมินผล สิ่งที่จะควรเพิ่มคือการกำหนดแนวทางการประเมินภายในให้ชัดเจน และกำหนดระบบการประเมินภายนอกที่ควรมี การจัดตั้งกลไกกลางในการประเมินผลองค์กร (organization evaluation) เพื่อประเมินผลองค์กรมหาชนอย่างจริงจังและเป็นระบบ

ข้อเสนอแนวทางการดำเนินการ (๑) ควรพิจารณากำหนดกลไกกลางเพื่อพัฒนา และกำกับติดตาม และประเมินผลองค์กรมหาชนอย่างเป็นระบบ กลไกนี้ควรมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมถึงการแก้ไขข้อความใน มาตรา ๔๒ และ ๔๔ แห่ง พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการประเมินผลองค์กรมหาชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งไม่ใช่การประเมินผลประจำปี (performance assessment) ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ดำเนินการอยู่แล้ว (๒) ควรจัดทำกรอบมาตรฐานการดำเนินงานเพื่อที่องค์กรมหาชนที่จะเป็นหน่วยที่ถูกประเมิน มีความเข้าใจร่วมกันถึงนโยบาย เป้าหมาย ผลงานที่ต้องส่งมอบ และการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน (๓) กำหนดระบบแรงจูงใจสำหรับองค์กรมหาชนที่จัดว่าเป็นองค์กรมหาชนขั้นดี และในทางตรงกันข้ามต้องมีการกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับองค์กรมหาชนที่ไม่สามารถดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนดในกฎหมาย

๕.๖ ข้อเสนอการดำเนินการในลำดับต่อไป

๕.๖.๑ การดำเนินงานระยะเร่งด่วน (ภายใน ปี พ.ศ. ๒๕๕๘)

(๑) ควรเร่งดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามที่เสนอแนะในรายงานฉบับนี้ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับองค์การมหาชนทั้ง ๓๙ แห่ง และองค์การมหาชนที่อาจจะจัดตั้งใหม่

ในอนาคตจะเข้าใจร่วมกันและสามารถวางแผนในการปรับ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนอย่างราบรื่น ในบทเฉพาะกาลอาจจะกำหนดระยะเวลาในการปรับสภาพสำหรับองค์การมหาชนที่จัดตั้งแล้ว (ดูรายละเอียดการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การมหาชนในภาคผนวก ข)

(๒) ทบทวนเพื่อวางแนวทางในการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำหรับองค์การมหาชนที่จัดตั้งมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นมาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์การมหาชนที่จัดตั้งแล้ว

(๓) กำหนดรูปแบบขององค์การมหาชนประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจน พร้อมกำหนดแนวทางการพิจารณา มาตรฐานบริการสาธารณะ ระบบการบริหาร โครงสร้างองค์กร ระบบสวัสดิการ และอัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการจัดอัตราค่าตอบแทนและเบี้ยประชุมสำหรับองค์การมหาชนที่จัดตั้งใหม่ จัดทำเอกสารคู่มือ และสร้างความเข้าใจแก่หน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

๕.๖.๒ การดำเนินการในระยะสั้น (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐)

(๑) กำหนดแนวทางและกลไกการติดตามประเมินผล รวมถึงการกำหนดมาตรฐานการประเมินผล การกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนและสะท้อนถึงภารกิจสำหรับองค์การมหาชนประเภทและลักษณะต่าง ๆ กำหนดระยะเวลาการประเมินผล เน้นการประเมินผลการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (result-oriented management) และการรายงานผลการปฏิรูปองค์การมหาชนอย่างเป็นระบบ

(๒) ทบทวนองค์การมหาชนที่จัดตั้งแล้ว ประเมินผลการดำเนินงานต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดตั้งว่าการดำเนินงานและภารกิจที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด ภายใต้องค์กรของรัฐในรูปแบบขององค์การมหาชนนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ ควรมีการปรับเปลี่ยน ยุบเลิก ถ้ายโอนภารกิจ หรือฟื้นฟูอย่างไร

(๓) เมื่อกำหนดหลักการและรูปแบบขององค์การมหาชนแล้ว ควรดำเนินการปรับพระราชกฤษฎีกา ทุกฉบับเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับแนวทางและหลักการการบริหารองค์การมหาชน รวมถึงการปรับบทบาทภารกิจ โครงสร้างองค์กร องค์กรประกอบคณะกรรมการบริหาร รูปแบบการบริหารงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล การบริหารบุคลากรที่เน้นการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง (contract employment) และการกำหนดเป้าหมายการส่งมอบผลงานที่ชัดเจนเหมาะสม

(๔) ดำเนินการปรับระบบการจ่ายเบี้ยประชุม ระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการให้เกิดความเป็นธรรม (ดูรายละเอียดข้อเสนอแนะในภาคผนวก จ)

๕.๖.๓ การดำเนินงานระยะกลาง (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒)

(๑) ทบทวน เพื่อปรับปรุงและปฏิรูปองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ โดยพิจารณาปฏิรูปในประเด็นต่าง ๆ เช่น การพิจารณาค่าตอบแทน การกำกับดูแล การกำหนดกรอบภารกิจ การติดตามประเมินผล เป็นต้น

(๒) ทบทวน เพื่อปรับปรุงและปฏิรูปรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ดำเนินบทบาทภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจเชิงพาณิชย์ และไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณาปรับเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชน

(๓) ทบทวนและถ่ายโอนงานที่เป็นงานเชิงปฏิบัติที่ดำเนินการอยู่ภายใต้กระทรวง/กรมต่าง ๆ ให้ดำเนินการในรูปแบบขององค์การมหาชนภายใต้การกำกับของกระทรวงเจ้าของงาน และกำหนดให้กระทรวงทำหน้าที่ ผู้ซื้อบริการสาธารณะนั้น ๆ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการลดขนาดของราชการบริหารส่วนกลางให้อยู่ในขนาดที่เล็กลง และทำหน้าที่เป็น regulator หรือ service purchaser อย่างแท้จริง

(๔) ทบทวนและกำหนดมาตรฐาน รวมถึงแนวทางการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ สุจริต และมีจริยธรรม เป็นกรรมการบริหารองค์การมหาชน

๕.๖.๔ การดำเนินงานระยะยาว (พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๘)

(๑) กำหนดนโยบายการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณะของไทยที่ดำเนินการโดยองค์การมหาชนหรือหน่วยงานภาครัฐ ต้องสามารถเทียบเคียงกับคุณภาพและมาตรฐานระดับสากล (world class standard) ซึ่งจะเป็แนวทางที่นำไปสู่การปรับปรุงและยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะของไทย

(๒) พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่ดำเนินการโดยองค์การมหาชนอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดตัวชี้วัดและแนวทางการปฏิรูปที่เทียบเคียงมาตรฐานสากล

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

การดำเนินงานตามข้อเสนอแนะการปฏิรูปองค์การมหาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๑) มีการจัดประเภทหน่วยงานภาครัฐให้ชัดเจนและเป็นไปตามหลักการ และการจัดแบ่งงานภาระหน้าที่ที่เหมาะสม โดยกำหนดให้ส่วนราชการทำหน้าที่ด้านนโยบาย การกำกับดูแล การบังคับใช้กฎหมาย งานด้านการปกครอง งานด้านการบริการสาธารณะเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมเป็นบทบาทของหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ส่วนงานบริการสาธารณะที่เป็นงานบริการที่ไม่แสวงหากำไรเป็นบริการที่เคยเป็นบทบาทภาระหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งต้องแยกการให้บริการออกจากหน่วยกำกับ จึงเป็นงานขององค์การมหาชน

๒) สามารถแยกหน่วยงานที่เป็นหน่วยกำกับ (regulator) ออกจากองค์การมหาชนที่เป็นหน่วยงานด้านการให้บริการ (service provider/operator) อย่างชัดเจน

๓) การที่แยกบทบาทภารกิจที่ชัดเจนส่งผลให้เกิดการกำหนดและการกำกับมาตรฐานบริการสาธารณะที่ชัดเจน

๔) สามารถปรับปรุงและยกระดับบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีคุณภาพสูงขึ้น เกิดนวัตกรรมการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ ๆ ได้ง่ายและเร็วกว่าการพัฒนาในระบบราชการ

๕) สามารถลดขนาดราชการส่วนกลาง โดยการยุบเลิกหน่วยปฏิบัติในหน่วยงานราชการ ทำให้ระบบราชการ (กระทรวง/กรม) มีขนาดเล็กลง

๖) ระบบการให้บริการสาธารณะมีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลและมีความคุ้มค่ามากขึ้น

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑) ราชการส่วนกลางมีขนาดลดลงอย่างมีนัยสำคัญทั้งในเชิงจำนวนองค์กรและบุคลากรในภาคราชการ โดยการถ่ายโอนงานภารกิจเชิงปฏิบัติให้องค์การมหาชนดำเนินการ

๒) หน่วยงานราชการหลักสามารถแยกบทบาทการกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะที่ชัดเจน สามารถวัดผล สามารถกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณ มาตรฐานบริการสาธารณะที่ต้องส่งมอบ มีศักยภาพในการติดตามประเมินผล ที่เป็นรูปธรรม

๓) ผลการพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะที่สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

๔) ประชาชนมีความพึงพอใจต่อบริการสาธารณะที่จัดบริการโดยองค์การมหาชนเพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับความพึงพอใจในอดีต

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แนวคิดการแยกการบริการของส่วนราชการออกจากงานนโยบาย
งานควบคุมกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐาน

ภาคผนวก ก
แนวความคิดการแยกการบริการของส่วนราชการออกจากงานนโยบาย
งานควบคุมกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐาน¹

หลักการและเหตุผล

กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) เป็นกระแสความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวาง ทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงเป็นความเปลี่ยนแปลงที่ดำเนินไปในอัตราที่รวดเร็ว และมีอาจจะต้านทานได้ ความอยู่รอดและการรักษาความสามารถในการแข่งขันของประเทศท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง ด้วยเหตุนี้ การที่ประเทศจะดำรงอยู่และพัฒนาต่อไป ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องเร่งสร้างภูมิคุ้มกัน (Immunity) ให้บังเกิดขึ้น ในสังคมไทย ซึ่งการสร้างภูมิคุ้มกันที่สำคัญ ได้แก่ ความสามารถของรัฐบาล การบริหารราชการ และการดำเนิน ให้กลไกของรัฐมีสมรรถนะทางการบริหาร และการปรับตัวให้สอดคล้องกับทิศทางของความเปลี่ยนแปลง ดังกล่าว

แนวคิดที่สำคัญประการหนึ่ง ที่มีส่วนผลักดันให้มีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ของไทยก็คือ แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management : NPM) หากพิจารณาถึง วิวัฒนาการของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่แล้ว จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้เริ่มมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ในช่วง กลางของทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ในยุคนั้น แนวความคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ได้เริ่มต้นตั้งคำถามและ ทำทายรูปแบบการบริหารภาครัฐแบบเดิมที่มีโครงสร้างใหญ่โตเทอะทะ และไม่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้เริ่มมีอิทธิพลมากยิ่งขึ้นในช่วงทศวรรษ ที่ ๑๙๘๐ เมื่อประเทศอังกฤษต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันและความถดถอยทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้ รัฐบาลอังกฤษจำเป็นต้องลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐลง ในขณะที่เดียวกันก็จำเป็นต้องคงไว้หรือเพิ่ม คุณภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้มากขึ้น แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่จึงได้กลายเป็น แนวทางที่สำคัญที่รัฐบาลอังกฤษนำมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานของภาครัฐ หลังจากที่แนวทางดังกล่าว นี้ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐในประเทศอังกฤษ แนวคิดนี้จึงได้ แพร่ขยายอย่างรวดเร็วไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ รวมถึงประเทศต่าง ๆ ในแถบ สแกนดิเนเวีย และยุโรปภาคพื้นทวีป

โดยหลักการสำคัญแล้ว แม้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะมีลักษณะที่แตกต่างจาก การบริหารงานภาครัฐแบบเดิม แต่ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าแนวคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวทาง ที่เข้ามาแทนที่การบริหารงานภาครัฐแบบเดิมอย่างสิ้นเชิง แนวคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นเพียง แนวทางใหม่ที่สามารถผนวกและผสมรวมเข้ากับการบริหารภาครัฐแบบเดิมในระดับที่มากหรือน้อย

กรอบแนวคิด

กรอบแนวความคิดของการบริหารภาครัฐแบบใหม่ จึงหมายถึง ความสามารถในการสร้างและ จัดการกับเครือข่ายทางนโยบาย (Policy Networking) ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานที่หลากหลายให้เกิดการ ทำงานที่มีความเป็นเอกภาพในเชิงเป้าหมายและมุ่งผลลัพธ์เป็นสำคัญพิจารณาในแง่ นี้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมี

¹ ธรรมศาสตร์. “โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานและโครงสร้างองค์กรด้านการมาตรฐานของ ประเทศไทย” พ.ศ. ๒๕๕๕

การปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้างของส่วนราชการทั้งในราชการบริหารส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในด้านของการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของกระบวนการบริหารภาครัฐในลักษณะใหม่ทั้งหมดผลสืบเนื่องจากกระแสความคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นกระแสความคิดที่ทำให้ภาครัฐต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าในการจัดให้มีการให้บริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ

ในแง่ของคำนิยามหรือองค์ประกอบของหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ ได้มีการให้คำนิยามหรือคำอธิบายที่แตกต่างหลากหลาย อาทิเช่น Jan-Erik Lane ได้จำแนกองค์ประกอบของกระบวนการจัดการสาธารณะแนวใหม่ไว้ ๔ ประการด้วยกัน กล่าวคือ

๑. รัฐบาล (Government) ในแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องปรับตัวและขยายบทบาทของตนเองจากเดิมที่จะทำหน้าที่หลัก ๓ ประการ ได้แก่ ๑) การจัดสรรสินค้าและบริการ ๒) การรักษาระดับรายได้ของประชาชน และ ๓) การควบคุมตลาดและภาคเอกชนให้มีการแข่งขันที่เหมาะสม โดยทำหน้าที่และบทบาทใหม่ ได้แก่ ผู้จัดซื้อ (Purchaser) ผู้จัดหา (Provider) และผู้ตัดสินชี้ขาด (Umpire)

(ก) รัฐบาลในฐานะผู้จัดซื้อ (Purchaser) รัฐบาลในฐานะนี้จำเป็นที่จะต้องมียกย่องตัวแทน (Agent) ทำหน้าที่ติดต่อกับทั้งองค์กรภาคสาธารณะ และองค์กรภาคเอกชนซึ่งให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชน ทั้งนี้ การจัดซื้อมีจุดประสงค์สำคัญที่จะแสวงหาการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

(ข) รัฐบาลในฐานะผู้จัดหาบริการ (Provider) รัฐบาลในฐานะนี้จะทำหน้าที่จัดหาผู้ให้บริการซึ่งจะเป็นใครหรืออยู่ในรูปขององค์กรแบบใดก็ได้ ซึ่งผู้ให้บริการควรเป็นองค์กรสาธารณะ เพราะจะได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนมากกว่าการนำเอาเอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทนทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นองค์กรสาธารณะ องค์กรเอกชน หรือแบบผสม จะต้องทำหน้าที่ผู้ให้บริการที่ตรงตามความต้องการและเป้าหมายของรัฐบาลมากที่สุด

(ค) รัฐบาลในฐานะผู้ตัดสินชี้ขาด (Umpire) รัฐบาลต้องแสดงบทบาทในการรักษาเสถียรภาพของการทำข้อตกลงทางกฎหมายทั่วทั้งระบบเศรษฐกิจสังคม ไม่ว่าจะ เป็นภาคสาธารณะหรือเอกชน โดยเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด (Umpire) ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญมากเพราะการทำข้อตกลงทางกฎหมายที่ไม่มีผู้ชี้ขาด มักจะไม่ประสบผลสำเร็จ และไม่ตรงต่อเป้าประสงค์ของการบริการสาธารณะที่จะจัดสรรประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชน

๒. ผู้บริหารสูงสุดในองค์กร (Chief Executive Officer : CEO) ในการดำเนินการภาครัฐ รัฐบาลต้องการผู้เชี่ยวชาญในการติดต่อ จัดการ และดำเนินการด้านข้อตกลงทางกฎหมายที่อยู่ภายใต้กลไกทางสถาบันใหม่ที่แทนที่เครื่องมือดั้งเดิมของการบริการสาธารณะ การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) เสนอให้รัฐบาลว่าจ้างกลุ่มทำงานพิเศษเป็นผู้บริหารสูงสุดในองค์กร (Chief Executive Officer : CEO) ที่สามารถควบคุมสถานะที่เกี่ยวข้องกับการทำข้อตกลงต่าง ๆ ซึ่งการที่รัฐบาลจัดจ้าง CEO ทำให้รัฐบาลไม่ต้องรับภาระหนักในขั้นตอนของการประมูลในทุกส่วนที่มีการจัดสรรสาธารณะเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นการลดต้นทุนการติดต่อ (Transaction cost) และรัฐบาลสามารถมุ่งไปที่การทำงานในส่วนของการสร้างนโยบายทั่วไป ในการบริหารประเทศได้กล่าวในอีกความหมายหนึ่ง บทบาทของ CEO อาจจะเป็นไปในลักษณะของการมีความโดดเด่นในการบริหารจัดการ หรือมีระบบการบริหารจัดการที่เน้นอำนาจในสภาวะความเป็นผู้นำ

รัฐบาลอาจว่าจ้างผู้จัดการ (Manager) หรือเปลี่ยนผู้นำของระบบราชการเดิมให้เป็นผู้จัดการ ทำการติดต่อกับตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคม โดยที่ความสัมพันธ์ต่าง ๆ ถูกกำหนดโดยกฎของการแข่งขัน นับตั้งแต่

การว่าจ้าง CEO ตลอดรวมทั้งกระบวนการ จนถึงการทำข้อตกลงทางกฎหมายระหว่าง CEO กับตัวแสดงในระบบเศรษฐกิจ โดยที่รัฐบาลและ CEO เป็น Public Household ที่ต้องเผชิญหน้ากับ Supplier หรือที่เราเรียกว่า ตัวแสดงในระบบเศรษฐกิจทุกตัวแสดงจะได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน และตัวแสดงที่ยื่นข้อเสนอที่ดี โดยดูจากต้นทุนที่ต่ำที่สุด และมีการบริการที่ดีที่สุดจะทำข้อตกลงทางกฎหมายกับรัฐบาล ทั้งนี้ CEO จะมีหน้าที่รับฟังคำสั่งจากรัฐบาล โดยมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลผ่านทางข้อตกลงต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลอาจจูงใจ CEO โดยการให้เงินเดือนค่าจ้างสูง มีระบบการมอบอำนาจ มีงบประมาณเป็นพิเศษ ฯลฯ และ CEO ก็ทำงานไปตามกลไกของข้อตกลงทางกฎหมาย ซึ่งจะใช้เป็นหลักมากกว่าการใช้อำนาจสั่งการตามหลักความชอบธรรม (Authority) ซึ่งเป็นหลักการบริหารแบบดั้งเดิม

๓. ตัวแสดง (Player) ในโครงสร้างการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) แบ่งออกเป็นสองภาคใหญ่ คือ ภาคสาธารณะ (Public sector) และภาคเอกชน (Private sector)

(ก) ภาคสาธารณะ (Public sector) หมายถึง กิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับรัฐหรือรัฐบาล ในทุกระดับของการดำเนินการ รวมไปถึงการคลังสาธารณะและกฎบังคับสาธารณะด้วย ซึ่งมีการทำสัญญาในการจัดหาบริการในบางกรณีรวมถึงสินค้าด้วย โดยขอบเขตและความหลากหลายของการจัดหาสินค้าและบริการขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยก็คือตัวแทนของประชาชนนั่นเองมีความต้องการของผู้บริโภคเหมือนในภาคเอกชน (Private sector) นอกจากนี้ภาคสาธารณะ (Public sector) ยังอาจมีการพึ่งพาภาคเอกชน (Private sector) เรื่องการผลิต การจัดหาสินค้าและบริการ และรายได้จากการเก็บภาษีด้วย

(ข) ภาคเอกชน (Private sector) คือ กิจกรรมทุกอย่างที่อยู่นอกเหนือภาคสาธารณะ (Public sector) หรือประชาสังคม (Civil society) ซึ่งต้องพึ่งพารัฐบาลในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและระบบกฎหมายต่าง ๆ และมีภาระรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นในบริษัท (Shareholder) ขณะที่ภาคสาธารณะรับผิดชอบต่อตำแหน่งหัวหน้าทางการเมือง รัฐสภา สาธารณะ และระบบยุติธรรม

อย่างไรก็ดี NPM ใช้ประโยชน์ทั้งจากภาคสาธารณะ (Public sector) และภาคเอกชน (Private sector) ในการขับเคลื่อนโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ โดยทั้งสองภาคนี้ต้องมีการทำงานร่วมกัน ซึ่งการปรับใช้ทั้งสองภาคการบริหารร่วมกันอาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีมากกว่าที่ใช้ภาคใดภาคหนึ่งเพียงภาคเดียว ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ ภาคสาธารณะ (Public sector) จึงปรับใช้ลักษณะการจัดการจากภาคเอกชน (Private sector) มากขึ้นตามลำดับ มีการแข่งขันมากขึ้นในภาคสาธารณะ (Public sector) ด้วยกันเองมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ต้นทุนการบริการภาคสาธารณะมีการลดต่ำลงและมีมาตรฐานที่ดีขึ้น รวมทั้งเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยใช้ผลงานมาควบคุมการปฏิบัติงาน มีการใช้วิธีการจ้างงานแบบภาคเอกชน (Private sector) โดยจัดให้เหมาะสมกับตำแหน่งงานและมีการให้รางวัลตอบแทนแก่ผลงานที่ดี ตัวอย่างเช่น ประเทศออสเตรเลีย มีการลดขนาดองค์กรภาครัฐ (Downsizing) และการจ้างเหมาบริการ (Outsourcing) จากภาคเอกชนเพื่อเน้นภารกิจของรัฐบาลไปที่กิจกรรมหลักในภาคสาธารณะ ซึ่งประเทศออสเตรเลียมีการปรับปรุงภาคสาธารณะมาโดยตลอดปีตั้งแต่ปี ๑๙๘๑ เรื่อยมาทราบจนถึงปัจจุบัน เป็นต้น

๔. ประชาชนพลเมือง (Citizen and population) ในส่วนของประชาชนพลเมือง (Citizen and population) ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญที่สุด เมื่อกล่าวถึงการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งในแนวคิดบริหารงานภาครัฐแนวใหม่นี้ รัฐบาลจะต้องจัดให้มีการบริการสาธารณะที่เน้นความพอใจของผู้รับบริการเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยมีการบริการประชาชนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงสุดโดยมองว่าประชาชนเสมือนหนึ่งเป็นลูกค้าซึ่งต้องทำให้เกิดความพอใจ ดังเช่นในกรณีของประเทศ

แคนาดา และประเทศฟินแลนด์ และรัฐจำเป็นจะต้องรับประกันการบริการที่ดีแก่ประชาชนในเรื่องคุณภาพการบริการประชาชน (Better Service Quality) ดังเช่นในกรณีของประเทศไทย ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นการบริหารแบบใด รัฐบาลจะมุ่งให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและสูงสุดจากบริการของภาครัฐ อีกทั้งนอกจากรัฐจะมีประชาชนเป็นศูนย์กลางแล้ว รัฐยังจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐด้วย

นอกจากทัศนะของ Lane แล้ว Christopher Hood ได้อธิบายลักษณะการจัดการสาธารณะแนวใหม่ว่าการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่นั้น คือ

๑. การบริการที่เน้นการบริหารงานที่เป็นมืออาชีพ (Professional management)
๒. การกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดอย่างชัดเจน และให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงานและกระบวนการ
๓. การให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงต่อการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล
๔. การปรับโครงสร้างองค์กรให้มีขนาดเล็กและเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน โดยให้มีการจ้างเหมาบริการ (Contracting out)
๕. การเปิดการแข่งขันให้บริการสาธารณะ
๖. การเปลี่ยนการทำงานให้ทันสมัยและเลียนแบบเอกชน
๗. การบริหารที่เสริมสร้างวินัยในการจ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

R.A.W. Rhodes ให้ความหมายของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ว่าเป็นแนวคิดที่ครอบคลุมมิติที่แตกต่างกัน ๒ มิติ นั่นคือ

ในมิติแรก การจัดการนิยม (Managerialism) แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ คือการผสมหรือนำเอาแนวทางการบริหารงานขององค์กรธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารงานของภาครัฐ ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่จึงมุ่งให้หน่วยงานภาครัฐคำนึงถึงหลักการบริหารงานสำคัญ ๆ เช่น การบริหารงานแบบมืออาชีพ การควบคุมคุณภาพและการประเมินผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานโดยยึดเป้าประสงค์เป็นที่ตั้งหลักความคุ้มค่าของเงิน และที่สำคัญการยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางในการให้บริการ

ในมิติที่สอง การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ หมายถึง เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New institutional economics) ที่เป็นการเอาโครงสร้างหรือกลไกการตลาดหรือการแข่งขัน (marketization) มาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ภายใต้มิติการมองที่สองนี้ ระบบราชการต้องมุ่งที่จะลดความรวมศูนย์ภายในระบบราชการลง และมุ่งเน้นที่กระบวนการแข่งขันและการทำสัญญาจ้าง หากพบว่าภาคส่วนอื่น ๆ ภายนอกภาครัฐสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานของรัฐเอง

Ewan Ferlie และคณะ มองการจัดการสาธารณะเป็น ๔ แนวทาง ดังนี้

๑. การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency drive)
 ๒. การลดขนาดและกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization)
 ๓. การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In search of excellence)
 ๔. การให้ความสำคัญต่อการให้บริการประชาชน (Public service orientation)
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์ ได้ชี้ถึงคุณลักษณะสำคัญของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ว่า
๑. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

๒. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารแก่หน่วยงาน
๓. การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล
๔. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร และเทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์

๕. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขันทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน และรัฐก็ทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำและสิ่งใดควรให้เอกชนทำ

โดยสรุปว่า อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ได้กลายเป็นการจัดการกระแสหลักในปัจจุบันที่ใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลก โดยหลักการสำคัญ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะการดำเนินการภาคสาธารณะที่เน้นผล (Result-Based Management) มากขึ้น มีการควบคุมจากการทำข้อตกลงทางกฎหมาย ให้อิสระในการทำงานแก่ข้าราชการมากขึ้น การนำเทคนิคการบริหารจัดการแบบธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ในภาคสาธารณะ เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของคนในสังคม การบูรณาการประสานผลประโยชน์ให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม และการลดขนาดองค์กรภาครัฐให้เล็กลงเพื่อการบริหารงานของรัฐที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนนั่นเอง

ด้วยเหตุที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้กลายเป็นกระแสหลักที่สำคัญในการบริหารงานภาครัฐ ดังนั้น ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยจึงจำเป็นต้องปรับตัวไปในทิศทางดังกล่าว กอปรกับในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ การลดค่าใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน รวมถึงการที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund, IMF) ได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้พัฒนาလာมาเป็นพลังต่อการปฏิรูประบบราชการของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในเวลานี้

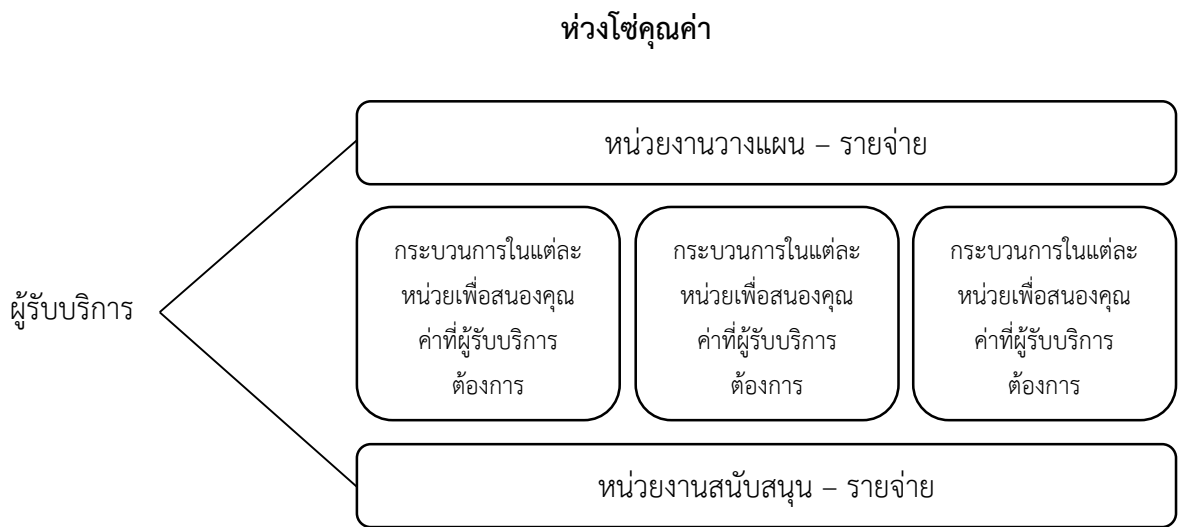
ในการนี้จึงความจำเป็นที่ต้องมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ดี มีระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และมีการแข่งขันระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเอง รวมทั้งมีการแข่งขันระหว่างองค์กรของรัฐกับภาคเอกชน ซึ่งทั้งนี้ ต้องอาศัยการจัดโครงสร้างและจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องต้องกัน มีกระบวนการทางนโยบายที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ และมีสมรรถนะทางการบริหารจัดการโดยคำนึงถึงหลักความคุ้มค่าของงบประมาณ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐ จึงมีเป้าหมายประการสำคัญ คือ เพื่อให้มีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีคุณภาพ (Better Quality of Services) มิใช่ทำให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ลดต่ำลง วิธีคิดและการตัดสินใจของเรื่องนี้จึงต้องคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนและคำนึงถึงสิทธิของพลเมืองในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐอย่างมีคุณภาพและเท่าเทียมกันเป็นพื้นฐานของการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบว่าหน่วยงานของรัฐ หน่วยใดควรทำอะไร และไม่ควรทำอะไร และการให้บริการสาธารณะลักษณะใดควรดำเนินการโดยราชการบริหารส่วนกลาง และการบริการสาธารณะลักษณะใดควรดำเนินการในระดับของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและจังหวัด

หลักของการบริหารงานภาครัฐที่เน้นการบริหารงานที่เป็นมืออาชีพ (Professional management) มีการกำหนดวัตถุประสงค์และกำหนดตัวชี้วัดอย่างชัดเจน และการให้ความสำคัญต่อผลงาน การควบคุมผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งวิธีการดำเนินการบริหารงานต่าง ๆ แบบใหม่ เช่น การจ้างเหมาบริการ (Contracting out) ฯลฯ ก็คงนับว่ามีความสำคัญอยู่ด้วยการออกแบบองค์กรโดยให้ความสำคัญกับคุณค่าด้าน

ต่าง ๆ เป็นวิธีการที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการของภาครัฐ ตามแนวคิดเรื่องห่วงโซ่คุณค่า (Value chain) ซึ่งห่วงโซ่คุณค่าเป็นการออกแบบองค์กร โดยระบุกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าที่มีต่อผู้รับบริการมาเป็นอันดับหนึ่ง โดย Michael Porter พัฒนาขึ้น การพัฒนาขั้นตอนการทำงานที่สนับสนุนกระบวนการของห่วงโซ่คุณค่าให้ประสบความสำเร็จ ควรกระทำโดยแบ่งกระบวนการเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่

๑. ห่วงโซ่คุณค่าด้านรายได้ เป็นการพัฒนาประสิทธิภาพและกระบวนการเพื่อสนองความต้องการของผู้รับบริการ
๒. ระบุห่วงโซ่คุณค่าด้านรายจ่าย จะต้องสนับสนุนระบบและกระบวนการทำงานของห่วงโซ่คุณค่าด้านรายได้



ห่วงโซ่คุณค่านี้ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ มีแนวทางการพัฒนาในทิศทางเดียวกันคือเพื่อบริการคุณค่าที่ผู้รับบริการต้องการ โดยการบริการดังกล่าวจะถูกจัดให้มีขึ้นโดยคำนึงถึงความมีประสิทธิภาพในเชิงการบริหาร

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

กรอบความคิดหลักซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน ได้แก่ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ได้ถูกตราและบังคับใช้ขึ้นเป็นกฎหมายเรียกว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ การบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) นั้น อันที่จริงแล้วก็คือ หลักการบริหาร (Administrative Principles) ทั่วไป ซึ่งเป็นการรวบรวมเอาคุณค่า (Values) หรือแนวทางที่พึงประสงค์เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานใช้สำหรับกำหนดแนวทางและการประพฤติปฏิบัติในการทำงาน อย่างไรก็ดี หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนี้ปรากฏลักษณะเฉพาะซึ่งต่างจากหลักการบริหารโดยทั่วไปในสาระสำคัญ นั่นคือ เป็นหลักการที่มุ่งเน้นปรับใช้กับองค์กรหรือหน่วยงานที่มีบทบาทในพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) ซึ่งหมายถึง องค์กรหรือหน่วยงานที่มีกระบวนการใช้ทรัพยากรการบริหารจัดการ มีผลผลิต และผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ด้วยเหตุนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจึงเป็นการผสมผสานคุณค่าหลัก (Core Values) สองด้านเข้าไว้

ด้วยกัน กล่าวคือ คุณค่าในทางการบริหาร (Administrative Values) ซึ่งหมายถึง การมีระบบบริหารที่มีสมรรถนะสูง (High Competency) มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าหรือเกิดประสิทธิภาพ (Economy and Efficiency) และมีประสิทธิผลหรือสามารถบรรลุซึ่งผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจขององค์กร และคุณค่าในทางการเมือง (Political Values) ซึ่งหมายถึงการมีระบบบริหารที่รับผิดชอบและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness and Accountability) ทั้งนี้ โดยมีกระบวนการบริหารงานที่โปร่งใส (Transparency) และมีเป้าหมายสำคัญ คือ มุ่งประโยชน์สุขของประชาชน

กล่าวโดยสรุป การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) จึงหมายถึง กระบวนการบริหารงานที่มีเป้าหมายสำคัญเพื่อการมุ่งประโยชน์สุข มีความรับผิดชอบต่อ และสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นการส่วนรวม ภายใต้ระบบบริหารที่โปร่งใสมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขณะเดียวกันก็ต้องมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจขององค์กร ทั้งนี้ จากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้วางหลักให้ครอบคลุมหลักการสำคัญทั้งหมด ๗ ด้าน ซึ่งจะถูกใช้เป็นกรอบความคิดสำหรับการศึกษาวิจัย ได้แก่

- ๑) การบริหารงานเพื่อมุ่งประโยชน์สุขของประชาชน
- ๒) การบริหารงานเพื่อมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์
- ๓) การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ
- ๔) การมุ่งเน้นความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- ๕) การปรับปรุงภารกิจและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง
- ๖) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
- ๗) การประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

รูปแบบและลักษณะของกรมตามภารกิจหน้าที่

จากการศึกษาข้อมูลด้านภารกิจของส่วนราชการระดับกรม ทำให้พบว่า การจัดแบ่งลักษณะงานของส่วนราชการระดับกรมอย่างง่าย ๆ อาจกระทำได้โดยการแบ่งงานของส่วนราชการออกเป็นสองลักษณะใหญ่ ๆ ด้วยกัน นั่นคือ ส่วนราชการที่มีภารกิจเชิงวิชาการ และส่วนราชการที่มีภารกิจในเชิงการจัดทำหรือให้บริการสาธารณะ โดย

ก. ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจเชิงวิชาการ จะหมายถึง ส่วนราชการที่มีบทบาทหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์ กำหนดแผนและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน งานในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ค้นคว้าวิจัย จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกิจการด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน และยังรวมไปถึงการกำหนดมาตรฐานเฉพาะด้าน การกำกับดูแลและติดตามกิจการด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านให้เป็นไปตามกฎหมายหรือแนวนโยบายของรัฐบาล

ข. ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจในเชิงของการจัดทำหรือให้บริการสาธารณะ จะหมายถึง ส่วนราชการที่รับผิดชอบต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน ซึ่งหมายรวมถึงการที่ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำสาธารณะนั้น ๆ โดยตรง และการที่ส่วนราชการได้ทำการจ้างเหมาให้ส่วนราชการหรือกลไกอื่นนอกภาครัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ โดยส่วนราชการเหล่านั้นอาจมีการจัดตั้งหรือมอบหมายให้หน่วยงานในสังกัดรับผิดชอบงานบริการนั้น

นอกจากการอาศัยตัวแปรด้านลักษณะภารกิจส่วนราชการแล้ว ตัวแปรด้านผู้รับบริการถือเป็นตัวแปรที่สำคัญอีกประการหนึ่ง โดยในการจัดแบ่งประเภทผู้รับบริการของกรมต่าง ๆ ออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ ด้วยกัน กล่าวคือ กลุ่มที่ให้บริการแก่ประชาชนและกลุ่มที่ให้บริการหรือทำงานสนับสนุนหน่วยงานของรัฐ โดย

ก. ส่วนราชการระดับกรมที่ให้บริการแก่ประชาชน จะหมายถึง ส่วนราชการที่มีบทบาทในเชิงวิชาการ หรือในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่มีประชาชนเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในการรับบริการ ซึ่งถือเป็นผลผลิตที่สำคัญของส่วนราชการนั้น ๆ

ข. ส่วนราชการระดับกรมที่ให้บริการหรือทำงานสนับสนุนหน่วยงานของรัฐ จะหมายถึง ส่วนราชการที่มีบทบาทในเชิงวิชาการ หรือในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือทั้งสองลักษณะ ที่มีหน่วยงานของรัฐเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในการรับบริการ ซึ่งถือเป็นผลผลิตที่สำคัญของส่วนราชการนั้น ๆ

จากการนำเอาข้อมูลจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึกมาพิจารณาโดยอาศัยตัวแปรทั้งสองตัวแปรข้างต้น ทำให้คณะผู้วิจัยสามารถที่จะแบ่งรูปแบบและลักษณะของส่วนราชการระดับกรมของประเทศไทยตามภารกิจของหน่วยงานได้ดังตารางต่อไปนี้

รูปแบบลักษณะของกรมตามภารกิจหน้าที่

ส่วนราชการ	ลักษณะงาน		ผู้รับบริการ	
	งานวิชาการ	งานจัดทำบริการสาธารณะ	ประชาชน	หน่วยงานของรัฐ
สำนักนายกรัฐมนตรี				
๑ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	n/a			
๒ กรมประชาสัมพันธ์	✓	✓	✓	✓
๓ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	✓		✓	
๔ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	n/a			
๕ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	✓			✓
๖ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	✓			✓
๗ สำนักงบประมาณ	✓			✓
๘ สำนักงานสภาพัฒนาการคลังแห่งชาติ	✓			✓
๙ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	✓			✓
๑๐ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	✓			✓

ส่วนราชการ	ลักษณะงาน		ผู้รับบริการ	
	งานวิชาการ	งานจัดทำ บริการ สาธารณะ	ประชาชน	หน่วยงาน ของรัฐ
๑๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	✓			✓
๑๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	✓			✓
๑๓ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ	✓			✓
๑๔ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	✓			✓
กระทรวงการคลัง				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	✓			✓
๒ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	✓			✓
๓ กรมธนารักษ์	✓	✓	✓	✓
๔ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	✓			✓
๕ กรมศุลกากร		n/a		
๖ กรมสรรพสามิต		n/a		
๗ กรมสรรพากร	✓	✓	✓	✓
๘ กรมบัญชีกลาง	✓			✓
๙ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	✓			✓
กระทรวงการต่างประเทศ				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ	✓	✓	✓	✓
๒ กรมยุโรป	✓			✓
๓ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้	✓			✓
๔ กรมเอเชียตะวันออก	✓			✓
๕ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา	✓			✓
๖ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่าง ประเทศ	✓			✓
๗ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	✓			✓

ส่วนราชการ	ลักษณะงาน		ผู้รับบริการ	
	งานวิชาการ	งานจัดทำ บริการ สาธารณะ	ประชาชน	หน่วยงาน ของรัฐ
๘ กรมองค์การระหว่างประเทศ	✓			✓
๙ กรมอาเซียน	✓			✓
๑๐ กรมการกงสุล	✓	✓	✓	✓
๑๑ กรมพิธีการทูต	✓			✓
๑๒ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย	✓			✓
๑๓ กรมสารนิเทศ	✓	✓	✓	
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	✓			✓
๒ กรมการท่องเที่ยว	✓	✓	✓	
๓ กรมพลศึกษา	✓	✓	✓	
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	✓	✓	✓	✓
๒ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว	✓	✓	✓	
๓ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	✓	✓	✓	✓
๔ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ	✓	✓	✓	
๕ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคน พิการแห่งชาติ	✓	✓	✓	
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	✓			✓
๒ กรมชลประทาน	✓	✓	✓	
๓ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	✓		✓	
๔ กรมประมง	✓	✓	✓	
๕ กรมปศุสัตว์	✓	✓	✓	

ส่วนราชการ	ลักษณะงาน		ผู้รับบริการ	
	งานวิชาการ	งานจัดทำ บริการ สาธารณะ	ประชาชน	หน่วยงาน ของรัฐ
๖ กรมพัฒนาที่ดิน	n/a			
๗ กรมวิชาการเกษตร	✓		✓	✓
๘ กรมส่งเสริมการเกษตร	✓	✓	✓	
๙ กรมส่งเสริมสหกรณ์	✓		✓	
๑๐ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	n/a			
๑๑ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร แห่งชาติ	✓	✓	✓	
๑๒ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	✓			✓
๑๓ กรมการข้าว				
๑๔ กรมหม่อนไหม				
๑๕ กรมฝนหลวงและการบินเกษตร				
กระทรวงคมนาคม				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม	✓			✓
๒ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร	✓			✓
๓ กรมทางหลวง	✓	✓	✓	
๔ กรมทางหลวงชนบท	✓	✓	✓	
๕ กรมเจ้าท่า	n/a			
๖ กรมการขนส่งทางบก	✓	✓	✓	✓
๗ กรมการขนส่งทางเรือ	✓			✓
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✓			✓
๒ กรมควบคุมมลพิษ	✓		✓	
๓ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	n/a			
๔ กรมป่าไม้	n/a			

ส่วนราชการ	ลักษณะงาน		ผู้รับบริการ	
	งานวิชาการ	งานจัดทำ บริการ สาธารณะ	ประชาชน	หน่วยงาน ของรัฐ
๕ กรมทรัพยากรธรณี	✓		✓	
๖ กรมทรัพยากรน้ำ	✓	✓	✓	
๗ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	✓	✓	✓	
๘ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	✓		✓	
๙ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช	✓	✓	✓	
๑๐ สำนักงานนโยบายและแผนการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✓			✓
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร	✓			✓
๒ กรมอุตุนิยมวิทยา	✓	✓	✓	✓
๓ สำนักงานสถิติแห่งชาติ	✓		✓	✓
กระทรวงพลังงาน				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน	✓			✓
๒ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ	✓		✓	
๓ กรมธุรกิจพลังงาน	✓	✓	✓	
๔ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน	✓		✓	
๕ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน	✓			✓
กระทรวงพาณิชย์				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์	✓	✓	✓	✓
๒ กรมการค้าภายใน	✓	✓	✓	
๓ กรมทรัพย์สินทางปัญญา	✓	✓	✓	
๔ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	✓	✓	✓	
๕ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ	✓		✓	
๖ กรมการค้าต่างประเทศ	✓	✓	✓	
๗ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ				n/a

ส่วนราชการ	ลักษณะงาน		ผู้รับบริการ	
	งานวิชาการ	งานจัดทำ บริการ สาธารณะ	ประชาชน	หน่วยงาน ของรัฐ
กระทรวงมหาดไทย				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	✓			✓
๒ กรมการปกครอง	✓	✓	✓	
๓ กรมที่ดิน	✓	✓	✓	✓
๔ กรมการพัฒนาชุมชน	n/a			
๕ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	✓			✓
๖ กรมโยธาธิการและผังเมือง	✓	✓	✓	✓
๗ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	✓	✓	✓	
กระทรวงยุติธรรม				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม	n/a			
๒ สำนักงานกิจการยุติธรรม	n/a			
๓ กรมบังคับคดี	✓		✓	✓
๔ กรมสอบสวนคดีพิเศษ	✓			✓
๕ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์	n/a			
๖ กรมคุมประพฤติ	✓	✓	✓	✓
๗ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	✓	✓	✓	
๘ กรมราชทัณฑ์	✓	✓	✓	✓
๙ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน	✓	✓	✓	✓
๑๐ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด	✓			✓
๑๑ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ	✓			✓
กระทรวงแรงงาน				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน	✓			✓
๒ กรมการจัดหางาน	✓	✓	✓	
๓ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	✓	✓	✓	

ส่วนราชการ	ลักษณะงาน		ผู้รับบริการ	
	งานวิชาการ	งานจัดทำ บริการ สาธารณะ	ประชาชน	หน่วยงาน ของรัฐ
๔ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	✓	✓	✓	
๕ สำนักงานประกันสังคม	✓	✓	✓	
กระทรวงวัฒนธรรม				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม	n/a			
๒ กรมการศาสนา	✓		✓	
๓ กรมศิลปากร	n/a			
๔ กรมส่งเสริมวัฒนธรรม	n/a			
๕ สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย	✓		✓	
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	✓			✓
๒ กรมวิทยาศาสตร์บริการ	n/a			
๓ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ				
กระทรวงศึกษาธิการ				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	n/a			
๒ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา	✓			✓
๓ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	n/a			
๔ สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	n/a			
๕ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	n/a			
กระทรวงสาธารณสุข				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	✓	✓	✓	✓
๒ กรมการแพทย์	✓	✓	✓	✓
๓ กรมสุขภาพจิต	✓	✓	✓	✓
๔ กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก	✓		✓	
๕ กรมอนามัย	✓			✓

ส่วนราชการ	ลักษณะงาน		ผู้รับบริการ	
	งานวิชาการ	งานจัดทำ บริการ สาธารณะ	ประชาชน	หน่วยงาน ของรัฐ
๖ กรมควบคุมโรค	✓	✓	✓	✓
๗ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	✓		✓	✓
๘ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	✓	✓	✓	
๙ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	✓			✓
กระทรวงอุตสาหกรรม				
๑ สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	✓	✓	✓	✓
๒ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม	✓			✓
๓ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย	✓	✓	✓	✓
๔ กรมโรงงานอุตสาหกรรม	✓	✓	✓	
๕ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่	✓	✓	✓	
๖ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	✓		✓	
๗ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	✓	✓	✓	
หน่วยงานที่ไม่สังกัดส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี				
๑ สำนักราชเลขาธิการ				
๒ สำนักพระราชวัง				
๓ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ				
๔ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ				
๕ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ				
๖ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน				
๗ ราชบัณฑิตยสถาน				

จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่าในแต่ละส่วนราชการมีภารกิจที่เป็นทั้งงานนโยบาย งานกำกับดูแล และงาน กำหนดมาตรฐาน ซึ่งมีลักษณะเป็นงานวิชาการและยังมีงานจัดทำบริการสาธารณะรวมอยู่ด้วย อาจารย์มาศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับงานบริการของส่วนราชการจะมีความเหมาะสมที่จะแยกออกมาจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ได้มากน้อยเพียงไร

ภาคผนวก ข

แนวคิดการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ

ภาคผนวก ข
แนวคิดการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ¹

ปัจจุบัน “องค์การมหาชน” นับได้ว่าเป็นกลุ่มองค์กรที่มีบทบาทและความสำคัญไม่น้อยไปกว่าองค์กรภาครัฐในลักษณะอื่น ๆ อีกทั้งในหลายประเทศยังปรากฏแนวโน้มว่า กลุ่มองค์กรเหล่านี้ได้เกิดการขยายตัวทั้งในเชิงจำนวน ขนาด (พิจารณาจากสัดส่วนงบประมาณและจำนวนบุคลากร) และขอบข่ายภารกิจหน้าที่ที่เริ่มจะเข้ามาทดแทนและบดบังองค์การภาครัฐอื่น ๆ อย่างน่าสนใจ ทั้งนี้ การขยายตัวดังกล่าวอาจนับว่าเป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่สำคัญของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

อย่างไรก็ดี เราอาจสามารถสรุปเหตุผลที่มาและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชนได้ ๓ ประการ ดังนี้

๑) เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานรัฐบาลที่มีภารกิจเฉพาะด้าน (Improving the efficiency and effectiveness of government entities with specialized functions)

โดยเหตุผลประการที่หนึ่งนี้อยู่ภายใต้ฐานคิดว่า หากภารกิจเฉพาะด้านใดที่สามารถแยกออกจากโครงสร้างระบบราชการปกติโดยมอบให้องค์การที่มีอิสระและคล่องตัวมากกว่า จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สูงขึ้น เนื่องจากการจัดทำภารกิจจะเป็นไปตามความชำนาญเฉพาะด้านและมุ่งตอบสนองความต้องการของ “ลูกค้า” (Specialisation and focus on clients needs) จะมีระบบบริหารที่มุ่งเน้นการจัดการและผลสัมฤทธิ์ (Managerialism and focus on outputs/outcomes) และสามารถลดทอนความเข้มงวดด้านกฎเกณฑ์ทางการบริหารและการเงิน (Lighter administrative and financial rules) ลงได้

๒) เพื่อยกระดับกระบวนการตัดสินใจให้เป็นไปโดยชอบธรรมและมีความเป็นมืออาชีพ (Improving the legitimacy and expertise of decision-making)

เนื่องจากการบริหารงานภายใต้ระบบองค์การมหาชนจะนำไปสู่เงื่อนไขทางการบริหารใหม่ ที่ก่อให้เกิดความเป็นอิสระในเชิงนโยบาย (Policy independence) ความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย (Policy continuity) การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (Civil society participation) และความเป็นพันธมิตรร่วมกันในหมู่องค์กรของรัฐบาล (Collaborative partnerships)

๓) เหตุผลความจำเป็น “แฝงเร้น” อื่น ๆ (The ‘hidden’ set of reasons for the creation)

ในหลายกรณี พบว่า เหตุผลความจำเป็นที่นำไปสู่การจัดตั้งองค์การมหาชน ก็ไม่จำเป็นจะต้องเป็นไปตามกลุ่มสาเหตุในข้างต้น แต่กลับเป็นผลลัพธ์ในทางการเมืองที่รัฐบาลใช้เพื่อตอบสนองต่อประเด็นในทางการเมืองซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ อีกทั้งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่กำลังอยู่ในระยะของการเปลี่ยนผ่าน กระแสคลื่นของการจัดตั้งองค์การมหาชน เกิดจากความพยายามในการสร้าง “islands of excellence” ขึ้นภายในระบบบริหารงานภาครัฐ เพื่อสร้างกลุ่มองค์กรที่แยกเป็นอิสระจากหน่วยงานในระบบราชการปกติ เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการแสวงหาเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพที่ดีกว่าในระบบเดิม รวมถึงเปิดโอกาสให้กับบุคลากรรุ่นใหม่ได้เติบโตก้าวหน้าและอยู่ภายใต้ระบบการจัดการที่มีอิสระมากขึ้น มากกว่าจะเป็นการคำนึงถึงการมุ่งตอบสนองความต้องการของลูกค้าแต่เพียงอย่างเดียว

¹ ข้อมูลจากผลการศึกษาโดยคณะวิจัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่นำเสนอสำนักงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒

ดังที่กล่าวมาทำให้เห็นได้ว่า แรงผลักดันที่นำไปสู่การเกิดขึ้นขององค์การมหาชนนั้น มีความหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนกระแสความนึกคิดที่เกิดขึ้นภายในระบบบริหารหนึ่ง ๆ จึงเป็นผลให้รูปแบบองค์กรที่เรียกรวม ๆ ว่าองค์การมหาชนนี้ มิได้มีเพียงรูปแบบเดียว หากแต่ปรากฏความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านชื่อเรียก โครงสร้างความสัมพันธ์ รวมถึงโครงสร้างและการจัดการภายในองค์กรในมิติอื่น ๆ จึงนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจที่สับสนเกี่ยวกับองค์กรชนิดนี้ ขณะที่ปรากฏการณ์ของการขยายตัวทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพขององค์การมหาชนกลับทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ

ในประเทศแคนาดา มีองค์การมหาชนอยู่อย่างน้อย ๔ ประเภท ประเทศฝรั่งเศส มี ๒ ประเภท ประเทศเยอรมนี มี ๔ ประเภท ประเทศเนเธอร์แลนด์ มี ๒ ประเภท ประเทศนิวซีแลนด์ มี ๒ ประเภท ประเทศสเปน มี ๓ ประเภท ประเทศสวีเดน มี ๒ ประเภท ประเทศสหราชอาณาจักร มี ๒ ประเภท และประเทศสหรัฐอเมริกา มี ๔ ประเภท เป็นต้น ทั้งนี้ รายละเอียดเกณฑ์การแบ่งประเภทขององค์การมหาชนในแต่ละประเภทจะใช้เกณฑ์การแบ่งตามลักษณะภารกิจที่ดูแลรับผิดชอบเป็นหลัก แต่บางประเทศก็ใช้เกณฑ์ของการสังกัดเป็นเครื่องพิจารณา

ตัวอย่างองค์การมหาชนในต่างประเทศ

๑. องค์การมหาชนในประเทศฝรั่งเศส

๑.๑ เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชน

ในประเทศฝรั่งเศสสององค์การมหาชน หรือที่เรียกว่า Etablissement Public (EP) ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่ได้รับเงินทุนอุดหนุนในการบริหารจากรัฐเพื่อดำเนินงานในกิจการที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรืองานบริการสาธารณะ ทั้งนี้ องค์การมหาชนจัดตั้งโดยองค์การฝ่ายปกครองและมีลักษณะแตกต่างจากนิติบุคคลประเภทรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะโดยมุ่งเน้นการแสวงหารายได้เป็นสำคัญ

ภายใต้กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้องค์การมหาชนมีอิสระบางประการในการบริหารจัดการกิจการและจัดการงบประมาณด้วยตนเอง เพื่อดำเนินงานสาธารณะประโยชน์ที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ องค์การมหาชนถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ที่เรียกว่า การกระจายอำนาจตามกิจการ (Décentralisation Fonctionnelle) โดยส่วนใหญ่องค์การมหาชนมักจะได้รับผิดชอบเป็นกิจการบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจและสังคม อาทิเช่น งานด้านสาธารณสุข มีสำนักงานบริจาคนิตินิต งานด้านการศึกษา ก็คือ มหาวิทยาลัย โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย งานด้านวัฒนธรรม ก็เช่น พิพิธภัณฑ์ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการจัดตั้งองค์การมหาชนอาจเป็นการจัดตั้งองค์กรที่มีรูปแบบเป็นเอกเทศมีลักษณะเฉพาะ หรือองค์กรที่สามารถจัดให้อยู่เป็นกลุ่มเพื่อดำเนินงานลักษณะเดียวกันและมีโครงสร้างการทำงานเหมือนกัน ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งถูกจัดให้เป็นองค์การมหาชนในกลุ่มเดียวกัน แม้ว่าแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีความแตกต่างกัน ในขณะที่พิพิธภัณฑ์ Louvre และพิพิธภัณฑ์ Orsay ถือว่าเป็นองค์การมหาชนที่มีลักษณะเฉพาะมีความเป็นเอกเทศ

อย่างไรก็ดีการจัดแบ่งประเภทขององค์การมหาชนเป็นที่ยอมรับทั้งทางทฤษฎีและแนวคำวินิจฉัยของศาลว่าสามารถแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม โดยพิจารณาจากกิจการสำคัญที่องค์การมหาชนนั้นกระทำ คือ

๑. องค์การมหาชนที่มีลักษณะทางปกครอง (Etablissement Public Administrative (EPA)

๒. องค์การมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC)

แม้ว่าจะมีการจัดแบ่งประเภทขององค์การมหาชนได้ ๒ กลุ่มดังที่กล่าวแต่แท้จริงแล้วองค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถดำเนินงานบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นงานทางปกครองพร้อมกับกิจการที่เป็นงานด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมได้เช่นเดียวกัน เช่น สำนักงานป่าไม้แห่งชาติ (L'Office national des forêts) รับผิดชอบงานการจัดสรรการใช้ทรัพยากรป่าไม้เป็นที่มีลักษณะเป็นองค์การที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม แต่ในขณะเดียวกันสำนักงานป่าไม้แห่งชาติก็ดำเนินกิจการที่มีลักษณะเป็นงานขององค์การมหาชนที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ การดูแลรักษาป่า นอกจากนี้ยังมีองค์การมหาชนที่ดูแลภารกิจด้านวิทยาศาสตร์และศิลปวัฒนธรรมที่อาจจัดแยกได้อีกกลุ่มหนึ่งด้วย

เมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศฝรั่งเศสจะพบว่าตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

๑) หลักความเป็นอิสระ (L' Autonomie)

องค์การมหาชนต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีโครงสร้างขององค์กรที่หลากหลาย มีงบประมาณของตนเองซึ่งได้รับจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นรายได้ที่ได้จากค่าธรรมเนียมจากการใช้บริการของประชาชน ทั้งนี้ หลักความเป็นอิสระขององค์การมหาชนนี้ถือเป็นหลักสำคัญ เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนสามารถทำงานบริการสาธารณะได้คล่องตัว เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์การมหาชนนั้นสามารถบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับด้วยตนเอง

อย่างไรก็ดี การให้้องค์การมหาชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น ก็อาจส่งผลกระทบต่อทางลบได้ด้วยเช่นเดียวกัน ตามความเห็นของ ศาสตราจารย์ Chapus นักกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่งกล่าวว่าบางครั้งการให้้องค์การมหาชนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน อาจฝ่าฝืนหลักการงานเฉพาะด้านขององค์กร ทั้งนี้ เพราะว่าการให้้องค์การมหาชนนั้นเป็นนิติบุคคลมิได้แสดงให้เห็นว่าจะรับรองผลประโยชน์สาธารณะได้ตามที่มุ่งหวังไว้ จากรายงานของศาลตรวจเงินแผ่นดินและศาลปกครองสูงสุดเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๑ กล่าวว่าการจัดตั้ง้องค์การมหาชนใหม่ส่วนหนึ่งเป็นวิธีการเลี่ยงกฎหมายหรือกฎหมายบางอย่างที่เข้มงวด และมีสภาพบังคับมากจนเกินไป และเนื่องจาก้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นต้นสังกัดจะต้องเคารพความเป็นอิสระของ้องค์การมหาชนเหล่านี้ด้วย รวมทั้ง้องค์การมหาชนไม่สามารถยกเลิกกิจการของตนเอง

๒) หลักต้องมีหน่วยงานสังกัด (Principe de rattachement)

โดยหลักแล้ว้องค์การมหาชนจะดำเนินงานโดยอยู่ในสังกัดองค์กรฝ่ายปกครองที่ควบคุม้องค์การมหาชนนั้น ทั้งนี้ หากเป็น้องค์การมหาชนระดับชาติจะอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ ส่วน้องค์การมหาชนระดับท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การดูแลของท้องถิ่นนั้น คือ เทศบาล (Commune) กลุ่มเทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และภาค อย่างไรก็ตาม หลักการที่้องค์การมหาชนจะต้องมีหน่วยงานต้นสังกัดนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับการจัดแบ่งทางภูมิศาสตร์ ้องค์การมหาชนที่อยู่ในท้องถิ่นอาจดำเนินกิจการเป็น้องค์การมหาชนในระดับชาติระดับระหว่างประเทศก็ได้

๓) หลักการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน (Principe de Spécialité)

การทำงานขององค์การมหาชนเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง โดยเป็นการกระจายอำนาจตามกิจการ (Décentralisation fonctionnelle) ซึ่งแตกต่างจากการกระจายอำนาจตามพื้นที่ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการทั่วไปโดยมิได้มีการจำกัดอำนาจอย่างชัดเจน แต่องค์การมหาชนนั้นจัดตั้งขึ้นโดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการที่แน่นอนชัดเจน เพื่อให้องค์การมหาชนได้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะด้านที่ได้รับมอบหมาย โดยในบางกรณีอาจเป็นการกำหนดหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ ตัวอย่างเช่น หอการค้าไม่ได้ถูกจำกัดให้ปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นผู้แทนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในสาขาอาชีพเท่านั้น แต่สามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม อาทิเช่น การจัดการและบริหารโรงเรียนพาณิชย์ได้อีกด้วย และจากหลักการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านขององค์การมหาชน เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเคารพการทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านขององค์การมหาชนที่ได้รับมอบหมายหน้าที่เฉพาะนั้นด้วย และเนื่องจากองค์การมหาชนจะไม่สามารถดำเนินกิจการอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจของตนได้ ดังนั้น องค์การมหาชนไม่สามารถนำทรัพย์สินขององค์กรไปทำกิจการอื่นที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ รวมทั้งไม่อาจรับการบริจาคหรือการให้ที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของตนได้

องค์การมหาชนถือเป็นนิติบุคคลภายใต้กฎหมายมหาชน อย่างไรก็ตาม รูปแบบขององค์การมหาชนอาจใกล้เคียงกับนิติบุคคลประเภทอื่น ๆ เช่น องค์การสาธารณะประโยชน์นิติบุคคลภายใต้กฎหมายเอกชน วิสาหกิจมหาชน (Entreprise publique) โดยความแตกต่างขององค์การมหาชนและองค์การสาธารณะประโยชน์พิจารณาได้จาก เจตนารมณ์ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายก่อตั้งองค์กร หากไม่มีปรากฏไว้อย่างชัดเจน ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาจากองค์กร เนื้อหา และวิธีการ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ขององค์กรเป็นหลักเกณฑ์แรกที่จะพิจารณาว่าองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมานั้นมีความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองหรือรัฐสภา เช่น ฝ่ายปกครองหรือรัฐสภาเป็นผู้ก่อตั้งองค์กร ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารขององค์กร หรือฝ่ายปกครองมีอำนาจในการกำกับดูแลตรวจสอบการทำงานขององค์กร องค์กรที่จัดตั้งขึ้นนั้นมีโอกาสที่จะเป็นองค์การมหาชนภายใต้กฎหมายมหาชนค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวไม่อาจใช้แยกองค์การมหาชนออกจากองค์การสาธารณะประโยชน์เสียเอง หรือในบางกรณีฝ่ายเอกชนเป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งองค์การมหาชนเสียเอง ดังนั้น การพิจารณาว่าองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนั้นเป็นองค์การมหาชนหรือไม่นั้นต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบอื่น ๆ อีก คือ หลักเกณฑ์พิจารณาจากเนื้อหา กิจกรรมที่องค์กรนั้นทำ หากกิจการที่องค์กรนั้นดำเนินการเป็นกิจกรรมประเภทบริการสาธารณะขององค์กรนั้นเป็นองค์การมหาชน แต่หากกิจกรรมที่องค์กรนั้นกระทำเป็นเพียงกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม องค์กรนั้นเข้าข่ายเป็นองค์การสาธารณะประโยชน์ สุดท้ายศาลพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจในทางมหาชนและใช้วิธีการในทางมหาชนหรือไม่

ส่วนการแยกองค์การมหาชนออกจากวิสาหกิจมหาชนอาจแบ่งได้ยากกว่า เนื่องจากองค์กรทั้งสองมีความใกล้เคียงกันมาก อย่างไรก็ตาม นิยามของคำว่าวิสาหกิจมหาชนมีลักษณะไปในทางเศรษฐศาสตร์มากกว่า วิสาหกิจมหาชนมีความสัมพันธ์กับรัฐในการควบคุมกำกับโดยรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการลงทุนและการคุ้มครองความเสี่ยงข้างมากในคณะกรรมการบริหารวิสาหกิจ แท้จริงแล้ววิสาหกิจมหาชนอาจเป็นนิติบุคคลภายใต้กฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ได้ ทั้งนี้ วิสาหกิจมหาชนบางแห่งจัดตั้งในรูปแบบของบริษัทมหาชนจำกัด หรือวิสาหกิจมหาชนบางแห่งจัดตั้งในรูปแบบขององค์การมหาชน ที่จัดอยู่ในประเภทขององค์การมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ทั้งนี้ ในการแบ่งแยกพิจารณาว่าวิสาหกิจมหาชนนั้นเป็นองค์การมหาชนหรือไม่ ต้องพิจารณาจากกิจกรรมที่วิสาหกิจนั้นดำเนินการ หากกิจการที่จัดทำ

บริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและการค้า เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชน ปารีส แต่หากวิสาหกิจมหาชนนั้นมิได้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและการค้าเป็นแต่เพียงกิจการทางอุตสาหกรรมและการค้าเพื่อแสวงหาผลกำไรเพียงอย่างเดียว เช่น การถ่านหินแห่งประเทศไทย ฝรั่งเศส หรือ ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นวิสาหกิจมหาชน มิใช่เป็นองค์การมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

๒. องค์การมหาชนในประเทศไทย

๒.๑ เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชน

องค์การมหาชนในประเทศไทยเกิดขึ้นด้วยความคิดที่ต้องการจะปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนของกรมการบริการให้กับประชาชนในสภาวะแวดล้อมที่ผู้บริโภคหรือพลเมืองมีอำนาจในการต่อรองสูง รัฐบาลของสหราชอาณาจักรจึงได้ออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐยุคใหม่ที่เรียกว่า หน่วยบริหารพิเศษ (Executive Agency) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “Next step agency” โดยหากเปรียบเทียบรูปแบบของโครงสร้างการบริหารงานดังกล่าวก็สามารถเทียบเคียงได้กับรูปแบบขององค์การมหาชนในประเทศไทย

รูปแบบการบริหารงานของหน่วยบริหารพิเศษ (Executive agency) นับเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบหน่วยงานที่เรียกกันโดยรวมว่า หน่วยงานอิสระจากโครงสร้างระบบราชการ (A non-departmental public body : NDPB) หรือ ควอนโกว (Quangos) ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารงานใหม่ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ นโยบายที่ต้องการให้อิสระในการบริหารงานและลดทอนสายการบังคับบัญชาภายในระบบราชการของประเทศ อังกฤษ หน่วยงานเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องขึ้นตรงกับการบริหารงานของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยตรง หากแต่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐสภาอังกฤษ ทั้งนี้ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารและส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยหน่วยงานควอนโกวเหล่านี้สามารถแบ่งประเภทออกได้ตามภารกิจและหน้าที่ได้เป็น ๔ รูปแบบหลัก คือ

- ๑) หน่วยงานที่ปรึกษาเชิงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (Advisory NDPBs) ซึ่งมีทั้งหมด ๒๒๘ หน่วยงาน
- ๒) หน่วยบริหารพิเศษ (Executive agency) ซึ่งมีทั้งหมด ๒๗๒ หน่วยงาน
- ๓) หน่วยงานด้านอัยการและกฎหมาย (Tribunal NDPBs) ซึ่งมีทั้งหมด ๕๔ หน่วยงาน และ
- ๔) หน่วยงานด้านพัศดีและเรือนจำ (Independent Monitoring Boards หรือชื่อเดิมที่เรียกว่า Boards of Visitors) ซึ่งมีทั้งหมด ๓ หน่วยงาน

ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมหน่วยงานควอนโกวที่จัดตั้งขึ้นตามภารกิจพิเศษเฉพาะทาง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ ๒๑ หน่วยงาน ธนาคารชาติแห่งประเทศอังกฤษ องค์กรสื่อสาธารณะอีก ๒ องค์กร และหน่วยบริการด้านสวัสดิการสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service – NHS) อีก ๒๓ องค์กร โดยจากการสำรวจของ Quangos Economic Research Council พบว่า ในหน่วยงาน ๔ รูปแบบดังกล่าว หน่วยบริหารพิเศษ (Executive agency) นับว่าเป็นกลุ่มของหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการภาครัฐมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากขนาดของเงินอุดหนุนที่ทางรัฐบาลกลางจัดหาให้กับทางหน่วยงานประเภทนี้ โดยกว่าร้อยละ ๖๐ ของหน่วยงานควอนโกวที่ถือว่าได้รับเงินอุดหนุนสูงสุดใน ๑๐๐ อันดับแรกเป็นหน่วยงานประเภทหน่วยบริหารพิเศษ (Executive agency)

ปี ค.ศ.	จำนวนของ Quangos
๒๐๐๖	๕๒๔
๒๐๐๕	๕๔๖
๒๐๐๔	๕๑๘
๒๐๐๓	๕๑๗
๒๐๐๒	๕๕๕
๒๐๐๑	๕๒๖
๒๐๐๐	๕๓๗
๑๙๙๙	๕๓๖
๑๙๙๘	๖๙๒

หน่วยบริหารพิเศษ (Executive Agenda) หรือ “Next step agency” นี้มีลักษณะการบริหารงานที่เบ็ดเสร็จภายในตัวเองในลักษณะของการเป็นองค์กรบริหารงานและใช้ทรัพยากรภายในได้ โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นตรงต่อหน่วยงานใด ๆ (Self Contain Unit) มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมที่อยู่ในรูปของกระทรวง กล่าวคือ มีความคล่องตัวที่มากขึ้นในเชิงงบประมาณและการเงิน รวมถึง พระราชบัญญัติที่ใช้จัดตั้งองค์กรและระเบียบ กฎหมายที่ใช้บังคับ แต่ในขณะเดียวกันยังผูกโยงกับกระทรวงต้นสังกัดในแง่ของความรับผิดชอบ และการตอบสนองต่อประชาชน ผู้รับบริการภายใต้กรอบของภารกิจของกระทรวงต้นสังกัดที่หน่วยงานสังกัดอยู่ ผ่านการทำสัญญาด้วยภารกิจระหว่างผู้บริหารของ Executive Agency กับกระทรวงต้นสังกัด (A Performance Partnership Agreement)

การถือกำเนิดขึ้นของโครงสร้างการบริหารกิจการสาธารณะในรูปแบบองค์กรมหาชนนี้เริ่มขึ้นจากรายงานของ เซอร์แองกัส ฟราเซอร์ ในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ (Sir Angus Fraser’s Fraser Report of ๑๙๙๑) ที่ต้องการจะนำเสนอตัวแบบโครงสร้างการทำงานของภาครัฐที่ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะในส่วนของการส่งมอบการบริการให้กับประชาชน อันนำมาซึ่งการปฏิบัติและประยุกต์ใช้โครงสร้างดังกล่าวจริงในการทำงานของรัฐบาล จนในปัจจุบันกว่าร้อยละ ๗๖ ของบุคลากรที่ทำงานในองค์กรภาครัฐ สังกัดหน่วยงานที่เรียกว่าหน่วยบริหารพิเศษ (Executive Agency)

หน่วยบริหารพิเศษ (Executive Agency) นับเป็นหน่วยงานที่ทำงานอย่างมีอิสระหากแต่รับผิดชอบต่องานเฉพาะทาง ขึ้นกับกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ แม้แต่หน่วยบริหารพิเศษ (Executive Agency) ต่างมีสถานะและความรับผิดชอบต่อต้นสังกัดและภารกิจที่ต่างกันออกไปหากหน่วยบริหารพิเศษเหล่านี้มีคุณลักษณะร่วมกันอยู่ ๓ ประการ ได้แก่

- ๑) มีโครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน โดยขึ้นตรงกับหน่วยงานต้นสังกัด หากแต่มีอิสระในการบริหารงานภายใน ไม่ว่าจะเป็ในแง่ของการบริหารทรัพยากรเงินและทรัพยากรบุคคลแยกออกจากหน่วยงานต้นสังกัดอย่างชัดเจน ทั้งนี้โครงสร้างของการบริหารงานดังกล่าวเป็นอิสระในการดำเนินการกิจการสาธารณะเฉพาะ
- ๒) มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้กรอบของเป้าหมายและนโยบายของตัวเอง ทั้งนี้ผลการดำเนินงานในแต่ละปีจะรายงานเป็นรูปเล่ม ระบุถึงผลิตผลขององค์กรและการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีต่อทั้งสาธารณะชน และต่อรัฐสภาโดยตรง

๓) การดำเนินงานขององค์กรต้องมีความสัมพันธ์ที่เพียงพอที่จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณชนได้ ทั้งนี้เพื่อการบริหารงานสาธารณะที่ดีขึ้นและการอยู่รอดขององค์กรเอง

ดังนั้น องค์กรในรูปแบบหน่วยบริหารงานพิเศษ (Executive Agency) นี้จึงมีความอิสระจากกระทรวงต้นสังกัดในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำและการตัดสินใจเชิงนโยบาย การทำสัญญา การเป็นเจ้าของสินทรัพย์และการขายสินทรัพย์ การจัดจ้างพนักงาน รวมถึงการทำธุรกรรมต่าง ๆ ด้วย ซึ่งหากพิจารณาถึงข้อเท็จจริงของหน่วยบริหารงานพิเศษที่จัดตั้งขึ้นในประเทศอังกฤษก็จะพบว่าหลายหน่วยงานได้รับงบประมาณและมีบุคลากรสังกัดองค์กรจำนวนมาก ดังแสดงเป็นตาราง ได้ดังนี้

ปี	หน่วยงาน	ยอดเงินอุดหนุน
๒๐๐๖	Primary Care Trusts	๕๐,๖๘๒,๒๒๑,๐๐๐
๒๐๐๕	Primary Care Trusts	๔๕,๖๐๔,๑๗๓,๐๐๐
๒๐๐๔	Primary Care Trusts	๔๖,๒๗๘,๐๐๒,๐๐๐
๒๐๐๒	Higher Educations Funding Council for England	๔,๗๗๖,๓๙๖,๐๐๐
๒๐๐๑	Higher Educations Funding Council for England	๔,๔๖๒,๑๑๒,๐๐๐
๒๐๐๐	Health Boards	๔,๖๔๗,๐๐๐,๐๐๐
๑๙๙๙	Health Boards	๒๙,๖๘๒,๐๐๐,๐๐๐
๑๙๙๘	Health Boards	๒๓,๒๓๐,๐๐๐,๐๐๐

ปี	หน่วยงาน	จำนวนบุคลากร
๒๐๐๖	NHS Trusts	๗๗๕,๖๔๑
๒๐๐๕	NHS Trusts	๗๔๑,๕๑๒
๒๐๐๔	NHS Trusts	๖๖๙,๗๘๑
๒๐๐๓	National Health Service Trusts	๘๕๐,๘๘๘
๒๐๐๒	National Health Service Trusts	๘๕๐,๘๘๘
๒๐๐๑	National Health Service Trusts	๘๒๘,๑๐๔
๒๐๐๐	National Health Service Trusts	๘๖๑,๑๒๑
๑๙๙๙	National Health Service Trusts	๖๗๕,๕๐๒
๑๙๙๘	National Health Service Trusts	๖๖๘,๘๔๐

๒.๒ กรอบโครงสร้างในเชิงสถาบัน

๑) กระบวนการจัดตั้งหน่วยบริหารพิเศษ (Executive Agency)

ภาพรวมขององค์การมหาชนในอังกฤษได้มีพัฒนาการตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศเป็นอย่างดี ทั้งนี้ องค์กรเหล่านี้จะขึ้นอยู่กับกระทรวง หรือรัฐมนตรีของกระทรวงต้นสังกัด โดยนับตั้งแต่กระบวนการจัดตั้งองค์กร ที่ต้องเสนอเรื่องโดยรัฐมนตรีจากกระทรวงต้นสังกัด ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา เพื่อให้การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน และทำให้หน่วยงานมีสถานะเป็นนิติบุคคล ที่สามารถปฏิบัติภารกิจด้านการสาธารณะตอบสนองต่อประชาชนและกระทรวงต้นสังกัดได้ ทั้งนี้ ในระหว่างการเตรียมการเพื่อการบริหารที่เรียกว่า “Framework document” อันเป็นเอกสารที่ระบุถึงนโยบายการใช้ทรัพยากร ความเสี่ยงของการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย รวมถึงผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ที่คาดว่าจะได้รับจากการจัดตั้งองค์การมหาชนเหล่านั้น ภาระหนึ่งเหมือนการจัดทำแผนธุรกิจของภาคเอกชน

ในการจัดตั้ง Quangos ของประเทศอังกฤษ จะต้องพิจารณาถึง Counting the cost ซึ่งประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- เปรียบเทียบทางเลือกของโครงสร้างองค์กรสาธารณะอื่น ๆ เพื่อให้ได้ทางเลือกที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

- พิจารณาคุณประโยชน์จากการจัดตั้งองค์กรเพื่อดูความคุ้มค่า
- พิจารณาต้นทุนในการจัดตั้งองค์กร
- พิจารณาต้นทุนในการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างองค์กร

สำหรับในช่วงของการจัดเตรียมองค์กรเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นองค์การมหาชน หรือการจัดตั้งองค์การมหาชนใหม่ก็ตามหน่วยงานต้นสังกัด (The Sponsor Department) ต้องจัดทำข้อเสนอของการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวเข้าไปสู่การพิจารณาของสำนักงานคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Office) และสำนักงานงบประมาณ (HM Treasury) เสียก่อน โดยในข้อเสนอดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

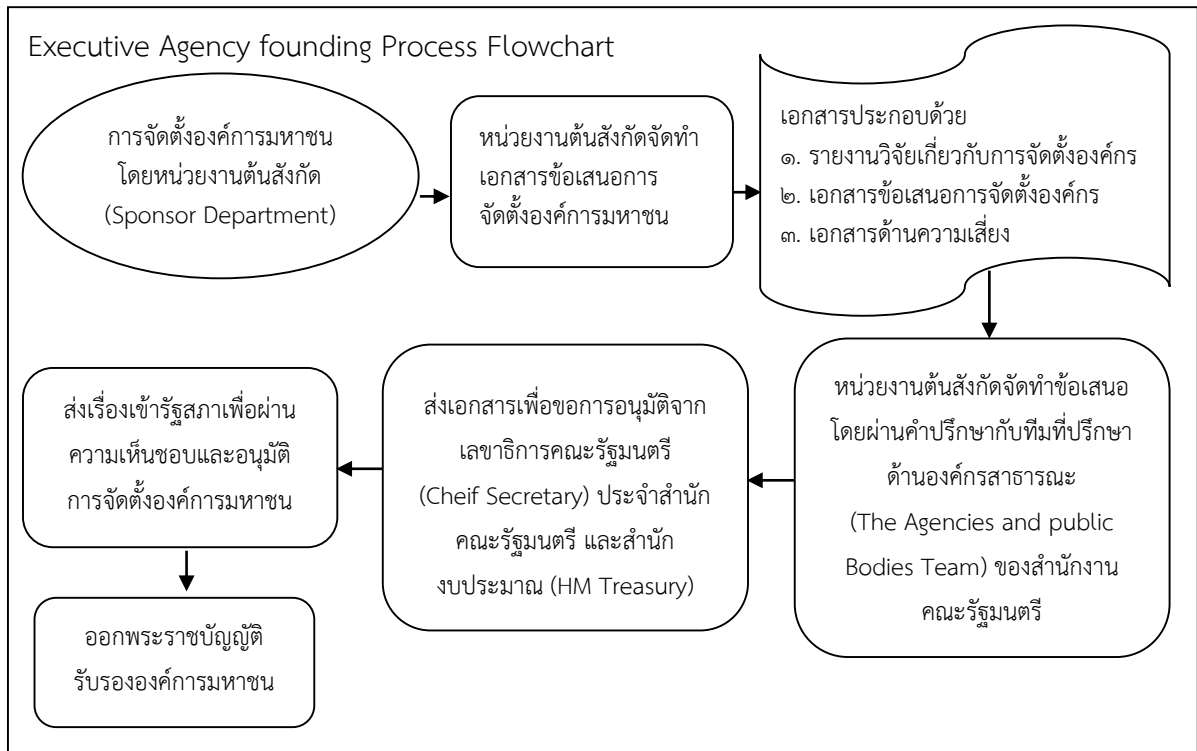
๑) รายงานการวิจัยเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร เป็นรายงานที่ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการการจัดตั้งองค์กร ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว รวมถึงผลการสำรวจผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว โดยนำเสนอในลักษณะของทางเลือกของรูปแบบองค์กรในหลาย ๆ ทาง เพื่อสรุปให้เห็นรูปแบบองค์กรที่เหมาะสมที่สุดสำหรับองค์กรของตน

๒) เอกสารข้อเสนอ (Proposal) ข้อเสนอการจัดตั้งองค์กรในลักษณะที่เป็นเอกสารกรอบการบริหาร (Framework Document) เพื่อระบุถึงกรอบการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย งบประมาณ ผลผลิตขององค์กร การคัดเลือกผู้อำนวยการบริหาร กรอบที่มาของคณะกรรมการบริหาร ทั้งนี้ เอกสารดังกล่าวจะทำอยู่ในรูปของข้อเสนอโครงการ

๓) เอกสารข้อความเสี่ยง เป็นเอกสารที่ระบุถึงข้อควรระวังและความเสี่ยงอันเป็นผลมาจากการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว

ทั้งนี้ ในการจัดทำเอกสารดังกล่าวในข้างต้น หน่วยงานต้นสังกัดสามารถขอคำปรึกษาได้จากทีมที่ปรึกษาด้านองค์กรสาธารณะ (The Agencies and Public Bodies Team) ของสำนักงานคณะรัฐมนตรีได้ โดยการจัดทำเอกสารการจัดตั้งหน่วยบริหารงานพิเศษหรือองค์การมหาชนดังกล่าวจะต้องอยู่ในการกำกับดูแลทั้งจากกระทรวงต้นสังกัด คณะที่ปรึกษาประจำกระทรวงต้นสังกัด และสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลกลาง

แผนภาพแสดงกระบวนการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทย



ทั้งนี้ ในกระบวนการจัดตั้งและการทำงานขององค์การมหาชนในอังกฤษจะมีหน่วยงานจากรัฐบาลกลาง อยู่ ๕ หน่วยงานหลักๆ ที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากลาง เพื่ออำนวยความสะดวกและให้คำแนะนำต่อการบริหารจัดการภายในองค์การมหาชนเหล่านั้น ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

(๑) ฝ่ายประสานงานกลางขององค์กรสาธารณะ (Departmental Public Bodies Co-ordinator) คือ หน่วยประสานงานที่เป็นที่ปรึกษากลางในประเด็นของการบริหารจัดการหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ โดยสามารถให้คำแนะนำเปรียบเทียบ และเสนอแนะหน่วยงานต้นแบบเพื่อเทียบเคียงการทำงานให้กับองค์การมหาชนที่ขอคำปรึกษา

(๒) Cabinet Office คือหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาในประเด็นของกระบวนการจัดตั้งหน่วยงานสาธารณะ โดยจะรับผิดชอบศึกษาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับสถานะ กระบวนการจัดตั้ง และการเปลี่ยนผ่านองค์กรจากองค์กรที่เคยเป็นระบบราชการเป็นองค์การมหาชน

(๓) Office of Commissioner Appointment คือหน่วยงานที่ดูแลเรื่องกฎระเบียบของการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารองค์กรของรัฐ ซึ่งองค์การมหาชนที่แต่งตั้งบอร์ดการบริหารจำเป็นต้องมีการปรึกษาหน่วยงานนี้เป็นหลัก

(๔) HM Treasury คือหน่วยงานด้านงบประมาณที่จะให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการด้านงบประมาณ การใช้และการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงงบประมาณรอบค่าตอบแทนและสวัสดิการของบุคลากรในองค์การมหาชนด้วย

(๕) Trade Union คือสหภาพแรงงานที่ให้คำปรึกษาในกรณีที่องค์การมหาชนต้องมีการถ่ายโอนบุคลากรที่เคยอยู่ในระบบราชการมาสู่องค์กรในรูปแบบขององค์การมหาชน

ทุกองค์การมหาชนที่ผ่านการจัดตั้งแล้วจะมีกรอบข้อตกลงในการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ ทั้งในแง่ของทิศทางของนโยบาย กลยุทธ์การบริหาร ผลการปฏิบัติงานขององค์กร ทั้งนี้ องค์การมหาชนจำเป็นต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงานและสถานะทางการเงินในรูปแบบของรายงานประจำปีต่อรัฐสภาทุกปี

๒) กระบวนการยุบเลิกหน่วยบริหารพิเศษหรือองค์การมหาชน

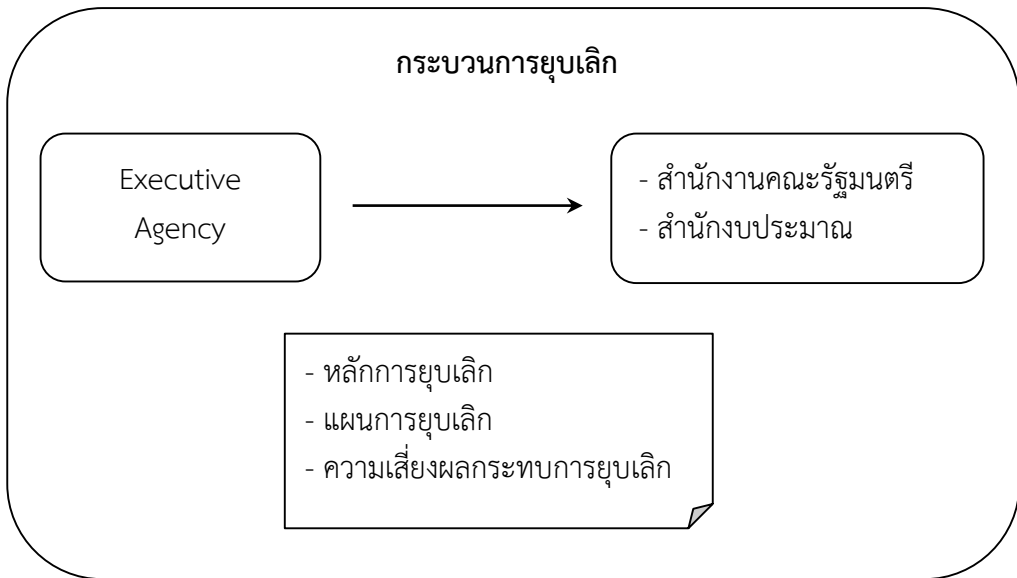
การยุบเลิกองค์การมหาชนจะกระทำภายใต้การตัดสินใจของรัฐมนตรีประจำกระทรวงต้นสังกัด และผู้บริหารระดับสูงภายในกระทรวง ทั้งนี้ การยุบเลิกองค์การดังกล่าวจะอยู่ภายใต้เหตุผลของความไม่จำเป็นในการมีอยู่หรือการทำงานขององค์กรดังกล่าวอีกต่อไป ทั้งนี้ในกระบวนการยกเลิกทางหน่วยงานต้นสังกัดต้องจัดทำเอกสารเพื่อนำเสนอประเด็นหลัก ๆ ๓ ประเด็น แก่สำนักงานคณะรัฐมนตรีและสำนักงานงบประมาณเพื่อพิจารณาอนุมัติการยุบเลิกของหน่วยงานดังกล่าว ทั้งนี้ประเด็นที่จำเป็นต้องนำเสนอ ได้แก่

(๑) รายงานระบุถึงสาเหตุของการยุบเลิก รวมถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในสังคมหากเกิดการยุบเลิกหน่วยงานดังกล่าว

(๒) แผนการดำเนินงานเกี่ยวกับการยุบเลิกองค์กร โดยระบุถึงแผนงานและกระบวนการในการยุบเลิกองค์กรดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นแผนของทรัพยากรบุคคลในองค์กร ทรัพยากร สถานที่ และงานที่ทำ

(๓) รายงานความเสี่ยงและประเด็นที่ควรระมัดระวังจากการยุบเลิกหน่วยงานดังกล่าว

ทั้งนี้ เมื่อเอกสารดังกล่าวได้ผ่านการนำเสนอต่อสำนักงานคณะรัฐมนตรีและสำนักงานงบประมาณเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เมื่อได้รับการอนุมัติให้สามารถยุบเลิกการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าว ก็ถือว่าการยุบเลิกหน่วยงานดังกล่าวเป็นสมบูรณ์



๓. องค์การมหาชนในประเทศนิวซีแลนด์

๓.๑ เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชน

นิวซีแลนด์เป็นหนึ่งในประเทศที่เข้าร่วมขบวนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ (Public Sector Reform) ในปลายทศวรรษที่ ๑๙๘๐ และรับเอากระแสแนวคิดในกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาปรับใช้อย่างกว้างขวางจนกระทั่งเป็นหนึ่งในกรณีตัวอย่างที่มักถูกกล่าวถึงอยู่เสมอในงานศึกษาต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในระยะหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ผลพวงจากการปฏิรูปที่ต้องการลดภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงการมุ่งเน้นคุณค่าทางการบริหารใหม่ที่ได้รับเอาแนวคิดของภาคเอกชนมาใช้ การยึดถือหลักความประหยัดและประสิทธิภาพ การบริหารที่มุ่งเน้นผลงาน เหล่านี้ทำให้การปรับโครงสร้างองค์กร ยุบเลิกหรือจัดตั้งหน่วยงานในภาครัฐใหม่เป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ที่สำคัญนำไปสู่การเติบโตและขยายตัวอย่างมากขององค์การมหาชนที่เรียกว่า “องค์การบริหารงานอิสระของรัฐ” หรือ “Crown Entities”

จากองค์กรที่จัดอยู่ในองค์กรภาครัฐซึ่งมีจำนวนทั้งหมดประมาณ ๓,๐๐๐ องค์กรนั้น เป็นส่วนราชการตามระบบราชการปกติทั้งในรูปแบบของกระทรวง (Ministries) และกรม (Departments) เพียงไม่ถึง ๕๐ หน่วยงาน เป็นรัฐวิสาหกิจ (State Owned Enterprises) ไม่ถึง ๒๐ หน่วยงาน ส่วนที่เหลือทั้งหมดถือเป็นองค์กรที่จัดอยู่ในรูปแบบองค์กรบริหารงานอิสระของรัฐ

แม้ว่าองค์กรในรูปแบบที่แยกออกจากโครงสร้างระบบราชการปกติ (Non-Departmental Bodies) จะปรากฏมานานเกือบ ๑๐๐ ปีแล้วก็ตาม แต่องค์กรภายใต้ชื่อเรียกว่า “Crown Entities” นี้เพิ่งจะถูกนำมาใช้ภายใต้หลักการออกกฎหมายที่เรียกว่า “Public Finance Amendment Act 1992” การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นเพื่อจัดระบบการจัดการทางการเงินและระบบการควบคุมตรวจสอบต่อกลุ่มองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นทั้งโดยรัฐบาลและโดยรัฐสภา ที่มีใ้องค์กรในระบบราชการปกติของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

แนวคิดพื้นฐานสำคัญ ได้แก่ การวางหลักว่า องค์กรในรูปแบบส่วนราชการปกตินั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นกิจกรรมทางการบริหารหลักของรัฐบาลที่มีใช้ในเชิงพาณิชย์ หากไม่เป็นไปตามข้อกำหนดนี้ก็จะถูกบังคับให้อยู่ในรูปแบบองค์กรบริหารงานอิสระของรัฐทั้งหมด ดังนั้น ในภาพรวมแล้ว องค์กรบริหารงานอิสระของรัฐจะมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ การมีสถานะทางกฎหมายที่แยกออกจากระบบบริหารงานภาครัฐปกติ โดยมุ่งรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีที่ตนอยู่ในสังกัด และจะต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐ นอกเหนือจากลักษณะที่กล่าวมานี้ องค์กรบริหารงานอิสระของรัฐในนิวซีแลนด์จะมีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านกิจกรรม ด้านรูปแบบองค์กร ด้านขอบข่ายและขนาด และด้านรูปแบบความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากองค์กรบริหารงานอิสระของรัฐแต่ละแห่งจะมีประวัติศาสตร์ เหตุผลที่มา และข้อกำหนดในการจัดตั้งที่เป็นของตนเอง

ด้วยสภาพการณ์ที่กล่าวมา ทำให้ในปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรบริหารงานอิสระของรัฐเป็นการเฉพาะ (Crown Entities 2004) เพื่อจัดระบบและวางข้อกำหนดเกี่ยวกับกลุ่มองค์กรที่มีอยู่เดิม รวมถึงการวางหลักเกณฑ์สำหรับการจัดตั้งองค์กรใหม่ ซึ่งจากรายงานการศึกษาเพื่อเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว ได้มีการจัดประเภทของการบริหารงานอิสระของรัฐไว้เป็น ๖ ประเภท ได้แก่ (สองรูปแบบแรกจะอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน ส่วนที่เหลือจะอยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน)

๑) Crown-Owned Companies (CROCs) หากภารกิจที่องค์กรดำเนินอยู่เป็นไปในเชิงพาณิชย์ (Commercial Function) และจะต้องผ่านการประเมินหลักเกณฑ์ทางการเงินและผลการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ ก็จะถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน ซึ่งจะเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่หากภารกิจมิได้เป็นกิจกรรมในเชิงพาณิชย์โดยชัดเจน หรือมีวัตถุประสงค์ในด้านอื่นๆ รวมอยู่ด้วย (Mixed

Objectives) ก็จะถูกถือว่าเป็นองค์กรกึ่งพาณิชย์ (Quasi-Commercial Form) ที่อยู่ในสถานะขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐในรูปแบบ CROC

๒) Trusts เป็นองค์กรที่มีภารกิจทางด้านกองทุนและการจัดการสินทรัพย์ต่าง ๆ ซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายทางด้านเงินทุนหลักทรัพย์เอกชน (Private Trust Law) ในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ ๗ แห่ง องค์กรเหล่านี้จะมีภารกิจค่อนข้างแคบและชัดเจน แต่มีขนาดองค์กรและจำนวนบุคลากรที่มาก

๓) Independent Crown Entities (ICE) ในกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวม ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือเพื่อป้องกันมิให้การตัดสินใจขององค์กรเป็นไปตามแรงผลักดันทางการเมือง ก็จะมีการจัดโครงสร้างที่เป็นอิสระมากขึ้น และเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง

๔) Crown Agent กลุ่มนี้ถือเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด ได้แก่ องค์กรที่มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่อยู่ในขอบวงนโยบายของรัฐบาล และดำเนินงานภายใต้หลักกฎหมายมหาชน

๕) Autonomous Crown Entities (ACE) องค์กรในกลุ่มนี้เกิดขึ้นเพื่อมุ่งตอบสนองนโยบายของรัฐบาลหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะเพื่อรับผิดชอบกิจกรรมด้านการบริหารที่เป็นของรัฐบาล ซึ่งโดยปกติกิจกรรมด้านนี้ มักจะจัดทำโดยองค์กรในระบบราชการปกติ แต่เนื่องจากต้องการให้เกิดความยืดหยุ่นและปลอดภัยจากการควบคุมโดยเคร่งครัดเพื่อยกระดับการทำงานให้สูงขึ้น ก็จะจัดอยู่ในกลุ่มนี้

๖) Schools อันที่จริงแล้วโรงเรียนและสถานศึกษาจัดอยู่ในกลุ่ม “Crown agent” แต่เนื่องจากในการบริหารงานจำเป็นจะต้องมีความเป็นอิสระและระบบบริหารที่เฉพาะเป็นของตนเองภายใต้ระบบคณะกรรมการ จึงจัดแยกออกเป็นอีกหนึ่งกลุ่ม

สำหรับเหตุผลที่เป็นแรงผลักดันไปสู่การจัดตั้งองค์การในแบบองค์การบริหารงานอิสระของรัฐนั้น ก่อนปี ค.ศ. ๑๙๘๘ การจัดตั้งองค์การที่อยู่นอกระบบราชการปกติของรัฐ (เป็นที่มาขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐในเวลาต่อมา) เกิดจากความพยายามที่จะแก้ปัญหาความอึดอัดของระบบราชการปกติและความไม่ยืดหยุ่นในการบริหารงานบุคคล แต่ในเวลาต่อมาที่เริ่มมีการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐอย่างจริงจัง เหตุผลที่มาก็เปลี่ยนไปสู่เหตุผลอื่น ๆ ที่สำคัญมี ๒ ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง (Freedom from political influence) ในการดำเนินกิจกรรมบางประเภทมีความต้องการที่จะทำให้้องค์การนั้น ต้องปลอดจากการแทรกแซงในเชิงนโยบายจากรัฐบาลในช่วงเวลานั้นๆ เพื่อให้การดำเนินการกิจการไม่ส่งผลตีผลเสียต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จึงมีการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของรัฐในรูปแบบ ICEs ซึ่งจะมีความเป็นอิสระค่อนข้างสูงจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ตัวอย่างขององค์กรในกลุ่มนี้ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Electoral Commission) คณะกรรมการการค้า (Commerce Commission) คณะกรรมการสืบสวนอุบัติเหตุจากการคมนาคมขนส่ง (Transport Accident Investigation Commission) และสำนักงานมาตรฐานการเผยแพร่ข่าวสาร (Broadcasting Standards Authority) เป็นต้น

ประการที่สอง การยกระดับมาตรฐานการให้บริการ (Improved service delivery) สำหรับกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหรือจัดหาบริการสาธารณะ ก็จะมีการปรับใช้หรือรับเอาคุณค่าของการบริหารงานในภาคเอกชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการจัดการ

๓.๒ โครงสร้างทางการบริหาร

ในการจัดโครงสร้างทางการบริหารขององค์กรบริหารงานอิสระของรัฐในนิวซีแลนด์ส่วนใหญ่แล้วจะมีรูปแบบเดียวกัน ทั้งนี้ เป็นการหยิบยืมรูปแบบทางการบริหารมาจากองค์กรธุรกิจ เอกชน กล่าวคือ จะประกอบไปด้วยคณะกรรมการบริหาร (Governing Boards) และผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (Chief Executive Officer : CEO) ที่ร่วมกันรับผิดชอบกิจกรรมทางการบริหารขององค์กรต่อรัฐมนตรีประจำกระทรวงที่ต้นสังกัด

อย่างไรก็ดี ในรายละเอียดแล้วยังปรากฏข้อแตกต่างในเชิงโครงสร้างระหว่างองค์กรอยู่ ซึ่งที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน ๓ รูปแบบ ได้แก่

(๑) รูปแบบที่หนึ่ง Crown Owned Companies (CROCs)

องค์กรประเภท CROCs จะมีกิจกรรมที่มุ่งเน้นในเชิงพาณิชย์และดำเนินงานภายใต้กฎหมายเอกชน แม้ว่าจะต้องตอบสนองวัตถุประสงค์ที่เป็นนโยบายสาธารณะด้วยก็ตาม ดังนั้น การจัดโครงสร้างและบทบาทของฝ่ายบริหารจึงคล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ นอกเหนือจากกระทรวงต้นสังกัดที่จะต้องเป็นผู้ถือหุ้นหลักแล้ว กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้นในองค์กรด้วย

(๒) รูปแบบที่สอง Statutory (non-company) Crown Entities

องค์กรโดยส่วนใหญ่จะจัดอยู่ในรูปแบบนี้ กล่าวคือ การบริหารงานจะอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการบริหาร (Governing Boards) ในระดับปฏิบัติจะมีผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (CEOs) เป็นผู้รับผิดชอบและตอบสนองต่อคณะกรรมการ โดยที่ผู้บริหารดังกล่าวจะไม่มีสิทธินั่งอยู่ในคณะกรรมการบริหารขององค์กร เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ CEO มีบทบาทครอบงำแทรกแซงการแต่งตั้ง CEO โดยคณะกรรมการบริหารได้

(๓) รูปแบบที่สาม Corporation Sole

ในบางองค์กรซึ่งมีอยู่ไม่กี่แห่ง เช่น Retirement Commission และ Police Complaints Authority เหล่านี้ จะมีการจัดโครงสร้างที่เฉพาะและแตกต่างจากองค์กรบริหารงานอิสระของรัฐโดยทั่วไป กล่าวคือ จะไม่ใช้รูปแบบคณะกรรมการบริหาร แต่จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้บริหารเพียงคนเดียว คือ CEO ซึ่งจะมีบทบาทและรับผิดชอบงานทั้งหมดขององค์กร ทั้งในส่วนที่เป็นบทบาทของคณะกรรมการบริหารในองค์กรบริหารงานอิสระของรัฐโดยทั่วไปด้วย

๔. องค์กรมหาชนในประเทศเยอรมนี

๔.๑ เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรมหาชน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระบบองค์กรมหาชนของต่างประเทศที่น่าเสนอมาก่อนหน้านี้ องค์กรมหาชนของประเทศเยอรมนีนั้นมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าไม่สามารถนำมาเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับประเทศได้ เนื่องจากสภาพที่แตกต่างกันในรูปแบบของรัฐที่ประเทศเยอรมนีปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ มิใช่รัฐเดี่ยวอย่างประเทศไทย แต่ทั้งนี้ก็มีประโยชน์ในเชิงวิชาการที่เป็นการศึกษาเปรียบเทียบในการทำความเข้าใจถึงรูปแบบหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรมหาชนในประเทศที่ปกครองแบบสหพันธรัฐกับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว ดังนี้

การบริหารงานภาครัฐของประเทศเยอรมนีนั้น แนวคิดของการปรับใช้องค์กรของรัฐที่อยู่นอกระบบราชการปกตินานมาแล้วทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับภาคหรือมลรัฐ ทั้งนี้ หน่วยงานแรกที่ปรากฏการใช้องค์กรรูปแบบนี้ได้แก่ หน่วยงานด้านการรถไฟ หรือ “Reichseisenbahnamt” (Imperial Railway Authority) ซึ่งตั้งขึ้นในช่วงทศวรรษที่ ๑๘๗๐ ซึ่งทำหน้าที่ในการจัดระบบการเดินรถไฟ และในระยะ

ต่อมา ก็ปรากฏการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะนี้เช่นกัน จนกระทั่งหลังปี ค.ศ. ๑๙๔๙ การปรับใช้อำนาจในรูปแบบนี้ก็ได้ฝังรากอย่างเป็นระบบระเบียบในการบริหารปกครองประเทศของเยอรมนี กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งปี ๑๙๔๙ (Basic Law of 1949) ปรากฏข้อบัญญัติโดยยินยอมให้มีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบองค์การมหาชนในระดับสหพันธรัฐ (Federal Agencies) ทั้งนี้ ต้องเป็นไปภายใต้ความยินยอมของเหล่าบรรดามลรัฐ (Bundeslander)

การมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลไปยังเหล่าองค์การหรือหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวาง เหตุผลหลักก็เป็นไปเพื่อแบ่งเบาภาระจากส่วนราชการของสหพันธรัฐในกิจกรรมที่ไม่ใช่การบริหารปกครองประเทศ (non-ministerial activities) และเพื่อให้องค์การเหล่านี้สามารถมุ่งเน้นการทำงานด้านการร่างกฎหมายและวางนโยบายได้อย่างเต็มที่ รวมถึงการสนับสนุนการทำงานของคณะรัฐมนตรีและกำกับดูแลหน่วยงานที่อยู่ในระดับรองลงไป แต่โดยธรรมเนียมทางการปกครองที่มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างรัฐบาลระดับสหพันธรัฐซึ่งมุ่งเน้นกิจกรรมด้านการวางนโยบายและบัญญัติกฎหมาย และรัฐบาลระดับมลรัฐซึ่งมุ่งเน้นกิจกรรมในการบังคับใช้นโยบายและกฎหมาย อีกทั้งหน่วยงานระดับกระทรวงของรัฐบาลสหพันธรัฐ จะมีลักษณะเป็น “องค์กรเดี่ยว” (Stand – alone) ไม่มุ่งเน้นการขยายองค์กรออกไปในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น เป็นผลให้องค์กรในระบบองค์การมหาชนของสหพันธรัฐมีจำนวนไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ในระยะตั้งแต่หลังปี ค.ศ. ๑๙๔๙ เป็นต้นมา บทบาทของรัฐบาลสหพันธรัฐก็เริ่มขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะการลงนามมีบทบาทในด้านการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ทำให้หน่วยงานในสังกัดเกิดการขยายตัวอย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะองค์กรในระบบองค์การมหาชน อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่มีการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) ซึ่งเหตุผลหลักมักจะมาจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารปกครอง เช่น อังกฤษ นิวซีแลนด์ หรือฝรั่งเศส ขณะที่เยอรมนีจะอยู่ภายใต้ระบบสหพันธรัฐ (federal system)

หนึ่งในเหตุผลหลักของการจัดตั้งองค์การมหาชนของประเทศเยอรมนีอาจกล่าวได้ว่า เป็นความต้องการในการดึงดูดเอาเหล่าบรรดาผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์เข้ามามีบทบาททำงานให้กับภาครัฐ จารีตเช่นนี้ปรากฏมานานแล้ว โดยที่ผ่านมากลุ่มผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์มักจะมีบทบาททำงานอยู่ในส่วนราชการ รวมถึงคณะกรรมการที่ปรึกษาต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาในเชิงโครงสร้างในระบบราชการปกติ และเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นทางการบริหารมากขึ้น โดยเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคล จึงนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรในรูปแบบองค์การมหาชนมากขึ้น ขณะที่เหตุผลในด้านประสิทธิภาพและความประหยัดทางการจัดการกลับไม่ใช่สาเหตุหลัก แม้ว่าในระยะหลังจะให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวคิดในการปรับปรุงระบบการจัดการของหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว มิใช่เหตุผลในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ นอกจากนี้ เหตุผลด้านความมีอิสระและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองและคณะรัฐมนตรีก็มิใช่เหตุผลหลักเช่นกัน

แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบองค์การมหาชนในประเทศเยอรมนีนั้น ในทัศนะของคณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า มิได้เกิดขึ้นมาเพื่อทำงานในภารกิจที่เป็นของส่วนราชการเดิม หากแต่จะเป็นการจัดตั้งเพื่อรับผิดชอบภารกิจใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะภารกิจด้านการบังคับใช้หลักเกณฑ์และข้อกฎหมายต่าง ๆ มากกว่าจะเป็นภารกิจในเชิงปฏิบัติการ

ในปัจจุบัน รัฐบาลสหพันธรัฐมีบุคลากรคิดเป็นเพียงร้อยละ ๗ ของการจ้างงานในภาคสาธารณะทั้งหมด ในจำนวนนี้เป็นบุคลากรที่ทำงานในส่วนราชการปกติเพียงร้อยละ ๖ ของบุคลากรของสหพันธรัฐ ขณะที่บุคลากรซึ่งทำงานอยู่ในองค์การมหาชนของสหพันธรัฐ (Federal Agencies) คิดเป็นร้อยละ ๒๒

สำหรับองค์การมหาชนที่ปรากฏอยู่นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมานานแล้ว ขณะที่องค์กรที่เพิ่งจะจัดตั้งในรอบ ๑๕ ปีที่ผ่านมาไม่น่ามีมากนัก

๔.๒ กรอบโครงสร้างในเชิงสถาบัน

เยอรมนีเป็นประเทศหนึ่งที่หลักนิติรัฐถือเป็นหลักการที่บังคับใช้อย่างเคร่งครัดในการบริหารงานภาครัฐ ดังนั้น การทำงานในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจต่าง ๆ จะต้องมีความหมายรองรับ เช่นเดียวกัน การจัดตั้งองค์การมหาชนของรัฐบาลสหพันธ์รัฐ จะต้องเป็นไปภายใต้กฎหมายของรัฐสภา นอกจากนี้ หากองค์การมหาชนแห่งใดแห่งหนึ่งจะมีการขยายหน่วยงานออกไปในระดับภูมิภาค (Field Offices) ก็จำเป็นจะต้องได้รับการเห็นชอบจากสภาสูงหรือสภาตัวแทนมลรัฐ (Budesrat) ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการปกป้องมลรัฐ (Lander) จากการเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางการบริหารจากรัฐบาลสหพันธ์รัฐ อย่างไรก็ตาม กรอบทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นจะมีได้บัญญัติลงไปในรายละเอียด แต่จะเปิดโอกาสให้กระทรวงส่วนกลางเป็นผู้กำหนด

องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นในประเทศเยอรมนีนั้นมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างไปจากของประเทศอื่น ๆ และของประเทศไทยด้วย กล่าวคือ ส่วนใหญ่จะไม่มีความเป็นนิติบุคคล แต่ทั้งนี้ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญก็วางหลักให้องค์กรเหล่านี้สามารถทำงานได้อย่างกว้างขวางโดยปราศจากข้อจำกัดทางกฎหมาย เนื่องจากถือว่าองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่ทำงานในภาคการบริหารรัฐกิจจึงถือเป็นองค์กรภาครัฐตามกฎหมายอื่น ๆ ดังนั้น การจำแนกองค์กรของรัฐบาลออกเป็นประเภทต่าง ๆ จึงทำได้ลำบากและค่อนข้างสับสนอยู่พอสมควร อย่างไรก็ตาม เราอาจกำหนดถึงประเภทขององค์กรที่จัดอยู่ในรูปแบบขององค์การมหาชนได้ออกเป็น ๒ ประเภทได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง องค์การมหาชนแห่งสหพันธ์รัฐ (Federal Agencies) หรือ “ummittelbare Bundesverwaltung” (Direct Federal Administration) ซึ่งจะมีบทบาทในการจัดทำภารกิจที่เป็นภารกิจหลักของรัฐบาล (core government functions) โดยที่มีอำนาจสามารถบังคับใช้กฎระเบียบต่าง ๆ ได้เอง เช่น การธนาคาร การประกันภัย การควบคุมยา และการควบคุมราคาสินค้า เป็นต้น

ประเภทที่สอง องค์กรตามกฎหมายมหาชน (Bodies of Public Law) หรือ mittelbare Bundesverwaltung (Indirect Federal Administration) จะเป็นองค์กรที่มีบทบาทจัดทำภารกิจอื่น ๆ ที่มีใช้ภารกิจหลักของรัฐบาล เช่น กองทุนประกันสังคม การแรงงาน และสถาบันเพื่อการวิจัย เป็นต้น

๔.๓ โครงสร้างทางการบริหาร

โดยทั่วไปตามธรรมเนียมการบริหารองค์กรของรัฐในเยอรมนีแล้ว การจัดโครงสร้างองค์กรมักจะยึดถือรูปแบบการบริหารภายใต้ผู้นำองค์กรเพียงคนเดียว (Monocratic Leadership) มากกว่าจะใช้การบริหารแบบหมู่คณะดังเช่นรูปแบบคณะกรรมการ (Commission) ดังที่ปรากฏในประเทศอื่น ๆ ดังนั้น องค์กรในรูปแบบขององค์การมหาชนส่วนใหญ่จึงมักจะอยู่ภายใต้การบริหารงานของ “ประธานองค์กร” หรือ “Präsident” ซึ่งจะรับผิดชอบการบริหารกิจการทั้งหมดอย่างเต็มที่ร่วมกับรองประธานฯ (Vice – President) ซึ่งทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีประจำกระทรวงส่วนกลาง

การจัดแบ่งภารกิจระหว่างประธานฯ และรองประธานฯ จะค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ กิจการที่เป็นเรื่องภายนอกและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์กับองค์กรหรือสังคมภายนอกจะถือเป็นหน้าที่ของประธานฯ แต่ในกิจการที่เป็นการบริหารงานภายในองค์กรจะถือเป็นหน้าที่ของรองประธานฯ การจัดโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการบริหารจะปรากฏเฉพาะแต่ในกลุ่มองค์กรประเภท mittelbare Bundesverwaltung หรือองค์กรตามกฎหมายมหาชน เช่น องค์กรบริหารแรงงานแห่งสหพันธ์รัฐ และ

กองทุนประกันสังคม เป็นต้น ซึ่งจะยึดถือหลักความเป็นอิสระทางการบริหาร โดยเปิดโอกาสให้ตัวแทนจากกลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมอยู่ในคณะกรรมการบริหาร

สำหรับผู้บริหารองค์การมหาชน หลักเกณฑ์การจ้างงานจะอยู่ภายใต้กฎหมายข้าราชการพลเรือน (Civil Service Laws) อำนาจในการแต่งตั้งจะถือว่าเป็นของรัฐมนตรีประจำกระทรวงส่วนกลาง แต่เพียงผู้เดียว จะมีกรณียกเว้นบางแห่งที่การแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดกระทำโดยคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วการแต่งตั้งผู้บริหารมักจะถือเป็นกิจการภายในที่ส่วนราชการของกระทรวงส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ

แต่ที่น่าสังเกตก็คือ เมื่อผู้บริหารขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน ดังนั้น จึงไม่มีการระบุถึงระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง โดยในประเทศไทยขณะนี้ ตำแหน่งผู้บริหารขององค์การมหาชนจึงเป็นการดำรงตำแหน่งในระยะยาวเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน การพ้นจากตำแหน่งจะเกิดขึ้นเมื่อต้องเกษียณอายุเท่านั้น หรือกรณีที่พบว่ากระทำการทุจริตหรือมีความผิดร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ ข้อกฎหมายที่บังคับใช้กับข้าราชการการเมืองก็อาจจะเอามาบังคับใช้กับผู้บริหารขององค์การมหาชนได้ เช่น การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุผลทางเมือง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันก็มีความพยายามจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยขึ้น เช่น การกำหนดระยะเวลาทดลองงานเมื่อผู้บริหารเริ่มเข้าสู่ตำแหน่ง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจึงเป็นผลให้ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของผู้บริหารจึงค่อนข้างตายตัว เช่นเดียวกับกับข้าราชการของสหพันธรัฐ อัตราเงินเดือนของผู้บริหารจะอิงกับตารางระดับขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน อย่างไรก็ตาม การกำหนดว่าผู้บริหารขององค์กรหนึ่งจะอยู่ในระดับใดนั้น มิได้ปรากฏหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน โดยมากมักจะเป็นการพิจารณาจากจารีตที่เคยเป็นมาขนาดขององค์กร ความสำคัญของภารกิจ และเหตุผลทางการเมือง อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากเงินเดือนแล้วผู้บริหารจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อื่นๆ เลย ยกเว้นรถยนต์และคนขับรถ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ก็ได้มีการออกกฎหมายอนุญาตให้มีการจ่ายเงินพิเศษ (bonus) สำหรับองค์กรที่มีผลสัมฤทธิ์สูงได้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของเงินเดือนปกติ แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ใช่ที่แน่ชัดว่าได้มีการให้ค่าตอบแทนพิเศษนี้ จากลักษณะที่การจ่ายค่าตอบแทนมีความชัดเจนตายตัว จึงไม่จำเป็นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้แก่สาธารณะ

ภาคผนวก ค

การจัดองค์การมหาชนของไทย

ภาคผนวก ค การจัดองค์การมหาชนของไทย¹

๑. ความเป็นมา

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจของรัฐในการบริการสาธารณะรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยการยอมรับความเป็นจริงว่า การจำแนกองค์กรจัดทำบริการสาธารณะไว้เพียงสองประเภทมีข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคอย่างมากสำหรับงานบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานสูง และเป็นภารกิจที่ไม่มีลักษณะของการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ ที่มุ่งหากำไรหรือสามารถหารายได้มาเลี้ยงตัวเอง

โดยทั่วไป จะพบว่า วิธีดำเนินการกิจของส่วนราชการ ได้แก่ การบังคับใช้อำนาจฝ่ายเดียวต่อประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ การดูแลบังคับการไม่ให้เกิดการละเมิดกฎหมาย การรักษาความสงบเรียบร้อย และการจัดระเบียบของความสัมพันธ์ต่าง ๆ ทางสังคมเป็นหลัก ข้อจำกัดของการดำเนินบริการสาธารณะโดยส่วนราชการ คือ ระบบราชการมีสายการบังคับบัญชาและลำดับชั้นของการตัดสินใจที่ยาวไกล และมีกฎระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจ และมีมาตรฐานการจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียว ทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับราคาตลาดสำหรับบุคลากรที่ต้องคัดเลือกมาโดยเฉพาะ ตามคุณสมบัติที่เหมาะสมกับภารกิจเฉพาะด้านได้

สำหรับรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ที่มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้า โดยมุ่งที่การหารายได้หรืออย่างน้อยจะต้องสามารถเลี้ยงตัวเองได้ในระดับที่เหมาะสม

อย่างไรก็ดี เมื่อสังคมมีการพัฒนาและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ประชาชนจึงเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบในการจัดให้มีบริการสาธารณะในลักษณะที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งบริการสาธารณะประเภทใหม่ ๆ ที่สังคมเรียกร้อง อาจไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับหน่วยงานของรัฐในรูปแบบเดิม ตัวอย่างภารกิจบริการสาธารณะสมัยใหม่ ได้แก่ ภารกิจในการจัดการศึกษาอบรม ภารกิจในการค้นคว้าวิจัยทางวิชาการในระดับสูง หรือภารกิจในการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้าน ที่ต้องการประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานสูง แตกต่างจากงานราชการโดยทั่วไป เป็นต้น

วิธีดำเนินการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะสมัยใหม่ข้างต้นไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานในรูปส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุที่วิธีการดำเนินการกิจเหล่านี้ไม่ต้องการอำนาจบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน ไม่ต้องการความคุ้มครองในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา ไม่ต้องการอำนาจพิเศษเหนือประชาชน และก็ไม่มีความจำเป็นในการดำเนินการเชิงพาณิชย์ที่แสวงหากำไรจากการดำเนินการ แต่เงื่อนไขที่จำเป็นที่จะทำให้การดำเนินการกิจบรรลุวัตถุประสงค์ ได้แก่ ความคล่องตัว สายการบังคับบัญชาที่สั้น ได้รับความปรมาณสนับสนุนที่เพียงพอจากรัฐ มีองค์กรบริหารที่มีสามารถตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง

จากข้อจำกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับลักษณะของหน่วยงานที่ต้องการข้างต้น จึงเป็นที่มาของหน่วยงานของรัฐในรูปแบบ “องค์การมหาชน”

¹ ข้อมูลจากสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

๒. ลักษณะขององค์การมหาชน

๑) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) และงานวิชาการ (Technical Public Services) เช่น การศึกษาการวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการศึกษา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร อนึ่ง บริการสาธารณะขององค์การมหาชนต้องไม่ใช่งานที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒) ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร

๓) เป็นนิติบุคคล

๔) ความสัมพันธ์กับรัฐ

(๑) รัฐจัดตั้ง

(๒) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ (ยกเว้นมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง)

(๓) รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอน คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ)

(๔) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ

(๕) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๖) วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ (ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติ รวมทั้งกรณีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

๓. การจัดประเภทขององค์การมหาชน ตามกฎหมายจัดตั้ง มี ๒ ประเภท

๑) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีจำนวน ๒๙ แห่ง (ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๔)

๒) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เป็นต้น

๔. การกำกับดูแลองค์การมหาชน

โดยหลักการ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้ง จะมีความสัมพันธ์กับองค์การมหาชน ซึ่งมีความแตกต่างจากส่วนราชการ กล่าวคือ จะกำหนดบทบาทของรัฐมนตรีที่มีต่อองค์การมหาชนในลักษณะของการกำกับดูแล มิใช่การบังคับบัญชาส่วนราชการอย่างที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๓ กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเป็นผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินการบรรลุความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ

ในทำนองเดียวกัน บทบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะนั้น คณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลที่กฎหมายกำหนด เช่น การแต่งตั้ง

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การกำหนดหลักเกณฑ์การได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของ คณะกรรมการ ส่วนบทบาทของรัฐมนตรีโดยส่วนใหญ่จะทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ หรือเป็น กรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการโดยทั่วไปของหน่วยงาน สำหรับความสัมพันธ์กับกระทรวงนั้น องค์การมหาชนทั้งสองประเภทจะมีความสัมพันธ์กับ กระทรวงในสองเรื่องหลัก ๆ คือ

๑) การมีผู้แทนของกระทรวงเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการ

๒) การจัดทำแผนปฏิบัติราชการตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติ ราชการของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน

๕. การขอจัดตั้งองค์การมหาชน

๑) ในการร่างกฎหมายเพื่อใช้บังคับเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ตาม ไม่ควรมีข้อกำหนดในรายละเอียดให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนทั้งสองประเภท คือ ๑) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตาม พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ๒) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะหรือที่ เรียกว่าหน่วยงานในกำกับของกระทรวงขึ้นใหม่

๒) การจัดตั้งองค์การมหาชนโดยทั่วไป ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ คือ ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่ องค์การมหาชนนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียว (Unilateral Act) อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล กรณีการจัดตั้งกองทุนซึ่งยกเว้นกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายเงินคงคลัง หรือกรณีการจัดตั้ง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งต้องประกาศปริญญญาบัตร จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้

๓) ให้กระทรวงที่ประสงค์จะจัดตั้งองค์การมหาชนดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๙ โดยให้จัดทำคำชี้แจงประกอบคำขอส่งไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อนำเสนอ ก.พ.ร. พิจารณา ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

๖. องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายแม่บทที่วางหลักเกณฑ์และโครงสร้าง ของระบบหน่วยงานของรัฐรูปแบบที่สาม และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการให้มีการตราพระราช กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นรายแห่งได้ตามสภาพความจำเป็นของการบริหาร

๖.๑ สภาพภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

มาตรา ๕ วรรคแรก ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดตั้งองค์การมหาชน ไว้ว่า

“เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมาย ให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดจะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตรา เป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถแยกแยะองค์ประกอบในการจัดตั้งองค์การมหาชนได้ ๓ ประการ ดังนี้

(๑) เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และ

(๒) แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และ

(๓) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

และมาตรา ๕ วรรคสอง ได้บัญญัติถึงกิจการบริการสาธารณะที่จะสามารถจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน รวมทั้งได้ระบุให้รวมความถึง “การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด” แต่ก็ย้ำถึงหลักการขององค์การมหาชนที่แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจคือ “ต้องไม่เป็นการที่แสวงหากำไรเป็นหลัก”

“กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้โดยต้องไม่เป็นการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก”

๖.๒ สถานะทางกฎหมาย

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสถานะขององค์การมหาชน

“ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล”

มาตรา ๔๕ กำหนด “ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ” และมาตรา ๑๕ บัญญัติคุ้มครองทรัพย์สินขององค์การมหาชน ซึ่งมีฐานะเป็นทรัพย์สินของรัฐไว้ตามหลักกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐไว้ว่า “ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไม่อยู่ในความรับผิดชอบของการบังคับคดี”

๖.๓ ขั้นตอนในการจัดตั้งองค์การมหาชน

ในทางกฎหมาย การจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นเรื่องที่หน่วยงานในระดับกระทรวงที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จะต้องเป็นผู้นำเสนอขอจัดตั้งองค์การมหาชนต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรง เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) พิจารณาการขอจัดตั้งองค์การมหาชนในเบื้องต้น ซึ่งกระทรวงต้องดำเนินการตามขั้นตอนและรายการคำชี้แจง (Check list) ประกอบคำขอจัดตั้งที่ ก.พ.ร. กำหนด ก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก็จะสามารถจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

๖.๔ โครงสร้างการบริหารงาน

๑) คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรี มีบทบาทหลายส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน ได้แก่

(๑) การพิจารณาจัดตั้งหรือยุบเลิกองค์การมหาชน

(๒) การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร โดยการเสนอแนะของรัฐมนตรีผู้รักษาการ

(๓) การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข กติกา และหลักการบริหารสำคัญ ๆ เช่น หลักเกณฑ์

ในการประเมินผลองค์การมหาชน การกำหนดค่าตอบแทนกรรมการตลอดจนเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนผู้อำนวยการ หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นและการร่วมทุน และหลักเกณฑ์ในการจัดการกับทรัพย์สินขององค์การมหาชนในกรณีที่ยุบเลิก เป็นต้น

(๔) การวินิจฉัยชี้ขาด การกำหนดระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการเพื่อการประสานงานระหว่างส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ๆ และองค์การมหาชน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

๒) รัฐมนตรีผู้รักษาการ

พระราชบัญญัติองค์การมหาชนได้กำหนดและออกแบบโครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชน ให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการ

โดยหลักการ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้ง จะมีความสัมพันธ์กับองค์การมหาชน ซึ่งมีความแตกต่างจากส่วนราชการ กล่าวคือ จะกำหนดบทบาทของรัฐมนตรีที่มีต่อองค์การมหาชนในลักษณะของการกำกับดูแล มิใช่การบังคับบัญชาส่วนราชการอย่างที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๓ กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเป็นผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินการบรรลุความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ

รัฐมนตรีผู้รักษาการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ทิศทางการดำเนินงาน และเป้าหมายขององค์การมหาชนโดยรวม และรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย รัฐมนตรีผู้รักษาการรับผิดชอบชี้แจงผลของงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา โดยต้องทำหน้าที่ตรวจสอบผลงาน ติดตามความก้าวหน้า กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชนภายใต้กำกับของคณะกรรมการ เพื่อให้เกิดผลงาน และผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนดในกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมาย และสอดคล้องกับความจำเป็นของประเทศ

ในการบริหารงานขององค์การมหาชนนั้น รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมอบอำนาจ (empower) และมอบหมายความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ (accountability and responsibility) ให้คณะกรรมการ และผู้อำนวยการ (chief executive officer : CEO) เพื่อลดภาระการกำกับดูแลของรัฐมนตรีในเรื่องการบริหารงานภายในองค์การมหาชน โดยรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีคงบทบาทในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนซึ่งกำหนดกลไกการประเมินตามคำรับรองผลการดำเนินงานระหว่างรัฐมนตรีผู้รักษาการกับประธานกรรมการ เพื่อให้การดำเนินกิจการขององค์การมหาชนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง อย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

โดยสรุป บทบาทหน้าที่ของรัฐมนตรีที่มีต่อองค์การมหาชน ได้แก่

(๑) เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการองค์การมหาชนต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดระเบียบว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ

(๓) กำหนดนโยบาย ทิศทางการดำเนินงานและเป้าหมายโดยรวม การลงนามในคำรับรองการปฏิบัติงานระหว่างรัฐมนตรีกับประธานกรรมการ รวมทั้งการตรวจสอบและติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน

(๔) กำกับดูแลการสรรหาผู้อำนวยการองค์การมหาชน เพื่อความโปร่งใสและเพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

(๕) กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ และกำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ

(๖) รัฐมนตรีอาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้นแล้วแต่กรณี

(๗) สั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนส่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้

๓) คณะกรรมการองค์การมหาชน

เป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ กำหนดนโยบายและวางระเบียบข้อบังคับขององค์การมหาชน คณะกรรมการมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีและจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน โดยในจำนวนดังกล่าวอาจกำหนดให้เป็นกรรมการผู้แทนของส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ และจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐร่วมอยู่ด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน

วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละ ๔ ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้

คณะกรรมการองค์การมหาชนมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และมีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่กำหนดไว้ ดังนี้

- (๑) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน
- (๒) อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน
- (๓) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องดังต่อไปนี้
 - (ก) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว
 - (ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน
 - (ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน
 - (ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน
 - (จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน
 - (ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน
- (๔) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด

๔) ผู้อำนวยการองค์การมหาชน

เป็นผู้ที่มีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง

ผู้อำนวยการจะต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชน และเป็นผู้แทนขององค์การมหาชนในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ผู้อำนวยการจะดำรงตำแหน่งเป็นวาระ มีระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกิน ๔ ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกเมื่อครบวาระแล้วก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ และเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

๕) บุคลากรขององค์การมหาชน

บุคลากรหลักขององค์การมหาชน ได้แก่ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานประจำให้แก่องค์การมหาชน เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน” และผู้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราวให้แก่องค์การมหาชน เรียกว่า “ลูกจ้างขององค์การมหาชน” นอกจากนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นการ

ชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา สิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ ของบุคลากรขององค์การมหาชน จะได้รับไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

๗. ความสัมพันธ์กับรัฐ

โดยที่องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ทำให้องค์การมหาชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะของการกำกับดูแล การรายงานการจัดสรรงบประมาณและการกำกับดูแลองค์การมหาชนย่อมเป็นไปโดยการเคารพหลักการของความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การมหาชน

๑) ระบบงบประมาณและการกำกับดูแลที่เคารพความเป็นอิสระ

เงินทุนในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะขององค์การมหาชนอาจจะมีที่มาได้หลายทางตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒

“ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน ประกอบด้วย

- (๑) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา
- (๒) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- (๓) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- (๔) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (๕) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ
- (๖) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน”

รายได้หลักขององค์การมหาชนจะมาจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรร และตามที่กฎหมายกำหนดว่าจะต้องจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้เป็นรายปีตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นข้อยืนยันความเป็นอิสระในทางการบริหารงบประมาณขององค์การมหาชน เพราะเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้ในแต่ละปีนั้น จะอยู่ภายใต้ดุลยพินิจขององค์การมหาชนที่จะตัดสินใจในเรื่องประเภทและจำนวนการใช้จ่ายได้เองตามความเหมาะสม อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีได้กำหนดกรอบเงินรวมสำหรับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสำหรับองค์การมหาชน เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม เป็นต้น ไว้ไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของเงินอุดหนุนประจำปี หากองค์การมหาชนใดไม่สามารถดำเนินการให้อยู่ในกรอบเงินดังกล่าวได้ ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทุกวันเป็นราย ๆ ไป

นอกจากการบริหารงบประมาณที่ได้มาในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายและเป็นการใช้งบประมาณโดยไม่ต้องส่งงบประมาณส่วนที่เหลือจ่ายคืนคลังตามวิधिปฏิบัติปกติของงบประมาณของส่วนราชการแล้ว รายได้ขององค์การมหาชนไม่เป็นรายได้ที่จะต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอีกด้วย

สำหรับการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชนให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและอยู่ในกรอบนโยบายของรัฐนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชนกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ นอกจากอำนาจกำกับดูแลดังกล่าวแล้ว องค์การมหาชนต้องจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีฯ โดยให้กล่าวถึงผลงานขององค์การมหาชนในปีที่ผ่านมา และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการโดยตรง และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้าอีกด้วย

๒) ระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพ

เพื่อให้มีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชีและการเงินที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประเมินผล พระราชบัญญัติองค์การมหาชนได้บัญญัติให้องค์การมหาชนต้องวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบบัญชีและระบบตรวจสอบภายในที่เป็นมาตรฐานสากล และในทุกรอบปี องค์การมหาชนจะถูกตรวจสอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดระบบการประเมินผลสำหรับองค์การมหาชน เพื่อพิสูจน์ถึงควมมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าขององค์การมหาชน โดยให้องค์การมหาชนทุกแห่งมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การมหาชนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และลงนามตามคำรับรองผลการปฏิบัติงานระหว่างรัฐมนตรีกับประธานกรรมการและระหว่างประธานกรรมการกับผู้อำนวยการ เพื่อให้การดำเนินกิจการขององค์การมหาชนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง อย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และเมื่อครบกำหนด ๑ ปี ภายหลังจากการลงนามตามคำรับรองผลการปฏิบัติงานแล้ว องค์การมหาชนแต่ละแห่งจะได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองฯ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่กำหนด

๓) ความสัมพันธ์กับกระทรวง

องค์การมหาชนมิได้เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงหรือสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่เป็นหน่วยงานที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่รักษาการตามกฎหมาย ปลัดกระทรวงหรือข้าราชการอื่น ไม่สามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาต่อองค์การมหาชน

องค์การมหาชนจะมีความสัมพันธ์กับกระทรวงในเรื่องหลัก ๆ ดังนี้

(๑) การมีผู้แทนของกระทรวงเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการ

(๒) การจัดทำแผนปฏิบัติการราชการตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการราชการของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน

(๓) การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของกระทรวง อาจมีตัวชี้วัดร่วมที่เป็นความรับผิดชอบขององค์การมหาชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรี

(๔) การเสนอของงบประมาณในภาพรวมของกระทรวง ซึ่งจะเป็นการพิจารณาของรัฐมนตรีมิใช่สำนักงานปลัดกระทรวง

(๕) การรายงานผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของกระทรวงที่องค์การมหาชนมีส่วนเกี่ยวข้อง การรายงานการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๖) การกลั่นกรองเรื่องที่เสนอต่อรัฐมนตรี เป็นหน้าที่ของสำนักงานรัฐมนตรี ยกเว้นรัฐมนตรีมอบหมายให้ปลัดกระทรวงพิจารณา แต่มิใช่การกลั่นกรองเรื่องจากสำนักงานปลัดกระทรวง

(๗) ผู้ตรวจราชการประจำกระทรวงอาจตรวจเยี่ยมงานขององค์การมหาชนได้ หากเป็นการมอบหมายของรัฐมนตรี หรือการตรวจการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการราชการของกระทรวงที่องค์การมหาชนมีส่วนเกี่ยวข้อง

(๘) หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรมอาจขอความร่วมมือมายังองค์การมหาชน เพื่อให้ส่งผู้แทนร่วมเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานของส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน

๘. การยุบเลิกองค์การมหาชน

ความแตกต่างอีกประการหนึ่งระหว่างองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนกับส่วนราชการ คือ การที่องค์การมหาชนอาจจะตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะที่มีกำหนดเวลาสิ้นสุดแน่นอนหรือเป้าหมายการดำเนินงานเฉพาะอย่างที่มีความชัดเจน และอาจกำหนดให้องค์การมหาชนนั้นยุบเลิกไป เมื่อภารกิจหรือระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินงานนั้น ๆ สิ้นสุดลงก็ได้ โดยบทบัญญัติในมาตรา ๔๔ วรรคแรก ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ว่า

“องค์การมหาชนเป็นอันยุบเลิกในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อสิ้นระยะเวลาการดำเนินงานกิจการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(๒) เมื่อการดำเนินงานกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเสร็จสิ้นลง และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ได้ประกาศยุติการดำเนินงานกิจการขององค์การมหาชนนั้นในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ในกรณีนอกจาก (๑) และ (๒) เมื่อรัฐบาลเห็นควรยุบเลิกการดำเนินงานกิจการขององค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกายุบเลิก”

๙. หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการองค์การมหาชน

๙.๑ การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการได้ค้ำในสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

(๑) สภาพกิจการขององค์การมหาชน ความสามารถในการจ่ายค่าตอบแทน ความคุ้มค่า ราคาตลาด ความเสมอภาค ความยุติธรรม และไม่เป็นการงบประมาณด้านรายจ่ายประจำของรัฐมากเกินไป

(๒) รายได้ขององค์การมหาชน

(๓) คุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ผลงานในอดีต และผลงานที่คาดหวังที่ผู้อำนวยการจะสร้างให้แก่องค์กร

(๔) ความจำเป็นขององค์การมหาชนในแต่ละช่วงที่อาจจะต้องการผู้อำนวยการที่มีคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เฉพาะด้าน ซึ่งในองค์การมหาชนหนึ่ง ๆ อาจจะมีการกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนของผู้อำนวยการที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา

๙.๒ อัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการองค์การมหาชน ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ

(๑) ค่าตอบแทนพื้นฐาน เป็นค่าตอบแทนที่กำหนดเป็นอัตราต่ำสุด - สูงสุด ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามกลุ่มขององค์การมหาชน

(๒) ค่าตอบแทนผันแปร เป็นค่าตอบแทนที่ขึ้นกับผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ

ค่าตอบแทนรวม	=	ค่าตอบแทนพื้นฐาน	+	ค่าตอบแทนผันแปร
		(๑๐๐% + ๒๕%)		(๒๕%)

ค่าตอบแทนพื้นฐาน หมายถึง เงินเดือนประจำ (based salary) และประโยชน์ตอบแทนอื่นที่เป็นตัวเงิน (cash allowance) และจ่ายเป็นเงินเดือน เช่น ค่าพาหนะ ค่าประกันชีวิตหรืออุบัติเหตุ ค่าประกันสังคม เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร เงินสำรองเลี้ยงชีพ ให้ได้รับเป็นการเฉพาะตัว และเงินช่วยเหลืออื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

คำตอบแทนผันแปร หมายถึง คำตอบแทนพิเศษที่ขึ้นกับผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยความสะดวกการมหาชน (Performance based pay) โดยจ่ายภายหลังประเมินผลงานสิ้นปี คิดเป็นอัตราไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของเงินเดือนประจำ

๙.๓ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าตอบแทนพื้นฐาน

๑) การประเมินค่างาน พิจารณาจากองค์ประกอบสำคัญ ๓ มิติ คือ

(๑) มิติด้านความรับผิดชอบในการบริหารงาน เป็นการประเมินในแง่ของลักษณะภารกิจที่แตกต่างกันในด้านผลกระทบที่จะเกิดจากการปฏิบัติงานขององค์การ ขนาด ขอบเขตและความซับซ้อน ในการบรรลุเป้าหมายตามภารกิจขององค์การ โดยพิจารณาจากเทคนิคหรือเทคโนโลยีที่ใช้ ความหลากหลายของผู้รับบริการ ขอบเขตความครอบคลุมของการให้บริการ ตลอดจนผลกระทบที่มีต่อส่วนรวมขององค์การมหาชน นั้น ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศโดยส่วนรวม

(๒) มิติด้านประสบการณ์ของผู้อำนวยความสะดวก เป็นการประเมินในแง่ความรู้ ความสามารถของผู้อำนวยความสะดวกที่ต้องการในการบริหารองค์การมหาชน ทั้งความรู้วิชาการ ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ที่จำเป็นต่อการบริหารองค์การมหาชน ตลอดจนสภาพแวดล้อมที่ต้องใช้ทักษะการติดต่อสื่อสารในการบริหารองค์การมหาชน

(๓) มิติด้านสถานการณ์ เป็นการประเมินในแง่ความสำคัญของภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนที่มีต่อความสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องการให้เกิดผลในระยะเวลาอันสั้นหรือจำกัด รวมถึงความจำเป็นในแต่ละช่วงที่อาจจะต้องการผู้อำนวยความสะดวกที่มีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์เฉพาะด้านที่แตกต่างกัน

กลุ่มองค์การมหาชน การประเมินค่างานที่พิจารณาจากองค์ประกอบสำคัญ ๓ มิติข้างต้น สามารถจัดกลุ่มขององค์การมหาชน ได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

<p>กลุ่มที่ ๑</p> <p>พัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน</p>	<p>องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญเฉพาะด้านของรัฐให้เกิดผลในทางปฏิบัติภายใต้ระยะเวลาจำกัด ซึ่งต้องการผู้บริหารที่มีความสามารถสูงในการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์การบริหารเครือข่ายหรือการบริหารองค์กรที่มีสาขา ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ</p> <p>ทั้งนี้ องค์การมหาชนที่จะถูกจัดลงในกลุ่มที่ ๑ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี</p>
<p>กลุ่มที่ ๒</p> <p>บริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการ</p>	<p>องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่ใช้วิชาชีพระดับสูง ซับซ้อน หรือเป็นงานศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ ที่มีเป้าหมายในการริเริ่มหรือสร้างนวัตกรรมที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ ความสามารถเฉพาะและความสามารถในการบริหารองค์กรที่มีกิจกรรมหลากหลาย มีขอบเขตการทำงานครอบคลุมในระดับประเทศ หรือต้องดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์โดยการร่วมมือกับต่างประเทศ</p>

<p>กลุ่มที่ ๓ บริการสาธารณะทั่วไป</p>	<p>องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ดำเนินงานศึกษาวิจัยทั่วไปหรือ งานบริการทั่วไป หรืองานปกติประจำหรืองานให้บริการแก่กลุ่มลูกค้า/ ผู้รับบริการเฉพาะครอบครัวในขอบเขตจำกัด ใช้ผู้มีความรู้ ความสามารถในการบริหารองค์การขนาดเล็กที่มีธุรกรรมไม่หลากหลาย</p>
---	---

๒) การกำหนดค่าตอบแทนพื้นฐาน : เงินเดือนประจำ

หลักการ

- (๑) กำหนดจากค่างานบนพื้นฐานของกลุ่มองค์การมหาชนที่แบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ
กลุ่มที่ ๑ พัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน
กลุ่มที่ ๒ บริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้าน หรือสหวิทยาการ
กลุ่มที่ ๓ บริการสาธารณะทั่วไป
- (๒) อัตราค่าตอบแทนที่กำหนด ได้กำหนดจากพื้นฐานอัตราค่าตอบแทนของผู้บริหารของ
รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ และสถาบันอิสระที่มีลักษณะงานใกล้เคียงกับ
องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้สำรวจในปี พ.ศ. ๒๕๔๗
- (๓) กำหนดอัตราค่าตอบแทนพื้นฐานในส่วนของเงินเดือนประจำของผู้อำนวยการในชั้นต่ำที่
อัตราเดือนละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ทุกกลุ่ม ซึ่งได้จากการเทียบเคียงกับอัตราค่าตอบแทนของหน่วยงานของรัฐ
ที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกับองค์การมหาชนและราคาตลาด บนหลักการที่ถือว่าผู้บริหารองค์การของรัฐ
ในลักษณะองค์การมหาชนจะต้องมีสมรรถนะพื้นฐานขั้นต่ำที่เท่ากัน

อัตราเงินเดือนผู้อำนวยการองค์การมหาชน

กลุ่ม	อัตราขั้นต่ำและขั้นสูงต่อเดือน
กลุ่มที่ ๑	๑๐๐,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐
กลุ่มที่ ๒	๑๐๐,๐๐๐ - ๒๕๐,๐๐๐
กลุ่มที่ ๓	๑๐๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐

(๔) การกำหนดอัตราค่าตอบแทนในครั้งแรกไม่ควรกำหนดเริ่มต้นขั้นสูงสุด เพื่อที่จะสามารถ
ปรับเงินเดือนในแต่ละปีได้อย่างเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ ให้ใช้การเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นที่เหมาะสม
ในช่วงของขั้นต่ำและขั้นสูงที่กำหนด และการกำหนดอัตราค่าตอบแทนพื้นฐานในส่วนของเงินเดือนประจำ
ในระยะเริ่มแรกไม่ควรกำหนดไว้ให้ใกล้เคียงกับขั้นสูงสุด เพื่อให้สามารถปรับอัตราค่าตอบแทนดังกล่าวได้ตาม
ผลงานเป็นระยะ ๆ ตลอดอายุสัญญา

บัญชีอัตราเงินเดือนและอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนไม่มี
ความสัมพันธ์กับอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการ เพราะผู้อำนวยการนอกจากจะต้องเข้าและออกตามวาระที่มี
ในสัญญาและข้อตกลงเป็นการเฉพาะตัวแล้ว ยังต้องรับผิดชอบต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การมหาชนต่อ
คณะกรรมการโดยตรง ซึ่งต่างจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนที่ผูกพันอยู่กับผลการปฏิบัติงาน
ที่ได้รับมอบหมายภายใน ดังนั้น อัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการจึงไม่เป็นปัจจัยในการปรับอัตราเงินเดือนหรือ
การกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

๓) การกำหนดค่าตอบแทนพื้นฐาน : ประโยชน์ตอบแทนอื่นที่เป็นตัวเงิน (cash allowance)

หลักการ

(๑) กำหนดให้เพื่อเป็นสวัสดิการในการจูงใจแก่ผู้อำนวยการองค์การมหาชน โดยครอบคลุมถึงค่าพาหนะ ค่าประกันชีวิตหรืออุบัติเหตุ ค่าประกันสังคม เงินช่วยเหลือการศึกษาของบุตร เงินสำรองเลี้ยงชีพ สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล และเงินช่วยเหลืออื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ให้มีอัตราไม่เกิน ๒๕% ของเงินเดือนประจำ

(๒) คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีรักษาการเป็นผู้กำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นที่เป็นตัวเงิน

๙.๔ หลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทนผันแปร

หลักการ

๑) กำหนดขึ้นเพื่อเป็นค่าตอบแทนพิเศษที่ขึ้นกับผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการองค์การมหาชน (performance based pay) คิดเป็นอัตราไม่เกิน ๒๕% ของเงินเดือนประจำ

๒) คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีรักษาการเป็นผู้กำหนดค่าตอบแทนผันแปร

๓) ค่าตอบแทนผันแปรจะจ่ายภายหลังประเมินผลงานสิ้นปี โดยพิจารณาจากผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานที่ผู้อำนวยการทำสัญญากับประธานคณะกรรมการ หากมีผลงานดีเด่นจะได้รับเต็ม ๒๕% ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงสถานะทางการเงิน ความสามารถในการจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมและความยุติธรรมประกอบด้วย

๑๐. หลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมของประธานกรรมการ กรรมการที่ปรึกษา และอนุกรรมการขององค์การมหาชน

๑๐.๑ หลักการ

๑) คงปรัชญาพื้นฐานของการจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะ ที่ไม่มุ่งแสวงหาประโยชน์ตอบแทนเชิงพาณิชย์

๒) อัตราเบี้ยประชุมคณะกรรมการองค์การมหาชน เทียบเคียงได้กับการปรับปรุงอัตราเบี้ยประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจใหม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และอัตราเบี้ยประชุมกรรมการของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๓) มีความแตกต่างกันตามกลุ่มขององค์การมหาชน ที่ใช้ในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนผู้อำนวยการองค์การมหาชน

๔) รัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่งเป็นผู้พิจารณากำหนดค่าเบี้ยประชุมของคณะกรรมการ ตามการจัดกลุ่มขององค์การมหาชน

๕) คณะกรรมการขององค์การมหาชนแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดค่าเบี้ยประชุมของคณะอนุกรรมการและที่ปรึกษา

๖) กรรมการและอนุกรรมการมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายเดือน ทั้งนี้ เฉพาะเดือนที่มีการประชุมและบุคคลนั้นได้เข้าร่วมประชุมด้วย

๑๐.๒ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเบี้ยประชุมคณะกรรมการองค์การมหาชน

อัตราเบี้ยประชุมคณะกรรมการองค์การมหาชนกำหนดเป็นกลุ่ม โดยแบ่งองค์การมหาชนออกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ ๑ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน ให้เกิดผลในทางปฏิบัติภายใต้ระยะเวลาจำกัด และมีระยะเวลาสิ้นสุดขององค์การ กำหนดเบี้ยประชุมคณะกรรมการในอัตราไม่เกินคนละ ๖,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน

กลุ่มที่ ๒ องค์การมหาชนที่มีลักษณะงานเป็นงานบริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการที่ใช้วิชาชีพระดับสูงซับซ้อน หรือเป็นงานศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ ที่มีเป้าหมายในการริเริ่มหรือสร้างนวัตกรรม ที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ ความสามารถเฉพาะ มีขอบเขตการทำงานครอบคลุมในระดับประเทศหรือต้องดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์โดยการร่วมมือกับต่างประเทศ กำหนดเบี้ยประชุมคณะกรรมการในอัตราไม่เกินคนละ ๖,๐๐๐ - ๑๖,๐๐๐ บาทต่อเดือน

กลุ่มที่ ๓ องค์การมหาชนที่มีลักษณะงานเป็นงานศึกษาวิจัยทั่วไปหรืองานบริการทั่วไป หรืองานปกติประจำ หรืองานให้บริการแก่กลุ่มลูกค้า/ผู้รับบริการเฉพาะ มีขอบเขตการทำงานครอบคลุมในขอบเขตจำกัด กำหนดเบี้ยประชุมคณะกรรมการในอัตราไม่เกินคนละ ๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ บาทต่อเดือน

อัตราเบี้ยประชุมกรรมการตามกลุ่มขององค์การมหาชน

กลุ่ม	อัตรา (ขั้นต่ำและขั้นสูง) ต่อเดือน
กลุ่มที่ ๑	๖,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐
กลุ่มที่ ๒	๖,๐๐๐ - ๑๖,๐๐๐
กลุ่มที่ ๓	๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐

ทั้งนี้ ให้กำหนดอัตราเบี้ยประชุมของคณะกรรมการองค์การมหาชน ดังนี้

- (๑) กรรมการ ให้ได้รับในช่วงของอัตราเงินเดือน ตามกลุ่มขององค์การมหาชน
- (๒) ประธานกรรมการ ให้ได้รับในอัตราสูงกว่ากรรมการร้อยละ ๒๕
- (๓) อนุกรรมการ ให้ได้รับเป็นรายเดือนตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่เกินครึ่งหนึ่งของอัตราเบี้ยประชุมกรรมการ
- (๔) ประธานอนุกรรมการ ให้ได้รับในอัตราสูงกว่าอนุกรรมการร้อยละ ๒๕
- (๕) ที่ปรึกษาของคณะกรรมการ ให้ได้รับในอัตราที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่สูงเกินกว่าอัตราเบี้ยประชุมกรรมการ
- (๖) ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ในองค์การ ไม่ได้รับเบี้ยประชุม

๑๐.๓ การกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่น

กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษา ได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่นเฉพาะในกรณีเดินทางไปปฏิบัติงานขององค์การมหาชน เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะฯ ในอัตราที่ราชการกำหนดสำหรับข้าราชการพลเรือนระดับ ๑๐ (ข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูงในปัจจุบัน) ส่วนอนุกรรมการให้ได้รับในอัตราที่ราชการกำหนดสำหรับข้าราชการพลเรือนระดับ ๙ (ข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับต้นในปัจจุบัน) ซึ่งเป็นการเบิกจ่ายตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง

๑๐.๔ การกำหนดให้ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์

องค์การมหาชนสามารถเสนอขอพระราชทานเครื่องอิสริยาภรณ์แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาการเสนอขอพระราชทานอิสริยาภรณ์กำหนด

๑๑. การจัดกลุ่มองค์การมหาชน

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการองค์การมหาชน และหลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ (ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษา และอนุกรรมการ) ขององค์การมหาชน ตามหลักการจัดกลุ่มองค์การมหาชนซึ่งใช้หลักเกณฑ์การประเมินค่างาน ที่พัฒนาจากองค์ประกอบสำคัญ ๓ มิติ คือ มิติด้านรับผิดชอบในการบริหารงาน มิติด้านประสิทธิผลของผู้อำนวยการและมิติด้านสถานการณ์

กลุ่มที่ ๑

๑. พัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน

องค์การมหาชนที่จัดตั้งเพื่อพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญเฉพาะด้านของรัฐให้เกิดผลในทางปฏิบัติภายใต้ระยะเวลาจำกัด ซึ่งต้องการผู้บริหารที่มีความสามารถสูงในการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารเครือข่ายหรือการบริหารองค์กรที่มีสาขา ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

๒. รายชื่อองค์การมหาชน จำนวน ๖ แห่ง

๑) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

๒) สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้

๓) สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ

๔) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ

๕) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง

๖) สำนักงานพัฒนาพิงคนคร

๓. อัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการองค์การมหาชน

อัตราขั้นต่ำและขั้นสูง

๑๐๐,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๔. อัตราเบี้ยประชุมของคณะกรรมการองค์การมหาชน

อัตราขั้นต่ำและขั้นสูง

๖,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ บาท

กลุ่มที่ ๒

๑. บริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการ

องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่ใช้วิชาชีพระดับสูงซับซ้อน หรือเป็นงานศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ ที่มีเป้าหมายในการริเริ่มหรือสร้างนวัตกรรมที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ ความสามารถเฉพาะ และความสามารถในการบริหารองค์กรที่มีกิจกรรมหลากหลาย มีขอบเขตการทำงานครอบคลุมในระดับประเทศหรือต้องดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์โดยการร่วมมือกับต่างประเทศ

๒. รายชื่อองค์การมหาชน จำนวน ๑๙ แห่ง

๑) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ

๒) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร

๓) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

- ๔) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร
- ๕) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ
- ๖) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ
- ๗) สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ
- ๘) สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ
- ๙) สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ
- ๑๐) องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก
- ๑๑) สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน
- ๑๒) สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร
- ๑๓) สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ
- ๑๔) สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ
- ๑๕) สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล
- ๑๖) สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ
- ๑๗) สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
- ๑๘) สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์
- ๑๙) ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์

๓. อัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการองค์การมหาชน

อัตราขั้นต่ำและขั้นสูง
๑๐๐,๐๐๐ - ๒๕๐,๐๐๐ บาท

๔. อัตราเบี้ยประชุมของคณะกรรมการองค์การมหาชน

อัตราขั้นต่ำและขั้นสูง
๖,๐๐๐ - ๑๖,๐๐๐ บาท

กลุ่มที่ ๓

๑. บริการสาธารณะทั่วไปขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ดำเนินงานศึกษาวิจัยทั่วไปหรืองานบริการทั่วไป หรืองานปกติประจำ หรืองานให้บริการแก่กลุ่มลูกค้า / ผู้รับบริการเฉพาะ ครอบคลุมในขอบเขตจำกัด ให้ผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารองค์การขนาดเล็กที่มีธุรกรรมไม่หลากหลาย

๒. รายชื่อองค์การมหาชน จำนวน ๑๔ แห่ง

- ๑) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์
- ๒) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว
- ๓) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- ๔) สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน
- ๕) สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา
- ๖) สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน

- ๗) สำนักงานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
- ๘) หอภาพยนตร์
- ๙) ศูนย์คุณธรรม
- ๑๐) สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ
- ๑๑) สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน
- ๑๒) สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย
- ๑๓) สถาบันวักขัณแห่งชาติ
- ๑๔) สถาบันส่งเสริมความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

๓. อัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการองค์การมหาชน

อัตราขั้นต่ำและขั้นสูง
๑๐๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท

๔. อัตราเบี้ยประชุมของคณะกรรมการองค์การมหาชน

อัตราขั้นต่ำและขั้นสูง
๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ บาท

๑๒. การนำหลักเกณฑ์ไปใช้กับหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

คณะรัฐมนตรีเห็นควรนำหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการองค์การมหาชน และหลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษาและอนุกรรมการขององค์การมหาชน ไปใช้กับหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งมีภารกิจในการให้บริการสาธารณะเช่นเดียวกับองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ

การจำแนกหน่วยงานในกำกับตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

กลุ่มขององค์การมหาชน	รายชื่อหน่วยงานในกำกับ
กลุ่มที่ ๑ พัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน	๑. สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ เงินเดือนผู้อำนวยการ ๑๐๐,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐ บาท เบี้ยประชุมคณะกรรมการ ๖,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ บาท
กลุ่มที่ ๒ บริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการ	๑. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เงินเดือนผู้อำนวยการ ๑๐๐,๐๐๐ - ๒๕๐,๐๐๐ บาท ๒. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เบี้ยประชุมคณะกรรมการ ๖,๐๐๐ - ๑๖,๐๐๐ บาท ๓. สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ ๔. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ๕. สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ

กลุ่มขององค์การมหาชน	รายชื่อหน่วยงานในกำกับ																
	๖. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ																
กลุ่มที่ ๓ บริการสาธารณะทั่วไป	<table border="0"> <tr> <td>๑. สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม</td> <td>เงินเดือนผู้อำนวยการ</td> </tr> <tr> <td>๒. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ</td> <td>๑๐๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท</td> </tr> <tr> <td>๓. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ</td> <td>เบี้ยประชุมคณะกรรมการ</td> </tr> <tr> <td>๔. สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ</td> <td>๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ บาท</td> </tr> <tr> <td>๕. สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ</td> <td></td> </tr> <tr> <td>๖. ศรุตสภา</td> <td></td> </tr> <tr> <td>๗. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา</td> <td></td> </tr> <tr> <td>๘. สถาบันอนุญาโตตุลาการ</td> <td></td> </tr> </table>	๑. สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	เงินเดือนผู้อำนวยการ	๒. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ	๑๐๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท	๓. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	เบี้ยประชุมคณะกรรมการ	๔. สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ บาท	๕. สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ		๖. ศรุตสภา		๗. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา		๘. สถาบันอนุญาโตตุลาการ	
๑. สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	เงินเดือนผู้อำนวยการ																
๒. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ	๑๐๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท																
๓. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	เบี้ยประชุมคณะกรรมการ																
๔. สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ บาท																
๕. สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ																	
๖. ศรุตสภา																	
๗. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา																	
๘. สถาบันอนุญาโตตุลาการ																	

การจัดตั้งองค์การมหาชน

องค์การมหาชน	ปีจัดตั้ง	ตั้งใหม่	ที่มา
๑. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	๒๗ ก.ค. ๔๓		<ul style="list-style-type: none"> - ยุบรวมสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองโครงการพิเศษในสังกัดการเคหะแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เข้าด้วยกัน - โอนงบประมาณและทรัพย์สินจากทั้งสองหน่วยงานมารวมกันทั้งสิ้น ๓,๒๗๔.๓๕ ล้านบาท เพื่อให้มีการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น
๒. โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	๒๗ ส.ค. ๔๓		- ปี ๒๕๓๓ เริ่มดำเนินโครงการความร่วมมือจัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาบนพื้นที่ของมหาวิทยาลัยมหิดล
๓. โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	๑๑ ก.ย. ๔๓		- เริ่มก่อตั้งเป็นโรงพยาบาลชุมชนเมื่อปี ๒๕๐๘ จนถึงปี ๒๕๔๓ เปลี่ยนเป็นองค์การมหาชน

องค์การมหาชน	ปีจัดตั้ง	ตั้งใหม่	ที่มา
๔. สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ	๒ พ.ย. ๔๓		- รวมกองสำรวจทรัพยากรธรรมชาติด้วยดาวเทียม สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และฝ่ายประสานงานและส่งเสริมการพัฒนาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
๕. สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา	๓ พ.ย. ๔๓	✓	
๖. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร	๑๕ พ.ย. ๔๓		- ริเริ่มโครงการในมหาวิทยาลัยศิลปากร ต่อมาตั้งเป็นองค์การมหาชนสังกัดทบวงฯ และย้ายไปสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม
๗. สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา	๓๑ พ.ค. ๔๔	✓	
๘. สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ	๒๗ ก.ย. ๔๕	✓	
๙. สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร	๑๖ มี.ค. ๔๖		- โครงการกองทุนพัฒนางานวิจัยการเกษตรและบุคลากร สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๑๐. สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน	๒๖ มิ.ย. ๔๖	✓	
๑๑. องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	๒ มิ.ย. ๔๖	✓	
๑๒. สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ	๒๓ ก.ย. ๔๖	✓	
๑๓. ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ	๓๑ ก.ค. ๔๖	✓	
๑๔. สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ	๓๑ ธ.ค. ๔๖	✓	
๑๕. สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้	๔ พ.ค. ๔๗	✓	

องค์การมหาชน	ปีจัดตั้ง	ตั้งใหม่	ที่มา
๑๖. สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน	๑๖ พ.ค. ๔๘	✓	
๑๗. สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ	๓ ก.ย. ๔๘	✓	
๑๘. สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง	๑๔ ก.ค. ๔๘		- สำนักงานพัฒนาเกษตรที่สูง สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๑๙. สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ	๒๑ เม.ย. ๔๙		- แยกงานด้านการวิจัยและใช้ประโยชน์จากพลังงานปรมาณู ออกจากสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ เมื่อ ๒๑ เม.ย. ๒๕๔๙
๒๐. องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก	๑๕ พ.ค. ๕๐	✓	
๒๑. สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ	๑๖ ก.ค. ๕๐	✓	
๒๒. สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน	๑๙ ก.ย. ๕๑	✓	
๒๓. สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร	๓๑ ธ.ค. ๕๑		- สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร จัดตั้งขึ้นโดยพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้สถาบัน Massachusetts Institute of Technology (MIT) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ร่วมกันวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์ และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) จัดทำโครงการระบบเครือข่ายเพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำแห่งประเทศไทย และโครงการระบบเครือข่ายสารสนเทศการเกษตร ก่อนเปลี่ยนสถานะเป็นองค์การมหาชนในปี ๒๕๕๑

องค์การมหาชน	ปีจัดตั้ง	ตั้งใหม่	ที่มา
๒๔. สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ	๓๑ ธ.ค. ๕๑	✓	
๒๕. สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ	๓๑ ธ.ค. ๕๑		- คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และงบประมาณของโครงการวิจัยและพัฒนาของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับแผนแม่บทการวิจัยและพัฒนาจรวดเพื่อความมั่นคง (พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๙) ไปเป็นของสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒
๒๖. สำนักงานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติฯ	๒๒ มิ.ย. ๕๒		- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดตั้งพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในมหามงคลสมัยที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงครองสิริราชสมบัติครบรอบ ๕๐ ปี ใน พ.ศ. ๒๕๓๙
๒๗. สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล	๒๒ มิ.ย. ๕๒		- สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน) หรือ สรพ. มีที่มาจากงานวิจัยกลไกส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพโรงพยาบาล โดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เมื่อปี ๒๕๔๐ และก่อตั้งเป็นสถาบันภายใต้ สวรส. เมื่อปี ๒๕๔๒ ในชื่อว่า “สถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล (พรพ.)” ก่อนเปลี่ยนสถานะเป็นองค์การมหาชนในปี ๒๕๕๒

องค์การมหาชน	ปีจัดตั้ง	ตั้งใหม่	ที่มา
๒๘. หอภาพยนตร์	๒๒ มี.ย. ๕๒		- หอภาพยนตร์แห่งชาติ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม
๒๙. สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ	๕๒		<p>- คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ อนุมัติการจัดตั้ง “สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (สนช.)” ให้เป็นหน่วยงานในกำกับของ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีระบบบริหารงานที่เป็นอิสระจากระบบราชการ โดยให้ออนเงินในส่วนของ “กองทุนพัฒนานวัตกรรม” มาเป็นทุนประเดิมของสำนักงานฯ และในขณะเดียวกันให้บริหาร “เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี” ตามระเบียบกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๔๖</p> <p>เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงได้มีคำสั่งที่ ๘๔/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ จัดตั้ง “สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (สนช.)” ขึ้นโดยดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ ตามคำสั่งที่ ๙๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ ซึ่งได้วางกรอบนโยบายให้เป็นสำนักงานที่มีขนาดเล็กมาก เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูง</p> <p>ต่อมาได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง “สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ</p>

องค์การมหาชน	ปีจัดตั้ง	ตั้งใหม่	ที่มา
			(องค์การมหาชน) (สนช.)” เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒
๓๐. สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์	๕๔		- เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มีการจัดตั้ง “สำนักบริการเทคโนโลยีสารสนเทศภาครัฐ” (สบทร.) (Government Information Technology Services : TITS) เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ก่อนแยกเป็นองค์การมหาชนในปี ๒๕๕๔
๓๑. สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์	๕๔	✓	
๓๒. สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ	๕๔	✓	
๓๓. สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน	๕๔	✓	
๓๔. ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์	๕๔		- แยกจาก OKMD ไปเป็นองค์การมหาชน
๓๕. ศูนย์คุณธรรม	๕๔		- แยกจาก OKMD ไปเป็นองค์การมหาชน
๓๖. สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย	๕๔	✓	
๓๗. สถาบันวัคซีนแห่งชาติ	๕๕		- มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวัคซีนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวัคซีนแห่งชาติ เป็นฝ่ายเลขานุการ ก่อนจะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ในปี ๒๕๕๕
๓๘. สำนักงานพัฒนาฟิงคนคร	๕๕		- โอนกิจการโครงการเชียงใหม่ไนท์ซาฟารี จากองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

องค์การมหาชน	ปีจัดตั้ง	ตั้งใหม่	ที่มา
			(องค์การมหาชน) และศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติ จังหวัดเชียงใหม่ จากสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มาอยู่ภายใต้การบริหารของ สพค.
๓๙. สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน			

อัตรากำลังขององค์การมหาชน

ลำดับ	องค์การมหาชน	อัตรากำลัง ปี พ.ศ. ๒๕๕๗			
		ผู้บริหาร	เจ้าหน้าที่	ลูกจ้าง	ที่ปรึกษา
๑.	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	๘	๒๓๔	๓๙	๐
๒.	โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	๒๐	๑๕๑	๑๖	๐
๓.	โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	๑๐	๑,๐๑๐	๐	๐
๔.	สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ	๑	๓๐๐	๒๐	๐
๕.	สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา	๑	๘๓	๐	๐
๖.	ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร	๒	๖๐	๑๐	๐
๗.	สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา	๗	๒๓	๐	๐
๘.	สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ	๑๔	๑๑๑	๓	๐
๙.	สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร	๙	๔๖	๐	๔
๑๐.	สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน	๕	๑๑	๐	๐
๑๑.	องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	๑๐	๑๑๗	๔	๐
๑๒.	สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ	๔	๙๐	๑๕	๕
๑๓.	ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ	๓	๕๕	๐	๐
๑๔.	สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ	๓	๖๗	๐	๐
๑๕.	สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้	๒๓	๒๐๔	๐	๐
๑๖.	สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน	๓	๓๙	๖	๐

ลำดับ	องค์การมหาชน	อัตรากำลัง ปี พ.ศ. ๒๕๕๗			
		ผู้บริหาร	เจ้าหน้าที่	ลูกจ้าง	ที่ปรึกษา
๑๗.	สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ	๓	๕๕	๗	๐
๑๘.	สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง	๙	๒๐๐	๔๐๐	๐
๑๙.	สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ	๓	๒๕๒	๐	๐
๒๐.	องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก	๒	๕๔	๕	๐
๒๑.	สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ	๔	๔๙	๐	๖
๒๒.	สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน	๖	๑๔๔	๐	๐
๒๓.	สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร	๑	๑๐๙	๑	๐
๒๔.	สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ	๑๐	๗๐	๐	๐
๒๕.	สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ	๑	๒๖๑	๑	๐
๒๖.	สำนักงานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว	๓	๓๗	๒๑	๐
๒๗.	สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล	๕	๖๔	๐	๐
๒๘.	หอภาพยนตร์	๓	๓๖	๐	๐
๒๙.	สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ	๒	๓๒	๔	๐
๓๐.	สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์	๘	๑๘๓	๐	๐
๓๑.	สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์	๑๒	๙๘	๕	๐
๓๒.	สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ	๗	๕๗	๐	๐
๓๓.	สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน	๐	๐	๐	๐
๓๔.	ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์	๕	๒๖	๐	๐
๓๕.	ศูนย์คุณธรรม	๒	๒๘	๐	๐
๓๖.	สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย	๒	๙	๑๓	๐
๓๗.	สถาบันวัคซีนแห่งชาติ	-	-	-	-
๓๘.	สำนักงานพัฒนาพิงคนคร	-	-	-	-
๓๙.	สถาบันส่งเสริมความปลอดภัยอาชีวอนามัยและ สภาพแวดล้อมในการทำงาน				

ลำดับ	องค์การมหาชน	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	รวม
17	สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ	-	-	-	-	-	50	197	383	467	422	659	604.58	900.79	869.82	774.5	5,372.60
18	สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง	-	-	-	-	-	-	160.81	187.97	198.79	316.01	339.94	341.21	422.9	503	537.3	2,994.70
19	สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ	-	-	-	-	-	-	-	520.66	607.93	421.46	477.55	436.79	441.37	499.09	366.28	3,737.30
20	องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก	-	-	-	-	-	-	-	31.5	80	80	99.8	101.69	107.39	124	128.73	744
21	สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ	-	-	-	-	-	-	-	37.25	154.13	118.96	150.21	153.09	148.17	152.51	162.36	1057.8
22	สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน	-	-	-	-	-	-	-	465.01	243.06	241.67	241.67	274.48	301.6	366.49	386.36	2,506.00
23	สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร	-	-	-	-	-	-	-	-	16.05	86.38	299.05	224.85	122.98	208.75	361.32	1319
24	สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ	-	-	-	-	-	-	-	-	195.45	81.42	161.21	201.31	197.41	296.31	262.44	1,381.00
25	สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	617.65	1,012.34	899.34	1,196.05	1,312.73	1,070.65	6,075.00
26	สำนักงานพิพิธภัณฑสถานเฉลิมพระเกียรติฯ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26.56	188.5	174.78	189.45	-	213.45	971.5
27	สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50.4	77.58	78.6	78.47	97.78	382.8
28	หอภาพยนตร์	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50.54	58.49	77.72	201.3	217.02	118.33	689.8
29	สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	290.09	411.75	345.23	415.48	426.19	316.77	2,174.00
30	สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	619.46	1,554.31	1,716.23	1,309.10	5,882.00
31	สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	241.01	326.56	417.43	429.99	1391
32	สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	115.57	165.72	245.91	393.65	913.2
33	สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	738.44	48.2	245.91	393.65	1,032.55
34	ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	80.97	126.97	438.5	83.59	745.4
35	ศูนย์คุณธรรม	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46.67	60.23	60.02	65.56	233.8
36	สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	187.04	438.5	138.56	621.6
37	สถาบันวัคซีนแห่งชาติ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.03	10.85	63.66	69.17	151.7
38	สำนักงานพัฒนาพิงคนคร	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	162.64	169.56	744.31	753.26	7829
	รวม	3998.39	792.01	1228.93	3382.77	7239.56	9987.69	9403.35	8121.61	7992.93	12446.40	8469.80	11206.10	13265.50	13856.10	13881.73	126929

ตารางสรุปภาพรวมงบประมาณขององค์การมหาชน ประจำปี พ.ศ. 2544 - 2558

ลำดับ	องค์การมหาชน	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	รวม
1	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	500	270	326.62	873.4	723.36	564.7	2,520.20	2,030.00	1,624.00	6,555.71	1,250.20	1,437.51	1,374.98	135.42	252	20,884.10
2	โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	47.16	128.01	156.68	192.44	179.28	237.31	206.63	233.51	257.19	283.33	318.24	330.5	324.92	340.43	342.67	3,576.30
3	โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (ไม่ขอรับงบประมาณ)	129.85	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39.96	37.86	77.82
4	สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศ และภูมิสารสนเทศ	259.44	205.08	368.33	259.02	1,296.73	3,654.68	2,569.49	765.83	314.24	265.26	324.2	345.7	409.76	483.97	478.71	11,990.00
5	สำนักงานรับรองมาตรฐานและ ประเมินคุณภาพการศึกษา	62.44	168.86	349.83	641.95	537.83	382.46	377.42	388.07	418.98	423.09	363.37	412.9	436.06	753.05	754.64	6,465.70
6	ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร	-	20.06	22.47	28.27	33.3	42.46	78.44	60.33	74.83	72.91	94.63	92.16	91.66	102.03	116.98	926.58
7	สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา	-	-	5	13.72	14.73	18.71	36.39	42.06	42.27	42.32	49.56	46.08	44.46	36.4	39.62	461.07
8	สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ	-	-	-	349.85	299	328.71	449.53	610.25	913.16	749.8	746.3	802.54	882.48	880.25	1086.27	7,723.60
9	สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (ใช้เงินกองทุน ไม่ขอ งบประมาณ)	2,999.50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน	-	-	-	-	-	15.14	19.92	18.2	19.54	20.49	21.19	19.98	19.71	22.14	18.23	194.13
11	องค์การบริหารพัฒนาพื้นที่พิเศษ เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	-	-	-	149.32	798.95	639.31	252.67	196.79	208.61	171.61	184.22	462.52	445.86	494.92	510.21	4,486.90
12	สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรม ซอฟต์แวร์แห่งชาติ	-	-	-	144.23	486.92	493.66	393.22	413.98	380.59	328.76	378.28	310.28	308.02	308.21	280.53	4,203.60
13	ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ	-	-	-	15	150.11	250.36	204.79	185.01	202.35	199.84	215.09	270.17	335.68	351.91	425.29	2,805.50
14	สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณี และเครื่องประดับแห่งชาติ	-	-	-	24	43.66	65.54	80.09	84.83	159.26	128.59	137.19	126.58	126.87	121.75	131.97	1,228.00
15	สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้	-	-	-	691.57	2,675.69	2,399.53	1,068.48	742.84	699.88	0	225	371.29	676.74	824.98	711.53	11,060
16	สำนักงานความร่วมมือพัฒนา เศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน	-	-	-	-	-	845.12	888.27	724.52	715.62	452.03	12.42	423.17	595.79	547.18	656.07	5,775.80

ภาคผนวก ง

แนวทางการวิเคราะห์การกำหนดเบี้ยประชุม
สำหรับกรรมการองค์การมหาชน

ภาคผนวก ง
แนวทางการวิเคราะห์การกำหนดเบี้ยประชุมสำหรับกรรมการองค์การมหาชน

๑. ความเป็นมา

ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเบี้ยประชุมขององค์การมหาชนเป็นประเด็นหนึ่งที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ จากหน่วยงานหลายหน่วยงาน โดยมีความเห็นว่าการกำหนดเบี้ยประชุมขององค์การมหาชนมีอัตราที่สูงเกินความจำเป็นและไม่เหมาะสมกับการทำงานในภาครัฐ รายงานส่วนนี้ได้รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์อัตราที่ใช้อยู่ในหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดอัตราใหม่สำหรับองค์การมหาชน เพื่อปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และความเป็นธรรมมากขึ้น

๒. ประเด็นเบี้ยประชุม

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช้รัฐวิสาหกิจ การกำหนดเบี้ยประชุมก็ควรดูเปรียบเทียบกับจากทั้ง ๒ ทาง คือ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจประกอบกันด้วย

๒.๑ ภาคราชการ

เบี้ยประชุมเป็นรายเดือน สำหรับกรรมการในคณะกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งและกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ไว้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประกาศพระบรมราชโองการ หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบสูง ปฏิบัติงานในด้านการกำหนดนโยบายอันมีผลกระทบต่อการบริหาร เศรษฐกิจหรือสังคมในภาพรวมของประเทศ ทั้งนี้ ตามรายชื่อคณะกรรมการและอัตราเบี้ยประชุมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

อัตรา : (ไม่เกินบาท : เดือน)

ลำดับที่	รายชื่อคณะกรรมการ	ประธาน	รองประธาน	กรรมการ
๑.	คณะกรรมการการตรวจสอบภาคราชการ	๒๐,๐๐๐	-	๑๖,๐๐๐
๒.	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	๑๐,๐๐๐	-	๘,๐๐๐
๓.	คณะกรรมการอัยการ	๑๐,๐๐๐	๙,๐๐๐	๘,๐๐๐
๔.	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	๑๐,๐๐๐	-	๘,๐๐๐
๕.	คณะกรรมการข้าราชการครู	๑๐,๐๐๐	-	๘,๐๐๐
๖.	คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา	๑๐,๐๐๐	๙,๐๐๐	๘,๐๐๐
๗.	คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ	๑๐,๐๐๐	-	๘,๐๐๐
๘.	คณะกรรมการข้าราชการทหาร	๑๐,๐๐๐	-	๘,๐๐๐
๙.	คณะกรรมการสภากลาโหม	๑๐,๐๐๐	๙,๐๐๐	๘,๐๐๐
๑๐.	คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)	๑๐,๐๐๐	๙,๐๐๐	๘,๐๐๐
๑๑.	คณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ	๑๐,๐๐๐	-	๘,๐๐๐
๑๒.	คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ	๑๐,๐๐๐	-	๘,๐๐๐
๑๓.	คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	๗,๕๐๐	-	๖,๐๐๐
๑๔.	คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	๗,๕๐๐	๖,๗๕๐	๖,๐๐๐
๑๕.	คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	๗,๕๐๐	๖,๗๕๐	๖,๐๐๐

ลำดับที่	รายชื่อคณะกรรมการ	ประธาน	รองประธาน	กรรมการ
๑๖.	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	๗,๕๐๐	-	๖,๐๐๐
๑๗.	คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	๗,๕๐๐	-	๖,๐๐๐
๑๘.	คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๗,๕๐๐	-	๖,๐๐๐
๑๙.	คณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ	๗,๕๐๐	๖,๗๕๐	๖,๐๐๐
๒๐.	คณะกรรมการสภาการศึกษา	๗,๕๐๐	-	๖,๐๐๐
๒๑.	คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ	๗,๕๐๐	๖,๗๕๐	๖,๐๐๐
๒๒.	คณะกรรมการที่ราชพัสดุ	๗,๕๐๐	๖,๗๕๐	๖,๐๐๐
๒๓.	คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	๗,๕๐๐	-	๖,๐๐๐
๒๔.	คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์	๗,๕๐๐	-	๖,๐๐๐
๒๕.	คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	๗,๕๐๐	๖,๗๕๐	๖,๐๐๐
๒๖.	คณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี	๗,๕๐๐	๖,๗๕๐	๖,๐๐๐
๒๗.	คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ	๗,๕๐๐	๖,๗๕๐	๖,๐๐๐
๒๘.	คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์	๗,๕๐๐	๖,๗๕๐	๖,๐๐๐
๒๙.	คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ	๗,๕๐๐	๖,๗๕๐	๖,๐๐๐
๓๐.	คณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติ	๖,๒๕๐	-	๕,๐๐๐
๓๑.	คณะกรรมการการผังเมือง	๖,๒๕๐	-	๕,๐๐๐
๓๒.	คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	๖,๒๕๐	-	๕,๐๐๐
๓๓.	คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ส.	๖,๒๕๐	-	๕,๐๐๐
๓๔.	คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา	๖,๒๕๐	-	๕,๐๐๐
๓๕.	คณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน	๖,๒๕๐	-	๕,๐๐๐
๓๖.	คณะกรรมการการอุดมศึกษา	๖,๒๕๐	-	๕,๐๐๐
๓๗.	คณะกรรมการการอาชีวศึกษา	๖,๒๕๐	-	๕,๐๐๐

รายชื่อคณะกรรมการที่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายเดือนและอัตราเบี้ยประชุม

อัตราไม่เกิน (บาท : คน : เดือน)

ลำดับที่	รายชื่อคณะกรรมการ	ประธาน	อนุกรรมการ
	คณะกรรมการในคณะกรรมการ ก.พ.ร. จำนวน ๑๖ คณะ	๕,๐๐๐	๔,๐๐๐
๑.	อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการด้านเศรษฐกิจ		
๒.	อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการด้านสังคม		
๓.	อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น		
๔.	อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี		
๕.	อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบุคคลและค่าตอบแทน		
๖.	อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนวัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการ		
๗.	อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน		
๘.	อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์		
๙.	อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ		
๑๐.	อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม		
๑๑.	อ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มีใช้ส่วนราชการ		
๑๒.	อ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจเกี่ยวกับการยกระดับคุณภาพมาตรฐานและลดขั้นตอนระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่ออำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน		
๑๓.	อ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจเกี่ยวกับโครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่		
๑๔.	อ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจเกี่ยวกับการกำหนดหลักการจัดและพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ		
๑๕.	อ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจเกี่ยวกับการเตรียมการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๙ และมาตรา ๒๘๐		
๑๖.	อ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจเกี่ยวกับการวิธีการปฏิบัติงานของข้าราชการเพื่อประหยัดพลังงานของส่วนราชการและลดค่าครองชีพของข้าราชการ		

ลำดับที่	รายชื่อคณะกรรมการ	ประธาน	อนุกรรมการ
<p>๑.</p> <p>๒.</p> <p>๓.</p> <p>๔.</p>	<p>คณะกรรมการในคณะกรรมการ ก.พ. จำนวน ๑๓ คณะ</p> <p>อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ</p> <p>อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์</p> <p>อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ</p> <p>อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการสร้างระบบและมาตรฐานการสรรหาทรัพยากรบุคคล</p>	<p>๕,๐๐๐</p>	<p>๔,๐๐๐</p>
<p>๕.</p> <p>๖.</p> <p>๗.</p> <p>๘.</p> <p>๙.</p> <p>๑๐.</p> <p>๑๑.</p> <p>๑๒.</p> <p>๑๓.</p>	<p>อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการสร้างและพัฒนาคุณภาพกำลังคนภาครัฐ</p> <p>อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน</p> <p>อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการสร้างประสิทธิภาพด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล</p> <p>อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคล</p> <p>อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการส่งเสริมจริยธรรมเพื่อราชการใสสะอาด</p> <p>อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการรักษาระบบมาตรฐานหลักสูตรการฝึกอบรมนักบริหารระดับสูง</p> <p>อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการเตรียมกำลังคนภาครัฐ</p> <p>อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ</p> <p>อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานนักกฎหมายภาครัฐ</p>		
<p>๑.</p> <p>๒.</p> <p>๓.</p> <p>๔.</p>	<p>คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จำนวน ๔ คณะ</p> <p>อ.ก.ร. กฎหมายและระเบียบ</p> <p>อ.ก.ร. สรรหาพัฒนาและส่งเสริมสมรรถภาพข้าราชการ</p> <p>อ.ก.ร. ระบบงานและอัตรากำลัง</p> <p>อ.ก.ร. ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการของรัฐสภา</p>	<p>๕,๐๐๐</p>	<p>๔,๐๐๐</p>
<p>๑.</p> <p>๒.</p> <p>๓.</p>	<p>คณะกรรมการในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) จำนวน ๓ คณะ</p> <p>คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติด้านกฎหมาย</p> <p>คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติด้านการกำกับ ดูแลและติดตามผลการดำเนินการตามนโยบาย</p> <p>คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติด้านการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ</p>	<p>๕,๐๐๐</p>	<p>๔,๐๐๐</p>

ลำดับที่	รายชื่อคณะกรรมการ	ประธาน	อนุกรรมการ
	คณะกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จำนวน ๖ คณะ	๕,๐๐๐	๔,๐๐๐
๑.	คณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย		
๒.	คณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการการอุทธรณ์		
๓.	คณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์		
๔.	คณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ		
๕.	คณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล		
๖.	คณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการส่งเสริมจริยธรรมและการพัฒนาคุณธรรม		
	คณะกรรมการในคณะกรรมการ ก.พ.อ. จำนวน ๗ คณะ	๕,๐๐๐	๔,๐๐๐
๑.	คณะกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา		
๒.	คณะกรรมการเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา		
๓.	คณะกรรมการเกี่ยวกับคุณวุฒิ		
๔.	คณะกรรมการเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ		
๕.	คณะกรรมการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ร้องทุกข์และจรรยาบรรณ		
๖.	คณะกรรมการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนางานวิจัย		
๗.	คณะกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระบบอุดมศึกษา		
	คณะกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน ๙ คณะ	๕,๐๐๐	๔,๐๐๐
๑.	อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา		
๒.	อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ		
๓.	อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์		
๔.	อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา		
๕.	อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวิถึฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา		
๖.	อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายและระบบบริหารงานบุคคล		
๗.	อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้		
๘.	อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคล		
๙.	อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓)		
	คณะกรรมการในคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า		
	คณะกรรมการเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องธุรกิจค้าส่งค้าปลีก		

๒.๒ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

๑. ในปัจจุบันกรรมการรัฐวิสาหกิจจะได้รับเบี้ยประชุม ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ โดยกำหนดให้กรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับเบี้ยประชุม ดังนี้

กลุ่มรัฐวิสาหกิจ	เบี้ยประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจรายครั้ง ไม่เกิน (บาท : คน : ครั้ง)
กลุ่มที่ ๑ รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่	๑๐,๐๐๐
กลุ่มที่ ๒ รัฐวิสาหกิจขนาดปานกลาง	๘,๐๐๐
กลุ่มที่ ๓ รัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก	๖,๐๐๐
กลุ่มที่ ๔ รัฐวิสาหกิจกลุ่มสถาบันการเงิน	๑๐,๐๐๐
กลุ่มที่ ๕ รัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาด หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	เป็นไปตามมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

หมายเหตุ รัฐวิสาหกิจจ่ายเบี้ยประชุมได้ไม่เกินเดือนละ ๑ ครั้ง เฉพาะกรรมการที่เข้าร่วมประชุม สำหรับกรณีที่กรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการชุดย่อยให้ได้รับเบี้ยประชุมในอัตราเหมาจ่ายเป็นรายเดือนเท่ากับเบี้ยกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยหากกรรมการรัฐวิสาหกิจท่านใดได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดย่อยอื่น ๆ มากกว่า ๑ คณะ ก็ให้ได้รับเบี้ยประชุมเพียงคณะใดคณะหนึ่งเท่านั้น สำหรับกรรมการอื่น ๆ ที่ได้รับแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกให้ได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้ง สูงสุดไม่เกินครั้งละ ๑,๐๐๐ บาท โดยจ่ายเฉพาะครั้งที่มาประชุม

๒. จากการที่รัฐวิสาหกิจมีภารกิจที่จะต้องสร้างมูลค่าเพิ่มของกิจการ ทำให้รัฐวิสาหกิจมีขอบเขตในการดำเนินงานที่เพิ่มขึ้น โดยสามารถพิจารณาได้จากขนาดของสินทรัพย์ การลงทุนและความซับซ้อนในการดำเนินงาน เป็นต้น ทำให้กรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลและวางนโยบายการบริหารองค์กรให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของรัฐบาลมีภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น อีกทั้งต้องใช้ความรู้ความสามารถและมีความเสี่ยงที่ต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันเนื่องมาจากหน้าที่ตามกรอบภารกิจ จึงสมควรได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมและเทียบเคียงภาคเอกชนได้ระดับหนึ่ง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจได้กรรมการที่มีคุณภาพ

๓. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ได้พิจารณาจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดอัตราค่าตอบแทนและเบี้ยประชุมกรรมการโดยพิจารณาจากการประเมินค่างานของรัฐวิสาหกิจเป็นหลักโดยปัจจัยต่าง ๆ ในการประเมินค่างานของรัฐวิสาหกิจจะคำนึงถึงคุณภาพของจำนวนปัจจัยเชิงปริมาณและตัวแปรเชิงคุณภาพ โดยมีปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณา ได้แก่ รายได้ สินทรัพย์ การแสวงหารายได้ การแข่งขันด้านสินค้าและบริการ ความหลากหลายของประเภทธุรกิจ สินค้าและบริการ จำนวนพนักงาน ขั้นตอนการผลิตซับซ้อนหรือใช้เทคโนโลยีสูงและผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม จึงให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การปรับปรุง อัตราเบี้ยกรรมการรัฐวิสาหกิจ และให้ความเห็นชอบการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจ อัตราค่าตอบแทนและเบี้ยประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจ และหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนรายเดือนและเบี้ยประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการชุดย่อย/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานอื่น ดังนี้

๑) การจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจ

กลุ่มที่ ๑ รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ ได้แก่ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) การประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การเภสัชกรรม การเคหะแห่งชาติ การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

กลุ่มที่ ๒ รัฐวิสาหกิจขนาดปานกลาง ได้แก่ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย บริษัท ขนส่ง จำกัด องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สำนักงานธนาคุณุเคราะห์ องค์การสุรา กรมสรรพสามิต องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และองค์การคลังสินค้า

กลุ่มที่ ๓ รัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก ได้แก่ บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด องค์การสวนยาง องค์การสวนสัตว์ องค์การจัดการน้ำเสีย องค์การสะพานปลา องค์การตลาด สถาบันการบินพลเรือน โรงพิมพ์ตำรวจ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต และบริษัทสหโรงแรมไทย จำกัด

กลุ่มที่ ๔ รัฐวิสาหกิจกลุ่มสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

กลุ่มที่ ๕ รัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)

๒) อัตราค่าตอบแทนและเบี้ยประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจ

กลุ่มรัฐวิสาหกิจ	ค่าตอบแทนรายเดือนไม่เกิน (บาท คน เดือน)	เบี้ยประชุมรายครั้งไม่เกิน (บาท คน : ครั้ง)
กลุ่มที่ ๑ รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่	๑๐,๐๐๐	๑๐,๐๐๐
กลุ่มที่ ๒ รัฐวิสาหกิจขนาดปานกลาง	๘,๐๐๐	๘,๐๐๐
กลุ่มที่ ๓ รัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก	๖,๐๐๐	๖,๐๐๐
กลุ่มที่ ๔ รัฐวิสาหกิจกลุ่มสถาบันการเงิน	๑๐,๐๐๐	๑๐,๐๐๐
กลุ่มที่ ๕ รัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียน ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	เป็นไปตาม มติที่ประชุมผู้ถือหุ้น	

๓) หลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนรายเดือนและเบี้ยประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจ และ คณะกรรมการชุดย่อย/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานอื่นกำหนดให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการจ่ายค่าตอบแทน รายเดือนและเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการชุดย่อย/ คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานอื่นที่แต่งตั้งโดยทบปญญติแห่งกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๓.๑ กรณีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ให้กรรมการได้รับค่าตอบแทนรายเดือนและเบี้ย ประชุม ดังนี้

๓.๑.๑ ค่าตอบแทนรายเดือน : ตามอัตราที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ ในกรณีที่ กรรมการรัฐวิสาหกิจดำรงตำแหน่งไม่เต็มเดือนให้จ่ายค่าตอบแทนรายเดือนตามสัดส่วนระยะเวลาการดำรง ตำแหน่งและโดยที่ประธานกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะที่เป็นผู้นำของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้อง เสริมสร้างคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจให้เป็นคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงมีภาระหน้าที่ในการพิจารณา จัดเรื่องเข้าวาระการประชุม จัดให้มีการประสานงานระหว่างคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและฝ่ายจัดการ เพื่อให้ บทบาทการกำกับดูแลของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและบทบาทการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารมีความชัดเจน และเข้าใจกันเป็นอย่างดีจึงเห็นสมควรให้ประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับค่าตอบแทนรายเดือนเป็น ๒ เท่า ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

๓.๑.๒ เบี้ยประชุม ตามอัตราที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยจ่ายเป็นรายครั้ง เฉพาะ กรรมการที่มาประชุม ไม่เกิน ๑ ครั้งต่อเดือน

๓.๒ กรณีคณะกรรมการชุดย่อย/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานอื่น ที่แต่งตั้งโดย ทบปญญติแห่งกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ให้ได้รับค่าตอบแทน ดังนี้

๓.๒.๑ กรณีเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ให้ได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งในอัตรา เท่ากับเบี้ยประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจ เฉพาะกรรมการที่มาประชุม ทั้งนี้ ให้กรรมการรัฐวิสาหกิจได้รับเบี้ย ประชุมคณะกรรมการชุดย่อย/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานอื่น รวมแล้วไม่เกิน ๒ คณะ คณะละไม่เกิน ๑ ครั้งต่อเดือน

๓.๒.๒ กรณีเป็นบุคคลภายนอก ให้ได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้ง ในอัตราไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท เฉพาะกรรมการที่มาประชุม

๓.๒.๓ กรณีเป็นบุคลากรภายในของรัฐวิสาหกิจ

(๑) กรณีคณะกรรมการชุดย่อย/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานอื่นที่มีใช้ กรณีตามข้อ (๒) ให้ได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งในอัตราครั้งละไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท เฉพาะกรรมการที่มา ประชุม

(๒) กรณีคณะกรรมการชุดย่อย/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานอื่นที่แต่งตั้ง โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจ ไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน เนื่องจากถือเป็นการ ปฏิบัติงานในหน้าที่

๓.๓ ในการจ่ายเบี้ยประชุมให้ประธานกรรมการและรองประธานกรรมการได้รับเบี้ย ประชุมสูงกว่ากรรมการในอัตราร้อยละ ๒๕ และ ๑๒.๕ ของเบี้ยประชุมดังกล่าว ทั้งนี้ กรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ รับภาระภาษีเงินได้เอง

๓.๔ สำหรับบริษัทลูกและบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้วให้ถือปฏิบัติตามอัตรา และหลักเกณฑ์ที่แต่ละแห่งใช้อยู่ตามเดิม แต่ทั้งนี้ หากยังไม่มีหลักเกณฑ์ถือปฏิบัติ หรือจะจัดตั้งขึ้นใหม่ และมี สถานะเป็นรัฐวิสาหกิจให้กำหนดอัตราไม่เกินรัฐวิสาหกิจแม่ โดยให้ขอความเห็นชอบ จากกระทรวงการคลัง

๓.๕ อัตราค่าตอบแทนและเบี้ยประชุมข้างต้นเป็นอัตราขั้นสูงสุดในการพิจารณากำหนด และปรับปรุงค่าตอบแทนและเบี้ยประชุมคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการชด้อย/ คณะอนุกรรมการ/ คณะทำงานอื่นซึ่งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะต้องพิจารณาถึงฐานะการเงินและความสามารถในการจ่ายขององค์กรเป็นหลักโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่ใช้เงินงบประมาณขอให้พิจารณาถึงความเหมาะสมและภาระของงบประมาณประกอบด้วย เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อฐานะการเงินขององค์กร

๓.๖ ให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจกำกับกำกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การพัฒนาการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจดียิ่งขึ้น และให้สามารถเทียบได้กับมาตรฐานสากล

๒.๓ องค์การมหาชน

อัตราเบี้ยประชุมคณะกรรมการองค์การมหาชนกำหนดเป็นกลุ่ม โดยแบ่งองค์การมหาชน ออกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ ๑ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน ให้เกิดผลในทางปฏิบัติภายใต้ระยะเวลาจำกัด และมีระยะเวลาสิ้นสุดขององค์การ กำหนดเบี้ยประชุมคณะกรรมการในอัตราไม่เกินคนละ ๖,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน

กลุ่มที่ ๒ องค์การมหาชนที่มีลักษณะงานเป็นงานบริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการที่ใช้วิชาชีพระดับสูงซับซ้อน หรือเป็นงานศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ ที่มีเป้าหมายในการริเริ่มหรือสร้างนวัตกรรม ที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ ความสามารถเฉพาะ มีขอบเขตการทำงานครอบคลุมในระดับประเทศหรือต้องดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์โดยการร่วมมือกับต่างประเทศ กำหนดเบี้ยประชุมคณะกรรมการในอัตราไม่เกินคนละ ๖,๐๐๐ - ๑๖,๐๐๐ บาทต่อเดือน

กลุ่มที่ ๓ องค์การมหาชนที่มีลักษณะงานเป็นงานศึกษาวิจัยทั่วไปหรืองานบริการทั่วไป หรืองานปกติประจำ หรืองานให้บริการแก่กลุ่มลูกค้า/ผู้รับบริการเฉพาะ มีขอบเขตการทำงานครอบคลุมในขอบเขตจำกัด กำหนดเบี้ยประชุมคณะกรรมการในอัตราไม่เกินคนละ ๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ บาทต่อเดือน

อัตราเบี้ยประชุมกรรมการตามกลุ่มขององค์การมหาชน

กลุ่ม	อัตรา (ขั้นต่ำและขั้นสูง) ต่อเดือน
กลุ่มที่ ๑	๖,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐
กลุ่มที่ ๒	๖,๐๐๐ - ๑๖,๐๐๐
กลุ่มที่ ๓	๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐

ทั้งนี้ ให้กำหนดอัตราเบี้ยประชุมของคณะกรรมการองค์การมหาชน ดังนี้

- (๑) กรรมการ ให้ได้รับในช่วงของอัตราเงินเดือน ตามกลุ่มขององค์การมหาชน
- (๒) ประธานกรรมการ ให้ได้รับในอัตราสูงกว่ากรรมการร้อยละ ๒๕
- (๓) อนุกรรมการ ให้ได้รับเป็นรายเดือนตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่เกินครึ่งหนึ่งของอัตราเบี้ยประชุมกรรมการ
- (๔) ประธานอนุกรรมการ ให้ได้รับในอัตราสูงกว่าอนุกรรมการร้อยละ ๒๕
- (๕) ที่ปรึกษาของคณะกรรมการ ให้ได้รับในอัตราที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่สูงเกินกว่าอัตราเบี้ยประชุมกรรมการ
- (๖) ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ในองค์กร ไม่ได้รับเบี้ยประชุม

การได้รับเบี้ยประชุมขององค์การมหาชนแต่ละแห่งในปัจจุบัน

รายชื่อองค์การมหาชน ที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒		ค่าตอบแทน กรรมการ		ค่าตอบแทนอนุกรรมการ	
		ประธาน	กรรมการ	ประธาน	อนุกรรมการ
๑	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน				
๒	โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	๑๕,๐๐๐	๑๒,๐๐๐	๗,๕๐๐	๖,๐๐๐
๓	โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	๗๕,๐๐๐	๖๐,๐๐๐	๓,๗๕๐	๓,๐๐๐
๔	สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิ สารสนเทศ	๒๐,๐๐๐	๑๖,๐๐๐	๗,๕๐๐	๖,๐๐๐
๕	สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา				
๖	ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร	๑๕,๐๐๐	๑๒,๐๐๐	๓,๐๐๐	๒,๕๐๐
๗	สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา				
๘	สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ				
๙	สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร	๑๖,๒๕๐	๑๓,๐๐๐	๘,๑๒๕	๖,๕๐๐
๑๐	สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน	๑๒,๕๐๐	๑๐,๐๐๐	๖,๒๕๐	๕,๐๐๐
๑๑	องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการ ท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน				
๑๒	สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ	๑๕,๐๐๐	๑๒,๐๐๐	๗๕,๐๐๐	๖๐,๐๐๐
๑๓	ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ				
๑๔	สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับ แห่งชาติ				
๑๕	สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้	๒๕,๐๐๐	๒๐,๐๐๐	๑๒,๕๐๐	๑๐,๐๐๐
๑๖	สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศ เพื่อนบ้าน	๑๑,๒๕๐	๙,๐๐๐	๕,๖๒๕	๔,๕๐๐
๑๗	สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ				
๑๘	สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง	๒๕,๐๐๐	๒๐,๐๐๐	๘,๗๕๐	๗๐,๐๐๐
๑๙	สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ				
๒๐	องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก				
๒๑	สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ	๑๕,๐๐๐	๑๒,๐๐๐	๗,๕๐๐	๖,๐๐๐
๒๒	สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน	๑๐,๐๐๐	๘,๐๐๐	๕,๐๐๐	๔,๐๐๐
๒๓	สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร	๗,๕๐๐	๖,๐๐๐	๓,๗๕๐	๓,๐๐๐

รายชื่อองค์การมหาชน ที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒		ค่าตอบแทน กรรมการ		ค่าตอบแทนอนุกรรมการ	
		ประธาน	กรรมการ	ประธาน	อนุกรรมการ
๒๔	สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ	๑๐,๐๐๐	๘,๐๐๐	๕,๐๐๐	๔,๐๐๐
๒๕	สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ	๑๐,๐๐๐	๘,๐๐๐	๑๐,๐๐๐	๘,๐๐๐
๒๖	สำนักงานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว	๑๒,๕๐๐	๑๐,๐๐๐	๖,๒๕๐	๕,๐๐๐
๒๗	สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล	๑๕,๐๐๐	๑๒,๐๐๐	๗,๕๐๐	๖,๐๐๐
๒๘	หอภาพยนตร์				
๒๙	สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ				
๓๐	สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์				
๓๑	สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์	๒๐,๐๐๐	๑๖,๐๐๐	๗,๕๐๐	๖,๐๐๐
๓๒	สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ	๑๒,๐๐๐	๙,๖๐๐	๖,๐๐๐	๔,๘๐๐
๓๓	สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน				
๓๔	ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์	๑๒,๕๐๐	๑๐,๐๐๐	๖,๒๕๐	๕,๐๐๐
๓๕	ศูนย์คุณธรรม	๘,๐๐๐	๖,๔๐๐	๔,๐๐๐	๓,๒๐๐
๓๖	สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย				
๓๗	สถาบันวัคซีนแห่งชาติ	๑๐,๐๐๐	๘,๐๐๐	๕,๐๐๐	๔,๐๐๐
๓๘	สำนักงานพัฒนาพิงคนคร				
๓๙	สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ				
๔๐	สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ				
๔๑	สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข				
๔๒	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ				
๔๓	เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ				

ข้อเสนอ

การกำหนดเบี้ยประชุมโดยทั่วไปหลักการส่วนใหญ่จะมีเพียง ๒ ระดับ คือระดับกรรมการและระดับอนุกรรมการ การแบ่งอัตราเบี้ยประชุมคณะกรรมการองค์การมหาชนตามการจัดกลุ่มองค์การมหาชนได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมควรกำหนดในอัตราเดียวกันทั้งระดับกรรมการและอนุกรรมการ โดยยึดจากกลุ่มที่ ๓ เป็นหลักนั้น คือ ๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ บาท ส่วนอนุกรรมการก็ได้จำนวน ๓,๐๐๐ - ๖,๐๐๐ บาท ตามหลักการที่กำหนดไว้เดิม

ภาคผนวก จ

ประเด็นการปฏิรูประบบค่าตอบแทน

ภาคผนวก จ
ประเด็นการปฏิรูประบบค่าตอบแทน

เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การจัดกลุ่มองค์การมหาชนที่กำหนดไว้เดิมจึงไม่สอดคล้องกับนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงปัจจัยความพร้อมเกี่ยวกับฐานะการเงินการคลังของประเทศและปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่ทั่วโลกเผชิญอยู่ จึงขอเสนอข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาทบทวนการกำหนดค่าตอบแทนผู้อำนวยการองค์การมหาชนด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. ค่าตอบแทนของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงไม่สอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบและมีความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานภาครัฐประเภทต่าง ๆ ค่าตอบแทนหลัก (เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง) ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นตำแหน่งหลัก ๑๒ ตำแหน่ง มีอัตราที่แตกต่างกันและต่ำกว่าอัตราค่าตอบแทนของหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐบางแห่ง ดังนี้

ตำแหน่ง	เงินเดือน	เงิน ปตน.	ค่าตอบแทน เท่าเงิน ปตน.	เงินเพิ่ม พิเศษ	ค่าครอง ชีพ	รวม
เลขาธิการ กกต.	๑๔๕,๐๐๐	๒๕,๐๐๐		๒๕,๐๐๐		๑๙๕,๐๐๐
เลขาธิการ ปปช.	๖๙,๘๑๐	๒๑,๐๐๐	๒๑,๐๐๐	๓๓,๓๐๐		๑๔๕,๑๑๐
- เลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญ - เลขาธิการสภาผู้แทนฯ - เลขาธิการวุฒิสภา	๖๙,๘๑๐	๒๑,๐๐๐	๒๑,๐๐๐	๓๓,๐๐๐		๑๔๔,๘๑๐
เลขาธิการ สนง. ผู้ตรวจการแผ่นดิน	๙๐,๙๖๐	๒๕,๐๐๐		๒๕,๐๐๐		๑๔๐,๙๖๐
(๑) ประธานศาลฎีกา (๒) ประธานศาลปกครอง	๗๕,๕๙๐	๕๐,๐๐๐			๑๒,๕๐๐	๑๓๘,๐๙๐
- ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน - เลขาธิการศาลยุติธรรม - เลขาธิการศาลปกครอง	๖๙,๘๑๐	๒๑,๐๐๐	๒๑,๐๐๐	๒๐,๐๐๐		๑๓๑,๘๑๐
(๓) นายกรัฐมนตรี (๔) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (๕) ประธานสภาผู้แทนราษฎร	๗๕,๕๙๐	๕๐,๐๐๐				๑๒๕,๕๙๐
(๖) อัยการสูงสุด - รองประธานศาลฎีกา - รองประธานศาลปกครองสูงสุด	๗๓,๒๔๐	๔๒,๕๐๐			๗,๓๐๐	๑๒๓,๐๔๐
รองอัยการสูงสุด	๗๒,๐๖๐	๔๒,๐๐๐			๗,๓๐๐	๑๒๑,๓๖๐
รองนายกรัฐมนตรี (๗) ประธานวุฒิสภา (๘) ประธาน กกต.	๗๔,๔๒๐	๔๕,๕๐๐				๑๒๙,๙๒๐

ตำแหน่ง	เงินเดือน	เงิน ปตน.	ค่าตอบแทน เท่าเงิน ปตน.	เงินเพิ่ม พิเศษ	ค่าครอง ชีพ	รวม
(๙) ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (๑๐) ประธาน ป.ป.ช. (๑๑) ประธาน คตง. (๑๒) ประธานคณะกรรมการสิทธิฯ						

ค่าตอบแทนของบุคลากรภาครัฐประเภทต่าง ๆ มีความแตกต่างกันสูง ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐบางแห่งได้กำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดได้รับค่าตอบแทนพิเศษตามระดับตำแหน่ง เช่น ข้าราชการรัฐสภาสามัญได้รับค่าตอบแทนพิเศษตามระดับตำแหน่งที่สูงขึ้นในอัตราเดือนละตั้งแต่ ๖,๐๐๐ - ๓๓,๐๐๐ บาท ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนสามัญข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการทหาร และข้าราชการตำรวจ ไม่มีค่าตอบแทนในลักษณะเดียวกัน เป็นผลให้ค่าตอบแทนรวมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความแตกต่างกัน ดังนี้

ประเภทข้าราชการ	ตำแหน่ง	อัตรา (บาท/เดือน)
พลเรือนสามัญ ทหาร ตำรวจ ครูและบุคลากรทางการศึกษา พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	ทุกตำแหน่ง	-
รัฐสภาสามัญ	ทุกตำแหน่ง	๖,๐๐๐ - ๓๓,๐๐๐
รัฐสภาสามัญ (สังกัดสำนักงาน คกก. สิทธิมนุษยชนฯ)	ทุกตำแหน่ง	๖,๐๐๐ - ๓๐,๐๐๐
สำนักงานศาลยุติธรรม	ทุกตำแหน่ง	๔,๕๐๐ - ๒๐,๐๐๐
สำนักงานศาลปกครอง	ทุกตำแหน่ง	๔,๕๐๐ - ๒๐,๐๐๐
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	ทุกตำแหน่ง	๔,๐๐๐ - ๒๒,๐๐๐
สำนักงาน ปปช.	ทุกตำแหน่ง	๔,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐
สำนักงาน กกต.	ทุกตำแหน่ง	๒,๐๐๐ - ๑๗,๕๐๐
สนง. ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ทุกตำแหน่ง	๒,๕๐๐ - ๒๕,๐๐๐
สนง. ตรวจสอบเงินแผ่นดิน	ทุกตำแหน่ง	๒,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐

๒. ค่าตอบแทนของผู้อำนวยความสะดวกการมหาชนในปัจจุบัน
องค์การมหาชน กลุ่มที่ ๑

รายชื่อองค์การมหาชนที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒		เงินเดือนและค่าตอบแทน ผอ.		
		เงินเดือน	ค่าตอบแทน อื่น ๆ	รวม
๑.	สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ	๒๓๐,๐๐๐	๕๗,๕๐๐	๒๘๗,๕๐๐
๒.	องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	๒๓๗,๑๕๐	๖๓,๗๔๘	๓๐๐,๘๙๘
๓.	ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ	๒๓๗,๖๐๐	๕๙,๔๐๐	๒๙๗,๐๐๐
๔.	สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้	๒๒๘,๘๖๖	-	-
๕.	สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง	๒๒๐,๔๒๐	๕๕,๑๐๕	๒๗๕,๕๒๕
๖.	สำนักงานพัฒนาพิงคนคร			
๗.	สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	๒๐๐,๐๐๐	๕๐,๐๐๐	๒๕๐,๐๐๐
๘.	สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ	๒๐๐,๐๐๐	๕๐,๐๐๐	๒๕๐,๐๐๐
๙.	สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข	๑๖๘,๒๐๐		
๑๐.	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ	๒๕๐,๐๐๐	๖๒,๕๐๐	๓๑๒,๕๐๐

องค์การมหาชนกลุ่มที่ ๒

รายชื่อองค์การมหาชนที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒		เงินเดือนและค่าตอบแทน ผอ.		
		เงินเดือน	ค่าตอบแทน อื่น ๆ	รวม
๑.	สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ	๑๙๒,๖๐๐	๔๘,๑๕๐	๒๔๐,๗๕๐
๒.	สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา			
๓.	ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร	๑๗๗,๐๐๐	๔๔,๒๕๐	๒๒๑,๒๕๐
๔.	สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร	๒๐๕,๙๖๐	๗๘,๖๗๕	๒๘๔,๖๓๕
๕.	สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ	๒๐๐,๐๐๐	๕๐,๐๐๐	๒๕๐,๐๐๐
๖.	สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ	๒๒๐,๐๐๐	๕๕,๐๐๐	๒๗๕,๐๐๐
๗.	สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ			
๘.	สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ	๒๐๐,๐๐๐	๕๐,๐๐๐	๒๕๐,๐๐๐
๙.	องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก	๒๐๖,๐๐๐		
๑๐.	สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ	๑๘๐,๐๐๐	๔๕,๐๐๐	๒๒๕,๐๐๐

รายชื่อองค์การมหาชนที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒		เงินเดือนและค่าตอบแทน ผอ.		
		เงินเดือน	ค่าตอบแทน อื่น ๆ	รวม
๑๑.	สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน	๑๗๐,๐๐๐	๔๒,๕๐๐	๒๑๒,๕๐๐
๑๒.	สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร	๒๕๐,๐๐๐	๑๒๒,๕๙๕	๓๗๒,๕๙๕
๑๓.	สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ	๒๐๑,๐๐๐	๕๐,๒๕๐	๒๕๑,๒๕๐
๑๔.	สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ	๒๑๙,๔๕๐	๙๖,๕๒๒	๓๑๕,๙๗๒
๑๕.	สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล	๒๒๐,๕๐๐	๘๘,๑๒๕	๓๑๐,๖๒๕
๑๖.	สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ	๒๕๐,๐๐๐	๘๘,๑๒๕	๓๓๘,๑๒๕
๑๗.	สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์	๒๒๐,๐๐๐	๘๘,๑๒๕	๓๐๘,๑๒๕
๑๘.	สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์	๒๒๐,๐๐๐	๑๑๐,๐๐๐	๓๓๐,๐๐๐
๑๙.	ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์	๑๖๐,๐๐๐	๔๐,๐๐๐	๒๐๐,๐๐๐

องค์การมหาชน กลุ่มที่ ๓

รายชื่อองค์การมหาชนที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒		เงินเดือนและค่าตอบแทน ผอ.		
		เงินเดือน	ค่าตอบแทน อื่น ๆ	รวม
๑.	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	๑๓๐,๐๐๐		
๒.	โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	๒๐๐,๐๐๐	๕๐,๐๐๐	๒๕๐,๐๐๐
๓.	โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	๒๐๐,๐๐๐	๘๗,๕๐๐	๒๘๗,๕๐๐
๔.	สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา	๑๕๐,๐๐๐	๓๗,๕๐๐	๑๘๗,๕๐๐
๕.	สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน	๑๕๐,๐๐๐	-	-
๖.	สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน	๒๐๐,๐๐๐	๙๓,๐๐๐	๒๙๓,๐๐๐
๗.	สำนักงานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว	๑๗๑,๘๓๓	๔๒,๙๕๘	๒๑๔,๗๙๑
๘.	หอภาพยนตร์	๑๗๗,๐๐๐	๔๔,๒๕๐	๒๒๑,๒๕๐
๙.	สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ	๑๘๐,๐๐๐	๔๕,๐๐๐	๒๒๕,๐๐๐
๑๐.	สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน			
๑๑.	ศูนย์คุณธรรม	๑๕๐,๐๐๐	๑๕,๐๐๐	๑๖๕,๐๐๐
๑๒.	สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย	๑๘๐,๐๐๐	๔๕,๐๐๐	๒๒๕,๐๐๐
๑๓.	สถาบันวัคซีนแห่งชาติ			

๓. สถานภาพขององค์การมหาชน

ในการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นมีที่มา ๒ ลักษณะ คือ

ก. แยกงานออกจากส่วนราชการที่เคยรับผิดชอบเดิม ส่วนใหญ่ระดับงาน/สถานภาพที่เคยเป็นอาจเป็นระดับงาน/โครงการ/กอง/สำนัก

ข. จัดตั้งขึ้นใหม่ตามความจำเป็นของภาครัฐ

๔. ฐานการกำหนดค่าตอบแทน โดยที่องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรับผิดชอบงานด้านบริการสาธารณะจึงเป็นลักษณะงานของภาครัฐ แต่เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการจึงได้จัดตั้งรูปแบบหน่วยงานใหม่เป็นองค์การมหาชน

กรณีที่ยกออกมาจากส่วนราชการเดิม ระดับสูงสุดจะไม่เกินผู้อำนวยการสำนัก คือตำแหน่งประเภทผู้อำนวยการสูง และกรณีที่ตั้งใหม่ปริมาณงานและขนาดของหน่วยงานย่อมไม่ถึงระดับกรม จึงสามารถพูดได้ว่าไม่ว่าจะเป็นกรณีแยกจากส่วนราชการเดิมหรือเป็นการจัดตั้งใหม่ ระดับของความยุ่งยาก ซับซ้อน และคุณภาพของงานสามารถเทียบได้เพียงระดับสำนักไม่ถึงระดับกรม ซึ่งบัญชีเงินเดือนของตำแหน่งประเภทผู้อำนวยการสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นดังนี้

บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำ ขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ตำแหน่งประเภทอำนวยการ

	บาท	บาท
ขั้นสูง	๕๔,๐๙๐	๖๓,๙๖๐
ขั้นต่ำ	๒๖,๖๖๐	๓๒,๘๕๐
ขั้นต่ำชั่วคราว	๑๙,๘๖๐	๒๔,๔๐๐
ระดับ	ต้น	สูง

ค่าตอบแทนโดยรวมของตำแหน่งประเภทอำนวยการสูง คือ ขั้นต่ำ ๓๒,๘๕๐ + เงินประจำตำแหน่ง ๑๐,๐๐๐ x ๒ = ๒๐,๐๐๐ บาท รวม ๕๒,๘๕๐ บาท ขั้นสูง ๖๓,๙๖๐ บาท + เงินประจำตำแหน่ง ๑๐,๐๐๐ x ๒ = ๒๐,๐๐๐ บาท รวม ๘๓,๙๖๐ บาท ดังนั้น ขั้นต่ำคือ ๕๒,๘๕๐ บาท ขั้นสูงคือ ๘๓,๙๖๐ บาท

อย่างไรก็ดี โดยที่กฎหมายกำหนดให้องค์การมหาชนเป็นนิติบุคคลจึงเสมือนว่าผู้อำนวยการองค์การมหาชนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในระดับเดียวกับอธิบดี หากพิจารณาจุดนี้อัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการองค์การมหาชนก็ไม่ควรยิ่งหย่อนกว่าตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (อธิบดี) ตามตารางบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูง ดังนี้

	บาท	บาท
ขั้นสูง	๖๗,๕๖๐	๖๙,๘๑๐
ขั้นต่ำ	๕๑,๑๔๐	๕๖,๓๘๐
ขั้นต่ำชั่วคราว	๒๔,๔๐๐	๒๙,๙๘๐
ระดับ	ต้น	สูง

ค่าตอบแทนโดยรวมของตำแหน่งประเภทบริหารสูง (อธิบดี) คือ ขั้นต่ำ ๕๖,๓๘๐ + เงินประจำตำแหน่ง ๑๔,๕๐๐ x ๒ = ๒๙,๐๐๐ บาท รวม ๘๕,๓๘๐ บาท ขั้นสูง ๖๙,๘๑๐ บาท + เงินประจำตำแหน่ง ๑๔,๕๐๐ x ๒ = ๒๙,๐๐๐ บาท = ๙๘,๘๑๐ บาท ดังนั้น ขั้นต่ำคือ ๘๕,๓๘๐ บาท ขั้นสูงคือ ๙๘,๘๑๐ บาท

และไม่ควรมีการจัดแบ่งกลุ่มองค์การมหาชนออกเป็น ๓ กลุ่มเหมือนเดิม ให้ใช้หลักการเดียวกับอธิตี คือ ไม่ว่าจะบริหารกรมเล็กหรือกรมใหญ่จะได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดียวกัน

๕. ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชนแม้จะดำรงตำแหน่งตามวาระและอายุต้องไม่เกิน ๖๕ ปี ในความเป็นจริงผู้ไปดำรงตำแหน่งนี้มักเป็นข้าราชการที่ลาออกจากราชการเพื่อมารับตำแหน่งนี้ หรือ ข้าราชการบำนาญที่เพิ่งเกษียณอายุราชการ ไม่เคยปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชนมาจากภาคเอกชน/ภาคธุรกิจแต่ประการใด หากเป็นเช่นนั้นแล้วค่าตอบแทนที่จะให้ก็คงจะดึงดูดใจ/สูงกว่าภาครัฐในระดับหนึ่งเท่านั้น ไม่ควรสูงกว่าหลายเท่าเช่นที่เป็นอยู่ หลักอีกประการหนึ่งที่ควรจะนำมาพิจารณาประกอบ คือการกำหนดค่าตอบแทนให้พนักงานราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการ ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนให้เจ้าหน้าที่รัฐในกลุ่มนี้ได้ค้ำจนถึง

(๑) หลักคุณภาพ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์เข้ามา ปฏิบัติงานภายใต้ระบบสัญญาจ้าง

(๒) หลักความยุติธรรม เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาส ไม่เหลื่อมล้ำ และไม่เลือกปฏิบัติ

(๓) หลักการจูงใจ การจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ให้เพียงพอ โดยค้ำจนถึงค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลง ค่าตอบแทนในภาคเอกชน อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน และฐานะการคลังของประเทศ

(๔) หลักความสามารถ อัตราค่าตอบแทนจะจ่ายตามความรู้ ความสามารถ ชีตสมรรถนะ และผลงานตามการประเมินผลการปฏิบัติงาน

จากหลักการกำหนดค่าตอบแทนของพนักงานราชการดังกล่าว จึงได้กำหนดค่าตอบแทนของพนักงานราชการในระดับเริ่มบรรจุสูงกว่าข้าราชการพลเรือน ๒๐% กรณีของตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชนควรนำหลักการเดียวกันมาใช้ด้วยกัน คือควรเพิ่มจากอัตราค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทอำนาจการสูง (ขั้นต่ำ) และประเภทบริหารระดับสูง (อธิตีขั้นสูง) อีกจำนวนเพียง ๒๐%

ดังนั้น อัตราเงินเดือนประจำพื้นฐานขั้นต่ำควรเป็น ๕๒,๘๕๐ + ๒๐% = ๘๓,๔๒๐ บาท และขั้นสูงควรเป็น ๑๑๘,๕๗๒ บาท และเพื่อความสะดวกเห็นควรกำหนดขั้นต่ำเหมือนเดิม คือ ๘๕,๐๐๐ บาท และขั้นสูงเป็น ๑๐๐,๐๐๐ บาท

๖. สำหรับองค์การมหาชนบางประเภทที่รัฐต้องการดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงาน โดยเฉพาะสายวิชาชีพขาดแคลน จึงจำเป็นควรแยกค่าตอบแทนของผู้อำนวยการประเภทที่รัฐต้องการบุคลากรให้ปฏิบัติงานเฉพาะด้านไว้ในองค์กรต่อไป โดยสมควรแยกองค์กรที่ใช้ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์ออกให้ชัดเจน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการองค์การมหาชนทางด้านวิทยาศาสตร์สมควรได้ค่าตอบแทนสูงมากกว่าทางด้านสังคมศาสตร์อีก ๒๐% บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำของผู้อำนวยการองค์การมหาชนของด้านวิทยาศาสตร์ควรเป็น ๑๐๐,๐๐๐ บาท และขั้นสูงควรเป็น ๑๔๔,๐๐๐ บาท

ภาคผนวก ฉ

ข้อเสนอเพื่อการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

ภาคผนวก ฉ
ข้อเสนอเพื่อการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

หลักการ

- แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังต่อไปนี้
- (๑) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “องค์การมหาชน” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓)
 - (๒) กำหนดกิจการที่องค์การมหาชนห้ามดำเนินการ (เพิ่มมาตรา ๕/๑)
 - (๓) แก้ไขเพิ่มเติมผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนให้เป็นไปตามการ
จำแนกประเภทขององค์การมหาชน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗ (๓) และ (๑๒) มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ มาตรา
๔๓ และมาตรา ๔๔ (๒))
 - (๔) กำหนดให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามหลักการรักษา
วินัยทางการคลังและหลักธรรมาภิบาล (เพิ่มมาตรา ๑๗/๑)
 - (๕) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน (แก้ไขเพิ่มเติม
มาตรา ๑๙ และเพิ่มมาตรา ๑๙/๑)
 - (๖) กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน (เพิ่มมาตรา ๓๕/๑)
 - (๗) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายในของแต่ละองค์การ
มหาชน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๙ วรรคสอง)
 - (๘) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลขององค์การมหาชน (แก้ไขเพิ่มเติม
มาตรา ๔๒)

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันการจัดตั้งองค์การมหาชนยังไม่สอดคล้องกับแผนงานหรือนโยบายของรัฐบาลใน
การจัดทำกิจการอันเป็นภารกิจของรัฐ สมควรกำหนดและจัดประเภทภารกิจขององค์การมหาชนเพื่อให้มี
โครงสร้างการบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากร
เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติตามภารกิจนั้น ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการขององค์การ
มหาชน ระบบการประเมินผลการดำเนินงาน และกำหนดแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การมหาชน
ให้เป็นไปตามหลักการรักษาวินัยทางการคลังและหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนปรับปรุงการกำกับดูแลองค์การ
มหาชน อันจะทำให้การปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้อง
ตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
องค์การมหาชน (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

.....
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..)”

พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “องค์การมหาชน” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“องค์การมหาชน” หมายความว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ และหมายความรวมถึงองค์กรของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๕/๑ การดำเนินกิจการขององค์การมหาชนต้องไม่เป็นไปในลักษณะของการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการกำหนดยุทธศาสตร์ การส่งเสริมงานวิจัย การจัดสรรงบประมาณ การบังคับใช้กฎหมาย การประสานงาน การขับเคลื่อนนโยบายแห่งรัฐ และภารกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความใน (๓) และ (๑๒) ของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๓) วัตถุประสงค์ และอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน โดยมีภารกิจใน ๓ ประเภท ดังต่อไปนี้

(๑) องค์การมหาชนที่มีภารกิจในด้านการบริการสาธารณะ ได้แก่ องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะ และจะยุบเลิกไปก็ต่อเมื่อหน่วยงานกำกับเห็นว่าบริการสาธารณะนั้นไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป หรือเอกชนสามารถดำเนินการได้ หรือได้มีการถ่ายโอนภารกิจนั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) องค์การมหาชนที่มีภารกิจและกำหนดเวลาเฉพาะ ได้แก่ องค์การมหาชนที่จัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการกิจที่สำคัญเป็นการเฉพาะโดยมีกรอบระยะเวลาดำเนินงานที่กำหนดไว้ชัดเจน เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจดังกล่าวแล้วให้องค์การมหาชนนั้นยุบเลิกไป

(๓) องค์การมหาชนที่มีภารกิจเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ได้แก่ องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการกิจที่สำคัญเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีภารกิจที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนที่ได้จัดตั้งไว้แล้ว โดยรัฐบาลต้องตระหนักถึงระยะเวลาการดำเนินงานขององค์การมหาชนประเภทนี้ที่ต้องอยู่ภายในระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล และมีแผนการดำเนินงานกำหนดเป้าหมายที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด เพื่อไม่เป็นภาระด้านการงบประมาณแก่รัฐบาลต่อไป และยุบเลิกไปเมื่อรัฐบาลที่ตั้งขึ้นพ้นจากตำแหน่ง”

“(๑๒) ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา มีดังต่อไปนี้

(ก) องค์การมหาชนที่มีภารกิจในด้านการบริการสาธารณะ ให้ปลัดกระทรวงที่กำกับดูแลเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(ข) องค์การมหาชนที่มีภารกิจและกำหนดเวลาเฉพาะ ให้รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงที่กำกับดูแลเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(ค) องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแล เป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง”

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๗/๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๑๗/๑ การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามหลักการรักษาวินัยทางการคลังและหลักธรรมาภิบาล”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๙ ให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ โดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

ประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงที่กำกับดูแลองค์การมหาชนนั้น

คณะกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งต้องไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และมีผู้แทนของส่วนราชการร่วมเป็นกรรมการโดยตำแหน่งจำนวนหนึ่ง ตำแหน่งซึ่งต้องไม่เป็นผู้แทนที่มาจากสำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานประมาณ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานอัยการสูงสุด”

มาตรา ๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๑๙/๑ ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์การมหาชนเกินกว่าสามแห่งไม่ได้ ทั้งนี้ ให้นับรวมการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่ง กรรมการด้วย

การนับจำนวนการดำรงตำแหน่งกรรมการตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการเป็นกรรมการโดย ตำแหน่งที่ได้มีการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทน”

มาตรา ๙ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๓๕/๑ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนให้เจ้าหน้าที่และ ผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนเป็นบุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้าง เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ กำหนด”

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๖ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานขององค์การมหาชน ผู้รักษาการตาม พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน เป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น แล้วแต่กรณี”

มาตรา ๑๑ ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนเป็นผู้ตรวจสอบภายใน โดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๑๒ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๑ ให้องค์การมหาชนทำรายงานปีละหนึ่งครั้งเสนอผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานขององค์การมหาชนในปีที่ล่วงมาแล้ว และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า”

มาตรา ๑๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๒ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับดูแล โดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด”

มาตรา ๑๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๓ ให้ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนใดมีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น เพื่อการนี้ให้ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง องค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้”

มาตรา ๑๕ ให้ยกเลิกความใน (๒) ของมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๒) เมื่อการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเสร็จสิ้นลง และผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ได้ประกาศยุติการดำเนินการขององค์การมหาชนนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา ๑๖ ให้องค์การมหาชนทุกแห่งดำเนินการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ไปยังคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการขององค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน ที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นคณะกรรมการขององค์การมหาชนนั้นจนครบวาระการ ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งดังกล่าว

การนับวาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งขององค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ให้นับต่อเนื่องกับการนับวาระตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนและตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๘ ผู้ใดดำรงตำแหน่งกรรมการขององค์การมหาชนอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเกินกว่าจำนวนที่กำหนดในมาตรา ๑๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นลาออกจากตำแหน่งกรรมการขององค์การมหาชนหนึ่งองค์การมหาชนใด หรือมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทน แล้วแต่กรณี จนเหลือไม่เกินจำนวนที่กำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๙ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ช

คณะกรรมการศึกษาการปฏิรูปองค์การมหาชน

ภาคผนวก ข
คณะกรรมการศึกษาการปฏิรูปองค์การมหาชน

- | | |
|------------------------------|---------------------|
| ๑. นายเทียนฉาย กีระนันทน์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๒. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๓. นางเบญจวรรณ สร้างนิทร | ประธานกรรมการ |
| ๔. นางสาวอรพินท์ สพโชคชัย | รองประธานกรรมการ |
| ๕. นางสาวสมสุข บุญญาปัญญา | กรรมการ |
| ๖. นายเกษมสันต์ จิณณาโวโส | กรรมการ |
| ๗. นายวิฑูรย์ สิมะโชคดี | กรรมการ |
| ๘. นายพัลลภ ศักดิ์โสภณกุล | กรรมการ |
| ๙. นางสาวสุนทรี สุภาสงวน | กรรมการ |
| ๑๐. นายสุวิทย์ อมรนพรัตน์กุล | กรรมการ |
| ๑๑. นางสาวนลินี จันสว่าง | กรรมการ |
| ๑๒. นางสาวศศิฎานันย์ แสนแพง | กรรมการและเลขานุการ |

พิมพ์ที่ : สำนักงานพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร