

การศึกษาเรื่องการปรับเปลี่ยนส่วนราชการเป็นองค์การมหาชน : กรณีศึกษา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

โดย นายวัชรินทร์ เจริญเผ่า

การศึกษาเรื่องการปรับเปลี่ยนส่วนราชการเป็นองค์การมหาชน : กรณีศึกษา
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ
คือ การศึกษาการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่มีอยู่ในประเทศไทยและการให้ข้อ
เสนอแนะการปรับส่วนราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ
มนุษย์เป็นองค์การมหาชน ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงการพัฒนาสังคมและ
ความมั่นคงของมนุษย์และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในการดำเนินงานให้เป็น
ไปตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.
2545 ที่ระบุให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการดำเนินการเสนอแนะต่อคณะรัฐ
มนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงโครงสร้าง ระบบราชการ ระบบ งบประมาณ ระบบ
บุคลากร การปรับส่วนราชการเป็นองค์การมหาชนหรือองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราช
การ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความ
ต้องการของประชาชน ทั้งนี้ภายในสองปีนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การศึกษาใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) จาก
เอกสาร (Documentary Research) และใช้วิธีการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้บริหาร
ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยนำข้อมูลที่ได้มา
สังเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะการปรับส่วนราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและ
ความ มั่นคงของมนุษย์เป็นองค์การมหาชน

ผลการศึกษาที่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของสังคมไทยในการปฏิรูป
ระบบราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถตอบสนองต่อความต้องการ
ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาระบบการบริหารราชการจากเดิม
ที่มีเพียงส่วนราชการ มาเป็นรัฐวิสาหกิจและโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีพระราชบัญญัติ
องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นผลผลิตหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการที่กำหนด
ให้รัฐบาลสามารถที่จะตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐ
วิสาหกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้วยการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระ

ราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนได้ กิจการอันเป็นบริการสาธารณะ ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและ ส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

การศึกษาพบว่าการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทยตามจริงแล้วมีมาก่อน การเกิดพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แต่ดำเนินการโดยการออกเป็นกฎหมายเฉพาะจัดตั้งหน่วยงานลักษณะพิเศษ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานคณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์ กองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สถาบันพระปกเกล้า ต่อมาเพื่อให้เป็นรูปแบบที่ถือเป็นเค้าโครงมาตรฐานที่จะนำไปเป็นแบบสำหรับจัดตั้งองค์กรลักษณะดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการจึงได้ผลักดันจนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่รัฐบาลสามารถใช้จัดตั้งหรือเปลี่ยนสถาน-ภาพของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไปสู่รูปแบบองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ องค์การมหาชนที่สร้างขึ้นหลังจากมีพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เช่น สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

จากการศึกษาภารกิจขององค์การมหาชนที่มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปรับเปลี่ยนส่วนราชการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นองค์การมหาชนนั้น ผู้ศึกษาพบว่านอกจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนซึ่งเป็นองค์การมหาชนที่ย้ายสังกัดจากกระทรวงการคลังมายังกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แล้ว องค์การมหาชนที่มีอยู่ส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ในกิจการด้านการศึกษา

วิจัย การกำหนดมาตรฐาน การจัดการกองทุนและการส่งเสริมสนับสนุน หน่วยงานที่มีลักษณะให้บริการประชาชนมีงานด้านสาธารณสุข ส่วนงานด้านสังคมสงเคราะห์ซึ่งเป็นภารกิจหลักภารกิจหนึ่งของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ว่าสามารถจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนได้นั้นนอกจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนแล้วยังไม่มีการจัดตั้งองค์การมหาชนอื่นรองรับแต่อย่างใด

ในการศึกษาว่าส่วนราชการใดในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชนนั้น ผู้ศึกษาได้พิจารณาจากองค์ประกอบของการเป็นองค์การมหาชน เช่น บริการสาธารณะที่สามารถจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนได้ บริการดังกล่าวเป็นบริการของรัฐที่จำเป็นต้องทำ การดำเนินงานต้องอาศัยความคล่องตัวสูง ไม่สามารถทำได้ในเชิงพาณิชย์ ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะรับไปดำเนินการแทน และเป็นงานที่ต้องใช้รูปแบบคณะกรรมการในการดำเนินงาน ผลการศึกษาพบว่าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชน ได้แก่

1. กลุ่มนโยบายการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ งานพัฒนามาตรฐานทางสังคม ตั้งเป็นสำนักงานมาตรฐานทางสังคม โดยรวมงานกำหนดและรับรองมาตรฐาน ของสำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และงานที่กระจายอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2. กลุ่มส่งเสริมการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตั้งเป็นสำนักงานส่งเสริมสถาบันทางสังคม โดยรวมงานส่งเสริมสนับสนุนและประสานเครือข่าย ของสำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ งานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายของส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัด งานกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมของกองบริหารกองทุน สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และงานศูนย์รับบริจาคของสำนักบริการสวัสดิการสังคม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

3. กลุ่มบริการเฉพาะ มีภารกิจที่สมควรจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ได้แก่ งาน ศูนย์พัฒนาและฝึกอบรมคนพิการแห่งเอเชียแปซิฟิก งานสถาบันพัฒนาแรงงานคนงานส่งเสริมสถานรับเลี้ยงเด็กและสถานสงเคราะห์เด็กเอกชน ของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ งานศูนย์พัฒนาครอบครัว ของสำนักงานกิจการสตรีและครอบครัว งานสถานสงเคราะห์ นิคมสร้างตนเอง และงานธรรมาวุเคราะห์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจและการเตรียมความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการเป็นองค์การมหาชน ขาดหน่วยงานที่สนใจในการปรับเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชน การเปิดกว้างของผู้บริหารในการเปลี่ยนแปลง นอกจากนั้นการเป็นองค์การมหาชนเองต้องมีความพร้อมทั้งในส่วนของเนื้องานที่ต้องมีความชัดเจน ความสามารถในการพึ่งตนเองและความพร้อมของบุคลากรที่ต้องเปลี่ยนจากราชการมาเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน

ข้อเสนอแนะในการปรับเปลี่ยนส่วนราชการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นองค์การมหาชน ได้แก่ การสร้างความเข้าใจในเรื่ององค์การมหาชนซึ่งเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในบรรดาบทส่วนราชการให้ผู้บริหาร ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ได้รับทราบ การศึกษาทบทวนกฎหมายและการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่ผ่านมา การกำหนดหน่วยงานหรือตั้งคณะกรรมการเพื่อเตรียมการในการศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับส่วนราชการเป็นองค์การมหาชน ซึ่งต้องดำเนินงานอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยให้ความสำคัญกับภารกิจใหม่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการเดิมและองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้น นอกจากนั้นควรมีการศึกษาทางเลือกอื่นควบคู่กันไป เช่นการดำเนินงานในลักษณะองค์กรบริหารประสิทธิภาพและการถ่ายโอนงานให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ