

หน่วยที่ 3

การจัดองค์กรฝ่ายปกครอง

อาจารย์ ดร. ศาสดา วิริยานุพงศ์

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่อนุญาตให้เผยแพร่



ชื่อ	อาจารย์ ดร. ศาสดา วิริยานุพงศ์
วุฒิ	น.บ. ธรรมศาสตร์ ปริญญาเอกทางกฎหมาย (กฎหมายมหาชน) เกียรติคุณดีเด่น ด้วยความชื่นชมของคณะกรรมการสอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ มหาวิทยาลัยปารีส 2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส
ตำแหน่ง	อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์
หน่วยที่เขียน	หน่วยที่ 3

[Type here]

แผนการสอนประจำหน่วย

ชุดวิชา กฎหมายปกครอง
หน่วยที่ 3 การจัดองค์กรฝ่ายปกครอง

ตอนที่

- 3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดองค์กรฝ่ายปกครอง
- 3.2 การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักรวมอำนาจ
- 3.3 การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่
- 3.4 การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจตามบริการหรือตามภารกิจในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ
- 3.5 การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจตามบริการหรือตามภารกิจในรูปแบบขององค์การมหาชน

แนวคิด

1. “องค์กรฝ่ายปกครอง” หมายถึง องค์กรของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หรือองค์กรของรัฐที่ป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยมีหน้าที่ดำเนินภารกิจของรัฐหรือดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ และบรรดาองค์กรฝ่ายปกครองหากมีกฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคลแล้ว บรรดาองค์กรเหล่านั้นก็จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลและถือว่าเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนด้วย
2. การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักรวมอำนาจของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยแบ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลางและบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้กับประชาชนที่มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงปัจจุบัน โดยเริ่มจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม พ.ศ. 2448 การจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ. 2451 การจัดตั้งสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. 2469 การจัดตั้งเทศบาลในปี พ.ศ. 2476 การจัดตั้งสุขาภิบาลในปี พ.ศ. 2495 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2498 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วน

ตำบลในปี พ.ศ. 2499 นอกจากนั้นแล้วยังมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นสองแห่ง คือ การจัดการปกครองกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

4. รัฐวิสาหกิจนั้นมีลักษณะที่สำคัญสี่ประการ ได้แก่ มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในภารกิจทางด้านอุตสาหกรรมและการค้า รัฐวิสาหกิจจะได้รับค่าตอบแทนจากผู้ได้รับประโยชน์ และอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” จากรัฐ
5. เพื่อลดปัญหาการทับซ้อนความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการ ความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่ จึงได้มีแนวคิดที่ให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ อันเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น

ผลลัพธ์การเรียนรู้

เมื่อศึกษาหน่วยที่ 3 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายถึงข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดองค์กรฝ่ายปกครองได้
2. อธิบายการจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักรวมอำนาจได้
3. อธิบายการจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ได้
4. อธิบายการจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจตามบริการหรือตามภารกิจในลักษณะของรัฐวิสาหกิจได้
5. อธิบายการจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจตามบริการหรือตามภารกิจในลักษณะขององค์การมหาชนได้

กิจกรรมระหว่างเรียน

1. ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 3
2. ศึกษาเอกสารการสอนตอนที่ 3.1- 3.5
3. ปฏิบัติกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมายในเอกสารการสอนแต่ละตอน
4. ชมรายการเพื่อการศึกษา
5. ทำแบบประเมินผลตนเองหลังเรียนหน่วยที่ 3

สื่อการสอน

1. เอกสารการสอน
2. แบบฝึกปฏิบัติ

[Type here]

3. รายการเพื่อการศึกษา (ถ้ามี)
4. สื่ออิเล็กทรอนิกส์ (ถ้ามี)

การประเมินผล

1. ประเมินผลจากแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนและหลังเรียน
2. ประเมินผลจากกิจกรรมและแนวตอบท้ายเรื่อง
3. ประเมินผลจากแบบประเมินผล/กิจกรรม (ถ้ามี)
4. ประเมินผลจากการสอบไล่ประจำภาคการศึกษา

เมื่ออ่านแผนการสอนแล้ว ขอให้ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียน
หน่วยที่ 3 ในแบบฝึกปฏิบัติ แล้วจึงศึกษาเอกสารการสอนต่อไป

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระ

บทนำ

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองรัฐในทางปกครอง หรือเรียกตามศัพท์กฎหมายปกครองของไทยว่า “การจัดระเบียบราชการบริหาร” ในการปกครองรัฐนั้นรัฐบาลเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารกิจกรรมของรัฐ เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการปกครองประเทศ ในขณะที่ฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ดำเนินงานให้สำเร็จตามนโยบายอันมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่าบริการสาธารณะ ดังนั้น การจัดโครงสร้างในการบริหารงานของรัฐจึงมีความจำเป็นต้องผสมผสานหลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจเข้าด้วยกัน เพื่อปฏิบัติการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพราะจะปล่อยให้รัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะตามลำพังย่อมเป็นไปได้ การแบ่งการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง การกระจายอำนาจการปกครองไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจตามบริการหรือตามภารกิจ หรือการกระจายอำนาจทั้งพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในรัฐสมัยใหม่ที่ภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมีความหลากหลายและซับซ้อน ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสมัยใหม่เป็นรัฐที่มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อความต้องการและความผาสุกของประชาชนได้อย่างดี

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41261

[Type here]

ตอนที่ 3.1

ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดองค์กรฝ่ายปกครอง

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 3.1 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

3.1.1 ความหมายและสถานะทางกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครอง

3.1.2 การจัดองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐ

แนวคิด

- “องค์กรฝ่ายปกครอง” หมายถึง องค์กรของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หรือองค์กรของรัฐที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยมีหน้าที่ดำเนินภารกิจของรัฐหรือดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ และในสถานการณ์เป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนของไทยเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ดังนั้นบรรดาองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐหากมีกฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคลแล้วบรรดาองค์กรเหล่านั้นก็จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลและถือว่าเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนด้วย
- การจัดระเบียบการปกครองรัฐในทางปกครองหรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในรัฐต่างๆ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ

ผลลัพธ์การเรียนรู้

เมื่อศึกษาตอนที่ 3.1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

- อธิบายความหมายและสถานะทางกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองได้
- อธิบายการจัดองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐได้

เรื่องที่ 3.1.1

ความหมายและสถานะทางกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครอง

1. ความหมายขององค์กรฝ่ายปกครอง

ก่อนที่จะได้ทราบถึงความหมายขององค์กรฝ่ายปกครอง จะขอกล่าวถึง การใช้อำนาจรัฐทางบริหาร ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่สัมพันธ์โดยตรงกับองค์กรฝ่ายปกครองเสียก่อน โดยการใช้อำนาจรัฐทางบริหารเป็นการใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายลำดับรอง หน้าที่ในการกำหนดนโยบายและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย โดยการเสนอกฎหมาย ในฐานะที่กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อให้นโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม¹ ซึ่งการใช้อำนาจรัฐทางบริหารอาจแยกออกได้เป็นสองลักษณะ ได้แก่ การใช้อำนาจรัฐทางบริหารในทางนโยบายและการใช้อำนาจรัฐทางบริหารในทางปกครอง²

ทั้งนี้ การใช้อำนาจรัฐทางบริหารในลักษณะที่เป็นการกระทำทางนโยบายมีที่มาจากการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ผลที่เกิดจากการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีประเภทนี้จึงมีสถานะเป็นการกระทำทางรัฐบาล (acte de gouvernement)³ อยู่ภายใต้การตรวจสอบของสภาหรืออยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นพิเศษ อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับการใช้อำนาจรัฐทางบริหารในลักษณะที่เป็นการกระทำทางปกครอง นั้นมีที่มาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญ อาทิ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ผลที่เกิดจากการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีประเภทนี้จึงมีสถานะเป็นการกระทำทางปกครอง (acte administratif) อยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง⁴ ซึ่งการใช้อำนาจรัฐทางบริหารในลักษณะที่เป็นการกระทำทางปกครองนอกจากจะเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่

¹ ศาสตรา วิริยจนพงศ์. "อำนาจรัฐและการใช้อำนาจรัฐ" ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. เล่มที่ 1 หน่วยที่ 6 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2565 หน้า 37

² เรื่องเดียวกัน. หน้า 39

³ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ของฝรั่งเศสได้เคยวินิจฉัยว่าการปฏิเสธไม่เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเป็นการกระทำทางรัฐบาล (ค.ศ.1930) การประกาศใช้บังคับกฎหมายล่าช้าเป็นการกระทำทางรัฐบาล (ค.ศ. 1933) การยุบสภาเป็นการกระทำทางรัฐบาล (ค.ศ. 1989) สำหรับประเทศไทยนั้น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 กล่าวไว้ว่า การยุบสภาเป็นการกระทำของรัฐบาล เช่นเดียวกัน

⁴ ตัวอย่างการใช้อำนาจในลักษณะนี้ เช่น นายกรัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกคำสั่งให้นาย ก. ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคมไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารอันมีที่มาจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ การกระทำของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำทางปกครองอันเป็นการใช้อำนาจรัฐทางบริหารในทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 518/2550)

[Type here]

คณะรัฐมนตรี โดยตรงแล้ว ยังมีการใช้อำนาจรัฐทางบริหารแนวดิ่ง (vertical) ผ่านทางฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่ หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หน่วยงานอิสระของรัฐ ดังนี้⁵

หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี อาทิ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จังหวัด อำเภอ ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ องค์กรมหาชน ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งขึ้นและ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐทางบริหาร โดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของของ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระดังกล่าวนี้อาจแยกออกได้เป็นสองประเภท ได้แก่ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมาย องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) บัญญัติเรียกองค์กร ประเภทนี้ว่า “องค์กรอิสระ” ประกอบด้วย คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่วน องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมาย อาทิ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ

อนึ่ง ข้อพิจารณาว่า องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นองค์กรฝ่ายปกครองหรือไม่นั้น หากองค์กรอิสระใช้อำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญการกระทำนั้นก็ไม่ถือว่าเป็นกระกระทำของฝ่ายปกครอง เฉพาะแต่กรณีที่องค์กรอิสระใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญการกระทำนั้นจึงจะถือว่าเป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง

หน่วยงานอิสระของรัฐ หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี อาทิ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงาน ศาลปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของสภานิติบัญญัติ สำนักงาน คณะกรรมการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เป็นต้น

⁵ ศาสตรา วิริยานุพงศ์. “อำนาจรัฐและการใช้อำนาจรัฐ” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 40-41

เมื่อพิจารณาตามลำดับจากลักษณะของการใช้อำนาจรัฐทางบริหารจะเห็นว่าหนึ่งในลักษณะการใช้อำนาจรัฐทางบริหาร ได้แก่ การใช้อำนาจรัฐทางบริหารในทางปกครอง โดยที่การใช้อำนาจรัฐทางบริหารในลักษณะที่เป็นกรกระทำทางปกครองนอกจากจะเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังมีการใช้อำนาจรัฐทางบริหารผ่านทางองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี อาทิ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จังหวัด อำเภอ ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี รวมถึงหน่วยงานอิสระของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ตามที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ อาทิ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของสภานิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เป็นต้น

ทั้งนี้ การใช้อำนาจรัฐทางบริหารผ่านทางองค์กรฝ่ายปกครองนั้นเป็นการดำเนินภารกิจของรัฐหรือการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งแยกได้เป็น 2 ประเภท โดยประเภทแรกเป็นการใช้อำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งมีลักษณะเป็นการที่รัฐใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมเอกชน โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ให้เอกชนต้องกระทำหรือห้ามกระทำ อันเป็นการจำกัดเสรีภาพของเอกชน ที่เรียกว่า ตำรวจทางปกครอง⁶ (police administrative) ส่วนประเภทที่สองเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้บริการแก่ประชาชนหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน ที่เรียกว่า บริการสาธารณะ (service public) กิจกรรมประเภทนี้ต่างจากกิจกรรมประเภทตำรวจทางปกครอง โดยเป็นการกระทำเชิงบวกหรือเชิงสนับสนุน อันเป็นอีกมิติหนึ่งของกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

⁶ คำว่า “ตำรวจทางปกครอง” นั้นเป็นคำที่แปลมาจากคำว่า police administrative ในตำรากฎหมายของฝรั่งเศส ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนกับคำว่า police หรือ “ตำรวจ” ที่เป็นบุคคล โดยคำว่า ตำรวจทางปกครองในที่นี้ หมายถึง “อำนาจ” ซึ่งมีที่มาจากคำว่า pouvoir de police อันหมายถึง อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในเชิงป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ทั้งนี้สามารถศึกษาเรื่อง ตำรวจทางปกครอง เพิ่มเติมได้ในหน่วยที่ 2 ภารกิจและการดำเนินการของฝ่ายปกครอง

[Type here]

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า “องค์กรฝ่ายปกครอง” หมายถึง องค์กรของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือองค์กรของรัฐที่ป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยมีหน้าที่ดำเนินการกิจของรัฐหรือดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

2. องค์กรฝ่ายปกครองกับการเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน

แนวความคิดในการแบ่งแยกนิติบุคคลทางกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดในการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนของอัลเปียน (Ulpian) นักกฎหมายคนสำคัญคนหนึ่งในยุคโรมันสมัยโรมัน โดยอัลเปียนได้กล่าวถึงความแตกต่างระหว่างกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนว่า ในบรรดากฎเกณฑ์แห่งกฎหมายนั้น มีกฎเกณฑ์จำพวกหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐ (โรมัน) นั้นคือกฎหมายมหาชน และกฎเกณฑ์จำพวกอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันซึ่งก็คือกฎหมายเอกชน และต่อมาแนวความคิดในการแบ่งแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนก็ได้รับการยอมรับจากนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรปที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายโรมัน⁷

การจำแนกประเภทนิติบุคคลทางกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนในช่วงแรกไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนแต่อย่างใด นิติบุคคลทางกฎหมายเอกชนเกิดจากความสมัครใจของเอกชนด้วยกันเอง สิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลก็เป็นไปตามกฎหมายเอกชน ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน นิติบุคคลทางกฎหมายเอกชนไม่มีอำนาจพิเศษเหนือบุคคลอื่นแต่อย่างใด ในขณะที่นิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนจัดตั้งขึ้นมาตามความประสงค์ของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะจึงมีเอกสิทธิ์ที่ได้มาจากอำนาจมหาชนเหนือปัจเจกชน แต่ต่อมาการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทของรัฐมีการจัดทำโดยเอกชน รวมทั้งในทางกรณีหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐก็มีการดำเนินกิจกรรมเพื่อแสวงหากำไรเอกชน เช่น เอกชน ทำให้การพิจารณาว่าองค์กรใดมีสถานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนมีความสลับซับซ้อนขึ้น เพราะการจะทราบว่าองค์กรใดมีสถานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่แต่เพียงอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ซึ่งหากมีการบัญญัติสถานะทางกฎหมายของนิติบุคคลนั้นไว้ในกฎหมายจัดตั้งก็ย่อมจะไม่มีปัญหา แต่หากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดบัญญัติไว้ ก็จำเป็นจะต้องหาหลักเกณฑ์สำหรับพิจารณาสถานะทางกฎหมายของนิติบุคคลนั้นว่าเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนหรือนิติบุคคลทางกฎหมายเอกชน ดังนี้

⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์. รัฐและนิติบุคคลมหาชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน . 2561. หน้า 42.

1) เกณฑ์การก่อตั้งนิติบุคคล

นิติบุคคลใดหากรัฐเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามแต่กรณี นิติบุคคลนั้นมีลักษณะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน แต่ถ้าเอกชนเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งขึ้นเองแล้วก็มีลักษณะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายเอกชน

2) เกณฑ์วัตถุประสงค์

หากนิติบุคคลใดมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะนิติบุคคลนั้นก็ได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ในทางตรงกันข้ามหากนิติบุคคลใดดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือมุ่งแสวงหากำไร นิติบุคคลนั้นย่อมได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายเอกชน

3) เกณฑ์ความสัมพันธ์กับรัฐ

หากรัฐมีอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลนิติบุคคลนั้น นิติบุคคลนั้นก็ได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน แต่ถ้ารัฐไม่มีอำนาจดังกล่าวเหนือนิติบุคคลนั้น นิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายเอกชน

4) เกณฑ์เอกสิทธิ์ของรัฐหรือของฝ่ายปกครอง

นิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนจะมีเอกสิทธิ์อันได้มาจากอำนาจมหาชนซึ่งไม่ปรากฏในนิติบุคคลประเภทอื่น เอกสิทธิ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวเหนือเอกชนได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนก่อน เช่น การเวนคืน การเรียกเก็บภาษี การออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นหากนิติบุคคลใดมีอำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวก็จะได้รับการสันนิษฐานได้ว่าเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน

อย่างไรก็ตามเกณฑ์ในการแบ่งแยกประเภทนิติบุคคลทางกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนข้างต้นก็เป็นเพียงหลักเกณฑ์เบื้องต้น ดังนั้นการบัญญัติถึงสถานะขององค์กรนั้นๆ ในกฎหมายจัดตั้งน่าจะเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องสถานะขององค์กรว่าองค์กรนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือไม่เพียงใด

[Type here]

2.2 องค์การฝ่ายปกครองกับการเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย

กรณีของประเทศไทยการเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนของไทยเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น⁸ ดังนั้นบรรดาองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐหากมีกฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคลแล้วบรรดาองค์กรเหล่านั้นก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลและถือว่าเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนด้วย ทั้งนี้ นิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายไทยอาจจำแนกได้ ดังนี้

1) ส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่า กระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีสถานะเป็นนิติบุคคลเป็นของตนเองโดยเฉพาะ รวมทั้งจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานในภูมิภาคหรือนัยหนึ่งเป็นสาขาของส่วนกลางมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย ส่งผลให้องค์กรฝ่ายปกครองมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ ทำให้เรื่องความเป็นนิติบุคคลขององค์กรฝ่ายปกครองของประเทศไทยแตกต่างจากประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรปซึ่งไม่ถือว่า กระทรวง ทบวง กรม มีสภาพเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐเพราะถือว่า รัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลมหาชน กระทรวง ทบวง กรม เป็นแต่เพียงองคาพยพของรัฐ ผู้ใดจะฟ้องร้องส่วนราชการก็ต้องฟ้องร้องรัฐไม่ใช่ฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างจากกรณีของประเทศไทยที่กระทรวง ทบวง กรม มีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงเป็นคู่ความในคดีและทำนิติกรรมต่างๆ ได้ในนามของตน

อย่างไรก็ตาม การที่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดของไทยเป็นนิติบุคคลและสามารถถูกฟ้องและฟ้องคดีได้ด้วยตนเองนั้นหากพิจารณาจากหลักการแล้วหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้มีได้แยกออกจากรัฐอย่างแท้จริงแต่ยังคงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งงบประมาณของหน่วยงานก็รวมอยู่ในงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เพราะเป็นเงินของรัฐโดยส่วนรวมนั่นเอง อันถือได้ว่านิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของนิติบุคคลใหญ่อันได้แก่ รัฐนั่นเอง⁹

2) รัฐวิสาหกิจ ถือเป็นหน่วยงานธุรกิจหรือกิจการของรัฐที่มีภารกิจในการให้บริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม รวมถึงเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาลในรูปแบบของการผสมผสานระหว่างการดำเนินงานของรัฐและเอกชนร่วมกันเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน อย่างไรก็ตามถึงแม้จะเป็นหน่วยงานธุรกิจแต่ก็ได้รับอำนาจในทางมหาชนตลอดจนสิทธิในการประกอบกิจการบางประเภทโดยห้ามมิให้บุคคลอื่นมาประกอบกิจการ

⁸ Phanom AIUMPRAYOON. Le Pouvoir Réglementaire en Thaïlande. Thèse Strasbourg. 1987. P.17 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์กรอิสระ. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2532. หน้า 64.

⁹ สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2559. หน้า 196.

แข่งขันได้ ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่กล่าวถึงในหัวข้อนี้มีทั้งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การท่าเรือแห่งประเทศไทย ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การสวนสัตว์ นอกจากนี้แล้วก็ยังมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนโดยรัฐเป็นเจ้าของ เช่น บริษัทขนส่งจำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นนิติบุคคลมหาชนแต่เป็นนิติบุคคลเอกชนที่รัฐเป็นเจ้าของ

3) *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* เป็นการจัดการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งรัฐกระจายอำนาจการปกครองไปให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเอง มีสถานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองแยกออกจากเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกทั้งยังมีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตน โดยราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาคเป็นแต่เพียงผู้กำกับดูแลเท่านั้น ทั้งนี้ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

4) *องค์การมหาชน* เป็นนิติบุคคลมหาชนที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐถือเป็นการกระจายอำนาจตามบริการหรือตามภารกิจ โดยองค์การมหาชนจะมีเจ้าหน้าที่งบประมาณ ทรัพย์สินและการบริหารงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นแยกต่างหากออกจากรัฐรัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้เท่านั้น การจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นหากพิจารณาจากรูปแบบของกฎหมายที่ใช้จัดตั้งในปัจจุบันมีองค์การมหาชนสองประเภท คือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งด้วยพระราชกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และองค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะแต่ละองค์กร

5) *หน่วยงานของรัฐประเภทอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล* นอกจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้แล้วยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนหรือหน่วยงานธุรการให้กับองค์กรตุลาการ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ รัฐสภาหรือคณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะเรื่องมีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วย ตัวอย่างของหน่วยงานเหล่านี้ก็เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน่วยงานต่างๆเหล่านี้ต่างก็ใช้อำนาจมหาชนไม่ต่างจากส่วนราชการแต่อย่างใด ดังนั้นจึงถือว่าหน่วยงานเหล่านี้เป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนด้วยเช่นกัน

[Type here]

กิจกรรม 3.1.1

จงอธิบายความหมายขององค์กรฝ่ายปกครอง

แนวตอบกิจกรรม 3.1.1

“องค์กรฝ่ายปกครอง” หมายถึง องค์กรของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือองค์กรของรัฐที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยมีหน้าที่ดำเนินการกิจของรัฐหรือดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นอนุญาตให้เผยแพร่

เรื่องที่ 3.1.2

การจัดองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐ

รัฐอาจแบ่งรูปของรัฐออกได้เป็น 2 ประเภท คือ รัฐเดี่ยวและรัฐรวม โดยรัฐเดี่ยวจะ ได้แก่ รัฐที่มีศูนย์กลางในทางการเมืองและการปกครองแห่งเดียวกัน เป็นรัฐที่มีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกรัฐเป็นศูนย์กลาง ประชาชนในรัฐจะอยู่ในระบอบการปกครองเดียวกันและอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเดียวกัน ในขณะที่รัฐรวมจะ ได้แก่ รัฐต่างๆ ตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไปมารวมกันเข้าภายใต้รัฐบาลเดียวกันหรือประมุขคนเดียวกัน รัฐต่างๆ ยังคงมีสภาพเป็นรัฐอยู่อย่างเดิม แต่การใช้อำนาจอธิปไตยอาจถูกจำกัดลงตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดหรือมีข้อตกลงกันไว้ ด้วยเหตุที่ว่ารัฐแต่ละรัฐได้นำอำนาจนี้บางส่วนมาให้รัฐบาลกลางหรือประมุขของรัฐของรัฐที่มารวมตัวกันนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจ โดยโครงสร้างของรัฐรวมจะประกอบด้วยส่วนกลาง มลรัฐ และส่วนท้องถิ่น ในขณะที่รัฐเดี่ยวจะประกอบด้วยส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค¹⁰ และส่วนท้องถิ่น โดยเป็นไปตามหลักในการการจัดระเบียบการปกครองรัฐในทางปกครองหรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในรัฐต่างๆ ซึ่งได้แก่ หลักการรวมอำนาจ (centralisation) และหลักการกระจายอำนาจ (decentralisation) ดังที่ได้กล่าวถึงต่อจากนี้ ตลอดจนความสัมพันธ์ในระหว่างรัฐกับองค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าวด้วย

1. การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการรวมอำนาจ

การรวมอำนาจเป็นการจัดการปกครองประเทศที่มีการรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่ “ส่วนกลาง” อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งดินแดนของรัฐนั้น การรวมอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญสามประการ¹¹ คือ มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง และมีการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ตามลำดับชั้น การรวมอำนาจการปกครองสามารถแบ่งได้ 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (concentration) และการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองหรือการแบ่งการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (deconcentration)

1.1 การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (concentration)

เป็นการปกครองในรูปแบบที่อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะจะอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลางโดยไม่มีกรมมอบอำนาจในการตัดสินใจในบางเรื่อง

¹⁰ บางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น จะมีเฉพาะส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีส่วนภูมิภาค

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2553 หน้า 62.

[Type here]

หรือในบางระดับไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในภูมิภาค การปกครองด้วยวิธีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้เป็นการปกครองประเทศที่อาจตอบสนองกิจกรรมหรือภารกิจของรัฐสมัยใหม่อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐบาลส่วนกลางเป็นอันมากในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก¹²

1.2 การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองหรือการแบ่งการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (déconcentration)

เป็นการปกครองในรูปแบบที่รัฐบาลส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำยังส่วนภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ โดยตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นสามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด ซึ่งการแบ่งการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้ทำให้การกระทำภารกิจต่างๆ ของรัฐดำเนินไปด้วยความรวดเร็วขึ้นไม่ต้องส่งเรื่องให้ส่วนกลางตัดสินใจทุกเรื่องทำให้สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันที่

2. การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของรัฐบาลส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (autonome) ในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ในรูปแบบการกำกับดูแล (tutelle) ของส่วนกลาง การกระจายอำนาจปกครองประกอบด้วยลักษณะสำคัญห้าประการ¹³ คือ มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นเป็นองค์กรนิติบุคคลจากส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง ซึ่งการกระจายอำนาจปกครองสามารถแบ่งได้ 2 แบบ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางดินแดนและการกระจายอำนาจตามบริการหรือตามภารกิจ

2.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางดินแดน

เป็นการใช้อำนาจปกครองปกครองของประชาชนซึ่งที่มาจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหารหรือปกครองในพื้นที่หรือดินแดนนั้นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ (centralisation) มิใช่การกระจายอำนาจ (decentralisation) ดังนั้น จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองทางทางดินแดน (collectivités territoriales) อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น มีเจ้าหน้าที่

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. หน้า 63.

¹³ เรื่องเดียวกัน

ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางโดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้รูปแบบการกำกับดูแลของส่วนกลาง มีงบประมาณของตนเพื่อใช้ในการจัดทำภารกิจต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.2 การกระจายอำนาจตามบริการหรือตามภารกิจ

เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจโดยรัฐมอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์การของรัฐซึ่งมีได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ บริการสาธารณะที่ได้รับมอบมานั้นอาจเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา กีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ โดยให้องค์การของรัฐประเภทนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารของตนเอง โดยองค์การของรัฐประเภทนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นเดียวกับองค์กรซึ่งจัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ ทั้งนี้ การกระจายอำนาจตามบริการหรือตามภารกิจนั้นเป็นเทคนิคอย่างหนึ่งที่รัฐใช้ถ่ายโอนการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนกลางไปให้หน่วยงานของรัฐที่เกิดจากการกระจายอำนาจตามรูปแบบนี้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เทคนิคการค้นคว้าชั้นสูง การดำเนินกิจกรรมที่ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามสถานการณ์ซึ่งรูปแบบการบริหารงานแบบส่วนราชการนั้นไม่อาจตอบสนองต่อการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ได้

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรฝ่ายปกครอง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรฝ่ายปกครองเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชาและความสัมพันธ์กันในลักษณะของกรกำกับดูแลซึ่งการควบคุมทั้งสองประเภทนี้มีความแตกต่างกัน ดังนี้

3.1 อำนาจบังคับบัญชา

เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อธิบดีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกรม อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมและสามารถกลับ แก้ ยกเลิก เพิกถอน คำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ¹⁴ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถที่จะใช้อำนาจนี้โดยขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทยนั้นจัดเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการบังคับบัญชา

¹⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 27. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2561 หน้า 117.

[Type here]

3.2 อำนาจกำกับดูแล

อำนาจดังกล่าวนี้ไม่ใช่เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับกับองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือเข้าดำเนินการแทนในกรณีที่องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้วยความเห็นชอบ ยับยั้ง หรือเพิกถอนการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือเข้าดำเนินการแทนในกรณีที่องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตลอดจนถอดถอนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น องค์กรที่กำกับดูแลไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติตามที่ตนเห็นสมควร องค์กรที่กำกับดูแลทำได้เพียงแต่กำกับดูแลให้องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือเข้าสั่งการแทนองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลได้ในบางกรณีซึ่งเป็นเรื่องของข้อยกเว้น โดยหลักแล้วองค์กรกำกับดูแลไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำเช่นนี้ อันต่างกับอำนาจบังคับบัญชาที่ถือว่าโดยทั่วไปแล้วผู้บังคับบัญชามีอำนาจทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายห้ามมิให้กระทำ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ในลักษณะของการกำกับดูแลจะเห็นได้จากความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนในกำกับ

กิจกรรม 3.1.2

การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีกี่แบบ และได้แก่แบบใด

แนวตอบกิจกรรม 3.1.2

การกระจายอำนาจปกครองสามารถแบ่งได้ 2 แบบ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางดินแดนและการกระจายอำนาจตามบริการหรือตามภารกิจ

ตอนที่ 3.2

การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักรวมอำนาจ

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 3.2 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 3.2.1 การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง
- 3.2.2 การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง
- 3.2.3 การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทน

แนวคิด

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง
2. การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางในประเทศไทยนั้น เรียกว่า “การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งการรวมศูนย์อำนาจปกครอง โดยพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาค 2 ระดับ คือ จังหวัดและอำเภอ ส่วนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีก 3 ระดับ คือ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน
3. งานราชการมีขอบเขตกว้างขวางส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานจึงได้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเพื่อมิให้ทุกเรื่องไปรวมอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียวจึงได้กำหนดให้มีการมอบอำนาจให้มีการปฏิบัติราชการแทนได้ และในกรณีที่ไม้อาจปฏิบัติราชการราชการแทนได้หรือกรณีมีตำแหน่งว่างลงและยังไม่มีแต่งตั้งผู้ใดเข้ามาดำรงตำแหน่งก็ได้มีการกำหนดให้มีการรักษาราชการแทนเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อประชาชนให้น้อยที่สุด

[Type here]

ผลลัพธ์การเรียนรู้

เมื่อศึกษาตอนที่ 3.2 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายการจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางได้
2. อธิบายการจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางได้
3. อธิบายการปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทนได้

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นุญาตให้เผยแพร่

เรื่องที่ 3.2.1

การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

1. สำนักนายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้สำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นกระทรวง¹⁵ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹⁶ ซึ่งภายในสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยส่วนราชการที่ขึ้นอยู่กับ การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และไม่อยู่ภายใต้กระทรวง ทบวง กรมใด ปัจจุบันมีส่วนราชการที่อยู่ใน สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอยู่ทั้งสิ้น 12 ส่วนราชการ¹⁷ โดยส่วนราชการจำนวน 9 แห่ง คือ สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการ มั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ อยู่ใน บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการอีก 3 แห่ง ซึ่งอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นกัน คือ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น อยู่ ได้บังคับบัญชาของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบายของสำนัก นายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ของสำนักนายกรัฐมนตรี มีรองนายกรัฐมนตรีหรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ¹⁸

¹⁵ มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

¹⁶ มาตรา 7 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

¹⁷ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

¹⁸ มาตรา 10 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

[Type here]

2. กระทรวง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 บัญญัติให้กระทรวง มีส่วนราชการ ภายใน ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น และหาก กระทรวงใดมีความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนราชการเพื่อจัดทำนโยบายและแผน กำกับ เร่งรัด และติดตามนโยบาย และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง ก็สามารถขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งสำนักนโยบายและแผน เป็นส่วนราชการภายใน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้

กระทรวงมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบใน การกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะ รัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด อนุมัติ โดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้¹⁹

ในกระทรวงมีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน ปลัดกระทรวง ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวง ให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติ ราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย แต่ถ้าหากกระทรวงใดมีการจัดกลุ่มภารกิจ จะให้มีรองปลัดกระทรวง เพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้ หรือถ้าหากกระทรวงใดมีภารกิจเพิ่มขึ้นก็อาจมีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นได้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย²⁰

สำนักงานรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขาธิการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการ การเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง²¹ ส่วนสำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของ กระทรวงและราชการที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวง โดยเฉพาะ²²

3. กรม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมไว้ว่ามีหน้าที่ เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแห่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วย อำนาจหน้าที่ของกรม โดยในกรมหนึ่งมีอธิบดีหนึ่งคนเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติ ราชการของกรมให้เกิดผลตามเป้าหมายแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะมีรองอธิบดี เพื่อช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้

¹⁹ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

²⁰ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

²¹ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

²² มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

กรมอาจแบ่งส่วนราชการได้เป็น 2 ประเภทคือ สำนักงานเลขานุการกรมและกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง โดยสำนักงานเลขานุการกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรมและราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีเลขานุการกรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการ ส่วนกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองหรือส่วนราชการอื่นนอกเหนือจากนั้น ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นนอกเหนือจากนั้น เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ²³

4. ส่วนราชการซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีส่วนราชการซึ่งไม่อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ดังนี้

1) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการพระพุทธศาสนา ส่งเสริมพัฒนาพระพุทธศาสนาและดูแลรักษาศาสนสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยคณะ สงฆ์ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

2) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

3) สำนักงานราชบัณฑิตยสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้นคว้า วิจัย และเผยแพร่ทางวิชาการ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

4) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

5) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

6) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ส่วนราชการทั้งหมดข้างต้นมีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

²³ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

[Type here]

กิจกรรม 3.2.1

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางไว้
อย่างไร

แนวตอบกิจกรรม 3.2.1

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือ
กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี
กระทรวง หรือทบวง

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นับขาดใบนี้

เรื่องที่ 3.2.2

การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง

การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางในประเทศไทยนั้น เรียกว่า “การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งการรวมศูนย์อำนาจปกครอง (deconcentration) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ การแบ่งการรวมศูนย์อำนาจปกครองเป็นควรรที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ตัวแทนของส่วนราชการที่ถูกส่งไปประจำยังส่วนภูมิภาค ในปัจจุบัน การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยเป็นไปตามผลของกฎหมาย ฉบับที่ ๒ โดยพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค 2 ระดับ คือ จังหวัดและอำเภอ ส่วนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีก 3 ระดับ คือ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

1. จังหวัด

จังหวัดเป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของไทย เกิดจากการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้ง การยุบ และการเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดนั้นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ²⁴ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับเขตอำนาจตามกฎหมายต่างๆ²⁵ เช่น เขตอำนาจศาล เขตอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ เขต อำนาจของพนักงานสอบสวน เป็นต้น

1.1 อำนาจของจังหวัด

อำนาจของจังหวัดเป็นไปตามมาตรา 52/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 7 พ.ศ. 2550 เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งทำให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

²⁴ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. หน้า 96.

[Type here]

4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ

5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

1.2 ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย²⁶

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 บัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 7 พ.ศ. 2550 ดังนี้

- 1) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด
- 2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือ ตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- 3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อ ไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- 4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่ง ประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือ มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการ ในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของ คณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

²⁶ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการ ฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและ ข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอจัดตั้งงบประมาณต่อ สำนักงบประมาณ ตามมาตรา 52 วรรคสามแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และรายงานให้ กระทรวงมหาดไทยทราบ

7) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีนี้ให้มีอำนาจทำ รายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้า สังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

ทั้งนี้ หากจะต้องมีการยกเว้น จำกัดหรือตัดทอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการ บริหารราชการในจังหวัด หรือให้ข้าราชการของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วน ภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดก็กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ²⁷

1.3 คณะกรรมการจังหวัด²⁸

ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น กับปฏิบัติ หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด ผู้บังคับ การตำรวจภูธรจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่างๆ เว้นแต่ กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวง หรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัดและหัวหน้า สำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

กรณีที่กระทรวงหรือทบวงใดมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรมต่างๆ ในกระทรวงหรือ ทบวงนั้นส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่าหนึ่งคน ให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้หัวหน้าส่วน ราชการประจำจังหวัดหนึ่งคนเป็นผู้แทนของกระทรวงหรือทบวงในคณะกรรมการจังหวัด

²⁷ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

²⁸ มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

[Type here]

การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรมการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้งให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นกรมการจังหวัดเพิ่มขึ้นเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งก็สามารถทำได้

1.4 การแบ่งส่วนราชการของจังหวัด

มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แบ่ง ส่วนราชการของจังหวัด ดังนี้

1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัด ของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของ กระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

2. อำเภอบ

มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ในจังหวัดหนึ่งมีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่า “อำเภอบ” โดยการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนเขตอำเภอบนั้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้อำเภอบไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมิได้บัญญัติให้ฐานะดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

3.1 อำนาจของอำเภอบ

อำนาจของอำเภอบเป็นไปตามมาตรา 61/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 7 พ.ศ. 2550 ดังนี้

1) อำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรา 52/1²⁹ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เอกเช่นเดียวกับของจังหวัด เพื่อให้การดำเนินการของจังหวัดและอำเภอบเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

2) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม

²⁹ 1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์

2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความ สงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม

3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อย โอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้าน เศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ

5) จัดให้มีการส่งเสริม อดทนุ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

3) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

4) ไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม

2.2 นายอำเภอ

มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้นายอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งซึ่งเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

3. กิ่งอำเภอ

กิ่งอำเภอเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่กำหนดไว้ในมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกิ่งอำเภอ ดังนี้

1) อำเภอใดท้องที่กว้างขวางกรมการอำเภอจะไปตรวจตราให้ตลอดท้องที่ทำได้โดยยาก แต่ในท้องที่นั้นราษฎรไม่มากพอจะจัดตั้งขึ้นเป็นอำเภอหนึ่งต่างหาก หรือ

2) อำเภอใดมีที่ชุมชนอยู่ห่างไกลจากที่ว่าการอำเภอ ยากที่กรมการอำเภอจะไปตรวจ แต่จะตั้งชุมชนแห่งนั้นขึ้นเป็นอำเภอต่างหาก ท้องที่ก็จะเล็กไป

3) ถ้าเกิดปัญหาในการปกครองตามที่กล่าวมาตาม 1) หรือ 2) อย่างใดอย่างหนึ่ง สามารถที่จะแบ่งท้องที่นั้นออกเป็นกิ่งอำเภอเพื่อให้สะดวกแก่การปกครองได้

ทั้งนี้ ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้ยกกิ่งอำเภอทั้งหมดขึ้นเป็นอำเภอแล้ว เพื่อถวายเป็นราชสักการะแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในวโรกาสที่พระองค์ทรงมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550³⁰

4. ตำบล

มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบล โดยให้รวมหมู่บ้านประมาณ 20 หมู่บ้านเข้าด้วยกัน เพื่อจัดตั้งเป็นตำบล ทั้งนี้ การจัดตั้งตำบลต้องทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยพร้อมทั้งระบุเขตตำบลให้ชัดเจน โดยในตำบลหนึ่งให้มีกำนันคนหนึ่งเป็นหัวหน้าของผู้ใหญ่บ้านในตำบลทำหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น ส่วนที่มาของกำนันนั้น มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดย

³⁰ ชานาญวิทย์ เตรตัน วริศธีรนันท์ เสือทอง และเพชรพิทักษ์ วิเศษหมื่น. “พระราชบัญญัติปกครองท้องที่” ในเอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชนสำหรับการบริหารการปกครองท้องที่. เล่มที่ 2 หน่วยที่ 11 สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2564. หน้า 19

[Type here]

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน และเมื่อกำนันดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ก็ให้พ้นจากตำแหน่งกำนันด้วย นอกจากกำนันแล้ว ในตำบลจะมีสารวัตรกำนัน จำนวน 2 คน เป็นผู้ช่วยเหลือกำนัน และมีแพทย์ประจำตำบล จำนวน 1 คน ทำหน้าที่ดูแลรักษาและป้องกันโรคต่าง ๆ ภายในตำบล โดยร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎรที่อยู่ในเขตตำบล

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการจัดตั้งตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ไม่สามารถกระทำได้อีก เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่าเมื่อจัดตั้งตำบลขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ตำบลที่จัดตั้งขึ้นนั้นย่อมมีการบริหารงานตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และเมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล มีอำนาจการดูแลพื้นที่ในตำบลในกิจการต่าง ๆ ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลโดยเฉพาะ เว้นแต่มีการบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงได้เฉพาะเขตหมู่บ้านของตำบลหนึ่ง ๆ เท่านั้น เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาตำบลให้เจริญขึ้นและเปลี่ยนรูปแบบไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับ ดังนั้น เมื่อตำบลใดได้รับการจัดตั้งและมีการบริหารงานตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในอันที่จะเปลี่ยนแปลงเขตตำบลใด ๆ ได้อีกยังคงมีอำนาจเปลี่ยนแปลงได้เฉพาะเขตหมู่บ้านในตำบลเท่านั้น³¹

5. หมู่บ้าน

หมู่บ้านเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีขนาดเล็กที่สุด โดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้านไว้ว่า บ้านหลายบ้านซึ่งอยู่ในท้องที่ที่ควรอยู่ในความปกครองเดียวกันได้ ให้จัดตั้งเป็นหมู่บ้าน โดย

- 1) ถ้าท้องที่ใดมีราษฎรอยู่รวมกันมากแต่มีจำนวนบ้านน้อยก็ให้ถือเอาจำนวนราษฎรเป็นหลัก โดยราษฎรประมาณ 200 คน ก็จัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้
- 2) ถ้าท้องที่ใดมีราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนราษฎรจะน้อย แต่จำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ก็จัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้

³¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 22.

ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งและมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละสองคน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ (ถ้ามี) และคณะกรรมการหมู่บ้านร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ในการปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขต

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ตลอดจนวิถีชีวิตรวมทั้งการดำเนินชีวิตประจำวันได้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 เห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้าน ตำบล กิ่งอำเภอ และอำเภอตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยในส่วนหลักเกณฑ์แนวทางการจัดตั้งหมู่บ้านนั้นมีดังนี้³²

1) กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น ต้องเป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 1,200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 240 บ้าน เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่ต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

2) กรณีเป็นชุมชนห่างไกล ต้องเป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่ต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 40 บ้าน ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

กิจกรรม 3.2.2

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคเป็นกี่ระดับ และได้แก่อะไรบ้าง

แนวตอบกิจกรรม 3.2.2

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาค 2 ระดับ คือ จังหวัดและอำเภอ

³² เรื่องเดียวกัน. หน้า 24.

เรื่องที่ 3.2.3

การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาการแทน

ด้วยเหตุที่งานราชการมีขอบเขตกว้างขวางส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานจึงได้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเพื่อมิให้ทุกเรื่องไปรวมอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียวจึงได้กำหนดให้มีการมอบอำนาจให้มีการปฏิบัติราชการแทนได้ และในกรณีที่ไม้อาจปฏิบัติราชการราชการแทนได้หรือกรณีมีตำแหน่งว่างลงและยังไม่มีผู้แต่งตั้งผู้ใดเข้ามาดำรงตำแหน่งก็ได้มีการกำหนดให้มีการรักษาการแทนได้เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อประชาชนให้น้อยที่สุด ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

1. การปฏิบัติราชการแทน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจออกเป็น 2 ลักษณะคือ การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไป และการมอบอำนาจการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือ³³

การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไป ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 38 วรรคแรกและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนี้

“อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้”

การมอบอำนาจการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 38 วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นไปตามหลักการที่ว่ามิให้นำหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไปที่กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้มาใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออก

³³ มาตรา 38 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด และเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้

การมอบอำนาจช่วงนั้น มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติถึงการมอบอำนาจช่วงไว้ว่า เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้

2. การรักษาราชการแทน

มาตรา 41 ถึงมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่ไม่มีอาจปฏิบัติราชการราชการแทนได้หรือกรณีมีตำแหน่งว่างลงและยังไม่มีแต่งตั้งผู้ใดเข้ามาดำรงตำแหน่ง ดังนี้

1) ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองนายกรัฐมนตรีหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

2) ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง (ซึ่งอาจจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นก็ได้) เป็นผู้รักษาราชการแทน

3) ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคน ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือ

[Type here]

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน

4) ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิบดีหลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองอธิบดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี หรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน แต่ถ้านายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควรเพื่อความเหมาะสมแก่การรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรม นั้น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่า (ซึ่งอาจจะอยู่ที่กรมอื่น) เป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

ทั้งนี้ ในการรักษาราชการแทน ผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน³⁴

กิจกรรม 3.2.3

ในการรักษาราชการแทน ผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นไร

แนวตอบกิจกรรม 3.2.3

ในการรักษาราชการแทน ผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

³⁴ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ตอนที่ 3.3

การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 3.3 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 3.3.1 วิวัฒนาการการจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ของไทย
- 3.3.2 การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่รูปแบบพิเศษ

แนวคิด

1. การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้กับประชาชนได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงปัจจุบัน โดยเริ่มจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม พ.ศ. 2448 การจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ. 2451 การจัดตั้งสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. 2469 การจัดตั้งเทศบาลในปี พ.ศ. 2476 การจัดตั้งสุขาภิบาลในปี พ.ศ. 2495 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2498 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2499
2. ประเทศไทยมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นสองแห่ง คือ การจัดการปกครองกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ผลลัพธ์การเรียนรู้

เมื่อศึกษาตอนที่ 3.3 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายวิวัฒนาการการจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ของไทยได้
2. อธิบายการจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่รูปแบบพิเศษได้

เรื่องที่ 3.3.1

วิวัฒนาการการจ้ดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ของไทย

สำหรับประเทศไทยนั้นการจ้ดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ให้กับประชาชนได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงปัจจุบัน ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป ทั้งนี้ ในส่วนของเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น สามารถศึกษาได้ในหน่วยที่ 4 การปกครองท้องถิ่น

1. การจ้ดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440)

จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีโอกาสไปดูกิจการต่างๆ ในยุโรป ประกอบกับเจ้าพระยาอภัยราชา (โรแล็ง ยาคแม็งส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปของประเทศไทยในขณะนั้นได้กราบทูลกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ชาวต่างประเทศมักจะติเตียนว่ากรุงเทพฯ สกปรก ไม่มีถนนหนทางเหมาะสมแก่ฐานะที่เป็นเมืองหลวง พระองค์จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้จ้ดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นภายในบริเวณตั้งแต่ปากคลองบางลำพูจนถึงปากคลองโอ่งอ่าง และได้มีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 ออกใช้บังคับ โดยกำหนดให้กรมสุขาภิบาลเป็นผู้จัดการดำเนินงานภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางทั้งหมดและให้สุขาภิบาลกรุงเทพมีหน้าที่ในการทำลายขยะมูลฝอย จ้ดให้มีส้วมสำหรับประชาชนทั่วไป ควบคุมอาคารสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งยกย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญแก่ประชาชน อยู่ยงไกรก็ดีในการจัดการสุขาภิบาลกรุงเทพนี้ ประชาชนในเขตสุขาภิบาลกรุงเทพนั้นยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการแต่อย่างใด³⁵

2. การจ้ดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม พ.ศ. 2448

หลังจากที่ได้มีการจ้ดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2440 แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงมีความคิดในการกระจายอำนาจการตัดสินใจการดำเนินการในจ้ดทำ

³⁵ สิริพร มณีภักดิ์. “การจ้ดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 40. 2529 อ่างโน นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. หน้า 117.

บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องที่ต่างๆ โดยมีเหตุจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเดินชมตลาดท่าฉลอมและทรงมีพระราชปรารภว่า ตลาดท่าฉลอมสกปรกมากเจ้าหน้าที่ของทางราชการและราษฎรชาวตลาดท่าฉลอมจึงได้ร่วมมือกันทำความสะอาดตลาด แล้วเชิญเสด็จเปิดถนนที่ทำการใหม่ พระองค์จึงทรงเล็งเห็นแนวทางที่จะจัดให้ราษฎรช่วยกันดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเขตตำบลท่าฉลอมขึ้นเป็นสุขาภิบาล

โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 (พ.ศ.2448) ขึ้น กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตจัดการสุขาภิบาลร่วมเป็นกรรมการด้วย ให้สุขาภิบาลมีหน้าที่ดำเนินการซ่อมแซมถนนหนทาง จุดโคม่ไฟ การรักษาความสะอาดและกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่นโดยในการทำกิจการใด ๆ คณะกรรมการต้องได้รับอนุมัติจากเทศบาล การออกกฎข้อบังคับคณะกรรมการก็ต้องเสนอความเห็นไปยังกระทรวงมหาดไทยผ่านผู้ว่าราชการเมืองจนถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แล้ว เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงออกกฎเสนาบดีขึ้นใช้บังคับในเขตสุขาภิบาลได้ นอกจากนี้ยังได้มีการประกาศแก่ภาษีโรงเรือนจัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอมเมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้น พร้อมพระราชทานเงินภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลเป็นทุนดำเนินการแก่สุขาภิบาล สุขาภิบาลท่าฉลอมจึงมีงบประมาณในการดำเนินงานเป็นของตนเอง กำหนดให้มีการนำภาษีที่เก็บได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บแล้วไปใช้ในการดำเนินการของสุขาภิบาลโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของเทศบาลที่จะคอยตรวจสอบบัญชีรายจ่าย รวมทั้งทักท้วงห้ามปรามการจ่ายเงินในทางที่ไม่สมควรของสุขาภิบาล³⁶

3. การจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ. 2451

ในปี พ.ศ. 2451 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าการจัดการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอมเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นมาก พระองค์จึงมีพระราชดำริให้ขยายกิจการสุขาภิบาลให้แพร่หลายไปยังท้องถิ่นอื่นๆ แต่โดยที่ทรงเห็นว่าท้องที่ที่จะจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ มีความแตกต่างกัน ไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบสุขาภิบาลอย่างเดียวกัน จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ขึ้น กำหนดให้มีสุขาภิบาล 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลตามหัวเมืองที่จัดตั้งในท้องที่ที่เป็นเมือง และสุขาภิบาลตำบลที่จัดตั้งในพื้นที่ที่มีความเจริญรองลงมา เรียกว่า สุขาภิบาลตำบล โดยให้จัดตั้งสุขาภิบาลทั้งสองประเภทดังกล่าวขึ้นในท้องที่ที่ประชาชนมีความพร้อม ซึ่งการจัดตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากข้าหลวงเทศาภิบาล สุขาภิบาลตามหัวเมืองนี้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็น

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. หน้า 118.

[Type here]

ระเบียบเรียบร้อยในเขตสุขาภิบาล ป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่ บำรุงและรักษาทางไปมา ในท้องที่ และจัดการศึกษาขั้นต้นให้แก่ราษฎร³⁷

4. การจัดตั้งสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. 2469

ในปี พ.ศ. 2469 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามรูปแบบการปกครองตนเองในต่างประเทศ จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ขึ้นใช้บังคับในเขตตำบลปากน้ำชะอำไปจนถึงหัวหิน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเล มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้จากเงินจังกอบที่เก็บจากที่ดินและโรงเรียนในเขตชายทะเลตะวันตกตามพระราชบัญญัติจังกอบ พ.ศ. 2471 มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เช่น ทำถนน จัดให้มีประปา ไฟฟ้า การสาธารณสุขในเขตชายทะเลตะวันตกโดยมีกรรมการของสภาซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นจากเหล่าข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกนี้ถือได้ว่าเป็นการทดลองการปกครองในรูปแบบของเทศบาลเป็นครั้งแรก แต่การดำเนินงานไม่ได้ผลมากนักต่อมาจึงได้ล้มเลิกไป³⁸

5. การจัดตั้งเทศบาลในปี พ.ศ. 2476

ในปี พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” มีหม่อมเจ้าสกลวรรณกรเป็นประธาน เพื่อร่างกฎหมายว่าด้วยเทศบาล แต่การดำเนินการยังไม่ทันแล้ว ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เสียก่อน การดำเนินการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้นจึงถูกยกเลิกไป³⁹ ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประเทศไทยก็ได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบราชการบริหารเช่นนี้เป็นการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก⁴⁰

³⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 118.

³⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 119.

³⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 120.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับ มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่างๆ ในเขตเทศบาลด้วยงบประมาณของเทศบาลเอง แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมา จากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2486 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้บังคับ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้นรวม 13 ครั้ง ครั้งสุดท้ายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

6. การจัดตั้งสุขาภิบาลในปี พ.ศ. 2495

ในปี พ.ศ. 2495 มีการตรากฎหมายจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจโดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2511 และในปี พ.ศ. 2528 และใช้เรื่อยมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2542 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อเปลี่ยนฐานะของสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลให้มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล อันเนื่องมาจากการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลนั้นมิได้มีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นอกจากนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลเองก็ยังไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย⁴¹

7. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2498

รูปแบบการปกครองประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2477 โดยมีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น ซึ่งสภาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นเป็นการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่กำหนดให้สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงบประมาณของจังหวัด ตลอดจนการแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างเทศบาลในจังหวัด ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ให้สภาจังหวัดแยกออกจากกฎหมายเทศบาล ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการจังหวัด จากนั้นในปี พ.ศ. 2498 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในเวลานั้นเห็นว่าประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลควรจะได้มีการ

⁴¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 133.

[Type here]

ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประชาชนในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลด้วยจึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาโดยตลอดและใช้บังคับมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้อีกหลายครั้ง โดยครั้งล่าสุดได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562

8. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2499

ในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 ขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น อันทำให้เกิดการปกครองในรูปแบบ “สภาตำบล” ขึ้นโดยมีแนวความคิดจากการที่การปกครองท้องถิ่นที่ตำบล หมู่บ้าน ยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญพอจะยกระดับขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้ ดังนั้น การจะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นจึงจำเป็นต้องฝึกสอนและให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสร่วมฝึกปฏิบัติด้วยกระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งที่ 222/2499 ให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้น

ต่อมาในปีเดียวกัน (พ.ศ. 2499) ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการจัดรูปแบบการบริหารงานในตำบลใหม่ โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 275/2509 มายกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 โดยปรับปรุงสภาตำบลที่เคยกำหนดแยกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร เปลี่ยนเป็นรูปแบบการบริหารในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกหน่วยการปกครองแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลเดิม เปลี่ยนเป็น “สภาตำบล” มีคณะกรรมการสภาตำบลที่มีกำนันเป็นประธาน มีผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการ ซึ่งรูปแบบคณะกรรมการสภาตำบลใหม่นี้คล้ายคลึงกับคณะกรรมการสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย 275/2509

ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยมีเหตุผล

เพื่อให้สภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลสามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้อีกหลายครั้ง ครั้งล่าสุดได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562

กิจกรรม 3.3.1

ในปัจจุบันการจัดตั้งองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับใด

แนวตอบกิจกรรม 3.3.1

พระราชบัญญัติองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้อีกหลายครั้ง โดยครั้งล่าสุดได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 อนุมัติเผยแพร่

เรื่องที่ 3.3.2

การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่รูปแบบพิเศษ

นอกจากการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่ได้จัดตั้งขึ้นและถูกยกเลิกไปในภายหลัง ประเทศไทยยังมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีกสองแห่ง คือ การจัดการปกครองกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นการจัดรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นแตกต่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ ที่ได้กล่าวมา ทั้งนี้ ในส่วนของเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาสามารถศึกษาได้ในหน่วยที่ 4 การปกครองท้องถิ่น

1. กรุงเทพมหานคร

ในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และจึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ให้รวมเทศบาลกรุงเทพธนบุรีเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีอีกตำแหน่งด้วย

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ปรับปรุงการจัดการปกครองจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็น “กรุงเทพมหานคร” จัดการปกครองแบบราชการส่วนภูมิภาคทั้งท้องถิ่น⁴² มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารราชการของกรุงเทพมหานคร และมีสภากรุงเทพมหานครที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรในกรุงเทพมหานครทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและยกเลิกเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีซึ่งเป็นการปกครองแบบราชการส่วนท้องถิ่น

⁴² เรื่องเดียวกัน. หน้า 156.

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปลี่ยนการปกครองกรุงเทพมหานครจากราชการส่วนภูมิภาคกึ่งท้องถิ่นมาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว กรุงเทพมหานครจึงไม่มีฐานะเป็นจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคซ้อนอยู่เช่นจังหวัดอื่นๆ อีกต่อไป โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พร้อมกับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

ในปี พ.ศ. 2528 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้อีกหลายครั้ง ครั้งล่าสุดได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562

2. เมืองพัทยา

การจัดการปกครองเมืองพัทยานั้น สืบเนื่องมาจากความต้องการจัดระเบียบสุขาภิบาลนาเกลืออำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ และโดยที่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ที่มีอยู่ไม่เหมาะสมกับเมืองพัทยาหลายประการ จึงได้จัดระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาให้เป็นราชการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยยกเลิกสุขาภิบาลนาเกลือเพื่อจัดตั้งเมืองพัทยาขึ้น โดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 กำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นที่มีผู้บริหารเป็นผู้จัดการนครวิมาระบบ Council Manager Plan

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 จึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 อันเนื่องมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยมีสาเหตุมาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในขณะนั้น (พ.ศ. 2540) กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ปลัดเทศบาลเมืองพัทยาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัทยาโดยสัญญาจ้างจึงไม่สอดคล้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกอบกับสมควรจัดระเบียบการปกครองเมืองพัทยาให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และเพื่อให้เมืองพัทยานีมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 นั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ครั้ง ครั้งล่าสุดได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

[Type here]

กิจกรรม 3.3.2

ประเทศไทยมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกี่แห่ง และได้แก่ที่ใด

แนวตอบกิจกรรม 3.3.2

ประเทศไทยมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นสองแห่ง คือ การจัดการปกครองกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นำมาตัดให้เผยแพร่

ตอนที่ 3.4

การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจตามบริการหรือตามภารกิจในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 3.4 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 3.4.1 ความหมายและลักษณะที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจ
- 3.4.2 ข้อพิจารณาในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

แนวคิด

1. ความหมายของรัฐวิสาหกิจมีบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะคำนิยามที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมากที่สุดและมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ ซึ่งรัฐวิสาหกิจนั้นมีลักษณะที่สำคัญสี่ประการ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในภารกิจทางด้านอุตสาหกรรมและการค้า รัฐวิสาหกิจจะได้รับค่าตอบแทนจากผู้ได้รับประโยชน์ และอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” จากรัฐ
2. รัฐวิสาหกิจมีสิทธิพิเศษและเอกสิทธิ์ที่รัฐให้กับรัฐวิสาหกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ 4 ประการ ได้แก่ สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ สิทธิพิเศษในการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของเอกชน และเอกสิทธิ์ในการใช้อำนาจมหาชนอื่นของรัฐวิสาหกิจ

ผลลัพธ์การเรียนรู้

เมื่อศึกษาตอนที่ 3.4 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายแนวคิดในการจัดตั้ง ลักษณะเฉพาะ และความหมายของรัฐวิสาหกิจได้
2. อธิบายข้อพิจารณาในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้

[Type here]

เรื่องที่ 3.4.1

ความหมายและลักษณะที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจ

การจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมมีลักษณะคล้ายคลึงกับวิสาหกิจของเอกชนไม่ว่าจะเป็นการผลิตสินค้า การจำหน่ายสินค้า หรือการให้บริการ โดยที่มาของเงินทุนคือรายได้จากการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการโดยไม่ได้อาศัยแต่เพียงงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการ ดังนั้นการจัดองค์กรของรัฐในรูปแบบของส่วนราชการจึงไม่เหมาะสมต่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่กล่าวมา จึงทำให้เกิดการจัดองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งจะได้กล่าวถึงความหมายและลักษณะที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจในลำดับต่อไป

1. ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

ประเทศไทยนั้นได้เริ่มใช้คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” อย่างเป็นทางการในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้ว⁴³ แต่คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ก็ยังใช้อยู่จนถึงปัจจุบันในปัจจุบันพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 นอกจากพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่มีการบัญญัติถึงคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” โดยเฉพาะในแง่การให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะพิจารณาไปพร้อมกันดังนี้

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561

มาตรา 4 วรรคเจ็ด บัญญัติว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ทั้งนี้ความใน (1) และหรือ (2) ไม่รวมถึงหน่วยงานที่ประกอบธุรกิจสถาบันการเงินหรือธุรกิจประกันภัย”

⁴³ โดยการตราพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

มาตรา 4 วรรคสี่บเ็ดต บัญญัติว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ
- (3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ”

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

มาตรา 4 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ
- (2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ
- (3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม”

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

มาตรา 6 บัญญัติว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (1) องค์การของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การ ของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ
- (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่ฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ”

จะเห็นได้ว่าคำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายทั้งสี่ฉบับนี้มีความคล้ายคลึงกัน จะมีความหมายแตกต่างกันบ้างก็เพียงเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับเท่านั้น คำนิยามตาม

[Type here]

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะกว้างกว่าอีกสามฉบับ โดยครอบคลุมถึงกิจการใด ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ ไม่ว่าจะ เป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ขึ้นก็ ตาม ในขณะที่พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ไม่ครอบคลุมถึงหน่วยงานที่ประกอบธุรกิจสถาบันการเงินหรือธุรกิจประกันภัย และในกรณีของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดต้องเป็นกรณีที่เกิดหรือการคลังหรือรัฐวิสาหกิจทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ ส่วนพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ไม่ครอบคลุมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการสงเคราะห์หรือ ส่งเสริมใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ เช่น การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ จะพบว่า การที่ได้กำหนดความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจไว้ต่างกันก็เนื่องมาจากจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นต่างกัน อาทิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะกำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ค่อนข้างกว้างเพื่อดูแลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินและควบคุมสถานการณ์การเงินของแผ่นดิน หากรัฐวิสาหกิจจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงิน รัฐจะได้จัดสรรงบประมาณให้ ขณะเดียวกันหากรัฐวิสาหกิจมีรายได้หรือผลกำไรก็จะได้นำส่งให้แก่รัฐ⁴⁴ ส่วนพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายไว้ค่อนข้างแคบเนื่องจากต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของการที่กฎหมายว่าด้วยองค์การของรัฐบาลและกฎหมายว่าด้วยกิจการที่เป็นของรัฐได้บัญญัติถึงจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการและพนักงานไว้แตกต่างกันและยังเปิดช่องให้แต่งตั้งบุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้หลายรัฐวิสาหกิจทำให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจไม่ประสบความสำเร็จหรือมีการพัฒนาเท่าที่ควร พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงบัญญัติขึ้นมาเพื่อวางระบบเกี่ยวกับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ ให้มีมาตรฐานเดียวกันและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน รวมทั้งต้องการให้มีผลเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทที่ระบุไว้ในกฎหมายนี้เท่านั้น⁴⁵

อย่างไรก็ตาม คำนิยามในกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ปัจจุบันก็ยังคงมีความสำคัญอย่างมากในฐานะที่เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทย และถูกนำไปใช้อ้างอิงทั้งในกฎหมายฉบับอื่นและตำราวิชาการสาขาต่างๆ โดยเฉพาะคำนิยามที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมากที่สุดและมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ⁴⁶

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 251.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁶ สุรพล นิติไกรพจน์. “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2542) อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. หน้า 97-98.

2. ลักษณะที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจนั้นมีลักษณะที่สำคัญสี่ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง รัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การดำเนินงานและการบริหารบุคคล

ประการที่สอง รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในภารกิจทางด้านอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐเข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของสังคมสมัยใหม่

ประการที่สาม รัฐวิสาหกิจจะได้รับค่าตอบแทนจากผู้ได้รับประโยชน์ ด้วยเหตุที่ผู้ได้รับประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์พิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนเองไม่เคยได้รับประโยชน์ด้วยเลย

ประการที่สี่ รัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” (tutelle) จากรัฐ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้เกิดการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์หรือการบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจก่อตั้งโดยรัฐโดยใช้งบประมาณในการก่อตั้งจากภาษีอากรของประชาชน

กิจกรรม 3.4.1

จงอธิบายถึงลักษณะที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจ

แนวตอบกิจกรรม 3.4.1

รัฐวิสาหกิจนั้นมีลักษณะที่สำคัญสี่ประการ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในภารกิจทางด้านอุตสาหกรรมและการค้า รัฐวิสาหกิจจะได้รับค่าตอบแทนจากผู้ได้รับประโยชน์ และอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” จากรัฐ

เรื่องที่ 3.4.2

ข้อพิจารณาในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินงานของรัฐและเอกชนมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านวัตถุประสงค์และวิธีการ โดยวัตถุประสงค์สำคัญของรัฐในการดำเนินกิจกรรมทุกประเภทเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) ในขณะที่กิจกรรมเกือบทุกประเภทของเอกชนตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน ดังนั้น วิธีการในการดำเนินการของรัฐที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงต้องแตกต่างจากวิธีการในการดำเนินการของเอกชนที่ส่วนใหญ่แล้วมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ดังจะได้พิจารณาในลำดับต่อไป

1. เอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ

การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะมีลักษณะเด่นประการหนึ่งที่แตกต่างจากวิธีการในการดำเนินการของเอกชน คือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษหรืออำนาจมหาชน (puissance publique) อันเป็นอำนาจพิเศษที่เอกชนไม่มี อำนาจนี้ไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำภารกิจให้ลุล่วงไปได้ด้วยตัวเองโดยมิต้องอาศัยอำนาจอื่น เช่น อำนาจศาลมาบังคับ อำนาจเหล่านี้ได้แก่อำนาจในการออกคำสั่งฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง (acte unilatéral) บังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตาม เป็นต้น⁴⁷

เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองในรูปแบบรัฐวิสาหกิจเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้รัฐวิสาหกิจมีเอกสิทธิ์บางประการเพื่อที่จะปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จลุล่วงไปได้ นอกจากนั้นแล้วยังให้สิทธิพิเศษบางประการแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อที่รัฐวิสาหกิจจะสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

สิทธิพิเศษและเอกสิทธิ์ที่รัฐให้กับรัฐวิสาหกิจสามารถจำแนกได้ 4 ลักษณะ⁴⁸ ดังนี้

1) สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็น องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงมีแนวโน้มที่จะใช้รัฐวิสาหกิจดำเนินการช่วยเหลือประชาชนโดยไม่คำนึงถึงรายได้เป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือ แก่รัฐวิสาหกิจด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการเงิน อันได้แก่ การให้เงินอุดหนุนโดยจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและการกู้ยืมเงินกู้ ส่วนสิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากร ได้แก่ การที่รัฐให้ความช่วยเหลือทางอ้อมแก่

⁴⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. หน้า 264.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 266-267.

รัฐวิสาหกิจด้วยการยกเว้นหรือลดภาระภาษีอากรให้แก่รัฐวิสาหกิจ หลักประกันแก่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจว่า ไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดีหรือการที่รัฐวิสาหกิจ

2) สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การที่รัฐให้หลักประกันแก่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจว่าไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดีหรือการที่รัฐวิสาหกิจมีสิทธิพิเศษในการได้มาซึ่งทรัพย์สิน เช่น การเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน หรือการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนอื่น เช่น ผ่านแดนกรรมสิทธิ์หรือเข้าไปในที่ดินของเอกชน

3) สิทธิพิเศษในการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของเอกชน เนื่องจากการที่รัฐจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐจัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงอาจจำเป็นต้องจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพบางประเภทของเอกชนโดยให้สิทธิแก่รัฐวิสาหกิจก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้กิจการเหล่านั้นอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐไม่ว่าจะจะไปเพื่อความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อที่รัฐจะได้รักษามาตรฐานของการบริการและอัตราค่าบริการให้อยู่ในลักษณะที่ไม่กระทบกับประชาชน

4) เอกสิทธิ์ในการใช้อำนาจมหาชนของรัฐวิสาหกิจ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐวิสาหกิจบางแห่งจึงมีอำนาจมหาชนทำนองเดียวกับฝ่ายปกครอง อำนาจมหาชนที่ว่ามีได้แก่อำนาจหรือเอกสิทธิ์ในการบังคับฝ่ายเดียว เช่น อำนาจในการออกกฎระเบียบใช้บังคับแก่บุคคลอื่นฝ่ายเดียวหรืออำนาจในการห้ามดำเนินการใดๆ ในขอบเขตหนึ่ง เช่น การห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นในเขตเดินสายไฟฟ้า เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 อำนาจในการบังคับให้เข้าไปตามคำสั่ง เช่น การรื้อถอน หรือทำลายโรงเรือนที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างได้เองตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสภาพนิติบุคคลซึ่งเป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างสิ้นเชิงเช่นเดียวกับส่วนราชการโดยทั่วไป ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดนั้นรัฐเข้าควบคุมโดยการเป็นผู้ถือหุ้นส่วนข้างมาก จึงมีเสียงข้างมากในคณะกรรมการบริหารและที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นองค์การของรัฐบาลนั้นจัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจตามบริการ จึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐหรือองค์การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นขึ้นมา ทั้งนี้ การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจซึ่งมีความมุ่งหมาย วิธีการ และที่มาแตกต่างไปจากการกำกับดูแลทางปกครองของรัฐให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น⁴⁹

1) ที่มาของอำนาจ

⁴⁹ เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, “อำนาจการกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์การเทศบาล” วิทยานพนธ์มหาบัณฑิต (กันยายน 2532) : 142 – 157 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 211-212.

[Type here]

โดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นเพราะรัฐกำหนดให้มีขึ้น ทั้งนี้ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่รัฐยอมให้รัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระในทางการเงินและทางเทคนิค การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลและองค์กรภายใต้การกำกับดูแล การกำกับดูแลทางปกครองและการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจมีที่มาเดียวกัน แต่ต่างกันที่วัตถุประสงค์ของอำนาจ

2) วัตถุประสงค์ของอำนาจ

การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจมีขึ้นเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีธรรมชาติที่ต้องการความรวดเร็วในการตัดสินใจเพื่อประกอบกิจกรรมทางการค้าหรืออุตสาหกรรมในเชิงพาณิชย์ ส่วนการกำกับดูแลทางปกครองนั้นมีเป้าหมายที่การตรวจสอบการกระทำขององค์กรภายใต้การกำกับดูแลเพื่อประโยชน์ของรัฐ

3) ลักษณะของอำนาจ

ทั้งอำนาจกำกับดูแลทางปกครองและอำนาจกำกับดูแลทางเศรษฐกิจต่างก็เป็นอำนาจเหนือการกระทำและเหนือบุคคล โดยในกรณีของการกำกับดูแลทางปกครองนั้นมีความมุ่งหมายเชิงการเมืองโดยกำหนดให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กรกำกับดูแลจะไม่แทรกแซงการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในขณะที่การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจนั้น รัฐทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเพราะความเป็นอิสระของรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นจากเหตุผลทางเทคนิคจากการแยกตัวจากรัฐเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานเท่านั้น

3. ข้อสังเกตในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ

3.1 การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเป็นการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต้องการการตัดสินใจที่ฉับไวและทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นการกำกับดูแลจึงควรจำกัดเฉพาะเรื่องที่สำคัญจริงๆ เท่านั้น เช่น การตัดสินใจในการลงทุนเป็นจำนวนมาก การตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะและการขึ้นราคาสินค้าหรือบริการ และหากรัฐควบคุมรัฐวิสาหกิจมากเกินไปจนขาดความเป็นอิสระ ก็จะทำให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานไปอย่างขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานทางด้านเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่เงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจส่วนหนึ่งเป็นเงินจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชนทั่วประเทศ บางส่วนมาจากเงินกู้ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมการดำเนินงานของ

รัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะดำเนินไปได้และก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม⁵⁰

3.2 รายได้ของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะทาง อุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม ดังนั้นการดำเนินงานจึงต้องคำนึงถึงรายได้เป็นสำคัญ โดย รัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของตน จน พอเพียงที่จะดำรงอยู่ในเชิงพาณิชย์ได้ แต่ก็มีได้หมายความว่ารัฐวิสาหกิจจะต้องมุ่งแสวงหาแต่กำไร ให้มากที่สุดหรือจะขาดทุนไม่ได้ แต่การขาดทุนนั้นจะต้องมีส่วนที่เหมาะสม กล่าวคือ รายได้จาก การประกอบการจะต้องไม่น้อยเกินไปเมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิต จนทำให้รัฐวิสาหกิจกลายเป็นส่วน ราชการและทำให้ราคาของสินค้าหรือบริการกลายเป็นค่าธรรมเนียมของการให้บริการเช่นเดียวกับ ค่าธรรมเนียมของราชการ⁵¹

กิจกรรม 3.4.2

สิทธิพิเศษและเอกสิทธิ์ที่รัฐให้กับรัฐวิสาหกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ

แนวตอบกิจกรรม 3.4.2

รัฐวิสาหกิจมีสิทธิพิเศษและเอกสิทธิ์ที่รัฐให้กับรัฐวิสาหกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ 4 ประการ ได้แก่ สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ สิทธิพิเศษในการจำกัด เสรีภาพในการดำเนินธุรกิจของเอกชน และเอกสิทธิ์ในการใช้อำนาจมหาชนอื่นของรัฐวิสาหกิจ

⁵⁰ วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม. (2539). “การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย”.

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 82-85. อังโน ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 215-216.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน.

[Type here]

ตอนที่ 3.5

การจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจตามบริการหรือตามภารกิจในรูปแบบขององค์การมหาชน

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 3.5 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 3.5.1 แนวคิด ที่มา และข้อพิจารณาในการจัดตั้งองค์การมหาชน
- 3.5.2 การจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

แนวคิด

1. เพื่อลดปัญหาการทับซ้อนความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการ ความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่ จึงได้มีแนวคิดที่ให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ อันเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น
2. การจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 พิจารณาจากเหตุ 3 ประการ ได้แก่ 1. เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ 2. แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และ 3. การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยการจัดตั้งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ผลลัพธ์การเรียนรู้

เมื่อศึกษาตอนที่ 3.5 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายแนวคิด ที่มา และข้อพิจารณาในการจัดตั้งองค์การมหาชนได้

2. อธิบายการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นับญาติให้เผยแพร่

[Type here]

เรื่องที่ 3.5.1

แนวคิด ที่มา และข้อพิจารณาในการจัดตั้งองค์การมหาชน

เมื่อสังคมพัฒนาไปภารกิจที่รัฐจะต้องรับผิดชอบจัดทำเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนจึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแต่ภารกิจพื้นฐานอันเป็นภารกิจดั้งเดิมของรัฐหรือภารกิจลำดับรองที่ค่อยๆ พัฒนาซับซ้อนขึ้นเป็นลำดับแตกแขนงออกไปสู่งานทางด้านการศึกษาวิจัย การเผยแพร่หรือส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเฉพาะด้านหรือการให้บริการเฉพาะทางที่มีได้มีลักษณะเป็นกิจกรรมทางอุตสาหกรรมเช่นในอดีต รูปแบบขององค์กรของรัฐประเภทส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าวอันทำให้เกิดรูปแบบการจัดตั้งองค์กรของรัฐแบบอื่นขึ้นมา ดังที่จะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

1. แนวคิดและที่มาในการจัดตั้งองค์การมหาชน

โดยที่การดำเนินงานด้านต่างๆ ของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะมักจะมีปัญหาความสลับซับซ้อน การทับซ้อนความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการ ความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานให้บรรลุภารกิจ ดังนั้นเพื่อลดปัญหาดังกล่าวและเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณีให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพและประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงานซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน จึงได้มีแนวคิดที่ให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ อันเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีได้เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก็ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นของภารกิจที่เกิดขึ้น โดยในขณะนั้นองค์กรของรัฐเหล่านี้ได้ถูกจัดกลุ่มให้ไปอยู่ในรูปแบบขององค์กรของรัฐประเภทหนึ่งประเภทใดในสองประเภทที่มีมาก่อนหน้านั้นแล้วหรือมิฉะนั้นก็จะไม่ได้รับการจัดกลุ่มในประเภทหนึ่งประเภทใดหากแต่เพียงแยกไว้เป็นหน่วยงานอิสระหน่วยงานหนึ่ง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐประเภทนี้ขึ้นหลายแห่ง การเกิดขึ้นขององค์กรของรัฐ

ประเภทนี้จึงเริ่มเป็นที่สังเกตและได้รับความสนใจมากขึ้นในการศึกษาเกี่ยวกับการจัดระบบโครงสร้างของรัฐและการบริหารรัฐกิจ⁵²

โดยหน่วยงานแรกที่มีการระบุอย่างชัดเจนในการเสนอร่างกฎหมายจัดตั้งว่าประสงค์จะให้เป็องค์กรของรัฐประเภทที่สามที่มีใช้ทั้งส่วนราชการและมีใช้รัฐวิสาหกิจก็คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และต่อมาก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรของรัฐประเภทเดียวกันนี้ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันเกิดขึ้นตามมาอีกหลายองค์กร⁵³ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

3. สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 6 ว่า “ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล” และได้บรรยายลักษณะขององค์การมหาชนไว้ในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ว่า “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยมีฐานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ให้องค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทที่สามหรือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอีกประเภทหนึ่งนั่นเอง

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน

เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นของรัฐที่ได้รับงบประมาณของแผ่นดิน ดังนั้น องค์การมหาชนจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมในลักษณะของการกำกับดูแล (tutelle) จากรัฐ โดยสามารถแบ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชนได้ 7 กรณี ดังนี้⁵⁴

⁵² สุรพล นิติไกรพจน์. “การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” รายงานการวิจัยเสนอต่อสภาวิจัยแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : สภาวิจัยแห่งชาติ. 2541 หน้า 5-8 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 27. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2561 หน้า 219

⁵³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 220

⁵⁴ สุรพล นิติไกรพจน์. ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน. กรุงเทพฯ :

[Type here]

2.1 การกำหนดภารกิจ

รัฐบาลจัดตั้งองค์การมหาชนก็เพื่อรองรับภารกิจเฉพาะด้าน โดยจะมีการบัญญัติชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ซึ่งเป็นภารกิจที่องค์การมหาชนนั้นต้องดำเนินการอันเป็นภารกิจเฉพาะ

2.2 การกำหนดงบประมาณ

องค์การมหาชนจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลตามกรอบที่กำหนดในแต่ละปี โดยรัฐบาลต้องเคารพต่อหลักความเป็นอิสระในทางงบประมาณขององค์การมหาชนด้วย

2.3 การวางโครงสร้างการบริหารงาน

การจัดโครงสร้างทางการบริหารที่ยังเคารพหลักความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารได้เป็นอย่างดีและเป็นที่ยอมรับคือ การจัดโครงสร้างการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร (executive board) ที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย การตรวจสอบงบประมาณ การวางระเบียบ ข้อบังคับ และควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารสูงสุด โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกำกับดูแลจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร

2.4 การกำหนดระบบบริหารงานบุคคล

โดยปกติองค์การมหาชนจะต้องมีความเป็นอิสระในการว่าจ้างบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานตามสภาพและตำแหน่งงาน แต่หากรัฐมีความต้องการกำหนดแนวทางการจัดระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นมาตรฐานไม่ให้ความแตกต่างเกินไป รัฐย่อมกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทที่ใช้จัดตั้งองค์การมหาชน

2.5 การตรวจสอบประเมินผล

เมื่อองค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในทางการเงินงบประมาณและบุคลากร การพิจารณาตรวจสอบความคุ้มค่าในทางงบประมาณจึงจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อประเมินประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้บริหารองค์การมหาชน ดังนั้น รัฐจึงต้องกำหนดให้มีระบบการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานในกฎหมายแม่บท เพื่อให้ทราบผลผลิตว่ามีความเหมาะสม สอดคล้องกับงบประมาณและเป้าหมายหรือไม่เพียงใด⁵⁵

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน กพ. 2543. หน้า 164-175. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. หน้า 277-280.

⁵⁵ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 39 ถึงมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

2.6 การกำกับดูแล

เมื่อองค์การมหาชนเป็นองค์การที่ใช้งบประมาณแผ่นดินจึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมหรือกำกับดูแลและอำนาจกำกับดูแลนั้นจะต้องมีกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระนั้น เพราะมิฉะนั้นรัฐก็ไม่อาจควบคุมองค์กรได้ อำนาจการกำกับดูแลโดยปกติได้แก่ การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลและการกำกับดูแลเหนือการกระทำ⁵⁶

2.7 การยุบเลิกองค์การมหาชน

เมื่อการดำเนินงานตามภารกิจเฉพาะนั้นสิ้นสุดลงหรือหมดความจำเป็น รัฐย่อมมีอำนาจยุบเลิกองค์การมหาชนนั้นได้แม้ว่าจะไม่ปรากฏข้อจำกัดทางเวลาในกฎหมายแม่บท รัฐก็ยังคงมีอำนาจที่จะยุบเลิกองค์การมหาชนที่หมดความจำเป็นได้อยู่แล้ว เพราะเป็นไปตามหลัก “ผู้ใดมีอำนาจสถาปนา ผู้นั้นมีอำนาจล้มล้าง”⁵⁷

“มาตรา 39 การบัญชีขององค์การมหาชน ให้จัดทำตามหลักสากล ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายใน เกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชน ตลอดจนรายงานผลการตรวจ สอบให้ คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้งเป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่ ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนทำหน้าที่ คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

“มาตรา 40 ให้องค์การมหาชนทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี ในทุกรอบปี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่ คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและ ประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อ วิเคราะห์ว่า การใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมาย เพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อ คณะกรรมการ

“มาตรา 41 ให้องค์การมหาชนทำรายงานปีละครั้งและเสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง รายงานนี้ให้กล่าวถึง ผลงานขององค์การมหาชนในปีที่ล่วง มาแล้ว และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จัดทำในภาย

“มาตรา 42 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การมหาชน โดยให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระ ในการดำเนินงานกิจการตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการ ประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะ กำหนดระบบการประเมินผลไว้เป็นอย่างอื่น”

⁵⁶ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การมหาชนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

“ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนใดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชน นั้นให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐและมติ คณะรัฐมนตรีที่ เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนนั้น เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการ กระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับ องค์การมหาชนนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้”

⁵⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. หน้า 280.

[Type here]

กิจกรรม 3.5.1

จงอธิบายถึงแนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชน

แนวตอบกิจกรรม 3.5.1

เพื่อลดปัญหาการทับซ้อนความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการ ความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่ จึงได้มีแนวคิดที่ให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการที่รัฐวิสาหกิจได้อันเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นับขาดเรียน

เรื่องที่ 3.5.2

การจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542⁵⁸ โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนเอาไว้ โดยมาตรา 5 วรรคแรกของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำ บริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สามารถแยกองค์ประกอบในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนได้ 3 ประการ⁵⁹ คือ

- 1) เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำ บริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นแผนงานหรือนโยบายเฉพาะกิจก็ได้
- 2) แผนงานหรือการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งจะต้องพิจารณาประเภทของบริการสาธารณะตามมาตรา 5 วรรคสอง และปัญหาความสับสนหรือขัดแย้งในการดำเนินกิจการกับหน่วยงานอื่นตามมาตรา 8 และมาตรา 9 ประกอบด้วย
- 3) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

⁵⁸ การจัดตั้งองค์การมหาชนในบางกรณีอาจจัดตั้งโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ อาทิ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งในทางวิชาการถือว่าเป็นองค์การมหาชนประเภทหนึ่ง

⁵⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์. องค์การมหาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. 2542. หน้า 211

[Type here]

สำหรับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้ตราขึ้นเพื่อจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติ ถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่จะต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนไว้ในมาตรา 7⁶⁰

1. โครงสร้างการบริหาร

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์การมหาชนไว้ว่า ผู้บริหารองค์การมหาชน ได้แก่ คณะกรรมการและผู้อำนวยการ

1.1 คณะกรรมการ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้ ดังนี้

- 1) ประธานกรรมการ แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี
- 2) กรรมการ มีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกิน 11 คน
- 3) ผู้อำนวยการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการอาจประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการ และจะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วย ส่วนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการนั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 20 และ 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542⁶¹

⁶⁰ “(1) ชื่อขององค์การมหาชน

(2) ที่ตั้งของสำนักงานใหญ่

(3) วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่กิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ขององค์การมหาชน

(4) องค์ประกอบของคณะกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการ ดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

(5) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจาก ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ

(6) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน

(7) ทุน รายได้ งบประมาณ และทรัพย์สิน

(8) การบริหารงานบุคคล สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่น

(9) การกำกับดูแล การตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การมหาชน (๑๐) การยุบเลิกองค์การมหาชนในกรณีที่ต้องตั้งองค์การมหาชนตั้งขึ้นเพื่อดำเนิน กิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะกิจ หรือตั้งขึ้นโดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด

(10) การยุบเลิกองค์การมหาชนในกรณีที่ต้องตั้งองค์การมหาชนตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะกิจ หรือตั้งขึ้นโดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด

(11) ข้อกำหนดอื่นๆ อันจำเป็นเพื่อให้กิจการขององค์การมหาชนดำเนินการไป ได้โดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

(12) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา

การรักษาการตาม (3) ถึง (11) ต้องอยู่ภายในกรอบของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นอย่างอื่นได้ ก็ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานั้น”

⁶¹ “มาตรา 20 ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนซึ่ง มิใช่กรรมการโดยตำแหน่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งนั้น ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารงานควบคุม ดูแลการดำเนินงานและการบริการงานทั่วไป ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ และข้อกำหนด เกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องต่างๆ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24⁶²

1.2 ผู้อำนวยการ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน 2542 ได้บัญญัติไว้ให้องค์การมหาชนมีผู้อำนวยการคนหนึ่งซึ่งจะเรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้ แต่จะต้อง กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ทำหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวคือ บริหารกิจการ

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าและไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(3) มีความรู้และประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมืองที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(7) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ความใน (1) มิให้ใช้บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศซึ่งองค์การมหาชนจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อมูลพันหรือตามลักษณะของกิจการขององค์การมหาชนนั้น”

“มาตรา 21 ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนใดจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การมหาชนนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่องค์การมหาชนเป็นผู้ถือหุ้น”

⁶² “มาตรา 24 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชน ให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

(1) กำหนดนโยบายการบริหารงานและให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน

(2) อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน

(3) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออก ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชนและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การลงโทษของเจ้า หน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

(4) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด

[Type here]

ขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติและประกาศของคณะกรรมการ รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง

ผู้อำนวยการได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการดั่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และนอกจากนี้ในมาตรา 31 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชน

สำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการนั้น มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดไว้แต่เพียงว่าต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้กับองค์การมหาชนได้เต็มเวลา ส่วนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นๆ นั้น ให้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง

วาระการดำรงตำแหน่งของผู้อำนวยการจะเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การมหาชน แต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระ ติดต่อกันดั่งที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

2. ทุน รายได้ และทรัพย์สินในการดำเนินงานขององค์การมหาชน

องค์การมหาชนมีทุน รายได้ และทรัพย์สินในการดำเนินการ ดังนี้

2.1 ทุน

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนประกอบด้วย

- 1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา
- 2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนเพิ่มเติม
- 3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- 4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ดำเนินการ
- 5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการ
- 6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน

2.2 รายได้

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการใน การดำเนินกิจการได้ตามกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และนอกจากนี้ มาตรา ๑๔ แห่งกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดไว้ให้

รายได้ขององค์การมหาชนไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ซึ่งจะทำให้องค์การมหาชนมีความคล่องตัวในด้านงบประมาณและการคลังกว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอื่น

2.3 ทรัพย์สิน

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งองค์การมหาชนได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ขององค์การมหาชนเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การมหาชน และให้องค์การมหาชนมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย รวมทั้งจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชนได้ และ นอกจากนี้ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้ให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไว้ว่าไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีอีกด้วย

3. ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

บุคลากรขององค์การมหาชนมีสองประเภท ได้แก่ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งเป็นบุคลากรประจำขององค์การมหาชนและ “ลูกจ้าง” ขององค์การมหาชน โดยอาจเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวก็ได้⁶³

นอกจากนี้ องค์การมหาชนยังสามารถขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานขององค์การมหาชนไม่ว่าจะเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจหรือที่จัดตั้งขึ้นเป็นการถาวรก็ตามดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542⁶⁴ และให้สิทธิที่จะขอกลับเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในสังกัดเดิมภายในกำหนดเวลาที่อนุมัติโดยให้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว⁶⁵

⁶³ ชาญชัย แสงศักดิ์. องค์การมหาชน. หน้า 229

⁶⁴ “มาตรา 36 เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานขององค์การมหาชน รัฐมนตรี ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น แล้วแต่กรณี

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ขององค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการ หรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใด ๆ และให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี”

⁶⁵ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

“ มาตรา 37 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 36 ขอกลับเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในสังกัดเดิมภายในกำหนดเวลาที่อนุมัติ ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติตามมาตรา 36”

[Type here]

4. การยุบเลิกองค์การมหาชน

รัฐมีอำนาจที่จะยุบเลิกองค์การมหาชนได้ตามหลัก “ผู้ใดมีอำนาจสถาปนา ผู้นั้นมีอำนาจล้มล้าง” ซึ่งมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเงื่อนไขการยุบเลิกองค์การมหาชนไว้ ดังนี้

“มาตรา 44 องค์การมหาชนเป็นอันยุบเลิกในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(2) เมื่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเสร็จสิ้นลง และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นได้ประกาศยุติการดำเนินการขององค์การมหาชนนั้นในราชกิจจานุเบกษา

(3) ในกรณีนอกจาก (1) และ (2) เมื่อรัฐบาลเห็นควรยุบเลิกการดำเนินการขององค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกายุบเลิก

ให้สภาพนิติบุคคลขององค์การมหาชนดำรงอยู่ต่อไปเป็นเวลาที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา 45”

ทั้งนี้ เมื่อยุบเลิกองค์การมหาชนแล้ว มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดวิธีดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินขององค์การมหาชนไว้ ดังนี้

“มาตรา 45 ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ และเมื่อมีการยุบเลิกองค์การมหาชน ให้มีเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชีรวมทั้งการ โอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่และการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรขององค์การมหาชน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

กิจกรรม 3.5.2

จงอธิบายถึงข้อพิจารณาในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

แนวตอบกิจกรรม 3.5.2

การจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 พิจารณาจากเหตุ 3 ประการ ได้แก่ 1. เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ 2. แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และ 3. การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมี

ความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยการจัดตั้งให้
ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นับญาติให้เผยแพร่

[Type here]

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). *กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2561). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 27. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). *องค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ชำนาญวิทย์ เตรัตน์ วริศธีรนนัย เสือทอง และเพชรพิทักษ์ วิเศษหมื่น. (2564). “พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น” ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชนสำหรับการบริหารการปกครองท้องถิ่น เล่มที่ 2 หน่วยที่ 11 สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *มาตรฐานใหม่ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง. (2532). “อำนาจการกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม. (2539). “การจัดระบบขององค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศาสดา วิริยานุพงศ์. (2565). “หลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนและนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. เล่มที่ 1 หน่วยที่ 3 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ศาสดา วิริยานุพงศ์. (2565). “อำนาจรัฐและการใช้อำนาจรัฐ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. เล่มที่ 1 หน่วยที่ 6. นนทบุรี : สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2532). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์กรอิสระ*. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2532).
- สมยศ เชื้อไทย. (2559). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2541). “การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” รายงานการวิจัยเสนอต่อสภาวิจัยแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : สภาวิจัยแห่งชาติ
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2543). *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชน*. กรุงเทพฯ :

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานข้าราชการพลเรือน.

Gilles J.GUGLIELMI. (1994). Introduction au droit des services publics. Paris : L.G.D.J.

Guy BRAIBANT et Bernard STIRN. (1997). Le droit administratif français. 4^e édition. Paris. Presses de Science Po et Dalloz.

Jacques MOREAU (sous la direction de). (1995). *Droit public Tome 1 Théorie générale de l'État et Droit Constitutionnel Droit administratif*. 3^e édition. Paris. Economica

Jean – Marie PONTIER. (1996). *Les services publics*. Paris. Hachette.

Jean Rivero et Jean Waline. (2000). *Droit administrative*. 18^e édition. Paris. Dalloz.

Marie-Christine Rouault. (2007). *Droit administrative*. 4^e édition. Paris. Gualino éditeur.

Maurice DUVERGER. (1995). *Éléments de droit public*. Paris. Presses Universitaires de France.

Michel VERPEAUX Christine Rimbault et Franck WASERMAN. (2013). *Les collectivités territoriales et la décentralisation*. 7^e édition. Paris. La documentation française.

Phanom AIUMPRAYOON. (1987). *Le Pouvoir Réglementaire en Thaïlande*. Thèse Strasbourg.

Renan Le Mestre. (2003). *L'essentiel du Droit du Service public*. Paris. Gualino éditeur.

Yves Gaudemet. (2010). *Droit administratif*. 19^e édition L.G.D.J. Lextenso édition.

เอกสารสำหรับนักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช