

บทความวิชาการ (Academic Article)

เจตนารมณ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทย: พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง

Intention and Accomplishment of Public Organizations in
Thailand: Development and Transformation

วัชระ กลิ่นสุวรรณ*

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

Watchara Klinsuwan

National Institute of Educational Testing Service (Public Organization)

สมพงษ์ แซ่ตัน**

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

Sompong Saetan

National Institute of Educational Testing Service (Public Organization)

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ; นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; อีเมลติดต่อ watchara_klin@hotmail.com

** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง; นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต; เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; ประกาศนียบัตรหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป. แล้ว) สำนักงานศาลปกครอง; ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมลติดต่อ pongsae@hotmail.com

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2567)

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์***

ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Kriengkrai Charoenthanavat

Professor, Faculty of Law, Chulalongkorn University

วันที่รับบทความ 24 กรกฎาคม 2566; วันที่แก้ไขบทความ 15 สิงหาคม 2566; วันที่ตอบรับบทความ 13 ธันวาคม 2566

*** นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย;
Diplôme d'Études Approfondies de Droit Public, Université Robert Schuman de Strasbourg;
Doctorat en droit (Très honorable), Université Strasbourg III; อีเมลติดต่อ tham38@hotmail.com

บทคัดย่อ

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ เป็นที่รับรู้และเข้าใจว่าเป็นหน่วยงานที่มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ แตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จากการศึกษาพบว่า เจตนารมณ์ขององค์การมหาชนมีความชัดเจนมาตั้งแต่ก่อนจัดระบบขององค์การมหาชน มีความคาดหวังในการวัดผลสัมฤทธิ์ขององค์กรให้แตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แม้ว่าจะมีพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง แต่เจตนารมณ์และความคาดหวังต่อผลสัมฤทธิ์ยังคงไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งเมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป ความต้องการของประชาชนให้องค์การมหาชนสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพยังเป็นความคาดหวังที่แจ่มชัดขึ้น โดยมีหลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชนที่สะท้อนความเป็นองค์การมหาชนได้ คือ หลักบริการสาธารณะ หลักความเป็นอิสระ หลักความเป็นนิติบุคคล หลักความมีประสิทธิภาพ หลักความคล่องตัว และหลักความรับผิดชอบ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นหลักการเบื้องหลังของการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะนี้ ดังนั้น หากมีการสร้างองค์ความรู้และความเข้าใจต่อความเป็นองค์การมหาชน รวมถึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยกำหนดให้มีมาตรการหรือมาตรฐานกลางให้องค์การมหาชนต้องปฏิบัติตามสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ครบถ้วนตามหลักการดังกล่าว จะส่งผลให้องค์การมหาชนสามารถจัดทำภารกิจในการบริการสาธารณะเพื่อประเทศชาติและประชาชนได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: องค์การมหาชน; บริการสาธารณะ; เจตนารมณ์และผลสัมฤทธิ์; พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง

Abstract

Public organizations are government agencies that provide public service. It is recognized and understood as an organization that is flexible, efficient, and different from government agencies and state enterprises. The study found that an intention of a public organization exhibited clarity prior to the establishment of the organizational system. There is an expectation in the achievements of the organization that are different from government agencies and state enterprises. While public organizations outdistance development and transformation, the underlying intention and anticipated achievements remain unchanged. Moreover, as societal shifts occur, the public demand for public organizations to enhance the efficiency of public services delivery becomes increasingly evident. There are important principles of public law that may reflect the status of a public organization, including a principle of public service, autonomy, juristic person, effectiveness, mobility, and responsibility. This may be regarded as the principle behind the establishment of such an agency. Consequently, the creation of knowledge and a profound understanding of the essence of public organizations, parallel to the revision of laws to prescribe a measurement or general standard allowing the evaluation of public organizations' achievements in accordance with the mentioned principles, will lead to the capability of public organizations to accomplish their mission of providing public services for the benefit of the nation and its people.

Keywords: Public Organization; Public Service; Intention and Accomplishment; Development and Transformation

1. บทนำ

ในประเทศไทย “องค์การมหาชน (Public Organization)” เป็นที่รับรู้และเข้าใจว่าเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดของหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม คือ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีการกิจหลากหลาย มีความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการ มีกฎระเบียบที่ซับซ้อน และมีสายบังคับบัญชาที่ยืดยาว โดยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่ให้มีการกิจเฉพาะด้าน มีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว และมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคาดหวังให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือเป็นนวัตกรรม (Innovation) ของหน่วยงานภาครัฐ¹ โดยมีลักษณะเฉพาะที่เน้นความเป็นอิสระ²

ลักษณะการแก้ไขปัญหาข้างต้นปรากฏในต่างประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส มีการแยกหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ แยกออกจากระบบการบังคับบัญชาของส่วนราชการ มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการความเป็นอิสระ เพื่อเป็นหลักประกันที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐ มีระบบบัญชีและงบประมาณที่ยืดหยุ่น และมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคลากรให้มีความเหมาะสม เรียกว่า “องค์การมหาชนอิสระ (Établissement Public)”³ ในประเทศนิวซีแลนด์ มีการปฏิรูประบบงานภาครัฐ มีการรับเอากระแสแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้กับหน่วยงานของรัฐ มีการแยกองค์กรออกจากระบบบริหารงานปกติของภาครัฐ มีการรายงานผลการดำเนินงาน มีความแตกต่างกันทั้งในด้านกิจกรรม รูปแบบ ขอบข่าย และขนาด รวมถึงความสัมพันธ์ของหน่วยงานกับผู้กำกับดูแล และมีฐานะเป็นนิติ

¹ สุรพล นิติไกรพจน์, **องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 1.

² โปรตดู วัชระ กลิ่นสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การมหาชนในประเทศไทย**, วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์, ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2566), หน้า 1-25.

³ สุรพล นิติไกรพจน์, **ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน**, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2543), หน้า 108-109.

บุคคล เรียกว่า “องค์การบริหารงานอิสระของรัฐ (Crown Entities)”⁴ ในประเทศอังกฤษ มีการจัดตั้งองค์กรบริหารที่มีความเป็นอิสระ แต่ไม่เป็นนิติบุคคล รับผิดชอบภารกิจบางประการที่เคยเป็นของส่วนราชการ มีการกำหนดภารกิจและขอบเขตความรับผิดชอบ รวมถึงมีการกำหนดเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับส่วนราชการไว้ล่วงหน้า มีการแต่งตั้งผู้บริหารหน่วยงานที่ไม่เป็นข้าราชการ มีการให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงาน มีการกำหนดเกี่ยวกับบุคลากร และมีการกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน เรียกว่า “หน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency)”⁵ และในประเทศแคนาดา มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารที่มีลักษณะกึ่งอิสระ แต่ไม่เป็นนิติบุคคล รับผิดชอบในการบริหารที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผล เรียกว่า “หน่วยงานบริการพิเศษ (Special Operating Agency)”⁶ โดยแต่ละประเทศมีลักษณะเฉพาะของตนเองในการแก้ไขปัญหาเดิม และมีความคาดหวังต่อหน่วยงานรูปแบบใหม่ แต่พอจะเห็นลักษณะร่วมกันได้ว่า จำเป็นที่ต้องมีหน่วยงานในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านเป็นการเฉพาะ ที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีระบบการตรวจสอบและประเมินผลที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

สำหรับประเทศไทยก็ประสบปัญหาข้อจำกัดของหน่วยงานในภาคมหชนเดิมทำนองเดียวกันกับต่างประเทศ โดยมีความพยายามแก้ไขปัญหา กล่าวคือ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพโครงสร้างหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำภารกิจที่ไม่เหมาะสมกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยการจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษ แยกออกเป็นเอกเทศ จน พ.ศ. 2496 มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เพื่อจัดตั้งหน่วยงานของรัฐอีกหลายแห่งสำหรับจัดทำภารกิจที่ไม่เหมาะสมกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ต่อมา พ.ศ. 2533

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548), หน้า 25-31.

⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชน*, หน้า 117-124.

⁶ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2551), หน้า 14.

มีการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะข้างต้น โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องการหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการและมีใช้รัฐวิสาหกิจเป็นการเฉพาะ ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นขององค์การมหาชนอิสระ⁷ จนกระทั่ง พ.ศ. 2542 มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่เป็นเสมือนกฎหมายกลางเพื่อกำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามโครงสร้างองค์กรภาครัฐ ดังนั้น หน่วยงานในลักษณะขององค์การมหาชนอิสระในประเทศไทยจึงสามารถจัดตั้งได้ 2 รูปแบบ คือ การจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะเป็นรายกรณี⁸ และการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ในแง่ของการบริหาร คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร⁹ โดยให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เป็นองค์การมหาชนรูปแบบที่ 3 ด้วย

องค์การมหาชนในประเทศไทยจึงเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาและมีความต้องการทำนองเดียวกันกับต่างประเทศ เพียงแต่ประเทศไทยนำหลักการและลักษณะสำคัญมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย โดยผู้เขียนพบว่าหน่วยงานในลักษณะข้างต้นมีหลักการทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญ คือ 1) หลักบริการสาธารณะ (Public Service) 2) หลักความเป็นอิสระ (Autonomy) 3) หลักความเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) 4) หลักความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) 5) หลักความคล่องตัว (Mobility) และ 6) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นหลักการเบื้องหลังอันเป็นเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะนี้

⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*, หน้า 39-40.

⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *องค์การมหาชนที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. เฉพาะ* [ออนไลน์], 3 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: <https://po.opdc.go.th/content/MTg4>

⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *มติ ครม. องค์การมหาชน* [ออนไลน์], 15 สิงหาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://po.opdc.go.th/content/filelist/MjU3>

ภายหลังจากองค์การมหาชนได้รับการจัดระบบและดำเนินการมาระยะหนึ่ง มีการจัดระบบการประเมินองค์การมหาชน¹⁰ มีการกำหนดเครื่องมือการวัดความคุ้มค่าและประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน¹¹ รวมทั้งมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความเข้าใจในหลักการและผลการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน¹² พบข้อควรพิจารณาว่า องค์การมหาชนในประเทศไทย ยังอาจไม่ได้จัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างจากส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ จนอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการจัดตั้งระบบขององค์การมหาชน ดังนั้น จำเป็นต้องศึกษาพัฒนาการทางกฎหมาย โดยเฉพาะข้อพิจารณาในการจัดทำพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ตลอดจนหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชน และความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกี่ยวข้อง อันเป็นเสมือนการฉายภาพสะท้อนว่า องค์การมหาชนในปัจจุบันมีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหรือไม่ เพียงใด ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและช่วยย้าเตือนถึงความเป็นองค์การมหาชนได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ บทความนี้จะศึกษาโดยค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนในประเทศไทย และค้นหาเจตนารมณ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์กรดังกล่าวจากพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง โดยขอเสนอเป็น 3 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงเวลาก่อนมีกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ ช่วงเวลาการร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ และช่วงการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจต่อพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นระบบ

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **รายงานการประเมินองค์การมหาชนตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ** [ออนไลน์], 2 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: <https://po.opdc.go.th/content/MT10>

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **CPER เครื่องมือวัดผลสัมฤทธิ์และประเมินความคุ้มค่าองค์การมหาชน** [ออนไลน์], 3 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: <https://po.opdc.go.th/content/NDc0Nw>

¹² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, **วาระปฏิรูปพิเศษ 7 : การปฏิรูปองค์การมหาชน**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), หน้า 12-19.

2. พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน

2.1 ช่วงเวลาก่อนมีกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ

2.1.1 บริบททางกฎหมาย

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่การจัดโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐและภารกิจของรัฐ โดยเฉพาะภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งไม่เหมาะที่จะให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ ส่งผลให้มีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นใหม่ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของสถานการณ์¹³ ซึ่งจะตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ เช่น 1) การจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ที่มีความมุ่งหมายให้มีการกิจเฉพาะสามารถทำภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีความคล่องตัวมากขึ้น มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีการกำกับดูแล มีระบบการจัดทำการบัญชี การตรวจสอบ และการรายงานผลการดำเนินการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น สามารถเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อเหตุการณ์ รวมถึงสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว 2) การจัดตั้งคุรุสภา โดยพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ที่ได้รับมอบหมายภารกิจเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการศึกษา มีการบริหารงานภายในองค์กรเป็นการเฉพาะ มีอำนาจออกกฎระเบียบเองเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยในขณะนั้นเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะพิเศษนี้ เช่น การจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่แยกออกเป็นอิสระเพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัติการกิจที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากงานราชการโดยทั่วไป และมีระบบวิธีการดำเนินงานที่เป็นอิสระไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาตามปกติของส่วนราชการ เป็นต้น

จนกระทั่ง พ.ศ. 2533 การจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษนี้ เริ่มมีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ประสงค์จะให้เป็นองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งเป็นการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดทำภารกิจเฉพาะด้าน มีระบบการบริหารที่มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัว และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งนับว่าเป็นหน่วยงานแรกที่เป็นต้นแบบของการแสดงเจตนารมณ์ขององค์กรนิติบัญญัติในการกำหนดให้มี

¹³ สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน, หน้า 38-39.

องค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจโดยการตราพระราชบัญญัติรองรับอย่างชัดเจน¹⁴

จากบริบททางกฎหมายข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นห้วงเวลาที่ประเทศไทยมีความพยายามจะจัดทำบริการสาธารณะของรัฐสมัยใหม่ โดยเน้นที่การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ให้เป็นอิสระ เป็นนิติบุคคลเพื่อความคล่องตัว รับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้าน เพื่อมุ่งหวังประสิทธิภาพ อันเป็นการสะท้อนถึงหลักการทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญ คือ หลักบริการสาธารณะ หลักความเป็นอิสระ หลักความเป็นนิติบุคคล หลักความคล่องตัว หลักความรับผิดชอบต่อ และหลักความมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม รูปแบบของหน่วยงานยังคงมีความกระจัดกระจาย มิได้มีการจัดระบบความเป็นหน่วยงานของรัฐในภาพรวม แต่ก็ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่นำไปสู่การจัดระบบหน่วยงานของรัฐและการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับองค์การมหาชนในอนาคต

2.1.2 บริบททางสังคม

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ระบบราชการไทยได้ขยายตัวจนเป็นระบบที่มีขนาดใหญ่ มีหน่วยงานระดับต่าง ๆ จำนวนมาก กระจายอยู่ทั่วประเทศ¹⁵ โดยประเทศไทยให้ความสนใจการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ยึดแนวคิดการปรับปรุงระบบราชการ โดยการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการชั่วคราวเช่นเดียวกับ Fulton Committee หรือ Hooper Commission ของสหรัฐอเมริกา เรียกว่า คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี โดยคณะที่ปรึกษาฯ ให้ความสนใจในการปรับปรุงขั้นตอน กระบวนการ หรือการแบ่งส่วนราชการเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังมีได้เน้นการปฏิรูประบบราชการหรือที่เรียกว่าการปรับรู้อะบบราชการอย่างจริงจัง¹⁶ ต่อมามีความพยายามในการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยเห็นได้จากหนังสือเวียนสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2523 เรื่อง แนวทางการกำหนดส่วนราชการและ

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-40.

¹⁵ ปรัชญา เวสารัชช์, การสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่อง ปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย ภาคการประชุมที่ 4 ปฏิรูปราชการเพื่ออนาคต: ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา [ออนไลน์], 1 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: <https://tdri.or.th/2013/05/y96d/>

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

อัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน เพื่อใช้เป็นหลักการและมาตรการในการจัด ส่วนราชการและอัตรากำลัง และหนังสือเวียนสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2525 เรื่อง กำหนดชื่อและความหมายของหน่วยงานระดับต่าง ๆ เพื่อจัดส่วนงาน ให้มีความเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งยังมีการกำหนดกลไกเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2539) ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 มติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2535 เรื่อง มาตรการปรับปรุงระบบราชการและข้าราชการ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีบริบทแวดล้อมที่สังคมโลกมีลักษณะเชื่อมโยงเป็นสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่เริ่มมาตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีลักษณะของวัตถุนิยมและบริโภคนิยม มีการเผยแพร่ของลัทธิคอมมิวนิสต์และสงครามเวียดนามอันเป็นผลมาจากสงครามเย็น มีปัญหา ความมั่นคงปลอดภัย มีกระแสของระบอบประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม และการค้าเสรี¹⁷ และใน พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจ (วิกฤตต้มยำกุ้ง) ที่เกิดผลกระทบกับทุกภาคส่วน รวมทั้งหน่วยงานราชการและหน่วยงานภาครัฐ ส่งผลให้ทั้งสังคมไทยต้องปรับตัวให้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลง

จากบริบททางสังคมและบริบทแวดล้อมข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นห้วงเวลาที่ ประเทศไทยอยู่ในช่วงการปฏิรูประบบราชการ การปรับปรุงและกำหนดกลไกเกี่ยวกับระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสังคมโลกมีความเชื่อมโยงทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี อันเป็นความท้าทายที่ประเทศไทยต้องเผชิญ จำเป็นต้องแสวงหาองค์กร ที่มีประสิทธิภาพในการให้บริการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ให้เกิด ประโยชน์สูงสุด เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีอยู่เดิมให้หมดสิ้นไป หรือบรรเทาเบาบางลง รวมทั้ง สามารถจัดทำบริการสาธารณะตามยุคสมัยได้อย่างเหมาะสม

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-13.

2.1.3 ข้อค้นพบเชิงกรอบความคิด

ความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะให้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และกระแสของการปฏิรูประบบราชการที่มีข้อจำกัดหลายประการ ส่งผลให้บริการสาธารณะรูปแบบใหม่ไม่เหมาะสมกับหน่วยงานแบบเดิม จึงเป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษขึ้นมาใหม่หลายรูปแบบ โดยการจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐที่ตราโดยพระราชบัญญัติองค์การของรัฐบาล หรือการจัดตั้งองค์การของรัฐที่ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งล้วนเป็นความต้องการในลักษณะเดียวกัน คือ ความต้องการหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ มีความเป็นนิติบุคคล มีความคล่องตัว มีความรับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้านเป็นการเฉพาะ อันถือเป็นเจตนารมณ์เริ่มแรกของการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะพิเศษนี้ แต่ก็ยังมีได้เรียกว่าองค์การมหาชน และยังมีได้มีการจัดระบบโครงสร้างและประเภทหน่วยงานของรัฐให้เป็นระบบ

2.2 ช่วงเวลาการร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ

2.2.1 บริบททางกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะพิเศษนี้ ได้รับการยอมรับและมีการจัดตั้งขึ้นอีกหลายแห่ง รวมทั้งการยอมรับข้อจำกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ที่การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทต้องการความคล่องตัวในการดำเนินการสูง ทั้งยังมีแนวคิดการจัดระบบหน่วยงานภาครัฐ จึงได้มีการพิจารณาและพยายามผลักดันให้มีการตรากฎหมายเพื่อวางระบบองค์การของรัฐ โดยมีความพยายามผลักดันมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี¹⁸ จนกระทั่งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 ได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.

ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. เมื่อพิจารณาผ่านข้ออภิปราย พบว่า มีการนำหลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชน อันถือได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษนี้ มากำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนี้

¹⁸ สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน, หน้า 188.

หลักบริการสาธารณะ พบได้จากการอธิบายถึงการกำหนดให้กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ¹⁹

หลักความเป็นอิสระ พบได้จากการอธิบายถึงความสำคัญกับระบบการบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐ การใช้ทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ มาเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะกลไกต่าง ๆ ของรัฐยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบราชการมีการรวมศูนย์มากเกินไป นอกจากนี้ ยังมีการพิจารณาแนวคิดการบริหารหน่วยงานของประเทศนิวซีแลนด์ ที่มีการทำข้อตกลงระหว่างหน่วยงานกับรัฐมนตรี มีการกำหนดให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัวขึ้น ทั้งในเรื่องภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁰

หลักความเป็นนิติบุคคล พบได้จากการอธิบายถึงการกำหนดให้กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เฉพาะ มีการจัดตั้งและยุบเลิกโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา บุคลากรไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน แต่ให้สามารถกำหนดสิทธิสวัสดิการให้ไม่ต่ำกว่ากฎหมายแรงงาน โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ²¹ และเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้จะเป็นเสมือนกฎหมายกลางในการจัดตั้งองค์การมหาชน

หลักความมีประสิทธิภาพ พบได้จากการอธิบายถึงระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ ที่ยังคงมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีกฎระเบียบของทางราชการที่ไม่ยืดหยุ่น ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ และเหมาะสมกับรัฐสมัยใหม่ ดังนั้น จึงต้องมีการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อลดปัญหา และเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐในบางกรณีให้มีความคล่องตัว และมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพและ

¹⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 12 วันที่ 2 ตุลาคม 2541 เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว [ออนไลน์], 6 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/68410>

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-39.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-35.

ประสิทธิภาพสูงสุด มีความรวดเร็วในการดำเนินงาน สามารถบูรณาการผู้เกี่ยวข้องเข้าร่วมทำงาน และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็ว²² นอกจากนี้ ยังมีการพิจารณาถึงภาพรวมทั้งระบบขององค์กรภาครัฐ ที่องค์การมหาชนจะต้องมีการกิจไม่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หากมีการกิจส่วนใดที่ควรเป็นขององค์การมหาชน แต่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติอยู่ จำเป็นต้องนำมาให้องค์การมหาชนดำเนินการ รวมถึงการพิจารณาในแง่ของงบประมาณแผ่นดิน และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ตลอดจนความคาดหวังที่มีต่อองค์การมหาชน ว่าจำเป็นต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดทำภารกิจเฉพาะด้าน มุ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และในอนาคตจะสามารถลดภาระงบประมาณของรัฐ และสามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ²³

หลักความคล่องตัว พบได้จากการอภิปรายถึงการจัดระบบผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ให้แยกออกมาจากระบบข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยในช่วงร่างกฎหมายฉบับนี้ อยู่ในช่วงแผนปฏิรูประบบราชการที่ต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยเชื่อว่าการจำแนกภารกิจต่าง ๆ ซึ่งระบบราชการหรือที่ภาครัฐดำเนินการอยู่ออกจากกัน แสวงหารูปแบบของโครงสร้างองค์กร และระบบการบริหารให้สอดคล้องกับภารกิจนั้น ๆ จึงจำเป็นต้องมีระบบการบังคับบัญชาที่ค่อนข้างคล่องตัว บางงานอาจไม่ต้องมีสายบังคับบัญชาที่เคร่งครัด อีกทั้งในแง่ของการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ต้องแยกต่างหากจากระบบราชการ²⁴

หลักความรับผิดชอบ พบได้จากการอภิปรายถึงการที่องค์การมหาชนจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นหลังจากได้รับจัดสรรงบประมาณในช่วงเริ่มต้นและเงินอุดหนุนทุกปี และสามารถหารายได้จากการการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนได้ โดยไม่แสวงหากำไรเป็นหลัก เพราะหากให้แสวงหากำไรมีโอกาสที่องค์การมหาชนจะมัวพะวงกับการไปร่วมทุนในกิจการเพื่อแสวงหากำไรจนอาจไม่ให้ความสำคัญกับการบริการประชาชนเป็นหลัก และเงินรายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง จึงสามารถนำรายได้มาจัดสรรในมิติต่าง ๆ ใน

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-43.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-40.

ระบบองค์การมหาชนได้²⁵ นอกจากนี้ องค์การมหาชนในฐานะหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทรัพย์สินขององค์การมหาชนจะไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดี²⁶ จึงต้องให้ความสำคัญกับตำแหน่งคณะกรรมการองค์การมหาชน ผู้อำนวยการองค์การมหาชน และผู้ปฏิบัติงาน โดยถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชน ที่จำเป็นต้องคำนึงถึงระบบค่าจ้าง ค่าตอบแทน ระบบการจัดสวัสดิการและการจัดสิทธิประโยชน์ โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารจัดการภายในองค์การมหาชน²⁷

จากหลักการที่สะท้อนผ่านข้ออภิปรายในข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ได้ถูกนำมาบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เช่น 1) ในมาตรา 5 กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย เป็นต้น อันเป็นการนำหลักบริการสาธารณะมากำหนดไว้ 2) ในมาตรา 43 กำหนดเกี่ยวกับการกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีที่องค์การมหาชนสังกัดเท่านั้น อันเป็นการนำหลักความเป็นอิสระมากำหนดไว้ 3) ในมาตรา 6 กำหนดให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล อันเป็นการนำหลักความเป็นนิติบุคคลมากำหนดไว้ 4) ในเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสาระสำคัญว่า เพื่อลดปัญหาและเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพ อันเป็นการนำหลักความมีประสิทธิภาพมากำหนดไว้ 5) ในมาตรา 24 กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการและการดำเนินการขององค์การมหาชน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของคณะกรรมการองค์การมหาชน ในมาตรา 32 กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง และมีอำนาจในการวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การมหาชน อันเป็นการนำหลักความคล่องตัวมากำหนดไว้ และ 6) ในมาตรา 39 – 42 ซึ่งกำหนดให้ต้องมีระบบการบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลองค์การมหาชน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการองค์การมหาชนกำหนด อันเป็นการนำหลักความรับผิดชอบมากำหนดไว้ เป็นต้น

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29-30.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-55.

นอกจากนี้ ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ยังมีกฎหมายที่สำคัญในการจัดระบบการใช้ดุลพินิจและการใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งบัญญัติขึ้นมาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับการตรวจสอบถ่วงดุล มีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส อันเป็นหลักการที่องค์การมหาชนต้องปฏิบัติด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นฉบับที่เน้นถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงานทางปกครองให้มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ประชาชนมีโอกาสในการรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรทางตุลาการเพื่อตัดสินข้อพิพาทระหว่างรัฐกับรัฐ หรือรัฐกับเอกชน เป็นต้น

จากบริบททางกฎหมายข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นช่วงเวลาของการเน้นไปที่การจัดระบบโครงสร้างองค์กรภาครัฐ ระบบภารกิจ อำนาจหน้าที่ และระบบการตรวจสอบถ่วงดุล โดยเป็นการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ โดยเฉพาะองค์การมหาชน ได้ถูกจัดระบบโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นระบบทั้งการจัดตั้ง ภารกิจ การบริหารจัดการ และการตรวจสอบถ่วงดุล โดยปรากฏหลักการของความเป็นองค์การมหาชนอยู่ในกฎหมายกลางดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ยังมีได้มีความเด่นชัดในการพิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ที่ครอบคลุมหลักการสำคัญของความเป็นองค์การมหาชนว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือไม่ เพียงใด

2.2.2 บริบททางสังคม

ในช่วงเวลานี้ พบว่า เป็นช่วงที่มีความพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐทั้งระบบ โดยเห็นได้จากแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544) ที่มีการระบุถึงสภาพปัญหาว่า ระบบราชการจะต้องมุ่งต่อการแก้ปัญหาหลักที่เป็นรากฐานแห่งสภาพปัญหาของระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยก็คือ ระบบราชการใช้การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของปรัชญาในการปกครองประเทศมาเป็นเวลากว่า 100 ปีแล้ว แต่ยังไม่มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงปรัชญาให้สอดคล้องกับความเจริญของภาคเอกชน ความเจริญของประชาคมโลก และระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้เกิดสภาวะที่เป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาหลักคือ บทบาทหน้าที่ของรัฐ ความสัมพันธ์แห่งอำนาจ การแบ่งสรรอำนาจ และกลไกการบริหารต่าง ๆ ที่ไม่อาจปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังพบว่า

มีการกำหนดถึงปรัชญาของการบริหารภาครัฐ ที่ประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐานและเป้าหมาย โดยมีการปฏิรูประบบราชการ มีการกำหนดหลักการและวิธีการ เช่น การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ การปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ²⁸

จากบริบททางสังคมข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นช่วงเวลาที่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพโดยใช้แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้ส่วนราชการมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมยิ่งขึ้น และคำนึงถึงบริบทที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาคเอกชน ประชาคมโลก และระบอบการปกครอง เป็นต้น ส่งผลให้การบริหารจัดการภาครัฐควรต้องแตกต่างไปจากเดิม โดยต้องเน้นในเรื่องประสิทธิภาพขององค์กร และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมด้วย

2.2.3 ข้อค้นพบเชิงกรอบความคิด

ช่วงเวลานี้ สังคมไทยก้าวเข้าสู่ช่วงของการปฏิรูประบบหน่วยงานภาครัฐในทุกมิติ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิรูป มีการปรับปรุงแก้ไข จัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ในส่วนของภาคสังคมก็มีความเปิดกว้าง มีความหลากหลายทางความคิด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรมหาชน ถูกจัดระบบ มีเจตนารมณ์ มีวัตถุประสงค์ มีหลักการที่ชัดเจนในการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะนี้ ทั้งมีหลักการสำคัญอันเป็นเสมือนเจตนารมณ์และกรอบความคิดของความต้องการหน่วยงานลักษณะพิเศษนี้ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์เดียวกันกับก่อนจะมีพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 แต่ยังไม่พบความเด่นชัดในแง่ของการวัดผลสัมฤทธิ์ว่าองค์กรมหาชนในแต่ละช่วงเวลา สามารถปฏิบัติภารกิจได้ตามเจตนารมณ์ครอบคลุมหลักการสำคัญของความเป็นองค์กรมหาชนหรือไม่ เพียงใด

2.3 ช่วงเวลาการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชน

2.3.1 บริบททางกฎหมาย

ภายหลังจากพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว มีการจัดตั้งองค์กรมหาชนโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาที่อาศัย

²⁸ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544), (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักเลขานุการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540), หน้า 11-15.

อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ รวม 37 แห่ง หรือ 37 ภารกิจ²⁹ และมีการพิจารณาถึงความเหมาะสม จุดอ่อน จุดแข็ง สิ่งที่ควรมีในองค์การมหาชน มีการศึกษาเปรียบเทียบถึงการปรับบทบาทหน้าที่ ภารกิจ โครงสร้าง และการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของส่วนราชการ³⁰ มีการศึกษาถึงหน่วยราชการรูปแบบใหม่ที่ต้องพิจารณาในเรื่องการบริหารจัดการและการจัดโครงสร้างหน่วยงาน ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการบริหารงบประมาณ ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ³¹ มีการศึกษาถึงการแบ่งบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาล³² ทั้งยังมีการพิจารณาถึงการจัดสรรสิ่งจูงใจที่ใช้ในส่วนราชการทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล เพื่อพัฒนาการจัดสรรสิ่งจูงใจให้มีความเหมาะสมและเป็นเครื่องช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ³³ และมีการศึกษาถึงการจัดสรรสิ่งจูงใจในภาครัฐราชการเพื่อให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการและผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติราชการ โดยใช้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดสรรแรงจูงใจ³⁴ อีกทั้งมีแนวโน้มของการ

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, องค์การมหาชน ที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ตาม พ.ร.บ. 2542 [ออนไลน์], 2 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: <https://po.opdc.go.th/content/OTU>

³⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, รายงานผลการศึกษาการปรับบทบาทหน้าที่ ภารกิจ โครงสร้าง และการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการของส่วนราชการ โครงการพัฒนารูปแบบ โครงสร้างและระบบบริหารงานภาครัฐราชการให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 [ออนไลน์], 2 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: <https://www.opdc.go.th/content/filelist/Njk30A>

³¹ สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร., รายงานการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ (ฉบับสมบูรณ์) โครงการศึกษาหน่วยราชการรูปแบบใหม่, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2561), หน้า 7-33.

³² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2548), หน้า 46-51.

³³ กัลยาณี คุณมี, รายงานผลการศึกษาการจัดสรรสิ่งจูงใจของส่วนราชการ สถาบันอุดมศึกษาและจังหวัด ฉบับย่อ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2550), หน้า 1-1-1-2.

³⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการ

ประเมิน โดยเฉพาะการประเมินความคุ้มค่าขององค์การมหาชน ที่มีการกำหนดตัวชี้วัดเกี่ยวกับมูลค่าเพิ่มด้านเศรษฐกิจและการดำเนินงานขององค์การมหาชน เพื่อสะท้อนผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ และความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ³⁵

ส่วนกรณีขององค์การมหาชนในช่วงเวลาเดียวกันนี้ มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายองค์การมหาชน ปรากฏเป็นพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งเมื่อพิจารณาข้ออภิปราย พบว่า กฎหมายดังกล่าวยังคงหลักการสำคัญของความเป็นองค์การมหาชนเช่นเดียวกับช่วงเวลาก่อนมีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แต่ที่แก้ไขเป็นการเพิ่มเติมรายละเอียดของเนื้อหาในหลักการเดิมให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเน้นที่การสร้างกลไกการวัดผลสัมฤทธิ์ของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ดังนี้

หลักความเป็นอิสระ พบได้จากกรออภิปรายถึงข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์การมหาชนว่าต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ และมีการกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติ ข้อห้าม ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง วิธีการประชุม และเรื่องอื่น ๆ ที่องค์การมหาชนต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐ³⁶ และข้อพิจารณาเกี่ยวกับกลไกการบังคับบัญชาในองค์การมหาชน ที่มีการปรับปรุงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการองค์การมหาชนให้มีลักษณะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล และมีการกำหนดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบ³⁷

พัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0), (กรุงเทพฯ: กองพัฒนาระเบียบราชการส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2560), หน้า 2-1-2-14.

³⁵ ญาณพล แสงสันต์, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาแนวทางการประเมินความคุ้มค่ามูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคมขององค์การมหาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2561), หน้า 25-27.

³⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) [ออนไลน์], 6 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/450702>

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-27 (ส่วนที่ 2).

หลักความมีประสิทธิภาพ พบได้จากการอภิปรายถึงองค์การมหาชนที่เห็นว่า ยังขาดมาตรการส่งเสริมและการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรและบุคคล จึงไม่อาจ บริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ จึงสมควร กำหนดให้มีคณะบุคคลเพื่อรับผิดชอบในการเสนอแนะนโยบาย แนวทางการดำเนินงาน การ พัฒนา และหลักเกณฑ์กลาง³⁸ และข้อพิจารณาเกี่ยวกับระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ขององค์การมหาชน ที่มีการกำหนดให้องค์การมหาชนต้องอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลที่ กำหนดโดยคณะบุคคลที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลาง เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานให้ องค์การมหาชนสามารถใช้ทรัพยากรและบุคลากรได้อย่างเหมาะสมและเต็มศักยภาพ สามารถ ตรวจสอบได้อย่างเป็นรูปธรรม³⁹

หลักความคล่องตัว พบได้จากการอภิปรายถึงสิทธิและเสรีภาพที่มีเพื่อให้เกิด ความคล่องตัวในระบบขององค์การมหาชน การกำหนดให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างมีเสรีภาพในการ รวมกลุ่ม แต่ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการ จัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และรายละเอียดแห่งการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราช กฤษฎีกา⁴⁰

หลักความรับผิดชอบ พบได้จากการอภิปรายถึงการกำหนดให้มีองค์กรกลาง เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนในภาพรวมทั้งระบบ และจัดตั้งเป็นคณะกรรมการพัฒนา และส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) รับผิดชอบในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความ เห็นชอบเกี่ยวกับการจัดตั้ง การรวมหรือการยุบเลิกองค์การมหาชน กลั่นกรองเรื่องในกรณีที่มี ปัญหาซับซ้อนหรือขัดแย้งในการดำเนินกิจการ รวมถึงกำหนดระเบียบแบบแผน การ ประสานงาน เพื่อให้หน่วยงานถือเป็นแนวปฏิบัติ อันจะทำให้การบริหารราชการเกิด ประสิทธิภาพ⁴¹ และข้อพิจารณาเกี่ยวกับระบบการถ่วงดุล ที่มีการกำหนดให้ระบบการ ตรวจสอบขององค์การมหาชนที่หลากหลายขึ้น กล่าวคือ คณะกรรมการตรวจสอบ การตรวจสอบ

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า ข.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29-30 (ส่วนที่ 2).

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28 (ส่วนที่ 2).

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17 (ส่วนที่ 2).

ภายใน การตรวจสอบภายนอก ทั้งยังกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างของการบังคับบัญชา โดยคาดหวังให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันในระบบองค์การมหาชน ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ⁴²

จากบริบททางกฎหมายข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นเวลาที่มีการคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยเฉพาะองค์การมหาชน มีการกำหนดที่ชัดเจนว่า ต้องให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ระบบการกำกับดูแล จนมีการปรับปรุงกฎหมายและเน้นย้ำไปที่การสร้างกลไกการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และให้ความสำคัญกับการวัดผลสัมฤทธิ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชน แต่ก็ยังอาจไม่มีความเด่นชัดที่สามารถสะท้อนความครบถ้วน ครอบคลุมถึงหลักการสำคัญในความเป็นองค์การมหาชนได้อย่างชัดเจน

2.3.2 บริบททางสังคม

ในช่วง พ.ศ. 2558 มีการพิจารณาถึงภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ การจัดระบบโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะองค์การมหาชน มีการศึกษาถึงความจำเป็นในการคงอยู่และความคุ้มค่าในความเป็นองค์การมหาชน โดยก็ยังคงเห็นว่าปัญหาหลักของหน่วยงานภาครัฐคือ ระบบที่ไม่คล่องตัว ซึ่งระบบราชการมีปัญหาที่สำคัญคือ มีสายการบังคับบัญชาและลำดับชั้นการตัดสินใจที่ยาวไกล มีกฎระเบียบ ข้อบังคับจำนวนมาก เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ และมีมาตรฐานการจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียว ทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับราคาตลาด สำหรับกรณีที่ต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติเฉพาะที่เหมาะสมกับภารกิจเฉพาะด้าน ส่งผลให้การให้บริการสาธารณะโดยส่วนราชการมีความเข้มงวด มีความล่าช้า และมักมีข้อครหาว่าคุณภาพต่ำ ส่วนกรณีของรัฐวิสาหกิจก็มีการดำเนินงานของตนเอง ซึ่งส่วนหนึ่งยังต้องมุ่งแสวงหารายได้และเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการ (User Pay Concept)⁴³

แต่เมื่อสังคมมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไป มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ประชาชนเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบในการจัดให้มีบริการสาธารณะที่ทันสมัย มีคุณภาพ

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 24 (ส่วนที่ 2).

⁴³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, วาระปฏิรูปพิเศษ 7 : การปฏิรูปองค์การมหาชน, หน้า 1.

และมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความต้องการบริการสาธารณะใหม่ ๆ ที่เหมาะสมสำหรับสังคมสมัยใหม่ ดังนั้น องค์กรของรัฐจึงต้องมีการสร้างกลไกที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัวในการบริหารจัดการ สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันความต้องการของประเทศชาติและผู้รับบริการ จนเป็นแนวคิดที่ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศได้ถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะไปให้ภาคเอกชนในส่วนที่สามารถทำได้ หรือสร้างองค์กรภาครัฐให้มีการบริหารงานที่แตกต่างจากส่วนราชการ แนวคิดนี้ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยจนรับทราบกันว่า เป็นที่มาของหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์กรมหาชน แต่ก็ยังคงพบว่า การดำเนินงานขององค์กรมหาชนบางแห่ง⁴⁴ มีแนวทางการดำเนินงานและมีการจัดทำภารกิจคล้ายคลึงกับส่วนราชการ แต่มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรในอัตราที่สูงและไม่ประหยัด รัฐบาลจึงควรพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับภารกิจ ผลการดำเนินงาน โครงสร้างองค์กร และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ขององค์กรมหาชนว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ เพียงใด รวมทั้งอาจพิจารณาทบทวนหรือปรับปรุงกฎระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรืออาจพิจารณายุบเลิกองค์กรที่มีผลการดำเนินงานที่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน และไม่เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าอย่างแท้จริง⁴⁵

จากบริบททางสังคมข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นเวลาที่ทำให้ความสำคัญกับการศึกษาการวัดและประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะองค์กรมหาชน ผ่านระบบการประเมินผล เครื่องมือการประเมินผล และการนำข้อเสนอแนะของรายงานการศึกษาวิจัยต่าง ๆ มาพิจารณาดำเนินการให้ปรากฏผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมขึ้น

2.3.3 ข้อค้นพบเชิงกรอบความคิด

เวลานี้สังคมคาดหวังประสิทธิภาพจากหน่วยงานภาครัฐในทุกมิติ หลักการบริหารจัดการในรูปแบบต่าง ๆ ถูกนำมาใช้มากขึ้นในหน่วยงานของรัฐ การตรวจสอบ การควบคุมการใช้ดุลพินิจ ความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูล จึงเป็นสิ่งที่ถูกเรียกร้องจากสังคม โดยเฉพาะในองค์กรมหาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์และความคาดหวังที่ชัดเจน ในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ ก็ยังถูกคาดหวังจากสังคมมากขึ้น ทั้งนี้ การแก้ไขพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อกำหนดกลไก

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

ในการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้ชัดเจนและมีรายละเอียดให้เอื้อต่อการกำหนดตัวชี้วัดหรือเครื่องมือวัดยิ่งขึ้น แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งหลักการสำคัญของความเป็นองค์การมหาชน

3. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์การมหาชนในประเทศไทย

3.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับพัฒนาการและหลักการสำคัญ

หากย้อนดูพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับองค์การมหาชนที่ผ่านมา ผู้เขียนพบข้อพิจารณา ดังนี้

ในห้วงเวลาแรก เป็นการยอมรับอย่างชัดเจนถึงภารกิจของรัฐ ที่ต้องให้มีหน่วยงานอื่นนอกจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ ด้วยสาเหตุจากข้อจำกัดทางกฎหมายและข้อจำกัดของหน่วยงานในรูปแบบเดิม ที่เห็นว่าหากมีหน่วยงานพิเศษรูปแบบใหม่จะสามารถแก้ไขข้อจำกัดที่มีอยู่เดิมได้ จึงใช้วิธีทางกฎหมายในการจัดตั้งหน่วยงานรูปแบบใหม่ กำหนดลักษณะเฉพาะในการทำงานรูปแบบใหม่ แต่ยังคงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยเมื่อพิจารณาถึงลักษณะข้างต้น พบได้ว่าหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่อันเป็นหน่วยงานของรัฐและใช้อำนาจมหาชนมีหลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชนที่สะท้อนร่วมกัน คือ 1) หลักบริการสาธารณะ 2) หลักความเป็นอิสระ 3) หลักความเป็นนิติบุคคล 4) หลักความมีประสิทธิภาพ 5) หลักความคล่องตัว และ 6) หลักความรับผิดชอบ โดยหลักการข้างต้น มีขึ้นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม ถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถสนองต่อความต้องการของประเทศชาติและประชาชนได้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลง ซึ่งการจะดำเนินการตามหลักการข้างต้นได้นั้น ต้องปฏิบัติภารกิจและการบริหารจัดการองค์กรให้มีความเหมาะสม สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ให้ครอบคลุมหลักการสำคัญในทุก ๆ มิติ ซึ่งจะเป็นจุดสำคัญที่สามารถสะท้อนนัยของความคาดหวังต่อหน่วยงานในลักษณะนี้

ในห้วงเวลาถัดมา เป็นการจัดระบบภารกิจของรัฐ โดยใช้หน่วยของภาครัฐเป็นเสมือนเครื่องมือ ที่ปรากฏอย่างชัดเจนในการจัดระบบองค์การมหาชน คือ การตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อใช้ในการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ ส่งผลให้องค์การมหาชนมี 2 รูปแบบ คือ หน่วยงานลักษณะพิเศษก่อนพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งภารกิจจะเป็นไปตามที่รัฐกำหนดในกฎหมายจัดตั้งแต่ละองค์กร และองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งจะมีภารกิจเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรมเท่านั้น โดยในการร่างกฎหมายกลางเพื่อจัดตั้งองค์การมหาชน พบได้ว่าข้ออภิปราย

สะท้อนหลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนมีการพิจารณาถึงความคาดหวังที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานลักษณะพิเศษนี้ ส่งผลให้การดำเนินการต่อมาเกี่ยวกับหน่วยงานในลักษณะนี้ ได้ถูกจัดระบบทั้งในเรื่องของการจัดตั้ง การกำหนดภารกิจ การบริหารจัดการองค์กร และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ กระทำโดยใช้หลักการข้างต้นเป็นพื้นฐาน เช่น การจัดตั้งองค์กร เมื่อรัฐมีภารกิจเฉพาะด้านที่ต้องการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่า ให้จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน และการประเมินผลองค์กรมหาชน ที่ต้องมีตัวชี้วัดในมิติต่าง ๆ เพื่อให้สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการเป็นองค์การมหาชนได้ เป็นต้น

และห้วงเวลาล่าสุด เป็นการคำนึงผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน โดยใช้ระบบการประเมินผล การกำหนดเครื่องมือ มีการกำหนดให้มีคณะบุคคล (กพม.) เพื่อกำหนดกลไกต่าง ๆ ที่มีสาระสำคัญหลักในการคำนึงถึงความคุ้มค่าและผลสัมฤทธิ์ของความเป็นองค์การมหาชน และพบได้จากการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งระบุเหตุผลว่า “...ปัจจุบันการจัดตั้งองค์การมหาชนยังขาดมาตรการส่งเสริมและการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรและบุคคล จึงไม่อาจบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่...”⁴⁶ และยังสะท้อนผ่านข้ออภิปรายการในกรรมาธิการกฎหมาย อันเป็นการเน้นย้ำหลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชนข้างต้น แต่จำเป็นต้องมีการกำหนดรายละเอียด กลไก และเงื่อนไขอื่น ๆ เพิ่มเติมบนหลักการเดิม เพื่อให้สามารถวัดคุณค่าขององค์การมหาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนในทุกมิติ

เมื่อพิจารณาถึงหลักการสำคัญ และผลการดำเนินการของการจัดตั้งองค์การมหาชนในปัจจุบัน พบว่า เจตนารมณ์และหลักการสำคัญในระบบองค์การมหาชนมีความชัดเจนตั้งแต่เริ่มมีการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะนี้ โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ที่มีการกำหนดและเน้นย้ำถึงเหตุผลความจำเป็นและกลไกในการจัดตั้งองค์กร รวมถึงการจัดระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์กร แต่ในส่วนของการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์กรที่กระทำโดยกำหนดเป็นตัวชี้วัด

⁴⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) [ออนไลน์], 6 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา : <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/450702>

ในมิติต่าง ๆ อาจยังไม่เด่นชัด ครอบคลุม จนสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ว่า องค์การมหาชนได้ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักการสำคัญหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

ผู้เขียนจึงขอสรุปว่า องค์การมหาชนมีพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงตามการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ สภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง แต่เจตนารมณ์ที่สะท้อนให้เห็นเป็นหลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชน ที่มีมาตั้งแต่เริ่มกำหนดให้ต้องมีหน่วยงานลักษณะนี้ ยังคงชัดเจนไม่เปลี่ยนแปลงไป และยังคงทวีความจำเป็นมากขึ้นในรัฐสมัยใหม่ แต่ในส่วนที่เปลี่ยนแปลงเป็นเพียงการจัดระบบโครงสร้างองค์การ กำหนดให้มีคณะบุคคลเพื่อรับผิดชอบและในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน การกำหนดกลไกที่สามารถวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างชัดเจน ซึ่งมีได้กระทบต่อความคาดหวังที่มีต่อหน่วยงานลักษณะนี้แต่อย่างใด

3.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของความเป็นองค์การมหาชน

เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง ผู้เขียนพบข้อสังเกตว่า หากมองผ่านบริบททางกฎหมายและบริบททางสังคม ในช่วงก่อนมีกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ การประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์กรมิได้ถูกนำมากำหนดหรือจัดทำให้เป็นระบบ หรือมีการให้ความสำคัญอย่างเด่นชัด หากแต่เป็นการมุ่งเน้นเฉพาะการจัดตั้งองค์กร การกำหนดภารกิจ และคาดหวังให้บริหารจัดการองค์กรที่แตกต่างไปจากหน่วยงานในรูปแบบเดิมเป็นหลัก ส่วนการคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ภายหลังจากการจัดตั้งองค์กร ยังไม่ปรากฏเด่นชัด

ต่อมาในช่วงที่องค์การมหาชนมีการจัดระบบ มีกฎหมายกลางในการจัดตั้งเป็นการเฉพาะ มีการแบ่งแยกองค์การมหาชน การประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์กร เริ่มถูกนำมากำหนดเป็นรูปแบบของการวัดและประเมินผลองค์กร ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการวัดผลสัมฤทธิ์ขององค์กร⁴⁷ อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการวัดผลมีการพัฒนาเพิ่มเติมให้มีความครอบคลุมหลากหลายมิติ สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม โดยคาดหวังให้สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการจัดตั้งองค์กรได้อย่างครอบคลุมและเป็นรูปธรรม กล่าวคือ การพิจารณาการวัดผลสัมฤทธิ์ของการใช้ทรัพยากรให้มีประโยชน์สูงสุด จนส่งผลให้จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และปรากฏเป็นพระราชบัญญัติองค์การ

⁴⁷ วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, การประเมินผลองค์กรมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 27-34.

มหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ที่มีเหตุผลสำคัญในการแก้ไข คือ การกำหนดรายละเอียดและกลไกให้สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด อันเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความสำคัญกับหลักประสิทธิภาพ อีกทั้งเมื่อพิจารณาข้ออภิปรายก็ยังพบว่า มีการให้ความสำคัญกับหลักความเป็นอิสระ หลักความคล่องตัว และหลักความรับผิดชอบ อันเป็นเจตนารมณ์และความคาดหวังของการจัดตั้งองค์การมหาชน

เมื่อพิจารณาระบบการประเมินผลองค์กรมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 โดยเฉพาะรูปแบบของการประเมิน และเครื่องมือการวัดความคุ้มค่า อันเป็นส่วนหนึ่งของการวัดผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน พบว่า มีพัฒนาการโดยเน้นในมิติต่าง ๆ ได้แก่ การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Performance Perspective) และการประเมินศักยภาพการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย (Potential Perspective) ต่อมา มีการพัฒนารูปแบบการประเมิน ได้แก่ ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์จัดตั้ง (Coherence) ผลการปฏิบัติงาน (Performance) กลไกสำคัญในระบบนิเวศน์ (Ecosystem) ความสามารถในการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต (Resilience & Agility)⁴⁸ ซึ่งมีตัวชี้วัดที่อาจสื่อนัยถึงการวัดผลสัมฤทธิ์ตามหลักการสำคัญของความเป็นองค์การมหาชนดังกล่าวได้บ้างแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม หากรูปแบบในการประเมินข้างต้น มีระบบ หรือขั้นตอน หรือตัวชี้วัด ที่ถูกจัดระบบให้สะท้อนความเด่นชัดของหลักการสำคัญข้างต้นให้ชัดเจนเป็นการเฉพาะ เช่น การกำหนดหัวข้อตัวชี้วัดตามหลักการสำคัญของความเป็นองค์การมหาชน เป็นต้น อาจช่วยส่งเสริมให้องค์การมหาชนตระหนักในการจัดทำภารกิจจนมีผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมชัดเจน แตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้อย่างชัดเจน

ผู้เขียนจึงขอสรุปว่า ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนได้ถูกหยิบยกมาพิจารณาและให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้น โดยพบได้จากการจัดระบบการประเมินผลองค์กร การจัดทำเครื่องมือประเมินผลในลักษณะของตัวชี้วัดในมิติต่าง ๆ จนกระทั่งมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อที่จะมุ่งให้สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ตามเจตนารมณ์และหลักการสำคัญของการจัดตั้งองค์การมหาชน

⁴⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, CPER เครื่องมือวัดผลสัมฤทธิ์และประเมินความคุ้มค่าองค์กรมหาชน [ออนไลน์], 3 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: <https://po.opdc.go.th/content/NDC0Nw>

นอกจากนี้ หากพิจารณาและสังเคราะห์หลักการสำคัญที่อยู่เบื้องหลังความเป็นองค์การมหาชนออกมาดังได้กล่าวมาตั้งแต่แรก จะสังเกตเห็นว่า ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 มาตรา 42 ที่กำหนดเกี่ยวกับการประเมินผลขององค์การมหาชน ยังไม่ได้มีการกำหนดให้มีมาตรฐานกลางหรือหลักเกณฑ์กลางที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ตามหลักการสำคัญ ที่ใช้บังคับกับทุกองค์การมหาชนในลักษณะของมาตรฐานขั้นต่ำ หากแต่เป็นการกำหนดกรอบของการประเมินผลเท่านั้น ซึ่งหากมีการสร้างระบบ หรือขั้นตอน หรือตัวชี้วัด เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับหลักการสำคัญของความเป็นองค์การมหาชน จะช่วยให้้องค์การมหาชนสามารถจัดทำภารกิจจนมีผลสัมฤทธิ์ครอบคลุมชัดเจน และเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

3.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความคาดหวังในความเป็นองค์การมหาชน

ประเทศไทยมีการจำแนกรูปแบบหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารออกเป็น 4 รูปแบบ⁴⁹ ได้แก่ 1) ส่วนราชการ เช่น กรมการปกครอง เป็นต้น 2) รัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้า นครหลวง เป็นต้น 3) องค์การมหาชน เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นต้น และ 4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่⁵⁰ เช่น สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น เพื่อให้หน่วยงานแต่ละประเภทดำเนินภารกิจที่แตกต่างกันในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐสมัยใหม่ที่มีความหลากหลายครอบคลุมมิติทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม มีความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษ มีความเป็นอิสระ มีความเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว และรับผิดชอบต่อการปฏิบัติภารกิจขององค์กร รวมทั้งต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐและประชาชน (ผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจ) ให้มีความเหมาะสมพอประมาณ⁵¹ ซึ่งจากพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงพบว่า องค์กร

⁴⁹ สุวิทย์ อมรนพรัตน์กุล และคณะ, หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553), หน้า 5-9.

⁵⁰ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ, หน้า 14-16.

⁵¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2566), หน้า 175.

มหาชนมีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งให้รับผิดชอบจัดทำภารกิจบริการสาธารณะด้านสังคมและวัฒนธรรมเป็นการเฉพาะ โดยถูกคาดหวังประสิทธิภาพในการปฏิบัติการกิจ และสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรร⁵² เนื่องจากองค์การมหาชนใช้งบประมาณจากภาษีอากรของประชาชนในการดำเนินงานเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ฉะนั้น การปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนที่แม้จะมีลักษณะพิเศษ แต่ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกาต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้น เพราะอาจเกิดความเข้าใจผิดว่าองค์การมหาชนอิสระ (Autonomous Administrative Organization) เหล่านี้จะเป็นอิสระและไม่อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรใดเลย ในลักษณะองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency)⁵³

นอกจากที่กล่าวข้างต้น สังคมปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประชาชนมีความต้องการบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย ทันสมัย การจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามความคาดหวัง จำเป็นต้องพิจารณาหลายมิติ โดยเฉพาะเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชน ที่แตกต่างจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงกลยุทธ์ต่าง ๆ ทั้งเรื่องโครงสร้าง เทคโนโลยี ข้อมูล และความเข้าใจเกี่ยวกับบุคลากร การสร้างคุณค่าและแรงจูงใจ การทำงานร่วมกัน การสื่อสาร การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การจัดการทั้งเรื่องภายในและภายนอกองค์กร เพื่อให้องค์กรสามารถตอบสนองต่อความต้องการและเปลี่ยนแปลงไปสู่องค์กรที่มีประสิทธิภาพได้⁵⁴ ดังนั้น องค์การมหาชนจึงต้องพิจารณาถึงบทบาทตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดควบคุมกำกับมุมมองทางสังคมเศรษฐกิจและบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหลักการ ทฤษฎี ลักษณะเฉพาะ ความหลากหลายของภารกิจ การออกแบบองค์กร โครงสร้าง รูปแบบ เป้าหมาย คุณค่า วัฒนธรรม และภาวะผู้นำ ไม่เว้นแม้แต่เรื่องมายาคติ

⁵² กองกิจการองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น, **รวมมติคณะรัฐมนตรีและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน**, (ปทุมธานี: บริษัท ลัค ไอเดีย จำกัด, 2562), หน้า 124.

⁵³ สุรพล นิติไกรพจน์, **รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดการองค์กรในภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541), หน้า 72.

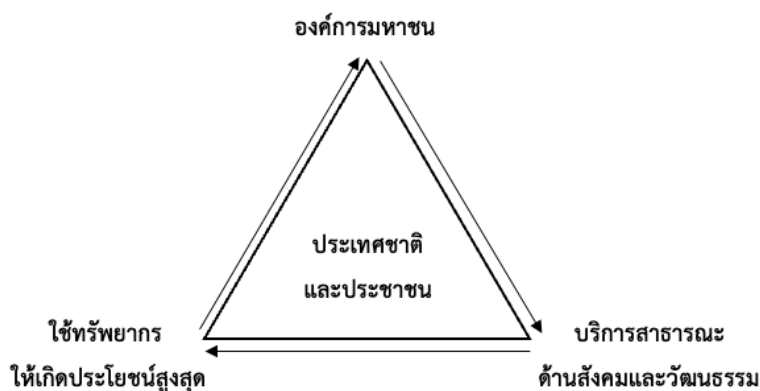
⁵⁴ Hal G. Rainey. (2014), **Understanding and Managing Public Organizations**, 5th ed. (San Francisco: A Wiley Imprint, 2014), pp. 147-155.

เกี่ยวกับความรู้ในความเป็นองค์กรแต่ละประเภท⁵⁵ เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดทำบริการสาธารณะ จนสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม ตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายองค์การมหาชนได้ ทั้งนี้ โดยเฉพาะระบบทรัพยากรบุคคลที่ถือเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยสร้าง ส่งเสริม สนับสนุน ให้เกิดการตระหนักรู้ จนสามารถปฏิบัติภารกิจได้สมตามความคาดหวังของความเป็นองค์การมหาชน⁵⁶

ผู้เขียนจึงขอสรุปว่า องค์การมหาชนถูกคาดหวังว่าต้องเป็นหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรมที่มีประสิทธิภาพ และสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม มีความชัดเจนในการปฏิบัติตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยมีความแตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอย่างสิ้นเชิง และใช้หลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชนเป็นเครื่องมือในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประเทศชาติและประชาชน จนอาจสรุปเป็นกรอบความคิดว่า “การบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) โดยองค์การมหาชน (Public Organization) บนหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชน (Public Law)” ดังปรากฏตาม “ภาพสามเหลี่ยมความเป็นองค์การมหาชน” ด้านล่างนี้

⁵⁵ Christensen T., Lægreid P., Roness P.G., **Organization and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth**, (New York: Routledge, 2007), pp. 37-39, 57-76, 97-119.

⁵⁶ Ospina, S., **Managing Diversity in Civil Service: A Conceptual Framework for Public Organizations** [Online], 6 June 2023. Source: https://www.researchgate.net/publication/237570455_Managing_Diversity_in_Civil_Service_A_Conceptual_Framework_for_Public_Organizations



4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

ในส่วนของเจตนารมณ์ทางกฎหมาย องค์การมหาดชนมีเจตนารมณ์ของการจัดตั้งที่ชัดเจน ตั้งแต่เริ่มมีการจัดระบบหน่วยงานลักษณะพิเศษมาจนถึงปัจจุบัน โดยพบหลักการสำคัญทางกฎหมายมหาดชนที่อยู่เบื้องหลัง คือ 1) หลักบริการสาธารณะ 2) หลักความเป็นอิสระ 3) หลักความเป็นนิติบุคคล 4) หลักความมีประสิทธิภาพ 5) หลักความคล่องตัว และ 6) หลักความรับผิดชอบ ส่วนพัฒนาการความเปลี่ยนแปลงเป็นเพียงการจัดระบบโครงสร้าง รูปแบบขององค์กร และรายละเอียดให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติการกิจและการวัดผลสัมฤทธิ์ขององค์กรเท่านั้น ในส่วนของผลสัมฤทธิ์ องค์การมหาดชนได้มีพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงของการวัดผลสัมฤทธิ์ขององค์กร โดยมีการสร้างและพัฒนาระบบการประเมิน เครื่องมือในการประเมิน ตัวชี้วัดในการประเมิน และมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะภายหลังจากพระราชบัญญัติองค์การมหาดชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 มีผลใช้บังคับ ที่ให้ความสำคัญกับการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาดชน แต่พบข้อสังเกตว่า หากมีการกำหนดตัวชี้วัดให้สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ที่สามารถสะท้อนหลักการสำคัญทางกฎหมายมหาดชนได้อย่างเป็นรูปธรรมจนพบความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างองค์การมหาดชนกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น จะช่วยส่งเสริมให้ระบบองค์การมหาดชนมีผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติการกิจตามเจตนารมณ์ที่กำหนดให้มีหน่วยงานลักษณะนี้

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

การสร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจ ในความเป็นองค์การมหาชน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์ ความเป็นมา พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะหลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนความคาดหวังต่อหน่วยงานลักษณะนี้ ให้กับผู้ปฏิบัติงานในระบบขององค์การมหาชนและสาธารณชน จะเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจ และช่วยย้าเตือนถึงความเป็นองค์การมหาชนได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

4.2.2 ข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมาย

เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 มาตรา 42 กำหนดเกี่ยวกับการส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การมหาชนและให้องค์การมหาชนมีอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสม ภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด และให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่ กพม. กำหนด ดังนั้น จึงควรแก้ไขมาตรานี้ โดยกำหนดให้มีระบบ ขั้นตอน หรือตัวชี้วัด ที่เป็นหลักเกณฑ์กลางในลักษณะมาตรฐานขั้นต่ำ และมีลักษณะเป็น “มาตรการหรือมาตรฐานกลาง” ให้องค์การมหาชนทุกแห่งต้องปฏิบัติตาม ที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ว่าองค์การมหาชนได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์และหลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชนอย่างครบถ้วน ทั้งนี้ ในรายละเอียดอาจกำหนดให้แตกต่างกันได้ตามภารกิจของแต่ละองค์การมหาชน ดังนี้

“มาตรา 42 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การมหาชนและเพื่อให้องค์การมหาชนเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสม ภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่ กพม. กำหนด”

ควรแก้ไขเป็น

“มาตรา 42 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การมหาชนและเพื่อให้องค์การมหาชนเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสม ภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด มีมาตรฐานกลางขั้นต่ำสำหรับองค์การมหาชนทุกแห่ง ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่ กพม. กำหนด”

รายการอ้างอิง

- กองกิจการองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น, **รวมมติคณะรัฐมนตรีและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน**, (ปทุมธานี: บริษัท ลัค ไอเดีย จำกัด, 2562).
- กัลยาณี คุณมี, **รายงานผลการศึกษากิจการจัดสรรสิ่งจูงใจของส่วนราชการสถาบันอุดมศึกษาและจังหวัด ฉบับย่อ**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2550).
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2566).
- คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, **แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544)**, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540).
- ญาณพล แสงสันต์, **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาแนวทางการประเมินความคุ้มค่ามูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคมขององค์การมหาชน**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.).
- ปรัชญา เวสารัชช์, **การสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่อง ปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย ภาคการประชุมที่ 4 ปฏิรูปราชการเพื่ออนาคต: ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://tdri.or.th/2013/05/y96d/>
- วัชระ กลิ่นสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, **ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การมหาชนในประเทศไทย**, วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์, ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2566).
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, **การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ**, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547).
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, **การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2548).
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, **รายงานผลการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูง**

เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0), (กรุงเทพฯ: กองพัฒนาระเบียบราชการส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2560).

- สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร., รายงานการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ (ฉบับสมบูรณ์) โครงการศึกษาหน่วยราชการรูปแบบใหม่, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2561).

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548).

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, มติ ครม. องค์การมหาชน [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://po.opdc.go.th/content/filelist/MjU3>

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, รายงานผลการศึกษาการปรับบทบาทหน้าที่ ภารกิจ โครงสร้าง และการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการของส่วนราชการ โครงการพัฒนารูปแบบโครงสร้างและระบบบริหารงานภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัวสูง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.opdc.go.th/content/filelist/Njk3OA>

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, รายงานการประเมินองค์การมหาชน ตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://po.opdc.go.th/content/MT10>

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, องค์การมหาชน ที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตาม พ.ร.บ. 2542 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://po.opdc.go.th/content/OTU>

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, CPER เครื่องมือวัดผลสัมฤทธิ์และประเมินความคุ้มค่าองค์การมหาชน [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://po.opdc.go.th/content/NDC0Nw>

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, องค์การมหาชนที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. เฉพาะ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://po.opdc.go.th/content/MTg4>

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..)

พ .ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) [ออนไลน์], แหล่งที่มา :
<https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/450702>

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, **วาระปฏิรูปพิเศษ 7 : การปฏิรูปองค์การมหาชน**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558).

- สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาาระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2551).

- สุรพล นิติไกรพจน์, **รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดการองค์กรในภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541).

- สุรพล นิติไกรพจน์, **องค์กรมหาชน: แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2542).

- สุรพล นิติไกรพจน์, **ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชน**, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2543).

- สุวิทย์ อมรณพรัตน์กุล และคณะ, **หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553).

- Hal G. Rainey. (2 0 1 4), **Understanding and Managing Public Organizations**, 5th ed. (San Francisco: A Wiley Imprint, 2014).

- Sonia Ospina, **Managing Diversity in Civil Service: A Conceptual Framework for Public Organizations** [Online], Source:

- Tom Christensen, Per Læg Reid, and Kjell Arne Røvik, **Organization and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth**, (New York: Routledge, 2007). https://www.researchgate.net/publication/237570455_Managing_Diversity_in_Civil_Service_A_Conceptual_Framework_for_Public_Organizations