แนวความคิดในการจัดให้มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน

นางสาวเธียรขวัญ พงศ์ปรีชา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2556
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย
The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

THE CONCEPT OF ESTABLISHING AN ORGANIZATION TO SET THE MANAGEMENT STANDARD FOR THE PUBLIC ORGANIZATIONS

Miss Tienkhwan Pongpreecha

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	แนวความคิดในการจัดให้มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน
โดย	นางสาวเธียรขวัญ พงศ์ปรีชา
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เธียรขวัญ พงศ์ปรีชา : แนวความคิดในการจัดให้มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน. (THE CONCEPT OF ESTABLISHING AN ORGANIZATION TO SET THE MANAGEMENT STANDARD FOR THE PUBLIC ORGANIZATIONS) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 142 หน้า.

การจัดให้มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน เป็นแนวความคิดเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นเอกภาพและไม่มีมาตรฐานในการบริหารงานองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เนื่องจากพบว่านับตั้งแต่มีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน ก็มีแนวโน้มการจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งองค์การมหาชนแต่ละแห่งต่างก็มีระบบการบริหารงานของตนเอง และแม้ว่าองค์การมหาชนจะอยู่ในอำนาจการกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นองค์กรสนับสนุนการบริหารงานขององค์การมหาชน แต่การไม่มีมาตรฐานกลางในการบริหารงานส่งผลโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน องค์การมหาชนที่มีระบบการบริหารงานที่ดีจะมีผลสัมฤทธิ์ที่ดีด้วย ในขณะที่องค์การมหาชนซึ่งมีระบบการบริหารงานที่ไม่ดี ย่อมทำให้ผลสัมฤทธิ์ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ

เพื่อให้องค์การมหาชนมีการบริหารงานที่ได้มาตรฐาน มีความเป็นเอกภาพ และมีผลสัมฤทธิ์ตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดตั้ง จึงมีแนวคิดให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการ โดยให้มีอำนาจในการกำหนดแนวทางบริหารงานด้านต่าง ๆ เป็นมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อให้องค์การมหาชนปฏิบัติตาม โดยเสนอให้เริ่มต้นตั้งแต่การกำหนดแนวทางการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน แนวทางการบริหารดำเนินงานในด้านต่าง ๆ และการประเมินผลองค์การมหาชน ทั้งนี้ ในการกำหนดแนวทางการบริหารงานยังคงคุณลักษณะความเป็นอิสระขององค์การมหาชนเอาไว้ การกำหนดให้มีองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ควรกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรกลาง รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการบริหารงานขององค์การมหาชนในกฎหมายดังกล่าว

สาขาวิชา นิติศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2556 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก .....

5385991634 : MAJOR LAWS
KEYWORDS: PUBLIC ORGANIZATION

TIENKHWAN PONGPREECHA: THE CONCEPT OF ESTABLISHING AN ORGANIZATION TO SET THE MANAGEMENT STANDARD FOR THE PUBLIC ORGANIZATIONS. ADVISOR: PROF. NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D., 142 pp.

The concept of establishing an organization to set the management standard for the public organizations aims to solve the problems of disagreement and inefficiency in the public organization management set up in accordance with the Public Organization Act 1999 (B.E.2542).

Since there was the public organization law in Thailand, public organizations have been established numerously in order to provide the public service and to meet the government policies.

Even though each public organization has its own governance and is controlled by the acting minister according to Royal Decree of establishing public organization and bureaucracy development committees as the organization supporting the management of public organizations , lacking of national management standard directly affects the achievement of the organization. The public organization that has good management will be successful, but the public organization lacking of good management will not be able to achieve the objectives and goals of the organization.

In order to have standardized management, unity and achievement conforming to objectives and goals of the organization; the concept of establishing an organization to set the management standard was consequently created. According to this concept, the organization is allowed to set the management directions as the minimum standard for public organizations. Besides, this organization is responsible for specifying the methods of establishment, operation and evaluation of public organizations. Nevertheless, although the public organizations need to follow these methods, they are still operated independently.

Thus, in order to have this organization to do these duties; the public organization law should be amended by adding this in Public Organization Act 1999 (B.E.2542). Moreover, the public organization law must be added the legal provisions about this organization as well as the authorities in specifying the methods of operation of public organizations.

Field of Study: Laws Student's Signature .....

Academic Year: 2013 Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของท่านศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ได้กรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ในการให้คำปรึกษาและแนะนำเป็นอย่างดีตลอดระยะเวลาของการทำวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ และทั้งได้เมตตาให้คำชี้แนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์นี้ รวมถึงท่านศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ และศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ที่กรุณารับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำเพื่อปรับปรุงวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณสุนทรี สุภาสงวน ผู้อำนวยการกองติดตามและประเมินผลการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ที่กรุณาสละเวลาให้คำแนะนำและให้ข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในเขียนวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วง

นอกจากนี้ขอขอบคุณอาจารย์ทุกท่าน ทั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ให้วิชาความรู้ด้านกฎหมายแก่ผู้เขียน ตลอดจนเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่มีน้ำใจและให้การช่วยเหลือด้วยดีตลอดมา และขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่น้องทุกท่าน ที่ให้การช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ระหว่างการเขียนวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จ

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณพ่อคุณแม่ และครอบครัว ที่เป็นกำลังใจและสนับสนุนผู้เขียนในด้านการเรียนเสมอมา จนวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วง หากวิทยานิพนธ์นี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยและน้อมรับทุกข้อคิดเห็นมา ณ ที่นี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ

สารบัญ ..... ช

สารบัญตาราง ..... ฌ

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย 2

1.3 ขอบเขตของการวิจัย 2

1.4 สมมติฐานของการวิจัย 3

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย 3

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย 3

บทที่ 2 องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 4

2.1 สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน 4

2.2 สภาพภารกิจ ขั้นตอนและการดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชน 5

2.2.1 บริการสาธารณะที่จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน 6

2.2.2 ขั้นตอนการดำเนินการจัดตั้ง 8

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐ 9

2.3.1 ระบบงบประมาณและการกำกับดูแลที่เป็นอิสระ 9

2.3.2 ระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพ 10

2.4 โครงสร้างและระบบบริหารงานขององค์การมหาชน 11

2.4.1 โครงสร้างการบริหารงานทั่วไป 11

2.4.1.1 คณะกรรมการ 11

2.4.1.2 ผู้อำนวยการ 13

2.4.2 ระบบบริหารการเงิน บัญชี และงบประมาณ 14

2.4.3 ระบบการบริหารงานบุคคล 15

หน้า

2.4.3.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม 15
2.4.3.2 การปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราว 16
2.4.3.3 การปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นการถาวร 16
2.4.3.4 สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่น 17
2.4.4 ระบบการตรวจสอบและประเมินผลงาน 18
2.5 การยุบเลิกองค์การมหาชน 19
2.6 การกำกับดูแลองค์การมหาชนในระบบกฎหมายไทย 19
2.6.1 การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 20
2.6.1.1 ด้านนโยบายและเป้าหมายโดยรวม 20
2.6.1.2 การจัดตั้งองค์การมหาชน 20
2.6.1.3 ด้านการบริหารและการดำเนินกิจการ 21
2.6.1.4 ด้านการบัญชีและงบประมาณ 21
2.6.1.5 ด้านการประเมินผลงาน 22
2.6.2 การกำกับดูแลตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 22
2.6.2.1 ด้านการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน 23
2.6.2.2 ด้านทิศทาง นโยบาย และกลยุทธ์การดำเนินงาน 24
2.6.2.3 ด้านการบริหารและดำเนินกิจการ 26
2.6.2.3.1 ระบบการบริหารความเสี่ยง 26
2.6.2.3.2 ระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน 26
2.6.2.3.3 ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล 28
2.6.2.3.3.1 การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของผู้อำนวยการ 29
2.6.2.3.3.2 การพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชน 30
2.6.2.3.3.3 การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ 31
2.6.2.3.4 ระบบการบริหารจัดการสารสนเทศ 32
2.6.2.4 ด้านการติดตามผลการดำเนินงาน 32
2.6.2.5 ด้านการบริหารการเงิน 33
2.6.2.6 การเปิดเผยข้อมูลและการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสีย 34

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

หน้า

2.6.2.6.1 การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสในการดำเนินงาน 34
2.6.2.6.1.1 ข้อมูลด้านการเงิน 34
2.6.2.6.1.2 ข้อมูลที่มิใช่การเงิน 34
2.6.2.6.2 การคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสีย 35
2.6.2.7 การประชุมคณะกรรมการ 36
2.6.2.8 การประเมินผลงาน 37
2.6.3 เปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การ 38
มหาชน พ.ศ. 2542 และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 38
บทที่ 3 รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐรูปแบบต่าง ๆ 41
3.1 ส่วนราชการ 42
3.1.1 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 42
3.1.1.1 ที่มาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 43
3.1.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 43
3.1.1.2.1 อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและออกกฎระเบียบ 44
3.1.1.2.2 อำนาจหน้าที่ในการติดตาม กำกับดูแล และตีความกฎหมาย 45
3.1.1.2.3 อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะแก่ส่วนราชการและคณะรัฐมนตรี 45
3.1.1.3 การกำหนดมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์กลางการบริหารงานบุคคล 45
3.1.1.3.1 การกำหนดตำแหน่ง 46
3.1.1.3.2 มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง 48
3.1.1.3.3 หลักเกณฑ์การสรรหา การบรรจุและการแต่งตั้ง 49
3.1.1.3.4 ระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน และสิ่งจูงใจ 50
3.1.1.3.5 การดำเนินการทางวินัย 50
3.1.1.3.6 ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน 51
3.1.2 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 51
3.1.2.1 ที่มาของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 51
3.1.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 52

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

หน้า

3.1.2.3 แนวทางการพัฒนาระบบราชการของก.พ.ร. 52
3.1.2.3.1 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ 53
3.1.2.3.2 การยกระดับการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน 53
3.1.2.3.3 การปรับรูปแบบการทำงานเชิงบูรณาการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน 53
3.1.2.3.4 การมุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง 53
3.1.2.3.5 การสร้างระบบกำกับดูแลตนเองที่ดี 54
3.1.3 กระทรวงการคลัง 54
3.1.3.1 ที่มาของกรมบัญชีกลาง 54
3.1.3.2 อำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง 55
3.1.3.3 แนวทางการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของกรมบัญชีกลาง 56
3.1.3.3.1 การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 56
3.1.3.3.2 การเบิกจ่ายเงินจากคลัง 57
3.1.3.3.3 การเป็นศูนย์ข้อมูลสารสนเทศทางการคลัง 57
3.1.3.3.4 การกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ทางด้านการเงินการคลัง 57
3.1.3.3.5 การตรวจสอบภายใน 57
3.2 รัฐวิสาหกิจ 58
3.2.1 ที่มาของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ [17] 59
3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ 60
3.2.3 การประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ 60
3.2.3.1 การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐวิสาหกิจ 61
3.2.3.2 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 61
3.2.3.3 การบริหารจัดการองค์กร 61
3.2.4 ระบบแรงจูงใจตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน [20] 62
3.2.4.1 ระบบโบนัสของพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ 62
3.2.4.2 ระบบการประกาศจัดอันดับผลงานจริงของรัฐวิสาหกิจ 62
3.2.4.3 ระบบการให้ความอิสระในการบริหารงาน 63

CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.3 องค์การมหาชน 64

3.3.1 ที่มาของ อ.ก.พ.ร.เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ 65

3.3.2 อำนาจหน้าที่ของอ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ 65

3.3.3 การกำกับดูแลองค์การมหาชนของอ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ 66

3.3.3.1 ด้านทิศทาง นโยบายและกลยุทธ์การดำเนินงาน 66

3.3.3.2 ด้านการบริหารและดำเนินกิจการ 66

3.3.3.3 ด้านการติดตามผลการดำเนินงาน 66

3.3.3.4 ด้านการบริหารการเงิน 67

3.3.3.5 ด้านการเปิดเผยข้อมูลและการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสีย 67

3.3.3.6 การประชุมคณะกรรมการ 67

3.3.3.7 การประเมินผลงาน 67

3.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 68

3.4.1 ที่มาของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[24] 69

3.4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 70

3.4.3 การกำกับดูแลของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 72

3.4.3.1 ด้านการถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ 72

3.4.3.1.1 รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจ 72

3.4.3.1.2 ระยะเวลาการถ่ายโอน 73

3.4.3.1.3 ภารกิจที่จะถ่ายโอน 73

3.4.3.2 ด้านการกระจายอำนาจการเงิน การคลัง และงบประมาณ 74

3.4.3.2.1 แนวทางการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 74

3.4.3.2.2 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 75

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3.4.3.3 ด้านการถ่ายโอนบุคลากรและพัฒนาการบริหารทรัพยากรบุคคล 76
3.4.3.4 ด้านการตรวจสอบติดตามประเมินผลและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน 76
3.5 เปรียบเทียบการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐประเภทต่างๆ 77
บทที่ 4 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่มีมาตรฐานกลางในการบริหารจัดการองค์การมหาชน 81
4.1 ปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 81
4.1.1 ด้านนโยบาย 82
4.1.1.1 ความจำเป็นในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน 82
4.1.1.2 การพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน 84
4.1.1.2.1 รัฐบาลใช้เพื่อตอบสนองประเด็นในทางการเมือง 84
4.1.1.2.2 เพื่อตอบสนองนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล 84
4.1.2 ด้านการบริหารและดำเนินกิจการ 85
4.1.2.1 อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของบุคลากร 85
4.1.2.2 คณะกรรมการบริหาร 86
4.1.2.3 การบริหารงานบุคคล 89
4.1.3 ด้านงบประมาณ 89
4.2 ปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 90
4.2.1 ด้านการบริหารงานบุคคล 90
4.2.1.1 การสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพ 91
4.2.1.2 การกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร 91
4.2.2 ด้านการบริหารการเงิน 92
4.2.3 ด้านการประเมินผลงาน 93
4.2.3.1 การติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ 93
4.2.3.2 ความซ้ำซ้อนและการสร้างภาระในเชิงเอกสาร 94
4.3 ปัญหาความหลากหลายและไม่มีมาตรฐานกลางของระบบการบริหารงาน 95
4.3.1 ปัญหาความหลากหลายของระบบการบริหารงาน 95
4.3.1.1 การพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน 95

หน้า

4.3.1.2 การบริหารงานบุคคล 96
4.3.1.2.1 ระบบการคัดเลือกบุคลากร 97
4.3.1.2.2 การกำหนดอัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่ 98
4.3.1.2.3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน 99
4.3.1.3 ระบบสวัสดิการ 101
4.3.1.3.1 สิทธิการรักษาพยาบาล 101
4.3.1.3.2 เงินสงเคราะห์กรณีถึงแก่กรรม 103
4.3.1.3.3 สวัสดิการที่ให้แก่บุตร 103
4.3.1.3.4 เงินบำเหน็จ 104
4.3.1.3.5 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ 105
4.3.2 ปัญหาจากการไม่มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน 106
4.3.2.1 ความชัดเจนในภารกิจขององค์กรกลาง 106
4.3.2.2 สถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง 107
บทที่ 5 แนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยการจัดให้มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน 109
5.1 แนวความคิดการจัดให้มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน 109
5.1.1 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง 110
5.1.2 สถานะทางกฎหมาย 110
5.1.3 รูปแบบที่เหมาะสม 111
5.1.4 ขอบเขต อำนาจหน้าที่ 111
5.1.4.1 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การมหาชน 112
5.1.4.2 กำหนดแนวทางการบริหารและการดำเนินกิจการ 112
5.2 แนวทางการกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชนในด้านต่าง ๆ 112
5.2.1 ด้านการพิจารณาจัดตั้ง 113
5.2.2 ด้านการบริหารงานและดำเนินกิจการ 113
5.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล 114
5.2.3.1 คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล 114

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

5.2.3.2 มาตรฐานสวัสดิการและค่าตอบแทนบุคลากร 115
5.2.3.3 การพัฒนาบุคลากร 116
5.2.3.4 การประเมินผลการปฏิบัติงาน 116
5.2.4 ด้านระบบการบัญชี และงบประมาณ 116
5.2.5 ด้านการตรวจสอบและประเมินผลงาน 116
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 118
6.1 บทสรุป 118
6.2 ข้อเสนอแนะ 120
รายการอ้างอิง 125
ภาคผนวก 128
พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 129
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ 142

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ตารางแสดงอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการองค์การมหาชน 31
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการกำกับดูแลองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 38
ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ..... 79

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้สถานะขององค์การมหาชนไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด มีความคล่องตัวในการบริหารงาน สามารถวางระบบการทำงานของตนเองที่เหมาะสมกับภารกิจและหน้าที่เฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นจำนวนมากขึ้น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการจัดทำบริการสาธารณะบางด้านอย่างเฉพาะเจาะจง องค์การมหาชนแต่ละแห่งต่างมีที่มาของการจัดตั้งรูปแบบการบริหารดำเนินงานที่แตกต่างกัน โดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแล ผ่านรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นๆ แต่ไม่มีองค์กรกลางที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะทำหน้าที่ช่วยกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการทำงานขององค์การมหาชน องค์การมหาชนแต่ละแห่งจึงมีมาตรฐานการบริหารงานที่แตกต่างกัน ทำให้ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่ผ่านมา มีทั้งองค์การที่มีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ในขณะที่บางองค์การก็ไม่มีผลสัมฤทธิ์ที่ดีเท่าที่ควร หากองค์การใดมีการกำหนดระบบการบริหารที่ดี ก็จะส่งผลให้ผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ในทางกลับกันหากองค์การใดไม่ได้การกำหนดระบบการบริหารงานที่ดี ก็ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานไม่ดีตามไปด้วย คณะรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ โดยมี “คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ” ทำหน้าที่หลักในการพิจารณาออกแบบและวางระบบการบริหารงานเพื่อให้การจัดตั้งองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นฯ มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กำกับดูแลการเปลี่ยนสถานภาพเพื่อให้องค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นฯ สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น รวมทั้งการติดตามและประเมินผลการจัดตั้งองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นฯ

แต่เนื่องจาก ก.พ.ร. มีภารกิจหน้าที่มากมายในการพัฒนาระบบราชการ อีกทั้งไม่มีอำนาจโดยตรงตามกฎหมายในการกำกับดูแล เพียงแต่เสนอแนวทางในการบริหารงานให้องค์การมหาชน

ปฏิบัติเท่านั้น ประกอบกับองค์การมหาชนไม่ใช่ส่วนราชการ แต่เป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเฉพาะและภารกิจเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีจำนวนทั้งสิ้น 38 องค์การ และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นในอนาคต หากไม่มีองค์กรกลางกำหนดมาตรฐานการบริหารงาน จะยิ่งทำให้ปัญหาในการบริหารงานองค์การมหาชนมีมากขึ้นและส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะ ผู้เขียนจึงพิจารณาเห็นว่าควรมีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นทำหน้าที่เฉพาะในการกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาการกำกับดูแลองค์การมหาชนในระบบกฎหมายไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดจากการไม่มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน

1.2.4 เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสมของการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษา การจัดตั้งการบริหารงานและการกำกับดูแลองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชนโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำกับดูแลองค์การมหาชน เนื่องจากความไม่เป็นเอกภาพและไม่มีมาตรฐานกลางในการบริหารจัดการองค์การมหาชน เพื่อศึกษาความเป็นไปได้และรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรกลางทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งมีโครงสร้างการบริหารงานที่เป็นอิสระและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐผ่านรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน เนื่องจากการบริหารงานขององค์การมหาชนมีความหลากหลายจึงควรมีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนมีเอกภาพและมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำภารกิจบริการสาธารณะให้บรรลุผล

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเอกสารหนังสือ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ในสาขาวิชานิติศาสตร์และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.6.1 ได้ทราบถึงแนวทางการกำกับดูแลองค์การมหาชนในระบบกฎหมายไทย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาจากการไม่มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทยเพื่อนำไปสู่การสนับสนุนและพัฒนาการทำงานขององค์การมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะในอนาคต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 2
องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

องค์การมหาชน เป็นแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ ตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม หรือดำเนินงานเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล โดยภารกิจขององค์การมหาชนมีความแตกต่างจากภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะทางพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมของรัฐวิสาหกิจ ที่สามารถบริหารงานเพื่อแสวงหารายได้ หรือสร้างผลกำไรได้ ลักษณะภารกิจขององค์การมหาชนนี้ต้องการหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษในการดำเนินงาน ที่มีการบริหารงานรวดเร็วและคล่องตัว ซึ่งไม่สามารถทำได้ในระบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชาและการบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจ ลักษณะขององค์การมหาชนจึงเป็นการนำเอาข้อดีข้อเสีย ของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจมาใช้ในการกำหนดรูปแบบและระบบการบริหารงานเพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กระแสแนวความคิดของการปฏิรูประบบราชการ ที่ต้องการลดขนาดของส่วนราชการและทำให้ระบบการบริหารงานมีความคล่องตัวและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ก็ทำให้แนวคิดการจัดระบบองค์การของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่ง จึงได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนขึ้นมาอย่างเป็นทางการ นั่นคือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดตั้งองค์การมหาชน

2.1 สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน

องค์การมหาชน เป็นระบบโครงสร้างองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ ตามแนวทางการกระจายอำนาจทางปกครองของรัฐ คู่ขนานไปกับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้จัดตั้งองค์การมหาชนเป็นรายองค์กรโดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การมหาชนจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายมหาชนที่อยู่นอกระบบราชการ

องค์การมหาชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน[1] จัดตั้งขึ้นเมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการ

[1] มาตรา 6 “ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล”

และรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคลากรสูงสุด จึงจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน[2]

เมื่อสถานะองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ ทรัพย์สินขององค์การมหาชนจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐ[3] และได้รับความคุ้มครองโดยไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี[4]

โดยสรุป องค์การมหาชนจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีฐานะเป็นหน่วยงานบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หรือเรียกได้ว่าองค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐประเภทที่สาม หรือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอีกประเภทหนึ่ง[5]

การที่องค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐ นำมาซึ่งผลในทางกฎหมายและบทบาทหน้าที่คือดำเนินการตามภารกิจที่รัฐมอบหมาย คือการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณและกำหนดนโยบายในการดำเนินงาน รวมถึงการควบคุมตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การมหาชนด้วย

การที่องค์การมหาชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลนอกระบบราชการ ทำให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงาน สามารถดูแลตัดสินใจและรับผิดชอบการดำเนินการของตนเองได้

2.2 สภาพภารกิจ ขั้นตอนและการดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชน

ภารกิจบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน แตกต่างจากภารกิจของ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ที่จัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง และบริการสาธารณะทาง

---

[2] มาตรา 5 วรรคหนึ่ง “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้”

[3] มาตรา 45 “ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ และเมื่อมีการยุบเลิกองค์การมหาชน ให้มีเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชีรวมทั้งการโอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่และการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรขององค์การมหาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด”

[4] มาตรา 15 “ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี"

[5] ชาญชัย แสวงศักดิ์, องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2548), หน้า 212.

อุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม แต่ภารกิจขององค์การมหาชน เป็นบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมหรือสาธารณะประโยชน์ ดังนั้น ภารกิจของหน่วยงานของรัฐทั้ง 3 ประเภท คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน จึงแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

นอกจากสภาพภารกิจบริการสาธารณะที่แตกต่างแล้ว องค์การมหาชนยังมีเหตุผลหรือความจำเป็นในการจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระ[6] คือ

(1) วัตถุประสงค์ในแง่ของกิจกรรมที่ทำ คือ กิจกรรมในทางวิชาการหรือศิลปะมักมีความต้องการอิสระ การเรียนการสอนที่รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซง องค์กรเหล่านี้ เช่น มหาวิทยาลัย วิทยาลัย ศูนย์ภาษา หรือศูนย์ศิลปะแห่งชาติจึงมักจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนอิสระ กิจกรรมที่เป็นลักษณะของการรวมกลุ่มทางวิชาชีพ กิจกรรมที่มีลักษณะชั่วคราว เช่น การก่อสร้างพิพิธภัณฑ์ การจัดงานแสดงสินค้าระดับชาติ มักมีการก่อตั้งองค์การมหาชนอิสระองค์การหนึ่งขึ้นมารับผิดชอบ เป็นต้น

(2) เหตุผลในแง่ของระบบบัญชีและงบประมาณ เนื่องจากระบบบัญชีที่ใช้ในหน่วยงานของรัฐมีลักษณะไม่ยืดหยุ่น ไม่สามารถปรับสภาพได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดองค์การมหาชนอิสระจึงมีเป้าหมายทำให้องค์กรนั้นสามารถใช้ระบบบัญชีและงบประมาณที่ยืดหยุ่น

(3) เหตุผลในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐ การนำระบบองค์การมหาชนมาใช้ เพื่อก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐในลักษณะการกำกับดูแล ไม่ใช่การบังคับบัญชา องค์การมหาชนอิสระจึงอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมกำกับโดยรัฐ

(4) เหตุผลในแง่ประโยชน์ของบุคลากรในองค์การมหาชน การทำงานบางประเภทหากได้คนที่รู้ใจมาทำงานร่วมกันย่อมมีผลดีกว่าการได้คนที่เลื่อนมาตามระบบราชการ การจัดองค์กรใดเป็นองค์การมหาชนเพื่อทำให้งานรุดหน้าโดยการใช้ระบบสรรหาบุคลากรที่ยืดหยุ่นกว่า และการให้ประโยชน์หรือค่าตอบแทนมากกว่าบุคลากรในระบบราชการ

ทั้งนี้ บริการสาธารณะที่สามารถจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนได้กำหนดไว้ชัดเจนในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยมีขั้นตอนการดำเนินการจัดตั้ง ดังต่อไปนี้

2.2.1 บริการสาธารณะที่จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสภาพบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนไว้ว่า แผนงานหรือนโยบายต้องมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหาร

---

[6] สมคิด เลิศไพฑูรย์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ"องค์การมหาชนอิสระ",วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 4, หน้า 62.

ขึ้นใหม่ ซึ่งแตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งหมายให้มีการใช้ทรัพยากรบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด[7] จึงจำแนกองค์ประกอบในการจัดตั้งองค์การมหาชน ได้เป็น 3 ประการ[8] ดังนี้

(1) รัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอาจเป็นแผนงานหรือนโยบายเฉพาะกิจ

(2) บริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ คือต้องพิจารณาประเภทของบริการสาธารณะ ไม่ให้ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับการดำเนินกิจการของหน่วยงานอื่น

(3) การจัดทำบริการสาธารณะนั้น มุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับประเภทของบริการสาธารณะนั้นได้จำกัดขอบเขตไว้ ได้แก่ การรับรองและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติการบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ และได้เปิดขอบเขตของบริการสาธารณะไว้ให้ครอบคลุมถึงการอำนวยบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทำให้กิจการบริการสาธารณะที่องค์การมหาชนรับผิดชอบมีความกว้างขวางขึ้น[9] ทั้งนี้ ลักษณะภารกิจขององค์การมหาชน อาจเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอเป็นเวลานานเป็นการถาวร หรือมีลักษณะเป็นการชั่วคราวโดยมีระยะเวลาหรือเงื่อนไขกำหนดไว้แน่นอนก็ได้[10]

---

[7] มาตรา 5 วรรคหนึ่ง “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดจะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้”

[8] ชาญชัย แสวงศักดิ์, องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, หน้า 219.

[9] มาตรา 5 วรรคสอง “กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก”

[10] มาตรา 7 “ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามมาตรา 5 อย่างน้อยจะต้องมีข้อความ ดังต่อไปนี้ ฯลฯ

2.2.2 ขั้นตอนการดำเนินการจัดตั้ง

หน่วยงานของรัฐในระดับกระทรวงหรือกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถนำเสนอจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของตนต่อคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง เว้นแต่คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้องค์กรใดรับผิดชอบพิจารณาเรื่องดังกล่าวในเบื้องต้น เช่น คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นผู้ดำเนินการก่อนจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีความเห็นชอบให้จัดตั้งองค์การมหาชน ก็จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายองค์กร พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเสนอโดยฝ่ายบริหารไม่ต้องเข้าสู่การพิจารณาโดยรัฐสภา โดยในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนี้จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สำคัญให้ครบถ้วน และเมื่อพระราชกฤษฎีกาได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยชอบแล้ว ย่อมมีผลเป็นการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น

หากองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เป็นการแยกออกมาจากส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งอาจมีความทับซ้อนของภารกิจ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หรืองบประมาณ จะต้องมีการระบุการโอนอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานไว้อย่างชัดแจ้งในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องดังกล่าว[11]

---

(10) การยุบเลิกองค์การมหาชนในกรณีที่องค์การมหาชนตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะกิจหรือตั้งขึ้นโดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด”

มาตรา 44 “องค์การมหาชนเป็นอันยุบเลิกในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(2) เมื่อการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเสร็จสิ้นลง และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นได้ประกาศยุติการดำเนินการขององค์การมหาชนนั้นในราชกิจจานุเบกษา

(3) ในกรณีนอกจาก (1) และ (2) เมื่อรัฐบาลเห็นควรยุบเลิกการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกายุบเลิก

ให้สภาพนิติบุคคลขององค์การมหาชนดำรงอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา 45”

[11] มาตรา 9 “ในกรณีที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อดำเนินกิจการหนึ่งกิจการใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐใดอยู่แล้ว ซึ่งจะมีปัญหาการซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันในการดำเนินกิจการ และคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรอนุมัติให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ กิจการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นให้แก่องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้น ให้อำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นโอนไปเป็นขององค์การมหาชนในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับ เว้นแต่เงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำที่ยังคงมีผู้ครองตำแหน่งอยู่ในสังกัดส่วนราชการใดให้ยังคงเป็นของส่วนราชการนั้นต่อไปจนกว่าจะมีการยุบตำแหน่งนั้น ๆ

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิในการใช้หรือสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับ”

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐ

เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ โดยรับภารกิจตามนโยบายของรัฐและรับงบประมาณการดำเนินงานจากรัฐ จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะของการกำกับดูแล ด้วยลักษณะการเป็นองค์กรกระจายอำนาจการกำกับดูแลจึงยังคงให้องค์การมหาชนมีอิสระในการบริหารงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งองค์การประเภท โดยแนวทางการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชนอยู่บนหลักการพื้นฐานต่อไปนี้

2.3.1 ระบบงบประมาณและการกำกับดูแลที่เป็นอิสระ

งบประมาณขององค์การมหาชนส่วนใหญ่มาจากการจัดสรรของรัฐ[12] โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายปีให้แก่องค์การมหาชนแต่ละแห่ง ถือเป็นแหล่งรายได้หลักขององค์การมหาชน เนื่องจากการบริหารงานขององค์การมหาชนไม่ได้มุ่งเน้นการประกอบอุตสาหกรรมหรือการค้าที่มุ่งเน้นผลกำไร การบริหารงบประมาณเป็นอำนาจของผู้บริหารองค์การมหาชน มีดุลพินิจที่จะตัดสินใจเรื่องประเภทและจำนวนการใช้จ่ายแต่ละรายการได้ตามความเหมาะสม และรายได้ที่องค์การมหาชนได้รับมาในกรณีอื่น ๆ ไม่เป็นรายได้ที่จะต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ[13]

แนวทางการบริหารงบประมาณขององค์การมหาชน ที่ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน กำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณได้สะท้อนความเป็นอิสระในการบริหารงาน[14]ขององค์การมหาชน

---

[12] มาตรา 12 “ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน ประกอบด้วย

(1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา

(2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

(3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี

(4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ

(6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน”

[13] มาตรา 14 “บรรดารายได้ขององค์การมหาชน ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

[14] มาตรา 17 “การใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชน ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการขององค์การมหาชนโดยเฉพาะ การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

การกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชน เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง โดยต้องกำกับดูแลให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล[15] โดยองค์การมหาชนต้องเสนอรายงานผลการดำเนินงานปีละครั้งต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการเพื่อรายงานผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา ชี้แจงนโยบาย โครงการและแผนงานที่จะทำในอนาคต[16]

2.3.2 ระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพ

หลักการสำคัญในการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพขององค์การมหาชนได้กำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ความหมายของขอบเขตการประเมินผลตามมาตรานี้ หมายถึง การที่องค์การมหาชนทุกแห่งจะต้องเข้าสู่ระบบการทำข้อตกลงการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เข้าจัดทำข้อตกลงและติดตามประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชน โดยมีการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติภารกิจไว้ล่วงหน้า[17]

ทั้งนี้ การตรวจสอบและประเมินผลยังครอบคลุมไปถึงระบบบัญชีที่เป็นมาตรฐานตามหลักสากล[18] โดยคณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การบัญชีขององค์การมหาชนและระบบการตรวจสอบภายในสำหรับการบริหารงาน[19]

---

[15] มาตรา 43 “ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนใดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้”

[16] มาตรา 41 “ให้องค์การมหาชนทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานขององค์การมหาชนในปีที่ล่วงมาแล้ว และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการและแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า”

[17] มาตรา 42 “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดระบบการประเมินผลไว้เป็นอย่างอื่น”

[18] มาตรา 39 “การบัญชีขององค์การมหาชน ให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

[19] มาตรา 40 “ให้องค์การมหาชนจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

2.4 โครงสร้างและระบบบริหารงานขององค์การมหาชน

โครงสร้างการบริหารงานทั่วไปขององค์การมหาชนประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ คือ คณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารงานทั่วไป และผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชนและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของลูกจ้างและบุคลากรในองค์การ สำหรับระบบการบริหารงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง โดยได้มอบหมายการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานในด้านต่าง ๆ ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการหรือผู้อำนวยการองค์การมหาชน

2.4.1 โครงสร้างการบริหารงานทั่วไป

โครงสร้างการบริหารงานทั่วไปขององค์การมหาชน ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารในฐานะผู้กำหนดนโยบาย และผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กร ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนี้

2.4.1.1 คณะกรรมการ

คณะกรรมการองค์การมหาชนเป็นองค์กรบริหารสูงสุดที่ทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายและวางระเบียบข้อบังคับขององค์การมหาชน คณะกรรมการองค์การมหาชนมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี และมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ไม่เกิน 11 คน[20]

คุณสมบัติทั่วไปของคณะกรรมการองค์การมหาชน นอกจากกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแล้ว ยังกำหนดให้ต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่เกิน 70 ปีบริบูรณ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการ”

[20] มาตรา 19 “ให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ โดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

คณะกรรมการขององค์การมหาชน อาจประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน และจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมอยู่ด้วย”

ไม่มีลักษณะต้องห้าม และมีคุณวุฒิและมีประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการขององค์การมหาชนนั้น[21] นอกจากคุณสมบัติทั่วไปแล้ว ยังต้องพิจารณาเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งประธานและคณะกรรมการ โดยต้องไม่มีส่วนได้เสียในกิจการขององค์การมหาชน หรือกิจการที่เป็นการแข่งขันกับองค์การมหาชนนั้น[22]

วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด แต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี และจะกลับมาดำรงตำแหน่งหลังหมดวาระก็ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระไม่ได้

คณะกรรมการองค์การมหาชน มีอำนาจควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการกำหนดนโยบายการบริหารงาน ให้ความเห็นชอบและอนุมัติการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน ควบคุมดูแลการบริหารงานทั่วไป ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานองค์การมหาชน เช่น การจัดแบ่งส่วนการบริหารงานภายใน การบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ สวัสดิการของบุคลากร[23] เป็นต้น

---

[21] มาตรา 20 “ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าและไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(3) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(7) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ความใน (1) มิให้ใช้บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศซึ่งองค์การมหาชนจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการขององค์การมหาชนนั้น”

[22] มาตรา 21 “ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนใดจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การมหาชนนั้น หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การมหาชนนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่องค์การมหาชนเป็นผู้ถือหุ้น”

[23] มาตรา 24 “คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน

(2) อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน

2.4.1.2 ผู้อำนวยการ

ผู้อำนวยการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งบริหารกิจการทั้งหมดขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการองค์การมหาชน[24] และเป็นผู้แทนขององค์การมหาชนในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก วาระการดำรงตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ไม่เกิน 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกได้แต่ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน[25]

อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการในฐานะผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนนั้น ผู้อำนวยการมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด หรือตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งวางระเบียบการดำเนินงานขององค์การมหาชน[26] ดังนี้

---

(3) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(4) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด”

[24] มาตรา 31 “ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโนบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชน”

[25] มาตรา 29 “ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกินคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน”

[26] มาตรา 32 “ผู้อำนวยการมีอำนาจ

(1) บรรจุแต่งตั้งเลื่อนลดตัดเงินเดือนหรือค่าจ้างลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่งทั้งนี้ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบข้อบังคับข้อกำหนดนโยบาย มติหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด”

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ รวมทั้งกำหนดอัตราเงินเดือนและผลตอบแทนอื่น โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด[27]

การพ้นจากตำแหน่งของผู้อำนวยการ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว อาจพ้นจากตำแหน่งในกรณี ตาย ลาออก เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามแล้ว ยังอาจออกจากตำแหน่งตามกรณีที่ตกลงไว้ระหว่างผู้อำนวยการกับคณะกรรมการ คณะกรรมการให้ออกเนื่องจากบกพร่องต่อหน้าที่ ประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ[28]

2.4.2 ระบบบริหารการเงิน บัญชี และงบประมาณ

ที่มาของทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนอาจมีที่มาได้หลายทางตามที่ระบุไว้ในมาตรา 12 แต่ทุนหลักจะมาจากเงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีและค่าธรรมเนียมหรือรายได้จากการดำเนินการ[29] และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ[30]

---

[27] มาตรา 34 “ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

[28] มาตรา 30 “นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ

(4) คณะกรรมการให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

(5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(6) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับการเป็นผู้อำนวยการ

มติของคณะกรรมการให้ออกจากตำแหน่งตาม (4) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ”

[29] มาตรา 12 “ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนประกอบด้วย

(1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา

(2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

(3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี

(4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ

(6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน”

[30] มาตรา 13 “ภายใต้วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง”

รายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องส่งคืนคลังเป็นรายปีดังเช่นงบประมาณของส่วนราชการอื่น ๆ จึงทำให้องค์การมหาชนมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ โดยไม่ต้องขอตั้งงบประมาณล่วงหน้าเป็นรายปีสำหรับการดำเนินงานในแต่ละเรื่อง[31]

การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด จึงมีความคล่องตัวกว่าการเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการ โดยการใช้จ่ายเงินต้องเป็นไปเพื่อกิจการขององค์การมหาชนโดยเฉพาะ[32] การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด[33]

2.4.3 ระบบการบริหารงานบุคคล

ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาทั้งเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน[34] โดยแบ่งประเภทบุคลากรขององค์การมหาชนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(ก) เจ้าหน้าที่ เป็นบุคลากรประจำขององค์การมหาชน อาจเทียบได้กับพนักงานของรัฐวิสาหกิจ

(ข) ลูกจ้าง มีศักดิ์และสิทธิไม่เท่ากับเจ้าหน้าที่ อาจเทียบได้กับลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ อาจเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวก็ได้

2.4.3.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ระบุไว้ในมาตรา 35 วรรคหนึ่ง และอาจกำหนดไว้เป็นพิเศษในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การมหาชนหรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การมหาชน[35]

---

[31] มาตรา 14 “บรรดารายได้ขององค์การมหาชน ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายวิธีการงบประมาณ”

[32] มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

[33] มาตรา 18 “การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

[34] มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

[35] มาตรา 35 “เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแล้วยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

2.4.3.2 การปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราว

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานขององค์การมหาชน รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ โดยต้องได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของบุคคลผู้นั้นก่อน

นอกจากนี้เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวและเพื่อสร้างหลักประกันให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว พระราชบัญญัติองค์การมหาชน ยังให้สิทธิในการนับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนในการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น[36] และยังให้สิทธิจะขอกลับเข้ามารับราชการหรือปฏิบัติงานในสังกัดเดิมภายในกำหนดเวลาที่อนุมัติ โดยให้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและเงินเดือนเดิมตามข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติให้มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชน[37]

2.4.3.3 การปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นการถาวร

การปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นการถาวร แบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เป็นบุคลากรของหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งถูกโอนกิจการไปเป็นขององค์การมหาชน และกรณีทั่วไป

(1) กรณีเป็นบุคลากรของหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งถูกโอนกิจการไปเป็นขององค์การมหาชน

---

(3) สามารถทำงานให้แก่องค์การมหาชนได้เต็มเวลา

(4) ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น

(5) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 20 (4) (5) และ (6)

ให้นำความในมาตรา 20 วรรคสอง และมาตรา 21 มาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนโดยอนุโลม”

[36] มาตรา 36 “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานขององค์การมหาชนรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ทั้งนี้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้าง
ของผู้นั้นแล้วแต่กรณี

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนตามวรรคหนึ่งให้ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใดๆและให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี”

[37] มาตรา 37 “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 36 ขอกลับเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในสังกัดเดิมภายในเวลาที่อนุมัติ ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติตามมาตรา 36”

กรณีข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งถูกโอนกิจการไปเป็นขององค์การมหาชนตามมาตรา 9 ถ้าสมัครใจจะเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ ลูกจ้างขององค์การมหาชน ให้แจ้งความจำนงต่อผู้บังคับบัญชา และจะต้องผ่านการคัดเลือกหรือการประเมินตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด[38]

ข้าราชการซึ่งเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนตามมาตรา 10 ให้ถือว่าออกจากราชการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่ง และให้มีสิทธิขอนับเวลาราชการในขณะที่เป็นข้าราชการต่อเนื่องกับเวลาทำงานของเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนได้

ลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนตามมาตรา 10 ให้ถือว่าออกจากงานเพราะทางราชการยุบเลิกตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด และให้มีสิทธิขอนับเวลาทำงานในขณะที่เป็นลูกจ้างของส่วนราชการต่อเนื่องกับเวลาทำงานของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนได้[39]

(2) กรณีทั่วไป

บุคคลทั่วไปที่จะสมัครเข้าทำงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน ต้องมีคุณสมบัติและผ่านการคัดเลือกตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

2.4.3.4 สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่น

กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบ

---

[38] มาตรา 10 “เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 9 ถ้าสมัครใจจะเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน ให้แจ้งความจำนงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา และจะต้องผ่านการคัดเลือกหรือการประเมินตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

[39] มาตรา 11 “ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนตามมาตรา๑๐เป็นข้าราชการให้ถือว่าออกจากราชการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้วแต่
กรณี

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนตามมาตรา๑๐ เป็นลูกจ้างของส่วนราชการให้ถือว่าออกจากงานเพราะทางราชการยุบเลิกตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความผิดและให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาการทำงานสำหรับคำนวณสิทธิประโยชน์ตามข้อบังคับขององค์การมหาชนข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการผู้ใดเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนตามมาตรานี้ประสงค์จะให้นับเวลาราชการหรือเวลาทำงานในขณะที่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างต่อเนื่องกับเวลาทำงานของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนแล้วแต่กรณีก็ให้มีสิทธิกระทำได้โดยแสดงความจำนงว่าไม่ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญ

การไม่ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญตามวรรคสามจะต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่โอนสำหรับกรณีของข้าราชการให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการสำหรับกรณีของลูกจ้างให้กระทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อเป็นหลักฐานยื่นต่อผู้ว่าจ้างเพื่อส่งต่อไปให้กระทรวงการคลังทราบ”

แทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดในกฎหมายแรงงาน[40] นอกจากนี้องค์การมหาชนแต่ละแห่ง จะต้องกำหนดเรื่องการบริหารงานบุคคล สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นของบุคลากรขององค์การมหาชนไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง[41] และคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนจะต้องออกระเบียบหรือข้อบังคับในเรื่องการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนด้วย[42]

2.4.4 ระบบการตรวจสอบและประเมินผลงาน

คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์การมหาชนต้องจัดทำบัญชีตามหลักสากล และให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชน และรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบ เพื่อให้มีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชีและการเงินที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประเมินผล[43]

ในการทำงบดุล งบการเงิน และบัญชี มีกรอบระยะเวลาในการจัดทำและตรวจสอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับตั้งแต่วันสิ้นสุดปีบัญชี โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่เป็นผู้สอบบัญชีขององค์การมหาชนทุกแห่ง[44]

---

[40] มาตรา 38“กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

[41] มาตรา 7 “ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามมาตรา 5 อย่างน้อย จะต้องมีข้อความดังต่อไปนี้

(1) ชื่อขององค์การมหาชน

(2) ที่ตั้งของสำนักงานแห่งใหญ่

(3) วัตถุประสงค์และอำนาจกระทำกิจการต่างๆภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

(4) องค์ประกอบของคณะกรรมการคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามวาระการดำรงตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

(5) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามวาระการดำรงตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ

(6) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน

(7) ทุนรายได้งบประมาณและทรัพย์สิน

(8) การบริหารงานบุคคลสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่น

(9) การกำกับดูแลการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การมหาชน

(10) การยุบเลิกองค์การมหาชนในกรณีที่องค์การมหาชนตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะกิจหรือตั้งขึ้นโดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด

(11) ข้อกำหนดอื่นๆอันจำเป็นเพื่อให้กิจการขององค์การมหาชนดำเนินการไปได้โดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

(12) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดตาม (3) ถึง (11) ต้องอยู่ภายในกรอบของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เว้นแต่ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นอย่างอื่นได้ก็ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานั้น”

[42] มาตรา 24 (3) (จ) แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

[43] มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

[44] มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพขององค์การมหาชน ซึ่งสามารถเป็นต้นแบบสำหรับการตรวจสอบประเมินผลของการปฏิบัติภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรอื่น ๆ องค์การมหาชนต้องอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด[45]

2.5 การยุบเลิกองค์การมหาชน

การยุบเลิกองค์การมหาชนกระทำได้ในกรณี ต่อไปนี้[46]

(1) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินกิจการตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(2) เมื่อดำเนินกิจการเสร็จสิ้นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และรัฐมนตรีผู้รักษาการประกาศยุติการดำเนินการในราชกิจจานุเบกษา

(3) เมื่อรัฐบาลเห็นควรยุบเลิก โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกายุบเลิก

ทั้งนี้ให้สภาพนิติบุคคลขององค์การมหาชนดำรงอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน และการชำระบัญชีภายหลังการยุบเลิกองค์การมหาชน[47]

2.6 การกำกับดูแลองค์การมหาชนในระบบกฎหมายไทย

องค์การมหาชนเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางบริการ ได้รับเป้าหมายการดำเนินงานและงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ จึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่ให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเป็นผู้กำกับดูแลองค์การมหาชน นอกจากการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีมติให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นอีกหนึ่งองค์กรกำกับดูแล ทำหน้าที่สนับสนุนและพัฒนาการบริหารงานขององค์การมหาชน แนวทางการกำกับดูแลองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และก.พ.ร. มีดังนี้

---

[45] มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

[46] มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

[47] มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

2.6.1 การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้โครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน[48]

การที่องค์การมหาชนอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการในลักษณะเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ คือไม่ใช่อำนาจบังคับบัญชาเหมือนส่วนราชการทั่วไป ดังนั้น องค์การมหาชนจึงมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล วัตถุประสงค์การจัดตั้งและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรีผู้รักษาการจึงเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชน อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนอยู่ในการกำกับดูแลในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.6.1.1 ด้านนโยบายและเป้าหมายโดยรวม

องค์การมหาชนต้องมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ เพื่อรายงานถึงผลงานในปีที่ผ่านมา และชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการและแผนงานที่จะทำในภายหน้า[49] ทั้งนี้เพื่อรัฐมนตรีผู้รักษาการจะกำกับดูแลให้นโยบายขององค์การมหาชนสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นๆ และพิจารณาว่าองค์การมหาชนมีการดำเนินงานตามเป้าหมายที่วางแผนงานไว้หรือไม่ ทั้งนี้รัฐมนตรีผู้รักษาการมีอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนนั้น[50]

2.6.1.2 การจัดตั้งองค์การมหาชน

การจัดตั้งองค์การมหาชนต้องเป็นไปตามนโยบายหรือแผนงานของรัฐบาลในการจัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้บริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชน ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนา

---

[48] มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

[49] มาตรา 41 “ให้องค์การมหาชนทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานขององค์การมหาชนในปีที่ล่วงมาแล้ว และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า”

[50] มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลให้การจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยการพิจารณาจัดตั้งและมีมติให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นใหม่

2.6.1.3 ด้านการบริหารและการดำเนินกิจการ

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการซึ่งอยู่ภายใต้กำกับของรัฐมนตรีผู้รักษาการ

รัฐมนตรีผู้รักษาการมีบทบาทในการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการองค์การมหาชนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี[51] และกำกับดูแลการสรรหาผู้อำนวยการองค์การมหาชน ให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสและเพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน และคณะกรรมการขององค์การมหาชนต้องรับผิดชอบรายงานต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการเกี่ยวกับผลรวมของการปฏิบัติงาน

2.6.1.4 ด้านการบัญชีและงบประมาณ

รัฐมนตรีผู้รักษาการมีบทบาทในการกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ กำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์อื่นของคณะกรรมการ[52]

องค์การมหาชนต้องจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี โดยทุกรอบปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการ[53]

---

[51] มาตรา 19 วรรคหนึ่งและสอง “ให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ โดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ”

[52] มาตรา 26 “ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษา และอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

[53] มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

2.6.1.5 ด้านการประเมินผลงาน

การประเมินผลงานองค์การมหาชน ยึดหลักการสำคัญคือการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพ คือให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสม ภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจน และให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด[54]

ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนี้ หมายถึง การที่องค์การมหาชนทุกแห่งต้องอยู่ในระบบการทำข้อตกลงและติดตามประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับหน่วยงานที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย โดยจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชนไว้ล่วงหน้า และกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้บรรลุตามเกณฑ์ที่กำหนด[55]

2.6.2 การกำกับดูแลตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) รับผิดชอบในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งภารกิจดังกล่าวรวมถึงการส่งเสริม กำกับดูแลองค์การมหาชน เพื่อการนี้ ก.พ.ร. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่[56] ดังนี้

(1) พิจารณาออกแบบและวางระบบการบริหารงานเพื่อให้การจัดตั้งองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ให้มีประสิทธิภาพเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(2) กำกับ ดูแลการเปลี่ยนสภาพ เพื่อให้องค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการดำเนินการได้อย่างราบรื่น

(3) ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะแก่องค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นที่มิใช่ส่วนราชการ ในการพัฒนาระบบการบริหารงาน

---

[54] มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

[55] สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายโรงพิมพ์กองกลาง สำนักงานก.พ., หน้า 39

[56] วิไลพร แก้วอนันต์, "การกำกับดูแลองค์การมหาชนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)", (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 45-46.

(4) ติดตามและประเมินผลการจัดตั้งองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ ตลอดจนศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้อง และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

(5) วางระบบการกำกับการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ขององค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ

(6) เรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ และหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดส่งเอกสาร ข้อมูลเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงและดำเนินการอื่น ๆ แก่คณะอนุกรรมการและผู้ได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายตามคำสั่งนี้

(7) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมอบหมาย

เนื่องจากปัญหามาตรฐานการบริหารงานที่แตกต่างกันขององค์การมหาชนหลายแห่ง สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ทำการศึกษาวิจัยและนำเสนอความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์การมหาชน และเมื่อปีพ.ศ. 2552 ก.พ.ร. จึงได้จัดทำแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นแนวทางให้แก่คณะกรรมการองค์การมหาชนในการดำเนินกิจการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2552 เห็นชอบกับแนวทางดังกล่าวและให้องค์การมหาชนทุกแห่งนำไปปฏิบัติ โดยแนวทางดังกล่าวประกอบด้วย[57]

2.6.2.1 ด้านการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน

ก.พ.ร.ได้นำเสนอแนวทางการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่ก.พ.ร.นำเสนอเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2549[58] โดยในการขอจัดตั้งองค์การมหาชน กระทรวงที่จะขอจัดตั้งองค์การมหาชนต้องทำรายละเอียดเพื่อให้ก.พ.ร. ทำความคิดเห็นในการจัดตั้งประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ดังนี้

(1) เหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชน จะต้องให้เหตุผลแสดงถึงความจำเป็นของภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลหรือประโยชน์ต่อการบริหารราชการ เหตุผลที่ต้องจัดตั้งในรูปแบบองค์การมหาชน สาเหตุที่หน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นไม่สามารถจัดทำภารกิจนี้ได้

---

[57] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือการบริหารและกำกับดูแลของคณะกรรมการองค์การมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร, 2553. หน้า 34-66.

[58] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หนังสือเวียนที่ นร. 1200/ว15 เรื่อง ขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชน, ลงวันที่ 11 กันยายน 2549

(2) ภารกิจที่จะให้องค์การมหาชนดำเนินการ กำหนดกรอบภารกิจต้องมีความชัดเจน ต้องมีการจำแนกภารกิจเพื่อไม่ให้เกิดความความซ้ำซ้อนกับภารกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และระบุความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ

(3) ร่างแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน โดยกำหนดให้ร่างแผนกลยุทธ์การดำเนินงาน แผนธุรกิจ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานในระยะ 1-3 ปี และเมื่อครบ 3 ปีในการจัดตั้งให้ก.พ.ร. ประเมินผลความคุ้มค่าของการจัดตั้งองค์การมหาชน

(4) ร่างแผนการเงิน เพื่อให้องค์การมหาชนมีการวางแผนรายได้ รายจ่าย และงบประมาณ ในระยะ 4 ปีแรก จะต้องมีการระบุแผนรายรับซึ่งจะเป็นทุนในการดำเนินงานว่าองค์การมหาชนจะมีรายได้จากทางใดได้บ้าง และระบุแผนรายจ่ายจะใช้ในการดำเนินงานด้านใดบ้าง

(5) แผนการจัดตั้งหรือแผนการถ่ายโอน โดยการกำหนดโครงสร้างองค์กรอัตรากำลังของบุคลากรที่จะปฏิบัติงานในองค์การมหาชน หรือกรณีที่องค์การมหาชนเกิดมาจากการเปลี่ยนสภาพจากหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องวางแผนในการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ บุคลากร ทรัพย์สิน และงบประมาณ

(6) โครงสร้างการบริหารและการดำเนินกิจการ คือ การระบุโครงสร้างองค์ประกอบและคุณสมบัติ ของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ

(7) ระบบการกำกับและประเมินผล กำหนดว่ารัฐมนตรีมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์การมหาชนได้อย่างไร และกรอบการประเมินผลการทำงานขององค์การมหาชน

(8) ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง โดยการร่างเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งองค์การมหาชน ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(9) รายละเอียดอื่นๆ ได้แก่ การนำเสนอความคิดเห็น ที่อาจจะได้จากการสำรวจ การจัดประชุม หรือการแสดงความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสียในการจัดตั้งองค์การมหาชน และรายละเอียดอื่นๆ ที่จำเป็น

2.6.2.2 ด้านทิศทาง นโยบาย และกลยุทธ์การดำเนินงาน

คณะกรรมการองค์การมหาชนจะต้องกำหนดทิศทาง นโยบายและเป้าหมายขององค์กรให้ชัดเจน โดยกำกับให้องค์การมหาชนจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (แผนระยะยาว) ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์ และโครงการหรือการริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ เพื่อผลักดันการดำเนินงานให้เป็นไปตามทิศทางและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำ

แผนปฏิบัติการประจำปี (แผนระยะสั้น) ซึ่งระบุเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ที่มุ่งหวังและตัวชี้วัดความสำเร็จในแต่ละปี ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ โดยในการวางแผน มีแนวปฏิบัติ[59] ดังนี้

(1) กำหนดแนวทางในการพิจารณายุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการประจำปี

(2) มีกระบวนการในการวางแผนยุทธศาสตร์ โดยมีการกำหนดขั้นตอนและผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญ

(3) ระบุวิธีการรวบรวมการวิเคราะห์ข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องในการนำปัจจัยดังต่อไปนี้ มาประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์

(ก) ความต้องการ ความคาดหวัง ทั้งระยะสั้น ระยะยาว ของผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกัน

(ข) สภาพการแข่งขันทั้งภายในและภายนอกประเทศขององค์การมหาชน

(ค) นวัตกรรมการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางด้านเทคโนโลยีและด้านอื่นๆ ซึ่งอาจมีผลต่อการบริการและการดำเนินการขององค์การมหาชน

(ง) จุดแข็งและขุดอ่อน รวมถึงทรัพยากรบุคคล และทรัพยากรอื่นๆ ขององค์การมหาชน

(จ) การศึกษาวิเคราะห์ถึงโอกาสในการปรับเปลี่ยนทรัพยากรที่มีอยู่ไปใช้กับการบริการ หรือกิจกรรมที่มีความสำคัญกว่า

(ฉ) ความเสี่ยงในด้านการเงิน สังคมและจริยธรรม กฎหมาย ข้อบังคับและด้านอื่นๆ

(ช) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจระดับประเทศหรือระดับโลก

(ซ) ลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน

(ฌ) จุดแข็งและจุดอ่อนของหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกัน

(4) จัดให้มีการทบทวนแผนยุทธศาสตร์ (แผนระยะยาว) โดยกำหนดให้มีการจัดทำรายงานหรือบันทึกแสดงเหตุผลการทบทวนและปรับปรุงแผนอย่างสม่ำเสมอ

(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดทำหรือทบทวนและปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ รวมถึงการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีให้แล้วเสร็จก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่

(6) แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการประจำปีที่จัดทำนั้น จะต้องมีความสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงกำกับดูแล

(7) จัดให้บุคลากรทุกระดับในองค์การมหาชน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการประจำปี

(8) กำหนดกรอบเวลาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการประจำปีให้แล้วเสร็จ และกำกับดูแลให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบเวลาที่กำหนดไว้

---

[59] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2552 เรื่อง "แนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน"

2.6.2.3 ด้านการบริหารและดำเนินกิจการ

อ.ก.พ.ร. กำหนดกรอบด้านการบริหารและการดำเนินกิจการสำคัญขององค์การมหาชน 4 ระบบงาน ดังนี้

2.6.2.3.1 ระบบการบริหารความเสี่ยง

ระบบการบริหารความเสี่ยง คือ ระบบการบริหารปัจจัยและควบคุมกิจกรรม โดยการลดสาเหตุของโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงในอนาคต ให้อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับหรือควบคุมได้ แนวปฏิบัติในการจัดทำระบบการบริหารความเสี่ยง มีดังนี้

(1) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานบริหารความเสี่ยงขององค์การ โดยคณะกรรมการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการบริหารความเสี่ยง รวมถึงมีการติดตามการทำงานของคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานดังกล่าวด้วย

(2) กำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงของทั้งองค์กร รวมถึงระบุได้ว่ามีเหตุการณ์หรือระบบงานใดบ้างที่มีความเสี่ยงสูงต่อการดำเนินงานตามเป้าหมายหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การมหาชน

(3) กำกับให้องค์การมหาชนมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานด้านบริหารความเสี่ยงประจำปี โดยเสนอให้คณะกรรมการเห็นชอบก่อนขึ้นปีงบประมาณใหม่

(4) กำกับให้มีการทบทวนระบบที่วางไว้เป็นระยะๆ เพื่อให้มั่นว่าระบบการบริหารความเสี่ยงที่กำหนดไว้ยังมีประสิทธิภาพ และได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

(5) กำกับให้องค์การมหาชนรายงานผลการปฏิบัติงานด้านการบริหารความเสี่ยงอย่างสม่ำเสมอ โดยกำหนดให้เป็นวาระประจำเป็นรายเดือน หรืออย่างน้อยเป็นรายไตรมาส

2.6.2.3.2 ระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน

ระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในช่วยลดภาระของคณะกรรมการในการทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามเป้าหมายนโยบาย หรือแผนปฏิบัติงานที่กำหนดไว้โดยแนวปฏิบัติในการจัดทำระบบควบคุมภายใน มีดังนี้

(1) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผล เพื่อทำหน้าที่สอบทานระบบควบคุมภายใน โดยกรรมการต้องติดตามการทำงานของคณะอนุกรรมการดังกล่าวด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(2) กำกับให้องค์การมหาชนมีการจัดทำระบบควบคุมภายในและประเมินผลการควบคุมภายในตามแนวทางของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน[60] ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมการควบคุม การประเมินความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม สารสนเทศและการสื่อสาร และการติดตามประเมินผล

(3) กำกับให้องค์การมหาชนมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปีเกี่ยวกับการควบคุมภายใน โดยเสนอให้คณะกรรมการเห็นชอบก่อนขึ้นปีงบประมาณใหม่

(4) จัดให้มีการติดตามประเมินผลในระหว่างการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าระบบการควบคุมภายในที่วางไว้เพียงพอเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป

(5) กำกับให้องค์การมหาชนรายงานผลการปฏิบัติงานด้านการควบคุมภายในอย่างสม่ำเสมอ โดยกำหนดเป็นวาระประจำ

สำหรับแนวปฏิบัติในการจัดระบบตรวจสอบภายใน มีดังนี้

(1) คณะกรรมการองค์การมหาชนต้องออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องขอบเขตอำนาจ หน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผล เพื่อทำหน้าที่สอบทาน ติดตาม ระบบการตรวจสอบภายใน สอบทานรายงานจากผู้ตรวจสอบภายในที่เป็นไปตามระเบียบของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง โดยกรรมการต้องติดตามการทำงานของคณะอนุกรรมการดังกล่าวด้วย

(3) กำกับให้มีผู้ตรวจสอบภายในทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผล และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ[61]

(4) กำกับให้องค์การมหาชนมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปีเกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน โดยเสนอให้คณะกรรมการเห็นชอบก่อนขึ้นปีงบประมาณใหม่ (ภายในวันที่ 30 กันยายน)

(5) กำกับให้มีการสอบทานระบบการปฏิบัติงานตามมาตรฐานและ/หรือ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

(6) กำกับให้มีการสอบทานความถูกต้อง น่าเชื่อถือของข้อมูลการดำเนินงาน และการเงินการบัญชี

---

[60] ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544

[61] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2552 เรื่อง “แนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน”

(7) กำกับให้มีการวิเคราะห์และประเมินความมีประสิทธิภาพ ประหยัด คุ้มค่าในทรัพยากร

(8) กำกับให้องค์การมหาชนรายงานผลการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบภายในอย่างสม่ำเสมอ โดยกำหนดให้เป็นวาระประจำเป็นรายเดือนหรืออย่างน้อยรายไตรมาส

2.6.2.3.3 ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล

คณะกรรมการต้องกำกับให้มีการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของผู้บริหาร เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน โดยต้องกำกับให้มีการดำเนินงานด้านการบริหารงานทรัพยากรบุคคล ดังนี้

(1) จัดให้มีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคัดเลือก บรรจุแต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(2) กำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างผู้ดำรงตำแหน่งบริหารเจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง โดยระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือข้อกำหนดดังกล่าว ต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐอื่น

(3) กำหนดให้ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนได้รับประโยชน์ตอบแทน ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(4) กรณีที่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างนั้น โอนย้ายมาจากส่วนราชการที่ถูกตัดโอนภารกิจมาจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน การกำหนดอัตราเงินเดือนจะต้องไม่ต่ำกว่าอัตราเงินเดือนเดิมที่ได้รับ

(5) คณะกรรมการองค์การมหาชนจะต้องบริหารจัดการ เพื่อควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรให้มีความเหมาะสม รวมถึงเบี้ยประชุมด้วย

(6) กำกับและควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรให้อยู่ในอัตราส่วนเหมาะสม และต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 30 ของเงินอุดหนุนประจำปี ยกเว้น องค์การมหาชนที่มีภารกิจด้านงานวิชาการเป็นหลัก และงบประมาณส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรเพื่อจ้างบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญมาปฏิบัติงาน หากมีความจำเป็นให้นำเสนอต่อคณะกรรรมการพัฒนาระบบ

ราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อพิจารณาเป็นรายกรณีไป[62] โดยก.พ.ร.จะขอความเห็นจากกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณา

(7) การทำสัญญาจ้างตำแหน่งบริหาร ยกเว้นตำแหน่งผู้อำนวยการ ต้องทำสัญญาคราวละไม่เกิน 4 ปี และเมื่อครบกำหนดสัญญาจ้างแล้ว สามารถแต่งตั้งเข้ามาใหม่ได้อีกโดยไม่จำกัดวาระ โดยกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของตำแหน่งบริหารอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

(8) สำหรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่ตำแหน่งบริหาร ควรกำหนดระยะเวลาสัญญาจ้างให้เหมาะสมกับลักษณะงาน โดยควรทำสัญญาจ้างในระยะสั้น ๆ ก่อน หลังจากนั้น อาจต่ออายุเป็นสัญญาระยะยาว ขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงาน

(9) กำกับให้มีการทำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานในทุกตำแหน่ง โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง โดยต้องมีหลักเกณฑ์และกรอบแนวทางการประเมินผลที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม เช่น กำหนดตัวชี้วัด น้ำหนัก ค่าเป้าหมาย โดยอาจดำเนินการเป็นราย 6 เดือน หรืออย่างน้อยที่สุดปีละหนึ่งครั้ง ผลการประเมินจะนำไปประกอบการพิจารณาจ้างงาน การต่ออายุสัญญา การขึ้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง หรือการเลิกจ้างได้

(10) กำกับให้ผู้อำนวยการองค์การมหาชน รายงานให้ทราบถึงแผนการสืบทอดตำแหน่งงาน สำหรับตำแหน่งงานที่สำคัญ

(11) กำกับให้องค์การมหาชน ต้องจัดทำแผนการบริหารทรัพยากรบุคคล เสนอให้คณะกรรมการเห็นชอบก่อนขึ้นปีงบประมาณใหม่

(12) กำกับให้องค์การมหาชนรายงานผลการปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ โดยกำหนดให้เป็นวาระประจำเป็นรายเดือน หรืออย่างน้อยรายไตรมาส

2.6.2.3.3.1 การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของผู้อำนวยการ

คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความสามารถ มีความเหมาะสมในการบริหารจัดการ และมีประสบการณ์ในด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์การมหาชน มาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โดยขั้นตอนการสรรหาและประเมินผู้อำนวยการมีดังนี้

(1) คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการ โดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสรรหาและค่าตอบแทนขึ้นมาดำเนินการ

---

[62] เรื่องเดียวกัน

(2) รัฐมนตรีผู้รักษาการ และคณะกรรมการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลผลิต ตลอดจนกรอบวงเงินค่าตอบแทนของผู้อำนวยการแล้วแจ้งให้ก.พ.ร. ทราบก่อนการประกาศรับสมัครผู้อำนวยการ

(3) ประธานกรรมการเป็นผู้ทำสัญญาจ้างผู้อำนวยการองค์การมหาชน และคณะกรรมการเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ ซึ่งต้องมีการกำหนดเป้าหมายผลผลิตและตัวชี้วัดที่ประเมินผลได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับสัญญาจ้าง โดยการประเมินผลนั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการในการกำหนดเงื่อนไขในการประเมินผล ซึ่งอาจมีรายละเอียดมากกว่าที่ระบุไว้ในประกาศรับสมัคร แต่คณะกรรมการต้องแจ้งให้ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการทราบก่อนที่จะกำหนดไว้ในสัญญาจ้าง

(4) เมื่อทราบผลการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของผู้อำนวยการแล้ว คณะกรรมการจะต้องพิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทนผันแปรให้แก่ผู้อำนวยการองค์การมหาชนตามผลการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของเงินเดือนประจำ

หากผลการประเมินการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อาจส่งผลให้ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งโดยการเลิกจ้าง

2.6.2.3.3.2 การพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชน

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ผู้อำนวยการจะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ

(4) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถโดยมติของคณะกรรมการที่ให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่ง ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ของจำนวนกรรมการที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ

(5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(6) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับการเป็นผู้อำนวยการ

2.6.2.3.3.3 การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ

คณะกรรมการต้องกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

(1) ค่าตอบแทนพื้นฐาน หมายถึง เงินเดือนประจำ (Base Salary) และประโยชน์ตอบแทนอื่นที่เป็นตัวเงิน (Cash allowance) โดยจ่ายเป็นรายเดือน ในอัตราไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินเดือนประจำ สำหรับอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการองค์การมหาชน ให้ใช้หลักเกณฑ์ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม[63] ดังนี้

ตารางที่ 1 ตารางแสดงอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการองค์การมหาชน

กลุ่ม	**อัตราเงินเดือน(บาท) ขั้นต่ำและขั้นสูงต่อเดือน**
กลุ่มที่ 1 พัฒนาและดำเนินนโยบายตามนโยบายของรัฐเฉพาะด้าน	100,000 – 300,000
กลุ่มที่ 2 บริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้าน หรือ สหวิทยาการ	100,000 – 250,000
กลุ่มที่ 3 บริการสาธารณะทั่วไป	100,000 – 200,000

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เมื่อมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการใหม่ในทุกกรณี คณะกรรมการจะต้องนำเสนอกรอบวงเงินค่าตอบแทนเพื่อขอรับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งทุกครั้ง

(2) ค่าตอบแทนผันแปร หมายถึง ค่าตอบแทนพิเศษที่ขึ้นกับผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการองค์การมหาชน (Performance base pay) โดยจ่ายภายหลังการประเมินผลการปฏิบัติงานสิ้นปี พิจารณาจากผลการดำเนินงานที่ผู้อำนวยการทำ

[63] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 เรื่อง “การปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนฯ”

สัญญาไว้กับประธานคณะกรรมการ ทั้งนี้ ให้มีอัตราไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินเดือนประจำ นอกจากนี้ ต้องคำนึงถึงสถานะทางการเงิน ความสามารถในการจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมขององค์การมหาชน และความยุติธรรมประกอบด้วย

2.6.2.3.4 ระบบการบริหารจัดการสารสนเทศ

คณะกรรมการองค์การมหาชนควรให้ความสำคัญกับข้อมูลและสารสนเทศขององค์การ เพื่อให้มีข้อมูลที่มีคุณภาพ มีความทันสมัย และเพียงพอสำหรับการกำกับดูแลและการตัดสินใจ คณะกรรมการจึงเห็นควรกำกับให้มีการบริหารจัดการสารสนเทศอย่างเป็นระบบ โดยดำเนินการตามแนวปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) กำกับให้มีการจัดทำแผนระยะยาวและแผนปฏิบัติงานประจำปีด้านการบริหารจัดการสารสนเทศ โดยเสนอให้คณะกรรมการเห็นชอบก่อนขึ้นปีงบประมาณใหม่

(2) กำกับให้มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศให้ครอบคลุมทั้งภารกิจหลัก และภารกิจสนับสนุนขององค์การมหาชน และกำกับให้มีการจัดเก็บและปรับปรุงข้อมูลที่สำคัญ ๆ ให้อยู่ในรูปแบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ที่มีความถูกต้องและทันสมัยอยู่เสมอ

(3) การจัดเก็บข้อมูลในแต่ละฐานข้อมูล ควรมีข้อมูลย้อนหลังอย่างน้อย 3-5 ปี เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการบริหารจัดการองค์การ

(4) กำกับให้จัดทำระบบการบริหารความเสี่ยงของระบบสารสนเทศเพื่อป้องกัน จำกัด หรือลดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายในรูปแบบต่าง ๆ กับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และฐานข้อมูล เช่น กำกับให้มีการรักษาความมั่นคงและปลอดภัยของระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ การสำรองและการกู้คืนข้อมูล รวมถึงแผนสำรองเพื่อแก้ปัญหาจากสถานการณ์ความไม่แน่นอนและภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น เป็นต้น

(5) ให้องค์การมหาชนรายงานผลการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการสารสนเทศอย่างสม่ำเสมอ โดยอาจกำหนดเป็นวาระประจำ เป็นรายเดือนหรือรายไตรมาส

2.6.2.4 ด้านการติดตามผลการดำเนินงาน

คณะกรรมการควรจัดให้มีการติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง แผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการประจำปีที่ได้วางไว้ โดยมีแนวปฏิบัติ ดังนี้

(1) ให้องค์การมหาชนจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามปฏิทินกิจกรรม หรือกรอบระยะเวลาที่สำนักงานก.พ.ร.กำหนด

(2) ติดตามและทบทวนความเพียงพอของระบบงานสำคัญที่ใช้ในการบริหารจัดการองค์กรอย่างน้อย 4 ระบบ

(3) ให้ฝ่ายบริหารจัดทำรายงานผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง เทียบกับเป้าหมายประจำปี และ/หรือ เป้าหมายตามแผนระยะยาว และรายงานให้คณะกรรมการทราบอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อยเป็นรายไตรมาส โดยให้รายงานผลการดำเนินงานประกอบด้วย

(ก) ผลประกอบการทั้งในด้านการเงิน และไม่ใช่การเงิน

(ข) รายงานผลการบริหารของระบบงานสำคัญที่ใช้ในการบริหารจัดการ

(ค) การติดตามแก้ไขปัญหาหรือประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่คณะกรรมการได้มอบหมายหรือสั่งการ

(ง) รายงานการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบ

2.6.2.5 ด้านการบริหารการเงิน

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงินประจำปีขององค์การมหาชน โดยการบริหารงานการเงินนั้น ก.พ.ร.กำหนดแนวปฏิบัติที่ดีไว้ ดังนี้

(1) ให้มีการจัดวางระบบงานด้านการเงิน การบัญชี งบประมาณ การพัสดุ และการจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง โดยคำนึงถึงความคล่องตัวในการบริหารจัดการและประสิทธิภาพของการใช้จ่าย

(2) ให้มีการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพทางการเงินขององค์การมหาชน เช่น ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต โดยอาจเปรียบเทียบกับส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่คล้ายคลึงกัน เพื่อมุ่งเน้นให้องค์การมหาชนมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่ต่ำกว่า หรือมีผลผลิตที่สูงกว่าหากมีค่าใช้จ่ายเท่ากัน

(3) ให้องค์การมหาชนจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชี ทำการส่งผู้สอบบัญชีภายใน 120 วันนับตั้งแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

(4) ให้องค์การมหาชนลดค่าใช้จ่าย และ/หรือหารายได้ (ถ้าทำได้) เพื่อช่วยลดภาระการรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือเพื่อให้พัฒนาไปถึงขั้นสามารถเลี้ยงตัวเองได้

(5) บริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน รวมทั้งการบัญชี และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีสูญ[64]

2.6.2.6 การเปิดเผยข้อมูลและการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสีย

เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชน เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี คณะกรรมการควรจัดทำนโยบายการกำกับดูแลกิจการขององค์การมหาชนเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องมีการทบทวนนโยบายดังกล่าวเป็นประจำ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ซึ่งหลักการแนวปฏิบัติการกำกับดูแลกิจการที่ดี อย่างน้อยต้องประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ ดังนี้

2.6.2.6.1 การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสในการดำเนินงาน

เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นองค์การของรัฐประเภทหนึ่งที่ได้รับงบประมาณจากรัฐในการดำเนินงาน ดังนั้นเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการดำเนินงาน จึงต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานขององค์การ เพื่อให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ สามารถตรวจสอบได้ โดยอาจดำเนินการให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ และจัดให้มีช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวกสำหรับข้อมูลข่าวสารที่ควรเปิดเผยและจัดช่องทางให้เข้าถึงได้โดยสะดวก ประกอบด้วย

2.6.2.6.1.1 ข้อมูลด้านการเงิน

(1) งบดุล งบกำไรขาดทุน งบกระแสเงินสด และหมายเหตุประกอบการเงิน

(2) รายงานการวิเคราะห์ด้านการเงินและไม่ใช่การเงิน โดยมีการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงของตัวเลขที่สำคัญ ระบุปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานและแนวทางแก้ไข

(3) รายงานความรับผิดชอบของคณะกรรมการต่อรายงานทางการเงิน และมีการลงนามรับรองจากคณะกรรมการ

2.6.2.6.1.2 ข้อมูลที่มิใช่การเงิน

(1) ประวัติความเป็นมาขององค์กร การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาที่สำคัญ

(2) ภาพรวมการดำเนินงานตามพันธกิจขององค์การในปัจจุบัน

---

[64] หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร1200/ว21 เรื่อง หลักเกณฑ์การกู้ยืม การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญขององค์การมหาชน วันที่ 31 กรกฎาคม 2552

(3) ภาพรวมแผนยุทธศาสตร์และเป้าหมายการดำเนินงานขององค์การระยะ 3-5 ปีข้างหน้า

(4) พันธกิจ แผนยุทธศาสตร์ นโยบายแผนการปฏิบัติงาน

(5) ผลการดำเนินงานในปีงบประมาณปัจจุบัน ลักษณะการดำเนินงานตามพันธกิจที่ผ่านมา

(6) นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี

(7) โครงสร้างคณะกรรมการ และคระอนุกรรมการทุกชุดที่สำคัญ

(8) รายละเอียดของคณะกรรมการ ได้แก่ อายุ วุฒิการศึกษา ประวัติการทำงาน ตำแหน่งหน้าที่ในปัจจุบันนอกเหนือจากตำแหน่งกรรมการองค์การมหาชน

(9) การเข้าประชุมของคณะกรรมการ โดยแยกเป็นรายบุคคลและรายคณะ

(10) เปิดเผยค่าเบี้ยประชุม ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการและอนุกรรมการทุกชุด เป็นรายบุคคล

(11) ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสีย เช่น นโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสีย เป็นต้น

2.6.2.6.2 การคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสีย

การดำเนินงานขององค์การมหาชน มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะเป็นประชาชนที่มารับบริการ เจ้าหน้าที่ ลูกจ้าง ฯลฯ ดังนั้น คณะกรรมการจึงควรกำกับให้องค์การมหาชนมีการดำเนินงานอย่างรอบคอบ มีการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นธรรม โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับรู้ถึงสิทธิของตนและผลกระทบที่อาจได้รับ

(2) จัดให้มีช่องทาง/วิธีการ ในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

(3) ส่งเสริมให้องค์การมหาชนนำแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (Corporate Social Responsibility: CSR) มาปรับใช้ในการดำเนินงาน[65]

2.6.2.7 การประชุมคณะกรรมการ

การดำเนินงานขององค์การมหาชน คณะกรรมการจะต้องร่วมกันคิด ตัดสินใจ และร่วมกันรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน จึงควรมีการประชุมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ เดือนละ 1 ครั้ง หรืออย่างน้อย 2 เดือนต่อครั้ง โดยมีการกำหนดแผนการประชุมไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้ เพื่อติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร และรับทราบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไข หากไม่สามารถจัดประชุมได้ตามแผนที่กำหนดไว้ในครั้งใด ฝ่ายบริหารต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

ในการดำเนินการประชุมที่ดี คณะกรรมการสามารถใช้แนวปฏิบัติดังต่อไปนี้[66]

(1) ดำเนินการประชุมตามวาระที่กำหนดไว้

(2) กำหนดจำนวน/อัตราขั้นต่ำของกรรมการ ในการเข้าร่วมประชุม หากกรรมการผู้ใดขาดการประชุมเกินกว่า 3 ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลสมควร คณะกรรมการอาจเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ให้คณะกรรมการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

(3) วาระสำคัญที่ควรเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ

(4) แผนยุทธศาสตร์

(5) แผนการลงทุน

(6) แผนปฏิบัติการและแผนการเงินประจำปี

(7) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(8) ระเบียบข้อบังคับการบริหารงาน

(9) โครงสร้างอัตรากำลัง อัตราเงินเดือน

(10) รายงานผลการดำเนินงานในระบบงานที่สำคัญที่ใช้ในการบริหารจัดการองค์กร

(11) รายงานการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(12) รายงานผลการปฏิบัติงานตามการแก้ไขปัญหาหรือประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่คณะกรรมการได้มอบหมายหรือสั่งการ

---

[65] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2552 เรื่อง “แนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน”

[66] เรื่องเดียวกัน

(13) รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ (Annual report)

(14) คำรับรองการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ

(15) รายงานผลการประเมินตามคำรับรองการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ

(16) กรรมการควรใช้สิทธิในการซักถามในที่ประชุมก่อนที่จะลงมติใด ๆ รวมทั้งควรดูแลให้องค์การมหาชนจัดทำรายงานการประชุมที่ครบถ้วน ถูกต้อง และมีรายละเอียดพอสมควรด้วย

(17) กรรมการทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อมติคณะกรรมการ เว้นแต่กรรมการผู้นั้นได้แสดงการคัดค้านในที่ประชุมแล้ว โดยต้องมีการจดบันทึกในรายงานการประชุม และต้องทำหนังสือถึงประธานทราบภายใน 3 วัน นับจากวันประชุม

2.6.2.8 การประเมินผลงาน

เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การมหาชนเป็นไปตามเป้าหมาย บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รวมถึงก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐ คณะกรรมการต้องกำกับให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน โดยให้องค์การมหาชนจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานและการประเมินผลประจำปี ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามในคำรับรองการปฏิบัติงานกับรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้องค์การมหาชนดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน มีดังนี้

(1) การประเมินผลการปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก เช่น การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง การดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์/แผนปฏิบัติการประจำปี และโครงการที่สำคัญ การดำเนินงานตามมติหรือที่คณะกรรมการมอบหมาย เป็นต้น

(2) การประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการเงิน เช่น ฐานะทางการเงิน สภาพคล่อง ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นต้น

(3) การประเมินผลการปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ที่สนับสนุนการดำเนินการตามภารกิจหลัก เช่น การบริหารทรัพยากรบุคคล การจัดระบบสารสนเทศ เป็นต้น

(4) หากผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ฝ่ายบริหารจะต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบถึงปัญหาและอุปสรรค เพื่อพิจารณาหาแนวทางการแก้ไขหรือปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป

นอกจากการประเมินผลการปฏิบัติงานตามเป้าหมายขององค์การมหาชนแล้ว คณะกรรมการต้องจัดให้มีการประเมินผลตนเองของคณะกรรมการ ซึ่งมีทั้งการประเมินผลตนเองแบบคณะ และเป็นรายบุคคลและ/หรือแบบไขว้ เพื่อหาประเด็นสำคัญที่คณะกรรมการควรจะปรับปรุงแก้ไข โดยมีการเปิดเผยผลการประเมินต่อคณะกรรมการ ให้ร่วมกันแสดงความคิดเห็น เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ และการพัฒนาตนเองของคณะกรรมการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลองค์การมหาชน

2.6.3 เปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

จากการศึกษาการกำกับดูแลองค์การมหาชนตามแนวทางในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน และการกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ พบว่าการกำกับดูแลมีแนวทางที่แตกต่างกัน ในด้านต่าง ๆ โดยสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการกำกับดูแลองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542	คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
1. ด้านนโยบายและเป้าหมายโดยรวม	
องค์การมหาชนต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ เพื่อรายงานผลงานในปีที่ผ่านมา และชี้แจงนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานในภายหน้า	องค์การมหาชนต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์องค์กรในระยะยาว และทำแผนปฏิบัติการประจำปี ระบุเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จแต่ละปี โดยก.พ.ร.ได้กำหนดแนวทางในการวางแผนไว้ให้องค์การมหาชนปฏิบัติ
2. ด้านการจัดตั้งองค์การมหาชน	
คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาการจัดตั้งองค์การมหาชนให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และมีมติเห็นชอบในการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นใหม่	กระทรวงที่ประสงค์จะจัดตั้งองค์การมหาชนต้องนำเสนอแนวทางการจัดตั้งตามที่ก.พ.ร.กำหนด เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542	คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
3. ด้านการบริหารและการดำเนินกิจการ รัฐมนตรีผู้รักษาการกำกับดูแลโครงสร้างการบริหารผ่านคณะกรรมการ และกำกับดูแลการสรรหาผู้อำนวยการ แต่ไม่ได้กำกับดูแลแนวทางการบริหารงานภายใน	ก.พ.ร.ได้จัดทำแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชนให้องค์การมหาชนใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ โดยได้กำหนดแนวทางหรือระบบงาน ดังนี้ 1) ระบบการบริหารความเสี่ยง 2) ระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน 3)ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล 4)ระบบการบริหารจัดการสารสนเทศ
4. ด้านการบัญชีและงบประมาณ รัฐมนตรีผู้รักษาการมีบทบาทกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ กำหนดเบี้ยประชุมและผลประโยชน์ของคณะกรรมการ องค์การมหาชนต้องจัดทำงบดุล งบการเงินและบัญชีทุกสิ้นปี เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่าย	ก.พ.ร.กำหนดให้คณะกรรมการต้องจัดวางระบบการเงิน การบัญชี งบประมาณ ทำระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินและการจัดซื้อจัดจ้าง ให้มีการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพทางการเงิน ให้องค์การมหาชนลดค่าใช้จ่ายและ/หรือหารายได้
5. ด้านการประเมินผลงาน องค์การมหาชนต้องทำข้อตกลงและติดตามประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน โดยมีการกำหนดเกณฑ์ตัวชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติภารกิจไว้ล่วงหน้า	กำหนดแนวทางการประเมินผลสองส่วน 1) การประเมินผลการปฏิบัติงานองค์การมหาชน โดยมีแนวทางประเมินตามภารกิจหลัก ประเมินผลด้านการเงิน และประเมินผลงานด้านอื่นๆ 2) การประเมินผลตนเองของคณะกรรมการ ทั้งแบบคณะและรายบุคคล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สรุป

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐอีกประเภทหนึ่ง ตามโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐแบบกระจายอำนาจปกครอง จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำภารกิจเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม หรือตอบสนองนโยบายของรัฐบาล มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน กำหนดให้การจัดตั้งองค์การมหาชนต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทุนในการบริหารงานองค์การมหาชนมาจากรัฐเป็นหลักเนื่องจากองค์การมหาชนไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไร

องค์การมหาชนมีลักษณะเด่นที่แตกต่างจากส่วนราชการคือ มีการบริหารงานที่เป็นอิสระคล่องตัว สามารถดำเนินการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลได้รวดเร็ว อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนเป็นไปตามภารกิจหรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ ประกอบกับความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะของการเป็นองค์กรกระจายอำนาจ องค์การมหาชนจึงยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ เป็นผู้กำกับดูแลองค์การมหาชนผ่านทางคณะกรรมการองค์การมหาชนและผู้อำนวยการ ซึ่งรับผิดชอบในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน วางกฎระเบียบข้อบังคับในการดำเนินงานองค์การมหาชน และเป็นผู้บริหารงานองค์การมหาชน นอกจากนี้ จากการที่องค์การมหาชนมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น การกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีไม่เพียงพอ องค์การมหาชนขาดเอกภาพและมาตรฐานในการบริหารงานที่ดี ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทำหน้าที่ช่วยกำกับดูแลองค์การมหาชน ในลักษณะของการสนับสนุนและพัฒนาการดำเนินงานขององค์การมหาชนให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น โดยก.พ.ร.ทำหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในประเด็นที่จะส่งผลต่อการพัฒนาการดำเนินงานขององค์การมหาชน ซึ่งที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในแนวทางหลายด้านที่ก.พ.ร.ได้นำเสนอ เช่น การพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน แนวทางการบริหารงานของคณะกรรมการองค์การมหาชน และการประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

หากพิจารณาข้อดีของการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบองค์การมหาชน ที่มีการบริหารงานคล่องตัว สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างเป็นอิสระ ทันต่อความต้องการหรือการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสังคมในปัจจุบัน นับว่าเป็นประโยชน์อย่างมากในการสนับสนุนการทำภารกิจของรัฐในหลายด้านให้บรรลุผล

บทที่ 3
รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐรูปแบบต่าง ๆ

ในการจัดระเบียบราชการบริหารนั้น รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารประเทศ ผ่านการจัดองค์กรรูปแบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินและจัดทำบริการสาธารณะ โดยในการจัดองค์กรของรัฐนั้น อยู่บนพื้นฐานหลักการสำคัญ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง การรวมอำนาจในการปกครองทั้งหมดไว้ที่รัฐส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยงานผู้ดำเนินกิจกรรมทางปกครองและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริการสาธารณะทางปกครอง หรือกิจกรรมที่มีผลต่อความมั่นคง หรือเป็นบริการพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการศึกษา ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหน่วยงานราชการนี้เป็นไปในลักษณะของการใช้อำนาจบังคับบัญชา เนื่องจากรัฐต้องการการบริหารงานที่เป็นเอกภาพ และมีความจำเป็นต้องควบคุมการดำเนินงานทั้งหมดให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐจึงมีอำนาจสั่งการหน่วยงานอย่างเด็ดขาด รวมถึงมีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ การที่รัฐมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ภายใต้ย่อมมีหน้าที่ต้องเชื่อฟังคำสั่งและปฏิบัติตาม

หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐส่วนกลาง เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานบางด้านหรือจัดทำบริการสาธารณะที่นอกเหนือจากภารกิจหลักของรัฐ โดยส่วนใหญ่เป็นบริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรมหรือพาณิชกรรมซึ่งช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ภารกิจเหล่านี้ต้องการการบริหารงานแตกต่างจากส่วนราชการ เช่น สาธารณูปโภคต่าง ๆ ภารกิจด้านพลังงาน ด้านการขนส่ง เป็นต้น ลักษณะความสัมพันธ์กับรัฐของหน่วยงานเหล่านี้ จะไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาเหมือนส่วนราชการ แต่อยู่ในการกำกับดูแล เพื่อให้หน่วยงานประเภทนี้มีความคล่องตัวและอิสระในการบริหารงาน หลักการกระจาย แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจทางบริการ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานรูปแบบพิเศษ

ในประเทศไทย มีการจัดระเบียบราชการบริหารทั้งในรูปแบบของการรวมอำนาจทางปกครอง และการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ การใช้อำนาจบังคับบัญชาและกำกับดูแลของรัฐ ได้กระทำผ่านหน่วยงานและรูปแบบที่แตกต่างกัน การศึกษารูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงาน

ต่างๆ ของรัฐ เพื่อให้เข้าใจธรรมชาติของหน่วยงานแต่ละประเภท แนวทางการกำกับที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐทั้งหลาย มีผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งได้อย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ 4 ประเภทหลัก ๆ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.1 ส่วนราชการ

ส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะทางปกครองตามหลักการรวมอำนาจ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ โดยให้บริการเป็นการทั่วไป ไม่แสวงหาผลกำไรและใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินงาน ส่วนราชการ ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ[1]

เนื่องจากภารกิจของส่วนราชการต้องจัดทำบริการสาธารณะเป็นการทั่วไป และเป็นบริการสาธารณะหลักซึ่งรัฐต้องจัดทำให้แก่ประชาชน จึงต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา เพื่อให้การบริหารงานมีความเป็นเอกภาพ มีทิศทางและแนวทางในการบริหารงานไปในทิศทางเดียวกันสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล รัฐจึงต้องทำหน้าที่บังคับบัญชาหน่วยงานภายใต้ และเนื่องจากส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีจำนวนมากที่สุด การกำกับดูแลจึงกระทำโดยองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาเฉพาะด้าน คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจบังคับบัญชาด้านบุคลากรหรือการบริหารงานบุคคลคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทำหน้าที่บังคับบัญชาและพัฒนาการบริหารงานของส่วนราชการและกระทรวงการคลังบังคับบัญชาด้านการเงินการคลังและระบบงบประมาณ

3.1.1 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คือ คณะกรรมการที่รับผิดชอบบังคับบัญชาส่วนราชการ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน[2] ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ก.พ.ทำหน้ากำหนดระเบียบ ข้อบังคับ ด้านบุคลากรนับตั้งแต่การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การสอบเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ การแต่งตั้งโยกย้าย การ

[1] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, รายงานการพัฒนาระบบราชการไทย ประจำปี พ.ศ. 2554, หน้า 28

[2] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือน หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้ได้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณในกระทรวง กรม ฝ่ายพลเรือน”

เลื่อนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไปจนถึงการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานบุคคล

3.1.1.1 ที่มาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ และการบริหารทรัพยากรบุคคล กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนขึ้น[3] ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเจ็ดคน และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และมิได้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งอยู่แล้ว

3.1.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ก.พ. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล[4] อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของก.พ. สามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท[5]

---

[3]มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 “ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง จากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเจ็ดคน และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และมิได้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งอยู่แล้ว”

[4]มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 “ก.พ.มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในด้านมาตรฐานค่าตอบแทน การบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล รวมตลอดทั้งการวางแผนกำลังคนและด้านอื่น ๆ เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

(2) รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือน ให้เหมาะสม

3.1.1.2.1 อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและออกกฎระเบียบ

อำนาจในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์วิธีการ และมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ รวมทั้งการให้ความเห็นชอบอัตรากำลังคนของส่วนราชการ รวมถึงกำหนดนโยบายและออกระเบียบเกี่ยวกับทุนเล่าเรียนหลวงและทุนของรัฐบาล

อำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบ ได้แก่ การออกกฎก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาและควบคุมดูแลให้ความช่วยเหลือบุคลากรภาครัฐ นักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง นักเรียนทุนของรัฐบาล และนักเรียนทุนส่วนตัวที่อยู่ในความดูแลของก.พ. รวมถึง

---

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน เพื่อส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

(4) ให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังของส่วนราชการ

(5) ออกกฎ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแนวทางในการปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้ กฎก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีที่เป็นปัญหา มติของ ก.พ. ตามข้อนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

(7) กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและกรม เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมทั้งตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากส่วนราชการ หรือให้ผู้แทนส่วนราชการ ข้าราชการ หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง และกรมรายงานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยัง ก.พ.

(8) กำหนดนโยบายและออกระเบียบเกี่ยวกับทุนเล่าเรียนหลวงและทุนของรัฐบาลให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตลอดจนจัดสรรผู้รับทุนที่สำเร็จการศึกษาแล้วเข้ารับราชการในกระทรวงและกรมหรือหน่วยงานของรัฐ

(9) ออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาและควบคุมดูแล และการให้ความช่วยเหลือบุคลากรภาครัฐ นักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง นักเรียนทุนของรัฐบาล และนักเรียนทุนส่วนตัวที่อยู่ในความดูแลของ ก.พ. ตลอดจนการเก็บเงินชดเชยค่าใช้จ่าย ในการดูแลจัดการการศึกษา ทั้งนี้ ให้ถือว่าเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษา เป็นเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานอำนวยบริการอันเป็นสาธารณประโยชน์ ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(10) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อรับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิอย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือน และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน รวมทั้งระดับตำแหน่งและประเภทตำแหน่งสำหรับคุณวุฒิดังกล่าว

(11) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

(12) พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับ วัน เดือน ปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน

(13) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น การออกกฎ ก.พ. ตาม (5) ในกรณีที่เห็นสมควรให้สำนักงาน ก.พ. หรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.พ. ด้วย”

[5]สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551,หน้า 7

หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อรับรองคุณวุฒิ เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือน รวมทั้งการกำหนดอัตราเงินเดือน ระดับตำแหน่ง และประเภทตำแหน่ง สำหรับคุณวุฒิดังกล่าว

3.1.1.2.2 อำนาจหน้าที่ในการติดตาม กำกับดูแล และตีความกฎหมาย

ก.พ. มีอำนาจในการตีความและวินิจฉัย ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ การจัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการ และควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและกรม รวมทั้งตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม ค่าครองชีพ สวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลอื่น สำหรับข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม

3.1.1.2.3 อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะแก่ส่วนราชการและคณะรัฐมนตรี

ก.พ. มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลในด้านมาตรฐานค่าตอบแทนการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล การวางแผนกำลังคน เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของก.พ.เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของภาครัฐ เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะเจาะจงในการบริหารงานบุคคล โดยเป็นลักษณะของการกำหนดมาตรฐาน หรือหลักเกณฑ์กลางของการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติตาม[6]

3.1.1.3 การกำหนดมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์กลางการบริหารงานบุคคล

อำนาจในการกำหนดมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์กลางการบริหารงานบุคคลของ ก.พ. กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์กลางในการบริหารงานบุคคล เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการบริหารข้าราชการซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลภาครัฐจำนวนมากก.พ.จึงได้กำหนดมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล ดังนี้

---

[6] มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 “ในกรณีที่ ก.พ. เห็นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลในเรื่องใดที่ข้าราชการ ฝ่ายพลเรือนทุกประเภทหรือบางประเภทควรมีมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์เดียวกัน ให้ก.พ. จัดให้มี การประชุมเพื่อหารือร่วมกันระหว่างผู้แทน ก.พ. ผู้แทน ก.พ.ร. และผู้แทนองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ของข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์กลาง การบริหารทรัพยากรบุคคลในเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์กลางดังกล่าวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนทุกประเภทหรือประเภทนั้น ๆ แล้วแต่กรณี

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยโดยอนุโลม”

3.1.1.3.1 การกำหนดตำแหน่ง

ก.พ. กำหนดโครงสร้างตำแหน่ง จำนวนตำแหน่ง ประเภท สายงานและระดับตำแหน่งของข้าราชการ โดยเป็นไปตามแนวทางในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เช่น กำหนดโครงสร้างตำแหน่งของข้าราชการ 4 ประเภท โดยสอดคล้องกับลักษณะงานที่ปฏิบัติของข้าราชการพลเรือน กำหนดระบบการกระจายอำนาจการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ในเรื่องจำนวนตำแหน่ง ประเภทตำแหน่ง สายงานและระดับตำแหน่ง

กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง[7] การกำหนดตำแหน่ง หมายถึง การกำหนดตำแหน่งให้มีตำแหน่งในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใด และเป็นตำแหน่งประเภทใด สายงานใด ระดับใด และรวมถึงการเกลี่ยอัตรากำลัง (การตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือน) การเปลี่ยนชื่อตำแหน่งในสายงาน การเปลี่ยนด้านความเชี่ยวชาญ การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและสายงานและกรณีอื่นๆ โดยการกำหนดตำแหน่งต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความไม่ซ้ำซ้อนและประหยัดเป็นหลัก

นอกจากนี้ก.พ. ยังกำหนดประเภทและระดับตำแหน่ง[8] เพื่อให้ส่วนราชการกำหนดประเภทและระดับตำแหน่งให้สอดคล้องกับลักษณะหน้าที่ ความรับผิดชอบ และคุณภาพของงาน โดยตำแหน่งประเภทบริหารและประเภทอำนวยการเน้นจำแนกตามโครงสร้างส่วนราชการเป็นหลัก (Organization Classification) เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่มีฐานะเป็นหัวหน้าหรือรองหัวหน้าส่วนราชการ ส่วนตำแหน่งประเภทวิชาการและประเภททั่วไปเน้นการจำแนกตามลักษณะงานหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานเป็นหลัก (Job Classification)

ประเภทตำแหน่งที่ก.พ. กำหนดขึ้น ได้แก่

(1) ตำแหน่งประเภทบริหาร

ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งที่มีฐานะและหน้าที่ในการบริหารงาน เป็นหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม แบ่งเป็น 2 ระดับ จำแนกตำแหน่ง โดยอิงตามโครงสร้างส่วนราชการ ดังนี้

ระดับต้น ได้แก่ ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม จังหวัด และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น (ปัจจุบันกำหนดเป็นตำแหน่งระดับ 9 บส.)

---

[7] สำนักงานพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน, หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่งตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, หน้า 2-1.1.

[8] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สรุปสาระสำคัญ กฎก.พ. ข้อบังคับ ระเบียบ หนังสือเวียน ที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, หน้า 3.

ระดับสูง ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม จังหวัด และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น (ปัจจุบันกำหนดเป็นตำแหน่งระดับ 10 บส. และระดับ 11บส.) หรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรีและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการไม่สังกัดนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (ปัจจุบันกำหนดเป็นตำแหน่งระดับ 10บส.) รวมทั้งตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกระทรวง (ผู้ตรวจราชการระดับกระทรวง)

(2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ

ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานที่ต่ำกว่าส่วนราชการระดับกรม ซึ่งกำหนดเป็นหน่วยงานระดับกอง/สำนักไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการนั้น แต่ไม่รวมกลุ่มงานที่ไม่เป็นกองหรือสำนัก ครอบคลุมหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด จัดเป็น 2 ระดับ ดังนี้

ระดับต้น ได้แก่ ตำแหน่งสำหรับหัวหน้าหน่วยงานระดับต่ำกว่ากรมหนึ่งระดับ (กอง/สำนัก) ที่ปัจจุบัน ก.พ.กำหนดให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลาง (บก.) โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ กำกับ แนะนำ ตรวจสอบ และบังคับบัญชา ใช้ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ และความชำนาญในงานที่รับผิดชอบสูงมาก ปฏิบัติงานที่ต้องตัดสินใจหรือแก้ปัญหาที่ยากมาก

ระดับสูง ได้แก่ ตำแหน่งสำหรับหัวหน้าหน่วยงานระดับต่ำกว่ากรมหนึ่งระดับ(กอง/สำนัก) ที่ปัจจุบัน ก.พ. กำหนดให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (บส.) โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกำกับแนะนำตรวจสอบและบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมากใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์และความชำนาญในงานที่รับผิดชอบสูงมากเป็นพิเศษปฏิบัติงานที่ต้องตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อนมากและมีผลกระทบวงกว้างรวมทั้งตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม (ผู้ตรวจราชการระดับกรม)ทั้งนี้อาจรวมถึงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานสูงมากเป็นพิเศษตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด

(3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ

ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ตำแหน่งในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่ใช้ความรู้ในทางวิชาการซึ่งจำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้นโดยพิจารณาจากลักษณะงานเป็น2กลุ่มหลักคือกลุ่มตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์และกลุ่มตำแหน่งสำหรับหัวหน้าหน่วยงานตำแหน่ง

ประเภทวิชาการนี้จัดเป็น5ระดับตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานคือระดับปฏิบัติการระดับชำนาญการระดับชำนาญการพิเศษระดับเชี่ยวชาญและระดับทรงคุณวุฒิ

(4) ตำแหน่งประเภททั่วไป

ตำแหน่งประเภททั่วไปได้แก่ตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่เน้นการใช้ทักษะฝีมือในการปฏิบัติงานโดยลักษณะงานไม่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ระดับปริญญาจำแนกเป็น2กลุ่มคือกลุ่มตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์และกลุ่มตำแหน่งสำหรับหัวหน้าหน่วยงานซึ่งในลักษณะงานที่ใช้ทักษะทางเทคนิคเฉพาะด้านเช่นพยาบาลเทคนิคอาจสามารถกำหนดตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ได้ถึงระดับอาวุโสและลักษณะงานที่ใช้ทักษะความชำนาญเฉพาะตัวเช่นคีตศิลปินอาจสามารถกำหนดตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ได้ถึงระดับทักษะพิเศษตำแหน่งประเภททั่วไปจัดเป็น4ระดับตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานคือระดับปฏิบัติงานระดับชำนาญงานระดับอาวุโสและระดับทักษะพิเศษ

3.1.1.3.2 มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง[9]

ก.พ. ได้จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง โดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงาน และจัดตำแหน่งในประเภทเดียวกันและสายงานเดียวกันที่คุณภาพของงานเท่ากันโดยประมาณเป็นระดับเดียวกัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงาน และในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้ระบุชื่อตำแหน่งในสายงานหน้าที่ความรับผิดชอบหลักและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งด้วย[10]

ก.พ. ได้ดำเนินการจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามระดับตำแหน่งที่มีอยู่จริง และได้สรุปสาระสำคัญของงานในหน้าที่ความรับผิดชอบหลัก เพื่อใช้เป็นมาตรวัดเบื้องต้นในการพิจารณากำหนดระดับตำแหน่งในสายงานนั้นๆ โดยได้กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การจัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่งในกฎ ก.พ. ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกรอบภารกิจหลักที่เหมาะสมประจำสายงานในด้านต่างๆ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องปฏิบัติเพื่อให้งานสัมฤทธิ์ผล[11]

---

[9] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, หน้า 6

[10] มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 “ให้ก.พ.จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง โดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงาน และจัดตำแหน่งในประเภทเดียวกันและสายงานเดียวกันที่คุณภาพของงานเท่ากันโดยประมาณเป็นระดับเดียวกัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงาน”

[11] มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551“ระดับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ มีดังต่อไปนี้

(1) ตำแหน่งประเภทบริหาร มีระดับดังต่อไปนี้

(ก) ระดับต้น

การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ประกอบด้วย

(1) คุณวุฒิการศึกษากำหนดเป็น 3 ลักษณะ คือ ลักษณะงานที่ต้องการผู้มีคุณวุฒิหลากหลาย ลักษณะงานที่ต้องการผู้มีคุณวุฒิบางลักษณะ และลักษณะงานที่ต้องการผู้มีคุณวุฒิเฉพาะทางโดยเน้นให้ส่วนราชการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสรรหา เลือกสรร และแต่งตั้งได้คล่องตัวมากขึ้น

(2) กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง(ประสบการณ์ในตำแหน่งที่ต่ำกว่า) ขั้นต่ำก่อนการเลื่อนระดับ ระยะเวลาของประสบการณ์ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับงานนั้นหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) กำหนดคุณสมบัติพิเศษของผู้ดำรงตำแหน่งในบางสายงาน เนื่องจากสภาพการทำงานหรือสภาพแวดล้อมในการทำงาน

3.1.1.3.3 หลักเกณฑ์การสรรหา การบรรจุและการแต่งตั้ง[12]

การสรรหา การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ ก.พ. จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ เพื่อดำเนินการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง เช่น หลักการสอบแข่งขัน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขบรรจุบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญสูง การย้าย การโอน หรือการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ การทดลอง

(ข) ระดับสูง

(2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ มีระดับดังต่อไปนี้

(ก) ระดับต้น

(ข) ระดับสูง

(3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ มีระดับดังต่อไปนี้

(ก) ระดับปฏิบัติการ

(ข) ระดับชำนาญการ

(ค) ระดับชำนาญการพิเศษ

(ง) ระดับเชี่ยวชาญ

(จ) ระดังทรงคุณวุฒิ

(4) ตำแหน่งประเภททั่วไป

(ก) ระดับปฏิบัติงาน

(ข) ระดับชำนาญงาน

(ค) ระดับอาวุโส

(ง) ระดับทักษะพิเศษ

การจัดประเภทและระดับตำแหน่ง ให้เป็นไปตามาหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎก.พ.”

[12] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, หน้า 38.

ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ส่วนการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้บรรจุและแต่งตั้งตามลำดับบัญชีผู้สอบแข่งขันได้

3.1.1.3.4 ระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน และสิ่งจูงใจ

ก.พ. ได้กำหนดบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ 4 บัญชี ตามประเภทตำแหน่ง ได้แก่ ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ตำแหน่งประเภทวิชาการ ตำแหน่งประเภททั่วไป เพื่อทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารค่าตอบแทน โดยสามารถปรับเปลี่ยนเงินเดือนพื้นฐานได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับการจ่ายค่าตอบแทนตามค่าครองชีพ ค่างาน และอัตราตลาด การกำหนดบัญชีเงินเดือนยังแบ่งเป็นโครงสร้างเงินเดือนแบบช่วง โดยกำหนดเงินเดือนเฉพาะขั้นต่ำและขั้นสูงแต่ละระดับ จะทำให้สามารถบริหารค่าตอบแทนโดยการเลื่อนเงินเดือนเป็นร้อยละตามผลการปฏิบัติงานภายในวงเงินงบประมาณที่กำหนด โดยไม่มีข้อจำกัดการเลื่อนเงินเดือนตามขั้นที่กำหนดอัตราเงินเดือนไว้ก่อนล่วงหน้า

นอกจากเงินเดือน ก.พ. ยังได้กำหนดค่าตอบแทนพิเศษสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในสายงานและตำแหน่งที่กำหนดไว้ เช่น เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งพิเศษ

3.1.1.3.5 การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัย คือ การดำเนินการเพื่อให้ได้ความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดในเรื่องที่ได้มีการกล่าวหาข้าราชการพลเรือนว่าเกิดขึ้นจริงหรือไม่ โดยได้กำหนดให้กระบวนการพิสูจน์หรือแสวงหาความจริง เป็นลักษณะที่ผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้นำพยานหลักฐานมาสืบชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุพินิจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายต่อไปการกำหนดขั้นตอนกระบวนการนี้ เพื่อให้หลักประกันแก่ข้าราชการพลเรือน ว่าจะไม่ถูกสั่งลงโทษ หรือไม่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ จนกว่าจะได้มีการพิสูจน์ให้ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่าผู้ที่ถูกกว่าหาได้กระทำความผิดตามที่กำหนดเป็นบทบัญญัติทางวินัยจริง

ก.พ.ได้กำหนดกระบวนการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ วิธีการดำเนินการทางวินัย การสืบสวนทางวินัยและการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง การสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง การส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. สามัญ พิจารณา การสั่งพักราชการและให้ออกจากราชการไว้ก่อน การสั่งยุติเรื่อง การสั่งลงโทษ หรืองดโทษ การเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ

3.1.1.3.6 ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน

ก.พ. กำหนดระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อสามารถวัดและประเมิลผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ และเกิดการพัฒนาของบุคลากรภาครัฐ โดยกำหนดกระบวนการบริหารผลการปฏิบัติงาน ดังนี้

การวางแผนการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผลผลิตและผลลัพธ์ของงานเป็นไปตามเป้าหมายและส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร โดยการถ่ายทอดเป้าหมายขององค์กรลงมาตามลำดับขั้นจนถึงระดับบุคคล

การพัฒนาผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการวางแผนเพื่อพัฒนา ความรู้ ทักษะและสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

การติดตามผลการปฏิบัติงานโดยผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ติดตามดูแล ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทราบว่าผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร

3.1.2 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่กำกับดูแลส่วนราชการ ซึ่งเกิดขึ้นจากแนวความคิดให้มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการ เพื่อสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น โดยระบบการบริหารราชการแนวใหม่นี้ ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ก.พ.ร. จึงมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลส่วนราชการให้มีการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน

3.1.2.1 ที่มาของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ก.พ.ร. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน[13] (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีหนึ่งคนที่นายกรัฐมนตรีกำหนดเป็นรองประธาน ผู้ซึ่งคณะกรรมการการ

[13] มาตรา 71/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 “ให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ร.” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีหนึ่งคนที่นายกรัฐมนตรีกำหนดเป็นรองประธาน ผู้ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสิบคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ การบริหารธุรกิจ การเงินการคลัง จิตวิทยาองค์กร และสังคมวิทยาอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน”

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสิบคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ การบริหารธุรกิจ การเงินการคลัง จิตวิทยาองค์กร และสังคมวิทยา อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน

3.1.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในด้านต่างๆ รวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน[14]

3.1.2.3 แนวทางการพัฒนาระบบราชการของก.พ.ร.

ก.พ.ร. ได้กำหนดแนวทางการกำกับดูแลเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการ ดังนี้

---

[14] มาตรา 71/10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 “ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่น ให้เป็นไปตามมาตรา 3/1 โดยจะเสนอแนะให้มีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์และมาตรการก็ได้

(2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานอื่นของรัฐที่มิได้อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารตามที่หน่วยงานดังกล่าวร้องขอ

(3) รายงานต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการดำเนินการขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 3/1

(4) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการจัดตั้งการรวมการโอนการยุบเลิกการกำหนดชื่อการเปลี่ยนชื่อการกำหนดอำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการที่เป็นกระทรวงทบวงกรมหรือส่วนราชการอื่น

(5) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา และกฎที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

(6) ดำเนินการให้มีการชี้แจงทำความเข้าใจแก่ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการฝึกอบรม

(7) ติดตาม ประเมินผล และแนะนำเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ

(8) ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติ ในกรณีที่เป็นปัญหา มติของคณะกรรมการตามข้อนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

(9) เรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณา

(10) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(11) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมาย และจะกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนอื่นด้วยก็ได้

(12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

3.1.2.3.1 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

ก.พ.ร. ได้กำหนดกรอบ หลักเกณฑ์และวิธีการการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยกำหนดเป็น 4 มิติ คือ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์การ[15] โดยส่วนราชการจะต้องใช้กรอบการประเมินดังกล่าวนี้ไปประเมินผลการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ก.พ.ร. จะมีการวิเคราะห์และสรุปผลการประเมินของส่วนราชการเป็นประจำทุกปีด้วย

3.1.2.3.2 การยกระดับการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ก.พ.ร. ส่งเสริมให้ทุกส่วนราชการปรับปรุงกระบวนการทำงาน โดยให้ลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน ส่งเสริมให้ส่วนราชการพัฒนารูปแบบการบริการใหม่ให้มีความหลากหลาย รวดเร็ว และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากขึ้น ไปจนถึงการปรับปรุงบริการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจของประเทศ

3.1.2.3.3 การปรับรูปแบบการทำงานเชิงบูรณาการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีการพัฒนาและส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ จัดระบบงานการให้บริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดรูปแบบและวิธีการบริหาร และอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริการบางขั้นตอน

3.1.2.3.4 การมุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง

กำหนดให้มีการปรับปรุงบทบาท ภารกิจและโครงสร้างของส่วนราชการ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2553 ให้ส่วนราชการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. 2554-2556)[16] และกำหนดแนวทางการพิจารณาทบทวนภารกิจ และจัดโครงสร้างส่วนราชการ นอกจากนี้ก.พ.ร. ยังพัฒนาเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน เป็นกรอบการประเมินความสำเร็จของการพัฒนาองค์การ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการพัฒนาบุคลากรและผู้นำองค์กร และสนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินงานมากขึ้น

---

[15] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, รายงานการพัฒนาระบบราชการไทย ประจำปี พ.ศ. 2554, หน้า 66.

[16] เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

3.1.2.3.5 การสร้างระบบกำกับดูแลตนเองที่ดี[17]

ก.พ.ร. กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดี ซึ่งครอบคลุมนโยบายด้านรัฐ สังคมและสิ่งแวดล้อม นโยบายด้านผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย นโยบายด้านองค์การ และนโยบายด้านปฏิบัติงาน โดยให้กำหนดแนวทางปฏิบัติและมาตรการที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจและค่านิยมของหน่วยงาน และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งให้มีระบบการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการโดยคณะกรรมการการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (ค.ต.ป.) ทำหน้าที่สอบทานรายงานการตรวจราชการ การตรวจสอบภายใน การควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง การปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ และรายงานการเงิน โดยมีการรายงานผลการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีปีละ 2 ครั้ง นอกจากนี้ ก.พ.ร. ยังได้พัฒนาระบบการประเมินผลภาคราชการแบบบูรณาการ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2554 เพื่อให้มีการบูรณาการระบบติดตามและประเมินผลภาครัฐเป็น 2 มิติ คือ มิติภายนอก ประกอบด้วยการประเมินผลกระทบ ประเมินประสิทธิผลประเมินผลประโยชน์ต่อค่าใช้จ่ายและการประเมินคุณภาพ และมิติภายใน ประกอบด้วยการประเมินด้านประสิทธิภาพ และด้านการพัฒนาองค์การ

3.1.3 กระทรวงการคลัง

นอกจากการบังคับบัญชาด้านการบริหารงานบุคคลแล้ว ส่วนราชการยังต้องภายใต้การบังคับบัญชาด้านงบประมาณ ซึ่งตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 10 กำหนดให้กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษี อากร การรัษฎากร กิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจ ดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้ สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลังซึ่งส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลด้านงบประมาณแผ่นดินโดยเฉพาะ คือ กรมบัญชีกลาง

3.1.3.1 ที่มาของกรมบัญชีกลาง

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 ข้อ 2 ได้กำหนดให้กรมบัญชีกลางมีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินและของ

---

[17] เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

หน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีวินัย คุ้มค่า โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยการวางกรอบหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานถือปฏิบัติ การให้บริการคำแนะนำปรึกษาด้านการเงิน การคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายใน และการพัสดุภาครัฐ การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงินคงคลังให้มีใช้จ่ายเพียงพอและการเสนอข้อมูลในเชิงนโยบายการคลังแก่ฝ่ายบริหารโดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการคลัง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการคลังภาครัฐ การกำกับดูแล นโยบายและมาตรฐานค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ของบุคลากรภาครัฐ

3.1.3.2 อำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลางมีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานภาครัฐ[18] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง อำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลางมีดังนี้

[18]ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2551 “ให้กรมบัญชีกลางมีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินและของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปโดยถูกต้องมีวินัยคุ้มค่าโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้โดยการวางกรอบหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติการให้บริการคำแนะนำปรึกษาด้านการเงินการคลังการบัญชีการตรวจสอบภายในและการพัสดุภาครัฐการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงินคงคลังให้มีใช้จ่ายอย่างเพียงพอและการเสนอข้อมูลในเชิงนโยบายการคลังแก่ฝ่ายบริหารโดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการคลังรวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการคลังภาครัฐการกำกับดูแลนโยบายและมาตรฐานค่าตอบแทนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของบุคลากรภาครัฐโดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารการคลังของประเทศในด้านการบริหารเงินคงคลังต่อกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรี

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและหลักเกณฑ์ด้านการเงินการคลัง การบัญชีการพัสดุภาครัฐและการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการกำกับดูแล และการพัฒนาเกี่ยวกับการตรวจสอบภาครัฐ

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการคลังภาครัฐในความรับผิดชอบของกรมรวมทั้งติดตามการดำเนินงานและการบริหารด้านการคลัง เพื่อประกอบการพิจารณาเสนอแนะนโยบายด้านการคลังของประเทศ

(6) ควบคุมดูแลและตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐ การก่อหนี้ผูกพันการนำเงินส่งคลังและการถอนคืนเงินรายได้ของส่วนราชการ รวมทั้งพิจารณาทำความตกลงในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามที่ส่วนราชการขอทำความตกลง

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงินคงคลัง รวมทั้งการบริหาร การกำกับดูแลการติดตามและการประเมินผลการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการ

(8) กำหนด ปรับปรุงและพัฒนามาตรฐานค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของบุคลากรภาครัฐ

(9) พัฒนาระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ และกำกับดูแลการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์

(10) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐ ระบบบัญชีตลอดจนการจัดทำและวิเคราะห์รายงานการเงินของแผ่นดิน

(11) ดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ

(12) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลลูกจ้างของส่วนราชการ

(13) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรด้านการเงินการคลัง การบัญชี การพัสดุภาครัฐ และการตรวจสอบภายใน

จากการที่กรมบัญชีกลางมีหน้าที่กำกับดูแลและบริหารการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติด้านกฎหมาย การคลังการบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ การตรวจสอบภายใน ค่าตอบแทนและสวัสดิการ บริหารงานบุคคลลูกจ้างของส่วนราชการ และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคุมการเบิกจ่ายเงินและบริหารการใช้จ่ายเงินทั้งที่เป็นเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณให้ สอดคล้องกับการรักษาวินัยและความยั่งยืนทางการคลัง บริหารเงินสดภาครัฐ บริหารการรับ-จ่ายเงิน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย สนับสนุนการบริหารเศรษฐกิจการคลัง ในส่วนภูมิภาค พัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรภาครัฐทางด้านการบริหารการเงินภาครัฐ และเป็นศูนย์ข้อมูลสารสนเทศทางการคลัง[19]

3.1.3.3 แนวทางการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของกรมบัญชีกลาง

จากอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลางดังกล่าว กรมบัญชีกลางได้ดำเนินการสร้างเครื่องมือทางการคลังเพื่อมากำกับดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์ ดังนี้[20]

3.1.3.3.1 การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การกำกับดูแลและการบริหารจัดการด้านพัสดุภาครัฐ โดยมีการกำหนดนโยบายและแนวทางการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการเพื่อให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรม มาตรการป้องกันการสมยอมกันในการเสนอราคาและการผูกขาดทางการค้าในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการขอทำความตกลงในการบริหารงานด้านพัสดุของส่วนราชการ และจัดทำฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

นอกจากนี้ กรมบัญชีกลางมีการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการเพิ่มทางเลือกสำหรับวิธีการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานภาครัฐ โดยเน้นให้หน่วยงานภาครัฐสามารถจัดซื้อพัสดุได้สอดคล้องกับเงินงบประมาณที่ได้รับ เพื่อให้เกิดความโปรงใส เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และลดปัญหาการทุจริต

---

(14) ให้คำปรึกษา เสนอแนะและให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการทางการเงินการคลังการบัญชีการพัสดุภาครัฐ การตรวจสอบภายในแก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ และการปฏิบัติงาน แก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ

(15) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

[19] กรมบัญชีกลาง, แผนปฏิบัติราชการของกรมบัญชีกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2558, หน้า 1

[20] เรื่องเดียวกัน,หน้า 1-3

3.1.3.3.2 การเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ดำเนินการเบิกจ่ายเงินจากคลังให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นความรวดเร็ว สะดวก และสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ให้ครอบคลุมทุกกลุ่มผู้รับบริการ/กลุ่มเป้าหมาย คือส่วนราชการต่าง ๆ ตรวจสอบและอนุมัติการขอเบิกจ่ายเงินงบประมาณและการสั่งจ่ายเงินจากบัญชี ควบคุมการนำเงินส่งคลังและการเบิกจ่ายเงินจากคลัง จัดสรรเงินงบประมาณประจำงวดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในงบกลาง ควบคุมการเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง และติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด

3.1.3.3.3 การเป็นศูนย์ข้อมูลสารสนเทศทางการคลัง

กรมบัญชีกลางมีการจัดทำฐานข้อมูลหลายระบบ เช่น ระบบการจ่ายตรงเงินเดือน ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ระบบบำเหน็จบำนาญและสวัสดิการรักษาพยาบาล ระบบฐานข้อมูลการคลังและเศรษฐกิจของจังหวัด ระบบศูนย์บริการข้อมูลการเงินการคลังภาครัฐ โดยกรมบัญชีกลางได้นำข้อมูลเหล่านี้มาใช้บริหารจัดการและจัดทำเป็นรายการต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายและติดตามประเมินผลเกี่ยวกับงบประมาณและการคลัง ได้แก่ การวิเคราะห์ค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ การวิเคราะห์ต้นทุนของกิจกรรม การวิเคราะห์โครงสร้างสวัสดิการภาครัฐ

3.1.3.3.4 การกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ทางด้านการเงินการคลัง

กรมบัญชีกลางเป็นที่ปรึกษาให้กับส่วนราชการในการปรับปรุงและพัฒนางานเสริมสร้างธรรมาภิบาล และการผ่อนคลายกฎระเบียบ เพื่อให้บุคลากรและหน่วยงานราชการได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ โดยสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือสภาพการณ์ของประเทศ ระเบียบและหลักเกณฑ์ครอบคลุมทางด้านการเงินการคลัง การพัสดุ และการบัญชีของแต่ละส่วนราชการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3.1.3.3.5 การตรวจสอบภายใน

สร้างระบบการตรวจสอบภายในภาครัฐด้วยการสร้างมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในที่เหมาะสม เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษา ส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจสำคัญในการทำบริการสาธารณะทางปกครอง ถือเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดำเนินนโยบายต่าง ๆ จึงต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างราชการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทิศทาง เป้าหมายของแต่ละส่วนราชการ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายภาพรวม และเพื่อให้การปฏิบัติภารกิจเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งหมด ส่วนราชการจึงต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของของรัฐ โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานแต่ละด้านของส่วนราชการ ผ่านทางการกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่ส่วนราชการแต่ละแห่งจะต้องปฏิบัติตามอาทิ ด้านการบริหารงานบุคคล ก.พ. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการทั้งหมด ทั้งการกำหนดอัตราบุคลากร การกำหนดตำแหน่ง การคัดเลือก อัตราค่าตอบแทนบุคลากร หรือด้านการคลังและงบประมาณ กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมดูแล และบริหารงบประมาณของส่วนราชการทั้งหมด

การบริหารงานผ่านระบบราชการมีข้อดี คือ ทำให้การบริหารงานเป็นระบบระเบียบ มีมาตรฐานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รัฐสามารถควบคุมนโยบายและเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานได้ แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีข้อเสีย คือ ไม่มีความยืดหยุ่นในการบริหารงานเพราะต้องทำตามกฎระเบียบ ความล่าช้าเพราะการบริหารงานต้องผ่านสายการบังคับบัญชาตามลำดับ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาภารกิจโดยรวมของรัฐแล้ว มีความจำเป็นจะต้องจัดโครงสร้างบริหารงานภาครัฐโดยใช้ระบบราชการ การใช้อำนาจบังคับบัญชาจึงมีความเหมาะสมตามลักษณะของภารกิจ ทั้งนี้ สำหรับภารกิจบางประเภท อาจไม่เหมาะสมที่จะบริหารงานในระบบราชการ จึงเป็นที่มาของการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นๆ

3.2 รัฐวิสาหกิจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลง ลักษณะภารกิจของรัฐสมัยใหม่ จึงไม่ได้จำกัดเฉพาะการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองเท่านั้น รัฐต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะที่เสริมสร้างคุณภาพชีวิต พัฒนาความเป็นอยู่โดยทั่วไปของประชาชนให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะการให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมหรือสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ที่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งรัฐสามารถแสวงหาผลกำไรจากการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้ได้ ลักษณะภารกิจดังกล่าวนี้ ต้องการความคล่องตัวในการบริหารงานในลักษณะคล้ายคลึงกับเอกชน มีความรวดเร็ว และหน่วยงานมีอำนาจในการตัดสินใจได้ด้วยตัวเอง ทำให้เกิดแนวความคิดการจัดตั้งหน่วยงานที่แตกต่างจากส่วนราชการ

รัฐวิสาหกิจ เกิดจากแนวความคิดการจัดโครงสร้างการบริหารแบบกระจายอำนาจ โดยรัฐวิสาหกิจได้รับการกระจายอำนาจทางบริการ จึงมีลักษณะความสัมพันธ์กับรัฐที่แตกต่างจากส่วนราชการอย่างสิ้นเชิง คือเป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแล ไม่ได้ใช้อำนาจบังคับบัญชาเช่นเดียวกับส่วนราชการ โดยรัฐจะ กำหนดแนวทางในการกำกับดูแลบางด้าน และให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจในการบริหารงานภายในรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินผลและส่งเสริมการปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายในการจัดตั้ง โดยการกำกับดูแลได้ดำเนินการผ่านองค์กรกลาง คือ คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจผ่านทางกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ และนโยบายของรัฐบาลที่ส่งผ่านมาทางแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Directions : SOD) นอกจากนี้ ยังได้นำระบบการประเมินผลการดำเนินงานมาใช้เป็นกลไกและเครื่องมือในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา โดยจะมุ่งกำกับไปที่ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและคุณภาพระบบการบริหารจัดการเป็นหลัก

3.2.1 ที่มาของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ[21]

ในอดีตกรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจ โดยมีกองรายได้แผนกรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่เฉพาะ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ยกฐานะแผนกรัฐวิสาหกิจในกองรายได้ กรมบัญชีกลางเป็นกองรัฐวิสาหกิจตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2520 หลังจากนั้นกรมบัญชีกลางมีการปรับเปลี่ยนภารกิจจากการควบคุมการปฏิบัติงานมาเป็นการกำกับดูแลและสนับสนุน ตลอดจนกระจายอำนาจด้านการเงินการคลังจึงได้ปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในใหม่ กองรัฐวิสาหกิจ จึงเปลี่ยนฐานะเป็น “สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ” ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2538

ภายหลังจากปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลมีนโยบายที่ให้ความสำคัญในการพัฒนารัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้ยกฐานะสำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐเป็น “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ”

[21] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, ประวัติความเป็นมาสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, [ออนไลน์], แหล่งที่มา http://www.sepo.go.th/2011-06-07-09-52-56/sepo-history.htm.

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

สคร. มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลและสนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้มีระบบบริหารจัดการที่ดี มีความสามารถในการแข่งขัน เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน สคร. จึงมีหน้าที่กำหนดเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนารัฐวิสาหกิจเป็นไปตามนโยบายและความมุ่งหวังของรัฐบาล

ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2557 กำหนดให้ สคร.มีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนารัฐวิสาหกิจของรัฐ โดยการเสนอแนะนโยบายและมาตรการการกำกับดูแลการประเมินผลและการพัฒนารัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจ[22] โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของ สคร.ดังที่กล่าวมานั้น มีวัตถุประสงค์หลักคือการจูงใจรัฐวิสาหกิจในการพัฒนาการบริหารงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร การกำกับดูแลของสคร.จึงมุ่งเน้นที่ผลงานรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก และผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน วิธีการที่สคร.เลือกใช้ จึงเป็นระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ[23] โดยให้มีคณะกรรมการประเมินผลรัฐวิสาหกิจ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจนี้

3.2.3 การประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ[24]

ระบบการประเมินผลรัฐวิสาหกิจ มุ่งเน้นให้เป็นเครื่องมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันของประเทศ และยกระดับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจให้เข้าสู่มาตรฐานสากล โดยมีการกำหนดกรอบตัวชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานและให้น้ำหนักในแต่ละตัวชี้วัดแตกต่างกันดังต่อไปนี้

---

[22] ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2557“ให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและการพัฒนารัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินของรัฐ และดำเนินการเกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะนโยบาย แผน กฎหมาย ระเบียบ และมาตรการที่เกี่ยวกับการพัฒนาและพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ

(2) กำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผล และพัฒนารัฐวิสาหกิจให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบาย แผน กฎหมาย และมาตรการเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนารัฐวิสาหกิจ

(3) ให้คำปรึกษาเสนอแนะและให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการของการบริหารและพัฒนาองค์กรแก่รัฐวิสาหกิจ

(4) ดำเนินการบริหารหลักทรัพย์ของรัฐในรัฐวิสาหกิจและกิจการที่รัฐถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมด

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

[23] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ, หน้า 1.

[24] เรื่องเดียวกัน

3.2.3.1 การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐวิสาหกิจ

เป็นการวัดความสามารถในการดำเนินงานที่ตอบสนองต่อนโยบายที่รัฐวิสาหกิจได้รับ ทั้งนโยบายของรัฐบาล กระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลัง โดยพิจารณากำหนดเป็นตัวชี้วัดเฉพาะนโยบายที่สำคัญ และ/หรือนโยบายที่รัฐวิสาหกิจได้รับมอบเพื่อดำเนินการโดยเฉพาะโดยแนวทางการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายจะพิจารณาจาก นโยบายของรัฐบาล/กระทรวงเจ้าสังกัด/กระทรวงการคลัง ที่มอบหมายแก่รัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยเฉพาะกลุ่ม ซึ่ง สคร.และที่ปรึกษาและสรุปเสนอคณะกรรมการประเมินผลรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังพิจารณาจากการหารือร่วมกันระหว่างกระทรงการคลังโดย สคร.กับกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อพิจารณากำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่ต้องการกำหนดเป็นทิศทางหรือแนวทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ทั้งในกรณีที่ไม่ได้ถูกระบุไว้ในแผนกลยุทธ์หรือแผนวิสาหกิจ และกรณีที่ระบุไว้ในแผนแต่ขาดความชัดเจน

ภายหลังการพิจารณาหารือและแจ้งให้รัฐวิสาหกิจทราบและกำหนดเป็นตัวชี้วัดและเป้าหมายแล้ว รัฐวิสาหกิจจะต้องทำการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมแผนวิสาหกิจให้เหมาะสมและสอดคล้องตามที่ได้รับแจ้ง และกำหนดเป็นตัวชี้วัดและเป้าหมายต่อไป

3.2.3.2 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

เป็นการวัดผลประกอบการที่มุ่งเน้นสะท้อนการดำเนินงานหลักของรัฐวิสาหกิจ ทั้งด้านการเงิน (Financial) และไม่ใช่การเงิน (Non-financial) โดยการกำหนดตัวชี้วัดที่พิจารณาใช้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ตามความเหมาะสม โดยตัวชี้วัดพื้นฐานด้านการเงินที่กำหนดให้เป็นกรอบของเกณฑ์ประเมินผล ครอบคลุม 3 ด้าน ได้แก่ ความสามารถในการทำกำไร การบริหารสินทรัพย์ และความสามารถในการชำระหนี้คืน สำหรับตัวชี้วัดที่ไม่ใช่การเงินนั้น จะพิจารณาจากตัวชี้วัดที่สะท้อนผลการดำเนินงานหลักตามภารกิจของรัฐวิสาหกิจ และตัวชี้วัดมาตรฐานธุรกิจหรืออุตสาหกรรม

3.2.3.3 การบริหารจัดการองค์กร

การดำเนินการหรือการบริหารรัฐวิสาหกิจที่ถูกประเมินนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถบรรลุผลการดำเนินงานตามที่คาดหวังไว้ เกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานบริหารจัดการองค์กร ประกอบด้วย บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ การบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน การตรวจสอบภายใน การบริหารจัดการสารสนเทศ และการบริหารทรัพยากรบุคคล

หลักเกณฑ์ในการประเมินนั้น จะมีการกำหนดน้ำหนักของแต่ละหัวข้อ และทำการประเมินโดยคณะกรรมการสาขาที่รับผิดชอบแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยอาศัยข้อมูลจากกระทรวงการคลัง กระทรวงเจ้าสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบทวิเคราะห์ของที่ปรึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

และการพบปะสัมภาษณ์คณะกรรมการและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ จะถูกนำมาใช้เพื่อการพิจารณาด้วย

3.2.4 ระบบแรงจูงใจตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน[25]

ระบบแรงจูงใจตามระบบประเมินผลการดำเนินงานมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน เช่นเดียวกับหลักการของภาคเอกชน คือการให้ค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นเมื่อมีผลการดำเนินงานที่ดี และในทางกลับกันจะได้รับผลตอบแทนลดลงหากผลการดำเนินงานตกต่ำลง

การกำหนดแรงจูงใจโดยแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจออกเป็น 4 ประเภท

(1) รัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันกับภาคเอกชนและได้รับการแปรรูปไปบางส่วนแล้วด้วยการกระจายหุ้นไปในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

(2) รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดโดยธรรมชาติ และมีเป้าหมายการแปรรูปในระยะยาว

(3) รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้

(4) รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมหรือประเภทที่ไม่แสวงหากำไร

ระบบในการสร้างแรงจูงใจนั้น มีการกำหนดระบบในการประเมินผล และแนวทางสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทไว้ ดังนี้

3.2.4.1 ระบบโบนัสของพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

มีการกำหนดวงเงินในการจ่ายโบนัสตามระดับผลงาน สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภท 2 และ 3 กำหนดวงเงินในการจ่ายโบนัสตามระดับผลงาน ซึ่งระดับโบนัสจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระดับผลงานเปรียบเทียบกับฐานของระบบเดิม รัฐวิสาหกิจประเภทที่ 4 คำนวณโบนัสจากโบนัสคงที่ตามผลงานรวมกับโบนัสผลงานในเชิงพาณิชย์

3.2.4.2 ระบบการประกาศจัดอันดับผลงานจริงของรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของรัฐวิสาหกิจเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบ และประกาศผลการดำเนินงานดังกล่าวผ่านสิ่งพิมพ์ หรือวารสารให้ประชาชนทั่วไปทราบด้วย โดยจัดกลุ่มการประกาศตามระดับ

---

[25] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, ระบบแรงจูงใจตามระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ, [ออนไลน์], แหล่งที่มา http://www.sepo.go.th/sepa/2011-07-24-05-47-52.htm.

ผลงาน คือ รัฐวิสาหกิจที่มีผลงานระดับดีมาก รัฐวิสาหกิจที่มีผลงานระดับดีขึ้น รัฐวิสาหกิจที่มีผลงานระดับปกติ รัฐวิสาหกิจที่มีผลงานระดับต่ำ และรัฐวิสาหกิจที่มีผลงานระดับต่ำมาก

3.2.4.3 ระบบการให้ความอิสระในการบริหารงาน

เป็นการผ่อนคลายกฎระเบียบบางอย่าง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวมากขึ้นในการบริหารงาน โดยได้ให้อิสระในการบริหารงานสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทแตกต่างกัน ดังนี้

รัฐวิสาหกิจประเภทที่ 1 กำหนดให้กฎระเบียบที่ได้รับการผ่อนคลาย ได้แก่ การพัสดุ การงบประมาณ การเงินและการบัญชี การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารเงินเดือน ค่าจ้างและผลตอบแทน และการจดตั้งบริษัทในเครือ ส่วนกฎระเบียบที่ยังคงต้องปฏิบัติเนื่องจากมีผลผูกพันรัฐบาลระยะยาว ได้แก่ การเพิ่มทุน การนำส่งรายได้ การกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ การลงทุนหรืองบลงทุน และการตรวจสอบภายใน

รัฐวิสาหกิจประเภทที่ 2 ประเภทที่ 3 และประเภทที่ 4 กำหนดให้กฎระเบียบที่ได้รับการผ่อนคลายทันที ได้แก่ การกำหนดอัตราเงินเดือนแรกบรรจุ การกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูง การกำหนดกลุ่มงาน การกำหนดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน การให้บำเหน็จความชอบเป็นพิเศษ การจ้างที่ปรึกษาที่ไม่ใช่พนักงาน และการจ่ายเบี้ยประชุมคณะอนุกรรมการ กฎระเบียบที่จะได้รับการผ่อนคลายเมื่อผลกการดำเนินงานได้ระดับดีขึ้น คือ การกำหนดเงินสวัสดิการพนักงาน และการกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังของพนักงานรัฐวิสาหกิจ สำหรับกฎระเบียบที่ยังคงต้องปฏิบัติอยู่ ได้แก่ การกำหนดอัตราเงินเดือนของตำแหน่งผู้อำนวยการหรือตำแหน่งเทียบเท่า การเพิ่มทุน การนำส่งรายได้แผ่นดิน การกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ และการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ด้วยลักษณะของภารกิจที่มีความแตกต่างและต้องการรูปแบบการบริหารงานที่รวดเร็ว คล่องตัว รัฐจึงกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท โดยจัดให้มีหน่วยงานที่นอกเหนือจากส่วนราชการมาดำเนินงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรกระจายอำนาจ เป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแล ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับส่วนราชการที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา จะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ มีหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะแยกออกมาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาส่วนราชการ เพื่อลดความเกาะเกี่ยวกับส่วนราชการ และเพื่อให้หน่วยงานกำกับดูแลมีภารกิจที่ชัดเจน ปัจจุบันอำนาจหน้าที่นี้เป็นของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์กรกลางกำกับดูแลการ

ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย โดยมีแนวทางการกำกับดูแลที่ไม่เป็นการควบคุมมากเกินไป จนทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่เป็นการส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงซึ่งส่งผลต่อการทำบริการสาธารณะได้รวดเร็ว ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งซึ่งการกำกับดูแลของสคร.ในปัจจุบัน เป็นลักษณะของการผ่อนคลายกฎระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์กลางในการบริหารงานบางด้าน และให้มีการประเมินผลการดำเนินงาน และสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาหรือเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของรัฐวิสาหกิจ

การบริหารงานโดยองค์กรกระจายอำนาจ มีข้อดี คือ ภารกิจของหน่วยงานมีความชัดเจน สามารถกำหนดแนวทางในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กร การบริหารงานมีความรวดเร็ว คล่องตัว องค์กรสามารถตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม หากไม่มีการกำกับดูแลที่ดี องค์กรกระจายอำนาจ ก็อาจประสบกับปัญหามาตรฐานในการบริหารและดำเนินงาน ผลสัมฤทธิ์อาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

3.3 องค์การมหาชน

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจของรัฐอีกรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นการกระจายอำนาจทางบริการเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการจัดตั้งเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล หรือเพื่อทำบริการสาธารณะด้านสังคมและวัฒนธรรมเนื่องจากลักษณะภารกิจขององค์การมหาชนเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการบริหารในรูปแบบส่วนราชการมีข้อจำกัดด้านความคล่องตัว และลักษณะการบังคับบัญชา การจัดตั้งองค์กรในรูปแบบองค์การมหาชน จึงมีความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น

ด้วยลักษณะภารกิจและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นองค์กรกระจายอำนาจดังกล่าว รัฐจึงมีหน้าที่เพียงเป็นผู้กำกับดูแลให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ การกำกับดูแลองค์การมหาชนนั้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน การกำกับดูแลองค์การมหาชนนั้นอยู่บนหลักของการเคารพความเป็นอิสระในการบริหารงาน องค์การมหาชนสามารถกำหนดระเบียบการบริหารงานภายในองค์กรของตนเอง ซึ่งภายหลังจากที่การจัดตั้งองค์การมหาชนมีจำนวนมากขึ้น จึงมีความหลากหลายของการบริหารงาน ขาดความเป็นเอกภาพ และส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนคณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่าควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเสนอแนะการจัดตั้งองค์การ

มหาชน รวมถึงสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานขององค์การมหาชน จึงมีมติให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าว

ก.พ.ร. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ (อ.ก.พ.ร.) ขึ้นมาทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลองค์การมหาชนโดยเฉพาะ

3.3.1 ที่มาของ อ.ก.พ.ร.เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) รับผิดชอบในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ รวมถึงการส่งเสริม กำกับดูแลองค์การมหาชน ก.พ.ร. จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการเนื่องจากปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์การมหาชน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และองค์กรรูปแบบอื่นที่มิใช่ส่วนราชการเป็นจำนวนมาก ก.พ.ร. จึงแต่งตั้งอ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจเพื่อส่งเสริมและพัฒนาให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ

3.3.2 อำนาจหน้าที่ของอ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ

อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์การรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ[26] มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดแนวทาง มาตรการ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกแบบและวางระบบการบริหารงาน การกำกับดูแลการเปลี่ยนสถานภาพ การจัดกลุ่มองค์การมหาชน รวมทั้งการวางระบบและการกำกับการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้การจัดตั้งองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการมีประสิทธิภาพเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(2) ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะแก่องค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ ในการพัฒนาระบบการบริหารงาน

---

[26] คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการที่ 3/2554 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเฉพาะกิจ เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ

(3) ติดตามและประเมินผลการจัดตั้งองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ ตลอดจนศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้อง และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

(4) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินงานตามคำสั่งนี้

(5) เรียกให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ จัดส่งเอกสาร ข้อมูล เข้าชี้แจงข้อเท็จจริง และดำเนินการอื่น ๆ แก่อนุกรรมการและผู้ได้รับแต่งตั้ง หรือได้รับมอบหมายตามคำสั่งนี้

(6) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมอบหมาย

3.3.3 การกำกับดูแลองค์การมหาชนของอ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ

อ.ก.พ.ร.เฉพาะกิจฯ ได้นำเสนอแนวทางการบริหารงานของคณะกรรมการองค์การมหาชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับแนวทางดังกล่าว และให้องค์การมหาชนนำไปปฏิบัติ ดังนี้

3.3.3.1 ด้านทิศทาง นโยบายและกลยุทธ์การดำเนินงาน

คณะกรรมการองค์การมหาชนจะต้องกำหนดทิศทาง นโยบาย และเป้าหมายขององค์การให้ชัดเจน มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (แผนระยะยาว) เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ขององค์การตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด รวมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี (แผนระยะสั้น) เพื่อระบุเป้าหมายที่มุ่งหวังและตัวชี้วัดผลสำเร็จในแต่ละปี

3.3.3.2 ด้านการบริหารและดำเนินกิจการ

อ.ก.พ.ร. กำหนดกรอบการบริหารงานด้านต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสำคัญขององค์การมหาชน 4 ระบบงาน คือ ระบบการบริหารความเสี่ยง ระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล และระบบการบริหารจัดการสารสนเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3.3.3.3 ด้านการติดตามผลการดำเนินงาน

การติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง ยุทธศาสตร์ และแผนการดำเนินงานที่วางไว้ โดยองค์การมหาชนต้องจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงาน และจัดทำรายงานผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายอย่างสม่ำเสมอ

3.3.3.4 ด้านการบริหารการเงิน

คณะกรรมการองค์การมหาชนเป็นผู้อนุมัติแผนการและแผนการเงินประจำปีขององค์การมหาชน โดย อ.ก.พ.ร. กำหนดแนวทางปฏิบัติด้านการบริหารการเงิน ให้มีการวางระบบ และจัดทำระเบียบข้อบังคับด้านการเงิน การบัญชีและงบประมาณ กำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพทางการเงิน และให้มีการจัดทำงบดุล งบการเงินและบัญชีทุกปี

3.3.3.5 ด้านการเปิดเผยข้อมูลและการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสีย

การเปิดเผยข้อมูลและการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสีย เป็นแนวทางตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นองค์การของรัฐที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ จึงต้องมีความโปร่งใสในการบริหารงานที่ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจสอบได้ โดยข้อมูลที่องค์การมหาชนควรเปิดเผย ได้แก่ ข้อมูลด้านการเงิน และข้อมูลอื่นๆ ขององค์การที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย นโยบาย และนโยบายการดำเนินงาน โครงสร้างคณะกรรมการและรายละเอียดของคณะกรรมการแต่ละท่าน เป็นต้น

3.3.3.6 การประชุมคณะกรรมการ

การดำเนินงานขององค์การมหาชนมาจากการคิด ตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการ อ.ก.พ.ร. จึงกำหนดแนวทางการประชุมของคณะกรรมการองค์การมหาชน อันได้แก่ กำหนดองค์ประชุม วาระสำคัญที่ควรเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ และความรับผิดชอบของกรรมการต่อมติที่ประชุม

3.3.3.7 การประเมินผลงาน

คณะกรรมการองค์การมหาชนเป็นผู้กำกับให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานและการประเมินผลประจำปีในด้านต่าง ๆ เช่น การประเมินผลการปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก ประเมินผลด้านการเงิน และประเมินผลด้านการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้คณะกรรมการยังต้องประเมินผลตนเองทั้งรายบุคคลและแบบคณะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานองค์การมหาชน

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นจากแนวทางการจัดระบบราชการบริหารแบบกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์กับรัฐจึงเป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแล เพื่อให้องค์การมหาชนมีอิสระในการบริหารและดำเนินกิจการ โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง องค์การมหาชนจึงมีลักษณะพื้นฐานที่แตกต่างจากส่วนราชการอย่างสิ้นเชิง ทั้งในด้านวัตถุประสงค์การจัดตั้ง ลักษณะภารกิจ และความสัมพันธ์กับรัฐจึงไม่สามารถใช้แนวทางการ

บังคับบัญชาส่วนราชการในการกำกับดูแลองค์การมหาชนได้ เพราะจะทำให้สูญเสียคุณลักษณะพื้นฐานขององค์การมหาชน และหากทำเช่นนั้น องค์การมหาชนก็ไม่แตกต่างอะไรกับส่วนราชการ

องค์การมหาชนได้รับการกำกับดูแลโดยตรงจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นองค์กรกลางทำหน้าที่ช่วยกำกับดูแลและสนับสนุนการดำเนินงาน แนวทางการกำกับดูแลองค์การมหาชนของ ก.พ.ร. เป็นไปในลักษณะของการกำหนดแนวทางการบริหารของคณะกรรมการเพื่อให้องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ใช้เป็นแนวปฏิบัติ และมีประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง ว่ามีประสิทธิภาพประสิทธิผลตอบสนองต่อเป้าหมายการจัดตั้งตามนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของประชาชนหรือไม่

การจัดตั้งองค์การมหาชน เป็นหน่วยงานที่แตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ส่งผลดีต่อการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากคุณลักษณะขององค์การมหาชนที่มีการบริหารงานรวดเร็ว ไม่ต้องผ่านระบบสายการบังคับบัญชาเหมือนส่วนราชการ ภารกิจของหน่วยงานค่อนข้างมีความชัดเจนและไม่หลากหลาย ทำให้สามารถบริหารงานได้ง่าย และตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลได้ทันที แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีข้อเสียเกิดขึ้นจากการบริหารงานในรูปแบบองค์การมหาชน หากการกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพ อาจทำให้การบริหารงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่งไม่มีมาตรฐาน ซึ่งจะทำให้ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดตั้ง

3.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดองค์กรของรัฐโดยหลักการกระจายอำนาจทางดินแดน คือ รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้บริการสาธารณะมีความสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นโดยตรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการสาธารณะ กำหนดแนวทางกฎระเบียบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลองค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง[27]

---

[27] มาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายความว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบลกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง”

หลักการสำคัญเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 คือ หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองและการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นมากที่สุด ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ว่า การกำกับดูแลนั้นจะต้องกระทำ “เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติและต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้”[28] การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพิจารณาตามความจำเป็น มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อให้ท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น รัฐจึงมอบอำนาจบางด้านให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจดำเนินการได้โดยตรง เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงมีอิสระในการบริหารงานบ้างด้านโดยรัฐเป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและสามารถจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การที่รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น จึงต้องมีการกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจ จากราชการส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อกำหนดและแบ่งอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ว่าท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานภายในท้องถิ่นด้านใดบ้าง โดยมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เป็นผู้กำหนดแผนในการกระจายอำนาจ

3.4.1 ที่มาของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[29]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะบทบัญญัตินี้จึงเป็นหลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐใช้ในการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจและการกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

[28] สถาบันพระปกเกล้า, การเสริมสร้างระบบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น, หน้า 12.

[29] สำนักงานคณะกรรมการการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความเป็นมาของ กกถ., [ออนไลน์], แหล่งที่มา http://www.odloc.org/?page_id=108.

จากข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงมีการประกาศให้มีกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นฉบับในปัจจุบัน และยังคงหลักการเดิมในหมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 283 ที่กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบการตรวจสอบและประเมินผล

3.4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กกถ. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะ ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ประสานงานการถ่ายโอนบุคลากร และเสนอแนะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ[30]

---

[30]มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 “ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการถ่ายโอนภารกิจตาม (2) (3) และ (4)

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึง ความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยในการกระจายอำนาจนั้น กกถ. ดำเนินการกำหนดรายละเอียดอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร เสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ และจัดระบบการบริหารงานบุคคล[31] อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของกกถ. มุ่งเน้นการกระจายอำนาจด้านบริการสาธารณะเป็นหลัก โดยเป็นไปตามขอบเขตการกระจายอำนาจ[32] ที่รัฐมุ่งเน้นกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ โดยรัฐจะดำเนินการปรับลดบทบาทการกำกับดูของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการ

---

(8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(9) เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(11)พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(13)เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

(14)เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง

(15) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(16) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น”

[31]มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542“ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจและหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพ ที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย”

[32]ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่2), ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 11.

กระจายอำนาจ โดยคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระบบติดตามตรวจสอบ กำกับดูแลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

3.4.3 การกำกับดูแลของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กกถ.มีแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

3.4.3.1 ด้านการถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่

การถ่ายโอนและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ภารกิจที่รัฐจะถ่ายโอนนั้น เป็นภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล

3.4.3.1.1 รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจ

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ จึงกำหนดให้มีลักษณะการถ่ายโอน 6 ลักษณะ คือ

(1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง สามารถรับโอนได้ทันที

(2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองสวนท้องถิ่น เป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองหรือดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพ สามารถซื้อบริการจากภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นที่มีประสบการณ์

(3) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในลักษณะความร่วมมือหรือรูปแบบสหการ เพื่อบรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด สามารถดำเนินการร่วมกับองค์กรอื่นได้

(4) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังดำเนินการอยู่ สามารถดำเนินการร่วมกัน

(5) ภารกิจที่รัฐดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ คือรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในภารกิจเดียวกัน กรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

(6) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายเอกชนดำเนินการแทน ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้สัมปทาน เป็นต้น

3.4.3.1.2 ระยะเวลาการถ่ายโอน

(1) ระยะที่หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ ให้ดำเนินการในระยะ เวลา 1-4 ปี

(2) ระยะที่สอง เนื่องจากการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ให้ดำเนินการในระยะเวลา 1-10 ปี โดยระยะเวลาที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว เพื่อพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาภารกิจบางด้านที่ยังไม่มีความพร้อมให้สมบูรณ์ หรือเป็นเรื่องที่ไม่มีความเร่งด่วนมาก

3.4.3.1.3 ภารกิจที่จะถ่ายโอน

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ 6 ด้าน โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอน และระยะเวลาของการถ่ายโอน ได้แก่ ภารกิจดังต่อไปนี้

(1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การคมนาคมและการขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การผังเมืองและการควบคุมอาคาร

(2) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ สวัสดิการสังคม การศึกษา และสาธารณสุข

(3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การส่งเสริมประชาธิปไตย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ได้แก่ การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาอุตสาหกรรม การวางแผนและจัดทำมาตรฐานอุตสาหกรรม แผนด้านการท่องเที่ยว แผนด้านพาณิชยกรรม

(5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ได้แก่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองและบำรุงรักษาป่า

(6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การปกป้อง คุ้มครอง ดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

3.4.3.2 ด้านการกระจายอำนาจการเงิน การคลัง และงบประมาณ

การกระจายอำนาจทางการเงินการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงบประมาณภายในท้องถิ่นได้เอง ตั้งแต่การจัดเก็บรายได้ ไปจนถึงการวางแผนงบประมาณ เพื่อให้สามารถใช้งบประมาณจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นได้อย่างสะดวก แนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณของกกถ. มีดังนี้

3.4.3.2.1 แนวทางการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองเพียงพอต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ทั้งตามที่มีอยู่เดิมและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการ รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องหาแนวทางการพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ พร้อมกับพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น จึงได้กำหนดแนวทาง ดังนี้

(1) การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาล วิเคราะห์รายจ่ายและรายได้จากภาษีรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดเก็บ วิเคราะห์การคลังของท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

(2) การปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดเก็บเอง โดยการปรับโครงสร้างภาษี เช่น การขยายฐานภาษี กำหนดอัตราภาษี เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี เพิ่มประเภทภาษีหรือรายได้ใหม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสวงหาแนวทางเพิ่มรายได้รูปแบบอื่น ๆ

(3) การปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรรหรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับโครงสร้างภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงหลักเกณฑ์และประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี และกำหนดวิธีการจัดแบ่งหรือจัดสรรที่ชัดเจนและเป็นธรรม

(4) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะที่มีมาตรฐานตามที่รัฐบาลกำหนด ลดช่องว่างฐานะทางการคลังขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว และสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่น

(5) การทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดขั้นตอน ระยะเวลาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดูแลให้มีสัดส่วนรายได้ตามเป้าหมาย

(6) การเสริมสร้างวินัยทางการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดมาตรการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และมีรายได้สำหรับการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับโอนมา

3.4.3.2.2 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[33]

เพื่อให้แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย จึงมีการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการด้านการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพดังนี้

(1) กำหนดให้จัดทำแผนเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น และการนำแผนยุทธศาสตร์ไปเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ และระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ปรับปรุงระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หรือรูปแบบอื่นที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณของประเทศ ให้สอดรับกับแผนพัฒนาท้องถิ่น มีความโปร่งใส ชัดเจนและตรวจสอบได้ง่าย

(3) พัฒนาระบบการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ให้ทั่วถึงและถูกต้อง ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการขยายฐานรายได้ กำหนดอัตราภาษี และเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ ๆ

(4) การประมาณการรายจ่ายในการให้บริการสาธารณะ กำหนดให้มีการคำนวณหาขนาดรายจ่ายของการให้บริการสาธารณะที่สะท้อนต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการแต่ละภารกิจ เพื่อใช้ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

[33] เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

(5) พัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

(6) ระบบบัญชี กำหนดให้เป็นระบบพึงรับพึงจ่ายที่สอดคล้องกับระบบการจัดทำบัญชีภาครัฐ ที่แสดงการรับรู้ที่มาของรายได้จากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งการรับรู้รายจ่าย การกู้ยืม ภาระหนี้สิน เพื่อให้ทราบฐานะทางการเงินที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) ระบบฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเงิน การคลัง บุคลากร ภารกิจ หน้าที่ และข้อมูลอื่นๆ

(8) ระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีระบบตรวจสอบภายใน เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาระบบตรวจสอบภายนอก เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารและเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ รวมทั้งให้มีระบบรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รวดเร็ว ทั่วถึงและเข้าใจง่าย

3.4.3.3 ด้านการถ่ายโอนบุคลากรและพัฒนาการบริหารทรัพยากรบุคคล[34]

การถ่ายโอนบุคลากรระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ให้แก่ส่วนท้องถิ่น โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับภารกิจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรที่ถ่ายโอนต้องมีความสมัครใจ และได้รับค่าตอบแทนไม่น้อยกว่าหน่วยงานเดิม โดยการบริหารงานบุคคลให้มีกลไกสร้างความเป็นธรรม สร้างหลักประกันความก้าวหน้าในการทำงาน และมีมาตรฐานในหลักเกณฑ์ที่ใกล้เคียงกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น

3.4.3.4 ด้านการตรวจสอบติดตามประเมินผลและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ระบบการตรวจสอบและการประเมินผลงานเป็นระบบที่ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบและกำกับการทำงานขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยมีการตรวจสอบทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงการทำงานรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในรอบปี พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศและระบบการรายงานข้อมูลการเงินการคลังให้ประชาชนทราบ ได้แก่ ข้อมูลรายได้ รายจ่ายท้องถิ่น ตัวชี้วัดประสิทธิภาพบริการสาธารณะต่าง ๆ

---

[34] เรื่องเดียวกัน, หน้า 21

กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินกิจการของท้อถิ่น และหากการดำเนินโครงการจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการ และหากเห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนในท้องถิ่น อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการนั้น หรือให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน เพื่อให้ข้อคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นการวางแผนและดำเนินโครงการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์กับรัฐจึงเป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแล โดยรัฐทำหน้าที่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานภายในท้องถิ่นได้ด้วยตัวเอง ทั้งนี้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งการบริหารงานโดยส่วนราชการไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้เท่าที่ควร เนื่องจากการบริหารงานจากราชการส่วนกลางเป็นการกำหนดนโยบายและถูกบังคับบัญชาตามสายงาน อาจไม่ตรงกับปัญหาหรือความต้องการเฉพาะในแต่ละท้องถิ่น

แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกกถ. จึงเป็นลักษณะของการกำหนดภารกิจที่ส่วนราชการจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น แนวทางการบริหารงานของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านบุคลากร ด้านการเงินและงบประมาณ และมีการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนของภารกิจ และท้องถิ่นสามารถบริหารงานด้านต่างๆ ด้วยตนเองได้อย่างคล่องตัว ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ

3.5 เปรียบเทียบการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐประเภทต่างๆ

จากการศึกษาหน่วยงานของรัฐ เห็นได้ว่ามาจากการจัดระเบียบราชการบริหาร 2 รูปแบบ คือ การรวมอำนาจปกครองและการกระจายอำนาจปกครอง โดยหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในรูปแบบการรวมอำนาจปกครอง ได้แก่ ส่วนราชการ และหน่วยงานกระจายอำนาจ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางบริการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางดินแดน

จากลักษณะการจัดระเบียบราชการบริหารที่แตกต่างกัน ส่งผลรัฐและหน่วยงานของรัฐแต่ละประเภท มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่แตกต่างกัน คือการบังคับบัญชาและการกำกับดูแล ทั้งนี้รัฐไม่สามารถใช้ลักษณะความสัมพันธ์แบบเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐทุกประเภท เนื่องจากแต่ละ

หน่วยงานมีลักษณะพื้นฐาน วัตถุประสงค์การจัดตั้ง และภารกิจที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุปเปรียบเทียบในประเด็นต่างๆ ได้แก่ ลักษณะภารกิจของแต่ละหน่วยงาน หลักการจัดโครงสร้างการบริหารราชการ ลักษณะความสัมพันธ์กับรัฐ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานแต่ละประเภท และลักษณะการกำกับดูแล ดังตารางต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ

ความสัมพันธ์กับรัฐ	ส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
1. ลักษณะภารกิจ	องค์กรบริหารราชการส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง	องค์กรกระจายอำนาจทางบริการ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม	องค์กรกระจายอำนาจทางบริการ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะทาสังคมและวัฒนธรรม	องค์กรกระจายอำนาจทางดินแดน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น
2. โครงสร้างราชการบริหาร	รวมอำนาจปกครอง	กระจายอำนาจทางบริการ	กระจายอำนาจทางบริการ	กระจายอำนาจทางดินแดน
3. ความสัมพันธ์ทางกฎหมาย	การบังคับบัญชา	การกำกับดูแล	การกำกับดูแล	การกำกับดูแล
4. องค์กรกำกับดูแล	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และกระทรวงการคลัง	คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น
5. แนวทางการกำกับดูแล	รัฐเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และกฎระเบียบในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ผ่านทางองค์กรกลาง โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม	รัฐทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายโดยรวม และเป็นผู้ส่งเสริมการปฏิบัติภารกิจ รวมถึงประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ	รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำหนดแนวทางการบริหารงาน และประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน	รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบาย และแนวทางเพื่อแบ่งอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจบางด้าน

สรุป

หน่วยงานของรัฐประเภทต่างๆ ทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ล้วนต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับบัญชาหรืออยู่ในการกำกับดูแล เนื่องแต่ละหน่วยงานมีภารกิจและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่แตกต่างกัน และจะต้องดำเนินการตามนโยบาย ทิศทาง และรับงบประมาณจากรัฐ ทั้งนี้ การกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐแต่ละประเภทอาจมีรูปแบบ และวิธีการแตกต่างกันไป ทั้งนี้ การกำกับดูแลส่วนใหญ่กระทำโดยหน่วยงานกลางทั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ และหน่วยงานกลาง อาทิ ส่วนราชการถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลเฉพาะด้าน ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่กำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กำกับดูแลด้านการบริหารงานของส่วนราชการ และกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง กำกับดูแลด้านงบประมาณของส่วนราชการ สำหรับรัฐวิสาหกิจได้รับการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกลาง คือ คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจซึ่งกำหนดแนวทางการบริหารงานและประเมินผลรัฐวิสาหกิจ ส่วนองค์การมหาชนมีการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ทำหน้าที่กำหนดแนวทางการบริหารงานและประเมินผลเช่นเดียวกับคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกำกับดูแลทั้งในรูปแบบของหน่วยงานกลางและคณะกรรมการกลาง คือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งในด้านภารกิจ รูปแบบของหน่วยงาน และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง การกำหนดรูปแบบ หรือวิธีการในการกำกับดูแลจึงควรมีความเหมาะสมตามลักษณะของหน่วยงานแต่ละประเภท ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 4
ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่มีมาตรฐานกลางในการบริหารจัดการองค์การมหาชน

การจัดตั้งองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้ดำเนินการมาเป็นเวลากว่า 10 ปี และมีองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมากกว่า 30 แห่ง องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้น ล้วนมีภารกิจที่แตกต่างหลากหลาย มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแตกต่างกัน ซึ่งจากการประเมินผลการงานขององค์การมหาชนหลายแห่ง พบว่าองค์การมหาชนมีระดับของความสำเร็จแตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยของความสำเร็จของมาจากหลายปัจจัย เช่น ภารกิจในการจัดตั้ง การบริหารงาน การนำจุดเด่นของความเป็นองค์การมหาชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เป็นต้น ในขณะเดียวกันก็มีประเด็นปัญหาซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์การมหาชน ซึ่งเป็นปัญหาจากการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ปัญหาจากการกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และปัญหาความหลากหลายและไม่มีมาตรฐานกลางของระบบการบริหารงาน การศึกษาปัญหาในการกำกับดูแลองค์การมหาชน เพื่อนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหา คือการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่มีความเหมาะสม และลักษณะองค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การมหาชนในอนาคต

4.1 ปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

การกำกับดูแลองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้เป็นบทบาทของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน โดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชนได้กำหนดแนวทางการเพื่อกำกับดูแลการบริหารงานขององค์การมหาชนไว้ในบางประเด็น ตั้งแต่การตรากฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน นับเป็นระยะเวลากว่าสิบปีที่จนถึงปัจจุบัน ที่ได้มีจัดตั้งองค์การมหาชนจำนวนมากขึ้นมาเพื่อทำบริการสาธารณะตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล หากพิจารณารัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน จะเห็นว่ารัฐมนตรีเกือบทุกกระทรวงต่างมีองค์การมหาชนที่จะต้องทำหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งพบปัญหาในการกำกับดูแลตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน ดังนี้

4.1.1 ด้านนโยบาย

นโยบายการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนนั้น กำหนดกรอบให้เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ แต่มีลักษณะของภารกิจบางประเภทที่อาจไม่ชัดเจนว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ เช่น งานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรืองานด้านการวิจัย จะพิจารณาว่าเป็นบริการสาธารณะได้หรือไม่[1] ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่มีความไม่ชัดเจนดังกล่าว

ลักษณะของการกำเนิดหรือการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งอันส่งผลต่อการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และทิศทางในการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นๆ กล่าวคือ กรณีของหน่วยงานที่มีจุดกำเนิดที่ดี มีความพร้อมที่จะจัดตั้ง และมีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจน หน่วยงานดังกล่าวก็มีแนวโน้มและทิศทางในการดำเนินงานเป็นไปในทางที่ดีเกิดสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งในขณะที่บางหน่วยงานที่ขาดความพร้อมและมีการจัดตั้งขึ้นโดยขาดการศึกษาพิจารณาอย่างรอบด้านเพราะมีความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งขึ้นอย่างเร่งด่วนด้วยเหตุผลบางประการอาทิเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลหรือเพื่อการจัดทำภารกิจเร่งด่วนบางประเภทหรือเกิดจากความจำเป็นอื่นๆที่มิได้เกี่ยวกับความจำเป็นในเชิงภารกิจโดยตรงก็อาจส่งผลให้ลักษณะภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวไม่มีความชัดเจนซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นๆให้ปรากฏทิศทางและผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ไม่ชัดเจนตามไปด้วย[2]

4.1.1.1 ความจำเป็นในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

เนื่องด้วยแนวคิดของการจัดตั้งองค์การมหาชน มาจากแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ที่ไม่ต้องการรูปแบบการบริหารงานแบบราชการซึ่งมีสายการบังคับบัญชาและระบบการทำงานที่ไม่อาจตอบสนองต่อภารกิจที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารงาน การพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงกำหนดภารกิจบางด้านของรัฐที่มีความเหมาะสมและต้องการโครงสร้างการบริหารงานที่แตกต่าง และความเป็นองค์การมหาชนจะเอื้อต่อการทำให้ภารกิจบรรลุผล

การจัดตั้งองค์การมหาชนในหลายกรณี ไม่ได้พิจารณาจากลักษณะภารกิจที่มีความจำเป็นต้องอาศัยลักษณะสำคัญขององค์การมหาชน คือ มีความคล่องตัวและความเป็นอิสระการตัดสินใจรวดเร็วในการบริหารงานและความเป็นอิสระในด้านงบประมาณรวมถึงบุคลากร แต่อาจ

---

[1] วราสิทธิ์ กาญจนสูตร, “ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542”, (ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2550), หน้า 43

[2] สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ, กรกฎาคม พ.ศ. 2547, หน้า 343

เกิดจากเหตุผลอื่นๆ เช่น รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือเพื่อตอบสนองประเด็นทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งจำเป็นต้องใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบาย[3]เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน)[4] จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกหรือตัวกลางในการจัดหาแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินให้แก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชน โดยเหตุผลในการจัดตั้งนั้น เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ส่วนราชการไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่สามารถดำเนินการจัดหาและจัดสรรเงินทุนจากสถาบันการเงินได้ จึงอาศัยความเป็นนิติบุคคลขององค์การมหาชนเพื่อทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ กับสถาบันการเงินเท่านั้น[5] หรือในบางกรณีรัฐบาลต้องการความรวดเร็วในการจัดตั้งและความเป็นอิสระจากการเป็นองค์การมหาชนในการบริหารงาน เช่น สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา[6] เกิดจากข้อกำหนดในสัญญาระหว่างรัฐบาลไทยกับสำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา ทำให้ต้องจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบภารกิจจากพันธกรณีดังกล่าว การจัดตั้งองค์การมหาชนเหล่านี้จึงไม่มีความพร้อมในการจัดตั้งและความชัดเจนในภารกิจขององค์การ

ความชัดเจนของภารกิจ และการกำหนดขอบเขตหน้าที่ในการดำเนินงานก่อนการจัดตั้งองค์การมหาชน เป็นปัจจัยต่อผลสำเร็จขององค์การมหาชน กล่าวคือ หากภารกิจมีความชัดเจนเจาะจง องค์การมหาชนจะสามารถดำเนินงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายได้ง่าย ตัวอย่างที่

---

[3]สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ, หน้า 348

[4]พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544, เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกานี้ คือ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีอยู่ทั่วประเทศสามารถเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งจำเป็นต้องให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้านและชุมชนเมืองด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและการพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหา และการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประชาชนและองค์กรชุมชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมทั้งกระตุ้นเศรษฐกิจของหมู่บ้านและชุมชนเมืองอันเป็นเศรษฐกิจระดับรากฐานของประเทศ ตลอดจนการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต ซึ่งการที่นโยบายของรัฐบาลดังกล่าวจะบรรลุผลสำเร็จได้นั้นจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้นเพื่อสนองนโยบายของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งไว้แล้ว ดังนั้นสมควรจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้นเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้การดำเนินการตามเจตนารมณ์ดังกล่าวสามารถดำเนินการไปได้พลางก่อน โดยเมื่อรูปแบบการดำเนินการมีความสมบูรณ์ก็จะได้จัดให้มีกฎหมายรับรองเป็นการถาวรต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

[5]ณัฐสุพิณ ชนประเสริฐ, “องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542: ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน และความสัมพันธ์กับรัฐ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2548), หน้า 77

[6]พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544, เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐบาลไทยกับสำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา ได้ตกลงร่วมกันที่จะจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันวิจัยและฝึกอบรมในด้านการค้า การเงิน การลงทุน และการพัฒนา ให้แก่บุคลากรของประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย และเพื่อให้การบริหารสถาบันดังกล่าวมีความเป็นอิสระ คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ สมควรให้สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนามีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

เห็นได้ชัดเจนเช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เป็นต้น แต่หากภารกิจขององค์การมหาชนไม่เจาะจงชัดเจน เช่น มีภารกิจหลายด้านหรือมีกลุ่มเป้าหมายหลากหลาย โอกาสที่องค์การมหาชนจะดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์จะยิ่งทำได้ยากขึ้น หรือไม่สามารถดำเนินงานในบางภารกิจได้เลย ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จโดยรวมขององค์การมหาชนแห่งนั้น การจัดตั้งองค์การมหาชนจึงควรพิจารณาจากความจำเป็นของภารกิจที่ต้องใช้คุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชน ไม่ใช่จัดตั้งขึ้นเพราะเงื่อนไขความจำกัดของส่วนราชการ

4.1.1.2 การพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน

การจัดตั้งองค์การมหาชนในหลายกรณี เหตุผลและการจัดตั้งไม่ได้พิจารณาจากลักษณะภารกิจที่มีความจำเป็นต้องใช้คุณลักษณะขององค์การมหาชนในการดำเนินงาน แต่เกิดจากปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งกลายเป็นปัญหาในการดำเนินงานขององค์การมหาชนภายหลังการจัดตั้งปัจจัยการจัดตั้งองค์การมหาชน ได้แก่[7]

4.1.1.2.1 รัฐบาลใช้เพื่อตอบสนองประเด็นในทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หรือเพื่อตอบสนองนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบายที่ส่วนราชการปกติไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะมีข้อจำกัดทางกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

4.1.1.2.2 เพื่อตอบสนองนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเหมือนกับกลุ่มแรก แต่ไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ทำให้ต้องจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน หากแต่ต้องการความรวดเร็วในการจัดตั้งและดำเนินการ รวมถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานในระบบองค์การมหาชน เช่น สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา และศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ[8] การจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทนี้จึงขาดความพร้อม รวมทั้งขาดความชัดเจนในภารกิจและทิศทางของหน่วยงาน

Chulalongkorn University

---

[7] สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ, หน้า 348.

[8] พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546, เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่ผลิตภัณฑ์ศิลปหัตถกรรมพื้นบ้านของไทยเป็นผลิตภัณฑ์ที่ทำด้วยมือ ซึ่งมีคุณค่าและมีเอกลักษณ์ของความเป็นไทยโดยเฉพาะ สมควรที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และศูนย์ศิลปาชีพบางไทร จะประสานความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศขึ้น เพื่อส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนางานผลิตภัณฑ์หัตถกรรมพื้นบ้านของไทย รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนด้านการตลาด การขยายตลาดทั้งในและต่างประเทศ และจัดระบบการบริหารงานให้สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระคล่องตัว เอื้ออำนวยต่อการอนุรักษ์และพัฒนาผลิตภัณฑ์ศิลปหัตถกรรมพื้นบ้านสู่ความเป็นเลิศและเป็นที่รู้จักแพร่หลาย ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศขึ้นเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

โดยสรุปแล้ว ปัญหาการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนเกิดขึ้นเนื่องจากองค์การมหาชนหลายแห่ง จัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่มีเวลาในการพิจารณาจัดตั้งเพียงเล็กน้อย กระบวนการจัดตั้งดำเนินการอย่างรวดเร็ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ทำการศึกษาภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนอย่างเพียงพอ ทำให้ภารกิจขององค์การมหาชนขาดความชัดเจน และอาจทำให้รูปแบบการบริหารงานองค์การขาดความเหมาะสมต่อภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย[9] อีกทั้งยังไม่ได้อาศัยคุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง หรือไม่ความเหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน การจัดตั้งองค์การมหาชนเหล่านี้จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลต่อความชัดเจนในการดำเนินงาน และมักถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย นอกจากนี้เมื่อข้อจำกัดหรือสถานการณ์การเมืองเปลี่ยนแปลงไป การดำเนินงานขององค์การมหาชนเหล่านี้จะต้องนำมาพิจารณาทบทวน ว่ามีความจำเป็นในการดำรงอยู่หรือควรมีทิศทางการดำเนินงานต่อไปอย่างไร

4.1.2 ด้านการบริหารและดำเนินกิจการ

การบริหารและการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การมหาชนและผู้อำนวยการ ในฐานะผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารกิจการขององค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แนวทางการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของแต่ละองค์การมหาชนจึงเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นๆ โดยมีรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นผู้กำกับดูแล ทั้งนี้ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพียงแต่กำหนดกรอบการบริหารงานไว้กว้าง ๆ ในบางด้าน ซึ่งสามารถสรุปปัญหาจากการกำกับดูแล ได้ดังนี้

4.1.2.1 อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของบุคลากร

เนื่องจากองค์การมหาชนมีความหลากหลาย การกำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการ และการกำหนดอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของผู้อำนวยการองค์การมหาชน อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี โดยที่ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542[10] ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนไว้ แต่ให้เป็น

---

[9] สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ, หน้า 349.

[10] มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542“คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการเงินขององค์การมหาชน

(2) อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน

(3) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่อง ดังต่อไปนี้

อำนาจขององค์การมหาชนในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนของบุคลากร การไม่มีกรอบในการพิจารณาที่ชัดเจนทำให้การพิจารณากำหนดผลประโยชน์ตอบแทนมีความแตกต่างกันการไม่มีมาตรฐานกลางยังทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและการเปรียบเทียบระหว่างองค์การมหาชน[11] และองค์กรอื่น ๆ ของรัฐด้วย

ปัญหาด้านอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของบุคลากร มักเป็นปัญหากับองค์การมหาชนขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณเนื่องจากค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่ได้จำกัดเฉพาะเงินเดือนเท่านั้น แต่รวมไปถึงค่าสวัสดิการต่าง ๆ ที่องค์การมหาชนต้องจัดสรรให้แก่บุคลากรด้วย องค์การมหาชนขนาดเล็กจึงมีปัญหาและอุปสรรคในการจ้างบุคลากรที่มีคุณภาพ และการไม่มีทิศทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับความก้าวหน้าในตำแหน่งทำให้บุคลากรมีอัตราการปรับเปลี่ยนสูง[12] เพราะองค์การมหาชนไม่สามารถให้อัตราค่าตอบแทนเท่ากับภาคเอกชน ในขณะเดียวกันหากเปรียบเทียบกับข้าราชการแม้จะได้ค่าตอบแทนไม่ต่างกันมาก แต่ไม่สามารถจัดสรรสวัสดิการต่าง ๆ รวมถึงความมั่นคงก้าวหน้าในอาชีพได้เท่าเทียมกับราชการ จึงทำให้ไม่สามารถจูงใจบุคลากรที่มีคุณภาพมาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนได้เท่าที่ควร

4.1.2.2 คณะกรรมการบริหาร

โครงสร้างการบริหารงานทั่วไปขององค์การมหาชนแต่ละแห่งต้องประกอบด้วยผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสูงสุดและเป็นผู้บังคับบัญชาบุคลากรขององค์การมหาชน และมีคณะกรรมการบริหาร เป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารกิจการขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 19 กำหนดให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งมี

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนรวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(4) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนด”

[11]สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกข้อความ, บันทึกการประชุมกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่..) พ.ศ. .., ครั้งที่ 1(28/2549) 5/2549, วันศุกร์ที่ 20 มกราคม 2549, หน้า 8.3

[12]วราสิทธิ์ กาญจนสูตร, ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, หน้า 48

คณะกรรมการบริหารได้ไม่เกิน 11 คน โดยได้กำหนดองค์ประกอบให้มีผู้แทนของส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิรวมอยู่ด้วย[13]

ปัญหาประการแรก คือข้อจำกัดของจำนวนกรรมการบริหาร แม้ว่าการกำหนดจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการองค์การมหาชน จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถบริหารงานได้คล่องตัวตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง แต่ในบางกรณีองค์การมหาชนอาจมีความจำเป็นต้องมีกรรมการบริหารที่มีที่มาหลากหลาย เพื่อเอื้อต่อการบริหารงานตามภารกิจ และเพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง องค์ประกอบของกรรมการตามที่กำหนดไว้ดังกล่าวจึงอาจไม่เพียงพอ[14]ข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนและองค์ประกอบขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงอาจเป็นปัญหาต่อการบริหารงานองค์การมหาชนที่มีการขยายมากขึ้นและต้องการคณะกรรมการที่มากขึ้นเพื่อสอดรับกับขนาดหรือความเติบโตขององค์กรในอนาคต

ประการต่อมา เนื่องจากคณะกรรมการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการบริหารงานองค์การมหาชน องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกำหนดให้กรรมการโดยตำแหน่งมีที่มาจากผู้แทนของส่วนราชการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งได้จำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่ง การกำหนดให้มีผู้แทนจากส่วนราชการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ บุคคลเหล่านี้ส่วนมากจะมีภารกิจมากอยู่แล้ว จึงต้องส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม[15] ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานและการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ภายในองค์การมหาชนเกิดความล่าช้า นอกจากนี้การมีกรรมการโดยตำแหน่งจากส่วนราชการ ยังเกิดปัญหากรรมการขององค์การมหาชนหลายแห่งซ้ำซ้อนกัน จึงไม่สามารถบริหารงาน รวมถึงใช้ความรู้ความสามารถที่มีให้กับองค์การมหาชนได้เต็มที่ เนื่องจากต้องปฏิบัติภารกิจจำนวนมาก

การกำหนดให้มีกรรมการจากส่วนราชการมากเกินไป ยังส่งผลให้เกิดปัญหาทำให้การบริหารงานองค์การมหาชนยังยึดติดกับรูปแบบของราชการอยู่มาก เนื่องจากกรรมการยังยึด

---

13 มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 “ให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชนประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการโดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งและให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

คณะกรรมการขององค์การมหาชนอาจประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคนและจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมอยู่ด้วย”

14 ณัฐสุพิณ ชนประเสริฐ, องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542: ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน และความสัมพันธ์กับรัฐ, หน้า 81

15 วราสิทธิ์ กาญจนสูตร, ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, หน้า 47

ติดกับกฎระเบียบของราชการที่คุ้นเคย และมีแนวคิดติดกับกรอบความเป็นราชการ ส่งผลให้การบริหารงานไม่คล่องตัว โดยเฉพาะความคล่องตัวในการตัดสินใจ และการวางระบบบริหารงานภายในองค์กรหลายแห่งจึงไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของความเป็นองค์การมหาชนได้เท่าที่ควร

คุณสมบัติของกรรมการบริหารองค์การมหาชนและวาระการดำรงตำแหน่งตามที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542มาตรา 20 และมาตรา 22 ระบุไว้ว่ากรรมการต้องมีอายุไม่เกิน 70 ปี และมีวาระการดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ[16] เป็นอีกหนึ่งปัญหาหนึ่ง คือ ความลำบากในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณวุฒิเหมาะสมกับตำแหน่ง เนื่องจากผู้มารับตำแหน่งองค์การมหาชนส่วนใหญ่มีอายุค่อนข้างสูงอยู่แล้ว เมื่อดำรงตำแหน่งได้ไม่นานก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป ในขณะที่บุคลากรบางท่านมีความรู้ความสามารถเหมาะสมแต่ไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ เพราะติดเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงควรมีการผ่อนปรนเงื่อนไขให้คณะกรรมการที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดี สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ ทั้งนี้เพื่อผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนเป็นที่ตั้ง

---

[16] มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542“ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าและไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(3) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับภารกิจขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(7) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ความในวรรค (1) มิให้ใช้บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศซึ่งองค์การมหาชนจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการขององค์การมหาชนนั้น”

มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542“ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละสี่ปี

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้”

4.1.2.3 การบริหารงานบุคคล

สืบเนื่องจากองค์การมหาชนจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล ทำให้บุคลากรในองค์การมหาชนขาดความเชื่อมั่นในองค์กร เนื่องจากมองว่ามีความมั่นคงน้อยกว่าการปฏิบัติงานในระบบราชการ และไม่สามารถมองเห็นอนาคตในระยะยาว จึงมีปัญหาในการบริหารงานบุคลากร การคัดเลือกบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงานทำได้ยากกว่า รวมทั้งยังส่งผลต่อการพัฒนาบุคลากรเพื่อพัฒนาองค์กรในระยะยาว เนื่องจากบุคลากรขาดความผูกพันกับองค์กร[17]

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลไว้มากนัก เพียงแต่กำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน และหลักเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ส่วนระเบียบในการบริหารงานบุคคลภายในองค์การมหาชนแต่ละแห่งนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการในการกำหนดข้อบังคับ จึงทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนมีความหลากหลาย องค์การมหาชนจึงยังมีปัญหาระบบสวัสดิการของบุคลากร การกำหนดอัตราค่าตอบแทนและค่าชดเชยต่าง ๆ ที่เหมาะสม

4.1.3 ด้านงบประมาณ

เนื่องจากที่มาของทุนในการดำเนินงานขององค์การมหาชนมาจากการสนับสนุนของรัฐบาลเป็นหลัก[18] ค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนไม่ใช่รายได้หลักเนื่องจากองค์การมหาชนเป็นองค์กรจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่แสวงหาผลกำไร ประกอบการก่อตั้งองค์การมหาชนมีที่มาจากนโยบายของรัฐบาล องค์การมหาชนจึงมีความเชื่อมโยงกับการเมืองค่อนข้างมาก เพราะฉะนั้นปัญหาเรื่องความไม่แน่นอนของงบประมาณที่องค์การมหาชนจะได้รับอาจเกิดขึ้น หากช่วงที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบายด้านใดมาก โอกาสได้รับงบประมาณจำนวนมากขึ้นด้วย แต่หากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้น หรือนโยบายของรัฐบาลเปลี่ยนไป ก็อาจทำให้โอกาสในการรับงบประมาณน้อยลง อาจส่งผลต่อการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน

---

[17] วราสิทธิ์ กาญจนสูตร, ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, หน้า 44

[18] มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542“ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนประกอบด้วย

(1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา

(2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

(3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี

(4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ

(6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน”

นอกจากนี้ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายหรือเสถียรภาพทางการเมือง ที่ทำให้ทิศทางของนโยบายที่ให้ความสำคัญกับองค์การมหาชนไม่แน่นอน ยังส่งผลการต่อการกำหนดทิศทางแผนงานในระยะยาวไม่สมบูรณ์ การบริหารงบประมาณและการดำเนินงานตามแผนงานขององค์การมหาชนจึงขาดความต่อเนื่อง[19] จึงอาจทำให้องค์การมหาชนวางแผนระยะยาวได้ยาก

การกำกับดูแลองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการนั้น สามารถสรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญ คือ ปัญหาด้านนโยบายการจัดตั้งเพื่อตอบสนองนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล จึงอาจไม่มีการพิจารณาความจำเป็นและลักษณะภารกิจให้ชัดเจนเท่าที่ควร ทำให้องค์การมหาชนหลายแห่งมีทิศทางการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจน ส่งผลต่อการสรรหาบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในองค์การมหาชน การผูกติดกับนโยบายเร่งด่วนทำให้งบประมาณในการดำเนินงานมีความไม่แน่นอน จึงวางแผนการบริหารงานในระยะยาวได้ยาก ในส่วนของการบริหารและดำเนินกิจการนั้น มีความแตกต่างหลากหลายและขาดมาตรฐาน โครงสร้างและคุณสมบัติของคณะกรรมการมีข้อจำกัด และไม่สนับสนุนให้การบริหารงานองค์การมหาชนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 ปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

การกำกับดูแลองค์การมหาชนโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่ผ่านมาได้จัดทำแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน โดยได้กำหนดแนวทางการบริหารงานในด้านต่างๆ ให้องค์การมหาชนปฏิบัติตาม ตั้งแต่การพิจารณาจัดตั้ง การบริหารงานและดำเนินกิจการขององค์การมหาชน และการประเมินผล จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาจากการกำกับดูแลในด้านต่าง ๆ ดังนี้

4.2.1 ด้านการบริหารงานบุคคล

การกำหนดหลักเกณฑ์ด้านการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การมหาชนในการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับภายในให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีการจัดตั้ง โดยที่ก.พ.ร. ได้กำหนดแนวทางการบริหารงาน

---

[19] วราสิทธิ์ กาญจนสูตร, ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, หน้า 45

4.2.1.1 การสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพ

การกำหนดค่าตอบแทนบุคลากรเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ค่าตอบแทนบุคลากรนี้นอกจากเงินเดือนหรือค่าจ้างแล้ว ยังรวมถึงงบประมาณสำหรับสวัสดิการของบุคลากรด้วย แม้ว่าค่าตอบแทนจะไม่ใช่ปัจจัยเดียวในการสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง การกำหนดเพดานค่าตอบแทนบุคลากรไว้ไม่เกิน 30% ของเงินอุดหนุนประจำปีที่องค์การมหาชนได้รับ เป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการสรรหาบุคลากร และเป็นปัญหาในการกำหนดโครงสร้างอัตรากำลังของบุคลากรในองค์การมหาชน เนื่องจาก หากเปรียบเทียบด้านค่าตอบแทนกับภาคเอกชนที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่า การกำหนดอัตราค่าตอบแทนไว้ดังกล่าว จึงทำให้องค์การมหาชนเสียเปรียบในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรเลือกมาปฏิบัติงานกับองค์การมหาชนได้ โดยเฉพาะในการแข่งขันกับตลาดแรงงานในสายงานบ้างด้านที่มีการแข่งขันสูงและแรงงานเป็นที่ต้องการของตลาด เช่น สายงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี องค์การมหาชนอาจไม่สามารถจูงในให้บุคลากรอยู่กับองค์กรได้นาน เนื่องจากภาคเอกชนให้ค่าตอบแทนที่ดีกว่า

หากพิจารณาด้านความมั่นคงหรือความก้าวหน้าในอาชีพ หากเปรียบเทียบข้าราชการที่มีความแน่นอนมั่นคงมีหลักประกันที่ดีกว่า ประกอบกับหากบุคลากรไม่มีความเข้าในสถานะของการเป็นองค์การมหาชนด้วยแล้ว จะทำให้บุคลากรขาดความเชื่อมั่นในการอยู่กับองค์กรในระยะยาว จึงทำให้เกิดปัญหาในการสรรหาบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

4.2.1.2 การกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร

สำหรับการกำหนดกรอบงบประมาณด้านบุคลากร ซึ่งกำหนดไว้ที่ไม่เกิน 30% ของเงินอุดหนุนประจำปี ตามมติครม. วันที่ 7 กันยายน พ.ศ.2547แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลไม่ให้องค์การมหาชนใช้จ่ายงบประมาณด้านบุคลากรมากเกินความจำเป็น แต่ก็ส่งผลกระทบในทางกลับกัน คือ เกิดปัญหาข้อจำกัดในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการบริหารกิจการด้านอื่น ๆ ขององค์การมหาชน ข้อจำกัดในการกำหนดค่าเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการและผู้อำนวยการ[20] รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากรด้วย โดยเฉพาะในองค์การมหาชนขนาดเล็กที่ได้รับเงินอุดหนุนน้อย จะยิ่งมีข้อจำกัดในการบริหารงบประมาณอย่างอิสระ และหากเป็นองค์การมหาชนที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมากในการดำเนินงาน ก็ทำให้เกิดความจำกัดในการจัดสรรค่าตอบแทนแก่บุคลากรได้

---

[20]วิไลพร แก้วอนันต์, “การกำกับดูแลองค์การมหาชนของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ”,(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553),หน้า 77-78

นอกจากกรอบงบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลแล้ว การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่ก.พ.ร. เสนอเรื่อง การปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนฯ[21] ที่แบ่งกลุ่มองค์การมหาชนออกเป็น 3 กลุ่มนั้น ยังมีความไม่เหมาะสม เช่น พิจารณาองค์การมหาชนประเภทแรก เป็นภารกิจด้านการพัฒนาและดำเนินนโยบายตามนโยบายของรัฐเฉพาะด้าน เป็นภารกิจที่ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลโดยตรง จึงต้องการความเร่งด่วน เป็นภารกิจที่ยาก และมีกำหนดเวลาที่ภารกิจจะเสร็จสิ้น จึงต้องให้ค่าตอบแทนผู้อำนวยการสูง แต่องค์การมหาชนประเภทที่ 3 ซึ่งเป็นภารกิจบริการสาธารณะทั่วไป อาจมองได้ว่าเป็นภารกิจระยะยาว ไม่ต้องแข่งขันกับองค์กรเอกชน จึงให้ค่าตอบแทนผู้อำนวยการน้อย ไม่มีสิ่งดึงดูดในการสรรหาบุคลากร หรือสามารถรักษาบุคลากรไว้กับองค์กรได้มากนัก[22]จึงเห็นได้ว่าจากการจัดแบ่งประเภทขององค์การมหาชน ไม่ควรเป็นตัวกำหนดค่าตอบแทนผู้อำนวยการเพียงหลักเกณฑ์เดียว ควรพิจารณาจากภารกิจหรือหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวผู้อำนวยการ และผลการปฏิบัติงานด้วย

4.2.2 ด้านการบริหารการเงิน

สืบเนื่องจากที่ก.พ.ร. ได้เสนอแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชนต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้นำไปใช้กับองค์การมหาชน เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2552 ซึ่งมีการระบุถึงแนวทางการบริหารการเงิน[23] ดังนี้

(1) ต้องกำกับให้มีการจัดวางระบบงานในด้านการเงิน การบัญชี และการงบประมาณ การพัสดุ และการจัดทำระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง

(2) พึงกำกับให้มีการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์การมหาชน

(3) พึงกำกับให้องค์การมหาชนลดค่าใช้จ่ายและ/หรือหารายได้

จากแนวทางการบริหารการเงินดังกล่าว พบว่ามีปัญหาบางประการในประเด็นที่ 3 ที่ให้องค์การมหาชนหารายได้ มีความไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งระบุว่า กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน ต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหากำไรเป็นหลัก[24] จึงเป็นปัญหาความขัดกันระหว่างคุณลักษณะขององค์การมหาชนกับแนวทางของก.พ.ร.

---

[21] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 เรื่อง “การปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนฯ”

[22] วิไลพร แก้วอนันต์, การกำกับดูแลองค์การมหาชนของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,หน้า 84

[23] เรื่องเดียวกัน,หน้า 74

[24] เรื่องเดียวกัน

นอกจากนี้ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่มีการกำหนดกรอบงบประมาณด้านบุคลากรไว้ไม่เกิน 30% ของเงินอุดหนุน เป็นปัญหาในการจัดสรรงบประมาณด้านบุคลากรไม่เพียงพอ หรือไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพมาปฏิบัติงานได้ ดังที่ได้กล่าวไว้ในประเด็นปัญหาด้านการบริหารงานแล้ว

4.2.3 ด้านการประเมินผลงาน

การกำกับดูแลด้านการประเมินผลงานของสำนักงานก.พ.ร. สามารถจำแนกเป็น 4 ตัวแปรย่อย ได้แก่ การประเมินผลการควบคุมดูแลของคณะกรรมการ การประเมินผลการบริหารองค์กรของผู้อำนวยการ การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานประจำปี และการประเมินประสิทธิภาพและความคุ้มค่าขององค์การมหาชน[25] จากการศึกษาพบปัญหาในการประเมินผลองค์การมหาชนดังนี้

4.2.3.1 การติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

แนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน ซึ่งก.พ.ร. จัดทำเสนอคณะรัฐมนตรีจนมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 นั้นมีการกำหนดแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โดย ก.พ.ร. ได้การกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการตามตัวชี้วัดในมิติที่มุ่งเน้นกระบวนการทำงานมากกว่าการมุ่งเน้นประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการดำเนินงาน ซึ่งจากประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 จัดขึ้นโดยสำนักงานก.พ.ร. เพื่อรับทราบปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการประเมินผลองค์การมหาชน ได้ข้อสรุปประเด็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวเช่นกัน โดยองค์การมหาชนส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้ความสำคัญกับการมุ่งเน้นประสิทธิผลของการปฏิบัติงานเป็นหลัก[26]

สำหรับการกำหนดเกณฑ์การให้คะแนน ซึ่งมีการกำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดในลักษณะที่ต้องให้มีอัตราการเติบโตเพิ่มสูงขึ้นทุกปี เป็นการกำหนดเป้าหมายที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่มีการคำนึงถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และการประเมินในบางตัวชี้วัดก็มีข้อจำกัดอาจมีการเติบโตหรือการดำเนินผลงานในระดับสูงหรือมาถึงจุดอิ่มตัวแล้ว การนำผลงานในอดีตมากำหนดเป็นเกณฑ์ให้คะแนนต้องเพิ่มสูงขึ้น จึงมีความไม่เหมาะสม[27]

---

[25] เรื่องเดียวกัน,หน้า 88

[26] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552, หน้า 3.

[27] เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

นอกจากนี้การกำหนดตัวชี้วัดภาคบังคับในภาพรวม องค์การมหาชนส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรกำหนดตัวชี้วัดภาคบังคับมากเกินไป หากมีความจำเป็นต้องกำหนด ควรกำหนดเป็นกรอบแนวคิดหรือวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินงานที่ต้องการให้เกิด[28] เนื่องจากแต่ละองค์การมหาชนมีลักษณะภารกิจแตกต่างกัน อาจมีตัวชี้วัดถึงประสิทธิภาพที่เจาะจงซึ่งแตกต่างกันได้ การกำหนดตัวชี้วัดภาคบังคับมากเกินไป ทำให้ไม่สามารถวัดประสิทธิภาพขององค์การมหาชนได้จริง การใช้มาตรฐานเดียวกันในการประเมินจึงขาดความเหมาะสม จึงควรปรับปรุงตัวชี้วัดให้แตกต่างกัน[29]

4.2.3.2 ความซ้ำซ้อนและการสร้างภาระในเชิงเอกสาร

ตามที่ครม.มีมติเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2547 เห็นชอบในหลักการกำหนดระบบการประเมินผลองค์การมหาชน โดยให้องค์การมหาชนทุกแห่งจัดทำแผนยุทธศาสตร์เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและลงนามในคำรับรองการปฏิบัติงาน โดยให้ก.พ.ร. และสำนักงานก.พ.ร. เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนตามคำรับรองการปฏิบัติงานและรายงานต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนเป็นไปตามนโยบายและมีผลสัมฤทธิ์สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย[30]

แต่จากการศึกษาพบว่า การประเมินผลดังกล่าวเป็นการสร้างภาระงานให้แก่องค์การมหาชนในการจัดทำเอกสารเพื่อรายงานผล และต้องเสียเวลามากในการเตรียมเอกสารดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีความซ้ำซ้อนของการประเมินผล เพราะนอกจาการประเมินผลโดยการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีแล้ว องค์การมหาชนจะต้องมีหน่วยงานภายนอกมาตรวจสอบอีกทุกๆ 3 ปี จึงไม่จำเป็นต้องมีการประเมินประจำปีอีก เพื่อลดความซ้ำซ้อนและภาระด้านการจัดเตรียมเอกสาร[31]

สรุปปัญหาหลักที่เกิดขึ้นแนวทางการกำกับดูแลด้านต่างๆ ของก.พ.ร. ด้านการกำหนดอัตรางบประมาณที่ใช้เป็นค่าตอบแทนบุคลากรขององค์การมหาชน ซึ่งไม่ยืดหยุ่นและไม่สนับสนุนในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงานในองค์การมหาชน การกำหนดแนวทางการบริหารงบประมาณที่ให้องค์การมหาชนหารายได้ เป็นการขัดกับคุณลักษณะขององค์การมหาชน และ

---

[28] เรื่องเดียวกัน

[29] วราสิทธิ์ กาญจนสูตร, ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, หน้า 47.

[30] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552, หน้า 1.

[31] วิไลพร แก้วอนันต์, การกำกับดูแลองค์การมหาชนของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หน้า 91

การประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีการกำหนดตัวชี้วัดไม่เหมาะสม ไม่ได้ชี้วัดประสิทธิภาพหรือผลการดำเนินงานที่แท้จริง ทั้งยังมีความซ้ำซ้อนและสร้างภาระในเชิงเอกสารมากเกินไป

4.3 ปัญหาความหลากหลายและไม่มีมาตรฐานกลางของระบบการบริหารงาน

นอกจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำกับดูแลองค์การมหาชนของรัฐมนตรีผู้รักษาการและ ก.พ.ร.แล้ว ผู้เขียนเห็นว่ายังมีปัญหาอีกประการหนึ่ง ซึ่งเกิดมาจากการไม่มีมาตรฐานกลางและการไม่มีองค์กรกลางทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการบริหารงานขององค์การมหาชน ปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์และการพัฒนาการบริหารงานขององค์การมหาชนในอนาคต ดังนี้

4.3.1 ปัญหาความหลากหลายของระบบการบริหารงาน

การบริหารองค์การมหาชนแต่ละแห่ง เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การมหาชน ซึ่งถือเป็นองค์กรบริหารสูงสุดขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชนเป็นลักษณะของการกำกับดูแล ผ่านรัฐมนตรีผู้รักษาการซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลโดยตรงตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ด้วยหลักการกำกับดูแลที่เน้นความเป็นอิสระในการบริหารงาน องค์การมหาชนแต่ละแห่งจึงสามารถกำหนดแนวทางการบริหารงานภายในของตนเอง ส่งผลให้มีความแตกต่างหลากหลายของระบบการบริหารงานในแต่ละด้าน ได้แก่

4.3.1.1 การพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน

จากการศึกษาการจัดตั้งองค์การมหาชน พบว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนมีที่มาแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มแรกองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และลักษณะของความเป็นองค์การมหาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินงานให้บรรลุผล และกลุ่มที่สององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นจากนโยบายเร่งด่วน ไม่ได้เกิดจากความต้องการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ[32] มีภารกิจหลักคือ จัดหาแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินให้กับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเพื่อนำไปจัดสรรให้กับหมู่บ้านและชุมชน การจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนเพื่ออาศัยความเป็นนิติบุคคลในการทำสัญญาต่าง ๆ เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ส่วนราชการปกติไม่อาจดำเนินการได้

---

[32] พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน[33] มีภารกิจด้านการท่องเที่ยว แต่จำกัดบริการที่มุ่งเน้นไปในเชิงพื้นที่โดยทำการศึกษาและจัดตั้งองค์การบริหารในพื้นที่ต่างๆ จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำบริการเฉพาะในพื้นที่ และภารกิจขององค์กรมีบทบาทในเชิงการประสานงานยุทธศาสตร์และทรัพยากรกับหน่วยงานอื่นๆ ภารกิจขององค์กรจึงยังไม่มีความชัดเจนมากนัก

จึงสรุปได้ว่า การเกิดขึ้นขององค์การมหาชนไม่ควรมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น และจากการศึกษาปัญหาในการจัดตั้งองค์การมหาชนพบว่า ลักษณะภารกิจที่มีความชัดเจน การพิจารณาจัดตั้งที่มาจากการศึกษาอย่างเพียงพอ และการใช้ลักษณะของความเป็นองค์การมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร ซึ่งลักษณะปัญหาการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนในช่วงที่ผ่านมา ไม่มีองค์กรทำหน้าที่พิจารณา วิเคราะห์ และให้ความเห็นก่อนการจัดตั้ง แม้ว่าก.พ.ร. จะได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีในการให้ความเห็นก่อนการจัดตั้งองค์การมหาชน แต่อย่างไรก็ตาม ก.พ.ร. ไม่ได้มีอำนาจโดยตรงตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในการทำหน้าที่ดังกล่าวจึงทำให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการจัดตั้งองค์การมหาชนได้โดยง่าย จึงทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวนี้

4.3.1.2 การบริหารงานบุคคล

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมดูแลการบริหารงานทั่วไป ออกประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนด เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างองค์การมหาชน จะเห็นได้ว่าการกำหนดระเบียบการบริหารงานบุคคลไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจง แต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการองค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถกำหนดระเบียบภายใน หรือบางองค์การมหาชนมีการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน ระเบียบการบริหารงานบุคคลจึงมีความ

---

[33] พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546, เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มรายได้และกระจายรายได้ไปสู่ชุมชนท้องถิ่น โดยให้มีการบริหารและการพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในเชิงบูรณาการ มีองค์กรกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ และประสานงานกับท้องถิ่นหรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในการท่องเที่ยวให้มีการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในเชิงคุณภาพ รวมทั้งสามารถระดมบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือเครื่องใช้มาใช้ในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างมีเอกภาพและแก้ไขปัญหาโดยเร็ว ตลอดจนส่งเสริมให้มีการนำความรู้ด้านการบริหารจัดการสมัยใหม่มาใช้เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ สมควรจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนขึ้นเป็นองค์การมหาชน ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่และจัดทำภารกิจดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

แตกต่างหลากหลายมาก แม้ว่าจะมีข้อดีที่องค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับลักษณะภารกิจของตนเองได้ แต่ก็มีบางองค์การมหาชนที่หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลยังไม่มีมาตรฐานที่ดีเท่าที่ควร เห็นได้จากความหลากหลายของหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลอาทิ

4.3.1.2.1 ระบบการคัดเลือกบุคลากร

ระบบการคัดเลือกบุคลากรขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การมหาชนมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ แต่ไม่ได้บัญญัติไว้เจาะจง องค์การมหาชนแต่ละแห่งจึงมีการกำหนดที่มาของระบบการคัดเลือกบุคลากรไว้แตกต่างกัน โดยแบ่งที่มาเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

(1) คณะบุคคลเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์

โดยให้คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนดกระบวนการสรรหาบุคลากร เช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ กำหนดให้คณะอนุกรรมการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์กระบวนสรรหาหรือคัดเลือก[34] สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศให้คณะอนุกรรมการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์[35] และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ให้คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนด[36]

(2) บุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้กำหนด[37]

โดยการให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ เช่น สถาบันพัฒนาองค์การชุมชน ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ปฏิบัติงาน[38] โรงพยาบาลบ้านแพ้ว กำหนดให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[34] ข้อ 17 แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543“การแต่งตั้งบุคคลเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ ให้แต่งตั้งจากผู้ที่ผ่านกระบวนการสรรหาหรือคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการกำหนด”

[35] ข้อ 18แห่งข้อบังคับสำนักงานคณะกรรมการบริหารพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544“การแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ ให้แต่งตั้งจากผู้ผ่านกระบวนการสรรหาหรือคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการกำหนด”

[36] ข้อ 17 วรรคหนึ่ง แห่งข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544“การแต่งตั้งบุคคลเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ ให้แต่งตั้งจากผู้ที่ผ่านกระบวนการสรรหา หรือคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการกำหนด”

[37] ณัฐสุพิณ ชนประเสริฐ, องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542: ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน และความสัมพันธ์กับรัฐ, หน้า 83-84

[38] ข้อ 9 แห่งข้อบังคับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ฉบับที่ 2 ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543“หลักเกณฑ์วิธีการสรรหา การจ้างและการบรรจุผู้ปฏิบัติงานให้ดำรงตำแหน่งใด มีคุณภาพผลงานเป็นเช่นใด ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนด”

คัดเลือกเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง[39] สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ กำหนดให้ผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจกำหนดระเบียบการคัดเลือกเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง[40]

กระบวนการคัดเลือกบุคลากรมีความสำคัญ เนื่องจากหลักเกณฑ์และกระบวนการคัดสรรเป็นตัวกำหนดว่าองค์กรจะได้บุคลากรที่มีคุณภาพมาปฏิบัติงานหรือไม่ ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร หลักเกณฑ์จึงควรมีความเป็นธรรมและได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ จากที่ได้ศึกษาปัญหาการกำหนดกระบวนการสรรหาบุคลากรขององค์การมหาชนยังมีความหลากหลาย โดยเฉพาะกระบวนการที่ให้บุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้กำหนดอาจขาดความรอบคอบหรือเป็นธรรม จึงควรให้กระบวนการสรรหาผ่านความเห็นชอบจากคณะบุคคล

4.3.1.2.2 การกำหนดอัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่

การกำหนดอัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนแต่ละองค์การมีทั้งการให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนด และให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนด

(1) คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือน

องค์การมหาชนที่ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือน เช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ให้คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนด[41] และสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ กำหนดอัตราเงินเดือนโดยคณะอนุกรรมการ[42]

---

[39] ข้อ 13 แห่งข้อบังคับแห่งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544“การบรรจุแต่งตั้งหรือการจ้างบุคคลให้เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างตามข้อ 8(1)ให้บรรจุแต่งตั้งหรือจ้างจากผู้ผ่านการคัดเลือกได้ในตำแหน่งนั้น ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด”

[40] ข้อ 12 แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2552“บุคคลที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่และลูกจ้างต้องผ่านการคัดเลือกและทดสอบสมรรถนะ ความรู้ ความสามารถเฉพาะตำแหน่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด”

[41] ข้อ 17 วรรคสองและสาม แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 “ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ได้รับอัตราเงินเดือนขั้นต้นของวุฒิการศึกษาและเงินเพิ่มวิชาชีพขาดแคลนตามบัญชีหมายเลข 3 ท้ายข้อบังคับนี้

ผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานหรือผลงานทางวิชาการอาจได้รับอัตราเงินเดือนที่มิใช่ขั้นต้นของวุฒิการศึกษาแต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการกำหนด”

[42] ข้อ 18 แห่งข้อบังคับสำนักงานคณะกรรมการบริหารเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 “การแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ ให้แต่งตั้งจากผู้ผ่านกระบวนการสรรหาหรือคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการกำหนด

ให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ได้รับอัตราเงินเดือนขั้นต้นของวุฒิการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการกำหนด ผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานหรือผลงานทางวิชาการอาจได้รับอัตราเงินเดือนที่สูงกว่าขั้นต้นของตำแหน่งหรือของวุฒิการศึกษาได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการกำหนด”

(2) ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือน

องค์การมหาชนที่ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนด เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่[43]สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง[44] สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ประเมินผลเพื่อปรับเงินเดือนด้วย[45]

4.3.1.2.3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการที่สำคัญเพื่อประเมินบุคลากร ว่ามีความรู้ ความสามารถและมีความเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การมหาชนหรือไม่ ทั้งนี้ องค์การมหาชนส่วนใหญ่ก็ได้กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยมีทั้งให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ และให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์

(1) คณะกรรมการเป็นผู้กำหนด

องค์การมหาชนที่ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนด เช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ มีการประเมินปีละสองครั้ง โดยให้คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลเป็น

---

[43]ข้อ 10 แห่งข้อบังคับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ฉบับที่ 2 ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 “เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์การบรรจุ แต่งตั้ง การจ่ายค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการกำหนด”

[44]ข้อ 15 แห่งข้อบังคับสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2551 “เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างตำแหน่งใดจะได้รับเงินเดือนในอัตราเท่าใด ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนด ทั้งนี้ โดยไม่ต้องประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป แต่ให้แจ้งให้ทราบเป็นรายบุคคล

ในกรณีที่ผู้อำนวยการเห็นควรกำหนดอัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างคนใดให้แตกต่างไปจากที่กำหนดในบัญชีท้ายข้อบังคับนี้ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการก่อน ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงคุณวุฒิ ความสามารถ ประสบการณ์ ความยากง่ายของงาน ความขาดแคลนบุคลากรประเภทนั้น และการแข่งขันในตลาดแรงงาน”

[45]ข้อ 20 แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2552 “ให้ผู้อำนวยการกำหนดอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างตามบัญชีระดับตำแหน่งและกรอบอัตราเงินเดือนแนบท้ายข้อบังคับนี้

หลักเกณฑ์การประเมินผลเพื่อการปรับตำแหน่ง การปรับเงินเดือน และการจ่ายเงินเดือนเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

ถ้าปรากฏว่าอัตราเงินเดือนตามบัญชีที่ใช้อยู่ไม่เหมาะสม ให้ผู้อำนวยการพิจารณาปรับให้เหมาะสม โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

ในกรณีที่ผลการประเมินผลผลการปฏิบัติงานของสถาบันโดยองค์กรภายนอกตามข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานทั่วไป สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดสถาบันอาจจ่ายเงินเป็นค่าตอบแทนพิเศษหรือเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่โดยใช้จ่ายจากเงินรายได้ของสถาบันโดยอนุมัติจากคณะกรรมการ

ในกรณีที่เงินเดือนของเจ้าหน้าที่เต็มขั้น ผู้อำนวยการอาจพิจารณาจ่ายเงินเพิ่มเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษในอัตราไม่เกินร้อยละสี่ของเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับอยู่ก็ได้”

ผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน[46] ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ให้คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์[47] สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ให้คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนด[48]

(2) ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนด

องค์การมหาชนที่ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนด เช่น สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมิน[49] ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์โดยจะมีการประเมินเฉพาะเจ้าหน้าที่และลูกจ้างที่ปฏิบัติงานเป็นระยะเวลาหกเดือนขึ้นไป[50]สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ มีการประเมินปีละสองครั้ง โดยให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมิน[51]

---

[46]ข้อ 22 วรรคหนึ่งและสอง แห่งข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543“ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ปีละสองครั้งในเดือนมีนาคมและกันยายนของทุกปี

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามคณะอนุกรรมการกำหนด”

[47]ข้อ 12 แห่งข้อบังคับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2552 “เจ้าหน้าที่และลูกจ้างตามข้อ 10. จะต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะอนุกรรมการกำหนด”

[48]ข้อ 23 แห่งข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 “ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ปีละสองครั้งในเดือนมีนาคม และเดือนกันยายนของทุกปี

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะอนุกรรมการกำหนด ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาช่วยปฏิบัติงานของสำนักงานเป็นการชั่วคราวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะอนุกรรมการกำหนด

การประเมินผลการปฏิบัติงานต้องกระทำด้วยความเป็นธรรมและผู้ประเมินต้องแจ้งผลการประเมิน ให้ผู้รับการประเมินทราบทุกครั้งที่มีการประเมินเป็นรายบุคคล”

[49]ข้อ 21 แห่งข้อบังคับสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2551 “ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนด”

[50]ข้อ 18 แห่งข้อบังคับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2552)“ให้มีการประเมินการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างปีละสองครั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด และให้นำผลการประเมินนี้ไปใช้ในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน การปรับเพิ่มเงินเดือน การเลื่อนระดับเลื่อนตำแหน่ง การให้รางวัลพิเศษประจำปี และการบริหารงานบุคคลด้านอื่น ๆ

ความตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างที่ปฏิบัติงานให้ศูนย์โดยมีระยะเวลาทำงานติดต่อกันอย่างน้อยหกเดือนขึ้นไป”

[51]ข้อ 23 แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2552“ให้ผู้อำนวยการจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างน้อยปีละสองครั้ง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง ปรับตำแหน่ง ปรับเงินเดือน เพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ให้ออกจากงานหรือเลิกจ้าง และมีหน้าที่เสริมสร้างแรงจูงใจเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตนเหมาะสมและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ทั้งนี้ให้ผู้อำนวยการออกประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้เจ้าหน้าที่ทราบโดยทั่วกัน และรายงานสรุปผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้คณะกรรมการทราบ”

4.3.1.3 ระบบสวัสดิการ

สวัสดิการเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถให้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน นอกเหนือจากเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ๆ องค์การมหาชนจึงควรมีการจัดสวัสดิการพื้นฐานอย่างเหมาะสม แม้ว่าองค์การมหาชนจะไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายแรงงาน ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนก็จะได้รับสวัสดิการไม่น้อยกว่าที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด ตามที่มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ว่า “กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” แต่เนื่องจากไม่มีการกำหนดมาตรฐานของการจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากรไว้ องค์การมหาชนแต่ละแห่งจึงให้สวัสดิการแก่บุคลากรแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น

4.3.1.3.1 สิทธิการรักษาพยาบาล

สิทธิรักษาพยาบาล องค์การมหาชนแต่ละแห่งกำหนดให้สิทธิประโยชน์แตกต่างกัน บางแห่งกำหนดให้เฉพาะค่ารักษาพยาบาล ในขณะที่องค์การมหาชนบางแห่งกำหนดให้มีสวัสดิการสำหรับการตรวจสุขภาพ และการประกันสุขภาพกับบริษัทประกันชีวิตด้วย

องค์การมหาชนที่กำหนดสวัสดิการเฉพาะค่ารักษาพยาบาล เช่น สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ให้จัดสวัสดิการการรักษาพยาบาลแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง[52]

องค์การมหาชนที่กำหนดให้มีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล และให้มีการประกันชีวิตหรือประกันสุขภาพกับบริษัทประกันชีวิตด้วย เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน[53]

---

[52] ข้อ 27 แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2552“ให้ผู้อำนวยการจัดให้มีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสถาบัน ดังนี้

(1) การรักษาพยาบาล
(2) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
(3) เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร
(4) เงินช่วยเหลือในกรณีการประสบอันตรายในระหว่างการปฏิบัติงาน
(5) เงินช่วยเหลือในกรณีถึงแก่ความตายหรือทุพพลภาพอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงาน หรือสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติงาน
(6) เงินช่วยเหลือจัดการศพ
(7) อื่นๆ ตามที่ผู้อำนวยการกำหนด”

[53] ข้อ 36แห่งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543“เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล สถาบันจะจัดให้มีระบบสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ในลักษณะต่าง ๆ ในเรื่องค่ารักษาพยาบาล ค่าช่วยเหลือการศึกษาบุตร ค่าประกันชีวิตหรือประกันอุบัติเหตุ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือเงินตอบแทนเมื่อเลิกจ้าง ค่าชดชดเชยกรณีเลิกจ้าง หรืออื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา[54] นอกจากนี้สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ[55] และโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์[56] ซึ่งกำหนดให้สวัสดิการรวมไปถึงบุคคลในครอบครัวด้วย[57]

ผู้อำนวยการอาจพิจารณาจัดสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์แก่ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ เจ้าหน้าที่โครงการตามความเหมาะสมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ”

[54]ข้อ 7 แห่งระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง พ.ศ.2550 “เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ดังนี้

(1) การรักษาพยาบาล

(2) การสงเคราะห์เนื่องจากได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติงานในหน้าที่

(3) เงินช่วยเหลือกรณีถึงแก่กรรม”

ข้อ 8 วรรคหนึ่ง “ให้สำนักงานจัดให้มีการประกันสุขภาพและการประกันอุบัติเหตุกรณีเจ็บป่วย หรือได้รับอันตรายให้แก่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในลักษณะของการประกันหมู่”

[55]ข้อ 12 แห่งข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพ.ศ. 2552“เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการอาจจัดให้มีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและตามที่คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลเสนอแนะตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น การรักษาพยาบาล การตรวจสุขภาพ การประกันสุขภาพ ประกันชีวิต และประกันอุบัติเหตุ เงินบำเหน็จ เงินเพิ่มประจำตำแหน่ง เงินชดเชยการออกจากงาน เงินช่วยเหลือกรณีคลอดบุตร เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร เงินทดแทนกรณีประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือทุพพลภาพ จากการปฏิบัติงาน เงินช่วยเหลือจัดการศพเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง เงินช่วยเหลือการประสบภัย เงินช่วยเหลือค่าเครื่องแบบหรือเครื่องแต่งกาย การสงเคราะห์เพื่อที่อยู่อาศัยและค่าเช่าบ้าน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การกีฬาและนันทนาการ” และ ข้อ 5 แห่งข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง พ.ศ. 2552 “นอกจากสถาบันจะจัดให้มีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างตามที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในข้อบังคับอื่นแล้ว ให้สถาบันจัดให้มีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ดังต่อไปนี้ ให้แก่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างด้วย

(1) การรักษาพยาบาลและการตรวจสุขภาพ

(2) เงินทดแทนการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยจากการปฏิบัติงาน

(3) เงินช่วยเหลือกรณีคลอดบุตร

(4) เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร

(5) เงินช่วยเหลือการจัดการงานศพ

(6) การประกันสุขภาพ ประกันชีวิต และประกันอุบัติเหตุ

(7) เงินช่วยเหลือค่าเครื่องแบบหรือเครื่องแต่งกาย

(8) เงินช่วยเหลือการประสบภัย

(9) เงินชดเชยการออกจากงาน

(10) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

(11) การสงเคราะห์เพื่อที่อยู่อาศัยและค่าเช่าบ้าน

(12) การกีฬาและนันทนาการ

(13) สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นที่คณะอนุกรรมการเสนอแนะ”

[56]ข้อ 59 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2544“เจ้าหน้าที่ บิดา มารดา คู่สมรส และบุตรของเจ้าหน้าที่จะได้รับสวัสดิการเงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลจากโรงเรียนตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับกฎหมายว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลและระเบียบของทางราชการที่ใช้บังคับกับข้าราชการว่าด้วยการนั้นโดยอนุโลม”

4.3.1.3.2 เงินสงเคราะห์กรณีถึงแก่กรรม

องค์การมหาชนบางแห่งกำหนดให้มีสวัสดิการเงินสงเคราะห์กรณีบุคลากรขององค์การมหาชนถึงแก่กรรม เช่น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างได้รับเงินช่วยเหลือกรณีถึงแก่กรรม[58] สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา[59] สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ[60] และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา[61]

4.3.1.3.3 สวัสดิการที่ให้แก่บุตร

องค์การมหาชนแต่ละแห่งกำหนดให้บุตรของบุคลากรได้รับสวัสดิการในบางประเภทด้วย เช่น เงินสงเคราะห์กรณีคลอดบุตร เงินช่วยเหลือการศึกษา และค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น โดยตัวอย่างขององค์การมหาชนที่กำหนดให้มีสวัสดิการประเภทนี้ ได้แก่

(1) เงินสงเคราะห์กรณีคลอดบุตร

องค์การมหาชนที่มีสวัสดิการเงินสงเคราะห์กรณีคลอดบุตร เช่น สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติกำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างได้รับเงินช่วยเหลือกรณี

---

[57]ข้อ 6 วรรคหนึ่ง แห่งข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง พ.ศ. 2552“ให้เจ้าหน้าที่ ลูกจ้าง และบุคคลในครอบครัวของเจ้าหน้าที่มีสิทธิได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล”

[58]ข้อ 7 แห่งระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง พ.ศ.2550,อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 54

[59]ข้อ 7 แห่งระเบียบสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์อื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง พ.ศ. 2551 “เจ้าหน้าที่มีสิทธิได้รับสวัสดิการจากสถาบัน ดังนี้

(1) การประกันชีวิตและสุขภาพ
(2) เงินสงเคราะห์กรณีคลอดบุตร
(3) ค่ารักษาพยาบาลบุคคลในครอบครัว
(4) เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร
(5) ค่ารักษาพยาบาลทางทันตกรรม
(6) การตรวจสุขภาพประจำปี
(7) เงินบำเหน็จ
(8) เงินสงเคราะห์กรณีถึงแก่กรรม
(9) เงินสมทบจ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
(10) สวัสดิการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด”

[60]ข้อ 12 แห่งข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพ.ศ. 2552

[61]ข้อ 7 แห่งระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง พ.ศ.2550

คลอดบุตร[62] สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิได้รับมีเงินสงเคราะห์กรณีคลอดบุตร[63]

(2) การศึกษาของบุตร

องค์การมหาชนที่มีสวัสดิการเพื่อการศึกษาของบุตร เช่น สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างได้รับเงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร[64]สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนากำหนดให้เจ้าหน้าที่ได้รับเงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร[65] สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างได้รับเงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร[66]และสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ให้เจ้าหน้าที่ได้รับการช่วยเหลือการศึกษาบุตร[67]

(3) ค่ารักษาพยาบาลบุตร

องค์การมหาชนที่มีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลบุตร เช่น สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนากำหนดให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างได้รับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลบุคคลในครอบครัว[68]โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ให้บุคคลในครอบครัวของเจ้าหน้าที่รับค่ารักษาพยาบาลด้วย[69]

4.3.1.3.4 เงินบำเหน็จ

การกำหนดให้มีเงินบำเหน็จเป็นสวัสดิการแก่บุคลากร มีการองค์การมหาชนเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่กำหนดไว้ เช่น สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการ

---

[62]ข้อ 12 แห่งข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2552

[63]ข้อ 7 แห่งระเบียบสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์อื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง พ.ศ. 2551

[64]ข้อ 27 แห่งข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2552

[65]ข้อ 7 แห่งระเบียบสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์อื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง พ.ศ. 2551

[66]ข้อ 12 แห่งข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพ.ศ. 2552

[67]ข้อ 26 วรรคหนึ่ง แห่งข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556“เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ให้สำนักงานจัดให้มีสวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูลหรือผลประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่ตามความจำเป็นและเหมาะสมตามรายการ ดังต่อไปนี้

(1) การรักษาพยาบาล
(2) การช่วยเหลือการศึกษาบุตร
(3) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
(4) การตรวจสุขภาพ
(5) สวัสดิการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด”

[68]ข้อ 7 แห่งระเบียบสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์อื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง พ.ศ. 2551

[69]ข้อ 59 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2544

พัฒนากำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จ[70]และสถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติกำหนดให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จ[71]เป็นต้น

4.3.1.3.5 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ตัวอย่างองค์การมหาชนที่จัดให้มีสวัสดิการเงินสมทบจ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเช่น สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา[72]สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ[73]สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์[74] และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา[75]

จากการศึกษาสวัสดิการที่องค์การมหาชนจัดให้บุคลากรได้รับ เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 คือไม่น้อยกว่าที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้ การกำหนดอย่างไรก็ตามสวัสดิการที่บุคลากรในองค์การมหาชนแต่ละแห่งมีปัญหาความแตกต่างหลากหลาย เช่น ค่ารักษาพยาบาลในบางองค์กรไม่มีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลให้กับครอบครัว หรือเงินบำเหน็จมีองค์การมหาชนเพียงไม่กี่แห่งที่กำหนดให้บุคลากรได้รับ หากพิจารณาถึงความจูงใจให้บุคลากรทำงานกับองค์กรในระยะยาวแล้ว ควรมีการกำหนดมาตรฐานสวัสดิการขององค์การมหาชนให้ไม่แตกต่างกันมาก หรือเกิดความเหลื่อมล้ำกันมากเกินไป นอกจากนี้หากเปรียบเทียบสวัสดิการของบุคลากรในองค์การมหาชนกับข้าราชการแล้ว พบว่าบุคลากรในองค์การมหาชนได้รับสวัสดิการน้อยกว่าในหลายประเภท เช่น ข้าราชการมีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลของบิดามารดา คู่สมรส และบุตร หรือเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น ดังนั้น จึงควรกำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมของสวัสดิการที่บุคลากรในองค์การมหาชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[70]ข้อ 7 แห่งระเบียบสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์อื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง พ.ศ. 2551

[71]ข้อ 12 แห่งข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพ.ศ. 2552

[72]ข้อ 7 แห่งระเบียบสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์อื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง พ.ศ. 2551

[73]ข้อ 12 แห่งข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพ.ศ. 2552

[74]ข้อ 26 วรรคหนึ่ง แห่งข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556

[75]ข้อ 15 แห่งระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง พ.ศ.2550 “ให้สำนักงานจัดให้มีเงินทดแทนเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างเมื่อออกจากงานตามข้อ 14 โดยใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530”

4.3.2 ปัญหาจากการไม่มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน

แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทางการบริหารจัดการองค์การมหาชน สืบเนื่องมาจากความไม่เป็นเอกภาพของการบริหารงานองค์การมหาชน และการไม่มีมาตรฐานที่ดีของการบริหารงาน ทำให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ ก.พ.ร. มีภารกิจเพิ่มเติมในการช่วยเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์การมหาชน จึงเป็นที่มาของการจัดตั้ง อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการเพื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าว และแม้ว่าที่ผ่านมา ก.พ.ร. ได้ทำหน้าที่ในการเสนอแนะคณะรัฐมนตรี และได้กำหนดแนวทางการบริหารงานของคณะกรรมการองค์การมหาชนเพื่อเป็นคู่มือให้องค์การมหาชนปฏิบัติ รวมถึงเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง อันทำให้ปัญหาความหลากหลายและมาตรฐานของระบบบริหารงานองค์การมหาชนได้รับการพัฒนาขึ้นในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากแนวนโยบายบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันเน้นความคล่องตัว และสามารถทำภารกิจบริการสาธารณะให้สำเร็จได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งตรงกับคุณลักษณะขององค์การมหาชน จากแนวโน้มดังกล่าวนี้การมีเพียงก.พ.ร. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดแนวทางและพัฒนาองค์การมหาชนจึงยังไม่เพียงพอ ควรมีองค์กรกลางที่มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เนื่องจาก

4.3.2.1 ความชัดเจนในภารกิจขององค์กรกลาง

นอกเหนือภารกิจในการพัฒนาระบบราชการซึ่งเป็นภารกิจหลักของ ก.พ.ร. แล้ว ก.พ.ร. ยังได้รับมอบหมายเพิ่มเติมจากคณะรัฐมนตรีให้มีภารกิจในการพัฒนาและส่งเสริมการดำเนินงานขององค์การมหาชน ภารกิจของก.พ.ร. จึงเน้นไปที่การพัฒนาระบบราชการซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งจากการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งก.พ.ร.ทำหน้าที่ในลักษณะของการบังคับบัญชาส่วนราชการ ในขณะที่ภารกิจเพิ่มเติมเป็นการส่งเสริมองค์การมหาชน ซึ่งมีคุณลักษณะพื้นฐานมาจากแนวความคิดการจัดโครงสร้างราชการบริหารแบบกระจายอำนาจ จึงมีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะของการกำกับดูแล องค์การมหาชนจึงมีลักษณะพื้นฐานและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่แตกต่างจากส่วนราชการโดยสิ้นเชิง การให้ก.พ.ร. ซึ่งมีภารกิจหลักในการพัฒนาระบบราชการ เป็นผู้กำหนดแนวทางการบริหารงานขององค์การมหาชนด้วย จึงทำให้ลักษณะภารกิจของก.พ.ร.ที่เป็นเหมือนองค์กรกลางในการพัฒนาองค์การมหาชนมีความไม่ชัดเจน ส่งผลต่อการดำเนินงานเพื่อพัฒนาองค์การมหาชน นอกจากนี้การมีภารกิจหลักเพื่อพัฒนาส่วนราชการ ทำให้ก.พ.ร. ขาดความเป็นอิสระในการพิจารณาหรือดำเนินการเกี่ยวกับกิจการขององค์การมหาชน การกำกับดูแล พัฒนาและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชนจึงมีความยึดติดกับการบริหารงานแบบราชการ

4.3.2.2 สถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง

อำนาจหน้าที่ของก.พ.ร. ในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการองค์การมหาชน มาจากมติคณะรัฐมนตรี ที่กำหนดให้ก.พ.ร. เป็นเจ้าภาพในการพัฒนาการบริหารงานขององค์การมหาชน โดยมี อ.ก.พ.ร.เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการเพื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ก.พ.ร.จึงมีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอแนะคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การมหาชน โดยข้อเสนอเหล่านั้นต้องมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับเพื่อให้องค์การมหาชนปฏิบัติตาม แต่ก.พ.ร. ไม่มีอำนาจโดยตรงตามกฎหมายในการกำกับดูแลองค์การมหาชนได้อย่างเต็มที่ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับหน่วยงานกระจายอำนาจอื่นล้วนแต่มีองค์กรกลางกำกับดูแลที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะ มีการกำหนดสถานะและอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างชัดเจน เช่น คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรกลางที่มีลักษณะเหมือนหน่วยงานเลขานุการ ซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลได้โดยตรง สถานะและอำนาจหน้าที่ของก.พ.ร. จึงยังไม่เพียงพอในการสนับสนุนหรือพัฒนาการดำเนินงานขององค์การมหาชนได้เต็มที่

สรุป

องค์การมหาชนเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐ และการดำเนินนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล หากพิจารณาจากการจัดตั้งองค์การมหาชนที่ผ่านมามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากการศึกษาปัญหาการกำกับดูแลองค์การมหาชน พบปัญหาจากการกำกับดูแลทั้งการกำกับดูแลตามโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

โดยสรุป ปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลองค์การมหาชน เกิดขึ้นตั้งแต่กระบวนการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปตามทิศทางนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการทำภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยไม่มีการพิจารณาความเหมาะสมของภารกิจหรือความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนขึ้นมาใหม่ รวมถึงการไม่ได้ใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชนเพื่อสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะตามนโยบายของรัฐบาล แต่จัดตั้งเป็นองค์การมหาชนเพราะข้อจำกัดบางประการในการบริหารงานโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ การบริหารงานหรือดำเนินกิจการขององค์การมหาชน ที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระและความคล่องตัว ทำให้แนวทางการบริหารงานมีความหลากหลาย และบางกรณีไม่มีมาตรฐานการดำเนินงานที่ดี เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ ระบบสวัสดิการที่แตกต่างกัน ซึ่งแม้ว่าจะเป็นจุดเด่นขององค์การมหาชนที่สามารถกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับภารกิจขององค์กรได้ แต่ระบบการบริหารงานส่งผลโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน หากองค์การมหาชนใดมี

การบริหารงานภายในที่ดีย่อมมีผลสัมฤทธิ์ที่ดีตามไปด้วย ในทางกลับกันองค์การมหาชนที่ยังมีระบบการบริหารงานที่ไม่ได้มาตรฐานเพียงพอ ก็ทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลน้อยลงเช่นกัน สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ที่ตัวชี้วัดการประเมินยังไม่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาองค์การมหาชน และระบบการประเมินที่สร้างภาระด้านเอกสารมากจนเกินไป และมีความซ้ำซ้อนของการประเมินผลที่ต้องถูกประเมินโดยองค์กรภายนอก

นอกจากปัญหาจากการกำกับดูแลองค์การมหาชนแล้ว ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือการไม่มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่พัฒนาหรือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชน ซึ่งแม้ว่าต่อมาก.พ.ร. จะได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีในการทำหน้าที่เป็นองค์กรกำหนดมาตรฐานและประเมินผลองค์การมหาชน แต่ก.พ.ร.ก็ไม่ได้มีอำนาจโดยตรงตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน นอกจากนี้ก.พ.ร. เองก็มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็นภารกิจที่มากอยู่แล้ว จึงขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาส่งเสริมองค์การมหาชน การมีองค์กรกลางเพื่อช่วยกำหนดมาตรฐานกลางจึงมีความจำเป็น เพื่อสนับสนุนและพัฒนาการบริหารงานองค์การมหาชนให้ดียิ่งขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 5
แนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยการจัดให้มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน

จากการศึกษาแนวความคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชน ระบบการบริหารงานองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 การกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐรูปแบบต่าง ๆ และแนวทางการกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ แล้วพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรฐานกลางในการบริหารจัดการองค์การมหาชน ปัญหาอันเนื่องมาจากความหลากหลายของระบบการบริหารงานซึ่งไม่มีมาตรฐานกลางที่ดี และการไม่มีองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน ปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อประสิทธิภาพหรือผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน ซึ่งสมควรมีการแก้ไขเพื่อให้องค์การมหาชนจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

การจัดตั้งองค์การกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน จึงเป็นแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นเอกภาพ ไม่มีมาตรฐานขององค์การมหาชน และเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรกลางให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยการจัดตั้งองค์กรกลางนี้ต้องคำนึงถึงรูปแบบและขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม เพื่อให้การการกำหนดมาตรฐานกลางมีความเหมาะสม ไม่ทำลายอิสระในการบริหารงานขององค์การมหาชน โดยแนวความคิดในการจัดให้มีองค์กรกลางที่ผู้เขียนขอนำเสนอ มีดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.1 แนวความคิดการจัดให้มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน

การให้มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชนเป็นแนวคิดที่เสนอให้จัดตั้งองค์กรกลางเพื่อกำกับดูแลองค์การมหาชน เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่มีองค์กรที่มีภารกิจกำกับดูแลองค์การมหาชนโดยตรง ก.พ.ร. เองมีบทบาทหน้าที่เพียงแค่การเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการสนับสนุนและการพัฒนาองค์การมหาชน ไม่ได้มีอำนาจโดยตรงตามกฎหมาย อีกทั้ง ก.พ.ร. มีภารกิจหลักในการพัฒนาระบบราชการ ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชน อีกทั้งแนวทางในการสนับสนุนการดำเนินงานยังมีความยึดโยงกับระบบราชการอยู่มากซึ่งขัดกับคุณลักษณะขององค์การมหาชนที่ต้องการความคล่องตัวในการ

บริหารงาน การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการดำเนินงานขององค์การมหาชนขึ้น ก็เพื่อแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาในการกำกับดูแลองค์การมหาชน

เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ ที่มีคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งหมด แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทางการบริหารจัดการองค์การมหาชน ก็เพื่อให้จัดตั้งองค์กรกลางที่มีสถานภาพและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ชัดเจนคล้ายคลึงกับสถานภาพของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่แยกออกมาจากก.พ.ร. เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการขององค์การมหาชนโดยเฉพาะ

5.1.1 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความหลากหลายและไม่มีมาตรฐานของระบบการบริหารงานภายในองค์การมหาชน โดยมีบทบาทหลักในการสนับสนุนและพัฒนาองค์การมหาชน ไม่ใช่การกำกับดูแลจนองค์การมหาชนขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ทั้งนี้ องค์กรกลางที่จะจัดตั้งขึ้นมีภารกิจเริ่มต้นตั้งแต่กำหนดของภารกิจของรัฐที่สมควรจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน และเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง[1] และกำหนดแนวทางการบริหารงานขั้นต่ำในด้านต่าง ๆ และประเมินผลการดำเนินงานของด้วย

นอกจากวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อบริหารจัดการองค์การมหาชนแล้ว การจัดตั้งองค์กรกลางยังมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาสถานะและความชัดเจนในการกำกับดูแลองค์การมหาชน การมีสถานะและอำนาจหน้าที่ชัดเจน จะทำให้องค์กรกลางมีอิสระในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยไม่ต้องยึดติดกับรูปแบบหรือโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานราชการ

5.1.2 สถานะทางกฎหมาย

หากเปรียบเทียบกับรัฐวิสากิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีการจัดตั้งองค์กรกลางกำกับดูแลที่ชัดเจน มีอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยงานโดยตรง ทำให้องค์กรกลางสามารถกำหนดแนวทางการกำกับ และส่งเสริมพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจเช่นเดียวกัน จึงควรมีการกำหนดสถานะทางกฎหมายขององค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานกลางในการบริหารจัดการองค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจน และแยกออกจากก.พ.ร.ซึ่งมีภารกิจในการพัฒนาระบบราชการเป็นหลัก การจัดตั้งองค์กรกลางนี้จึงควรบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งใน

---

[1] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกการประชุมกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2),ครั้งที่ 7, วันศุกร์ที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2549, หน้า 6.

กฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เพื่อให้มีความเป็นอิสระ มีสถานะและอำนาจที่ชัดเจน สามารถกำหนดแนวทางในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชนและมีบังคับใช้ได้โดยตรง

5.1.3 รูปแบบที่เหมาะสม

หากพิจารณาจากรูปแบบขององค์กรกลางซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ แล้ว พบว่า ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการซึ่งมีองค์ประกอบของที่มาและจำนวนกรรมการตามความเหมาะกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงานนั้น

ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานกลางการบริหารจัดการองค์การมหาชน รูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมควรต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับคุณลักษณะขององค์การมหาชนประกอบด้วย ได้แก่

(1) การกำกับดูแลองค์การมหาชนต้องไม่ทำให้สูญเสียความอิสระในการบริหารงานภายใน

(2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นในปัจจุบันจำนวน 30 กว่าองค์กร มีความหลากหลายทางภารกิจ และเป้าหมายในการจัดตั้งจึงควรมีตัวแทนซึ่งมาจากผู้เชี่ยวชาญด้านองค์การมหาชนเพื่อให้หลักเกณฑ์กลางที่จะกำหนดขึ้นมีความเหมาะสมและสามารถเป็นหลักเกณฑ์กลางที่องค์การมหาชนทุกแห่งนำไปปฏิบัติได้จริง

เมื่อพิจารณาปัจจัยดังกล่าวแล้ว องค์กรกลางที่จะทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางสำหรับองค์การมหาชน จึงควรอยู่ในรูปของคณะกรรมการซึ่งมีที่มาจากตัวแทนของรัฐบาล ส่วนราชการ หน่วยงานอื่นของรัฐ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เพื่อเป็นผู้กำหนดทิศทางและนโยบายโดยตรง นอกจากนี้ควรมีตัวแทนจากก.พ.ร.ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีความคุ้นเคยและเข้าใจธรรมชาติขององค์การมหาชนมากที่สุด มีกรรมการที่คัดเลือกมาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญจากสาขาต่างๆ เช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น เพื่อช่วยในการพัฒนาองค์การมหาชนในด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วน

นอกจากคณะกรรมการกลางแล้ว การกำหนดหลักเกณฑ์ในบางเรื่องอาจจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ จึงอาจมีการตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยศึกษาและกำหนดแนวทางในด้านต่างๆ อย่างเจาะจง เช่น คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล คณะอนุกรรมการด้านการบัญชีและงบประมาณ เป็นต้น

5.1.4 ขอบเขต อำนาจหน้าที่

ลักษณะอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางที่จะจัดตั้งขึ้นนี้เพื่อกำกับดูแลองค์การมหาชนโดยการกำหนดหลักเกณฑ์กลางการบริหารจัดการ ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ต้องไม่ทำให้องค์การมหาชนสูญเสียความเป็นอิสระในการบริหารงาน อันเป็นคุณลักษณะเด่นของความเป็นองค์การมหาชน

เพราะฉะนั้นขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง จึงควรประกอบไปด้วยการกำกับดูแลในด้านต่าง ๆ โดยเป็นการกำหนดแนวทางหรือมาตรฐานขั้นต่ำ แต่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการองค์การมหาชนสามารถปรับใช้ให้เหมาะสมกับภารกิจขององค์กรของตนได้ ในด้านต่อไปนี้

5.1.4.1 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การมหาชน

เนื่องจากผลสัมฤทธิ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนจะมากหรือน้อย ต้องเริ่มพิจารณาตั้งแต่เริ่มต้นคือกระบวนการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน ตามที่ได้ศึกษาปัญหาการจัดตั้งองค์การมหาชนพบว่า องค์การมหาชนที่ไม่มีการพิจารณาจัดตั้งที่ดี จะทำให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรขาดความชัดเจน ส่งผลกระทบต่อการวางแผนงานในระยะยาวและผลสัมฤทธิ์อาจไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ เพื่อให้มีการเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งองค์การมหาชนที่ดี องค์กรกลางจึงควรมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปของภารกิจที่สมควรจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน แนวทางการพิจารณาก่อนการจัดตั้ง และเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นในการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง[2]

5.1.4.2 กำหนดแนวทางการบริหารและการดำเนินกิจการ

จากปัญหาความหลากหลายของแนวทางการบริหารงานองค์การมหาชนและความเคยชินกับการบริหารงานแบบราชการ องค์กรกลางจึงควรมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางของการบริหารงานองค์การมหาชนในเรื่องที่สำคัญ ส่วนเรื่องการดำเนินงานเล็กน้อยให้เป็นอำนาจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งในการกำหนดให้เหมาะสมกับลักษณะภารกิจของหน่วยงาน ได้แก่ การบริหารงานบุคคลและระบบสวัสดิการ การบัญชีและงบประมาณ การสรรหาคณะกรรมการและการประเมินผลงานองค์การมหาชน

5.2 แนวทางการกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชนในด้านต่าง ๆ

จากการศึกษาปัญหาอุปสรรคจากการกำกับดูแลองค์การมหาชนของรัฐมนตรีผู้รักษาการและ ก.พ.ร. รวมถึงปัญหาจากการไม่มีมาตรฐานกลางในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น การกำกับดูแลองค์การมหาชน จึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสมตามคุณลักษณะการเป็นองค์กรกระจายอำนาจ ซึ่งการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานต้องไม่เคร่งครัดจนเกินไปจนทำให้การบริหารงานเป็นเหมือนส่วนราชการ แนวทางการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อการบริหารจัดการองค์การ

---

[2] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกการประชุมกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2),ครั้งที่ 2, วันศุกร์ที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2549, หน้า 6

มหาชน จึงควรกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ เพื่อให้องค์การมหาชนมีมาตรฐานการดำเนินงาน และเปิดโอกาสให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถกำหนดระบบการบริหารงานที่เหมาะสมกับภารกิจและขนาดของหน่วยงานตนเองได้ โดยให้บัญญัติแนวทางการบริหารงานนี้ไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน ดังนี้

5.2.1 ด้านการพิจารณาจัดตั้ง

การกำหนดแนวทางการพิจารณาก่อนการจัดตั้งองค์การมหาชน ควรมีการกำหนดแนวทางที่ต้องพิจารณาก่อนการจัดตั้ง ดังนี้

(1) ความจำเป็นในการจัดตั้ง ให้มีการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ว่าภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นบริการสาธารณะตามองค์ประกอบทางกฎหมายขององค์การมหาชน โดยเฉพาะหากเป็นวัตถุประสงค์เพื่อการตอบสนองนโยบายด้านใดด้านหนึ่งของรัฐบาล ต้องพิจารณาว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมจะดำเนินการโดยรูปแบบองค์การมหาชนหรือไม่ สามารถใช้ประโยชน์ความเป็นองค์การมหาชนในการบริหารงานเพื่อผลสัมฤทธิ์สูงสุดหรือไม่

(2) เป็นภารกิจที่มีความเหมาะสมในการบริหารงานด้วยรูปแบบองค์การมหาชนเป็นหลักการเดิมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542กล่าวคือ สามารถใช้ประโยชน์จากความลักษณะความเป็นองค์การมหาชนเพื่อให้ภารกิจสัมฤทธิ์ผล คือ ความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารงาน สามารถตัดสินใจและดำเนินการต่าง ๆได้รวดเร็ว โดยไม่ใช่การจัดตั้งองค์การมหาชนเพราะข้อจำกัดทางกฎหมาย

(3) พิจารณาความชัดเจนของภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขอบเขตการดำเนินงานขององค์การมหาชน เนื่องจากองค์การมหาชนที่มีภารกิจชัดเจนจะสามารถกำหนดเป้าหมายและแผนการดำเนินงานให้ชัดเจนได้มากกว่า โดยการกำหนดภารกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว เป็นต้น

(4) การเตรียมความพร้อมก่อนการจัดตั้ง ให้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบในด้านต่างๆ มีการกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณา การตั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน และมีการเชิญกรรมการหรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ในภารกิจที่จะจัดตั้งมาช่วยพิจารณาจัดตั้ง

5.2.2 ด้านการบริหารงานและดำเนินกิจการ

เนื่องจากการบริหารและการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้น คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหลัก รวมถึงระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ภายในองค์กรเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างมาตรฐานการดำเนินงานที่ดีในองค์การมหาชน แนวทางที่องค์กรกลาง

ควรพิจารณาเป็นหลักเกณฑ์กลางในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน คือ แนวทางในการกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับคณะกรรมการ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารงานองค์การมหาชน ดังนี้

(1) การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนเนื่องจากปัจจุบันประสบปัญหาความซ้ำซ้อนของกรรมการโดยตำแหน่ง ทำให้กรรมการไม่สามารถบริหารงานหรือเข้าร่วมประชุมขององค์การมหาชนได้เต็มที่ จึงควรมีการกำหนดมาตรฐานการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการไม่ให้มากจนไม่สามารถปฏิบัติงานได้จริง เช่น อาจกำหนดให้กรรมการดำรงตำแหน่งในองค์การมหาชนได้ไม่เกิน 3 แห่ง

(2) การพิจารณากำหนดจำนวนกรรมการที่มาจากส่วนราชการให้เหมาะสม เนื่องจากกรรมการจากส่วนราชการมีภารกิจมากอยู่แล้ว และไม่สามารถบริหารงานในองค์การมหาชนได้อย่างเต็มที่ จึงควรลดจำนวนกรรมการที่มาจากส่วนราชการให้มีจำนวนพอเหมาะกับภารกิจขององค์กร

(3) การกำหนดกรอบอำนาจการบริหารงานของคณะกรรมการองค์การมหาชนให้ชัดเจนมากขึ้น โดยยังคงความเป็นอิสระในการบริหารงานในขณะเดียวกับก็มีแนวทางการบริหารงานที่คณะกรรมการต้องดำเนินการอย่างชัดเจน ให้มีการกำหนดแนวทางการบริหารงาน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาผู้บริหารขององค์การมหาชนบางแห่งที่ยังยึดติดกับการบริหารงานแบบราชการ

(4) ควรเพิ่มองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะด้านจากภาคเอกชนหรือประชาชน เพื่อช่วยลดความยึดติดกับระบบราชการ

5.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนประการหนึ่ง คือ ความยืดหยุ่นในการบริหารงานบุคคลและผ่อนคลายกฎระเบียบในการสรรหาบุคลากรมากกว่าส่วนราชการ และการให้ค่าตอบแทนที่มากกว่า แต่เนื่องจากองค์การมหาชนมีภารกิจหลากหลายและแตกต่างกัน ในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนบุคลากร จึงควรพิจารณาความเหมาะสมให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งซึ่งมีบุคลากรที่มีความชำนาญหรือเชี่ยวชาญเฉพาะทาง สามารถได้รับค่าตอบแทนอย่างเหมาะสม ในขณะที่ยังรักษาจุดเด่นของการบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์การมหาชนเอาไว้ คือไม่เป็นการวางกฎระเบียบที่มากเกินไป

5.2.3.1 คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล

จากการศึกษาแนวทางการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนต่าง ๆ พบว่ามีความหลากหลายของผู้มีอำนาจกำหนดข้อบังคับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการมีคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งองค์การมหาชนบางแห่งไม่มีคณะอนุกรรมการ แต่ให้อำนาจ

ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล การกำหนดข้อบังคับการบริหารงานบุคคลเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานองค์กร เนื่องจากเป็นการกำหนดข้อบังคับบุคลากรทั้งหมด จึงควรกำหนดมาตรฐานกลางให้องค์การมหาชนทุกแห่ง จัดตั้งคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล เพื่อทำหน้าที่ออกข้อบังคับ กำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคล ระบบการสรรหาบุคลากร หลักเกณฑ์การจ้างเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมถึงการพิจารณากำหนดสวัสดิการและค่าตอบแทนบุคลากร เพื่อให้เกิดความรอบคอบและความยุติธรรม เนื่องจากมีการพิจาณาร่วมกันของคณะกรรมการ ไม่ใช่บุคคลเพียงคนเดียว

5.2.3.2 มาตรฐานสวัสดิการและค่าตอบแทนบุคลากร

แนวทางในการกำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการบุคลากร มีดังนี้

(1) การกำหนดอัตราค่าตอบแทนเป็นมาตรฐานกลาง โดยอาจมีการแบ่งประเภทของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน และกำหนดอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำและขั้นสูงสำหรับเจ้าหน้าที่

(2) การกำหนดค่าตอบแทนพิเศษสำหรับบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษและต้องเผชิญกับการแข่งขันในตลาดแรงงานที่สูง ต้องมีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่มากกว่าราชการ และสามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้โดยอาจมีการกำหนดประเภทของบุคลากรพิเศษ และอัตราค่าตอบแทนที่จะได้รับเป็นพิเศษ

(3) ผ่อนคลายการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน ที่กำหนดไว้ 30% ของงบประมาณ โดยอาจกำหนดอัตราให้แตกต่างกันตามลักษณะภารกิจ อัตราเงินสนับสนุนที่องค์การมหาชนได้รับ ความเชี่ยวชาญเฉพาะของบุคลากร และการแข่งขันในตลาดแรงงาน

(4) ให้มีการกำหนดสวัสดิการขั้นต่ำที่องค์การมหาชนต้องจัดสรรให้แก่บุคลากร เพื่อสร้างความมั่นคงในอาชีพหรือเป็นหลักประกันในการทำงาน โดยเฉพาะสวัสดิการหลายด้านที่ยังมีความแตกต่างกันในระหว่างองค์การมหาชน เช่น สิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาลให้คนในครอบครัว เงินสงเคราะห์กรณีถึงแก่กรรม ค่าสนับสนุนการศึกษาบุตร กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เงินทดแทน เป็นต้นสวัสดิการเหล่านี้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่องค์การมหาชนทุกแห่งควรพิจารณาให้แก่บุคลากรของตน

(5) การสรรหาหรือคัดเลือกบุคลากร ควรมีการสร้างความเข้าใจแก่บุคลากรก่อนเริ่มปฏิบัติงานในองค์การมหาชน เพื่อให้เข้าใจวัตถุประสงค์การจัดตั้ง สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน ลักษณะเด่นในการดำเนินงาน ค่าตอบแทน และความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อให้บุคลากรเกิดความเข้าใจและไม่เกิดการเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นของรัฐ

5.2.3.3 การพัฒนาบุคลากร

จากการที่บุคลากรจำนวนมากในองค์การมหาชน มักมองว่าการปฏิบัติงานในองค์การมหาชนขาดความยิ่งยืน หรือความก้าวหน้าในอาชีพ จึงควรมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อการพัฒนาบุคลากร และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานในองค์กรระยะยาว เช่น ความก้าวหน้าในสาขาอาชีพ การพัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อการปฏิบัติงาน และผลตอบแทนที่เหมาะสม

5.2.3.4 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

ควรกำหนดมาตรฐานให้องค์การมหาชนทุกแห่งมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตามกำหนดเวลาและวิธีการประเมินที่แน่นอน เพื่อประเมินประสิทธิภาพการทำงานและใช้ประกอบการต่อสัญญาว่าจ้าง โดยการกำหนดมาตรฐานกลางเป็นเกณฑ์การประเมินหรือตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานขั้นต่ำที่องค์การมหาชนทุกแห่งสามารถใช้ประเมินบุคลากรได้ และให้คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลสามารถกำหนดเกณฑ์การประเมินเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากลักษณะภารกิจขององค์การมหาชนแห่งนั้นประกอบด้วย

5.2.4 ด้านระบบการบัญชี และงบประมาณ

หลักเกณฑ์กลางที่ควรกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำซึ่งอย่างน้อยองค์การมหาชนทุกแห่งควรมีเกี่ยวกับระบบบัญชี และงบประมาณ ได้แก่

(1) ระบบบัญชี ควรมีการกำหนดประเภทรายได้ ซึ่งองค์การมหาชนแต่ละแห่งอาจพิจารณาจากลักษณะภารกิจของตน ระบบการรับและการจัดเก็บเงินที่รัดกุม การจ่ายเงิน การจัดทำระบบบัญชีตามมาตรฐานสากลด้านบัญชี คือการจัดทำงบดุล งบการเงิน และการส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบเป็นประจำทุกปี

(2) การงบประมาณ แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีอิสระในการบริหารงบประมาณ แต่เนื่องจากเงินอุดหนุนหลักยังมาจากรัฐ จึงควรกำหนดให้มีมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำงบประมาณรายรับและรายจ่ายประจำปี หลักการเบิกจ่ายงบประมาณ และการโอนงบประมาณ

5.2.5 ด้านการตรวจสอบและประเมินผลงาน

การตรวจสอบประเมินผลเป็นปัจจัยสำคัญการพัฒนาการดำเนินงานขององค์การมหาชน ให้สามารถบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบประเมินผล จึงมีข้อเสนอ ดังนี้

(1) มีการประเมินผลประจำปีตามหลักการเดิมในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน เพื่อให้เห็นความก้าวหน้าและการพัฒนาการดำเนินงานขององค์การมหาชนได้อย่างต่อเนื่อง

(2) การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อประเมินผล ควรมีการกำหนดให้เหมาะสมกับภารกิจขององค์การมหาชน เนื่องจากองค์การมหาชนบางแห่งมีภารกิจที่เน้นไปในเชิงการประสานงาน การเชื่อมความร่วมมือระหว่างองค์กร หรือภารกิจที่ไม่สามารถวัดผลในเชิงตัวเลขเพียงอย่างเดียวได้ จึงควรมีการกำหนดตัวชี้วัดอย่างเหมาะสม เพื่อให้การประเมินผลเป็นประโยชน์และองค์การมหาชนสามารถนำผลการประเมินไปพัฒนาองค์กรได้จริง

(3) การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน โดยให้มีการเผยแพร่ข้อมูลผลการดำเนินงานหรือรายงานประจำปีให้ประชาชนรับรู้ และสร้างระบบเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนที่ได้รับบริการหรืออยู่ในพื้นที่ หรือมีการตั้งตัวแทนประชาชนในคณะอนุกรรมการขององค์การมหาชน หรือการจัดให้มีแสดงความคิดเห็นสำหรับการวางแผน หรือการดำเนินโครงการต่าง ๆ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนอกจากจะเป็นการพัฒนาองค์การมหาชนให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้จริงแล้ว ยังเป็นการสร้างธรรมาภิบาลหรือความโปร่งใสในการดำเนินงาน เป็นการป้องกันการทุจริตอีกด้วย

สรุป

จากการศึกษาผู้เขียนเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางแยกออกมาจากก.พ.ร. เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางในการบริหารจัดการองค์การมหาชนขึ้นโดยเฉพาะ โดยบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อให้องค์กรกลางมีสถานะทางกฎหมายและภารกิจในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่ชัดเจนขึ้น รูปแบบขององค์กรกลางนี้ให้จัดตั้งเป็นคณะกรรมการ ซึ่งมีองค์ประกอบจากตัวแทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้และเชี่ยวชาญเกี่ยวกับองค์การมหาชน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง ให้เป็นองค์กรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารงานองค์การมหาชน เพื่อให้การบริหารงานเป็นเอกภาพและมีมาตรฐานอันเดียวกัน เช่น ด้านบุคลากร ด้านการเงินและงบประมาณ เป็นต้น รวมถึงกำหนดเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้ง และการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนด้วย โดยอำนาจหน้าที่ขององค์การกลางนี้ควรเป็นลักษณะของการสนับสนุนและพัฒนามากกว่าการกำกับดูแล จนขัดกับคุณลักษณะขององค์การมหาชน คือ ความอิสระในการบริหารงาน ความคล่องตัวและตัดสินใจได้รวดเร็ว

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ตามที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายองค์การมหาชน กำหนดให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง โดยไม่มีการกำหนดมาตรฐานกลางในการกำกับดูแลองค์การมหาชนเอาไว้ แม้ว่าต่อมาคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จะได้รับหน้าที่ เป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้คณะกรรมการองค์การมหาชนนำไปใช้ในการบริหารงาน แต่ก.พ.ร. ไม่มีอำนาจโดยตรงตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน จึงทำให้เกิดปัญหาการกำกับดูแลองค์การมหาชนขึ้น

การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 มีปัญหาจากการกำกับดูแลในด้านนโยบายการจัดตั้งองค์การมหาชนเนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดไว้เพียงลักษณะภารกิจที่จะสามารถจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน และเปิดช่องทางให้สามารถจัดตั้งเพื่อตอบสนองนโยบายด้านด้านใดด้านหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งการจัดตั้งองค์การมหาชนจากสาเหตุดังกล่าวมักไม่มีการศึกษาอย่างรอบคอบ ส่งผลให้ภารกิจขององค์การมหาชนขาดความชัดเจน และอาจไม่มีความจำเป็นที่จะจัดตั้งองค์กรในรูปแบบองค์การมหาชน ลักษณะภารกิจที่ขาดความชัดเจนยังส่งผลการต่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางการบริหารงาน และผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน ในด้านการบริหารและการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานได้เอง จึงเกิดปัญหาในการบริหารงาน เช่น อัตราค่าตอบแทนบุคลากร เบี้ยประชุมและผลประโยชน์อื่นของกรรมการเกิดความเหลื่อมล้ำและเปรียบเทียบระหว่างองค์การมหาชน และข้อจำกัดขององค์การมหาชนขนาดเล็กที่ได้รับงบประมาณน้อยกว่า ทำให้มีความจำกัดในการกำหนดค่าตอบแทนของบุคลากร ด้านโครงสร้างของกรรมการบริหารมีปัญหาข้อจำกัดของจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการ ซึ่งมีข้อจำกัดไม่สามารถตอบสนองต่อภารกิจขององค์การมหาชนบางแห่งได้ การกำหนดที่มาของคณะกรรมการที่มาจากส่วนราชการในสัดส่วนที่มากเกินไป ส่งผลให้การบริหารงานขององค์การมหาชนยังยึดติดกับความเคยชินในระบบราชการ และกรรมการที่มาจากส่วนราชการมีภารกิจมาก ไม่สามารถบริหารงานองค์การมหาชนได้เต็มที่ ด้านการบริหารงานบุคคลมีปัญหาที่สืบเนื่องจากมาจากการจัดตั้งเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งมีความไม่ไม่นอน ทำให้บุคลากรขาดความเชื่อมั่นในองค์กรและ

ความก้าวหน้าในระยะยาว และมองว่ามีความมั่นคงน้อยกว่าระบบราชการ สำหรับปัญหาด้านงบประมาณเนื่องจากองค์การมหาชนได้รับทุนสนับสนุนหลักจากรัฐ และการจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลมีความเชื่อมโยงกับภาคการเมืองค่อนข้างมาก หากรัฐบาลมีนโยบายเปลี่ยนแปลงไป ย่อมส่งผลต่อการได้รับงบประมาณ ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินงานตามแผนงานขององค์การมหาชน

จากการกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ผ่านแนวทางการบริหารงานองค์การมหาชนที่ก.พ.ร. จัดทำเพื่อให้คณะกรรมการองค์การมหาชนดำเนินการนั้น มีปัญหาที่สรุปได้ดังนี้ ด้านการบริหารงานบุคคล การกำหนดเพดานค่าตอบแทนบุคลากรไว้ไม่เกิน 30% ของเงินอุดหนุนประจำปีที่องค์การมหาชนได้รับ เป็นข้อจำกัดในการจัดสรรงบประมาณสำหรับค่าตอบแทนบุคลากร ทำให้เสียเปรียบในการสรรหาบุคลากรเมื่อต้องแข่งขันในตลาดแรงงาน องค์การมหาชนขนาดเล็กที่ได้รับงบประมาณน้อยยิ่งมีข้อจำกัดในการบริหารงบประมาณ ในด้านการประเมินผลงาน องค์การมหาชนส่วนใหญ่เห็นว่ายังมีการกำหนดตัวชี้วัดไม่เหมาะสมกับความหลากหลายของภารกิจขององค์การมหาชน และควรมุ่งเน้นที่ประสิทธิผลของการปฏิบัติงานเป็นหลัก นอกจากนี้แนวทางการประเมินผลยังเป็นการสร้างภาระในเชิงเอกสารให้แก่องค์การมหาชนมากเกินไป เนื่องจากต้องมีการประเมินโดยหน่วยงานภายนอกทุก ๆ 3 ปีอีกจึงมีปัญหาความซ้ำซ้อนในการประเมินผล

นอกจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำกับดูแลองค์การมหาชนแล้ว ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในองค์การมหาชน คือ ความหลากหลายของการบริหารงานและไม่มีมาตรฐานกลาง ส่งผลให้การบริหารงานองค์การมหาชนขาดความเป็นเอกภาพ และประสิทธิภาพของการบริหารงานมีความแตกต่างกันมาก อาทิเช่น ปัญหาความหลากหลายของระเบียบด้านการบริหารงานบุคคล และบุคคลผู้มีอำนาจในการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ด้านการบริหารงานบุคคลองค์การมหาชนบางแห่งกำหนดให้บุคคลคนเดียว คือ ผู้อำนวยการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลบางอย่าง เช่น การสรรหาบุคลากร ค่าตอบแทน การกำหนดอัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความรอบคอบและเป็นธรรมเนื่องจากบุคคลคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนด ปัญหาด้านสวัสดิการ องค์การมหาชนแต่ละแห่งกำหนดสวัสดิการที่ให้แก่บุคลากรต่างกัน สวัสดิการจึงมีความหลากหลายของและแตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งจะเป็นปัญหาอย่างยิ่งกับองค์การมหาชนขนาดเล็กที่ได้รับงบประมาณน้อยมีความจำกัดในการจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากร ทำให้เกิดปัญหาการสรรหาและการจูงใจบุคลากรในการปฏิบัติงาน

โดยสรุปการไม่มีมาตรฐานกลางเพื่อการบริหารจัดการองค์การมหาชน ส่งผลให้ประสิทธิภาพขององค์การมหาชนไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร หากองค์การมหาชนใดมีมาตรฐานการบริหารงาน

ที่ดีก็จะมีผลสัมฤทธิ์ที่ดีตามไปด้วย ในขณะเดียวกัน องค์การมหาชนใดที่ยังไม่มีมาตรฐานการบริหารงานที่ดีก็อาจจะส่งผลให้ผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ซึ่งหากพิจารณาการจัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบันแล้ว มีแนวโน้มที่จะจัดทำโดยรูปแบบขององค์การมหาชนมากขึ้น การมีมาตรฐานกลางเพื่อการบริหารจัดการองค์การมหาชนที่ดี จะส่งสนับสนุนให้องค์การมหาชนในปัจจุบันและที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนมีผลสัมฤทธิ์ที่ดี

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการกำกับดูแลองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ปัญหาการไม่มีมาตรฐานกลางและความหลากหลายของการบริหารงานองค์การมหาชน และการไม่มีองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนในการกำกับดูแล เพื่อพัฒนาและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชน ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การมหาชน องค์การมหาชนบางแห่งไม่สามารถดำเนินงานให้ได้รับผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง การมีมาตรฐานการดำเนินงานที่ดีย่อมส่งผลต่อผลการดำเนินงานที่ดีตามไปด้วย จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางในการบริหารจัดการองค์การมหาชน

องค์ประกอบขององค์กรกลางที่จะจัดตั้งขึ้น ให้อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ ที่มีองค์ประกอบมาจากตัวแทนจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจและได้ทำหน้าที่สนับสนุนการบริหารงานขององค์การมหาชนมาโดยตลอด ตัวแทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และเชี่ยวชาญเกี่ยวกับองค์การมหาชน

คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการสนับสนุนและพัฒนาองค์การมหาชน โดยเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำเกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานขององค์การมหาชน ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้บริหารองค์การมหาชนเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การมหาชน ให้ความเห็นหรือคำแนะนำเกี่ยวกับการพิจารณาจัดตั้ง ไปจนถึงการยุบเลิกองค์การมหาชน

แนวทางในการจัดตั้งองค์กรกลางนี้ ให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์การกลางเพื่อโดยบทบัญญัติดังกล่าวต้องกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้น และให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนด

มาตรฐานการบริหารงานองค์การมหาชนในด้านต่างๆ เพื่อให้องค์การมหาชนปฏิบัติตามโดยสรุปสาระสำคัญของการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ... มีดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ร่าง

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่....)

พ.ศ. ...

_____

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่..) พ.ศ. ..."

มาตรา 2 พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

"คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน" หมายความว่า องค์กรกลางซึ่งมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการบริหารงานองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 43/1 มาตรา 43/2 มาตรา 43/3 มาตรา 43/4 มาตรา 43/5 มาตรา 43/6 และมาตรา 43/7แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

“มาตรา 43/1 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน” ประกอบด้วย

(1) ประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสี่คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้เชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านการบริหารงานองค์การมหาชน

(4) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

มาตรา 43/2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(3) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(4) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

(5) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือ

(6) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

มาตรา 43/3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้ว อาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา 43/4 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอาจพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 43/2

มาตรา 43/5 ให้คณะกรรมการเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานขององค์การมหาชน

(2) ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงานของคณะกรรมการองค์การมหาชน

(3) ให้ความเห็นการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนต่อคณะรัฐมนตรี

(4) ให้ความเห็นการพิจารณายุบเลิกองค์การมหาชนต่อคณะรัฐมนตรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

(5) ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะผลการประเมินองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งจัดทำรายงานการประเมินผลองค์การมหาชน

(6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

มาตรา 43/6 หลักเกณฑ์ ระเบียบ หรือข้อบังคับตามมาตรา 43/5 (1) ที่คณะกรรมการเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชนมีอำนาจในการกำหนดขึ้น มีดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน

(2) กำหนดองค์ประกอบ ที่มา และกรอบอำนาจในการบริหารงานของคณะกรรมการองค์การมหาชน

(3) หลักเกณฑ์กลางด้านการบริหารงานบุคคล มาตรฐานการคัดเลือก บรรจุ และแต่งตั้งบุคลากร การถอดถอนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน มาตรฐานสวัสดิการและค่าตอบแทนบุคลากร รวมถึงการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

(4) หลักเกณฑ์กลางด้านระบบบัญชีและงบประมาณ การพัสดุ และการจัดการทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(5) หลักเกณฑ์การตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน

(6) หลักเกณฑ์การพิจารณายุบเลิกองค์การมหาชน

มาตรา 43/7 ให้หลักเกณฑ์ ระเบียบ หรือข้อบังคับตามมาตรา 43/6 เป็นมาตรฐานการดำเนินงานขั้นต่ำซึ่งองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ต้องปฏิบัติตามในการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับการบริหารงานภายในขององค์การมหาชน”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

รายการอ้างอิง

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง พ.ศ. *2551*

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง พ.ศ. *2557*.

กรมบัญชีกลาง, แผนปฏิบัติราชการของกรมบัญชีกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. *2555-2558*.

กาญจนสูตร, ว., ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. *2542*, สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์. 2550, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

แก้วอนันต์, ว., การกำกับดูแลองค์การมหาชนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), คณะรัฐศาสตร์. 2553, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง พ.ศ. *2552*

ข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพ.ศ. *2552*.

ข้อบังคับคณะกรรมการบริหารสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ *2)* พ.ศ. *2556*

ข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. *2543*

ข้อบังคับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. *2552*

ข้อบังคับสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. *2552*

ข้อบังคับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ฉบับที่ *2* ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. *2543*

ข้อบังคับสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา *(*องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. *2551*

ข้อบังคับสำนักงานคณะกรรมการบริหารพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. *2544*

ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. *2544*

ข้อบังคับแห่งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. *2544*

คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการที่ *3/2554* ลงวันที่ *25* พฤษภาคม พ.ศ. *2554* เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเฉพาะกิจ เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มิใช่ส่วนราชการ, คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

ชนประเสริฐ, ณ., องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. *2542:* ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน และความสัมพันธ์กับรัฐ, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์. 2548, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพมหานคร.

นิติไกรพจน์, ส., องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. 2542, กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายโรงพิมพ์ กองกลาง สำนักงานก.พ.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ *2)* พ.ศ. *2551*

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่*2)* พ.ศ. *2551*

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. *2544*

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. *2546*

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. *2544*

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. *2542*

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. *2551*

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. *2545* 2545

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. *2542*

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. *2544*,

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ *7* เมษายน *2547* เรื่อง “การปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือน ฯ”.

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ *19* พฤษภาคม *2552* เรื่อง "แนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน".

ระเบียบโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนเจ้าหน้าที่ พ.ศ. *2544*.

ระเบียบสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์อื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง พ.ศ.*2551*

ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง พ.ศ.*2550*

เลิศไพฑูรย์, ส., ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ"องค์การมหาชนอิสระ. วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ **19** ฉบับที่ **4**.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.*2551*. 2551, กรุงเทพมหานคร: บริษัท โกลบอลอินเตอร์คอมมิวนิเคชั่น จำกัด.

สถาบันพระปกเกล้า, การเสริมสร้างระบบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ. 2547.

แสวงศักดิ์, ช., องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ. พิมพ์ครั้งที่ 2 ed. 2548, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกการประชุมกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ *2)* เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่..) พ.ศ. .., ครั้งที่ *1(28/2549) 5/2549,* วันศุกร์ที่ *20* มกราคม *2549*, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2549.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกการประชุมกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ *2),*ครั้งที่ *7,* วันศุกร์ที่ *26* พฤษภาคม พ.ศ. *2549*, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2549.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ความเป็นมาของ กกถ. 2554 [cited 2556 20 ตุลาคม]; Available from: http://www.odloc.org/?page_id=108.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ. 2556.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. ประวัติความเป็นมาสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. 2554 [cited 2556 19 ตุลาคม]; Available from: http://www.sepo.go.th/2011-06-07-09-52-56/sepo-history.htm.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. ระบบแรงจูงใจตามระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ. 2554 [cited 2556 19 ตุลาคม]; Available from: http://www.sepo.go.th/sepa/2011-07-24-05-47-52.htm.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือการบริหารและกำกับดูแลของคณะกรรมการองค์การมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1. 2553, กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. *2552*. 2552, กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, รายงานการพัฒนาระบบราชการไทย ประจำปี พ.ศ. *2554*. 2554, กรุงเทพมหานคร.

หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร*1200/ว21* เรื่อง หลักเกณฑ์การกู้ยืม การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญขององค์การมหาชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552.

หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร*1200/ว21* เรื่อง หลักเกณฑ์การกู้ยืม การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญขององค์การมหาชน วันที่ *31* กรกฎาคม *2552*, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

พระราชบัญญัติ
องค์การมหาชน
พ.ศ. ๒๕๔๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๒
เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"องค์การมหาชน" หมายความว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการบริหารหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารและเรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

"ผู้อำนวยการ" หมายความว่า ผู้อำนวยการ หรือผู้บริหารสูงสุดซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การมหาชน

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑
การจัดตั้ง และวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

มาตรา ๕ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

มาตรา ๖ ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๗ ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามมาตรา ๕ อย่างน้อยจะต้องมีข้อความดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อขององค์การมหาชน

(๒) ที่ตั้งของสำนักงานแห่งใหญ่

(๓) วัตถุประสงค์ และอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

(๔) องค์ประกอบของคณะกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

(๕) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ

(๖) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน

(๗) ทุน รายได้ งบประมาณ และทรัพย์สิน

(๘) การบริหารงานบุคคล สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่น

(๙) การกำกับดูแล การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน

(๑๐) การยุบเลิกองค์การมหาชนในกรณีที่องค์การมหาชนตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะกิจ หรือตั้งขึ้นโดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด

(๑๑) ข้อกำหนดอื่นๆ อันจำเป็นเพื่อให้กิจการขององค์การมหาชนดำเนินการไปได้โดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

(๑๒) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดตาม (๓) ถึง (๑๑) ต้องอยู่ภายในกรอบของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นอย่างอื่นได้ ก็ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานั้น

มาตรา ๘ ในกรณีที่มีปัญหาการซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมาย ให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะ

ปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด พร้อมทั้งกำหนดระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการเพื่อการประสานงานระหว่างองค์การมหาชน ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยคณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นและร่างระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยและระเบียบแบบแผนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามวรรคสอง ให้องค์การมหาชน ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวปฏิบัติราชการต่อไป

มาตรา ๙ ในกรณีที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อดำเนินกิจการหนึ่งกิจการใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐใดอยู่แล้ว ซึ่งจะมีปัญหาการซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันในการดำเนินกิจการ และคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรอนุมัติให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ กิจการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ

หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นให้แก่องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้น ให้อำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น โอนไปเป็นขององค์การมหาชนในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับ เว้นแต่เงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำที่ยังคงมีผู้ครองตำแหน่งอยู่ในสังกัดส่วนราชการใดให้ยังคงเป็นของส่วนราชการนั้นต่อไปจนกว่าจะมีการยุบตำแหน่งนั้น ๆ

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิในการใช้หรือสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีผลใช้บังคับ

มาตรา ๑๐ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา ๕ ถ้าสมัครใจจะเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน ให้แจ้งความจำนงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา และจะต้องผ่านการคัดเลือกหรือการประเมินตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๑ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนตามมาตรา ๑๐ เป็นข้าราชการ ให้ถือว่าออกจากราชการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนตามมาตรา ๑๐ เป็นลูกจ้างของส่วนราชการ ให้ถือว่าออกจากงานเพราะทางราชการยุบเลิกตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด และให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาการทำงานสำหรับคำนวณสิทธิประโยชน์ตามข้อบังคับขององค์การมหาชน ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการผู้ใดเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนตามมาตรานี้ ประสงค์จะให้นับเวลาราชการหรือเวลาทำงานในขณะที่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างต่อเนื่องกับเวลาทำงานของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน แล้วแต่กรณี ก็ให้มีสิทธิกระทำได้ โดยแสดงความจำนงว่าไม่ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญ

การไม่ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญตามวรรคสาม จะต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่โอน สำหรับกรณีของข้าราชการให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำหรับกรณีของลูกจ้างให้กระทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อเป็นหลักฐานยื่นต่อผู้ว่าจ้างเพื่อส่งต่อไปให้กระทรวงการคลังทราบ

หมวด ๒

ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

มาตรา ๑๒ ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน ประกอบด้วย

(๑) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา

(๒) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

(๓) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี

(๔) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๕) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ

(๖) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน

มาตรา ๑๓ ภายใต้วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๑๔ บรรดารายได้ขององค์การมหาชน ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๑๕ ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๑๖ ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งองค์การมหาชนได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ขององค์การมหาชน เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การมหาชน

ให้องค์การมหาชนมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน

มาตรา ๑๗ การใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชน ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการขององค์การมหาชนโดยเฉพาะ

การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๘ การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๓
การบริหารและการดำเนินกิจการ

มาตรา ๑๕ ให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ โดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

คณะกรรมการขององค์การมหาชน อาจประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน และจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมอยู่ด้วย

มาตรา ๒๐ ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าและไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(๓) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(๔) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๖) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(๗) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ความใน (๑) มิให้ใช้บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศซึ่งองค์การมหาชนจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการขององค์การมหาชนนั้น

มาตรา ๒๑ ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนใดจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การมหาชนนั้น หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การมหาชนนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่องค์การมหาชนเป็นผู้ถือหุ้น

มาตรา ๒๒ ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละสี่ปี

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๒๓ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑

มาตรา ๒๔ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชน ให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน

(๒) อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน

(๓) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ 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

มาตรา ๒๕ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

มาตรา ๒๖ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษา และอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๗ ให้องค์การมหาชนมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งจะเรียกชื่อตำแหน่งเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งก็ได้

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ

มาตรา ๒๘ ผู้อำนวยการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่องค์การมหาชนได้เต็มเวลา

มาตรา ๒๙ ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๓๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ

(๔) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับการเป็นผู้อำนวยการ

มติของคณะกรรมการให้ออกจากตำแหน่งตาม (๔) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ

มาตรา ๓๑ ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชน

มาตรา ๓๒ ผู้อำนวยการมีอำนาจ

(๑) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๓ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนขององค์การมหาชน เพื่อการนี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๔
เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

มาตรา ๓๕ เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(๓) สามารถทำงานให้แก่องค์การมหาชนได้เต็มเวลา

(๔) ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น

(๕) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) (๕) และ (๖)

ให้นำความในมาตรา ๒๐ วรรคสอง และมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนโดยอนุโลม

มาตรา ๓๖ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานขององค์การมหาชน รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น แล้วแต่กรณี

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใด ๆ และให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๗ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓๖ ขอกลับเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในสังกัดเดิมภายในกำหนดเวลาที่อนุมัติ ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติตามมาตรา ๓๖

มาตรา ๓๘ กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

หมวด ๕
การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน

มาตรา ๓๙ การบัญชีขององค์การมหาชน ให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๔๐ ให้องค์การมหาชนจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการ

มาตรา ๔๑ ให้องค์การมหาชนทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานขององค์การมหาชนในปีที่ล่วงมาแล้ว และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

มาตรา ๔๒ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การมหาชน โดยให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดระบบการประเมินผลไว้เป็นอย่างอื่น

หมวด ๖
การกำกับดูแล

มาตรา ๔๓ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนใดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้

หมวด ๗
การยุบเลิก

มาตรา ๔๔ องค์การมหาชนเป็นอันยุบเลิกในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(๒) เมื่อการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเสร็จสิ้นลง และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นได้ประกาศยุติการดำเนินการขององค์การมหาชนนั้นในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ในกรณีนอกจาก (๑) และ (๒) เมื่อรัฐบาลเห็นควรยุบเลิกการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกายุบเลิก

ให้สภาพนิติบุคคลขององค์การมหาชนดำรงอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๔๕

มาตรา ๔๕ ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ และเมื่อมีการยุบเลิกองค์การมหาชน ให้มีเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชีรวมทั้งการโอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่และการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรขององค์การมหาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
ชวน หลีกภัย
นายกรัฐมนตรี

หน้า ๑๗
เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของรัฐ หรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะมักจะมีปัญหาความสลับซับซ้อน ความขัดแย้งในการดำเนินการ การซับซ้อนของความรับผิดชอบในระหว่างส่วนราชการ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ก่อให้เกิดความล่าช้า และความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าว และเพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณี ให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพ และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน ซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน จึงสมควรมีกฎหมายให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวเธียรขวัญ พงศ์ปรีชา เกิดเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2528 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษานิติศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2551 เป็นสมาชิกวิสามัญเนติบัณฑิตยสภา สำเร็จหลักสูตรวิชาว่าความรุ่นที่ 31 และเข้าศึกษาระดับนิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อปีการศึกษา 2553

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University