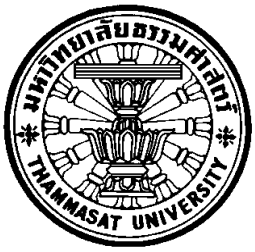



# การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

โดย
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กรกฎาคม 2547

# รายนามคณะผู้วิจัย


| | |
|---|---|
| รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย | หัวหน้าโครงการวิจัย |
| รองศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ | นักวิจัย |
| อาจารย์ ดร. ธีรเดช ฉายอรุณ | นักวิจัย |
| อาจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล | นักวิจัย |
| อาจารย์วสันต์ เหลืองประภัสร์ | นักวิจัย |
| นายมรุต วันทนากร | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| นางสาวสิริลักษณ์ ยิ้มประสาทพร | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| นางสาวกานติมา พงศ์ศักดิ์ | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| นางสาวจงรัก จารุพันธุ์งาม | ผู้ช่วยวิจัยและประสานงาน |

# สารบัญ

หน้า


**สารบัญ** ..... (1)
**สารบัญตาราง** ..... (7)
**สารบัญแผนภาพ** ..... (9)
**บทสรุปสำหรับผู้บริหาร** ..... (1-19)

**ส่วนที่ 1 บทนำ** ..... 1
1.1 หลักการและเหตุผล ..... 1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา ..... 7
1.3 ขอบเขตการศึกษา..... 7
1.4 กรอบในการประเมิน ..... 8
1.5 กลุ่มเป้าหมายในการประเมิน ..... 10
1.6 ระเบียบวิธีการประเมิน ..... 10
1.7 ข้อจำกัดในการประเมิน ..... 14
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ..... 15

**ส่วนที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย**..... 17
2.1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีทั่วไป ..... 18
2.1.1 ความหมายการประเมินและการวัดผลการปฏิบัติงาน ..... 18
2.1.2 องค์ประกอบของการประเมินและการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ ..... 21
2.1.3 กระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ ..... 24
2.1.4 ตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicators) ..... 26
2.1.5 ความหมายของตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ..... 27
2.1.6 กรอบแนวคิดและรูปแบบการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ ..... 31
2.2 การประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลในงานวิจัย ..... 34

2.2.1 การจำแนกประเภทขององค์การมหาชน ..... 34
2.2.2 กรอบแนวคิดและวิธีการที่ใช้ในการประเมิน..... 36

# สารบัญ (ต่อ)

หน้า

**ส่วนที่ 3 แนวคิดในการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ ..... 43**
3.1 แนวคิดในการดำเนินภารกิจของภาครัฐ..... 44
3.1.1 ประเภทของบริการสาธารณะ ..... 45
3.1.2 ลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ ..... 46
3.1.3 รูปแบบในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ..... 47
3.1.4 องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะ ..... 50
3.2 แนวคิดและรูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ ..... 56
3.2.1 แนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ ..... 56
3.2.2 คุณลักษณะร่วมโดยทั่วไปขององค์การมหาชน ..... 58
3.2.3 รูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ ..... 63
3.2.3.1 ประเทศฝรั่งเศส ..... 64
3.2.3.2 ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ..... 71
3.2.3.3 ประเทศนิวซีแลนด์ ..... 76
3.3 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐในประเทศไทย ..... 84
3.3.1 แนวความคิดในการจัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐ ..... 86
3.3.2 แนวความคิดในการจัดตั้งและบริหารองค์การมหาชน (ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542) ..... 88

**ส่วนที่ 4 ข้อมูลพื้นฐานหน่วยงานที่ศึกษา ..... 99**

**ส่วนที่ 5 ผลการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ศึกษา..... 107**
**5.1 โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ..... 108**
5.1.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 109
5.1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ..... 117

5.1.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ ..... 118
5.1.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 120
**5.2 โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน) ..... 121**
5.2.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 122

## สารบัญ (ต่อ)

**หน้า**

5.2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ..... 128
5.2.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ ..... 130
5.2.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 134
**5.3 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ..... 135**
5.3.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 136
5.3.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ..... ..... 141
5.3.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ ..... 156
5.3.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 158
**5.4 สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ ..... 159**
5.4.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 159
5.4.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ..... ..... 164
5.4.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ ..... 167
5.4.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 169
**5.5 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ..... 170**
5.5.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 171
5.5.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ..... ..... 178
5.5.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ ..... 179
5.5.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 182
**5.6 ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ..... 183**
5.6.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 184
5.6.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ..... 188
5.6.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ ..... 190
5.6.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 191
**5.7 สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา ..... 192**
5.7.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 194
5.7.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ..... 198

5.7.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ ..... 210
5.7.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 212
**5.8 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ..... 213**
5.8.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 213
5.8.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ..... 216

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5.8.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ ..... 218
5.8.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 218
**5.9 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ..... 219**
5.9.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 220
5.9.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ..... 226
5.9.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ ..... 228
5.9.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 230
**5.10 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ..... 231**
5.10.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 232
5.10.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ..... 241
5.10.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ ..... 244
5.10.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 248
**5.11 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ..... 249**
5.11.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 250
5.11.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ..... 258
5.11.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ ..... 273
5.11.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 274
**5.12 สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ ..... 275**
5.12.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 275
5.12.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ..... 282
5.12.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ ..... 284
5.12.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 290
**5.13 สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ..... 290**
5.13.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 292
5.13.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ..... 308

5.13.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ ..... 311
5.13.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 313
**5.14 สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ..... 315**
5.14.1 ผลการประเมินองค์การโดยภาพรวม ..... 315
5.14.2 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 316

## สารบัญ (ต่อ)

**หน้า**

**5.15 องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน..... 317**
5.15.1 ผลการประเมินองค์การโดยภาพรวม ..... 317
5.15.2 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 319
**5.16 ศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ ..... 320**
5.16.1 ผลการประเมินองค์การโดยภาพรวม ..... 320
5.16.2 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ ..... 321
**5.17 สรุปผลการประเมินความสำเร็จขององค์การมหาชนโดยภาพรวม..... 322**
5.17.1 หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุภารกิจและความเป็นองค์การมหาชนเกื้อหนุนต่อความสำเร็จ..... 331
5.17.2 หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุภารกิจ แต่ความเป็นองค์การมหาชนมิได้เกื้อหนุนต่อความสำเร็จโดยตรง..... 335
5.17.3 หน่วยงานที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ลำบากแต่ความเป็นองค์การมหาชนเกื้อหนุนต่อการดำเนินภารกิจ..... 336
5.17.4 หน่วยงานที่ต้องมีการพิจารณาทบทวน..... 337

**ส่วนที่ 6 บทวิเคราะห์บทเรียนและประสบการณ์ของไทยในการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ ..... 341**

6.1 ข้อพิจารณาลักษณะเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การ..... 343
6.1.1 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลและความจำเป็นของ
การเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง ..... 344
6.1.2 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลความจำเป็นทางการ
เมืองหรือเพื่อตอบสนองนโยบายเร่งด่วน..... 347
6.2 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ ..... 349
6.2.1 ผลการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานในกำกับของรัฐ
เปรียบเทียบกับองค์การมหาชน ..... 350
6.2.2 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การจำแนกตามการ
จัดกลุ่มภารกิจ ..... 353
6.3 ปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จขององค์การ ..... 360
6.3.1 ปัจจัยเกี่ยวกับจุดกำเนิดขององค์การ ..... 360
6.3.2 ปัจจัยเกี่ยวกับตัวผู้นำ (Leadership) .....
361
6.3.3 ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ (Corporate Culture) .....
363

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

**ส่วนที่ 7 แนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชน**
**และหน่วยงานในกำกับของรัฐ .....**
**367**
7.1 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล ..... 368
7.1.1 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในด้านการจัดตั้งองค์การมหาชน..... 368
7.1.2 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในด้านการกำกับดูแลองค์การมหาชน..... 381
7.1.3 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในด้านการสนับสนุนองค์การมหาชน..... 391
7.2 ข้อเสนอแนะต่อองค์การมหาชน ..... 393
7.2.1 บทบาทของคณะกรรมการบริหาร ..... 393
7.2.2 การปรับแนวคิดและกระบวนการบริหารจัดการภายใน
องค์การ..... 397
7.2.3 การสร้างภาพลักษณ์และการยอมรับจากสาธารณะ..... 399
7.3 ข้อเสนอแนะต่อบทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ..... 400
7.3.1 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงบประมาณ..... 400

7.3.2 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน..... 401
7.3.3 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ..... 402
7.4 ข้อเสนอแนะในด้านกฎหมาย ..... 403

**บรรณานุกรม** ..... (10)

**ภาคผนวก** (ร่าง) พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ..... .....

# สารบัญตาราง

**หน้า**

**ตารางที่ 1.1** แสดงกลุ่มเป้าหมายในการประเมิน..... 10
**ตารางที่ 1.2** แสดงแผนกิจกรรมการดำเนินการศึกษาวิจัย..... 12
**ตารางที่ 2.1** แสดงแบบการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ..... 39
**ตารางที่ 5.1** แสดงอัตราการร้องเรียนและฟ้องร้องในโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ..... 111
**ตารางที่ 5.2** แสดงความมั่นคงทางการเงินและการคลังของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ..... 115
**ตารางที่ 5.3** แสดงแหล่งที่มาของรายได้ รายจ่าย และกำไรของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว.... 115
**ตารางที่ 5.4** แสดงผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดผลผลิตโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์..... 122
**ตารางที่ 5.5** แสดงรายได้ รายจ่าย ของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ..... 133
**ตารางที่ 5.6** แสดงตัวอย่างโครงการที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนจัดทำตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 - 2546..... 137
**ตารางที่ 5.7** แสดงสัดส่วนงบประมาณต่อโครงการตามแผนยุทธศาสตร์ของ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ..... 150
**ตารางที่ 5.8** แสดงผลการประเมินความสำเร็จจากเอกสารกับประเด็นที่ใช้ในการศึกษาสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ..... 156
**ตารางที่ 5.9** แสดงสรุปผลการดำเนินงานของ สทอภ. ตามพันธกิจและกิจกรรม..... 163
**ตารางที่ 5.10** แสดงสรุปผลการปฏิบัติงานเทียบกับแผนที่วางไว้ ปี 2546 ของ สมศ..... 176
**ตารางที่ 5.11** แสดงการตรวจสอบ กำกับดูแล และการประเมินผลของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา..... 209
**ตารางที่ 5.12** แสดงผลการประเมินความสำเร็จกับประเด็นที่ใช้ในการศึกษาสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา..... 210
**ตารางที่ 5.13** แสดงชุดโครงการวิจัยที่ดำเนินการในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546 ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข..... 224
**ตารางที่ 5.14** แสดงสรุปแผน/ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2546 ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข..... 225
**ตารางที่ 5.15** แสดงจำนวนงานวิจัยและแหล่งทุนของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี..... 239
**ตารางที่ 5.16** แสดงจำนวนผลงานวิจัยและพัฒนาที่ได้รับการเผยแพร่ จำแนกตามประเภทการเผยแพร่ของอาจารย์มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี..... 240
**ตารางที่ 5.17** แสดงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี..... 242

## สารบัญตาราง (ต่อ)

**หน้า**

**ตารางที่ 5.18** แสดงรายได้ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ..... 265
**ตารางที่ 5.19** แสดงผลการประเมินความสำเร็จกับประเด็นที่ใช้ในการศึกษาสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ..... 273
**ตารางที่ 5.20** แสดงการให้บริการสอบเทียบของสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ จำแนกหน่วยงานหลัก ปี 2544-2546..... 277
**ตารางที่ 5.21** แสดงการให้บริหารสอบเทียบของสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ จำแนกตามสาขาเครื่องมือ ปี 2544-2546..... 278
**ตารางที่ 5.22** แสดงผลการปฏิบัติงานของสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติเปรียบเทียบกับแผนการดำเนินงาน ปี 2546..... 279
**ตารางที่ 5.23** แสดงผลการดำเนินงาน (เชิงปริมาณ) ด้านการวิจัย พัฒนา ออกแบบและวิศวกรรมของ สวทช. ประจำปีงบประมาณ 2545..... 293
**ตารางที่ 5.24** แสดงสรุปผลการดำเนินการด้านการวิจัย พัฒนา ออกแบบและวิศวกรรมของ สวทช. ประจำปีงบประมาณ 2545..... 294
**ตารางที่ 5.25** แสดงจำนวนทุนการศึกษาและทุนสำหรับทำวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่ สวทช. ให้การสนับสนุน ในปีงบประมาณ 2545..... 296
**ตารางที่ 5.26** แสดงผลการดำเนินการส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีของ สวทช. ในแต่ละสาขา ในปีงบประมาณ 2545..... 299
**ตารางที่ 5.27** แสดงผลการให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาทางด้านเทคนิคของ สวทช. ในแต่ละสาขาในปีงบประมาณ 2545..... 301
**ตารางที่ 5.28** แสดงรายชื่อภาคเอกชนที่เช่าพื้นที่หน่วยบ่มเพาะเทคโนโลยี ของ สวทช... 303
**ตารางที่ 5.29** แสดงจำนวนบุคลากรของ สวทช. จำแนกตามระดับการศึกษา..... 305
**ตารางที่ 5.30** แสดงจำนวนบุคลากรของ สวทช. จำแนกตามกลุ่มตำแหน่ง..... 306
**ตารางที่ 5.31** แสดงอัตรากำลังของ สวทช. จำแนกตามสังกัด ประจำปี 2547..... 308
**ตารางที่ 5.32** แสดงสรุปผลการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ... 322
**ตารางที่ 5.33** แสดงผลการประเมินองค์การในภาพรวม..... 331
**ตารางที่ 6.1** แสดงประเภทขององค์การมหาชนจำแนกตามกลุ่มคุณลักษณะภารกิจ..... 354
**ตารางที่ 7.1** แสดงประเภท กลไกและเครื่องมือในการกำกับดูแลองค์การมหาชนของรัฐบาล..... 383
**ตารางที่ 7.2** แสดงบทบาทที่จำเป็นของรัฐต่อองค์การมหาชนจำแนกตามกลุ่มภารกิจ... 389

# สารบัญแผนภาพ

**หน้า**

**แผนภาพที่ 1.1** แสดงแผนและขั้นตอนการศึกษาวิจัย..... 13
**แผนภาพที่ 2.1** แสดงกระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ..... 25
**แผนภาพที่ 2.2** แสดงตัวแบบ BSC & KPI และกลุ่มตัวชี้วัดในเชิงหลักการ..... 33
**แผนภาพที่ 2.3** แสดงรายชื่อหน่วยงานที่ศึกษา..... 35
**แผนภาพที่ 2.4** แสดงกรอบประเด็นคำถามและวิธีการประเมิน..... 38
**แผนภาพที่ 2.5** แสดงวิธีการสร้างเครื่องมือเพื่อการประเมินผล..... 38
**แผนภาพที่ 2.6** แสดงกรอบและขั้นตอนในการประเมินกฎหมาย..... 41
**แผนภาพที่ 5.1** แสดงการบริหารบุคลากรในระดับสูงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน..... 14
**แผนภาพที่ 5.2** แสดงการบริหารบุคลากรในระดับรองของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน..... 146
**แผนภาพที่ 5.3** แสดงกระบวนการคัดเลือกผู้ประเมินภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานประเภทนิติบุคคลของ สมศ. ..... 173
**แผนภาพที่ 5.4** แสดงกรอบในการประเมินด้านความสามารถในการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี..... 234
**แผนภาพที่ 7.1** แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง HAPO กับองค์การมหาชนย่อย..... 379
**แผนภาพที่ 7.2** แสดงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทขององค์การมหาชน..... 393
**แผนภาพที่ 7.3** แสดงความสัมพันธ์ในเชิงบทบาทของคณะกรรมการบริหารกับองค์การอื่น ๆ ..... 395

# บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
# (Executive Summary)

รายงานวิจัย เรื่อง “การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ” นี้ เป็นงานศึกษาที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ 4 ประการ ประกอบด้วย ประการที่หนึ่ง เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการบังคับใช้กฎหมาย ประการที่สอง เพื่อประเมินผลการบริหารการจัดการของหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐเมื่อเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง ประการที่สาม เพื่อประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และประการที่สี่ เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

โดยในการนี้มีหน่วยงานที่ศึกษาทั้งสิ้น 16 องค์การ จำแนกออกเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง หรือที่เรียกว่า “หน่วยงานในกำกับของรัฐ” จำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จำนวน 11 แห่ง ประกอบด้วย โรงพยาบาลบ้านแพ้ว, โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์, สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ

จากผลการศึกษาและประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งเป็นการศึกษาจากทั้งเอกสาร (Documentary Research) และเป็นการศึกษาโดยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกรรมการบริหาร ผู้บริหารองค์การ และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ สามารถสรุปวิเคราะห์ประสบการณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้ง 16 แห่ง ได้โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก ประกอบด้วย

**ประเด็นที่หนึ่ง** สรุปผลการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

**ประเด็นที่สอง** ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

โดยแต่ละประเด็นมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

## 1. สรุปผลการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

จากผลของการศึกษาและวิเคราะห์ สามารถสรุปจำแนกประเภทองค์การมหาชนออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

**กลุ่มที่ 1 หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุภารกิจ และความเป็นองค์การมหาชนเกื้อหนุนต่อความสำเร็จ** หน่วยงานในกลุ่มนี้ หมายถึง หน่วยงานที่ในปัจจุบันมีพันธกิจขององค์การที่ชัดเจน และสามารถดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดไว้ได้เป็นอย่างดี รวมถึงความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนได้เกื้อหนุนให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถประสบผลสำเร็จในการบรรลุซึ่งภารกิจของตนเอง หรือหน่วยงานเหล่านี้ได้ใช้ประโยชน์จากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนเพื่อเอื้อต่อการบรรลุซึ่งภารกิจของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด กล่าวอีกนัยหนึ่ง หน่วยงานในกลุ่มนี้ จึงเป็นหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานที่ดีและมีความเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน ทั้งนี้ จากหน่วยงานที่ได้ศึกษา 16 แห่ง มีหน่วยงานที่มีผลการประเมินที่เป็นไปในทิศทางดังกล่าวถึง 9 แห่ง ประกอบไปด้วย โรงพยาบาลบ้านแพ้ว, โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์, สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ

โดยหน่วยงานที่จัดอยู่ในกลุ่มแรกนี้ จะมีลักษณะร่วมสำคัญดังนี้คือ **ประการแรก** จากการประเมินผลการดำเนินของหน่วยงานในกลุ่มนี้ โดยรวมแล้วถือได้ว่า จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันได้มีผลการดำเนินงานที่ดี โดยสามารถบรรลุซึ่งพันธกิจตามเหตุผลการจัดตั้งได้เป็นอย่างดี **ประการที่สอง** หน่วยงานในกลุ่มนี้จะมีพันธกิจหลักของตนเองที่ชัดเจน เช่น การจัดการเรียนการสอน, การรักษาพยาบาล, การศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ เป็นต้น และภารกิจเหล่านี้ก็สามารถจะกำหนดตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานได้อย่างชัดเจนตามไปด้วย ทำให้ในการกำหนดเกณฑ์เพื่อชี้วัดความสำเร็จขององค์การในรูปของผลผลิต (inputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ที่ได้เมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่หน่วยงานต้องใช้จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างชัดเจน ลักษณะเช่นนี้มีความสอดคล้องกับความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน และที่สำคัญยังเป็นปัจจัยที่มีผล

ผลักดันให้หน่วยงานเหล่านี้จำเป็นจะต้องพัฒนาระบบบริหารและใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะทางการบริหารของตนให้เกิดประโยชน์สูงสุด **และในประการที่สาม** เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินภารกิจ ก็พบว่า ปัจจัยเงื่อนไขของความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน เช่น โครงสร้างเป็นอิสระ ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงบประมาณและบุคลากร เป็นต้น มีผลอย่างสำคัญและมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างชัดเจนต่อความสามารถในการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน

ทั้งนี้ในกลุ่มที่ 1 นี้ สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มย่อย ตามคุณลักษณะภารกิจที่แต่ละองค์การดำเนินการ คือ

กลุ่มที่หนึ่ง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะหรือให้บริการโดยตรง (Direct Service Agency) คุณลักษณะที่สำคัญของหน่วยงานประเภทนี้มี 3 ประการที่สำคัญ ได้แก่ **ประการแรก** การเป็นหน่วยงานที่จัดทำหรือให้บริการสาธารณะโดยตรงซึ่งจะมีลูกค้าหรือกลุ่มผู้รับบริการที่ชัดเจน และผู้รับบริการนั้นเป็นผู้รับบริการโดยตรงในลำดับสุดท้าย (end-users) **ประการที่สอง** ลักษณะบริการนั้นมีปัจจัยด้านการตลาดเข้ามาเกี่ยวข้อง (Marketization) กล่าวคือ เป็นบริการที่มิใช่มีเฉพาะองค์การมหาชนเป็นผู้จัดทำแต่เพียงผู้เดียว หากแต่มีองค์การหรือหน่วยงานอื่น ๆ จัดทำอยู่แล้ว ดังนั้น ความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การจึงมีปัจจัยด้านคู่แข่งขันและผู้รับบริการในตลาดเข้ามาเกี่ยวข้อง และ **ประการสุดท้าย** ลักษณะของบริการนั้นสามารถจัดทำดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานได้อย่างค่อนข้างชัดเจน

หน่วยงานในกลุ่มนี้จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างความสามารถในการบรรลุภารกิจและความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนอย่างชัดเจนที่สุด เนื่องจากภารกิจจะมีลักษณะการให้บริการสาธารณะโดยตรงแก่ลูกค้า และเป็นบริการที่มีการแข่งขันในตลาดเนื่องจากมีหน่วยงานอื่น ๆ จัดทำอยู่ หน่วยงานในกลุ่มนี้จึงถูกผลักดันให้ต้องใช้สถานภาพของความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนให้เกิดประโยชน์ทางการบริหารสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างการบริหารที่ยืดหยุ่น ระบบบริหารงานบุคคลที่จูงใจเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้หน่วยงานสามารถบรรลุซึ่งภารกิจของตนเองและสามารถแข่งขันในตลาดได้ ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน ได้แก่ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

กลุ่มที่สอง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวิจัย พัฒนา และต้องอาศัยความรู้เป็นฐานในการดำเนินการ (Knowledge Based Agency) หน่วยงานในกลุ่มนี้จะมีคุณลักษณะของภารกิจที่มุ่งเน้นในด้านการวิจัยและพัฒนา หรือเป็นหน่วยงานที่ต้องอาศัยฐานความรู้ระดับสูงในการดำเนินภารกิจ ซึ่งจากผลการประเมินก็พบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ได้แก่ การมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งจากความเป็นอิสระและยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล สามารถกำหนดค่าตอบแทนและผลประโยชน์ที่จูงใจ

สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพเฉพาะได้

นอกจากนี้ ปัจจัยอื่นจากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน อันได้แก่ ความเป็นอิสระและยืดหยุ่นทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ และการกำหนดกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน ก็เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินภารกิจของหน่วยงานเหล่านี้อย่างสำคัญ กล่าวคือ ในประการแรก ความสามารถในการดำเนินภารกิจของหลายหน่วยงานในกลุ่มนี้ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการติดตามและก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ดังนั้น ความจำเป็นที่จะต้องมีวัสดุอุปกรณ์และการลงทุนอื่น ๆ ในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงมีความสำคัญมาก เช่น สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ เป็นต้น ในประการที่สอง หน่วยงานในกลุ่มนี้มิได้มีภารกิจที่ให้บริการสาธารณะโดยตรงต่อลูกค้า แต่มุ่งเน้นในด้านการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ ดังนั้น ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานจึงอยู่ที่ความสามารถในการสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้น หน่วยงานกลุ่มนี้ประกอบด้วย 5 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, และสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ

<u>กลุ่มที่สาม หน่วยงานสร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ (Service Standardizing Agency)</u> ภารกิจของหน่วยงานมีลักษณะมุ่งเน้นในการสร้าง กำกับ และประเมินคุณภาพการให้บริการสาธารณะของรัฐ โดยปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จขององค์การ ได้แก่ การมีโครงสร้างที่เป็นอิสระ เนื่องจากโดยบทบาทหน้าที่แล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีโครงสร้างที่แยกออกจากสายการบังคับบัญชาในระบบราชการปกติ เพื่อทำให้หน่วยงานปลอดจากการแทรกแซงทั้งในทางการเมืองและการบริหารในการประเมินและให้การรับรองคุณภาพและมาตรฐานทางการบริการ นอกจากนี้ การมีความยืดหยุ่นในการการกำหนดกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน ก็ทำให้หน่วยงานสามารถสร้างนวัตกรรมในการทำงานใหม่ ๆ ได้ ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ การใช้ระบบการจ้างเหมา (contracting-out) เพื่อสร้างเครือข่ายในการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน หน่วยงานกลุ่มนี้มี 1 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

**<u>กลุ่มที่ 2 หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุภารกิจ แต่ความเป็นองค์การมหาชนมิได้เกื้อหนุนต่อความสำเร็จโดยตรง</u>** หน่วยงานในกลุ่มนี้ หมายถึง หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินภารกิจตามวัตถุประสงค์และแผนงานขององค์การ สอดคล้องกับตัวชี้วัดผลงานที่กำหนดไว้ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ดี ปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จดังกล่าว มิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสถานภาพของความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณลักษณะจากเงื่อนไขทางการบริหารที่แตกต่างจากส่วนราชการปกติ ทั้งในเชิงโครงสร้าง การบริหารงานบุคคล หรือระบบ

งบประมาณ เหล่านี้นั้น มิได้เกื้อหนุนต่อความสามารถในการบรรลุภารกิจของหน่วยงานโดยตรง ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

โดยจากการศึกษาพบว่า กองทุนหมู่บ้านฯ จะมีภารกิจของหน่วยงานเพียงด้านเดียวเท่านั้น อันได้แก่ การทำหน้าที่ในการจัดหาเงินทุนจากสถาบันทางการเงิน เพื่อจัดสรรให้แก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการปกติ สำหรับใช้ในการดำเนินงานตามโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติต่อไป หากประเมินถึงความสามารถในการบรรลุซึ่งภารกิจของหน่วยงาน ก็จะเห็นได้ว่า กองทุนหมู่บ้านฯ สามารถบรรลุซึ่งผลสัมฤทธิ์ตามเหตุผลในการจัดตั้งได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จดังกล่าว มิได้สะท้อนให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์จากสถานภาพของความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน หากแต่การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2544 นั้น เกิดจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ทำให้ส่วนราชการปกติ มิอาจจะดำเนินภารกิจในรูปของการจัดหาและจัดสรรเงินทุนจากสถาบันทางการเงินได้ อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าวได้หมดไปแล้ว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนบทบาทและทิศทางของกองทุนหมู่บ้านฯ ทั้งในปัจจุบันและอนาคตต่อไปข้างหน้า ในรูปของข้อพิจารณา 2 ประการ ได้แก่

**ในประการแรก** หากพิจารณาจากภารกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเงื่อนไขทางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ประเด็นที่จะต้องมีการทบทวนต่อไป ได้แก่ ความจำเป็นต่อการคงอยู่ของกองทุนหมู่บ้านฯ เนื่องจากภายใต้เงื่อนไขในปัจจุบัน ภารกิจดังกล่าวสามารถที่จะจัดทำได้โดยส่วนราชการปกติ ซึ่งในกรณีนี้อาจจะโอนภารกิจของกองทุนหมู่บ้านฯ ไปให้แก่สำนักงานกองทุนหมู่ฯ เป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนได้

**ในประการที่สอง** หากพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง กองทุนหมู่บ้านฯ ในฐานะองค์การมหาชนก็มีความได้เปรียบในเชิงการบริหารจากส่วนราชการปกติในหลายประการ ดังนั้น หากพิจารณาว่ากองทุนหมู่บ้านฯ ในฐานะองค์การมหาชนยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำรงอยู่ต่อไป ก็จะต้องมีการทบทวนถึงภารกิจของหน่วยงานใหม่ โดยมุ่งเพิ่มพูนและขยายขอบข่ายภารกิจหน้าที่ให้กว้างขวางกว่าเดิม ทั้งนี้ อาจพิจารณาโยกโอนภารกิจของสำนักงานกองทุนหมู่ฯ มาให้แก่กองทุนหมู่บ้านฯ เป็นผู้ดำเนินการบริหารโครงการ หรือการขยายภารกิจในด้านอื่น ๆ ที่เกื้อหนุนต่อการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว ก็จะทำให้บทบาทและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานมีความชัดเจนและมีทิศทางที่ดีต่อไปในอนาคตมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

**<u>กลุ่มที่ 3 หน่วยงานที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ลำบาก แต่ความเป็นองค์การมหาชนเกื้อหนุนต่อการดำเนินภารกิจ</u>** หน่วยงานในกลุ่มนี้ หมายถึง หน่วยงานที่คุณลักษณะของภารกิจมิได้เป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ลูกค้าหรือผู้รับบริการโดยตรง และมิอาจจะกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานตามภารกิจได้อย่างชัดเจน เนื่องจากจะมีภารกิจในเชิงของการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การในภาคประชาสังคม เพื่อนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตและส่งเสริมคุณค่าบางอย่างในทางสังคมซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน คุณลักษณะดังกล่าวกลับเกื้อหนุน

การดำเนินภารกิจของหน่วยงานในกลุ่มนี้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างที่ยืดหยุ่น และในด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงานที่เป็นอิสระ มีผลโดยตรงต่อความสามารถในการดำเนินภารกิจซึ่งจะต้องอาศัยการสร้างเครือข่ายจากหน่วยงานหรือองค์การต่าง ๆ รวมถึงการจัดโครงสร้างและรูปแบบการทำงานที่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมจากองค์การในภาคต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และภาคประชาสังคม หน่วยงานในกลุ่มนี้มี 2 หน่วยงาน ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงผลผลิตที่เกิดขึ้น และการจัดโครงสร้าง ตลอดจนการพัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานของหน่วยงานทั้งสอง ก็พบว่า ความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนนั้น มีความสอดคล้องและเกื้อหนุนต่อการดำเนินภารกิจของทั้งสองหน่วยงานอย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะด้านการสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นในด้านรูปแบบและวิธีการทำงานของหน่วยงาน ซึ่งหากเป็นส่วนราชการปกติจะมิอาจกระทำได้หรือหากกระทำได้ก็คงไม่ได้ผลดี กล่าวคือ ภารกิจของทั้งสองหน่วยงาน จะมิใช่การจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงต่อลูกค้าหรือผู้รับบริการ หากแต่ต้องอาศัยองค์การหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่จะมาเข้าร่วมเป็นเครือข่าย เพื่อผลักดันให้องค์การหรือหน่วยงานเหล่านี้ มีทิศทางและผลการดำเนินงานเป็นไปตามกรอบที่ พอช. หรือ สสส. กำหนดไว้ ดังนั้น ความยืดหยุ่นในเชิงโครงสร้าง การเป็นอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงาน รวมถึงความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ จึงเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้หน่วยงานในกลุ่มนี้ สามารถพัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานที่เกื้อหนุนต่อการดำเนินภารกิจ อันได้แก่ ความสามารถในการสร้างเครือข่ายองค์การเพื่อร่วมกันดำเนินภารกิจ และการมีส่วนร่วมจากองค์การหรือหน่วยงานภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรในภาคประชาสังคมอย่างหลากหลายและกว้างขวาง ซึ่งลักษณะดังกล่าว ได้กลายเป็นจุดแข็งสำคัญต่อทั้งสองหน่วยงานและเอื้อประโยชน์ต่อการขยายขอบข่ายการดำเนินภารกิจในอนาคตต่อไปได้

**<u>กลุ่มที่ 4 หน่วยงานที่ต้องมีการพิจารณาทบทวน</u>** หน่วยงานในกลุ่มที่ต้องมีการพิจารณาทบทวน ประกอบไปด้วย 4 หน่วยงาน ได้แก่ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา ศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หน่วยงานในกลุ่มนี้ หมายถึง หน่วยงานที่จำเป็นจะต้องมีการทบทวนใหม่ทั้งในด้านขอบข่ายภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน และในด้านของสถานภาพความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน เนื่องจากผลการศึกษาเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน พบว่า หน่วยงานในกลุ่มนี้มีผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินภารกิจทั้งในปัจจุบัน รวมถึงทิศทางที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่ยังไม่ชัดเจน นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างสถานะจากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนกับการเกื้อหนุนต่อการดำเนินภารกิจก็ไม่ปรากฏชัดเจนนัก อย่างไรก็ดี หน่วยงานในกลุ่มนี้ก็มีความแตกต่างซึ่งจะต้องพิจารณาแยกเป็นรายหน่วยงาน ดังนี้

ในกรณีของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนานั้น แม้ว่าจะปรากฏผลผลิตจากการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน แต่หากประเมินจากขอบข่ายภารกิจโดยรวมก็จะพบว่า หน่วยงาน

ยังคงมีผลการดำเนินงานอย่างจำกัด และมีผลผลิตเพียงบางด้านในรูปของการจัดฝึกอบรมเท่านั้น แต่ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ยังไม่ปรากฏผลการดำเนินงานที่ชัดเจนแต่อย่างใด อีกทั้ง ความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนในความสัมพันธ์ต่อการเกื้อหนุนการดำเนินภารกิจของหน่วยงานก็มีความชัดเจนน้อยมาก แต่ปัญหาสำคัญของหน่วยงานนี้ ได้แก่ ความไม่ชัดเจนในความสำคัญและภารกิจของหน่วยงาน เนื่องจาก การเกิดขึ้นของหน่วยงานนี้เป็นผลมาจากข้อตกลงในอดีตระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNCTAD ซึ่งในปัจจุบันควรจะต้องมีการทบทวนต่อไปว่า การดำเนินภารกิจดังกล่าวยังคงมีความจำเป็นต่อไปหรือไม่ เนื่องจากโดยสภาพการณ์ปัจจุบัน การให้ความสำคัญและการให้ความสนับสนุนจากรัฐบาล โดยเฉพาะด้านงบประมาณ ก็เป็นไปอย่างจำกัดอยู่แล้ว จึงส่งผลให้การดำเนินภารกิจขององค์การขาดทิศทางและหลักประกันที่แน่นอน อีกทั้งคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารเอง ก็ปรากฏความขัดแย้งอันเกิดแต่ความไม่ชัดเจนในภารกิจของหน่วยงาน ดังนั้น กรณีของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่อาจต้องมีการทบทวนบทบาทความสำคัญ และการดำรงอยู่ต่อไปในอนาคต

ในกรณีของศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ พบว่า เนื่องจากเป็นหน่วยงานจัดตั้งใหม่ แต่เมื่อประเมินจากความก้าวหน้าและการกำหนดทิศทางในการดำเนินภารกิจขององค์การ ยังไม่ปรากฏความชัดเจนเท่าใดนัก แต่ประเด็นปัญหาสำคัญ ได้แก่ คุณลักษณะของภารกิจหน่วยงานในฐานะตัวแทนของมูลนิธิศูนย์ศิลปาชีพบางไทร เพื่อมุ่งประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ผลิตภัณฑ์พื้นบ้านนั้น จะพบว่า ภารกิจดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ส่วนราชการปกติ รวมถึงหน่วยงานในรูปของมูลนิธิที่เป็นอยู่การสามารถดำเนินการจัดทำได้อยู่แล้ว ดังนั้น อาจจำเป็นต้องมีการทบทวนความจำเป็นในการจัดตั้งและดำรงอยู่ของหน่วยงานต่อไป

ในกรณีขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พบว่า เมื่อประเมินจากความก้าวหน้าที่ปรากฏกับระยะเวลานับแต่การจัดตั้ง ก็พบว่า ผลการดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่ปรากฏผลชัดเจนนัก แต่ประเด็นปัญหาสำคัญได้แก่ บทบาทและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานเอง กล่าวคือ **ในประการแรก** อพท. นั้น จะมุ่งเน้นภารกิจในการศึกษาและจัดตั้งหน่วยงานบริหารระดับพื้นที่ จึงเป็นข้อสังเกตต่อไปว่า หากการจัดตั้งหน่วยงานในระดับพื้นที่แล้วเสร็จ บทบาทของ อพท. ในอนาคตจะเป็นอย่างไร ประเด็นปัญหานี้ อาจมีความจำเป็นต้องมีการทบทวนโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่าง อพท. และหน่วยงานบริหารระดับพื้นที่ให้มีความชัดเจนต่อไป **ในประการที่สอง** บทบาทและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารระดับพื้นที่เอง ยังขาดความชัดเจนอยู่มาก เนื่องจากกรอบที่กำหนดไว้จะมุ่งเน้นบทบาทในเชิงประสานงานกับหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น ๆ ภายในพื้นที่ ทั้งในเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์ และเงินงบประมาณด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ยังไม่ปรากฏกลไกที่จะเอื้อต่อการดำเนินภารกิจดังกล่าวอย่างชัดเจนเท่าใดนัก และอาจนำไปสู่การซ้อนทับจนนำไปสู่ความขัดแย้งกับหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น ๆ ภายในพื้นที่ได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมป่าไม้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารระดับพื้นที่ เช่น การ

นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งดูจะมีทิศทางและข้อกำหนดในการบริหารพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จและชัดเจนกว่า อาจทำให้มีความจำเป็นต้องทบทวนภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่อไป

ในกรณีสุดท้าย ได้แก่ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน นั้น จะพบว่า ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การนั้น เป็นผลโดยตรงมาจากนโยบายของรัฐบาลเป็นประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดในเชิงกฎหมายในขณะนั้น ที่จำเป็นจะต้องจัดตั้งในรูปแบบองค์การมหาชน ทำให้ประเด็นที่จะต้องมีการทบทวนเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของหน่วยงาน ได้แก่ **ในประการแรก** หากเกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายจากรัฐบาล อาจเป็นผลให้ความจำเป็นในเชิงภารกิจของหน่วยงานอาจจะหมดไป อีกทั้ง ภายใต้กรอบภารกิจที่เป็นอยู่ก็มีลักษณะที่สิ้นสุดอยู่ในตัวเอง กล่าวคือ ภารกิจของหน่วยงานจะได้แก่การจัดทำหลักเกณฑ์และมาตรฐานสำหรับการประเมินสินทรัพย์เพื่อแปลงสภาพเป็นทุน ดังนั้น หากภารกิจบรรลุเป้าหมายแล้ว ก็จะต้องมีการทบทวนความจำเป็นในการดำรงอยู่ของหน่วยงานต่อไป **ในประการที่สอง** ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งในรูปแบบองค์การมหาชนนั้น เกิดจากข้อจำกัดในอดีตซึ่งหมดไปแล้วในปัจจุบัน ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการทบทวนต่อไปว่า การจัดทำภารกิจดังกล่าวภายใต้รูปแบบองค์การมหาชนโดยการจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้น ยังมีความจำเป็นต่อไปหรือไม่อย่างไร.

## 2. ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

### 2.1 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล

(1) ข้อเสนอในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน ประกอบด้วย

- รัฐบาลควรจัดตั้งองค์การมหาชนตามเหตุผลและความจำเป็นของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคตจำเป็นต้องมีกระบวนการจัดตั้งอย่างชัดเจน มีวัตถุประสงค์ ภารกิจหน้าที่ และมี วิสัยทัศน์ชัดเจน ประกอบกับลักษณะภารกิจที่องค์การดำเนินการจะต้องมีความจำเป็นในการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน โดยที่หน่วยงานมีการเตรียมความพร้อมเป็นอย่างดีในการจัดตั้งองค์การ แนวคิดการจัดตั้งต้องชัดเจน รวมไปถึงองค์การมีแนวโน้มการพัฒนาเป็นอย่างดีและเป็นระบบ ทั้งนี้ หากองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นมาไม่มีความพร้อม ไม่มีภารกิจหน้าที่หรือไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยความเป็นองค์การมหาชนในการบริหารองค์การอย่างเพียงพอ ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนในอนาคตอาจไม่ประสบความสำเร็จ หรือไม่เป็นที่น่าพอใจมากนัก

- องค์การหรือหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนในอนาคตต้องมีความจำเป็นในการใช้คุณลักษณะของความเป็น “องค์การมหาชน” อย่างแท้จริง กล่าวคือ องค์การที่จะจัดตั้งขึ้น

เป็นองค์การมหาชนจำเป็นต้องอาศัย “คุณลักษณะขององค์การมหาชน” เพื่อดำเนินภารกิจ หน้าที่และวัตถุประสงค์ของตนให้ประสบผลสำเร็จ เช่น องค์การที่จะจัดตั้งขึ้นจำเป็นต้องใช้ความเป็นอิสระและความคล่องตัวมากกว่าหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หรืออาจเป็นลักษณะองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ข้ามภารกิจหน้าที่ของกระทรวงหลายกระทรวง หรือ กรมหลายกรม จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน เป็นต้น

(2) แนวทางในการจัดตั้งองค์การมหาชน

- การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายองค์การมหาชน ควรจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายองค์การมหาชน” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับกิจการขององค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะมีสถานภาพเป็น “ฝ่ายเลขานุการ” ของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดูแลกิจการขององค์การมหาชนโดยตรง ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสถานะของ ก.พ.ร. และคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ และการดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจตามลำดับ ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายองค์การมหาชนควรจะประกอบไปด้วย ตัวแทนจาก 3 ฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารองค์การหรือองค์การมหาชน โดยมีจำนวนกรรมการไม่มากนักเพื่อความสะดวกและคล่องตัวในการบริหาร และมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีสำนักงานเลขานุการชัดเจน และไม่ควรเป็นส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง โดยอาจสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ด้านธุรการต่าง ๆ และที่สำคัญที่สุดก็คือคณะกรรมการดังกล่าวควรจะปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ

โดยคณะกรรมการนโยบายองค์การมหาชนนี้จะมีหน้าที่ 3 ประการหลัก ๆ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** ทำหน้าที่ในการ “กลั่นกรองการจัดตั้งองค์การมหาชน” ว่าหน่วยงานในลักษณะใดควรจะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน **ประการที่สอง** เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา “รูปแบบและประเภทการจัดตั้งองค์การมหาชน” และ **ประการที่สาม** เพื่อทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงประสานระหว่างองค์การมหาชนต่าง ๆ ทั้งในปัจจุบันและที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นในอนาคต

(3) รูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชน

- การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบองค์การเดี่ยว เป็นลักษณะหรือรูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนส่วนใหญ่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยที่องค์การมหาชนนั้นมีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจน มีขอบเขตการทำงานที่ไม่จำเป็นต้องแบ่งหรืออาศัยสาขาหรือเขต/ภาคของพื้นที่ในการบริหารจัดการ หรือ มีหน้าที่ดำเนินการหลักเพียงประการเดียว (single purpose) ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบองค์การเดี่ยวดังกล่าวมีข้อดีและข้อเสีย คือ **ข้อดี** องค์การมหาชนที่มีการจัดโครงสร้างบริหารที่มีขนาดเล็ก จะทำให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานต่าง ๆ และภารกิจในการดำเนินงานก็มีความชัดเจนหรือมีเป้าหมายทิศทางไปในทางเดียว ตลอดจนวิสัยทัศน์และพันธกิจในการดำเนินงานขององค์การก็จะมีความชัดเจนตามไปด้วย และ **ข้อเสีย** คือ เนื่องจากองค์การมหาชนมีโครงสร้างการ

บริหารที่มีขนาดเล็ก ในบางกรณีอาจมีการจัดตั้งองค์การที่มีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งการจัดตั้งองค์การจำนวนมากนั้นก็จะก่อให้เกิดการขาดแคลนบุคลากร และมีความสิ้นเปลืองงบประมาณ

- การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO) การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม คือ การจัดกลุ่มองค์การมหาชนที่มีลักษณะงาน ประเภทเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน และต้องการสาขากระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ หรือ อาจจำเป็นต้องมีการขยาย/แตกแยกส่วนงาน หรือแขนงการดำเนินงานออกเป็นภาคส่วนต่าง ๆ หรือมีความจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้เดียวกัน มีบุคลากรซ้ำซ้อนหรือภาระงานซ้ำซ้อนและต้องการความคล่องตัว รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ร่วมกันแต่มีกิจกรรมที่แตกต่างกัน หรือ มีพื้นที่ที่แตกต่างกัน หรือมีทั้งกิจกรรมและพื้นที่แตกต่างกัน ต่าง ๆ เหล่านี้อาจจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO) ได้

ทั้งนี้ ประโยชน์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO) มีอย่างน้อยใน 5 ประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** เพื่อเป็นการจำกัดจำนวนองค์การมหาชนในอนาคต ไม่ให้มีมากมายจนเกินไป เนื่องจากการมีองค์การมหาชนในจำนวนที่มากเกินไปอาจส่งผลเสียหายได้ในหลายประการ เช่น ปัญหาเรื่องการกำกับดูแล การควบคุมคุณภาพ การควบคุมประสิทธิภาพประสิทธิผล เรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น **ประการที่สอง** เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ กล่าวคือ หากมีการจัดตั้งองค์การมหาชนที่มีลักษณะเดียวกันในหลาย ๆ แห่งอาจทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมาก และใช้บุคลากรเป็นจำนวนมาก แต่หากมีการจัดตั้ง HAPO ขึ้นแล้ว จะสามารถช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนย่อยได้บ้าง เพราะเกิดการประหยัดเชิงขนาด และใช้ทรัพยากรกลางร่วมกัน **ประการที่สาม** เพื่อเป็นการลดข้อได้เปรียบเสียเปรียบในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรขององค์การมหาชน เนื่องจากองค์การงานดังกล่าวจะเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การมหาชนขนาดเล็ก และองค์การมหาชนที่ไม่มีความมั่นคงทางรายได้ **ประการที่สี่** เพื่อให้หน่วยงานกลาง (HAPO) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการเชื่อมประสานกับรัฐและต่อรองกับรัฐได้มาก และ**ประการที่ห้า** เพื่อการสร้างประโยชน์ร่วมกันในบางประการ เช่น การจัดการฐานข้อมูลร่วมกัน การแลกเปลี่ยนความรู้ ความเห็นและข้อมูลเป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็วขึ้น

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากประโยชน์หรือข้อดีของการจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่มแล้ว หากพิจารณาก็จะพบว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนในรูปแบบดังกล่าวก็มี **“ผลเสีย”** อยู่บ้างในบางประการ กล่าวคือ การจัดตั้งองค์การมหาชนในแบบกลุ่มที่เป็นการรวมองค์การมหาชนย่อยเข้ามาอยู่ภายใต้องค์การกลาง อาจส่งผลให้ระบบโครงสร้างมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น หรือมีขั้นตอนที่มากมายคล้ายคลึงกับระบบราชการ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ขัดต่อเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนที่ต้องการลดขั้นตอนหรือสายการบังคับบัญชาเพื่อให้การบริหารจัดการต่าง ๆ มีความคล่องตัวและสะดวกรวดเร็ว

(4) ข้อเสนอต่อรัฐบาลในการกำกับดูแล โดยรูปแบบของการกำกับดูแลองค์การมหาชน ประกอบด้วย

- การกำกับดูแลด้านบุคลากร กล่าวคือ **ประการที่หนึ่ง** รัฐบาลจำเป็นต้องมีการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนแก่ผู้อำนวยการ รวมทั้งเบี้ยประชุมของคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนอยู่ต่อไป และต้องปฏิบัติให้ใช้เหมือน ๆ กันทุกองค์การ (Capping) ทั้งนี้ อาจกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้มีช่วงที่ห่าง หรือ "ช่วงกว้าง" เพื่อให้อิสระแก่องค์การมหาชนแต่ละแห่งในกำหนดอัตราค่าตอบแทนของตัวเอง หรืออาจกำหนดอัตราค่าตอบแทนในแต่ละกลุ่มองค์การมหาชน (กลุ่มองค์การมหาชนที่ผู้วิจัยเสนอ) ให้แต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันตามลักษณะการดำเนินงานขององค์การมหาชนกลุ่มนั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าตอบแทนขององค์การมหาชนมีความยืดหยุ่นมากขึ้น **ประการที่สอง** รัฐบาลจำเป็นต้องสร้าง "ระเบียบว่าด้วยจริยธรรมสำหรับผู้บริหารองค์การมหาชน" (Code of Conduct) เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่/พนักงานองค์การมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารขององค์การมหาชน

- การกำกับดูแลด้านงบประมาณ กล่าวคือ รัฐบาลจำเป็นต้องให้อิสระในด้านการงบประมาณแก่องค์การมหาชนมากขึ้น โดยการให้งบประมาณแก่องค์การมหาชนแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) อย่างแท้จริง และรัฐบาลจำเป็นต้องให้หลักประกันความมั่นคงทางการเงินแก่องค์การมหาชนต่าง ๆ ด้วย โดยกำหนดให้ระยะเวลาในการให้เงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลแก่องค์การมหาชนมีระยะเวลาที่ยาวมากขึ้น เพื่อให้องค์การมหาชนจะมีแหล่งรายได้หรือจำนวนรายได้ที่แน่นอน แผนการดำเนินงานต่าง ๆ ที่วางไว้จะดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและยาวนานขึ้น เพราะการดำเนินการบางอย่างขององค์การมหาชน จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาการปลูกฝังและพัฒนาที่ยาวนาน

- การกำกับดูแลด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงาน การกำกับดูแลด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงานขององค์การมหาชน เป็นการกำกับดูแลที่รัฐบาลต้องเข้าไปกำกับดูแลให้น้อยที่สุด เนื่องจากต้องให้อิสระในการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนอย่างเต็มที่ ซึ่งในปัจจุบันพบว่า รัฐบาลค่อนข้างให้ความเป็นอิสระในด้านนี้แก่องค์การมหาชนในระดับดีโดยไม่เข้าไปแทรกแซง/กำกับดูแลด้านนี้มากนัก

การกำกับดูแลด้านผลการดำเนินงาน การกำกับดูแลองค์การมหาชนผ่านการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการประกันผลการดำเนินงาน (Performance Agreement) กล่าวคือ รัฐบาลสามารถประกันผลการดำเนินงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนได้ โดยผ่านการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์การมหาชน โดยข้อตกลงดังกล่าวมีระยะเวลาการประกันผลการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการระบุผลงานที่จะต้องมีหรือกระทำชัดเจน โดยหากองค์การมหาชนไม่สามารถทำได้ตามข้อตกลงที่ลงนามไว้ อาจมีผลต่อความมั่นคงของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนและผู้บริหารองค์การมหาชนโดยขึ้นอยู่กับข้อตกลงจะกำหนด

- การกำกับดูแลด้านนโยบาย การกำกับดูแลในลักษณะนี้ รัฐบาลต้องไม่แทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารขององค์การมหาชน รัฐบาลสามารถกำหนดทิศทางการทำงานขององค์การมหาชนได้ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยผ่านตัวแทนฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการในคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน แต่ตัวแทนของทั้งสองฝ่ายดังกล่าวไม่สามารถสั่งฝ่ายบริหารขององค์การมหาชนได้ จึงจะเรียกว่าการกำกับดูแลองค์การมหาชนในเชิงนโยบาย โดยควรมีการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลกับคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน อย่างน้อย 1-2 ครั้งต่อปี ทั้งนี้ อาจกำหนดเป็นวาระที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้รัฐมนตรีกับองค์การมหาชนได้รับรู้ร่วมกันว่า ปัญหาในการดำเนินงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่งคืออะไร ต้องร่วมมือกันแก้ไขอย่างไร และวางนโยบายในอนาคตขององค์การมหาชนร่วมกัน

(5) ทิศทางในการกำกับดูแล

- องค์การมหาชนประเภท ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะและให้บริการโดยตรง (Direct Service Agency) รัฐบาลควรกำกับดูแลในระดับที่น้อยที่สุด เนื่องจากลักษณะของภารกิจหน้าที่ขององค์การมหาชนประเภทนี้เป็นการให้บริการแก่กลุ่มลูกค้าโดยตรง เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ดังนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานขององค์การมหาชนประเภทนี้ได้ดีที่สุดก็คือผู้รับบริการ บทบาทในการกำกับดูแลองค์การมหาชนประเภทนี้ของรัฐบาลจึงควรมีอยู่ในระดับต่ำที่สุด

- องค์การมหาชนประเภท ทำหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนา และอาศัยความรู้และฐานในการดำเนินงาน (Knowledge Based Agency) และ ทำหน้าที่อำนวย ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดมาตรฐานและบริการที่ดีขึ้น (Supporter and Facilitator) รัฐบาลควรกำกับดูแลในระดับที่ปานกลาง เนื่องจากลักษณะภารกิจหน้าที่ขององค์การมหาชนประเภทนี้ มีการแข่งขันกันในระดับที่น้อยกว่าองค์การมหาชนประเภทแรก อีกทั้งยังไม่มีกลุ่มผู้รับบริการโดยตรงที่ชัดเจน การควบคุมและกำกับโดยรัฐบาลจึงควรที่จะมีมากกว่าองค์การมหาชนในประเภทแรก แต่ก็ยังต้องจำกัดบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลให้อยู่ในระดับต่ำเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การมหาชน เช่น ความเป็นอิสระในการทำวิจัย ความเป็นอิสระในการจัดทำกิจกรรมในเชิงรุก หรือ ความเป็นอิสระในการจัดทำเครื่องมืออำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้น

- องค์การมหาชนประเภท ทำหน้าที่สร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ (Service Standardizing Agency) จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลในระดับน้อย เนื่องจากองค์การมหาชนประเภทนี้ต้องการความเป็นกลางในการดำเนินงาน และเป็นผู้สร้างมาตรฐานการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานอื่น ดังนั้น บทบาทของรัฐในการกำกับดูแลมาตรฐานขององค์การมหาชนประเภทนี้จึงควรอยู่ในระดับน้อย โดยที่ไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานมากเกินไป เนื่องจากหากการเข้ามากำกับดูแลองค์การมหาชนประเภทนี้มากเกินไป อาจส่งผลต่อความเป็นอิสระในการดำเนินการ หรือส่งผลต่อความเป็นอิสระในการกำหนดมาตรฐานที่เป็นธรรมได้ การกำกับดูแลองค์การมหาชนประเภทนี้จึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมาก

- องค์การมหาชนประเภท จัดทำภารกิจหน้าที่อื่น ๆ (Others Agency) เนื่องด้วยองค์การดังกล่าวได้รับการจัดตั้งขึ้นมาเนื่องจากเหตุผลความจำเป็นทางการเมืองหรือเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนบางประการ จึงควรที่จะได้รับการปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษ ทั้งในแง่ของการพิจารณาผลการดำเนินงาน ทิศทางการดำเนินงานว่ามีความเหมาะสมหรือสอดคล้องต่อภารกิจหรือไม่ หรือการปฏิบัติภารกิจลุล่วง และมีความจำเป็นต้องดำรงอยู่หรือไม่ อีกทั้งรัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องกำกับดูแลด้านนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่รัฐบาลกำหนดไว้

(6) ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในด้านการสนับสนุนองค์การมหาชน

- การประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจของสาธารณชนต่อองค์การมหาชน รัฐบาลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลองค์การมหาชน ควรที่จะเร่งทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคสังคมรับทราบว่าองค์การมหาชนคืออะไร ทำหน้าที่อะไร มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร ทำไมต้องเป็นองค์การมหาชน องค์การมหาชนแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ อย่างไร จะส่งผลทั้งในทางตรงและทางอ้อมที่จะทำให้การทำงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังส่งผลให้องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้งหลายต้องรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน

- การสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารให้เปิดกว้างมากยิ่งขึ้น สืบเนื่องมาจากสภาพปัญหาที่องค์การมหาชนหลายแห่งประสบกับการทำงานของคณะกรรมการบริหารที่มีสัดส่วนของราชการมากเกินไป ส่งผลให้การคิดและพิจารณาของคณะกรรมการบริหารยังคงยึดติดอยู่กับวิธีคิดในระบบราชการอยู่ ซึ่งทำให้ความเป็นอิสระและการ “คิดนอกกรอบ” ขององค์การมหาชนลดลง ดังนั้น รัฐบาลจึงควรสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน ให้เปิดกว้างมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการได้มาซึ่งบุคลากรจากภาคเอกชนอย่างแท้จริง

- การให้หลักประกันความมั่นคงทางการเงินแก่องค์การมหาชน รัฐบาลจำเป็นต้องให้หลักประกันความมั่นคงทางการเงินแก่องค์การมหาชนโดยกำหนดให้ระยะเวลาในการให้เงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลมีระยะเวลาที่ยาวมากขึ้น กล่าวคือ จากเดิมที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนเป็นรายปี ก็เปลี่ยนให้เงินอุดหนุนเป็นราย 3 ปี หรือ 5 ปี ซึ่งเป็นการให้หลักประกันความมั่นคงทางงบประมาณในระดับกลาง (Medium Commitment)

**2.2 ข้อเสนอต่อองค์การมหาชน**

(1) บทบาทของคณะกรรมการบริหาร

(1.1) <u>การมุ่งเน้นบทบาทในเชิงอำนวยการยุทธศาสตร์องค์การ</u> (Strategic Directing) โดยจะต้องเป็นองค์การที่มีบทบาทตรงกลางระหว่างฝ่ายการเมืองหรือส่วนราชการต้นสังกัดกับองค์การมหาชน ประกอบด้วย

■ <u>บทบาทในฐานะตัวแทนสูงสุดขององค์การ</u> กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารจะต้องแสดงตนในฐานะตัวแทนสูงสุดขององค์การ ซึ่งมีหน้าที่ต้องประสานทำความเข้าใจกับฝ่ายการเมืองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การ อีกทั้งในขณะเดียวกันก็ต้องเป็นผู้นำในการซับแรงกดดันและการแทรกแซงจากภายนอกทั้งฝ่ายการเมืองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อรักษาผลประโยชน์โดยรวมขององค์การและปกป้องผู้บริหาร/บุคลากรขององค์การจากฝ่ายการเมืองและส่วนราชการ

■ <u>บทบาทในฐานะองค์การบริหารสูงสุดขององค์การ</u> โดยคณะกรรมการบริหารจะต้องมีบทบาทภายในองค์การ กล่าวคือ มุ่งเน้นบทบาทในเชิงอำนวยการเพื่อวางยุทธศาสตร์และกรอบพันธกิจสำหรับผู้บริหารองค์การให้เป็นไปตามข้อตกลงกับรัฐบาลหรือส่วนราชการต้นสังกัด อีกทั้งมุ่งเน้นบทบาทในเชิงสนับสนุน เพื่อส่งเสริมการทำงานขององค์การให้บรรลุซึ่งภารกิจที่วางไว้ มากกว่าการเข้าไปควบคุมแทรกแซง และที่สำคัญที่สุดคือความสัมพันธ์กับผู้บริหารควรมุ่งพิจารณาในเชิงผลงานเป็นหลัก มิใช่มุ่งควบคุมการใช้ทรัพยากรโดยการออกกฎระเบียบต่าง ๆ

(1.2) <u>การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์การแบบเรียนรู้และการริเริ่มสร้างสรรค์ (Corporate Culture)</u>

คณะกรรมการบริหารควรการกระตุ้นให้เกิดวัฒนธรรมองค์การไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) และการส่งเสริมให้เกิดการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) เนื่องจากธรรมชาติขององค์การมหาชนได้แก่การมีโครงสร้างที่แยกออกเป็นอิสระจากระบบราชการและการมีระบบบริหารที่เน้นความคล่องตัวเพื่อมุ่งเน้นผลงานขององค์การ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้องค์การสามารถริเริ่มและทดลองกระบวนการทำงานใหม่ได้

(1.3) <u>การตระหนักในบทบาทของตนเองในฐานะผู้สร้างประโยชน์ส่วนรวม (Public Servants)</u>

คณะกรรมการบริหารจะต้องตระหนักว่า องค์การมหาชนนั้นเป็นองค์การในภาคสาธารณะที่มีภารกิจในการจัดทำบริการต่าง ๆ ที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าแสวงหาผลกำไร (แม้ว่าจะแสวงหารายได้ แต่ก็ไม่มุ่งเน้นผลกำไร) คณะกรรมการบริหารจึงต้องมองบทบาทของตนในฐานะผู้ทำงานในภาคสาธารณะซึ่งมุ่งประโยชน์ส่วนรวม (public servants) มากกว่าการคำนึงถึงผลตอบแทนและประโยชน์ส่วนตัว

(2) การปรับแนวคิดและกระบวนการบริหารจัดการภายในองค์การ

(2.1) การหลีกหนีออกจากพันธนาการของระบบราชการ (De-bureaucratization)

ในการบริหารจัดการองค์การนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การมหาชนจะต้องใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะตามธรรมชาติขององค์การ นั่นคือ ความเป็นอิสระและคล่องตัวทางการบริหาร ในการทำงานจึงต้องหลีกหนีให้พ้นจากกรอบคิดในแบบระบบราชการ

(2.2) การลองผิดลองถูกและการสร้างนวัตกรรม (Trial-Error and Innovation)

เนื่องจากองค์การมหาชนนั้นเป็นองค์การที่เกิดขึ้นใหม่ จึงอาจจะทำให้สภาวะของความไม่มั่นใจในการแสวงหารูปแบบการทำงานสำหรับองค์การของตน จึงนำไปสู่ปัญหาของการหยิบยืมเอารูปแบบการทำงานในระบบราชการมาปรับใช้ ดังนั้น คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การจะต้องปรับกระบวนคิดใหม่ โดยถือว่า ในการบริหารจัดการองค์การมหาชนนั้น เป็นเรื่องของการลองผิดลองถูก (trial and error) เพื่อแสวงหารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมและเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะนำไปสู่การสร้างประสบการณ์ร่วมและการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขององค์การอันเอื้อต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์การที่มุ่งเน้นการสร้างนวัตกรรมในการทำงาน

(2.3) การบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based)

เนื่องจากปัจจัยชี้วัดความสำเร็จขององค์การมหาชนได้แก่การบรรลุซึ่งกรอบพันธกิจที่ได้วางเอาไว้ ดังนั้น กระบวนการบริหารจัดการขององค์การจึงต้องปรับทิศทางให้มีการทำงานที่มุ่งเน้นผลงานมากกว่าการยึดติดกับกฎระเบียบแบบราชการ ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารองค์การจึงต้องมุ่งสร้างเป้าหมายร่วมกันขององค์การในการบรรลุซึ่งพันธกิจที่สามารถชี้วัดได้ในรูปของยุทธศาสตร์และแผนงานที่ชัดเจน นั่นคือ ความสัมพันธ์บนฐานของข้อตกลงในเรื่องผลงาน (Performance Agreements)

(3) การสร้างภาพลักษณ์และการยอมรับจากสาธารณะ (Public Trust)

ผลจากการศึกษาพบว่า ความสำเร็จขององค์การนั้นส่วนสำคัญเกิดจากปัจจัยแวดล้อมภายนอกองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการรับรู้ ยอมรับ และเห็นถึงความสำคัญขององค์การจากสาธารณะ ดังนั้น องค์การมหาชน จึงควรจะเป็น “องค์กรเปิด” ทั้งในด้านของเข้าไปสร้างการยอมรับจากภาคสาธารณะ และในด้านของการเปิดให้สาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมภายในองค์การ อันเอื้อ

ประโยชน์อย่างสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ เพื่อทำให้เกิดความยอมรับและเชื่อถือ ซึ่งจะกลายเป็นปัจจัยด้านบวกสำหรับองค์การทั้งในด้านของการได้รับความสนับสนุนจากภาคสาธารณะยังเป็นเกราะป้องกันจากฝ่ายการเมืองในกรณีในกรณีที่องค์การถูกแทรกแซงอย่างไม่ชอบธรรมจากฝ่ายการเมืองด้วย

**2.3 ข้อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

(1) ข้อเสนอแนะต่อสำนักงบประมาณ

เนื่องจากในปัจจุบันองค์การมหาชนมักจะประสบปัญหาสำคัญอันเนื่องมาจากการจัดสรรงบประมาณ ก็คือ การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงานที่เพียงพอสอดคล้องกับการจัดทำภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น เพื่อให้องค์การมหาชนสามารถดำเนินงานได้บรรลุดังวัตถุประสงค์อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม สำนักงบประมาณจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณใหม่ เพื่อให้องค์การมหาชนได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับภารกิจที่ได้กำหนดไว้ในแผน อีกทั้งควรมีการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางการเงินระยะปานกลางให้กับองค์การมหาชน (Medium-Term Commitment) เพื่อให้องค์การมหาชนสามารถวางแผนยุทธศาสตร์และดำเนินการจัดทำภารกิจได้อย่างต่อเนื่อง

(2) ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

เนื่องด้วยองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานภาครัฐประเภทหนึ่งที่ต้องได้รับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นระบบที่มีขึ้นเพื่อให้การบริหารราชการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เกิดความประหยัดเชิงขนาด และเป็นกลไกที่รัฐใช้เพื่อสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับส่วนราชการ อย่างไรก็ดี เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นองค์การภาครัฐที่แตกต่างจากระบบราชการ ในแง่ของการมีระบบโครงสร้างที่ยึดหลัก “ความเป็นอิสระ” จึงควรที่จะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างออกไปด้วย ดังนั้น การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชนโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ควรจะดำเนินการตรวจสอบงบการเงินในลักษณะการตรวจสอบภายนอก (External Audit) คล้ายกับผู้ตรวจสอบบัญชีของภาคเอกชน ซึ่งจะทำให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถลดขั้นตอนในการแจกแจงรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยองค์การจะไม่ต้องใช้เวลาในการกรอกแบบรายงานหรือแจกแจงรายละเอียดการใช้จ่ายเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น

(3) ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. เป็นองค์การที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนอย่างสูงยิ่ง ในฐานะที่ในปัจจุบันเป็นผู้ที่มีหน้าที่ดูแลกิจการขององค์การมหาชน

โดยตรง (โดยผ่าน อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมองค์การมหาชน) ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการมีฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองคำร้องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับองค์การมหาชน ในปัจจุบันสถานภาพและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การภาครัฐที่เรียกว่า "องค์การมหาชน" นี้ ยังไม่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายนักในภาคสาธารณะ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จึงควรทำหน้าที่ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ สถานะ หน้าที่และบทบาทขององค์การมหาชนต่อประชาชนรวมถึงหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้เกิดความเข้าใจ เพื่อที่จะไม่ทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับลักษณะการดำเนินงานขององค์การ อีกทั้ง จะเป็นการสร้างระบบการตรวจสอบภายนอกโดยภาคประชาสังคมอีกด้วย

**2.4 ข้อเสนอในด้านกฎหมาย**

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

จากการศึกษาพบว่า องค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาบางแห่งประสบกับปัญหาในด้านความชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่ซึ่งส่งผลต่อการจัดทำงบประมาณและการเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำงาน อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และทิศทางการดำเนินงานขององค์การ อย่างไรก็ดี แม้ในบางกระแสที่วิพากษ์วิจารณ์จะมีข้อเสนอว่า ควรมีการจำแนกประเภทขององค์การมหาชนที่มีอยู่ให้ชัดเจนว่า มีประเภทใดบ้าง โดยอาจแก้ไขปรับปรุงในมาตรา 5 หากแต่ก็มีกระแสคัดค้าน เนื่องจากจะเป็นการไปจำกัดหรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดเกินไปสำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งเปิดกว้างและมีความยืดหยุ่นในการจัดตั้งสูง ดังนั้น หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายในประเด็นดังกล่าว แต่ควรมีการกำหนดหรือจัดประเภทภารกิจในการกำกับดูแลองค์การมหาชน ซึ่งการจำแนกประเภทดังกล่าว นอกจากจะส่งผลให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถรู้ถึงบทบาทของตนเองอย่างชัดเจนแล้ว ยังเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติต่อองค์การมหาชนแต่ละแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการกำกับดูแลให้สอดคล้องเหมาะสมกับคุณลักษณะภารกิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งอีกด้วย

(2) ทุน รายได้ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่ได้รับการออกแบบโครงสร้างมาเพื่อให้มีความเป็นอิสระและยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารจัดการ และมีการบริหารที่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน จึงต้องการความยืดหยุ่นด้านงบประมาณค่อนข้างสูง ด้วยเหตุนั้น จึงมีความจำเป็นต้องสร้างหลักประกันความมั่นคงทางการเงินในระยะปานกลาง (Medium Commitment) ให้กับองค์การมหาชนเพื่อเอื้ออำนวยให้องค์การมหาชนสามารถวางแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่องและเกิดประสิทธิผล ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยทุน รายได้ และทรัพย์สิน ก็ได้

นอกจากนั้น จากการที่กฎหมายต้องการให้องค์การมหาชนสามารถแสวงหารายได้เลี้ยงตนเองเพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาลในการสนับสนุน และเพื่อนำรายได้นั้นมาสนับสนุนกิจการขององค์การมหาชนให้มีประสิทธิภาพขึ้นนั้น ในส่วนที่ว่าด้วยทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน (มาตรา 12) จึงควรบัญญัติให้องค์การมหาชนสามารถนำรายได้จาก *"เงินที่ได้จากการถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือการเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น"* มาใช้ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์การมหาชนได้

(3) <u>การบริหารและการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน</u>

(3.1) <u>โครงสร้างของคณะกรรมการบริหาร</u>

ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดให้องค์การมหาชนแต่ละองค์การสามารถมีคณะกรรมการบริหารได้ไม่เกิน 11 คน โดยที่มีเจตนารมณ์ คือ ต้องการให้เป็นองค์การที่มีขนาดเล็ก และโครงสร้างคณะกรรมการบริหารขนาดดังกล่าวนี้น่าจะเพียงพอต่อการดำเนินงานขององค์การมหาชนได้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็ว อย่างไรก็ดี สำหรับองค์การมหาชนบางแห่งที่ดำเนินภารกิจบางประเภท ที่อาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีกรรมการบริหารที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาอยู่ในโครงสร้างบริหารเพื่อเอื้อต่อการสร้างเครือข่ายหรือเชื่อมโยงระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมอีกวรรคหนึ่งในมาตรา 19 ว่า "ในกรณีที่จะตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวก็อาจเพิ่มได้ไม่เกิน 4 คน" ทั้งนี้ ให้เขียนบทห้ามด้วยว่ากรรมการบริหารทั้งหมดนอกจากผู้อำนวยการแล้วจะแต่งตั้งจากบุคลากรในองค์การนั้นไม่ได้

(3.2) <u>การกำหนดค่าตอบแทน</u>

เพื่อให้เกิดความคล่องตัว หลักเกณฑ์ที่ใช้กับองค์การมหาชนควรจะน้อย ควรให้มีความเป็นอิสระโดยมีการกำกับบ้าง ในส่วนนี้จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนเป็นผู้กำหนดเรื่องค่าตอบแทนโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี หากแต่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่ารายจ่ายบุคลากรทั้งหมดรวมทั้งค่าเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนต้องไม่เกินกี่เปอร์เซ็นต์ของรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน โดยจะต้องดูตัวเลขที่มาจากองค์การมหาชนประเภทต่าง ๆ ที่มีทั้งรับเงินอุดหนุนอย่างเดียว รับเงินอุดหนุนบางส่วน และที่มีรายได้เลี้ยงตัวเองได้

(3.3) <u>การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี</u>

แม้ว่าองค์การมหาชนจะถูกจัดตั้งโดยฝ่ายบริหารที่เน้นความเป็นอิสระ แต่ยังคงถือว่าเป็นองค์การที่ทำงานในพื้นที่สาธารณะซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบริหารงานโดยคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเช่นเดียวกันกับองค์การในภาคสาธารณะอื่น ดังนั้น องค์การมหาชนจึงต้อง

ตระหนักถึงความเป็นสาธารณะขององค์การตนเองที่สร้างประโยชน์ต่อส่วนรวมและใช้ทรัพยากรจากภาคสาธารณะ จำเป็นต้องยึดถือหลักความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม ดังนั้น ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงควรกำหนดหลักการเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเอาไว้ด้วย โดยอาจจะบัญญัติไว้ในบททั่วไป หรือ หมวดที่ 1 การจัดตั้ง หรือ หมวดที่ 3 การบริหารองค์การก็ได้ โดยการกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนี้ จำเป็นต้องตระหนักถึงคุณลักษณะสำคัญขององค์การมหาชนที่มีความแตกต่างจากส่วนราชการ คือ ด้านความเป็นอิสระและยืดหยุ่นในการบริหารงาน ดังนั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงควรมีความสอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะการดำเนินภารกิจขององค์การมหาชนด้วย

(4) <u>เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน</u>

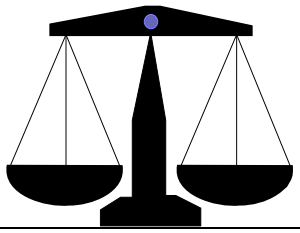
องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐชนิดหนึ่ง ดังนั้น หน่วยงานของรัฐชนิดนี้ควรจะให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย โดยควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ อาจบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การมหาชนว่า เมื่อใดก็ตามที่องค์การมหาชนได้รับการจัดตั้งขึ้นก็ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว

(5) <u>การกำกับดูแลองค์การมหาชน</u>

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีโครงสร้างการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระซึ่งแตกต่างจากระบบราชการทั่วไป หากแต่องค์การมหาชนก็เป็นหน่วยงานภาครัฐประเภทหนึ่งที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ดังนั้น เพื่อให้องค์การมหาชนมีทิศทางการดำเนินภารกิจที่สอดคล้องต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับชาติ จึงต้องมีการกำกับดูแล ซึ่งบทบาทในการกำกับดูแลหลักนั้นเป็นของรัฐมนตรีกระทรวงที่องค์การมหาชนสังกัด โดยควรบัญญัติในกฎหมายว่า ให้รัฐมนตรีกำกับผ่านกลไกอะไรบ้าง โดยอาจจำแนกตามที่คณะผู้วิจัยได้เสนอ คือ **ประการที่หนึ่ง** การกำกับก่อนการดำเนินงาน โดยดูแลด้านนโยบาย และงบประมาณ **ประการที่สอง** การกำกับระหว่างการดำเนินงาน โดยดูแลด้านบุคลากรและด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงาน และ **ประการสุดท้าย** การกำกับดูแลภายหลังการดำเนินงาน โดยดูแลด้านผลการดำเนินงาน เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้อำนวยการองค์การมหาชนสามารถทำงานตามความรู้ความสามารถภายใต้การกำกับของคณะกรรมการบริหาร โดยคณะกรรมการบริหารรับผิดชอบตรงต่อรัฐมนตรี.

# ส่วนที่ 1

# บทนำ



สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์:
โครงการวิจัยการประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

# ส่วนที่ 1

# บทนำ

## 1.1 หลักการและเหตุผล

การปฏิรูประบบราชการและการพัฒนาระบบราชการ นับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญและมีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยนั้น หลายฝ่ายต่างยอมรับถึงปัญหาที่สั่งสมพอกพูนในระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นความซ้ำซ้อนในการจัดโครงสร้างและการแบ่งสรรภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน การดำเนินงานที่ล่าช้าและมีขั้นตอนสลับซับซ้อน อันส่งผลทำให้ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และกระบวนการทำงานของระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว รวดเร็ว และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมมาอย่างต่อเนื่อง กระนั้นก็ดี ก็ยังพบว่าการแก้ไขกฎระเบียบหรือปรับปรุงระบบการบริหารไม่สามารถให้คำตอบได้ชัดเจนว่าการให้บริการสาธารณะที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ ดำเนินการอยู่นั้นมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด มีต้นทุนที่เหมาะสมหรือไม่ และมีคุณภาพมาตรฐานเป็นที่ยอมรับหรือไม่ สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรอาจไม่เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม ทั้งนี้ เพราะการดำเนินงานในระบบราชการ

โดยรวมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีงานหลายมิติ ทั้งงานเชิงนโยบายและงานให้บริการผสมผสานกันไป จึงส่งผลทำให้ยังไม่สามารถวัดหรือคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายได้ชัดเจน โดยปัญหาเหล่านี้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อประเทศประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากร โดยเฉพาะในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 เมื่องบประมาณมีจำกัด ทำให้ความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการมีความโดดเด่นขึ้น

ในส่วนของต่างประเทศเองนั้น จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า นับตั้งแต่ยุคทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ปรากฏการณ์หนึ่งที่สำคัญในวงการบริหารจัดการภาครัฐ ได้แก่ ความเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐซึ่งเกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก โดยตราบเท่าถึงปัจจุบันแรงเหวี่ยงแห่งการปฏิรูปก็ยังคงดำเนินอยู่และดูเหมือนจะแพร่ขยายออกไปมากขึ้น

โดยเหตุแห่งปรากฏการณ์ดังกล่าว ได้ปรากฏคำอธิบายออกมามากมาย ทั้งนี้ ศูนย์รวมของประเด็นปัญหานั้นอยู่ที่ว่า รัฐต้องประสบกับสภาวะที่ตนเองมิอาจจะบริหารปกครอง (ungovernable) ระบบเศรษฐกิจและสังคมดังเช่นที่ครั้งหนึ่งตนเองเคยมีบทบาทนำและสามารถเข้าไปจัดการ วางกฎเกณฑ์ กำหนดแบบแผน หรือควบคุมแทรกแซงได้ ซึ่งเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและรวดเร็วของเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้แรงขับของระบบทุนนิยม ซึ่งเชื่อมโยงระบบการค้าและการลงทุนของประเทศต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ในขณะที่การเมืองก็เกิดกระแสของการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย อีกทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการติดต่อสื่อสารที่เชื่อมโลกส่วนต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาเหล่านี้ ล้วนเป็นส่วนผลักดันให้เกิดกระแสความนึกคิดโดยทั่วไปว่า เมื่อภาคต่าง ๆ ในทางสังคมกำลังเข้าสู่ “ยุคแห่งการเปลี่ยนผ่าน” (transformation) จึงเลี่ยงมิได้ที่ระบบบริหารราชการจำเป็นต้องปรับตนเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว[1]

ตลอดห้วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 จึงนับเป็นยุคแห่งกระแสการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ กระแสดังกล่าวนี้ส่งผลรุนแรงจนกระทั่งในหลายประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศ แองโกล-อเมริกัน (Angle - American Democracies) และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าอื่น ๆ ที่แม้จะมีระบบการบริหารงานภาครัฐที่ดีอยู่แล้ว อีกทั้งมิได้ประสบกับปัญหาหรือแรงกดดันเพื่อการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เลย ก็ยังเข้าร่วมขบวนการแห่งการปฏิรูปนี้อย่างเอาจริงเอาจัง ยกตัวอย่างเช่น ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

ความเปลี่ยนแปลงในระยะนี้มีความ “พิเศษ” ไม่แต่เฉพาะในแง่ของ “ปริมาณ” หรือ “จำนวน” ของความพยายามในการปฏิรูปที่เกิดขึ้นจริงในประเทศต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังมีความพิเศษในแง่ของ “คุณภาพ” เนื่องจากเป็นความเปลี่ยนแปลงในระดับ “รากฐาน” (fundamental nature) ดังกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐนั้น เป็นการปรับเปลี่ยนในระดับตัว

[1] โปรดดู Bidhya Bowornwathana, “Transforming Bureaucracies for the 21th Century: the New Democratic Governance Paradigm,” เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 50 ปี คณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ 17 สิงหาคม 2541.

แบบ (models) ที่ใช้ในระบบบริหารงานของประเทศ ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้รูปแบบที่เรียกว่า “ระบบบริหารงานในแบบเวสมินสเตอร์” (the traditional Westminster model of government) และถูกแทนที่ด้วยแนวคิดทางการบริหารที่หยิบยืมมาจากกลุ่มทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ซึ่งเป็นกลุ่มทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และกลุ่มแนวคิดทางการจัดการในภาคเอกชน ซึ่งในภายหลังถูกเรียกรวม ๆ ว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ทั้งที่ระบบบริหารงานแบบเดิมก็มีสมรรถนะและผลงานซึ่งอยู่ในระดับที่ยอมรับได้

ความพยายามในการปฏิรูปนี้ ถูกเรียกรวม ๆ ว่า “การบริหารปกครอง” (Governance)[2] แม้นว่าคำ ๆ นี้จะมิใช่คำใหม่ แต่ก็ได้ถูกใช้ภายใต้ระบบความหมายใหม่ เพื่อสะท้อนถึงความพยายามในการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “แนวทาง *ใหม่* ในการบริหารปกครอง” (the *new* ways of governing) มิใช่ “วิถีทางในการปกครอง” (the ways of governing) ตามความหมายดั้งเดิม กล่าวโดยสรุป การบริหารปกครอง จึงเป็นความพยายามในการแสวงหาแนวทางและรูปแบบใหม่ของระบบบริหารงานในภาครัฐนั่นเอง[3] เพื่อการณ์นี้ การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐขนานใหญ่จึงเป็นสิ่งจำเป็น

ในระยะต่อมาจึงปรากฏแนวคิด ตัวแบบ ทฤษฎี ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ มากมายเพื่อนำเสนอกรอบโครงสร้างทางการบริหารปกครองในแนวใหม่ อย่างไรก็ดี กลุ่มแนวคิดที่มีอิทธิพลสำคัญต่อกระบวนการปฏิรูปมากที่สุด ได้แก่ กลุ่มแนวคิดที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ซึ่งพยายามที่จะปรับกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารปกครอง กล่าวโดยย่อ การจัดการภาครัฐแนวใหม่คือความพยายามทำให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปดังเช่นการจัดการธุรกิจในภาคเอกชน[4] ทั้งนี้ โดยการปรับบทบาทและวิถีทางในการบริหารปกครองของภาครัฐในฐานะที่เป็น “ผู้กระตุ้นและกำกับ” ให้เกิดการบริการสาธารณะต่าง ๆ มิใช่ผู้ลงมือทำเองทุกอย่างดังเช่นที่ผ่านมา โดยการพยายามทำให้ระบบบริหารงานภาครัฐมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะลูกค้า มีสมรรถนะทางการบริหารที่สูง มีการปรับโครงสร้างและกำหนดพันธกิจสำหรับองค์การใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับปฏิบัติการมากขึ้น เป็นต้น

จากแนวคิดดังกล่าว ทิศทางสำคัญของการปรับเปลี่ยนประการหนึ่ง ได้แก่ การปรับโครงสร้างของระบบบริหารซึ่งอิงอยู่กับรูปแบบระบบราชการดั้งเดิม ไปสู่การแสวงหาโครงสร้างและ

---

[2] คำว่า “Governance” ในภาคภาษาไทย ยังมิเป็นที่ตกลงร่วมกันหรือปรากฏคำใดคำหนึ่งซึ่งเป็นที่นิยมและยอมรับเป็นการทั่วไป ในที่นี้จึงขอใช้คำว่า “การบริหารปกครอง” ตามแนวทางที่ปรากฏการใช้อยู่ใน สำนักรัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ขณะที่คำอื่น ๆ ที่ปรากฏการใช้อยู่ อาทิ “การจัดการปกครอง” , “การจัดการภาครัฐ” เป็นต้น

[3] เกี่ยวกับเรื่องนี้ โปรดดู Rhodes, R.A.W., “Understanding Governance,” in Peters, B. Guy and Donald J. Savoie, eds., Governance in a Changing Environment.

[4] Denhardt, Janet V. and Rebert B. Denhardt, The New Public Service: Serving, not Steering (New York: M. E. Sharpe, 2003), p.13.

รูปแบบองค์การใหม่ในการจัดการงานภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหาร แนวคิดทางการบริหารปกครอง และบทบาทของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป จนในท้ายที่สุดได้นำไปสู่การปรากฏตัวและแพร่ขยายตนเองอย่างรวดเร็วขององค์การที่เรียกกันว่า “องค์การมหาชน” (Distributed Public Governance) นั่นเอง

“องค์การมหาชน” นับว่าเป็นหนึ่งในกรอบแนวคิดที่ใช้ในการปรับโครงสร้างองค์การในแบบระบบราชการดั้งเดิม ซึ่งมีโครงสร้างเทอะทะ มีสายการบังคับบัญชาซับซ้อนและยืดยาว มีการปฏิบัติงานที่อิงอยู่กับกฎ ระเบียบ และแบบแผนที่มากมาย ไปสู่การจัดโครงสร้างใหม่ที่เน้นความคล่องตัว มีผู้รับผิดชอบงานชัดเจน และมีการปฏิบัติงานที่เน้นผลสัมฤทธิ์

อย่างไรก็ดี จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ นั้น “ความเป็นองค์การมหาชน” มิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากแต่มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมากทั้งในด้านการจัดโครงสร้าง ความสัมพันธ์กับรัฐ ระบบการควบคุมกำกับ และอื่น ๆ อีกหลายประการ ด้วยเหตุนี้ ความเป็นองค์การมหาชนจึงมิใช่เป็นเฉพาะแต่เรื่องของรูปแบบองค์การ ที่สะท้อนถึงการจัดโครงสร้างและรูปแบบองค์การในลักษณะหนึ่ง หากแต่โดยหลักการแล้วยังสะท้อนถึงแนวคิดในการปรับโครงสร้างและระบบบริหารงานขององค์การแบบราชการดั้งเดิมไปสู่รูปแบบใหม่ ๆ ที่ย้ำเน้นคุณค่าทางการบริหารในเรื่อง “ความเป็นอิสระ” (autonomy) ซึ่งจะนำไปสู่ความคล่องตัวและการสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ได้มากกว่าโครงสร้างในแบบเดิม

ประเด็นในข้างต้นพิจารณาได้จากรายงานการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบของ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)[5] ซึ่งถือได้ว่าเป็นงานศึกษาเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเชิงเปรียบเทียบที่สมบูรณ์ที่สุดในปัจจุบัน ทั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบองค์การมหาชนใน 9 ประเทศ ได้แก่ แคนาดา ฝรั่งเศส สหพันธรัฐเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา จากประสบการณ์ของประเทศเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่า เหตุผลที่มาของการเกิดขึ้นและขยายตัวขององค์การในลักษณะนี้นั้น มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ อีกทั้งแม้แต่ภายในประเทศเดียวกันเอง ที่มาขององค์การมหาชนชนิดหนึ่ง ก็แตกต่างไปจากองค์การอีกชนิดหนึ่ง ซึ่งนั่นนำไปสู่รูปแบบที่หลากหลายขององค์การมหาชนนั่นเอง ทั้งนี้ ในส่วนของรายละเอียดนั้นจะได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป

สำหรับประเทศไทย แต่เดิมมีการจัดตั้งองค์การภาครัฐเพียง 2 ประเภท คือ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต่อมาพบว่าภารกิจบางประเภทไม่เหมาะสมหรือไม่เข้าข่ายการจัดตั้งเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เช่น การจัดตั้งมหาวิทยาลัย การจัดตั้งสถาบันทางเทคโนโลยีต่าง ๆ จึงต้องดำเนินการโดยออกเป็นกฎหมายเฉพาะและมีการจัดตั้งเป็นองค์การหรือหน่วยงานในกำกับของฝ่าย

[5] โปรดดู Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies (Paris: OECD Publications Service, 2002).

บริหารเป็นระยะ ๆ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์การทหารผ่านศึก สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น จนปรากฏว่ามีองค์การประเภทนี้อยู่ทั้งสิ้น 33 แห่ง อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์การโดยอาศัยการออกเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะดังกล่าวก็มีข้อเสียคือ ต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติซึ่งมีความยุ่งยาก สิ้นเปลือง และขาดความยืดหยุ่นทั้งในการจัดตั้งและยุบเลิกหากหมดความจำเป็น

กระนั้นก็ตาม เนื่องจากความจำเป็นในการจัดรูปแบบการบริหารราชการสำหรับภารกิจและบริการสาธารณะบางประเภท ที่ต้องการความคล่องตัวสูง มีการบริหารงานเชิงประสิทธิภาพ และสามารถวัดผลงานได้อย่างชัดเจน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.) จึงได้กำหนดรูปแบบองค์การภาครัฐอีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า “องค์การมหาชน” โดยมีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงสภาพงานบางประเภทของส่วนราชการมาเป็นองค์การอีกประเภทที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดมาตรฐานด้านการบริหารงาน โครงสร้างองค์การ ภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณะ การกำกับดูแลและติดตามตรวจสอบ ดังนั้น การจัดตั้งองค์การมหาชนใด ๆ จะกระทำโดยการตราเป็น พระราชกฤษฎีกา ซึ่งก็สามารถกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมได้ แต่อย่างน้อยองค์การมหาชนก็จะมี มาตรฐานการจัดตั้งภายใต้กรอบของกฎหมายที่ใกล้เคียงกัน

การตรากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเจตนารมณ์เพื่อลดปัญหาความสลับซับซ้อนและความยุ่งยากในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์การในกำกับของฝ่ายบริหาร อีกทั้งเพื่อเพิ่มความคล่องตัวของฝ่ายบริหารในการกำหนดกลไกการดำเนินงานเชิงนโยบายที่จำเป็น ลดขั้นตอนและความขัดแย้งในการดำเนินการ และเพื่อเปิดโอกาสให้องค์การมหาชนต่าง ๆ มีการคิดค้นและสามารถจัดระบบบริหารแนวใหม่ที่เหมาะสมสำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะ ให้มีความคล่องตัวสูงขึ้น มีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด และเมื่อภารกิจเหล่านั้นหมดความจำเป็น รัฐบาลก็สามารถยุบเลิกองค์การมหาชนได้โดยง่าย โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ฉบับดังกล่าว มีผลบังคับใช้ มีองค์การมหาชนที่จัดตั้งแล้วทั้งสิ้น 17 แห่ง โดยมีองค์การมหาชนที่ยุบเลิกการดำเนินการแล้ว 1 แห่ง คือ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา และมีการเปลี่ยนสถานภาพเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติอีก 1 แห่ง คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ดังนั้น ในปัจจุบันจึงมีองค์การมหาชนที่มีการดำเนินการอยู่ 15 แห่ง ประกอบด้วย โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร สถาบันบริหารกองทุน

พลังงาน สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน ยังมีการจัดตั้งองค์การมหาชนในจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากรูปแบบการบริหารงานขององค์การมหาชนยังเป็นของใหม่สำหรับราชการไทย ส่วนราชการและข้าราชการยังไม่มีความมั่นใจที่จะเปลี่ยนสถานภาพจากหน่วยงานราชการและความเป็นข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ มาเป็นองค์การมหาชนและเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน และยังมีปัญหาข้อจำกัดในการจัดตั้ง การกำหนดมาตรฐานระบบการบริหารงาน การกำกับดูแล และความไม่ชัดเจนเชิงนโยบายที่ผ่านมา ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ยังมีความลังเล และชะลอการจัดตั้งองค์การมหาชน

กระนั้นก็ดี จากการวิเคราะห์บทบาทภารกิจและโครงสร้างของส่วนราชการ สำนักงาน ก.พ. ได้เคยวิเคราะห์โครงสร้างบทบาทภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ และพบว่าในทุกกระทรวง ทบวง กรม ยังมีภารกิจและงานอีกหลายประเภทที่สมควรแปลงสภาพเป็นองค์การมหาชน ดังนั้น มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 จึงได้กำหนดให้ ก.พ.ร. เสนอแนะการปรับเปลี่ยนส่วนราชการเป็นองค์การมหาชนหรือองค์การรูปแบบอื่นที่มิใช่ส่วนราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของ ประชาชน ภายในปี พ.ศ. 2547

ในปัจจุบัน มีหน่วยงานหลายแห่งเสนอขอต่อคณะรัฐมนตรีที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางและรูปแบบการบริหารงานขององค์การมหาชน (รวมถึงหน่วยงานในกำกับของรัฐ) ตลอดจนผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่จัดตั้งแล้วว่ามีผลงานอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคประการใด และรัฐบาลควรดำเนินการอย่างไรในอนาคต การศึกษาวิจัยในเชิงลึกเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ในภาพรวมของการดำเนินงานและการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐชิ้นนี้จึงเกิดขึ้น โดยจะเป็นการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการและผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหรือไม่ ตลอดจนศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานต่าง ๆ รวมไปถึงการจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้ ในท้ายที่สุดก็จะเป็นการทบทวนกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ว่ายังมีความเหมาะสมหรือไม่และมีข้อจำกัดในประการใด เพื่อนำเสนอต่อ ก.พ.ร. และผู้บริหารในระดับสูงเพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินใจต่าง ๆ ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

การศึกษาวิจัยในโครงการ เรื่อง “การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ” นี้ มีวัตถุประสงค์ คือ

1) เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการบังคับใช้กฎหมาย

2) เพื่อประเมินผลการบริหารการจัดการของหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐเมื่อเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง

3) เพื่อประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

4) เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัย เรื่อง “การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ” นี้ มีขอบเขตการศึกษาดังต่อไปนี้

1) การศึกษาถึงความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการบังคับใช้กฎหมายตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 นั้น เป็นการศึกษาในประเด็นที่ว่ากฎหมายในแต่ละมาตรา (45 มาตรา) ได้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การมหาชนหรือไม่ อย่างไร

2) การประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 นั้น เป็นการประเมินโดยเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน อาทิ การประเมินประสิทธิภาพในการบริหารงาน ความเชื่อมโยงกับกระทรวงหรือนโยบายของรัฐบาล

ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการดังกล่าวเพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไข

3) การประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน (Performance Evaluation) เป็นการประเมินผลจากมิติเกี่ยวกับผลการดำเนินงานเทียบกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และแผนกลยุทธ์การจัดทำภารกิจขององค์การ (Key Result Area) ว่าสามารถบรรลุซึ่งพันธกิจหรือไม่ประการใด หรือประสบความสำเร็จในระดับใด

## 1.4 กรอบในการประเมิน

จากวัตถุประสงค์และขอบเขตของการประเมินคณะผู้วิจัยได้จำแนกประเด็นการประเมินออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

**(1) <u>การประเมินความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละมาตรา</u>**

การประเมินดังกล่าว เป็นการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ซึ่งครอบคลุมใน 7 หมวด ประกอบด้วย

หมวดที่ 1 การจัดตั้ง และวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

หมวดที่ 2 ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

หมวดที่ 3 การบริหารและการดำเนินกิจการ

หมวดที่ 4 เจ้าหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

หมวดที่ 5 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน

หมวดที่ 6 การกำกับดูแล

หมวดที่ 7 การยุบเลิก

(2) **<u>การประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานและผลการดำเนินงาน เมื่อเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ</u>**

สำหรับการประเมินผลในประเด็นที่สองนี้ เป็นการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนทั้งในแง่ของการบริหารจัดการ โดยคณะผู้วิจัยเลือกใช้แบบจำลอง การประเมินผลของ R.W.Tyler ซึ่งเป็นแบบจำลองที่ยึดความสำเร็จของจุดมุ่งหมายเป็นหลัก (Goal Attainment Model or Objective) เป็นกรอบในการประเมินผลครั้งนี้ เนื่องจากแบบจำลองดังกล่าวเป็นการประเมินความสำเร็จขององค์การโดยพิจารณาจากผลผลิตขององค์การว่าตรงตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้แต่แรกหรือไม่ ดังนั้น ประเด็นการประเมินครั้งนี้จึงประกอบไปด้วย

- **<u>การประเมินผลผลิต (Output Evaluation)</u>** เป็นการประเมินผลโดยดูว่าผลงานที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน มีความสอดคล้องกับเป้าหมายในเชิงรูปธรรมที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงาน เป็นต้น

- **<u>การประเมินผลลัพธ์ (Outcome Evaluation)</u>** หมายถึง การประเมินผลเพื่อดูว่าผลงานที่ได้รับจากการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรได้อย่างมีประสิทธิผลหรือไม่ เพียงใด เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ระบบงาน เป็นต้น

- **<u>การประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation)</u>** เป็นการประเมินผลเพื่อดูว่าผลงานที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมอะไรบ้าง ผลกระทบดังกล่าวเป็นผลดีหรือผลเสียสำหรับการปฏิบัติงานที่ตามมาหรือไม่ เช่น ความพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

## 1.5 กลุ่มเป้าหมายในการประเมิน

กลุ่มเป้าหมายในการประเมินครั้งนี้ จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นองค์การมหาชน จำนวน 11 แห่ง และกลุ่มที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ จำนวน 5 แห่ง ซึ่งสามารถแสดงได้ดังตารางข้างล่างต่อไปนี้

**ตารางที่ 1.1** แสดงกลุ่มเป้าหมายในการประเมิน

| องค์การมหาชน | หน่วยงานในกำกับของรัฐ |
|---|---|
| โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ | สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ |
| โรงพยาบาลบ้านแพ้ว | สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข |
| สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน | มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี |
| สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ | สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ |
| สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา | สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ |
| ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร | |
| สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา | |
| กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ | |
| สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน | |
| องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน | |
| ศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ | |

## 1.6 ระเบียบวิธีการประเมิน

1) ศึกษาข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ ตลอดจนพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ทั้งในแง่ของเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับ กฎหมาย วิธีการจัดตั้ง ฯลฯ ทั้งจากเอกสาร รายงาน ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบสภาพทั่วไปของการจัดตั้งองค์การมหาชน

2) ศึกษาสภาพทั่วไปของกลุ่มเป้าหมายในช่วงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ทั้งในส่วนของผลการดำเนินงาน แผนการปฏิบัติงาน จำนวนบุคลากร รูปแบบการให้บริการ ฯลฯ เพื่อให้ทราบถึงสภาพทั่วไปขององค์การนั้น ๆ ซึ่งเป็นระดับของผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้ จะทำการศึกษาจากเอกสารรายงานต่าง ๆ ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ

3) จัดสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดการประเมินในประเด็นต่าง ๆ ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การ ตลอดจนการจัดทำเกณฑ์ในการวัด เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดวิธีการ ตลอดจนเครื่องมือที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยตัวชี้วัดดังกล่าว คณะผู้วิจัยจะคำนึงถึงความชัดเจน (Unambiguous) ความครอบคลุม (Cover all aspects) ความเชื่อมต่อ (Clearly connected) เป็นประโยชน์ต่อการตั้งเป้าหมาย (Useful for setting goals) ความง่ายไม่ซับซ้อน (Easy and Uncomplicated Process) และความเป็นไปได้ในการนำไปใช้ได้จริงในองค์การ

4) จัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัด โดย

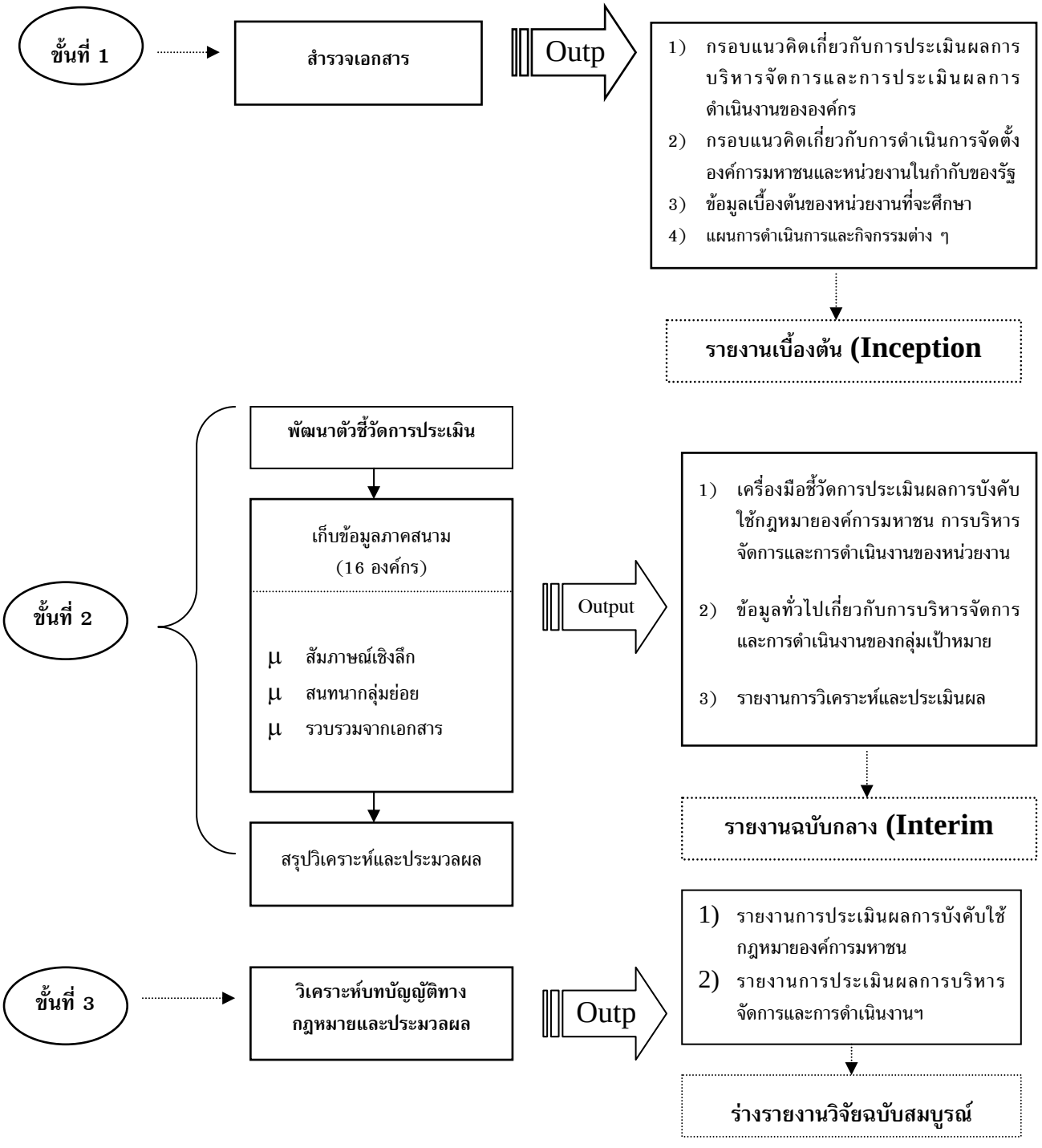
- เก็บรวบรวมจากเอกสารต่าง ๆ อาทิเช่น รายงานการประชุม รายงานผลการดำเนินงาน รายงานประจำปี เป็นต้น
- เก็บข้อมูลจากบุคคลที่เป็น Key Informant ในประเด็นนั้น ๆ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์ เชิงลึก (In-depth Interview) อาทิ ผู้อำนวยการ คณะกรรมการบริหาร และเจ้าหน้าที่ในระดับสูงขององค์การที่ศึกษา ฯลฯ
- เก็บข้อมูลจากคณะบุคคลด้วยวิธีการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับผู้บริหารองค์การ

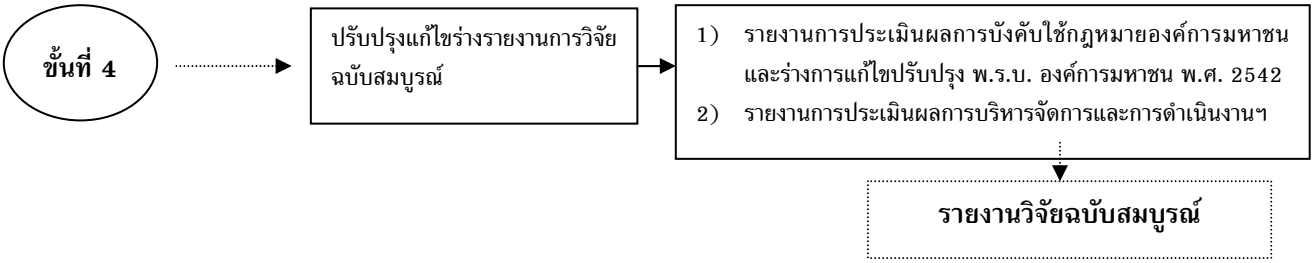
ทั้งนี้ แผนกิจกรรมการศึกษาวิจัยและขั้นตอนการศึกษา สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 1.2 และแผนภาพที่ 1.1

**ตารางที่ 1.2** แสดงแผนกิจกรรมการดำเนินการศึกษาวิจัย

| แผนกิจกรรม | ระยะเวลา 120 วัน (4 เดือน) | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 15 | 30 | 45 | 60 | 75 | 90 | 105 | 120 |
| จัดทำแผนดำเนินการวิจัย | → | | | | | | | |
| ศึกษากรอบแนวคิดที่สำคัญของการวิจัย | → | | | | | | | |
| ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มเป้าหมาย | | → | | | | | | |
| จัดส่งรายงานวิจัยเบื้องต้น (Inception Report) | | H | | | | | | |
| พัฒนาตัวชี้วัด | | | → | | | | | |
| เก็บข้อมูลหน่วยงานที่ศึกษา | | | → | | | | | |
| ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล | | | | → | | | | |
| จัดส่งรายงานความก้าวหน้า (Progress Report) | | | | H | | | | |
| เขียนร่างรายงานผลการประเมินฉบับสมบูรณ์ | | | | | → | → | | |
| จัดส่งร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ | | | | | | H | | |
| ปรับแก้ไขร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ | | | | | | | → | → |
| จัดส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ | | | | | | | | H |

**แผนภาพที่ 1.1** แสดงแผนและขั้นตอนการศึกษาวิจัย






## 1.7 ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ” นี้ มีข้อจำกัดในการดำเนินการอยู่หลายประการ ได้แก่

***ประการที่ 1 ระยะเวลาในการศึกษา*** สืบเนื่องจากระยะเวลาในการดำเนินโครงการนี้มีเพียง 4 เดือน แม้ภายหลังจะได้รับการต่อสัญญาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการให้เพิ่มระยะเวลาในการศึกษาอีก 1 เดือน (รวมเป็น 5 เดือน) หากแต่เมื่อเปรียบเทียบกับขอบข่ายของงานคือคณะผู้วิจัยต้องศึกษาองค์การถึง 16 องค์การ จึงทำให้มีเวลาในการศึกษาแต่ละองค์การน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ อาทิ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ จึงอาจส่งผลให้มีการศึกษาไม่รอบด้านเท่าที่ควร

***ประการที่ 2 จำนวนของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ศึกษา*** ดังที่กล่าวมาแล้วว่าหน่วยงานซึ่งคณะผู้วิจัยได้รับมอบหมายให้ศึกษานั้นมีจำนวนถึง 16 องค์การ ประกอบกับระยะเวลาในการศึกษาที่น้อยจึงอาจทำให้การประเมินผลซึ่งต้องประเมินในเชิงลึกเป็นไปค่อนข้างลำบาก

***ประการที่ 3 ระยะเวลาในการจัดตั้งของบางหน่วยงานเพิ่งอยู่ในระยะเริ่มต้นทำให้ยากต่อการวิเคราะห์*** เนื่องมาจากหน่วยงานที่คณะผู้วิจัยได้รับมอบหมายให้ศึกษานั้นเป็นหน่วยงานที่เรียกว่าอยู่ในระยะเวลาแรกเริ่มของการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา (องค์การมหาชน) จึงส่งผลทำให้มีข้อจำกัดต่อการประเมินเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ หากพิจารณาตามแผนการดำเนินงานในบางองค์การก็จะพบว่าเป็นแผน 5 ปี (อาทิ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เป็นต้น) จึงทำให้มิอาจประเมินได้จากรายงานผลการดำเนินงานได้ทันที หากแต่จำเป็นต้องคาดการณ์ (ความน่าจะเป็น) ของแผนและผลการดำเนินงาน ซึ่งด้วยข้อจำกัดดังนี้ อาจมีผลให้ผลการประเมินไม่รอบด้านดังที่ควรจะเป็น

***ประการที่ 4 การประสานงานกับหน่วยงานที่ศึกษา*** เนื่องมาจากการดำเนินการประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐในงานชิ้นนี้ มีวิธีการศึกษาหลักคือ การวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary Survey) และการสัมภาษณ์ (Interview) ซึ่ง

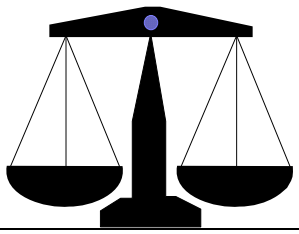
กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์ก็ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ และผู้บริหารระดับสูงขององค์การ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีข้อจำกัดด้านเวลาเป็นอย่างยิ่ง ทำให้ในการนัดสัมภาษณ์เป็นไปอย่างยากลำบาก

## 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

คณะผู้บริหารที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับผลการบริหารจัดการและผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นตลอดจนรับทราบถึงการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อนำไปใช้ในการเป็นข้อมูลเพื่อพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนที่จะขึ้นในอนาคต อีกทั้งยังรวมถึงการทราบแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนอีกด้วย

# ส่วนที่ 2

## กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง



# ส่วนที่ 2

## แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ คือ เพื่อที่จะประเมินผลการบริหารจัดการและการดำเนินงานของหน่วยงานในรูปแบบองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ ตลอดจนการศึกษาถึงความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้

ด้วยเหตุดังกล่าว สำหรับในบทนี้ ในเบื้องต้นจะเป็นการสำรวจแนวคิดและทฤษฎีทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Evaluation) และตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicators) ขององค์การพอสังเขป และในส่วนสุดท้ายจะเป็นการอธิบายถึงกรอบแนวคิดการประเมินผล รวมถึงวิธีการที่ใช้ประเมินผล ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ประยุกต์ขึ้นจากกรอบแนวคิดทฤษฎีทั่วไปดังกล่าว เพื่อให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับงานวิจัยนี้เป็นลำดับต่อไป โดยรายละเอียดในส่วนต่าง ๆ มีดังนี้

# 2.1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีทั่วไป

## 2.1.1 ความหมายของการประเมินและการวัดผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงานหรือการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ (Organizational Performance Evaluation) จัดเป็นกิจกรรมเชิงบริหารที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการบริหารงานองค์การทั้งในหน่วยงานภาครัฐ หรือเอกชน ทั้งนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การจัดเป็น กิจกรรมหนึ่งที่ทุกองค์การจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อเป็นการประเมินและทำการตรวจสอบถึง ศักยภาพ (Capability) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ขององค์การได้ นอกจากนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การยังเป็นเทคนิคและวิธีการบริหารองค์การที่ทำให้ผู้บริหารสามารถที่จะรับทราบถึงข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนสภาวะการณ์ที่แท้จริงขององค์การของตนได้ ซึ่งจะมีประโยชน์เป็นอย่างมากในแง่ของการตัดสินใจ และการวางแผนในการบริหารงานหรือพัฒนาองค์การของตนต่อไปในอนาคต

ในการนี้ การประเมินผล (Evaluation) จึงจัดได้ว่าเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญและจำเป็นในกิจกรรมของกระบวนการบริหารงานองค์การ โดยการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การสามารถที่จะดำเนินการได้หลายรูปแบบด้วยกัน ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและวัตถุประสงค์ของการประเมิน รวมถึงความจำเป็นและความต้องการของผู้บริหารในการประเมินผลนั้น ๆ ด้วย ซึ่งอาจแบ่งประเภทของการประเมินผลออกอย่างกว้าง ๆ ได้เป็น 4 ประเภท คือ

### (1) การประเมินผลขั้นต้น หรือก่อนการดำเนินการ

การประเมินผลขั้นต้น หรือก่อนการดำเนินการ อาจเรียกว่า Context and Input Evaluation ซึ่งเป็นการสำรวจขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อเป็นการเตรียมการก่อนการดำเนินงานขององค์การ หรืออาจเรียกว่า Baseline Survey หรือ Benchmark Survey

### (2) การประเมินผลระหว่างการดำเนินงาน

การประเมินผลระหว่างการดำเนินงาน เป็นการประเมินในช่วงระยะเวลาในการปฏิบัติงานตามแผนงานที่ได้วางไว้จนกระทั่งสิ้นสุดแผนงาน หรือโครงการ เรียกอีกอย่างว่า On-going Evaluation หรือ Process Evaluation ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการติดตามและกำกับวิเคราะห์ ผลงาน เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิผลของการดำเนินงาน และทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น

ระหว่างการ ดำเนินงาน เพื่อที่จะได้หาทางปรับปรุงและเร่งรัดการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### (3) การประเมินผลหลังสิ้นสุดแผนงานหรือโครงการ (Ex-post evaluation)

การประเมินผลหลังสิ้นสุดแผนงานหรือโครงการ (Ex-post evaluation) เป็นกระบวนการในการรวบรวมข้อมูลและทบทวนรายละเอียดต่าง ๆ ของโครงการที่ดำเนินการ ซึ่งนำมาใช้ในการพิจารณาและเป็นข้อมูลในการแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อการวางแผนและพัฒนาโครงการขององค์การที่จะมีต่อไปในอนาคต

### (4) การประเมินผลกระทบทั่วไป (Impact Evaluation)

กระบวนการในขั้นตอนนี้อาจผนวกรวมเข้ากับรูปแบบการประเมินในระยะสุดท้ายหรือ Ex-post evaluation ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรวบรวมถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในส่วนที่ต้องการและไม่ต้องการ

ในการศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ แนวคิดหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะต้องคำนึงถึงในการประเมินผลองค์การ คือเรื่อง **ประสิทธิผล (Efficiency)** และ **ประสิทธิภาพ (Effectiveness)** ขององค์การ ในการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของคำดังกล่าวได้มีนักวิชาการทั้งไทยและนักวิชาการต่างประเทศได้ทำการศึกษาไว้ เช่น

คัทชิน (D.A.Cutchin) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิผล ว่า คือ ความสามารถในการทำสิ่งที่ถูกโดยวิธีการที่ถูกต้องเพื่อให้เกิดผลตามเป้าประสงค์ที่ต้องการ [1]

มัฆวาฬ สุวรรณเรือง ได้รวบรวมความหมายของคำว่า ***ประสิทธิผล*** ที่นักวิชาการตะวันตกได้เสนอไว้ คือ

“A.Etzioni ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การว่า หมายถึงขนาดของความสามารถขององค์การในการที่จะสามารถทำงานบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ได้ ” [2]

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการที่ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิผล ไว้เช่น

---

[1] D.A.Cutchin, Guide to Public administration (Itasca, Illinois: F.E.Peacock Publisher,1981), p.32.

[2] มัฆวาฬ สุวรรณเรือง, “ประสิทธิผลของการนำนโยบายป้องปรามทุจริตเลือกตั้งของโครงการ ท.ม.ก. ไปปฏิบัติ” (วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536), น.6.

"พิทยา บวรวัฒนา เห็นว่า ประสิทธิผลขององค์การจะมีขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่าองค์การสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อมจนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือปรารถนาให้เกิดขึ้น"[3]

นอกจากนี้ ธงชัย สันติวงษ์ ได้สรุปความแตกต่างระหว่าง ***ประสิทธิผล*** และ***ประสิทธิภาพ*** ไว้ดังนี้ "***ประสิทธิผล*** หมายถึง ความสำเร็จในการที่สามารถดำเนินกิจการก้าวหน้าไปและสามารถบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่องค์การตั้งไว้ได้ ส่วน ***ประสิทธิภาพ*** หมายถึง การเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้จากการทำงานว่าดีขึ้นอย่างไร แค่ไหน ในขณะที่กำลังทำงานตามเป้าหมายขององค์การ"[4]

ดังนั้น ในการศึกษาถึงการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การนั้น ประสิทธิผลขององค์การในที่นี้จึงหมายถึง *"ความสามารถขององค์การในการที่จะสามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ได้ มากน้อยเพียงไร โดยคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมประกอบในการดำเนินการ ซึ่งต้องสัมพันธ์กันระหว่างผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ที่ได้จากการปฏิบัติงาน"*

และประสิทธิภาพของขององค์การ หมายถึง *"ความสามารถในเชิงเปรียบเทียบขององค์การในการดำเนินงานตามเป้าหมายและการบริหารจัดสรรทรัพยากรองค์การที่มีอยู่ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ที่ได้ในเชิงเปรียบเทียบต่อปริมาณงานและทรัพยากรที่ใช้ตลอดจนคุณภาพของผลงานที่ได้รับ"*

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานใดก็ตาม นอกเหนือจากความมุ่งหวังในเรื่องประสิทธิผลและประสิทธิภาพขององค์การแล้ว สิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ เพื่อให้ผู้บริหารได้รับทราบและเข้าใจถึงความเป็นไปขององค์การตลอดจนผลการดำเนินงานดังกล่าวจะเป็นข้อมูลในกระบวนการป้อนกลับ (Feed Back) ทำให้ผู้บริหารสามารถที่จะรับทราบข้อมูลและนำไปใช้ในการบริหารหรือแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ขององค์การ หรือสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาปรับใช้เพื่อการบริหารงานตามแผนงานหรือโครงการในอนาคตได้อย่างมี ประสิทธิภาพต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการบริหารงานขององค์การภาครัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งจะมีผู้เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการดำเนินงานขององค์การดังกล่าวเป็นจำนวนมาก

ดังนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญในการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการบริหารที่มุ่งเน้นในเรื่องของการวัดผลงานและ ประสิทธิผล ซึ่งสอดรับกับทิศทางในการการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน ที่ว่า *"การบริหารงานขององค์การภาครัฐ ได้เปลี่ยนแปลงจากกระบวนการจัดการ และการควบคุมตรวจสอบก่อนการดำเนินการ ที่เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้า ความถูกต้องสอดรับกับระเบียบกฎหมาย*

---

[3] เรื่องเดียวกัน, น.7.

[4] ธงชัย สันติวงษ์, การบริหารเชิงกลยุทธ์ (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2533), น.315.

*(Input and Compliance Accountability) มาสู่กระบวนการจัดการผลงานที่มุ่งเน้นผลงาน หรือเป็นการควบคุม ตรวจสอบการวัดผลการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Accountability) เป็นสำคัญ "*[5]

## 2.1.2 องค์ประกอบของการประเมินและการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ

การประเมินหรือการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การนั้น ประกอบไปด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์/เป้าหมาย การกำหนดตัวชี้วัด (Indicators) ผลความสำเร็จของกิจกรรมหรือโครงการ การรวบรวม/การจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานเพื่อทำการเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายหรือมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า การประเมินหรือการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การจึงเป็นกระบวนการที่ช่วยให้องค์การ/ผู้ปฏิบัติงาน/ผู้บริหาร ได้รับทราบถึงข้อมูลป้อนกลับที่แสดงถึงความก้าวหน้า ความสำเร็จ รวมทั้งอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการ ซึ่งจากความหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การในที่นี้จึงอาจเทียบเคียงได้กับกระบวนการของการควบคุมกำกับติดตามผลงาน (Control and Monitoring) และการจัดการผลงาน (Performance Management) และการวัดประสิทธิผลขององค์การ (Organization Effectiveness Measurement)[6]

การวัดผลการปฏิบัติงานและรายงานผลงานขององค์การ ถือเป็นกระบวนการที่แสดงถึงความรับผิดชอบ (Accountability) ทางการบริหารขององค์การ/ผู้บริหาร ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการที่องค์การ หรือ ผู้บริหารได้รับมอบอำนาจหน้าที่ (Authority) ให้เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมและขับเคลื่อนในการพัฒนาและบริหารงานขององค์การนั้น ๆ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีพันธะ หน้าที่ในความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานขององค์การ ทั้งในแง่ของประสิทธิผลของการดำเนินงาน และผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการบริหารงานขององค์การภาครัฐ ผู้บริหารทุกส่วน/ทุกระดับ มีภาระหน้าที่ที่สำคัญในฐานะที่เป็นผู้ได้รับการมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องรับผิดชอบต่อ สังคม ประชาชน และรัฐบาลซึ่งเป็นผู้กำหนดกรอบในด้านนโยบายหรือเป้าหมายขององค์การ ในปัจจุบันการประเมินและการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การเป็นพันธะหน้าที่ที่ผู้บริหารและองค์การสาธารณะจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ เพื่อชี้แจงให้ผู้มีส่วนได้

---

[5] The Development Assistance Committee.(DAC), "Result Based Management in development Co-operation agency : A review of Experient", www.oecd.org/evaluation. November, 2001 อ้างใน สุพจน์ ทรายแก้ว, การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (พระนครศรีอยุธยา: โรงพิมพ์เทียนวัฒนา, 2545), น.135.

[6] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน ภรณี (กีร์ติบุตร) มหานนท์, การประเมินประสิทธิผลขององค์การ (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2529)

เสียทุกฝ่ายของ องค์การ ได้รับทราบถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวที่เกิดขึ้นของการดำเนินงาน รวมถึงเป็นการหาสาเหตุของปัจจัยที่ทำให้เกิดสภาพการณ์ดังกล่าว เพื่อช่วยให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถที่จะวินิจฉัยสั่งการอันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้เกิดผลต่อส่วนรวมมากที่สุด กระบวนทัศน์ของการวัดผลการปฏิบัติงาน และการประเมินผลงานขององค์การยุคใหม่ในปัจจุบันจึงมิใช่เป็นเรื่องของการจับผิดในการบริหารงานแต่อย่างใด หากเป็นเครื่องมือหรือเทคนิคในการบริหารงานยุคใหม่ ที่มีความสำคัญและจำเป็นในการปรับปรุงกระบวนการบริหารงานภายในขององค์การให้เกิดประสิทธิผลและประโยชน์สูงสุด

ทั้งนี้ ในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ.1990s เป็นต้นมาซึ่งเป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และสร้างผลกระทบไปทั่วโลกภายใต้กระแสของโลกาภิวัฒน์ ทำให้หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งได้รับผลกระทบและแรงกดดันในการเร่งให้มีการปฏิรูปและปรับเปลี่ยนบทบาท ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ ทิศทางและกลยุทธ์ในการบริหารงานขององค์การเสียใหม่ เพื่อให้องค์การสามารถดำรงอยู่ได้ ภายใต้กรอบการปรับรื้อระบบ (Re-engineering) ที่หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งนำมาปรับใช้ตลอดจนรูปแบบของการบริหารงานแบบคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total quality management) โดยในการปรับปรุงโครงสร้างและทิศทางการบริหารงานของภาครัฐตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ทำให้องค์การภาครัฐได้เปลี่ยนมาใช้แนวทางในการวัดผลและการประเมินผลในการปฏิบัติงานขององค์การ ในรูปแบบของการบริหารงานเชิงกลยุทธ์มากขึ้น (Strategic performance approach) หรือการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management: RBM)[7] ซึ่งเน้นการวัดและการประเมินผลองค์การทั้งระบบ ที่สามารถที่จะตอบสนองแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมากขึ้น ควบคู่กับการวัดผลการดำเนินงานเฉพาะด้าน ตามเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ทั้งในแผนระยะสั้นและระยะยาวพร้อม ๆ กัน นอกจากนี้ ยังได้มีการนำเทคนิคในการบริหารงานสมัยใหม่มาปรับใช้มากขึ้น ในการบริหารงานขององค์การ โดยเฉพาะในส่วนของการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งเทคนิคทางการบริหารที่นำมาใช้ ได้แก่ การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ และการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ ซึ่งเป็นการนำมาปรับปรุงและประยุกต์ใช้ในกระบวนการทำงานเพื่อนำไปสู่การพัฒนาผลการดำเนินงานขององค์การอย่างทั่วถึง (Total organization performance system)[8]

ในการศึกษากรอบแนวคิดที่ใช้ในการประเมินผลและการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การนั้นสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 4 แนวทางใหญ่ ๆ ด้วยกัน[9] ได้แก่

---

[7] อ้างแล้วใน สุพจน์ ทรายแก้ว, น.143.

[8] จรัส สุวรรณมาลา, การตรวจสอบผลการดำเนินงาน:กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2539), น.21.

[9] Stephen P.Robbins, Organization Theory: the Structure and Design of Organization (New Jersey: Prentric-Hall,Inc,1933)

- **<u>แนวทางที่หนึ่ง</u>** การวัดประสิทธิผลองค์การจากความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย (The goal attainment approach) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้อยู่ทั่วไปในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การโดยทั่วไป ซึ่งเป็นรูปแบบในการวัดความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งเหมาะสมกับองค์การที่มีเป้าหมายขององค์การชัดเจน ผูกพันกับกรอบเวลา และสามารถที่จะวัดได้

- **<u>แนวทางที่สอง</u>** การวัดประสิทธิผลขององค์การโดยอาศัยกรอบความคิดเรื่องระบบ (The system approach) เป็นกรอบคิดที่พัฒนาขึ้นมาเพื่ออุดช่องว่างของการวัดผลประสิทธิผลองค์การจากความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย (The goal attainment approach) โดยให้ความสำคัญกับองค์การทั้งระบบแทนการพิจารณาเพียงปัจจัยนำออก (Output) แต่เพียงอย่างเดียว

- **<u>แนวทางที่สาม</u>** การวัดประสิทธิผลองค์การโดยวัดจากความสามารถในการเอาชนะในผู้มีอิทธิพลในองค์การ (The Strategic-constituencies approach) แนวทางดังกล่าวเหมาะในกรณีที่องค์การนั้น ๆ มีกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้เสียมีอิทธิพลต่อ องค์การ และองค์การต้องตอบสนองต่อข้อเรียกร้องเพื่อความอยู่รอดขององค์การ

- **<u>แนวทางที่สี่</u>** การวัดประสิทธิผลองค์การจากค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์การ (The competing-value approach) ใช้ในกรณีที่องค์การไม่มีความชัดเจนในเป้าหมาย หรือมีเป้าหมายขององค์การหลายด้าน หรือในช่วงของกรณีที่องค์การอยู่ในระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ

ในการศึกษานี้ผู้วิจัยอาศัยกรอบการศึกษาเรื่อง การวัดประสิทธิผลองค์การจากความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย (The goal attainment approach) และกรอบการศึกษาเรื่องการวัด ประสิทธิผลขององค์การโดยอาศัยกรอบความคิดเรื่องระบบ (The system approach) ประกอบกันในการประเมินผลและการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน โดยในการศึกษาผู้วิจัยมุ่งศึกษาใน 2 ส่วน ด้วยกัน คือ

(1) ประเมินผลองค์การมหาชนในเชิงเปรียบเทียบกับการศึกษาความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยประเมินจากข้อกฎหมายดังกล่าวว่าองค์การมหาชนสามารถดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ ซึ่งครอบคลุมในเนื้อหาของกฎหมายทั้ง 7 หมวด คือ

หมวดที่ 1 การจัดตั้ง และวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

หมวดที่ 2 ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

หมวดที่ 3 การบริหารและการดำเนินกิจการ

หมวดที่ 4 เจ้าหน้าที่ และ ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

หมวดที่ 5 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน

หมวดที่ 6 การกำกับดูแล

หมวดที่ 7 การยุบเลิก

(2) การประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานและผลการดำเนินงาน (Performance Evaluation) เมื่อเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งแบ่งการประเมินออกเป็น 3 ด้านด้วยกัน คือ

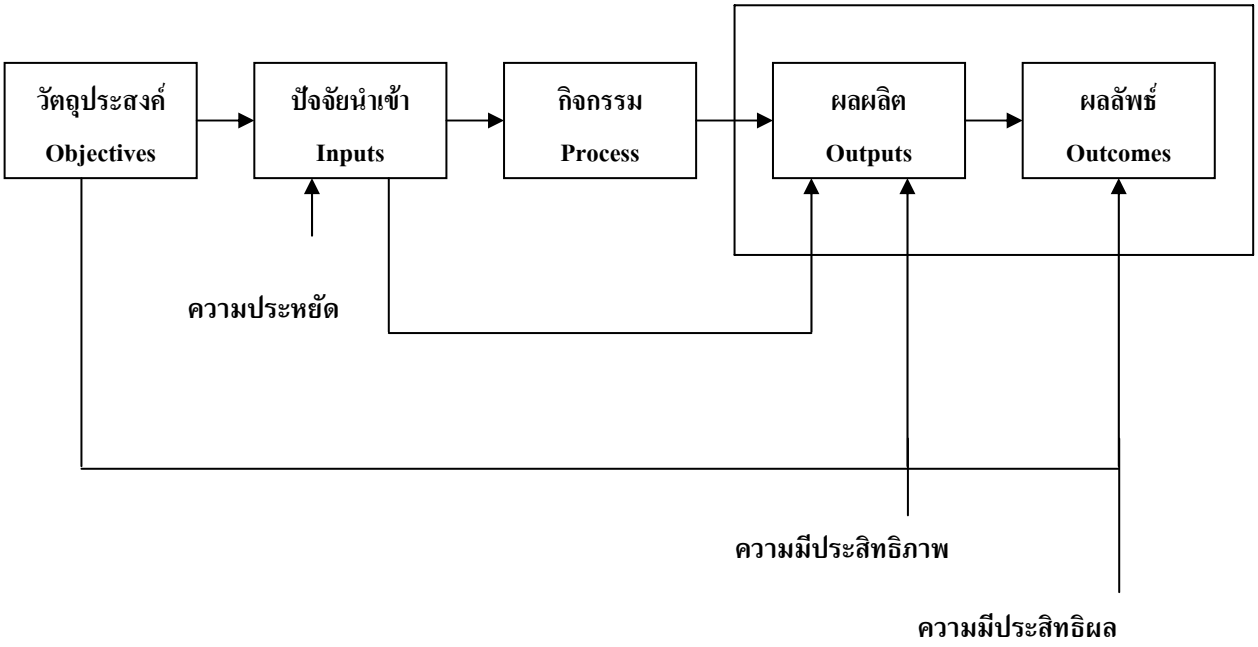
- การประเมินผลผลิต (Output Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลงานที่ได้รับจากการปฏิบัติงานว่ามีความสอดคล้องกับเป้าหมายในเชิงรูปธรรมที่กำหนดไว้หรือไม่
- การประเมินผลลัพธ์ (Outcome Evaluation) เป็นการประเมินผลเพื่อดูว่าผลงานที่ได้รับจากการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การหรือไม่ เพียงใด
- การประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) เพื่อเป็นการประเมินดูผลงานที่เกิดขึ้น ว่าได้ส่งผลกระทบอะไรบ้าง ซึ่งมีผลอย่างไรต่อการดำเนินงานขององค์การหรือไม่ เช่น เรื่องความพึงพอใจของผู้รับบริการ หรือความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานภายใต้รูปแบบองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

## 2.1.3 กระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ

การวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ จัดเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ และการจัดการผลงานขององค์การ (Strategic planning and performance management) ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนในการประเมินและวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การนั้น ประกอบด้วย การกำหนดผลลัพธ์ในการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญ 2 ส่วนคือ การกำหนดตัวชี้วัดผลงาน (Performance Indicators) และการ

กำหนดค่าของตัวชี้วัดหรือเกณฑ์มาตรฐานเชิงปริมาณ (Performance Standard) ที่ต้องการบรรลุ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการกำหนดผลลัพธ์หรือเป้าหมายขององค์การ องค์การจะกำหนดตัวชี้วัดผลงานโดยอิงกับสัมพันธภาพและวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์และกิจกรรมหลักขององค์การ[10] ซึ่งการกำหนดตัวชี้วัดผลงาน สำหรับใช้ในการประเมินและวัดผลการปฏิบัติงานสามารถอธิบายได้ตามแผนภาพนี้ [11]

**แผนภาพที่ 2.1** แสดงกระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ




จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า การดำเนินกิจกรรมทางการบริหารใด ๆ จะเริ่มต้นจากการกำหนดหรือสร้างความชัดเจนของวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน โดยกำหนดอิงตามแนวทางและ

[10] ดูรายละเอียดใน สุพจน์ ทรายแก้ว, น.144.

[11] ดูใน ทิพาวดี เมฆสวรรค์, การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี, 2539)

วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์การ ภายใต้กรอบของระบบทั่วไปของโครงสร้างการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ โดยมีจุดเน้นที่สำคัญ 3 ด้าน ได้แก่[12]

- **ความประหยัด (Economy)** เป็นการวัดผลและประเมินผลงาน โดยเปรียบเทียบทรัพยากรที่ต้องการของสำหรับแต่ละกิจกรรม ที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เรื่องหนึ่งเรื่องใด กับปริมาณของทรัพยากรที่ใช้ไปจริงในการดำเนินกิจกรรมซึ่งภายใต้กรอบแนวคิดระบบ (System Approach) การวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ โดยพิจารณาถึงเรื่องความประหยัด เป็นการวัดผลการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญต่อปัจจัยนำเข้า (Inputs)

- **ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)** หมายถึง การดำเนินงานต่าง ๆ สามารถวัดได้โดยนำปัจจัยนำเข้าหารด้วยผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง หากได้ค่าที่น้อยแสดงว่าองค์การ/กิจกรรมมีผลผลิตเพิ่มขึ้น กล่าวคือ เป็นการให้ความสำคัญในเรื่องของกระบวนการในการบริหารงานขององค์การเป็นสำคัญ

- **ความมีประสิทธิผล (Effectiveness)** หมายถึงว่า การที่กิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์การสามารถสร้างผลงานสอดรับกับเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ ทั้งในส่วนของผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นกระบวนการที่เน้นในด้านปัจจัยนำออกของการดำเนินงาน

## 2.1.4 ตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicators)

องค์การที่มุ่งความสำเร็จในการดำเนินตามแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) จำเป็นที่จะต้องมีเครื่องมือที่ช่วยในการนำแผนกลยุทธ์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ ปัจจุบันแนวความคิดของการใช้การประเมินที่เป็นระบบเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยทำให้องค์การรสามารถนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติได้ทั้งระบบ และก่อให้เกิดความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันที่มุ่งเน้นในเรื่องสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน ทำให้ระบบการประเมินผลเป็นกลไกที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยให้เกิดผลสะท้อนกลับ และเป็นการวัดผลการดำเนินงานขององค์การเหล่านั้นว่าสามารถทำงานได้ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้หรือไม่

[12] เรื่องเดียวกัน.

การประเมินผลหรือการวัดผลการดำเนินงานจึงเป็นกิจกรรมที่ทุก ๆ องค์การจะต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อที่จะบอกว่าสิ่งที่ได้ทำไปนั้นได้ผลเป็นอย่างไร ดีหรือไม่ดีเพียงใด ซึ่งต้องอาศัยเครื่องมือในการชี้วัดที่ดีและเหมาะสม ซึ่งในการประเมินผลการดำเนินงานของแต่ละองค์การย่อมที่จะมีเครื่องมือหรือดัชนีที่ใช้ในการชี้วัดความสำเร็จของผลการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทขององค์การและเป้าหมายในการดำเนินงานของแต่ละองค์การ ซึ่งโดยธรรมชาติของรูปแบบการดำเนินงานย่อมแตกต่างกัน อาทิ เช่น โรงพยาบาล เครื่องมือและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานย่อมที่จะแตกต่างจากพิพิธภัณฑ์ ซึ่งดัชนีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของโรงพยาบาลอาจจะเน้นในเรื่องต่าง ๆ เช่น ตัวชี้วัดด้านงานบริการของแผนกผู้ป่วยนอก ตัวชี้วัดด้านงานบริการของแผนกผู้ป่วยใน และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์การในองค์รวม แต่ในส่วนของพิพิธภัณฑ์อาจเน้นในด้านอื่น เช่น ตัวชี้วัดด้านอัตราจำนวนผู้เยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์ ตัวชี้วัดในด้านการบริหารงานภายในพิพิธภัณฑ์ เป็นต้น

การวัดผลการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแสวงหาข้อมูลทำให้ผู้บริหารสามารถที่จะตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และการปรับปรุงงานขององค์การได้ โดยในการสร้างและกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์การนั้นต้องสัมพันธ์กับภาระกิจหน้าที่ตลอดจนเป้าหมายขององค์การ

### 2.1.5 ความหมายของตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน คือ สิ่งที่ใช้วัดและบ่งบอกว่าผลการดำเนินงานของงานหนึ่งงานใดมีคุณค่าและความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ในการศึกษานี้ผู้วิจัยให้นิยามของตัวชี้วัดว่าหมายถึง *“สิ่งซึ่งสามารถแสดงออกมาในลักษณะของหน่วยที่สามารถทำการวัดค่าได้ หรือสามารถแสดงหรือวัดค่าเป็นตัวเลขได้ โดยค่าของตัวเลขหรือหน่วยการวัดดังกล่าว สามารถบอกถึงผลสำเร็จของการดำเนินงานขององค์การได้”*

จากความหมายนี้ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์การจึงมีหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ

1) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานนั้นต้องสามารถวัดค่าได้ ซึ่งอาจเป็นค่าแสดงตามตัวเลข หรือหน่วยอื่น ๆ

2) ค่าของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานต้องสามารถบอกระดับความมากน้อยได้อย่างชัดเจนและแน่นอนคือมีอำนาจจำแนกสูง

3) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานใช้วัดสิ่งที่กระทำไปแล้ว ทั้งปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์

4) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานใช้บ่งบอกคุณค่าและความสำเร็จ จึงต้องมีสิ่งเปรียบเทียบ ซึ่งอาจจะเป็นการเปรียบเทียบกับตัวเอง หรือเปรียบเทียบกับงาน หน่วยงาน หรือองค์การอื่น ๆ (Benchmark) ก็ได้

5) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานกับเป้าหมายในการดำเนินงานไม่ใช่สิ่งเดียวกัน โดยตัวชี้วัดผลการดำเนินงานเป็นสิ่งที่จะนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงาน ตัวชี้วัดนั้น จะเป็น “ค่าที่วัดได้” แต่เป้าหมายในการดำเนินงานจะเป็นค่าของตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานนั้น ๆ เช่น การรอตรวจจากแพทย์ที่แผนกผู้ป่วยนอกของโรงพยาบาลแห่งหนึ่งมีตัวชี้วัดด้านความรวดเร็วคือระยะเวลาเป็นนาทีในการรอตรวจ แต่เป้าหมายของโรงพยาบาลอาจกำหนดไว้ว่าผู้ป่วยที่แผนกผู้ป่วยนอกใช้เวลาในการรอตรวจไม่เกิน 25 นาที เป็นต้น ดังนั้น ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานจึงไม่ใช่เป้าหมายการดำเนินงาน แต่เป้าหมายการดำเนินงานเป็นค่าหนึ่งของตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน

ในการกำหนดและสร้างเกณฑ์ของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานองค์การนั้น เป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ซึ่งอาจอธิบายถึงความสำคัญและประโยชน์จากการสร้างเกณฑ์ในการชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์การได้ คือ

1) เป็นสิ่งที่ช่วยในการกำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติงานขององค์การให้มีความชัดเจน ทำให้องค์การสามารถที่จะกำหนดทิศทางและวางรูปแบบการบริหารงานได้ตรงกับเป้าหมาย นอกจากนี้ ยังทำให้ผู้บริหารและพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายขององค์การ ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ในด้านการประเมิน ผลงานขององค์การแล้ว ยังมีส่วนช่วยในด้านการประเมินประสิทธิภาพของบุคลากรได้อีกด้วย

2) เป็นพื้นฐานของการพัฒนางานอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ การกำหนดตัวชี้วัดขององค์การ นอกเหนือจากทำให้องค์การมีเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจนแล้ว ยังมีส่วนช่วยในด้านการเสริมสร้างระบบการบริหารงานองค์การอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากขึ้น ผู้ปฏิบัติสามารถรับรู้และเข้าใจในขอบข่ายงานของตนและเข้าใจว่าตนเองจะถูกประเมินหรือวัดผลการปฏิบัติงานจากหลักเกณฑ์อย่างใด ทำให้การดำเนินงานขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการประเมินวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การและบุคลากรเป็นไปอย่างมีระบบและมีความเป็นมาตรฐาน

3) ช่วยให้เกิดการพัฒนาคุณภาพงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพราะมีระบบของการประเมินวัดผลการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นการกระตุ้นและทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนด ทำให้ต้องมีการพัฒนาศักยภาพทั้งในด้านการดำเนินงาน และระบบการบริหารงานในองค์การอยู่ตลอดเวลา

4) ช่วยในการวางแผน การควบคุมงาน การประเมินผลการดำเนินงาน และการปรับแผนงาน ให้เหมาะสม รวดเร็ว ทันเวลา และแน่นอนเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ ในการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์การนั้น หลักเกณฑ์สำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาในการสร้างตัวชี้วัด เพื่อใช้ในระบบการประเมินประสิทธิผลการดำเนินงานของหน่วยงานจะต้องมีลักษณะที่สอดรับและสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ ตลอดจนเป้าหมายขององค์การนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ตัวชี้วัดดังกล่าวสามารถที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ค่าที่วัดหรือผลการประเมินที่ได้จะมีความแน่นอนและมีความเป็นมาตรฐาน ตลอดจนเป็นหลักเกณฑ์อ้างอิงในการกำหนดการประเมินผลที่มีความเป็นธรรมในองค์การ ซึ่งโดยหลักการทั่วไปในการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการสร้างตัวชี้วัดผลงานนั้น ลักษณะตัวชี้วัดผลงานที่ดีและพึงประสงค์ (Desirable Indicators) สำหรับองค์การควรประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

1) **วัดได้ในสิ่งที่เป็นจริง (Fact)** ไม่ใช่สิ่งที่คาดเดาหรือประมาณการ กล่าวคือ ตัวชี้วัด (Indicators) นั้น ๆ ต้องสามารถทำหน้าที่ในการวัดค่าของสิ่งที่มีอยู่ในองค์การได้ โดยเนื้อหาและขอบเขตของการวัดผลต้องเป็นไปในลักษณะของข้อเท็จจริงของผลงาน หรือสิ่งที่มีอยู่ภายในองค์การ เช่น ประสิทธิผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน เป็นต้น

2) **วัดได้เป็นรูปธรรม (Objective)** จับต้องได้ ไม่ใช่เป็นเพียงความคิดเห็นหรือความ รู้สึกเท่านั้น กล่าวคือ ตัวชี้วัดที่ดีต้องสามารถวัดค่าหรือประเมินผลออกมาเป็นค่าหรือหน่วยทางคณิตศาสตร์ที่สามารถรับรู้ได้อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถนำค่าหรือ ข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในเชิงเปรียบเทียบ และนำข้อมูลที่ได้จากการวัดค่าของตัวชี้วัด นั้น ๆ ไปใช้ในการวินิจฉัย สั่งการ เพื่อกำหนด ปรับปรุงนโยบาย แผนงานของ องค์การต่อไปได้

3) **วัดค่าเป็นตัวเลขได้แน่นอน (Consistency)** มีสูตรคำนวณที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อความถูกต้องและความเป็นมาตรฐานในหลักเกณฑ์ของสิ่งที่ถูกประเมิน และเพื่อความชัดเจนถูกต้องในหลักวิธีการประเมิน (Evaluation Methodology)

4) **มีความเที่ยงตรงในการวัด (Validity)** คือ ตัวชี้วัดผลการดำเนินการที่ดีต้องมีความเที่ยงตรงในการวัดและหลักเกณฑ์หรือค่าตัวกำหนดของตัวชี้วัด จะต้องสามารถวัดได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการวัด

5) **มีความน่าเชื่อถือในการวัด (Reliability)** คือ ตัวชี้วัดนั้น ๆ จะต้องมีความน่าเชื่อถือในการวัดโดยสามารถวัดผลกี่ครั้ง ๆ ก็ได้ในสภาวะการณ์และเงื่อนไขแบบเดิม ค่าและผลที่ได้จะต้องไม่แตกต่างกัน

6) **มีอำนาจจำแนกสูง (Discrimination)** สามารถแยกความแตกต่างหรือระดับของสิ่งที่ต้องการวัดได้ละเอียดอย่างชัดเจน

7) **ไม่ยุ่งยากในการเก็บข้อมูล (convenience)** สามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลที่จะทำการวัดได้ และการกำหนดหรือสร้างตัวชี้วัดที่ดีนั้น ไม่ควรวัดในสิ่งที่เหนือความสามารถขององค์การหรือการประเมินในสิ่งซึ่งเหนือความสามารถที่ตัวชี้วัดนั้น ๆ สามารถวัดได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความไม่สะดวกในการเก็บข้อมูลแล้ว ค่าที่ได้จากการวัดจะไม่มีความเที่ยงตรงและถูกต้องพออีกด้วย

8) **สามารถใช้ได้ทั่วไป (Universal)** โดยไม่ขึ้นกับลักษณะงาน ลักษณะหน่วยงาน ผู้รับบริการ เวลาที่ปฏิบัติงาน บุคคลที่ปฏิบัติงาน หรือวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน แต่ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตในบางเรื่อง กล่าวคือ ตัวชี้วัดที่มีความเป็นกลางสามารถใช้ในการวัดผลงานในลักษณะของงานทั่วไปได้นั้น อาจมีข้อจำกัดใน กล่าวคือ ไม่สามารถที่จะวัดในสิ่งที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจง หรือในองค์การที่มีลักษณะของสายการบริหารและลักษณะงานที่มีความสลับซับซ้อนได้ และค่าหรือผลจากการวัดที่ได้โดยมากจะเป็นค่าทั่วไป เช่น การวัดประสิทธิผลการดำเนินงาน ได้แก่ ในเรื่องปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ความประหยัด หรือผลการดำเนินงานทั่วไปขององค์การ แต่ในเรื่องที่สลับซับซ้อน เช่น ความคุ้มค่าของผลผลิต (Output) ต่อ ผลลัพธ์ (Outcome) ขององค์การ หรือความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่างศักยภาพขององค์การต่อหน่วยการผลิตที่เกิดขึ้น หรือในเรื่องความสัมพันธ์และความคาดหวังองค์การกับผลผลิตที่ออกสู่ภายนอก เป็นต้น

ในการศึกษาถึงการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การภาครัฐ ซึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ทำให้การกำหนดตัวชี้วัดที่จะใช้ในการประเมินผลองค์การดังกล่าวต้องคำนึงถึงปัจจัยในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน ซึ่งตัวชี้วัดที่สำคัญในการวัดประสิทธิผลการดำเนินงานของหน่วยงานและองค์การภาครัฐที่บริหารงานตามแนวทางการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์นั้น ตัวชี้วัด (Indicators) ที่สำคัญ ๆ ควรประกอบไปด้วย[13]

1) ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input Indicators) ได้แก่ การวิเคราะห์ปริมาณหรือจำนวนทรัพยากรโดยรวมที่ใช้ในการบริหาร หรือก่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ เช่น จำนวนทุนค่าใช้จ่าย หรือจำนวนบุคลากรที่ใช้ในการบริหารและดำเนินกิจการขององค์การ

[13] ดัดแปลงและเรียบเรียงใหม่จาก สุพจน์ ทรายแก้ว,2545, น.146-149.

2) ตัวชี้วัดผลผลิต (Output Indicators) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงจำนวนและปริมาณของงาน หรือจำนวนมูลค่าของผลที่ได้จากการดำเนินกิจกรรม การบริหารงานขององค์การ เช่น รายได้ที่เพิ่มขึ้น จำนวนผู้รับบริการ เป็นต้น

3) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome Indicators) หมายถึง ตัวแสดงสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานขององค์การ โดยการเปรียบเทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการได้มาซึ่งผลผลิตขององค์การ ที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับ กิจกรรมที่องค์การเป็นผู้จัดทำ ซึ่งอาจหมายความรวมถึง ผลลัพธ์ในเชิงคุณภาพขององค์การ (Quality outcome) กล่าวคือเป็นสิ่งแสดงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพขององค์การ อาทิเช่น ความพึงพอใจของประชาชนที่มารับบริการ หรือจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ลดลง เป็นต้น

4) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency Indicators) เป็นข้อมูลในเชิงเปรียบเทียบระหว่าง ผลผลิต/ปัจจัยนำเข้า ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ประสิทธิภาพของกระบวนการ การดำเนินงานขององค์การ โดยมากจะแสดงในรูปของค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลิต หรือระยะเวลาที่ใช้ต่อการให้บริการแต่ละรายการ

5) ตัวชี้วัดความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness) เป็นการแสดงความคุ้มค่าของผลการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งช่วยในการคิดคำนวณต้นทุนของกิจกรรมและโครงการขององค์การ โดยการแสดงค่าใช้จ่ายต่อปริมาณผลลัพธ์ที่ได้ต่อหน่วยว่ามีความคุ้มค่าต่อทรัพยากรที่ใช้ไปหรือไม่ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงความคุ้มค่าคุ้มทุน (Value for money) ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การว่ากิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ยังมีความเหมาะสมหรือควรดำเนินการต่อหรือไม่อย่างไร

## 2.1.6 กรอบแนวคิดและรูปแบบการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ

ในกระบวนการบริหารงานสาธารณะขององค์การภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งเน้นในสัมฤทธิ์ผลของงานเป็นที่ตั้งนั้น การวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การจัดว่าเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการประเมินผลและตรวจสอบคุณภาพของงาน ตลอดจนเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ใช้ในการชี้วัดประสิทธิผลและประสิทธิภาพขององค์การ นอกจากนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การยังเป็นภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญของผู้บริหารองค์การที่จะต้องรับทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ ขององค์การทั้งในส่วนของการประเมินผลการดำเนินองค์การจากภายในองค์การเอง หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งจะทำให้ระบบการบริหารงานขององค์การมีเป้าหมายที่

ชัดเจน มีการพัฒนา และมีระบบตรวจสอบอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้องค์การนั้นสามารถที่จะดำเนินงานได้ตามสัมฤทธิ์ผลของงานนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของแนวคิดและรูปแบบที่ใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การที่ดำเนินงานเพื่อการจัดการบริการสาธารณะ ดังเช่นองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในการกำกับของรัฐนั้น ย่อมต้องมีหลักการและกรอบในการประเมินที่มีลักษณะที่แตกต่างจากหน่วยงานในภาคเอกชน กล่าวคือ องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น โดยปรัชญาในการบริหารงานขององค์การหรือหน่วยงานดังกล่าว คือ การจัดบริการสาธารณะ หรือดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก โดยมิได้มุ่งเน้นการแสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ดังเช่นองค์การภาคเอกชน ซึ่งในการนี้อาจมีบางหน่วยงานที่อาจจะมีศักยภาพเพียงพอที่จะแสวงหารายได้เข้าสู่องค์การได้ แต่นั่นก็มิใช่สาระสำคัญ เพราะองค์การมหาชน และหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้นต้องมีหน้าที่ในการสนองต่อนโยบายของรัฐในการจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะ ตลอดจนภาระกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐเป็นสำคัญ

รูปแบบและกรอบแนวคิดที่ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน และหน่วยงานในกำกับของรัฐในการศึกษานี้ ผู้วิจัยอาศัยแนวคิดการประเมินผลการดำเนินงานโดยใช้ตัวแบบสองตัวแบบ คือ ตัวแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบองค์รวม (Balanced Scorecard) และตัวแบบการประเมินผลตามแนวการบริหารงานคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management: TQM) โดยการวิธีการผสมผสาน กล่าวคือ ตัวแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบองค์รวม (Balanced Scorecard: BSC) เป็นการประเมินที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อการวิเคราะห์การปฏิบัติงานของ องค์การในภาพรวม ในกรอบการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ ซึ่งการวัดผลตามแนว BSC จะมีข้อได้เปรียบในด้านการวัดผลการปฏิบัติงานด้านการเงินส่วนตัวแบบการประเมินผลตามแนวการบริหารงาน คุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management: TQM) เป็นตัวแบบการประเมินผลที่ใช้หลักการประเมินองค์การที่ครอบคลุมการประเมินความสัมพันธ์เชิงเหตุเชิงผลและความสัมพันธ์ระหว่างที่แสดงผลในเชิงเปรียบเทียบได้ ซึ่งประกอบด้วยส่วนที่สำคัญ 4 ส่วน คือ

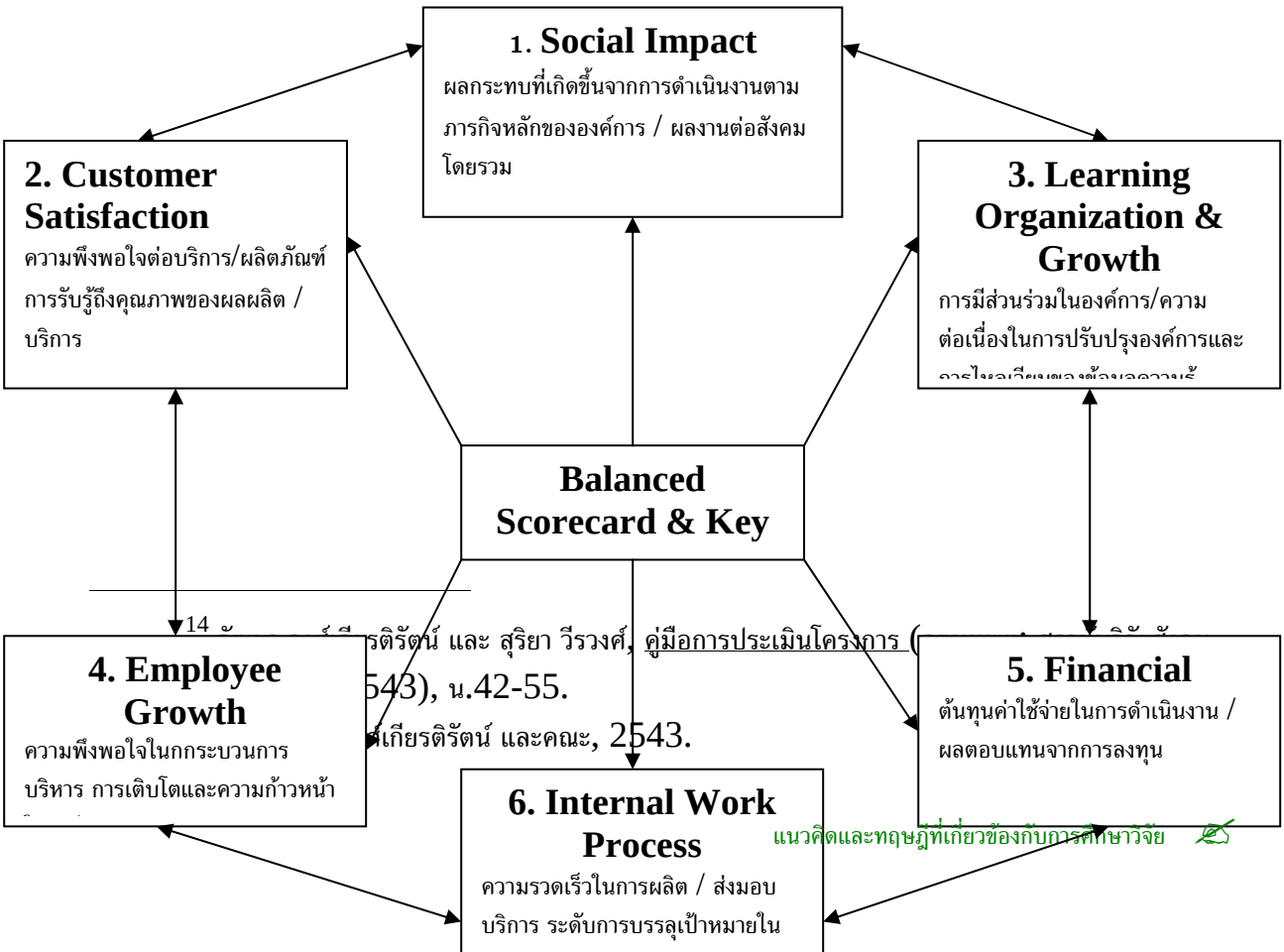
- การประเมินผลงาน
- การประเมินวิธีการวางแผนการปฏิบัติงาน
- การประเมินวิธีการที่องค์การดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้
- การประเมินวิธีที่องค์การใช้ในการประเมินตนเอง

ทั้งนี้ เมื่อนำตัวแบบทั้งสองมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานโดยการบูรณาการตัวชี้วัดในด้านต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันแล้วจะมีลักษณะและรูปแบบที่เรียกว่า **ตัวแบบ Balanced**

**Scorecard & Key Performance Indicators: BSC & KPI** ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการวัดผลการดำเนินงานของ องค์การสาธารณะ[14] ซึ่งตัวแบบ BSC & KPI จะเน้นผลการปฏิบัติงานระดับผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัดย่อยในเชิงหลักการกว้าง ๆ สำหรับพิจารณาเลือกไปใช้ในการพัฒนาตัวชี้วัดในระดับปฏิบัติการเพื่อนำไปใช้ในการควบคุม ตรวจสอบ และการวัดผลการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับภารกิจหลักขององค์การต่อไป

ซึ่งสามารถแสดงได้ตามแผนภาพ คือ

**แผนภาพที่ 2.2** แสดงตัวแบบ BSC & KPI และกลุ่มตัวชี้วัดในเชิงหลักการ[15]




14 ...รติรัตน์ และ สุริยา วีรวงศ์, คู่มือการประเมินโครงการ (...543), น.42-55.
...เกียรติรัตน์ และคณะ, 2543.

นอกจากนี้ ในส่วนของตัวชี้วัดเชิงหลักการของตัวแบบการประเมินแบบ BSC & KPI ซึ่งใช้เป็นข้อพิจารณาหลักในการคัดเลือกและนำไปใช้ในการพัฒนาตัวชี้วัดในระดับปฏิบัติการเพื่อทำการประเมินวัดผลการดำเนินงานของแต่ละองค์การนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 6 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ตัวชี้วัดผลกระทบที่มีต่อสังคม (Impact on social)

กลุ่มที่ 2 ตัวชี้วัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer satisfaction)

กลุ่มที่ 3 ตัวชี้วัดการเรียนรู้และการพัฒนาองค์การ (Learning Organization and Growth)

กลุ่มที่ 4 ตัวชี้วัดความพึงพอใจและการพัฒนาของพนักงาน (Employee Satisfaction and Growth)

กลุ่มที่ 5 ตัวชี้วัดผลประโยชน์ทางการเงิน (Financial)

กลุ่มที่ 6 ตัวชี้วัดผลผลิตทั่วไปจากกระบวนการบริหารงาน (Internal Work Process)

ซึ่งตัวชี้วัดทั้ง 6 กลุ่มดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดหลักซึ่งนำมาใช้ในการประกอบการพิจารณา เพื่อคัดเลือกและใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานหลักขององค์การ ซึ่งอาจมีความเหมือนหรือแตกต่างกันบ้างในตัวชี้วัดแต่ละด้าน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะและประเภทขององค์การและหน่วยงานที่จะทำการประเมิน

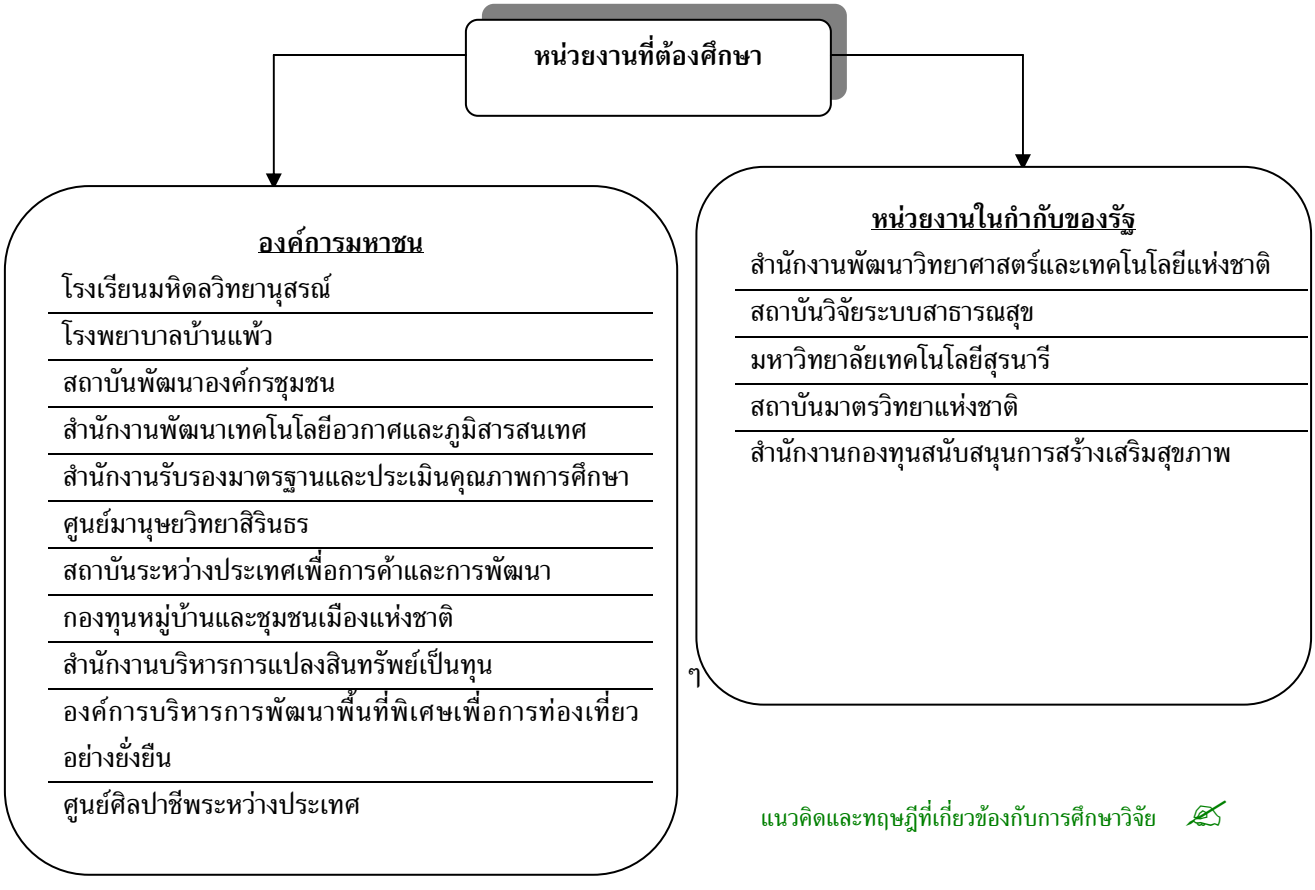
## 2.2 การประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลในงานวิจัย

จากแนวคิดในการประเมินผลดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้วนั้น ในงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการประยุกต์ใช้ทฤษฎีการประเมินผลเพื่อให้สอดคล้องต่อวัตถุประสงค์ ระยะเวลา รวมทั้งเพื่อให้สามารถตอบสนองต่องานได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

## 2.2.1 การจำแนกประเภทขององค์การมหาชน

ในการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ มีเป้าหมายหรือหน่วยงานในการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย องค์การมหาชนที่ออกตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน จำนวน 11 แห่ง และองค์การมหาชนที่ออกโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ) จำนวน 5 แห่ง[16] รวมทั้งสิ้น 16 แห่ง ดังนี้

**แผนภาพที่ 2.3** แสดงรายชื่อหน่วยงานที่ศึกษา



ในการนี้ คณะผู้วิจัยได้พิจารณาจำแนกหน่วยงานออกตามประเภทพันธกิจหรือลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ซึ่งมีข้อสรุปพอสังเขป คือ องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น (เฉพาะกรณีศึกษา) สามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภทหลัก ๆ ได้แก่

*ประเภทที่ 1 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะหรือให้บริการโดยตรง (Direct Service Agency)* โดยลักษณะที่สำคัญของหน่วยงานประเภทนี้คือจะมีลูกค้าหรือกลุ่มผู้รับบริการที่ชัดเจน ตลอดจนถึงการสามารถจัดทำดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น โรงพยาบาล โรงเรียน เป็นต้น ทั้งนี้ กรณีศึกษาที่จัดเข้าในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย โรงเรียนมหิดล วิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

*ประเภทที่ 2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวิจัย พัฒนา และต้องอาศัยความรู้เป็นฐานในการดำเนินงาน (Knowledge Based Agency)* หน่วยงานประเภทนี้ก็อาจจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับหน่วยงานแรกบางประการ เช่น มีกลุ่มลูกค้าหรือกลุ่มผู้รับบริการที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญอันเป็นลักษณะเด่นของหน่วยงานนี้คือมีวัตถุประสงค์และพันธกิจหลักที่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยและพัฒนาเป็นกรอบทิศทางในการดำเนินงานขององค์การ อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่ยากต่อการประเมินผลในแง่ของปริมาณ และความคุ้มค่าของการลงทุนที่ชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น สถาบันวิจัยต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ กรณีศึกษาที่จัดเข้าในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และสถาบันมาตรวิทยา

*ประเภทที่ 3 หน่วยงานที่ทำหน้าที่อำนวย ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดมาตรฐานและบริการที่ดีขึ้น (Supporter and Facilitation)* โดยลักษณะที่สำคัญของหน่วยงานประเภทนี้คือ จะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานให้กับหน่วยงานหรือส่วนราชการต่าง ๆ กรณีศึกษาที่จัดเข้าในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สถาบันพัฒนาระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ สำนักงานบริหารการแปลง สินทรัพย์เป็นทุน และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

*ประเภทที่ 4 หน่วยงานที่ทำหน้าที่สร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ (Service Standardizing Agency)* ลักษณะที่สำคัญของหน่วยงานประเภทนี้จะคล้ายคลึงกับหน่วยงานประเภทที่สามในแง่ที่จะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานให้กับหน่วยงานหรือส่วนราชการต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้หน่วยงานประเภทนี้มีความแตกต่างออกไปคือ ในแง่ของการทำหน้าที่กำกับ

ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด รวมไปถึงการทำหน้าที่ประเมินผลว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่ในอีกทางหนึ่งอีกด้วย กรณีศึกษาที่จัดเข้าในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ

## 2.2.2 กรอบแนวคิดและวิธีการที่ใช้ในการประเมิน

เมื่อจำแนกกลุ่มประเภทขององค์การดังกล่าว สำหรับกรอบแนวคิดและวิธีการที่ใช้ในการประเมิน คณะผู้วิจัยได้ประยุกต์โดยใช้วิธีการทั้งในการสำรวจและวิเคราะห์จากเอกสารซึ่งจะเป็นการสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงาน อาทิเช่น รายงานประจำปี และในการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ คณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ ฝ่ายตรวจสอบภายใน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์การ เป็นต้น

โดยกรอบและวิธีการที่ใช้ในการประเมิน มีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

**(1) กรอบในการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การ** มีดังนี้

- เป็นการประเมินที่อิงวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยศึกษาผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการจัดตั้งองค์การมหาชน หรือหน่วยงานในกำกับของรัฐองค์การ
- ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการภายใน (Internal Process) ทั้งในด้านการออกแบบโครงสร้างองค์การ การบริหารจัดการ ฯลฯ ว่ามีการดำเนินงานอย่างไร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
- ศึกษาทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในองค์การที่เอื้อหรือขัดขวางการทำให้องค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์ และพยายามเชื่อมโยงปัจจัยเหล่านั้นเข้าสู่ความเป็นองค์การมหาชน ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขทางกฎหมาย หรือธรรมชาติบางประการขององค์การมหาชน

**(2) แหล่งข้อมูลเพื่อการประเมินผลสัมฤทธิ์**

แหล่งข้อมูลเพื่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การ ประกอบด้วย

1) บุคลากรขององค์การ ได้แก่

- คณะกรรมการบริหาร (Board)
- ผู้บริหาร
- พนักงาน

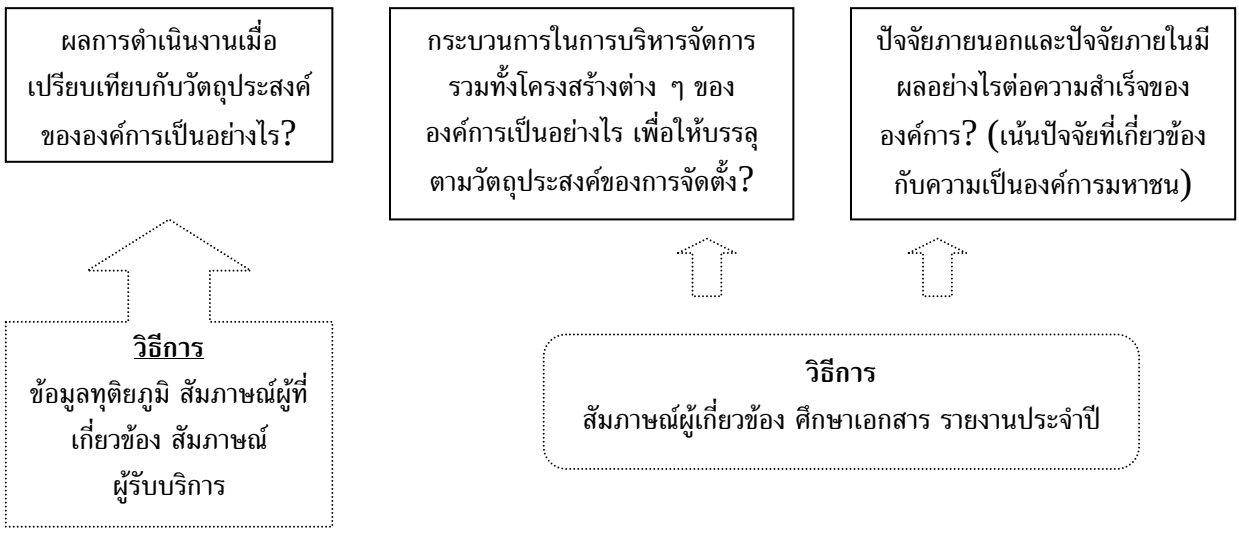
2) ผู้รับบริการขององค์การ (เฉพาะบางกรณี)

3) ผลการดำเนินงานตามภารกิจ แผนกลยุทธ์ รวมถึงผลงานอื่น ๆ

**(3) คำถามในการประเมินและวิธีการประเมิน**

กรอบประเด็นคำถามในการประเมินและวิธีการประเมิน สามารถแสดงได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

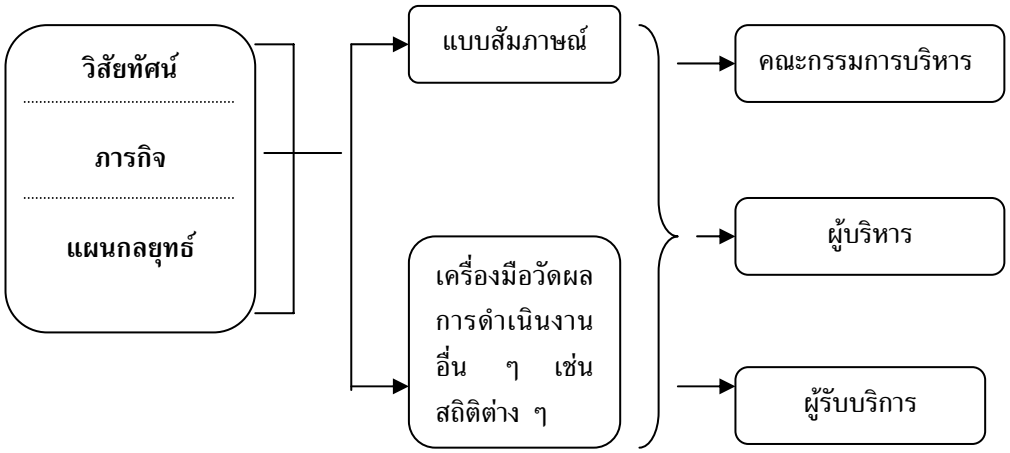
**แผนภาพที่ 2.4** แสดงกรอบประเด็นคำถามและวิธีการประเมิน



**(4) การสร้างเครื่องมือเพื่อการประเมิน**

สำหรับการสร้างเครื่องมือเพื่อการประเมินผล ดำเนินการตามกรอบดังนี้

**แผนภาพที่ 2.5** แสดงวิธีการสร้างเครื่องมือเพื่อการประเมินผล




**(5) กรอบในการศึกษาลักษณะความเป็นองค์การมหาชน**

สำหรับกรอบที่ใช้ในการประเมินมี 6 ด้าน ประกอบด้วย

1) โครงสร้างองค์การ (Structure)
2) ระบบบริหารงานบุคคล (Man Power)
3) ระบบงบประมาณ (Finance)
4) ระบบการติดตามกำกับดูแล (Monitoring)
5) กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน (Rule / Procedure)
6) ระบบการควบคุมตรวจสอบ (Audit)

โดยมีประเด็นในการประเมินตามกรอบการศึกษา ได้แก่

1) ความเป็นอิสระ (Autonomy)
2) ความยืดหยุ่นคล่องตัว (Flexible)

3) ประสิทธิภาพในการทำงาน (Efficiency)
4) ประสิทธิผลของงาน (Effectiveness)
5) การตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมาย (Responsiveness)
6) การเกิดนวัตกรรมในการทำงาน (Innovation)

ทั้งนี้ เมื่อนำกรอบและประเด็นที่ใช้ในการประเมินตามกรอบมาประยุกต์และจัดทำแบบ (Model) ในการประเมินแล้ว สามารถแสดงได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

**ตารางที่ 2.1** แสดงแบบการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

| | | Autonomy | Flexible | Efficiency | Effectiveness | Responsiveness | Innovation |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Structure | | | | | | |
| 2 | Man Power | | | | | | |
| 3 | Finance | | | | | | |
| 4 | Monitoring | | | | | | |
| 5 | Rule / Procedure | | | | | | |
| 6 | Audit | | | | | | |

**(6) กรอบในการประเมินกฎหมาย**

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า วัตถุประสงค์หนึ่งของการศึกษาวิจัยนี้ คือ เพื่อที่จะประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และเป็นการทบทวนและวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายฉบับดังกล่าว อันจะนำมาซึ่งแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

ทั้งนี้ กรอบในการประเมินจะครอบคลุมหมวดต่าง ๆ ทั้ง 7 หมวด ประกอบด้วย

หมวดที่ 1 การจัดตั้ง และวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

หมวดที่ 2 ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

หมวดที่ 3 การบริหารและการดำเนินกิจการ

หมวดที่ 4 เจ้าหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

หมวดที่ 5 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน

หมวดที่ 6 การกำกับดูแล

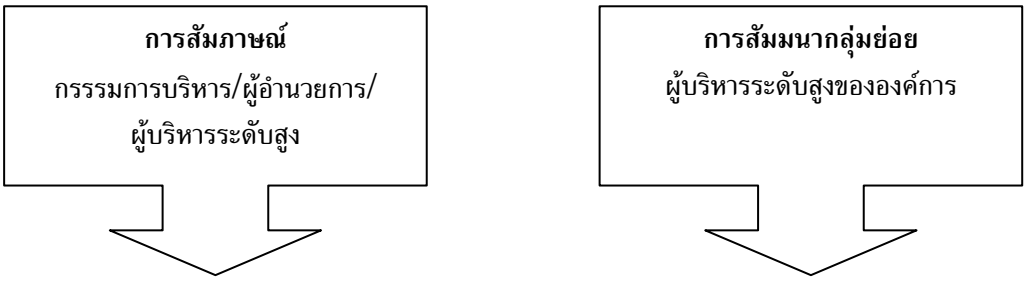
หมวดที่ 7 การยุบเลิก

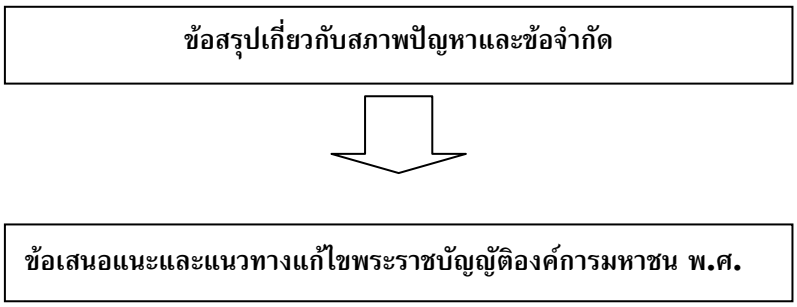
โดยมีขั้นตอนในการประเมิน ดังนี้

***ขั้นที่ 1 การประเมินผลจากการสัมภาษณ์*** ซึ่งจะเป็นการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ และผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานทั้ง 16 แห่ง เพื่อที่จะประเมินว่าแต่ละองค์การประสบผลสำเร็จหรือไม่สำเร็จอย่างไรในการปฏิบัติตามกรอบของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน? และพระราชบัญญัติดังกล่าวได้สร้างข้อจำกัดอย่างไรต่อการดำเนินงานในทางปฏิบัติจริงของแต่ละองค์การ?

***ขั้นที่ 2 การจัดสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group)*** จะเป็นการจัดสัมมนากลุ่มย่อยระหว่างผู้บริหารของหน่วยงานที่ศึกษา เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ในการดำเนินการขององค์การมหาชนที่ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เพราะแต่ละองค์การหรือหน่วยงานต่างก็มีคุณลักษณะและพันธกิจขององค์การที่แตกต่างกัน การจัดสัมมนากลุ่มย่อยจะเป็นการมองภาพรวมและแสวงหาข้อสรุปร่วมกันเกี่ยวกับข้อจำกัดของกฎหมายและแสวงหาแนวทางในการแก้ไขกฎหมายร่วมกันต่อไป

**แผนภาพที่ 2.6** แสดงกรอบและขั้นตอนในการประเมินกฎหมาย

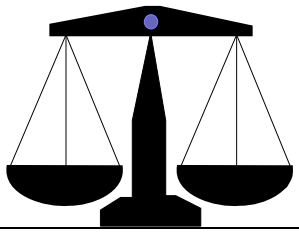





จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทที่ 2 นั้น แสดงถึงกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล รวมถึงการประยุกต์ใช้แนวทางเพื่อการศึกษาวิจัยนี้โดยเฉพาะ ซึ่งคณะผู้วิจัยจะนำไปประเมินผลการบริหารจัดการและการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐต่อไป.

# ส่วนที่ 3

# แนวคิดในการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ



# ส่วนที่ 3

## แนวคิดในการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

องค์การมหาชน (Public Organization) เป็นแนวคิดในการจัดระบบองค์การของรัฐรูปแบบใหม่ที่มุ่งจะสร้างหน่วยงานบริการสาธารณะที่นอกเหนือไปจากการจัดองค์การในรูปแบบราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยแนวคิดนี้ได้เกิดขึ้นเนื่องมาจากการยอมรับข้อจำกัดขององค์การสองประเภทแรกในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินการสูง นอกจากนี้ โดยกระแสของการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูประบบราชการ ฯลฯ ทำให้แนวคิดการจัดระบบองค์การของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาที่กำลังประสบอยู่ได้ ด้วยเหตุนั้น จึงได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาใช้อย่างเป็นทางการ นั่นคือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

สำหรับในบทนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐอย่างครอบคลุมมากขึ้น จึงจะแบ่งหัวข้อและประเด็นที่เกี่ยวข้องเพื่ออธิบายไปตามลำดับ คือ

*ส่วนที่ 1 แนวคิดในการดำเนินภารกิจของภาครัฐ*

*ส่วนที่ 2 แนวคิดและรูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ และ*

*ส่วนที่ 3 การจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐในประเทศไทย*

# 3.1 แนวคิดในการดำเนินภารกิจของภาครัฐ

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ถือเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ต้อง รับผิดชอบดำเนินการ โดยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่มนุษย์ได้รวมกันอยู่เป็น “สังคม” และได้วิวัฒน์มาตามลำดับ ทั้งนี้ เพราะภารกิจพื้นฐานของรัฐดังกล่าวเป็นเหตุผลที่สำคัญของการเกิดขึ้นของรัฐ และเป็นเหตุผลของการที่จะต้องมีรัฐบาลขึ้นมาดูแลรับผิดชอบจัดทำภารกิจเหล่านี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันก่อให้เกิดรัฐนั่นเอง[1] โดยลักษณะของบริการสาธารณะย่อมแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ กล่าวเฉพาะความหมายของคำว่า **“บริการสาธารณะ”** นั้น หมายความถึง กิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการประชาชน[2]

จากความหมายดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายของการบริการสาธารณะ คือ การสนองความต้องการของประชาชน และเมื่อพิจารณาความต้องการของประชาชนที่นอกเหนือไปจากปัจจัยสี่ ซึ่งได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคแล้วจะพบว่า ความต้องการพื้นฐานของประชาชนนับตั้งแต่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อน ก็คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัยและความต้องการได้รับความสะดวกสบายในชีวิต

ดังนั้น ในการดำเนินภารกิจของรัฐเพื่อสนองประโยชน์และความต้องการให้แก่ประชาชนโดยรวมนั้น หากรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเอกชนสามารถจัดทำได้โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยรวมแล้ว รัฐก็อาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการได้ อย่างไรก็ดี การจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนนั้นรัฐยังคงเป็นผู้ควบคุมและกำหนดเงื่อนไขของการดำเนินงานอยู่โดยรัฐสามารถที่จะเพิกถอนหรือยุบบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้

---

[1] สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพ ฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541), น.6.

[2] ประยูร กาญจนดูล, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพ ฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น.108.

### 3.1.1 ประเภทของบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเพื่อสนองความต้องการของประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยในชีวิตและความสะดวกสบายในชีวิตของประชาชนนั้น สามารถแยกภารกิจได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ[3]

**(1) ภารกิจที่จัดทำเพื่อคุ้มครองประเทศ**

ได้แก่ ภารกิจในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การป้องกันประเทศ และการสงวนรักษาสาธารณะสมบัติของรัฐ ตลอดจนการดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ประชาชนภายในประเทศ โดยภารกิจเหล่านี้ฝ่ายปกครองต้องจัดให้มีและเตรียมความพร้อมในทางทหารสำหรับป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศ การจัดระบบตำรวจและระบบการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในประเทศ การดำเนินการทางการทูต และการติดต่อมีสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศเพื่อแสวงหาพันธมิตรและป้องกันมิให้ถูกรุกรานจากประเทศอื่น ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัยเทคนิคพิเศษและอำนาจมหาชนในการดำเนินภารกิจ โดยบริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์การอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

**(2) ภารกิจที่จัดเพื่อบำรุงส่งเสริม**

ได้แก่ ภารกิจอันเป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น การไฟฟ้า การประปา การคมนาคม การสาธารณสุข การจัดระบบการสังคมสงเคราะห์ การศึกษา ฯลฯ เพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประเทศ และพัฒนาการของประชาชน ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตคนในสังคมให้สูงขึ้น บริการสาธารณะประเภทนี้ถ้าหากฝ่ายปกครองเห็นว่าภารกิจดังกล่าวจะส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ หรือเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศ หรือเป็นภารกิจที่ช่วยเหลือการครองชีพของประชาชนในประเทศ รัฐก็ไม่สามารถมอบให้องค์การอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้

[3] มาลี ทองภูสวรรค์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 8 – 15 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544), น.723.

## 3.1.2 ลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ

เมื่อพิจารณาภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สามารถสรุปลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะได้ 3 ประการ ดังนี้

### (1) บริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนจึงต้องการกิจการบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น หากการจัดทำบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนและก่อให้เกิดผลเสียในทางเศรษฐกิจได้ โดยหลักการบริการสาธารณะจะต้องมีความต่อเนื่องนั้นจะรวมไปถึงเอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะด้วยเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องเข้าควบคุมการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้มีการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา

### (2) บริการสาธารณะต้องจัดให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเสมอภาคกัน

เนื่องจากรัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ดังนั้น ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงความเสมอภาคที่จะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐ รวมไปถึงความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกันด้วย[4]

### (3) บริการสาธารณะจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

การจัดทำบริการสาธารณะที่ดีจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือประโยชน์มหาชนด้วย เนื่องจากโดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น เมื่อความต้องการของประชาชนเปลี่ยนไป บริการสาธารณะก็ควรจะเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนด้วย และแม้ว่าการแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลใดก็

[4]นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (กรุงเทพ ฯ: วิญญูชน, 2544), น.40.

ตาม บุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริการสาธารณะมาขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะไม่ได้ [5]

### 3.1.3 รูปแบบในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำโดยใช้องค์การภายในฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน แต่ต่อมาเมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะที่รัฐต้องจัดทำมีมากขึ้น บางภารกิจต้องใช้กำลังคน ทรัพยากร และเทคโนโลยีระดับสูง และโดยสภาพของบริการสาธารณะบางประเภทรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองก็ได้ รัฐสามารถมอบหมายให้เอกชนทำบริการสาธารณะนั้นแทนรัฐได้ โดยรัฐเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะมี 2 รูปแบบหลัก คือ การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ และ การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชน

#### (1) การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ บริการสาธารณะที่โดยสภาพแล้วเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการ และการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐยังสามารถเลือกรูปแบบในการดำเนินการได้อีก 3 รูปแบบ คือ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ และการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน

#### (1.1) การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ

บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบราชการเป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเองโดยใช้องค์การหรือหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวจำเป็นต้องใช้อำนาจบังคับบัญชาฝ่ายเดียวต่อประชาชนเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผล ดังนั้น ในการดำเนินงานจึงต้องมีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงาน มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชากันตามความชำนาญ โดยมีวินัยควบคุมความประพฤติเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการออกเป็น 3 ประเภท[6] คือ

---

[5] เรื่องเดียวกัน, น.154.

[6] เรื่องเดียวกัน, น.161-162.

- การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนกลาง บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนกลางส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่มีความสำคัญและมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันสาธารณะภัย การป้องกันประเทศ การสาธารณสุข การคมนาคม หรือการคลัง เป็นต้น

- การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนภูมิภาค บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของส่วนกลางที่แบ่งออกไปให้ตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาค โดยมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางออกไปประจำตามเขตการปกครองนั้น

- การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะบางประเภทที่ส่วนกลางมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายในการจัดทำมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้โดยอิสระภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง

### (1.2) การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามารับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของการผลิตในระบบอุตสาหกรรมและการค้า และการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งภารกิจเหล่านี้ ได้แก่ การจัดหาแหล่งวัตถุดิบและพลังงานที่เพียงพอต่ออุตสาหกรรม รวมไปถึงการจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้า โดยที่สภาพการดำเนินกิจการดังกล่าวมีลักษณะของการตกลงด้วยความสมัครใจในการที่จะเข้าซื้อขายหรือรับบริการที่รัฐจัดทำขึ้นในลักษณะเดียวกันกับที่เอกชนปฏิบัติต่อกันในทางอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่ส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบซึ่งรัฐจะใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวกับเอกชน ดังนั้น รัฐจึงได้จัดระบบองค์การภาครัฐอีกรูปแบบหนึ่งขึ้น อันได้แก่ “รัฐวิสาหกิจ” เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้าเหล่านี้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากส่วนราชการที่มีอยู่คงเดิม โดยรัฐวิสาหกิจจะมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ มีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น และมีความคล่องตัวในการตัดสินใจในเชิงพาณิชย์ภายใต้การกำกับตรวจสอบจากองค์การของรัฐ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจะต้องสามารถดำรงอยู่ได้จากค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตน[7]

[7] สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน, น.10-11.

### (1.3) การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน

บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปแบบองค์การมหาชนนั้นเป็นภารกิจทางด้านการศึกษา อบรม การวิจัย และการค้นคว้าทางวิชาการระดับสูง การเผยแพร่หรือส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเฉพาะด้าน การดำเนินภารกิจที่มีเทคนิควิธีการเฉพาะ อันเป็นภารกิจการให้บริการเฉพาะด้านที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานสูง ความเป็นอิสระในการตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน และเป็นภารกิจที่ต้องการความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานสูงแตกต่างไปจากงานราชการทั่วไป และโดยที่บริการสาธารณะดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นกิจกรรมทางด้านอุตสาหกรรมและการค้าเช่นเดียวกับบริการสาธารณะที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ ดังนั้น รัฐจึงได้จัดระบบองค์การของรัฐขึ้นมาใหม่ที่มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ที่เรียกว่า “องค์การมหาชน” เพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติภารกิจที่พัฒนาขึ้นใหม่ในสังคม ให้มีความคล่องตัวในการดำเนินการ โดยมีสายการบังคับบัญชาที่สั้นและมีองค์การบริหารงานที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองและรวดเร็วทันท่วงที อย่างไรก็ดี การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชนย่อมต้องถูกตรวจสอบในผลสำเร็จของภารกิจที่รัฐได้มอบไว้เสมอ

### (2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

บริการสาธารณะที่เอกชนจัดทำนั้นถือว่าเป็นข้อยกเว้นหลักการจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครอง เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะต้องใช้เงินลงทุนสูง รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกอย่างหรืออย่างทั่วถึง เมื่อเอกชนมีความสามารถจัดทำ รัฐก็สามารถมอบหมายให้เอกชนนำไปจัดทำได้[8] โดยบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการนั้นจะต้องเป็นกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศหรือไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในการบริหารประเทศซึ่งเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง และเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนสามารถสนองความต้องการของประชาชน รัฐจึงยังคงอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของเอกชน

โดยวิธีการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะทำได้ 2 วิธี คือ การให้ผูกขาดและการให้สัมปทาน[9]

### (2.1) การให้ผูกขาด

การให้ผูกขาด คือ การที่ฝ่ายปกครองให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างไปจัดทำได้แต่ผู้เดียวในระยะเวลาหนึ่ง โดยมีข้อสัญญาว่าเอกชนจะต้องจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้แก่รัฐเป็นค่า

---

[8] มาลี ทองภูสวรรค์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 8 – 15, น.743.

[9] ประยูร กาญจนดูล, กฎหมายปกครอง, น.145-146.

ตอบแทนสิทธิที่ได้รับการผูกขาด ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้จากกิจการนั้นตกเป็นของเอกชนที่ได้รับการผูกขาด

**(2.2) การให้สัมปทาน**

การให้สัมปทานเป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยทุน ทรัพย์สิน และความเสี่ยงภัยของเอกชน โดยฝ่ายปกครองให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทนด้วยการให้สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้บริการนั้น

## 3.1.4 องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะ

องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

**(1) ฐานะขององค์การที่จัดทำบริการสาธารณะ**

ฐานะขององค์การที่จัดทำบริการสาธารณะนั้น จะเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์การนั้น ซึ่งได้แก่

**(1.1) องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบราชการ**

ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นส่วนราชการในส่วนกลาง และจังหวัด (และอำเภอ) ซึ่งเป็นส่วนราชการในภูมิภาคนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 (ยกเว้นอำเภอที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และกรุงเทพมหานครที่เป็นส่วนราชการในท้องถิ่นนั้นต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

**(1.2) องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ**

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยได้อาศัยกฎหมายที่มีฐานะแตกต่างกัน ดังนั้น จึงมีรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งแยกออกได้ดังนี้[10]

- <u>รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้ง</u> รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเอง เช่น การไฟฟ้านครหลวง การสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

- <u>รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา</u> รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง องค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกานี้ อาทิเช่น สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์ และองค์การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น

สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ซึ่งเป็นประเภทที่รัฐเข้าไปร่วมทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 นั้น มีฐานะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด จึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งห้างหุ้นส่วนและบริษัท และกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีบริษัทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น บริษัทขนส่งจำกัด บริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย “ทุนหมุนเวียน” ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ได้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ จะตั้งขึ้นในส่วนราชการโดยรัฐจะให้ทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน มีการกำหนดระเบียบบริหารงานภายในของตนเอง โดยรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น องค์การสุรา กรมสรรพสามิต (ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506) โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (ระเบียบบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516) เป็นต้น

### (1.3) องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน

องค์การมหาชนนั้นสามารถจัดตั้งโดยอาศัยกฎหมายที่แตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพการปฏิบัติงานที่องค์การมหาชนนั้นได้รับมอบหมายให้จัดทำ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท[11] ได้แก่

---

[10] มาลี ทองภูสวรรค์, <u>เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน</u> , น.748-749.

[11] พรพิมล บุญทวีเวช และสุรพล นิติไกรพจน์, “ข้อวิเคราะห์ทางกฎหมายและแนวทางในการจัดตั้งองค์การมหาชนสำหรับภารกิจทางด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม,” ใน <u>รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการ</u>

- องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยการตราพระราชบัญญัติ องค์การมหาชนประเภทนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเอง โดยเป็นองค์การที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อให้รับผิดชอบปฏิบัติภารกิจที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากงานของราชการโดยทั่วไป มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชน เนื่องจากในการดำเนินภารกิจขององค์การมหาชนประเภทนี้บางกรณีต้องการอำนาจมหาชนหรืออำนาจในการบังคับฝ่ายเดียวในการกำหนดกฎระเบียบ หรือออกคำสั่งให้เอกชนปฏิบัติตามเพื่อให้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี หรืออาจรวมไปถึงการที่จะต้องกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนซึ่งโดยหลักการพื้นฐานทางกฎหมายนั้น อำนาจหน้าที่และภารกิจในลักษณะเช่นนี้จำเป็นต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติรองรับโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ

  หน่วยงานของรัฐในปัจจุบันที่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนโดยมีพระราชบัญญัติ ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น

- องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยการตราพระราชกฤษฎีกา องค์การมหาชนประเภทนี้เป็นองค์การที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นได้เองโดยการตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542[12] โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะเดียวกับส่วนราชการต่าง ๆ แต่ภารกิจที่องค์การมหาชนได้รับมอบหมายนั้นเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องในด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งในการดำเนินภารกิจนั้นไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชน และไม่ต้องการอำนาจบังคับต่อประชาชนโดยตรง ซึ่งการจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทนี้สามารถทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ในการจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทนี้จะใช้เวลาไม่นานโดยเพียงแต่มีความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น จึงสามารถจัดตั้งองค์การมหาชนให้ดำเนินภารกิจได้อย่างรวดเร็วได้ตามความมุ่งหมายและนโยบายของรัฐบาล

## (1.4) เอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ

---

ปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 2 (กรุงเทพ ฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543), น.944.

[12] มาตรา 6 ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล.

เอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะมักจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน การที่กฎหมายกำหนดให้มีสภาพนิติบุคคลนั้นก็เพื่อความสะดวกแก่ผู้ร่วมกิจการนั้น และสะดวกกับบุคคลภายนอกที่เข้ามามีนิติสัมพันธ์กับนิติบุคคลนั้น ๆ เพื่อให้รู้ถึงฐานะของนิติบุคคลนั้น ๆ รวมตลอดถึงสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลนั้น ๆ ซึ่งในการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนนั้นไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายพิเศษสำหรับการจัดตั้ง เพียงแต่ได้ปฏิบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และจดทะเบียนถูกต้องก็จัดตั้งได้ และนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนที่จะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะก็คือนิติบุคคลที่ได้รับสัมปทานบริการสาธารณะจากฝ่ายปกครอง โดยนิติบุคคลจะจัดทำบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ฝ่ายปกครองกำหนดไว้สำหรับการให้สัมปทานบริการสาธารณะ[13]

### (2) อำนาจหน้าที่ขององค์การที่จัดทำบริการสาธารณะ

โดยที่การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนนั้นมีภารกิจหลายอย่างที่การดำเนินงานของฝ่ายปกครองอาจก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิของเอกชน เช่น การวางท่อประปาผ่านที่ดินของเอกชน ซึ่งรัฐจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐได้วางไว้ ดังนั้น กฎหมายจึงบัญญัติให้รัฐมีอำนาจกระทำการบางอย่างที่จำเป็นต่อการจัดทำภารกิจภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของภารกิจนั้น ๆ และอำนาจกฎหมายที่รัฐให้นั้นมีหลายประการ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้[14]

### (2.1) อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะ

- <u>ส่วนราชการ</u> ส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่จัดทำบริการสาธารณะได้รับอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งส่วนราชการนั้น ๆ ทั้งในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งแบ่งแยกออกได้ดังนี้

  1) อำนาจในการออกคำสั่งบังคับฝ่ายเดียว

  2) อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อส่วนราชการมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงหรือใช้ในการชลประทาน หรือในบริการสาธารณะอื่น ๆ กฎหมายได้ให้อำนาจส่วนราชการนั้น เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาได้โดยปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

[13] มาลี ทองภูสวรรค์, <u>เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน</u>, น.749-750.

[14] เรื่องเดียวกัน, น.750-753.

3) อำนาจออกกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ เช่น

- ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยัง ส.ป.ก. ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ใน กฎกระทรวง

- ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 92 บัญญัติไว้ว่าการให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครนั้น กรุงเทพมหานครสามารถเรียกค่าบริการได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

- <u>รัฐวิสาหกิจ</u> รัฐวิสาหกิจมีอำนาจภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งพอจะยกตัวอย่างได้ดังนี้ คือ

  1) การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ ตามมาตรา 6 และมาตรา 9 ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

  2) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม รวมถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับหรือสนับสนุนการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศตามมาตรา 5 และมาตรา 7 ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521

- <u>องค์การมหาชน</u> องค์การมหาชนมีอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ ซึ่งพอจะยกตัวอย่างได้ดังนี้ คือ

  1) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก ให้การรับรอง

ผู้ประเมินภายนอก กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอกที่ดำเนินการโดยผู้ประเมินภายนอก พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก และเสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และสำนักงบประมาณ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

2) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินกองทุนให้แก่หมู่บ้านเพื่อนำไปให้สมาชิกของกองทุนกู้ยืมเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือเพื่อสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดอกผลที่เกิดจากกองทุนหรือทรัพย์สินที่กองทุนได้รับบริจาค ตามมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

### (2.2) อำนาจหน้าที่ของเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ

เอกชนที่ได้รับสัมปทานให้จัดทำบริการสาธารณะไม่ได้รับอำนาจพิเศษเหมือนกับฝ่ายปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชน จึงมีความรับผิดเหมือนเช่นบุคคลธรรมดา แต่อาจได้รับอำนาจพิเศษตามที่ได้รับสัมปทาน เช่น เรียกเก็บค่าใช้บริการได้เองเป็นต้น

### (3) การยุบเลิกองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะ

องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะทั้งที่จัดทำในรูปราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยกฎหมายนั้น หากจะยุบเลิกก็จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้ยุบหรือเลิกไป ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

### (3.1) ส่วนราชการ

ส่วนราชการที่จัดทำบริการสาธารณะทั้งราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีทั้งหน่วยงานที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง ในการยุบเลิกก็ต้องยุบเลิกโดยออกพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวงยกเลิกหน่วยงานนั้น เช่น การจัดตั้งกระทรวงอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2535 ดังนั้น การยุบเลิกกระทรวงก็ต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อยุบเลิกกระทรวง

### (3.2) รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติและรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกา การยุบเลิกก็ต้องยุบเลิกโดยกฎหมายดังกล่าวหรือหากจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ต้องอาศัยบทบัญญัติที่จัดตั้งด้วย

### (3.3) องค์การมหาชน

องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นการเฉพาะ และองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้น การยุบเลิกก็ต้องยุบเลิกโดยกฎหมายที่จัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าว แต่สำหรับองค์การมหาชนเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งนั้น บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเองอาจบัญญัติระยะเวลาสิ้นสุดขององค์การมหาชนนั้นได้

## 3.2 แนวคิดและรูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ

ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวคิดและรูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศนี้ จะอธิบายใน 3 ประเด็นที่สำคัญ คือ **ประการแรก** แนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชน **ประการที่สอง** คุณลักษณะร่วมโดยทั่วไปขององค์การมหาชน และ**ในประการสุดท้าย** จะยกกรณีตัวอย่างโครงสร้างการบริหารองค์การมหาชนในประเทศที่สำคัญบางประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี และประเทศนิวซีแลนด์

โดยรายละเอียดในส่วนต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้

### 3.2.1 แนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ

ในปัจจุบัน “องค์การมหาชน” นับได้ว่าเป็นกลุ่มองค์การที่มีบทบาทและความสำคัญไม่น้อยไปกว่าองค์การภาครัฐในลักษณะอื่น ๆ อีกทั้งในหลายประเทศยังปรากฏแนวโน้มว่า กลุ่มองค์การเหล่านี้ได้เกิดการขยายตัวทั้งในเชิงจำนวน ขนาด (พิจารณาจากสัดส่วนงบประมาณและจำนวนบุคลากร) และขอบข่ายภารกิจหน้าที่ที่เริ่มจะเข้ามาทดแทนและบดบังองค์การภาครัฐอื่น ๆ อย่างน่าสนใจ ทั้งนี้ การขยายตัวดังกล่าวอาจนับว่าเป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่สำคัญของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

อย่างไรก็ดี เราอาจสามารถประมวลเหตุผลที่มาและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชนออกเป็น 3 ประการกว้าง ๆ ได้ดังนี้

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

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

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

เนื่องจากการบริหารงานภายใต้ระบบองค์การมหาชนจะนำไปสู่เงื่อนไขทางการบริหารใหม่ที่ก่อให้เกิดความเป็นอิสระในเชิงนโยบาย (Policy independence), ความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย (Policy continuity), การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (Civil society participation) และความเป็นพันธมิตรร่วมกันในหมู่องค์การของรัฐบาล (Collaborative partnerships)

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

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

อย่างไรก็ดี ที่กล่าวมาเป็นแต่เพียงเหตุที่มาอันเกิดจากการสำรวจผ่านประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ แต่ในระดับที่ลึกกว่านั้น คือ หลักการและแนวคิดเบื้องหลังของการเกิดขึ้นขององค์การมหาชน ซึ่งพบว่า การจัดโครงสร้างองค์การในรูปแบบนี้ เป็นแต่เพียงปรากฏการณ์หนึ่งของวิถีทางในการบริหารปกครองของรัฐสมัยใหม่ต่าง ๆ และในหลายกรณี การจัดโครงสร้างทางการบริหารที่แยกออกเป็นอิสระคล้ายกับองค์การมหาชนนั้น เกิดขึ้นมานานแล้ว และในบางประเทศเกิดขึ้นก่อนการปรากฏตัวขององค์การในแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ตามแนวคิดของ Max Weber ด้วยซ้ำ ด้วยเหตุนี้ "...การเกิดขึ้นขององค์การในลักษณะนี้ จึงเป็นแต่เพียงพัฒนาการขั้นล่าสุดของกระบวนการแห่งการปรับเปลี่ยนองค์การและการทดลองที่มิรู้จักจบสิ้น"[15]

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นได้ว่า แรงผลักที่นำไปสู่การเกิดขึ้นขององค์การมหาชนนั้น มีความหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนกระแสความนึกคิดที่เกิดขึ้นภายในระบบบริหารหนึ่ง ๆ จึงเป็นผลให้รูปแบบองค์การที่เรียกรวม ๆ ว่าองค์การมหาชนนี้ มิได้มีเพียงรูปแบบเดียว หากแต่ปรากฏความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมากทั้งในด้านชื่อเรียก โครงสร้างความสัมพันธ์ รวมถึงโครงสร้างและการจัดการภายในองค์การในมิติอื่น ๆ จึงนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจที่สับสนเกี่ยวกับองค์การชนิดนี้ ขณะที่ปรากฏการณ์ของการขยายตัวทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพขององค์การมหาชนกลับทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น เราจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การดังกล่าว เนื้อหาในส่วนต่อไปจึงเป็นการมุ่งนำเสนอถึงกรอบแนวคิดกว้าง ๆ เกี่ยวกับองค์การมหาชน รวมถึงแนวคิดในเชิงเปรียบเทียบอันเกิดจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

### 3.2.2 คุณลักษณะร่วมโดยทั่วไปขององค์การมหาชน

จากข้อมูลที่ปรากฏของกลุ่มประเทศ OECD พบว่า กลุ่มองค์การมหาชน มีสัดส่วนของการใช้จ่ายและการจ้างงานไม่น้อยไปกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ และในบางกรณีมีสัดส่วนมากกว่า 75 เปอร์เซ็นต์ของรัฐบาลส่วนกลาง อย่างไรก็ดี องค์การมหาชนเหล่านี้ มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านของขนาด ในด้านหน้าที่และลักษณะภารกิจ ในด้านเหตุผลของการจัดตั้ง ในด้านของระบบงบประมาณและแหล่งเงินสนับสนุน ในด้านของการจัดองค์การและสถานะทางกฎหมาย ในด้านของระบบบริหารงานภายใน และในด้านของกลไกการควบคุมตรวจสอบและการจัดความสัมพันธ์กับกระทรวงผู้รับผิดชอบ

[15] โปรดดู Allen Schick, "Agencies in Search of Principles," in OECD, Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies, p.34.

อีกทั้งหากเราศึกษาในเชิงเปรียบเทียบถึงกลุ่มองค์การมหาชนในประเทศต่าง ๆ ก็จะยิ่งเห็นถึงความแตกต่างหลากหลายที่นำไปสู่ความยุ่งยากในการศึกษาและกำหนดกรอบแนวคิดร่วมกัน เนื่องจากลำพังแต่เพียงชื่อเรียกองค์การลักษณะนี้ ก็พบความหลากหลายเป็นอย่างมาก แม้แต่ภายในประเทศเดียวกัน การเรียกชื่อก็ปรากฏความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะเฉพาะของ องค์การนั้น ๆ นั่นย่อมหมายความว่า องค์การมหาชนที่ปรากฏในแต่ละประเทศ ยังสามารถจัดแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ที่แยกย่อยออกไปได้อีก ตัวอย่างเช่น ในประเทศแคนาดา มีองค์การมหาชนอยู่อย่างน้อย 4 ประเภท, ประเทศฝรั่งเศส มี 2 ประเภท, ประเทศเยอรมนี มี 4 ประเภท, ประเทศ เนเธอร์แลนด์ มี 2 ประเภท, ประเทศนิวซีแลนด์ มี 2 ประเภท, ประเทศสเปน มี 3 ประเภท, ประเทศสวีเดน มี 2 ประเภท, ประเทศสหราชอาณาจักร มี 2 ประเภท และประเทศสหรัฐอเมริกา มี 4 ประเภท เป็นต้น

จากความแตกต่างหลากหลายดังกล่าว จึงนำไปสู่ปัญหาในการวางกรอบแนวคิดและการสร้างคำอธิบายเกี่ยวกับองค์การเหล่านี้ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า องค์การชนิดใดถึงจะจัดอยู่ในกลุ่มขององค์การมหาชน? เราจะกำหนดขอบเขตในการจัดแบ่งองค์การเหล่านี้ออกจากองค์การของรัฐอื่น ๆ ได้อย่างไร? ดังนั้น ความจำเป็นในเบื้องแรกเราจึงต้องแสวงหาคุณลักษณะร่วมโดยทั่วไปขององค์การมหาชน ซึ่งจะได้นำเสนอใน 4 ประเด็น ประกอบด้วย แนวคิดและความหมาย การจัดโครงสร้าง สภาพแวดล้อมด้านการควบคุม และความเป็นอิสระทางการจัดการ โดยแต่ละประเด็นมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### (1) แนวคิดและความหมาย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การกำหนดขอบเขตและสร้างความหมายเฉพาะให้กับองค์การเหล่านี้เป็นไปอย่างไม่ชัดเจนนัก กล่าวคือ เป็นแต่เพียงการสร้างความหมายในเชิงนิเสธ (Negative Meaning) ว่า องค์การเหล่านี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการส่วนกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ (National Government) แต่เป็นองค์การของรัฐที่มิได้จัดรูปแบบและมีระบบบริหารตามแนวคิดระบบราชการดั้งเดิม ซึ่งเน้นโครงสร้างการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง อย่างไรก็ดี ก็ยังปรากฏปัญหาต่อไปว่า องค์การของรัฐที่อยู่ขอบข่ายดังกล่าวก็มีอยู่หลายชนิด เราจึงต้องสร้างความหมายในเชิงนิเสธให้เฉพาะเจาะจงต่อไปว่า องค์การที่จัดว่าเป็นองค์การมหาชนนั้น ต้องไม่นับรวมองค์การในรูปแบบ รัฐวิสาหกิจ (Government Companies/Public Enterprises) ซึ่งมีแนวคิดในการจัดตั้งคล้ายคลึงกับบริษัทเอกชนค่อนข้างชัดเจน นั่นคือ ความอยู่รอดและการแสวงหากำไร ขณะเดียวกันก็ต้องไม่นับรวมองค์การที่เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์การอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะของตนเองตามโครงสร้างทางการบริหารปกครองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลและองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาและศึกษาถึงระบบองค์การมหาชนที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ ดังเช่นที่ปรากฏในงานศึกษาของ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ซึ่งได้สำรวจและศึกษาระบบองค์การมหาชนใน 9 ประเทศสมาชิก เราอาจสามารถกำหนดคำสำคัญ (Key Word) ซึ่งกำหนดคุณลักษณะร่วมกันขององค์การมหาชน ได้แก่ คำว่า “การแยกเป็นอิสระ” หรือ “Separateness” กล่าวคือ

*“องค์การมหาชน จะหมายถึงองค์การภาครัฐที่มีการจัดโครงสร้างทั้งในเชิงองค์การและในเชิงกฎหมายที่แยกออกเป็นอิสระ (separate) จากหน่วยงานในระบบราชการปกติ (Departments)”*

แต่ทั้งนี้ เพื่อความเข้าใจที่มากขึ้น เราจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงคุณลักษณะพื้นฐานในมิติอื่น ๆ ประกอบด้วย โดยคุณลักษณะขององค์การมหาชนที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้ เป็นผลมาจากการรวบรวมประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งจะทำให้เราเห็นได้ว่า องค์การมหาชนนั้น มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมากในกลุ่มประเทศต่าง ๆ และแม้แต่ภายในประเทศเดียวกันก็ตาม การกำหนดคุณลักษณะร่วมกัน จึงกระทำได้แต่เพียงการพิจารณาในเชิงโครงสร้างและระบบบริหารโดยกว้าง ๆ ดังที่จะได้นำเสนอในประเด็นต่อ ๆ ไป

### (2) การจัดโครงสร้าง

#### (2.1) โครงสร้างการบังคับบัญชา (A differentiated hierarchy)

การจัดโครงสร้างการบังคับบัญชาขององค์การมหาชนเกือบจะทั้งหมด จะมีความแตกต่างจากที่เคยปรากฏในระบบบริหารของกระทรวงส่วนกลางซึ่งจะมีโครงสร้างไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาในแนวดิ่งที่ยาวไกล (Vertical) มีลักษณะจากบนลงล่างในแบบปิรามิด (Top-Down) ตามแนวคิดการจัดองค์การแบบระบบราชการ แต่สำหรับองค์การมหาชน จะปรากฏโครงสร้างในลักษณะ “ตัดตรง” กล่าวคือ ในการดำเนินงานขององค์การนั้น จะมีการจัดโครงสร้างให้เกิดระบบการรายงานตรงต่อผู้บริหารสูงสุดของกระทรวงในสังกัด เช่น องค์การมหาชนในความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคม ก็จะรายงานตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นต้น นอกจากนี้ ในบางกรณีก็ปรากฏโครงสร้างในรูปแบบที่ให้องค์การมหาชนรายงานตรงต่อผู้บริหารสูงสุดของรัฐบาล หรือคณะ รัฐมนตรีทั้งคณะ

สำหรับผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชน (Chief Executive) ก็มิได้มีที่มาจากการเลื่อนตำแหน่งหรือการเติบโตไปตามสายงานปกติในระบบข้าราชการพลเรือน หากแต่จะมาจากการคัดสรรจากผู้ถูกเสนอชื่อโดยรัฐมนตรีในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (บางครั้งต้องผ่านการรับรองและให้ความ เห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐสภา) หรืออาจจะมาจากการคัดสรรโดยคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน (Governing Boards)

**(2.2) โครงสร้างความรับผิดชอบ (Differentiated responsibility)**

ในการบริหารกิจการขององค์การมหาชนนั้น จะปรากฏตำแหน่งที่เรียกว่า “ผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชน” (Chief Executive) ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบบริหารกิจการทั้งปวงขององค์การมหาชนโดยตรง ทั้งในด้านการจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินและการงบประมาณ รวมถึงระบบวินัยและจรรยาบรรณขององค์การ

ด้วยเหตุนี้ ความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การมหาชนหนึ่ง ๆ จึงถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่าง (1) รัฐมนตรีหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (line ministry/minister), (2) คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน (governing boards – ในกรณีที่จัดให้มีโครงสร้างแบบนี้) และ (3) ผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชน (chief executive)

**(2.3) คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน (Governing boards)**

โดยทั่วไปในการบริหารงานขององค์การมหาชน มักจะปรากฏการจัดโครงสร้างในรูปแบบ “คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน” ซึ่งจะมีบทบาทในการ “อำนวยการ” (directing) กิจการขององค์การมหาชนร่วมกับผู้บริหารสูงสุดฯ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารฯ มักจะมีองค์ประกอบภายในจากข้าราชการระดับสูงที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล และรวมถึงตัวแทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งจะผ่านกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งคล้ายคลึงกับผู้บริหารสูงสุดฯ

คณะกรรมการบริหารฯ นี้ จะมีอำนาจการตัดสินใจในเชิงยุทธศาสตร์ค่อนข้างกว้างขวาง ซึ่งอาจครอบคลุมถึงการวางนโยบายและยุทธศาสตร์ กำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางขององค์การ รวมถึงการกำกับให้องค์การมีการดำเนินการไปตามข้อกำหนดทางกฎหมายและการเงิน นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารฯ ยังอาจมีอำนาจสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดฯ อีกด้วย ขณะที่รัฐมนตรีหรือผู้บริหารของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง จะยังคงมีอำนาจและความรับผิดชอบเฉพาะในเรื่องของการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารฯ และในบางกรณีก็อาจมีบทบาทในการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดฯ

**(2.4) คณะกรรมการบริหารร่วม (Management boards)**

ในบางกรณี ก็ปรากฏการจัดโครงสร้างการบริหารขององค์การในรูปแบบคณะกรรมการบริหารร่วม กล่าวคือ ภายใต้โครงสร้างแบบนี้ การบริหารจัดการกิจการขององค์การมหาชนทั้งหมด จะมิได้กระทำผ่านผู้บริหารสูงสุดฯ หากแต่จะอาศัยระบบคณะกรรมการซึ่งจะเข้าไปบริหารงานโดยตรง ทั้งนี้ ภายในคณะกรรมการบริหารร่วม จะประกอบไปด้วยตัวแทนจากฝ่ายเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรภายในองค์การมหาชน, ตัวแทนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง, ตัวแทนจากกระทรวงการคลัง และในบางกรณีก็จะมีตัวแทนจากภายนอกด้วย

จึงกล่าวได้ว่า คณะกรรมการบริหารร่วม จะมีความคล้ายคลึงกับคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนเป็นอย่างมาก หากแต่คณะกรรมการนี้มิได้ทำหน้าที่แต่เพียงการกำหนดยุทธศาสตร์ หากแต่จะเข้ามาบริหารงานองค์การโดยตรงนั่นเอง

**(2.5) คณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory boards)**

นอกจากนี้ แม้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้ว การจัดโครงสร้างขององค์การมหาชนมักจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารสูงสุดฯ แต่ทั้งนี้อาจมีการบริหารงานโดยอยู่ภายใต้การให้คำแนะนำและผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับ “คณะกรรมการที่ปรึกษา” ซึ่งมิได้มีอำนาจในการตัดสินใจ หากแต่เป็นกลไกเพื่อทำให้ระบบบริหารมีความรอบคอบรัดกุมยิ่งขึ้น รวมถึงเป็นช่องทางหนึ่งที่จะให้ตัวแทนจากผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ (Stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การมหาชนมากขึ้น ผ่านการเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการที่ปรึกษานั่นเอง

**(3) สภาพแวดล้อมด้านการควบคุม**

โดยทั่วไปแล้ว ในการบริหารงานขององค์การมหาชน จะอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างผ่อนคลายกว่าระบบราชการปกติ กล่าวคือ มักจะมีเงื่อนไขหรือกฎเกณฑ์ในการเข้ามาควบคุมกระบวนการจัดการในด้านต่าง ๆ น้อยกว่าระบบปกติ ในบางกรณีกฎเกณฑ์การควบคุมต่าง ๆ ยังคงมีอยู่ หากแต่จะยืดหยุ่นและผ่อนคลายความเข้มงวดลง แต่ในบางกรณีก็แทบจะปลอดจากการควบคุม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์การ

**(3.1) กฎเกณฑ์ด้านการบริหารงานบุคคล (Personal rules)**

ระบบการบริหารงานบุคคลที่ปรากฏ อาจเป็นไปได้ใน 2 กรณี กล่าวคือ ในกรณีแรก บุคลากรที่ทำงานอยู่ภายในองค์การมหาชน ยังคงถือว่าเป็นข้าราชการภายใต้ระบบข้าราชการพลเรือนในระบบบริหารราชการส่วนกลาง หากแต่จะมีเงื่อนไขด้านการจ้างงานที่ยืดหยุ่นมากกว่าข้าราชการในระบบปกติ เช่น การกำหนดตำแหน่ง, การกำหนดค่าตอบแทน, การให้สิทธิประโยชน์อื่น ๆ, การเลื่อนตำแหน่ง และการสรรหาคัดเลือก เป็นต้น ในกรณีที่สอง จะมีระบบบริหารงานบุคคลที่แยกออกเป็นอิสระโดยแท้จริง กล่าวคือ บุคลากรภายในองค์การมหาชน จะไม่ถือว่าเป็นบุคลากรในระบบข้าราชการพลเรือน แต่ถือว่าเป็นบุคลากรขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง ซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายด้านการจ้างงานทั่วไป เช่นเดียวกันกับการจ้างงานในภาคเอกชนทั่ว ๆ ไป

**(3.2) กฎเกณฑ์ด้านการงบประมาณ ระบบบัญชี และการเงิน**

โดยทั่วไปองค์การมหาชนจะมีอิสระในระบบการจัดการทางการเงินมากกว่าหน่วยงานในระบบราชการปกติ แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวจะอยู่ในระดับที่มากหรือน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์การมหาชน เช่น องค์การมหาชนบางกลุ่ม อาจจะอาศัยการสนับสนุนทางการเงิน

ทั้งหมดจากภาษี, บางกลุ่มจะอาศัยเงินทุนสนับสนุนบางส่วนหรือในบางกรณีก็ทั้งหมด จากการเก็บค่าบริการหรือจากรายได้อื่น ๆ ขององค์การ นอกจากนี้ ยังอาจกำหนดให้องค์การเหล่านี้สามารถกู้ยืมให้กู้ยืม หรือใช้ประโยชน์จากรายได้ส่วนเกินในกิจการอื่น ๆ ได้อีกด้วย

### (4) ความเป็นอิสระทางการจัดการ (Some management autonomy)

ความเป็นอิสระทางการจัดการถือเป็นคุณลักษณะพื้นฐานตามธรรมชาติขององค์การมหาชน เนื่องจากเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้องค์การในลักษณะนี้เกิดขึ้นมา ได้แก่ ความเป็นอิสระทางการจัดการที่อยู่นอกกรอบระบบราชการปกติ ด้วยเหตุนี้ ความเป็นอิสระทางการจัดการขององค์การมหาชน จึงหมายถึง ผู้บริหารสูงสุดหรือผู้บริหารระดับสูงขององค์การ สามารถจะตัดสินใจใด ๆ ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับองค์การของตนเองได้ในทุกมิติ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบไปตามสายการบังคับบัญชาหรือจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดโครงสร้างและสภาพแวดล้อมด้านการควบคุมขององค์การมหาชนจึงปรากฏแนวคิดและรูปแบบดังที่นำเสนอมา นอกจากนี้ ในมิติของการจัดการภายในองค์การเอง ก็มีแนวคิดและรูปแบบที่สะท้อนถึงความพยายามในการให้ความเป็นอิสระด้วยเช่นกัน ดังจะได้นำเสนอถึงคุณลักษณะสำคัญด้านการจัดการ ดังนี้

#### (4.1) การบริหารภายใต้ระบบสัญญาผูกมัด (Contract management)

องค์การมหาชน จะมีการบริหารจัดการภายใต้ระบบสัญญาผูกมัด ซึ่งมีทั้งระบบสัญญาเต็มรูปและระบบกึ่งสัญญา (a fully or quasi-contractual relationship)[16] กับรัฐมนตรีหรือกระทรวงผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ จะมีการกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างรัฐมนตรี/กระทรวงผู้รับผิดชอบกับผู้บริหารขององค์การมหาชนและคณะกรรมการบริหาร (ถ้ามี) โดยที่ผู้บริหารจะต้องรายงานความก้าวหน้า และรับผิดชอบต่อการทำให้เป้าหมายที่กำหนดไว้บรรลุผล จึงเป็นระบบความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้การกำหนดเป้าหมายร่วมกัน มิใช่ความสัมพันธ์ในระบบสายการบังคับบัญชาปกติ

#### (4.2) ระบบงบประมาณและการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

โดยส่วนใหญ่แล้ว ระบบการบริหารภายใต้ระบบสัญญาผูกมัดมักจะต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับการจัดระบบงบประมาณ รวมถึงระบบบริหารอื่น ๆ ที่มุ่งเน้นปัจจัยนำออกและผลลัพธ์ (output/outcome-oriented) จึงเป็นผลให้มาตรการในการควบคุมต่าง ๆ ในด้านการงบประมาณและการบริหารอื่น ๆ ค่อนข้างผ่อนคลายความเข้มงวดลงเป็นอย่างมาก กล่าวอีกนัย

[16] ระบบสัญญาเต็มรูป จะหมายถึง ความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้การบังคับของสัญญาทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ ขณะที่ระบบกึ่งสัญญา ซึ่งปรากฏการใช้เป็นส่วนใหญ่นั้น จะเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้การกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างผู้บริหารขององค์การมหาชนกับรัฐมนตรี/กระทรวงผู้รับผิดชอบ

หนึ่ง องค์การมหาชนจะมีระบบงบประมาณและการบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์มากกว่ามุ่งเน้นการควบคุมกำกับ

**(4.3) ระบบงบประมาณแบบหลายปี (Multi-year budgeting)**

ในหลายประเทศเริ่มปรากฏแนวโน้มที่รัฐบาลพยายามจะสร้างระบบงบประมาณแบบหลายปีสำหรับองค์การมหาชน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ระบบงบประมาณนั้น เกื้อหนุนต่อการสร้างผลสัมฤทธิ์ขององค์การเหล่านี้

## 3.2.3 รูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศนี้ คณะผู้วิจัยจะนำเสนอถึงแนวคิดและคุณลักษณะขององค์การมหาชนในต่างประเทศเฉพาะกรณีประเทศที่สำคัญบางประเทศเท่านั้น ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี และประเทศนิวซีแลนด์ โดยจะครอบคลุมประเด็นสำคัญใน 5 ด้าน ได้แก่

- ภูมิหลัง (Background)
- กรอบโครงสร้างในเชิงสถาบัน (Legal and Organizational Framework)
- โครงสร้างทางการบริหาร (Governance Structure)
- กระบวนการทางงบประมาณและทรัพยากรทางการบริหาร (Resources and Budget Process)
- กลไกการกำกับดูแลในเชิงนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ (Policy Coherence, Oversight, and Accountability Mechanism)

สำหรับชื่อเรียกขององค์การภายใต้รูปแบบองค์การมหาชนในประเทศต่าง ๆ นั้น ในที่นี้จะขอคงชื่อเรียกในภาษาดั้งเดิมของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ก็เพื่อลดทอนความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นหากถอดความเป็นภาษาไทย

### 3.2.3.1 ประเทศฝรั่งเศส

**(1) ภูมิหลัง (Background)**

ประเทศฝรั่งเศสเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้มีการปรับใช้องค์การในรูปแบบองค์การมหาชนมานานแล้ว อีกทั้งในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมาก็มีการขยายตัวขององค์การเหล่านี้เป็นอย่างมากทั้งในด้านจำนวนและบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยจารีตแล้ว ระบบการบริหารปกครองในฝรั่งเศสมีแนวโน้มจะให้อำนาจและความสำคัญกับฝ่ายบริหาร เป็นผลให้อำนาจการจัดโครงสร้างการบริหารปกครองประเทศ และการจัดตั้งองค์การต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะล้วนแล้วแต่อยู่ในขอบวงอำนาจของฝ่ายบริหาร ขณะที่ฝ่ายสภาจะมีบทบาทแต่เพียงในด้านการรับรองร่างงบประมาณโดยรวมของฝ่ายบริหารเท่านั้น

ที่กล่าวมาในข้างต้น จึงเป็นผลให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดตั้งองค์การเพื่อรับผิดชอบกิจการสาธารณะโดยแยกออกจากโครงสร้างทางการบริหารราชการปกติได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการจัดตั้งองค์การภายใต้ระบบองค์การมหาชนนั่นเอง ทั้งนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญเองก็ได้ให้การรับรองการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งในเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงต่อไปข้างหน้า

ในปัจจุบัน ฝรั่งเศสมีองค์การในระบบองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยรัฐบาลระดับชาติเป็นจำนวนถึงประมาณ 1,300 แห่ง แต่ที่น่าสนใจก็คือ ในฝรั่งเศสนั้นยังได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งองค์การเพื่อรองรับภารกิจและการบริหารงานสาธารณะในระดับท้องถิ่นได้ด้วย ซึ่งปัจจุบันองค์การในลักษณะนี้มีจำนวนถึงประมาณ 50,000 แห่ง ลักษณะเช่นนี้ถือเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญจากประเทศอื่น ๆ ซึ่งระบบองค์การมหาชนมักจะปรากฏและจัดตั้งโดยรัฐบาลแห่งชาติ เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะที่เดิมเป็นของหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง

สำหรับองค์การในระบบองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยรัฐบาลระดับชาตินั้น เหตุผลที่มาก็เป็นเช่นเดียวกันกับหลายประเทศ กล่าวคือ เป็นความพยายามจะหาทางออกและแก้ไขปัญหาให้กับการบริหารองค์การของรัฐบาลภายใต้ระบบราชการแบบดั้งเดิมซึ่งเริ่มมีปัญหา เป็นผลให้เกิดความพยายามที่จะจำกัดการเติบโตและขยายตัวของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางแบบดั้งเดิม ทำให้ปัจจุบัน การบริหารราชการของฝรั่งเศสประกอบไปด้วย 15 กระทรวงหลัก และมีหน่วยงานในสังกัด (Central Directorates) เพียงประมาณ 160 หน่วยงาน

สำหรับระบบองค์การมหาชนในระดับท้องถิ่นนั้น กล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากลักษณะเฉพาะของระบบการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสเอง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสนั้นส่วนใหญ่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่ เทศบาล หรือ “คอมมูน” (Commune) ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนถึงประมาณ 36,580 แห่ง และกว่าร้อยละ 90 เป็น

เทศบาลขนาดเล็กที่อยู่ในเขตชนบทและมีประชากรต่ำกว่า 1,500 คน[17] จึงเกิดความจำเป็นในการสร้างระบบองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวมิอาจจัดทำได้ ซึ่งระบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสนี้มีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก องค์การเหล่านี้มีหลายประเภท รวมถึงมีการจัดโครงสร้างและระบบ งบประมาณที่หลากหลาย แต่เกือบทั้งหมดก็ถือว่าเป็นองค์การในระบบองค์การมหาชน

**(2) กรอบโครงสร้างในเชิงสถาบัน (Legal and Organizational Framework)**

องค์การในระบบองค์การมหาชนของประเทศฝรั่งเศสนั้น ปัจจุบันจะถือว่ามีอยู่เพียง 2 รูปแบบ ได้แก่ หนึ่ง “องค์การมหาชน” หรือ Public Establishments[18] และสอง หน่วยงานอิสระของฝ่ายบริหาร หรือ Autonomous Administrative Authorities อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากบทบาท ความสำคัญ และจำนวนขององค์การแล้ว ในที่นี้จะเน้นกล่าวถึงเฉพาะองค์การในรูปแบบองค์การมหาชน โดยละเว้นไม่กล่าวถึงองค์การในลักษณะที่เป็นหน่วยงานอิสระของฝ่ายบริหาร[19]

สำหรับองค์การมหาชนนั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่ องค์การมหาชนระดับชาติ หรือ “Établissements Publics Nationaux – EPNs” และ องค์การมหาชนระดับท้องถิ่น หรือ “Établissements Publics Locaux – EPLs” สำหรับ **องค์การมหาชนระดับชาติ**

---

[17] เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสและระบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โปรดดู บทที่ 3 ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), น.101 – 142.

[18] ในที่นี้เห็นควรจะเรียกองค์การดังกล่าวในภาคภาษาไทยได้ เนื่องจากปรากฏการใช้อยู่อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในงานเขียนทางด้านกฎหมายมหาชน

[19] องค์การในลักษณะนี้ ปัจจุบันมีอยู่เพียงประมาณ 30 หน่วยงาน ซึ่งแม้ว่าจะถือเป็นหน่วยงานในสังกัดการบริหารราชการส่วนกลาง แต่บทบาทและอำนาจตามกฎหมาย จะมีอิสระค่อนข้างสูงมากทั้งในทางการบริหารและการปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยรวมแล้ว หน่วยงานในกลุ่มนี้จะเกี่ยวกับการตรวจสอบ วางกฎเกณฑ์ และส่งเสริมการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะบทบาทในการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น หน่วยงานคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (National Data Protection Agency - CNIL), หน่วยงานเฝ้าระวังเกี่ยวกับสื่อสารมวลชน (Audio-Visual Media Watchdog - CSA), หน่วยงานเฝ้าระวังเกี่ยวกับตลาดหุ้น (Stock Market Watchdog – COB), หน่วยงานส่งเสริมการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ (Agency Facilitating Public Access to Official Documents – CADA), หน่วยงานเฝ้าระวังเกี่ยวกับการดักฟังโทรศัพท์ (Telephone Tapping Watchdog), คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านข่าวกรองและความมั่นคง (Consultative Commission on National Defence Secrecy)และคณะกรรมการเฝ้าระวังเกี่ยวกับการสำรวจประชามติ (Opinion Poll Watchdog) เป็นต้น

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหาร รวมถึงองค์การภายใต้การบังคับบัญชาสามารถกำหนดโครงสร้างและจัด องค์การเพื่อรองรับภารกิจและการบริหารกิจการในภาคสาธารณะได้อย่างเต็มที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังปรากฏในมาตราที่ 20 และ 21 อีกทั้งในมาตราที่ 34 ได้บัญญัติว่า ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจในการ “กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเภทขององค์การมหาชนที่จะให้มีการจัดตั้งขึ้น” ทั้งในด้านหลักเกณฑ์การจัดตั้ง กรอบภารกิจขององค์การมหาชน ที่มาของงบประมาณขององค์การมหาชน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน โครงสร้างของคณะกรรมการบริหาร เป็นต้น จากนั้นก็เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาตามความเหมาะสมต่อไป[20] พิจารณาในแง่นี้ย่อมหมายถึงว่า ฝ่ายบริหารมีอิสระเต็มที่ในการจัดตั้งองค์การมหาชน แต่ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา เช่น ฝ่ายบริหารจะจัดตั้งองค์การมหาชนที่อยู่นอกเหนือจากประเภทที่กำหนดไว้ในกฎหมายมิได้

สำหรับ **องค์การมหาชนระดับท้องถิ่น** นั้น การจัดตั้งจะเป็นไปได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ในลักษณะแรก เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเปิดโอกาสให้สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติจัดตั้งขึ้นได้เอง และในลักษณะที่สอง เป็นองค์การมหาชนระดับท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นตามกฎหมายของรัฐสภาแห่งชาติ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งหรือยุบเลิกได้ เช่น ศูนย์ช่วยเหลือทางด้านสังคมแห่งเทศบาล เป็นต้น[21]

กล่าวโดยสรุป องค์การมหาชนจะมีลักษณะสำคัญทางกฎหมายใน 3 ประการ ได้แก่

- <u>ประการที่หนึ่ง เป็นนิติบุคคล</u> ทำให้องค์การมหาชนสามารถดำเนินกิจการได้ด้วยตนเอง โดยมีบุคลากรและเงินงบประมาณ ตลอดจนระบบการบริหารจัดการที่เป็นของตนเอง

- <u>ประการที่สอง เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน</u> ทำให้องค์การมหาชนสามารถวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อบังคับใช้กับบุคคลและผู้รับบริการสาธารณะของตนได้ รวมถึงอำนาจพิเศษที่เป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง เช่น การเวนคืนทรัพย์สินเพื่อนำมาใช้ในกิจการขององค์การ

- <u>ประการที่สาม เป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน</u> องค์การมหาชนจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ

---

[20] โปรดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์, <u>หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ</u>, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), น.92. และดู Claude Rochet, “France,” in OECD, <u>Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies</u>, p. 79.

[21] นันทวัฒน์ บรมานันท์, <u>หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ</u>, น.93.

**(3) โครงสร้างทางการบริหาร (Governance Structure)**[22]

ในภาพรวมแล้ว องค์การมหาชนในฝรั่งเศสมีจำนวนค่อนข้างมาก กฎหมายที่บังคับใช้ก็มีความซับซ้อนและไม่แน่นอนตายตัว กิจกรรรมที่องค์การเหล่านี้จัดทำก็หลากหลาย เหล่านี้ จึงเป็นผลให้โครงสร้างทางการบริหาร และความสัมพันธ์กับรัฐขององค์การเหล่านี้มีความซับซ้อนและสับสนตามไปด้วย แต่โดยทั่วไปแล้ว องค์การมหาชนจะมีโครงสร้างทางการบริหารที่เป็นลักษณะร่วมกันบางประการ กล่าวคือ องค์การเหล่านี้จะมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และถือเป็นองค์การที่ต้องอยู่ใน "สังกัด" ของกระทรวงส่วนกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับคุณลักษณะอื่น ๆ ในด้านนี้ จะแยกพิจารณาใน 4 ด้าน ดังนี้

## (3.1) โครงสร้างองค์การ (Governing Bodies)

โดยธรรมชาติขององค์การมหาชนแล้ว จะถือหลักว่าองค์การผู้มีอำนาจทางการบริหารควรจะมีองค์ประกอบที่สะท้อนถึงความเป็นตัวแทนทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้างซึ่งอยู่นอกภาครัฐ ดังนั้น องค์การมหาชนทุกแห่งจะมี "คณะกรรมการบริหาร" (governing board) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากกระทรวงเจ้าสังกัด (parent ministries) และตัวแทนจากองค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ผู้รับบริการ และภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้ ประธานกรรมการบริหาร (chairman) จะถูกแต่งตั้งโดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยการพิจารณาของคณะ รัฐมนตรี (Council of Ministers)[23] ซึ่งประธานจะมีบทบาทในฐานะผู้นำทางการบริหารขององค์การ แต่ในบางกรณีคณะกรรมการบริหารจะไม่ได้เข้าไปบริหารงานโดยตรง แต่จะมอบอำนาจให้กับ "ผู้อำนวยการ" (director-generals) ขององค์กรมหาชนเป็นผู้บริหารงานสูงสุด (chief executive) ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารอีกชั้นหนึ่ง

## (3.2) ความเป็นอิสระทางการจัดการ (Management Autonomy)

โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการจะมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การมหาชนค่อนข้างมาก ยกเว้นแต่บางกรณี ซึ่งกฎหมายจัดตั้งได้กำหนดให้องค์การมหาชนบางองค์การนั้น ในการบริหารงานทุก ๆ ด้าน จะต้องได้รับการเห็นชอบจากกระทรวงต้นสังกัดในทุกกรณี ดังนั้น ความเป็นอิสระของกรรมการบริหารหรือผู้อำนวยการขององค์การมหาชนจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการโน้มน้าวหรือใช้อิทธิพล กระนั้น ส่วนใหญ่แล้วองค์การมหาชนจะมีอิสระทางการบริหารจัดการต่าง ๆ ค่อนข้างมาก เนื่องจากกระบวนการควบคุมจะ

---

[22] สำหรับเนื้อหาในส่วนนี้ และส่วนอื่น ๆ จะมุ่งเน้นอธิบายเฉพาะองค์การมหาชนระดับชาติเป็นหลัก เนื่องจากสอดคล้องกับเนื้อหาในงานวิจัยมากกว่า

[23] เว้นแต่กรณีที่องค์การมหาชนนั้นจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระสูงกว่าปกติ ก็จะให้กรรมการบริหารเป็นผู้เลือก ดังเช่น กรณีของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

ถูกแทรกแซงและเข้มงวดตั้งแต่การแต่งตั้งบุคคลที่จะเข้ามานั่งในฝ่ายบริหารขององค์การในเบื้องแรกอยู่แล้ว

### (3.3) การแต่งตั้งประธานกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ (Appointments of Chairman and Chief Executive)

ในกลุ่มองค์การมหาชนเกือบทั้งหมด คือประมาณร้อยละ 90 อำนาจในการแต่งตั้งผู้อำนวยการ หรือประธานกรรมการบริหารเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว สำหรับกรรมการบริหารอื่น ๆ ที่มิใช่ตัวแทนของรัฐจากกระทรวงต้นสังกัด รัฐก็จะเป็นผู้คัดเลือกด้วยเช่นกัน โดยถือว่าตำแหน่งกรรมการบริหารนี้เป็นงานอาสาสมัคร มิใช่การบังคับ นอกจากนี้ ในบางองค์การรัฐยังอาจมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคลากรระดับสูงขององค์การมหาชนเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งอีกด้วย

### (3.4) การกำหนดค่าตอบแทนของฝ่ายบริหาร (Remuneration of managers)

โดยทั่วไปแล้วผู้บริหารขององค์การมหาชนจะไม่มีอิสระในการกำหนดค่าตอบแทนของตนเอง ค่าตอบแทนจะถูกกำหนดไว้ตั้งแต่เบื้องแรกในการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยกระทรวงเจ้าสังกัด จากนั้นก็จะพิจารณาเป็นรายปี ทั้งนี้ พิจารณาดูจากเงินงบประมาณขององค์การว่ามีมากน้อยเพียงใด เนื่องจากค่าตอบแทนของผู้บริหารถือเป็นหมวดค่าใช้จ่ายหนึ่งในบัญชีงบประมาณขององค์การ นอกจากนี้ ผู้อำนวยการขององค์การมหาชน จะไม่มีอำนาจในการกำหนดค่าตอบแทนแก่บุคลากรในตำแหน่งบริหารระดับสูงที่อยู่ถัดลงไปจากตนเองอีกด้วย

#### (4) กระบวนการทางงบประมาณและทรัพยากรทางการบริหาร

กระบวนการทางงบประมาณขององค์การมหาชนจะมีวงจรหรือรอบปีงบประมาณค่อนข้างตายตัวและเป็นไปโดยสอดคล้องกับรอบปีงบประมาณของรัฐบาล โดยจะเริ่มต้นประมาณกลางเดือนเมษายนของทุกปี ทั้งนี้ การประชุมเพื่อพิจารณางบประมาณจะมีด้วยกัน 2 ครั้ง กล่าวคือ ในครั้งแรกจะเป็นการพิจารณาร่วมกันระหว่างสำนักงบประมาณกับกระทรวงต้นสังกัด และ ในครั้งที่สอง จะเป็นการนำเสนองบประมาณให้กรรมการบริหารขององค์การมหาชนพิจารณาลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะต้องแล้วเสร็จก่อนเดือนตุลาคม และต้องส่งให้หน่วยงานที่กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบ สำหรับกระบวนการจัดสรรเงินงบประมาณภายในหน่วยงานจะเริ่มตั้งแต่กลางเดือนตุลาคมถึงกลางเดือนธันวาคม ซึ่งในขั้นนี้โดยทั่วไปไม่ต้องผ่านการให้ความเห็นชอบจากภายนอก

สำหรับรัฐสภาแล้ว จะมีอำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณในส่วนขององค์การมหาชนน้อยมาก ทั้งนี้ จะได้รับรายงานเฉพาะงบประมาณในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐเท่านั้น ขณะที่จะไม่ได้รับรายงานเกี่ยวกับงบประมาณของแต่ละองค์กรโดยเฉพาะ

สำหรับระบบการบริหารงบประมาณและบัญชีขององค์การมหาชน โดยทั่วไปแล้วจะมีความยืดหยุ่นมากกว่าของส่วนราชการปกติ กล่าวคือ

- ประการที่หนึ่ง ผู้บริหารงบประมาณ จะถือว่าผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชนเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารเงินงบประมาณ (authorizing officer or 'ordonnateur') ดังนั้น การเบิกจ่ายและใช้สอยเงินจึงอยู่ในอำนาจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งอย่างเต็มที่

- ประการที่สอง ผู้ตรวจสอบงบประมาณ จะถือว่าเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการคลังจะทำหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุมตรวจสอบงบประมาณ (financial controller) ซึ่งจะพิจารณาเฉพาะแผนงานขององค์การมหาชนว่าการใช้จ่ายเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือไม่

- ประที่สาม ผู้ตรวจสอบบัญชี จะกระทำโดย "ผู้ตรวจบัญชีสาธารณะ" หรือ "Public Accountant" ซึ่งจะตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายต่าง ๆ ที่กระทำโดยผู้บริหารขององค์การมหาชน ซึ่งตำแหน่งนี้แม้ว่าจะเป็นบุคลากรขององค์การมหาชน แต่จะไม่รายงานต่อผู้บริหารขององค์การ และมีอำนาจในการระงับการสั่งจ่ายที่ผิดหลักเกณฑ์ได้[24]

อย่างไรก็ดี ในภาพรวมแล้วกระทรวงการคลังก็ยังคงเข้ามาควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณค่อนข้างใกล้ชิด ทำให้บางครั้งองค์การมหาชนมิอาจบริหารงานได้อย่างคล่องตัวเท่ากับภาคเอกชน ทำให้องค์การมหาชนบางประเภทที่มีลักษณะมุ่งแสวงหารายได้จำนวน 12 แห่ง จะได้รับการผ่อนปรนหลักเกณฑ์บางประการ

**(5) กลไกการกำกับดูแลในเชิงนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ**

สำหรับกลไกรวมถึงองค์การผู้มีอำนาจกำกับดูแลในเชิงนโยบาย ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบการทำงานขององค์การมหาชนนั้น ปรากฏออกมาในหลายลักษณะ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

### (5.1) บทบาทของรัฐสภา

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นผลให้รัฐสภามีบทบาทค่อนข้างจำกัดในการกำกับดูแลองค์การมหาชน กล่าวคือ จะเกี่ยวข้องกับเฉพาะในขั้นของการพิจารณาจัดตั้งเท่านั้น กล่าวคือ เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และประเภทขององค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้น รวมถึงการกำหนดว่า องค์การที่จะ

[24] ลักษณะนี้ปรากฏทั่วไปในการบริหารองค์การทั้งภาครัฐและเอกชนในฝรั่งเศส กล่าวคือ อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับเงินงบประมาณ จะถือหลักการแบ่งแยกอำนาจออกไปผู้บริหารเงิน ผู้ควบคุมเงิน และผู้สั่งจ่ายเงิน

จัดตั้งขึ้นนั้นมุ่งตอบสนองนโยบายสาธารณะในด้านใด อีกทั้งองค์การส่วนใหญ่จะจัดตั้งขึ้นโดยการออกเป็นรัฐกำหนดของฝ่ายบริหารภายใต้กรอบรัฐบัญญัติ การให้การรับรองด้านงบประมาณโดยสภาต่อองค์การมหาชนจึงเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติพร้อม ๆ กับการผ่านงบประมาณของกระทรวงต้นสังกัด และไม่สามารถถูกอภิปรายโดยสภาได้ ยกเว้นบางกรณีที่องค์การมหาชนบางประเภทที่การทำงานจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอื่น ๆ ซึ่งให้อำนาจสภาเข้าไปตรวจสอบได้ เช่น องค์การเพื่อการกำจัดของเสียที่ ปนเปื้อนกัมมันตรังสี (ANDRA) เป็นต้น

### (5.2) บทบาทของผู้รับบริการ

ตรงกันข้ามกับกรณีของรัฐสภา องค์การมหาชนจะมีปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการและสังคมวงกว้างค่อนข้างมากกว่า ซึ่งองค์การมหาชนจำนวนมากนั้น กระบวนการทำงานขององค์การ ตลอดจนแนวปฏิบัติของบุคลากร เกิดจากกระบวนการปรึกษาหารือหรือการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยเฉพาะในกลุ่มองค์การที่ดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อผู้รับบริการค่อนข้างชัดเจน เช่น สิ่งแวดล้อม อาหาร เป็นต้น

### (5.3) ระบบการควบคุมโดยสัญญาและผลงาน

ในปัจจุบัน ระบบการกำกับดูแลองค์การมหาชนในฝรั่งเศสได้พยายามยึดถือแนวทางการควบคุมภายใต้ระบบสัญญาและผลงาน (contracts and performance - based approach) อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้วก็มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละกระทรวงต้นสังกัด และการกำหนดเป้าหมายนั้นก็มีลักษณะแตกต่างกันไป เช่น ร้อยละ 40 จะถูกควบคุมโดยการลงนามในสัญญาที่กำหนดเป้าหมายในเชิงกลยุทธ์ไว้, ร้อยละ 30 จะใช้วางอยู่บนแผนงานระยะยาวแบบหลายปี แต่จะมีการกำหนดเป้าหมายของแต่ละปีไว้ชัดเจน เป็นต้น

### (5.4) การประเมินผลงาน

จากการศึกษาวิจัยเมื่อปี ค.ศ. 2001 องค์การมหาชนส่วนใหญ่ในฝรั่งเศสมีแนวโน้มในการปรับระบบการวางแผนและการบริหารโดยยึดผลงานมากขึ้นทั้งในรูปของการมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการมีตัวชี้วัดจากภายนอกในการประเมิน โดยเฉพาะความพึงพอใจจากผู้รับบริการ แต่ที่น่าสนใจก็คือกระบวนการปรับเปลี่ยนนี้ เป็นการกระทำโดยตัวองค์การมหาชนเอง ขณะที่บทบาทของรัฐบาลหรือกระทรวงต้นสังกัดเพื่อก่อให้เกิดระบบการทำงานเช่นนี้นั้นมีน้อยมาก[25]

[25] โปรดดู Claude Rochet, pp.87 – 89.

### 3.2.3.2 ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี

**(1) ภูมิหลัง (Background)**

ในระบบบริหารปกครองของประเทศเยอรมนีนั้น ปรากฏจารีตของการปรับใช้องค์การของรัฐที่อยู่นอกระบบราชการปกติมานานมากแล้วทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับภาคหรือมลรัฐ ทั้งนี้ หน่วยงานแรกที่ปรากฏการใช้องค์การรูปแบบนี้ ได้แก่ หน่วยงานด้านการรถไฟ หรือ “Reichseisenbahnamt” (Imperial Railway Authority) ซึ่งตั้งขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1870 ซึ่งทำหน้าที่ในการจัดระบบการเดินรถไฟ และในระยะต่อมาก็ปรากฏการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะนี้เช่นกัน จนกระทั่งหลังปี ค.ศ. 1949 การปรับใช้องค์การในรูปแบบนี้ก็ได้ฝังรากอย่างเป็นระบบระเบียบในการบริหารปกครองประเทศของเยอรมนี กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งปี 1949 (Basic Law of 1949) ปรากฏข้อบัญญัติโดยยินยอมให้มีการจัดตั้งองค์การในรูปแบบองค์การมหาชนในระดับสหพันธรัฐ (Federal Agencies) ทั้งนี้ ต้องเป็นไปภายใต้ความยินยอมของเหล่าบรรดามลรัฐ (Bundesländer)

การมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลไปยังเหล่าองค์การหรือหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวาง เหตุผลหลักก็เป็นไปเพื่อแบ่งเบาภาระจากส่วนราชการของสหพันธรัฐในกิจกรรมที่มิใช่การบริหารปกครองประเทศ (‘non-ministerial’ activities) และเพื่อให้องค์การเหล่านี้สามารถมุ่งเน้นการทำงานด้านการร่างกฎหมายและวางนโยบายได้อย่างเต็มที่ รวมถึงการสนับสนุนการทำงานของคณะรัฐมนตรีและกำกับดูแลหน่วยงานที่อยู่ในระดับรองลงไป

แต่โดยจารีตทางการปกครองที่มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างรัฐบาลระดับ สหพันธรัฐซึ่งมุ่งเน้นกิจกรรมด้านการวางนโยบายและบัญญัติกฎหมาย และรัฐบาลระดับมลรัฐซึ่งมุ่งเน้นกิจกรรมในการบังคับใช้นโยบายและกฎหมาย อีกทั้ง หน่วยงานระดับกระทรวงของรัฐบาล สหพันฯ จะมีลักษณะเป็น “องค์การเดี่ยว” (stand – alone) ไม่มุ่งเน้นการขยายองค์การออกไปในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น เป็นผลให้องค์กรในรูปแบบองค์การมหาชนของสหพันฯ มีจำนวนไม่มากนัก อย่างไรก็ดี ในระยะตั้งแต่หลังปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา บทบาทของรัฐบาลสหพันฯ ก็เริ่มขยายตัวมากขึ้นโดยเฉพาะการลงมามีบทบาทในด้านการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ทำให้หน่วยงานในสังกัดเกิดการขยายตัวอย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะองค์การในระบบองค์การมหาชน อย่างไรก็ดี เหตุผลที่มาของการจัดตั้งองค์การ รูปแบบนี้จะมีความแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) ซึ่งเหตุผลหลักมักจะมาจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารปกครอง เช่น อังกฤษ นิวซีแลนด์ หรือฝรั่งเศส ขณะที่เยอรมนีจะอยู่ภายใต้ระบบสหพันธรัฐ (federal system)

หนึ่งในเหตุผลหลักของการจัดตั้งองค์การมหาชน ได้แก่ ความต้องการในการดึงดูดเอาเหล่าบรรดาผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์เข้ามามีบทบาททำงานให้กับภาครัฐ จารีตเช่นนี้ปรากฏมานานแล้ว โดยที่ผ่านมากลุ่มผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์มักจะมีบทบาททำงานอยู่ในส่วนราชการ รวมถึงคณะกรรมการที่ปรึกษาต่าง ๆ อย่างไรก็ดี เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาในเชิงโครงสร้างในระบบราชการปกติและเพื่อให้การเกิดความยืดหยุ่นทางการบริหารมากขึ้น โดยเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคล จึงนำไปสู่การจัดตั้งองค์การในรูปแบบองค์การมหาชนมากขึ้น

ขณะที่เหตุผลในด้านประสิทธิภาพและความประหยัดทางการจัดการกลับมิใช่สาเหตุหลัก แม้ว่าในระยะหลังจะให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ แต่ก็เป็นเพียงแนวคิดในการปรับปรุงระบบการจัดการของหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว มิใช่เหตุผลในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ นอกจากนี้ เหตุผลด้านความมีอิสระและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองและคณะรัฐมนตรีก็มิใช่เหตุผลหลักเช่นกัน

แนวคิดในการจัดตั้งองค์การในรูปแบบองค์การมหาชนนั้น มิได้เกิดขึ้นมาเพื่อทำงานในภารกิจที่เป็นของส่วนราชการเดิม หากแต่จะเป็นการจัดตั้งเพื่อรับผิดชอบภารกิจใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในภารกิจด้านการบังคับใช้หลักเกณฑ์และข้อกฎหมายต่าง ๆ มากกว่าจะเป็นภารกิจในเชิงปฏิบัติการ

ในปัจจุบัน รัฐบาลสหพันฯ มีบุคลากรคิดเป็นเพียงร้อยละ 7 ของการจ้างงานในภาคสาธารณะทั้งหมด ในจำนวนนี้เป็นบุคลากรที่ทำงานในส่วนราชการปกติเพียงร้อยละ 6 ของบุคลากรของสหพันฯ ขณะที่บุคลากรซึ่งทำงานอยู่ในองค์การมหาชนของสหพันฯ (Federal Agencies) คิดเป็นร้อยละ 22 สำหรับองค์การมหาชนที่ปรากฏอยู่นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นมานานแล้ว ขณะที่องค์การที่เพิ่งจะจัดตั้งในรอบ 15 ปีที่ผ่านมานั้น มีน้อยมาก[26]

**(2) กรอบโครงสร้างในเชิงสถาบัน (Legal and Organizational Framework)**

เยอรมนีเป็นประเทศหนึ่งที่หลักนิติธรรมถือเป็นหลักการที่บังคับใช้อย่างเคร่งครัดในการบริหารงานภาครัฐ ดังนั้น การทำงานในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจต่าง ๆ จะต้องมีกฎหมายรองรับ เช่นเดียวกัน การจัดตั้งองค์การมหาชนของรัฐบาลสหพันฯ จะต้องเป็นไปภายใต้กฎหมายของรัฐสภา นอกจากนี้ หากองค์การมหาชนแห่งใดแห่งหนึ่งจะมีการขยายหน่วยงานออกไปในระดับภูมิภาค (Field Offices) ก็จำเป็นจะต้องได้รับการเห็นชอบจากสภาสูงหรือสภาตัวแทนมลรัฐ (Budesrat) ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการปกป้องมลรัฐ (Länder) จากการเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางการบริหารจากรัฐบาลสหพันฯ อย่างไรก็ดี กรอบ

[26] รายละเอียด โปรดดู Marian Dähler and Werner Jann, “Germany,” in OECD, Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies, pp.100 - 101.

ทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นจะมิได้บัญญัติลงไปในรายละเอียด แต่จะเปิดโอกาสให้กระทรวงส่วนกลางเป็นผู้กำหนด

องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นนั้น ส่วนใหญ่จะไม่มีความเป็นนิติบุคคล แต่ทั้งนี้ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญก็วางหลักให้องค์การเหล่านี้สามารถทำงานได้อย่างกว้างขวางโดยปราศจากข้อจำกัดทางกฎหมาย เนื่องจากถือว่าองค์การเหล่านี้เป็นองค์การที่ทำงานในภาคการบริหารรัฐกิจจึงถือเป็นองค์การภาครัฐตามกฎหมายอื่น ๆ ดังนั้น การจำแนกองค์การของรัฐบาลออกเป็นประเภทต่าง ๆ จึงทำได้ลำบากและค่อนข้างสับสนอยู่พอสมควร

อย่างไรก็ดี เราอาจกำหนดถึงประเภทขององค์การที่จัดอยู่ในรูปแบบองค์การมหาชนได้ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

**ประเภทที่หนึ่ง** องค์การมหาชนแห่งสหพันธรัฐ (Federal Agencies) หรือ “unmittelbare Bundesverwaltung” (Direct Federal Administration) ซึ่งจะมีบทบาทในการจัดทำภารกิจที่เป็น ภารกิจหลักของรัฐบาล (core government functions) โดยที่มีอำนาจสามารถบังคับใช้กฎระเบียบ ต่าง ๆ ได้เอง เช่น การธนาคาร, การประกันภัย, การควบคุมยา และการควบคุมราคาสินค้า เป็นต้น

**ประเภทที่สอง** องค์การตามกฎหมายมหาชน (Bodies of Public Law) หรือ “mittelbare Bundesverwaltung” (Indirect Federal Administration) จะเป็นองค์การที่มีบทบาทจัดทำภารกิจ อื่น ๆ ที่มิใช่ภารกิจหลักของรัฐบาล เช่น กองทุนประกันสังคม, การแรงงาน และสถาบันเพื่อการวิจัย เป็นต้น[27]

**(3) โครงสร้างทางการบริหาร (Governance Structure)**

โดยจารีตทางการบริหารในเยอรมนีแล้ว การจัดโครงสร้างองค์การมักจะยึดถือรูปแบบการบริหารภายใต้ผู้นำองค์การเพียงคนเดียว (Monocratic Leadership) มากกว่าจะใช้การบริหารแบบ หมู่คณะดังเช่นรูปแบบคณะกรรมการ (Commission) ดังที่ปรากฏในประเทศอื่น ๆ ดังนั้น องค์การในรูปแบบองค์การมหาชนส่วนใหญ่จึงมักจะอยู่ภายใต้การบริหารของ “ประธานองค์การ” หรือ “Präsident” ซึ่งจะรับผิดชอบการบริหารกิจการทั้งหมดอย่างเต็มที่ร่วมกับรองประธานฯ (Vice-President) ซึ่งทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีประจำกระทรวงส่วนกลาง

[27] ภายใต้บริบททางการบริหารปกครองของเยอรมนี ภารกิจทางด้านการประกันสังคม หรือการแรงงานเหล่านี้ มิได้ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลโดยตรงดังเช่นที่ปรากฏในประเทศอื่น ๆ

การจัดแบ่งภารกิจระหว่างประธานฯ และรองประธานฯ จะค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ กิจการที่เป็นเรื่องภายนอกและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์กับองค์การหรือสังคมภายนอก จะถือเป็นหน้าที่ของประธานฯ แต่ในกิจการที่เป็นการบริหารงานภายในองค์การจะถือเป็นหน้าที่ของรองประธานฯ

การจัดโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร จะปรากฏเฉพาะแต่ในกลุ่มองค์การประเภท mittelbare Bundesverwaltung หรือองค์การตามกฎหมายมหาชน เช่น องค์การบริหารแรงงานแห่งสหพันธรัฐ และกองทุนประกันสังคม เป็นต้น ซึ่งจะยึดถือหลักความเป็นอิสระทางการบริหาร โดยเปิดโอกาสให้ตัวแทนจากกลุ่มองค์การที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมอยู่ในคณะกรรมการบริหาร

สำหรับผู้บริหารขององค์การมหาชน หลักเกณฑ์การจ้างงานจะอยู่ภายใต้กฎหมายข้าราชการพลเรือน (Civil Service Laws) อำนาจในการแต่งตั้งจะถือว่าเป็นของรัฐมนตรีประจำกระทรวงส่วนกลางแต่เพียงผู้เดียว จะมีกรณียกเว้นบางแห่งที่การแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดกระทำโดยคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้ว การแต่งตั้งผู้บริหารมักจะถือเป็นกิจการภายในที่ส่วนราชการของกระทรวงส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ

แต่ที่น่าสังเกตก็คือ เมื่อผู้บริหารขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน ดังนั้น จึงไม่มีการระบุถึงระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง โดยในประเทศเยอรมนี ตำแหน่งผู้บริหารขององค์การมหาชนจึงเป็นการดำรงตำแหน่งในระยะยาว เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน การพ้นจากตำแหน่งจะเกิดขึ้นเมื่อต้องเกษียณอายุเท่านั้น หรือกรณีที่พบว่ากระทำการทุจริตหรือมีความผิดร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ ข้อกฎหมายที่บังคับใช้กับข้าราชการการเมือง ก็มิอาจเอามาบังคับใช้กับผู้บริหารขององค์การมหาชนได้ เช่น การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุผลทางการเมือง อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันก็มีพยายามจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยขึ้น เช่น การกำหนดระยะเวลาทดลองงานเมื่อผู้บริหารเริ่มเข้าสู่ตำแหน่ง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจึงเป็นผลให้ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของผู้บริหารจึงค่อนข้างตายตัว เช่นเดียวกันกับข้าราชการของสหพันฯ อัตราเงินเดือนของผู้บริหารจะอิงกับตารางระดับขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน อย่างไรก็ดี การกำหนดว่าผู้บริหารขององค์การหนึ่งจะอยู่ในระดับใดนั้น มิได้ปรากฏหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน โดยมากมักจะเป็นการพิจารณาจากจารีตที่เคยเป็นมา ขนาดขององค์การ ความสำคัญของภารกิจ และเหตุผลทางการเมือง อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากเงินเดือนแล้ว ผู้บริหารจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เลย ยกเว้นรถยนต์และคนขับรถ อย่างไรก็ดี ในปี ค.ศ. 1997 ก็ได้มีการออกกฎหมายอนุญาตให้มีการจ่ายเงินพิเศษ (bonus) สำหรับองค์การที่มีผลสัมฤทธิ์สูงได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินเดือนปกติ แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าได้มีการให้ค่าตอบแทนพิเศษนี้ จากลักษณะที่การจ่ายค่าตอบแทนมีความชัดเจนตายตัว จึงไม่จำเป็นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้แก่สาธารณะ

**(4) กระบวนการทางงบประมาณและทรัพยากรทางการบริหาร**

ตามหลักปฏิบัติแล้ว จะถือว่าเงินงบประมาณขององค์การมหาชน ถือเป็นส่วนหนึ่งในงบประมาณของกระทรวงหรือหน่วยงานต้นสังกัด ดังนั้น จึงถือว่าองค์การมหาชนไม่มีทรัพยากรทางการเงินเป็นของตนเอง แต่จะได้รับการจัดสรรมาจากหน่วยงานต้นสังกัด ดังนั้น หน่วยงานต้นสังกัดจึงมีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมกำกับการใช้จ่ายขององค์การมหาชน

จากการที่งบประมาณของรัฐบาลแห่งสหพันฯ จะต้องผ่านการพิจารณาให้การรับรองโดยรัฐสภาเพื่อออกเป็นกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณจึงมีอำนาจในการตรวจสอบร่างคำของบประมาณของกระทรวงส่วนกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนเป็นการเฉพาะได้ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติมักจะไม่ปรากฏการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณในส่วนนี้

นอกจากนี้ องค์การมหาชนยังสามารถแสวงหารายได้ด้วยตนเองจากแหล่งทุนหลาย ๆ แห่ง เช่น สำนักงานกำกับดูแลการประกันภัย สามารถขยายงบประมาณของตนเองโดยการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้รับบริการเพิ่มขึ้น หรือกรณีขององค์การทางด้านการวิจัย ก็สามารถขอการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนต่าง ๆ ที่อยู่นอกภาครัฐบาลได้ เป็นต้น อย่างไรก็ดี ความพยายามที่จะเพิ่มเงินงบประมาณของตนเองนั้น ปรากฏให้เห็นน้อยมาก

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบและพิจารณางบประมาณขององค์การมหาชนนั้น นอกเหนือจากคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณแห่งรัฐสภาแล้ว ก็ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแห่งสหพันธรัฐ (Bundesrechnungshof) แต่ทั้งนี้ จะถือว่างบประมาณขององค์การมหาชนเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงต้นสังกัด ดังนั้น การพิจารณาตรวจสอบจึงเป็นการพิจารณาในภาพรวมร่วมกับงบประมาณของหน่วยงานต้นสังกัด นอกจากนี้ การประเมินผลและกำหนดตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งด้านประสิทธิผลยังไม่ได้รับความสำคัญนัก จารีตทางการบริหารปกครองที่เน้นหลักกฎหมายมากกว่าแนวคิดทางการจัดการใหม่ ๆ ยังคงถูกยึดถือโดยทั่วไป

**(5) กลไกการกำกับดูแลในเชิงนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ**

จากลักษณะจารีตทางการบริหารปกครองดังที่กล่าวมา เป็นผลให้ระบบการกำกับดูแลในเชิงนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ จะให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายมากกว่าจะให้ความสำคัญกับคุณค่าทางการบริหาร เช่น ประสิทธิภาพทางการจัดการ หรือประสิทธิผลในการดำเนินภารกิจ ด้วยเหตุนี้ หลักเกณฑ์ในการวัดและระบบการประเมินผลงานขององค์การมหาชนจึงยังไม่ปรากฏ อย่างไรก็ดี แนวคิดและวิทยาการทางการจัดการใหม่ ๆ ก็ได้ถูกนำเอามาปรับใช้เป็นการภายใน ผ่านทางกระทรวงหรือหน่วยงานต้นสังกัดในฐานะที่เป็นมาตรการหนึ่งในการกำกับดูแล กระนั้น การบริหารงานภายใต้ระบบสัญญาระหว่างองค์การมหาชนและกระทรวงต้นสังกัด เพื่อเป็นการประกันผลงานนั้น ปรากฏการใช้เพียงบางองค์การเท่านั้น นอกจากนี้ หลักการใน

เรื่องความโปร่งใส (Transparency) หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ก็มิได้ถูกให้ความสำคัญเท่าใดนัก

ผลจากการที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนมิได้กำหนดข้อบัญญัติในรายละเอียด แต่ให้เป็นอำนาจของหน่วยงานหรือกระทรวงต้นสังกัด ดังนั้น หน่วยงานเหล่านี้จึงเป็นองค์การหลักและสำคัญที่สุดในการกำกับดูแลองค์การมหาชน รวมถึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารงานขององค์การเหล่านี้ โดยทั่วไป กระทรวงหรือหน่วยงานต้นสังกัดจะกำกับดูแลใน 2 ด้าน ได้แก่

**หนึ่ง การกำกับดูแลทางกฎหมาย (legal oversight)** จะมุ่งกำกับให้การทำงานของ องค์การมหาชนในทุก ๆ เรื่อง อยู่ในกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งกินความครอบคลุมตั้งแต่การดำเนินภารกิจ การบริหารกิจการทั่วไป การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล เป็นต้น

**สอง การกำกับดูแลด้านภารกิจหน้าที่ (functional oversight)** ถือว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากจะเป็นการกำกับดูแลที่ครอบคลุมการปฏิบัติหรือดำเนินภารกิจในทุก ๆ ด้าน ซึ่งเปิดโอกาสให้กระทรวงต้นสังกัดสามารถใช้สิทธิในการวางหลักปฏิบัติหรือกำหนดนโยบายบางด้านให้แก่องค์การมหาชนในสังกัดได้ หรือกระทั่งสามารถระงับการตัดสินใจในบางเรื่องได้

อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลโดยกระทรวงต้นสังกัดนี้ มิได้มุ่งในการเข้าไปแทรกแซงกิจการขององค์การมหาชน แต่มักจะกระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนอยู่ในกรอบแห่งกฎหมายและเป็นไปภายใต้พันธกิจหรือหน้าที่ที่ระบุเอาไว้ตามกฎหมาย หรือการผลักดันนโยบายของรัฐบาลในบางเรื่องแก่องค์การมหาชน

ในภาพรวมแล้ว ระบบองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นในเยอรมนี จึงเป็นกรณีเฉพาะที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ เนื่องจากเป็นการเกิดขึ้นบนจารีตทางการบริหารปกครองของเยอรมนีเอง มิได้เกิดขึ้นภายใต้กระแสหรือแรงผลักแห่งการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ หรือกระแสแนวคิดทางการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศสหราชอาณาจักร หรือประเทศนิวซีแลนด์

### 3.2.3.3 ประเทศนิวซีแลนด์

#### (1) ภูมิหลัง (Background)

นิวซีแลนด์เป็นหนึ่งในประเทศที่เข้าร่วมขบวนแห่งการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ (Public Sector Reform) ในปลายคริสตทศวรรษที่ 1980 และรับเอากระแสแนวคิดในกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาปรับใช้อย่างกว้างขวางจนกระทั่งเป็นหนึ่งในกรณีตัวอย่างที่มักถูกกล่าวถึงอยู่เสมอในงานศึกษาต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในระยะหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ผลพวงจากการปฏิรูปที่ต้องการลดภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงการมุ่งเน้นคุณค่าทางการบริหารใหม่ที่รับเอาแนวคิดของภาคเอกชนมาปรับใช้ การยึดถือหลักความประหยัดและประสิทธิภาพ การบริหารที่มุ่งเน้นผลงาน

เหล่านี้ทำให้การปรับโครงสร้าง องค์การ ยุบเลิกหรือจัดตั้งหน่วยงานในภาครัฐใหม่เป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ที่สำคัญนำไปสู่การ เติบโตและขยายตัวอย่างมากขององค์การในระบบองค์การมหาชนที่เรียกว่า “องค์การบริหารงานอิสระของรัฐ” หรือ “Crown Entities”[28]

จากองค์การที่จัดอยู่ในองค์การภาครัฐซึ่งมีจำนวนทั้งหมดประมาณ 3,000 องค์การนั้น เป็นส่วนราชการตามระบบราชการปกติทั้งในรูปแบบกระทรวง (Ministries) และกรม (Departments) เพียงไม่ถึง 50 หน่วยงาน เป็นรัฐวิสาหกิจ (State Owned Enterprises) ไม่ถึง 20 หน่วยงาน ส่วนที่เหลือทั้งหมดถือเป็นองค์การที่จัดอยู่ในรูปแบบองค์การบริหารงานอิสระของรัฐ[29]

แม้ว่าองค์การในรูปแบบที่แยกออกจากโครงสร้างระบบราชการปกติ (Non-Departmental Bodies) จะปรากฏมานานเกือบ 100 ปีแล้วก็ตาม แต่องค์การภายใต้ชื่อเรียกว่า “Crown Entities” นี้ เพิ่งจะถูกนำมาใช้ภายหลังการออกกฎหมายที่เรียกว่า “Public Finance Amendment Act 1992” การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นเพื่อจัดระบบการจัดการทางการเงินและระบบการควบคุมตรวจสอบต่อกลุ่มองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้นทั้งโดยรัฐบาลและโดยรัฐสภา ที่มิใช่องค์การในระบบราชการปกติของ รัฐ[30] หรือรัฐวิสาหกิจ[31]

แนวคิดพื้นฐานสำคัญได้แก่การวางหลักว่า องค์การในรูปแบบส่วนราชการปกตินั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นกิจกรรมทางการบริหารหลักของรัฐบาลที่มิใช่ในเชิงพาณิชย์ หากไม่เป็นไปตามข้อกำหนดนี้ก็จะถูกบังคับให้อยู่ในรูปแบบองค์การบริหารงานอิสระของรัฐทั้งหมด ดังนั้น ในภาพรวมแล้ว องค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ การมีสถานะทางกฎหมายที่แยกออกจากระบบบริหารงานภาครัฐปกติ โดยมุ่งรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีที่ตนอยู่ในสังกัด และจะต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐ นอกเหนือจากลักษณะที่กล่าวมานี้ องค์การบริหารงานอิสระของรัฐใน

---

[28] ในที่นี้ขอใช้คำว่า “องค์กรบริหารงานอิสระของรัฐ” ตามที่ปรากฏการใช้อยู่ในงานของ อรพินท์ สพโชคชัย, องค์กรบริหารงานอิสระ (Crown Entities) ของประเทศนิวซีแลนด์, รายงานผลการศึกษาดูงานการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ ภายใต้โครงการการปฏิรูประบบราชการ ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลนิวซีแลนด์, 2542.

[29] รายละเอียด โปรดดู Derek Gill, “New Zealand,” in OECD, Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies, pp.133 – 159. อันที่จริงแล้ว ยังปรากฏองค์การอีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า “องค์การกึ่งอิสระของรัฐ” หรือ “semi-autonomous bodies” (SABs) ซึ่งเป็นองค์การรนอกโครงสร้างระบบราชการปกติ แต่อยู่ภายใต้การอุดหนุนของกรม แต่เนื่องจากมีจำนวนอยู่เพียง 5 – 6 แห่ง จึงอยู่นอกขอบข่ายงานศึกษานี้

[30] องค์การในระบบราชการปกติทั้งกระทรวงและกรมนี้ เป็นองค์การตามกฎหมายที่เรียกว่า “Public Finance Act 1989”

[31] เป็นองค์การตามกฎหมายที่เรียกว่า “State Owned Enterprises Act 1986”

นิวซีแลนด์จะมีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมากทั้งในด้านกิจกรรม ด้านรูปแบบองค์การ ด้านขอบข่ายและขนาด และด้านรูปแบบความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากองค์การบริหารงานอิสระของรัฐแต่ละแห่งจะมีประวัติศาสตร์ เหตุผลที่มา และข้อกำหนดในการจัดตั้งที่เป็นของตนเอง

ด้วยสภาพการณ์ที่กล่าวมา ทำให้ในปัจจุบันกำลังมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหารงานอิสระของรัฐเป็นการเฉพาะ (Crown Entities Bill) เพื่อจัดระบบและวางข้อกำหนดเกี่ยวกับกลุ่มองค์การที่มีอยู่เดิม รวมถึงการวางหลักเกณฑ์สำหรับการจัดตั้งองค์การใหม่ ซึ่งจากรายงานการศึกษาเพื่อเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว ได้มีการจัดประเภทขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐไว้เป็น 6 ประเภท ได้แก่ (สองรูปแบบแรกจะอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน ส่วนที่เหลือจะอยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน)

**A. Crown-Owned Companies (CROCs) :** หากภารกิจที่องค์การดำเนินอยู่เป็นไปในเชิงพาณิชย์ (Commercial Function) และจะต้องผ่านการประเมินหลักเกณฑ์ทางการเงินและผลการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ ก็จะถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน ซึ่งจะเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่หากภารกิจมิได้เป็นกิจกรรมในเชิงพาณิชย์โดยชัดเจน หรือมีวัตถุประสงค์ในด้านอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย (Mixed Objectives) ก็จะถือว่าเป็นองค์การกึ่งพาณิชย์ (Quasi-Commercial Form) ที่อยู่ในสถานะขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐในรูปแบบ CROC

**B. Trusts :** เป็นองค์การที่มีภารกิจทางด้านกองทุนและการจัดการสินทรัพย์ต่าง ๆ ซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายทางด้านเงินทุนหลักทรัพย์เอกชน (Private Trust Law) ในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 7 แห่ง องค์การเหล่านี้จะมีภารกิจค่อนข้างแคบและชัดเจน แต่มีขนาดองค์การและจำนวนบุคลากรที่มาก

**C. Independent Crown Entities (ICE) :** ในกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวม ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือเพื่อป้องกันมิให้การตัดสินใจขององค์การเป็นไปตามแรงผลักทางการเมือง ก็จะมีการจัดโครงสร้างที่เป็นอิสระมากขึ้น และเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง

**D. Crown Agent :** กลุ่มนี้ถือเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด ได้แก่ องค์การที่มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่อยู่ในขอบวงนโยบายของรัฐบาล และดำเนินงานภายใต้หลักกฎหมายมหาชน

**E. Autonomous Crown Entities (ACE) :** องค์การในกลุ่มนี้เกิดขึ้นเพื่อมุ่งตอบสนองนโยบายของรัฐบาลหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะเพื่อรับผิดชอบกิจกรรมด้านการบริหารที่เป็น

ของรัฐบาล ซึ่งโดยปกติกิจกรรมด้านนี้มักจะจัดทำโดยองค์การในระบบราชการปกติ แต่เนื่องจากต้องการให้เกิดความ ยืดหยุ่นและปลอดจากการควบคุมโดยเคร่งครัดเพื่อยกระดับการทำงานให้สูงขึ้น ก็จะจัดอยู่ในกลุ่มนี้

**F. Schools :** อันที่จริงแล้วโรงเรียนและสถานศึกษาจัดอยู่ในกลุ่ม 'Crown Agent' แต่เนื่องจากในการบริหารงานจำเป็นจะต้องมีความเป็นอิสระและระบบบริหารที่เฉพาะเป็นของตนเอง ภายใต้ระบบคณะกรรมการ จึงจัดแยกออกเป็นอีกหนึ่งกลุ่ม

สำหรับเหตุผลที่เป็นแรงผลักไปสู่การจัดตั้งองค์การในแบบองค์กรบริหารงานอิสระของรัฐนั้น ก่อนปี ค.ศ. 1988 การจัดตั้งองค์การที่อยู่นอกระบบราชการปกติของรัฐ (เป็นที่มาขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐในเวลาต่อมา) เกิดจากความพยายามที่จะแก้ปัญหาความอุ้ยอ้ายของระบบราชการปกติและความไม่ยืดหยุ่นในการบริหารงานบุคคล แต่ในเวลาต่อมาที่เริ่มมีการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐอย่างจริงจัง เหตุผลที่มาก็เปลี่ยนแปลงไปสู่เหตุผลอื่น ๆ ที่สำคัญมี 2 ประการ คือ

**ประการที่หนึ่ง การปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง (Freedom from political influence)** ในการดำเนินกิจกรรมบางประเภทมีความต้องการที่จะทำให้องค์การนั้น ต้องปลอดจากการแทรกแซงในเชิงนโยบายจากรัฐบาลในช่วงเวลานั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินกิจการไม่ส่งผลดีผลเสียต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จึงมีการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของรัฐในรูปแบบ ICEs ซึ่งจะมีความเป็นอิสระค่อนข้างสูงจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ตัวอย่างขององค์การในกลุ่มนี้ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Electoral Commission), คณะกรรมการการค้า (Commerce Commission), คณะกรรมการสืบสวนอุบัติเหตุจากการคมนาคมขนส่ง (Transport Accident Investigation Commission) และสำนักงานมาตรฐานการเผยแพร่ข่าวสาร (Broadcasting Standards Authority) เป็นต้น

**ประการที่สอง การยกระดับมาตรฐานการให้บริการ (Improved service delivery)** สำหรับกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหรือจัดหาบริการสาธารณะ ก็จะมีการปรับใช้หรือรับเอาคุณค่าของการบริหารงานในภาคเอกชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการ จัดการ

**(2) กรอบโครงสร้างในเชิงสถาบัน (Legal and Organizational Framework)**

องค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะมีสถานภาพของความเป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากรัฐ ทำให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ดี ในกลุ่มองค์การบริหารงานอิสระของรัฐที่ดำเนินงานภายใต้กฎหมายเอกชน (CROCs และ Trusts) จะไม่มีอำนาจในทาง ปกครองเพื่อออกบังคับใช้กฎระเบียบเนื่องจากไม่มีความจำเป็น

ในการกำหนดและประเมินว่าองค์การบริหารงานอิสระของรัฐถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานในภาครัฐกิจหรือไม่นั้น นับเป็นประเด็นที่ค่อนข้างซับซ้อน หากพิจารณาโดยทั่วไปแล้วอาจถือว่าองค์การบริหารงานอิสระของรัฐเป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้วความสัมพันธ์ขององค์การกับรัฐบาลนั้น จะมีระดับและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และภารกิจขององค์การ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินทุนอุดหนุน และกรอบทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์การ ตัวอย่างเช่น องค์การบางประเภทจำเป็นจะต้องมีความเป็นอิสระสูง เนื่องจากการตัดสินใจจะก่อให้เกิดผลได้ผลเสียต่อสังคมโดยรวม ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์กับรัฐจะมีลักษณะพิเศษ ขณะที่บางองค์การจะมีบทบาทสัมพันธ์กับรัฐบาลอย่างใกล้ชิด เนื่องจากภารกิจที่จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ

ในปัจจุบัน ได้มีการริเริ่มวางกรอบทางกฎหมายสำหรับองค์กรบริหารงานอิสระของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยองค์การเหล่านี้อาจผนวกเอาข้อกำหนดทางกฎหมายบางประการเพื่อทำให้สถานภาพขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐมีความชัดเจนขึ้น ข้อกำหนดแรกเรียกว่า “Sunset Clauses” ซึ่งจะใช้สำหรับองค์การที่มีข้อกำหนดทางเวลาในการจัดทำภารกิจที่แน่นอน หากองค์การได้ปฏิบัติภารกิจครบตามเงื่อนเวลา ก็จะต้องมีการยุบเลิกไป ข้อกำหนดอีกประการหนึ่งเรียกว่า “Review Clauses” จะใช้กับองค์การที่มีข้อกำหนดทางเวลาเช่นกัน แต่มิอาจจะระบุช่วงเวลาในการปฏิบัติภารกิจให้ลุล่วงได้ชัดเจน ก็จำเป็นจะต้องมีการประเมินสถานภาพและข้อกำหนดทางกฎหมายสำหรับองค์การใหม่เป็นระยะ ๆ

**(3) โครงสร้างทางการบริหาร (Governance Structure)**

ในการจัดโครงสร้างทางการบริหารขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐในนิวซีแลนด์ส่วนใหญ่แล้วจะมีรูปแบบเดียวกัน ทั้งนี้ เป็นการหยิบยืมรูปแบบทางการบริหารมาจากองค์การธุรกิจเอกชน กล่าวคือ จะประกอบไปด้วย คณะกรรมการบริหาร (Governing Boards) และผู้บริหารสูงสุดขององค์การ (Chief Executive Officer – CEO) ที่ร่วมกันรับผิดชอบกิจกรรมทางการบริหารของ องค์การต่อรัฐมนตรีประจำกระทรวงที่ตนสังกัด[32]

อย่างไรก็ดี ในรายละเอียดแล้วยังปรากฏข้อแตกต่างในเชิงโครงสร้างระหว่าง องค์การอยู่ซึ่งที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ ได้แก่

## (3.1) รูปแบบที่หนึ่ง Crown Owned Companies (CROCs)

[32] สำหรับกรอบการบริหารและการกำกับดูแลองค์การบริหารงานอิสระที่แสดงถึงบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา รัฐมนตรี คณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารสูงสุดขององค์การ โปรดดู อรพินท์ สพโชคชัย, องค์กรบริหารงานอิสระ (Crown Entities) ของประเทศนิวซีแลนด์, น.16.

องค์การประเภท CROCs จะมีกิจกรรมที่มุ่งเน้นในเชิงพาณิชย์และดำเนินงานภายใต้กฎหมายเอกชน แม้ว่าจะต้องตอบสนองวัตถุประสงค์ที่เป็นนโยบายสาธารณะด้วยก็ตาม ดังนั้น การจัดโครงสร้างและบทบาทของฝ่ายบริหารจึงคล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ นอกเหนือจากกระทรวงต้นสังกัดที่จะต้องเป็นผู้ถือหุ้นหลักแล้ว กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้นในองค์การด้วย

### (3.2) รูปแบบที่สอง Statutory (non-company) Crown Entities

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

### (3.3) รูปแบบที่สาม Corporation Sole

ในบางองค์การซึ่งมีอยู่ไม่กี่แห่ง เช่น Retirement Commission และ Police Compliants Authority เหล่านี้ จะมีการจัดโครงสร้างที่เฉพาะและแตกต่างจากองค์การบริหารงานอิสระของรัฐโดยทั่วไป กล่าวคือ จะไม่ใช้รูปแบบคณะกรรมการบริหาร แต่จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้บริหารเพียงคนเดียว คือ CEO ซึ่งจะมีบทบาทและรับผิดชอบงานทั้งหมดขององค์การ ทั้งในส่วนที่เป็น บทบาทของคณะกรรมการบริหารในองค์การบริหารงานอิสระของรัฐโดยทั่วไปด้วย

สำหรับโครงสร้างทางการบริหารในประเด็นอื่น ๆ สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

**<u>ประการที่หนึ่ง บทบาทของคณะกรรมการบริหาร</u>**

คณะกรรมการบริหารจะมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีต้นสังกัด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะมีบทบาทในการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดขององค์การ (CEO) อีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมการนี้เกิดขึ้นมาบนแนวคิดในการบริหารองค์การของภาคเอกชน ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการจะมีลักษณะสำคัญใน 4 ประการ ได้แก่

- การวางนโยบายและกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การ
- การแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดขององค์การ
- การติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การ

- การกำกับองค์การให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ตลอดจนข้อปฏิบัติและแนวนโยบายขององค์การ

**ประการที่สอง การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร**

อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารนั้นจะเป็นของรัฐมนตรีต้นสังกัด ทั้งในด้านการแต่งตั้ง หรือการเสนอชื่อต่อหัวหน้าส่วนราชการสูงสุด (Governor-General) ที่รับมอบอำนาจในการแต่งตั้ง แต่ที่น่าสังเกตก็คือ ข้าราชการประจำนั้นโดยทั่วไปแล้วจะไม่นั่งอยู่ในคณะกรรมการบริหาร อีกทั้งคณะกรรมการบริหารในองค์การบริหารงานอิสระของรัฐเกือบจะทั้งหมด จะมิใช่บุคลากรที่ทำงานในภาครัฐ แม้ว่าจะมิได้ปรากฏข้อห้ามก็ตาม นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติแล้วรัฐมนตรีมักจะไม่แต่งตั้งด้วยตนเอง แต่จะมอบหมายให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ

ในปี ค.ศ. 1999 ได้มีการออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารที่เรียกว่า “Board Appointment and Induction Guidelines” เพื่อวางกรอบและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการดำเนินการด้านนี้ สาระสำคัญที่ปรากฏ อาทิเช่น การแต่งตั้งจะต้องเป็นไปตามความคาดหวังของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ส่วนราชการจะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีต้นสังกัดทราบ หากการแต่งตั้งนั้นจะนำไปสู่ปัญหาหรือข้อขัดแย้ง, จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ถูกเสนอชื่อมิให้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับองค์การ (Conflicts of Interest) และคณะกรรมการบริหารจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองสมัย เป็นต้น

ในทางกฎหมายแล้ว คณะกรรมการบริหารจะไม่ถือว่าเป็นข้าราชการของรัฐ หากแต่เป็นผู้ถูกจ้างโดยรัฐซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานทั่วไปที่เรียกว่า “Employment Relations Act 2000” (ERA) ทั้งนี้ เงื่อนไขการจ้างงานจะขึ้นอยู่กับสัญญาและข้อตกลงด้านการจ้างงานที่ปรากฏในระบบการจ้างงานโดยทั่วไป

**ประการที่สาม การแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดขององค์การและพนักงานอื่น ๆ**

การแต่งตั้ง CEO นั้น จะถือเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารงานอิสระของรัฐแต่ละแห่ง ซึ่งในการจ้างงานนั้น ส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการบริหารงานภาครัฐ (State Service Commission) มักจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขในการจ้างงาน สำหรับพนักงานอื่น ๆ นั้น อำนาจในการบรรจุแต่งตั้งจะเป็นของ CEO

**ประการที่สี่ การกำหนดค่าตอบแทน**

ในการกำหนดค่าตอบแทน คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้วางกรอบเกี่ยวกับค่าตอบแทนของบุคลากรที่ทำงานในภาครัฐทั้งหมด แต่ในการกำหนดค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรในองค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะเป็นอำนาจของรัฐมนตรีต้นสังกัด ซึ่งจะต้องเป็นไปภายใต้กรอบที่

คณะรัฐมนตรีวางเอาไว้ ในกรอบค่าตอบแทนดังกล่าว ได้จัดแบ่งประเภทของค่าตอบแทนออกเป็น 4 หมวด ได้แก่ (1) royal commission and commission of inquiry, (2) statutory tribunals, (3) management boards และ (4) all other committees ซึ่งบุคลากรในองค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะจัดอยู่ใน 2 หมวดหลัง กล่าวคือ ในส่วนของคณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่แล้วจะจัดอยู่ในหมวดที่ 3 ซึ่งกำหนดค่าตอบแทนสำหรับคณะกรรมการบริหารเอาไว้ระหว่าง 6,000 – 27,5000 NZ$ ส่วนประธานกรรมการจะอยู่ระหว่าง 12,00 – 55,000 NZ$ ในบางกรณีจะจัดอยู่ในหมวดที่ 4 ซึ่งค่าตอบแทนจะแตกต่างออกไปขึ้นอยู่กับหน้าที่และความรับผิดชอบ, ทักษะ ความรู้ และประสบการณ์, ขอบข่ายและความสำคัญของการตัดสินใจ เป็นต้น

ในส่วนค่าตอบแทนของ CEO ซึ่งต้องเป็นไปภายใต้กรอบของกฎหมาย Companies Act 1993 นั้น โดยทั่วไปจะมีค่าตอบแทนในระหว่าง 70,000 – 480,000 NZ$ ขึ้นอยู่กับขนาดและลักษณะขององค์การ รวมทั้งยังได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เพิ่มเติมได้อีกด้วย

**(4) กระบวนการทางงบประมาณและทรัพยากรทางการบริหาร**

ผลจากการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ทำให้มีการปรับระบบงบประมาณใหม่ที่เน้นความเป็นอิสระทางการจัดการและการมุ่งเน้นผลงานขององค์การ ทำให้ระบบงบประมาณขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะมีลักษณะสำคัญ ได้แก่[33]

**ประการที่หนึ่ง** การเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Resulted-Based Budgeting) มากกว่าการควบคุมการใช้ทรัพยากร โดยคำนึงถึงผลงานและผลผลิตตามแผนงานและ กลยุทธ์ที่วางเอาไว้

**ประการที่สอง** การเป็นระบบงบประมาณแบบ 3 ปี ที่เน้นการวางแผนระยะปานกลาง แต่ทั้งนี้การอนุมัติงบประมาณยังคงเป็นแบบปีต่อปี

**ประการที่สาม** การเป็นระบบงบประมาณที่ใช้ฐานทางบัญชีแบบพึงรับจ่าย (Accrual based) ดังปรากฏในบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นการลงบัญชีตามข้อผูกพันและคำนึงถึงต้นทุนในการดำเนินงานอย่างแท้จริง

ในการจัดสรรงบประมาณนั้นจะถือว่า การใช้จ่ายรวมถึงภาระหนี้สินต่าง ๆ นั้นเป็นของรัฐ แม้ว่าองค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ตาม ซึ่งในกลุ่มองค์การบริหารงานอิสระของรัฐที่ได้รับการจัดสรรเงินจากรัฐบาล จะต้องระบุและอธิบายถึงสินค้าและบริการที่ตนเอง

[33] อรพินท์ สพโชคชัย, น. 21 – 22.

จะต้องจัดทำให้แก่รัฐบาลหรือชุมชนโดยรวมในข้อตกลง (Purchase Agreement) ซึ่งในข้อตกลงนี้ยังได้ระบุถึงการประเมินและชี้วัดผลงานขององค์การในการจัดทำบริการด้วย นอกจากนี้ ในองค์การบริหารงานอิสระของรัฐบางประเภท เช่น Alcohol Liquor Advisory Committee, Earthquake Commission, Fire Service Commission จะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจากภาษีสรรพสามิตหรือค่าธรรมเนียม มากกว่าจะได้รับการจัดสรรจากรายได้ภาษีทั่วไป

องค์การบริหารงานอิสระของรัฐทุกองค์การจะต้องมีการจัดทำรายงานทางการเงิน รวมถึงรายงานที่แสดงถึงผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดเป็นประจำทุกปี ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดในกฎหมาย Public Finance Act

**(5) กลไกการกำกับดูแลในเชิงนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ**

แม้ว่ารัฐมนตรีและส่วนราชการต้นสังกัดขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐ จะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับองค์การบริหารงานอิสระของรัฐ มิได้มีการกำหนดเอาไว้อย่างเป็นระบบระเบียบในกฎหมาย หากแต่มีความแตกต่างกันออกไปในระหว่างองค์การบริหารงานอิสระของรัฐแต่ละแห่ง ซึ่งโดยทั่วไปรัฐมนตรีมักจะมีบทบาทในเชิงของการกำกับดูแลในเชิงกฎหมายและนโยบาย รวมถึงการแต่งตั้งหรือเสนอชื่อผู้เข้ารับตำแหน่งในคณะกรรมการบริหาร อย่างไรก็ดี ในบางองค์การหรือในบางกรณี รัฐมนตรีอาจจะเข้าไปมีบทบาทอื่น ๆ เพิ่มเติมได้ เช่น การเสนอแนะต่อองค์การบริหารงานอิสระของรัฐเพื่อผลักดันนโยบายบางประการของรัฐบาล, เข้าร่วมการตัดสินใจในบางกรณี และการวางกฎระเบียบเพื่อบังคับใช้กับองค์การบริหารงานอิสระของรัฐเป็นการเฉพาะ เป็นต้น นอกเหนือจากบทบาทอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐมนตรียังมีบทบาทอย่างไม่เป็นทางการ นั่นคือบทบาทในทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อผลักดันให้องค์การบริหารงานอิสระของรัฐมีการดำเนินงานอย่างเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของรัฐบาล เช่น การใช้อิทธิพลเพื่อผลักดันข้อกำหนดที่เอื้อต่อการทำงานขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐ เป็นต้น ขณะที่ส่วนราชการในสังกัด ก็จะมีบทบาทช่วยเหลือการทำงานต่าง ๆ ของรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง

องค์การบริหารงานอิสระของรัฐนั้น ในทางกฎหมายถือว่าจะต้องรับผิดชอบต่อทั้งรัฐมนตรี รัฐสภา และสังคมโดยรวม ดังนั้น องค์การบริหารงานอิสระของรัฐในนิวซีแลนด์จะต้องอยู่ภายใต้ข้อบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่มุ่งสร้างความโปร่งใสในการทำงานขององค์การ ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร หรือ Official Information Act 1982 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมในทางการเมืองและสังคมโดยรวม

นอกจากนี้ องค์การบริหารงานอิสระของรัฐจะต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานทั้งในด้านการเงิน บัญชี และผลการดำเนินงานอื่น ๆ เพื่อเสนอให้รัฐมนตรี รัฐสภา และสำนักงานตรวจสอบบัญชีพิจารณาเป็นประจำทุกปี อีกทั้งในทุก ๆ องค์การจะต้องมีการจัดทำและแสดงเอกสาร

ที่เรียกว่า “Statement of Intent” (SOI) ซึ่งจะระบุถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงาน รวมถึงวัตถุประสงค์และแผนงานต่าง ๆ ที่องค์การจะจัดทำ ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะต้องใช้เพื่อการนี้ ซึ่งเอกสารดังกล่าวจะมีสถานะคล้ายกับสัญญาในการจัดทำบริการที่ตนเองจะต้องรับผิดชอบ กล่าวอีกนัยหนึ่ง จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารงานอิสระของรัฐกับรัฐมนตรี เป็นการจัดการตามระบบสัญญา (contractual management basis) นั่นเอง

โดยเหตุที่องค์การบริหารงานอิสระของรัฐเป็นองค์การที่ทำงานอยู่ในภาคสาธารณะ ทำให้ต้องอยู่ภายใต้กลไกการตรวจสอบอื่น ๆ เช่นเดียวกับองค์การภาครัฐโดยทั่วไป ทั้งจากสังคมโดยรวมและสื่อสารมวลชน ก็สามารถตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐได้ เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและเอกสารต่าง ๆ ขององค์การโดยการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้ตรวจการของรัฐสภา (Ombudsman) ก็มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารงานอิสระของรัฐได้ในกรณีที่เกิดการร้องเรียน เช่น การไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลหรือเอกสาร เป็นต้น

## 3.3 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐในประเทศไทย

ในกระแสความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารราชการที่เกิดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การเกิดขึ้นขององค์การมหาชนในระบบองค์การภาครัฐ ซึ่งมีภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของไทย มีความหมายที่สำคัญอย่างยิ่ง ไม่ใช่แต่เพียงการสถาปนาองค์การภาครัฐประเภทใหม่ขึ้นเคียงคู่ไปกับหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจที่เป็นที่รู้จักมาแต่เดิมในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐประเภทที่สามเท่านั้น หากแต่ระบบองค์การมหาชนยังเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงหลักการและวิธีคิดในการมองปัญหาของระบบราชการไทยในแนวทางใหม่ ภายใต้กระบวนการของการปฏิรูประบบราชการที่ได้ดำเนินการต่อเนื่องกันมาหลายรัฐบาลและโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการหลายคณะอีกด้วย

ระบบองค์การมหาชน จึงถือเป็นการจัดระบบองค์การในภาครัฐรูปแบบใหม่ที่มุ่งจะสร้างหน่วยงานบริการสาธารณะรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยยอมรับความเป็นจริงว่า การจำแนกองค์การจัดทำบริการสาธารณะไว้เพียงสองประเภทมีข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคอย่างมากสำหรับงานบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงาน

สูง ในแง่นี้ การสถาปนาองค์การมหาชนขึ้นจึงถือเป็น *นวัตกรรม* (Innovation) สำหรับการแก้ไขปัญหาระบบบริการสาธารณะของไทยด้วย[34]

อย่างไรก็ดี แม้ว่าองค์การมหาชนจะเริ่มเป็นที่รู้จักในฐานะ "องค์การของรัฐประเภทที่สาม" เป็นอย่างดีในห้วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกระแสของการปฏิรูประบบราชการ หากแต่ในความเป็นจริงแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทที่สามนี้ขึ้นตั้งแต่สมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียงไม่นานนัก เพียงแต่ว่าในขณะนั้น องค์การของรัฐเหล่านี้ได้ถูกจัดกลุ่มให้ไปอยู่ในรูปแบบขององค์การของรัฐประเภทหนึ่งประเภทใดในสองประเภทที่มีมาก่อนหน้านั้นแล้ว (ราชการหรือรัฐวิสาหกิจ) หรือมิฉะนั้น ก็จะไม่ได้รับการจัดกลุ่มในประเภทหนึ่งประเภทใด หากแต่เพียงแยกไว้เป็นหน่วยงานอิสระหน่วยงานหนึ่งที่มิได้มีโครงสร้างหรือระบบของตนเองเท่านั้น การปรากฏตัวขึ้นขององค์การของรัฐประเภทที่สามนี้ จึงยังคงมิได้เป็นที่สังเกตอย่างชัดเจนมากนัก จนกระทั่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ซึ่งได้มีการจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทที่สามนี้ขึ้นหลายแห่งในระยะเวลาต่อเนื่องกัน องค์การเหล่านี้จึงได้รับความสนใจมากขึ้นในการศึกษาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของรัฐและการบริหารรัฐกิจ

องค์การของรัฐประเภทที่สามดังที่กล่าวมาข้างต้น มีจำนวนทั้งสิ้น 12 แห่ง ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย คุรุสภา องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ องค์การสวนสัตว์ ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ บางองค์การก็ได้รับการตีความแล้วว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และการกีฬาแห่งประเทศไทย แต่ก็ยังมีอีกบางองค์การที่มิได้ถูกจัดให้อยู่ในประเภทใดในห้วงเวลาดังกล่าว (ก่อนปี พ.ศ. 2533) อาทิ คุรุสภา และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในระยะหลังปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทที่สามที่มีการระบุอย่างชัดเจนในการเสนอร่างกฎหมายจัดตั้งว่าประสงค์จะให้เป็น "องค์การของรัฐที่มิใช่ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ" คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และหลังจากนั้นก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทเดียวกันที่มีลักษณะและภารกิจคล้ายคลึงกันเกิดขึ้นตามมาอีก 10 องค์การ (รวมถึงการจัดตั้งองค์การโดยการตราพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 อีก 4 องค์การ) การจำแนกประเภทขององค์การภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะก็มีความชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

[34] สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542), น.1.

ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวก็ถูกนับว่าเป็นองค์การมหาชนอีกประเภทหนึ่ง หากแต่เป็นองค์การมหาชนที่ออกโดยพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ ปัจจุบันมีหน่วยงานในกำกับของฝ่ายบริหารที่เข้าข่ายคุณลักษณะหรือถูกจัดว่าเป็นองค์การมหาชน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ **ประเภทแรก** องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่าหน่วยงานในกำกับของรัฐ และ **ประเภทที่สอง** องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

โดยแนวความคิดในการจัดตั้งองค์การทั้ง 2 ประเภท มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

## 3.3.1 แนวความคิดในการจัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐ

“หน่วยงานในกำกับของรัฐ” เป็นองค์การที่เข้าข่ายองค์การมหาชนอีกประเภทหนึ่ง หากแต่แตกต่างในแง่ที่หน่วยงานในกำกับของรัฐออกโดยมีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์การเหล่านี้ส่วนใหญ่มีการจัดตั้งก่อนปี พ.ศ. 2542 จึงมีรูปแบบการบริหารงาน การจัดโครงสร้างและการกำกับดูแลที่หลากหลายและแตกต่างจากระบบมาตรฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เช่น แต่ละองค์การมีความเป็นอิสระ ไม่ต้องถูกกำกับโดยหลักเกณฑ์ของคณะรัฐมนตรี เช่น การกำหนดค่าตอบแทนผู้อำนวยการ ค่าเบี้ยประชุม หรือการรายงานผลงานต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ บางองค์การได้จัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการกำกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอาจจะไม่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ ที่เป็นกิจการที่ไม่แสวงหากำไรเป็นหลัก เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เป็นต้น

ในปัจจุบัน มีองค์การของรัฐประเภทที่สามที่ได้รับการรับรองในฐานะ “หน่วยงานในกำกับของรัฐ” (ภายหลังปี 2533) จำนวน 14 แห่ง ได้แก่

(1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

(2) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

(3) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(4) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

(5) กองทุนสนับสนุนการวิจัย

(6) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

(7) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

(8) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย

(9) มหาวิทยาลัยมกุฏราชวิทยาลัย

(10) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ

(11) องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

(12) สถาบันการบินพลเรือน

(13) องค์การสวนพฤษศาสตร์

(14) องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ

(15) องค์การจัดการน้ำเสีย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าแนวความคิดและความจำเป็นในการจัดให้มีองค์การของรัฐประเภทที่สามนี้ จะมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อได้มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นแบบอย่างให้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นตามมาอีกหลายฉบับก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจำนวน 11 แห่ง และที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจำนวน 4 แห่ง นับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ก็มิได้มีรูปแบบการจัดองค์การ ระบบความสัมพันธ์กับรัฐ สิทธิและอำนาจพิเศษจากรัฐ ตลอดถึงแนวทางการได้รับทุนสนับสนุนการดำเนินงานจากรัฐ ฯลฯ ในลักษณะเดียวกัน หรือเป็นไปในแนวทางเดียวกัน หากแต่องค์การก็ยังมีลักษณะพิเศษของตนเองในแต่ละเรื่องที่แตกต่างไปจากหน่วยงานอื่น ๆ

จากปัญหาในการจัดตั้ง การกำกับดูแล และความหลากหลายในรูปแบบขององค์การในกลุ่มนี้ดังกล่าว จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องศึกษาและผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดมาตรฐานที่ชัดเจนขึ้น

## 3.3.2 แนวความคิดในการจัดตั้งและการบริหารองค์การมหาชน (ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542)

ระบบองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นระบบโครงสร้างองค์การของรัฐรูปแบบใหม่ที่คู่ขนานไปกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอันเป็นองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่เดิม การกำหนดให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายองค์การได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ทำให้องค์การมหาชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่อยู่นอกระบบราชการ การที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายเฉพาะรายองค์การมีศักดิ์เป็นเพียงพระราชกฤษฎีกา ได้สร้างกรอบข้อจำกัดประการหนึ่งสำหรับการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน กล่าวคือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ไม่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางนิติฐานะ หรือไปกระทบกระเทือนต่อองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นอยู่แล้วก่อนตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นโดยกฎหมายที่มีศักดิ์ในระดับของพระราชบัญญัติได้[35]

### (1) สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้ยืนยันหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสถานะขององค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจน ว่า *"ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล"* นอกจากนั้น ในบทบัญญัติมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ยังได้ยืนยันหลักการในเรื่องทรัพย์สินของรัฐขององค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจนว่า *"ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ"* และยิ่งกว่านั้น มาตรา 15 ยังบัญญัติคุ้มครองทรัพย์สินขององค์การมหาชน ซึ่งมีฐานะเป็นทรัพย์สินของรัฐไว้ตามหลักกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐไว้ด้วยว่า *"ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี"*

การยืนยันว่าองค์การมหาชนเป็นนิติบุคคลที่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐนั้น นอกจากจะนำมาซึ่งผลทางกฎหมายในเรื่องความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินขององค์การมหาชนดังกล่าวแล้ว ยังมีความหมายด้วยว่า องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ อันได้แก่ การจัดทำบริการสาธารณะบางประการ การที่รัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายและงบประมาณในการดำเนินภารกิจขององค์การมหาชนที่เกิดขึ้น และรัฐย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนดนโยบายการดำเนินงาน ควบคุมตรวจสอบ และประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การมหาชนนั้นด้วย

นอกจากนั้น การเป็นองค์การของรัฐดังกล่าวยังมีความหมายด้วยว่า ภายในระหว่างองค์การจัดทำบริการสาธารณะในภาครัฐด้วยกันเอง หากมีปัญหาเรื่องการทับซ้อนระหว่างอำนาจ

[35] โปรดดู สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร , น.20.

หน้าที่ในการดำเนินงานหรือมีความขัดแย้งในการดำเนินกิจการใด ๆ ระหว่างองค์การมหาชนกับองค์การอื่นของรัฐ ก็ควรที่จะให้องค์การวินิจฉัยสูงสุดในฝ่ายบริหาร อันได้แก่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่าองค์การใดควรจะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินกิจการนั้น ๆ แต่เพียงผู้เดียว

นอกจากจะได้บัญญัติในเรื่ององค์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่แล้ว ความในวรรค 8 นี้ ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนไว้ด้วย กล่าวคือหลักการที่ว่า “องค์การมหาชนมีอำนาจจำกัดเฉพาะกรณี แต่ส่วนราชการทั้งหลายมีอำนาจกว้างขวางทั่วไป” อีกด้วย หลักการดังกล่าวนี้มีความหมายว่า ภายในกรอบอำนาจหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน จะต้องถือว่า องค์การมหาชนนั้นแต่ผู้เดียวที่มีอำนาจดำเนิน ภารกิจที่กำหนดไว้โดยเฉพาะและโดยแจ้งชัดตามกฎหมายจัดตั้ง หากหน่วยงานอื่นของรัฐก้าวล่วงเข้ามาดำเนินภารกิจดังกล่าวขององค์การมหาชน จะต้องถือว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนั้นกระทำการโดยไม่มีอำนาจ

ภายใต้หลักการดังกล่าวนี้ จึงมีความจำเป็นต้องระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งไว้อย่างจำกัดเคร่งครัดเฉพาะเท่าที่มีความประสงค์จะให้องค์การมหาชนนั้นดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นก็ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาการซ้อนทับระหว่างอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การของรัฐต่างองค์การได้

หลักการอีกประการหนึ่งของความเป็นองค์การในภาครัฐที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นำมาบัญญัติรับรองเอาไว้สำหรับกรณีองค์การมหาชนด้วยก็คือ การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ โดยมาจากพื้นฐานแนวคิดในเรื่องที่ว่า รัฐย่อมจะต้องเป็นตัวอย่างอันดีและเป็นแบบอย่างในการกำหนดความคุ้มครอง สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐในระดับที่ดีมากยิ่งกว่าที่รัฐกำหนดให้เอกชนปฏิบัติ กับอีกประการหนึ่ง คือ แนวคิดที่ว่า ระบบความสัมพันธ์ทางแรงงานที่รัฐกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ซึ่งเป็นเรื่องระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ย่อมไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ไม่ใช่การเจรจาต่อรองดังเช่นความสัมพันธ์ในทางแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างโดยทั่วไป

สำหรับการมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากไปจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายของรัฐ โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 6 นั้น ย่อมเป็นการดำรงสถานะที่จะทำให้องค์การมหาชนสามารถรักษาความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานไว้ได้เป็นอย่างดี เพราะเมื่อมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็ย่อมสามารถทรงสิทธิและใช้สิทธิ มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ตัดสินใจหรือตกลงเข้าทำนิติกรรม หรือเป็นโจทก์ฟ้องหรือถูกฟ้องคดีได้ในนามตนเอง อันเป็นสถานะที่จะมีได้ก็แต่สำหรับเฉพาะบุคคลที่มีความเป็นอิสระและสามารถดูแลตัดสินใจกับทั้งรับผิดชอบการดำเนินการของตนเองได้เท่านั้น ดังนั้น การมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยไม่ต้องพึ่งพาหรือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการใดจึงเป็นสาระที่ขาดมิได้สำหรับองค์การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบที่สามนี้ทุกองค์การ

### (2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐ

สืบเนื่องจากการที่องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินบริการสาธารณะบางประการโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ทำให้องค์การมหาชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะของการกำกับดูแล (Tutelle) แต่รายงานการจัดสรรงบประมาณและการกำกับดูแลองค์การมหาชนย่อมต้องเป็นไปโดยการเคารพหลักการของความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การมหาชน แต่ความเป็นอิสระในการดำเนินงานนั้นไม่ใช่จุดมุ่งหมายในตัวเอง หากแต่เป็นเพียงวิธีการไปสู่จุดมุ่งหมาย อันได้แก่ การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตามภารกิจที่รัฐมอบให้ดำเนินการ ดังนั้น จึงต้องกำหนดระบบตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชนไว้ในกฎหมายด้วย กล่าวคือ

### (2.1) ระบบงบประมาณและการกำกับดูแลที่เคารพความเป็นอิสระ

เงินทุนในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะขององค์การมหาชนอาจจะมีที่มาได้หลายทาง ดังที่มาตรา 12 กำหนดไว้ว่า *“ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนประกอบด้วยเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน..”*

เมื่อพิจารณาจากหลักการพื้นฐานขององค์การมหาชนที่จะต้องไม่ดำเนินกิจการทางอุตสาหกรรมหรือการค้าซึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบการในเชิงพาณิชย์ดังกรณีรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็จะเห็นว่า แหล่งรายได้หลักที่จะมาเป็นทุนดำเนินการขององค์การมหาชนย่อมจะมาจากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรรให้นั่นเอง และบทบัญญัติมาตรา 12 (3) ก็ได้ระบุวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้เป็นรายปีตามความเหมาะสม อันเป็นข้อยืนยันความเป็นอิสระในทางการบริหารงบประมาณขององค์การมหาชน เพราะเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งรัฐจะต้องจัดสรรให้เป็นงวดเดียวในแต่ละปีนั้น อยู่ภายใต้กรอบดุลยพินิจขององค์การบริหารองค์การมหาชนที่จะตัดสินใจในเรื่องประเภทและจำนวนการใช้จ่ายได้เองตามความเหมาะสม (มาตรา 17)

### (2.2) ระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพ

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีความเป็นอิสระและคล่องตัวก็ตาม แต่เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และมีความคุ้มค่า จึงมีบทบัญญัติให้มีการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การมหาชนไว้ ดังนี้

- ต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชน และรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง
- ให้มีผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงกับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
- ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน
- ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนี้ มีความหมายว่า องค์การมหาชนทุกแห่ง จะต้องเข้าสู่ระบบการทำข้อตกลงประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เข้าจัดทำข้อตกลงและติดตามประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชน ทั้งนี้ โดยจะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชนไว้ล่วงหน้า และกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้บรรลุตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น หากเมื่อครบระยะเวลาแล้ว องค์การมหาชนสามารถบรรลุตามเกณฑ์ที่ตกลงไว้ล่วงหน้า รัฐก็อาจเพิ่มความสนับสนุนทางงบประมาณหรือความสนับสนุนในด้านอื่น แต่ถ้าเป็นในกรณีกลับกัน คือ องค์การมหาชนไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ รัฐก็อาจมีการพิจารณาจำกัดการเพิ่มของงบประมาณสำหรับองค์การนั้น ๆ ได้ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 (3)

### (3) โครงสร้างองค์การและระบบบริหารงานขององค์การมหาชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนนับได้ว่าเป็น “นวัตกรรม” ของการจัดระบบบริหารองค์การภาครัฐ ดังนั้น ระบบการบริหารภายในองค์การจึงแตกต่างจากระบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์การดังกล่าวได้ผสมผสานแนวคิดที่เป็นประโยชน์ของการจัดองค์การและการบริหารงานของภาคเอกชนกับรูปแบบของการจัดองค์การและการบริหารงานที่เป็นจุดเด่นของภาครัฐเข้าไว้ด้วยกัน อาทิเช่น การบริหารจัดการที่เน้นลูกค้าหรือผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่ากระบวนการทำงาน และมีความยืดหยุ่นและคล่องตัว เป็นต้น ทั้งนี้ ระบบการบริหารขององค์การมหาชน สามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ระบบย่อยดังนี้ คือ[36]

[36] ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์, “แนวทางการจัดตั้งและการบริหารงานองค์การมหาชน” ใน องค์การมหาชน : มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. , 2542), น.44-47.

### (3.1) ระบบบริหารงาน

องค์การมหาชนจะมีระบบการบริหารงานที่เป็นอิสระ คล่องตัว ไม่ถูกครอบงำจากระบบบริหารราชการตามปกติ คือ

- มีการบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี และจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกิน 11 คน โดยในจำนวนดังกล่าวอาจเป็นผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการและจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วย

- วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

- คณะกรรมการขององค์การมหาชน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอำนาจหน้าที่ในที่นี้รวมถึงการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน การอนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงิน

- ผู้อำนวยการองค์การมหาชน แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการขององค์การมหาชน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ไม่เกินคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีก แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

- ผู้อำนวยการองค์การมหาชน มีหน้าที่บริหารกิจการองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศขององค์การมหาชน และต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ

### (3.2) ระบบบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณ

ระบบบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณจะมีความคล่องตัวและเป็นอิสระกว่าระบบราชการ โดยจะไม่ยึดติดกับกฎระเบียบของทางราชการ กล่าวคือ

- ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายปีในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งจะทำให้องค์การมหาชนมีความคล่องตัวในการเบิกและใช้จ่ายเงินมากขึ้น

- องค์การมหาชนมีอำนาจในการวางระเบียบข้อบังคับการใช้จ่ายเงินขององค์การได้เอง

- รายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และสามารถจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชนได้

- การบัญชีขององค์การมหาชน ได้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งจะมีลักษณะเป็นบัญชีพึงรับพึงจ่าย

## (3.3) ระบบบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนใช้หลักการของความเป็นอิสระ ความคล่องตัวในการจัดสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และผลงานตามระบบคุณธรรม ซึ่งระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนจะมีลักษณะที่สำคัญ ๆ ดังนี้

- ในแต่ละองค์การมหาชนจะมีระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเอง ตามที่คณะกรรมการกำหนด

- ผู้อำนวยการองค์การมหาชนเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง ลงโทษทางวินัย ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

- ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่ใช่ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมี 2 ลักษณะ คือ

    1) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

    2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนเป็นการชั่วคราว ตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขอและได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างเดิม

- สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนจะแตกต่างกันไปตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่ละแห่งจะกำหนด

## (3.4) ระบบการตรวจสอบและประเมินผลงาน

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีความเป็นอิสระและคล่องตัวก็ตาม แต่เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และมีความคุ้มค่า จึงมีบทบัญญัติให้มีการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การมหาชนไว้ ดังนี้

- ต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชนและรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง
- ให้มีผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงกับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
- ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน
- ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

### (4) สภาพภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพของบริการสาธารณะที่รัฐพึงจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นรับผิดชอบดำเนินการ และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นรายองค์การไว้อย่างชัดเจน ดังนี้[37]

หลักเกณฑ์พื้นฐานในการเกิดขึ้นขององค์การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชนได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรคแรก ในส่วนที่เกี่ยวกับการริเริ่มจัดตั้งองค์การมหาชน โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า *“เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้...”*

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบที่มาตรา 5 วรรคแรก บัญญัติไว้ จะสามารถแยกแยะองค์ประกอบในการจัดตั้งองค์การมหาชนได้ 3 ประการ คือ **ประการที่หนึ่ง** เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ **ประการที่สอง** แผนงานการจัดทำการบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และ**ประการที่สาม** การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

---

[37] โปรดดู สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร, น.20-23 และ น.25-26.

สำหรับความหมายของคำว่า *"กิจการอันเป็นบริการสาธารณะ"* ที่กล่าวไว้ในวรรคแรกนั้น บทบัญญัติของมาตรา 5 วรรคสอง ได้กำหนดความหมายไว้โดยแจกแจงประเภทของบริการสาธารณะดังกล่าว ตามสภาพกิจการที่รัฐบาลเห็นว่าอยู่ในขอบข่ายที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมารับผิดชอบการดำเนินการได้ แต่ทั้งนี้ก็ยังคงเปิดขอบเขตของกิจการบริการสาธารณะดังกล่าวเอาไว้อย่างกว้างด้วยการระบุให้กินความครอบคลุมไปถึง *"การอำนวยการบริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด"* อีกด้วย

ความในตอนท้ายของวรรค ทำให้กิจการบริการสาธารณะที่จะสามารถจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมารับผิดชอบดำเนินการมีวงเขตที่กว้างขวาง และรัฐสามารถมอบหมายภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะใหม่ในอนาคตให้แก่องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นมาได้อย่างไม่มีข้อจำกัด โดยกิจการบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่

- การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม
- การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา
- การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย
- การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข
- การสังคมสงเคราะห์
- การอำนวยการบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด

ทั้งนี้ กิจการบริการสาธารณะดังกล่าวต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก (ตามมาตรา 5 วรรค 2)

ความตอนท้ายของมาตรา 5 วรรคสอง ที่ระบุว่า กิจการบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาดำเนินการนั้น "ต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก" เป็นการกำหนดข้อแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐวิสาหกิจในเรื่องวัตถุประสงค์ในการ

หากำไรจากการประกอบการซึ่งเป็นเหตุผลของการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจ หากไม่ใช่เหตุผลการเกิดขึ้นขององค์การมหาชน เพราะสภาพข้อเท็จจริงของกิจการขององค์การมหาชนคือ การบริการสาธารณะ มิใช่การแสวงหากำไรดังกรณีรัฐวิสาหกิจ

แต่อย่างไรก็ตาม การจะต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหากำไรเป็นหลักนั้น ก็มิได้หมายความว่าองค์การมหาชนจะไม่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนตามสภาพการให้บริการสาธารณะที่อาจมีผู้ได้รับประโยชน์จากบริการนั้นเป็นพิเศษมากกว่าประชาชนทั่วไป เพราะผู้ได้ประโยชน์ผู้นั้นก็อาจต้องเสียค่าธรรมเนียมสำหรับบริการที่ตนได้รับเป็นพิเศษนั้นด้วย หากแต่การคิดค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมขององค์การมหาชนจะต้องมิได้คิดคำนวณโดยพื้นฐานของการมุ่งแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจจากบริการสาธารณะที่ตนรับผิดชอบอยู่เท่านั้น

คำอธิบายขยายความในลักษณะดังกล่าวมานี้ได้รับการรับรองอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 13[38] ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ทั้งนี้ โดยจะต้องเป็นไปภายใต้วัตถุประสงค์ (ในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะ) ขององค์การมหาชนด้วย

### (5) ขั้นตอนและการดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยตรง มิต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภา ทั้งนี้ ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2546 ให้ถือเป็นหลักการว่า กรณีที่ส่วนราชการจะเสนอจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับให้ส่งเรื่องให้สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี และหากการจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับดังกล่าว จะมีผลเป็นการเพิ่มอัตรากำลังหรืองบประมาณ ให้สำนักงาน ก.พ.ร. วิเคราะห์ผลกระทบทางด้านอัตรากำลังและงบประมาณเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย[39]

ทั้งนี้ การดำเนินการขอจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ จะต้องมีคำขอจัดตั้งซึ่งประกอบด้วย[40]

### (5.1) เหตุผลความจำเป็นในการขอจัดตั้ง

---

[38] มาตรา 13 ภายใต้วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

[39] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หนังสือเวียนกระทรวงและกรม ที่ นร 1204.1/ว3 เรื่องการจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ

[40] เรื่องเดียวกัน.

ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีภารกิจและความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับมารองรับภารกิจดังกล่าวให้ชัดเจน เช่น เมื่อจัดตั้งแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ของชาติในด้านใด เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างไร เหตุใดจึงจำเป็นต้องจัดตั้งเป็นหน่วยงานในรูปแบบองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ เป็นต้น ทั้งนี้ กรณีองค์การมหาชน ให้ระบุความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

### (5.2) ภารกิจและบทบาทขององค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ

ต้องระบุให้ชัดเจนว่าองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับที่จะจัดตั้งมีอำนาจหน้าที่อย่างไร มีบทบาทและภารกิจอย่างไร มีความแตกต่างระหว่างกิจการของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกันอย่างไร มีลักษณะของผลิตภัณฑ์หรือบริการ กลุ่มลูกค้า และขอบเขตหรือพื้นที่รับผิดชอบขององค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับอย่างไร

### (5.3) ร่างทิศทางการดำเนินงานขององค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ

ประกอบด้วย เป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ ยุทธศาสตร์ วิธีการดำเนินงาน ระบบการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

### (5.4) ร่างแผนการเงิน (Financial Proposal)

ประกอบด้วย ที่มาของทุนและรายได้ที่จะใช้สนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ ในระยะ 5 ปีแรก โดยให้ระบุรายละเอียดของงบประมาณที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิมหรือเงินอุดหนุนรายปี เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์การอื่น ค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ รวมทั้งรายได้อื่น ๆ ของหน่วยงาน

### (5.5) แผนการถ่ายโอน (Transition Plan) / แผนการจัดตั้ง

ในกรณีที่เปลี่ยนสภาพมาจากหน่วยงานของรัฐเดิม ให้ระบุว่าเปลี่ยนมาจากส่วนราชการหรือหน่วยงานใด เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วจะมีการยุบเลิกหรือรวมหน่วยงานใดเข้ากับองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ จะมีการถ่ายโอนภารกิจ กิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิภาระผูกพัน บุคลากร จากส่วนราชการหรือหน่วยงานใดบ้าง

ในกรณีที่เป็นการจัดตั้งขึ้นใหม่ ให้ระบุแผนการจัดตั้งหน่วยงาน เช่น กรอบโครงสร้างองค์การและอัตรากำลัง

### (5.6) โครงสร้างการบริหาร การดำเนินกิจการ และสังกัดขององค์การมหาชน

ต้องระบุโครงสร้างการบริหาร ประกอบด้วย

- คณะกรรมการ
- ผู้อำนวยการ

ทั้งนี้ ในกรณีองค์การมหาชน ต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

### (5.7) ระบบการกำกับและประเมินผล

ต้องระบุกลไกในการกำกับดูแลกิจการขององค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับ และกรอบในการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงาน

### (5.8) ร่างกฎหมายจัดตั้ง

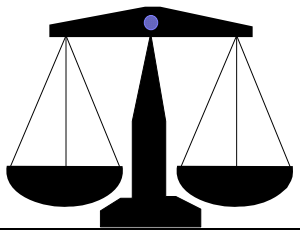
ให้กระทรวงเจ้าสังกัดที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับจัดทำร่างกฎหมายจัดตั้ง โดยสำหรับองค์การมหาชน ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะต้องมีรายละเอียดตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

### (5.9) รายละเอียดอื่น ๆ

ให้ระบุรายละเอียดอื่น ๆ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องและจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณา หรือที่เป็นประเด็นสำคัญนอกเหนือจากที่ระบุข้างต้น เช่น อำนาจหน้าที่พิเศษที่องค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับต้องการ ระยะเวลาสิ้นสุดขององค์การมหาชน เป็นต้น.

# ส่วนที่ 4

## ข้อมูลพื้นฐานหน่วยงานที่ศึกษา



# ส่วนที่ 4

## ข้อมูลพื้นฐานหน่วยงานที่ศึกษา

ในส่วนนี้ จะเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลเบื้องต้นขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ศึกษาจำนวนทั้งสิ้น 16 องค์การ ประกอบด้วย วันที่จัดตั้ง วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และรัฐมนตรีรักษาการ โดยมีรายชื่อองค์การดังต่อไปนี้

**(1) องค์การมหาชน**

- โรงพยาบาลบ้านแพ้ว
- โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ
- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา
- กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

- สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- ศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ

**(2) หน่วยงานในกำกับของรัฐ**

- สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

**ตารางที่ 4.1** ข้อมูลพื้นฐานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ศึกษา

| **(1)** | **โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน)** |
|---|---|
| **วันจัดตั้ง** | วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2543 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | บริหารจัดการและดำเนินการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศทางด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนที่มีศักยภาพสูงทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ |
| **(2)** | **โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)** |
| **วันจัดตั้ง** | วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2543 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | ▪ ให้บริการด้านการรักษาพยาบาลทั่วไปการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมป้องกันโรค และการฟื้นฟูสุขภาพ<br>▪ ดำเนินการด้านเวชศาสตร์การป้องกันส่งเสริมและสนับสนุนการสาธารณสุข<br>▪ ดำเนินกิจการอื่น ๆ การดำเนินการตามข้อที่ 1 ต้องไม่เป็นการดำเนินการที่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก |

| | |
|---|---|
| **(3)** | **สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)** |
| **วันจัดตั้ง** | วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2543 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | ▪ สนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ต่าง ๆ เช่น การประกอบอาชีพ การเพิ่มรายได้การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคม<br>▪ สนับสนุนและช่วยเหลือทางการเงิน<br>▪ สนับสนุนและช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน<br>▪ ส่งเสริมและสนับสนุนและสร้างความร่วมมือขององค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน |
| **(4)** | **สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)** |
| **วันจัดตั้ง** | วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | ▪ พัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ<br>▪ ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียม และเป็นศูนย์ข้อมูล<br>▪ ให้บริการข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ<br>▪ ให้บริการให้คำปรึกษาและพัฒนาบุคลากร<br>▪ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนา<br>▪ เป็นหน่วยงานหลักกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับระบบสำรวจข้อมูลระยะไกลและระบบภูมิสารสนเทศที่เหมาะสม |
| **(5)** | **สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)** |
| **วันจัดตั้ง** | วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | นายกรัฐมนตรี |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | พัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายหลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ |

| | |
|---|---|
| **(6)** | **ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)** |
| **วันจัดตั้ง** | วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | ▪ วิจัย รวบรวม เผยแพร่ ให้บริการข้อมูลและข้อสนเทศสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์<br>▪ รวบรวมข้อมูลที่มีคุณค่าทางวิชาการในสาขาดังกล่าวในประเทศไทยและในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<br>▪ ศึกษา ค้นคว้า เพื่อพัฒนาและจัดระเบียบข้อมูลในสาขาดังกล่าว<br>▪ ร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันการศึกษา<br>▪ ให้บริการข้อมูลและข้อสนเทศรวมทั้งพัฒนาเครือข่ายระบบคอมพิวเตอร์<br>▪ ส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางวิชาการ<br>▪ เป็นศูนย์กลางเครือข่ายจ้อมูลเชื่อมโยงกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ |
| **(7)** | **สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)** |
| **วันจัดตั้ง** | วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | ให้การศึกษาอบรมและค้นคว้าวิจัย เพื่อส่งเสริมการค้าและการพัฒนา และการดำเนินกิจกรรมอื่นที่สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักร ไทยและองค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา |
| **(8)** | **กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน)** |
| **วันจัดตั้ง** | วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | นายกรัฐมนตรี |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | จัดสรรเงินกองทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านเพื่อนำไปให้สมาชิกของกองทุนหมู่บ้านกู้ยืมเพื่อกิจกรรมการพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ของประชาชนในหมู่บ้าน และกำหนดหลักเกณฑ์ให้กองทุนหมู่บ้านสามารถนำดอกผลไปใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน |
| **(9)** | **สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน)** |
| **วันจัดตั้ง** | วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2546 |

| | |
|---|---|
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | นายกรัฐมนตรี |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | เป็นศูนย์กลางประสานการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนให้สอดคล้องกับนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน รวบรวม ศึกษาวิเคราะห์ วิจัยและจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับกำหนดนโยบายและมาตราการที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน |
| **(10)** | **องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)** |
| **วันจัดตั้ง** | วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2546 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | นายกรัฐมนตรี |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | ประสานงานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน ผังเมือง สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาและรักษาสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการใช้ศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ประชาชนในการพัฒนาตลาดการท่องเที่ยว ส่งเสริมประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากร บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น |
| **(11)** | **ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน)** |
| **วันจัดตั้ง** | วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการประกอบอาชีพผสมผสาน เพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ ศิลปหัตถกรรมพื้นบ้านตามโครงการส่งเสริมศิลปาชีพ ในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ และส่งเสริมสนับสนุนด้านการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ |
| **(12)** | **สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (หน่วยงานในกำกับของรัฐ)** |
| **วันจัดตั้ง** | พ.ศ. 2535 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | ▪ สำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาระบบสาธารณสุขของประเทศ<br>▪ ประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและแผนของรัฐบาล และหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดนโยบายการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข รวมทั้งการนำผลการวิจัยไปใช้ในการกำหนดนโยบายและแผน<br>▪ สนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุขของภาครัฐและภาคเอกชนและส่งเสริมความร่วมมือ |

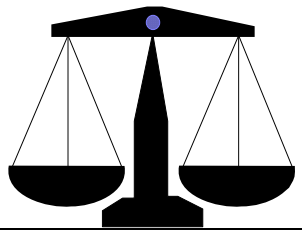
| | |
|---|---|
| | การวิจัยระบบสาธารณสุขระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนนานาประเทศ รวมทั้งดำเนินการวิจัยด้านระบบสาธารณสุขที่มีความสำคัญตามนโยบายและไม่มีสถาบันวิจัยหรือหน่วยงานวิจัยอื่นดำเนินการ<br>■ สนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะในการเลือก การรับ และการถ่ายทอดวิทยาการและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ตลอดจนการจัดการโครงการลงทุนและโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการเลือก การรับ และการถ่ายทอดวิทยาการและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ เพื่อให้ได้วิทยาการและเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม<br>■ บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานวิจัยและวิชาการสาธารณสุขแก่หน่วยงานของรัฐ เอกชน และสาธารณชน<br>■ บริหารกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้<br>■ กระทำการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสถาบันหรือตามที่คณะกรรมการกำหนด |
| **(13)** | **สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ)** |
| **วันจัดตั้ง** | วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2534 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | ■ บริหารกองทุนตามกฎหมาย ข้อบังคับ และมติของคณะกรรมการ<br>■ ศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางเป้าหมายนโยบายและจัดทำแผนโครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศแล้วนำเสนอต่อรัฐมนตรี<br>■ ดำเนินการวิจัย พัฒนาและดำเนินการด้านวิศวกรรม และสนับสนุนการวิจัย พัฒนาและวิศวกรรมของภาครัฐบาล ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา และส่งเสริมความร่วมมือในกิจกรรมด้านนี้ระหว่างภาครัฐบาล ภาคเอกชนและสถาบันการศึกษา ตลอดจนนานาประเทศเพื่อพัฒนาประโยชน์เชิงพาณิชย์<br>■ ดำเนินการและสนับสนุนการให้บริการ ในการวิเคราะห์ทดสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์ การสอบเทียบมาตรฐานและ ความถูกต้องของอุปกรณ์ การให้บริการข้อมูลและการให้คำปรึกษาทางเทคโนโลยีและสนับสนุนการให้บริการอื่น ๆทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี<br>■ สนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะในการเลือกและรับเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ตลอดจนการจัดการโครงการลงทุน และโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศเพื่อให้ได้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมและเพื่อเกื้อกูลการสร้างเสริมสมรรถนะทางเทคโนโลยีของประเทศ<br>■ ดำเนินการและส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ |

| | |
|---|---|
| | รวมทั้งการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน<br>■ กระทำการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานและตามที่คณะกรรมการมอบหมาย |
| **(14)** | **มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (หน่วยงานในกำกับของรัฐ)** |
| **วันจัดตั้ง** | พ.ศ. 2533 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | ■ ผลิตและพัฒนากำลังคนระดับสูงทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อตอบสนองความต้องการของการพัฒนาประเทศ<br>■ วิจัยและค้นคว้าเพื่อสร้างสรรค์ จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ และการนำผลการวิจัยและพัฒนาไปใช้ในการพัฒนาประเทศ<br>■ ปรับแปลง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อให้ประเทศไทยพึ่งพาตนเองทางเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาได้มากขึ้น<br>■ ให้บริการทางวิชาการแก่ประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน<br>■ ทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติและของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศิลปะและวัฒนธรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ |
| **(15)** | **สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ)** |
| **วันจัดตั้ง** | วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2541 |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | ■ กำหนดแผนหลักและเสนอแนะนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบ มาตรวิทยาต่อคณะรัฐมนตรี<br>■ พิจารณาและเสนอต่อรัฐมนตรีในการออกประกาศตามมาตรา 11 และในการกำหนดระเบียบตามมาตรา 14 และมาตรา 18<br>■ กำหนดระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 22<br>■ ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานและบุคคลต่างๆ เกี่ยวกับการใช้ การเก็บรักษา การสอบเทียบ การซ่อมบำรุง และการดำเนินการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับเครื่องมือ อุปกรณ์ หรือวัสดุอ้างอิงที่ใช้ในการวัดปริมาณ<br>■ ออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือ |

| | |
|---|---|
| | ค่าจ้าง การเลื่อนเงินเดือนหรือค่าจ้าง การสงเคราะห์หรือ สวัสดิการ การออกจากงาน วินัย และการลงโทษของพนักงาน<br>▪ อนุมัติแผนการเงินและงบประมาณประจำปีของสถาบัน<br>▪ ปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ |
| **(16)** | **สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ)** |
| **วันจัดตั้ง** | พ.ศ. 2545 (เปลี่ยนสถานภาพจากองค์การมหาชน) |
| **รัฐมนตรีรักษาการ** | รองนายกฯที่นายกมอบหมาย |
| **วัตถุประสงค์การจัดตั้ง** | ▪ ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพในประชากรทุกวัยตามนโยบายสุขภาพแห่งชาติ<br>▪ สร้างความตะหนักเรื่องพฤติกรรมการเสี่ยงจากการบริโภคสุรา ยาสูบ หรือสารหรือสิ่งอื่นที่ทำลายสุขภาพแลและสร้างความเชื่อในการสร้างเสริมสุขภาพแก่ประชาชนทุกระดับ<br>▪ สนับสนุนการรณรงค์ให้ลดบริโภคสุรา ยาสูบ หรือสารหรือสิ่งอื่นที่ทำลายสุขภาพ ตลอดจนให้ประชาชนได้รับรู้ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<br>▪ ศึกษาวิจัยหรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรมหรือดำเนินการให้มีการประชุมเกี่ยวกับการสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ<br>▪ พัฒนาความสามารถของชุมชนในการสร้างเสริมสุขภาพโดยชุมชน หรือองค์กรเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ<br>▪ สนับสนุนการรณรงค์สร้างเสริมสุขภาพผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นสื่อเพื่อให้ประชาชนสร้างเสริมสุขภาพให้แข็งแรง ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์และลดบริโภคสุรา ยาสูบ หรือสารหรือสิ่งอื่นที่ทำลายสุขภาพ |

# ส่วนที่ 5

## ผลการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ



สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์:
โครงการวิจัยการประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

# ส่วนที่ 5

## ผลการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

สืบเนื่องจากเหตุผลที่ว่า แม้ว่าการบริหารจัดการองค์การภาครัฐภายใต้รูปแบบหน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชนจะยึดถือหลักการของความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีหลักการบริหารที่พยายามหลุดพ้นจากพันธนาการภายใต้กรอบของระบบราชการ หากแต่ในแง่มุมหนึ่งองค์การเหล่านี้ยังต้องรับผิดชอบด้านผลงานต่อสาธารณะและประชาชนในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องประเมินผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการว่าองค์การเหล่านั้นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ อีกทั้งสามารถสร้างนวัตกรรมในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการหรือการให้บริการต่อประชาชนหรือผู้รับบริการหรือไม่?

ในส่วนนี้จึงจะเป็นการวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานขององค์การทั้งสิ้น 16 องค์การ รวมถึงการพิจารณาวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือไม่สำเร็จขององค์การดังกล่าวโดยละเอียด โดยมีผลของการศึกษา ดังนี้

# 5.1 โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)

โรงพยาบาลบ้านแพ้ว ซึ่งตั้งอยู่ที่อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร ห่างจากศาลากลางจังหวัดสมุทรสาคร 22 กิโลเมตร ถือว่าเป็นโรงพยาบาลที่มีการพัฒนาและเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะช่วงหลัง พ.ศ. 2534 โรงพยาบาลบ้านแพ้วเดิมมีฐานะเป็นเพียงสถานีอนามัยชั้น 1 ซึ่งเปิดดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 ในช่วง พ.ศ. 2510 สามารถรองรับผู้ป่วยได้เพียง 10 เตียง ได้พัฒนามาสู่การเป็นโรงพยาบาลอำเภอในปี พ.ศ. 2519 และต่อมาได้ขยายให้รองรับผู้ป่วยได้ 30 เตียงในปี พ.ศ. 2525 และมาเป็น 60 เตียงในปี พ.ศ. 2534 หลังจาก พ.ศ. 2534 โรงพยาบาลมีการพัฒนาและเติบโตอย่างก้าวกระโดด ดังจะเห็นได้ว่า โรงพยาบาลขยายจาก 60 เตียงเป็น 90 เตียงในเวลาเพียง 3 ปี (2534-2537) และขยายจาก 90 เตียงเป็น 180 เตียงในเวลาเพียง 6 ปี (2537-2542) โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบในการดูแลประชาชนอำเภอบ้านแพ้วทั้งหมด ซึ่งการเติบโตอย่างรวดเร็วนี้ดำเนินไปพร้อมกับการเปลี่ยนแนวทางการบริหารที่เน้นการพัฒนาคุณภาพการให้บริการ การประชาสัมพันธ์ การตลาด และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงาน อาทิเช่น การเข้าสู่ระบบประกันสังคม เป็นต้น และในปี พ.ศ. 2542 โรงพยาบาลบ้านแพ้วได้รับรางวัลพัฒนาการบริการประกันสังคมดีเด่นอันดับ 1 ในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล มีการริเริ่มการบริหารโรงพยาบาลกึ่งรัฐ-กึ่งเอกชน เน้นการมีส่วนร่วมกับชุมชน และมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาโรงพยาบาลบ้านแพ้ว

นอกจากการพัฒนาและการเติบโตอย่างต่อเนื่องแล้ว ความสนใจต่อโรงพยาบาลบ้านแพ้วยังมีมากขึ้นในช่วง พ.ศ. 2540 ซึ่งมีกระแสการผลักดันและถกเถียงเกี่ยวกับการออกนอกระบบของโรงพยาบาล จนในที่สุดเมื่อ พ.ศ. 2543 โรงพยาบาลบ้านแพ้วกลายเป็นโรงพยาบาลแห่งแรกที่เปลี่ยนฐานะจากหน่วยราชการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นโรงพยาบาลในกำกับของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2543

สำหรับเหตุผลในการแปรสภาพโรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นโรงพยาบาลในกำกับของรัฐปรากฏในเหตุผลของการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ

*“เนื่องจากเป็นการสมควรจัดระบบบริหารงานโรงพยาบาลบ้านแพ้วให้สามารถบริหารงานได้อย่างอิสระคล่องตัว และเอื้ออำนวยต่อการใช้บุคลากรและทรัพยากรของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เพื่อให้สามารถให้บริการทางสาธารณสุขให้แก่ชุมชนในเขตอำเภอบ้านแพ้วและพื้นที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงได้อย่างมี*

*คุณภาพ ตลอดทั้งสามารถให้บริการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้วขึ้นเป็นองค์การตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน"*[1]

การปรับฐานะของโรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นองค์การมหาชนนี้ได้รับความสนใจจากทั้งแวดวงนักวิชาการการปฏิรูประบบราชการและสาธารณสุข เพราะองค์การมหาชนเป็นนวัตกรรมของการบริหารภาครัฐ เพื่อทำให้การบริหารงานภาครัฐมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว ในขณะที่แวดวงสาธารณสุขคาดหวังว่าการออกนอกระบบของโรงพยาบาลจะเป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูประบบสาธารณสุขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของโรงพยาบาลให้มีอิสระในการบริหาร และมีความคล่องตัวมากขึ้นจากข้อจำกัดของระบบราชการและจะเป็นการเพิ่มหลักประกันสุขภาพประชาชน ซึ่งการออกนอกระบบของโรงพยาบาลบ้านแพ้วถือว่าเป็นการนำร่องสำหรับการออกนอกระบบของโรงพยาบาลอื่น ๆ

โรงพยาบาลบ้านแพ้วในฐานะโรงพยาบาลในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชนดำเนินการจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 3 ปีเศษ (2543-2547) ประเด็นสำคัญ คือ การเป็นองค์การมหาชนส่งผลให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วสามารถดำเนินงานให้เกิดผลดังที่คาดหวังหรือไม่ ดังนั้น การศึกษาชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ **ประการที่ 1** เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานและระดับของความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว และ **ประการที่ 2** เพื่อวิเคราะห์ว่าลักษณะความเป็นองค์การมหาชนส่งผลต่อผลการดำเนินงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้วหรือไม่ อย่างไร? โดยในการศึกษานี้มีการเก็บข้อมูลทางเอกสารและการสัมภาษณ์ ซึ่งมีผลการศึกษา ดังนี้

## 5.1.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

โรงพยาบาลบ้านแพ้วในฐานะโรงพยาบาลในกำกับของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนดำเนินการมาได้ 3 ปี เศษ คือ ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน (2547) คำถามสำคัญ คือ *โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีผลการดำเนินงานอย่างไร และบรรลุผลตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งและ วิสัยทัศน์ของโรงพยาบาลในระดับใด?* ในส่วนนี้จึงเป็นการศึกษาผลดำเนินงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ซึ่งการศึกษาจะเป็นการประเมินผลในภาพรวมขององค์การ โดยจากการวิเคราะห์วัตถุประสงค์การจัดตั้งและวิสัยทัศน์ของโรงพยาบาล สามารถแบ่งมิติการประเมินผลดำเนินงาน (Key result area) เป็น 5 ด้าน คือ

- ด้านการบริการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพและมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

[1] หมายเหตุ: พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

- ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ด้านประสิทธิภาพการบริหาร
- ด้านความมั่นคงทางการเงินการคลัง
- ด้านการพัฒนาบุคลากร

โดยผลการประเมินในมิติแต่ละด้าน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**(1) ประชาชนอำเภอบ้านแพ้วมีการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพและมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า**

มิติการประเมินผลดำเนินงานด้านแรก คือ ภารกิจในการจัดบริการรักษาพยาบาลและการป้องกันโรคภัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ซึ่งโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีการกำหนดวิสัยทัศน์ให้ประชาชนบ้านแพ้วทุกคนมีหลักประกันด้านสุขภาพ ได้รับบริการสุขภาพที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ในด้านนี้การประเมินผลดำเนินงานครอบคลุมหลากหลายมิติย่อย ประกอบด้วย

**(1.1) การบริการรักษาที่ครอบคลุมประชาชนบ้านแพ้ว** หมายถึง ประชาชนบ้านแพ้วอยู่ภายใต้ระบบประกันสุขภาพประเภทใดประเภทหนึ่ง อาทิเช่น ระบบประกันสังคม ระบบ 30 บาท หรือ ระบบสวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ หรือ ผู้มีสิทธิรักษาฟรี เพื่อทำให้ประชาชนมีความมั่นใจและหลักประกันว่าจะได้รับการบริการรักษาพยาบาลและได้รับการส่งเสริมด้านสุขภาพ

**(1.2) การบริการที่เป็นธรรม** หมายถึง ประชาชนบ้านแพ้วได้รับการบริการต่าง ๆ และการรักษาพยาบาลด้วยมาตรฐานทางการแพทย์ที่เท่าเทียมกัน

**(1.3) การบริการที่มีคุณภาพ** หมายถึง การบริการของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีคุณภาพได้มาตรฐาน ปลอดภัย รวดเร็ว มีความสามารถรักษาพยาบาลโรคที่สลับซับซ้อน ด้วยบุคลากรที่มีคุณภาพและเทคโนโลยีที่เหมาะสมทันสมัย ประชาชนมีความพึงพอใจในคุณภาพการบริการและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน

**(1.4) การบริการที่เข้าถึงได้ง่ายและสะดวก** หมายถึง ประชาชนสามารถใช้บริการของโรงพยาบาลอย่างสะดวก และรวดเร็ว

จากการศึกษาพบว่า โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีผลการดำเนินการด้านการบริการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพและการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชนในระดับดีมาก ในด้านประกันสุขภาพ พบว่าโรงพยาบาลบ้านแพ้วร่วมกับสาธารณสุขอำเภอและสถานีอนามัยสามารถขยายการครอบคลุมของบัตรประกันสุขภาพแก่ประชาชนบ้านแพ้ว โดยประชาชนบ้านแพ้วถึงประมาณ

ร้อยละ 98.84 อยู่ภายใต้ระบบประกันสุขภาพ ในด้านการบริการที่เป็นธรรม พบว่ามีประชาชนร้องเรียนด้านการบริการของโรงพยาบาลน้อยมาก ดังแสดงในตารางข้างล่าง มีเรื่องร้องเรียนเพียง 1 เรื่อง ในปีงบประมาณ 2544 และ 2546 ส่วนในปีงบประมาณ 2545 ไม่มีเรื่องร้องเรียน นอกจากนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้รับบริการปรากฏว่ามีความพึงใจในการใช้บริการและเห็นว่าได้รับบริการรักษาพยาบาลที่เท่าเทียมกันไม่ว่าจะใช้บัตรประกันสุขภาพแบบใด

**ตารางที่ 5.1** แสดงอัตราการร้องเรียนและฟ้องร้องในโรงพยาบาลบ้านแพ้ว

| ปีงบประมาณ | การร้องเรียนต่อแพทยสภา | แก้ไขปัญหาได้ |
|---|---|---|
| 2544 | 1 | 1 |
| 2545 | 0 | 0 |
| 2546 | 1 | 1 |

ที่มา: รายงานผลดำเนินงานโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ปีงบประมาณ 2544-2546

ในประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพการบริการและรักษาพยาบาล พบว่าโรงพยาบาลมีการพัฒนาคุณภาพการบริการอย่างมาก สามารถให้บริการประชาชนที่ครอบคลุม ปลอดภัย และรวดเร็ว รวมทั้งสามารถสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน การพัฒนาคุณภาพบริการประกอบด้วย

***ประการแรก*** โรงพยาบาลบ้านแพ้วอยู่ระหว่างกระบวนการพัฒนาด้านคุณภาพของโรงพยาบาลสู่การรับรองคุณภาพตามมาตรฐานของสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล หรือ Hospital Accreditation (HA) โดยยึดประชาชนหรือผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง เพื่อทำให้ผู้รับบริการได้รับบริการที่มีมาตรฐาน ปลอดภัยและรู้สึกพึงพอใจต่อระบบบริการ ซึ่งมีความก้าวหน้ามากและคาดว่าจะได้ HA ในเร็ววันนี้

***ประการที่สอง*** โรงพยาบาลพัฒนาการใช้ข้อมูลทางการแพทย์ โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบ Digital ในโรงพยาบาล เช่น ด้านการตรวจคลื่นไฟฟ้า ด้านรังสีวินิจฉัย และด้านการบันทึกภาพทางการแพทย์อื่น ๆ ซึ่งจะสามารถเชื่อมโยงการปรึกษาหรือส่งต่อตลอดจนการเรียนรู้ผ่านทาง Internet มายังโรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น ยังมีการนำเทคโนโลยีง่าย ๆ มาปรับใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพงานบริการ เช่น นำโปรแกรมคอมพิวเตอร์ต่อเชื่อมกับการส่งแฟกซ์ เพื่อส่งคำสั่งในการรักษาผู้ป่วยของแพทย์จากหอผู้ป่วยไปยังฝ่ายเภสัชกรรมเพื่อให้เห็นคำสั่งแพทย์โดยตรง และจัดยาให้ผู้ป่วยได้ถูกต้อง ลดความผิดพลาดในการคัดลอกข้อมูลและเกิดระบบการตรวจสอบระหว่างห้องยากับหอผู้ป่วย

***ประการที่สาม*** โรงพยาบาลบ้านแพ้วสามารถให้บริการได้ครอบคลุมทั้งรักษาและป้องกัน *ในด้านรักษาพยาบาล* โรงพยาบาลมีบริการหลากหลาย เช่น บริการอุบัติเหตุฉุกเฉิน 24 ชั่วโมง มี

บริการผ่าตัด มีบริการด้านทันตกรรม ด้านจักษุวิทยา ด้านสูติ- มีหน่วยไตเทียม มีแพทย์แผนไทย *ในด้านป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพ* โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีกิจกรรมหลากหลาย เช่น ด้านการป้องกันอุบัติเหตุ รณรงค์และสร้างวินัยประชาชนด้านการใช้รถ ด้านการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค เช่น การป้องกันโรคไข้เลือดออก โรงพยาบาลสามารถลดอัตราผู้ป่วยโรคไข้เลือดออกจาก 92.79 ต่อแสนประชากรในปี 2545 มาเป็น 60.96 ต่อแสนประชากรในปี 2546 มีการคัดกรองโรคอันตราย เช่น โรคความดันโลหิตสูงและเบาหวาน มะเร็งปากมดลูกและมะเร็งเต้านม โรงพยาบาลส่งเสริมให้ประชาชนออกกำลังกายและรวมกลุ่ม ผลการดำเนินการในปี พ.ศ. 2546 มีชมรมออกกำลังกายแบบแอโรบิค 13 ชมรม และมีชมรมกีฬาอื่น ๆ 30 ชมรม

***ประการที่สี่*** โรงพยาบาลมีแพทย์ที่เพียงพอ มีระบบผู้เชี่ยวชาญและระบบส่งต่อเฉพาะด้าน โดยในปัจจุบันโรงพยาบาลมีแพทย์เต็มเวลา 30 คน และแพทย์บางท่านที่ไม่ได้สังกัดโรงพยาบาลบ้านแพ้วอีก 27 ท่าน โรงพยาบาลมีระบบค่าตอบแทนที่เพียงพอเพื่อให้แพทย์ไม่ต้องเปิดคลีนิคเพื่อหารายได้เพิ่ม และสามารถบริการคนไข้ได้ เช่น การคลอดบุตร เดิมมีการคลอดบุตรด้วยพยาบาล แต่ในปัจจุบันเด็กที่คลอดที่โรงพยาบาลบ้านแพ้วคลอดด้วยแพทย์ ในกรณีที่มีคนไข้พิเศษเร่งด่วนที่ต้องการนายแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง โรงพยาบาลมีระบบสัญญากับแพทย์ผู้เชี่ยวชาญที่สามารถติดต่อส่งตัวคนไข้ไปรักษาได้ในเวลารวดเร็ว หรือติดต่อมาทำการรักษาที่โรงพยาบาล นอกจากนั้นโรงพยาบาลบ้านแพ้วยังพัฒนาระบบส่งต่อผู้ป่วยสู่โรงพยาบาลระดับตติยภูมิ โดยมีการประสานในลักษณะเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ เช่น การเป็นเครือข่ายส่งต่อผู้ป่วยโรคหัวใจไปยังศูนย์โรคหัวใจโรงพยาบาลศิริราช การส่งต่อผู้ป่วยโรคกระดูกไปยังโรงพยาบาลเลิศสิน ซึ่งเป็นโรงพยาบาลชั้นยอดของประเทศไทยในด้านดังกล่าว ระบบเครือข่ายส่งผู้ป่วยเช่นนี้ทำให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็วและอยู่ในความดูแลของบุคลากรที่มีคุณภาพเฉพาะด้าน

***ประการสุดท้าย*** คือ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมและลักษณะทางกายภาพ ที่จอดรถที่สะดวกสบาย อาคารห้องพักอยู่ในสภาพดี มีการสร้างอาคารใหม่อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการเพิ่มเตียงในการบริการประชาชน โดยปัจจุบันโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีจำนวนเตียงถึง 206 เตียง ในการบริการประชาชน

**(2) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินงานของโรงพยาบาล**

มิติที่สองในการประเมินผลการดำเนินงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว คือ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งพบว่าโรงพยาบาลประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีหลากหลายรูปแบบ คือ

**(2.1) การมีส่วนร่วมในระดับนโยบาย** คือ ภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ดังจะเห็นว่ากรรมการ 3 ท่านเป็นผู้แทนชุมชนและมาจากการเลือก

กันเองภายในชุมชน นอกจากนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 ท่าน ก็ยังเป็นคนบ้านแพ้วอีกด้วย ส่วนอีก 2 ท่าน เป็นคนจังหวัดสมุทรสาคร กรรมการเหล่านี้มีความกระตือรือร้นและมีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในการกำหนดทิศทางและนโยบายในการทำงานของโรงพยาบาล และสามารถเป็นช่องทางนำข้อมูลความต้องการและปัญหาของชุมชนสู่การกำหนดนโยบายได้เป็นอย่างดี

**(2.2) การมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือโรงพยาบาล** การที่โรงพยาบาลบ้านแพ้วเจริญเติบโตและก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการแปรสภาพเป็นโรงพยาบาลในกำกับของรัฐ (องค์การมหาชน) มีปัจจัยผลักดันที่สำคัญ คือ ภาคประชาชน ดังกล่าวข้างต้น เมื่อก่อนออกนอกระบบ โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ซึ่งมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ โรงพยาบาล อาทิเช่น การบริจาคที่และเงินให้โรงพยาบาลและการร่วมมือในการดำเนินกิจกรรม เมื่อมีการออกนอกระบบ ส่วนหนึ่งของคณะกรรมการนี้แปรเปลี่ยนเป็นกรรมการบริหารโรงพยาบาลประเภทตัวแทนชุมชน ส่งผลให้การช่วยเหลือโรงพยาบาลยังมีอย่างต่อเนื่อง ทั้งการบริจาคที่ดิน การบริจาคเงิน การบริจาคอุปกรณ์เครื่องมือทางการแพทย์ ซึ่งการบริจาคของประชาชนนี้ไปพร้อมกับการพัฒนาคุณภาพการบริการแก่ประชาชน ปัจจุบันนี้ประชาชนบ้านแพ้วมีการจัดตั้งเครือข่ายผู้ใช้บริการภาคประชาชน ซึ่งประกอบด้วยผู้นำชุมชน อาทิเช่น ประธานกองทุนหมู่บ้าน ประธานกองทุนสัจจะ ออมทรัพย์ เครือข่ายนี้มีสมาชิกประมาณ 90 ท่าน โดยมีการประชุมปีละ 2 ครั้ง ซึ่งจะนำเสนอความต้องการแก่โรงพยาบาลรวมทั้งให้ความช่วยเหลือโรงพยาบาลด้วย

**(2.3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ** มุ่งสร้างกระบวนการเรียนรู้แก่ชุมชน โรงพยาบาลบ้านแพ้วไม่ได้ให้ความสำคัญกับการรักษาเท่านั้น ยังให้ความสำคัญกับการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพของประชาชนและการเรียนรู้ รวมทั้งกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักว่าการรักษาสุขภาพเป็นเรื่องของประชาชนและชุมชน ไม่ใช่ความรับผิดชอบของโรงพยาบาลเท่านั้น เช่น การกระตุ้นให้มีการรวมกลุ่มเพื่อดูแลสุขภาพ เช่น ชมรมคนรักสุขภาพ ชมรมกีฬา ชมรมบำเพ็ญประโยชน์ การจัดตั้งกลุ่มเยาวชน รวมทั้งการประสานงานกับผู้บริหารโรงเรียนและกลุ่มต่าง ๆ ในการจัดกิจกรรม

**(2.4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบผ่านเครือข่ายต่าง ๆ** การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลขององค์การได้ สร้างความโปร่งใสในระบบการบริหารงาน โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง

**(2.5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอความคิดเห็นแก่โรงพยาบาล** เช่น การประชุมผู้นำชาวบ้าน เป็นต้น ผลจากการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าโรงพยาบาลบ้านแพ้วได้รับความไว้วางใจจากชุมชนเป็นอย่างยิ่ง โรงพยาบาลและชุมชนบ้านแพ้วมีความใกล้ชิดกันอย่างยิ่ง สร้างความเป็นเจ้าของแก่ชุมชน ส่งผลให้เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือโรงพยาบาลในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนมาใช้บริการที่โรงพยาบาลบ้านแพ้ว

**(3) ประสิทธิภาพทางการบริหาร**

มิติที่สามในการประเมินผลการดำเนินงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว คือ ประสิทธิภาพทางการบริหาร ประหยัดทรัพยากร โดยจากการศึกษาพบว่า โรงพยาบาลบ้านแพ้วประสบผลสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ด้วยการปรับเปลี่ยนการทำงานและความคิดริเริ่มทางการบริหารใหม่หลายประการ คือ

**(3.1) มีการจัดโครงสร้างการบริหารของโรงพยาบาลเป็นแนวราบมากขึ้น** คือ มีการแบ่งสรรหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน กล่าวคือ คณะกรรมการบริหาร เป็นผู้กำหนดนโยบายและทิศทาง ผู้อำนวยการดูการบริหารภาพรวม และผู้จัดการฝ่ายรับผิดชอบการบริการรักษาเฉพาะด้านและการกระจายอำนาจภายในองค์การที่เปิดโอกาสให้ผู้จัดการฝ่ายรับผิดชอบดูแลและพัฒนาคุณภาพการบริการซึ่งส่งผลให้ลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มความรวดเร็ว คล่องตัว มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ มีการสื่อสารในองค์กรอย่างรวดเร็ว รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนข้อบังคับและระเบียบที่เหมาะสมกับองค์การและทันสถานการณ์

**(3.2) มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยครอบคลุมการให้บริการทุกหน่วยงาน** ส่งผลให้ได้รับข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน และถูกต้อง ครบถ้วนมากขึ้น และสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปพัฒนากระบวนการการจัดการหลาย ๆ ด้าน เช่น สามารถลดความเสี่ยง ความสูญเสีย และลดต้นทุนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นได้ ดังในกรณีการบริหารคลังเวชภัณฑ์ โดยใช้ข้อมูลทางอิเล็คทรอนิกส์ระหว่างหน่วยงานภายในโรงพยาบาล เป็นต้น

**(3.3) โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีความยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์** โดยการปรับปรุงระบบบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนของบุคลากรใหม่ เพื่อความสอดคล้องและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันในตลาดแรงงานเปิด โดยบางสาขามีการจ่ายค่าตอบแทนตามจำนวนผลงาน

**(3.4) มีการจัดตั้งสหกรณ์บริการเพื่อรองรับงานบริการที่มีรูปแบบในเชิงสนับสนุนการรักษาพยาบาลของโรงพยาบาล** เช่น งานบริการดูแลความสะอาดภายในอาคาร งานเข็นผู้ป่วย งานเข็นสัมภาระต่าง ๆ พนักงานขับรถ งานด้านยามรักษาความปลอดภัย งานด้านโภชนาการของผู้ป่วย งานด้านซักรีด งานด้านการดูแลช่วยเหลือผู้ป่วย งานด้านการซ่อมบำรุงไฟฟ้าและคอมพิวเตอร์ ผลการจัดตั้งรูปแบบสหกรณ์ดังกล่าวสามารถลดขนาดของจำนวนเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลบ้านแพ้วได้มากกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนบุคลากรทั้งหมด

**(4) ความมั่นคงด้านการเงินการคลังของโรงพยาบาล**

มิติที่สี่ในการประเมินผลดำเนินงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว คือ ด้านการเงินการคลังจากการศึกษาพบว่า โรงพยาบาลประสบความสำเร็จในการสร้างความมั่นคงทางการเงินการคลัง รายได้รวมของโรงพยาบาล อัตราส่วนการทำรายได้ต่อพนักงาน และสภาพคล่องเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังแสดงในตารางที่ 5.2

**ตารางที่ 5.2** แสดงความมั่นคงทางการเงินการคลังของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว

| ปีงบประมาณ | รายได้รวม | อัตราส่วนการทำรายได้ต่อพนักงาน | สินทรัพย์ | สภาพคล่องคิดเฉลี่ยทั้งปี |
|---|---|---|---|---|
| 2544 | 154,538,066.32 | 425,724.70 | 141,822,953.95 | 0.40 |
| 2545 | 210,493,900.70 | 551,031.15 | 215,434,831.34 | 0.89 |
| 2546 | 233,927,386.07 | 637,404.32 | 191,801,072.48 | 1.38 |

นอกจากนั้น การบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ยังพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลน้อยมาก รายได้ส่วนใหญ่ของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมากกว่าร้อยละ 50 มาจากค่ารักษาพยาบาล แหล่งรายได้ลำดับต่อมาคือรายได้จากเงินประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท) ดังแสดงในตารางที่ 5.3 และที่สำคัญโรงพยาบาลสามารถยืนได้ด้วยตนเอง เมื่อออกนอกระบบในปีแรก โรงพยาบาลขาดทุน 3 ล้านเศษ แต่เมื่อบริหารต่อไปในปี 2545 และ 2546 โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายเพิ่มขึ้นจาก 20 ล้านในปี พ.ศ. 2545 เป็น 25 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2546

**ตารางที่ 5.3** แสดงแหล่งที่มาของรายได้ รายจ่าย และกำไรของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว

| แหล่งที่มาของรายได้ | ปีงบประมาณ | | |
|---|---|---|---|
| | 2544 | 2545 | 2546 |
| ค่ารักษาพยาบาล | 86,619,402.78 | 121,772,014.28 | 130,033,568.67 |
| เงินประกันสุขภาพถ้วนหน้า | - | 81,418,288.68 | 79,860,793.00 |
| เงินอุดหนุนจากรัฐบาล | 64,640,010.00 | 139,000.00 | 3,639,407.26 |
| โครงการประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว | 45,000.00 | 3,421,720.00 | 1,852,035.75 |
| เงินบริจาค | 1,355,215.33 | 2,682,633.00 | 30,331.32 |
| รายได้จากการลงทุน | 190,771.76 | 12,674.56 | 442,424.38 |
| สวัสดิการยาและเวชภัณฑ์อื่น ๆ | | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| รายได้อื่น ๆ | - | - | 5,502,312.99 |
| **รวมรายได้** | 1,687,666.45<br>**154,538,066.32** | 1,047,570.18<br>**210,493,900.70** | **233,927,386.07** |
| **รวมรายจ่าย** | **157,720,814.54** | **189,721,345.73** | **206,166,740.41** |
| **รวมรายได้สูงกว่ารายจ่าย** | **-3,182,748.22** | **20,772,554.97** | **25,760,645.66** |

**(5) การพัฒนาบุคลากร**

มิติสุดท้ายในการประเมินผลการดำเนินงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว คือ การพัฒนาบุคลากร ซึ่งโรงพยาบาลบ้านแพ้วได้กำหนดวิสัยทัศน์ด้านบุคลากรว่า บุคลากรทุกคนของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว มีคุณภาพสูง และมีความสุขที่จะทำงานอยู่ในโรงพยาบาล จากศึกษาพบว่า โรงพยาบาลประสบความสำเร็จในระดับดี โดยมีการพัฒนาคุณภาพบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ในรูปของการให้ทุนการศึกษา การฝึกอบรม และการสัมมนา เชิญวิทยากรมาร่วมประชุมและบรรยายพิเศษในโรงพยาบาล รวมทั้งการเรียนรู้จากแพทย์ผู้ชำนาญที่มาทำงานนอกเวลาที่โรงพยาบาล โรงพยาบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาทีมงานโดยดำเนินการทั้งในรูปจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาเพื่อพัฒนาคุณภาพ และการจัดกิจกรรมนอกสถานที่ตามกระบวนการ Walk-Rally

นอกจากนั้น โรงพยาบาลยังสร้างระบบการบริหารบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพมาอยู่กับโรงพยาบาลและธำรงรักษาไว้ อาทิเช่น การคัดเลือกสรรหาบุคลากรเป็นระบบเปิด สามารถเลือกบุคลากรที่มีความจำเพาะเหมาะสมมากขึ้น การให้บริษัทหรือกลุ่มบุคคลที่มีอยู่ในวงการบุคลากรช่วยสรรหาบุคลากรให้โรงพยาบาล การให้ความสำคัญกับระบบประเมินผลแบบ 360 องศา เพื่อเป็นการประเมินเพื่อพัฒนา มีระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามภาระงานและมีระบบการจ่ายโบนัส

โรงพยาบาลบ้านแพ้วยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาวัฒนธรรมองค์การใหม่ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันในระดับสากล ไม่ยึดถือตำแหน่ง แต่ยึดถือความรับผิดชอบเป็นสำคัญ รวมทั้งการลดภาพพจน์การทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม พัฒนาและปลูกฝังจิตใจบริการ (Service Mind) การเน้นลูกค้าหรือผู้รับบริการเป็นสำคัญ เน้นความซื่อสัตย์ นับถือความดีและประสิทธิภาพของคน

อย่างไรก็ตาม บุคลากรของโรงพยาบาลบ้านแพ้วส่วนหนึ่งอาจมีปัญหาด้านขวัญและกำลังใจ สืบเนื่องจากระบบการบริหารของโรงพยาบาลบ้านแพ้วให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลในการบริหารงานบุคคลอย่างมาก รวมทั้งกังวลในเรื่องความมั่นคงในการทำงาน ประกอบกับโรงพยาบาลมีระบบการตรวจสอบและติดตามงานที่เข้มงวด เมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานใน

โรงพยาบาลของรัฐ ซึ่งมีขั้นตอนการบริหารงานบุคคลมากมายในการถ่วงดุลตรวจสอบ การออกจากงานยากกว่าการทำงานในโรงพยาบาลบ้านแพ้ว สาเหตุของปัญหาด้านขวัญกำลังใจของบุคลากรของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมาจากความไม่แน่นอนของนโยบายของรัฐต่อองค์การมหาชน โดยจะเห็นได้ว่าโรงพยาบาลบ้านแพ้วยังมีอัตราเข้าออกของบุคลากรทางการแพทย์และพยาบาลค่อนข้างสูง ซึ่งส่วนหนึ่งอาจมาจากสภาพการแข่งขันของตลาดแรงงานด้านบริการสาธารณสุขอีกประการหนึ่ง

## 5.1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ

จากความสำเร็จในการดำเนินงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการวิเคราะห์หาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จดังกล่าว ซึ่งพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีหลายประการ คือ

**(1) ปัจจัยด้านผู้นำ**

ปัจจัยด้านผู้นำขององค์การมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การเป็นอย่างยิ่ง ในกรณีของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ปัจจัยผู้นำประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ผู้อำนวยการและคณะกรรมการบริหาร กล่าวคือ

**(1.1) ผู้อำนวยการโรงพยาบาลบ้านแพ้ว** ถือว่าเป็นปัจจัยโดดเด่นอย่างมากต่อความสำเร็จและก้าวหน้าของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ผู้อำนวยการคนปัจจุบันมาอยู่ที่โรงพยาบาลบ้านแพ้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 และเป็นผู้ที่มีบทบาทพลิกสภาพโรงพยาบาลบ้านแพ้วให้มีการพัฒนา รวมทั้งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการออกนอกระบบของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว คุณลักษณะสำคัญของผู้อำนวยการที่ส่งผลต่อความสำเร็จ คือ มีการคิดริเริ่มและพัฒนาการบริหารและบริการตลอดเวลา รวมทั้งสามารถทำให้คนในองค์การมีการตื่นตัวอยู่ตลอดเวลา การบริหารโรงพยาบาลแบบเปิดและมีส่วนร่วม ซึ่งเห็นจากผลงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว อาทิเช่น การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับใช้ การพัฒนาระบบเครือข่ายส่งต่อคนไข้กับโรงพยาบาลเฉพาะทาง เป็นต้น

**(1.2) คณะกรรมการบริหาร** มีบทบาทต่อความสำเร็จ โดยเฉพาะการที่คณะกรรมการบริหารมีองค์ประกอบที่หลากหลาย มีการถ่วงดุลกัน กรรมการส่วนใหญ่มีความตั้งใจมาทำงาน และทำงานอย่างกระตือรือร้น ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและอยู่อาศัยอยู่ในบ้านแพ้ว กรรมการโดยตำแหน่งทั้งจากกระทรวงสาธารณสุข ผู้ว่าราชการจังหวัด และสาธารณสุขจังหวัดไม่

แทรกแซงทางการบริหาร ทำให้การบริหารงานของโรงพยาบาลมีความเป็นอิสระ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการเป็นไปในทางร่วมมือและสนับสนุน

**(2) ปัจจัยด้านชุมชน**

ปัจจัยชุมชนมีบทบาทอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ชุมชนบ้านแพ้วมองว่าโรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นของชุมชน ดังนั้น จึงให้ความร่วมมือและสนับสนุนทุกอย่าง รวมทั้งการบริจาคเงิน บริจาคที่ดินและเครื่องมือทางการแพทย์ ความร่วมมือของชุมชนต่อการบริหารโรงพยาบาลบ้านแพ้วเกี่ยวข้องกับวิธีการบริหารงานที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนั้นความมีชื่อเสียง คุณภาพการบริการของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว และความสามารถของ โรงพยาบาลในการตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ส่งผลให้ประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมอีกด้วย

**(3) ปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหาร**

ความสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้วส่วนหนึ่งมาจากการปรับปรุงวิธีการและกระบวนการในการบริหารงาน ในเรื่องโครงสร้างการบริหาร การให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการในการบริหารงานอย่างอิสระ ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล เช่น ความสามารถกำหนดอัตราเงินเดือนให้สามารถแข่งขันได้ ระบบประเมินผลงานที่ไปพร้อมกับการต่อสัญญาและการให้โบนัสเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้บุคลากรทำงานอย่างเต็มที่ ด้านการบริหารการเงินการคลังและระบบงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ผู้อำนวยการตัดสินใจในการบริหารงานได้รวดเร็ว คล่องตัวทันสถานการณ์ไม่ต้องรอการอนุมัติหรืองบประมาณจากกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้การบริการประชาชนมีคุณภาพ นอกจากนั้น ระบบการตรวจสอบ ซึ่งมีผู้ตรวจสอบภายใน รวมทั้ง การตรวจสอบจากชุมชน มีบทบาทสำคัญที่คอยกำกับให้บุคลากรของโรงพยาบาลมีความตื่นตัวและทำงานตลอดเวลา

**(4) ปัจจัยด้านนโยบาย**

นโยบายของรัฐบาลมีส่วนผลักดันให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วประสบความสำเร็จ ในช่วงแรกจะเห็นว่ารัฐบาลสนับสนุนเพื่อให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วออกนอกระบบ (ในช่วงรัฐบาลนายชวน หลักภัย) โรงพยาบาลเริ่มเป็นที่รู้จัก เมื่อโรงพยาบาลบ้านแพ้วออกนอกระบบเป็นโรงพยาบาลในกำกับของรัฐแห่งแรกยิ่งทำให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นที่รู้จักมากขึ้น มีหน่วยงานและองค์การทั้งในและนอกประเทศมาศึกษาดูงาน ในสมัยรัฐบาลปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ก็มาดูงานที่โรงพยาบาลบ้านแพ้วในช่วงการเริ่มนโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค นโยบายของรัฐบาลในการสนับสนุนโรงพยาบาลบ้านแพ้วยิ่งส่งผลให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นที่รู้จัก สร้างชื่อเสียงให้ชุมชน ส่งผลให้ชุมชนมีความภาคภูมิใจและสนใจมามีส่วนร่วมในการบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นจะพบว่า การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีประเด็นที่น่าสังเกตคือความเกี่ยวพันธ์และเชื่อมโยงของปัจจัยความสำเร็จต่าง ๆ

ความสามารถของผู้นำในการริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ การพัฒนาคุณภาพการบริการคงดำเนินไม่ได้หากขาดความคล่องตัวและความเป็นอิสระในกระบวนการบริหาร หรือความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ ซึ่งคุณภาพการบริการและลักษณะผู้บริหารส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

### 5.1.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

ประเด็นสุดท้ายในการศึกษา คือ ลักษณะความเป็นองค์การมหาชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้วหรือไม่ ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า การเป็นองค์การมหาชนหรือโรงพยาบาลในกำกับของรัฐของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งทำให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วสามารถบรรลุวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยแบ่งการพิจารณาเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย

**(1) โครงสร้าง**

ในด้านโครงสร้าง ลักษณะความเป็นองค์การมหาชนเอื้อต่อการบรรลุผลสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว คือ การเพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารงานแก่โรงพยาบาล ลดทอนสายการบังคับบัญชา โดยกำหนดให้การบริหารของโรงพยาบาลเป็นไปในรูปของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จ คล่องตัวและมีความเป็นอิสระในการกำหนดทิศทาง แนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของชุมชน และประการที่สำคัญคือ โครงสร้างการบริหารเช่นนี้ทำให้มองเห็นผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การอย่างชัดเจน นอกจากนั้น การกำหนดให้ผู้อำนวยการมาจากการสรรหาผู้มีความสามารถยังเป็นการเปิดโอกาสให้ได้คนมีความสามารถสูง ดังแสดงให้เห็นข้างต้นว่าผู้อำนวยการโรงพยาบาลมี บทบาทสำคัญอย่างยิ่ง

**(2) ด้านการบริหารงานบุคคล**

ในด้านการบริหารงานบุคคล ลักษณะความเป็นองค์การมหาชน โดยเน้นความอิสระคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีส่วนสัมพันธ์อย่างยิ่งต่อความสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว โดยเฉพาะในการดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคลากรทางการแพทย์ซึ่งมีการแข่งขันสูง และขาดแคลน ดังนั้น ความเป็นอิสระจากระบบราชการทำให้โรงพยาบาลมีความยืดหยุ่นในการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้แพทย์เพียงพอในเชิงรายได้ และอุทิศการทำงานกับโรงพยาบาลอย่างเต็มที่ นอกจากนั้น ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลยังทำให้สามารถพัฒนาระบบการจ้างผู้เชี่ยวชาญ ประกอบกับการบริหารงานบุคคลของโรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นอำนาจของผู้อำนวยการ และเป็นการจ้างงานด้วยระบบสัญญา มิใช่การจ้างงานระยะยาวดังเช่นในระบบราชการ พร้อมกับมีระบบการประเมินผลงานชัดเจน

**(3) ด้านงบประมาณ**

ในด้านงบประมาณ ลักษณะความเป็นองค์การมหาชนที่ให้ความเป็นอิสระในการจัดสรรงบประมาณเอื้ออำนวยให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริการ โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีรายได้ส่วนใหญ่จากค่าประกันสุขภาพซึ่งจ่ายเป็นรายหัวผู้ใช้บริการ ดังนั้น โรงพยาบาลจึงมีความยืดหยุ่น คล่องตัวในการบริหารงบประมาณ ทำให้ความคิดริเริ่มใหม่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งเงินเหลือจ่ายไม่ต้องคืนคลังส่งผลให้ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด

**(4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล**

โรงพยาบาลบ้านแพ้วในฐานะโรงพยาบาลในกำกับของรัฐนับว่ามีความเป็นอิสระสูงมาก กระทรวงสาธารณสุขมีบทบาทในการกำกับดูแล โดยมีตัวแทนกระทรวงสาธารณสุขอยู่ในคณะกรรมการบริหารประเภทโดยตำแหน่ง ซึ่งพบว่าเป็นเพียงการกำกับในทางนโยบาย การแทรกแซงจนลดทอนความอิสระในการบริหารงานอย่างชัดเจนยังไม่เกิดขึ้น จึงทำให้การบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีความคล่องตัว ยืดหยุ่นสูง

## 5.1.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

รายงานการศึกษาวิจัยในส่วนนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาผลการดำเนินงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้วและวิเคราะห์ว่าลักษณะความเป็นองค์การมหาชนเอื้ออำนวยต่อความสำเร็จขององค์การหรือไม่ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า โรงพยาบาลบ้านแพ้วประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ มีการบริการรักษาพยาบาลที่หลากหลาย ครอบคลุม รวมทั้งมีการป้องกัน และมีระบบเครือข่ายส่งต่อที่มีคุณภาพ การบริการต่อประชาชนครอบคลุมและเป็นธรรม รวมทั้งประชาชนมาใช้บริการได้อย่างสะดวก โรงพยาบาลบ้านแพ้วยังประสบความสำเร็จในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การร่วมกิจกรรม การสนับสนุนช่วยเหลือโรงพยาบาลและการตรวจสอบ โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารลดต้นทุน ความสูญเสียโดยนำระบบเทคโนโลยีและเทคนิคการบริหารมาใช้ ส่งผลให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีความมั่นคงทางการเงินการคลัง รวมทั้งประสบความสำเร็จพอสมควรในด้านการพัฒนาบุคลากร

ความสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีความสัมพันธ์กับลักษณะความเป็นองค์การมหาชน โดยเฉพาะความเป็นอิสระ ซึ่งรวมทั้งความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ ความอิสระทางด้านการบริหารงานบุคคล และความเป็นอิสระ

ทางด้านงบประมาณ ความอิสระในการไม่ถูกแทรกแซง ความอิสระเหล่านี้ส่งผลให้การบริหารเกิดความคล่องตัว รวดเร็ว เอื้ออำนวยให้เกิดความคิดริเริ่มใหม่ ๆ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ความสำเร็จอันเกิดจากความเป็นอิสระมีประเด็นน่าสนใจ คือ ความเป็นอิสระของโรงพยาบาลบ้านแพ้วถูกถ่วงดุลด้วยระบบงบประมาณและลักษณะการให้บริการ กล่าวคือ **ประการแรก** ความเป็นอิสระของผู้บริหารโรงพยาบาลบ้านแพ้วถูกถ่วงด้วยทรัพยากรที่จำกัดเพราะรายได้ของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมาจากจำนวนประชาชนผู้รับบริการ ดังนั้น ภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด ผู้บริหารต้องใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมุ่งให้เกิดผลงานมากที่สุด **ประการที่สอง** บริการของโรงพยาบาลสามารถวัดคุณภาพการบริการได้ชัดเจน มีลูกค้าที่ชัดเจน ซึ่งเป็นระบบการตรวจสอบโดยธรรมชาติ เพราะคุณภาพการบริการไม่ดี ประชาชนเห็นได้ชัดเจนและอาจไม่มาใช้บริการจะส่งผลให้รายได้ลดลง ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะกระทบต่อการบริหารอย่างแน่นอน ดังนั้นในสภาพเช่นนี้ความเป็นอิสระทางการบริหารจึงเป็นประโยชน์และโอกาส ในขณะเดียวกันการใช้ความอิสระอย่างไร้ขอบเขตคงไม่เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุป กรณีของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว สะท้อนให้เห็นว่า ด้วยคุณลักษณะของภารกิจซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงต่อประชาชนอันหมายถึงการมีกลุ่มลูกค้าหรือผู้รับบริการที่ชัดเจน และเป็นภารกิจที่มีองค์การอื่น ๆ จัดทำอยู่แล้วอันหมายถึงการมีสภาพแวดล้อมของการแข่งขัน อีกทั้งเงื่อนไขทางการบริหารเองที่มีทรัพยากรทางการบริหารโดยเฉพาะด้านงบประมาณอย่างจำกัด เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยผลักดันให้ผู้บริหารต้องมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมุ่งผลิตบริการที่ดีเป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเป็นองค์การมหาชนได้ส่งผลให้ความพึงพอใจของลูกค้า บริการที่ผลิตและคู่แข่งขัน และระบบการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรขององค์การ มีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างชัดเจน ดังนั้น โรงพยาบาลบ้านแพ้วจึงเป็นองค์การหนึ่งที่ความสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับคุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชน

## 5.2 โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน)

โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และภายหลังต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น รัฐบาลมีนโยบายจะจัดทำโรงเรียนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์ โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จึงเป็นโรงเรียนที่ได้รับการเลือกให้เป็น โรงเรียนวิทยาศาสตร์แห่งแรกของประเทศไทย และมีการบริหารจัดการแบบองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนให้เป็นองค์การ

มหาชนเมื่อ ปี พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ มี 2 ประการที่สำคัญ คือ **ประการแรก** เพื่อวิจัยและพัฒนาวิธีการค้นหาและจัดการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และ **ประการที่สอง** เพื่อทดลองนำร่องดำเนินการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเป็นต้นแบบสำหรับขยายผลในวงกว้าง

### 5.2.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 โดยมีการจัดการเรียนการสอนที่เน้นทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อที่จะสร้างนักวิจัยพัฒนาและนักประดิษฐ์คิดค้นทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับมาตรฐานโลก

การประเมินความสำเร็จของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ดำเนินการตามกรอบการศึกษา โดยจะเป็นการประเมินผลการบริหารจัดการและผลการดำเนินงานเมื่อเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียน โดยการพิจารณาแผนการดำเนินงานที่โรงเรียนได้วางไว้ในระยะเวลา 5 ปี (2545-2549) เทียบกับผลการดำเนินงานของโรงเรียน ณ ปี 2546 ตามตัวชี้วัดทางด้านผลผลิตของโรงเรียนดังตาราง

**ตารางที่ 5.4** แสดงผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดผลผลิตโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

| ตัวชี้วัดผลผลิต (ปี 2545-2549)[2] | ผลการดำเนินงาน ปี 2546 |
|---|---|

[2] ข้อมูลจาก แผน 5 ปี โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (2545-2549)

| ตัวชี้วัดผลผลิต (ปี 2545-2549)[2] | ผลการดำเนินงาน ปี 2546 |
|---|---|
| 1. นักเรียนมากกว่าร้อยละ 80 มีผลการเรียนคะแนนเฉลี่ยสะสมมากกว่า 3.00 และมีผลการเรียนภาษาอังกฤษเทียบคะแนน TOEFL ได้คะแนนมากกว่า 500 | จากข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนพบว่าในปี พ.ศ. 2546 นักเรียนร้อยละ 96 มีผลการเรียนคะแนนเฉลี่ยสะสมมากกว่า 3.00 สำหรับคะแนนภาษาอังกฤษเทียบคะแนน TOEFL ของนักเรียนโดยเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 480 คะแนน ซึ่งยังไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ |
| 2. นักเรียนทุกคนมีความรู้ความสามารถ มีทักษะด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศเทียบมาตรฐานโลก และมีประสบการณ์ในการทำวิจัยเบื้องต้น | หากพิจารณาหลักสูตรของโรงเรียนที่กำหนดให้นักเรียนทุกคนต้องจัดทำโครงงานอย่างน้อยหนึ่งเรื่องเพื่อที่จะนำเสนออาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันในระดับอุดมศึกษา ซึ่งหลักสูตรดังกล่าวเป็นการเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ขั้นพื้นฐานสำหรับการค้นคว้าวิจัยอันจะนำไปสู่การพัฒนาทักษะ ความรู้ความสามารถด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีเทียบมาตรฐานโลกในอนาคต |
| 3. นักเรียนมากกว่า 100 คนได้รับคัดเลือกเข้าค่ายโอลิมปิกวิชาการของ สอวน. ในแต่ละปี | ปี 2546 จำนวนนักเรียนที่ได้รับคัดเลือกเข้าค่ายโอลิมปิกวิชาการของ สอวน. ค่ายที่ 1 จำนวน 165 คน ค่ายที่ 2 จำนวน 75 คน รวมทั้งสิ้น 240 คน มากกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ตามตัวชี้วัด |
| 4. นักเรียนมากกว่าร้อยละ 80 ศึกษาต่อทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จำนวนนี้มากกว่าร้อยละ 30 ศึกษาต่อในคณะวิทยาศาสตร์ | ปีการศึกษา 2545 (มี.ค. 46) มีนักเรียนเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาด้านวิทยาศาสตร์พื้นฐานร้อยละ 17.36 (75 คน) หรือคิดเป็นร้อยละ 24 ของจำนวนนักเรียนที่ศึกษาต่อด้านวิทยาศาสตร์ ส่วนสาขาวิทยาศาสตร์ประยุกต์ร้อยละ 54.63 (236 คน) ซึ่งยังไม่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ |
| 5.นักเรียนที่จบจากโรงเรียนสามารถเล่นกีฬาเพื่อสุขภาพได้อย่างน้อย 1 ประเภทและสามารถเล่นดนตรีได้หรือปฏิบัติงานศิลปะหรือนาฏศิลป์ได้อย่างน้อย 1 ชนิด | นักเรียนที่จบจากโรงเรียนสามารถเล่นกีฬาเพื่อสุขภาพได้อย่างน้อย 1 ประเภทและสามารถเล่นดนตรีได้หรือปฏิบัติงานศิลปะหรือนาฏศิลป์ได้อย่างน้อย 1 ชนิด โดยได้บรรจุไว้ในหลักสูตรของโรงเรียน |
| 6. นักเรียนที่จบจากโรงเรียนมีความภูมิใจในศิลปะวัฒนธรรมความเป็นไทย มีจิตใจมุ่งมั่นทำงานเพื่อสังคม | โรงเรียนได้ปลูกฝังให้นักเรียนทุกคนทำกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและโบราณคดี |

จากตารางจะเห็นว่า โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีผลการดำเนินงาน ปี 2546 ซึ่งเป็นปีที่ 2 ของแผน 5 ปี โรงเรียนสามารถดำเนินการไปในแนวทางที่สอดคล้องกับแผนงานที่ได้วางไว้ อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดบางตัวที่โรงเรียนยังไม่บรรลุผลตามเกณฑ์ที่วางไว้เนื่องจากการดำเนินงานบางอย่างจะต้องอาศัยเวลาในการพัฒนาศักยภาพ เช่น นักเรียนจะมีทักษะด้านวิทยาศาสตร์ระดับโลก แต่เนื่องจากในปีการศึกษา 2547 นักเรียนของโรงเรียนภายหลังจากการแปรสภาพเป็นองค์การมหาชนรุ่นแรกนั้นกำลัง

ศึกษาอยู่ในชั้นปีที่ 1 ในระดับอุดมศึกษา ระยะเวลาเพียง 3 ปีภายหลังจากการแปรสภาพอาจจะน้อยเกินไปในการที่จะสะสมประสบการณ์และการพัฒนาความสามารถเทียบมาตรฐานโลก ส่วนการที่นักเรียนเลือกเรียนสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากกว่าร้อยละ 80 จะต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมของสังคม แต่แนวทางการดำเนินงานของโรงเรียนเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายในการพัฒนานักวิทยาศาสตร์ในระดับโลกในอนาคต

หากพิจารณาสัมฤทธิ์ผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดการบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินการ[3] ของโรงเรียนที่ได้ระบุไว้ในแผน 5 ปีของโรงเรียน มีรายละเอียด ดังนี้

**(1) มีต้นแบบเครื่องมือและวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการสรรหาผู้มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย**

โรงเรียนได้มีกระบวนการสรรหานักเรียนที่มีความสามารถพิเศษได้รับการพัฒนาโดยโรงเรียนได้ร่วมมือกับสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) จัดทำแบบทดสอบคัดเลือกนักเรียนชั้น ม. 3 ที่มีคะแนนเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3 ทั่วประเทศหลังจากนักเรียนที่ผ่านการทดสอบจะต้องเข้าค่ายคัดเลือกโดยจะต้องผ่านการทดสอบความสามารถด้านความฉลาดทางอารมณ์ (EQ) พฤติกรรมเด็กวัยรุ่น (YSR) เชาว์ปัญญา (IQ) ความคิดรวบยอดทางคณิตศาสตร์และความคิดรวบยอดทางวิทยาศาสตร์ โดยกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำนักเรียนต้องไม่มีผลการสอบวัด EQ และ YSR เป็นลบทั้งคู่ และคะแนน IQ ต้องอยู่ในกลุ่ม bright ขึ้นไป (110 ขึ้นไป) ถือว่าวิธีการสรรหาของโรงเรียนเป็นนวัตกรรมที่ได้พัฒนาขึ้นมา อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการคัดเลือกนักเรียนในปัจจุบันจะอยู่ในระดับที่น่าพอใจ แต่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนเห็นว่าเครื่องมือและวิธีการคัดเลือกนักเรียนจะต้องมีการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นไปอีก โดยกระบวนการคัดเลือกนักเรียนจะต้องสรรหานักเรียนอัจฉริยะในชนบทแต่ด้อยโอกาสในการพัฒนาศักยภาพ

**(2) มีต้นแบบหลักสูตร สื่อ กระบวนการเรียนการสอนที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนานักเรียนที่มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยีในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย**

โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นโรงเรียนแห่งแรกที่มีหลักสูตรการเรียนการสอนสำหรับนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยโรงเรียนได้มีการพัฒนาหลักสูตรเพื่อใช้เฉพาะกับนักเรียนของโรงเรียน กล่าวคือ ในปี 2546 ได้จัดทำหลักสูตรการเรียนล่วงหน้า (AP Course) จำนวน 7 รายวิชา โดยได้รับความร่วมมือจากสถาบันอุดมศึกษาส่งบุคลากรเข้ามาช่วยดำเนินการโดยหลักสูตรดังกล่าวได้รับการรับรองจากคณะวิทยาศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดล หากนักเรียนเข้าศึกษาต่อในคณะวิทยาศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดลไม่ต้องเรียนวิชาเหล่านี้ซ้ำ หลักสูตรแม้ว่าจะเน้นด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และ

[3] ข้อมูลจาก แผน 5 ปี โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (2545-2549)

เทคโนโลยี แต่ยังผสมผสานด้านนันทนาการ และศิลปะอย่างผสมกลมกลืน โดยพยายามค้นหาเด็กที่มีความสามารถพิเศษที่กระจายอยู่ในชนบททั่วประเทศที่มีโอกาสน้อย แต่มีความสามารถแท้จริงมาเข้าศึกษาในโรงเรียน

**(3) มีต้นแบบในการสรรหาส่งเสริมและพัฒนาครูที่มีประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอนผู้ที่มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย**

นอกจากกระบวนการสรรหานักเรียนที่มีความสำคัญแล้ว สิ่งที่สำคัญอีกประการในการที่จะพัฒนาโรงเรียนให้เป็นโรงเรียนทางด้านวิทยาศาสตร์ก็คือกระบวนการสรรหาครู ที่จะให้ความรู้แก่เด็ก โดยผู้สมัครจะต้องผ่านการทดสอบและสัมภาษณ์ ความรู้ความสามารถทางวิชาการ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะตำแหน่งอย่างเข้มข้นแตกต่างจากการคัดเลือกครูของส่วนกลาง เพราะนอกจากจะต้องผ่านการทดสอบด้านวิชาการแล้วจะต้องมีการการตรวจสุขภาพกายและสุขภาพจิตร โดยได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาช่วยในการสรรหาบุคลากรดังกล่าว บุคคลที่ผ่านการคัดเลือกเป็นครูและบุคลากรของโรงเรียนแล้วจะได้รับการพัฒนาและฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ โดยนอกจากบุคลากรและเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนจะต้องมีความรู้ทางด้านภาษาอังกฤษและเทคโนโลยีเป็นพื้นฐานแล้ว โรงเรียนยังส่งเสริมให้มีการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

สำหรับการพัฒนาบุคลากรโรงเรียนในปี 2546 ได้ดำเนินการ ดังนี้

- ส่งเสริมให้มีการอบรมประชุม สัมมนาร่วมกับหน่วยงานภายนอก โดยเฉลี่ยคนละ 21.10 วัน

- การอบรม ประชุมสัมมนาที่โรงเรียนจัด ได้แก่ (1) การอบรมการใช้ ICT ในการเรียนการสอนสำหรับครู จำนวน 20 ชั่วโมง ตามระดับความรู้และความสนใจและการใช้ ICT ในการปฏิบัติงานจำนวน 10 ชั่วโมง (2) การอบรมการใช้ภาษาอังกฤษ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมาเป็นวิทยากร โดยครูและเจ้าหน้าที่จะได้รับการอบรมสัปดาห์ละ 3 ชั่วโมงเป็นเวลา 20 สัปดาห์ (3) การ อบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องการจัดทำหลักสูตรและการเรียนการสอนสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ

- การศึกษาดูงานในสถานศึกษาและหน่วยงานที่มีชื่อเสียงทั้งในและต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการจัดการเรียนการสอนสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ

- การศึกษาต่อในระดับสูง โดยในปี 2546 มีบุคลากรที่ได้รับอนุมัติทุนศึกษาต่อระดับปริญญาโทเต็มเวลา 4 คน นอกเวลาปฏิบัติงานและภาคฤดูร้อน 16 คน และศึกษาต่อโดยใช้ทุนส่วนตัว 6 คน

**(4) มีต้นแบบการบริหารจัดการโรงเรียนที่มุ่งเน้นในการจัดการเรียนการสอนผู้มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย**

โรงเรียนมีรูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนในลักษณะองค์การมหาชนโดยจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ โครงสร้างองค์การมีขนาดเล็กมีความคล่องตัวทั้งด้านวิชาการ การเงิน พัสดุและการบริหารบุคคล โดยมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียนที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมนโยบาย

**(5) มีนักเรียนมากกว่า 10,000 คน สมัครเข้าเรียนในโรงเรียน**

ปีการศึกษา 2546 มีผู้สมัครเข้าเรียนในโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จำนวน 11,509 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2545 ที่มีจำนวนผู้สมัคร 9,155 คน

**(6) นักเรียน ผู้ปกครองและสังคมมีความเชื่อมั่นและพึงพอใจในการดำเนินงานของโรงเรียน**

จากผลการสำรวจความพึงพอใจจากนักเรียนและผู้ปกครองโดยผู้ประเมินภายนอก (บริษัท พี เอ แอสโซซิเอทส์ คอนซัลติ้ง จำกัด) พบว่า ทั้งนักเรียนและผู้ปกครองมีความพึงพอใจอยู่ในระดับสูง ด้านความเชื่อมั่นจะเห็นได้จากจำนวนนักเรียนที่สมัครเข้ารับเรียนในจำนวนที่เพิ่มขึ้นเกินกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้

**(7) นักเรียน ผู้ปกครอง และเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนมีความพึงพอใจในการดำเนินงานของโรงเรียน**

จากผลการสำรวจความพึงพอใจจากนักเรียน ผู้ปกครอง และเจ้าหน้าที่ของโรงเรียน โดยผู้ประเมินภายนอก[4] พบว่า ทั้งนักเรียน ผู้ปกครอง และเจ้าหน้าที่มีความพึงพอใจการดำเนินงานของโรงเรียนอยู่ในระดับดีมาก

**(8) มีความช่วยเหลือร่วมมือในการดำเนินงานจากผู้ปกครอง สถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานต่าง ๆ**

ในปี 2546 โรงเรียนได้รับการสนับสนุนจากบุคคล กลุ่มบุคคลและหน่วยงานภายนอกดังนี้

■ จำนวนบุคลากรภายนอกที่ได้ให้ความร่วมมือในการให้คำปรึกษาและแนะนำหลักสูตรในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน ประกอบด้วย ด้านการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน

[4] ข้อมูลจาก บริษัท พี เอ แอสโซซิเอทส์ คอนซัลติ้ง จำกัด (2546), รายงานการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนและผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการโรงเรียน โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์.

จำนวน 65 คน ด้านวิทยากรให้ความรู้/บรรยายพิเศษ 51 คน การคัดเลือกบุคลากร 10 คน การคัดเลือกนักเรียน 19 คน เป็นกรรมการตรวจการจ้าง 4 คน กรรมการสอบราคา/ประกวดราคา 8 คน เป็นที่ปรึกษาให้ความร่วมมือในการทำวิจัย 28 คน

- จำนวนสถาบันและหน่วยงานภายนอกที่ให้ความอนุเคราะห์แก่โรงเรียนในการทำกิจกรรม ประกอบด้วย สถานที่ศึกษาดูงาน 56 แห่ง สถานที่จัดค่ายวิชาการ 13 แห่ง สถานที่จัดค่ายปฏิบัติธรรม 21 แห่ง

- ด้านการให้ความช่วยเหลือจากสมาคมผู้ปกครองและครู ในปี 2546 ได้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมโรงเรียน ได้แก่ จัดหารถตู้ให้ 1 คัน จัดหาโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้ 6 เลขหมาย สนับสนุนทุนการศึกษา สนับสนุนงบประมาณให้ครู-เจ้าหน้าที่ไปศึกษาดูงานต่างประเทศ 300,000 บาท ร่วม กิจการเดินการกุศล กิจกรรมกีฬาสี กิจกรรมเดินวิ่งเพื่อสุขภาพ และกิจกรรมอื่น ๆ เป็นต้น

**(9) มีผู้สนใจขอมาศึกษาดูงานที่โรงเรียนมากกว่า 300 คนต่อปี**

ในปี 2545 มีผู้สนใจขอดูงานทั้งที่มาจากสถาบันการศึกษาและไม่ใช่สถาบันการศึกษาทั้งในและต่างประเทศจำนวน 828 คน สูงกว่าเป้าหมายที่วางไว้

ทั้งนี้ ภายหลังจากการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานจากโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาเป็นรูปแบบองค์การมหาชน ที่มีการเรียนการสอนเน้นด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี ได้ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- **ด้านสังคม** การจัดการศึกษาที่มีรูปแบบที่มีความเฉพาะจะช่วยกระตุ้นให้เด็กเกิดความสนใจที่จะศึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นโดยจะเห็นได้จากจำนวนเด็กที่สมัครเรียนกว่า 10,000 คน และจำนวนผู้สนใจเข้าเยี่ยมชมกิจการของโรงเรียนมากกว่าเป้าหมายที่วางไว้ 300 คนต่อปี รูปแบบดังกล่าวจะช่วยเพิ่มศักยภาพให้กับเด็กที่มีความสามารถในด้านดังกล่าวเพิ่มขึ้น ช่วยให้มีความคิดเป็นเหตุเป็นผล การที่โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์การจัดตั้งว่าจะเป็นโรงเรียนต้นแบบในการให้การศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งโรงเรียนได้มีแผนการขยายรูปแบบการเรียนการสอนไปยังต่างจังหวัดในอนาคตอันใกล้นี้

- **ด้านเศรษฐกิจ** การศึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะช่วยให้มีการประดิษฐ์คิดค้น พัฒนาเครื่องมือด้านวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ จากที่คนไทยเป็นแต่เพียงผู้บริโภคให้เปลี่ยนเป็น นักประดิษฐ์ ผู้ผลิตคิดค้น จะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในอนาคต

- **สิ่งแวดล้อม** จะช่วยลดการก่อให้เกิดมลภาวะอันเนื่องมาจากการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติมากเกินกว่าที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมอันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตความ

เป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม อาจจะยังไม่ก่อให้เกิดในตอนนี้เท่าใดนัก เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลา นักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน) สำเร็จการศึกษาในปี 2546 เป็นรุ่นแรก

กล่าวโดยสรุปจากการประเมินการดำเนินงานของโรงเรียนที่ผ่านมาพบว่าโรงเรียนมีผลการดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้ในระดับสูง และผลการประเมินโรงเรียนสอดคล้องกับผลการประเมินจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้มีการประเมิน ดังนี้

- **สำนักงบประมาณ** ได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนโดยในปีงบประมาณ 2544 ผลปรากฏว่า โรงเรียนสามารถดำเนินการได้ตรงตามอุดมการณ์และเป้าหมายที่วางไว้ทุกประการ[5]

- **บริษัท พี เอ แอสโซซิเอทส์ คอนซัลติ้ง จำกัด** ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหารโรงเรียนให้ดำเนินการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนและผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการโรงเรียน ในปีงบประมาณ 2546 ผลปรากฏว่า มีผลการดำเนินงานและผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับดีมาก ทั้งสองประการ[6]

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลการดำเนินงานของโรงเรียนจะเป็นไปตามแผนที่วางไว้ จากการศึกษาพบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่จะส่งผลต่ออุดมการณ์และเป้าหมายระดับสูงของโรงเรียนในการพัฒนานักเรียนไปสู่ความเป็นนักวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีความสามารถระดับมาตรฐานโลก ได้แก่

- ค่านิยมทางสังคมในเรื่องการศึกษา โดยจะเห็นได้จากการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษานักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เลือกเข้าศึกษาต่อในสาขาวิทยาศาสตร์ประยุกต์กว่าร้อยละ 50 ของนักเรียนที่ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะสาขาวิชาที่เป็นวิชาชีพ เช่น คณะวิศวกรรมศาสตร์ แพทยศาสตร์ เภสัชศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งเป็นค่านิยมของสังคมไทยที่เห็นว่าการศึกษาต่อในคณะดังกล่าวนำมาซึ่งเกียรติยศ ชื่อเสียง และเงินทอง ซึ่งคนเก่งจะต้องเรียนคณะดังกล่าว

- การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีในจำนวนที่จะสามารถส่งผลกระทบต่อสังคม (Critical mass) อย่างต่อเนื่องจนถึงการศึกษาขั้นสูงสุด โดยรัฐบาลจะต้องกำหนดไว้ในแผนว่ามี

[5] ข้อมูลจาก สำนักประเมินผล สำนักงบประมาณ 2545

[6] บริษัท พี เอ แอสโซซิเอทส์ คอนซัลติ้ง จำกัด (2546), รายงานการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนและผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการโรงเรียน โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์.

เป้าหมายจะสร้างนักวิทยาศาสตร์จำนวนกี่คนในแต่ละปีอย่างชัดเจนจะเป็นปัจจัยส่งเสริมและการกระตุ้นให้เกิดการผลิตนักวิทยาศาสตร์ และนักวิจัย

- จำนวนนักเรียนที่จบจากโรงเรียนมีจำนวนน้อยเพียงปีละ 240 คน หากเปรียบเทียบกับเป้าหมายในการผลิตนักวิจัยและนักประดิษฐ์คิดค้นที่มีความสามารถสูงเทียบมาตรฐานสากล ถือว่ามีจำนวนนักเรียนน้อยทำให้การบรรลุเป้าหมายใช้เวลานาน

- งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล จะต้องเป็นไปตามแผนที่วางไว้เนื่องจากโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้หวังผลกำไร ดังนั้น รายได้ส่วนใหญ่จึงเป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาล

### 5.2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงานของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย

**(1) ผู้บริหารขององค์การ**

ผู้บริหารของโรงเรียนที่มีบทบาทที่สำคัญในการบริหารจัดการ โดยในที่นี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย

**(1.1) คณะกรรมการบริหาร** เป็นคณะบุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี สำหรับคณะกรรมการของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง มีจำนวนทั้งสิ้น 11 คน ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีส่วนสำคัญในการกำกับการบริหารงานของโรงเรียนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียน โดยคณะกรรมการบริหารมีส่วนช่วยให้โรงเรียนมีการบริหารงานที่คล่องตัวและอิสระ โดยจะเห็นจากคณะกรรมการบริหารมีความเป็น นักการศึกษาและนักวิทยาศาสตร์มีความรู้และเข้าใจปรัชญาและวิสัยทัศน์ของโรงเรียนที่มุ่งเน้นพัฒนาและสร้างนักวิทยาศาสตร์ของประเทศ ที่สำคัญคณะกรรมการบริหารชุดปัจจุบันของโรงเรียนมีความเข้มแข็งและทำงานด้วยความทุ่มเท อิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการเป็นไปด้วยดี ไม่มีความขัดแย้ง

**(1.2) ผู้อำนวยการ** เป็นบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการของโรงเรียนจะต้องมีความรู้ ความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์ประกอบกับความสามารถในการบริหารงาน ผู้อำนวยการของโรงเรียนที่แปรสภาพเป็นองค์การมหาชนนั้น จะมีบทบาทในการ

บริหารงานในลักษณะเดียวกับ CEO (Chief Executive Officer) ของภาคเอกชน มีอำนาจในการตัดสินใจ ฉะนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่และต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์เป็นอย่างดี เนื่องจากโรงเรียนมีการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากโรงเรียนทั่วไป หลักสูตรเป็นหลักสูตรใหม่ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในโรงเรียนต่างมีความเห็นว่า ผู้อำนวยการคนปัจจุบันสามารถบริหารงานของ โรงเรียนเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ในระยะ 5 ปี มีความเข้าใจในปรัชญาของโรงเรียน ประกอบกับเป็นบุคคลที่มีความขยันและทุ่มเทให้กับโรงเรียนอย่างมาก นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการเป็นไปด้วยดี

**(2) โครงสร้างและระบบการบริหารงาน**

ปัจจัยสำคัญที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จอีกประการหนึ่งคือ โครงสร้างและระบบการบริหารงาน ที่มีความอิสระ และคล่องตัว แม้ว่าจะมีผู้บริหารที่มีความสามารถแต่โครงสร้างและระบบการบริหารงานไม่เอื้ออำนวยเต็มไปด้วยอุปสรรค กฎระเบียบต่าง ๆ อันจะทำให้การบริหารงานไม่ต่างจากระบบราชการทั่วไป ดังนั้น โครงสร้างและระบบการบริหารงานของโรงเรียนได้ออกแบบให้เอื้ออำนวยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจได้และสามารถทำสิ่งที่ริเริ่มสร้างสรรค์ กระบวนการบริหารงานจะสิ้นสุดที่คณะกรรมการบริหารเห็นชอบข้อเสนอของผู้อำนวยการ เช่น ด้านการบริหารงานบุคคล ผู้อำนวยการสามารถเสนอกระบวนการคัดเลือกบุคลากรที่มีความสามารถเข้าทำงาน กำหนดเงินเดือนและสวัสดิการที่เหมาะสม กำหนดกฎระเบียบของโรงเรียน ด้านงบประมาณที่ต้องการความอิสระและคล่องตัว โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาที่สั้น องค์การมีขนาดเล็ก นอกจากนี้ จะต้องมีการตรวจสอบจากการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบภายนอก รวมถึงการประเมินผลการดำเนินงานจากหน่วยงานภายนอก

**(3) นโยบายของรัฐบาล**

การดำเนินงานของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ จะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้จะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการแปรสภาพจากโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาเป็นองค์การมหาชนได้นั้น รัฐบาลมีส่วนผลักดันให้โรงเรียนสามารถออกนอกระบบทำให้โรงเรียนสามารถดำเนินงาน และบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือแม้แต่การที่นายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ได้เยี่ยมชมโรงเรียนได้ส่งผลให้โรงเรียนเป็นที่รู้จักมากขึ้น นอกจากนี้ หากรัฐบาลมีนโยบาย สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการตื่นตัว เรียนรู้ และเห็นความสำคัญของการค้นคว้า วิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ตั้งแต่เด็ก หรือการมีนโยบายในการรับช่วงการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา การยกย่องเห็นคุณค่าในการเป็นนักวิจัย นักวิทยาศาสตร์เช่นเดียวกับในต่างประเทศจะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมการดำเนินงานของโรงเรียนที่มีการเรียนการสอนเน้นทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี

### 5.2.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

จากการที่โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ได้แปรสภาพเป็นองค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 พบว่า ภายหลังจากการเปลี่ยนสภาพเป็นองค์การมหาชนแล้วโรงเรียนมหิดลฯสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ และพันธกิจได้เป็นอย่างดี อันเนื่องจากปัจจัยใดที่มีผลต่อความสำเร็จ และปัจจัยใดที่เป็นอุปสรรคของโรงเรียนต่อการดำเนินภารกิจตามวิสัยทัศน์ในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

**(1) ด้านโครงสร้างองค์การ**

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์พบว่า โครงสร้างองค์การของโรงเรียนมีความอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยจะเห็นได้จากคณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงิน ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปตลอดจนกฎระเบียบ ข้อบังคับในเรื่อง การบริหารงานทั่วไป กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติ เงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ การคัดเลือกบุคลากร การบริหารจัดการด้านการเงิน ของโรงเรียน ในส่วนผู้อำนวยการโรงเรียนมีอำนาจในการเสนอแผนการดำเนินงาน แผนการปรับปรุงเสนอบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น ตัดลดเงินเดือน ลงโทษเจ้าหน้าที่ วางระเบียบโรงเรียน ซึ่งแตกต่างจากโรงเรียนทั่วไปที่การบริหารจัดการทั่วไป การเงิน การบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ยังต้องรายงานต้นสังกัด

โรงเรียนมีสายการบังคับบัญชาไม่ยาวนัก โดยโครงสร้างองค์การแบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการและกลุ่มงาน คณะกรรมการบริหารมีอำนาจการตัดสินใจสูงสุด ประกอบกับองค์การมีขนาดเล็กทำให้ผู้บริหารสามารถรับรู้ปัญหาภายในโรงเรียนได้ง่าย และแก้ไขได้ตรงจุด

แม้ว่าโครงสร้างองค์การจะมีความคล่องตัวและอิสระ อย่างไรก็ตาม ความสมดุลขององค์การยังคงเป็นสิ่งสำคัญ จะเห็นได้จากการบริหารจัดการยังต้องมีการตรวจสอบภายในจากคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานซึ่งไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการ จะสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การที่โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีโครงสร้างองค์การที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัวเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของโรงเรียน โดยจะเห็นได้จากก่อนที่มีการแปรสภาพเป็นองค์การมหาชน ตั้งแต่ปี 2534-2542 การดำเนินงานของโรงเรียนยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการคัดสรรนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษเข้าทำการศึกษาได้เพราะต้องติดขัดในเรื่องระเบียบราชการ และยังมีข้อตกลงในการรับบุตรหลานของอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยมหิดลเข้าศึกษาต่อในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ทำให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

ในตอนนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและดำเนินงานไม่ต่างจากโรงเรียนทั่วไปที่สังกัดกรมสามัญศึกษาที่เปิดรับนักเรียนทั่วไป ไม่ได้ผ่านการคัดสรรเด็กที่มีความสามารถพิเศษเท่าใดนัก

**(2) ด้านการบริหารงานบุคคล**

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ตัดลดเงินเดือนหรือค่าจ้างเจ้าหน้าที่และลูกจ้างตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของโรงเรียนจึงมีความเป็นอิสระในการที่จะคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถได้โดยตรง รวมถึงการให้ผลตอบแทน และสวัสดิการที่สอดคล้องกับผลงานและจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานให้กับโรงเรียน นอกจากนี้ ในเรื่องของการพัฒนาบุคลากร การให้ทุนการศึกษาต่อในระดับสูงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับโรงเรียนที่มีลักษณะพิเศษเช่นนี้ ดังนั้น จึงทำให้การบริหารงานบุคคลของโรงเรียนมีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากโรงเรียนอื่น ๆ ที่ไม่สามารถเลือกบุคลากรที่มีความสามารถสอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนได้โดยตรงตามเกณฑ์ที่โรงเรียนกำหนดและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่โรงเรียนทั่วไปคัดเลือกครูตามเกณฑ์ของกรมสามัญศึกษา

เนื่องด้วยมีระบบการบริหารงานที่เป็นอิสระ และองค์การมีขนาดเล็ก บุคลากรจึงมีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นต่อผู้บริหารได้ง่าย มีประสิทธิภาพในการเรียนการสอน ดังจะเห็นได้จากจำนวนบุคลากรด้านวิชาการต่อจำนวนนักเรียนในสัดส่วนประมาณ 1 ต่อ 7 จำนวนนักเรียน 24 คนต่อห้อง ในขณะที่โรงเรียนทั่วไปมีอัตรามีจำนวนนักเรียนประมาณ 40-45 คนต่อห้อง นอกจากนี้อาจารย์ผู้สอนก็ชั่วโมงสอนไม่หนักเกินไปประมาณ 12 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ส่วนเวลาที่หลือ 28 ชั่วโมงต่อสัปดาห์เป็นเวลาสำหรับการค้นคว้าวิจัย ทั้งนี้ ครูจะต้องจัดทำแผนการสอนล่วงหน้า และมีการประเมินผลอยู่เสมอ

**(3) ด้านระบบงบประมาณ**

งบประมาณเป็นสิ่งสำคัญที่จะผลักดันให้การดำเนินงานของโรงเรียนบรรลุเป้าหมาย กล่าวคือ งบประมาณจะต้องตอบสนองต่อภารกิจของโรงเรียน ในการที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสรรหานักเรียน บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นผู้สอน การจัดหาอุปกรณ์และสื่อการสอนที่เน้นคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมถึงการมีสิ่งแวดล้อม อาคารสถานที่ที่เหมาะสมกับการเรียนการสอนในลักษณะดังกล่าว การตอบสนองสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการ

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนกำหนดให้โรงเรียนไม่ต้องนำรายได้ส่งกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ รายได้ของโรงเรียน ประกอบด้วย เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม, เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี, เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนและ

องค์การอื่น ๆ ทั้งไทยและต่างประเทศ, ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริหารหรือรายได้จากการดำเนินการ และดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของโรงเรียน

ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีอำนาจในการวางระเบียบการใช้จ่ายเงินของโรงเรียน แผนการบริหารงบประมาณ รายได้ และค่าใช้จ่าย นำเสนอโดยผู้อำนวยการ จะต้องผ่านการพิจารณาและความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร เป็นการดำเนินงานที่มีความคล่องตัว ผู้บริหารสามารถบริหารจัดการงบประมาณโรงเรียนได้ตามความเหมาะสมและสอดคล้องต่อภาระการใช้จ่ายในการดำเนินงานของโรงเรียน สนับสนุนพันธกิจของโรงเรียนในการที่จะบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ โดยไม่ต้องยึดติดกับกฎ ระเบียบของทางราชการ การที่โรงเรียนมีรูปแบบการจัดการเรียนการสอนในลักษณะพิเศษ ทำให้ต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณต่อหัวทั้งนักเรียนและบุคลากรสูงกว่าค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนและบุคลากรของโรงเรียนทั่วไป ดังนั้น ในการบริหารจัดการด้านงบประมาณของโรงเรียนจะต้องมีอิสระ และคล่องตัว เพื่อตอบสนองต่อบุคลากรและนักเรียนของโรงเรียนที่มีความสามารถสูง ตั้งแต่กระบวนการสรรหานักเรียนที่มีความสามารถพิเศษจะต้องมีขั้นตอนการคัดเลือกหลายขั้นตอน กว่าจะสรรหานักเรียนจะต้องมีความพร้อมทุกด้านทั้งด้านอารมณ์ สติปัญญา เมื่อคัดเลือกนักเรียนได้แล้วโรงเรียนจะต้องจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่ทันสมัยเพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับนักเรียน

“ด้านบุคลากร” เนื่องจากโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เป็นโรงเรียนสำหรับนักเรียนที่มีศักยภาพสูง ดังนั้น การคัดเลือกบุคลากรจะต้องมีกระบวนการคัดเลือกอย่างดี ให้ได้บุคลากรที่มีความสามารถสูง ต้องสร้างแรงจูงใจให้เข้ามาทำงานโดยบุคลากรได้รับเงินเดือนสูงกว่าระบบราชการ ระบบบริหารบุคลากรคล้ายกับภาคเอกชนโดยมีการประเมินผลอยู่เสมอ การสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากติดขัดในเรื่องงบประมาณจาก รัฐบาล

**ตารางที่ 5.5** แสดงแหล่งที่มาแห่งรายได้ของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

หน่วย : ล้านบาท

| รายการ | ปี 2544 | ปี 2545 | เปลี่ยนแปลง (%) |
|---|---|---|---|
| รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล | 52.99 | 126.47 | +138.67 |
| รายจ่ายด้านบุคลากร | 13.79 | 33.98 | +146.41 |
| รายจ่ายในการดำเนินการ | 19.39 | 40.06 | +106.60 |
| ทุนการศึกษา | 4.60 | 14.38 | +212.61 |

ที่มา: รายงานประจำปี 2544-2546

จากตารางจะเห็นว่าโรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 138.67 ในส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรและทุนการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมาก

ปัจจัยทางด้านงบประมาณจึงเป็นปัจจัยหลักสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนบรรลุวัตถุประสงค์การเป็นโรงเรียนต้นแบบทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี เนื่องจากการบรรลุวัตถุประสงค์จำเป็นต้องมีงบประมาณสนับสนุนจำนวนมาก

**(4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล**

โรงเรียนมีสถานภาพเป็นองค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 ถึงแม้ว่าจะมีอิสระในการบริหารงานแต่ไม่ได้ปราศจากการกำกับดูแลจากรัฐบาลโดยสิ้นเชิง รัฐบาลยังคงมีอำนาจกำกับดูแลผ่านทางคณะกรรมการบริหารโรงเรียน โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ มีหน้าที่ควบคุมดูแลโรงเรียนให้ดำเนินงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ระบบการติดตามกำกับดูแลโรงเรียนไม่ให้การดำเนินงานของ โรงเรียนออกนอกกรอบนโยบายของรัฐบาลและขัดต่อกฎหมาย แต่รัฐบาลจะไม่เข้าไปกำกับดูแลจนโรงเรียนขาดความอิสระในการบริหารงาน

**(5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน**

การออกกฎระเบียบต่าง ๆ และวิธีปฏิบัติในการทำงานนั้นมีความคล่องตัวสูง เนื่องจากการออกกฎระเบียบ การประกาศใช้อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการบริหารกำหนด กฎระเบียบมีความยืดหยุ่นเนื่องจากสามารถแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมสอดคล้องกับการบริหารงาน หากเปรียบเทียบกับโรงเรียนทั่วไปที่ใช้กฎ ระเบียบ และข้อบังคับในการทำงานเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นทั่วประเทศ ซึ่งมีลักษณะเน้นความถูกต้องตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับมากกว่าประสิทธิภาพของการดำเนินงาน แม้ว่าจะเกิดความล่าช้า ซึ่งไม่เหมาะกับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ที่ต้องการความคล่องตัว กฎ ระเบียบและข้อบังคับในการปฏิบัติงานจะต้องยืดหยุ่นในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาไปสู่เป้าหมายของโรงเรียน

**(6) ด้านการตรวจสอบ**

กฎหมายได้กำหนดให้โรงเรียนจัดทำบัญชีตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และจัดให้มีหน่วยตรวจสอบภายในและคณะกรรมการการตรวจสอบการดำเนินงานมีอิสระในการทำงานเนื่องจากไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการแต่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหาร ในส่วนของงบการเงินต้องส่งผู้ตรวจสอบบัญชี และทุกรอบปีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน นอกจากนี้ โรงเรียนจะต้องจัดทำแผนงาน เป้าหมายในการดำเนินงานให้ชัดเจน

เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามระยะเวลาที่กำหนด โดยวัตถุประสงค์การตรวจสอบ เพื่อให้ทราบว่าการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ข้อบังคับและมติของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เพื่อทราบถึงการมีระบบการควบคุมภายในของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพและเพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้ถูกต้อง การตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกซึ่งมีความเป็นอิสระสูง ไม่อยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการบริหารของโรงเรียน

### 5.2.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

กล่าวโดยสรุปโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์สามารถดำเนินการไปในแนวทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่ได้วางไว้ตามแผน 5 ปีของโรงเรียน ภายหลังจากการที่โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เปลี่ยนสภาพเป็นองค์การมหาชน ที่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจในการจัดตั้งโรงเรียนอย่างชัดเจนในการเป็นโรงเรียนที่มีการจัดการเรียนการสอนที่เน้นทางด้านวิทยาศาสตร์ เพื่อผลิตนักวิจัยและนักวิทยาศาสตร์ให้ได้มาตรฐานในระดับโลก ซึ่งการจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะต้องมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ การมีผู้บริหารที่ดี มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล การมีรูปแบบการบริหารงานจัดการที่มีความอิสระ คล่องตัวและได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาล

การเป็นองค์การมหาชนซึ่งมีรูปแบบการบริหารจัดการที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จของโรงเรียน ที่ไม่เป็นระบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีปัจจัย ด้านโครงสร้างองค์การที่มีการบริหารงานอย่างอิสระ ยืดหยุ่นและคล่องตัว อำนาจในการตัดสินใจอยู่ภายใต้คณะกรรมการบริหาร และผู้อำนวยการ ด้านบุคลากรสามารถคัดเลือกบุคลากรให้สอดคล้องกับความต้องการ มีการฝึกอบรมและพัฒนาความสามารถ โดยมีปัจจัยด้านงบประมาณในการสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนตามแผนที่อนุมัติโดยคณะกรรมการบริหาร การกำกับดูแลโดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียน คณะกรรมการบริหารโรงเรียนสามารถออกกฎ ระเบียบและวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกับการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมาย และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กฎหมายได้กำหนดให้มีการตรวจสอบ โดยหน่วยตรวจสอบภายในและคณะกรรมการตรวจสอบภายในที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหาร นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้โรงเรียนจะต้องมีการประเมินผลจากหน่วยงานภายนอกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอีกด้วย

แม้ว่าโรงเรียนจะมีปัจจัยที่ส่งเสริมให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายแต่ยังมีปัจจัยลบบางประการที่จะเป็นอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมายในการสร้างนักวิจัยในระดับมาตรฐานโลก ประกอบด้วย ค่านิยมในการศึกษาทำให้นักเรียนเลือกเรียนสาขาวิทยาศาสตร์ประยุกต์ในระดับอุดมศึกษามากกว่าวิทยาศาสตร์พื้นฐาน การสนับสนุนการศึกษาและพัฒนาศักยภาพของนักเรียนอย่าง

ต่อเนื่องในระดับอุดมศึกษายังไม่เพียงพอ จำนวนนักเรียนที่โรงเรียนรับได้ในแต่ละปีมีจำนวนน้อย และการได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลตามแผนที่ได้วางไว้ยังขาดความต่อเนื่อง

กระนั้น พิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นและทิศทางในอนาคต ความเป็นองค์การมหาชนได้กลายเป็นปัจจัยทั้งในเชิงบีบบังคับและในเชิงเกื้อหนุนซึ่งผลักดันให้โรงเรียนมหิดล วิทยานุสรณ์จำเป็นต้องมีระบบบริหารจัดการที่มีพลวัตอยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุผลใน 2 ประการ กล่าวคือ **ในประการที่หนึ่ง** เกิดจากสภาพเงื่อนไขภายในองค์การซึ่งมีวิสัยทัศน์และพันธกิจที่ชัดเจน อีกทั้งทรัพยากรที่มีอยู่ก็มีลักษณะ “จำกัดในเชิงเปรียบเทียบ” เนื่องจากมีผลสัมฤทธิ์ของงานที่จะต้องบรรลุที่ชัดเจน ทำให้ทรัพยากรทางการบริหารกับผลสัมฤทธิ์ของงานมีความเชื่อมโยงกันอย่างชัดเจน ซึ่งกลายเป็นเงื่อนไขบีบบังคับให้โรงเรียนต้องมีการบริหารจัดการที่ดี และ **ในประการที่สอง** เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่โรงเรียนจะต้องแข่งขันในการได้มาซึ่งปัจจัยนำเข้า (inputs) ที่มีคุณภาพทั้งในส่วนของบุคลากรโรงเรียนและนักเรียน ซึ่งความเป็นอิสระทางการบริหารภายใต้รูปแบบองค์การมหาชน ก็สามารถเกื้อหนุนให้โรงเรียนสามารถกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานให้สอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

## 5.3 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นองค์การที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนขึ้นว่า *“...เพื่อให้การสนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเมืองและชนบท และเพื่อให้มีการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนให้มีความแข็งเข้มยิ่งขึ้น...”* ทั้งนี้ มีกลุ่มเป้าหมายอยู่ที่ชุมชนทั้งในเมืองและชนบท โดยยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวมหรือบูรณาการ โดยเน้นให้สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคม

จากเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาและจากวัตถุประสงค์การจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ ใน 4 ประการข้างต้น พอจะสรุปถึง วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้ว่า *“มีความต้องการให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาองค์กรชุมชนในเกือบทุกรูปแบบ ทั้งชุมชนในเมืองและชนบท โดยเน้นด้านการมีส่วนร่วมของ*

*องค์กรชุมชนในทุกระดับ”* นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ให้แก่องค์กรชุมชนเพื่อทำให้ชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งอีกด้วย

### 5.3.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

การประเมินผลความสำเร็จของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ผู้วิจัยจะขอเริ่มจากการสรุปถึงสาระสำคัญ เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง รวมถึงภารกิจหน้าที่ ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนออกมาเป็นแผนกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งผู้วิจัยจะนำมาเป็นมิติในการประเมินผลการดำเนินงาน (Key result area) 3 ประการ ดังนี้

- การสนับสนุน/ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา อีกทั้งยังมีการประสานและสนับสนุนพลังประชาสังคมและพหุภาคีในการพัฒนา
- องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- การพัฒนาระบบการออมทรัพย์และเศรษฐกิจภายในชุมชน และสินเชื่อชุมชนเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา

ทั้งนี้ ผลจากการประเมินความสำเร็จตามมิติ 3 ประการข้างต้น มีดังต่อไปนี้

**(1) สนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา อีกทั้งยังมีการประสานและสนับสนุนพลังประชาสังคมและพหุภาคีในการพัฒนา**

การสนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา หมายถึง การมีโครงการที่สนับสนุน และส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง จนเกิดโครงการชุมชนพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังมีการเชื่อมโยงองค์กรชุมชน ต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยให้องค์กรชุมชนมีการทำงานหรือกิจกรรมร่วมกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งผลการประเมินปรากฏว่า การดำเนินงานส่วนใหญ่ของสถาบันฯ เน้นการส่งเสริมให้องค์การเป็นแกนกลางในการพัฒนาทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากโครงการที่ดำเนินงานทั้งหมดของ พอช. กว่าร้อยละ 80 เป็นโครงการที่ให้ชุมชนเป็นแกนกลางในการจัดทำโครงการ และให้ชุมชนเป็นตัวหลักในการดำเนินงาน โดยที่ พอช.

ทำหน้าที่ในการประสานงาน ติดตาม และให้ความช่วยเหลือ หรือให้คำปรึกษาแก่องค์กรชุมชนเมื่อจำเป็น[7]

ผลที่เกิดขึ้นโดยตรงและเป็นรูปธรรมสำหรับการดำเนินงานเพื่อให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา สามารถแสดงได้ดังตาราง

**ตารางที่ 5.6** แสดงตัวอย่างโครงการที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนจัดทำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – 2546

| ปี พ.ศ. | ชื่อโครงการ |
|---|---|
| 2544 | • โครงการสนับสนุนการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน<br>• โครงการสวัสดิการผู้สูงอายุ<br>• โครงการสวัสดิการชุมชน<br>• โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อสภาพแวดล้อม |
| 2545 | • โครงการพัฒนาองค์กรชุมชนระดับจังหวัด<br>• การบริหารแผนยุทธศาสตร์และการพัฒนาองค์กรชุมชนระดับภาค<br>• โครงการความร่วมมือกับกรมการพัฒนาชุมชน : การสนับสนุนให้องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา<br>• โครงการพัฒนาสวัสดิการชุมชน |
| **ปี พ.ศ.** | **ชื่อโครงการ** |
| 2546 | • โครงการพัฒนาองค์กรชุมชนระดับภาค<br>• การจัดงานมหกรรมชุมชนเข้มแข็ง “วิถีพลังไทย สู่ชุมชนพึ่งตนเอง”<br>• โครงการสวัสดิการผู้สูงอายุ<br>• กองทุนสวัสดิการผู้นำชุมชน<br>• โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชน<br>• โครงการบ้านมั่นคง<br>• โครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองน่าอยู่ (โครงการต่อเนื่อง) |

[7] ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยผู้อำนวยการ นายสิน สื่อสวน และ นางสาวจิริกา นุตาลัย

เห็นได้ว่า โครงการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นโครงการที่กระจายอยู่ในทุก ๆ ประเภทของการดำเนินงาน เช่น เป็นโครงการที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ โครงการที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย หรือ โครงการที่เกียวกับการพัฒนาศักยภาพของชุมชนโดยตรง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โครงการต่าง ๆ เหล่านี้ ต่างมีจุดร่วมกันในประการหนึ่ง ก็คือ เป็นโครงการที่เน้นให้ชุมชนเป็นตัวหลักในการดำเนินงานด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยที่ พอช. ทำหน้าที่ในการประสานงานและให้ความรู้เพิ่มเติมแก่องค์กรชุมชน

สำหรับในด้านการส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการประสานและสนับสนุนพลังประชาสังคมและพหุภาคีในการพัฒนานั้น พอช. ก็มีความพยายามในการดำเนินงานเรื่องนี้อยู่เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของผู้ช่วยผู้อำนวยการที่ว่า *"นอกจากเราจะเน้นให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนาแล้ว สิ่งที่สำคัญต่อมาก็คือ เราพยายามจะสร้างเครือข่ายให้แก่ชุมชน และให้ชุมชนติดต่อประสานงานร่วมมือกันโดยผ่านกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่"*[8]

อย่างไรก็ตาม ผลการประเมินภารกิจในเรื่องนี้ปรากฏว่า พอช. มีการดำเนินงานในด้านนี้ไปจำนวนหนึ่ง เช่น โครงการการสร้างการยอมรับต่อขบวนการชุมชน โครงการเชื่อมโยงแผนชีวิตชุมชน การประสานความร่วมมือกับมูลนิธิสืบ นาคะเสถียร การประสานงานกับกระทรวงวัฒนธรรม การประสานงานกับกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน การสนับสนุนการพัฒนาชุมชนในประเทศลาว โครงการพัฒนาอย่างบูรณาการและยั่งยืน เป็นต้น ซึ่งผลการดำเนินงานในด้านนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การดำเนินงานของ พอช. ยังไม่เด่นชัดมากเท่ากับการให้ชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา แต่เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมของภารกิจด้านนี้แล้วปรากฏว่า พอช. ดำเนินการได้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก

### (2) องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับ ตั้งแต่โครงสร้างองค์กร การกำหนดนโยบายขององค์กร การดำเนินการภายในองค์กร และโครงการต่าง ๆ ของสถาบัน

มิติในการประเมินผลในด้านนี้ของ พอช. ถือว่าโดดเด่นและประสบความสำเร็จมากกว่ามิติในด้านอื่น กล่าวคือ พอช. มีโครงสร้างการทำงานที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในระดับสูงมาก โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการก่อตั้ง พอช. ที่เปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยกันคิด มีการระดมความคิดจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่าจะให้ พอช. มีโครงสร้างหรือรูปร่างหน้าตาอย่างไร ซึ่งในที่สุดก็กลายมาเป็น พอช. ในปัจจุบัน

[8] ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยผู้อำนวยการ นายสิน สื่อสวน

สำหรับในเรื่องโครงสร้างของ พอช. ก็ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในองค์การมหาชนเพียงไม่กี่หน่วยงานที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนองค์กรชุมชน (หรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงต่อการดำเนินงานขององค์กร) เข้ามาเป็นกรรมการของสถาบัน โดยมีการกำหนดสัดส่วนที่ชัดเจน และมีวิธีการสรรหาจากตัวแทนองค์กรชุมชนอย่างแท้จริง

ในเรื่องของโครงสร้างภายใน ก็มีการเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เช่น การมีอนุกรรมการจากองค์กรชุมชนทั่วประเทศ โดยแบ่งเป็นภาค ภาคละ 6 คน ทั้งหมดมีทั้งสิ้น 30 คน หรือที่เรียกกันว่า “อนุ 30” ทำหน้าที่ในการเชื่อมประสานระหว่างคณะกรรมการสถาบันกับองค์กรชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ อนุ 30 ทำหน้าที่เป็นผู้ลดช่องว่างระหว่างคณะกรรมการสถาบันกับองค์กรชุมชน

นอกจากนี้ พอช. ยังมีการแบ่งสาขาเพื่อการปฏิบัติการในเชิงพื้นที่ออกเป็น 5 สาขา ทั่วประเทศ โดยที่แต่ละสาขายังมีอนุกรรมการภาคเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของสาขาอีกด้วย

ในระดับโครงการเองนั้น พอช. ก็เปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนของการเริ่มกระบวนการคิดจัดทำโครงการ เสนอขึ้นมาเป็นข้อเสนอโครงการ ผ่านสายปฏิบัติงานต่าง ๆ จนกระทั่งมาถึง พอช. ในส่วนกลาง และตัดสินใจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามที่ชุมชนเสนอ โดยที่หน่วยงานในแต่ละระดับของ พอช. ที่ทำหน้าที่กลั่นกรองและพิจารณาต่างมีองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยทั้งสิ้น

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า พอช. ประสบความสำเร็จในระดับสูงมากในมิติการประเมินด้านการให้องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

**(3) พัฒนาระบบการออมทรัพย์และเศรษฐกิจภายในชุมชน และสินเชื่อชุมชนเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา**

พัฒนาระบบการออมทรัพย์และเศรษฐกิจภายในชุมชน และสินเชื่อชุมชนเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา หมายถึง มีการส่งเสริมให้องค์กรชุมชนออมทรัพย์ภายในชุมชนอย่างเป็นระบบ และมีวิธีการออมที่ถูกต้อง มีการจัดให้มีระบบการให้สินเชื่อเพื่อชุมชน และให้องค์กรชุมชนใช้ระบบการออมและการให้สินเชื่อในการพัฒนา

จากผลการประเมินพบว่า พอช. มีการแบ่งส่วนงานเพื่อทำหน้าที่ในการให้สินเชื่อและส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนอย่างชัดเจน อีกทั้งการให้สินเชื่อชุมชนยังเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ พอช. ใช้เป็นเครื่องมือในการทำให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนาด้วยตนเอง โดยที่ พอช. มีเงิน

สนับสนุนให้ มีการวางระบบการปล่อยสินเชื่ออย่างเป็นมาตรฐานและเป็นธรรม มีการตรวจสอบการให้สินเชื่อด้วยเครือข่ายองค์กรชุมชนเอง

ในด้านการสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดเศรษฐกิจภายในชุมชนนั้น พอช. ได้ดำเนินการโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไปหลายโครงการ เช่น โครงการกองทุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนา โครงการศูนย์ธุรกิจชุมชน การพัฒนาศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้าระดับจังหวัด การพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนการพัฒนาสินเชื่อของสถาบัน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โครงการสนับสนุน สินเชื่อแก่องค์กร ชุมชน โครงการพัฒนาระบบสินเชื่อของสถาบัน โครงการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชน

นอกจากนี้ ปัจจัยที่ชี้ให้เห็นได้ว่าประการหนึ่งว่าการดำเนินการปล่อยสินเชื่อของ พอช. ประสบความสำเร็จมากขึ้น ก็คือ มีผู้ขอสินเชื่อกับ พอช. เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งเนื้อหาโครงการหรือการดำเนินงานของการขอสินเชื่อกับ พอช. มีคุณภาพมากขึ้น และตัวเลขการชำระสินเชื่อคือมีแนวโน้มมากขึ้น หนี้เสียลดลง ซึ่งเป็นผลสะท้อนได้ประการหนึ่งว่า ระบบการปล่อยสินเชื่อประสบความสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป การดำเนินงานของ พอช. ในมิติด้านการพัฒนาระบบการออมทรัพย์และเศรษฐกิจภายในชุมชน และสินเชื่อชุมชนเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา ประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ

ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า ผลการดำเนินงานของ พอช. โดยการประเมินจาก มิติการดำเนินงานทั้ง 4 ด้านแล้วปรากฏว่า พอช. ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานทุกมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มิติด้านการสนับสนุน/ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา และมิติด้านการเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

## 5.3.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ

จากการประเมินผลความสำเร็จ 3 มิติข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของ พอช. ออกเป็น 5 ประเด็น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### (1) ด้านโครงสร้างองค์การ

ข้อมูลในเรื่องโครงสร้างองค์การ ผู้วิจัยได้จากเอกสารรายงานผลการดำเนินงานและเอกสารแนะนำองค์การ รวมทั้งเว็บไซต์ของสถาบันฯซึ่งพบว่า การออกแบบโครงสร้างขององค์การในเบื้องต้น ถูกบังคับให้มีรูปแบบเดียวกับตามที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดย

กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารเป็นองค์การสูงสุดในการบริหาร มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน โดยมีผู้อำนวยการเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถาบัน และผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ

คณะกรรมการบริหารของสถาบันฯมีจำนวน 11 คน ซึ่งเต็มตามจำนวนตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เปิดโอกาสให้สามารถมีได้ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารประกอบไปด้วยตัวแทน 3 ฝ่าย ได้แก่ ตัวแทนจากภาครัฐ ตัวแทนจากองค์กรชุมชน และตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีประธานคณะกรรมการบริหารมาจากการสรรหาและเลือกสรรจากคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

องค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบแบบไตรภาคีดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้เกิดการระดมความคิดเห็นจากหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในการพัฒนาชุมชนมาก่อน อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานหลักของไทยในอดีตที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาองค์กรชุมชน ภาคองค์กรชุมชนก็มีตัวแทนเข้ามาอยู่ในคณะกรรมการของสถาบัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นไปตาม **กลยุทธ์ของสถาบัน** ที่ต้องการให้ **“องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ”** และ **“มีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ คล่องตัว เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ ภาคีที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม และรู้สึกเป็นเจ้าของ”**

ข้อสังเกตในประการหนึ่งของคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนก็คือ ไม่มีรัฐมนตรีเข้ามาเป็นกรรมการบริหาร ซึ่งอาจจะเป็นปัจจัยส่งเสริมความเป็นอิสระได้ประการหนึ่ง

โครงสร้างภายในของสถาบัน มีลักษณะที่เน้นการทำงานแบบคณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยนอกเหนือจากคณะกรรมการสถาบันแล้ว ยังมีการตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำงานตามพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศอีก 5 คณะอนุกรรมการ ซึ่งยังทำหน้าที่เปรียบเสมือน “แขนขา” ให้แก่คณะอนุกรรมการชุดใหญ่ในการควบคุมฝ่ายบริหารตามสาขาต่าง ๆ ทั้ง 5 ภาคให้ดำเนินการเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายและตามภารกิจหน้าที่ที่ฝ่ายบริหารได้ตกลงไว้กับคณะกรรมการของสถาบัน การแบ่งโครงสร้างเช่นนี้ถือเป็นจุดเด่นในประการหนึ่งของโครงสร้างสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โดยมีพื้นฐานจากความคิดที่ว่า องค์กรชุมชนในแต่ละภาคย่อมมี “ความแตกต่างหลากหลาย” แตกต่างกันไปในแต่ละภาค ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นโครงสร้างที่ได้รับการออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการ (Responsiveness) ขององค์กรชุมชนทุกภูมิภาคได้ทางหนึ่ง

นอกจากนี้ สถาบันยังมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเชิงประเด็นต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่กว่า 10 ชุด อันจะมีผลทำให้สถาบันมีความยืดหยุ่นมากขึ้น (Flexible) และตอบสนองต่อประเด็นต่าง ๆ ได้ไวมากขึ้นอีกด้วย

ในประการต่อมา โครงสร้างการบริหารภายในที่มีการแบ่งหน่วยงานภายในสถาบันฯ ออกเป็นกลุ่มงาน 6 ด้าน ได้แก่ กลุ่มงานบริหาร กลุ่มงานนโยบาย กลุ่มงานสนับสนุนยุทธศาสตร์

ชุมชน กลุ่มงานพัฒนาระบบเศรษฐกิจและทุนชุมชน กลุ่มงานพื้นที่ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจการทำงานของแต่ละกลุ่มงานให้ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลทางเอกสารพบว่า การแบ่งหน่วยงานย่อย ๆ ออกเป็นกลุ่มงานในลักษณะเช่นนี้ มีลักษณะการแบ่งอย่างไม่เป็นทางการเท่าใดนัก อีกทั้งผู้วิจัยยังไม่พบประโยชน์ของการแบ่งกลุ่มงานต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจและแผนกลยุทธ์แต่อย่างใด

ในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของโครงสร้างองค์การนั้น พบว่า คณะกรรมการที่มีตัวแทนจาก 3 ฝ่าย ซึ่งตัวแทนภาครัฐมีจำนวนมากกว่าตัวแทนภาคองค์กรชุมชนและตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน กล่าวคือ ตัวแทนภาครัฐมี 4 คน ภาคองค์กรชุมชนมี 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน ไม่น่าจะมีผลทำให้ความเป็นอิสระจากรัฐบาลลดลงแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นสัดส่วนที่มีความแตกต่างกันค่อนข้างน้อยและไม่น่าจะมีนัยสำคัญ

นอกเหนือจากนั้น จากข้อมูลทางเอกสารยังพบว่า สถาบันฯเองยังมีความพยายามในการปรับโครงสร้างให้สอดรับกับยุทธศาสตร์ของสถาบันฯมากขึ้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2545 “มีการปรับโครงสร้างการทำงานของสำนักงานปฏิบัติการภาคต่าง ๆ” และ “ปรับโครงสร้างภายในของ พอช. ใหม่ ให้สอดรับกับโครงสร้างของพื้นที่”[9]

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยพบว่าในด้านโครงสร้างของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีจุดเด่นใน 2-3 ประการ ได้แก่

***ประการที่หนึ่ง*** *เป็นโครงสร้างที่ได้รับการออกแบบให้เกิดการมีส่วนร่วมสูง ทั้งนี้พิจารณาได้จากองค์ประกอบและวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารแต่ละฝ่าย*

***ประการที่สอง*** *เป็นโครงสร้างที่ยืดหยุ่นและตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดยพิจารณาจากการแบ่งสำนักงานออกเป็นสำนักงานประจำภาคต่าง ๆ และมีคณะอนุกรรมการภาคตรวจสอบการทำงานของสำนักงาน นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการเชิงประเด็นที่ก่อให้เกิดความยืดหยุ่นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันฯอีกด้วย*

***ประการที่สาม*** *ความเป็นอิสระของสถาบันยังคงมีอยู่ เนื่องจากมีตัวแทนจากหลายฝ่าย แม้จะมีตัวแทนจากฝ่ายรัฐมากกว่าก็ตามแต่ก็เป็นสัดส่วนที่แตกต่างกันไม่มากนัก*

หากนำจุดเด่นของโครงสร้างไปวิเคราะห์ร่วมกับตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์การแล้ว ปรากฏว่า โครงสร้างมีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้สถาบันบรรลุแผนกลยุทธ์ของสถาบันฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในการตัดสินใจตั้งแต่มีตัวแทนในคณะกรรมการ การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานผ่านคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ส่งผลให้องค์กรชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ

[9] สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, รายงานประจำปี 2545

อย่างเหนียวแน่นซึ่งสอดคล้องกับกลยุทธ์ที่ 7 ว่าด้วยการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ ตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

**(2) ด้านการบริหารงานบุคคล**

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของสถาบันมีความเป็นอิสระ ไม่จำเป็นต้องใช้กฎเกณฑ์ ระเบียบ วิธีการเดียวกับข้าราชการพลเรือน ดังนั้น จึงทำให้การบริหารงานบุคคลของสถาบันมีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐในบางประการ

**ในประการแรก** ที่จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงก็คือ หลักเกณฑ์และข้อบังคับทั่วไปในการบริหารงานบุคคล ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ มาตรา 20 (ข) (ค) (จ) ได้กำหนดให้คณะกรรมการสถาบัน เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์และกฎระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคล โดยคณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งสิ้น 9 กระบวนการ ดังนี้

(1) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติของตำแหน่ง

(2) การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่น ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง

(3) การคัดเลือก

(4) การบรรจุและแต่งตั้ง

(5) การถอดถอน

(6) วินัยและการลงโทษทางวินัย

(7) การออกจากตำแหน่ง

(8) การอุทธรณ์ – ร้องทุกข์และการลงโทษ

(9) การจัดการสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ

พิจารณาจะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ สถาบันฯสามารถกำหนดได้เองโดยมิต้องยึดถือตามหลักเกณฑ์หรือข้อบังคับของระบบราชการ สร้างความเป็นอิสระและความยืดหยุ่นได้ตั้งแต่กระบวนการเริ่มแรกที่สุดของการบริหารงานบุคคล เช่น การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติของตำแหน่ง การสรรหา บรรจุและแต่งตั้ง ไปจนกระทั่งถึงการให้ออกจากตำแหน่ง หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นอำนาจของคณะกรรมการสถาบันทั้งสิ้น ทั้งนี้ การบริหารงานบุคคล

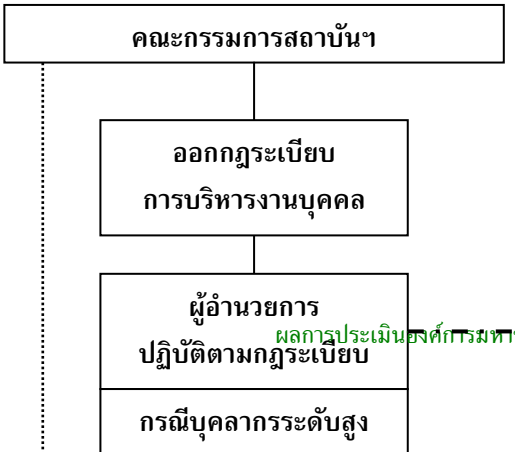
ของสถาบันมีกลไกในการถ่วงดุลอย่างน้อย 2 ประการ คือ **หนึ่ง** การถ่วงดุลภายในโดยผู้อำนวยการเป็นผู้ออกคำสั่ง ไม่ใช่คณะกรรมการสถาบันซึ่งเป็นเพียงผู้ออกกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคล **และสอง** การถ่วงดุลภายนอก คือ สถาบันฯต้องตอบคำถามของสังคมให้ได้ว่าทำไมจึงมีหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลเช่นนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อสถาบันและสังคมโดยรวมอย่างไร สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของสถาบันมากน้อยเพียงใด และเป็นไปตามแผนกลยุทธ์ที่สถาบันวางไว้หรือไม่

**ในประการที่สอง** ได้แก่ การบริหารงานบุคคลของสถาบันมีความเป็นอิสระ โดยกฎหมายได้กำหนดให้ผู้อำนวยการของสถาบันเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลอย่างเต็มที่ในการออกคำสั่งเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติในกระบวนการ การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย ตลอดจนถึงให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการของสถาบันกำหนด

อย่างไรก็ตาม พนักงานหรือลูกจ้างตั้งแต่ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการฝ่ายหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป ผู้อำนวยการจะออกคำสั่งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเสียก่อน

กล่าวโดยสรุปแล้ว สถาบันใช้ระบบการบริหารงานบุคคลแบบ 2 ระดับ คือ ระดับสูงและระดับรอง ทั้งนี้ กระบวนการในการบริหารงานบุคลากรในระดับสูง มีขั้นตอนดังแผนภาพ ต่อไปนี้

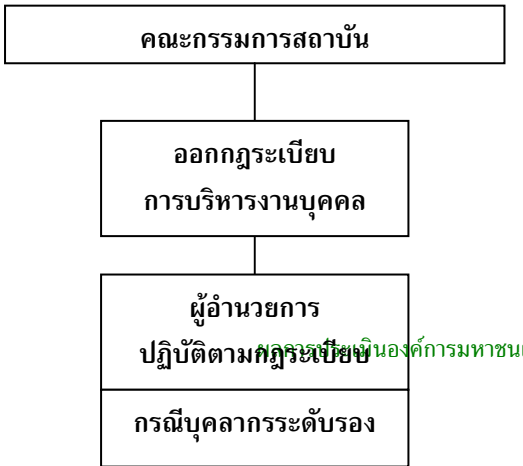
**แผนภาพที่ 5.1** แสดงการบริหารบุคลากรในระดับสูงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน



จากแผนภาพข้างต้น เห็นได้ว่า คณะกรรมการบริหารจะเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์ และกฎระเบียบในการบริหารบุคลากร หลังจากนั้นผู้อำนวยการจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด หากผู้อำนวยการจะออกคำสั่งใด ๆ อันมีผลต่อบุคลากรในตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการฝ่าย หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป จำเป็นต้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบริหารเสียก่อน หากคณะกรรมการบริหารให้ความเห็นชอบตามที่ผู้อำนวยการเสนอ ผู้อำนวยการก็สามารถออกคำสั่งในการบริหารงานบุคคลได้ทันที ซึ่งจะมีผลในทางปฏิบัติต่อไป

ในกรณีเป็นการบริหารงานบุคคลในระดับรอง ผู้อำนวยการจะเป็นผู้ออกคำสั่งได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารอีก แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

**แผนภาพที่ 5.2** แสดงการบริหารบุคลากรในระดับรองของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน



ลักษณะการบริหารงานบุคคลเช่นนี้ ได้รับการออกแบบมาจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ซึ่งถือได้ว่ามีอิสระในการบริหารงานบุคคลแตกต่างจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระดับหนึ่ง เนื่องจากคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการจะมีอำนาจในการบริหารงานอย่างเต็มที่

**ประการที่สาม** มีการแบ่งประเภทของเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานของสถาบันออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- **เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง** ซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสถาบัน
- **ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ** ได้แก่ ผู้ซึ่งจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญโดยมีสัญญาจ้าง
- **เจ้าหน้าที่ของรัฐ** ซึ่งมาปฏิบัติงานของสถาบันเป็นการชั่วคราว

การกำหนดประเภทของบุคลากรออกเป็น 3 ประเภทเช่นนี้เป็นผลมาจากมาตรา 32 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ ซึ่งเปิดโอกาสให้การสรรหาบุคลากรของสถาบันมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เนื่องจากสถาบันมีโอกาสในการเลือกใช้บุคลากรได้ตรงตามความต้องการ โดยมีแหล่งที่มาของบุคลากร 3 แหล่งใหญ่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นการว่าจ้างด้วยสถาบันเอง การจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และการขอยืมตัวจากหน่วยราชการอื่น

**ประการที่สี่** เรื่องตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบัน โดยกฎหมายได้เปิดโอกาสให้สถาบันเป็นผู้ดำเนินการสรรหาเอง และให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการว่าจ้างผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี และสามารถได้รับการแต่งตั้งอีกได้แต่ต้องไม่เกิน 2

วาระติดต่อกัน การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารมีอิสระในการสรรหาผู้อำนวยการได้เองเช่นนี้ ถือได้ว่าการบริหารงานบุคคลในระดับสูงสุดของสถาบันมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของราชการได้ในระดับหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลของสถาบันที่ได้จากข้อมูลเชิงเอกสารมีส่วนสำคัญใน 2 ประการ คือ **หนึ่ง** มีความเป็นอิสระจากระบบราชการ และ **สอง** มีความยืดหยุ่นกว่าในระบบราชการ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ระบบการบริหารงานบุคคลมีส่วนสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ของสถาบันประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมายที่วางไว้

### (3) ด้านระบบงบประมาณ

สำหรับการพิจารณาในด้านระบบงบประมาณนั้น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ มาตรา 9 ได้กำหนดให้สถาบันมีแหล่งที่มาของรายได้ 5 ประการ ได้แก่

- เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา
- เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- เงินอุดหนุนภาคเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ
- ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของสถาบัน

จุดเด่นของการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ของสถาบันฯใน 5 ประการนี้ คือ มีความหลากหลายในเรื่องแหล่งที่มาแห่งรายได้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินจากต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาแห่งรายได้ที่มิใช่องค์กรทุกแห่งจะสามารถได้รับได้

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้ยกเว้นให้รายได้ของสถาบันมิเป็นรายได้ที่ต้องนำส่งเข้ากระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้สถาบันมีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้มากขึ้น อีกทั้งยังสามารถวางแผนการลงทุนหรือการดำเนินกิจกรรมได้อย่างเต็มที่

ในส่วนของรายจ่ายของสถาบันนั้น กฎหมายได้กำหนดในหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ไว้ว่า ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการของสถาบันโดยเฉพาะ และให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้วางระเบียบและหลักเกณฑ์การเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงินของสถาบัน

นอกเหนือจากนั้น ความเป็นอิสระในอีกประการหนึ่งในเรื่องงบประมาณก็คือ กฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้นำเงินสำรองของสถาบันออกมาใช้ได้

สำหรับประเด็นเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณของสถาบันฯที่ผ่านมานั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

เนื่องจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นจากการรวมกันระหว่าง 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง และ สำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท จึงทำให้สถาบันมีเงินทุนดำเนินการที่ได้มาจาก 2 หน่วยงานดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับเงินสนับสนุนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลอีก 3 โครงการ คือ โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนเมืองและชนบท โครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนในเมืองในภาวะวิกฤติ และโครงการ สวัสดิการผู้สูงอายุ กล่าวโดยสรุป สถาบันฯมีทุนดำเนินการทั้งสิ้น 3,274.35 ล้านบาท โดยสถาบันจะใช้เงินทุนนี้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ และใช้รายได้ที่เกิดจากกองทุนดังกล่าวนี้เป็นหลัก โดยในระยะแรกยังไม่มีความจำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นรายปีแต่อย่างใด ดังนั้น จึงทำให้ในปัจจุบัน สถาบันฯมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ 4 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

(1) รายได้จากการดำเนินงาน

(2) รายได้จากเงินอุดหนุนรายปี

(3) รายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

(4) รายได้อื่น ๆ (เช่น เงินบริจาค เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน)

สำหรับในส่วนค่าใช้จ่ายของสถาบันนั้น สามารถแยกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

(2) ค่าใช้จ่ายในการพัฒนา

(3) หนี้สงสัยจะสูญ (เนื่องจากสถาบันมีการปล่อยสินเชื่อเพื่อชุมชน)

จากข้อมูลทางเอกสารพบว่าในปี พ.ศ. 2544 สถาบันมีรายได้จากทั้ง 3 ประเภทรวมกันกว่า 80,999,253.17 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นรายได้จากการดำเนินงานประมาณ 38 ล้านบาท รายได้จากดอกเบี้ยประมาณ 40 ล้านบาท และรายได้อื่น ๆ ประมาณ 2.3 ล้านบาท

ในขณะที่สถาบันมีค่าใช้จ่าย รวมทั้งสิ้น 103,389,189.47 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานประมาณ 66 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาประมาณ 21 ล้านบาท และมีหนี้สงสัยจะสูญอันเกิดจากการปล่อยสินเชื่อให้องค์กรชุมชนอีกประมาณ 15 ล้านบาท ส่งผลให้ผลการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2544 สถาบันมีค่าใช้จ่ายมากกว่ารายได้ถึง 22 ล้านบาทเศษ

สิ่งที่น่าสังเกตในอีกประการหนึ่งก็คือ รายได้ที่ได้จากการดำเนินงานของสถาบันมีน้อยกว่ารายได้จากดอกเบี้ยธนาคาร ทำให้รายได้หลักของสถาบันเป็นดอกเบี้ยธนาคาร ซึ่งในระยะยาวดอกเบี้ยธนาคารอาจจะไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจการของสถาบัน ในขณะที่ด้านค่าใช้จ่ายสถาบันมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูงกว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาถึง 3 เท่า ทำให้เงินงบประมาณส่วนใหญ่ของสถาบันลงไปสู่องค์กรชุมชนได้ค่อนข้างน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ในปี พ.ศ. 2545 สถาบันมีรายได้รวมทั้งสิ้น 114.91 ล้านบาท โดยมีแหล่งรายได้หลักมาจากสินเชื่อที่สถาบันปล่อยกู้ให้ชุมชนกว่า 60 ล้านบาท รองลงมาเป็นรายได้จากดอกเบี้ยของธนาคารกว่า 40 ล้านบาท และรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถาบันอีก 15 ล้านบาท

ในด้านค่าใช้จ่าย สถาบันมีค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้น 189.25 ล้านบาท แบ่งเป็น ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการสูงถึง 82.65 ล้านบาท (มากกว่าปีก่อนถึง 16 ล้านบาท) และรองลงมาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนา 25.19 ล้านบาท และส่วนสุดท้ายเป็นการตั้งสำรองเผื่อหนี้สูญ 81 ล้านบาท ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2545 สถาบันมีรายได้น้อยกว่าค่าใช้จ่ายประมาณ 75 ล้านบาท ซึ่งเป็นยอดขาดทุนมากกว่าปีก่อนถึง 53 ล้านบาท

ข้อสังเกตในประการหนึ่งในเรื่องของระบบงบประมาณต่อแผนกลยุทธ์ของสถาบันก็คือ สถาบันยังไม่สามารถดำเนินงานได้ตามแผนกลยุทธ์ที่วางไว้เท่าที่ควร เนื่องจากสถาบันยังคงมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้เป็นจำนวนมาก และยังคงมีแนวโน้มสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งที่แผนกลยุทธ์ของสถาบันต้องการให้สถาบันมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมไปถึงประสิทธิภาพด้านการใช้จ่ายงบประมาณด้วย

หากพิจารณากันในรายละเอียดพบว่า ในปี พ.ศ. 2545 มีการอนุมัติงบประมาณทั้งสิ้นรวม 235,327,567 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น งบสนับสนุนขบวนการองค์กรชุมชนตามยุทธศาสตร์ 142,521,711 ล้านบาท และงบสนับสนุนกลไกความร่วมมือหลายฝ่าย 70 ล้านบาท และงบการบริหารจัดการโครงการ 23 ล้านบาท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

➡ **<u>การสนับสนุนขบวนการองค์กรชุมชน</u>**

เป็นกิจกรรมทั้งในเชิงพื้นที่ และเชิงประเด็นตามยุทธศาสตร์ที่ขบวนการชุมชนได้กำหนดร่วมกัน ประกอบด้วยภาคต่าง ๆ ดังนี้

- ภาคกลาง (28 จังหวัด) 66 ล้านบาท
- ภาคเหนือ (15 จังหวัด) 35 ล้านบาท
- ภาคใต้ (14 จังหวัด) 33 ล้านบาท
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (19 จังหวัด) 43 ล้านบาท

➡ **การสนับสนุนกลไกความร่วมมือหลายฝ่าย**

เป็นลักษณะโครงการที่เป็นการเชื่อมโยงระหว่างภาค โครงการนำร่องและโครงการที่เป็นการร่วมมือกับหน่วยงานหรือกลไกที่มีการทำงานร่วมกัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

**ตารางที่ 5.7** แสดงสัดส่วนงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

| ประเภทโครงการแยกตามแผนยุทธศาสตร์ | จำนวน (ล้านบาท) | สัดส่วน (ร้อยละ) |
|---|---|---|
| • การเรียนรู้/วิจัย/ข้อมูล/การจัดการความรู้/ภูมิปัญญา | 28 | 40 |
| • ชุมชนเข้มแข็ง/พัฒนาคน/กลไก/องค์กร/ขบวนการ | 14 | 20 |
| • การจัดการทรัพยากร/สิ่งแวดล้อม/ที่อยู่อาศัย/เมืองน่าอยู่ | 14 | 20 |
| • เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง/การออม/พัฒนาความเข้มแข็งทุนชุมชน/สวัสดิการ | 7 | 10 |
| • สื่อชุมชน/สื่อท้องถิ่น/สื่อพื้นบ้าน/การเมืองภาคประชาชน | 7 | 10 |

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจัดงบประมาณในลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนต้องการเน้นแผนยุทธศาสตร์ตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

ลำดับที่ 1 : พัฒนาระบบการเรียนรู้ องค์ความรู้

ลำดับที่ 2 : สนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา

ลำดับที่ 3 : พัฒนาระบบการออมทรัพย์และสินเชื่อเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนา

: สนับสนุนส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน

ลำดับที่ 4 : พัฒนาระบบสารสนเทศชุมชน

ในส่วนของเรื่องการจัดการทรัพยากร/สิ่งแวดล้อม/ที่อยู่อาศัย/เมืองน่าอยู่ ผู้วิจัยไม่พบในแผนกลยุทธ์ของสถาบันแต่ประการใด หากแต่อยู่ในส่วนภารกิจหน้าที่ที่สถาบันต้องการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9

สำหรับแผนกลยุทธ์ด้านอื่น ผู้วิจัยไม่พบในเอกสารรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณของสถาบันว่าใช้งบประมาณในส่วนใดเพื่อปฏิบัติงานตามแผนกลยุทธ์ด้านอื่น เช่น องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การประสานและสนับสนุนพลังประชาสังคมและพหุภาคีในการพัฒนา การมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ คล่องตัว เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ ภาคีที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม และรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การที่ไม่มีการจัดสรรงบประมาณในแผนกลยุทธ์ข้างต้น ไม่ได้หมายความว่าสถาบันจะละเลยในเรื่องดังกล่าว หากแต่แผนกลยุทธ์ต่าง ๆ เหล่านี้อาจถูกสอดแทรกไว้ในกระบวนการในการทำงานอื่น ๆ เช่น โครงสร้างขององค์การที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม เป็นต้น

กล่าวได้ว่าระบบงบประมาณที่เป็นอิสระส่งผลโดยตรงทำให้สถาบันมีอิสระในการจัดสรรงบประมาณลงโครงการต่าง ๆ ได้สะดวกและคล่องตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา และปราศจากการครอบงำจากรัฐ อิทธิพลทางการเมือง และการ “วิ่งเต้น” ของบประมาณลงพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งสอดรับเป็นอย่างดีกับกลยุทธ์ที่ 1 และ กลยุทธ์ที่ 7 ว่าด้วยการสนับสนุนองค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนาและความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณ

**(4) ด้านระบบการติดตามและกำกับดูแล**

ระบบการติดตามและการกำกับดูแลสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน มีอยู่ด้วยกันหลายวิธี โดยสถาบันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีรักษาการโดยตรง (ปัจจุบัน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ได้กำหนดวิธีในการกำกับดูแลไว้ดังนี้[10]

- **การกำกับดูแลในกรณีทั่วไป** กล่าวคือ การกำกับดูแลให้การดำเนินกิจการของสถาบันเป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การจัดตั้งสถาบัน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบัน

- **การกำกับดูแลโดยการสั่งให้สถาบันชี้แจงแสดงความคิดเห็น** คือ รัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งให้สถาบันชี้แจงข้อเท็จจริง เหตุผลในการดำเนินการใดๆ ของสถาบัน รวมถึงให้สถาบันแสดงความคิดเห็นและอธิบายให้รัฐมนตรีที่กำกับดูแลฟัง

- **การกำกับดูแลโดยการสั่งให้สถาบันทำรายงาน** คือ รัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งให้สถาบันทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันนอกเหนือไปจากการชี้แจง แถลงข้อเท็จจริงด้วยวาจากับรัฐมนตรีในประการข้างต้น

- **การกำกับดูแลโดยการให้สถาบันยับยั้งการกระทำ** นอกเหนือจากการได้รับการชี้แจงด้วยวาจาและด้วยการรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว รัฐมนตรียังสามารถออกคำสั่งยับยั้งการกระทำของสถาบันได้ หากการกระทำของสถาบันขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง นโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีไม่สามารถสั่งให้สถาบันกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ (รัฐมนตรีมีเพียงอำนาจในการยับยั้งการกระทำของสถาบันเท่านั้น)

- **การกำกับดูแลโดยการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงาน** รัฐมนตรีอาจสั่งให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของสถาบันและประเทศชาติโดยรวม

เห็นได้ว่า ตามที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านสายการบังคับบัญชาตามระบบราชการ หรือ กระทรวงที่เกี่ยวข้องนั้น ส่งผลให้สายการบังคับบัญชาสั้นลง อีกทั้งสถาบันยังเข้าถึงรัฐมนตรีได้ง่าย โครงสร้างการกำกับดูแลดังกล่าวอาจส่งผลให้สถาบันมีความเป็นอิสระจากระบบราชการมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตบางประการ คือ รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลสถาบันสามารถตรวจสอบการทำงานของสถาบันได้ หากเห็นว่าการทำงานของสถาบันไม่ตรงตามนโยบายของรัฐบาล

[10] มาตรา 40 แห่ง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขไว้เช่นนี้ อาจทำให้การทำงานของสถาบันขาดความเป็นอิสระ และอาจถูกแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายการเมืองได้

นอกจากนี้ ภายในสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเอง ก็มีการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติการขึ้น 6 ด้าน ซึ่งประกอบไปด้วย

- ด้านผลสำเร็จของงานตามหน้าที่
- ด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ได้รับผลกระทบ
- ด้านคุณภาพและความพึงพอใจของคนทำงานและผู้มีส่วนสนับสนุนการทำงาน
- ด้านคุณภาพ ประสิทธิภาพของระบบบริหารและกระบวนการทำงาน
- ด้านการเรียนรู้ นวัตกรรมและการลงทุนเพื่อสะสมความสามารถในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่ออนาคต
- ด้านสถานะการเงินและประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร

โดยในแต่ละด้าน สถาบันได้มีการพัฒนาตัวชี้วัดด้านละ 1-3 ตัวชี้วัด เพื่อสะท้อนผลการดำเนินงานของสถาบัน ซึ่งสถาบันได้เริ่มการพัฒนาตัวชี้วัดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544

กล่าวโดยสรุป การกำกับดูแลสถาบันโดยรัฐมนตรีรักษาการโดยตรง มีทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือ ผลดีอาจจะทำให้การทำงานของสถาบันคล่องตัวและรวดเร็วมากขึ้น เพราะไม่ต้องผ่านกลไกของระบบราชการหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ผลเสียคือ รัฐมนตรีอาจเข้าแทรกแซงการทำงานของสถาบันได้ โดยใช้เงื่อนไขที่กฎหมายเอื้ออำนวยให้ว่า รัฐมนตรีสามารถสั่งตรวจสอบการทำงานของสถาบันได้ หากการทำงานของสถาบันไม่ตรงตามนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น

กล่าวได้ว่า การกำกับดูแลด้วยวิธีการต่าง ๆ ส่งผลให้สถาบันสามารถบรรลุกลยุทธ์ได้ในระดับหนึ่งในด้านภาพรวมทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการทำงานของคณะกรรมการประเมินผลขององค์การ ที่เป็นตัวกระตุ้นและเร่งเร้าฝ่ายบริหารของสถาบันให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุกลยุทธ์มากขึ้น

### (5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน

ในประเด็นเรื่องกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนนั้น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ ได้ให้อำนาจดังกล่าวไว้ที่โครงสร้าง 2 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการวางกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานของสถาบันตามขอบเขตในการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปของ

สถาบัน ซึ่งมีอำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบันในเรื่องดังต่อไปนี้[11]

(1) การบริหารงานทั่วไปของสถาบัน การจัดแบ่งส่วนงานของสถาบัน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(2) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินเดือนของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(3) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษ การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง

(4) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

(5) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(6) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(7) ออกข้อบังคับว่าด้วยการรับรองสถานภาพการเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน

(8) ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน

(9) ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้สินเชื่อแก่องค์กร ชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน

(10) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน

โดยขอบเขตและอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบข้อบังคับทั้ง 10 ประการนี้ สามารถแบ่งออกเป็น 4 หมวดหมู่ ได้แก่

[11] มาตรา 20 แห่ง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

- อำนาจในการออกกฎระเบียบในหมวดหมู่ว่าด้วยการบริหารจัดการงานทั่วไป
- อำนาจในการออกกฎระเบียบในหมวดหมู่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของผู้ปฏิบัติงานในสถาบัน
- อำนาจในการออกกฎระเบียบในหมวดหมู่ว่าด้วยการเงิน การบัญชีและการพัสดุ
- อำนาจในการออกกฎระเบียบในหมวดหมู่ว่าด้วยการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่และวัตถุประสงค์การจัดตั้งของสถาบัน

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการบริหารมิได้เป็นองค์การเดียวที่มีอำนาจเด็ดขาดในการออกกฎเกณฑ์และกฎระเบียบต่าง ๆ ของสถาบัน เพราะคณะกรรมการบริหารยังต้องทำงานร่วมกับองค์การอีกองค์การหนึ่งซึ่งก็คือ ผู้อำนวยการ หรือ หัวหน้าฝ่ายบริหารของสถาบันนั่นเอง

ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ ก็มีอำนาจในการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ของสถาบันเช่นกัน โดยกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการในการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ไว้ อย่างกว้าง ๆ ว่า *"ผู้อำนวยการมีอำนาจ...วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย ประกาศหรือมติที่คณะกรรมการกำหนด"*[12]

พิจารณาจะเห็นได้ว่า อำนาจดังกล่าวของผู้อำนวยการมีอยู่ภายใต้ระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดเท่านั้น ทั้งนี้ การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้อำนาจในการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ภายในสถาบันให้อยู่ที่คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการในลักษณะเช่นนี้ ส่งผลให้เกิดผลดีใน 2 ประการ คือ **ประการที่หนึ่ง** สถาบันมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และ **ประการที่สอง** สถาบันมีความยืดหยุ่นมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระบบราชการ

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลทางเอกสารพบว่า การออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของสถาบันฯ บางส่วนมีลักษณะใกล้เคียงกับกฎเกณฑ์ทางราชการ แต่ในบางกรณีมีลักษณะที่ยืดหยุ่นกว่า เช่น อัตราเงินเดือนที่มุ่งให้ค่าตอบแทนตามความสามารถของแต่ละบุคคล การกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มุ่งตรงต่อการพัฒนาองค์กรชุมชน นักพัฒนาสังคม หรือขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ การเบิกจ่ายเงิน การจ่ายเงิน ที่สามารถกระทำได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับขั้นตอนของทางราชการ เป็นต้น

สรุปได้ว่า ความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบที่เป็นของสถาบันเองมีผลทำให้สถาบันมีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น เนื่องจากขั้นตอนการทำงานของสถาบันสั้นลง มีความยืดหยุ่นมากกว่า ประกอบกับกฎเกณฑ์ของสถาบันเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของสถาบันมากขึ้น

[12] มาตรา 29 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

### 5.3.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

จากผลการศึกษาตามที่ได้นำเสนอ จะเห็นได้ว่า คุณลักษณะภารกิจของ พอช. นั้น จะมิได้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง หากแต่จะอยู่ในรูปของการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ให้เกิดความเข้มแข็ง จึงทำให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่มีตัวชี้วัดชัดเจนนั้นกระทำได้ลำบาก เนื่องจากภารกิจนั้นมีความเป็นนามธรรมสูง และความสำเร็จขององค์การก็ขึ้นอยู่กับความสำเร็จขององค์กรชุมชนต่าง ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจาก พอช. ดังนั้น ในการประเมินถึงความสำเร็จขององค์การนั้น นอกจากภารกิจที่เกิดขึ้นแล้ว ก็จำต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบถึง “เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทางการบริหารใหม่” ที่ พอช. ได้สร้างขึ้นซึ่งส่วนราชการปกติมิอาจกระทำได้ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า พอช. ได้อาศัยเงื่อนไขของความเป็นองค์การมหาชนสร้างเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทางการบริหารให้องค์การมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำภารกิจที่ส่วนราชการปกติทำไม่ได้หรือหากทำได้ก็เป็นไปอย่างจำกัด โดยเฉพาะในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมจากองค์กรชุมชนต่าง ๆ และการสร้างนวัตกรรมที่เกิดขึ้นทั้งในด้านรูปแบบและวิธีการจัดทำภารกิจ ซึ่งในเรื่องนี้ขอให้พิจารณาจากตารางที่ได้นำเสนอข้างล่าง

**ตารางที่ 5.8** แสดงผลการประเมินความสำเร็จกับประเด็นที่ใช้ในการศึกษาสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

| ประเด็นวิเคราะห์ | การประเมินผลความสำเร็จต่อการบรรลุ/ไม่บรรลุตามแผนกลยุทธ์ |
|---|---|
| • **ด้านโครงสร้าง** | ✓ โครงสร้างมีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้สถาบันบรรลุแผนกลยุทธ์ของสถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในการตัดสินใจตั้งแต่มีตัวแทนในคณะกรรมการการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานผ่านคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ส่งผลให้องค์กรชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของอย่างเหนียวแน่น |
| • **ด้านการบริหารงานบุคคล** | ✓ ระบบการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระและยืดหยุ่นอาจมีผลในทางอ้อมที่ทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของสถาบันประสบความสำเร็จได้ง่ายขึ้น |
| • **ด้านระบบงบประมาณ** | ✓ ระบบงบประมาณที่เป็นอิสระส่งผลโดยตรงทำให้สถาบันมีอิสระในการจัดสรรงบประมาณลงโครงการต่าง ๆ ได้สะดวกและคล่องตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา และปราศจากการครอบงำจากรัฐ อิทธิพลทางการเมือง และการ “วิ่งเต้น” ของบประมาณลงพื้นที่ |
| • **ด้านระบบการ** | ✓ การกำกับดูแลด้วยวิธีการต่าง ๆ ส่งผลให้สถาบันสามารถบรรลุกลยุทธ์ได้ในระดับหนึ่ง |

| | |
|---|---|
| **ติดตามและกำกับดูแล** | ในด้านภาพรวมทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการทำงานของคณะกรรมการประเมินผลขององค์การ ที่เป็นตัวกระตุ้นและเร่งเร้าฝ่ายบริหารของสถาบันให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุกลยุทธ์มากขึ้น |
| • **ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน** | ✓ ความมีอิสระในการออกกฎระเบียบที่เป็นของสถาบันเองมีผลทำให้สถาบันฯมีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น เนื่องจากขั้นตอนการทำงานของสถาบันฯสั้นลง มีความยืดหยุ่นมากกว่า ประกอบกับกฎเกณฑ์ของสถาบันเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของสถาบันมากขึ้น |

จากตารางข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การที่มีความสัมพันธ์กับความเป็นองค์การมหาชนนั้น **ปัจจัยในเชิงโครงสร้าง** นับเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อความสำเร็จขององค์การอย่างเด่นชัดที่สุด กล่าวคือ พอช. มีอิสระในการกำหนดโครงสร้างภายในได้ด้วยตนเอง โดยผ่านการพิจารณาเพียงกลไกร่วมระหว่างคณะกรรมการกองทุนร่วมกับฝ่ายบริหารของ พอช. อีกทั้งการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกับฝ่ายบริหารของ พอช. ก็เป็นไปในทิศทางที่ดี ซึ่งมีผลทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมที่ทำให้ พอช. บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้[13]

นอกจากนี้ ภายใต้โครงสร้างดังกล่าว ยังเป็นผลให้การดำเนินภารกิจของ พอช. สามารถเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับและขั้นตอนการทำงาน จึงอาจถือว่าความยืดหยุ่นในเชิงโครงสร้างเป็นผลให้ พอช. สามารถกำหนดรูปแบบและวิธีการดำเนินภารกิจในลักษณะนี้ได้ และประการสำคัญก็คือ การมีส่วนร่วมจากองค์กรชุมชนต่างๆ ถือเป็นวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของ พอช. นั่นเท่ากับว่า พอช. สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้[14]

สำหรับปัจจัยในส่วนอื่น ๆ เช่น ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการติดตามและกำกับดูแล ระบบการประเมินผล ซึ่งมีความเป็นอิสระและยืดหยุ่นต่างก็มีส่วนเกื้อหนุนให้ พอช. ดำเนินงานได้อย่างประสบผลสำเร็จทั้งสิ้นตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

กล่าวโดยสรุป จากการประเมินผลการดำเนินงานพบว่า พอช. ได้ดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นไปตามแผนกลยุทธ์ที่วางเอาไว้ในบางประการ อีกทั้งยังมีการกำหนดรายละเอียดในกระบวนการทำงานขององค์การต่าง ๆ อีกมากมายที่ค่อนข้างจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์และกฎหมาย องค์การมหาชนที่ต้องการให้สถาบันมีความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

[13] ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ประธานกรรมการสถาบันฯ นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม

[14] ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายวางแผนและงบประมาณ

## 5.3.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

หากประเมินจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา จะพบว่า พอช. ได้มีการดำเนินภารกิจในรูปของโครงการต่าง ๆ ค่อนข้างมากและหลากหลายเพื่อส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งให้กับ องค์กรชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งขององค์การ อย่างไรก็ดี การจะประเมินว่า โครงการต่าง ๆ เหล่านั้นมีผลสัมฤทธิ์มากน้อยเพียงใด คณะผู้วิจัยเห็นว่า ยังปรากฏข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งนี้ เนื่องจากโครงการเหล่านี้มุ่งผลสัมฤทธิ์ในด้านการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชนซึ่งนับเป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างจะเป็นนามธรรมเป็นประการหนึ่ง ในอีกประการหนึ่ง ภารกิจของ พอช. ดังกล่าวมิได้เป็นการผลิตบริการสาธารณะโดยตรงแก่ประชาชน หากแต่จะอยู่ในรูปของการสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานขององค์การอื่น ดังนั้น ผลสัมฤทธิ์ของ พอช. จึงมิได้ขึ้นอยู่ พอช. แต่เพียงองค์กรเดียว หากแต่เกิดจากผลการดำเนินงานโดยรวมขององค์กร ชุมชนที่ พอช. ให้การสนับสนุน

กระนั้นก็ดี หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง พอช. อีก 2 ประการ อันได้แก่ หนึ่ง การสนับสนุน/ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา รวมถึงการประสานและสนับสนุนพลังประชาสังคมและพหุภาคีในการพัฒนา และสอง การมุ่งเน้นให้องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะพบว่า พอช. ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า การบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ในสองประการดังกล่าว ความเป็นองค์การมหาชน ถือเป็นปัจจัยเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยโดยตรงและเห็นได้ชัดเจน เนื่องด้วยคุณลักษณะของภารกิจองค์การนั้น ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การ ได้แก่ การมีวิธีการในการจัดทำภารกิจที่มีความยืดหยุ่นและหลากหลาย ซึ่งในเรื่องนี้ ความเป็นอิสระในการจัดโครงสร้างองค์การในฐานะองค์การมหาชน มีส่วนเกื้อหนุนโดยตรงต่อความสำเร็จดังกล่าว อีกทั้งความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการใช้ประโยชน์และจัดสรรทรัพยากรทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากร ก็ถือเป็นปัจจัยเสริม

อย่างไรก็ดี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คุณลักษณะภารกิจและเป้าหมายสำคัญของ พอช. ซึ่งได้แก่การสนับสนุนและส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับองค์กรหรือเครือข่ายองค์กรชุมชนนั้น เป็นเรื่องของการส่งเสริมคุณค่าบางอย่างให้เกิดขึ้นภายในสังคม ซึ่งเป็นเป้าหมายที่มีลักษณะค่อนข้างเป็นนามธรรม อีกทั้งความสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานก็ขึ้นอยู่กับผลการทำงานโดยรวมของ องค์การอื่น ๆ จึงเป็นการยากลำบากในการที่จะประเมินว่า ทรัพยากรที่ พอช. ได้ใช้ไปในโครงการส่งเสริมความเข้มแข็งต่าง ๆ นั้น บรรลุผลมากน้อยเพียงใด หรือมีความคุ้มค่าหรือไม่ อีกทั้ง หากพิจารณาในด้านของเงื่อนเวลา ภารกิจในลักษณะนี้มีจุดสิ้นสุดหรือไม่ กล่าวคือ เมื่อโครงการต่าง ๆ ที่มุ่งส่งเสริมองค์กรชุมชนได้ดำเนินไปตามแผนงานแล้ว ก็จะนำไปสู่คำถามที่ว่า บทบาทของ พอช. ยังจำเป็นอยู่

หรือไม่ เพราะหากองค์การต่าง ๆ ที่ พอช. ให้การสนับสนุนมีความเข้มแข็ง ก็ย่อมหมายถึงว่า ภารกิจของ พอช. ได้บรรลุผลสัมฤทธิ์แล้ว การดำรงอยู่ของ พอช. ก็อาจจะไม่จำเป็นอีกต่อไป แต่หากพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง หากมองว่าภารกิจของ พอช. ควรจะมีความต่อเนื่อง โดยอาศัยข้อได้เปรียบจากเครือข่ายองค์กรชุมชนที่ พอช. ได้สร้างขึ้น ไปสู่การมีบทบาทในลักษณะอื่น ๆ ต่อไป การดำรงอยู่ของ พอช. ก็ถือเป็นความจำเป็น แต่ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องพิจารณาและตรึกตรองถึงบทบาทและความจำเป็นของ พอช. ในอนาคตต่อไป

## 5.4 สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (สทอภ.) เป็นหน่วยงานที่ได้รับการเปลี่ยนฐานะจากกองหนึ่งในสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และฝ่ายหนึ่งในศูนย์ข้อมูลข้อสนเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ให้เข้ามาทำงานร่วมกัน และจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ซึ่งในปัจจุบัน สทอภ. ได้ก่อตั้งและดำเนินงานมาเป็นเวลากว่า 3 ปี ในฐานะหน่วยงานกลางในการประสานงานด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศของประเทศในลักษณะบูรณาการ

### 5.4.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

จากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 สามารถแบ่งการประเมินผลการดำเนินงานออกเป็น 6 ด้าน ดังนี้

**(1) พัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศให้เป็นความรู้ที่ไร้พรมแดนและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม**

จากผลการดำเนินงาน พบว่า สทอภ. สามารถพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศให้เป็นความรู้ที่ไร้พรมแดนและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยเมื่อพิจารณาในด้านผลผลิต (Output) พบว่า ผลการรับสัญญาณข้อมูลดาวเทียม

(จำนวนวงโคจร) และการผลิตสื่อข้อมูลต้นฉบับผลลัพธ์ (จำนวนภาพ) เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังสามารถพิจารณาผลความสำเร็จได้จากมิติต่าง ๆ อาทิ

- **ผู้บริหารประเทศและรัฐบาลให้ความสำคัญ และมีนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภูมิสารสนเทศแห่งชาติ** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาภูมิสารสนเทศของประเทศเป็นอย่างยิ่ง โดยเล็งเห็นความจำเป็นของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภูมิสารสนเทศแห่งชาติ หรือ (National Spatial Database Infrastructure, NSDI) อันเป็นแนวทางสากลที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำไปสู่การบริหารงานของรัฐบาลและ e-government ทั้งนี้โดยคำนึงถึงหลักการ “Best Practices” เพื่อให้ได้ระบบหรือกลไกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศ ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในการใช้งานภูมิสารสนเทศแล้ว ยังถือเป็นส่วนสำคัญสำหรับสนับสนุนนโยบายเร่งด่วนต่าง ๆ ของรัฐบาลอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน การแก้ไขปัญหาอุทกภัยและภัยพิบัติ การวางแผนจัดการทรัพยากรน้ำ และการบริหารจัดการผลผลิตการเกษตร เป็นต้น

- **ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมการว่าด้วยการใช้อวกาศส่วนนอกในทางสันติแห่งสหประชาชาติ** โดย สทอภ. ได้ดำเนินการต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปีในการผลักดันให้ประเทศไทยได้เป็นสมาชิกคณะกรรมการว่าด้วยการใช้อวกาศส่วนนอกในทางสันติแห่งสหประชาชาติ หรือ UN-Committee On the Peaceful Use of Outer Space (COPUOS) ซึ่งการเป็นสมาชิกต้องได้รับฉันทามติจากสมาชิกเดิมทุกประเทศ และคณะกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและกิจกรรมด้านอวกาศของสหประชาชาติ

ซึ่งผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า สทอภ. ได้ดำเนินการในฐานะองค์กรนำในการส่งเสริมและดำเนินการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศอย่างเต็มที่ ตลอดจนเป็นองค์กรหลักในการเชื่อมโยงและประยุกต์เทคโนโลยีขั้นสูงลงสู่ประชาชนในระดับรากหญ้า และปัจจุบันยังเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สทอภ. เกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศให้เป็นความรู้ที่ไร้พรมแดนและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม พบว่า ผลการดำเนินงานในด้านนี้ประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ

**(2) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียม และเป็นศูนย์ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติจากดาวเทียม**

จากผลการดำเนินงาน เมื่อพิจารณาในด้านผลผลิต (Output) พบว่า สทอภ. สามารถศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียมได้ตามแผนที่กำหนดไว้ในปีงบประมาณแต่ละปี ทั้งในด้านการประยุกต์ข้อมูลภูมิสารสนเทศ และการพัฒนาฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศ

ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สทอภ. เกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียม และเป็นศูนย์ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติจากดาวเทียม พบว่า สทอภ. มีปริมาณการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากดาวเทียมมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยผลการดำเนินงานด้านการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียมประสบความสำเร็จคิดเป็นร้อยละ 70 เนื่องจากงานในด้านนี้ ยังต้องดำเนินการต่ออีกมาก เพราะไม่ใช่การดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียมเฉพาะในประเทศไทย แต่ต้องทราบสถานการณ์ข้างเคียง จึงต้องศึกษาครอบคลุมประเทศเพื่อนบ้านด้วย ได้แก่ กัมพูชา ลาว มาเลเซีย และเวียดนาม

**(3) ให้บริการข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ ซึ่งรวมทั้งบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง**

จากผลการดำเนินงาน เมื่อพิจารณาในด้านผลผลิต (Output) พบว่า สทอภ. สามารถให้บริการข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศได้ตามแผนที่กำหนดไว้ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น ทั้งในด้านการบริหารข้อมูลดาวเทียม การพัฒนารูปแบบข้อมูลดาวเทียม และการพัฒนาและให้บริการข้อมูลสมุทรศาสตร์จากทุ่นลอย

ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สทอภ. เกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านการให้บริการข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ ซึ่งรวมทั้งบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่า การให้บริการข้อมูลของ สทอภ. ในปัจจุบัน สามารถดำเนินการได้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อประเมินความสำเร็จแล้วคิดเป็นร้อยละ 80 เนื่องจากสามารถดำเนินการต่อไปได้อีก

**(4) ให้บริการให้คำปรึกษาและพัฒนาบุคลากรในด้านสำรวจข้อมูลจากระยะไกลด้วยดาวเทียมและภูมิสารสนเทศ**

จากผลการดำเนินงาน เมื่อพิจารณาในด้านผลผลิต (Output) พบว่า สทอภ. สามารถให้บริการให้คำปรึกษาและพัฒนาบุคลากรในด้านสำรวจข้อมูลจากระยะไกลด้วยดาวเทียมและภูมิสารสนเทศได้ตามแผนที่กำหนดไว้ ทั้งในด้านการฝึกอบรมและสัมมนาทางวิชาการ การประสานงานทางวิชาการกับหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศ และการพัฒนาเครือข่ายและสนับสนุนการประยุกต์

ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สทอภ. เกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านการให้บริการให้คำปรึกษาและพัฒนาบุคลากรในด้านสำรวจข้อมูลจากระยะไกลด้วยดาวเทียมและภูมิสารสนเทศ พบว่า การให้บริการให้คำปรึกษายังดำเนินการได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร เนื่องจากเป็นงานที่ภาคเอกชนดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ส่วนด้านการพัฒนาบุคลากร ถือว่าประสบความสำเร็จมาก โดยมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจจัดส่งบุคลากรมาฝึกอบรมจำนวนมากขึ้นในแต่ละปี

**(5) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา และดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับเทคโนโลยีอวกาศ ซึ่งรวมทั้งการพัฒนาและสร้างดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติขนาดเล็กเองได้**

จากผลการดำเนินงาน เมื่อพิจารณาในด้านผลผลิต (Output) พบว่า สทอภ. มีการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา และดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับเทคโนโลยีอวกาศ รวมทั้งการพัฒนาและสร้างดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติขนาดเล็กเองได้ตามแผนที่กำหนดไว้ ทั้งในด้านการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ และการพัฒนาและสร้างดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติขนาดเล็กเอง ซึ่งในด้านนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สทอภ. พบว่า ฯพณฯ สุวิทย์ คุณกิตติ รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการภูมิสารสนเทศแห่งชาติ ได้เสนอมติคณะกรรมการภูมิสารสนเทศแห่งชาติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการในการที่ประเทศควรมีดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติเป็นของตนเอง โดยให้ตั้งคณะอนุกรรมการประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำข้อเสนอการพัฒนาดาวเทียมสำรวจทรัพยากรของประเทศไทยต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

**(6) เป็นหน่วยงานหลักกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับระบบสำรวจข้อมูลระยะไกลและระบบภูมิสารสนเทศที่เหมาะสม**

จากผลการดำเนินงาน เมื่อพิจารณาในด้านผลผลิต (Output) พบว่า การเป็นหน่วยงานหลักกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับระบบสำรวจข้อมูลระยะไกลและระบบภูมิสารสนเทศที่เหมาะสม ซึ่งในด้านการพัฒนามาตรฐานกลางสำหรับระบบสำรวจข้อมูลระยะไกลเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สทอภ. เกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านการเป็นหน่วยงานหลักกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับระบบสำรวจข้อมูลระยะไกลและระบบภูมิสารสนเทศ พบว่า ในปัจจุบัน สทอภ. ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานในด้านนี้คิดเป็นร้อยละ 50-60 เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับระบบสำรวจข้อมูลระยะไกลและระบบภูมิสารสนเทศ

จากการประเมินผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เมื่อพิจารณาในเชิงปริมาณ พบว่า ผลการดำเนินงานในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 ถึง พ.ศ.2546 สทอภ. ให้บริการด้านข้อมูลดาวเทียมและภูมิสารสนเทศ การบริการวิชาการ การถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศ การสำรวจระยะไกลและสารสนเทศภูมิศาสตร์ต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และผลผลิตแต่ละพันธกิจและกิจกรรมจนถึงปัจจุบัน ก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 5.9** แสดงสรุปผลการดำเนินงานของ สทอภ. ตามพันธกิจและกิจกรรม

| พันธกิจ/กิจกรรม | หน่วยนับ | ปีงบประมาณ 2544 | | ปีงบประมาณ 2545 | | ปีงบประมาณ 2546 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | แผน | ผล | แผน | ผล | แผน | ผล |
| **1. พัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศให้เป็นความรู้ที่ไร้พรมแดนและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม** | | | | | | | |
| 1.1 รับสัญญาณข้อมูลดาวเทียม | วงโคจร | 800 | 1,499 | 900 | 981 | 960 | 1,520 |
| 1.2 ผลิตสื่อข้อมูลต้นฉบับ | ภาพ | 2,300 | 2,400 | 3,000 | 5,038 | 3,900 | 4,400 |
| **2. ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภาพ ถ่ายจากดาวเทียมและเป็นศูนย์ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติจากดาวเทียม** | | | | | | | |
| 2.1 การประยุกต์ข้อมูลภูมิสารสนเทศ | เรื่อง | - | - | - | - | 30 | 30 |
| 2.2 พัฒนาฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศ | ระบบ/ชั้นข้อมูล/พื้นที่ | 1 ระบบ | 1 ระบบ | 1/6/300 | 1/6/541 | 2 เรื่อง | 2 เรื่อง |
| **3. ให้บริการข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ ซึ่งรวมทั้งบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง** | | | | | | | |
| 3.1 การบริหารข้อมูลดาวเทียม | ภาพ | 1,200 | 1,864 | 2,000 | 2,746 | 4,510 ข้อมูล | 4,716 ข้อมูล |
| 3.2 พัฒนารูปแบบข้อมูลดาวเทียม | แผ่น | 1,050 | 1,300 | 1,200 | 1,359 | | |
| 3.3 พัฒนาและให้บริการข้อมูลสมุทรศาสตร์จากทุ่นลอย | ทุ่น/พารามิเตอร์ | - | - | 3/5 | 6/8 | 5/8 | 7/8 |
| **4. ให้บริการให้คำปรึกษาและพัฒนาบุคลากรในด้านสำรวจข้อมูลจากระยะไกลด้วยดาวเทียมและภูมิสารสนเทศ** | | | | | | | |
| 4.1 ฝึกอบรมและสัมมนาทางวิชาการ | ครั้ง/คน | 11/800 | 16/ 1,176 | 11/1,040 | 34/ 2,380 | 1,200 คน | 2,303 คน |
| 4.2 ประสานงานทางวิชาการกับหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศ | หน่วยงาน | - | - | 12 | 12 | 25 | 25 |
| 4.3 พัฒนาเครือข่ายและสนับสนุนการประยุกต์ | หน่วยงาน | - | - | 5 | 5 | 25 | 25 |
| **5. ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา และดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับเทคโนโลยีอวกาศ ซึ่งรวมทั้งการพัฒนาและสร้างดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติขนาดเล็กเองได้** | | | | | | | |
| 5.1 การวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ | เรื่อง | - | - | - | - | 15 | 15 |
| **6. เป็นหน่วยงานหลักกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับระบบสำรวจข้อมูลระยะไกลและระบบภูมิสารสนเทศที่เหมาะสม** | | | | | | | |
| 6.1 พัฒนามาตรฐานกลางสำหรับระบบสำรวจข้อมูลระยะไกล | ระบบ | - | - | 2 | 2 | 5 | 5 |

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงาน สทอภ. ระหว่างประงบประมาณ 2544-2546, สทอภ.

เมื่อพิจารณาในด้านผลลัพธ์ (outcome) จากเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์การจัดตั้ง สทอภ. ขึ้นเป็นองค์การมหาชนนั้น คือ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะมุ่งเน้นการบริหารและการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บริการข้อมูลดาวเทียมและภูมิสารสนเทศ วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจจากระยะไกล (Remote Sensing : RS) และระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System : GIS) ของประเทศ กำหนดมาตรฐานข้อมูล ฝึกอบรมและวิชาการ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและประสานงานในและต่างประเทศ เสนอแนวทางและนโยบายในการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศต่อรัฐบาล เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สทอภ. ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นองค์การมหาชนว่า ความสำเร็จในการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศไม่อาจเกิดขึ้นได้หาก สทอภ. ไม่ได้เป็นองค์การมหาชน

นอกจากนี้ สทอภ. ในฐานะหน่วยงานในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ยังมีผลการปฏิบัติงานสอดคล้องกับยุทธศาสตร์กระทรวง คือ พัฒนาและสร้างความเข้มแข็งทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งพิจารณาได้จาก *แผนและผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2546* ที่ผ่านมา พบว่า การบริการข้อมูลดาวเทียม สามารถให้บริการได้ 4,716 ข้อมูล ซึ่งมากกว่าแผนที่กำหนดไว้ คือ 4,510 ข้อมูล ส่วนการบริการข้อมูลภูมิสารสนเทศ สามารถให้บริการได้ตามแผนที่กำหนดไว้คือ 60 เรื่อง เช่นเดียวกับการสร้างเครือข่ายเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ และการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ สามารถดำเนินการได้ตามแผนที่กำหนดไว้ คือ มีความร่วมมือในระดับประเทศและระหว่างประเทศ 25 เรื่อง และผลงานวิจัยและพัฒนา 15 เรื่อง สำหรับการพัฒนากำลังคนด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ มีผู้เข้าร่วมฝึกอบรม สัมมนา และประชุมทางวิชาการ จำนวน 2,300 คน ซึ่งมากกว่าแผนที่กำหนดไว้ คือ 1,200 คน ซึ่งผลผลิตในแต่ละกิจกรรมมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้ถึงความพึงพอใจและประโยชน์ที่ได้รับของผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้นด้วย

### 5.4.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ

การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จขององค์กร ประกอบด้วยการพิจารณาปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกองค์กรต่าง ๆ ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องการประสบความสำเร็จขององค์กรอย่างไร ซึ่งผลการศึกษามีดังนี้

**(1) ผู้อำนวยการ**

ผู้อำนวยการ สทอภ. มีบทบาทสำคัญตั้งแต่การผลักดันให้มีการจัดตั้ง สทอภ. ในรูปแบบองค์การมหาชน และเป็นผู้ขับเคลื่อนกระบวนการการพัฒนา สทอภ. จนประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง มีผลงานเป็นที่ยอมรับและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวางในวงการต่าง ๆ คุณลักษณะสำคัญของผู้อำนวยการที่ส่งผลต่อความสำเร็จ คือ การเป็นทั้งนักคิด นักบริหาร และนักจัดการ และมีทั้งศาสตร์และศิลป์ในการบริหารงาน ซึ่งเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของผู้อำนวยการที่ว่า

"มีการคิดถึงเรื่องสถานะของหน่วยงานซึ่งเป็นส่วนราชการแต่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานมาก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เนื่องจากลักษณะธรรมชาติ (nature) ของหน่วยงาน เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการด้านเทคโนโลยีอวกาศ ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ต้องนำเข้า (import) จากต่างประเทศ ต้องลงทุนสูง แต่ยังขาดความคล่องตัวในการทำงาน ในขณะที่ลักษณะงานข้อมูลมีการเปลี่ยนแปลงทุกวัน และยังต้องผลิตตามความต้องการของผู้ใช้ จึงต้องให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความรวดเร็ว ดังนั้น จึงต้องการรูปแบบองค์กรที่มีความคล่องตัวในการทำงาน ประกอบกับบุคลากรต้องทำงานหนัก แต่ได้รับค่าตอบแทนน้อย จึงทำให้ทำงานไม่เต็มที่

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงพิจารณาลักษณะการดำเนินงาน (operation) ของหน่วยงานแล้วแสวงหารูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมกับการดำเนินงาน โดยพิจารณารูปแบบที่มีอยู่ในประเทศก่อน ทั้งรูปแบบรัฐวิสาหกิจและแบบบริษัทเอกชน แต่ก็ไม่เหมาะสมด้วยสาเหตุหลายประการ จึงได้พยายามดูรูปแบบตัวอย่าง (model) จากต่างประเทศ ทั้งญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ฯลฯ และได้พยายามเสนอบางรูปแบบ และลองนำมาใช้ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จนเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงเป็นรูปแบบที่เป็นทางออกทางเดียวให้กับหน่วยงานที่เป็นอยู่ในขณะนั้น จนในที่สุดก็ได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543 "

**(2) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน**

เจ้าหน้าที่ สทอภ. ทั้งที่มาจากข้าราชการเดิมและเจ้าหน้าที่ใหม่ ต่างมีความร่วมมือร่วมใจและทุ่มเทในการทำงานเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร เนื่องจากมีความเข้าใจในรูปแบบการทำงานขององค์การมหาชน และมีขวัญและกำลังใจในการทำงานดี ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการอย่างเห็นได้ชัด ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้อำนวยการ สทอภ. ที่ว่า

"วัฒนธรรม (corporate culture) ในระบบราชการ เป็นสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน และระบบราชการยังเป็นอุปสรรคในการหาคนมาทำงาน เนื่องจากอัตราเงินเดือนแตกต่างจากเอกชนมาก เมื่อคนขาดขวัญและกำลังใจ โอกาสที่จะทุ่มเทในการทำงานจึง

ลดลง ซึ่งก่อนที่จะมาเป็นองค์การมหาชน ไม่สามารถดึงคนที่จบวิศวะที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานได้เลย”

**(3) โครงสร้างการบริหารงาน**

ความสำเร็จของ สทอภ. ส่วนหนึ่งมาจากโครงสร้างการบริหารงานที่คล่องตัว เนื่องจากมีโครงสร้างการบริหารที่สั้น โดยมีผู้อำนวยการทำหน้าที่บริหารกิจการของ สทอภ. ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อกำหนดของคณะกรรมการบริหาร และทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์กรด้วย รวมทั้งสามารถออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงินและบัญชี ตลอดจนสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลสำหรับเจ้าหน้าที่ของตนเองได้ ซึ่งเป็นข้อที่แตกต่างจากระบบราชการ ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้อำนวยการ สทอภ. ที่ว่า

“ระบบราชการมีกระบวนการ/ขั้นตอน และระเบียบ/วิธีการปฏิบัติงานมาก และยังมีวัฒนธรรมแบบระบบราชการ ทำให้ขาดความคล่องตัวยืดหยุ่นในการดำเนินงาน” และ “ซึ่งแต่ก่อนในบทบาทของการเป็นหน่วยงานให้บริการข้อมูลด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศเพียงแห่งเดียว จะไม่มีปัญหา (ทำหน้าที่คล้าย saleman คือ รับมา แล้วขายไป) แต่ในปัจจุบัน มีผู้ให้บริการหลายรายทั้งในประเทศ (ตัวแทนขาย) และต่างประเทศ ทำให้สถานะของการเป็นหน่วยงานราชการไม่เอื้อต่อการแข่งขันในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะการจัดการเกี่ยวกับการค้า/ลูกค้า ซึ่งเมื่อเป็นองค์การมหาชนสามารถทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ผลิต (operation) และผู้ให้บริการ และมีความสามารถในการแข่งขันได้มากขึ้นด้วย”

**(4) การได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล**

การดำเนินงานของ สทอภ. ได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐภาคเอกชน ทั้งในระดับบริหารจัดการและปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การได้รับการสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลในปัจจุบัน ทั้งทางในด้านนโยบาย ภารกิจ และงบประมาณ

**<u>ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน</u>**

1) กรอบอัตราเงินเดือนเป็นอุปสรรคในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานกับ สทอภ. เนื่องจากต้องจ้างในอัตราเงินเดือนที่ต่ำกว่าผู้อำนวยการ แต่ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้าน IT ราคาในท้องตลาดอยู่ที่ 150,000 บาท คนที่มีความรู้ความสามารถจึงไม่อยากเข้ามาทำงานด้วย เพราะทำงานกับเอกชนได้เงินเดือนมากกว่า

2) สถานะขององค์การมหาชน ยังไม่เป็นที่รู้จักต่อสาธารณะ ขาดการเผยแพร่ส่งเสริมที่เพียงพอทำให้ถูกละเลยไม่ได้รับความสนใจและการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ

3) การดำเนินการด้านพัสดุของ สทอภ. ยังคงใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

จากการศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลสัมฤทธิ์ของ สทอภ. จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานที่สำคัญ คือ ผู้อำนวยการ สทอภ. และเจ้าหน้าที่ทุกระดับที่ได้ทุ่มเทเวลาความรู้ ความสามารถในการทำงานอย่างเต็มที่ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีส่วนสนับสนุนให้ สทอภ. ได้ทำหน้าที่จนมีผลงานที่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน

### 5.4.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

จากการประเมินความสำเร็จของ สทอภ. กับปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จ พบว่าการที่ สทอภ. ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน กล่าวคือ การพัฒนาความรู้ความสามารถในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ โดยเฉพาะในด้านการสำรวจจากระยะไกล (Remote Sensing : RS) และระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System : GIS) ต้องกระทำโดยองค์กรที่สามารถนำสหวิทยาการต่าง ๆ เข้ามาบูรณาการให้เหมาะสมทันยุคทันเหตุการณ์ และยังต้องกระทำด้วยความเป็นมืออาชีพ เพราะต้องใช้ความรู้และเทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ในระดับสูง แต่ที่ผ่านมาการพัฒนาเทคโนโลยีในแขนงนี้ ยังเป็นไปด้วยความล่าช้า กระจัดกระจาย ไม่ได้มีการพัฒนาให้สอดคล้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลเท่าที่ควร

ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้ง สทอภ. ขึ้นในกรอบพระราชบัญญัติองค์การมหาชนและตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ ซึ่งมีรูปแบบการบริหารและการจัดการที่มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ แต่ยังคงสภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ ภายใต้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงทำให้การปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัว ในขณะเดียวกันก็มีการประสานสอดคล้องกลมกลืนกันในการทำงาน ซึ่งสามารถแบ่งการพิจารณาได้เป็น 6 ด้าน ดังนี้

**(1) ด้านโครงสร้างองค์การ**

ในด้านโครงสร้าง (**Structure**) พบว่า สทอภ. มีโครงสร้างการบริหารที่คล่องตัว โดยมีโครงสร้างการบริหารงาน 2 ส่วน ได้แก่ คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่ ทำให้มีสายการบังคับบัญชาที่สั้น มีความคล่องตัวและอิสระ (autonomy) ในการดำเนินงานตามกรอบภารกิจและแผนงานที่กำหนดไว้

**(2) ด้านการบริหารงานบุคคล**

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมุ่งมั่น เนื่องจาก สทอภ. มีการกำหนดอัตราเงินเดือน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ ที่เหมาะสมตามความรู้ความสามารถ เพื่อเป็นแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยการไปศึกษาดูงาน ฝึกอบรม ทั้งภายในและต่างประเทศ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับของ สทอภ. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มีความขยันขันแข็ง และประสานประโยชน์แก่ส่วนรวม

**(3) ด้านระบบงบประมาณ**

ระบบงบประมาณและกระบวนการทางงบประมาณมีอิสระและคล่องตัว โดย สทอภ. ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ทำให้มีความคล่องตัวและอิสระในการใช้จ่ายเงิน

**(4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล**

การตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของ สทอภ. สามารถดำเนินการได้เองโดยเจ้าหน้าที่ของ สทอภ. โดยจะรายงานให้คณะกรรมการบริหารทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

**(5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน**

สทอภ. มีกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานที่ชัดเจน และมีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง โดยระเบียบและข้อบังคับที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ข้อบังคับสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการเงินและบัญชี พ.ศ. 2543 ข้อบังคับสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 ระเบียบสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2544 และระเบียบสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2545

**(6) ด้านการตรวจสอบ**

สทอภ. จะได้รับการตรวจสอบจากภายนอก ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของ สทอภ. ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด ส่วนในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานจะได้รับการตรวจสอบโดยองค์กรหรือคณะบุคคลจากภายนอกเช่นกัน เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพ โดยเป็นการตรวจสอบตามวัตถุประสงค์ โครงการ และแผนงานที่จัดทำไว้ โดย

เคารพหลักการของความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กร ลักษณะดังกล่าวทำให้ สทอภ. มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการบริหารงานต่าง ๆ

จากการประเมินความสำเร็จของ สทอภ. กับลักษณะความเป็นองค์การมหาชน พบว่า ลักษณะความเป็นองค์การมหาชน อันได้แก่ ความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ สทอภ. และทำให้การปฏิบัติงานของ สทอภ. สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์เป้าหมายของการจัดตั้งองค์กร

ทั้งนี้ ในปัจจุบัน สทอภ. กลายเป็นหน่วยงานเพียงแห่งเดียวในประเทศไทยที่ดำเนินกิจกรรมด้านการบริการข้อมูลจากดาวเทียมสำรวจทรัพยากรอย่างครบวงจร รวมทั้ง การบริการข้อมูลที่ได้จากระบบสำรวจทางสมุทรศาสตร์ ยังอำนวยประโยชน์ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำข้อมูลสานสนเทศทางทะเลไปใช้ในการวางแผนการจัดการทรัพยากรและสภาวะแวดล้อมทางทะเลเป็นอเนกประการ นับว่า สทอภ. เป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพสูงหน่วยงานหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้ สทอภ. ยังดำเนินการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา ด้านเทคโนโลยีอวกาศอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ก้าวทันวิทยาการแขนงนี้ที่ก้าวหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง และมีความพยายามที่จะพัฒนาให้มีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน ในอันที่จะมุ่งไปสู่การสร้างดาวเทียมสำรวจทรัพยากรขนาดเล็ก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

### 5.4.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

จากการประเมินผลการดำเนินงานของ สทอภ. ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ในด้านผลผลิต (Output) พบว่า ผลการดำเนินงานในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2546 สทอภ. ได้ให้บริการด้านข้อมูล วิชาการ การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศ และสารสนเทศภูมิศาสตร์ต่าง ๆ ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และผลผลิตแต่ละพันธกิจยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเมื่อพิจารณาในด้านผลลัพธ์ (outcome) ผลการดำเนินงานของ สทอภ. ยังเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน นั่นคือ การปฏิบัติภารกิจของ สทอภ. สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ มีความเป็นอิสระคล่องตัว และมีศักยภาพที่จะแข่งขันในเวทีโลก สมดังความพยายามของรัฐ ในอันที่จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศต่อไป และในด้านผลกระทบ (Impact) พบว่า ผลการดำเนินงานของ สทอภ. ส่งผลในเชิงบวกต่อสังคมโดยรวม ในอันที่จะมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศให้กลมกลืนสอดประสานเข้าด้วยกัน ข้อมูลดาวเทียมจะได้มีการศึกษา วิเคราะห์ และให้บริการแก่ผู้ใช้ใน

ลักษณะข้อมูลเชิงภูมิสารสนเทศ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับชาติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม

พิจารณาจากผลการประเมินจะเห็นได้ว่า สทอภ. เป็นองค์การหนึ่งที่มีผลการดำเนินงานตามภารกิจที่กำหนดเอาไว้ได้อย่างดี ขณะเดียวกัน ก็ปรากฏความเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่างความเป็นองค์การมหาชนกับผลสัมฤทธิ์ขององค์การ เนื่องจากโดยลักษณะของภารกิจแล้วจะเกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะทางที่สูงมาก (Knowledge-based) และต้องปรับตัวให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีอยู่ตลอดเวลา องค์การจึงต้องสามารถที่จะดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีความเป็นวิชาชีพสูง ขณะเดียวกัน ก็ต้องมีระบบงบประมาณที่เพียงพอและคล่องตัวเพื่อยกระดับศักยภาพในเชิงเทคโนโลยีให้ทันสมัย อีกทั้ง ระบบบริหารก็ต้องมีความยืดหยุ่นและคล่องตัว ซึ่งความเป็นองค์การมหาชน นับเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จขององค์การได้อย่างชัดเจน

## 5.5 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 81 กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ในหมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มาตรา 49 ได้กำหนดให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เรียกโดยย่อว่า “สมศ.” มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 99ก เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2543 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน 2543 โดยให้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการและแนวทางการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

การที่หน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินคุณภาพภายนอก จำเป็นต้องเป็นองค์การมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง ที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ก็เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ เพราะมีความเป็นอิสระและมีอำนาจตัดสินใจได้ทั้งในด้านการบริหาร การจัดการ และการเงิน ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ให้ลุล่วงตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารตามสายการบังคับบัญชาของระบบราชการ

นอกจากนี้ การที่ไม่ต้องขึ้นกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาทำให้มีความเป็นกลางและเป็นธรรม ปราศจากแรงกดดันที่จะทำให้ผลการประเมินภายนอกเบี่ยงเบนไปจากความเป็นจริง อันจะก่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างแท้จริง และจะทำให้การประเมินคุณภาพภายนอก เป็นบริการสาธารณะที่เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความสามารถที่จะตรวจสอบได้ว่า การจัดการศึกษาที่เป็นอยู่นั้นได้ “ให้” สิ่งที่ผู้เรียน สังคม และรัฐต้องการด้วย คุณภาพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพเพียงใด

### 5.5.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สถานศึกษาต้องมีการประกันคุณภาพการศึกษา และต้องมีระบบการประกันคุณภาพภายในเพื่อเตรียมพร้อมรับการประเมินภายนอก โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ที่ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ในปัจจุบัน สมศ. ได้ก่อตั้งและดำเนินงานมาเป็นเวลากว่า 3 ปี ในฐานะหน่วยงานกลางที่มีภารกิจในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและยกระดับมาตรฐานการศึกษาของประเทศ ซึ่งการประเมินผลการดำเนินงานของ สมศ. ในครั้งนี้จะพิจารณาจากสัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์การหรือไม่อย่างไร ผลจากการศึกษามีรายละเอียดดังนี้[15]

**(1) พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดกรอบแนวทางและวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด**

สมศ. ได้พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก โดยการกำหนดกรอบและหลักการประเมิน เป็นลักษณะการประเมินเพื่อพัฒนาคุณภาพไม่ใช่การตัดสินได้หรือตก มีการตรวจสอบอย่างเที่ยงตรง เป็นธรรม และการตรวจสอบได้มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมและประสานงานอย่างเป็นกัลยาณมิตร ในปี 2546 สมศ. ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมการประกันคุณภายในเพื่อรับการประเมินคุณภาพภายนอกโดยได้จัดอบรมเพื่อพัฒนาพร้อมรับการประเมินภายนอกจำนวน 8,258 แห่ง นอกจากนี้ ยังได้ส่งเสริมการวิจัยโดยการมอบทุนเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพการศึกษาจำนวน 9 ทุน ส่วนการเผยแพร่ความรู้ด้านการประกันคุณภาพ โดยการจัดพิมพ์เอกสาร 302,699 เล่มจัดพิมพ์เอกสารเอง 470,000 เล่ม

[15] ข้อมูลจากรายงานประจำปี สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ปี 2545-2546

สำหรับพันธกิจในการพัฒนาระบบการประเมินโดยอาศัยหลักการประเมินในลักษณะกัลยาณมิตร ถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมสำหรับการประเมินผลทางด้านการศึกษา โดยทั่วไปแล้วผู้ถูกประเมินมักจะไม่ชอบการประเมิน วิตกกังวลว่าผลการประเมินจะสร้างผลกระทบต่อตัวเองและหน่วยงาน แต่การประเมินผลในรูปแบบกัลยาณมิตร เป็นการประเมินเพื่อพัฒนาจะเห็นได้จากขั้นตอนการประเมินหลัก ๆ ได้แก่ การสร้างเจตคติที่ดี โดยส่งเสริมให้สถานศึกษาพร้อมรับการประเมิน สร้างศรัทธาเพื่อให้เกิดความไว้วางใจโดยมีรูปแบบการคัดเลือกและพัฒนาผู้ประเมินภายนอก การประเมินสภาพจริงเพื่อพัฒนาสู่มาตรฐาน และการให้การช่วยเหลืออย่างจริงใจ

**(2) พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก**

สมศ. ได้วางระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานมาตรฐานในการดำเนินการเพื่อพัฒนาคุณภาพภายนอกและเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งดำเนินการโดยคณะดำเนินการวิจัยและพัฒนาจากสมาคมนานาชาติแห่งประเทศไทยและได้เสนอให้คณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานปรับปรุงและพัฒนาด้านงานวิจัยได้สนับสนุนให้มีการวิจัยเพื่อหารูปแบบและเกณฑ์การประเมิน 27 มาตรฐาน คาดว่าจะเริ่มประเมินในปี 2549 ขณะนี้อยู่ในระหว่างการทดลองใช้ และได้จัดจ้างบุคคลภายนอกสังเคราะห์รายงานผลการประเมินสถานศึกษานำร่อง 218 โรงเรียนเพื่อนำผลการสังเคราะห์เสนอสาธารณชนเพื่อพัฒนาการศึกษาในเชิงนโยบายและระบบ

ด้านการพัฒนาระบบการประเมินผลสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา สมศ. ได้พัฒนาระบบและวิธีการประเมินในด้านมาตรฐานและตัวบ่งชี้การประเมิน ซึ่งได้มีการจัดสัมมนาส่งแบบสอบถามไปยังสถาบันการศึกษาและได้มีการนำผลมาปรับแก้ไขและนำเผยแพร่ในการสัมมนาและประชุมเป็นระยะ ๆ ส่วนมาตรฐานการประเมินได้พัฒนาจากการจัดกลุ่มตัวบ่งชี้โดยอิงตามพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้พัฒนาเป็น “8 มาตรฐาน 28 ตัวบ่งชี้” และ “8 มาตรฐาน 30 ตัวบ่งชี้” สำหรับอาชีวศึกษา

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานพบว่า สมศ. ได้ดำเนินการพัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก และได้มีการทดรองใช้กับสถานศึกษา ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของ สมศ. ได้ให้ความเห็นว่า เนื่องจาก สมศ. เป็นองค์กรใหม่และการพัฒนามาตรฐานและเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกจะต้องมีการพัฒนาและปรับใช้

**(3) ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก**

สมศ. ได้ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

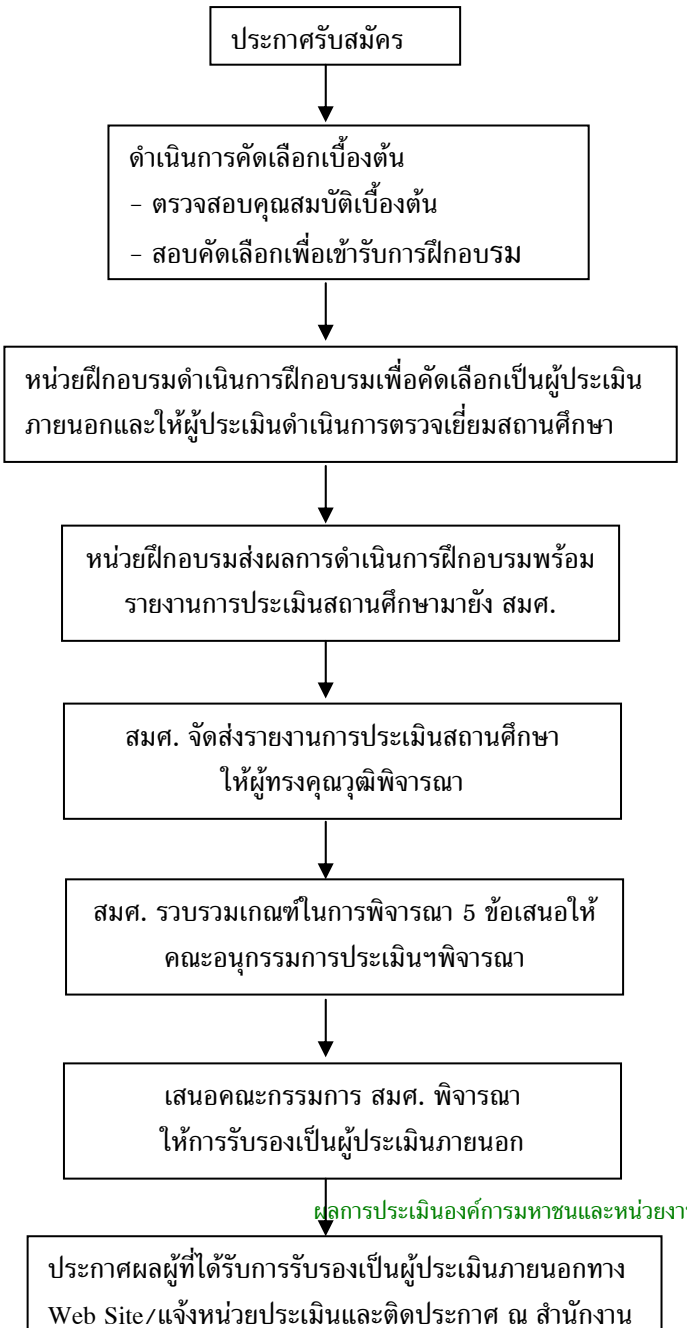
■ **ประเภทนิติบุคคล** ได้ให้การรับรองเป็นผู้ประเมินภายนอก 1,502 คน จาก 109 หน่วยประเมินและอยู่ในระหว่างการรอผลรับรองอีกประมาณ 280 คน

■ **ประเภทคณะบุคคล** อยู่ระหว่างการพัฒนาระบบ เกณฑ์และคุณสมบัติในการคัดเลือก โดยได้มีการจัดอบรมผู้ประเมินภายนอกตามระบบการประเมินโดยมีผู้ได้รับการประเมินแล้ว 37 คน การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพการศึกษาและการเป็นผู้ประเมินภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยการรับรองผู้สำเร็จการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาโทขึ้นไป ขณะนี้อยู่ในระหว่างการประชาสัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษาจำนวน 42 สถาบัน

■ **ประเภทสถาบันอุดมศึกษา** ได้จัดฝึกอบรมเพื่อคัดเลือกเป็นผู้ประเมินภายนอกแล้ว จำนวน 4 รุ่น มีผู้ที่ได้รับการรับรองเป็นผู้ประเมินภายนอกจำนวน 426 คน จาก 43 สถาบัน

โดยกระบวนการคัดเลือกผู้ประเมินภายนอกประเภทนิติบุคคล มีขั้นตอนดังนี้

**แผนภาพที่ 5.3** แสดงกระบวนการคัดเลือกผู้ประเมินภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประเภทนิติบุคคลของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา



กระบวนการคัดเลือกผู้ประเมินภายนอก พบว่า มีขั้นตอนและกระบวนการกลั่นกรองตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประเมินภายนอกอย่างละเอียด เพื่อให้ได้ผู้ประเมินที่มีคุณภาพในการปฏิบัติ หน้าที่

ส่วนผลลัพธ์ตามพันธกิจที่ 3 ระดับอุดมศึกษา สมศ. ได้ใช้กระบวนการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์และเป็นที่ยอมรับจากองค์กรที่เป็นตัวแทนสถาบันอุดมศึกษามีผู้ทรงคุณวุฒิตอบรับเป็นผู้ประเมินภายนอกระดับอุดมศึกษา 244 คน สำหรับอาชีวศึกษาแบ่งผู้ประเมินออกเป็น 2 ประเภทคือ ผู้ทรงคุณวุฒิรับเชิญที่ได้รับจากการสรรหา ส่วนใหญ่เป็นอดีตผู้บริหารระดับสูงขององค์กรทางอาชีวศึกษา ส่วนประเภทสถาบันการศึกษาสรรหาและคัดเลือกจากอาจารย์ของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล

**(4) ประเมินกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอกที่ดำเนินที่ดำเนินการโดยผู้ประเมินภายนอก รวมทั้งให้การรับรองมาตรฐาน ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก สมศ. อาจดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกเองก็ได้**

สมศ. ได้จัดสรรสถานศึกษาให้กับหน่วยประเมินระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเป็นระบบ การกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐาน สมศ. ได้มีมาตรการควบคุมคุณภาพ ได้แก่ การให้ใบอนุญาตโดยกำหนดระยะเวลา 3 ปี การจัดให้มีการดูแลและติดตามการปฏิบัติงานของผู้ประเมินโดยการให้ผู้บริหารสถานศึกษาตอบแบบสอบถามการปฏิบัติงานของผู้ประเมินส่งมายัง สมศ. หรือการสนับสนุนให้หน่วยประเมินภายนอกตรวจสอบเองด้วย ส่วนในระดับอุดมศึกษา สมศ. ได้มีการกำกับโดยผู้ทรงคุณวุฒิมีการสำรวจโดยการตอบแบบสำรวจของสถานศึกษา การประชุมสัมมนาและการศึกษาวิจัย นอกจากนี้ได้จัดทำคู่มือการประเมินและกรอบแนวทางการประเมินคุณภาพภายนอก

จากการพิจารณาการกำกับดูแล การควบคุมคุณภาพผู้ประเมินพบว่า สมศ. ได้มีการวางระบบการกำกับผู้ประเมินภายนอกอย่างดี โดยจะเห็นได้จากให้ใบอนุญาตระยะเวลา 3 ปี จะช่วยให้ผู้ประเมินที่ได้รับใบอนุญาตจะต้องรักษาคุณภาพของตนเองไว้ หากผู้ประเมินมีพฤติกรรมไม่ดี สมศ. สามารถถอนใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาต ประกอบกับสถานศึกษาที่ถูกประเมินสามารถประเมินหน่วนประเมินได้เป็นการตรวจสอบซึ่งกันและกันเพื่อให้ได้ข้อมูลจากทั้ง 2 ฝ่าย

**(5) พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก จัดทำหลักสูตรการพัฒนาและฝึกอบรม และสนับสนุนให้องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพหรือวิชาการ เข้ามามีส่วนในการพัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ**

สมศ. ได้ดำเนินการดังนี้

- ได้มีการจัดประชุมสัมมนาผู้ประเมินภายนอกเพื่อพัฒนาผู้ประเมินภายนอก
- การฝึกอบรมเพื่อคัดเลือกเป็นผู้ประเมินภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ดำเนินการแล้ว 22 รุ่นมีผู้เข้ารับการฝึกอบรม 2,399 คน จำนวนผู้ผ่านการรับรองผู้ประเมินภายนอก 1,928 คน ระดับอุดมศึกษาได้มีการประชุมปฏิบัติการผู้ประเมินภายนอกจำนวน 3 ครั้ง
- หลักสูตรการพัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีการพัฒนาหลักสูตร ประเภทนิติบุคคล คณะบุคคลและสถาบันอุดมศึกษา ส่วนระดับอุดมศึกษาได้พัฒนาจากรายงานการวิจัยและปรับให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้ประเมินภายนอก
- หน่วยฝึกอบรมและประชุมระดมความเห็นได้มีหน่วยงานภาครัฐและเอกชนร่วมจัดการฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก 6 หน่วยงาน

**(6) เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน**

สมศ. มีระบบการเสนอรายงานการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาอย่างมีระบบ การเผยแพร่รายงานผลการประเมินสถานศึกษาสู่สาธารณชนทาง Web Site หรือติดต่อโดยตรงที่สำนักงาน รายงานผลสถานศึกษานำรองจำนวน 218 โรงเรียนได้มีการเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานเทียบกับแผนที่วางไว้ ในปี 2546 (1 ต.ค. 2545-30 ก.ย. 2546) ของ สมศ. โดยสรุปดังตารางข้างล่างนี้

**ตารางที่ 5.10** แสดงสรุปผลการปฏิบัติงานเทียบกับแผนที่วางไว้ ปี 2546 ของ สมศ.[16]

| ผลผลิต | แผน | ผล | ร้อยละ | ระดับประสิทธิผล |
|---|---|---|---|---|
| **การจัดการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน** | | | | |
| การคัดเลือกผู้ประเมินใหม่ (คน) | 1,000 | 1,104 | 110 | สูงมาก |
| การพัฒนาผู้ประเมิน (คน) | 3,000 | 1,224 | 40.80 | ต้องปรับปรุง |
| การพัฒนาผู้ประเมินภายนอก (แห่ง) | 5,000 | 6,413 | 128.26 | สูงมาก |
| การติดตามผลการปฏิบัติงาน (แห่ง) | 5,000 | 5,527 | 110.54 | สูงมาก |
| รายงานการประเมินผลคุณภาพ (เล่ม) | 5,000 | 3,205 | 64.10 | น้อย |
| **การจัดการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา** | | | | |
| การคัดเลือกผู้ประเมินใหม่ (คน) | | | | |
| ระดับอุดมศึกษา | 200 | 220 | 110 | สูงมาก |
| อาชีวศึกษา | 300 | 284 | 94.67 | สูงมาก |
| การจัดการประเมินผลภายนอก (แห่ง) | | | | |
| ระดับอุดมศึกษา | 400 | 273 | 68.25 | ปานกลาง |
| อาชีวศึกษา | 600 | 303 | 50.50 | น้อย |
| การติดตามผลการปฏิบัติงาน (แห่ง) | | | | |
| ระดับอุดมศึกษา | 50 | 58 | 116 | สูงมาก |
| อาชีวศึกษา | 100 | 131 | 131 | สูงมาก |
| รายงานการประเมินผลคุณภาพ (เล่ม) | | อยู่ระหว่างคัดเลือกผู้วิจัยทำสัญญางวด 1 แล้ว | อยู่ระหว่างคัดเลือกผู้วิจัยทำสัญญางวด 1 แล้ว | |
| ระดับอุดมศึกษา | 50 | | | - |
| อาชีวศึกษา | 100 | | | - |
| **การส่งเสริมและพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษา** | | | | |
| การส่งเสริมประกันคุณภาพภายในเพื่อรับการประเมินภายนอก (แห่ง) | 5,150 | 8,258 | 160.19 | สูงมาก |
| การประชุมเผยแพร่ความรู้ด้านการประกันคุณภาพการศึกษา (ครั้ง) | 10 | 18 | 180 | สูงมาก |
| การวิจัยและการพัฒนานโยบายเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา (ทุน) | 10 | 12 | 120 | สูงมาก |

[16] ข้อมูลจาก รายงาประจำปี 2546 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

| ผลผลิต | แผน | ผล | ร้อยละ | ระดับประสิทธิผล |
|---|---|---|---|---|

หมายเหตุ เกณฑ์การพิจารณาระดับประสิทธิผล

สูงมาก = มีประสิทธิผลสูงมาก (เกิดผลผลิตน้อยกว่าร้อยละ 90)
สูง = มีประสิทธิผลสูง (เกิดผลผลิตน้อยกว่าร้อยละ 75-89)
ปานกลาง = มีประสิทธิผลน้อย (เกิดผลผลิตน้อยกว่าร้อยละ 65-74)
น้อย = มีประสิทธิผลน้อย (เกิดผลผลิตน้อยกว่าร้อยละ 50-64)
ต้องปรับปรุง = ไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร (เกิดผลผลิตน้อยกว่าร้อยละ 50)

หากพิจารณาผลการดำเนินงานล่าสุดในระยะ 1 ปีของ สมศ. ปี 2546 พบว่า ผลการดำเนินงานในภาพรวมการดำเนินงานมีประสิทธิภาพสูงมาก แต่จะมีภารกิจบางประการที่ สมศ. ต้องปรับปรุง **ด้านการจัดการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน** เทียบกับแผนที่ได้วางบรรลุผลอยู่ในระดับสูงมากในเรื่องจำนวนการคัดเลือกผู้ประเมินใหม่ การจัดการประเมินผลภายนอกและการติดตามผลการปฏิบัติงาน ส่วนรายงานการประเมินคุณภาพมีประสิทธิผลน้อย ในขณะที่จำนวนการพัฒนาผู้ประเมินจะต้องมีการปรับปรุง **ด้านการจัดการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา** พบว่า ด้านจำนวนการพัฒนาผู้ประเมินมีระดับประสิทธิผลปานกลางจนถึงน้อย ด้านการส่งเสริมและพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษา มีระดับประสิทธิผลสูงมากทุกด้าน ได้แก่ การส่งเสริมประกันคุณภาพภายในเพื่อรับการประเมินภายนอก การประชุมเผยแพร่ความรู้ด้านการประกันคุณภาพการศึกษา และการวิจัยและการพัฒนานโยบายเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

จากการการดำเนินงานของ สมศ. ที่ผ่านมาพบว่า ได้มีการดำเนินการสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ และพันธกิจได้เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับรายงานจากคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของ สมศ. ได้ดำเนินการและมีผลงานในภาพรวมอยู่ในระดับสูงถึงร้อยละ 86.4 ในปี 2545 และร้อยละ 90.28 ในปี 2546 อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ สมศ. ยังต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพราะการประเมินผลจากผู้ประเมินภายนอกเป็นเรื่องใหม่ การวิจัยและการพัฒนาเกณฑ์การประเมินผลยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาเพื่อให้ได้เกณฑ์มาตรฐาน การใช้ผู้ประเมินภายนอกมีข้อดีคือ ประหยัดค่าใช้จ่ายเนื่องจาก สมศ. ไม่ต้องรับภาระในเรื่องบุคลากร อย่างไรก็ตามต้องยอมรับว่าการควบคุมคุณภาพผู้ประเมินภายนอกให้มีมาตรฐานเดียวกันเป็นสิ่งที่ไม่ง่ายนัก

จากการที่ได้มีการจัดตั้ง สมศ. เป็นองค์การมหาชนได้ส่งผลกระทบต่อสังคม โดยเฉพาะด้านการศึกษา ซึ่งระบบการศึกษาไทยไม่เคยมีการประเมินผลภายนอกมาก่อน สมศ. เป็นหน่วยงานแรกที่จัดให้มีการประเมินผลภายนอกสถานศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งการประเมินผลจะช่วยให้สถานศึกษา มีความตื่นตัวในเรื่องการประเมินผลและการที่จะพัฒนาการเรียนการสอนให้ดียิ่งขึ้น สมศ. ได้วางแนวคิดในการประเมินผลให้เป็นการประเมินผลเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้การดำเนินงานของ สมศ. จะช่วยสร้างทัศนะคติที่ดีของผู้ถูกประเมินในเรื่องของการประเมินผลไม่ได้เป็นไปเพื่อการจับผิดหรือลงโทษผู้ถูกประเมินเสมอไป

### 5.5.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ

จากการศึกษาการดำเนินงานของ สมศ. สามารถสรุปปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงานของ สมศ. ในช่วงที่ผ่านมาได้ดังนี้

**(1) ผู้บริหารขององค์การ**

ผู้บริหารของ สมศ. ที่มีบทบาทที่สำคัญในการบริหารจัดการแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

**(1.1) คณะกรรมการบริหาร** เป็นคณะบุคคลผ่านกระบวนการสรรหา ประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานราชการ 5 คน ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากภาครัฐจำนวน 2 คนและจากภาคเอกชน 2 คน จะช่วยให้มีการผสมผสานระหว่างการบริหารงานภาคเอกชนที่เน้นความคล่องตัว ไม่ยึดติดกับระเบียบของทางการ คณะกรรมการของ สมศ. มีจำนวนทั้งสิ้น 11 คน ซึ่งผู้บริหารของ สมศ. เห็นว่าเป็นจำนวนที่มีจำนวนเหมาะสม ไม่มีจำนวนมากเกินไปจนเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การ หรือมีขนาดที่น้อยเกินไปทำให้การบริหารงานขาดความสมดุล ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีความสำคัญในการกำกับการบริหารงานของ สมศ. ให้เป็นไปตามวัถตุประสงค์ของการจัดตั้ง สมศ. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารชุดปัจจุบันของ สมศ. มีความเข้มแข็งและทำงานด้วยความทุ่มเท อิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยบทบาทของคณะกรรมการบริหารได้เอื้ออำนวยให้การบริหารงานของผู้อำนวยการสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระและคล่องตัว เพราะมีความเข้าใจในบทบาท หน้าที่ขององค์การ รวมถึงคณะกรรมการบริหารชุดนี้มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้อำนวยการ ไม่มีความขัดแย้ง ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น

**(1.2) ผู้อำนวยการ** เป็นบุคคลที่สรรหาโดยคณะกรรมการบริหารโดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จากการสอบถามผู้บริหารขององค์กรเห็นว่า ผู้อำนวยการ สมศ. ควรจะมีต้องมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านการศึกษาและด้านการประเมินผล ต้องมีความสามารถในการบริหารงาน จะต้องเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่และต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์เป็นอย่างดี

เนื่องจากการประเมินผลทางด้านการศึกษาโดยผู้ประเมินภายนอกเป็นสิ่งใหม่สำหรับระบบการศึกษาของประเทศ รูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะองค์การมหาชนเป็นสิ่งใหม่แตกต่างไปจากหน่วยงานราชการทั่วไป นอกจากนี้ผู้อำนวยการจะต้องเป็นคนดีและไม่ใช่ผู้ที่มาแสวงหาผลประโยชน์ เพราะการบริหารงานมีความอิสระและจะต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จำนวนมาก หากองค์การได้คนไม่ดีมาบริหารแล้วจะก่อให้เกิดความสูญเสียต่อประเทศชาติ ซึ่งผู้อำนวยการคนปัจจุบันสามารถบริหารงานได้เป็นอย่างดี โดยสะท้อนจากผลการดำเนินงานของ สมศ. เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้ ประกอบกับเป็นบุคคลที่มีความทุ่มเทให้กับการทำงานของ สมศ. อย่างมาก โดยได้เดินทางตรวจเยี่ยมโรงเรียนในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ และไม่มีความขัดแย้งกับคณะกรรมการบริหาร

**(2) โครงสร้างและระบบการบริหารงาน**

ปัจจัยสำคัญที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จอีกประการหนึ่งคือ โครงสร้างและระบบการบริหารงาน ที่มีความอิสระ และคล่องตัว เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน สมศ. สามารถออกกฎระเบียบสำหรับการบริหารงานได้เอง ดังนั้นโครงสร้างและระบบการบริหารงานของจะต้องเอื้ออำนวยให้ผู้บริหารสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว สามารถตัดสินใจได้และทำสิ่งที่ริเริ่มสร้างสรรค์ โดยการบริหารงานของผู้อำนวยการมีลักษณะ CEO ของภาคเอกชน สามารถคัดเลือกบุคลากรที่มีความเหมาะสม สามารถกำหนดอัตราเงินเดือนและผลตอบแทนที่จูงใจคนที่มีความสามารถได้ระดับหนึ่ง ด้านงบประมาณมีความอิสระและคล่องตัว ผู้อำนวยการสามารถเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร จะเห็นว่าการดำเนินงานจะสิ้นสุดที่คณะกรรมการบริหาร การจัดโครงสร้างองค์กรมีลักษณะราบไม่ซับซ้อน มีขนาดเล็ก เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่เกิน 50 คน การประเมินผลสถาบันการศึกษาของ สมศ. จะใช้ผู้ประเมินภายนอก สมศ. จะไม่ทำการประเมินผลเอง อย่างไรก็ตาม สมศ. ยังต้องมีการตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบภายในและการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบภายนอก รวมถึงการประเมินผลการดำเนินงานจากหน่วยงานภายนอก

**(3) ความเป็นหน่วยงานกลางและอิสระ**

เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและส่งผลต่อการดำเนินงานของ สมศ. เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการประเมินผลจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นกลาง มีอิสระ เที่ยงตรง และมีจริยธรรม ซึ่งจะทำให้ผลการประเมินมีความเชื่อถือ ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวก หาก สมศ. ไม่มีความเป็นกลาง สถานศึกษาที่ถูกประเมินจะไม่เชื่อถือ จะไม่เป็นผลดีต่อระบบการประเมินผลที่มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะพัฒนาระบบศึกษาของประเทศ

### 5.5.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

ในความเป็นองค์การมหาชนส่งผลให้ สมศ. การดำเนินงานเป็นไปตามวิสัยทัศน์ และวัตถุประสงค์ สามารถสรุปปัจจัยที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความสำเร็จที่สำคัญของ สมศ. 6 ด้าน ดังต่อไปนี้

**(1) ด้านโครงสร้างองค์การ**

ลักษณะของโครงสร้างองค์กรมีความอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารโดยการบริหารงานขึ้นตรงกับคณะกรรมการบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก ประเมินผลการศึกษา พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอกพัฒนามาตรฐานและเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอก ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดนโยบายการบริหารงาน อนุมัติแผนการเงินและควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป

สมศ. มีโครงสร้างองค์การที่มีสายการบังคับบัญชาไม่ยาวนัก โดยคณะกรรมการบริหารขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ส่วนผู้อำนวยการ คณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษาขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหาร อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย มีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน ค่าจ้าง ให้เจ้าหน้าที่พ้นจากตามแหน่ง วางระเบียบการดำเนินงานของสำนักงาน ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด จะเห็นว่าผู้อำนวยการมีอิสระในการบริหารคล้ายกับการบริหารงานของภาคเอกชนแต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ

องค์การมีความคล่องตัวเนื่องจากมีขนาดเล็กจำนวนบุคลากรเพียง 43 คน ทั้งนี้ สมศ. จะใช้ทรัพยากรจากภายนอก การที่องค์การมีขนาดเล็กทำให้ผู้บริหารสามารถรับรู้ปัญหาได้ง่ายและพนักงานมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ผู้บริหารสามารถรับฟังความคิดเห็นจากพนักงานได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม การที่โครงสร้างองค์การที่มีความอิสระในการบริหารงานและอำนาจอยู่ที่คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ หากคณะผู้บริหารและผู้อำนวยการไม่ซื่อสัตย์ เอื้อประโยชน์ต่อกันหรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่านึกถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมจะก่อให้เกิดผลเสีย ในทางตรงข้ามกรณีที่คณะกรรมการบริหารมีความขัดแย้งกับผู้อำนวยการสูงจะส่งผลเสียต่อการดำเนินงานขององค์กร ดังนั้นกระบวนการสรรหาคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการมีความสำคัญสำหรับโครงสร้างองค์กรในลักษณะนี้

**(2) ด้านการบริหารงานบุคคล**

การบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากการเมืองจะเห็นได้จากคุณสมบัติของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าสี่คนจะต้องมิใช่ข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือน

ประจำ การบริหารงานบุคคลมีความคล่องตัว สามารถกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะกับงานสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยจะเห็นได้จากจำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งหมดในปี 2546 มีจำนวน 43 คน ลดลงจากปี 2545 จำนวน 5 คนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในส่วนปฏิบัติการ ในขณะที่ผลการปฏิบัติงานของ สมศ. มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ด้านการพัฒนาบุคลากรได้จัดงบพัฒนาบุคลากรแก่เจ้าหน้าที่โดยเจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำแผนพัฒนาตนเองที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้ พนักงานจะต้องมีการประเมินผลปีละ 2 ครั้ง ในปีแรกของการปฏิบัติงาน พนักงานใหม่จะต้องถูกประเมินทุกไตรมาส

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า สมศ. สามารถกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ตามความต้องการและสามารถกำหนดเงินเดือน สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามความสามารถและความเหมาะสมกับหน้าที่รับผิดชอบภายใต้เพดานอัตราเงินเดือนผู้บริหารที่ได้มีการกำหนดไว้ ทำให้การกำหนดอัตราเงินเดือนจะหยุดที่ระดับหนึ่ง ซึ่งในอนาคตหากเศรษฐกิจเติบโตอาจเกิดภาวะการแย่งชิงบุคลากรที่มีความสามารถเพราะ สมศ. ไม่สามารถเพิ่มอัตราเงินเดือนได้ นอกจากนี้การประเมินผลพนักงานทุกปีอาจสร้างความเคร่งเครียดในการทำงาน เพราะการจ้างงานตามสัญญาอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในหน้าที่การงานพนักงานอาจจะกังวลในเรื่องของอนาคตทำให้มีการจดจ่ออยู่กับงานที่รับผิดชอบ ในบางครั้งอาจละเลยการคำนึงถึงการประสานงานและทำงานเป็นทีมไปบ้าง

**(3) ด้านระบบงบประมาณ**

ด้านงบประมาณได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งหมดเนื่องจาก สมศ. ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่แสวงหารายได้จากการประเมินสถานศึกษา มีอิสระ และมีความคล่องตัวในบริหารงบประมาณ โดยผู้อำนวยนำเสนอแผนการใช้จ่ายงบประมาณต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารอนุมัติ ซึ่งความอิสระและคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเนื่องจากการดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกจะใช้ผู้ประเมินภายนอกและงบประมาณส่วนใหญ่ของ สมศ. ใช้ไปในการพัฒนระบบการประเมินผลและการส่งเสริมและพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษา หาก สมศ. เป็นหน่วยงานราชการ การใช้จ่ายเงินจะผูกอยู่กับระบบระเบียบของทางการทำให้การดำเนินงานไม่เต็มประสิทธิภาพและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ในส่วนของรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

การใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานของ สมศ. ได้ดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยจะเห็นได้จากในปี 2545 สมศ. มีงบประมาณคงเหลือถึง 45.14 เปอร์เซ็นต์ ส่วนปี 2546 สมศ. มีงบประมาณคงเหลือเพียง 1 เปอร์เซ็นต์

**(4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล**

แม้ว่าแนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการติดตามกำกับดูแลยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของ

รัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง สมศ. และนโยบายรัฐบาล หาก สมศ. ดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมาย วัตถุประสงค์ นโยบายรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับ สมศ. แล้วรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการให้ สมศ. ชี้แจง แสดงความเห็นทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของ สมศ.

**(5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน**

การออกกฎ ระเบียบและวิธีการปฏิบัติในการทำงานนั้น สมศ. มีความคล่องตัวในการกำหนดกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานของตนเองให้สอดคล้องกับหน้าที่และภารกิจที่ได้ดำเนินการ นอกจากนี้ สมศ. สามารถปรับเปลี่ยนระเบียบและวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมอยู่เสมอ อย่างไรก็ตามการประกาศใช้กฎ ระเบียบต้องไม่ขัดแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

**(6) ด้านการตรวจสอบ**

การตรวจสอบเป็นหัวใจของการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพและถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากการตรวจสอบและประเมินผลอยู่เสมอเป็นสิ่งช่วยให้เกิดการพัฒนา ปรับปรุงการบริหารงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้ ประกอบกับการจัดองค์การในรูปแบบองค์การมหาชนซึ่งเน้นความมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความคล่องตัว ผู้อำนวยการมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารภายใต้การดูแลในรูปของคณะกรรมการ ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้ สมศ. จัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพและตรวจสอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนงาน โครงการและวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ และ สมศ. จะต้องจัดทำบัญชี งบการเงิน งบดุล ตามหลักสากลและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ส่งให้กับผู้ตรวจสอบบัญชี ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นบัญชี และในทุกรอบปีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจสอบบัญชี การตรวจสอบของ สมศ. ประกอบด้วยคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงาน ของ สมศ. และหน่วยตรวจสอบภายในที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหาร สมศ.

## 5.5.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

แนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชนมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดความคล่องตัว และมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้นั้น ทำให้เกิดแนวคิดการจัดรูปแบบองค์การมหาชนที่มี

แนวคิดที่จะตอบสนองการให้บริการแก่สาธารณะที่เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นองค์การที่ไม่ได้แสวงหากำไร การที่ สมศ. เป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่ประเมินสถานศึกษา ทำให้การดำเนินงานสอดคล้องตามพันธกิจที่ได้วางไว้ และมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีการตอบรับการประเมินผลภายนอกของสถานศึกษาและก่อให้เกิดกระแสการตื่นตัวและเข้าใจการประเมินผลเพื่อพัฒนาระบบการศึกษา ปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยในการดำเนินงาน ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง** ความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงจากทางการเมืองและผู้มีอำนาจ โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประเมินจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่เอื้อผลประโยชน์ให้กับฝ่ายใด

**ประการที่สอง** มีคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการที่มีความมุ่งมั่น เข้มแข็ง เข้าใจบทบาทและวิสัยทัศน์ขององค์การ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยจะเห็นได้จากการศึกษา พัฒนา และสร้างนวัตกรรมใหม่สำหรับการประเมินผล เช่น กระบวนการคัดเลือกผู้ประเมินภายนอก เกณฑ์การประเมินผล การประเมินผลในรูปแบบกัลญาณมิตรประเมิน ที่เป็นการประเมินที่เน้นการพัฒนาไม่ใช่การประเมินเพื่อตัดสินได้หรือตก ทำให้เกิดการตอบสนองต่อผู้ประเมินในทิศทางที่ดี เป็นต้น

**ประการที่สาม** ระบบการบริหารจัดการและโครงสร้างองค์การมีความคล่องตัวอันเนื่องมาจากโครงสร้างองค์การที่มีขนาดเล็ก และโครงสร้างองค์การที่มีสายบังคับบัญชาไม่ยาวจะช่วยให้มีการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น แม้ว่าองค์กรมีเจ้าหน้าที่เพียง 43 คนก็สามารถทำงานให้เกิดประสิทธิผล จากผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ สมศ. โดยคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของ สมศ. พบว่าในปี 2546 สมศ. ได้ดำเนินการและมีผลการดำเนินงานสรุปโดยภาพรวมอยู่ในระดับสูงมากคิดเป็นร้อยละ 90.28

กล่าวโดยสรุป สมศ. ก็นับเป็นอีกองค์การหนึ่งที่มีผลการดำเนินงานที่ดี และความเป็นองค์การมหาชนก็เกื้อหนุนต่อความสำเร็จขององค์การอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมศ. ถือเป็นองค์การที่มีภารกิจในเชิงของการสร้าง กำกับ และประเมินมาตรฐานการบริการสาธารณะของส่วนราชการ ซึ่งในที่นี้ก็ได้แก่ สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความเป็นอิสระในแง่ของการปลอดจากการแทรกแซงในทางการเมือง ซึ่งส่วนราชการปกติมักจะประสบกับปัญหาดังกล่าว

## 5.6 ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)

“ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร” (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานที่น่าสนใจและศึกษาอีกหน่วยงานหนึ่งในฐานะที่มีกำเนิดและพัฒนาการที่ต่อเนื่องมาในระยะใกล้เคียงกับที่องค์การของรัฐ

ประเภทที่สาม (มิใช่ราชการและรัฐวิสาหกิจ) มีการจัดตั้งและได้รับการยอมรับขึ้น หลังจากที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ในปี พ.ศ. 2533 เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐโดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง อันส่งผลให้สถานภาพของหน่วยงานลักษณะดังกล่าวเป็นองค์การที่เป็นนิติบุคคล และมีการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว ฯลฯ ซึ่งเอื้ออำนวยให้เกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

อย่างไรก็ดี สถานภาพของศูนย์ฯในระยะแรกที่มีการจัดตั้งกลับเป็นเพียง “หน่วยงานราชการเทียบเท่าสำนัก (หรือคณะ) ในสังกัดมหาวิทยาลัยศิลปากร” เท่านั้น ดังนั้น ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ การตัดสินใจ (ของรัฐ) ให้ศูนย์ฯออกนอกระบบกลายมาเป็นองค์การมหาชนนั้น เกิดขึ้นเพราะเหตุใด และนับตั้งแต่ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ได้รับการปรับเปลี่ยนฐานะจากส่วนราชการมาเป็นหน่วยงานที่บริหารในรูปแบบองค์การมหาชนที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน (มิถุนายน 2547) ซึ่งเป็นเวลา 3 ปีเศษแล้วนั้น การเป็นองค์การมหาชนส่งผลให้ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรสามารถดำเนินงานให้เกิดผลดังที่คาดหวังหรือไม่ ด้วยเหตุนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการประเมินนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

***ประการที่ 1*** *เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรว่าบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหรือไม่*

***ประการที่ 2*** *เพื่อวิเคราะห์ว่าลักษณะความเป็นองค์การมหาชนส่งผลต่อผลการดำเนินงานของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรหรือไม่ อย่างไร (ในอันที่กระทบต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์การ)*

โดยผลของการศึกษามีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 5.6.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

นับตั้งแต่มีการปรับเปลี่ยนสถานภาพศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ให้เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการในรูปแบบองค์การมหาชนตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อ

*“...ให้สามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ คล่องตัว และเอื้ออำนวยให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์ในการศึกษา วิจัย รวบรวมข้อมูลความรู้*

*ทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ รวมทั้งการให้บริการข้อมูลดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณชน ..."*[17]

จากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งดังที่กล่าวมา เมื่อผนวกรวมกับวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การ คำถามสำคัญคือ *"ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์และพันธกิจขององค์การหรือไม่และอยู่ในระดับใด? อีกทั้งความสำเร็จหรือไม่สำเร็จขององค์การนั้น มีปัจจัยมาจากความเป็นองค์การมหาชนหรือไม่ อย่างไร?" ทั้งนี้ สามารถแบ่งมิติการประเมินผลการดำเนินงาน* (key result area) ออกเป็น 6 ด้าน ประกอบด้วย

- ด้านประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ
- ด้านศักยภาพในการทำงานของบุคลากร
- ด้านการสร้างเครือข่ายและเวทีให้เกิดการแลกเปลี่ยนและพัฒนาความรู้ทางด้านมานุษยวิทยาทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค
- ด้านการกระตุ้นและสนับสนุนการวิจัย และเผยแพร่งานวิชาการ
- ด้านการสร้างแหล่งข้อมูลในการค้นคว้าวิจัย
- ด้านการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจทางวัฒนธรรมให้สังคมไทย

โดยผลจากการศึกษามีดังนี้

**(1) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ**

สำหรับมิติแรกในการประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร คือ มิติในด้านการบริหารจัดการ โดยพิจารณาจากประสิทธิภาพในการบริหาร อันได้แก่ โครงสร้างการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ เป็นต้น ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าศูนย์ฯประสบผลสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศูนย์ฯเป็นองค์การมหาชนอยู่ในระดับที่ดี และมีแนวโน้มที่จะพัฒนาระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ดี มีข้อพึงพิจารณาเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบางประการ กล่าวคือ แม้ว่าศูนย์ฯจะมีการจัดตั้ง (เปลี่ยนสถานภาพ) เป็นองค์การมหาชนมาประมาณ 3 ปีเศษแล้ว หากแต่ในช่วง 6 เดือนแรกจะเป็นระยะเวลาของขั้นตอนการสรรหาคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯและผู้อำนวยการ

[17] พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543.

ศูนย์ฯตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน หลังจากที่มีคณะผู้บริหารแล้ว การดำเนินงานในระยะแรกจะเน้นการวางนโยบายและการจัดระบบการบริหารงานใหม่ ซึ่งสามารถเห็นได้จากวาระการประชุมกรรมการศูนย์ฯในปีแรกของการดำรงตำแหน่ง เกือบทั้งหมดจะเป็นเรื่องของการกำหนดวิสัยทัศน์ การวางแนวนโยบาย การพัฒนาแผนเชิงกลยุทธ์ และการพิจารณาวางข้อบังคับและระเบียบหลัก ๆ ในการบริหารงาน ซึ่งแต่เดิมใช้ของมหาวิทยาลัยศิลปากรซึ่งเป็นระเบียบที่ใช้ในระบบราชการปกติ

ดังนั้น การประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ฯ ในด้านระบบการบริหารจัดการจึงควรพิจารณาเป็น 2 ช่วง คือ หนึ่งปีครึ่งแรกเป็นระยะของการวางระบบ และหนึ่งปีครึ่งหลังเป็นระยะของการดำเนินงาน ซึ่งจะเห็นผลงานที่พัฒนาขึ้นในเชิงรุกอย่างชัดเจน โดยสามารถกล่าวสรุปผลเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการบริหารจัดการ ดังนี้

- มีการจัดทำข้อบังคับและระเบียบสำหรับการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน เพื่อลดขั้นตอนของระบบราชการ และสร้างความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งกฎระเบียบดังกล่าวได้มีการพัฒนาปรับปรุงเมื่อได้เรียนรู้จากการปฏิบัติ โดยได้มีการหารือและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในกลุ่มองค์การมหาชน

- นับตั้งแต่การจัดตั้งองค์การมหาชน ศูนย์ฯได้คิดค้นและพัฒนาวิธีการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม การเรียนรู้ภายในองค์การ การจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ การติดตามประเมินผลในระดับต่าง ๆ ฯลฯ อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม องค์การมหาชนเป็นการบริหารงานรูปแบบใหม่ ซึ่งไม่มีหน่วยงานกลางใดจะได้ตระเตรียมความรู้ในการบริหารงาน บนพื้นฐานของการทำความเข้าใจในธรรมชาติที่แตกต่างกัน การพัฒนาดังกล่าวจึงเป็นการเรียนรู้ไปพร้อมกับการปฏิบัติ

- การพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักการขององค์การมหาชน

**(2) บุคลากรของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรมีศักยภาพในการทำงาน**

สำหรับมิติที่สองที่จะประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ฯ คือ มิติในด้านประสิทธิภาพของบุคลากร ซึ่งเป็นมิติที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่ามิติด้านอื่น เนื่องจากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหน่วยงานนี้ให้เป็นองค์การมหาชน เพื่อต้องการให้สามารถมีอิสระในการบริหารงานบุคคล เพื่อที่จะดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงานในองค์การได้ โดยจากการศึกษาพบว่า ศูนย์ฯ นับเป็นหน่วยงานหนึ่งที่อุดมด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างสูงยิ่ง โดยพิจารณาได้จากระดับคุณวุฒิทางด้านการศึกษา

**(3) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรเป็นศูนย์รวมในการสร้างเครือข่ายและเวทีให้เกิดการแลกเปลี่ยนและพัฒนาความรู้ทางด้านมานุษยวิทยาทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค**

สำหรับมิติที่สามในการประเมินผลการดำเนินงาน คือ การกำหนดเป้าหมายและพันธกิจของศูนย์ฯให้เป็นศูนย์รวมในการสร้างเครือข่ายและเวทีให้เกิดการแลกเปลี่ยนและพัฒนาความรู้ทางด้านมานุษยวิทยาทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาคนั้น สามารถจำแนกออกเป็น 2 มิติย่อย ประกอบด้วย **มิติแรก** งานสร้างเครือข่ายและสำรวจสถานภาพความรู้ทางมานุษยวิทยาในประเทศไทย และ **มิติที่สอง** งานสร้างเครือข่ายในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ

▪ **งานสร้างเครือข่ายและสำรวจสถานภาพความรู้ทางมานุษยวิทยาในประเทศไทย** หมายถึง การดำเนินกิจกรรมใน 3 ลักษณะที่สำคัญ ประกอบด้วย **ประการที่ 1**การจัดเวทีวิชาการระดับต่าง ๆ ได้แก่ การประชุมประจำปีทางมานุษยวิทยาระดับประเทศและภูมิภาค ปาฐกถาโดยนักวิชาการที่มีชื่อเสียงระดับโลก การจัดการสัมมนา บรรยายทางวิชาการ **ประการที่ 2** การสร้างความสัมพันธ์ในรูปของการมีกรรมการที่ปรึกษาทางวิชาการจากสถาบันหลัก ๆ และตัวแทนในภูมิภาค และ**ประการที่ 3** การสำรวจสถานภาพความรู้ โดยรวบรวมรายชื่อนักวิชาการและผลงานทางวิชาการ สำรวจงานวิจัยของนักวิชาการไทยและนักวิชาการต่างประเทศที่ศึกษาสังคมและวัฒนธรรมไทย รวมถึงการสำรวจหลักสูตรในสถาบันต่าง ๆ และจัดทำเป็นแหล่งข้อมูลและเผยแพร่

จากการศึกษาพบว่า เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการและสร้างเครือข่าย ศูนย์ฯได้ริเริ่มจัดการประชุมประจำปีทางมานุษยวิทยาขึ้นในปี 2545 เรื่อง คนมองคน: นานาชีวิตในกระแสความเปลี่ยนแปลง และในปี 2546 เรื่อง ชาติและชาติพันธุ์: วิถีชีวิตและความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในโลกปัจจุบัน นอกจากนี้ ศูนย์ฯยังได้จัดปาฐกถามานุษยวิทยาสิรินธรขึ้นเนื่องในวโรกาสที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เจริญพระชนมายุ 48 พรรษาในปี 2546 เพื่อเป็นโอกาสให้นักวิชาการไทยได้แลกเปลี่ยนความคิดทฤษฎีใหม่ ๆ กับนักมานุษยวิทยาต่างประเทศที่มีชื่อเสียงอีกด้วย

▪ **งานสร้างเครือข่ายในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ** หมายถึง การสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันทางวิชาการในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะในจุดที่มีความต้องการ เช่น เวียดนาม ลาว กัมพูชา โดยสร้างความร่วมมือทางวิชาการในรูปของการสัมมนาอบรมทางด้านชาติพันธุ์ การวิจัย การเก็บข้อมูล และให้ทุน (scholar in residence) สำหรับนักวิชาการในภูมิภาค และสนับสนุนให้นักวิชาการไทยทำวิจัยในประเทศเพื่อนบ้าน และการเป็นคนกลางในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนักวิชาการไทยและภูมิภาคกับนักวิชาการระดับสากล และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารการวิจัยกับสถาบันที่มีการสอนและวิจัยทางมานุษยวิทยาในต่างประเทศ สนับสนุนให้นักวิชาการต่างประเทศมาใช้เวลาค้นคว้าหรือเขียนงานทางวิชาการที่ศูนย์ เพื่อให้ได้มีการแลกเปลี่ยนกับนักวิชาการไทย

จากการศึกษาพบว่า ศูนย์ฯมีการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับนานาชาติที่หลากหลาย อาทิเช่น การตกลงความร่วมมือกับ Pacific Network Consortium (PNC) และศูนย์เทคโนโลยีอิเล็คทรอนิคส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) จัดการประชุมนานาชาติ เรื่อง การใช้เทคโนโลยีกับงานอนุรักษ์

วัฒนธรรม เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2546 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการทำความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนทางวิชาการ โดยมีโครงการวิจัยวัฒนธรรมประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะดำเนินการในปี 2547 อีกด้วย

**(4) บทบาทในการกระตุ้นและสนับสนุนให้เกิดการวิจัยและเผยแพร่งานวิชาการ**

สำหรับมิติที่สี่ในการประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ฯ คือ บทบาทในการกระตุ้นและสนับสนุนให้เกิดการวิจัยและเผยแพร่ผลงานวิชาการนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ สนับสนุนและพัฒนานักวิจัยรุ่นใหม่ และสร้างความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนทางวิชาการกับต่างประเทศ โดยเน้นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศูนย์ฯ ทั้งนี้ อาจจำแนกงานวิจัยออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

- **งานวิจัยที่ดำเนินการโดยนักวิชาการศูนย์ฯ**

  - ปี 2545 เรื่อง คนชายขอบ
  - ปี 2546 เรื่อง วัฒนธรรมร่วมสมัย และโครงการสำรวจข้อมูลพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น

- **การให้ทุนสนับสนุนการวิจัยและวิทยานิพนธ์**

  โดยทุนที่ศูนย์ฯให้การสนับสนุน ในปี 2544 มีจำนวน 2 เรื่อง ปี 2545 จำนวน 6 เรื่อง และในปี 2546 จำนวน 11 เรื่อง เช่น สถาปัตยกรรมวัดพุทธศาสนาในประเทศไทย, การดำรงชีวิตของแม่ค้าหาบเร่แผงลอยในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ, เรือนแพ: หมู่บ้านลอยน้ำของไทย และบทบาทวัดในฐานะสื่อกลางในการฟื้นฟูวัฒนธรรมระดับท้องถิ่น เป็นต้น

- **ความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนทางวิชาการ**

  มีโครงการวิจัยวัฒนธรรมประเทศเพื่อนบ้านที่จะดำเนินการในปี 2547

**(5) ศูนย์มานุษยวิทยาเป็นแหล่งข้อมูลในการค้นคว้าวิจัย**

- **ด้านการพัฒนาระบบฐานข้อมูล** กล่าวคือ ศูนย์ฯได้พัฒนารูปแบบ ระบบ เทคโนโลยี และการนำเสนอฐานข้อมูลให้มีความทันสมัยและเป็นมาตรฐาน โดยการทำความร่วมมือกับ NECTEC พัฒนาฐานข้อมูลจารึกในประเทศไทยเป็นโครงการนำร่อง ซึ่งขณะนี้ได้นำขึ้นให้บริการผ่านอินเทอเน็ตแล้ว และได้นำฐานข้อมูลที่สำคัญที่มีอยู่เดิม ได้แก่ ฐานข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์ มาเสริมข้อมูลทางวิชาการในเชิงลึกเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในการค้นคว้าวิจัยและสร้างองค์ความรู้ใหม่ได้มากยิ่งขึ้น

■ **ด้านการพัฒนาห้องสมุด** กล่าวคือ ศูนย์ฯได้จัดหาหนังสือและโสตทัศนวัสดุเพื่อให้บริการ โดยในปี 2544 จำนวน 3,817 รายการ ปี 2545 2,741 รายการ และในปี 2546 5,410 รายการ ทั้งนี้ ในปี 2546 ศูนย์ฯได้ปรับปรุงการให้บริการและสร้างแรงจูงใจ ทำให้มีผู้เข้ามาใช้บริการมากขึ้นถึงหนึ่งเท่าตัว อีกทั้งศูนย์ยังมีเป้าหมายที่จะพัฒนาห้องสมุดให้เป็นห้องสมุดเฉพาะทางที่รวบรวมหนังสือและสื่อวิชาการที่มีคุณค่าทางวิชาการและทันสมัยมาไว้ให้บริการอีกด้วย

## 5.6.2 ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จขององค์การ

จากความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ฯ ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการวิเคราะห์หาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จดังกล่าว ซึ่งพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของศูนย์ฯ มีหลายประการ คือ

### (1) ปัจจัยด้านผู้นำ

ปัจจัยด้านผู้นำเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จขององค์การ โดยผู้นำจะเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมการทำงานให้กับองค์การ (Corporate Culture) ซึ่งในกรณีของศูนย์ฯนั้น ปัจจัยด้านผู้นำที่สำคัญ คือ “ผู้อำนวยการ” กล่าวคือ ผู้นำเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และเข้าใจพันธกิจหน้าที่ขององค์การเป็นอย่างดี ซึ่งทำให้สามารถกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจการดำเนินงานของศูนย์ฯ ได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกเหนือจากนั้น จึงทำให้สามารถพัฒนางานด้านเครือข่ายได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานของสำนักงายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปด้วย

นอกเหนือจากนั้น ในส่วนของกรรมการบริหารเองก็มีบทบาทต่อความสำเร็จ โดยเฉพาะการที่คณะกรรมการบริหารมีองค์ประกอบที่หลากหลาย มีการถ่วงดุลกัน กรรมการส่วนใหญ่มีความตั้งใจมาทำงาน และทำงานอย่างกระตือรือร้น ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการเป็นในทางร่วมมือและสนับสนุน

### (2) ปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหาร

ความสำเร็จของศูนย์ฯ ส่วนหนึ่งมาจากการปรับปรุงวิธีการและกระบวนการในการบริหารงาน ในเรื่องโครงสร้างการบริหาร การให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการในการบริหารงานอย่างอิสระ ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล เช่น ความสามารถกำหนดอัตราเงินเดือนให้สามารถแข่งขันได้ ระบบประเมินผลงานที่ไปพร้อมกับการต่อสัญญาและการให้โบนัสเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้บุคลากรทำงานอย่างเต็มที่ ด้านการบริหารการเงินการคลังและระบบงบประมาณ และ

การจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ผู้อำนวยการตัดสินใจในการบริหารงานได้รวดเร็ว คล่องตัว ทันสถานการณ์ ยกตัวอย่างดังที่กล่าวมาแล้วที่เห็นได้อย่างเด่นชัดก็คือ การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

**(3) ปัจจัยด้านบุคลากร**

"บุคลากร" นับว่าเป็นส่วนที่สำคัญอย่างมากในการที่จะนำพาให้องค์การสามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ในกรณีของศูนย์ฯ นั้น ดังที่กล่าวไปแล้วว่าเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ มีภาระงานค่อนข้างมาก (เมื่อเปรียบเทียบจำนวนเจ้าหน้าที่กับกิจกรรมที่ศูนย์ได้ดำเนินการ) และเจ้าหน้าที่ก็สามารถทำงานได้หลากหลาย อาทิ นักวิจัยต้องมีโครงการวิจัยของตนเองอย่างน้อยปีละ 1 โครงการ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นจะพบว่า การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของศูนย์ฯมีประเด็นที่น่าสังเกตคือความเกี่ยวพันธ์และเชื่อมโยงของปัจจัยความสำเร็จต่าง ๆ ความสามารถของผู้นำในการริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ การพัฒนาคุณภาพการบริการคงดำเนินไม่ได้หากขาดความคล่องตัวและความเป็นอิสระในกระบวนการบริหาร หรือความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ

### 5.6.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

ประเด็นสุดท้ายที่จะกล่าวถึงในที่นี้ คือ ลักษณะความเป็นองค์การมหาชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร หรือไม่ ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า การเป็นองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งทำให้ศูนย์ฯสามารถบรรลุวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยแบ่งการพิจารณาเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย

**(1) โครงสร้าง**

ในด้านโครงสร้าง ลักษณะความเป็นองค์การมหาชนเอื้อต่อการบรรลุผลสำเร็จของศูนย์ฯ คือ การเพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารงานแก่ศูนย์ ลดทอนสายการบังคับบัญชา โดยกำหนดให้การบริหารของศูนย์ฯเป็นไปในรูปของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จคล่องตัวและมีความเป็นอิสระในการกำหนดทิศทาง แนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ และประการที่สำคัญคือ โครงสร้างการบริหารเช่นนี้ทำให้มองเห็นผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จ

หรือล้มเหลวขององค์การอย่างชัดเจน นอกจากนั้น การกำหนดให้ผู้อำนวยการมาจากการสรรหาผู้มีความสามารถยังเป็นการเปิดโอกาสให้ได้คนมีความสามารถสูง ดังแสดงให้เห็นข้างต้นว่าผู้อำนวยการศูนย์มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จขององค์การ

**(2) ด้านการบริหารงานบุคคล**

ในด้านการบริหารงานบุคคล ลักษณะความเป็นองค์การมหาชน โดยเน้นความอิสระคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีส่วนสัมพันธ์อย่างยิ่งต่อความสำเร็จของศูนย์ โดยเฉพาะในการดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถให้เข้ามาทำงาน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระจากระบบราชการทำให้ศูนย์ฯมีความยืดหยุ่นในการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เพียงพอในเชิงรายได้ และอุทิศการทำงานให้กับศูนย์อย่างเต็มที่ โดยจะเห็นได้จากผลงานที่ผ่านมาในระยะ 2 ปีที่ระบบการทำงานต่าง ๆ เริ่มคงที่ ศูนย์มีผลงานอย่างเด่นชัดเป็น อย่างยิ่ง

**(3) ด้านงบประมาณ**

ในด้านงบประมาณ ลักษณะความเป็นองค์การมหาชนที่ให้ความเป็นอิสระในการจัดสรรงบประมาณเอื้ออำนวยให้ศูนย์ประสบความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของรายได้จากการดำเนินการของศูนย์ อาทิ การใช้บริการห้องสมุด การใช้สถานที่การจัดประชุม หรือการเช่าสำหรับเป็นสำนักงานโครงการ (วิชาการ) ก็ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ทำให้ศูนย์มีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ ทำให้ความคิดริเริ่มใหม่เกิดขึ้นได้

**(4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล**

เนื่องจากศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางด้านการศึกษาวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์และมานุษยศาสตร์ แม้ว่าจะเป็นองค์การมหาชนแต่ก็เป็นองค์การมหาชนที่มีงบประมาณค่อนข้างน้อย ประกอบกับการดำเนินงานไม่ใช่มีลักษณะของการลงทุนที่ใช้งบประมาณมาก จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ศูนย์ไม่ค่อยมีปัญหาด้านงบประมาณและการแทรกแซงจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับ (กระทรวงวัฒนธรรม) จึงทำให้การบริหารงานของศูนย์มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นสูง

## 5.6.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

จากการศึกษาวิจัยซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ว่าลักษณะความเป็นองค์การมหาชนเอื้ออำนวยต่อความสำเร็จของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรหรือไม่ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ศูนย์

มานุษยวิทยา สิรินธรประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการผลิตงานวิจัยและพัฒนาเครือข่าย การจัดสร้างแหล่งข้อมูล และการเผยแพร่ รวมทั้งยังเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพทางการบริหารแม้ว่าจะคล้ายคลึงกับระบบราชการในสายตาและทัศนะของบุคคลภายนอก หากแต่ศูนย์ก็มีการริเริ่มนวัตกรรมในการทำงาน ตลอดจนการมีวัฒนธรรมขององค์การที่ต้องอาศัยความร่วมมือในการทำงานต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จ

ทั้งนี้ ความสำเร็จของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรมีความสัมพันธ์กับลักษณะความเป็นองค์การมหาชน โดยเฉพาะความเป็นอิสระ ซึ่งรวมทั้งความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ ความอิสระทางด้านการบริหารงานบุคคลและความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ ความอิสระในการไม่ถูกแทรกแซง ความอิสระเหล่านี้ส่งผลให้การบริหารเกิดความคล่องตัว รวดเร็ว เอื้ออำนวยให้เกิดความคิดริเริ่มใหม่ ๆ

อย่างไรก็ตาม หากขจัดอคติและพิเคราะห์มองศูนย์มานุษยวิทยาในฐานะขององค์การมหาชนซึ่งมีหน้าที่ในการศึกษาวิจัยและพัฒนาแล้วก็จะมีข้อควรพิจารณาอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ **ในประการแรก** ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร เพิ่งจะมีการจัดตั้งและดำเนินการเป็นองค์การมหาชนมาเพียง 3 ปีเศษ ซึ่งในช่วง 6 เดือนแรกก็จะเป็นขั้นตอนของการสรรหาคณะกรรมการศูนย์ และผู้อำนวยการศูนย์ ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และหลังจากที่มีคณะผู้บริหารแล้ว การดำเนินงานในระยะแรกก็จะเน้นในเรื่องของการวางนโยบายและการจัดระบบการบริหารงานใหม่ ซึ่งสามารถเห็นได้จากรายงานการประชุมของคณะกรรมการบริหารศูนย์ (ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์การมหาชนอื่น ๆ ที่จัดตั้งในเวลาไล่เลี่ยกัน) ดังนั้น ในช่วงปีแรกของการดำเนินการ เกือบทั้งหมดจะเป็นเรื่องของการกำหนดวิสัยทัศน์ศูนย์ การวางแนวนโยบาย การพัฒนาแผนกลยุทธ์ ตลอดจนการพิจารณาวางกฎระเบียบข้อบังคับฯลฯ และนอกเหนือจากนั้นศูนย์ยังประสบกับปัญหาการลาออกของผู้อำนวยการคนแรก ซึ่งทำงานเพียง 8 เดือน จึงส่งผลให้การดำเนินการในระยะเริ่มต้นอาจไม่เด่นชัดนัก

**ประการที่สอง** ในฐานะขององค์การมหาชนซึ่งมีหน้าที่ในการศึกษาวิจัยและพัฒนา การประเมินผลความสำเร็จขององค์การจึงมิใช่การวัดด้วยเชิงปริมาณเพียงมิติเดียว ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่ประเมินผลจึงควรสรรหาหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานและสามารถประเมินผลงานขององค์การลักษณะนี้อย่างรอบด้านที่สุด

กล่าวโดยสรุป ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ซึ่งมีภารกิจในเชิงวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างฐานความรู้และองค์ความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์นั้น มีผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจที่ค่อนข้างชัดเจน อีกทั้งความเป็นองค์การมหาชน ก็เป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการดำเนินภารกิจขององค์การอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่เอื้อต่อการสร้างนวัตกรรมขององค์การ

## 5.7 สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

สืบเนื่องจากการที่ประเทศไทย เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุม UNCTAD สมัยที่ 10 ซึ่งเป็นการประชุมของประเทศภาคีสมาชิก UNCTAD 159 ประเทศ ทั้งนี้ การที่ไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งนั้นได้ส่งผลด้านบวกให้แก่ประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่แสดงศักยภาพในการเป็นศูนย์จัดการประชุมระหว่างประเทศ การเพิ่มบทบาทในเวทีโลก การสร้างความตื่นตัวเกี่ยวกับเศรษฐกิจโลกให้แก่คนไทย นอกจากนั้น ผลที่เป็นรูปธรรมอีกประการหนึ่งที่ไทยได้รับและเล็งเห็นความสำคัญร่วมกันคือ การริเริ่มความร่วมมือในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยรัฐบาลไทยได้ร่วมกับ UNCTAD จัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาขึ้นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีจุดประสงค์ให้เป็นศูนย์กลางในการเพิ่มและเสริมสร้างขีดความสามารถและประสิทธิภาพของบุคลากรของประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชีย ในการกำหนดนโยบายและดำเนินนโยบายให้สามารถรับมือและจัดการกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัฒน์และการเปิดเสรี รวมทั้งเพิ่มและเสริมสร้างทักษะในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศให้แก่บุคลากรเหล่านี้ ทั้งยังเผยแพร่ผลงานศึกษาวิจัยและข้อมูลสารสนเทศด้านเศรษฐกิจให้แก่สาธารณชนทั่วไปให้ได้รับทราบอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงด้วย

จากบทบาทดังกล่าวที่ได้กำหนดนี้เอง ทำให้รัฐบาลไทยร่วมกับ UNTCTAD ได้มีความพยายามในการจัดตั้งสถาบันฯเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวขึ้น โดยมีนาย Rubens Ricupero เป็นผู้คิดริเริ่มในการจัดตั้งสถาบันฯเพื่อเผยแพร่ความรู้ให้แก่บุคลากรของประเทศกำลังพัฒนา โดยในครั้งแรกได้มีการเสนอชื่อสถาบันฯดังกล่าวว่า “Institute for Development” แต่ภายหลังต่อมาได้มีการเสนอเปลี่ยนเป็น “The International Institute for Trade and Development” เพื่อให้เป็นศูนย์รวมความคิดของประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการเจรจาและการแสวงหาประโยชน์ในการพัฒนาจากระบบการค้าพหุภาคี ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2543 กระทรวงการต่างประเทศได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีขอมติเพื่อจะลงนามในความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNCTAD ว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา และคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเรื่องนี้เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 ลงมติเห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอทุกข้อ

จนกระทั่งในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2544 ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 โดยได้กำหนดถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันฯว่า

*“...เพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันวิจัยและฝึกอบรมในด้านการค้า การเงิน การลงทุน และการพัฒนาให้แก่บุคลากรของประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย และเพื่อให้การบริหาร*

*สถาบันดังกล่าวมีความเป็นอิสระ คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ สมควรให้สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนามีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน...”*[18]

กล่าวโดยสรุป จากประวัติความเป็นมาของสถาบันฯและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันฯ สรุปได้ว่า สถาบันฯมีความจำเป็นในการจัดตั้งเนื่องจากผลพวงมาจากการที่ประเทศไทยได้บรรลุข้อตกลงร่วมกันกับสำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา โดยข้อตกลงดังกล่าวต้องการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมการค้าและการพัฒนาให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศในแถบเอเชีย จากความต้องการดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้ง “สถาบัน” เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นสถาบันวิจัยและฝึกอบรมในด้านการค้า การเงิน การลงทุนและการพัฒนาในประเทศไทย และจึงกลายเป็นเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาดังกล่าวขึ้น

### 5.7.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

ในการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา ผู้วิจัยจะแบ่งการประเมินออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ ๆ ได้แก่ การประเมินความสำเร็จจากมิติที่ใช้ในการดำเนินงาน (Key result area) ซึ่งได้มาจากการสรุปสาระสำคัญของวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การ ภารกิจหน้าที่และแผนกลยุทธ์ของสถาบันฯ

ในส่วนที่สอง เป็นการแสวงหาว่าปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสถาบันฯ หลังจากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวดังกล่าวมาจากความเป็นองค์การมหาชนหรือไม่ในประการใด ทั้งนี้ การประเมินผลความสำเร็จในการดำเนินการนั้น ผู้วิจัยใช้มิติในการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ของสถาบันฯ 4 มิติ ดังต่อไปนี้

**(1) มิติด้านการดำเนินงานและสนับสนุนการค้นคว้าวิจัย**

[18] หมายเหตุ ของ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

มิติในด้านนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้สถาบันฯมีฐานองค์ความรู้สำหรับการเผยแพร่และเพิ่มพูนศักยภาพของบุคลากรทั้งภายในสถาบันและบุคลากรกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งหมายถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าและการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภูมิภาคเอเชียตะวันออก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สถาบันฯมีการดำเนินการวิจัยและให้การสนับสนุนการวิจัยที่เกี่ยวกับการค้าและการพัฒนา โดยมีการเผยแพร่ผลการวิจัยเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาอย่างได้ผลและเพียงพอ

ผลการประเมินปรากฏว่า การดำเนินงานด้านนี้ของสถาบันฯมีน้อยมาก หรืออาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีโครงการวิจัยหรือสนับสนุนโครงการวิจัยอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จากข้อมูลจากรายงานประจำปีของสถาบันที่ปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2546 สถาบันฯมีเพียงการพิมพ์เผยแพร่ผลผลิตทางการวิจัย 6 ชุด จำนวน 4,500 เล่ม

สำหรับในปีก่อนหน้า คือ ปี พ.ศ. 2545 ไม่พบว่ามีการดำเนินการวิจัยหรือสนับสนุนให้มีการดำเนินการวิจัยแต่อย่างใด การดำเนินงานในด้านนี้ของปี พ.ศ. 2545 ปรากฏว่าส่วนใหญ่สถาบันฯทำงานไปกับการจัดทำเอกสารเผยแพร่ เอกสารถอดคำบรรยาย เอกสารถอดความฝึกอบรม เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่างานดังกล่าวยังไม่ตรงตามแผนกลยุทธ์ขององค์การและวัตถุประสงค์ที่ตั้งเป้าหมายไว้แต่อย่างใดนัก

นอกจากนี้ ข้อมูลจากเอกสารยังพบความสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ว่า “การดำเนินงานในด้านนี้ของสถาบันฯยังทำได้ไม่เต็มที่นัก และที่ผ่านมาก็มีค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับการดำเนินงานในด้านอื่น”[19] ซึ่งสอดคล้องกับการให้คะแนนเพื่อประเมินตนเองของผู้อำนวยการสถาบันฯและเจ้าหน้าที่ของสถาบันฯที่มองว่าการดำเนินงานด้านนี้ของสถาบันฯยังไม่ผ่านการประเมิน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าขณะนี้สถาบันฯกำลังดำเนินการแสวงหาทุนและบุคลากรเพื่อดำเนินการวิจัยอยู่เช่นกัน

กล่าวโดยสรุป มิติการดำเนินงานด้านการวิจัยและสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยของสถาบันฯที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งเป้าไว้

**(2) มิติการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาและอบรมที่มุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพ**

มีกลุ่มเป้าหมายในการฝึกอบรมและสัมมนา ได้แก่ เจ้าหน้าที่ทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ในการอบรมเพื่อมุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพในการหาความรู้ทางวิชาการ ข้อมูล วิธีการทางการค้า การพาณิชย์ ตลอดจนการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาค ซึ่งการจัดการศึกษาและอบรมอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศในโลกและใน

[19] ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (ดร.มนัสพาสน์ ชูโต)

ภูมิภาค และการจัดการศึกษาและอบรมดังกล่าว มีมิติการดำเนินงานซึ่งสามารถแยกภาระงานออกเป็นส่วน ๆ ได้ดังนี้

- การให้การศึกษา
- การฝึกอบรม
- การสัมมนา

การประเมินผลการดำเนินงานปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546 สถาบันฯ มีผลการดำเนินงานในมิติการจัดการศึกษา อบรมและสัมมนา ดังต่อไปนี้

- ในปี พ.ศ. 2545 มีการจัดสัมมนา ฝึกอบรม และประชุม ทั้งสิ้น 7 ครั้ง ผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น 551 คน
- ในปี พ.ศ. 2546 มีการจัดฝึกอบรม สัมมนา จำนวน 11 ครั้ง ผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น 350 คน

จะเห็นได้ว่าการจัดการสัมมนาและการฝึกอบรมของสถาบันฯมีความถี่ค่อนข้างสูง หากคิดเป็นอัตราเฉลี่ยแล้วปรากฏว่า สถาบันฯมีการจัดการสัมมนาและฝึกอบรม 1 ครั้งต่อระยะเวลา 1 เดือน 15 วัน

จากการศึกษายังพบอีกด้วยว่า การดำเนินงานด้านนี้สถาบันฯให้ความสนใจและความสำคัญเป็นลำดับแรกเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจด้านอื่น ๆ[20] ในขณะที่การประเมินผลโดยการให้คะแนนปรากฏว่ามีการให้คะแนนที่แตกต่างกันค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม ถือได้ว่าการดำเนินงานด้านนี้ผ่านการประเมิน และหากพิจารณากันในภาพรวมแล้วถือได้ว่าสถาบันฯดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ในระดับปานกลาง

**(3) มิติด้านการเพิ่มสมรรถภาพหลักด้านการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้**

การเพิ่มสมรรถภาพหลักของสถาบันฯทางด้านการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้ในที่นี้หมายถึง การที่สถาบันฯมีการพัฒนาระบบการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้ต่าง ๆ ของสถาบันฯ อย่าง **“มีมาตรฐานและมีความเป็นมืออาชีพ”**

การศึกษาทั้งทางเอกสารและจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยไม่พบผลการดำเนินงานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรในสถาบันฯอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน โดยผลการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546 พบว่า มีเพียงการจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนา

[20] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายการคลังและพัสดุ นางทิพวรรณ พงศ์ภานุมาศไพศาล

บุคลากรในสถาบันฯเพียงครั้งเดียวเท่านั้น และการฝึกอบรมในครั้งนั้นเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภายนอกเข้าร่วมการฝึกอบรมได้อีกด้วย และหากนำประเด็นเรื่องความมีมาตรฐานและความเป็นมืออาชีพเข้ามาร่วมวิเคราะห์ด้วยแล้ว พบว่า ไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานในด้านนี้ได้เลย เพราะข้อมูลที่ได้มีน้อยเกินไป

ในขณะที่การประเมินผลโดยการให้คะแนนของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเอง ก็ได้ข้อมูลในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ การดำเนินการในด้านนี้ยังไม่ชัดเจนมากนัก และการดำเนินงานที่ผ่านมาก็ยังไม่ถือว่าประสบความสำเร็จเท่าใดนัก

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการในมิติด้านการเพิ่มสมรรถภาพหลักของสถาบันฯทางด้านการฝึกอบรมและเผยแพร่ความรู้ของสถาบันฯนั้น มีผลการดำเนินงานที่ไม่ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

**(4) มิติด้านการส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาค**

การส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมเพื่อให้มีการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม หมายถึง มีการระดมความคิดเห็นของประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ เพื่อพัฒนานโยบายทางด้านการค้า การลงทุน การเงิน และเปิดโอกาสให้ภาคีต่าง ๆ มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม

การดำเนินงานในลักษณะเช่นนี้โดยตรง ก็ยังถือได้ว่ามีไม่เด่นชัดมากนัก หากแต่อาจจะสะท้อนออกมาในการดำเนินงานด้านอื่น ๆ เช่น การจัดสัมมนาทางวิชาการร่วมกัน การฝึกอบรมและเผยแพร่ความรู้ให้แก่บุคลากรของประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ เป็นต้น

ข้อมูลในทางเอกสารพบว่า ในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546 สถาบันฯมีการดำเนินงานที่เกี่ยวกับมิติงานด้านนี้ดังต่อไปนี้

- มีการแสวงหาทุนและความสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ
- มีการจัดตั้งเครือข่ายและหุ้นส่วนทางวิชาการกับสถาบันฯทั้งในและต่างประเทศ
- มีการประชุมความร่วมมือระหว่างประเทศ จำนวน 3 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น 80 คน
- มีการประชุมความร่วมมือระหว่างประเทศ จำนวน 3 ครั้ง ผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น 117 คน

ผลการดำเนินงานข้างต้น ยังกล่าวไม่ได้เต็มที่นักว่า เป็นผลการดำเนินงานที่น่าพอใจ เนื่องจากยังไม่มีผลในทางรูปธรรมมากนัก อีกทั้งการประชุมความร่วมมือระหว่างประเทศจำนวน 6 ครั้งก็ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าเพียงพอต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

หากพิจารณาในการประเมินตนเองของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้วปรากฏว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้คะแนนลำดับความสำคัญของภารกิจหน้าที่นี้ในระดับปานกลาง และมีความพึงพอใจผลการดำเนินงานในระดับปานกลางเช่นกัน

ผู้วิจัยเห็นว่า หากพิจารณาในด้านภาพรวมแล้ว ผลการประเมินพบว่า การดำเนินงานของสถาบันฯในมิตินี้ ประสบความสำเร็จในระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบกับการดำเนินงานด้านอื่นของสถาบันฯ

เมื่อพิจารณาจากทั้ง 4 มิติที่ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานแล้วปรากฏว่าการดำเนินงานของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาที่ผ่านมา ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก โดยมีมิติที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือ มิติด้านการจัดการศึกษาและอบรมที่มุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพ ในขณะที่มิติด้านการดำเนินการวิจัยและสนับสนุนการวิจัยและการเพิ่มสมรรถนะของสถาบันฯในด้านการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น

## 5.7.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จขององค์การ

### (1) ด้านโครงสร้างองค์การ

ดังที่ได้อธิบายไปบ้างแล้วในข้างต้นว่า โครงสร้างองค์การของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา ก็มีลักษณะคล้ายกับองค์การมหาชนอื่น กล่าวคือ มีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด และเป็นองค์การที่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ โดยที่ทำงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง ไม่จำเป็นต้องผ่านสายการบังคับบัญชาของกระทรวงศึกษาธิการแต่อย่างใด จึงทำให้สถาบันฯเป็นอิสระมากกว่าหน่วยราชการอื่น ประกอบกับโครงสร้างที่ถูกออกแบบให้คณะกรรมการบริหารเป็นองค์การสูงสุดมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางด้วยแล้ว ความยืดหยุ่นจึงมีมากขึ้นตามไปด้วย

หากพิจารณากันถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารพบว่า คณะกรรมการบริหารประกอบไปด้วย กรรมการทั้งสิ้น 11 คน โดยที่ 5 คนมาจากผู้แทนฝ่ายราชการ ได้แก่

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ และอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

กรรมการอีก 5 คน มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย การค้าระหว่างประเทศ และด้านการบริหาร โดยในจำนวนอย่างน้อย 3 ใน 5 คนนี้ ต้องไม่เป็นข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี

ส่วนอีก 1 คน คือ ผู้อำนวยการสถาบันฯ มาจากการคัดสรรของคณะกรรมการบริหาร โดยมีวาระคราวละ 4 ปี แต่ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 ครั้งติดต่อกัน

จากองค์ประกอบของคณะกรรมบริหารดังกล่าว เห็นได้ว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ในการถ่วงดุลกันระหว่างข้าราชการกับผู้ทรงคุณวุฒิ และต้องการให้สถาบันฯมีความเป็นอิสระจากราชการ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ยังเป็นองค์ประกอบที่ไม่สมดุลนัก เนื่องจากผู้ทรงคุณวุฒิก็ยังสามารถเป็นตัวแทนฝ่ายราชการได้อีกจำนวนถึง 2 คน ดังนั้น การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารอาจเป็นไปอย่างไม่รอบด้านเพียงพอ

หากพิจารณาถึงโครงสร้างภายในแล้วพบว่า โครงสร้างการทำงานของสถาบันฯยังเป็นโครงสร้างที่ค่อนข้างเล็ก มีจำนวนบุคลากรน้อย มีการแบ่งฝ่ายงานออกเป็นเพียง 3 ส่วนเท่านั้น ได้แก่ ส่วนงานบริหาร ซึ่งมีเจ้าหน้าที่อยู่เพียง 5 ตำแหน่ง ได้แก่ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าหน้าที่บุคลากร เจ้าหน้าที่การคลังและพัสดุ เจ้าหน้าที่สารสนเทศ และเลขานุการผู้อำนวยการบริหาร ส่วนงานที่ 2 คือ ส่วนงานฝึกอบรม มีเจ้าหน้าที่เพียงตำแหน่งเดียว คือ เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม และส่วนงานสุดท้ายได้แก่ ส่วนงานวิจัย มีนักวิจัยเป็นเจ้าหน้าที่ 1 ตำแหน่ง

จากโครงสร้างในการบริหารงานดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสรุปจุดเด่นและจุดด้อยได้กล่าวคือ จุดเด่นด้านโครงสร้างสถาบันฯ ได้แก่ ความมีอิสระจากระบบราชการ และมีความยืดหยุ่นดังที่ได้อธิบายไปแล้ว สำหรับในจุดด้อยนั้นปรากฏว่า สัดส่วนของคณะกรรมการบริหารซึ่งถึงแม้จะเปิดโอกาสให้มีผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว แต่ผู้วิจัยเห็นว่ายังเป็นสัดส่วนที่น้อยเกินไป และเป็นเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการ อีกทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารยังขาดตัวแทนของผู้ที่ได้รับบริการจากสถาบันฯโดยตรง เช่น กลุ่มนักธุรกิจส่งออก หอการค้าไทย สมาคมผู้ประกอบการต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งตัวแทนจากองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการค้าและการพัฒนา

นอกจากนี้ ประเด็นที่น่าสนใจประเด็นหนึ่ง ที่ผู้วิจัยได้จากการสัมภาษณ์ก็คือ การขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทและภารกิจหน้าที่ของกรรมการบริหาร ก็เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในประการหนึ่งที่ทำให้การทำงานของผู้อำนวยการหรือฝ่ายบริหารทำงานได้ยากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ไม่สามารถพบความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างองค์การที่เป็นอิสระในการดำเนินงานกับการประสบผลสำเร็จหรือไม่ประสบผลสำเร็จของสถาบันฯได้แต่อย่างใด

**(2) ด้านการบริหารงานบุคคล**

กลไกในการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯมีการดำเนินงานที่ไม่สลับซับซ้อนมากนัก เนื่องจากสถาบันฯยังมีบุคลากรจำนวนน้อย อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการบริหารงานบุคคลกับการบรรลุหรือไม่บรรลุตามแผนกลยุทธ์ ผู้วิจัยจำเป็นต้องอธิบายถึงกลไกในการบริหารงานบุคคลของสถาบันเสียก่อน

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้สถาบันฯมีเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด 3 ประเภท ได้แก่[21]

- <u>เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง</u> ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสถาบันฯ
- <u>ที่ปรึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิ</u> ได้แก่ ผู้ซึ่งสถาบันฯจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิของสถาบันฯ
- <u>เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานของสถาบันฯเป็นการชั่วคราว</u>

และกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลมี 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง คือ คณะกรรมการบริหาร ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ในเชิงหลักการ หรือเป็นผู้กำหนดหลักสำหรับปฏิบัติเพื่อให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตาม ส่วนที่สอง ได้แก่ ผู้อำนวยการสถาบันฯ ซึ่งก็คือหัวหน้าฝ่ายบริหารของสถาบันฯ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ในการออกคำสั่งและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด โดยที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารในการบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้

อำนาจในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการบริหาร ได้แก่

- การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง การประเมินผลงาน การถอดถอน วินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง
- การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

[21] มาตรา 27 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

■ การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

จากอำนาจดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า อำนาจเกือบทุกขั้นตอนในการบริหารงานบุคคลล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารทั้งสิ้น ตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นในการสรรหาบุคคลกระทั่งจนออกจากตำแหน่ง แต่คณะกรรมการบริหารมิได้เป็นผู้ออกคำสั่งในการบริหารงานบุคคลหากแต่เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารเพื่อให้ผู้อำนวยการปฏิบัติตาม

สำหรับอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้อำนวยการ ได้ถูกระบุไว้กว้าง ๆ ในมาตรา 23 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ว่า *"ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสถาบัน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย ประกาศ และมติของคณะกรรมการ* ***และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน…"***

และมาตรา 24 ที่ได้ให้อำนาจผู้อำนวยการในการบริหารงานบุคคลไว้ว่า *"ผู้อำนวยการมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้างตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด…"*

ทั้งสองมาตราข้างต้นเห็นได้ว่า กฎหมายได้ให้อำนาจผู้อำนวยการและคณะกรรมการบริหารแยกออกจากกัน โดยที่ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงซึ่งมีอำนาจในการออกคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลทั้งหลาย

จากที่ผู้วิจัยศึกษาถึงกระบวนการในการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯทั้งหมด พบว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯมีจุดเด่น ดังต่อไปนี้

1) สถาบันฯมีความเป็นอิสระในการกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคล โดยไม่จำเป็นต้องใช้หลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลแบบเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ

2) สถาบันฯสามารถกำหนดค่าตอบแทนต่าง ๆ ได้เอง เพื่อดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันฯ

3) ระบบการบริหารงานบุคคลมีความยืดหยุ่น ซึ่งเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศ เช่น ความสะดวกและความคล่องตัวในการติดต่อประสานงานกับต่างประเทศ เป็นต้น

ในขณะเดียวกันผู้วิจัยก็พบจุดด้อยในระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯเช่นกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ไม่ใช่ปัญหาเชิงระบบ อาทิเช่น

1) สถาบันฯประสบปัญหาค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากรสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายอย่างอื่น

2) จำนวนบุคลากรภายในสถาบันฯมีไม่เพียงพอต่อภารกิจหน้าที่ขององค์การ

3) สถาบันฯยังไม่มีระบบการพัฒนาบุคลากรที่ดีเพียงพอซึ่งจะกระทบต่อแผนกลยุทธ์และภาระหน้าที่ของสถาบันฯที่กำหนดไว้

4) บุคลากรประเภทนักวิจัยของสถาบันฯยังมีน้อยเกินไป

5) ตำแหน่งของบุคลากรยังมีความหลากหลายน้อยเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้เชี่ยวชาญด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

และหากนำปัจจัยทางด้านบวกและด้านลบในกระบวนการบริหารงานบุคคลมาวิเคราะห์ร่วมกับมิติการดำเนินงานของสถาบันฯแล้วปรากฏว่า ไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการบริหารงานบุคคลที่เป็นอยู่ของสถาบันฯกับการบรรลุความสำเร็จตามแผนกลยุทธ์ของสถาบันฯที่กำหนดไว้ ซึ่งก็หมายความว่า ความสำเร็จที่เกิดขึ้นกับสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาในปัจจุบันเป็นผลมาจากปัจจัยอื่น มิใช่จากปัจจัยในเรื่องการบริหารงานบุคคล ในขณะที่การเพิ่มสมรรถภาพหลักของสถาบันฯทางด้านการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้ ยังไม่ถือว่าประสบความสำเร็จเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากสถาบันฯมีการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรภายในสถาบันฯค่อนข้างน้อย

### (3) ด้านระบบงบประมาณ

การประเมินผลจากเอกสารในด้านระบบงบประมาณนั้น จำเป็นที่จะต้องแยกการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนรายรับหรือรายได้ และส่วนที่สองคือส่วนรายจ่าย

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้สถาบันฯมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

- เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมและจำเป็น
- เงินอุดหนุนจากสำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา
- เงินอุดหนุนภาคเอกชน หรือองค์การอื่น รวมทั้งจากรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ
- ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของสถาบันฯ

และกฎหมายได้ให้อิสระแก่สถาบันฯในประการหนึ่งว่า บรรดารายได้ของสถาบันฯไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ[22]

จากแหล่งรายได้ที่ค่อนข้างหลากหลายทั้ง 6 ประการ ประกอบกับเงื่อนไขที่สถาบันฯไม่จำเป็นต้องส่งรายได้เข้ากระทรวงการคลัง น่าจะทำให้สถาบันฯมีอิสระในกระบวนการงบประมาณสูง รวมทั้งมีรายได้สูงตามความหลากหลายของแหล่งที่มาด้วย แต่ข้อมูลจากเอกสารพบว่า สถานะทางการเงินของสถาบันฯมีค่อนข้างจำกัดและยังจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ทำให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานส่วนหนึ่งลดลง

ข้อมูลด้านทรัพย์สินของสถาบันฯและรายได้จากผลการดำเนินงานของสถาบันฯ ตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม – 31 ธันวาคม พ.ศ. 2545 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

| รายการ | จำนวน (บาท) |
|---|---|
| เงินฝากธนาคาร (ซึ่งมาจากทุนประเดิมหลังการหักค่าใช้จ่าย) | 1,675,717.94 |
| รายได้จากการรับบริจาค | 880,219.98 |
| รายได้ดอกเบี้ยรับเงินฝากธนาคาร | 3,861.68 |
| รายได้อื่น | 1,031.43 |

[22] มาตรา 9 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

| | |
|---|---|
| **รวม** | **885,113.09** |

พิจารณาจะเห็นได้ว่า รายได้จากผลการดำเนินงานของสถาบันฯมีค่อนข้างน้อยและรายได้หลักมาจากการรับบริจาค เหตุที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งมาจากสถาบันฯเป็นสถาบันทางวิชาการ มิได้มีกิจการหรือธุรกิจใดที่มุ่งแสวงหากำไร จึงทำให้สถาบันฯต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐและเงินบริจาคเป็นส่วนใหญ่

เมื่อพิจารณาในด้านรายจ่ายของสถาบันฯ กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า “การใช้จ่ายเงินของสถาบันให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการของสถาบันโดยเฉพาะ การเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงินของสถาบันให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด”[23]

ข้อมูลจากเอกสารพบว่า ค่าใช้จ่ายในปี 2545 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

| **รายการ** | **จำนวน (บาท)** |
|---|---|
| ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร | 1,813,360.16 |
| ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน | 1,318,403.51 |
| ค่าเสื่อมราคา | 248,169.52 |
| ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ | 6,184.00 |
| **รวม** | **3,386,117.19** |

หากนำไปเปรียบเทียบกับรายได้แล้วปรากฏว่า สถาบันฯมีค่าใช้จ่ายมากกว่ารายได้จากการดำเนินการถึง **2,501,004.10 บาท** ซึ่งหากปล่อยให้รายได้จากการดำเนินการของสถาบันฯมีน้อยกว่าค่าใช้จ่ายเช่นนี้ สถาบันฯจะต้องประสบกับปัญหาด้านการเงินและอาจมีผลต่อการดำเนินงานของสถาบันฯในที่สุด

หลังจากที่ได้ทราบถึงระบบงบประมาณของสถาบันฯและสถานะทางการเงินของสถาบันฯแล้ว จำเป็นต้องกลับมาพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของระบบงบประมาณดังกล่าวของสถาบันฯเสียก่อน กล่าวคือ ข้อดีของระบบงบประมาณที่สถาบันฯใช้ คือ การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในระบบ

[23] มาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

เงินอุดหนุนทั่วไป ทำให้สถาบันฯมีอิสระในการวางแผนการใช้จ่ายเงิน ส่วนข้อดีในประการอื่นผู้วิจัยยังไม่พบแต่ประการใด

สำหรับข้อเสียหรือปัญหาของระบบงบประมาณของสถาบันฯก็คือ

1) สถาบันฯได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในจำนวนน้อยมาก ทำให้สถาบันฯไม่มีงบประมาณใช้จ่ายอย่างเพียงพอ

2) รายได้จากการดำเนินงานของสถาบันฯมีค่อนข้างน้อยเพราะสถาบันฯเป็นสถาบันทางวิชาการไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก และ

3) สืบเนื่องมาจากรายได้ของสถาบันฯมีน้อยจึงทำให้สถาบันฯต้องพึงพาเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นจำนวนมาก บางกรณีอาจเกิดการแทรกแซงการทำงานจากรัฐได้

เมื่อนำจุดเด่นและจุดด้อยของระบบงบประมาณมาวิเคราะห์ร่วมกับตัวชี้วัดความสำเร็จของสถาบันฯแล้วปรากฏว่า ระบบงบประมาณดังกล่าวยังไม่ได้ช่วยให้สถาบันฯสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและบรรลุแผนกลยุทธ์ที่ตั้งไว้ได้มากนัก เพราะสถาบันฯยังขาดแหล่งทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานนั่นก็คือ งบประมาณ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบงบประมาณยังไม่มีพลังเพียงพอในการผลักดันให้สถาบันฯประสบผลสำเร็จ

**(4) ด้านระบบการติดตามและกำกับดูแล**

หากพิจารณาถึงระบบการติดตามและการกำกับดูแลของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาแล้วพบว่า สถาบันฯมีระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานและการกำกับดูแลต่าง ๆ ตามกลไก ดังต่อไปนี้

การให้สถาบันฯต้องทำการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานตามกรอบระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารกำหนด โดยคณะกรรมการประเมินผลต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้[24]

1) เป็นองค์การที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันฯ

2) การประเมินผลต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏในด้านประสิทธิผลในด้านประสิทธิภาพและในด้านการพัฒนาองค์การ

[24] มาตรา 34 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

3) การให้สถาบันฯจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งรายงานดังกล่าวต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่[25]

- ผลงานของสถาบันฯในปีที่ผ่านมา
- บัญชีทำการพร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี
- คำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ
- โครงการและแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลในเรื่องการประเมินผลของสถาบันฯมีค่อนข้างน้อย และผู้วิจัยยังไม่พบแผนการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันฯและสถาบันฯยังไม่มีการจัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จแต่อย่างใด จึงทำให้การประเมินผลในเรื่องการติดตามและกำกับดูแลได้ผลไม่ชัดเจนมากนัก

สำหรับในเรื่องการกำกับดูแลนั้น กฎหมายได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของสถาบันฯให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันฯ นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบันฯ โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการกำกับดูแลดังต่อไปนี้[26]

- อำนาจในการสั่งให้สถาบันฯชี้แจงแสดงความคิดเห็น
- อำนาจในการสั่งให้สถาบันฯทำรายงาน
- อำนาจในการสั่งให้สถาบันฯยับยั้งการกระทำของสถาบันฯที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันฯ นโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสถาบันฯ
- อำนาจในการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการของสถาบันฯ

ระบบการกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่มีต่อสถาบันฯก็มีลักษณะเหมือนกับการกำกับดูแลขององค์การมหาชนองค์การอื่น เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นต้น ซึ่งการกำกับดูแลแบบนี้ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดีคือสถาบันฯมีอิสระในการดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายและคณะกรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุด ในขณะที่ข้อเสียก็คือ การกำหนดเงื่อนไขให้

[25] มาตรา 34 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

[26] มาตรา 35 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

รัฐมนตรีสามารถสั่งยับยั้งการกระทำของสถาบันฯได้หากไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี อาจส่งผลให้การทำงานของสถาบันฯถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

เมื่อนำระบบการติดตามและประเมินผลมาวิเคราะห์ร่วมกับตัวชี้วัดความสำเร็จของสถาบันฯแล้วปรากฏว่า ยังไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างระบบการติดตามและประเมินผลของสถาบันฯกับปัจจัยที่ทำให้บรรลุแผนกลยุทธ์ในทางตรงแต่อย่างใด แต่อาจมีผลในทางอ้อมบ้างซึ่งยังไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนในส่วนนี้

**(5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน**

สำหรับในเรื่องกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนานั้น กล่าวได้ว่าค่อนข้างมีอิสระพอสมควรในการออกกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง ด้วยเหตุที่ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจในการออกกฎระเบียบไว้อย่างเต็มที่แก่คณะกรรมการบริหาร และให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับใช้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

อำนาจที่กว้างขวางของคณะกรรมการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานมีดังต่อไปนี้[27]

1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน การจัดหาทุน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน

2) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปของสถาบันฯในเรื่องดังต่อไปนี้

2.1) การบริหารงานทั่วไปของสถาบันฯ การจัดแบ่งส่วนของสถาบันฯและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

2.2) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

2.3) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอนวินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างรวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง

[27] มาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

2.4) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

2.5) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

2.6) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

2.7) การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ และการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารดังกล่าว เห็นได้ว่า คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการกำหนดกฎเกณฑ์ วางระเบียบวิธีปฏิบัติ และข้อกำหนดต่าง ๆ ตั้งแต่นโยบาย การจัดโครงสร้างองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารจัดการเรื่องการเงิน การพัสดุ ตลอดจนถึงการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของสถาบันฯ โดยอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้ ถือว่าเป็นอิสระอยู่มากเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยราชการอื่น หากแต่คณะกรรมการบริหารจะใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างกว้างขวางนี้ให้เกิดประโยชน์หรือไม่ประการใด

ข้อมูลจากเอกสารพบว่า คณะกรรมการบริหารมีการออกกฎระเบียบ หลักเกณฑ์และข้อบังคับต่าง ๆ อยู่บ้าง แต่ไม่มีกฎเกณฑ์ใดที่เด่นมากนัก บางส่วนยังคงยึดถือกฎเกณฑ์เดียวกับระบบราชการ บางส่วนเป็นกฎเกณฑ์ใหม่ที่คณะกรรมการบริหารกำหนดขึ้นเอง เช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ค่าธรรมเนียมของสถาบันฯ เป็นต้น

จุดเด่นในประการหนึ่งของการให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารในเรื่องการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ เหล่านี้ ก็คือ ระบบการทำงานของสถาบันฯจะสอดคล้องกับธรรมชาติขององค์การกล่าวคือ สถาบันฯเป็นองค์การที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ และองค์การจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนดจะเป็นกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องและช่วยให้เกิดความสะดวกในการทำงานกับสถาบันระหว่างประเทศเหล่านั้น

เมื่อนำระบบการกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นอิสระมาวิเคราะห์ร่วมกับมิติในการประเมินผลแล้ว ปรากฏว่า โอกาสในการพัฒนาระบบของระเบียบและกฎเกณฑ์ของสถาบันฯ นั้นยังมีอยู่อีกมาก แต่เท่าที่ผ่านมาสถาบันฯยังไม่ได้ใช้ความเป็นอิสระดังกล่าวในการดำเนินงานมากนัก

**(6) ด้านระบบการตรวจสอบ**

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้สถาบันฯสามารถถูกตรวจสอบได้ด้วยวิธีการ กล่าวคือ “การบัญชีของสถาบันฯให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และพัสดุของสถาบัน และฝ่ายบริหารของสถาบันต้องรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง”

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้มีการตรวจสอบภายในอีก โดยเรียกว่า “ผู้ตรวจสอบภายใน” ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะและให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหารตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด และสถาบันฯยังจำเป็นต้องจัดทำ งบดุล งบการเงิน และบัญชีส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นสุดปีบัญชีทุกปี

นอกจากการตรวจสอบภายในแล้ว สถาบันฯยังถูกตรวจสอบจากภายนอกด้วยเช่นกัน กล่าวคือ สถาบันฯต้องถูกตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือ บุคคลภายนอก (ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบ) เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสถาบันฯ โดยต้องแสดงความคิดเห็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายเงิน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร

การตรวจสอบจากภายนอกไม่ได้มีเพียงแค่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น หากแต่ยังมีรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลที่จะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งที่จะทำการตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของสถาบันฯ โดยสถาบันฯจะต้องทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

โดยสรุป กฎหมายได้กำหนดให้การตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันฯแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1) การตรวจสอบผลการดำเนินงาน โดยคณะกรรมการประเมินผล

2) การกำกับดูแล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

3) การตรวจสอบทางการเงิน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ **หนึ่ง** การตรวจสอบภายในโดยผู้ตรวจสอบภายใน และ**สอง** การตรวจสอบภายนอก โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

**ตารางที่ 5.11** แสดงการตรวจสอบ กำกับดูแลและการประเมินผลของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

| วิธีการตรวจสอบ | ผู้ทำหน้าที่ |
|---|---|
| ตรวจสอบผลการดำเนินงาน | คณะกรรมการประเมินผล |
| การกำกับดูแล | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ |
| การตรวจสอบทางการเงิน<br>■ ตรวจสอบภายใน<br>■ ตรวจสอบภายนอก | <br>■ ผู้ตรวจสอบภายใน<br>■ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน |

จุดเด่นของระบบการตรวจสอบของสถาบันฯ คือ การมีระบบการตรวจสอบหลายชั้นและหลายขั้นตอน มีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ตั้งแต่ผู้ตรวจสอบภายใน คณะกรรมการประเมินผล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนรัฐมนตรีที่กำกับดูแล

ข้อมูลจากเอกสารพบว่า การมีระบบการตรวจสอบที่มากมายหลายกระบวนการเช่นนี้ ไม่มีผลต่อการดำเนินงานใด ๆ ที่จะทำให้สถาบันฯทำงานได้ช้าลง เพราะระยะเวลาในการรายงานผลหรือการตรวจสอบในแต่ละครั้งไม่พร้อมกัน ประกอบกับสถาบันฯก็เป็นองค์การที่มีขนาดเล็กทั้งในแง่บุคลากรและงบประมาณ ดังนั้น การตรวจสอบจึงไม่ล่าช้าและไม่สลับซับซ้อนมากนัก

ผลการประเมินในเรื่องการตรวจสอบปรากฏว่า การให้ความสำคัญสำหรับการตรวจสอบและประเมินผลการทำงานของสถาบันฯมีในระดับน้อย กล่าวคือ สถาบันฯยังไม่มีการจัดระบบการประเมินผลการดำเนินงานที่เด่นชัดและเป็นระบบ ในขณะที่การจัดทำรายงานประจำปีหรือการรายงานต่อรัฐมนตรีรายปีสถาบันฯทำได้ระดับดี

หากนำระบบการตรวจสอบการทำงานมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับมิติในการประเมินผลสำเร็จแล้วปรากฏว่า การตรวจสอบการทำงานมีผลทางอ้อมทำให้สถาบันฯต้องสำรวจการทำงานของตัวเองอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ แต่ไม่อาจกล่าวได้ว่าระบบการตรวจสอบการทำงานในลักษณะเช่นนี้มีผลโดยตรงทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานดีขึ้น หรือ ทำงานได้บรรลุกลยุทธ์ที่ตั้งเอาไว้ได้มากขึ้น

### 5.7.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

จากการประเมินความสำเร็จของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา แล้วพบว่า สถาบันฯ ประสบความสำเร็จในเรื่องการจัดการศึกษาและอบรมสัมนามากที่สุด (ในระดับปานกลาง) ในขณะที่การดำเนินการวิจัยและการสนับสนุนให้มีการวิจัย กับ การเพิ่มสมรรถภาพหลักของสถาบันฯทางด้านการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก ซึ่งสามารถวิเคราะห์ถึงสาเหตุและปัจจัยของความเป็นองค์การมหาชนได้ตามตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 5.12** แสดงผลการประเมินความสำเร็จกับประเด็นที่ใช้ในการศึกษาสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

| ประเด็นวิเคราะห์ | การประเมินผลความสำเร็จ |
|---|---|
| **ด้านโครงสร้าง** | ไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระในการดำเนินงานกับการประสบผลสำเร็จหรือไม่ประสบผลสำเร็จของสถาบันฯได้แต่อย่างใด |
| **ด้านการบริหารงานบุคคล** | ไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯ กับ การบรรลุความสำเร็จตามภารกิจของสถาบันฯที่กำหนดไว้แต่อย่างใด |
| **ด้านระบบงบประมาณ** | ระบบงบประมาณยังไม่ได้ช่วยให้สถาบันฯสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและบรรลุแผนกลยุทธ์ที่ตั้งไว้ได้มากนัก เพราะสถาบันฯยังขาดงบประมาณเป็นจำนวนมาก |
| **ด้านระบบการติดตามและกำกับดูแล** | ไม่พบความเชื่อโยงระหว่างระบบการติดตามและประเมินผลของสถาบันฯกับปัจจัยที่ทำให้บรรลุแผนกลยุทธ์ในทางตรงแต่อาจมีผลในทางอ้อมบ้างในบางประการ |
| **ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน** | สถาบันฯยังไม่ได้ใช้ความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบเพื่อให้บรรลุภารกิจของสถาบันฯมากนัก |
| **ด้านระบบการตรวจสอบ** | การตรวจสอบการทำงานมีผลทางอ้อมทำให้สถาบันฯต้องสำรวจการทำงานของตัวเองอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ แต่ไม่ผลต่อการบรรลุแผนกลยุทธ์โดยตรง |

พิจารณาจากผลการดำเนินภารกิจในข้างต้นซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก การศึกษาและประเมินความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นองค์การมหาชนกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จขององค์การ จึงกระทำได้ค่อนข้างยาก อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยสามารถสรุปความสัมพันธ์ของทั้งสองได้ในลักษณะดังต่อไปนี้

**(1) โครงสร้างที่เป็นอิสระขององค์การมหาชน ไม่มีส่วนทำให้สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาสามารถดำเนินการตามภารกิจหน้าที่หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้มากนัก** อีกทั้งโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวนี้ยังส่งผลเสียต่อสถาบันฯในทางอ้อมอีกด้วย เนื่องจากเกิดความขัดแย้งกันระหว่างกรรมการบริหารกับผู้บริหารของสถาบันฯ ทำให้การดำเนินการทำได้ไม่เต็มที่ กล่าวคือ กรรมการบริหารบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่ององค์การมหาชนค่อนข้างมาก ยังมองว่าองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ ดังนั้น ทัศนคติที่มีของกรรมการต่อสถาบันฯจึงออกมาในแง่ลบ นอกจากการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องความเป็นองค์การมหาชนแล้ว ปัญหาของการขาดความรู้ ความเข้าใจของกรรมการบริหารในเรื่องธรรมชาติ ภารกิจและหน้าที่ขององค์การเองก็ยังมีอยู่สูงมาก จึงส่งผลเสียต่อการตัดสินใจใด ๆ ของสถาบันฯโดยตรง

**(2) ระบบงบประมาณส่งผลให้สถาบันฯไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้** กล่าวคือ ความมั่นคงทางด้านการเงินของสถาบันฯยังมีค่อนข้างน้อย สถาบันฯต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทุกปี ในขณะที่สถาบันฯไม่ได้เงินอุดหนุนจาก UNCTAD ซึ่งเป็นข้อตกลงตั้งแต่เริ่มต้นที่ประเทศไทยรับภารกิจด้านนี้มาดำเนินการแล้ว เมื่อไม่สามารถหาความมั่นใจและความมั่นคงทางการเงินให้แก่สถาบันฯได้แล้ว การดำเนินการของสถาบันฯย่อมไม่เป็นไปตามแผนที่ตั้งเป้าหมายไว้ และส่งผลให้การดำเนินงานของสถาบันฯไม่ประสบความสำเร็จตามไปด้วย

**(3) ระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯยังไม่ได้ใช้ความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนินงาน** ระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯยังไม่ได้ใช้ความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนินงาน ซึ่งแม้ว่าจะมีการกำหนดกรอบอัตราเงินเดือนที่สูงกว่าในระบบราชการปกติ แต่ทั้งนี้ ยังคงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด การนำเอากฎเกณฑ์ของ ก.พ. ซึ่งบังคับใช้กับระบบข้าราชการพลเรือนมาปรับใช้ นับเป็นข้อที่น่าสังเกตต่อความเป็นองค์การมหาชนของสถาบันฯ

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยเห็นว่า การที่สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรมาจากเหตุผลอย่างน้อยใน 3 ประการ กล่าวคือ

(1) โครงสร้างรูปแบบที่สถาบันฯใช้อยู่ไม่เอื้ออำนวยต่อธรรมชาติขององค์การ หรือกล่าวได้ว่า โครงสร้างและรูปแบบที่สถาบันฯใช้อยู่ไม่ส่งผลให้สถาบันฯประสบผลสำเร็จมากขึ้นเลย

(2) ระบบงบประมาณของสถาบันฯยังไม่มีความมั่นคงและชัดเจนเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความมั่นคงทางด้านรายได้ของสถาบันฯ

(3) ระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯยังไม่มีความเป็น “ตัวของตัวเอง” เท่าที่ควร เนื่องจากระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่นำมาจากองค์การมหาชนอื่น ส่งผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯไม่สอดคล้องกับธรรมชาติขององค์การ

## 5.7.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

พิจารณาจากผลการประเมินทั้งในด้านความสำเร็จของการดำเนินภารกิจ และความสัมพันธ์กับความเป็นองค์การมหาชนของสถาบันฯ พบว่า ยังไม่ปรากฏความสำเร็จในการดำเนินภารกิจที่ชัดเจน เนื่องจากพันธกิจหลักขององค์การทั้ง 4 ด้านนั้น ปรากฏผลผลิตที่ชัดเจนเพียงด้านเดียว อันได้แก่ การจัดการศึกษาและฝึกอบรม นอกจากนี้ เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่เกิดจากความเป็นองค์การมหาชน ก็มิได้ปรากฏความเชื่อมโยงต่อการดำเนินภารกิจขององค์การ อีกทั้ง ยังปรากฏความขัดแย้งและความไม่เข้าใจในคณะกรรมการบริหารต่อทั้งบทบาทหน้าที่ขององค์การและต่อสถานภาพของความเป็นองค์การมหาชน การบริหารงานในบางด้าน เช่น ด้านการบริหารงานบุคคล ก็กลับมีการวางหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกับส่วนราชการปกติ

เราจึงอาจกล่าวได้ว่า สถาบันฯ เป็นองค์การหนึ่งที่มีปัญหาและต้องมีการทบทวนถึงสถานภาพและบทบาทขององค์การ ปัจจัยที่นำมาสู่สภาพการณ์ดังกล่าวนี้นั้น ส่วนสำคัญเป็นผลมาจากการเกิดขึ้นขององค์การนี้นั้น มิได้เป็นผลมาจากความจำเป็นในเชิงของการดำเนินภารกิจที่ความเป็นส่วนราชการปกติมีข้อจำกัด หรือมิได้เป็นผลมาจากความต้องการเงื่อนไขหรือสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่จะเกื้อหนุนต่อการดำเนินภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน หากแต่การเกิดขึ้นขององค์การนี้นั้น เกิดจากเงื่อนไขความจำเป็นบังคับที่เป็นผลมาจากข้อตกลงในอดีตระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNCTAD ทำให้องค์การขาดผู้นำและผู้ริเริ่ม ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งขององค์การมหาชน อีกทั้ง ภารกิจขององค์การเองก็ไม่ปรากฏความชัดเจน จึงทำให้คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การ ขาดความชัดเจนในทิศทางขององค์การร่วมกัน อันนำไปสู่ความไม่เข้าใจและความขัดแย้ง ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาขององค์การในปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ทิศทางในอนาคตของสถาบันฯ จึงอยู่ที่ประเด็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลจำเป็นจะต้องพิจารณา อันได้แก่ ภารกิจของสถาบันฯ ซึ่งเกิดจากข้อตกลงในอดีตยังคงมีความจำเป็นและสำคัญหรือไม่? ซึ่งหากยังคงมีความจำเป็น ก็เป็นการสมควรที่จะต้องพิจารณาทบทวนทั้งการกำหนดภารกิจให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมถึงอาจจำเป็นต้องทบทวนความจำเป็นในการจัดโครงสร้างและระบบบริหารภายใต้รูปแบบองค์การมหาชนต่อไปด้วย

## 5.8 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นนโยบายหลักประการหนึ่งของรัฐบาลที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำ โดยการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกองทุนละ 1 ล้านบาท โดยมุ่งหวังที่จะให้เป็นเงินทุนหมุนเวียนให้เกิดการผลิตและจำหน่ายอันส่งผลไปถึงการเพิ่มอำนาจซื้อในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์ประกอบของโครงการ ประกอบด้วย กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 ทำหน้าที่เป็นตัวแทนจัดหาแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินของรัฐ เพื่อให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) จัดสรรเงินให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่จัดตั้งขึ้นและผ่านการประเมินความพร้อมจากคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ/จังหวัด กองทุนละ 1 ล้านบาท

ดังนั้น ในการประเมินความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จึงจะเป็นการประเมินผลการดำเนินงานว่าสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในระดับใด และเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นองค์การมหาชนหรือไม่อย่างไร? รวมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการ เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขและพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การต่อไป

### 5.8.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 มาตรา 6 กำหนดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(1) จัดสรรเงินของกองทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านเพื่อนำไปให้สมาชิกของกองทุนหมู่บ้านกู้ยืมเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ หรือลดรายจ่ายของสมาชิก หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองในเขตความรับผิดชอบของกองทุนหมู่บ้านนั้น

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ให้กองทุนหมู่บ้านสามารถนำดอกผลที่เกิดจากเงินที่ได้รับมอบตามข้อ 1 หรือทรัพย์สินที่กองทุนได้รับบริจาคเพื่อไปใช้ในกิจการของกองทุนหมู่บ้านใดไปใช้ใน

กิจการสาธารณประโยชน์ของกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองในเขตความรับผิดชอบของกองทุนหมู่บ้านนั้น

(3) ตามนัยมาตรา 32 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 กำหนดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กู้เงินจากธนาคารออมสินและธนาคารหรือสถาบันการเงินของรัฐ โดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน เพื่อเป็นเงินทุนประเดิมเป็นคราว ๆ ตามความจำเป็นของกองทุน โดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณชำระหนี้ ดังกล่าว

ซึ่งจากวัตถุประสงค์ดังกล่าว สามารถแบ่งการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้ 2 ด้าน ดังนี้

**(1) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีการกู้และบริหารจัดการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ**

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเกี่ยวกับการกู้และบริหารจัดการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพิจารณาได้จากการที่กองทุนหมู่บ้านฯสามารถบริหารจัดการเงินกู้ให้เสียดอกเบี้ยน้อยที่สุด และสามารถบริหารจัดการเงินที่กู้มาให้คงค้างอยู่ที่กองทุนฯให้น้อยที่สุด โดยมีการจัดสรรเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้มากที่สุด

ทั้งนี้ สามารถพิจารณาผลการดำเนินงานดังกล่าวได้จากงบการเงินงวดตั้งแต่วันที่ 14 กรกฎาคม 2544 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2544 กองทุนหมู่บ้านฯมีเงินฝากธนาคารออมสิน จำนวน 1,003.00 ล้านบาท และได้เบิกถอนเงินกู้จากธนาคารออมสิน จำนวน 50,000.00 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.75 ต่อปี และได้โอนเงินให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปแล้ว 48,997.00 ล้านบาท ส่วนในงบการเงินงวดตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2545 กองทุนหมู่บ้านฯเหลือเงินฝากในธนาคารออมสิน จำนวน 0.99 ล้านบาท โดยได้มีการเจรจาต่อรองอัตราดอกเบี้ยเงินกู้กับธนาคารออมสิน เป็นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 4.28 บาท ต่อปี และได้เบิกถอนเงินกู้มาจำนวน 50,000.00 ล้านบาท ได้จ่ายขาดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดไว้ทั้งจำนวน

**(2) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีการจัดสรรเงินให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในพื้นที่ได้ตามกำหนดเวลา**

ในการจัดสรรเงินให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในพื้นที่ เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงาน พบว่า กองทุนหมู่บ้านฯสามารถจัดสรรและโอนเงินงวดต่าง ๆ ให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามกำหนดเวลาที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติอนุมัติ กล่าวคือ ในรอบ 1 ปี (กรกฎาคม 2544 – กรกฎาคม 2545) คณะกรรมการกองทุนฯได้อนุมัติและจัดสรรโอนเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยใช้ผลของกองทุนหมู่บ้านฯ ผ่านธนาคารออม

สินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รวมจำนวนทั้งสิ้น 73,441 กองทุน จำแนกเป็นกองทุนหมู่บ้านจำนวน 71,079 กองทุน และกองทุนชุมชนเมือง 2,344 กองทุน โดยที่ผ่านมามีการจัดสรรและโอนเงินไปแล้วจำนวน 9 งวด

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านฯพบว่า กองทุนฯสามารถจัดสรรและโอนเงินงวดต่าง ๆ ได้ตามที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนด ซึ่งในปัจจุบัน (2547) มีการจัดสรรเงินให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปแล้วรวมประมาณ 17 งวด (ซึ่งรายละเอียดในแต่ละงวดยังต้องผ่านการตรวจสอบและยืนยันอีกครั้ง) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านฯเห็นว่า คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯดำเนินการจัดการกองทุนหมู่บ้านในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่กองทุน หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหาร หรือตามสัญญา ผู้อำนวยการมีอำนาจสั่งระงับการจ่ายเงินของกองทุนหมู่บ้าน หรือให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านชดใช้หรือให้ส่งคืนที่เบิกจ่ายไปแล้ว ตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี ตามมาตรา 22 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านฯยังมีหน้าที่ดำเนินการใด ๆ หรือปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย อาทิ การส่งเสริมและพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการเงินของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมทั้งการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ได้รับการโอนเงินไปให้แล้ว

เมื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานของกองทุนหมู่บ้านฯตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน พบว่า กองทุนหมู่บ้านฯสามารถปฏิบัติภารกิจเพื่อสนองนโยบายของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การมหาชน เนื่องจากคณะกรรมการกองทุนฯที่คณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งไว้นั้น มิใช่นิติบุคคล ส่งผลให้ไม่สามารถกู้และจัดสรรเงินให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนละ 1 ล้านบาท ตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อมีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้นเป็นองค์การมหาชน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้สามารถเป็นตัวแทนกู้เงินจากธนาคารออมสินให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาตินำมาจัดสรรให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ในอันที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจของหมู่บ้านและชุมชนเมืองอันเป็นเศรษฐกิจระดับฐานรากของประเทศ

การที่กองทุนหมู่บ้านฯพยายามจัดระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 และเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล ในอันที่จะเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากและเศรษฐกิจในระดับมหภาพของประเทศ ซึ่งจากข้อมูลการสำรวจ

ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2546 พบว่า ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากกองทุน 1 ล้านบาท ที่เป็นทุนกู้ยืมหมุนเวียนกันในชุมชนนั้น ส่งผลให้ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากเฉลี่ยปีละ 264,481 บาท (ก่อนเข้าโครงการ) เป็น 283,433 บาท (หลังเข้าร่วมโครงการ) หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.2

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เกี่ยวกับความสำเร็จในการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านฯพบว่า สามารถดำเนินการได้ตามนโยบายและภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านฯเป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ดังนั้น ความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จึงอยู่ที่ความสำเร็จของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นหลัก

### 5.8.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ

การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จขององค์การ ประกอบด้วยการพิจารณาปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์การต่าง ๆ ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการประสบความสำเร็จขององค์การอย่างไร ซึ่งมีผลดังนี้

**(1) ผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน)**

ผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการกู้และบริหารจัดการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดสรรเงินโอนให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามกำหนดเวลา รวมทั้งยังมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องทางการเงินต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่หลังจากมีการโอนเงินไปแล้ว เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ซึ่งคุณลักษณะสำคัญของผู้อำนวยการที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์การ คือ

- มีวิสัยทัศน์ในการทำงาน และเจตนารมณ์ในการทำงานเพื่อส่วนรวม
- มีความสามารถและรอบรู้ทั้งในเชิงนโยบาย การบริหาร และการปฏิบัติ โดยเฉพาะทักษะในการปฏิบัติงานในระดับชุมชน
- มีการทำงานในเชิงรุก และเน้นผลงานในเชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ

**(2) การมีฐานะเป็นนิติบุคคล**

การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติในรูปแบบองค์การมหาชน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้มีสถานะตามกฎหมายในการกู้เงิน เพื่อนำมาให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (ส่วนราชการ) จัดสรรให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีความพร้อม กองทุนละ 1 ล้านบาท ต่อไป

**(3) การสนับสนุนจากรัฐบาล**

การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของรัฐบาล ดังนั้น การกู้เงินจากธนาคารออมสินและธนาคารหรือสถาบันการเงินของรัฐ กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ค้ำประกัน โดยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ไม่ต้องมีภาระในการชดใช้เงินกู้ใด ๆ ทั้งสิ้น ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีชดใช้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ธนาคารออมสินเป็นปี ๆ ไป รวมทั้งไม่ต้องมีภาระในด้านค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรและค่าใช้จ่ายอื่น รวมทั้งใช้สถานที่และวัสดุอุปกรณ์ด้วย เนื่องจากได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณ ที่จัดสรรจากงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อฉุกเฉินและจำเป็น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

**<u>ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน</u>**

1) การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ในรูปแบบองค์การมหาชนนี้ ให้ความสำคัญกับสถานะทางกฎหมาย คือ การเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนอกระบบราชการ (เพื่อให้สามารถเป็นตัวแทนกู้เงินจากธนาคารออมสินและธนาคารหรือสถาบันการเงินของรัฐ เพื่อให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) จัดสรรเงินให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีความพร้อมต่อไป) มากกว่าการให้ความสำคัญกับแนวคิดหลักการ ในเรื่องโครงสร้างการบริหารงานที่คล่องตัว หรือ การมีความสัมพันธ์กับรัฐบนพื้นฐานความเป็นอิสระ ดังนั้น ในการดำเนินงานจึงยังขาดความเป็นอิสระความคล่องตัว (autonomy) อยู่พอสมควร

2) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีผู้อำนวยการ 1 คน เจ้าหน้าที่กองทุน 1 คน และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนหนึ่ง ซึ่งมาปฏิบัติงานกองทุนเป็นการชั่วคราว ทำให้ความคล่องตัวในการปฏิบัติงานต่าง ๆ มีน้อย รวมทั้งยังมีความแตกต่างในการให้ สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน การใช้พาหนะในการปฏิบัติงาน การเลื่อนเงินเดือน ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน

3) คณะกรรมการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มีลักษณะเป็นคณะกรรมการจัดตั้ง ทำให้ขาดการบริหารงานในเชิงรุกเท่าที่ควร

จากการศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การ คือ การมีสถานะเป็นนิติบุคคล ควบคู่กับการมีผู้อำนวยการที่มีวิสัยทัศน์และความรู้ความสามารถ ทำให้สามารถดำเนินงานเพื่อสนองนโยบายของของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 5.8.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

จากการศึกษาลักษณะความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พบว่า การที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อันได้แก่ การเป็นตัวแทนกู้เงินจากธนาคารออมสินและธนาคารหรือสถาบันการเงินของรัฐ เพื่อให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาตินำมาจัดสรรให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองต่อไปนั้น เป็นผลมาจากการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน เนื่องจากทำให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีความคล่องตัวในการดำเนินงานเพื่อสนองนโยบายของของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติอีกด้วย

### 5.8.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่เกิดขึ้นเพื่อให้นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล ดังนั้น การพิจารณาความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จะครอบคลุมเฉพาะผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้และตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน เป็นสำคัญ

ซึ่งจากการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พบว่า ลักษณะความเป็นองค์การมหาชน อันได้แก่ การมีสถานะเป็นนิติบุคคลทำ

ให้มีความสามารถในการจัดสรรเงินกู้ยืมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ประกอบกับการมีผู้อำนวยการที่มีวิสัยทัศน์และความรู้ความสามารถ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ซึ่งเป็นไปตามภารกิจที่รัฐบาลมอบหมายให้ดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นโครงสร้างเพียงส่วนเดียวของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ไม่ใช่ราชการ ในขณะที่ต้องทำงานเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับโครงสร้างการบริหารโครงการมีหลายคณะ หลายขั้นตอน เอกสารมาก และงานซับซ้อน ทำให้การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวอยู่พอสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับองค์การมหาชนอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี ประเด็นปัญหาสำคัญขององค์การนี้นั้น อยู่ที่ความจำเป็นในการจัดตั้งภายใต้รูปแบบองค์การมหาชน เนื่องจากเหตุผลของการเกิดขึ้นนั้น เกิดจากข้อจำกัดทางกฎหมายในอดีตที่ทำให้ส่วนราชการปกติมิอาจจะทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินทุนจากสถาบันการเงินได้ อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน ข้อจำกัดดังกล่าวไม่มีอีกต่อไปแล้ว ทำให้ภารกิจของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติในฐานะองค์การมหาชนอาจไม่มีความจำเป็น อย่างไรก็ดี ในทางกลับกัน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติหากจะยังคงสถานภาพของความเป็นองค์การมหาชน ก็อาจจะมีการขยายขอบข่ายภารกิจให้ครอบคลุมโครงการหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติทั้งกระบวนการมากกว่าเพียงการทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินทุนกู้ยืม

## 5.9 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (หน่วยงานในกำกับของรัฐ)

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เป็นองค์การของรัฐที่มิใช่ราชการ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยการพัฒนากิจการด้านสาธารณสุขอย่างมีระบบ เพื่อให้การดำเนินงานสาธารณสุขเป็นไปโดยถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งในปัจจุบัน สวรส. ได้ดำเนินงานมาเป็นเวลา 12 ปีแล้ว ทั้งนี้ ในการประเมินความสำเร็จของ สวรส. เป็นการประเมินผลการดำเนินงานว่าสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในระดับใด และเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐหรือไม่ อย่างไร? รวมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขและพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การต่อไป

### 5.9.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

จากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 สามารถแบ่งมิติการประเมินผลการดำเนินงานของ สวรส. ออกเป็น 5 ด้านหลัก ๆ ดังนี้

**(1) สำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการ และมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาระบบสาธารณสุขของประเทศ**

ผลการดำเนินงานภายใต้วัตถุประสงค์เกี่ยวกับการสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการ และมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาระบบสาธารณสุขของประเทศ สามารถพิจารณาความสำเร็จในด้านนี้ของ สวรส. ในช่วง ต่าง ๆ ดังนี้

- ภารกิจในปี พ.ศ. 2542-2544 ซึ่งกำหนดแผนให้ใช้งานวิจัยในการผลักดันแนวคิดการปฏิรูประบบสุขภาพ ดังนั้น ผลงานการศึกษาและวิจัยในช่วงนี้ จึงเป็นการวิจัยเกี่ยวกับสถานะและแนวโน้มสุขภาพของคนไทย ทุกข์ของประชาชนจากระบบบริการสุขภาพ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับประเทศไทย รูปแบบและผลการพัฒนาระบบสุขภาพระดับอำเภอภายใต้การกำกับของรัฐ บัญชีรายจ่าย สุขภาพแห่งชาติ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพของนโยบายสาธารณะ ระบบควบคุมป้องกันปัญหาสุขภาพ และการวิจัยประชาคมกับสุขภาพ ฯลฯ ซึ่งผลงานการศึกษาและวิจัยของ สวรส. ดังกล่าวสามารถใช้เป็นองค์ความรู้เพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบสุขภาพตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ว่าในปี “พ.ศ. 2542-2544 เป็นปีแห่งการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ”

- ภารกิจในปี พ.ศ. 2545-2547 ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อผลักดันกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพที่ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542-2544 ให้เป็นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งงานวิจัยและกระบวนการทางวิชาการที่ดำเนินการในปี พ.ศ. 2545-2546 ได้ก่อให้เกิดผลสำคัญ ที่มีส่วนสนับสนุนเป้าหมายการปฏิรูประบบสุขภาพ ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ ในการร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2545 การจัดทำข้อเสนอและแผนการปฏิรูประบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ การเสนอแผนการดำเนินงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การจัดทำแผนการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโรงพยาบาลของรัฐแบบกระบวนการธรรมาภิบาล และ

การจัดทำข้อเสนอในการจัดตั้งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

นอกจากนี้ การใช้กระบวนการทางวิชาการและงานวิจัยของ สวรส. ได้ก่อให้เกิดผลประการสำคัญ คือ การปรับกระบวนทัศน์และแนวความคิดของคำว่า “สุขภาพ” และความเข้าใจต่อระบบสุขภาพของสังคมไทยอย่างกว้างขวาง มีการประสานพลังร่วมกันของนักวิชาการ นักคิด นักการเมือง และประชาคมสุขภาพหลากหลาย เพื่อนำไปสู่การจัดการระบบสุขภาพที่พึงประสงค์สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นของคนไทย

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สวรส. เกี่ยวกับการสำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการ และมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาระบบสาธารณสุขของประเทศ พบว่า การดำเนินงานในด้านนี้มีความสำคัญมาก และปัจจุบันถือว่าผลการดำเนินงานประสบความสำเร็จถึงร้อยละ 90

**(2) ประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและแผนของรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดนโยบายการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข รวมทั้งการนำผลการวิจัยไปใช้ในการกำหนดนโยบายและแผน**

จากผลการดำเนินงานในด้านการประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและแผนของรัฐบาล และหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดนโยบายการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข รวมทั้งการนำผลการวิจัยไปใช้ในการกำหนดนโยบายและแผน สามารถพิจารณาความสำเร็จได้จากมิติต่าง ๆ อาทิ

- ผลจากการดำเนินงานของ สวรส. ในช่วง พ.ศ. 2542-2544 ส่งผลให้รัฐบาลตระหนักว่า การปฏิรูประบบสุขภาพเป็นภารกิจสำคัญของชาติ จนเข้ามารับเป็นแกนกลางประสานความร่วมมือทั้งทางด้านวิชาการ ประชาสังคม และการเมือง โดยกำหนดให้ทำการยกร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2546 โดยมุ่งหวังให้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการชี้นำแนวทางการปฏิรูประบบสุขภาพในระยะยาว

- สวรส. ได้เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) ขึ้นทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการให้กับคณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพ (คปรส.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพ (คปรส.) ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการ 4 คณะ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการวิชาการ คณะอนุกรรมการสร้างความร่วมมือทางสังคม คณะอนุกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการสื่อสาธารณะ ทำหน้าที่เป็นกลไกในการทำงานทั้งด้านวิชาการและการเคลื่อนไหวทางด้านสังคมต่อไป

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สวรส. เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและแผนของรัฐบาล และหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดนโยบายการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข รวมทั้งการนำผลการวิจัยไปใช้ในการกำหนดนโยบายและแผน พบว่า การดำเนินงานในด้านนี้มีความสำคัญค่อนข้างมาก ซึ่งปัจจุบัน ผลการดำเนินงานประสบความสำเร็จคิดเป็นร้อยละ 100 เนื่องจากบรรลุตามวิสัยทัศน์ที่วางไว้ คือ การสร้างกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพด้วยการเชื่อมโยงความร่วมมือของประชาคมและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ากับการพัฒนาความรู้ เทคโนโลยี และการบริหารจัดการ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

**(3) สนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุขของภาครัฐและภาคเอกชนและส่งเสริมความร่วมมือการวิจัยระบบสาธารณสุขระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนนานาประเทศ รวมทั้งดำเนินการวิจัยด้านระบบสาธารณสุขที่มีความสำคัญตามนโยบายและไม่มีสถาบันวิจัยหรือหน่วยงานวิจัยอื่นดำเนินการ**

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สวรส. เกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านการสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุขของภาครัฐและภาคเอกชนและส่งเสริมความร่วมมือการวิจัยระบบสาธารณสุขระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนนานาประเทศ รวมทั้งดำเนินการวิจัยด้านระบบสาธารณสุขที่มีความสำคัญตามนโยบาย พบว่า ปัจจุบันงานในด้านนี้มีความสำคัญในระดับปานกลาง แต่มีผลการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จค่อนข้างมากคิดเป็นร้อยละ 80 ซึ่งเป็นผลจากการทำงานร่วมกับนักวิจัย นักวิชาการ ในหลากหลายสาขา จากมหาวิทยาลัย และหน่วยงานราชการต่าง ๆ องค์การ มูลนิธิ และภาคเอกชน ทำให้ได้ผลงานจำนวนมากที่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ในระดับต่าง ๆ ทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบาย และกระบวนการวางแผนในระดับปฏิบัติการ นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งโครงสร้างองค์การในลักษณะเครือข่ายสถาบัน และการพัฒนาและสร้างเครือข่ายนักวิจัยที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาองค์ความรู้ต่าง ๆ ซึ่งกำลังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

**(4) สนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะในการเลือก การรับ และการถ่ายทอดวิทยาการและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ตลอดจนการจัดการโครงการลงทุนและโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการเลือก การรับ และการถ่ายทอดวิทยาการและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ เพื่อให้ได้วิทยาการและเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม**

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สวรส. เกี่ยวกับการสนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะในการเลือก การรับ และการถ่ายทอดวิทยาการและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ตลอดจนการจัดการโครงการลงทุนและโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการเลือก การรับ และการถ่ายทอดวิทยาการและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ เพื่อให้ได้วิทยาการและเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม พบว่า งานในด้านนี้มีความสำคัญในระดับปานกลาง และผลการดำเนินงานประสบความสำเร็จค่อนข้างมากคิดเป็นร้อยละ 80 ทั้งนี้ ตัวอย่างผลงานที่เห็นได้ชัดเจนของ สวรส. คือ การผลักดันให้มีสถาบันภาคีและเครือข่ายสถาบันที่มีศักยภาพในการจัดการงานวิจัยที่มีคุณภาพ คล่องตัวและโปร่งใส เพื่อรองรับภารกิจทาง

วิชาการของระบบสุขภาพต่อไปในระยะยาว อาทิ การจัดตั้งสำนักพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (International Health Policy Program–IHPP)

**(5) บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานวิจัยและวิชาการสาธารณสุขแก่หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และสาธารณชน**

จากผลการดำเนินงาน ในด้านการบริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานวิจัยและวิชาการสาธารณสุขแก่หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และสาธารณชน สามารถพิจารณาความสำเร็จได้จากการดำเนินงานใน 2 ด้าน คือ

- การจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อการเผยแพร่ข้อมูล โดย สวรส. ได้จัดทำระบบสารสนเทศเพื่อการเผยแพร่ข้อมูลเป็นห้องสมุดดิจิตอล ในปัจจุบัน สวรส. มีข้อมูลความรู้จากรายงานการวิจัยมากกว่า 600 เรื่อง จัดเก็บในแฟ้มข้อมูลสกุล PDF ให้ผู้สนใจสามารถเข้ามาสืบค้นและดาวน์โหลดข้อมูลได้จากเว็บไซต์ห้องสมุด โดยสถิติข้อมูลผู้เข้ามาใช้บริการห้องสมุดดิจิตอลของ สวรส. ในปี พ.ศ. 2544 เพิ่มจาก 1,259 คน เป็น 1,568 คน ในปี พ.ศ. 2545

- การสื่อสารและประชาสัมพันธ์ โดย สวรส. ทำการย่อยข้อมูลจากรายงานการวิจัยที่คัดเลือกแล้ว ทำการเผยแพร่ผ่านสื่อต่าง ๆ คือ สื่อสิ่งพิมพ์ ได้แก่ จดหมายข่าว ห้องสมุด เอกสารสรุปรายงานการวิจัย เอกสารแนะนำงานวิจัย และรวมบทคัดย่อรายงานการวิจัย สื่อโสตทัศน์ ได้แก่ รายการทางสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ ต่าง ๆ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสื่อบุคคล

โดยการให้บริการทั้ง 2 รูปแบบจะเป็นการให้บริการในลักษณะเชิงรุก ซึ่งผลการดำเนินงานดังกล่าว มีบทบาทสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่าง สวรส. และนักวิจัย นักวิชาการ หน่วยงาน องค์การ เครือข่ายสถาบัน และภาคีต่าง ๆ ตลอดจนภาคประชาสังคม

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สวรส. ในด้านการบริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานวิจัยและวิชาการสาธารณสุขแก่หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและสาธารณชน พบว่า การดำเนินงานในด้านนี้มีความสำคัญค่อนข้างมาก และผลการดำเนินงานถือว่าประสบความสำเร็จร้อยละ 70

จากการประเมินผลการดำเนินงานของ สวรส. ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยพิจารณาจากภารกิจและผลผลิต (output) ของงานในเชิงปริมาณ ในช่วงปี พ.ศ. 2542–2544 และ พ.ศ. 2545–2547 (ซึ่งพิจารณาเฉพาะผลการดำเนินงานที่แล้วเสร็จ ในปีงบประมาณ 2545–2546) พบว่า ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของ สวรส. ได้สนับสนุนให้เกิดผลการศึกษาและงานวิจัยต่าง ๆ เป็นจำนวนมากกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากข้อมูลในปี พ.ศ.

2544 มีชุดโครงการวิจัยที่เกิดขึ้นมากกว่า 400 โครงการ ส่วนในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546 มีโครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการ 95 และ 106 โครงการ ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 5.13** แสดงชุดโครงการวิจัยที่ดำเนินการในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546 ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

| ที่ | แผนงาน | โครงการวิจัย | | กิจกรรมสนับสนุน | | รวม | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2545 | 2546 | 2545 | 2546 | 2545 | 2546 |
| 1 | **แผนวิจัย**<br>1. ชุดโครงการจัดองค์การอภิบาลระบบสุขภาพ | 18 | 7 | 8 | 23 | 26 | 30 |
| | 2. ชุดโครงการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ | 11 | 35 | 41 | 9 | 52 | 44 |
| | 3. ชุดโครงการควบคุมป้องกันภาวะคุกคามทางสุขภาพ | 11 | 3 | 9 | - | 20 | 3 |
| | 4. ชุดโครงการระบบบริการสุขภาพ | 33 | 30 | 26 | 23 | 59 | 53 |
| | 5. ชุดโครงการระบบวิจัยสุขภาพ | 12 | 14 | 10 | 10 | 22 | 24 |
| | 6. ชุดโครงการระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อสุขภาพ | 1 | 1 | - | - | 1 | 1 |
| | 7. ชุดโครงการสังเคราะห์ระบบสร้างศักยภาพผู้บริโภค | - | 1 | 1 | - | 1 | 1 |
| 2 | **แผนพัฒนานักวิจัย** | - | 2 | - | - | - | 2 |
| 3 | **แผนพัฒนาการจัดการงานวิจัย** | 9 | 13 | 12 | 2 | 21 | 15 |
| | **รวม** | **95** | **106** | **107** | **67** | **202** | **173** |

ที่มา: รายงานประจำปี 2545-2546

เมื่อพิจารณาในด้านผลลัพธ์ (outcome) การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการใช้ทรัพยากรและงบประมาณอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยสามารถพิจารณาได้จากแผนและผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาในเชิงปริมาณ พบว่า สวรส. สามารถผลิตผลงานวิจัยได้ถึง 38 ชุดโครงการ ซึ่งมากกว่าแผนที่กำหนดไว้คือ 32 ชุดโครงการ และเมื่อพิจารณาในเชิงคุณภาพ พบว่า ผลงานวิจัยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ตามแผนที่กำหนดไว้คือ ร้อยละ 50

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเปรียบเทียบกับแผน (เป้าหมายสะสม) พบว่า สวรส. ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 109,932,600 บาท และใช้จ่าย

งบประมาณ (สะสม) ทั้งสิ้น 137,746,649 บาท คิดเป็นร้อยละ 125.30 ซึ่งผลการดำเนินงานในรอบ 1 ปี ได้ผลผลิตในภาพรวม คิดเป็นร้อยละ 93.15 ซึ่งถือว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่า สวรส. ใช้ปัจจัยนำเข้า (งบประมาณ) มากกว่าร้อยละ 100 เนื่องจาก สวรส. จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น เพื่อประโยชน์ในการวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพของประชาชนไทยได้ครบถ้วน และครอบคลุมตามพันธกิจที่กำหนดไว้ จึงปรับยุทธศาสตร์การดำเนินงานวิจัยโดยมุ่งเน้นให้ผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัย ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาวิจัยและร่วมทุนด้วย และนอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณจากรัฐบาลเพิ่มขึ้นด้วย

**ตารางที่ 5.14** แสดงสรุปแผน/ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2546 ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

| ผลผลิต/กิจกรรม | ไตรมาส 1 (ต.ค.-ธ.ค.) | | ไตรมาส 2 (ม.ค.-มี.ค.) | | ไตรมาส 3 (เม.ย.-มิ.ย.) | | ไตรมาส 4 (ก.ค.-ก.ย) | | รวมทั้งสิ้น | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | แผน | ผล | แผน | ผล | แผน | ผล | แผน | ผล | แผน | ผล |
| **งานวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพ** - ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนผลงานวิจัย (ชุดโครงการ) | 8 | 9 | 9 | 8 | 8 | 18 | 7 | 3 | **32** | **38** |
| - ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ผลงานวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ (ร้อยละ) | 50.0 | 50.0 | 50.0 | 50.0 | 50.0 | 50.0 | 50.0 | 50.0 | **50.0** | **50.0** |
| **รายจ่ายจำแนกตามผลผลิต** - เงินงบประมาณ (เงินอุดหนุนทั่วไป) | 33.87 | 41.20 | 29.15 | 30.55 | 21.82 | 54.82 | 25.09 | 11.18 | 109.93 | 137.75 |
| - เงินนอกงบประมาณ | 12.00 | 5.89 | 12.00 | 8.71 | 12.00 | 44.24 | 11.50 | 16.78 | 47.50 | 75.62 |
| ยอดรวมงบประมาณ (ล้านบาท) | 45.87 | 47.09 | 41.15 | 39.26 | 33.82 | 99.06 | 36.59 | 27.96 | 157.43 | 213.37 |

ที่มา : แบบรายงาน สำนักงบประมาณ 2546

**หมายเหตุ :** 1. เงินงบประมาณ 109.933 ล้านบาท เป็นเงินที่ได้รับจริง

2. เงินนอกงบประมาณ 47.50 ล้านบาท เป็นเงินที่ประมาณการว่าจะได้รับตามประมาณการรายจ่ายปี 2546 (แผนวิจัย สวรส.ปี 2545-2547)

จะเห็นได้ว่า สวรส. เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ให้จัดกระบวนการวิจัยเพื่อพัฒนาการจัดการระบบสุขภาพของไทย โดยสามารถปฏิบัติภารกิจที่รัฐมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังได้รับใช้องค์การภาครัฐ

ในการรับจัดการชุดงานวิจัย และกระบวนการวิชาการให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ สภาผู้สูงอายุแห่งชาติ ฯลฯ ซึ่งผลงานที่จัดทำให้กับหน่วยงานเหล่านี้ยังถูกนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย และปรับแก้กลวิธีในการจัดการในทุกระดับ

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สวรส. เกี่ยวกับความสำเร็จของการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ พบว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมา สวรส. สามารถบรรลุผลตามพันธกิจที่กำหนดไว้คิดเป็นร้อยละ 100 แม้ว่ากระบวนการจัดการตามแผนงานในแต่ละช่วงของ สวรส. จะต้องเผชิญกับเงื่อนไขและข้อจำกัดของสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อการบรรลุผลที่แตกต่างกันไป ซึ่งเมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว กล่าวได้ว่า สวรส. มีการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ดำเนินการ มีการใช้ทรัพยากรและงบประมาณอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด และยังมีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และกระทรวงสาธารณสุข คือ นโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็ง ในด้านสาธารณสุขและสุขภาพ

### 5.9.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ

การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จขององค์การ ประกอบด้วยการพิจารณาปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกองค์การต่าง ๆ ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการประสบความสำเร็จขององค์การอย่างไร? ซึ่งจากการศึกษามีรายละเอียด ดังนี้

**(1) คณะกรรมการบริหาร**

คณะกรรมการบริหาร สวรส. สามารถทำหน้าที่คณะกรรมการบริหาร (Governing board) ได้สมบูรณ์ตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ โดยมีคุณลักษณะที่ส่งผลให้องค์การประสบความสำเร็จคือ **ประการแรก** คณะกรรมการบริหารมีวิสัยทัศน์ และความสามารถ ความรอบรู้ (competency) ในการจัดทำนโยบาย และมีความเข้าใจในกิจการขององค์การอย่างแท้จริง **ประการที่สอง** คณะกรรมการบริหาร ซึ่งมาจากหน่วยงานที่แตกต่างกัน แต่สามารถทำงานอย่างได้ผลเป็นคณะเดียวกัน ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์การ **และประการที่สาม** คณะกรรมการบริหารมีเวลาให้กับองค์การ และวาระการดำรงตำแหน่งมีความต่อเนื่อง (continuity)

**(2) ผู้อำนวยการ**

คุณลักษณะสำคัญของผู้อำนวยการ สวรส. ที่ส่งผลให้องค์การประสบความสำเร็จ คือ **ประการแรก** ผู้อำนวยการมีวิสัยทัศน์ และความสามารถ ความรอบรู้ (competency) ในการบริหารกิจ

ขององค์การ **ประการที่สอง** ผู้อำนวยการสามารถบริหารกิจการขององค์การได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และได้รับแต่งตั้งอีกเป็นวาระที่สองติดต่อกัน **และประการที่สาม** ผู้อำนวยการให้ความสำคัญในการพัฒนาเรื่อง “คน” ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีผลสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การที่สำคัญ ในขณะเดียวกัน ก็ให้ความสำคัญกับลักษณะการบริหารบุคลากรที่ไม่ยึดติดกับบุคคลหรือกฎระเบียบ แต่ต้องสามารถเปลี่ยนแปลงได้ทันทีหากต้องการเปลี่ยน ซึ่งสะท้อนถึงความคล่องตัว ยืดหยุ่นของระบบบริหารงาน

**(3) ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ**

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการเป็นคุณลักษณะหนึ่งที่ส่งผลให้องค์การประสบความสำเร็จ คือ **ประการที่หนึ่ง** การที่คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบแยกกันชัดเจน แต่มีความกลมกลืนกัน (harmony) ในการบริหารจัดการภารกิจขององค์การ **ประการที่สอง** คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ มีการประสานสัมพันธ์กันดี มีความไว้เนื้อเชื่อใจกัน และมีการให้เกียรติซึ่งกันและกัน **และประการที่สาม** คณะกรรมการบริหารผู้อำนวยการ ตลอดจนพนักงานในองค์การมีการสื่อสารข้อมูลข่าวสารถึงกันตลอดเวลา

**(4) โครงสร้างการบริหารงาน**

สวรส. มีโครงสร้างองค์การขนาดเล็ก สายบังคับบัญชาสั้น ทำให้มีความยืดหยุ่น (Flexible) ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ กลุ่มผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารสูงสุด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ และกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ พนักงาน ซึ่งมีจำนวนน้อย คือ 23 คน แต่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงตนเองเพื่อให้สามารถรองรับกับยุทธศาสตร์ขององค์การที่กำหนดไว้

**(5) การได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาสังคม**

สวรส. ได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาสังคมต่าง ๆ เนื่องจาก สวรส. เป็นองค์การที่ทำงานโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และเป็นพันธมิตรกับทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน และพัฒนาจนเป็นเครือข่ายที่มีความเข้มแข็งในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

**(6) การได้รับการสนับสนุนจากภาคการเมือง**

สวรส. ได้รับการสนับสนุนจากภาคการเมือง กล่าวคือ การวางนโยบายและยุทธศาสตร์ขององค์การ เชื่อมโยงกับนโยบายและกลไกทางการเมือง ทำให้นโยบายและยุทธศาสตร์ของ องค์การได้รับการสนับสนุน

**<u>ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน</u>**

1) การสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาลยังไม่ครอบคลุมแผน พันธกิจที่จะดำเนินการ แม้ว่าจะมีการปรับยุทธศาสตร์ให้หน่วยงานที่ใช้ประโยชน์จากงานวิจัยได้ร่วมลงทุนด้วย แต่สามารถแก้ไขปัญหาได้เพียงบางส่วนเท่านั้น

2) ในปัจจุบัน การให้พนักงานออกจากตำแหน่งยากขึ้น เนื่องจากเป็นสถานการณ์ที่ทำให้ผู้บริหารลำบากใจ (dilemma) จึงเริ่มมีความคล้ายคลึงกับระบบราชการ ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะส่งผลต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารจัดการของ สวรส. ในอนาคต

3) ลักษณะงานวิจัยและพัฒนากิจการด้านการสาธาณสุขยังมีข้อจำกัดในด้านพรมแดนความรู้ที่มีอยู่ รวมทั้งความจำกัดของนักวิชาการ

4) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) หรือหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจเหนือการบริหารจัดการของ สวรส. หรือเข้าข่ายในลักษณะของ “สั่งได้” เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงวัฒนธรรมที่สั่งสมมานาน แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ยาก จึงเป็นอุปสรรคในการดำเนินการขององค์การ

กล่าวโดยสรุปผลจากการศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลสำเร็จของ สวรส. จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดผลสำเร็จขององค์การประกอบด้วยทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์การ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร สวรส. ผู้อำนวยการ สวรส. ตลอดจนโครงสร้างและการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ยังต้องอาศัยการสนับสนุนจากภาคประชาสังคมและภาคการเมือง ในการขับเคลื่อนพันธกิจขององค์การเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

### 5.9.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

จากการประเมินความสำเร็จของ สวรส. กับปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จ พบว่าการที่ สวรส. ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ซึ่งสามารถแบ่งการพิจารณาได้เป็น 6 ด้าน ดังนี้

**(1) ด้านโครงสร้างองค์การ**

โครงสร้างการบริหารของ สวรส. มีความคล่องตัวและทำงานสอดคล้องกลมกลืนกัน เนื่องจากการจัดตั้ง สวรส. ในรูปของหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยกำหนดให้โครงสร้างการบริหารงานมี 2 ส่วน ได้แก่ กลุ่มผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารสูงสุด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ และกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ พนักงาน ทำให้มีสายการบังคับบัญชาที่สั้น องค์การบริหารมีอำนาจในการตัดสินใจเบ็ดเสร็จ รวดเร็ว ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารกิจการขององค์การให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารยังมีการแบ่งแยกชัดเจนระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ กล่าวคือ คณะกรรมการบริหาร มีหน้าที่ในการดูแลนโยบาย และกำหนดทิศทางการดำเนินการยุทธศาสตร์แผนการวิจัยระบบสาธารณสุขของ สวรส. ให้สัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจ ส่วนผู้อำนวยการ มีหน้าที่ในการบริหารกิจการของ สวรส. ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบัน และตามนโยบาย ข้อบังคับ ระเบียบและมติของคณะกรรมการบริหาร ลักษณะดังกล่าวทำให้การบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่เป็นไปโดยอิสระ มีความยืดหยุ่น และคล่องตัว

**(2) ด้านการบริหารงานบุคคล**

สวรส. มีโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขนาดเล็ก กะทัดรัด และคล่องตัวในการทำงาน โดยมีจำนวนพนักงานทั้งหมด 23 คน ประกอบด้วย 3 กลุ่มงาน ได้แก่ กลุ่มบริหารสำนักงาน กลุ่มเผยแพร่/สื่อสาร และกลุ่มจัดการงานวิจัย นอกจากนี้ การมีสายการบังคับบัญชาที่สั้น ทำให้คณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ ตลอดจนพนักงานต่าง ๆ ในองค์การมีการสื่อสารข้อมูลถึงกันอย่างรวดเร็ว ซึ่งช่วยให้การทำงานประสานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

นอกจากนี้ การที่พนักงานทุกตำแหน่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการโดยตรง ซึ่งมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงาน ตลอดจนให้พนักงานออกจากตำแหน่ง พนักงานจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนพัฒนาตนเองอยู่เสมอ ถ้าผลการปฏิบัติงานภายใน 2 ปี ยังไม่ได้รับการขึ้นเงินเดือน ก็ต้องถูกให้ออก ทำให้พนักงานและลูกจ้างมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยพนักงานและลูกจ้างมีการปรับปรุงและพัฒนาตนเอง รวมทั้งการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงาน ให้สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมายขององค์การ ลักษณะดังกล่าวทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ และยังก่อให้เกิดประสิทธิผลของงานอีกด้วย

**(3) ด้านระบบงบประมาณ**

ระบบงบประมาณมีอิสระและคล่องตัว โดยการจัดสรรเงินจากรัฐในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป ทำให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณ และยังสามารถกู้ยืมเงิน หรือเข้าร่วมทุนในกิจการอื่นได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยรายได้ขององค์การไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง แต่สามารถนำรายได้นั้นไปใช้พัฒนาองค์การ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล นอกจากนี้ ยังมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณ จากการเน้นควบคุมการใช้ทรัพยากรมาเป็นการเน้นผลงานและผลลัพธ์ในการตั้งงบประมาณ กล่าวคือ แต่เดิม สวรส. ทำงานตามแผนงาน ปัจจุบัน ทำงานตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ แล้วจึงไปหางบประมาณ

**(4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล**

การติดตามกำกับดูแลภายในมีความยืดหยุ่น และไม่ยึดติดกับความโปร่งใสแบบระบบราชการ เนื่องจากให้ความสำคัญกับผลการดำเนินตามงบประมาณที่วางไว้ว่าเป็นไปตามนั้นหรือไม่

ส่วนปัจจัยนำเข้า (input) และกระบวนการนั้นเป็นเรื่องรอง ระบบการติดตามกำกับดูแลดังกล่าว ทำให้องค์การมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

**(5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน**

กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานมีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน และมีการปรับเปลี่ยนระเบียบและวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมอยู่เสมอ

**(6) ด้านการตรวจสอบ**

คณะกรรมการและผู้อำนวยการองค์การ จะอยู่ภายใต้การประเมินอย่างเป็นระบบตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และข้อตกลงผลการดำเนินงาน (Performance Agreement) ขององค์การ โดยองค์การหรือบุคคลภายนอกที่มีความชำนาญเป็นผู้ประเมิน

จากการประเมินความสำเร็จของ สวรส. กับลักษณะความเป็นองค์การมหาชน (หน่วยงานในกำกับของรัฐ) พบว่า ลักษณะความเป็นองค์การมหาชน อันได้แก่ ความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ สวรส. และทำให้การปฏิบัติงานของ สวรส. สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์เป้าหมายของการจัดตั้งองค์การ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สวรส. เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของ สวรส. พบว่า ปัจจัยการมีสถานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐมีความสำคัญคิดเป็นร้อยละ 100

## 5.9.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

จากการประเมินผลการดำเนินงานของ สวรส. ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ในด้านผลผลิต (output) พบว่า ผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ถึง พ.ศ. 2546 สวรส. ได้ผลิตผลการศึกษาและงานวิจัยต่าง ๆ ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และผลผลิตยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ผลจากการใช้กระบวนการทางวิชาการและงานวิจัยเป็นเครื่องมือและกลไกในการประสานงานและสร้างความร่วมมือ ยังก่อให้เกิดเครือข่ายนักวิชาการ ประชาคม และภาคการเมืองต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ส่วนในด้านผลลัพธ์ พบว่า สวรส. สามารถดำเนินภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในอันที่จะสร้างองค์ความรู้ในการจัดการระบบสุขภาพที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนไทย ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ และเมื่อพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของ สวรส. โดยส่วน

ใหญ่จะส่งผลในเชิงบวกต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ หน่วยงานที่ใช้ประโยชน์จากงานวิจัย สถาบันการศึกษา นักวิชาการ ภาคเอกชน ตลอดจนประชาคมต่าง ๆ เนื่องจากการใช้กระบวนการทางวิชาการของ สวรส. เข้ามาช่วยในการปรับตัวของระบบสุขภาพของคนไทยนั้น สอดคล้องและตอบสนองต่อการปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่กำลังดำเนินอยู่ในประเทศ และยังมีผลสะท้อนกลับในเชิงบวกต่อองค์การ ในแง่ของการที่ได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ จนกลายเป็นภาคีที่มีความเข้มแข็ง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผลการดำเนินงานของ สวรส. ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ส่งผลอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากิจการด้านสาธารณสุข สนับสนุนให้การดำเนินงานสาธารณสุขเป็นไปโดยถูกต้องมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ นั่นคือการปฏิบัติงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ตามภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ดำเนินการ อีกทั้ง ความเป็นองค์การมหาชนก็มีส่วนเกื้อหนุนต่อความสำเร็จของ สวรส. ในฐานะองค์การที่มีภารกิจในเชิงวิจัยและพัฒนา ซึ่งต้องการความเป็นอิสระในทางการบริหาร เงื่อนไขทางการบริหารที่ต้องเปิดโอกาสต่อการริเริ่มสร้างสรรค์และเอื้อต่อการดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งหากอยู่ภายใต้โครงสร้างแบบระบบราชการปกติจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดเป็นอย่างมาก

## 5.10 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (หน่วยงานในกำกับของรัฐ)

จากเหตุผลความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) ได้มีการเสนอโครงการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยหลายโครงการ เพื่อเป็นการสนองตอบนโยบายการพัฒนาอุดมศึกษาของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดตั้งสถาบันระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ภูมิภาคและเป็นสถาบันที่มีขีดความสามารถในการผลิตบุคลากรในสาขาขาดแคลนและจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศและท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ บุคลากรในสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อีกทั้งยังมุ่งเน้นการผลิตองค์ความรู้และนวัตกรรมเพื่อการปรับใช้ในการพัฒนาประเทศและชุมชนท้องถิ่น

คณะกรรมการจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่จังหวัดนครราชสีมา จึงได้จัดทำโครงการตามที่ได้รับมอบหมายเสนอต่อรัฐบาล พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่จังหวัดนครราชสีมา โดยใช้ชื่อมหาวิทยาลัยว่า **“มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี”** เพื่อเน้นถึงความสอดคล้องของลักษณะเด่นของมหาวิทยาลัยกับแนวโน้มของความต้องการของการพัฒนาประเทศ และทิศทางการจัดการอุดมศึกษาของประเทศในอนาคต รัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งมี ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีต่อสภาผู้แทนราษฎรในสมัย

ประชุม พ.ศ. 2532 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2533 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจึงได้ถือเอา วันที่ 27 กรกฎาคม 2533 เป็นวันสถาปนามหาวิทยาลัยอีกด้วย

### 5.10.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ[1]

"มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี" นับได้ว่าเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีการจัดองค์การในระบบองค์การมหาชนเป็นแห่งแรก และเป็นการจัดโครงสร้างเช่นนี้ตั้งแต่แรกตั้งมหาวิทยาลัย แต่ที่สำคัญไปกว่านั้นก็คือ ความเป็นองค์การในระบบองค์การมหาชน หรือความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ได้ถูกทำให้กลายเป็นข้อกำหนดเบื้องแรกในการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งมีผล อย่างสำคัญต่อการจัดโครงสร้างและระบบบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลที่มีต่อความนึกคิดของบุคลากรภายในองค์การ อันนำไปสู่การสร้างสิ่งที่เรียกว่า "วัฒนธรรมองค์การ" (corporate culture) ที่มีลักษณะเฉพาะและเป็นตัวของตัวเอง

จากที่กล่าวมา จึงทำให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีลักษณะเด่นหลายประการที่เอื้อต่อการพัฒนามหาวิทยาลัย ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าวที่ปรากฏอย่างชัดเจนและเป็นที่รับรู้ในสังคมวงกว้างอาจสรุปได้ใน 5 ประการ ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง** ความเป็น "residential university" กล่าวคือ เป็นมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นเมืองมหาวิทยาลัยภายในอาณาบริเวณของตนเอง โดยมีการจัดสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่นักศึกษา ตลอดจนบุคลากรของตนเอง สามารถพักอาศัยและใช้ชีวิตทางการศึกษาภายในมหาวิทยาลัยได้ ซึ่งช่วยเสริมสร้างบรรยากาศทางวิชาการและการเรียนรู้

**ประการที่สอง** มีคณาจารย์ที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาและคุณวุฒิทางวิชาการในระดับสูง เนื่องจากบุคลากรด้านนี้ในสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในสังคมไทยยังคงนับว่ามีความขาดแคลนอยู่มาก แต่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีก็สามารถระดมทรัพยากรบุคคลที่มีค่าเหล่านี้เข้ามาอยู่ภายในองค์การได้ โดยอาศัยบุคลากรทั้งภายในและต่างประเทศ จนกระทั่งทำให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นหนึ่งในมหาวิทยาลัยที่มีคณาจารย์ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งมีคุณวุฒิการศึกษาและคุณวุฒิทางวิชาการมากที่สุดแห่งหนึ่งในประเทศไทย

[1] เป็นการประเมินจากเอกสารทั้งในส่วนของเอกสารปฐมภูมิ และรายงานการวิจัยและประเมินผลที่ได้กระทำโดยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี รวมถึงที่กระทำโดยองค์การอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังใช้ข้อมูลจากการลงพื้นที่ทั้งในด้านการสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์ ทั้งนี้ การสัมภาษณ์ครอบคลุมทั้งผู้บริหาร กรรมการสภามหาวิทยาลัย และพนักงาน

**ประการที่สาม** การใช้ระบบการศึกษาแบบไตรภาคและการมีระบบสหกิจศึกษา (co-operative) กล่าวคือ ระบบไตรภาค เป็นระบบการศึกษาที่มุ่งให้เกิดการใช้เวลาศึกษาอย่างสมดุลตลอดทั้งปีการศึกษา ซึ่งต่างจากระบบทวิภาคที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดทางเวลาในการศึกษาภาคฤดูร้อน ขณะที่ระบบสหกิจศึกษา เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้นักศึกษาได้ปฏิบัติงานจริงในสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาของตนเอง ซึ่งนอกจากจะส่งเสริมการเรียนรู้แล้ว ยังเอื้อประโยชน์ต่อโอกาสทางอาชีพของนักศึกษาอีกด้วย

**ประการที่สี่** ระบบบริหารจัดการภายใต้หลัก “รวมบริการ ประสานภารกิจ” ซึ่งเป็นแนวคิดในการจัดระบบภารกิจขององค์การในส่วนที่เป็นงานบริการภายในให้มีลักษณะรวมศูนย์ เพื่อประโยชน์ด้านความประหยัดและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

**ประการสุดท้าย** ความมีชื่อเสียงของมหาวิทยาลัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กล่าวคือ แม้ว่ามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจะถูกจัดตั้งมาในระยะเวลาไม่นาน แต่ก็สามารถพัฒนาการเรียนการสอน ตลอดจนการวิจัยและพัฒนาจนเป็นที่ยอมรับทั้งในและต่างประเทศ ทั้งนี้ นิตยสารเอเชียได้จัดอันดับให้เป็นมหาวิทยาลัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในลำดับที่ 9 ของเอเชีย

อย่างไรก็ดี ที่กล่าวมาเป็นแต่เพียงการประเมินในเบื้องต้นจากความนึกคิดและการรับรู้ที่ปรากฏโดยทั่วไป ในการประเมินความสำเร็จของมหาวิทยาลัยที่จะได้กระทำต่อไปนั้น จะเป็นการประเมินด้านความสามารถในการดำเนินภารกิจขององค์การ

การประเมินในด้านนี้ จะเป็นการพิจารณาความสามารถในการดำเนินภารกิจขององค์การโดยพิจารณาถึงผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ขององค์การว่า มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และพันธกิจหลักขององค์การหรือไม่ อย่างไร? นอกจากนี้ จะได้พิจารณาถึงศักยภาพในการจัดทำภารกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ตามวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ขององค์การ

ในการประเมินนี้ จะยึดถือความสอดคล้องระหว่างวิสัยทัศน์ พันธกิจหลัก และปัจจัยนำออก-ผลลัพธ์ขององค์การ โดยสำหรับวิสัยทัศน์ขององค์การนั้น สามารถสรุปเป็น 3 ด้าน ได้แก่

(1) การมุ่งสู่ความเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(2) การมีระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพและมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

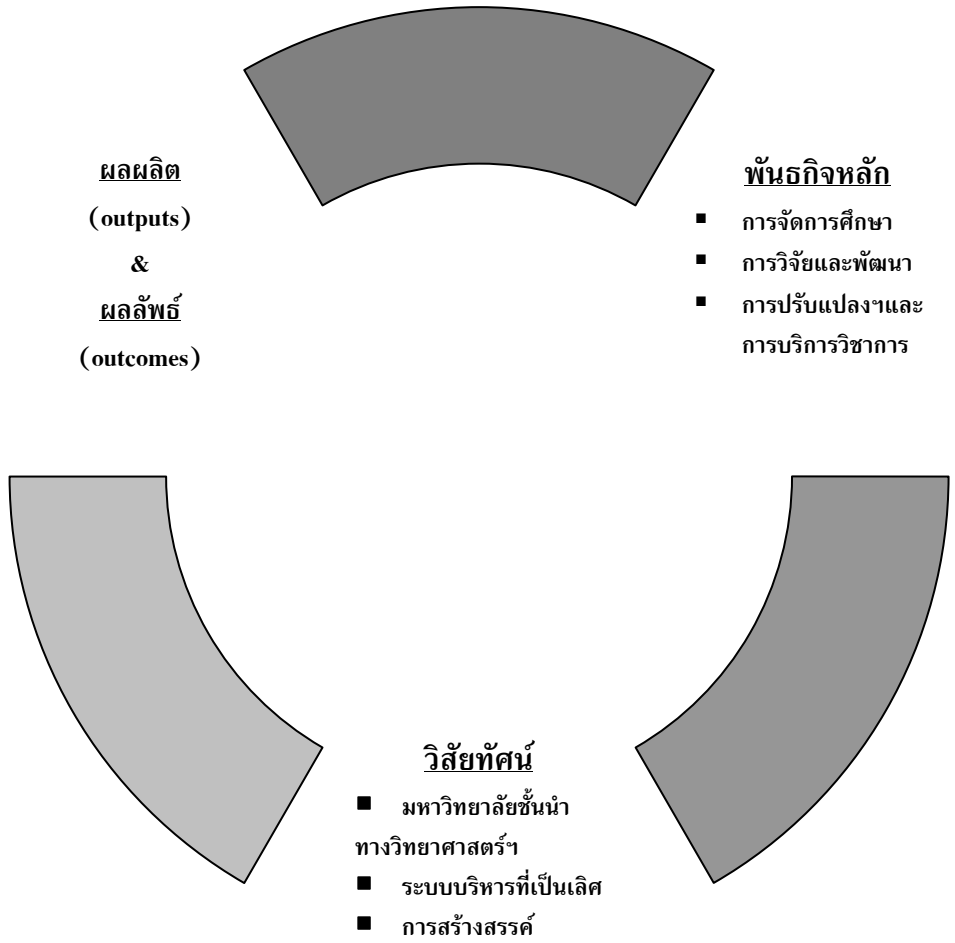
(3) การสร้างสรรค์และพัฒนาองค์ความรู้ ตลอดจนบุคลากรเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

สำหรับพันธกิจหลักขององค์การซึ่งจะใช้เป็นกรอบในการประเมินนั้น มีทั้งหมด 5 ด้าน ประกอบด้วย การจัดการศึกษา, การวิจัยและพัฒนา, การปรับแปลง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี, การบริการวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากวิสัยทัศน์และสถานภาพขององค์การซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาแล้ว ในที่นี้ จะมุ่งเน้นการประเมินเฉพาะภารกิจที่เป็นหัวใจสำคัญขององค์การ ซึ่งในที่นี้เห็นว่า มีอยู่ด้วยกันทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่ การจัดการศึกษา การวิจัยและพัฒนา และการปรับแปลง-ถ่ายทอด-พัฒนาเทคโนโลยี และการบริการวิชาการแก่สังคม

ทั้งนี้ กรอบและทิศทางในการประเมิน พิจารณาได้จากแผนภาพต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 5.4** แสดงกรอบในการประเมินด้านความสามารถในการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี



**(1) การจัดการศึกษา**

ภารกิจพื้นฐานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีได้แก่การจัดการเรียนการสอนเพื่อสร้างบุคลากรทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งโดยภาพรวมแล้ว ผลผลิตและผลลัพธ์จะอยู่ในระดับสูง นอกจากนี้ หลักสูตร ปัจจัยนำเข้าด้านนักศึกษาและคณาจารย์ และระบบบริหารการศึกษาก็เอื้อต่อการดำเนินภารกิจและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ในระดับที่สูง ซึ่งรายละเอียดสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

**(1.1) ผลผลิตและผลลัพธ์**

พิจารณาโดยภาพรวมแล้ว ผลผลิตในการจัดทำภารกิจด้านนี้จะอยู่ในระดับสูง กล่าวคือ ผู้สำเร็จการศึกษาโดยรวมจะมีผลการเรียนเฉลี่ยในระดับที่เป็นที่ยอมรับ และคุณลักษณะของผู้สำเร็จการศึกษาก็อยู่ในระดับสูงเนื่องจากสาขาวิชาซึ่งมุ่งเน้นในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนระบบการเรียนการสอนภายใต้ระบบไตรภาคที่จะต้องใช้เวลาในการเรียนตลอดทั้งปี ผู้สำเร็จการศึกษาจึงต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ความสนใจใฝ่รู้ และความมานะพยายามสูง จึงทำให้ผลลัพธ์อยู่ในระดับที่สูงตามไปด้วย กล่าวคือ จากรายงานการประเมินของมหาวิทยาลัยพบว่า อัตราการมีงานทำหรือศึกษาต่อจะอยู่ในระดับที่สูง ขณะเดียวกันความพึงพอใจของตัวบัณฑิตเองและของผู้จ้างงานก็อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

อย่างไรก็ดี ประเด็นปัญหาหนึ่งในการจัดการเรียนการสอน ได้แก่ ผลการเรียนและอัตราการออกจากมหาวิทยาลัยก่อนสำเร็จการศึกษานั้นมีค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในปีการศึกษาที่มีผู้สำเร็จการศึกษาในรุ่นแรก ๆ กล่าวคือ ผู้สำเร็จการศึกษาเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนที่รับเข้านั้นจะต่ำมาก อย่างไรก็ดี จากแนวโน้มที่ปรากฏในระยะต่อมาอัตราของผู้สำเร็จการศึกษาก็มีสัดส่วนที่สูงขึ้นจากเดิมโดยใกล้เคียงกับจำนวนที่รับเข้ามากขึ้น[2]

[2] สัดส่วนระหว่างจำนวนนักศึกษาที่รับเข้ากับจำนวนที่สำเร็จการศึกษา ขอให้พิจารณาจากตารางและตัวเลขที่ปรากฏใน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, รายงานประจำปี 2545 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, น. 15.

**(1.2) หลักสูตร**

โดยปณิธาน วิสัยทัศน์ และพันธกิจของมหาวิทยาลัยแล้ว จะมุ่งเน้นในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่ขาดแคลนและเป็นที่ต้องการของประเทศ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากหลักสูตรที่มีการจัดการเรียนการสอนแล้ว จะพบว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีสามารถตอบสนองพันธกิจในด้านนี้ได้ในระดับสูง โดยพิจารณาจากจำนวนหลักสูตรซึ่งมีอยู่หลากหลาย และมีการจัดการเรียนการสอนในทุกระดับตั้งแต่ระดับปริญญาตรี จนถึงปริญญาเอก รวม 60 หลักสูตร ซึ่งถือว่าเป็นมหาวิทยาลัยที่มีศักยภาพสูงมากทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อีกทั้งยังมีความทันสมัยและเน้นความเป็นเลิศทางเทคโนโลยีซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของประเทศ

นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังได้เตรียมความพร้อมในการขยายหลักสูตรเพื่อผลิตบัณฑิตในสาขาใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการประเทศและตลาดแรงงาน เช่น หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตด้านการจัดการและประเมินผลโครงการ เพื่อรองรับบัณฑิตปริญญาตรีที่ว่างงานและบุคลากรที่มีงานทำแต่ต้องพัฒนาความรู้ นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารียังได้ร่วมมือกับสถาบันการบินพลเรือน โดยรับเข้าร่วมเป็นสถาบันสมทบเพื่อผลิตบุคลากรด้านการบิน ผ่านการพัฒนาการเรียนการสอนและบริหารหลักสูตรร่วมกัน รวมถึงการจัดเตรียมความพร้อมในการผลิตบุคลากรด้านการแพทย์ เป็นต้น

**(1.3) ผลการประเมินปัจจัยนำเข้า**

การประเมินผลปัจจัยนำเข้า จะเป็นการพิจารณาจาก 3 ด้าน อันได้แก่ นักศึกษา คณาจารย์ และปัจจัยส่งเสริมการเรียนรู้ ซึ่งโดยภาพรวมแล้ว กล่าวได้ว่า ปัจจัยนำเข้าทั้งสามด้านโดยเฉพาะด้านคณาจารย์และปัจจัยส่งเสริมการเรียนรู้นั้น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีนั้นมีความพร้อมและมีศักยภาพค่อนข้างสูงอันเอื้อต่อการดำเนินภารกิจและการพัฒนาด้านการเรียนการสอน

■ **ด้านนักศึกษา** จะพบว่า อัตราส่วนของจำนวนผู้สมัครต่อจำนวนที่มหาวิทยาลัยประกาศรับจะอยู่ในระดับที่สูง อีกทั้งผลการเรียนเฉลี่ยของนักเรียนที่เข้าสู่ระบบก็อยู่ในระดับสูง

■ **ด้านคณาจารย์** พบว่า ปัจจัยด้านนี้นับได้ว่ามีความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยหลักต่อความสำเร็จขององค์การ เนื่องจากโดยตัวองค์การนั้นเป็นสถาบันการศึกษา ซึ่งในกรณีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีนั้น ปัจจัยด้านคณาจารย์ถือได้ว่าเป็นจุดแข็งที่สุดขององค์การ เนื่องจากคุณวุฒิทางการศึกษาและคุณวุฒิทางวิชาการของคณาจารย์จะอยู่ในระดับที่สูงมากเมื่อเปรียบกับสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นอกจากนี้ อัตราส่วนของอาจารย์ต่อนักศึกษาก็อยู่ในระดับที่สูงมาก ทั้งนี้ ส่วนสำคัญเป็นผลจากระบบบริหารงานบุคคลที่สามารถสร้างปัจจัยจูงใจบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถได้สูง

■ **ด้านปัจจัยส่งเสริมการเรียนรู้** ปัจจัยในด้านก็นับได้ว่า เป็นจุดแข็งของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เนื่องจากมหาวิทยาลัยได้มุ่งเน้นจัดสร้างและจัดทำปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการศึกษาค่อนข้างสูง ทั้งในด้านอาคารสถานที่ ห้องเรียน คอมพิวเตอร์ ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต จำนวนวารสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศเฉพาะสาขา นอกจากนี้ ยังได้ริเริ่มจัดทำโครงการสนับสนุนการเรียนรู้ในรูปแบบอื่น ๆ ที่น่าสนใจ ได้แก่ โครงการที่เรียกว่า “การศึกษาไร้พรมแดน” โดยการผสมผสานเทคโนโลยีทางด้านการศึกษา สารสนเทศ และโทรคมนาคม เพื่อเปิดช่องทางการเรียนรู้ใหม่สำหรับนักศึกษาทั้งที่ต้องการเข้าเรียนในชั้นเรียน นักศึกษาที่ต้องการเรียนรู้ด้วยตนเองที่บ้าน และนักศึกษาที่เข้าเรียนทั้งสองรูปแบบประกอบกัน อย่างไรก็ดี สัดส่วนจำนวนหนังสือในห้องสมุดยังอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนัก

**(1.4) กระบวนการบริหารหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน**

การประเมินในด้านนี้ พบว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจะมีนวัตกรรมด้านการบริหารหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนในระดับที่สูง ทั้งนี้ แม้ว่าในกระบวนการบริหารฯ บางด้านจะมีปัญหาอยู่บ้าง แต่ก็มีพลวัตในการประเมินผลและปรับปรุงการดำเนินภารกิจในด้านนี้โดยตลอด ทั้งนี้ ตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงความสำเร็จในด้านนี้ ได้แก่

■ **ระบบการเรียนการสอน** จะมีการปรับใช้เทคโนโลยีเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาได้เป็นอย่างดี อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์ผู้สอนกับนักศึกษาก็เป็นไปอย่างใกล้ชิดและมีการติดตามผลการเรียนโดยตลอด

■ **การศึกษาระบบไตรภาค** เป็นระบบการเรียนที่มุ่งใช้เวลาในรอบปีการศึกษาอย่างสมดุลตลอดทั้งปี อย่างไรก็ดี ระบบนี้ก็สร้างปัญหาแก่ผู้เรียนอยู่พอสมควร เนื่องจากจำนวนรายวิชาที่ต้องศึกษาในแต่ละภาคกับช่วงเวลาของการเรียนที่สั้น ทำให้ต้องมีภาระการเรียนที่ค่อนข้างหนักมาก และมีเวลาสำหรับการจัดกิจกรรมในด้านอื่น ๆ น้อย

■ **การประกันคุณภาพการศึกษา** มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ได้ริเริ่มระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายในมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เพื่อประเมินผลทางการศึกษาทั้งระบบ ซึ่งทั้งนี้ก็สอดคล้องกับระบบบริหารของมหาวิทยาลัยที่พยายามสร้างระบบการประเมินเพื่อมุ่งเน้นผลงานโดยเฉพาะทางด้านบุคลากรที่จะมีการประเมินผลค่อนข้างมาก

■ **การเรียนแบบสหวิทยาการ** ในหมวดวิชาศึกษาทั่วไป มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่ริเริ่มการจัดการเรียนการสอนในเชิงบูรณาการองค์ความรู้ในด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ซึ่งเป็นต้นแบบให้กับมหาวิทยาลัยอื่น

■ **ระบบสหกิจศึกษา** เป็นระบบที่ผสมผสานการเรียนในห้องเรียนกับการเรียนจากการปฏิบัติจริงในสถานประกอบการ ซึ่งถือเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่บรรจุระบบการเรียนดังกล่าวไว้ใน

หลักสูตรตั้งแต่ปีแรกของการเปิดรับนักศึกษาในปี พ.ศ. 2536 ทั้งนี้ นักศึกษาที่ผ่านการประเมินจะได้รับสัมฤทธิบัตรและหนังสือรับรองจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งนอกจากจะเอื้อประโยชน์ต่อการเรียนรู้แล้ว ยังส่งผลต่อโอกาสในการทำงานต่อไปข้างหน้าของนักศึกษา

■ **ศูนย์การศึกษาจังหวัดอุดรธานีและบุรีรัมย์** เพื่อเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาและผลิตบัณฑิตในสาขาขาดแคลนซึ่งเป็นที่ต้องการของท้องถิ่น จึงได้ริเริ่มขยายศูนย์การศึกษาไปยังจังหวัดอื่น ๆ ในภาคอีสาน

**(1.5) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ**

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีบทบาทในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและองค์กรอื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศในระดับที่สูงมาก เฉพาะในปี พ.ศ. 2545 มหาวิทยาลัยได้มีกิจกรรมและโครงการร่วมมือกับหน่วยงานภายในประเทศทั้งสิ้น 19 หน่วยงาน และในส่วนของความร่วมมือกับต่างประเทศนั้น ได้ร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ จำนวน 15 ประเทศ และมีกิจกรรมความร่วมมือทั้งสิ้น 48 กิจกรรม ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านการเรียนการสอน การวิจัย การแลกเปลี่ยนทรัพยากรทางการศึกษา การแลกเปลี่ยนนักศึกษา เป็นต้น

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2545 ยังได้ริเริ่มจัดตั้งโครงการความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นที่เรียกว่า “ภาคีอุดมศึกษานครราชสีมา” เพื่อแสวงหาและพัฒนาแนวทางความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในจังหวัดเพื่อการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

**(2) การวิจัยและพัฒนา**

ภารกิจด้านการวิจัยและพัฒนา ถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักที่มีน้ำหนักความสำคัญเช่นเดียวกับการจัดการเรียนการสอน ซึ่งหากพิจารณาในภาพรวมแล้ว มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจะมีผลสัมฤทธิ์ในภารกิจด้านนี้ในระดับที่สูงมากทั้งในด้านผลงานการวิจัย การนำเสนอและเผยแพร่ผลงาน และการได้ประโยชน์จากงานวิจัย

**(2.1) ผลผลิตและผลลัพธ์**

ในส่วนของผลผลิตนี้จะพิจารณาจากจำนวนงานวิจัย ซึ่งหากพิจารณาจากผลงานวิจัยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีสามารถที่จะผลิตงานวิจัยได้ในระดับสูงและมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นตามลำดับทั้งในส่วนของจำนวนงานวิจัยและงบประมาณการวิจัย ซึ่งพิจารณาได้จากตารางข้างล่าง

**ตารางที่ 5.15** แสดงจำนวนงานวิจัยและแหล่งทุนของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

| ปีงบประมาณ | จำนวนโครงการ | แหล่งทุน | |
|---|---|---|---|
| | | งบประมาณแผ่นดิน | งบประมาณจากแหล่งอื่น |
| 2536 | 2 | - | 1,449,310 |
| 2537 | 18 | - | 3,745,700 |
| 2538 | 29 | 2,000,000 | 16,944,170 |
| 2539 | 23 | 3,439,600 | 14,502,848 |
| 2540 | 45 | 3,875,300 | 14,981,237 |
| 2541 | 57 | 8,094,200 | 12,927,473 |
| 2542 | 80 | 8,186,200 | 12,613,700 |
| 2543 | 94 | 10,211,400 | 6,799,466 |
| 2544 | 136 | 10,000,000 | 20,249,733 |
| 2545 | 172 | 8,238,800 | 40,483,844 |

นอกจากนี้ ในส่วนของผลลัพธ์สามารถพิจารณาได้จากการเผยแพร่งานวิจัย การพัฒนางานวิจัย และการใช้ประโยชน์จากงานวิจัย ทั้งนี้ หากพิจารณาจากปีงบประมาณ 2545 มหาวิทยาลัยได้เผยแพร่ผลงานวิจัย ผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ และนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาทางสื่อต่าง ๆ ทั้งในระดับนานาชาติและระดับชาติ ในสัดส่วนผลงานต่ออาจารย์ เป็น 1 ต่อ 0.83 มีผลงานวิจัยที่เผยแพร่ในระดับนานาชาติในสัดส่วนผลงาน : อาจารย์ เป็น 1 : 2.51 และคิดเป็นร้อยละ 33.92 ของผลงานที่เผยแพร่ทั้งหมด ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมาก ซึ่งการเผยแพร่และพัฒนางานวิจัย สามารถพิจารณาได้จากตาราง

**ตารางที่ 5.16** แสดงจำนวนผลงานวิจัยและพัฒนาที่ได้รับการเผยแพร่ จำแนกตามประเภทการเผยแพร่ของอาจารย์มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

| ประเภทการเผยแพร่ | จำนวน |
|---|---|
| 1. ผลงานวิจัยที่ตีพิมพ์ในวารสารระดับนานาชาติ | 42 |
| 2. ผลงานวิจัยที่ตีพิมพ์ในวารสารในประเทศ | 27 |
| 3. ผลงานวิจัยที่เผยแพร่ในที่ประชุม/สัมมนาระดับนานาชาติ | 56 |
| 4. ผลงานวิจัยที่เผยแพร่ในที่ประชุม/สัมมนาในประเทศ | |
| - การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษาของประเทศไทยครั้งที่ 3 | 93 |
| - การประชุมวิชาการอื่น ๆ | 49 |
| 5. ผลงานวิจัยที่เผยแพร่ทางสื่ออื่น ๆ | 16 |
| 6. สิ่งประดิษฐ์คิดค้นที่เกิดจากผลงานวิจัย | 3 |
| 7. ผลงานวิจัยที่นำไปผลิตเป็นเอกสารประกอบการเรียน | 4 |
| **รวม** | **290** |

นอกจากนี้ ในส่วนของการได้ประโยชน์จากงานวิจัยนั้น ในปี พ.ศ. 2545 มีผลงานการวิจัยและพัฒนาของอาจารย์มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ได้รับการรับรองจดสิทธิบัตร จำนวน 3 เรื่อง อนุสิทธิบัตร จำนวน 1 เรื่อง และลิขสิทธิ์ จำนวน 2 เรื่อง

**(2.2) การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา**

เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ว่าผลผลิตและผลลัพธ์ด้านการวิจัยจะอยู่ในระดับที่สูงมาก แต่ในด้านของการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานั้น พบว่า ในด้านหนึ่งแม้ว่ามหาวิทยาลัยจะสร้างสภาพแวดล้อมตลอดจนสิ่งสนับสนุนและอุปกรณ์ด้านการวิจัยที่เอื้อต่อการวิจัยและพัฒนาของอาจารย์ รวมถึงนักศึกษา แต่ในด้านบทบาทของมหาวิทยาลัยต่อการสนับสนุนในเชิงนโยบายต่อการทำวิจัยนั้นค่อนข้างเป็นไปอย่างจำกัด อีกทั้งงบประมาณภายในที่สนับสนุนงานวิจัยก็มีเงื่อนไขค่อนข้างมาก รวมถึงระบบการจัดการเรียนการสอนที่เป็นอยู่ก็ทำให้มีเวลาในการทำวิจัยน้อยลง ด้วยเหตุนี้ผลงานวิจัยที่ปรากฏจึงน่าจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่น ๆ เช่น ระบบการประเมินผลงานของอาจารย์ วัฒนธรรมองค์การและบรรยากาศทางวิชาการ แรงจูงใจและความสามารถของบุคลากรเอง

**(4) การปรับแปลง-ถ่ายทอด-พัฒนาเทคโนโลยี และการบริการวิชาการแก่สังคม**

ผลผลิตและผลลัพธ์ด้านการปรับแปลง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยีนั้น มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับการดำเนินภารกิจด้านการวิจัยและพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับแปลงถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งในส่วนนี้จะปรากฏผลสัมฤทธิ์ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลงานทางด้านเทคโนโลยีการเกษตร ซึ่งสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่น อย่างไรก็ดี การปรับแปลง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยีในสาขาอื่น ๆ ยังปรากฏอยู่น้อย

การดำเนินภารกิจด้านการบริการวิชาการ นับได้ว่า เป็นภารกิจที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีสามารถดำเนินการจัดทำได้อย่างโดดเด่น โดยปรากฏผลผลิตและผลลัพธ์ในระดับที่สูงมาก กล่าวคือ มีการจัดตั้งศูนย์เพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการของมหาวิทยาลัย การจัดทำวารสารทางวิชาการของมหาวิทยาลัย และการประชุมวิชาการที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้จัดทำทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติอยู่ในระดับสูงมาก

นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยยังได้จัดให้มีการบริการวิชาการแก่หน่วยงานภายนอกในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในด้านการอบรม ประชุม สัมมนา การเป็นวิทยากรบรรยายและฝึกอบรมทางวิชาการ การเป็นอาจารย์พิเศษ การเป็นกรรมการและผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาชีพ และการบริการอื่น ๆ ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เฉพาะในปี พ.ศ. 2545 มหาวิทยาลัยได้ให้บริการทางวิชาการรวมประมาณ 623 รายการ จำนวน 1,100 ครั้ง และมีผู้รับบริการ 51,541 คน[3]

[3] เป็นข้อมูลจากการประเมินของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี โปรดดู มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารี, รายงานประจำปี 2545 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, น. 50.

## 5.10.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ

ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีว่า เป็นผลมาจากปัจจัยประการใด รวมถึงมีปัจจัยด้านใดบ้างที่เอื้อต่อการพัฒนาและยกระดับการจัดทำภารกิจให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ในอนาคต ซึ่งในที่นี้เห็นว่า ในการประเมินเบื้องต้นนี้ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อความสำเร็จอยู่ด้วยกัน 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างองค์การ, ด้านการบริหารงานบุคคล, ด้านระบบงบประมาณ, ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล, ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน และด้านการตรวจสอบ

ซึ่งผลการประเมินปัจจัยทั้ง 6 ด้านนี้ จะพิจารณาทั้งในด้านของความเป็นปัจจัยเชิงบวกซึ่งเกื้อหนุนต่อการจัดทำภารกิจขององค์การ และปัจจัยในเชิงลบ ซึ่งสร้างหรือมีแนวโน้มต่อการสร้างปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินภารกิจ โดยอาศัยตัวชี้วัดในการพิจารณา 6 ด้าน ได้แก่

- ความเป็นอิสระ (autonomy)
- ความยืดหยุ่นคล่องตัว (flexible)
- ประสิทธิภาพในการทำงาน (efficiency)
- ประสิทธิผลของงาน (effectiveness
- การตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมาย (responsiveness)
- การเกิดนวัตกรรมในการทำงาน (innovation)

โดยผลการศึกษา สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 5.17** แสดงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

| ปัจจัยชี้วัด | ความเป็นปัจจัยเชิงบวก | ความเป็นปัจจัยเชิงลบ |
|---|---|---|
| โครงสร้างองค์การ | ■ มีโครงสร้างที่เป็นอิสระทั้งในทางการบริหาร และการดำเนินภารกิจ<br>■ การจัดโครงสร้างภายในมีลักษณะกระจายอำนาจสูง<br>■ การปรับโครงสร้างทำได้ง่ายและยืดหยุ่นตามภารกิจ<br>■ ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรทางการบริหารต่าง ๆ | ■ ตำแหน่งในองค์กรบริหารต่าง ๆ ส่วนใหญ่มาจากอาจารย์ประจำ ซึ่งทำให้กระทบต่อการสอนและวิจัย<br>■ การรวมศูนย์หน่วยงานบริการ ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน อันเกิดจากการมีผู้รับบริการมาก |

| ปัจจัยชี้วัด | ความเป็นปัจจัยเชิงบวก | ความเป็นปัจจัยเชิงลบ |
|---|---|---|
| | มีความเหมาะสม | |
| ระบบบริหารงานบุคคล | ■ มีความเป็นอิสระและสามารถกำหนด ระเบียบทางการบริหารงานบุคคลได้เอง<br>■ สามารถกำหนดค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ ที่เอื้อต่อการจูงใจบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ<br>■ มีระบบการประเมินผลงานอย่างต่อเนื่อง<br>■ มีระบบการพัฒนาบุคลากรที่เหมาะสมและหลากหลาย<br>■ ระเบียบด้านภาระงานและการลา เอื้อต่อการสร้างผลงานวิจัย<br>■ มีระบบการแลกเปลี่ยนบุคลากรกับหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศ | ■ ระบบการสรรหาและคัดเลือกแบบปิด ในบางตำแหน่งเอื้อต่อการเล่นพรรคเล่นพวก<br>■ พนักงานในสายปฏิบัติการยังรู้สึกไม่เท่าเทียมกับในสายวิชาการโดยเฉพาะด้านการพัฒนา สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูล ภาระงาน และสิทธิการลา<br>■ ระบบการประเมินที่ขึ้นกับหัวหน้าหน่วยงานโดยตรงอาจไม่เป็นธรรม<br>■ การสนับสนุนทุนเพื่อพัฒนาอาจารย์ยังไม่เพียงพอ |
| ระบบงบประมาณ | ■ การจัดสรรเงินจากรัฐในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป ทำให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณ<br>■ มีการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และสอดคล้องกับภารกิจ<br>■ มีการริเริ่มระบบคิดต้นทุนกิจกรรม(Activity-Based Costing -ABC)<br>■ การจัดสรรงบประมาณมีหลักเกณฑ์ชัดเจน โดยอิงกับยุทธศาสตร์<br>■ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการใช้วิธีระดมความเห็นจากล่างขึ้นบน<br>■ นำระบบสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงบประมาณและบัญชี ทำให้การบริหารและการเบิกจ่ายกระทำได้รวดเร็ว และอิงกับฐานข้อมูล | ■ การพยายามดึงอุดหนุนทั่วไปแบบ block grant กับเงินอุดหนุนทั่วไปของส่วนราชการแบบมีรายการกำกับมาใช้ปนกัน<br>■ ระบบการคิดต้นทุนต่อหน่วยหรือ ABC ซึ่งกำหนดโดยทบวงไม่เหมาะสมกับองค์การซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จ<br>■ การรวมบริการทำให้การใช้จ่ายเงินมีความคล่องตัวลดน้อยลง<br>■ งบประมาณไม่เพียงพอ ต้องใช้เงินอื่นหมุนเวียน เพราะเก็บค่าเล่าเรียนไม่แพง และบางอย่างไม่ได้คิดเงิน |
| ระบบการติดตามและกำกับดูแล | ■ องค์การมีความคล่องตัวและมีอิสระปลอดจากการแทรกแซง<br>■ การกำกับดูแลจะมุ่งเน้นในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์<br>■ การติดตามการใช้จ่ายจะกระทำภายหลัง | ■ การผลักดันนโยบายบางด้านไม่สอดคล้องกับมหาวิทยาลัย<br>■ การผลักดันระบบบริหารใหม่ ๆ โดยส่วนราชการไม่สอดคล้องกับมหาวิทยาลัย |
| กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน | ■ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกกฎระเบียบได้ด้วยตนเอง<br>■ มีนวัตกรรมและการพัฒนาระบบงานและการบริหาร | ■ มีการออกกฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติเป็นจำนวนมาก ทำให้บุคลากรบางส่วนไม่ทราบ<br>■ ระบบงานและการบริหารจัดการใหม่ ๆ เช่น การรวม |

| ปัจจัยชี้วัด | ความเป็นปัจจัยเชิงบวก | ความเป็นปัจจัยเชิงลบ |
|---|---|---|
| | จัดการใหม่ ๆ<br>■ มีการปรับเปลี่ยนระเบียบและวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมอยู่เสมอ | บริการประสานภารกิจ อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในบางด้าน |
| ด้านการตรวจสอบ | ■ มีองค์การติดตามและตรวจสอบภายใน โดยมีโครงสร้างที่เป็นอิสระและขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย<br>■ ระบบการติดตามมุ่งเน้นการพัฒนาระบบงานมากกว่าการหาข้อบกพร่อง<br>■ มีคู่มือและแนวปฏิบัติด้านการตรวจสอบภายในที่ชัดเจน | ■ ระบบการตรวจสอบภายนอก จะมีข้อกำหนดและรูปแบบการตรวจสอบสำหรับส่วนราชการในระบบปกติ ซึ่งในบางเรื่องอาจไม่เหมาะสมกับมหาวิทยาลัยในกำกับ |

## 5.10.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

ผลจากการประเมินในเบื้องต้นทำให้เห็นได้ว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นองค์การหนึ่งที่มีผลการดำเนินภารกิจตามกรอบวิสัยทัศน์ที่อยู่ในระดับสูง และหากพิจารณาร่วมกันกับปัจจัยชี้วัดความสำเร็จ ก็ทำให้เห็นได้ว่า การเป็นองค์การภายใต้ระบบองค์การมหาชน ซึ่งในกรณีนี้หมายถึงความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ปรากฏความสัมพันธ์กับผลการดำเนินภารกิจในหลาย ๆ ด้าน ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ที่ปรากฏชัดเจนสามารถพิจารณาได้ใน 6 ประการ ดังต่อไปนี้

**(1) ด้านโครงสร้างองค์การ**

ในด้านโครงสร้างองค์การนั้น มีคุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชนที่เอื้อต่อการบรรลุซึ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การใน 3 ด้าน ได้แก่

- **สถานะและรูปแบบ** การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีโครงสร้างที่เป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเอง ทำให้การกำหนดแนวทาง การวางนโยบาย การจัดโครงสร้างภายใน และการจัดระบบบริหาร เป็นไปโดยอิสระและมุ่งเน้นความสอดคล้องกับปณิธาน วิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กร

- **อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร** การกำหนดให้องค์การบริหาร ได้แก่ สภามหาวิทยาลัย และสภาวิชาการ มีอำนาจในการบริหารมหาวิทยาลัยอย่างกว้างขวาง และเป็นอิสระจากรัฐมนตรีและกระทรวงผู้กำกับดูแล เป็นผลให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีสามารถกำหนดบทบาทและทิศทางที่เป็นตัวของตัวเอง และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะขององค์การที่เป็นสถาบันการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีค่อนข้างสูง

- **องค์ประกอบและที่มาของกรรมการบริหาร** การกำหนดที่มาและองค์ประกอบภายในสภามหาวิทยาลัย และสภาวิชาการ ทำให้บทบาทขององค์การทั้งสองมีความสอดคล้องกับความเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี กล่าวคือ องค์ประกอบของกรรมการโดยตำแหน่งนั้น มีความสอดคล้องกับบทบาทและเอื้อประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะตำแหน่งที่มาจากประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขณะเดียวกัน สัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เกือบจะทั้งหมดเป็นนักวิชาการ อีกทั้งยังได้กำหนดให้มีตัวแทนจากบุคคลภายในท้องถิ่นด้วย

นอกจากนี้ ข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่ได้ชี้ให้เห็นว่า สภามหาวิทยาลัยนั้น มีบทบาทอย่างเข้มแข็งและมีการทำงานอย่างกระตือรือร้น กระทั่งกลายเป็น “จุดแข็ง” ขององค์การ[4] เนื่องจากจะมีบทบาทในการริเริ่ม กำหนด และผลักดันนโยบายต่าง ๆ อย่างสำคัญ อีกทั้งการใช้อำนาจที่ปรากฏก็มุ่งเน้นผลทางการบริหาร มากกว่าจะปรากฏลักษณะของความเป็นองค์การทางการเมืองซึ่งเป็นที่ถกเถียงและประนีประนอมความขัดแย้งภายใน สาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์การนี้มีบทบาทอย่างเข้มแข็งส่วนสำคัญน่าจะได้แก่ การกำหนดให้องค์ประกอบภายในส่วนใหญ่นั้นมาจากบุคคลภายนอก มากกว่าจะเป็นคนภายในองค์การเอง[5]

[4] จากการสัมภาษณ์รองอธิการบดีฝ่ายวางแผน ศ.ดร.กฤษณะ สาคริก วันพุธที่ 21 เมษายน 2547

[5] จากการสัมภาษณ์ ศ. ดร. นักสิทธ์ คูวัฒนาชัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประจำสภามหาวิทยาลัย วันจันทร์ที่ 26 เมษายน 2547

- **การจัดโครงสร้างภายใน** ผลจากการที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สามารถกำหนดโครงสร้างภายในได้เอง เอื้อประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดโครงสร้างให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์การ อีกทั้งการปรับเปลี่ยน ยุบเลิก หรือจัดตั้งองค์การ ก็กระทำได้ง่ายและยืดหยุ่น นอกจากนี้ แนวคิดของความเป็นองค์การมหาชน ยังได้ปรากฏและมีอิทธิพลต่อการจัดโครงสร้างภายในที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ มีผู้รับผิดชอบชัดเจน และอยู่ภายใต้การกำกับของกรรมการ

**(2) ด้านการบริหารงานบุคคล**

ความเป็นองค์การมหาชนในอีกด้านหนึ่งได้แก่ ความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งในด้านนี้เองที่ผลจากการประเมินชี้ให้เห็นว่า มีผลอย่างสำคัญและชัดเจนต่อการดำเนินภารกิจขององค์การ

- **สถานะของบุคลากร** ผลจากความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทำให้บุคลากรขององค์การมิได้มีสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนตามระบบราชการปกติ แต่ขณะเดียวกันก็มีสถานะเป็นพนักงานของรัฐซึ่งไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานปกติ ทำให้บุคลากรมีสถานะได้เปรียบกว่าบุคลากรในภาคอื่น ๆ ทั้งในด้านค่าตอบแทน และอื่น ๆ อีกทั้ง ยังทำให้องค์การบริหาร มีอำนาจในการวางระบบและบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของตนเองได้อย่างเต็มที่

- **ระบบการจ้างงาน** การจ้างงานจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับภาคเอกชน กล่าวคือ เป็นการจ้างงานภายใต้ระบบสัญญา (contractual basis) มิใช่การจ้างงานระยะยาวในระบบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเอื้อต่อการประเมินผลงาน และการหมุนเวียนกำลังพล อีกทั้ง ยังทำให้เกิดระบบ “เข้ายาก แต่ออกง่าย” เพื่อเป็นการประกันว่า องค์การจะมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอยู่เสมอ

- **ระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการ** ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลทำให้สภามหาวิทยาลัยสามารถกำหนดค่าตอบแทน สวัสดิการ ตลอดจนประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ ที่ทำให้องค์การสามารถแข่งขันและจูงใจบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในตลาดแรงงานได้ ซึ่งปัจจัยด้านนี้มีผลอย่างเด่นชัด และทำให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นมหาวิทยาลัยที่มีบุคลากรทางการศึกษาในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ดีที่สุดแห่งหนึ่ง

นอกจากนี้ จากสภาพการณ์ที่การกำหนดค่าตอบแทนที่จูงใจซึ่งทำให้ภาระของต้นทุนด้านบุคลากรต่อบุคคลสูง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์การจะต้องมีระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดีและมีภาระงาน ตลอดจนผลการปฏิบัติงานที่คุ้มค่าต่อต้นทุน ดังนั้น แนวคิดและค่านิยมทางการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์จึงมีความคล้ายคลึงกับองค์การในภาคเอกชน

- **กระบวนการบริหารงานบุคคลและระบบประเมินผลงาน** ผลจากการที่องค์การบริหารงานภายใต้ระบบสัญญากับรัฐ นั่นคือ การมุ่งเน้นผลงานภายใต้กรอบภารกิจที่กำหนดไว้ ทำให้

เกิดแรงบีบบังคับให้สภามหาวิทยาลัย และผู้บริหาร จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรบุคคลของตนเองอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดและให้ผลสัมฤทธิ์ตามภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคล ดังนั้น การวางกฎระเบียบด้านการบริหารงานบุคคล จึงสะท้อนถึงความมุ่งเน้นให้บุคลากรของตนเองสร้างผลงานขณะเดียวกัน ระบบการประเมินผลที่ต่อเนื่องและมีหลักเกณฑ์ชี้วัดที่ชัดเจน ทำให้มีการสร้างผลงานในระดับสูง โดยเฉพาะด้านการวิจัยและพัฒนา

**(3) ด้านระบบงบประมาณ**

ผลจากการประเมินแสดงให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ได้มีการจัดระบบและบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และภารกิจขององค์การได้เป็นอย่างดี ซึ่งผลจากความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีผลอย่างสำคัญและเห็นได้ชัดต่อผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว

- **การจัดสรรเงินจากรัฐในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป** เงินงบประมาณขององค์การส่วนใหญ่แล้วมาจากการอุดหนุนโดยรัฐ ซึ่งภายใต้ระบบการจัดสรรจะอยู่ในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไปแบบ Block Grants ทำให้องค์การมีความเป็นอิสระในการประมาณการ การบริหารงบประมาณ และกำหนดแผนงานการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับภารกิจและยุทธศาสตร์ขององค์การได้โดยง่าย ไม่ต้องอิงอยู่กับหลักเกณฑ์และกฎระเบียบทางการบริหารงบประมาณเช่นเดียวกับส่วนราชการปกติ

แต่ในขณะเดียวกัน การจัดสรรเงินที่มีลักษณะเป็นก้อนนี้ ยังมีผลทางตรงที่เป็นแรงขับให้องค์การมีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากจะไม่ได้รับจัดสรรไปตามหมวดหมู่ที่ตายตัว เช่น หมวดค่าตอบแทนของบุคลากร หมวดวัสดุครุภัณฑ์ ดังเช่นส่วนราชการโดยทั่วไป ทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณจะต้องมีการ “บริหาร” ให้สอดคล้องและสมดุลระหว่างสภาพแวดล้อมทางการบริหารกับพันธกิจขององค์การ

- **ความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณ** เนื่องจากเงินงบประมาณทั้งที่รัฐจัดสรรและที่เป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยเป็นเงินที่มหาวิทยาลัยสามารถบริหารได้โดยอิสระ จึงเอื้อประโยชน์ต่อการวางระบบงบประมาณให้มุ่งเน้นผลงานที่สอดคล้องกับภารกิจขององค์การ ตลอดจนการริเริ่มนำเอานวัตกรรมและเทคนิควิธีการทางการงบประมาณและบัญชีมาปรับใช้ได้

**(4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล**

ภายใต้ระบบองค์การมหาชน ทำให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีปลอดจากการแทรกแซงทางการบริหารงานภายใน ขณะที่การกำกับดูแลที่เกิดขึ้นโดยรัฐมนตรี กระทรวงผู้กำกับดูแล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น จะกระทำได้แต่เพียงในเชิงนโยบาย โดยในทางปฏิบัติจะปรากฏเฉพาะในด้านของการจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนประจำปี และการแต่งตั้งกรรมการในสภามหาวิทยาลัย อีกทั้งองค์การที่มีหน้าที่ตรวจสอบทางการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น

จะมีลักษณะการตรวจสอบภายหลังการปฏิบัติงานทั้งหมด จึงทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างคล่องตัว

**(5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน**

ผลจากการประเมินได้ชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จะมุ่งเน้นการบริหารงานที่ยึดความคล่องตัว มีเกณฑ์ชี้วัดผลงานชัดเจน และมีนวัตกรรมและปรับใช้เทคนิควิธีการทางการบริหารจัดการใหม่ ๆ อยู่เสมอ ซึ่งปัจจัยด้านกฎระเบียบ และวิธีปฏิบัติในการทำงานที่มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดได้เอง มีส่วนเอื้อต่อคุณลักษณะดังกล่าวไม่น้อย

**(6) ด้านการตรวจสอบ**

ภายใต้ระบบบริหารแบบสัญญา อีกทั้งสัดส่วนเงินงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจ เป็นผลให้สภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ได้ริเริ่มให้มีระบบตรวจสอบภายในอย่างเป็นระบบภายใต้องค์การที่เรียกว่า “คณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน” ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบและประเมินผลโดยมุ่งพัฒนาระบบงาน ทั้งนี้ ส่วนสำคัญก็เพื่อให้สอดคล้องกับระบบบริหารงบประมาณซึ่งเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน ทำให้รูปแบบการตรวจสอบและประเมินจึงมีหลักการไปในทิศทางเดียวกัน

## 5.10.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

จากผลการประเมินที่ได้นำเสนอมาทั้งหมด ทำให้เห็นได้ว่า ความเป็นองค์การภายใต้ระบบองค์การมหาชนของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มีส่วนเอื้อต่อการบรรลุซึ่งผลสัมฤทธิ์ของภารกิจอย่างเห็นได้ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเป็นอิสระทางด้านการบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ

นอกจากนี้ ยังปรากฏปัจจัยอื่น ๆ ที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จขององค์การ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นปัจจัยแทรกซ้อน ที่แม้ว่าจะมิได้เกิดจากเงื่อนไขของความเป็นองค์การภายในระบบองค์การมหาชนโดยตรง แต่ก็ถือเป็นผลในทางอ้อม ซึ่งสามารถแยกพิจารณาพร้อมทั้งข้อสังเกตประกอบ ดังนี้

**ประการที่หนึ่ง เงื่อนไขและรูปแบบที่มาในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี** กล่าวได้ว่า ความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่การแรกตั้งนั้น มีผลอย่างสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ในหลาย ๆ ด้านขององค์การ เนื่องจากความเป็นองค์การใหม่ สภาพแวดล้อมใหม่ และบุคลากรใหม่ รวมถึงบทบาทของผู้ผลักดันในการจัดตั้งมหาวิทยาลัย มีส่วนสำคัญที่ทำให้มหาวิทยาลัยสามารถริเริ่มและสร้างสรรค์นวัตกรรมทางการบริหารและการจัดทำภารกิจใหม่ ๆ ได้โดยง่าย โดยไม่ต้องเผชิญกับการต่อต้านจากบุคลากรภายใน

**ประการที่สอง ปัจจัยด้านโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การทางการบริหาร** กล่าวได้ว่า โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การทางการบริหารนับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จและเกี่ยวข้องโดยตรงกับความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของสภามหาวิทยาลัย ถือว่าเป็นองค์การสำคัญที่มีผลโดยตรงต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งในกรณีนี้ สภามหาวิทยาลัยนับได้ว่าเป็นจุดแข็งสำคัญขององค์การ เนื่องจากเป็นองค์การที่มีบทบาทในการริเริ่มนโยบายและมุ่งใช้อำนาจหน้าที่ในทางการบริหารงานมากกว่าจะเป็นองค์การทางการเมือง ทั้งนี้ จากข้อมูลและผลการประเมินที่ได้ พบว่า การกำหนดให้องค์ประกอบภายในสภามหาวิทยาลัยนั้นส่วนใหญ่มาจากบุคคลภายนอก น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อคุณลักษณะดังกล่าวของสภามหาวิทยาลัย

**ประการที่สาม ปัจจัยด้านบุคลากร** ผลสัมฤทธิ์ของการจัดทำและดำเนินภารกิจในหลายด้าน ส่วนสำคัญเป็นผลจากระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการและแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับภาคเอกชน เนื่องจากระบบงบประมาณและความพยายามในการจูงใจบุคลากรทำให้ต้นทุนต่อบุคคลอยู่ในระดับสูง จึงเป็นแรงผลักให้องค์การต้องมีระบบบริหารที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบุคคลของตนเองอย่างคุ้มค่า ดังปรากฏว่า ภาระงานของบุคลากรมหาวิทยาลัยจะอยู่ในระดับที่สูง อย่างไรก็ดี ในภารกิจบางด้าน โดยเฉพาะด้านการวิจัยและพัฒนา ก็มิอาจจะกำหนดได้อย่างชัดเจนว่าเกิดมาจากความเป็นองค์การมหาชนแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากผลการประเมินที่กระทำโดยองค์การเองพบว่า ภาระงานสอนของอาจารย์ค่อนข้างหนัก จนกระทบต่อเวลาที่จะใช้เพื่อการทำวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ แต่โดยผลงานที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่า โดยภาพรวมแล้วกิจกรรมด้านนี้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีสามารถจัดทำได้ค่อนข้างโดดเด่น ทำให้เรามิอาจมองข้ามปัจจัยอื่น ๆ โดยเฉพาะปัจจัยด้านวัฒนธรรม จริยธรรมทางวิชาชีพ หรือแรงจูงใจส่วนบุคคล

**ประการที่สี่ วัฒนธรรมองค์การ** ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นมหาวิทยาลัยที่เกิดใหม่พร้อม ๆ กับความเป็นองค์การมหาชน ซึ่งในระยะแรกตั้ง ได้อาศัยบุคลากรที่โอนย้ายมาจากองค์การอื่น จึงอาจพิจารณาได้ว่า บุคลากรที่เข้ามาเหล่านี้ มีแนวโน้มที่จะ

ยอมรับในระบบบริหารที่เน้นความเป็นอิสระและการมุ่งเน้นผลงานอยู่แล้ว อีกทั้งความเป็นองค์การใหม่ ทำให้วัฒนธรรมองค์การนั้นเอื้อต่อการบรรลุซึ่งภารกิจ

**ประการสุดท้าย ความรู้ความสามารถของบุคลากรในองค์การบริหาร** ภายใต้โครงสร้างแบบองค์การมหาชน เป็นผลให้องค์การบริหารทั้งในส่วนของสภามหาวิทยาลัย สภาวิชาการ อธิการบดีและคณะผู้บริหารอื่น ๆ มีอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระทางการบริหารอย่างกว้างขวาง แต่ทั้งนี้ ก็มิได้มีหลักประกันที่เด่นชัดในการบังคับให้บุคลากรเหล่านี้ ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่มุ่งเน้นผลงานขององค์การ ด้วยเหตุนี้ ความรู้ ความสามารถ และจริยธรรมเฉพาะบุคคล ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความสัมฤทธิ์ขององค์การ

กล่าวโดยสรุป มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี นับได้ว่าเป็นอีกองค์การหนึ่งที่มีผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินภารกิจที่ดี อีกทั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐหรือความเป็นองค์การในระบบองค์การมหาชน ก็มีความเชื่อมโยงที่ชัดเจนกับผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินภารกิจขององค์การ อันเกิดจากคุณลักษณะของภารกิจและเหตุผลผลักดันอื่น ๆ เช่นเดียวกันกับกรณีของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว

## 5.11 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแต่เดิมเป็นองค์การมหาชน ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2543 ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยเรียกว่า “สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ” ภายหลังต่อมาปี พ.ศ. 2544 มีการออกพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 และมีการกำหนดบทเฉพาะกาลให้ การดำเนินงานของสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2543 ยุติลง และให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน เงินงบประมาณ รายได้ และผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2543 ไปเป็นของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้สถานภาพของสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จากองค์การมหาชน กลายเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ และเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ โดยใช้ชื่อย่อว่า สสส. เช่นเดิม สำหรับเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพนั้น ตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2545 ได้ให้เหตุผลไว้ว่า

*“เนื่องจากในปัจจุบันนี้ การบริการสาธารณสุขได้มุ่งที่จะโน้มนำให้ประชาชนเกิดพฤติกรรมสร้างเสริมสุขภาพเสียตั้งแต่ในเบื้องต้น และส่งเสริมให้มีการสร้างเสริมสุขภาพกายและใจให้แข็งแรง อยู่ในภาวะสมดุล และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับอันตรายจากการบริโภคสุราและยาสูบหรือสารอื่นที่ทำลายสุขภาพ หรือจากพฤติกรรมการดำรงชีวิตที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น เพื่อที่จะให้มีเงินทุนมาดำเนินการดังกล่าว สมควรจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพขึ้น โดยเก็บเงินบำรุงจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ เพื่อใช้ในการสนับสนุน รณรงค์ และชี้ชวนให้ประชาชนสร้างเสริมสุขภาพ”*[6]

จากเหตุผลการจัดตั้งที่แนบท้ายพระราชบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่า สำนักงานมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ชัดเจน โดยมุ่งส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ ตระหนักและให้ความสำคัญในเรื่องสุขภาพอนามัยกันมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และมีขอบเขตการทำงานของสำนักงานว่า “การใด ๆ ที่มุ่งกระทำเพื่อสร้างเสริมให้บุคคลมีสุขภาวะทางกาย จิตและสังคม โดยสนับสนุนพฤติกรรมของบุคคล สภาพสังคม และสิ่งแวดล้อมที่จะนำไปสู่การมีร่างกายที่แข็งแรง สภาพจิตใจที่สมบูรณ์ อายุยืนยาวและคุณภาพชีวิตที่ดี” นั้น ล้วนเป็นงานในขอบเขตของสำนักงาน

### 5.11.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ หรือ สสส. เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐเพียงไม่กี่หน่วยงานที่เคยมีสถานภาพเป็นองค์การมหาชนมาก่อน กล่าวคือ สสส. ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนเมื่อปี พ.ศ. 2543 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ ปี พ.ศ. 2543 และภายหลังต่อมาก็มีการออกพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ในปี พ.ศ. 2544 รวมอายุในการเป็นองค์การมหาชนทั้งสิ้น 6 เดือนเศษ

ต้องยอมรับในประการหนึ่งว่า สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความพร้อมในเรื่องการวางแผนพัฒนาองค์การ การวางแผนกลยุทธ์ในการเข้าถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ และการประเมินผลองค์การเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่สำนักงานมีการจัดทำและปรับปรุงภารกิจ วิสัยทัศน์ แผนกลยุทธ์ อยู่อย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งยังมีการจัดทำการประเมินผลความสำเร็จของสำนักงานเองโดยแบ่งออกเป็นด้านต่าง ๆ ที่สอดรับกับภารกิจและวิสัยทัศน์ และมีการทำเป็นรายงานประจำทุกปี

[6] หมายเหตุ ของ พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544

จึงอาจกล่าวได้ว่า การประเมินผลความสำเร็จนี้ ได้ข้อมูลมาจากรายงานประจำปี รายงานการประเมินผลของสำนักงานฯ แผนยุทธศาสตร์ฉบับต่าง ๆ แผนปฏิบัติการรอบ 3 ปี เอกสารสรุปผลการดำเนินงาน แผนการประเมินผลและรวมไปถึงการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใน สสส. ซึ่งแบ่งเป็นอย่างน้อย 3 ฝ่าย ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหารของ สสส. (ผู้จัดการ สสส.), เจ้าหน้าที่ของ สสส. และ กรรมการบริหารของ สสส.

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะทำการประเมินผลความสำเร็จนั้น ผู้วิจัยจำเป็นต้องสรุปมิติในการประเมินผล (Key result area) ในครั้งนี้ออกเป็นมิติ 4 ด้าน ดังนี้[7]

- มิติด้านการสนับสนุนขบวนการพัฒนาเชิงรุก
- มิติด้านการสนับสนุนและพัฒนาให้เกิดกระบวนการพัฒนาเชิงระบบ
- มิติด้านการกระตุ้นให้การสร้างเสริมสุขภาพก่อผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของประชาชน
- มิติด้านพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้มีทุนทางสังคมที่จำเป็น

**(1) มิติด้านการสนับสนุนขบวนการพัฒนาเชิงรุก**

การประเมินผลจากมิติด้านการสนับสนุนขบวนการพัฒนาเชิงรุกนั้น ผู้วิจัย หมายถึง การมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถจากแหล่งต่าง ๆ จัดเป็นคณะทำงาน ร่วมคิด ร่วมผลักดันให้เกิด *"โครงการต้นแบบและปฏิบัติการใหม่ ๆ"* ของกระบวนการสร้างเสริมสุขภาพต่าง ๆ ขึ้น และโครงการต่าง ๆ เหล่านั้น *"ล้วนเป็นที่รู้จักกันในสังคมในระดับที่ยอมรับได้"* อีกทั้งยังมีส่วนทำให้การพัฒนาด้านสุขภาพของ สสส. พัฒนาไปอีกระดับซึ่ง *"ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น หรือเป็นหน่วยส่งเสริมให้การทำงานของหน่วยงานอื่นมีความเข้มแข็งมากขึ้น"*

เห็นได้ว่า มิติในการประเมินผลด้านนี้นั้น มีสิ่งจำเป็นที่ต้องเน้นใน 3 ส่วน ได้แก่

**(1.1) เกิดโครงการต้นแบบและปฏิบัติการใหม่ ๆ**

[7] กรอบที่นำมาใช้ในการประเมินทั้งหมด ผู้วิจัยวิเคราะห์มาจากปัจจัยอย่างน้อยใน 2 ประการ ได้แก่ หนึ่ง เหตุผลความจำเป็น หรือ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ซึ่งรวมถึงภารกิจหน้าที่ของ สสส. ด้วย ประการที่สองได้แก่ แผนกลยุทธ์หลักของสถาบัน

ผลปรากฏว่า มีโครงการที่ถือได้ว่า เป็นโครงการต้นแบบในการดำเนินงานอยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าอยู่ในระดับที่น่าพอใจ และมีความสนใจในแง่เนื้อหาสาระเป็นอย่างดี ตัวอย่างโครงการที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นโครงการต้นแบบ เช่น โครงการโรงเรียนแสนสุข ซึ่งเป็นโครงการที่เน้นเฉพาะเรื่องสุขภาพกาย โดยผ่านกิจกรรมการเรียนการสอนวิชาสุขศึกษา พละศึกษา โภชนาการ และการตรวจสุขภาพ ฯลฯ และมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบการเรียนรู้เชิงบูรณาการ กลุ่มเป้าหมายของโครงการ ได้แก่ โรงเรียนซึ่งได้รับการคัดเลือกจากโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาทุกสังกัดทั้งในเมืองและชนบท มีเป้าหมาย 300 โรงเรียน และใช้เวลาในการพัฒนาโรงเรียนดังกล่าวเป็นเวลา 3 ปี

โครงการอีกโครงการหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่ามีเนื้อหาเชิงรุก ได้แก่ โครงการเครือข่ายเด็กไทยปลอดภัย ที่มุ่งป้องกันการบาดเจ็บในเด็กโดยคำนึงถึงสิทธิเด็ก ที่จะต้องมีการเจริญเติบโตในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย ผ่านกิจกรรมรณรงค์เพื่อสร้างความรู้และสร้างความตระหนักในเรื่องความปลอดภัยของเด็กทั่วประเทศ มีระยะเวลาในการดำเนินโครงการ 1 ปี กลุ่มเป้าหมายได้แก่ ผู้นำชุมชน อบต. ผู้บริหารโรงเรียน สถานดูแลเด็กและประชาชนทั่วไป

โครงการเด็กไทยรู้ทัน ก็เป็นอีกโครงการหนึ่งที่มีเนื้อหาในลักษณะเชิงรุก กล่าวคือ เป็นโครงการที่พยายามรณรงค์ให้เด็กไทยลดการบริโภคขนมขบเคี้ยวประเภทแป้งกรอบ ลูกกรอบ ลูกอม และน้ำอัดลม ซึ่งผลการวิจัยพบว่าเด็กไทยบริโภคอาหารไร้คุณภาพลักษณะนี้สูงมาก โครงการนี้มีการวางแผนกิจกรรมอย่างเป็นกระบวนการ ในช่วง 1 ปี 6 เดือน

ตัวอย่างโครงการทั้ง 3 โครงการข้างต้น มีลักษณะเป็นเชิงรุกเนื่องจากเป็นโครงการที่มุ่งส่งเสริมให้สุขภาพของคนไทยแข็งแรง สร้างระบบสุขภาพที่ดีในระดับพื้นฐานของประเทศ โดยที่มิได้มุ่งทุ่มเทไปที่การ “ซ่อมแซม” สุขภาวะของคนไทยทั้งประเทศ

นอกจากนี้ ยังมีโครงการในลักษณะเชิงรุกนี้อีก เช่น หมวดเด็ก เยาวชนและครอบครัว เช่น โครงการโรงเรียนสร้างเสริมสุขภาพในดวงใจ โครงการการวิจัยระยะยาวในเด็กไทย ระยะที่ 2 โครงการนำร่องเพื่อพัฒนากระบวนการสร้างเสริมสุขภาพเด็กและเยาวชน โดยการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชน โครงการ Sex must say! โครงการนักข่าวเยาวชนไทย โครงการเสริมศักยภาพการเรียนรู้ของครอบครัว โครงการชมรมพี่-ชมรมน้อง โครงการแผนสร้างเสริมสุขภาพผู้พิการในสังคมไทย โครงการเมืองน่าอยู่ โครงการชุมชนเป็นสุข โครงการวิจัยท้องถิ่นสร้างเสริมสุขภาพ เป็นต้น

ข้อมูลจากการศึกษายังพบอีกด้วยว่า โครงการในลักษณะเชิงรุกดังกล่าวค่อนข้างมีการควบคุมคุณภาพ และลักษณะของโครงการอย่างใกล้ชิด[8] ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการบรรลุเป้าหมายของ

[8] ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการกองทุน นพ.สุภกร บัวสาย

องค์การและคุณภาพของโครงการ นอกจากนี้ ยังพบว่า สิ่งที่ สสส. ต้องการมากที่สุดก็คือ การทำโครงการสุขภาพในลักษณะเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ เน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข[9]

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยเรื่องการมีโครงการต้นแบบและปฏิบัติการใหม่ ๆ ของ สสส. ถือได้ว่าประสบความสำเร็จและเป็นที่น่าพอใจ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลทั้งในทางเอกสารและจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้ง 3 ฝ่าย พบว่ามีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเอาจริงเอาจัง และมีจำนวนโครงการที่แสดงออกมาให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจน

**(1.2) เป็นที่รู้จักกันในสังคมในระดับที่ยอมรับได้**

โครงการที่เป็นที่รู้จักของ สสส. เท่าที่ผ่านมา มีเป็นที่รู้จักในสังคมบ้างเป็นบางโครงการ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสัดส่วนของโครงการที่ สสส. ให้การสนับสนุนทั้งหมดถือได้ว่าอยู่ในจำนวนน้อย ตัวอย่างโครงการที่ สสส. ให้การสนับสนุนและเป็นที่รู้จักของสังคมได้แก่ โครงการเด็กไทยรู้ทัน โครงการงดเหล้าเข้าพรรษา รายการโทรทัศน์ “เพื่อนแก้ว” โครงการเมืองน่าอยู่ เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า โครงการที่ สสส. ให้การสนับสนุนและเป็นที่รู้จักของสังคมยังคงมีอยู่ในจำนวนน้อยและถือได้ว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนักในด้านนี้

**(1.3) ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น หรือ เป็นหน่วยส่งเสริมให้การทำงานของหน่วยงานอื่นมีความเข้มแข็งมากขึ้น**

การพิจารณาในเรื่องการให้การสนับสนุนโครงการที่ไม่ซ้ำซ้อนหรือซ้ำซ้อนแต่เป็นการส่งเสริมให้การทำงานของหน่วยงานอื่นมีความเข้มแข็งมากขึ้นนั้น หากพิจารณาในแง่ปริมาณของโครงการเพื่อประเมินว่าโครงการใดซ้ำซ้อนหรือไม่ซ้ำซ้อนคงจะกระทำได้ยาก ดังนั้น ผู้วิจัยจึงให้น้ำหนักและความสำคัญไปที่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ทุนสนับสนุนของ สสส. ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลักเกณฑ์ในการให้ทุนของ สสส. มีระบุไว้อย่างชัดเจนว่าต้องเป็นโครงการที่ “ริเริ่มปฏิบัติการใหม่ ๆ หรือมีกระบวนการใหม่ ๆ อาจเป็นโครงการใหม่หรือโครงการที่ทำมาก่อนแล้วก็ได้” แต่ “หากเป็นโครงการที่ทำมาก่อนแล้ว จะต้องอธิบายได้ถึงคุณค่าที่จะเพิ่มเติมจากเดิม”

นอกจากหลักเกณฑ์ที่ สสส. ได้วางไว้สำหรับการให้ทุนดังกล่าวแล้ว ผลการสัมภาษณ์จากบุคคลต่าง ๆ ใน สสส. ยังมีความสอดคล้องกันว่า การพิจารณาให้ทุนที่สำคัญที่สุดของ สสส. ก็คือ “โครงการที่ขอมานั้นต้องไม่ซ้ำกับโครงการอื่น ๆ ที่เคยทำ หรือถ้าซ้ำต้องมีประโยชน์งอกเงยจากเดิม ซึ่งสามารถอธิบายได้อย่างเป็นรูปธรรม”[10]

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ให้บุคคลที่ผู้วิจัยไปสัมภาษณ์ประเมินตนเองโดยการให้คะแนนน้ำหนักความสำคัญและระดับความพึงพอใจ ปรากฏว่า ผู้ที่ผู้วิจัยไปสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้คะแนนความสำคัญ

[9] ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์นายสุปรีดา ฝ่ายบริหารของ สสส.

[10] ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการกองทุน นพ.สุภกร บัวสาย

เรื่องการสนับสนุนขบวนการพัฒนาเชิงรุกในลำดับต้น ๆ และมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานที่ผ่านมาของ สสส. ในเรื่องนี้ในระดับสูงมาก แต่เมื่อผู้วิจัยนำข้อมูลทั้ง 2 ส่วนมาวิเคราะห์ประกอบกันแล้วปรากฏว่า มิติด้านสนับสนุนขบวนการพัฒนาเชิงรุก ของ สสส. ประสบความสำเร็จในมิติด้านนี้ในระดับปานกลางถึงค่อนข้างสูง ไม่ใช่ในระดับสูงมากดังเหตุผลที่มีทั้งข้อดีและข้อด้อยแตกต่างกันไป

**(2) มิติด้านการสนับสนุนและพัฒนาให้เกิดกระบวนการพัฒนาเชิงระบบ**

มิติด้านการสนับสนุนและพัฒนาให้เกิดกระบวนการพัฒนาเชิงระบบนี้ ผู้วิจัยหมายถึง มีการปรับระบบสุขภาพในระดับโครงสร้าง เช่น การปรับปรุงนโยบาย กฎหมาย กระบวนการจัดการเพื่อลดปัญหาสุขภาพและความสูญเสียจากปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ที่กระทบต่อสุขภาวะของคนไทย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า สสส. มีการจัดทำและให้การสนับสนุนการพัฒนาเชิงระบบอยู่ 6 โครงการ ได้แก่ โครงการพัฒนาระบบงานควบคุมการบริโภคสุราและยาสูบระดับชาติ โครงการปรับระบบบริการให้เน้นมิติสร้างสุขภาพ การพัฒนาระบบรองรับพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพติด การร่วมพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การกระตุ้นและสนับสนุนการบูรณาการแนวคิดสร้างเสริมสุขภาพสู่ระบบการศึกษาและพัฒนาบุคลากรด้านสุขภาพ

โครงการทั้ง 6 โครงการต่างมีวัตถุประสงค์ร่วมกันอย่างหนึ่ง ก็คือ มีความต้องการในการพัฒนา “ระบบสุขภาวะ” ของประชาชนไทยทั่วประเทศ ซึ่งมีทั้งโครงการในลักษณะเชิงรุกและรับ โดยทั้งกระบวนการพัฒนาสุขภาวะของประชาชนไทยทั้งกระบวนการ ตั้งแต่แนวทางด้านการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ การเพิ่มเติมบุคลากรด้านสาธารณสุข เทคโนโลยี ตลอดจนการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลการดำเนินการด้านการพัฒนาเชิงระบบดังกล่าว เป็นการพัฒนาในระยะยาว ดังนั้น การประเมินผลในมิตินี้จำเป็นต้องให้ความเป็นธรรมต่อ สสส. ด้วย การประเมินผลในด้านนี้จึงเป็นได้แค่พิจารณาถึงความพยายามในการส่งเสริม สนับสนุนหรือจัดให้ความการพัฒนาเชิงระบบเท่านั้น ซึ่งก็ปรากฏว่า สสส. มีความตั้งใจและมีความพยายามค่อนข้างสูงที่จะทำให้เกิดการพัฒนาด้านสุขภาวะของคนไทยทั้งระบบ อีกทั้งยังเรียกร้องให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันในการพัฒนาอีกด้วย โดย สสส. พร้อมจะเป็น “เจ้าภาพ” ในการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีโครงการพัฒนาในเชิงระบบดังกล่าวนี้

อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานในด้านนี้ที่ผ่านมา โครงการในลักษณะนี้มีมากขึ้นเรื่อย ๆ ในแต่ละปี (ในปี พ.ศ. 2545 มีจำนวนอย่างน้อย 3-5 โครงการ และในปี พ.ศ. 2546 มีอย่างน้อย 6 โครงการ ตามที่แสดงไว้ข้างต้น)

นอกจากนี้ การพัฒนาในเชิงระบบที่มีผลต่อกฎหมายอันมีผลบังคับใช้โดยรวม ได้แก่ การทำให้เกิดสองมาตรการของรัฐ ในการสร้างเสริมสุขภาพสู่ประชาชน ได้แก่[11] ***มาตรการแรก*** มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 กรกฎาคม 2546 เห็นชอบกับชุดมาตรการลดอุบัติภัยทางถนนระยะสั้น 15

[11] สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, รายงานประจำปี 2546, หน้า 7

มาตรการ ซึ่งส่งผลให้เกิดกฎหมายจำกัดขอบเขตการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และป้ายโฆษณา รวมทั้งให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ (คบอช.) ขึ้นในประเทศไทยและให้ดำเนินมาตรการเร่งรัดและจูงใจในการบังคับใช้กฎหมายจราจร

***มาตรการที่สอง*** มิติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 พฤศจิกายน 2546 เรื่องแนวทางและมาตรการการใช้สื่อของรัฐเพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ของเด็ก เยาวชนและครอบครัว ที่ให้มีการจัดทำรายการเด็กทางวิทยุในสัดส่วน ร้อยละ 10-15 ของเวลาการออกอากาศและให้สถานีโทรทัศน์จัดให้มีรายการโทรทัศน์เพื่อส่งเสริมการศึกษาความรู้ และศีลธรรมแก่เด็ก ระหว่างช่วงเวลา 16.00 – 22.00 น. อย่างน้อยวันละหนึ่งชั่วโมงถึงหนึ่งชั่วโมงครึ่ง[12]

นอกจากนี้ ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้จากการสัมภาษณ์ในมิติทางด้านนี้ปรากฏว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่า สสส. ให้ความสำคัญในมิติทางนี้น้อยกว่ามิติในด้านแรก และมีความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานในมิติด้านนี้น้อยกว่ามิติในด้านแรกเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยเห็นว่า จากผลการเก็บข้อมูลทั้งในทางเอกสารและการสัมภาษณ์ รวมทั้งการให้คะแนนต่อผลการดำเนินงานของบุคลากรใน สสส. เอง พบว่า การดำเนินงานด้านนี้ประสบความสำเร็จในระดับน่าพอใจ ตามเหตุผลที่ได้อธิบายไปแล้วในข้างต้น

**(3) มิติด้านการกระตุ้นให้การสร้างเสริมสุขภาพก่อผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของประชาชน**

มิติด้านการกระตุ้นให้การสร้างเสริมสุขภาพก่อผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของ ประชาชน หมายถึง มีโครงการพัฒนาในระดับพื้นที่ เช่น ชุมชน เมือง โรงเรียน สถานที่ทำงาน อย่างครอบคลุมเพียงพอที่จะนำไปสู่การถ่ายทอดเปลี่ยนแปลงแบบแผนการดำเนินชีวิตของคนในสังคม ทั้งนี้ จากการพิจารณาเพื่อประเมินผลในด้านนี้ปรากฏว่า ผู้วิจัยสามารถจัดหมวดหมู่ของโครงการที่ก่อผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของประชาชนได้ 7 ประเภท ดังนี้[13]

- โครงการที่เกี่ยวกับเด็ก เยาวชน และครอบครัว
- โครงการที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุและผู้พิการ
- โครงการที่เกี่ยวกับการออกกำลังกาย

---

[12] เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

[13] สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กับ โครงการสร้างเสริมสุขภาพเชิงรุก (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพงาน, มปท.), น.1-23.

- โครงการที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
- โครงการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นและชุมชน
- โครงการที่เกี่ยวกับสื่อมวลชนและสื่อพื้นบ้าน
- โครงการที่เกี่ยวกับการป้องกันอุบัติเหตุ

โครงการทั้ง 7 ประเภทข้างต้นล้วนแล้วแต่เป็นโครงการที่มีผลโดยตรงต่อการสร้างเสริมสุขภาพก่อผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของประชาชนทั้งสิ้น จากทั้งหมด 12 ประเภทโครงการ[14]

จากโครงการทั้ง 7 ประเภทข้างต้น ผู้วิจัยจะขอยกตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมและส่งผลต่อชีวิตจริงของประชาชน เช่น โครงการ Sex must say! ซึ่งเป็นโครงการที่มองเห็นปัญหาว่าในสังคมไทยถือว่าเรื่องเพศเป็นเรื่องส่วนตัว ไม่ควรนำมาพูดอย่างเปิดเผย สภาพดังกล่าวทำให้เด็กมีแนวโน้มได้รับข้อมูลที่ผิดเกี่ยวกับเรื่องเพศ ดังนั้น จำเป็นต้องมีการรณรงค์เพื่อให้เกิดการสื่อสารเรื่องเพศที่ถูกต้อง ซึ่งจะนำไปสู่การปรับทัศนคติและความเข้าใจของสังคมไทยที่ยอมรับการพูดถึงเรื่องเพศอย่างเหมาะสมต่อไป โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือ เยาวชนที่อยู่ในโรงเรียนจำนวน 2 แสนคนจากโรงเรียนกลุ่มเป้าหมาย

โครงการระบบการรับรองมาตรฐานคุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยมองว่าสถานประกอบการ เป็นที่เหมาะสมต่อการเริ่มต้นสร้างเสริมสุขภาพสำหรับประชากรวัยแรงงาน เพราะเป็นสถานที่ซึ่งประชากรนับสิบล้านคนใช้ชีวิตอยู่ยาวนานในแต่ละวัน ดังนั้น โครงการนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานในสถานประกอบการโดยมีเป้าหมายคือ ให้สถานประกอบการสร้างเสริมสุขภาพด้วยวิธีการต่าง ๆ อย่างเข้มแข็งและเป็นรูปธรรม

โครงการรู้เท่าทันสื่อเพื่อสุขภาพ ที่มุ่งพัฒนาทักษะแก่กลุ่มเป้าหมายสำคัญ เช่น เยาวชน นักปฏิบัติการด้านการสื่อสาร และการพัฒนางานสร้างเสริมสุขภาพให้สามารถวิเคราะห์ ประเมินค่าและตรวจสอบสิ่งที่สื่อนำเสนอได้ จนเกิดการขยายออกไปเป็นเครือข่ายเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาพ ที่สามารถผลักดันให้เกิดนโยบายที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ

จากตัวอย่างทั้ง 3 โครงการดังกล่าวข้างต้น เป็นโครงการที่สะท้อนเป็นตัวอย่างให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่า โครงการที่ สสส. สนับสนุนส่งผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของประชาชน และประชาชน

[14] โครงการที่ไม่มีผลโดยตรงต่อการสร้างเสริมสุขภาพก่อผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของประชาชน ได้แก่ โครงการที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาวะทางจิตวิญญาณ โครงการที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพชาวไทยมุสลิม โครงการที่เกี่ยวกับการสร้างและจัดการองค์ความรู้ โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาสถาบันและทุนทางสังคม รวมทั้งสิ้น 5 โครงการ

เป็นผู้ได้สัมผัสต่อผลของโครงการโดยตรง มีผลต่อการเปลี่ยนพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายโดยตรง และทำงานผ่านสถาบันทางสังคม เช่น โรงเรียน ชุมชน หรือ สถานประกอบการ เป็นต้น

นอกจากการพิจารณาในแง่คุณลักษณะของโครงการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปริมาณโครงการที่ สสส. สนับสนุนต่อโครงการในลักษณะนี้ก็จำเป็นต้องนำมาพิจารณาด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สสส. เองก็ยังไม่ได้มีการจัดทำสถิติของโครงการในลักษณะนี้ไว้ผู้วิจัยจึงไม่สามารถแสดงออกเป็นตัวเลขทางสถิติได้ แต่หากประเมินโดยภาพรวมแล้วพบว่า สสส. สนับสนุนโครงการในลักษณะดังกล่าวมากกว่าร้อยละ 50 ของโครงการที่ สสส. สนับสนุนทั้งหมด ประกอบกับการจัดแบ่งหมวดหมู่ของโครงการแล้วปรากฏว่า มีโครงการที่ส่งผลต่อชีวิตจริงของประชาชนมากถึง 7 โครงการจากทั้งหมด 13 โครงการ

หากนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการให้คะแนนเพื่อการประเมินตนเองแล้วปรากฏว่าผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มองว่า สสส. ให้ความสำคัญโครงการในลักษณะนี้น้อยที่สุด (เมื่อเปรียบเทียบกับมิติในการวิเคราะห์ทั้ง 4 ด้าน) และในขณะเดียวกันก็มีระดับความพึงพอใจระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบกับความพึงพอใจในมิติการวิเคราะห์ด้านอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลมิติด้านการกระตุ้นให้การสร้างเสริมสุขภาพก่อผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของประชาชน ปรากฏว่า มีความพึงพอใจในระดับปานกลาง

**(4) มิติด้านพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้มีทุนทางสังคมที่จำเป็น**

มิติด้านพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้มีทุนทางสังคมที่จำเป็น หมายถึง การมีปัจจัย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

**(4.1) การพัฒนาผู้นำด้านการสร้างเสริมสุขภาพ**

ผลการประเมินพบว่า สสส. มีความพยายามในการสร้างผู้นำด้านการเสริมสร้างสุขภาพอยู่บ้าง แต่ยังไม่เด่นชัดมากนัก อีกทั้งยังไม่มีโครงการใดที่แสดงออกได้อย่างชัดเจนนักว่า สสส. ได้ให้การสนับสนุนโครงการประเภทดังกล่าว

**(4.2) โครงสร้างพื้นฐานระบบสุขภาพ** เช่น ฐานข้อมูล เครือข่ายสถาบัน เป็นต้น

ผลการประเมินพบว่า สสส. มีความพยายามจะจัดทำฐานข้อมูลด้านสุขภาพในหลาย ๆ เรื่องและมีการใช้ตัวเลขดังกล่าวอ้างอิงบ้างตามที่ได้ปรากฏตามสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ เช่น การจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การบริโภคยาสูบของคนไทย การจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของคนไทย เป็นต้น ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้รับการอ้างอิงและกล่าวถึงกันอยู่บ้างพอสมควร

**(4.3) ระบบการจัดการความรู้ให้ได้รับการใช้ประโยชน์**

ผลการประเมินพบว่า การจัดการความรู้ให้ได้รับการใช้ประโยชน์ยังไม่มีความพยายามและการสนับสนุนโครงการดังกล่าวมากนัก และยังไม่สามารถแยกแยะออกเป็นโครงการได้อย่างชัดเจนเพียงพอ หากแต่อาจจะแฝงอยู่ในโครงการรณรงค์หรือให้ความรู้ทางด้านอื่น ๆ เช่น โครงการรู้เท่าทันสื่อเพื่อสุขภาพ เป็นต้น กล่าวได้ว่าผลการดำเนินงานในด้านนี้ยังไม่เป็นที่น่าพอใจทั้งการให้ความสำคัญขององค์การและความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงาน

**(4.4) ระบบการจัดการทรัพยากรที่มีความคุ้มค่า**

ผลการประเมินพบว่า ระบบการจัดการทรัพยากรที่มีความคุ้มค่า ก็ยังไม่ได้รับการเน้นมากนักสำหรับการทำงานของ สสส. ที่ผ่านมา หากแต่มีความพยายามจากฝ่ายบริหารอย่างมากที่ต้องการให้การใช้เงินของ สสส. เป็นไปอย่างคุ้มค่าที่สุด และไม่ตกเป็นเครื่องมือของฝ่ายใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายการเมือง[15]

กล่าวโดยสรุปมิติในการประเมินด้านพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้มีทุนทางสังคมที่จำเป็นนั้น ยังถือว่าอยู่ในขั้นที่ไม่น่าพอใจมากนัก เนื่องจากมีความพยายามในการดำเนินการน้อย ความพอใจในผลการดำเนินการก็ค่อนข้างน้อยกว่าในเชิงเปรียบเทียบกับมิติด้านอื่น ๆ อีกทั้งผลในการปฏิบัติก็ไม่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ดังนั้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า ผลจากการประเมินมิติการดำเนินงานทั้ง 4 ด้านดังกล่าวปรากฏว่า มิติในด้านที่ 1 คือมิติด้านการสนับสนุนขบวนการพัฒนาเชิงรุก ประสบความสำเร็จค่อนข้างสูง มิติด้านที่ 2 การสนับสนุนและพัฒนาให้เกิดกระบวนการพัฒนาเชิงระบบ ประสบความสำเร็จระดับกลางค่อนข้างสูง มิติด้านที่ 3 การกระตุ้นให้เกิดการสร้างเสริมสุขภาพและก่อผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของประชาชน ประสบความสำเร็จในระดับปานกลาง ในขณะที่มิติด้านที่ 4 การพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้มีทุนทางสังคมที่จำเป็นประสบความสำเร็จค่อนข้างน้อย

## 5.11.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ

**(1) ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ**

ก่อนที่จะวิเคราะห์ถึงปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การว่ามีผลต่อความสำเร็จหรือไม่นั้น ผู้วิจัยจะขออธิบายถึงโครงสร้างองค์การของ สสส. ในเบื้องต้นเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ประเมินผลเป็นลำดับต่อไป

[15] ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการกองทุน นพ.สุภกร บัวสาย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ หรือ สสส. บริหารงานด้วยการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกองทุน ควบคู่ไปกับฝ่ายบริหารของ สสส. หรือที่เรียกว่า “ผู้จัดการกองทุนฯ” โดยคณะกรรมการกองทุนฯ ประกอบไปด้วยกรรมการทั้งสิ้น 21 คน ซึ่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมีดังนี้[16]

- นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นรองประธาน
- ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง
- กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย*
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การพัฒนาชุมชน การสื่อสารมวลชน การศึกษา การกีฬา ศิลปวัฒนธรรม กฎหมาย หรือการบริหาร จำนวนแปดคน ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง
- ผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการ

จากองค์ประกอบดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการกองทุน มีจำนวนทั้งสิ้น 21 คน โดยผู้วิจัยจำแนกประเภทได้ดังนี้

- ตัวแทนฝ่ายการเมือง 2 คน (นายกฯและ รมต.ว่าการกระทรวงสาธารณสุข)
- ตัวแทนข้าราชการประจำ 9 คน
- ตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คนรวมรองประธาน (ภาคเอกชนไม่น้อยกว่า 4 คน)
- ตัวแทนของสำนักงานกองทุนฯ 1 คน (ผู้จัดการกองทุนฯ)

จากสัดส่วนดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อสังเกตใน 2 ประเด็นได้แก่ **ประเด็นที่หนึ่ง** ผู้วิจัยเห็นว่าสัดส่วนของคณะกรรมการกองทุนไม่สมดุลกัน ถึงแม้เมื่อพิจารณาโดยผิวเผินแล้วเป็นสัดส่วนที่เท่า ๆ

[16] มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544

กัน ก็ตาม เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่า มีสัดส่วนของข้าราชการประจำมากถึง 9 คน ในขณะที่การตัดสินใจของข้าราชการประจำมีแนวโน้มจะตัดสินใจโอนอ่อนตามตัวแทนของฝ่ายการเมือง อีก 2 คน ซึ่งถือเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ อีกทั้งสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน นั้นก็ยังมีบางส่วนที่มาจากภาครัฐอีก ซึ่งส่งผลให้การตัดสินใจของคณะกรรมการกองทุนไม่เป็นอิสระจากรัฐเท่าที่ควร

**ประเด็นที่สอง** องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนยังขาดตัวแทนของภาคีที่สำนักงานกองทุนเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย เช่น องค์กรชุมชน องค์กรทางสังคมต่าง ๆ สมาคมหรือมูลนิธิเอกชน ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างสุขภาพ ผู้วิจัยเห็นว่า หากไม่มีตัวแทนของกลุ่มบุคคลเหล่านี้แล้ว การตัดสินใจของคณะกรรมการกองทุนฯ อาจขาดมิติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง อีกทั้งภาคีต่าง ๆ เหล่านี้ต่างเป็น “เครื่องมือ” หรือ “กลไก” ของการดำเนินงานของสำนักงานกองทุน ส่งผลให้องค์ประกอบดังกล่าวขาดการมีส่วนร่วม

การพิจารณาใน 2 ประเด็นข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ในแง่องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนอาจจะขาดความเป็นอิสระอยู่บ้างและง่ายต่อการถูกโน้มน้าวชักจูงจากตัวแทนของภาครัฐ อีกทั้งยังอาจกลายเป็น “เครื่องมือทางการเมือง” ได้ นอกจากนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนฯ ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคีที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งอาจทำให้ผลการตัดสินใจขาดความรอบด้าน ซึ่งอาจจะส่งผลเสียต่อการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนฯได้

**(2) โครงสร้างภายในองค์การ**

ดังที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้นว่า สำนักงานกองทุนฯ มีโครงสร้างการทำงานแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

- ส่วนนโยบาย ซึ่งหมายถึง คณะกรรมการกองทุนฯ
- ส่วนส่วนบริหารจัดการ ซึ่งหมายถึง สำนักงาน
- ส่วนปฏิบัติการ ซึ่งหมายถึง ภาคีสร้างเสริมสุขภาพ
- ส่วนประเมินผล ซึ่งหมายถึง คณะกรรมการประเมินผล

การแบ่งส่วนการทำงานในลักษณะเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นการแบ่งส่วนการทำงานที่ชัดเจนและมีบทบาทหน้าที่ในแต่ละส่วนที่แตกต่างกัน การทำงานไม่ซ้ำซ้อน อีกทั้งยังมีความสมดุลกันในกระบวนการทำงาน เนื่องจากมีการตรวจสอบกันและกันอยู่ตลอดเวลา

นอกจากนั้น จุดเด่นอีกประการที่ทำให้โครงสร้างของ สสส. แตกต่างจากองค์การอื่น ๆ ก็คือ สสส. แบ่งโครงสร้างภายในออกตามภาระหน้าที่ของงาน โดย สสส. แบ่งส่วนงานตามแผนสุขภาพทั้ง 11 แผน ได้แก่

- ส่วนงานแผนควบคุมการบริโภคยาสูบ
- ส่วนงานแผนควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
- ส่วนงานแผนส่งเสริมการออกกำลังกาย
- ส่วนงานแผนควบคุมปัจจัยเสี่ยงและสุขภาวะเฉพาะด้าน
- ส่วนงานแผนงานการเรียนรู้เพื่อสุขภาวะ
- ส่วนงานแผนส่งเสริมการปรับระบบบริการสุขภาพ
- ส่วนงานแผนงานสร้างเสริมสุขภาวะในองค์การ
- ส่วนงานแผนงานสร้างเสริมสุขภาวะในชุมชน
- ส่วนงานแผนสนับสนุนโครงการทั่วไปและนวัตกรรม
- ส่วนงานแผนงานการตลาดเพื่อสังคมสุขภาวะ
- ส่วนงานแผนสนับสนุนการพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพ

ทั้ง 11 ส่วนงานเหล่านี้ มีการปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์สุขภาวะของคนไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมในการออกแบบโครงสร้างส่วนงานภายใน

จากที่อธิบายมาทั้งหมด สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างมีผลโดยอ้อมต่อความสำเร็จตามแผนกลยุทธ์ได้บ้าง เช่น การแบ่งส่วนงานที่ชัดเจนออกเป็น 4 ด้าน ส่งผลให้การทำงานในโครงการต่าง ๆ ที่ทำงานผ่านภาคีมีความชัดเจนขึ้น กล่าวคือ สามารถรู้ได้ว่าส่วนงานไหนเป็นผู้รับผิดชอบงานทางด้านใด อันจะส่งผลต่อการมีลักษณะบางประการตามแผนกลยุทธ์ที่ใช้วัดว่ามีแล้วจะประสบความสำเร็จ ตัวอย่างเช่น การแบ่งส่วนงานที่ชัดเจนของ สสส. ทำให้มีโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ รู้ได้ว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ (ซึ่งผู้ดำเนินการของ สสส. ก็คือ ภาคีทางสังคมหรือกลุ่มองค์กรเอกชนต่าง ๆ) โดยที่ สสส. ไม่ได้เป็นองค์การที่ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ หากแต่เป็นผู้สนับสนุนโดยมีภาคีเป็นผู้ปฏิบัติ เป็นต้น

**(3) ด้านการบริหารงานบุคคล**

ตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานไว้อย่างชัดเจน ซึ่งไม่เหมือนกับองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งที่มีหมวดว่าด้วยการบริหารงานบุคคล อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยสามารถแยกผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานกองทุนฯไว้ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และส่วนที่ 2 ผู้จัดการ

**(3.1) คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ**[17]

คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และหลักเกณฑ์การสรรหาผู้จัดการ
- กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของกองทุน
- กำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของกองทุน
- กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของกองทุน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง
- กำหนดการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างกองทุน

จากอำนาจในการบริหารงานบุคคลทั้ง 5 ประการของคณะกรรมการฯนั้น เห็นได้ว่าคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ และระเบียบในการบริหารงานบุคคลเกือบทุกเรื่อง ตั้งแต่การกำหนดตำแหน่ง การสรรหา การสอบ การบรรจุ จนกระทั่งถึงการกำหนดอัตราเงินเดือน การลงโทษทางวินัย และการให้ออกจากตำแหน่ง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์การที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานบุคคลของกองทุน ก็คือ คณะกรรมการกองทุนฯ แต่อำนาจดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของการกำหนดกฎเกณฑ์ในหลักการและภาพรวม ส่วนอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยแท้ เช่น การออกคำสั่งในลักษณะต่าง ๆ ไม่ได้เป็นของคณะกรรมการกองทุนฯ แต่อย่างใด

**(3.2) ผู้จัดการ**

ผู้จัดการ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลร่วมกับคณะกรรมการกองทุนฯ และเป็นผู้ถูกคณะกรรมการกองทุนฯกำกับดูแล รวมถึงเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การสรรหาผู้จัดการอีกด้วย แม้ว่าตามกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนนักว่า การบริหารงานบุคคลในส่วนใดเป็นของผู้จัดการเพียงแต่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุน

[17] มาตรา 21 (5) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544

การสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 ว่า *"ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่...ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ"* ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการกองทุน

การบริหารงานบุคคลในข้างต้นมีจุดที่น่าสนใจใน 2 ประการ คือ ***ประการแรก*** โครงสร้างการบริหารงานบุคคลค่อนข้างเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการทำงานสูง เนื่องจากไม่ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐหรือข้าราชการพลเรือน ส่งผลให้คณะกรรมการกองทุนฯมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของตนเอง

***ประการที่สอง*** ประเภทของเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานของกองทุน มีลักษณะที่แตกต่างจากประเภทของเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนในบางประการ กล่าวคือ ในกฎหมายของกองทุนไม่ได้มีการระบุแยกประเภทของกองทุนเอาไว้ ผิดกับองค์การมหาชนที่มีการจำแนกประเภทของบุคลากรไว้ถึง 3 ประเภท ซึ่งสามารถพิจารณาได้ 2 กรณี คือ **กรณีแรก** การบริหารงานบุคคลของกองทุนมีความคล่องตัวมากกว่า เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนฯ ในการกำหนดตำแหน่งให้มีความแตกต่างหลากหลายได้ โดยมิต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย เช่น การกำหนดตำแหน่งใหม่ ๆ ที่หน่วยราชการอื่น ๆ ไม่มี **ในกรณีที่สอง** พิจารณาว่า การบริหารงานบุคคลของกองทุน มีความยืดหยุ่นน้อยกว่าองค์การมหาชน เพราะกฎหมายไม่ได้ระบุเปิดโอกาสให้กองทุนมีประเภทบุคลากรออกเป็น 3 ประเภทแบบองค์การมหาชน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่น่าจะเป็นข้อจำกัดในการบริหารงานบุคคลของกองทุนฯ แต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างการบริหารงานบุคคลของกองทุนมีความอิสระและยืดหยุ่นมากกว่าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกับองค์การมหาชน ที่กฎหมายให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลไว้อย่างเต็มที่กับคณะกรรมการขององค์การและผู้บริหารสูงสุดขององค์การ

หากพิจารณาถึงกลยุทธ์ที่กองทุนได้กำหนดไว้แล้ว *ปรากฏว่าการบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระและมีความยืดหยุ่นมีผลทำให้การบริหารกลยุทธ์ของสำนักงานประสบความสำเร็จได้ง่ายขึ้น เนื่องจากสามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถจากแหล่งต่าง ๆ ได้ ซึ่งสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ในประการที่ 1 คือ การสนับสนุน ขบวนการพัฒนาเชิงรุก ซึ่งจำเป็นต้องมีระบบการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและเป็นอิสระและคล่องตัวอย่างเพียงพอ*

**(3) ด้านระบบงบประมาณ**

การพิจารณาถึงระบบงบประมาณของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพจำเป็นที่จะต้องพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ ในส่วนของรายรับและในส่วนของรายจ่าย และทรัพย์สินของกองทุน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้[18]

- เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บตามมาตรา 11
- เงินและทรัพย์สินที่ได้รับและโอนมาตามมาตรา 11
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์การอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือ รายได้จากการดำเนินการ
- ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของกองทุน

นอกจากนี้ มาตรา 11 ยังได้กำหนดให้กองทุนมีแหล่งรายได้หลักจากอัตราร้อยละ 2 ของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ โดยกฎหมายกำหนดว่า

*“ให้กองทุนมีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ในอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ*

*ในการคำนวณเงินบำรุงกองทุนตามอัตราที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง หากมีเศษของหนึ่งสตางค์ให้ปัดทิ้ง”*

จากการพิจารณาข้อมูลทางเอกสารพบว่าในปี พ.ศ. 2545 กองทุนมีแหล่งรายได้ ดังนี้

| รายการ | จำนวน (บาท) |
|---|---|
| รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล – ภาษี | 1,526,002,436 |
| รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล – งบประมาณ | 50,000,000 |
| รายได้เงินสนับสนุนโครงการ (The Rockefeller Foundation) | 10,524,768 |

[18] มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544

| | |
|---|---|
| ดอกเบี้ยรับ | 8,930,321 |
| รายได้อื่น | 5,364 |
| **รวม** | **1,595,462,890** |

จากการแจกแจงรายได้ของกองทุนข้างต้น จะเห็นได้ว่า กองทุนมีรายได้หลักจากอัตราร้อยละ 2 ของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบคือมากถึงร้อยละ 95.65 รองลงมาเป็นรายได้อุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีเพียงร้อยละ 3.13 เท่านั้น

ผู้วิจัยได้แยกสัดส่วนของรายได้ออกเป็นร้อยละ ดังนี้

**ตารางที่ 5.18** แสดงรายได้ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

| รายได้ | ร้อยละของรายได้ |
|---|---|
| รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล – ภาษี | 95.65 |
| รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล – งบประมาณ | 3.13 |
| รายได้เงินสนับสนุนโครงการ | 0.66 |
| ดอกเบี้ยรับ | 0.56 |
| รายได้อื่น | 0.003 |

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้กองทุนมีแหล่งที่มาแห่งรายได้กว้างขวางเช่นนี้ กล่าวคือ มีมากถึง 6 แหล่ง ส่งผลให้กองทุนมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งรายได้จากเงินงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม ในข้อเท็จจริงปรากฏว่ากองทุนมีแหล่งรายได้หลักเพียงแหล่งเดียวซึ่งการมีแหล่งรายได้เดียวในลักษณะเช่นนี้ อาจส่งผลเสียในระยะยาวขององค์กรได้ เนื่องจากหากเกิดเหตุขัดข้องจากแหล่งรายได้เดียวดังกล่าวนี้แล้ว อาจทำให้กองทุนหรือองค์การประสบปัญหาการขาดแหล่งรายได้อย่างรุนแรงได้ เมื่อเป็นดังนี้อาจกล่าวได้ว่า ในความ

เป็นจริงแหล่งรายได้ของกองทุนมิได้มีลักษณะยืดหยุ่นมากเท่าที่ควรตามที่ เจตนารมณ์ของกฎหมาย

หากพิจารณาในด้านรายจ่ายนั้น มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้กองทุนมีรายได้ดังต่อไปนี้

- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุน
- ค่าใช้จ่ายในการทำกิจกรรมตามมาตรา 5 และมาตรา 9 (อำนาจหน้าที่และภารกิจของกองทุน)
- ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

จากรายจ่ายทั้ง 3 ประเภทนี้ ทำให้ในปี พ.ศ. 2545 กองทุนมีรายจ่ายซึ่งสามารถแยกออกเป็นประเภท ดังนี้

| รายการ | จำนวน (บาท) | ร้อยละ |
|---|---|---|
| ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร | 10,173,717 | 6.80 |
| ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน | 137,002,169 | 91.52 |
| ค่าเสื่อมราคา | 2,483,836 | 1.66 |
| ค่าตัดจำหน่าย | 31,842 | 0.02 |

จากรายจ่ายข้างต้นเห็นได้ว่า ค่าใช้จ่ายในสัดส่วนที่สูงที่สุดคือ รายจ่ายเพื่อการดำเนินงานตามกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ซึ่งจำแนกค่าใช้จ่ายตามแผนยุทธศาสตร์ได้ ดังนี้

- โครงการสร้างเสริมสุขภาพทั่วไป ร้อยละ 2.4
- พัฒนาชุมชนคนรักสุขภาพ ร้อยละ 55.2
- พัฒนากระบวนการจัดการปัญหาสุขภาพที่สำคัญ ร้อยละ 9.5
- เพื่อเผยแพร่ข้อมูลและสนับสนุนการเคลื่อนไหวทางสังคม ร้อยละ 2.0

- พัฒนาสถาบันผู้นำและเครือข่ายสุขภาพ ร้อยละ 19.5
- พัฒนาวิชาการ / วิจัย ร้อยละ 6.1
- พัฒนาสุขภาพองค์รวม ร้อยละ 5.3

การจัดสัดส่วนงบประมาณดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกันไปทางหนึ่ง กรณีดังกล่าวเห็นได้ว่า สัดส่วนโครงการที่ได้รับงบประมาณเป็นจำนวนมากที่สุดได้แก่ แผนกลยุทธ์ข้อที่ 1 ว่าด้วยการพัฒนาขบวนการ รองลงมาเป็นแผนกลยุทธ์ที่ 2 ที่ 3 และที่ 4 ซึ่งลดหลั่นกันเป็นลำดับ กล่าวคือ กองทุนเรียงลำดับสัดส่วนการใช้เงินงบประมาณเช่นเดียวกับการเรียงลำดับตามแผนยุทธศาสตร์ที่กองทุนได้วางเอาไว้

จากที่เราได้ทราบ แหล่งที่มาแห่งรายได้ และรายจ่ายของกองทุนแล้ว ในประการต่อมาจำเป็นต้องพิจารณาถึงระบบงบประมาณต่อความสำเร็จในแผนยุทธศาสตร์ของกองทุนที่ได้วางไว้ กล่าวคือ ข้อมูลจากเอกสารพบว่า การใช้จ่ายเงินงบประมาณของกองทุนกระจายไปยังโครงการต่าง ๆ ได้ตามวัตถุประสงค์และตามแผนกลยุทธ์ที่ได้จัดตั้งไว้ อีกทั้งยังมีการลำดับความสำคัญของกลยุทธ์ที่กำหนดไว้อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนการใช้จ่ายเงินที่ได้อธิบายไปแล้วในข้างต้น ประกอบกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณดังกล่าว เป็นไปตามที่กองทุนได้กำหนดแผนการใช้จ่ายเงินไว้ตั้งแต่ต้น เช่น ลักษณะโครงการที่กองทุนจะให้การสนับสนุน และการกำหนดลักษณะของโครงการที่กองทุนจะไม่ให้การสนับสนุน ซึ่งการให้การสนับสนุน และการไม่ให้การสนับสนุนก็เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

ในขณะที่ความมีอิสระและคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐมากนักทำให้ สสส. มีแนวโน้มที่จะทำโครงการต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ได้ง่ายขึ้น สอดคล้องกับตัวชี้วัดความสำเร็จและแผนกลยุทธ์ที่ 3 เรื่องการกระตุ้นในการเสริมสร้างสุขภาพก่อผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของประชาชน เพราะโครงการในลักษณะเช่นนี้จะต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้ได้อย่างต่อเนื่องและยาวนานมากพอ “ที่จะนำไปสู่การถ่ายทอดเปลี่ยนแปลงแบบแผนการดำเนินชีวิตของคนในสังคม”

**(4) ด้านระบบการติดตามและกำกับดูแล**

ระบบการติดตามประเมินผลและกำกับดูแลของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพนั้น มีค่อนข้างชัดเจนและเป็นระบบ เนื่องจากกฎหมายของกองทุนได้กำหนดให้มีคณะกรรมการประเมินผลเป็นหน่วยงานหนึ่งของกองทุน โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประเมินผลไว้อย่างชัดเจน โดยมีเจตนารมณ์ให้การทำงานของฝ่ายบริหารของกองทุนทำงานได้ตามนโยบาย วัตถุประสงค์การจัดตั้ง และตามแผนกลยุทธ์ที่ตั้งไว้

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้[19]

- ประเมินผลด้านนโยบายและการกำหนดกิจกรรมของกองทุน
- ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน
- รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการในทุกรอบปี

นอกจากนี้ ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงได้

นอกจากการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการประเมินผลแล้ว กองทุนยังต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในอีก ซึ่งเป็นการตรวจสอบเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของกองทุน แล้วรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการกองทุนทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง อีกทั้งกองทุนยังมีหน้าที่ในการทำรายงานประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในแต่ละปีอีกด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า กองทุน มีการติดตาม ตรวจสอบ กำกับดูแล แบ่งออกเป็น 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่

- การติดตามดูแล โดยการประเมินผล ซึ่งมีคณะกรรมการประเมินผลเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง
- การตรวจสอบการทำงานโดยการตรวจสอบภายใน ได้แก่ หน่วยงานตรวจสอบภายในซึ่งต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะ และรับผิดชอบต่อคณะกรรมการกองทุน มิใช่ฝ่ายบริหารของกองทุน
- การตรวจสอบการทำงานโดยหน่วยงานจากภายนอก ได้แก่
  - สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (หรือผู้สอบบัญชีรายอื่น)
  - คณะรัฐมนตรี
  - สภาผู้แทนราษฎร
  - วุฒิสภา

เนื่องจากมีระบบการตรวจสอบจากหลายฝ่ายเช่นนี้ ส่งผลให้การดำเนินงานของกองทุนต้องเป็นไปด้วยความละเอียดและรอบคอบ อีกทั้งยังเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การทำงานของกองทุนส่วนใหญ่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และแผนกลยุทธ์ที่ตั้งไว้

[19] มาตรา38 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544

สำหรับปัจจัยในเรื่องการติดตามและกำกับดูแลที่มีผลทำให้การทำงานของกองทุนประสบความสำเร็จ ก็คือ การกำหนดให้มี **“คณะกรรมการประเมินผล”** อย่างเป็นทางการ และคณะกรรมการประเมินผลก็มีคุณสมบัติที่มีประสบการณ์ทางด้านการเงิน การสร้างเสริมสุขภาพและการประเมินผลด้วยกันทั้งสิ้น ปัจจุบันคณะกรรมการชุดดังกล่าว ประกอบไปด้วย

| | |
|---|---|
| 1) นพ.ดำรง บุญยืน | ประธานกรรมการ |
| 2) ศ.ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ | กรรมการ |
| 3) รศ.พญ.พรพันธุ์ บุณยรัตพันธุ์ | กรรมการ |
| 4) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ | กรรมการ |
| 5) ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา | กรรมการ |
| 6) ศ.นพ.จิตร สิทธิอมร | กรรมการ |
| 7) รศ.นพ.ไพบูลย์ สุริยะวงศ์ไพศาล | กรรมการ |

คณะกรรมการดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากสังคมในวงกว้างทั้งสิ้น ข้อมูลทางเอกสารพบว่า คณะกรรมการประเมินผลได้มีการจัดทำเอกสารสำหรับการประเมินผลไว้หลายอย่าง เช่น แผนการประเมินผล ตัวชี้วัดความสำเร็จของกองทุน เอกสารวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของกองทุน เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการประเมินผลต่อการบรรลุผลความสำเร็จตามแผนกลยุทธ์ที่ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกัน คือ การทำงานอย่างเอาจริงเอาจังของคณะกรรมการประเมินผล มีผลโดยตรงทำให้ฝ่ายบริหารของสำนักงานกองทุนมีความกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากเอกสารการประชุมของคณะกรรมการประเมินผลที่มุ่งประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกองทุน มีการสร้างตัวชี้วัดและแบ่งประเด็นในการประเมินมากมาย เพื่อวัดความสำเร็จขององค์การ และปรากฏว่าผู้จัดการก่อทุนก็ได้ใช้ผลในการประเมินมาเป็นฐานในการกำหนดแผนงานในปีถัดไป ดังที่ปรากฏในรายงานประจำปี และแผนการดำเนินงานในปีถัดไป อีกทั้งฝ่ายบริหารยังมีการประชุมเพื่อปรับกลยุทธ์ในทุก 3 ปี ซึ่งส่วนหนึ่งได้รับเอาความคิดเห็นจากคณะกรรมการประเมินผลไปเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการจัดทำแผนกลยุทธ์ดังกล่าว

เมื่อนำปัจจัยเรื่องการติดตามผลและการกำกับดูแลมาวิเคราะห์กับตัวชี้วัดผลการดำเนินงานแล้ว ปรากฏว่าการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานในลักษณะเช่นนี้ มีผลทำให้การทำงานของฝ่ายบริหารบรรลุความสำเร็จตามแผนกลยุทธ์ที่ได้ตั้งไว้ง่ายขึ้น กล่าวคือ มีผู้ที่มีความรู้ความสามารถจากแหล่งต่าง ๆ จัดเป็นคณะทำงานได้ง่ายขึ้น (สอดรับกับกลยุทธ์ที่ 1) มีการปรับ

ระบบสุขภาพในระดับโครงสร้างได้ง่ายขึ้น (สอดรับกับกลยุทธ์ที่ 2) มีโครงการพัฒนาการในระดับพื้นที่มากขึ้น (สอดรับกับกลยุทธ์ที่ 3) เป็นต้น

**(5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน**

ในประเด็นเรื่องกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า กฎระเบียบที่ใช้อยู่ในสำนักงานกองทุนฯ มีความเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์และระเบียบวิธีทางราชการ ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนไว้อย่างเต็มที่ในการกำหนดกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานของกองทุน ดังสาระสำคัญตามมาตรา 21 ที่กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการมีอำนาจในการวางกฎระเบียบดังต่อไปนี้

- กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินที่จะให้การสนับสนุนกิจกรรมในด้านต่าง ๆ
- ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปตลอดจนออกระเบียบหรือข้อบังคับของกองทุนในเรื่อง ดังนี้

  - การจัดแบ่งส่วนงานภายในของสำนักงานกองทุนและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว
  - คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้จัดการและหลักเกณฑ์การสรรหาผู้จัดการ
  - การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของกองทุน
  - กำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของกองทุน
  - การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของกองทุน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง
  - การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุและทรัพย์สินของกองทุน รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ
  - การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของกองทุน
  - ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการมีขอบเขตในการออกกฎระเบียบได้อย่างกว้างขวางครอบคลุมเกือบจะทุกด้านที่เกี่ยวกับการบริหารงานของกองทุน ซึ่งถือเป็นอิสระจากระบบราชการ ทั้งนี้ เมื่อนำความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบของสำนักงานกองทุนฯเปรียบเทียบกับแผนกลยุทธ์และตัวชี้วัดความสำเร็จ ผลปรากฏว่าความเป็นอิสระมีผลทำให้กองทุนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างน้อย 2 กลยุทธ์ ได้แก่

**กลยุทธ์ที่ 1: สนับสนุนขบวนการพัฒนาเชิงรุก** กล่าวคือ เมื่อกองทุนมีอิสระในการออกกฎระเบียบแล้ว การดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเชิงรุก เช่น การสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ การสร้างกฎเกณฑ์เพื่อเพิ่มแรงดึงดูดบุคลากรให้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำโครงการต้นแบบใหม่ ๆ

นอกจากนี้ การพัฒนาขบวนการเชิงรุก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีโครงการต้นแบบ ใหม่ ๆ ในการสร้างเสริมสุขภาพ ซึ่งกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับโครงการในลักษณะใหม่ดังกล่าวนี้ หากกฎระเบียบไม่มีความยืดหยุ่นหรือมีอิสระมากพอ ก็มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้ยากหรือเกิดได้อย่างมีข้อจำกัด เช่น การให้เงินสนับสนุนผู้คิดริเริ่มและจัดทำโครงการนำร่องทางสุขภาพ เป็นต้น หากยึดติดกับกฎระเบียบการใช้จ่ายเงินของราชการแล้ว การจ่ายเงินในลักษณะดังกล่าวก็จะกระทำได้ยากเพราะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ เช่น การเสนอราคา การประกวดราคา หรือ อัตราค่าใช้จ่ายตามที่ราชการกำหนด เป็นต้น

**กลยุทธ์ที่ 2: การกระตุ้นให้การสร้างเสริมสุขภาพก่อผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของประชาชน** กล่าวคือ ความมีอิสระในการออกกฎระเบียบเอง ทำให้กองทุนมีโอกาสออกกฎระเบียบให้การกำเนิดขึ้นของโครงการต่าง ๆ ทั่วพื้นที่กลุ่มเป้าหมายกระทำได้ง่ายขึ้น เช่น การจัดให้มีโครงการสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพใน ชุมชน เมือง โรงเรียน หรือสถานที่ทำงาน เพราะหากกองทุนไม่มีอิสระอย่างเพียงพอในการออกกฎระเบียบ การจัดโครงการต่าง ๆ ให้เข้าถึงในระดับชุมชน โรงเรียน หรือ ที่ทำงานคงเกิดขึ้นได้ยาก เพราะกองทุนไม่มีกลไกที่เข้าถึงประชาชนมากเทียบเท่ากับกลไกของรัฐ ดังนั้น กองทุนจำเป็นต้องอาศัยกลไกอื่น ๆ เช่น กลุ่มองค์กร ประชาชน ซึ่งต้องมีการออกกฎระเบียบรองรับการให้การสนับสนุน หรือ กฎเกณฑ์ในการคัดเลือกโรงเรียนและสถานที่ทำงาน เป็นต้น

สิ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาก็คือ เนื่องจากธรรมชาติของ สสส. เป็นหน่วยงานที่ไม่ลงมือปฏิบัติในการทำงานเอง หากแต่เป็นองค์การที่เน้นการให้การสนับสนุนให้ภาคีอื่น ๆ ร่วมกันทำงาน แต่เนื่องจากภาคีต่าง ๆ เหล่านี้มีมากมาย สสส. จำเป็นต้องมีอิสระในการออกกฎระเบียบเพื่อคัดเลือกภาคีที่ สสส. จะให้การสนับสนุน และต้องเป็นภาคีที่ได้รับการสนับสนุนจาก สสส. ไปแล้วจะต้องได้ผลตามที่ สสส. ต้องการความคาดหวังที่สูงและปัญหาในรายละเอียดที่มากมายเช่นนี้ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่ สสส. ต้องมีอำนาจในการออกกฎระเบียบของตนเอง

ตัวอย่างโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจาก สสส. ได้แก่ โครงการรู้ให้ทันกลยุทธ์ทางการตลาดของบริษัทบุหรี่ หรือ เครือข่ายโรงเรียนสร้างเสริมสุขภาพในดวงใจ เป็นต้น ซึ่งทั้ง 2 โครงการดังกล่าว ถือได้ว่า สสส. มีอิสระในการดำเนินการเพื่อให้การสนับสนุน ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการที่ สสส. มีอิสระในการออกกฎระเบียบที่เป็นของตนเอง ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ความมีอิสระในการออกกฎระเบียบมีส่วนสำคัญต่อการทำให้กองทุนบรรลุตามแผนกลยุทธ์ที่ตั้งไว้

**(6) ด้านระบบการตรวจสอบ**

ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในข้างต้นว่า กองทุนมีระบบการตรวจสอบผลการดำเนินงานที่ค่อนข้างใกล้ชิดและมีแบบแผน ซึ่งรายละเอียดส่วนหนึ่งผู้เขียนได้อธิบายไปแล้วในหัวข้อการติดตามและกำกับดูแล

อย่างไรก็ตาม ระบบการตรวจสอบ ที่น่าจะมีผลต่อความสำเร็จในการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์การอีกประการหนึ่งก็คือ ระบบการตรวจสอบผลการดำเนินงานที่มีความชัดเจนทำให้มีการมองภาพรวมขององค์การอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ การตรวจสอบ สสส. ที่กระทำผ่านองค์การภายนอกอย่างน้อย 3 องค์การ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา ทำให้ในแต่ละปี สสส. จะได้รับฟังความคิดเห็นขององค์การเหล่านี้อยู่เป็นประจำทุกปี

ประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยตรงประการหนึ่งต่อการรายงานผลการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานเหล่านี้ก็คือ สสส. มีโอกาสตรวจสอบการดำเนินงานของตัวเองทุกปี เพราะจำเป็นต้องมีการจัดทำรายงานประจำปี ซึ่งในรายงานประจำปีของ สสส. ประกอบไปด้วย การบรรลุหรือไม่บรรลุผลความสำเร็จตามแผนกลยุทธ์ที่ตั้งไว้ เช่น ในรายงานประจำปี พ.ศ. 2545 สสส. ได้แยกผลการดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่ตั้งไว้ และแยกประเภทของโครงการต่อแผนกลยุทธ์ไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีการแสดงให้เห็นถึงสัดส่วนงบประมาณต่อประเภทของโครงการ สัดส่วนงบประมาณต่อแผนกลยุทธ์ ซึ่งการจำแนกในลักษณะเช่นนี้ ทำให้ทราบในเบื้องต้นได้ว่า แผนกลยุทธ์ในข้อใดที่ สสส. ให้ความสำคัญน้อยเกินไป หรือ ถูกละเลยไป เป็นต้น

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า สสส. ดำเนินงานได้ประสบความสำเร็จ ก็คือ การพิจารณาถึงเอกสารรายงานของคณะอนุกรรมการตรวจสอบภายในที่มี ศ.นพ. ประกิต วาทีสาธกกิจ เป็นประธาน โดยมีรายงานตอนหนึ่งข้อความระบุว่า

*“คณะอนุกรรมการตรวจสอบภายในได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพมีระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ฝ่ายจัดการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ รักษาผลประโยชน์ และรวมทั้งได้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนด และกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”*

จากผลรายงานสรุปการตรวจสอบภายในข้างต้น แสดงให้เห็นในประการหนึ่งว่า “การมีระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ฝ่ายจัดการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ รักษาผลประโยชน์และรวมทั้งได้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดและกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญที่ทำให้การบริหารงานของ สสส. บรรลุตามแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้

ความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการตรวจสอบภายในและคณะกรรมการประเมินผลของ สสส. น่าจะพิจารณาได้ว่า เอกสารผลงานที่คณะกรรมการทั้งสองคณะจัดทำขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งต่างมีเป้าหมายในการประเมินผลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและคณะกรรมการกองทุนทั้งสิ้น ซึ่งเอกสารและความพยายามมากมายเหล่านี้ สะท้อนถึงความเชื่อมั่นของคณะกรรมการตรวจสอบภายในและคณะกรรมการประเมินผลได้ในระดับหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ว่าระบบการตรวจสอบการทำงานของ สสส. จะไม่มีผลโดยตรงต่อการบรรลุเป้าหมายตามแผนกลยุทธ์ แต่ระบบการตรวจสอบที่ดี ของ สสส. น่ามีผลต่อการบรรลุเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์ได้ในทางอ้อมในระดับหนึ่ง ตามที่ผู้วิจัยได้อธิบายไปข้างต้น

นอกจากการจำแนกผลการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยจำเป็นต้องสรุปประเด็นที่ผู้วิจัยใช้ในการวิเคราะห์ทั้ง 6 ด้านข้างต้น เพื่อเชื่อมโยงกับความสามารถในการบรรลุผลหรือไม่บรรลุผลของการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ของ สสส. ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

**ตารางที่ 5.19** แสดงผลการประเมินความสำเร็จกับประเด็นที่ใช้ในการศึกษาสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

| ประเด็นวิเคราะห์ | การประเมินผลความสำเร็จต่อการบรรลุ/ไม่บรรลุตามแผนกลยุทธ์ |
|---|---|
| **ด้านโครงสร้าง** | โครงสร้างองค์การมีผลทำให้การทำงานของ สสส. บรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์ |
| **ด้านการบริหารงานบุคคล** | การบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระและมีความยืดหยุ่นมีผลทำให้การบริหารกลยุทธ์ของสำนักงานประสบความสำเร็จได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะการสนับสนุน ขบวนการพัฒนาเชิงรุก ซึ่งจำเป็นต้องมีระบบการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและเป็นอิสระคล่องตัวอย่างเพียงพอ |
| **ด้านระบบงบประมาณ** | ความมีอิสระและคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณมีแนวโน้มทำให้เกิดโครงการต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ได้ง่ายขึ้น |
| **ด้านระบบการติดตามและกำกับดูแล** | การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน มีผลทำให้การทำงานของฝ่ายบริหารบรรลุความสำเร็จตามแผนกลยุทธ์ที่ได้ตั้งไว้ง่ายขึ้น |
| **ด้านกฎระเบียบและวิธี** | ความเป็นอิสระในการกำหนดกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานมีผลทำให้ |

| | |
|---|---|
| **ปฏิบัติในการทำงาน** | สามารถบรรลุแผนกลยุทธ์ได้ง่ายขึ้น |
| **ด้านระบบการตรวจสอบ** | ระบบการตรวจสอบที่ดีมีผลต่อการบรรลุเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์ได้ในทางอ้อม |

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลความสำเร็จของ สสส. พบว่า โครงสร้างการดำเนินงานของ สสส. ไม่มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การมากนัก แต่การบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการติดตามและกำกับดูแล กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน มีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามแผนกลยุทธ์ที่ตั้งไว้ในกลยุทธ์ที่แตกต่างกันไปตามที่อธิบายข้างต้น สำหรับด้านระบบการตรวจสอบนั้น ผลปรากฏว่าไม่มีผลโดยตรงต่อการบรรลุเป้าหมายแต่เป็นผลในทางอ้อม

### 5.11.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

จากที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไปทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การที่มีความสัมพันธ์กับความเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐก็คือ ปัจจัย 3 ประการ ที่เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นผลมาจากความเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ได้แก่

**(1) โครงสร้างองค์การ**

กล่าวคือ สสส. มีอิสระในการกำหนดโครงสร้างภายในได้ด้วยตนเอง โดยผ่านการพิจารณาในระดับคณะกรรมการกองทุนร่วมกับฝ่ายบริหารของ สสส.

**(2) การบริหารงานบุคคล**

กล่าวคือ สสส. ใช้ความมีอิสระในการบริหารงานบุคคล ว่าจ้างบุคลากรที่มีความสามารถเข้ามาดำเนินงานได้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องการขึ้นเงินเดือนและการจัดทำบัญชีเงินเดือน ที่กำลังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน อาจส่งผลต่อการดำเนินงานของ สสส. ได้ในอนาคต

**(3) ระบบงบประมาณ**

กล่าวคือ สสส. มีระบบงบประมาณที่เป็นอิสระมากที่สุด และเป็นเพียงหน่วยงานเดียวในประเทศไทยที่มีรายได้โดยตรงจากสัดส่วนของภาษี ซึ่งส่งผลให้การบริหารงบประมาณของ สสส. ที่ผ่านมาไม่มีปัญหา และไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณของสำนักงบประมาณแต่อย่างใด ซึ่งทำให้มีความเป็นอิสระค่อนข้างสูง

### 5.11.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

จากการประเมินความสำเร็จของ สสส. พบว่า สสส. ประสบความสำเร็จในเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนขบวนการสร้างเสริมสุขภาพเชิงรุกมากที่สุด รองลงมาได้แก่การสนับสนุนและพัฒนาให้เกิดกระบวนการพัฒนาเชิงระบบ ส่วนการกระตุ้นให้การสร้างเสริมสุขภาพก่อผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของประชาชน กับ การพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้มีทุนทางสังคมที่จำเป็น ยังถือได้ว่าไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

และจากความสำเร็จในการดำเนินงานดังกล่าว ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วพบว่า ปัจจัยทั้ง 6 ประการมีผลทำให้ สสส. สามารถดำเนินการได้ประสบความสำเร็จ ซึ่งมีผลมากน้อยแตกต่างกันไป โดยที่มีผลเด่นชัดที่สุดมีอยู่ 3 ประการ ได้แก่ ปัจจัยในเรื่องของโครงสร้างองค์การ ระบบการบริหารงานบุคคลและระบบงบประมาณ **ซึ่งทั้งสามประการดังกล่าวนี้สอดคล้องกับลักษณะของความเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ**

อย่างไรก็ดี จากคุณลักษณะภารกิจของ สสส. เอง ก็ปรากฏข้อควรพิจารณาเช่นเดียวกันกับกรณีของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กล่าวคือ เป็นภารกิจที่มุ่งสร้างหรือยกระดับคุณค่าทางสังคมเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง และเป็นภารกิจที่องค์การมิได้เป็นผู้จัดทำบริการต่อประชาชนโดยตรง หากแต่เป็นผู้จัดสรรทรัพยากรให้กลุ่มองค์การอื่น ๆ เป็นผู้ดำเนินการ ในการประเมินความสำเร็จจึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะที่มิอาจจะชี้วัดในเชิงปริมาณ หรือสร้างดัชนีวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจได้อย่างชัดเจน

## 5.12 สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ)

จากการที่งานในด้านพัฒนาระบบมาตรวิทยาของประเทศไทย ยังไม่มีองค์การหลักรับผิดชอบดำเนินการ ทำให้การวัด การตรวจสอบ การทดสอบ การสอบเทียบเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อการผลิตและการควบคุมคุณภาพยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลอันเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงต้องพัฒนาและส่งเสริมงานในด้านมาตรวิทยาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเดิมหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนี้ ได้แก่ กรมวิทยาศาสตร์บริการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย แต่เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวยังต้องผูกพันกับ กฎ ระเบียบ และ

ข้อบังคับของทางราชการ ไม่มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการรับการถ่ายทอดความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติจึงได้รับการจัดตั้งขึ้น ให้อยู่ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระภายใต้การกำกับของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งได้เริ่มเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2541 โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันฯ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. 2540 ให้ดำเนินการพัฒนาระบบการวัดแห่งชาติหรือระบบมาตรวิทยา จัดหา ดูแล และเก็บรักษามาตรฐานแห่งชาติ วัสดุอ้างอิง มาตรฐานของประเทศทุกสาขาเพื่อให้สอดคล้องกับระบบมาตรวิทยาสากลรวมถึงการถ่ายทอดความถูกต้องของการวัดไปสู่มาตรฐานแห่งชาติ

### 5.12.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติมาตรวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. 2540 โดยมีการสถาปนาขึ้นในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2541 และมีวิสัยทัศน์การดำเนินงาน ดังนี้

*“สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือในระดับนานาชาติมีภาระหน้าที่จัดหาและพัฒนามาตรฐานแห่งชาติ เพื่อรองรับความต้องการด้านการวัดในปัจจุบันและอนาคต สถาบันฯ เป็นองค์กรนำในการพัฒนาและผลักดันให้เกิดระบบมาตรวิทยาแห่งชาติที่มีพื้นฐานมั่นคง มีประสิทธิภาพ สำหรับเป็นกลไกในการถ่ายทอดวัดค่า เพื่อเสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขันแก่ภาคอุตสาหกรรมและภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง”*

โดยภาพรวมแล้วสถาบันฯ มีภาระหน้าที่หลักสำคัญสองประการ คือ ***ประการแรก*** การสร้างการยอมรับด้านการวัดในระดับนานาชาติ กล่าวคือ หากประเทศไทยไม่มีการสถาปนาสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ จะทำให้ประเทศไทยไม่สามารถลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศด้านการวัดกับสถาบันมาตรวิทยาของโลก (International Bureau of Weights and Measures: BIPM) ซึ่งทำหน้าที่ในการประสานกิจกรรมด้านการวัดในระดับนานาชาติ ได้กำหนดให้แต่ละประเทศมีตัวแทนเพียงหน่วยงานเดียวที่ดำเนินการวัดเปรียบเทียบในระดับนานาชาติ (International Comparison) และ ***ประการที่สอง*** การถ่ายทอดความถูกต้องของการวัดไปสู่ผู้ใช้งานในประเทศโดยการสอบเทียบ ทั้งนี้ในการประเมินความสำเร็จของสถาบันฯจะยึดผลการดำเนินงานที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ของสถาบันฯ ดังนี้

**(1) การสร้างการยอมรับด้านการวัดในระดับนานาชาติ**

ภารกิจหลักสำคัญของสถาบันฯ คือ การสร้างการยอมรับด้านการวัดและความเชื่อถือในระดับนานาชาติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ที่ผ่านมาการสถาบันฯ ได้ดำเนินการสร้างการยอมรับด้านการวัดในระดับนานาชาติ ดังนี้

- การลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศด้านการวัด (Global Mutual Recognition Arrangement, Global MRA) โดยมีการลงนามเมื่อเดือนตุลาคม 2542 ณ สถาบันมาตรวิทยาของโลก (Internation Bureau of Weights and Measure: BIPM)
- การขอรับรองความสามารถห้องปฏิบัติการ ISO/IEC 17025 ห้องปฏิบัติการไฟฟ้า มวล ความดันและสูญญากาศ และความยาว ได้รับการรับรองความสามารถห้องปฏิบัติการ ISO/IEC 17025 จากองค์การให้การรับรอง DKD (Deutscher Kalibrierdienst) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2545 สำหรับปฏิบัติการอื่น ๆ อยู่ระหว่างการดำเนินการยื่นขอการรับรอง
- การสร้างการยอมรับในขีดความสามารถด้านการวัด (CMCs) ความสามารถด้านการวัดของห้องปฏิบัติการไฟฟ้า จำนวนทั้งสิ้น 297 บรรทัดใน 6 สาขา ได้แก่ DC Voltage, DC Resistance, DC Current, AC Voltage, AC Current และ Inductance ได้รับการยอมรับจากสำนักงานชั่งตวงวัดระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 โดยได้บรรจุไว้ใน Appendic C ของ Global MRA ซึ่งประเทศไทยนับเป็นประเทศที่ 2 ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อจากประเทศสิงคโปร์

**(2) การถ่ายทอดความถูกต้องของการวัดสู่ผู้ใช้งานในประเทศ**

การถ่ายทอดความถูกต้องของการวัดสู่ผู้ใช้งานในประเทศ โดยการจัดให้มีห้องปฏิบัติการสอบเทียบเครื่องมือวัดต่าง ๆ ที่ใช้ในกระบวนการผลิตให้เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ กล่าวคือ การจะเป็นที่ยอมรับของนานาชาตินั้น อุปกรณ์ที่ใช้ในการสอบเทียบจะต้องมีมาตรฐานการวัดของชาติ (National Standard) ซึ่งจะเป็นกลไกหลักในการถ่ายทอดค่าวัดไปสู่อุตสาหกรรมที่มีพื้นฐานมั่นคงมีประสิทธิภาพ ระบบรับรองระบบงานห้องปฏิบัติการสอบเทียบซึ่งเป็นกลไกในการขยายเครือข่ายห้องปฏิบัติการสอบเทียบ

สำหรับการให้บริการสอบเทียบของสถาบันฯ ในช่วงปี 2544-2546 จำแนกตามหน่วยงานมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะภาคเอกชนในช่วงปี 2545-2546 สถาบันฯ ได้ให้บริการสอบเทียบในปี 2546 เพิ่มขึ้นร้อยละ 19.8 จากปี 2545

**ตารางที่ 5.20** แสดงการให้บริการสอบเทียบของสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ จำแนกหน่วยงานหลัก ปี 2544-2546

| หน่วยงาน | ปี พ.ศ. | | |
|---|---|---|---|
| | 2544 | 2545 | 2546 |
| ราชการ/รัฐวิสาหกิจ | 35 | 59 | 59 |
| เอกชน | 236 | 642 | 769 |
| **รวม** | **271** | **701** | **828** |

ในส่วนของการให้บริการสอบเทียบจำแนกตามสาขาเครื่องมือโดยรวมเพิ่มขึ้น 16.60% เมื่อเทียบกับปี 2545 แสดงให้เห็นว่าสถาบันฯ ได้ขยายการให้บริการเพิ่มขึ้น และในปี 2546 ได้เพิ่มการให้บริการสอบเทียบในสาขาเครื่องมือ CHEMICAL และ FLOW&VOLUME

**ตารางที่ 5.21** แสดงการให้บริหารสอบเทียบของสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ จำแนกตามสาขาเครื่องมือ ปี 2544-2546

| สาขาเครื่องมือ | ปี พ.ศ. | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2544 | | 2545 | | 2546 | |
| | หน่วยงานภายนอก | หน่วยงานภายใน | หน่วยงานภายนอก | หน่วยงานภายใน | หน่วยงานภายนอก | หน่วยงานภายใน |
| MASS | 322 | 31 | 325 | 25 | 375 | 23 |
| FORCE&TORQUE | 9 | 4 | 18 | 0 | 20 | 0 |
| PRESSURE&VACUUM | 69 | 28 | 94 | 41 | 86 | 47 |

| สาขาเครื่องมือ | ปี พ.ศ. | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2544 | | 2545 | | 2546 | |
| | หน่วยงานภายนอก | หน่วยงานภายใน | หน่วยงานภายนอก | หน่วยงานภายใน | หน่วยงานภายนอก | หน่วยงานภายใน |
| ACOUSTIC&VIBRATION | 35 | 2 | 44 | 2 | 68 | 18 |
| DIMENSION | 300 | 7 | 274 | 10 | 369 | 31 |
| ELECTRICAL& FREQUENCY | 220 | 130 | 288 | 196 | 301 | 194 |
| TEMPERATURE | 161 | 100 | 173 | 53 | 152 | 107 |
| CHEMICAL | - | - | - | - | 7 | 0 |
| FLOW&VOLUME | - | - | - | - | 1 | 0 |
| **รวม** | **1,116** | **302** | **1,216** | **327** | **1,379** | **420** |

หากพิจารณาผลการดำเนินงานในรอบ 1 ปีตามแผนการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 พบว่า สถาบันสามารถดำเนินงานบรรลุตามแผนที่วางไว้ เมื่อพิจารณาจากตัวชี้วัดผลผลิตของสถาบันฯดังตารางข้างล่าง

**ตารางที่ 5.22** แสดงผลการปฏิบัติงานของสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติเปรียบเทียบกับแผนการดำเนินงาน ปี 2546

| ผลผลิต | หน่วยนับ | แผน | ผล |
|---|---|---|---|
| **ผลผลิต : การให้คำปรึกษาและบริการข้อมูลข่าวสาร** | | | |
| ตัวชี้วัด : จำนวนผู้ใช้บริการข้อมูลข่าวสารเพิ่มขึ้น 60 รายต่อปี | ราย | 60 | 92 |
| ตัวชี้วัด : ความพึงพอใจของผู้รับบริการข้อมูลข่าวสารไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 | ร้อยละ | 80 | 80 |
| **ผลผลิต : การพัฒนาบุคลากร** | | | |
| ตัวชี้วัด : จำนวนบุคลากรที่เข้ารับการอบรม 2,119 คน | คน | 2,119 | 2,886 |
| **ผลผลิต : การพัฒนาหน่วยวัดแห่งชาติ** | | | |
| ตัวชี้วัด : จำนวนหน่วยวัดแห่งชาติที่ได้รับการพัฒนา 12 หน่วยวัด | หน่วยวัด | | 12 |
| **ผลผลิต : การพัฒนาเครือข่ายห้องปฏิบัติการสอบ** | | | |
| ตัวชี้วัด : จำนวนเครือข่ายห้องปฏิบัติการสอบเทียบ 3 ห้องปฏิบัติการ | ห้องปฏิบัติการ | 3 | 3 |
| **ผลผลิต : การให้บริการสอบเทียบ** | | | |
| ตัวชี้วัด : จำนวนการสอบเทียบเครื่องมือและอุปกรณ์ 2,547 ชิ้น | ชิ้น | 2,547 | 2,791 |

ที่มา: สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ

จากตารางจะเห็นว่า สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติได้มีการดำเนินงานตามแผนที่ได้วางไว้ตามตัวชี้วัด โดยผลปรากฏว่า ทั้งในด้านการให้คำปรึกษาและบริการข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาหน่วยวัดแห่งชาติ และการให้บริการสอบเทียบสูงกว่าที่แผนกำหนดไว้

นอกจากการให้บริการสอบเทียบแล้ว สถาบันฯยังมีภารกิจในการถ่ายทอดความรู้โดยการจัดการฝึกอบรมและสัมมนาเกี่ยวกับมาตรวิทยาอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ในปี 2544 ได้ให้บริการฝึกอบรมหลักสูตรมาตรวิทยาขั้นพื้นฐานและเชิงทฤษฎีและปฏิบัติรวม 10 หลักสูตร โดยมีผู้เข้าร่วมฝึกอบรม 676 คน ในปี 2545 ให้บริการฝึกอบรม 11 หลักสูตร มีผู้เข้าร่วมฝึกอบรม 391 คน และปี 2546 ให้บริการฝึกอบรม 13 หลักสูตร มีผู้เข้าร่วมฝึกอบรม 522 คน

ทั้งนี้ ภายหลังจากการฝึกอบรม ทางสถาบันฯ ได้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหลักสูตรจากผู้เข้ารับการฝึกอบรมในปี 2544-2545 ปรากฏว่า ในภาพรวมผู้ผ่านการอบรมทุกหลักสูตรมีการนำความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปปฏิบัติงานอยู่ในระดับมากที่สุด (89%) โดยเฉพาะหลักสูตรการสอบเทียบเครื่องวัดความดันขั้นพื้นฐานมีสัดส่วนมากที่สุด (100%) รองลงมาคือหลักสูตร

Measurement Uncertainty for Technician (95%) การสอบเทียบ Micrometer&Vernier Caliper ด้วย Gauge Block (94%) และหลักสูตรห้องปฏิบัติการสอบเทียบกับการบริหารเชิงปฏิบัติการ (94%) ตามลำดับ

ในส่วนของความสามารถในการตอบสนองภาคอุตสาหกรรมของหลักสูตร พบว่า สามารถตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรมมากที่สุด โดยจะเห็นได้จากสัดส่วนของการนำความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปปฏิบัติงานของผู้ผ่านการฝึกอบรมและผลการปฏิบัติงานภายหลังจากการนำความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปปฏิบัติงานดีขึ้นในระดับมากที่สุด และเมื่อพิจารณาสัดส่วนผลประโยชน์ที่ได้รับจากการฝึกอบรมพบว่า ผู้ผ่านการฝึกอบรมมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น สามารถลดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการส่งเครื่องมือไปสอบเทียบภายนอก เนื่องจากสามารถสอบเทียบเครื่องมือวัดได้เองมากขึ้นและยังช่วยลดปริมาณสินค้าที่ผลิตถูก Reject จากความผิดพลาดของการวัด เพราะสามารถวัดชิ้นส่วนและวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตได้ถูกต้องมากขึ้น

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศจากการจัดตั้งสถาบันฯ และจากการที่สถาบัน ได้มีการเร่งพัฒนาขีดความสามารถระบบมาตรวิทยาเพื่อเพิ่มศักยภาพด้านการแข่งขันในตลาดโลกให้สูงขึ้น ลดอุปสรรคทางด้านการค้าอันเนื่องมาจากมาตรการทางเทคนิค (Technical Barrier to Trade, TBT) และยังเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคจากสินค้าด้อยคุณภาพที่ลักลอบนำเข้าจากต่างประเทศ เพื่อลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ จากรายงานการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจของการพัฒนาระบบมาตรวิทยาในอุตสาหกรรม 5 สาขา ๆ ละ 2 กรณีศึกษา ได้แก่ ภาคการเกษตร อุตสาหกรรมอาหารแปรรูป อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนประกอบรถยนต์ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และ อุตสาหกรรมอื่น ๆ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย[20] พบว่า การพัฒนาระบบมาตรวิทยาจะสามารถลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจได้ ดังนี้

**<u>อุตสาหกรรมเกษตร: ธุรกิจส่งออกข้าว</u>** หากระบบมาตรวิทยาได้รับการยอมรับจะสามารถลดความคลาดเคลื่อนจากการชั่งน้ำหนักจากร้อยละ 1.5 เหลือร้อยละ 0.5 บริษัทสามารถลดความสูญเสียประมาณ 8.2 ล้านบาทต่อปี ธุรกิจส่งออกข้าวไทยสามารถลดการสูญเสียประมาณ 23.8 ล้านบาทต่อปีอันเนื่องมาจากการชั่งน้ำหนักเกิน หากลดความคลาดเคลื่อนในการวัดความชื้นลดลงร้อยละ 1 จะสามารถลดความสูญเสียของบริษัทประมาณ 24.6 ล้านบาทธุรกิจส่งออกข้าวสามารถลดความสูญเสีย 738 ล้านบาทต่อปี

**<u>อุตสาหกรรมการเกษตร: บริษัทส่งออกกุ้งแช่เย็นและแช่แข็ง</u>** หากระบบมาตรวิทยาได้รับการยอมรับจะสามารถลดการชั่งน้ำหนักเผื่อจากร้อยละ 2 เป็นร้อยละ

[20] ข้อมูลจาก www.nimt.or.th

1.5 บริษัทสามารถลดความสูญเสียประมาณ 4.4 ล้านบาทต่อปี ธุรกิจส่งออกกุ้งแช่เย็นและแช่แข็งของไทยสามารถลดการสูญเสียประมาณ 242 ล้านบาทต่อปี

**อุตสาหกรรมอาหารแปรรูป: บริษัทผลิตผลไม้กระป๋อง** หากการวัดความหวานในขั้นตอนการปรับระดับความหวานคลาดเคลื่อนประมาณ 0.2 บริกซ์ ทำให้ต้องเติมน้ำตาลมากเกินไปประมาณ 92 ตันต่อปี คิดเป็นมูลค่าสูงสุดประมาณ 1.24 ล้านบาทต่อปี

**อุตสาหกรรมอาหารแปรรูป: บริษัทเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์** หากปรับปรุงการวัดอัตราการไหลให้ลดการสูญเสียในการปล่อยของเหลวที่หมักได้ไปยังขั้นตอนการกรองจากร้อยละ 20 ให้เหลือเพียงร้อยละ 5 จะช่วยลดการสูญเสียสูงสุด 4.5 ล้านบาทต่อปี

**อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน: บริษัทผลิตชิ้นส่วนยานยนต์** การพัฒนาระบบมาตรวิทยามีผลทำให้บริษัทลดความสูญเสียวัตถุดิบประมาณ 1.6 ล้านบาทต่อปีและป้องกันการสูญเสียอาจมีมูลค่าสูงสุด 10.7 ล้านบาทต่อปีจากการหยุดผลิต การขาดแคลนห้องปฏิบัติการสอบเทียบและการให้บริการที่ล่าช้าทำให้บริษัทต้องซื้อเครื่องมือวัดมากเกินความจำเป็นคิดเป็นมูลค่าประมาณ 1.5 ล้านบาท

**อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน: บริษัทประกอบยานยนต์** การวัดแรงดึงของ butyl tape ที่ซัพพลายเออร์ส่งให้กับบริษัทไม่ได้มาตรฐาน บริษัทจึงต้องระงับการสั่งซื้อเป็นเวลา 3 เดือนทำให้ซัพพลายเออร์ต้องสูญเสียรายได้ประมาณ 900,000 บาท

**อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน: บริษัทประกอบยานยนต์** การวัดคุณสมบัติทางไฟฟ้าภายใต้สภาวะศักย์สูง ในการตรวจสอบคุณภาพผิดพลาดบ่อยครั้งอาจทำให้ระดับความน่าเชื่อถือของบริษัทลดลงจนต้องลดราคาสินค้าลงประมาณร้อยละ 2 การพัฒนาระบบมาตรวิทยาสามารถป้องกันความเสียหายมูลค่าประมาณ 106 ล้านบาทต่อปี

**อุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็คทรอนิกส์: บริษัทผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้า** หากบริษัทมีห้องปฏิบัติการสอบเทียบจะสามารถลดค่าใช้จ่ายในการสอบเทียบประมาณ 620,000 บาทต่อปี

**อุตสาหกรรมอื่น ๆ: บริษัทอุตสาหกรรมเหล็ก** หากบริษัทเลือกใช้หัววัดผิดพลาดทำให้การวัดอุณหภูมิคลาดเคลื่อนจนเบ้าหลอมเหล็กทะลุต้องซ่อมแซมเบ้าหลอมก่อให้เกิดความสูญเสีย 909,000 บาท

จากการศึกษาต้นทุนผลประโยชน์ในการพัฒนาระบบมาตรวิทยาเพื่อลดการส่งเครื่องมือวัดไปสอบเทียบต่างประเทศโดยคัดเลือกจากอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าการส่งออกสูงเป็นอุตสาหกรรมทุกประเภทโดยกำหนดให้มีอัตราการขยายตัวคงที่ร้อยละ 4 หากการพัฒนาขีดความสามารถระบบมาตรวิทยาของประเทศไทยขยายตัวร้อยละ 4 ต่อปีเท่ากัน พบว่าต้นทุนการส่งเครื่องมือวัดไปสอบเทียบต่างประเทศมีมูลค่าสูงถึง 131-305 ล้านบาทในปี 2549 แต่หากขีดความสามารถของระบบมาตรวิทยาหยุดนิ่ง จะมีต้นทุนการส่งเครื่องมือวัดไปสอบเทียบต่างประเทศสูงถึง 175-411 ล้านบาทในปีเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป จากผลการดำเนินงานของสถาบันฯจะเห็นได้ว่า สถาบันฯ ได้ดำเนินการที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และวัตถุประสงค์การจัดตั้ง โดยสามารถสร้างความน่าเชื่อถือในระดับนานาชาติในการเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สถาปนาหน่วยวัดแห่งชาติ โดยการพัฒนาระบบมาตรวิทยาของประเทศได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศในแง่ของการประหยัดค่าใช้จ่ายในการส่งเครื่องมือวัดไปสอบเทียบกับต่างประเทศ แต่นอกเหนือจากเหตุผลในเรื่องการประหยัดค่าใช้จ่ายคือการที่ได้มีการพัฒนาขีดความสามารถทางด้านการวัด ซึ่งประเทศไทยยังล้าหลังประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ ประเทศมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์อยู่มาก โดยจะเห็นได้จากสิงคโปร์สามารถแสวงหารายได้จากการให้บริการสอบเทียบเครื่องมือวัดและจัดส่งเจ้าหน้าที่มาให้คำปรึกษาและบริการทางด้านมาตรวัด ซึ่งหากระบบมาตรวิทยาของประเทศไม่เป็นที่ยอมรับ จะไม่สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมได้ เพราะการดำเนินงานด้านอุตสาหกรรมจะต้องมีระบบมาตรวัดเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งสิ้น

### 5.12.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ รวมถึงอุปสรรคของสถาบันฯ ต่อการดำเนินงานตามวิสัยทัศน์ของสถาบันฯ สามารถสรุปปัจจัยที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ ดังนี้

**(1) ผู้บริหารขององค์การ**

ผู้บริหารของสถาบันฯ ซึ่งเป็นองค์การในกำกับของรัฐจะมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการสถาบันฯ ให้บรรลุวัตถุประสงค์และวิสัยทัศน์ขององค์การเนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจในการบริหารงานอย่างอิสระ แตกต่างจากหน่วยงานราชการ โดยผู้บริหารขององค์การประกอบด้วย

**(1.1) คณะกรรมการบริหาร** เป็นคณะบุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นประธาน คณะกรรมการของสถาบันฯ ประกอบด้วย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ตัวแทนจากหน่วยงานราชการ 9 คน ตัวแทนจากภาคเอกชน 2 คน ได้แก่ ตัวแทนจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาหอการค้าแห่ง

ประเทศไทย จำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน 17 คน ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีส่วนสำคัญในการกำกับการบริหารงานของสถาบัน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันฯ ที่เสนอโดยผู้อำนวยการของสถาบันฯ บทบาทของคณะกรรมการบริหารช่วยให้เกิดความคล่องตัวของสถาบันฯ โดยการกำกับทิศทางการดำเนินงานของสถาบันฯ มากกว่าที่จะพิจารณาในรายละเอียดของการดำเนินงาน และการมีคณะกรรมการบริหารที่มีรัฐมนตรีว่าการเป็นประธาน จะช่วยให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันฯ กับคณะรัฐมนตรี สามารถช่วยผลักดันการดำเนินงานของสถาบันฯ การจัดสรรงบประมาณมาสู่สถาบันฯ และการมีรัฐมนตรีว่าการเป็นประธานจะสามารถชี้แจงการใช้จ่ายในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณของสถาบันฯ ได้เป็นอย่างดีหากรัฐมนตรีให้ความสำคัญของการพัฒนาระบบมาตรวิทยาของประเทศ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการพบว่ามีความสัมพันธ์ที่ดี

**(1.2) ผู้อำนวยการ** ผู้อำนวยการเป็นบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการของสถาบันฯ จะต้องมีความรู้ความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์ ประกอบกับความสามารถในการบริหารงาน ทั้งนี้เพราะผู้อำนวยการจะต้องมีการปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสถาบันฯ จะต้องเป็นตัวแทนของประเทศไปในการประชุมสัมมนาในต่างประเทศ สามารถบรรยาย สร้างความรู้ความเข้าใจในระบบมาตรวิทยา อันจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม การบริหารงานของสถาบันฯ เปิดโอกาสให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการอย่างอิสระ มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้การกำกับดูแลการดำเนินงานจากคณะกรรมการบริหาร ดังนั้น ผู้อำนวยการจึงมีบทบาทในการสำคัญในดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาขีดความสามารถทางด้านมาตรวิทยาเป็นอย่างสูง

**(2) โครงสร้างและระบบการบริหารงาน**

ปัจจัยสำคัญที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จอีกประการหนึ่งคือ โครงสร้างและระบบการบริหารงานมีความอิสระและคล่องตัว ระบบการบริหารงานที่เอื้ออำนวยต่อบทบาทของสถาบันฯ เนื่องจากต้องมีการติดต่อกับต่างประเทศ การจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์เครื่องมือโดยไม่ติดขัดระเบียบว่าด้วยการพัสดุของทางราชการ ด้านการบริหารงานบุคคลสามารถคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและสามารถส่งไปอบรม พัฒนาความรู้ความสามารถทางด้านมาตรวิทยาทั้งในและต่างประเทศได้สะดวก สามารถกำหนดกฎระเบียบให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของสถาบันฯ ด้านงบประมาณต้องการความคล่องตัว โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร อย่างไรก็ตามสถาบันฯ จะต้องมีการตรวจสอบจากการตรวจสอบภายใน ที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการตรวจสอบและคณะกรรมการบริหาร นอกจากนี้ สถาบันฯ ยังคงมีการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบภายนอกอีกด้วย

**(3) บุคลากร**

เป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาระบบมาตรวิทยาเนื่องจากปัจจัยทางด้านบุคลากรจะกำหนดขีดความสามารถทางเทคนิคและคุณภาพของระบบมาตรวิทยาของประเทศ ดังนั้น ระบบมาตรวิทยาจึงต้องการผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์เฉพาะด้าน ประกอบกับการเป็นนักมาตรวิทยาเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาในการพัฒนาบุคลากร เริ่มจากคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้จบการศึกษาในสายวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน อีกทั้งไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะจบการศึกษาในระดับใด ปริญญาตรี ปริญญาโทหรือเอก จะต้องส่งไปฝึกอบรมการใช้อุปกรณ์และเครื่องมือ เนื่องจากระบบมาตรวิทยาเป็นระบบที่ละเอียดอ่อน การเปลี่ยนแปลงเครื่องมืออุปกรณ์ในแต่ละรุ่นจะมีความแตกต่างกัน ดังนั้น สถาบันจึงจำเป็นต้องส่งนักมาตรวิทยาไปฝึกอบรมและทำการสอบเทียบอุปกรณ์อยู่เสมอเพื่อรักษามาตรฐานเครื่องมือและอุปกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฝึกอบรมในต่างประเทศและในบางครั้งอาจจะต้องเชิญผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาให้ความรู้อยู่เสมอเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของวิทยาการด้านนี้ อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของประเทศที่มีผลต่อการพัฒนาระบบมาตรวิทยา คือ การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับระบบมาตรวิทยา ในการพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความสามารถจะต้องใช้อาศัยระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมสูง หากสถาบันฯ มีการพัฒนาระบบมาตรวัดให้ครอบคลุมทุกด้าน เช่น ด้านกัมมันตภาพรังสี ด้านนิวเคลียร์ ด้านชีววิทยา เป็นต้น สถาบันจะต้องมีความพร้อมด้านบุคลากรเป็นอันดับแรกก่อนที่จะมีการจัดซื้ออุปกรณ์และสถานที่

**(4) ปัจจัยผลักดันจากภายนอก**

เป็นปัจจัยเฉพาะ (Specific Factor) ที่ผลักดันให้มีการพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติอันเนื่องมาจากข้อกำหนดทางด้านเทคนิคขององค์การในระดับนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับระบบมาตรวิทยา เช่น ความจำเป็นในการมีระบบคุณภาพ ISO ซึ่งสถาบันฯ ได้ขอการรับรองความสามารถห้องปฏิบัติการ ISO/IEC 17025 จาก DKD สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อให้ภาค อุตสาหกรรมมีมาตรฐานอ้างอิงในการสอบเทียบ เป็นต้น

### 5.12.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

ความเป็นองค์การในกำกับของรัฐซึ่งไม่ได้มีสภาพเป็นหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระ ทำให้องค์การเหล่านี้มักถูกตั้งคำถามถึงความเหมาะสมในการจัดตั้งว่าการเป็นองค์กรอิสระทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ ทั้งนี้ หากพิจารณาสภาพความเป็นจริงของสถาบันฯ ที่ว่าสถาบันฯ เป็นหน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์จำเป็นต้องมีความความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานที่แตกต่างจากสถาบันอื่น ดังนี้

**ประการแรก** ความพร้อมในด้านบุคลากรที่จำเป็นต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านมาตรวิทยา ซึ่งโดยสภาพทางสังคมของประเทศ การให้ความสำคัญในการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์ของประเทศมีน้อยมาก จะเห็นได้จากนักเรียนนักศึกษามักจะเลือกเรียนในสาขาทางด้านสังคมศาสตร์และวิชาชีพเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ขาดแคลนบุคลากรทางด้านวิทยาศาสตร์ ดังนั้นสถาบันฯ ได้วางแผนในการเร่งผลิตและพัฒนาบุคลากร โดยการให้ทุนการศึกษาและส่งไปฝึกอบรมในต่างประเทศ และขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่างประเทศในการส่งเจ้าหน้าที่มาให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของสถาบันฯ ได้อย่างคล่องตัว ไม่ต้องติดขัดระเบียบของทางการ หรือการให้การสนับสนุนทางด้านการเงินในการส่งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นที่มีความชำนาญด้านมาตรวิทยาที่สถาบันฯ ไม่มีเจ้าหน้าที่ในด้านดังกล่าวและไม่สามารถให้บริการครอบคลุมได้ สถาบันฯ จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยความอิสระทางด้านงบประมาณของสถาบันฯ ในการสนับสนุน ซึ่งสามารถดำเนินการได้ภายใต้การเป็นองค์การอิสระ และไม่สามารถดำเนินการได้หากสถาบันฯ เป็นหน่วยงานราชการ

**ประการที่สอง** ความพร้อมในเรื่องอาคารสถานที่ที่เหมาะสมต่อภารกิจการให้บริการห้องปฏิบัติการสอบเทียบ กล่าวคือ จะต้องเป็นสถานที่ที่ไม่มีสิ่งรบกวนด้านเสียง และการสั่นสะเทือน ดังเช่นในปัจจุบันที่สถานที่ทำการตั้งอยู่ใจกลางเมือง มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะกับการสอบเทียบอุปกรณ์เครื่องมือวัดที่ต้องการความเที่ยงตรงและแม่นยำ

**ประการที่สาม** ความพร้อมด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ ห้องปฏิบัติการทางด้านวิทยาศาสตร์ สถาบันฯ ต้องการความคล่องตัวในการจัดซื้อ จัดจ้าง เพื่อสนองตอบการดำเนินภารกิจของสถาบันฯ

จากสภาพการณ์และภารกิจของสถาบันฯ การเป็นองค์การในกำกับของรัฐจะช่วยให้สถาบันฯ สามารถพัฒนาขีดความสามารถด้านมาตรวิทยาได้อย่างรวดเร็ว อันจะช่วยส่งเสริมให้การดำเนินงานของสถาบันฯ สัมฤทธิ์ผล โดยมีปัจจัยที่เอื้ออำนวยดังต่อไปนี้

**(1) ด้านโครงสร้างองค์การ**

สถาบันฯ มีสถานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่บริหารงานอย่างเป็นอิสระ เน้นการทำงานที่รวดเร็ว คล่องตัวและมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยจะเห็นว่า การดำเนินงานขององค์การขึ้นตรงกับ “คณะกรรมการมาตรวิทยาแห่งชาติ” อันประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย* ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถด้านมาตรวิทยาเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมาตรวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. 2540 ที่สำคัญได้แก่ การกำหนดแผนหลักและเสนอแนะ

นโยบายการพัฒนาระบบมาตรวิทยา กำหนดระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินกองทุนต่อคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันฯ โดยได้รับความยินยอมต่อคณะรัฐมนตรี และออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลักษณะโครงสร้างองค์การมีสายการบังคับบัญชาประกอบด้วย คณะกรรมการมาตรวิทยา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถด้านมาตรวิทยาเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ภาพรวมขององค์การมีลักษณะราบ สายการบังคับบัญชาของสถาบันฯ มี 4 ระดับ คือ คณะกรรมการมาตรวิทยา ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ/ผู้ช่วยผู้อำนวยการและ ฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งสายการบังคับบัญชาไม่ยาวทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

ในขณะที่โครงสร้างสถาบันฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมีอิสระไม่ขึ้นตรงกับผู้อำนวยการแต่จะรายงานโดยตรงต่อคณะกรรมการ มาตรวิทยาแห่งชาติ

โครงสร้างองค์การมีความอิสระในการบริหารงานโดยอำนาจการบริหารงาน การตัดสินใจขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ 17 คน เป็นคณะกรรมการที่มีขนาดไม่ใหญ่เกินไปนัก ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานอยู่พอสมควร อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานราชการ ส่วนตัวแทนจากภาคเอกชนมีเพียงตัวแทนจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใหญ่มากครอบคลุมภาคการค้าและอุตสาหกรรมทั่วประเทศ ซึ่งตัวแทนจากหน่วยงานดังกล่าวยอมรับว่าอาจไม่มีความรู้หรือเข้าใจความต้องการระบบมาตรวัดได้ครอบคลุมทุกกลุ่มอุตสาหกรรม แต่จะเข้าใจและทราบระบบมาตรวัดที่ตนเองเกี่ยวข้องเท่านั้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีตัวแทนจากหน่วยงานที่ให้บริการห้องปฏิบัติการสอบเทียบเพื่อที่จะได้มีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นเกี่ยวกับความต้องการระบบมาตรวิทยาของภาคเอกชนให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบมาตรวิทยาของสถาบันฯ และสามารถเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

**(2) ด้านการบริหารงานบุคคล**

เนื่องจากระบบมาตรวิทยาเป็นสาขาวิชาที่มีความเฉพาะ ดังนั้น สถาบันฯ จึงต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางด้านมาตรวิทยา ซึ่งในประเทศไทยมีผู้เชี่ยวชาญด้านมาตรวิทยาน้อย ดังนั้น ในแต่ละปีจึงมีต้องมีการพัฒนาบุคลากร โดยสถาบันได้ให้ความสำคัญโดยได้กำหนดเป็นนโยบายอย่างชัดเจน โดยมีแผนในการพัฒนาบุคลากรด้วยการให้ทุนการศึกษาในระดับปริญญาโทและเอก ทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งจัดการฝึกอบรมให้กับพนักงานทั้งในและนอกสถาบันฯ นอกจากนี้ ค่าตอบแทนพนักงาน สถาบันยังสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของพนักงาน โดยพนักงานของสถาบันฯ จะได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าข้าราชการเกือบ 2 เท่า ซึ่งการเป็นองค์การอิสระนี้ช่วยให้สถาบันสามารถกำหนดอัตราเงินเดือนที่เหมาะสม จูงใจผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาร่วมงานและรักษาบุคลากรไม่ให้เกิดปัญหาสมองไหลได้อีกด้วย

ปัจจุบันสถาบันฯ มีบุคลากรทั้งสิ้น จำนวน 112 คน (ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2546) โดยแบ่งออกเป็นสายมาตรวิทยา 57 คน สายสนับสนุน 48 คน และลูกจ้าง 7 คน ซึ่งเมื่อเทียบกับปี 2545 สถาบันมีจำนวนพนักงานเพิ่มขึ้น 3 คน ลูกจ้างตามสัญญา 2 คน คิดเป็นร้อยละ 5

| ประเภทของบุคลากร | ปี พ.ศ. | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2541 | 2542 | 2543 | 2544 | 2545 | 2546 |
| ด้านเทคนิค | 17 | 28 | 41 | 42 | 57 | 57 |
| สนับสนุน | 21 | 36 | 51 | 50 | 50 | 55 |
| **รวม** | **38** | **64** | **92** | **92** | **107** | **112** |

ปัจจัยสำคัญที่จะผลักดันให้สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติสามารถดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์จะต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านมาตรวิทยา จะกำหนดขีดความสามารถทางเทคนิค และคุณภาพของระบบมาตรวิทยา ซึ่งบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านมาตรวิทยายังไม่เพียงพอต่อความต้องการ

**(3) ด้านระบบงบประมาณ**

ระบบงบประมาณของสถาบันฯนั้น มีการจัดทำให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง ตลอดจนการเชื่อมโยงของภารกิจในความรับผิดชอบของสถาบันฯ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและยุทธศาสตร์ระดับชาติด้านการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาความเข้มแข็งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เนื่องจากสถาบันฯ ยังคงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก การได้รับจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าสถาบันฯ จะขาดอิสระในการบริหารงบประมาณ หากพิจารณาในด้านความอิสระและคล่องตัวของระบบงบประมาณ พบว่า สถาบันฯมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณในระดับหนึ่ง โดยสามารถให้ความช่วยเหลือหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น สถาบันกัมมันตภาพรังสีซึ่งมีความเชี่ยวชาญทางด้านกัมมันตภาพรังสี ในการพัฒนาห้องปฏิบัติการกัมมันตภาพรังสี สถาบันฯ อาจให้การรับรอง (Accreditation) ให้เป็นตัวแทนของประเทศไทยในการสอบเทียบเครื่องมือวัดกัมมันตภาพรังสี หรือให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่หน่วยงานที่มีความชำนาญด้านเคมีการแพทย์ให้พัฒนาด้านมาตรวิทยาเคมีแพทย์หรือการส่งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นที่

มีความชำนาญเฉพาะด้านเข้ารับการฝึกอบรม เป็นต้น ซึ่งหากสถาบันเป็นหน่วยงานราชการไม่สามารถดำเนินการได้เพราะติดขัดในเรื่องกฎ ระเบียบของทางการ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่การเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐสามารถทำได้ นอกจากนี้ การดำเนินงานของสถาบันฯ จะต้องมีการติดต่อประสานงานฝึกอบรมกับสถาบันจากต่างประเทศในแง่ของการให้ความร่วมมือในการสอบเทียบเครื่องมือวัด ความอิสระในเรื่องการอนุมัติงบประมาณที่ไม่ต้องติดขัดในเรื่องระเบียบ การขออนุมัติในการเดินทาง ติดต่อกับต่างประเทศจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันมีความคล่องตัวมากขึ้น

ในขณะที่รายได้ของสถาบันฯ ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินเนื่องจากสถาบันฯ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้ ในช่วงปี 2543-2545 สถาบันฯสามารถจัดเก็บรายได้จากการให้บริการและรายได้อื่น เช่น รายได้จากดอกเบี้ยรับ ค่าเอกสาร และอื่น ๆ เป็นต้น ยังไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมดของสถาบันฯ แม้ว่าสถาบันฯ จะได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐบาล จากตารางพิจารณาได้ว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาครอบคลุมเพียงค่าใช้จ่ายในการบริหารงานเท่านั้น ซึ่งในทางบัญชีต้องมีการตัดค่าเสื่อมราคาอาคารและอุปกรณ์ส่งผลให้สถาบันฯ มีผลขาดทุน

หน่วย : ล้านบาท

| ประเภท | ปี พ.ศ. | | |
|---|---|---|---|
| | 2543 | 2544 | 2545 |
| เงินอุดหนุนจากรัฐบาล | 36.99 | 51.46 | 52.92 |
| รายได้ค่าบริการ | 5.67 | 7.65 | 8.54 |
| ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน | 35.85 | 49.99 | 50.78 |
| ค่าเสื่อมราคา | 15.23 | 17.03 | 25.36 |
| กำไร (ขาดทุน) | (6.44) | (3.53) | (12.36) |

ที่มา : สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ

แม้ว่าสถาบันฯ จะมีผลการดำเนินงานขาดทุน แต่ผลขาดทุนมีแนวโน้มลดลงในขณะที่รายได้ค่าบริการเพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากในปี 2545 สถาบันฯ ได้ขยายงานโดยมีการซื้อเครื่องมือและอุปกรณ์วิทยาศาสตร์ และครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ทำให้มีค่าเสื่อมราคาเพิ่มขึ้นจากปีก่อน 8.4 ล้านบาท ส่งผลให้สถาบันมีผลขาดทุน 12.36 ล้านบาท หากพิจารณาค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน เพิ่มขึ้น

เล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี 2544 ในขณะที่สถาบันฯ ได้มีการพัฒนาการดำเนินงานเพิ่มขึ้นจากผลผลิตของสถาบันฯ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสถาบันฯ มีการบริหารงบประมาณที่ดี

**(4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล**

การกำกับดูแลอยู่ภายใต้คณะกรรมการบริหารโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นประธาน และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นรองประธาน ในส่วนของกรรมการจะประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ผู้แทนจากสภาหอการค้าไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งการที่มีรัฐมนตรีเป็นตัวแทนจากฝ่ายการเมืองมากำกับดูแลสถาบันฯ อาจทำให้มีการแทรกแซงการทำงานของสถาบันฯ ได้

**(5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน**

ตามพระราชบัญญัติมาตรวิทยาแห่งชาติกำหนดให้คณะกรรมการของสถาบันฯ มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์และกฎระเบียบต่าง ๆ ของสถาบันฯ ดังนั้น สถาบันฯ สามารถออกกฎระเบียบให้สอดคล้องกับภารกิจดำเนินการของสถาบันฯ ส่วนการใช้จ่ายเงินกองทุนของสถาบันคณะกรรมการจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

**(6) ด้านการตรวจสอบ**

ด้านการตรวจสอบของสถาบันฯ มีคณะกรรมการตรวจสอบที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารโดยมีขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญ ได้แก่ การเสริมสร้างและกำกับให้สถาบันมีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี สอบทานให้สถาบันมีระบบการควบคุมภายในที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพรวมถึงมีการปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สอบทานรายงานทางการเงินให้ตรงต่อความเป็นจริง ครบถ้วน เพียงพอ และเชื่อถือได้ ตลอดจนดูแลไม่ให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ รวมทั้งการปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการบริหารมอบหมาย ส่วนงบการเงินสถาบันฯ จะต้องผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ

### 5.12.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

การดำเนินงานของสถาบันฯ โดยรวมได้ดำเนินการตามแผนที่วางไว้ และสอดคล้องกับภารกิจและวิสัยทัศน์ของสถาบันฯ โดยมีปัจจัยที่ผลักดันการดำเนินงาน ได้แก่ ผู้บริหารขององค์การ โครงสร้างและระบบการบริหารงาน บุคลากรและปัจจัยภายนอกที่ผลักดันให้เกิดการพัฒนาระบบมาตรวิทยา การที่สถาบันฯ เป็นองค์การอิสระทำให้สถาบันฯ มีความคล่องตัวและมีอิสระในการบริหารจัดการ โดยจะช่วยลดขั้นตอนเกี่ยวภารกิจของสถาบันฯ เช่น ในเรื่องการจัดซื้อ จัดจ้าง เครื่องมือและอุปกรณ์ เพื่อสถาปนามาตรวัดแห่งชาติให้ครอบคลุมหน่วยวัดต่าง ๆ ความอิสระด้านงบประมาณสามารถจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาร่วมงานกับสถาบันฯ อีกทั้งความคล่องตัวในการส่งบุคลากรไปฝึกอบรมต่างประเทศอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ทันกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปช่วยให้การดำเนินงานของสถาบันฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้หากไม่มีการสถาปนาสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติแล้ว หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องส่งอุปกรณ์ไปสอบเทียบมาตรวัดกับหน่วยงานจากต่างประเทศ ซึ่งทำให้เสียค่าใช้จ่ายและเงินตราต่างประเทศในแต่ละปีจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของสถาบันฯ ในการเป็นสถาบันทางด้านมาตรวิทยาแห่งชาติให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์และภารกิจนั้น ยังคงต้องรอความพร้อมในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน เช่น บุคลากร อาคารและสถานที่ให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ สถาบันฯ จึงจะดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น แต่โดยภาพรวมแล้ว จากสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขทางการบริหารภายใต้ระบบองค์การมหาชน ก็เอื้อประโยชน์และเกื้อหนุนให้สถาบันฯ ในฐานะหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งมีคุณลักษณะของภารกิจที่ต้องอาศัยความเป็นวิชาชีพ และความรู้ความชำนาญเฉพาะทางสูง ให้มีผลการดำเนินงานไปในทิศทางที่ดี

## 5.13 สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

ประเทศไทยได้เห็นความสำคัญของการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมายาวนานโดยภาครัฐบาลได้เป็นผู้เริ่มให้ความสำคัญกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง มีการก่อตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในปี 2499 คือ สภาวิจัยแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และต่อมาในปี 2506 ได้จัดตั้งสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์ ซึ่งในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย จากนั้นได้มีการจัดตั้งองค์การที่

เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนและดำเนินการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอีกหลายหน่วยงาน อาทิ การจัดตั้งสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ ในปี 2530 สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ในปี 2534 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ในปี 2535 และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ในปี 2535 จนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่มีภารกิจด้านนี้ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ได้แก่ สถาบันการศึกษา กรมต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงกลาโหม และกระทรวงสาธารณสุข

"สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ" หรือ สวทช. ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 ซึ่งมีผลบังคับใช้วันที่ 30 ธันวาคม 2534 จึงอาจกล่าวได้ว่า ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (กวทช.) โดยเป็นการยุบรวม 4 หน่วยงานที่มีอยู่เดิมเข้าด้วยกัน โดยหน่วยงานดังกล่าวได้เริ่มดำเนินการมาก่อนหน้าแล้ว คือ ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ (ดำเนินการปี 2526) โครงการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนา (ดำเนินการปี 2528) ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ (ดำเนินการปี 2529) และศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (ดำเนินการปี 2529)

ทั้งนี้ ในการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ให้เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการในรูปแบบหน่วยงานในกำกับของรัฐดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ซึ่งปรากฏในตอนท้ายของพระราชบัญญัติจัดตั้ง คือ

*"เพื่อเพิ่มสมรรถนะทางวิศวกรรมและสมรรถนะทางเทคโนโลยีอื่น ๆ ตลอดจนการบริการทางเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ..เพื่อให้สามารถนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ปรับปรุงและพัฒนาการผลิต การบริการและกิจกรรมต่อเนื่องต่าง ๆ ทั้งทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม รวมทั้งช่วยให้ภาคการผลิตสามารถรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ....การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต้องครอบคลุมกิจกรรมหลายประเภทและต้องอาศัยทุนจำนวนมากทั้งจากภาครัฐบาลและจากแหล่งทุนอื่นทั้งภายในและต่างประเทศด้วย การระดมทุนและการบริหารทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ สำหรับพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนี้ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ ไม่อาจอาศัยองค์กรทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้ว แต่จำเป็นต้องมีองค์กรที่มีความเป็นอิสระ และความคล่องตัวสูง โดยไม่ผูกพันไว้กับกฎระเบียบการปฏิบัติและข้อบังคับปกติของราชการและรัฐวิสาหกิจ และเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยบุคลากรที่มีความชำนาญในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนให้บรรลุประโยชน์ร่วมสูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ..."*

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า ในการประเมินผลความสำเร็จขององค์การนั้น สามารถประเมินได้ใน 2 มิติ กล่าวคือ **มิติแรก** เป็นมิติในด้านของการบริหารจัดการ อันได้แก่ โครงสร้างการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ เป็นต้น และ **มิติที่สอง** เป็นมิติในด้านของบทบาทหน้าที่และภารกิจขององค์การว่า สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลหรือไม่?

### 5.13.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

จากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือ สวทช. ดังที่กล่าวมาในข้างต้น ประกอบกับการศึกษานี้จะเป็นการประเมินผลในภาพรวมขององค์การ ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์วัตถุประสงค์การจัดตั้ง ผนวกรวมกับวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การคำถามสำคัญคือ *"สวทช. สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์และพันธกิจขององค์การหรือไม่และอยู่ในระดับใด? อีกทั้งความสำเร็จหรือไม่สำเร็จขององค์การนั้น มีปัจจัยมาจากสถานภาพขององค์การในฐานะหน่วยงานในกำกับของรัฐหรือไม่ อย่างไร?"* ซึ่งในการนี้จะแบ่งมิติการประเมินผลดำเนินงานออกเป็น 6 ด้าน คือ

- ด้านการสนับสนุนและดำเนินการวิจัย พัฒนา ออกแบบและวิศวกรรม
- ด้านการสนับสนุนการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ด้านการสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ภาคการผลิต
- ด้านการริเริ่มและสร้างความเข้มแข็งแก่โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ด้านประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ
- ด้านประสิทธิภาพของบุคลากร

**(1) การสนับสนุนและดำเนินการวิจัย พัฒนา ออกแบบและวิศวกรรม**

สำหรับมิติแรกในการประเมิน คือ พันธกิจของ สวทช. ในด้านการสนับสนุนและดำเนินการวิจัย พัฒนา ออกแบบและวิศวกรรม ซึ่งนับว่าเป็นพันธกิจที่สำคัญเป็นลำดับแรกของหน่วยงาน[21] ทั้งนี้ การวิจัย พัฒนา ออกแบบและวิศวกรรม หมายถึง การดำเนินการให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาภาคการผลิตและภาคสังคม โดยแนวทางนี้จะนำมาซึ่งความยั่งยืนในการพัฒนา เนื่องจากเป็นการสร้างความสามารถขึ้นในประเทศ และเป็นการเรียนรู้ที่จะประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับภาวะในประเทศ โดย สวทช. จะดำเนินการในทุกรูปแบบเพื่อให้เกิดการวิจัย พัฒนา ออกแบบและวิศวกรรม ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน ภาคประชาชน รวมถึงการดำเนินการเองและการประสานระหว่างภาคต่าง ๆ ทั้งนี้ ในการประเมินในมิติดังกล่าว มีสองมิติย่อยที่สำคัญที่ควรพิจารณา คือ

[21] จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สวทช. ศ.ดร.ไพรัช ธัชยพงษ์ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2547

**(1.1) ผลการดำเนินงานเชิงปริมาณ**

หมายถึง สวทช. มีการดำเนินการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมออีกทั้งเกิดโครงการวิจัยต่าง ๆ ในระดับที่เหมาะสม ทั้งนี้ จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า สวทช. ได้มุ่งดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาในการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยมุ่งเน้นในเทคโนโลยี 3 สาขาหลัก อันได้แก่ พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีโลหะและวัสดุ และเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินการเพิ่มเติมในสาขาเทคโนโลยีพลังงานและเทคโนโลยีสะอาด และสาขานาโนเทคโนโลยีซึ่งในปัจจุบัน (2547) ได้จัดตั้งขึ้นเป็นศูนย์ฯหรือหน่วยงานเฉพาะอีกแห่งหนึ่งอีกด้วย โดยลักษณะการดำเนินการดังกล่าวมีทั้งการดำเนินวิจัยเอง การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาแก่หน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมทั้งการรับจ้างและร่วมวิจัยกับภาคเอกชน

ทั้งนี้ จากการศึกษาสามารถกล่าวสรุปได้ว่า ระดับความสำเร็จในการจัดทำภารกิจด้านดังกล่าวของ สวทช. อยู่ในระดับที่ดี โดยมีโครงการที่ สวทช. ให้การสนับสนุนแก่ภาครัฐจำนวนทั้งสิ้น 615 โครงการ ดำเนินการวิจัยเองจำนวน 206 โครงการ รับจ้าง/ร่วมวิจัย จำนวน 78 โครงการ และเป็นโครงการที่ สวทช. รับเงินอุดหนุนจากภายนอกจำนวน 35 โครงการ ซึ่งในจำนวนนั้นมีโครงการที่ยุติเพียง 6 โครงการ (2547) โดยสามารถสรุปผลการดำเนินงานได้ ดังนี้

**ตารางที่ 5.23** แสดงผลการดำเนินงาน (เชิงปริมาณ) ด้านการวิจัย พัฒนา ออกแบบและวิศวกรรม ของ สวทช. ประจำปีงบประมาณ 2545

| ประเภท | จำนวนโครงการ | | | โครงการแล้วเสร็จ | โครงการยุติ |
|---|---|---|---|---|---|
| | ต่อเนื่อง | ใหม่ | รวม | | |
| สนับสนุนวิจัยภาครัฐ | 468 | 147 | 615 | 121 | 4 |
| ดำเนินการวิจัยเอง | 132 | 74 | 206 | 36 | 2 |
| การรับจ้าง/ร่วมวิจัย | 23 | 55 | 78 | 35 | 0 |
| รับอุดหนุนภายนอก | 9 | 14 | 23 | 0 | 0 |

ที่มา: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2545.

**(1.2) ผลการดำเนินงานเชิงคุณภาพ**

หมายถึง ผลงานวิจัยที่ สวทช. ได้ผลิตขึ้นมานั้น สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริงทั้งในเชิงพาณิชย์และสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ในปีงบประมาณ 2545 มีโครงการวิจัยทั้งที่ สวทช. ได้ดำเนินการเองและสนับสนุนการวิจัยถูกนำมาใช้ประโยชน์ทั้งในเชิงพาณิชย์และสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนมาก คือ 70 โครงการและ 24 โครงการตามลำดับ อาทิเช่น โครงการวิจัยชุดตรวจสอบโรคกุ้ง (ผู้ได้รับประโยชน์คือบริษัทผู้ผลิตชุดตรวจวินิจฉัยโรคสัตว์น้ำ Farming Intelligene Technology Corporation) และโครงการต้นแบบเครื่องมือตรวจสอบการป้องกันการบุก (Web Scan) เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีผลงานวิจัยที่เป็นองค์ความรู้หรือเป็นผลงานต้นแบบสำหรับการนำไปวิจัยและพัฒนาต่อจำนวนทั้งสิ้น 107 ผลงาน รวมถึงผลงานวิจัยที่ได้รับสิทธิบัตรและลิขสิทธิ์ ซึ่งเป็นการยื่นขอจดในประเทศทั้งหมด 7 สิทธิบัตร และที่ได้รับการตีพิมพ์เป็นบทความเชิงวิชาการทั้งในวารสารต่างประเทศและในประเทศจำนวน 56 บทความและ 67 บทความตามลำดับ

จากที่กล่าวมาข้างต้น พิจารณาจะเห็นได้ว่า พันธกิจของ สวทช. ในด้านดังกล่าวอยู่ในระดับที่ดี และประสบความสำเร็จค่อนข้างสูง ดังจะเห็นได้จากสรุปผลการดำเนินการและจากการสัมภาษณ์[22] เองก็พบว่า หน่วยงานได้ให้ความสำคัญกับพันธกิจดังกล่าวเป็นลำดับแรก ทั้งนี้ สามารถสรุปผลการดำเนินงานได้ดังนี้

**ตารางที่ 5.24** แสดงสรุปผลการดำเนินการด้านการวิจัย พัฒนา ออกแบบและวิศวกรรมของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2545

| | ประเภท | จำนวน |
|---|---|---|
| 1 | การดำเนินการด้านการวิจัย พัฒนา ออกแบบและวิศวกรรม | 209 โครงการ |
| 2 | การสนับสนุนการวิจัย พัฒนา ออกแบบและวิศวกรรมในภาครัฐและเอกชน | 615 โครงการ |
| 3 | การรับจ้างและวิจัยร่วม | 78 โครงการ |
| 4 | ผลงานวิจัยที่ออกสู่เชิงพาณิชย์ | 71 รายการ |
| 5 | ผลงานวิจัยที่นำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ | 23 รายการ |

[22] เป็นการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ได้แก่ กรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ สวทช. รองผู้อำนวยการ สวทช. ผู้ช่วยผู้อำนวยการ สวทช. และหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน

| | ประเภท | จำนวน |
|---|---|---|
| 6 | ผลงานต้นแบบและองค์ความรู้ | 122 รายการ |
| 7 | ผลงานวิจัยทางวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารต่างประเทศ | 56 บทความ |
| 8 | สิทธิบัตรและทรัพย์สินทางปัญญาที่ยื่นขอจด | 29 รายการ |

ที่มา: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2545.

### (2) การสนับสนุนการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

มิติที่สองในการประเมินผลการดำเนินงานของ สวทช. คือ ด้านการสนับสนุนการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยจากการศึกษาพบว่า สวทช. ได้ดำเนินการในหลายประการเพื่อที่จะเพิ่มกำลังคนในด้านนี้ของประเทศให้มากขึ้น ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยใช้กระบวนการเรียนการสอนและโครงการวิจัยที่มีอยู่เป็นแกนหลัก และ สวทช. ช่วยสนับสนุนในเรื่องของทุนการศึกษาซึ่งเป็นทั้งทุนโดยตรงจาก สวทช. และอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ อาทิ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น หรือการให้นักวิจัยของ สวทช. เป็นอาจารย์และที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และการให้นักศึกษาเข้าร่วมทำงานวิจัยในห้องปฏิบัติการวิจัยของ สวทช. และเครือข่าย นอกจากนี้ ยังให้การสนับสนุนในการพัฒนาเยาวชนให้มีความเข้าใจวิทยาศาสตร์ และมีวิธีคิดแบบเป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นการพัฒนากำลังคนในระยะยาว โดยในปี 2545 สวทช. สามารถให้การสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรดังนี้

| | |
|---|---|
| - นักวิจัยระดับหลังปริญญาเอกในประเทศ | 17 ทุน |
| - สนับสนุนการผลิตบัณฑิตวิจัยระดับปริญญาตรี-โท-เอกในประเทศ | 15 ทุน |
| - สนับสนุนการผลิตบัณฑิตวิจัยระดับปริญญาตรี-โท-เอกต่างประเทศ | 453 ทุน |
| - ร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯให้ทุนการศึกษาในประเทศ | 40 ทุน |
| - ร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯให้ทุนการศึกษาต่างประเทศ | 839 ทุน |
| - ทุนพัฒนาอัจฉริยภาพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสำหรับเด็กและเยาวชน | 45 ทุน |
| - สนับสนุนในระดับโรงเรียน | 148 โรงเรียน |
| - พัฒนาหลักสูตรการเรียนทางไกล | 49 หลักสูตร |

ที่มา: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2545.

อย่างไรก็ตาม กล่าวเฉพาะสำหรับการสนับสนุนด้านทุนการศึกษาและทุนสำหรับทำวิจัยและวิทยานิพนธ์ ซึ่ง สวทช. ให้ความสำคัญในระดับค่อนข้างมากนั้น ในปีงบประมาณ 2545 มีผลการดำเนินงานซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

**ตารางที่ 5.25** แสดงจำนวนทุนการศึกษาและทุนสำหรับทำวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่ สวทช. ให้การสนับสนุน ในปีงบประมาณ 2545

| ประเภท | จำนวนโครงการ | | | จบ |
|---|---|---|---|---|
| | ต่อเนื่อง | ใหม่ | รวม | |
| **ทุนสำเร็จการศึกษาปริญญาเอกแล้ว** | | | | |
| 1. ทุนนักวิจัยอาวุโส | 5 | - | 5 | 2 |
| 2. รางวัลพัฒนาวิชาชีพนักวิจัย | 7 | - | 7 | - |
| 3. ทุนนักวิจัยหลังปริญญาเอก | - | 2 | 2 | - |
| **ทุนสำหรับทำวิจัยและวิทยานิพนธ์** | | | | |
| 4. ทุนวิทยานิพนธ์ BRT | 139 | 39 | 178 | 39 |
| 5. ทุนนักเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่ | 2 | - | 2 | 2 |
| 6. ทุนวิจัยในต่างประเทศ (Split-mode Ph.D) | 11 | 1 | 12 | - |
| 7. ทุน Women in Engineering and Science (WES) | - | 3 | 3 | - |
| **ทุนศึกษาต่อระดับปริญญาตรี-โท-เอก** | | | | |
| 8. ทุนรัฐบาลศึกษาต่อต่างประเทศ (ร่วมกับ สป. วว.) | 760 | 52 | 812 | 108 |
| 9. ทุนรัฐบาลศึกษาต่อในประเทศ (ร่วมกับ สป. วว.) | 36 | 4 | 40 | 4 |
| 10. ทุนบัณฑิตศึกษาในประเทศ | 174 | 25 | 199 | - |
| 11. ทุนสถาบันบัณฑิตวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (TGIST) | 49 | 18 | 67 | - |

ที่มา: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2545.

**(3) การสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ภาคการผลิต**

มิติที่สามในการประเมินผลการดำเนินงานของ สวทช. คือ พันธกิจด้านการสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ภาคการผลิต ซึ่งหมายถึง การนำความรู้ใหม่หรือความรู้ที่มีอยู่แล้วในองค์การหรือนอกองค์การไปถ่ายทอดให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อนำไปสร้างผลผลิตเฉพาะอย่างที่เป็นรูปธรรมที่เป็นประโยชน์แก่สังคม ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเทคโนโลยีเพื่อให้สามารถปรับปรุงกระบวนการผลิตหรือคิดค้นสินค้าหรือบริการใหม่ ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจากการศึกษาวิจัยทั้งในทางเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การพบว่า สวทช. ประสบผลสำเร็จในด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับที่สูงเช่นเดียวกับภารกิจในด้านอื่น ๆ

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2545 สวทช. ได้ดำเนินภารกิจดังกล่าวใน 4 ประการ ซึ่งสามารถสรุปผลการดำเนินงานได้ดังนี้

**(3.1) การส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยี**

หมายถึง การสนับสนุนให้เทคโนโลยีออกสู่เชิงพาณิชย์ โดยให้ผู้ประกอบการเป็นผู้พัฒนาหรือมีส่วนร่วมในการพัฒนา ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการมีขีดความสามารถในการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีภายในองค์การของตนเอง เพื่อเป็นฐานในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยมีผลการดำเนินการดังนี้

**(1) ด้านการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในภาคเอกชน (Company-Directed: CD):** สวทช. ได้ให้การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในภาคเอกชนในรูปแบบของการสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อใช้ในการจัดหาเทคโนโลยีเพื่อปรับปรุงกระบวนการผลิต โดยร่วมมือกับสถาบันการเงิน 5 แห่ง ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน), ธนาคารทหารไทย จำกัด, ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด, ธนาคารเอเชีย จำกัด, ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำกัด (SME bank) และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจำกัด คิดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ/2 +1.125% ในวงเงินไม่เกิน 75% ของงบประมาณโครงการและไม่เกิน 30 ล้านบาท โดยมีตัวอย่างโครงการที่ได้รับการสนับสนุน เช่น โครงการพัฒนาการผลิตแม่พิมพ์สำหรับอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์, โครงการพัฒนากระบวนการผลิต Dairy Ice Cream และ Sherbet Ice Cream, โครงการปรับปรุงห้องทดลองปฏิบัติการวิทยาศาสตร์, โครงการปรับปรุงกระบวนการผลิตแผ่นกระดาษลูกฟูกและกล่องกระดาษลูกฟูก และโครงการวิจัยและพัฒนาโช้คอัพประตู เป็นต้น

**(2) การสนับสนุนสาขาพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ:** โดยมีการสังเคราะห์เทคโนโลยี คือ การนำเทคโนโลยีที่มีอยู่ไปปรับใช้ให้เข้ากับสภาพท้องถิ่นและถ่ายทอดให้แก่ชุมชนเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต โดยมีโครงการสอง ลักษณะ คือ โครงการต่อเนื่องและโครงการใหม่ อาทิเช่น

- โครงการต่อเนื่อง 4 โครงการ ได้แก่ การศึกษาและพัฒนาการผลิตในระบบเกษตรกรรมของเกษตรกรในพื้นที่รอบป่าตะวันออก, การเพาะเนื้อเยื่อกล้วยเพื่อพัฒนาการศึกษาและชุมชน, การพัฒนาการผลิตสตรอเบอรี่ในระบบกลุ่ม พื้นที่อำเภอนาแห้ว จังหวัดเลย และการศึกษาผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรกรรมของชุมชนจากช้างป่ารอบเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤาไน

- โครงการใหม่ 7 โครงการ ได้แก่ พัฒนากลุ่มแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหารด้วยเทคโนโลยีระบบสุขลักษณะ อำเภอนาแห้ว จังหวัดเลย, โครงการส่งเสริมสังเคราะห์การปลูกสมุนไพรพืชกินได้และสมุนไพรไม้ดอกไม้ประดับสู่ชุมชนบ้านบาลา, การวิเคราะห์น้ำหวานหมักจากโครงการกสิกรรมไร้สารพิษวังน้ำเขียว, การศึกษาความสัมพันธ์ของปลากับชุมชนในลุ่มน้ำน่านเพื่อการอนุรักษ์อย่างมีส่วนร่วม, การศึกษาการผลิตไหลสตรอเบอรี่จากต้นแม่พันธุ์ปลอดโรค, การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ถั่วเหลืองคุณภาพดีในระดับชุมชน และการให้บริการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านกระบวนการแปรรูปอาหารเบื้องต้นและสุขลักษณะที่ดีในการผลิตอาหาร

**(3) การสนับสนุนสาขาเทคโนโลยีโลหะและวัสดุ:** สวทช. ได้ถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่ภาคเอกชน รวมทั้งสิ้น 19 รายการ อาทิ เทคนิคกระบวนการขึ้นรูปพอลิเอทิลิน, การประยุกต์ใช้โปรแกรมจำลองการหล่อ, ระเบียบวิธีไฟไนต์- เอลิเมนต์ขั้นพื้นฐาน (3 ครั้ง), เทคโนโลยีการหล่อและโลหะวิทยาของอลูมิเนียม, การตรวจสอบอลูมิเนียมหล่อ, การผลิตถ้วยครูซิเบิ้ลอลูมินา, การฉีดพลาสติกโดยใช้แก๊สช่วย และการปรับปรุงการผลิตเซรามิกส์ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2545 สามารถสรุปผลการดำเนินงานของ สวทช. เกี่ยวกับการส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีในสาขาต่าง ๆ ที่แต่ละหน่วยงานเฉพาะทางดำเนินการได้ดังตารางข้างล่าง

**ตารางที่ 5.26** แสดงผลการดำเนินการส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีของ สวทช. ในแต่ละสาขาใน ปีงบประมาณ 2545

| ประเภท | จำนวนโครงการ | | |
|---|---|---|---|
| | ต่อเนื่อง | ใหม่ | รวม |
| ด้านการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในภาคเอกชน | 13 | 9 | 22 |
| สาขาพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ: การสังเคราะห์เทคโนโลยี | 4 | 7 | 11 |
| สาขาเทคโนโลยีโลหะและวัสดุ | - | 19 | 19 |
| สาขาอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ | - | - | - |

ที่มา: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2545.

**(3.1) การให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาทางด้านเทคนิค**

หมายถึง การบริการด้านที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาทางด้านเทคโนโลยีแก่อุตสาหกรรม โดยการส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าไปศึกษาปัญหาและวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาในโรงงานอุตสาหกรรม โดย สวทช. มีลักษณะการดำเนินการหลายรูปแบบในแต่ละสาขา ดังนี้

**(1) การพัฒนาเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมไทย (Industrial Technology Assistance Program: ITAP):** โดย สวทช. ได้ให้บริการปรึกษาทางเทคนิคแก่บริษัทเอกชนที่มาขอรับบริการ โดยการส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าไปศึกษาปัญหาและวิเคราะห์สาเหตุและร่วมแก้ไขปัญหาในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีทั้งโครงการเดี่ยวและโครงการกลุ่ม อาทิ โครงการพัฒนากระบวนการผลิตระบบกดน้ำส้วมชักโครก (โครงการเดี่ยว) และโครงการปรับปรุงกระบวนการผลิตและการจัดการคุณภาพและความปลอดภัยของโรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยของผู้บริโภค (โครงการกลุ่ม: 11 บริษัท) เป็นต้น

**(2) สาขาพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ:** มีการให้คำปรึกษาทางเทคนิค 2 ประเภท คือ

- <u>การให้คำปรึกษาเทคโนโลยีทั่วไป</u> ได้แก่ การปรับปรุงกระบวนการผลิต Rawhide Dog Chews และจัดทำระบบ GMP, การจัดตั้งห้องปฏิบัติการเพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อพืช, การจัดตั้งห้องปฏิบัติการวิเคราะห์แป้งและน้ำตาล, การจัดตั้งห้องปฏิบัติการวิเคราะห์ดินและพืช และการผลิตซีอิ๊วด้วยกากถั่วเหลืองจากการผลิตนมถั่วเหลือง เป็นต้น

- การให้คำปรึกษาด้านระบบคุณภาพมาตรฐาน GMP/HACCP เพื่อถ่ายทอดหลักเกณฑ์ที่ดีในการผลิตอาหารและระบบวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤติที่ต้องควบคุม โดยมีตัวอย่างรายชื่อบริษัทที่ขอรับคำปรึกษา เช่น บริษัทโปร ฟรีส จำกัด, บริษัทเอเชี่ยน สุพีเรียฟูดส์ จำกัด และบริษัทไทย-เยอรมัน มีท ไปรดักส์ จำกัด เป็นต้น

**(3) สาขาเทคโนโลยีโลหะและวัสดุ:** มีการให้คำปรึกษาเทคโนโลยี 25 โครงการ ได้แก่ การให้คำปรึกษา "การออกแบบแม่พิมพ์ฉีดพลาสติกบรรจุภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์", การแก้ไขปัญหาการพิมพ์สีบน PVC Sticker เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์, การให้คำปรึกษา "การศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้นของการรีไซเคิลยางซิลิโคน" และการวิเคราะห์ความแข็งแรงของโครงสร้างรถอีแต๋น เป็นต้น

**(4) สาขาอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์:** มีการให้คำปรึกษาเทคโนโลยีโครงการใหม่ 10 โครงการ อาทิ โครงการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการติดตามประเมินผลโครงการของศูนย์พัฒนาภาค 4 ศูนย์ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการพัฒนาระบบสารสนเทศ ระบบงานอำนวยการข่าวกรองของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และโครงการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอเล็กทรอนิกส์ของภาครัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2545 สามารถสรุปผลการดำเนินงานของ สวทช. เกี่ยวกับการให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาทางด้านเทคนิคในสาขาต่าง ๆ ที่แต่ละหน่วยงานเฉพาะทางดำเนินการได้ดังตารางข้างล่าง

**ตารางที่ 5.27** แสดงผลการให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาทางด้านเทคนิคของ สวทช. ในแต่ละสาขา ในปีงบประมาณ 2545

หน่วย: บริษัท

| ประเภท | จำนวนโครงการ | | |
|---|---|---|---|
| | ต่อเนื่อง | ใหม่ | รวม |
| การพัฒนาเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมไทย (ITAP) | | | |
| - โครงการเดี่ยว | 34 | 48 | 82 |
| - โครงการกลุ่ม | 78 | 28 | 106 |
| สาขาพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ: การสังเคราะห์เทคโนโลยี | | | |
| - เทคโนโลยีทั่วไป | 5 | 8 | 13 |
| - HACCP/GMP | 16 | 20 | 36 |
| สาขาเทคโนโลยีโลหะและวัสดุ | - | 26 | 26 |
| สาขาอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ | 9 | 10 | 19 |

ที่มา: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2545.

**(3.2) การลงทุนหรือร่วมทุน**

หมายถึง การนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไปใช้ให้เกิดประโยชน์เชิงพาณิชย์ ด้วยกลไกการลงทุนในกิจการที่ถือว่าเป็นกิจการบุกเบิก หรือเป็นกิจการใหม่ที่มีเทคโนโลยีเป็นฐาน โดยเฉพาะการนำผลงานวิจัยไปใช้ในการประกอบธุรกิจ โดยในปี 2545 สวทช. มีผลการดำเนินงานดังนี้

**(1) โครงการร่วมทุน:** มี 6 บริษัท ได้แก่ บริษัทอินเทอร์เน็ตประเทศไทย จำกัด, บริษัทเทรดสยาม จำกัด, บริษัทเอ็นทียู (ประเทศไทย) จำกัด, บริษัทวิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงกุ้ง จำกัด, บริษัทไทยแมชชีนไปรดักส์ จำกัด และบริษัทอินโนวาไบโอเทคโนโลยี จำกัด

**(2) โครงการพิเศษที่ใช้ทุนประเดิม:** มี 5 โครงการ ได้แก่ โครงการทดสอบผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์, โครงการสอบเทียบเครื่องมือวัด อุตสาหกรรม, โครงการ DNA Technology, โครงการเรียนรู้ออนไลน์แห่ง สวทช. และโครงการศูนย์เทคโนโลยีแผ่นวงจรพิมพ์

**(3.3) โครงการกองทุนพัฒนานวัตกรรม**

หมายถึง การดำเนินงานเพื่อให้การสนับสนุนโครงการที่มีการใช้นวัตกรรมเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันโดยเน้นงานบุกเบิก รวมถึงโครงการที่จะมีผลกระทบทางที่ดีต่อภาคการผลิต การค้า การลงทุน การจัดการและการตลาดอย่างชัดเจน โดยในปีงบประมาณ 2545 มีผลการดำเนินงานดังต่อไปนี้

**(1) โครงการต่อเนื่อง:** ได้แก่ โครงการกระบวนการลดการปนเปื้อนด้านจุลินทรีย์ของหอยสองฝามีชีวิตเพื่อการส่งออกเชิงพาณิชย์, ระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ช่วยสอน, โครงการการผลิตชุดตรวจวินิจฉัยโรคทางการแพทย์, โครงการดีเซล-ฮีทเตอร์ ระบบไฟฟ้า และโครงการการพัฒนาต้นแบบเชิงอุตสาหกรรม-ระบบดับเพลิงอัตโนมัติ

**(2) โครงการใหม่:** ได้แก่ โครงการเบาะนั่งและเตียงพยาบาลกายภาพบำบัดเพื่อประโยชน์แห่งวงการแพทย์, โครงการพัฒนาหน้ากากป้องกันสารพิษทางทหารและหม้อกรองสนับสนุนกองทัพไทยและจำหน่ายต่างประเทศ, โครงการพัฒนานวัตกรรม Burner สู่การผลิตเชิงธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ และนวัตกรรมการผลิตยางแผ่นชนิดพิเศษ

**(4) การริเริ่มและสร้างความเข้มแข็งแก่โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี**

มิติที่สี่ในการประเมินผลการดำเนินงานของ สวทช. คือ การริเริ่มและสร้างความเข้มแข็งแก่โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งหมายถึง การพัฒนาสถานที่และ/หรือระบบและ/หรือกลไก หรือบริการ หรือกิจกรรม หรือกรอบการทำงานที่รองรับหรืออำนวยความสะดวก ในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อทำให้เกิดผลผลิตที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นทั้งในภาครัฐ สถาบันการศึกษา และภาคเอกชน โดยจากการศึกษาพบว่า ภารกิจในด้านดังกล่าวของ สวทช. ประสบความสำเร็จในระดับที่ดีเช่นเดียวกับภารกิจในสามด้านที่กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การก่อสร้าง “อุทยานวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ” (Thailand Science Park) ที่ดำเนินการแล้วเสร็จและกลายเป็นอุทยานวิทยาศาสตร์ที่มีความสำคัญเพื่อเป็นศูนย์ดำเนินการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ฯโดยตรง

ทั้งนี้ ภายในอุทยานวิทยาศาสตร์ดังกล่าวประกอบด้วย อาคารสำนักงานกลาง อาคารศูนย์แห่งชาติทั้ง 3 อาคาร และอาคารโรงงานต้นแบบ 3 สาขา และในปัจจุบันได้เริ่มก่อสร้างอาคารฝึกอบรมพร้อมที่จอดรถ และออกแบบอาคารสำหรับภาคเอกชนอีก 2 อาคาร และในส่วนของหน่วยบ่มเพาะเทคโนโลยีนั้น ขณะนี้มีภาคเอกชนเช่าพื้นที่แล้วจำนวน 8 ราย ดังตาราง

**ตารางที่ 5.28** แสดงรายชื่อภาคเอกชนที่เช่าพื้นที่หน่วยบ่มเพาะเทคโนโลยี ของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

| | บริษัท | ลักษณะธุรกิจ | พื้นที่เช่า (ตรม.) | วันที่สัญญาเช่า |
|---|---|---|---|---|
| 1 | THNIC | ให้บริการจดชื่อโดเมน | 192.00 | 24/4/02 |
| 2 | PSB TEST | ให้บริการทดสอบ | 672.00 | 15/3/02 และ 26/8/02 |
| 3 | ธนาคารกรุงเทพ | สถาบันการเงิน | 102.00 | 30/5/02 |
| 4 | Golden Water Polymer | วิจัยเคลือบสารสิ่งพิมพ์ | 63.00 | 8/7/02 |
| 5 | Concept Foundation | ผลิตภัณฑ์เพื่อการวางแผนครอบครัว | 192.00 | 1/8/02 |
| 6 | Mighty International | วิจัยและพัฒนากลิ่นและรสอาหาร | 96.00 | 23/8/02 |
| 7 | Communication Research Laboratory | โปรแกรมคอมพิวเตอร์ด้านการแปลภาษา | 177.50 | 1/8/02 |
| 8 | Tokyo Institute of Technology | อบรมการเรียนทางไกล | 102.00 | 23/8/02 |
| | รวมพื้นที่มีผู้เช่าแล้ว | | 1,598.50 | |

ที่มา: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2545.

### (5) ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

ในมิติที่ห้านี้จะเป็นการประเมินผลการบริหารจัดการของ สวทช. ว่าระบบการบริหารจัดการของหน่วยงานมีประสิทธิภาพประสิทธิผลสมดังเจตนารมณ์ของการจัดตั้งที่ต้องการให้เป็น *"องค์การที่มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวสูงโดยไม่ผูกพันไว้กับระเบียบการปฏิบัติและข้อบังคับปกติของราชการและรัฐวิสาหกิจ"* หรือไม่และอย่างไร? โดยจะครอบคลุมหลายมิติย่อยด้วยกัน ได้แก่ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงินและพัสดุ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า สวทช. นับเป็นหน่วยงานที่ประสบผลสำเร็จในด้านการบริหารจัดการอยู่ในระดับที่สูง กล่าวคือ มีระบบการบริหารจัดการที่ดี ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับพันธกิจหลักขององค์การ อีกทั้งสามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้กับองค์การเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

**(5.1) มีการสร้างความเชื่อมั่นในการพัฒนาระบบการบริหารภายในองค์การโดยอาศัยหลักความไว้วางใจทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง และการทำงานเป็นทีม**

กล่าวคือ ระบบบริหารภายในองค์การของ สวทช. มีความคล่องตัว โปร่งใส มีการกระจายอำนาจบริหารและการตัดสินใจให้กับบุคลากรในระดับต่าง ๆ ให้มากที่สุด คือ เนื่องจาก สวทช. เป็นองค์การขนาดใหญ่ประกอบด้วยศูนย์แห่งชาติ (ปัจจุบันมี 4 ศูนย์) ซึ่งรับผิดชอบเทคโนโลยีเฉพาะทาง ดังนั้น ผู้อำนวยการ สวทช. จะมีอำนาจหน้าที่ดูแลบริหารองค์การในภาพรวมตามนโยบายของคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และทคโนโลยีแห่งชาติ (กวทช.) และผู้อำนวยการศูนย์แต่ละแห่งก็จะมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ภายในศูนย์ค่อนข้างมาก[23]

อีกทั้งในระดับพนักงานก็ยังมีการกำหนดอำนาจ หน้าที่ ขั้นตอนการทำงานและภาระงานแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งพนักงานทุกระดับต้องมีพันธะรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน และสามารถตัดสินใจในงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ โดยในอนาคตอันใกล้ (ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2547 เป็นต้นไป) ภายหลังจากที่แผนงานการบริหารงานบุคคลฉบับใหม่สำเร็จ (ในปัจจุบันอยู่ในระหว่างดำเนินการ) สวทช. จะกำหนดให้พนักงานทุกคนต้องจัดทำ “Individual Action Development Plan หรือ IADP” เพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมินผลพนักงานแต่ละคนอีกด้วย[24]

**(5.2) ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรบุคคลขององค์การอย่างสูงสุด**

กล่าวคือ บุคลากรของ สวทช. ได้รับการคัดเลือก ดูแล ฝึกอบรมและพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถ และมีโอกาสก้าวหน้าในอาชีพการงานสูงสุดตามความรู้ ความสามารถของแต่ละบุคคลอย่างสอดคล้องกับความต้องการขององค์การ และจัดระบบการให้ความดีความชอบภายใต้ระบบการประเมินผลงานที่โปร่งใส เปิดกว้างและเป็นธรรม เพื่อรักษาผู้ที่ดีและมีความสามารถไว้ในองค์การหรือกระจายสู่ภาคเอกชนตามแผนที่ได้วางไว้ล่วงหน้า นอกจากนี้ สวทช. ยังมีช่องทางในการเปิดกว้างในการนำบุคลากรที่มีคุณภาพจากภาคเอกชนและต่างประเทศมาร่วมงานอีกด้วย

**(5.3) มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อประสิทธิผลในการบริหาร**

กล่าวคือ สวทช. มีระบบการรวบรวมข้อมูลทั้งภายในและภายนอกองค์การที่รวดเร็วเชื่อถือได้ สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยสะดวก มีระบบการวิเคราะห์และเปรียบเทียบผลการดำเนินการ เพื่อใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ และเพื่อให้ผู้บริหารสามารถนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจได้ตรงและทันต่อความต้องการ

---

[23] จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยผู้อำนวยการ สวทช., นายณรงค์ ศิริเลิศวรกุล

[24] เพิ่งอ้าง.

### (6) ประสิทธิภาพของบุคลากร

สำหรับมิติสุดท้ายที่จะประเมินผลการดำเนินงาน สวทช. คือ มิติในด้านประสิทธิภาพของบุคลากร ซึ่งเป็นมิติที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่ามิติด้านอื่น เนื่องจากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหน่วยงานนี้ให้เป็นองค์การในกำกับของรัฐ เพื่อต้องการให้สามารถมีอิสระในการบริหารงานบุคคล เพื่อที่จะดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงานในองค์การได้ โดยจากการศึกษาพบว่า สวทช. นับเป็นหน่วยงานหนึ่งที่อุดมด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างสูงยิ่ง พิจารณาได้จากระดับคุณวุฒิทางด้านการศึกษาของบุคลากรที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีถึง 48.8 เปอร์เซ็นต์ ระดับปริญญาโท 28.9 เปอร์เซ็นต์ และระดับปริญญาเอก 12.4 เปอร์เซ็นต์ อีกทั้งในจำนวนดังกล่าวยังเป็นพนักงานในตำแหน่งวิจัยและวิชาการถึง 60 เปอร์เซ็นต์อีกด้วย

**ตารางที่ 5.29** แสดงจำนวนบุคลากรของ สวทช. จำแนกตามระดับการศึกษา

| ระดับการศึกษา | จำนวน (คน) | คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ |
|---|---|---|
| ปริญญาเอก | 192 | 12.4 |
| ปริญญาโท | 447 | 28.9 |
| ปริญญาตรี | 756 | 48.8 |
| อนุปริญญาหรือเทียบเท่า | 4 | 0.3 |
| ปวส. | 86 | 5.5 |
| ปวช. | 30 | 1.9 |
| มัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า | 19 | 1.2 |
| มัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า | 10 | 0.7 |
| ประถมศึกษาหรือเทียบเท่า | 4 | 0.3 |

ที่มา: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2545.

**ตารางที่ 5.30** แสดงจำนวนบุคลากรของ สวทช. จำแนกตามกลุ่มตำแหน่ง

| ประเภท | จำนวน (คน) | คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ |
|---|---|---|
| บริหาร | 38 | 2.5 |
| วิจัยและวิชาการ | 930 | 60 |
| ปฏิบัติการ | 580 | 37.5 |

ที่มา: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2545.

จากตารางและที่กล่าวมาข้างต้น พิจารณาได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ สวทช. เป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมาก ประกอบด้วย 3 ประการสำคัญ กล่าวคือ

**(6.1) ระบบบริหารงานบุคคลมีความยืดหยุ่นในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่สอดคล้องเหมาะสมกับคุณลักษณะของหน่วยงาน**

กล่าวคือ เนื่องจาก สวทช. เป็นหน่วยงานที่ดำเนินภารกิจในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งประเทศไทยยังขาดแคลนบุคลากรในสาขาดังกล่าวนี้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น ภาวะอัตราการจ้างงานในตลาดแรงงานจึงอยู่ในระดับที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบหน่วยงานอื่น หากแต่เนื่องจากเป็นองค์การอิสระ (ภายใต้การกำกับของรัฐ) จึงมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล โดยคณะกรรมการสามารถออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลขึ้นมาบังคับใช้ภายในองค์การได้ โดยในปัจจุบัน คือ “ข้อบังคับคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2546” ดังนั้น สวทช. จึงมีความยืดหยุ่นทั้งในด้านการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานในระดับต่าง ๆ เพื่อจูงใจบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงานกับองค์การได้ ทั้งนี้ ตำแหน่งพนักงานของ สวทช. ประกอบด้วย

**(1) ตำแหน่งบริหาร** ประกอบด้วย

- <u>บริหารระดับสูง</u> ได้แก่ ผู้อำนวยการ, รองผู้อำนวยการ/ผู้อำนวยการหน่วยงานเฉพาะทาง และผู้ช่วยผู้อำนวยการ/รองผู้อำนวยการหน่วยงานเฉพาะทาง
- <u>บริหารจัดการ</u> ได้แก่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการหน่วยงานเฉพาะทาง/ผู้อำนวยการโครงการ/ผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ/ผู้อำนวยการฝ่ายอาวุโส, ผู้อำนวยการฝ่าย และหัวหน้าผู้ตรวจสอบภายใน

**(2) ตำแหน่งวิจัยและวิชาการ** ประกอบด้วย

- วิจัย ได้แก่ นักวิจัย ผู้ช่วยนักวิจัย
- วิชาการ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ผู้ประสานงาน
- วิเคราะห์ ได้แก่ นักวิเคราะห์โครงการ นักวิเคราห์เชิงธุรกิจ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
- เทคนิค ได้แก่ วิศวกร สถาปนิก เจ้าหน้าที่ระบบคอมพิวเตอร์

**(3) ตำแหน่งปฏิบัติการ** ประกอบด้วย

- หัวหน้างาน ผู้จัดการ ผู้ตรวจสอบภายใน
- ปฏิบัติการเทคนิค ได้แก่ เจ้าหน้าที่ห้องปฏิบัติการ พนักงานห้องปฏิบัติการ และช่าง
- ปฏิบัติการทั่วไป ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ นิติกร เจ้าหน้าที่สารสนเทศ เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าหน้าที่พัสดุ บรรณารักษ์ เลขานุการ พนักงานสารสนเทศ พนักงานบริหารงานบุคคล พนักงานการเงินและบัญชี พนักงานประชาสัมพันธ์ พนักงานธุรการ พนักงานพัสดุ พนักงานห้องสมุด พนักงานขับรถ

ทั้งนี้ ในการบริหารงานบุคคลนั้นจะมี “คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ” เป็นคนดูแล โดยผู้อำนวยการ สวทช. เป็นผู้มีอำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลทุกขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง หรือการดำเนินการทางวินัย เป็นต้น

**(6.2) ระบบบริหารงานบุคคลยืดหยุ่นในการเลื่อนตำแหน่งและเลื่อนเงินเดือน**

กล่าวคือ ใน “ข้อบังคับคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2546” ข้อ 22 วรรคสอง ได้ระบุว่า *“หากสภาวะตลาดแรงงานภายนอกมีการแข่งขันสูง หรือขาดแคลนผู้มีความรู้และประสบการณ์ในบางสาขา จำเป็นต้องรักษาบุคลากรที่ดีไว้เพื่อประโยชน์ของสำนักงาน ผู้อำนวยการอาจพิจารณาปรับเงินเดือนหรือเพิ่มค่าจ้างพนักงานหรือลูกจ้างคนหนึ่งคนใดเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากการเลื่อนเงินเดือนหรือเพิ่มค่าจ้างประจำปีได้”* ซึ่ง

การกำหนดดังกล่าวทำให้ สวทช. สามารถป้องกันการ “ไหลออก” ของพนักงานที่มีความรู้ความสามารถ

กล่าวโดยสรุปในมิติเกี่ยวกับประสิทธิภาพของบุคลากรจะเห็นได้ว่า สวทช. เป็นองค์การที่มีบุคลากรจำนวนมาก อีกทั้งยังเป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีคุณค่าอันจะเพิ่มสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินภารกิจขององค์การ ซึ่งมีปัจจัยจากการที่ระบบบริหารงานบุคคลของ สวทช. เป็นระบบเปิดและมีความยืดหยุ่นมากกว่าส่วนราชการปกติ โดยมีระเบียบต่าง ๆ ของตนเอง ทำให้สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้เข้ามาทำงานในองค์การ ในขณะที่ก็จะป้องกันการไหลออกของบุคลากรอีกด้วย โดยในปัจจุบัน (2547) บุคลากรของ สวทช. มีจำนวนทั้งสิ้น 1,755 คน

**ตารางที่ 5.31** แสดงอัตรากำลังของ สวทช. จำแนกตามสังกัด ประจำปี 2547

| สังกัด/ประเภท | พนักงาน | ลูกจ้าง | ลูกจ้างโครงการ | รวม |
|---|---|---|---|---|
| ส่วนงานกลาง | 335 | 18 | 39 | 392 |
| ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ (ศช.) | 267 | 52 | 148 | 467 |
| ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ (ศว.) | 259 | 48 | 40 | 347 |
| ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (ศอ.) | 450 | 96 | - | 546 |
| ศูนย์นาโนเทคโนโลยี (ศน.)* | 3 | - | - | 3 |
| **รวมทั้งสิ้น** | **1314** | **214** | **227** | **1,755** |

ที่มา: ฝ่ายบริหารงานบุคคล, สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2547

* อยู่ในระหว่างการเริ่มดำเนินการระยะแรก

## 5.13.2 ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จขององค์การ

จากความสำเร็จในการดำเนินงานของ สวทช. ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการวิเคราะห์หาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จดังกล่าว ซึ่งพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ สวทช. มีหลายประการประกอบด้วย

**(1) สวทช. มีผู้นำที่มีประสิทธิภาพสามารถขับเคลื่อนองค์การให้ไปสู่ความสำเร็จ**

ปัจจัยด้านผู้นำเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จขององค์การ โดยผู้นำจะเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมการทำงานให้กับองค์การ (Corporate Culture) ซึ่งในกรณีของ สวทช. นั้น ปัจจัยด้านผู้นำมี 3 ประการที่สำคัญ คือ

**(1.1) ผู้อำนวยการ**

“ผู้อำนวยการ” ในที่นี้ประกอบด้วยทั้งในส่วนของผู้อำนวยการ สวทช. และผู้อำนวยการหน่วยงานเฉพาะทาง ซึ่งมีบทบาทในการทำหน้าที่บริหารศูนย์ฯต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินภารกิจเป็นไปในทิศทาง ยุทธศาสตร์ และนโยบายที่คณะกรรมการบริหาร (กวทช.) กำหนด เนื่องจาก สวทช. เป็นหน่วยงานอิสระที่มีระบบการสรรหาผู้บริหารที่เป็นระบบเปิดจึงทำให้สามารถดึงบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านการบริหารและมีพื้นความรู้ระดับสูงทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการบริหารได้

ทั้งนี้ ในปัจจุบัน (2547) สวทช. อยู่ภายใต้การบริหารของ ศ.ดร.ไพรัชธัชยพงษ์ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ทั้งทางด้านการบริหารและวิชาการ อีกทั้งมีความเข้าใจพันธกิจหน้าที่และคุณลักษณะขององค์การเป็นอย่างดี จึงทำให้สามารถกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจการดำเนินงานของ สวทช. ได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งส่งผลให้องค์การสามารถบรรลุซึ่งสัมฤทธิ์ผลในภารกิจหลักได้เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้อำนวยการ เป็นผู้ที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนองค์การให้ก้าวไปอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้กลไกและระบบบริหารที่เอื้ออำนวย

**(1.2) คณะกรรมการบริหาร**

คณะกรรมการบริหาร หรือ กวทช. เป็นผู้ที่มีความสำคัญในฐานะเป็นองค์การบริหารสูงสุดขององค์การเนื่องจากโครงสร้างของกรรมการบริหาร สวทช. มีข้อดีอย่างน้อย 3 ประการจึงส่งผลทำให้ สวทช. ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน กล่าวคือ ***ประการแรก*** คณะกรรมการบริหารมีองค์ประกอบที่หลากหลาย คือ มีผู้แทนจากผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาดำรงตำแหน่งด้วย และมีการถ่วงดุลกันระหว่างคณะกรรมการจากหน่วยงานของรัฐและไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ (สัดส่วนต้องเท่ากัน) จึงทำให้การทำงานมีความเห็นในมิติที่หลากหลายขึ้น ***ประการที่สอง*** การมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เป็นประธานคณะกรรมการ ส่งผลให้สามารถเป็นผู้แทนในการชี้แจงความเข้าใจในกรณีการจัดทำงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีได้ง่ายยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวนี้ก็จะ

ขึ้นอยู่กับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยว่ามีความสนใจและเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การมากน้อยเพียงใด และ***ประการที่สาม*** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีความกระตือรือร้นในการทำงานสูง[25]

**(1.3) ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ**

จากการศึกษาจะพบว่า หน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชนบางแห่งนั้น อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารกับผู้บริหาร (CEO.) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การเป็นอย่างยิ่ง หากแต่สำหรับ สวทช. นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการเป็นไปในทางร่วมมือและสนับสนุนและเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละส่วนเป็นอย่างดี

**(2) สวทช. มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่ยืดหยุ่นและคล่องตัวสูง**

ความสำเร็จของ สวทช. ส่วนหนึ่งมาจากการปรับปรุงวิธีการและกระบวนการในการบริหารงาน ในเรื่องโครงสร้างการบริหาร การให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการในการบริหารงานอย่างอิสระ ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล เช่น ความสามารถกำหนดอัตราเงินเดือนให้สามารถแข่งขันกับตลาดแรงงานได้ ระบบประเมินผลงานที่ไปพร้อมกับการต่อสัญญาและการให้โบนัสเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้บุคลากรทำงานอย่างเต็มที่ ด้านการบริหารการเงินการคลังและระบบงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ผู้อำนวยการตัดสินใจในการบริหารงานได้รวดเร็ว คล่องตัวทันสถานการณ์ เป็นต้น

**(3) สวทช. มีบุคลากรที่มีความรู้ทางเทคโนโลยีเป็นอย่างดี และเป็นบุคลากรที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนา**

“บุคลากร” นับว่าเป็นส่วนที่สำคัญอย่างมากในการที่จะนำพาให้องค์การสามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ในกรณีของ สวทช. นั้นอาจจะกล่าวได้ว่านับเป็นองค์การหนึ่งที่อุดมไปด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ อันเนื่องมาจากการมีระบบและกลไกการบริหารงานบุคคลที่ยืดหยุ่น คล่องตัวสูง ซึ่งออกแบบมาเพื่อให้มีความสอดคล้องกับคุณลักษณะโดยธรรมชาติขององค์การ ดังนั้น จึงป้องกันการไหลออกของบุคลากร อีกทั้งสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพจากแหล่งอื่นเข้ามาทำงานในองค์การได้

**(4) สวทช. มีเครือข่ายพันธมิตรเป็นทุนเดิมอยู่แล้วก่อนการจัดตั้ง**

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า การจัดตั้ง สวทช. นั้นเป็นการรวมหน่วยงาน 4 หน่วยงานเข้ามาไว้ด้วยกันโดยหน่วยงานดังกล่าวได้เริ่มดำเนินการมาก่อนหน้าแล้ว คือ ศูนย์พันธุวิศวกรรมและ

[25] เป็นความเห็นจากการสัมภาษณ์ระดับผู้บริหาร สวทช.

เทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ (ดำเนินการปี 2526) โครงการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนา (ดำเนินการปี 2528) ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ (ดำเนินการปี 2529) และศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (ดำเนินการปี 2529) ซึ่งการสร้างเครือข่ายพันธมิตรทั้งในภาครัฐ สถาบันการศึกษา และภาคเอกชน ได้สั่งสมมาอย่างยาวนาน ดังนั้น ในการเริ่มดำเนินการจึงถือได้ว่ามีพันธมิตรเป็นทุนเดิมจึงง่ายต่อการดำนินภารกิจขององค์การ

**(7) รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี**

ปัจจัยทางด้านนโยบายของรัฐบาล นับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้ สวทช. ประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐบาลปัจจุบัน เนื่องจากงบประมาณการดำเนินงานหลักของ สวทช. มาจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นจำนวนมากเกินครึ่งของงบประมาณที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้รับ[26] ดังนั้น การที่รัฐบาลมีความเข้าใจและให้ความสำคัญต่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงมีส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้ สวทช. ประสบผลสำเร็จในการดำเนินภารกิจหลักได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก สวทช. เป็นหน่วยงานที่มีผลงานเป็นที่ปรากฏ มีชื่อเสียงและได้รับการยอมรับในระดับหนึ่ง อาทิเช่น ผลงานการสร้างสรรค์นวัตกรรมต่าง ๆ หรือในกรณีการส่งเสริมเด็กและเยาวชนในการแข่งขันวิทยาศาสตร์โอลิมปิก จึงทำให้เป็นที่ยอมรับในสาธารณะและสามารถตอบคำถามสังคมเกี่ยวกับสถานภาพของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นจะพบว่า การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ สวทช. มีประเด็นที่น่าสังเกตเกี่ยวกับความเกี่ยวพันธ์และเชื่อมโยงของปัจจัยความสำเร็จต่าง ๆ กล่าวคือ การที่องค์การมีสถานภาพเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ จึงทำให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและในการบริหารจัดการ และสามารถสรรหาผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารองค์การได้ ในทางกลับกัน ความสามารถของผู้นำในการริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ ก็จะไม่สามารถดำเนินการได้หากขาดความคล่องตัวและความเป็นอิสระในกระบวนการบริหาร หรือความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ เป็นต้น

### 5.13.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

ประเด็นสุดท้ายที่จะกล่าวถึงในที่นี้ คือ ลักษณะความเป็นองค์การมหาชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของ สวทช. หรือไม่ ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า การเป็นองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐของ สวทช. มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งทำให้ สวทช. สามารถบรรลุวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยแบ่งการพิจารณา ดังนี้

[26] จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยผู้อำนวยการ สวทช., นายณรงค์ ศิริเลิศวรกุล

**(1) ด้านโครงสร้างองค์การ**

ในด้านโครงสร้างองค์การนั้น มีคุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชนที่เอื้อต่อการบรรลุซึ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การหลายประการ กล่าวคือ การจัดตั้ง สวทช. ในรูปแบบหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งจะมีโครงสร้างการบริหารที่เป็นอิสระนั้น เป็นช่องทางหรือโอกาสที่องค์การจะสามารถกำหนดแนวทาง การวางนโยบายและยุทธศาสตร์ การจัดโครงสร้างภายใน และการจัดระบบบริหารเป็นไปโดยอิสระและมุ่งเน้นความสอดคล้องกับปณิธาน วิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กร อีกทั้งมีการลดทอนสายการบังคับบัญชาที่ซ้ำซ้อนแตกต่างจากระบบราชการ เพราะแม้ สวทช. จะมีศูนย์ฯ หน่วยงานเฉพาะทางอยู่ภายใต้โครงสร้างใหญ่ หากแต่ก็มีการมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการแต่ละศูนย์ฯ รับผิดชอบและตัดสินใจในการบริหาร

**(2) ด้านการบริหารงานบุคคล**

ความเป็นองค์การมหาชนในอีกด้านหนึ่ง ได้แก่ ความเป็นอิสระและยืดหยุ่นด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งในด้านนี้เองที่ผลจากการประเมินชี้ให้เห็นว่า มีผลอย่างสำคัญและชัดเจนต่อการบรรลุซึ่งภารกิจขององค์การ กล่าวคือ เนื่องจาก สวทช. เป็นองค์การที่ดำเนินภารกิจด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งตลาดแรงงานขาดแคลนและมีอัตราการจ้างงานอยู่ในระดับที่สูง ดังนั้น การมีระบบบริหารงานบุคคลที่ยืดหยุ่นสามารถปรับให้มีความสอดคล้องเพื่อเอื้อให้สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเข้ามาทำงานได้จึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า สวทช. จะมีข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง โดยข้อบังคับดังกล่าวทำให้การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ระบบการจ้างงาน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน และกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การมีความยืดหยุ่น ดังที่กล่าวไปแล้ว

**(3) ด้านระบบงบประมาณ**

ผลจากการประเมินแสดงให้เห็นว่า สวทช. ได้มีการจัดระบบและบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และภารกิจขององค์กรได้เป็นอย่างดี ซึ่งผลจากความเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ส่งผลให้เงินงบประมาณขององค์การส่วนใหญ่แล้วมาจากการอุดหนุนโดยรัฐ ซึ่งภายใต้ระบบการจัดสรรจะอยู่ในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไปแบบ Block Grants ทำให้องค์การมีความเป็นอิสระในการประมาณการ การบริหารงบประมาณ และกำหนดแผนงานการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับภารกิจและยุทธศาสตร์ขององค์การได้โดยง่าย ไม่ต้องอิงอยู่กับหลักเกณฑ์และกฎระเบียบทางการบริหารงบประมาณเช่นเดียวกับส่วนราชการปกติ ตลอดจนสามารถริเริ่มนำเอานวัตกรรมและเทคนิควิธีการทางการงบประมาณและบัญชี (SAP) มาปรับใช้ได้

**(4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล**

ภายใต้ความเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ส่งผลให้ สวทช. ปลอดจากการแทรกแซงทางการบริหารงานภายใน ขณะที่การกำกับดูแลที่เกิดขึ้นโดยรัฐมนตรี กระทรวงผู้กำกับดูแล และ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น จะกระทำได้แต่เพียงในเชิงนโยบาย โดยในทางปฏิบัติจะปรากฏเฉพาะในด้านของการจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนประจำปี อีกทั้งองค์การที่มีหน้าที่ตรวจสอบทางการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น จะมีลักษณะการตรวจสอบภายหลังการปฏิบัติงาน (post-audit) ทั้งหมด จึงทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างคล่องตัว

**(5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน**

ผลจากการประเมินได้ชี้ให้เห็นว่า สวทช. จะมุ่งเน้นการบริหารงานที่ยืดความคล่องตัว มีเกณฑ์ชี้วัดผลงานชัดเจน และมีนวัตกรรมและปรับใช้เทคนิควิธีการทางการบริหารจัดการใหม่ ๆ อยู่เสมอ ซึ่งปัจจัยด้านกฎระเบียบ และวิธีปฏิบัติในการทำงานที่ สวทช. สามารถกำหนดได้เอง มีส่วนเอื้อต่อคุณลักษณะดังกล่าวไม่น้อย

## 5.13.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาวิจัยซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ว่าลักษณะความเป็นองค์การมหาชนเอื้ออำนวยต่อความสำเร็จของ สวทช. หรือไม่ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า สวทช.ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานเป็นอย่างดี ทั้งนี้ ความสำเร็จของ สวทช. มีความสัมพันธ์กับลักษณะความเป็นองค์การมหาชน (หน่วยงานในกำกับ) โดยเฉพาะความเป็นอิสระ ซึ่งรวมทั้งความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ ความอิสระทางด้านการบริหารงานบุคคล และความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ โดยความอิสระเหล่านี้ส่งผลให้การบริหารเกิดความคล่องตัว รวดเร็ว เอื้ออำนวยให้เกิดความคิด ริเริ่มใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของ สวทช. นั้น ประกอบด้วย

**ประการที่หนึ่ง** การมีผู้นำที่มีประสิทธิภาพสามารถขับเคลื่อนองค์การให้ไปสู่ความสำเร็จ กล่าวคือ ผู้นำจะเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมการทำงานให้กับองค์การ (Corporate Culture) ซึ่งในกรณีของ สวทช. นั้น ปัจจัยด้านผู้นำล้วนเชื่อมโยงให้เกิดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นผู้อำนวยการ กรรมการบริหาร อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างผู้อำนวยการและกรรมการบริหารก็เป็นไปในทางที่ดี

**ประการที่สอง** การมีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่ยืดหยุ่น คล่องตัวสูง กล่าวคือ ความสำเร็จของ สวทช. ส่วนหนึ่งมาจากการปรับปรุงวิธีการและกระบวนการในการบริหารงาน ในเรื่องโครงสร้างการบริหาร การให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการในการบริหารงาน

อย่างอิสระ ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล เช่น ความสามารถกำหนดอัตราเงินเดือนให้สามารถแข่งขันกับตลาดแรงงานได้ ระบบประเมินผลงานที่ไปพร้อมกับการต่อสัญญาและการให้โบนัสเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้บุคลากรทำงานอย่างเต็มที่ ด้านการบริหารการเงินการคลังและระบบงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ผู้อำนวยการตัดสินใจในการบริหารงานได้รวดเร็ว คล่องตัวทันสถานการณ์ เป็นต้น

**ประการที่สาม** การมีบุคลากรที่มีความรู้ทางเทคโนโลยีเป็นอย่างดีและเป็นบุคลากรที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนา “บุคลากร” นับว่าเป็นส่วนที่สำคัญอย่างมากในการที่จะนำพาให้องค์การสามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ในกรณีของ สวทช. นั้นอาจจะกล่าวได้ว่านับเป็นองค์การหนึ่งที่อุดมไปด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ อันเนื่องมาจากการมีระบบและกลไกการบริหารงานบุคคลที่ยืดหยุ่น คล่องตัวสูง ซึ่งออกแบบมาเพื่อให้มีความสอดคล้องกับคุณลักษณะโดยธรรมชาติขององค์การ ดังนั้น จึงป้องกันการไหลออกของบุคลากร อีกทั้งสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพจากแหล่งอื่นเข้ามาทำงานในองค์การได้

**ประการที่สี่** การเป็นองค์การที่มีทุนเดิมอยู่แล้วก่อนการจัดตั้ง กล่าวคือ การจัดตั้ง สวทช. นั้นเป็นการรวมหน่วยงาน 4 หน่วยงานเข้ามาไว้ด้วยกันโดยหน่วยงานดังกล่าวได้เริ่มดำเนินการมาก่อนหน้าแล้ว คือ ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ (ดำเนินการปี 2526) โครงการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนา (ดำเนินการปี 2528) ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ (ดำเนินการปี 2529) และศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (ดำเนินการปี 2529) ซึ่งการสร้างเครือข่ายพันธมิตรทั้งในภาครัฐ สถาบันการศึกษา และภาคเอกชน ได้สั่งสมมาอย่างยาวนาน ดังนั้น ในการเริ่มดำเนินการจึงถือได้ว่ามีพันธมิตรเป็นทุนเดิมจึงง่ายต่อการดำนินภารกิจขององค์การ

ทั้งนี้ แต่ละปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ สวทช. นั้นต่างมีความเกี่ยวพันธ์และเชื่อมโยงต่อกัน กล่าวคือ การที่องค์การมีสถานภาพเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ จึงทำให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและในการบริหารจัดการ และสามารถสรรหาผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารองค์การได้ ในทางกลับกัน ความสามารถของผู้นำในการริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ ก็จะไม่สามารถดำเนินการได้หากขาดความคล่องตัวและความเป็นอิสระในกระบวนการบริหาร หรือความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ เป็นต้น

# 5.14 สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน)

## 5.14.1 ผลการประเมินองค์การในภาพรวม

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน)พ.ศ. 2546 โดยมีเหตุผลและที่มาในการจัดตั้ง เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ด้วยการนำทรัพย์สินของภาครัฐ และภาคเอกชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือเกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ อันจะเป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ และกระตุ้นให้มีผู้ประกอบการรายใหม่ ซึ่งจะทำให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน จึงเห็นควรจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนขึ้น เป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการติดตาม ประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ในพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) ดำเนินการใด ๆ เพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และแนวทางที่คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนกำหนด

(2) ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

(3) ประสานงานกับคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

(4) ประสานงาน ติดตาม และเร่งรัดการปฏิบัติการตามแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามที่คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ทำห้าที่เกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมอบหมาย

(5) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

(6) เชิญบุคคลจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่นมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบายหรือส่งข้อมูล หรือสถิติใด ๆ

(7) รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ทำหน้าที่ เกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

(8) ปฏิบัติงานหรือดำเนินการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมอบหมาย

เนื่องจากในปัจจุบัน องค์การยังอยู่ในระหว่างการเริ่มต้นการดำเนินงาน มีการก่อร่างสร้างตัวและการวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นใหม่ ดังนั้น จึงยังไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการได้อย่างเต็มที่ หากแต่เมื่อพิจารณาในโครงสร้างองค์การและพันธกิจตลอดจนเหตุผลที่มาในการจัดตั้งองค์การ ก็พอที่จะประเมินและคาดการณ์การดำเนินการได้บางประการ คือ

**ประการแรก** การจัดตั้งองค์การมีที่มาจากนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลต้องการให้องค์การดังกล่าวนี้เป็นกลไกหรือเครื่องมือเพื่อขับเคลื่อนให้นโยบายของรัฐบาลสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ นั่นก็คือ นโยบายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้กับระบบเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า ซึ่งในอนาคตรัฐบาลอาจจะไม่ได้เน้นนโยบายในด้านดังกล่าวนี้ ดังนั้น อาจจะเกิดปัญหาในด้านสถานะความมั่นคงขององค์การและโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานภายในองค์การ

**ประการที่สอง** เนื่องจากสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีที่มาจากนโยบายหรือเพื่อตอบสนองนโยบายทางการเมืองดังกล่าว จึงอาจเกิดคำถามในทางสังคมว่า มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดในการอาศัยรูปแบบหรือคุณลักษณะของการเป็นองค์การมหาชนมาใช้ดำเนินการ

### 5.14.2 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

โดยเหตุที่สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่และยังไม่ปรากฏผลการดำเนินงาน ในการสรุปผลการประเมิน คณะผู้วิจัยจะพิจารณาจากความก้าวหน้าที่

เป็นอยู่ในปัจจุบันว่า ได้มีการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ ไปมากน้อยเพียงใด อีกประการหนึ่ง จะเป็นการพิจารณาคุณลักษณะของภารกิจองค์การกับความเป็นองค์การมหาชนว่า ปรากฏถึงแนวโน้มความสัมพันธ์เช่นไร

พิจารณาจากขอบข่ายภารกิจของหน่วยงาน จะพบว่า ภารกิจหลักของหน่วยงานจะได้แก่ การสร้างเกณฑ์มาตรฐานสำหรับสถาบันการเงินต่าง ๆ ในการแปลงสินทรัพย์เอกชนของประชาชนเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่มผู้มิได้ครอบครองสินทรัพย์ที่สามารถใช้เป็นทุนในทางเศรษฐกิจ ให้สามารถนำมาแปลงสภาพเพื่อเป็นทุนสำหรับการลงทุนหรือประกอบการในระบบเศรษฐกิจได้ ซึ่งในปัจจุบันภารกิจดังกล่าว ยังอยู่ในระหว่างของการดำเนินการ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากระยะเวลาในการจัดตั้งซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2546 รวมระยะเวลาประมาณ 1 ปี 3 เดือน ก็อาจจะถือได้ว่า หน่วยงานยังไม่มีความก้าวหน้าในการดำเนินงานเท่าใดนัก กระนั้น ประเด็นที่ควรทบทวนเกี่ยวกับหน่วยงานดังกล่าว มีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ

ในประการที่หนึ่ง หากพิจารณาจากเงื่อนไขความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนกับความเกื้อหนุนต่อความสำเร็จขององค์การ พบว่า ในระยะเวลาของการจัดตั้งหน่วยงานนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการภายใต้ระบบองค์การมหาชน เนื่องจากภารกิจดังกล่าว มีข้อจำกัดทางกรอบกฎหมายที่ไม่เอื้อให้ส่วนราชการปกติสามารถดำเนินการจัดทำได้ สภาพการณ์ดังกล่าวจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันเงื่อนไขดังกล่าวได้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปแล้ว จึงนำไปสู่ข้อควรพิจารณาสำคัญนั่นคือ ความจำเป็นในการจัดตั้งภายใต้ระบบองค์การมหาชนยังมีอยู่ต่อไปหรือไม่

ในประการที่สอง หากพิจารณาจากกรอบภารกิจที่กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่า สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้น เกิดขึ้นมาเพื่อตอบสนองนโยบายเฉพาะของรัฐบาล อันได้แก่ การเร่งสร้างหลักเกณฑ์และมาตรฐานกลางสำหรับการแปลงสินทรัพย์ของประชาชนเพื่อเป็นทุนสำหรับประกอบการในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น หากภารกิจดังกล่าวบรรลุผล ก็จะต้องมีการทบทวนต่อไปว่าการคงอยู่ขององค์การยังคงมีอยู่ต่อไปหรือไม่

## 5.15 องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)

### 5.15.1 ผลการประเมินองค์การในภาพรวม

"องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน" (องค์การมหาชน) หรือที่เรียกโดยย่อว่า อพท. ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 โดยเหตุผลที่มีการประกาศจัดตั้งเนื่องจาก

*"โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มรายได้และกระจายรายได้ไปสู่ชุมชนท้องถิ่น โดยให้มีการบริหารและพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในเชิงบูรณาการ มีองค์กรกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ และประสานงานกับท้องถิ่นหรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว หรือส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในการท่องเที่ยวให้มีการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในเชิงคุณภาพ รวมทั้งสามารถระดมบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือเครื่องใช้มาใช้ในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างมี เอกภาพและแก้ไขปัญหาโดยรวดเร็ว ตลอดจนส่งเสริมให้มีการนำความรู้ด้านการบริหารจัดการสมัยใหม่มาใช้เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้"*

ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดให้ อพท. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้[27]

- ประสานงานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้บริหารจัดการการท่องเที่ยว ไม่ว่าในระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น
- ประสานงานการใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน ผังเมือง สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- ส่งเสริมการใช้ศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาตลาดการท่องเที่ยว
- ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตน
- ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นจัดให้มีการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

[27] มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546

- ส่งเสริมการจัดทำข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการท่องเที่ยว
- ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดการจ้างงานและยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่แห่งท้องถิ่นให้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในปัจจุบัน องค์การยังอยู่ในระหว่างการก่อร่างสร้างตัวและการวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และการสรรหาผู้อำนวยการ (ปัจจุบันมีรอง ผอ. รักษาการ) จึงยังไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการได้ หากแต่เมื่อพิจารณาในโครงสร้างองค์การและพันธกิจก็พอที่จะประเมินและคาดการณ์การดำเนินการบางประการ คือ

- **ประการแรก** เนื่องจากการที่มีโครงสร้างที่แตกต่างจากองค์การมหาชนอื่น ๆ คือ กระจายสำนักงานไปในพื้นที่ต่าง ๆ ที่จะเข้าไปดูแล เช่น เกาะช้าง เกาะสมุย ฯลฯ ซึ่งนับเป็นการจัดโครงสร้างองค์การมหาชนในลักษณะใหม่ ดังนั้น ในระยะแรก อาจจะสร้างความสับสนให้กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งอาจมีปัญหาในแง่ความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนภายในองค์การเอง

- **ประการที่สอง** การเข้าไปดำเนินการด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ต่าง ๆ ขององค์การฯ อาจจะสร้างความซ้ำซ้อนและอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่อยู่เดิม เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัด (สังกัดสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา) และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะภารกิจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน โดยหากไม่มีการทำความเข้าใจอย่างชัดเจนระหว่างกันก็อาจจะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งดังที่กล่าวมาก็ได้

- **ประการที่สาม** การเป็นองค์การที่ถูกจัดตั้งอย่างรวดเร็ว ภายใต้นโยบายของรัฐบาลอาจทำให้ยังไม่มีการศึกษาคุณลักษณะขององค์การ หรือความเป็นไปได้ในความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ต้องอาศัยคุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชน

## 5.15.2 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

เช่นเดียวกันกับกรณีของสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คณะผู้วิจัยจะสรุปผลการประเมิน อพท. โดยพิจารณาจากความก้าวหน้าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และคุณลักษณะของภารกิจในความสัมพันธ์กับความเป็นองค์การมหาชนว่า ปรากฏแนวโน้มและทิศทางเช่นไร

หากพิจารณาจากความก้าวหน้าที่เป็นอยู่หลังจากการออกกฎหมายจัดตั้งองค์การตั้งแต่วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2546 ซึ่งครอบคลุมระยะเวลาประมาณ 1 ปี 3 เดือนนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า อพท. ยังปรากฏความล่าช้าในการดำเนินการในหลายๆ ด้าน ซึ่งอาจสะท้อนถึงผลสำเร็จขององค์การในระดับหนึ่งได้ โดยเฉพาะการสรรหาผู้บริหาร ตลอดจนการวางหลักเกณฑ์และระบบบริหารขององค์การ ซึ่งในฐานะองค์การมหาชนที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัว น่าจะเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อ อพท. ในการจัดเตรียมโครงสร้างและระบบบริหารได้อย่างรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่

ในอีกด้านหนึ่ง หากพิจารณาถึงคุณลักษณะภารกิจกับความเป็นองค์การมหาชน คณะผู้วิจัยเห็นว่า อพท. ปรากฏลักษณะที่แตกต่างจากองค์การส่วนใหญ่ที่ได้ศึกษาประเมิน กล่าวคือ อพท. จะมีบทบาทในการศึกษาและจัดตั้งองค์การบริหารในพื้นที่ต่างๆ ดังนั้น หากการดำเนินงานสัมฤทธิ์ผล ก็จะทำให้ อพท. มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนแบบกลุ่มที่มีภารกิจเดียวหากแต่แตกต่างในเชิงของพื้นที่[28] ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า ความเป็นองค์การมหาชนก็น่าจะเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของ อพท. โดยเฉพาะจูงใจนักบริหารที่มีความรู้ความสามารถสำหรับทั้ง อพท. เอง และสำหรับองค์การในระดับพื้นที่ต่อไป

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า หากการดำเนินการจัดตั้งองค์การบริหารระดับพื้นที่ตามภารกิจแล้ว อพท. จะมีบทบาทอย่างไรต่อไป ในอีกประการหนึ่ง ภารกิจขององค์การระดับพื้นที่นั้น มิได้เป็นองค์การที่ใช้อำนาจในทางปกครองเพื่อเข้าควบคุมและบริหารกิจการภายในพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จ ดังเช่นกรณีของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แต่จะมีบทบาทในเชิงของการประสานยุทธศาสตร์และทรัพยากรกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอนุรักษ์ ทำให้ภารกิจดูจะยังไม่มีความชัดเจนเท่าใดนัก

## 5.16 ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน)

### 5.16.1 ผลการประเมินองค์การในภาพรวม

[28] พิจารณาในเชิงโครงสร้าง ก็จะมีความคล้ายคลึงกับกรณีของ สวทช. ซึ่งมีองค์กรย่อยภายใต้สังกัด 4 องค์กร ซึ่งแต่ละองค์กรก็มีความอิสระในเชิงการบริหารจาก สวทช. พอสมควร โดยเน้นความแตกต่างด้านความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่มีจุดร่วมคือมุ่งเน้นวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (ศ.ศ.ป.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546 เพื่อให้เป็นองค์การซึ่งทำหน้าที่ในการส่งเสริมการผลิต และจำหน่ายผลิตภัณฑ์หัตถกรรมพื้นบ้าน (Arts and Crafts Products) ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ จึงมีการจัดตั้ง ศ.ศ.ป. ในรูปแบบองค์การมหาชน โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มิได้แสวงหากำไรเป็นหลัก แต่เป็นการอำนวยบริการแก่ประชาชน และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมไทย ในขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่มิใช่หน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ และมิใช่มูลนิธิ สมาคม หรือบริษัท หากแต่เป็นหน่วยงานที่ทั้ง 3 ฝ่าย คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และศูนย์ศิลปาชีพบางไทร มีภารกิจและพันธกิจร่วมกัน

ในการประเมินความสำเร็จของ ศ.ศ.ป. จะเป็นการประเมินผลการดำเนินงานว่าสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในระดับใด และเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นองค์การมหาชนหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ คุณสุดาสมร สุวรรณลาภเจริญ เหรัญญิกและกรรมการบริหาร ศูนย์ศิลปาชีพบางไทร พบว่า ในปัจจุบัน (2547) ศ.ศ.ป. กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการก่อสร้างอาคารที่ตั้งศูนย์ และการ สรรหาผู้อำนวยการ ศ.ศ.ป. ดังนั้น จึงยังไม่มีผลการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานว่าสามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม จากบทบาทหน้าที่ของ ศ.ศ.ป. ในการส่งเสริม สนับสนุนให้มีการประกอบอาชีพผสมผสาน เพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หัตถกรรมพื้นบ้าน และส่งเสริมสนับสนุนด้านการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ดังกล่าวทั้งในและต่างประเทศ โดย ศ.ศ.ป. จะไม่เป็นผู้ผลิต หรือเป็นผู้จำหน่ายผลิตภัณฑ์หัตถกรรมพื้นบ้าน โดยตนเองไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งนี้ เพื่อรักษาความเป็นกลางในการส่งเสริมการผลิตและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ผลิตภัณฑ์หัตถกรรมพื้นบ้าน ทำให้พอคาดหมายได้ว่า การจัดตั้ง ศ.ศ.ป. ในรูปแบบองค์การมหาชนนี้ จะทำให้ ศ.ศ.ป. มีความเป็นอิสระ และมีอำนาจตัดสินใจได้ทั้งในด้านการบริหาร การจัดการและการเงิน และจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารตามสายการบังคับบัญชาในระบบราชการ

## 5.16.2 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

สำหรับกรณีของ ศ.ศ.ป. เมื่อพิจารณาจากความก้าวหน้าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และคุณลักษณะของภารกิจในความสัมพันธ์กับความเป็นองค์การมหาชน คณะผู้วิจัยมีข้อสรุปที่ตั้งเป็นข้อสังเกตบางประการ ดังนี้

ในประการแรก หากพิจารณาจากความก้าวหน้าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คณะผู้วิจัยเห็นว่า ห้วงระยะเวลานับตั้งแต่การออกกฎหมายจัดตั้งเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบันรวม

ระยะเวลาประมาณ 10 เดือนนั้น ศ.ศ.ป. ยังไม่ปรากกฏความพร้อมเพื่อเริ่มต้นดำเนินภารกิจในมิติที่สำคัญ ๆ เกือบจะทุกด้าน โดยเฉพาะด้านการสรรหาผู้บริหาร อาคารสถานที่ และการจัดระบบบริหาร ทำให้ในปัจจุบัน องค์การยังมิอาจจะแสดงให้เห็นถึงทิศทางที่ชัดเจนในการดำเนินภารกิจขององค์การได้

ในประการที่สอง หากพิจารณาถึงเหตุผลที่มาและคุณลักษณะของภารกิจ จะพบว่า ศ.ศ.ป. เกิดจากแนวนโยบายที่ต้องการให้มีหน่วยงานสำหรับส่งเสริมและประชาสัมพันธ์กิจการตลอดจนผลิตภัณฑ์ของศูนย์ศิลปาชีพบางไทรเป็นสำคัญ ซึ่งหากประเมินถึงคุณลักษณะของภารกิจแล้วจะพบว่า ยังไม่มีความเด่นชัดในบทบาทของตนเองนัก อีกทั้ง กรอบภารกิจที่กำหนดไว้นั้น เช่น การจัดแสดงสินค้าเพื่อส่งเสริมการตลาดทั้งในและต่างประเทศ ก็สามารถจะดำเนินการได้โดยส่วนราชการปกติหรือหน่วยงานอื่น ๆ อยู่แล้ว หรือในการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการประกอบอาชีพผสมผสานเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน ภารกิจในลักษณะนี้ ก็ถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของศูนย์ศิลปาชีพบางไทร ซึ่งเป็นองค์กรในรูปของมูลนิธิที่ได้ดำเนินกิจกรรมด้านนี้มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน

## 5.17 สรุปผลการประเมินความสำเร็จขององค์การมหาชนโดยภาพรวม

จากการศึกษาและประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้ง 16 แห่ง เพื่อพิจารณาถึงความสามารถในการบรรลุซึ่งภารกิจที่กำหนดไว้ รวมถึงระบบการบริหารของหน่วยงานและปัจจัยเงื่อนไขที่เอื้อต่อความสำเร็จ อาจสรุปภาพรวมผลการประเมินโดยแบ่งการพิจารณาได้ใน 3 ประการ ได้แก่

**ประการแรก** มิติการประเมินผลขององค์การ (key result area)

**ประการที่สอง** ผลการประเมินองค์การในภาพรวม

**ประการที่สาม** ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จขององค์การ

ทั้งนี้ ผลการประเมินสามารถแสดงได้ ดังนี้

**ตารางที่ 5.32** แสดงสรุปผลการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

| **โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)** | |
|---|---|
| มิติการประเมิน (key result area) | ▪ การบริการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพและมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า<br>▪ การมีส่วนร่วมของประชาชน<br>▪ ประสิทธิภาพการบริหาร<br>▪ ความมั่นคงทางการเงินการคลัง |

| | |
|---|---|
| | ▪ การพัฒนาบุคลากร |
| ผลการประเมินองค์การ | ▪ การดำเนินการด้านการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพและการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชนอยู่ในระดับดีมาก<br>▪ ร.พ.มีการพัฒนาคุณภาพการบริการอย่างมาก สามารถให้บริการประชาชนที่ครอบคลุม ปลอดภัยและรวดเร็ว สร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน เช่น มีระบบการส่งต่อผู้ป่วยกับ ร.พ. เครือข่าย เป็นต้น<br>▪ ร.พ.ประสบผลสำเร็จอย่างยิ่งในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านทางกลไกและรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การจัดตั้งเครือข่ายผู้ให้บริการภาคประชาชน เป็นต้น<br>▪ ร.พ. มีการปรับเปลี่ยนการทำงานและความคิดริเริ่มใหม่หลายประการ อาทิ การจัดตั้งสหกรณ์บริการเพื่อรองรับงานบริการที่มีรูปแบบในเชิงสนับสนุนการรักษาของ ร.พ. เป็นต้น<br>▪ ร.พ. มีความมั่นคงทางการเงินการคลัง โดยพึ่งพาเงินอุดหนุนของรัฐน้อยเพราะมีรายได้จากการรักษาพยาบาลและมีผลการดำเนินงานที่เป็นกำไร |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ | ▪ โรงพยาบาลมีการพัฒนาบุคลากรในระดับดี เช่น ผ่านการให้ทุนการศึกษา การอบรมสัมมนา<br>▪ ผู้อำนวยการมีความโดดเด่นในฐานะเป็นผู้ขับเคลื่อนองค์การไปในทิศทางที่ดี<br>▪ กรรมการมีบทบาทเป็นผู้อำนวยส่งเสริมและมีองค์ประกอบที่หลากหลาย<br>▪ ชุมชนให้ความร่วมมือและสนับสนุน<br>▪ ร.พ. มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารภายในที่ดี<br>▪ นโยบายรัฐที่ให้การสนับสนุน |
| **โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน)** | |
| มิติการประเมิน<br>(key result area) | ▪ มีต้นแบบเครื่องมือและวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการสรรหาผู้มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับ ม.ปลาย<br>▪ มีต้นแบบหลักสูตร สื่อ กระบวนการเรียนการสอนที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนานักเรียนที่มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ฯในระดับ ม.ปลาย<br>▪ มีต้นแบบในการสรรหาส่งเสริมและพัฒนาครูที่มีประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอน<br>▪ มีต้นแบบการบริหารจัดการโรงเรียนที่มุ่งเน้นในการจัดการเรียนการสอนผู้มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ฯในระดับ ม.ปลาย<br>▪ มีนักเรียนมากกว่า 10,000 คน สมัครเข้าเรียนในโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์<br>▪ นักเรียน ผู้ปกครองและสังคมมีความเชื่อมั่นและพึงพอใจในการดำเนินงานของโรงเรียน<br>▪ นักเรียน ผู้ปกครองและเจ้าหน้าที่ของโรง เรียนมีความพึงพอใจในการดำเนินงานของโรงเรียน<br>▪ มีความช่วยเหลือร่วมมือในการดำเนินงานจากผู้ปกครองสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานต่าง ๆ<br>▪ มีผู้สนใจขอมาศึกษาดูงานที่โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มากกว่า 300 คนต่อปี |
| ผลการประเมินองค์การ | ▪ โรงเรียนมีกระบวนการสรรหานักเรียนที่มีความสามารถพิเศษโดยร่วมมือกับ สสวท.<br>▪ โรงเรียนเป็นโรงเรียนแห่งแรกที่มีหลักสูตรการเรียนการสอนสำหรับนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ฯในระดับ ม.ปลาย และมีการพัฒนาหลักสูตรใช้เฉพาะกับนักเรียนของโรงเรียน ในปี 2546 ได้จัดทำหลักสูตรการเรียนล่วงหน้า (AP Course) จำนวน 7 รายวิชา<br>▪ บุคลากรของโรงเรียนได้รับการพัฒนาและฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านภาษาอังกฤษและเทคโนโลยี ในปี 2546 มีบุคลากรที่ได้รับอนุมัติทุนศึกษาต่อระดับปริญญาโทเต็มเวลา 4 คน นอกเวลาปฏิบัติงานและภาคฤดูร้อน 16 คน และศึกษาต่อโดยใช้ทุนส่วนตัว 6 คน<br>▪ โรงเรียนมีการบริหารจัดการที่มีโครงสร้างองค์การขนาดเล็ก มีความคล่องตัวทั้งด้านวิชาการ การเงิน |

| | |
|---|---|
| | พัสดุและการบริหารบุคคล<br>▪ ในปีการศึกษา 2546 มีผู้สมัครเข้าเรียนในโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จำนวน 11,509 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2545 ที่มีจำนวนผู้สมัคร 9,155 คน<br>▪ ผลการสำรวจความพึงพอใจจากนักเรียนและผู้ปกครองโดยผู้ประเมินภายนอก (บริษัท พี เอ แอสโซซิเอทส์ คอนซัลติ้งจำกัด) พบว่าอยู่ในระดับสูง<br>▪ ผลการสำรวจความพึงพอใจจากนักเรียน ผู้ปกครอง และเจ้าหน้าที่ของโรงเรียน โดยผู้ประเมินภายนอก พบว่าอยู่ในระดับดีมาก<br>▪ โรงเรียนได้รับการสนับสนุนจากบุคคล กลุ่มบุคคลและหน่วยงานภายนอกในปี 2546 เช่น การให้คำปรึกษาและแนะนำหลักสูตรในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ การสนับสนุนและส่งเสริมโรงเรียน ได้แก่ จัดหารถตู้ให้โรงเรียนใช้ 1 คัน เป็นต้น<br>▪ ในปี 2545 มีผู้สนใจขอดูงานทั้งที่มาจากสถาบันการศึกษาและไม่ใช่สถาบันการศึกษาทั้งในและต่างประเทศจำนวน 828 คนสูงกว่าเป้าหมายที่วางไว้ |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ | ▪ คณะกรรมการบริหาร มีความเป็นนักการศึกษาและนักวิทยาศาสตร์ และมีความรู้และเข้าใจปรัชญาและวิสัยทัศน์ของโรงเรียน มีความเข้มแข็งและทำงานด้วยความทุ่มเท อิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง<br>▪ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการเป็นไปด้วยดี<br>▪ ผู้อำนวยการ มีความรู้ความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์ ความสามารถในการบริหารงาน โดยสามารถบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ในระยะ 5 ปี มีความเข้าใจในปรัชญาของโรงเรียน และมีความขยันทุ่มเทให้กับโรงเรียนอย่างมาก<br>▪ โครงสร้างและระบบการบริหารงาน ที่มีความอิสระ และคล่องตัว ซึ่งเอื้ออำนวยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจได้และสามารถทำสิ่งที่ริเริ่มสร้างสรรค์<br>▪ นโยบายของรัฐบาลที่มีส่วนผลักดันให้โรงเรียนสามารถออกนอกระบบทำให้โรงเรียนสามารถดำเนินงานบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ |
| **สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)** | |
| มิติการประเมิน (key result area) | ▪ การสนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา อีกทั้งยังมีการประสานและสนับสนุนพลังประชาสังคมและพหุภาคีในการพัฒนา<br>▪ องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ<br>▪ การพัฒนาระบบการออมทรัพย์และเศรษฐกิจภายในชุมชน และสินเชื่อชุมชน |
| ผลการประเมินองค์การ | ▪ มีโครงการที่เน้นให้ชุมชนเป็นตัวหลักในการพัฒนา เช่น โครงการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ, ที่อยู่อาศัย หรือที่เกียวกับการพัฒนาศักยภาพของชุมชนโดยตรง เป็นต้น โดย พอช. ทำหน้าที่ในการประสานงานและให้ความรู้เพิ่มเติมแก่องค์กรชุมชน<br>▪ การส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการประสานและสนับสนุนพลังประชาสังคมและพหุภาคีในการพัฒนา เช่น โครงการการสร้างการยอมรับต่อขบวนการชุมชน โครงการเชื่อมโยงแผนชีวิตชุมชน การประสานความร่วมมือกับมูลนิธิสืบ นาคะเสถียร เป็นต้น ดำเนินการได้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก<br>▪ การเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชน/เครือข่ายมีส่วนร่วมถือว่าโดดเด่นและประสบความสำเร็จมาก เช่น โครงสร้างการบริหารเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงต่อการดำเนินงานขององค์กรเข้ามาเป็นกรรมการโดยมีการกำหนดสัดส่วนที่ชัดเจนและมีวิธีการสรรหาจากตัวแทนองค์กรชุมชนอย่างแท้จริง<br>▪ มีการแบ่งส่วนงานเพื่อทำหน้าที่ในการให้สินเชื่อและส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนอย่างชัดเจน |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ | ▪ โครงสร้างแบบเปิดให้องค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ส่งผลให้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของอย่างเหนียวแน่น |

| | |
|---|---|
| | ▪ ระบบการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระและยืดหยุ่น<br>▪ ระบบงบประมาณที่เป็นอิสระทำให้สถาบันมีอิสระในการจัดสรรงบประมาณลงโครงการต่าง ๆ ได้สะดวกและคล่องตัวมากขึ้น<br>▪ การกำกับดูแลด้วยวิธีการต่าง ๆ ส่งผลให้สถาบันสามารถบรรลุกลยุทธ์ได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการทำงานของคณะกรรมการประเมินผลขององค์กร ที่เป็นตัวกระตุ้นและเร่งเร้าฝ่ายบริหารของสถาบันให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุกลยุทธ์มากขึ้น<br>▪ ความอิสระในการออกกฎระเบียบที่เป็นของสถาบันเองทำให้สถาบันมีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น เนื่องจากขั้นตอนการทำงานของสถาบันสั้นลง มีความยืดหยุ่น |
| **สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)** | |
| มิติการประเมิน<br>(key result area) | ▪ พัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศให้เป็นความรู้ที่ไร้พรมแดนและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม<br>▪ ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียม และเป็นศูนย์ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติจากดาวเทียม<br>▪ ให้บริการข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ ซึ่งรวมทั้งบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง<br>▪ ให้บริการให้คำปรึกษาและพัฒนาบุคลากรในด้านสำรวจข้อมูลจากระยะไกล<br>▪ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา และดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับเทคโนโลยีอวกาศ<br>▪ เป็นหน่วยงานหลักกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับระบบสำรวจข้อมูลระยะไกลและระบบภูมิสารสนเทศ |
| ผลการประเมินองค์การ | ▪ สามารถพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศให้เป็นความรู้ที่ไร้พรมแดนและเกิดประโยชน์<br>▪ สามารถศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียมได้ตามแผนที่กำหนดไว้ในปีงบประมาณแต่ละปี<br>▪ สามารถให้บริการข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศได้ตามแผนที่กำหนดไว้<br>▪ สามารถให้บริการให้คำปรึกษาและพัฒนาบุคลากรในด้านสำรวจข้อมูลจากระยะไกล<br>▪ มีการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา และดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับเทคโนโลยีอวกาศ<br>▪ เป็นหน่วยงานหลักกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับระบบสำรวจข้อมูลระยะไกลและระบบภูมิสารสนเทศ<br>**<u>ปัญหาอุปสรรค</u>**<br>▪ กรอบอัตราเงินเดือนเป็นอุปสรรคในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน<br>▪ สถานะขององค์การมหาชน ยังไม่เป็นที่รู้จักต่อสาธารณะ<br>▪ ขาดการเผยแพร่ส่งเสริมที่เพียงพอ ทำให้ถูกละเลยและขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ<br>▪ การดำเนินการด้านพัสดุยังคงใช้ระเบียบของราชการปกติทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ | ▪ ผู้อำนวยการ สทอภ. และเจ้าหน้าที่ทุกระดับทุ่มเทเวลา ความรู้ ความสามารถในการทำงานอย่างเต็มที่<br>▪ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนช่วยสนับสนุนจนมีผลงานเป็นที่ยอมรับต่อสาธารณะ |
| **สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)** | |
| มิติการประเมิน<br>(key result area) | ▪ พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดกรอบแนวทางและวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก<br>▪ พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก<br>▪ ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก<br>▪ ประเมินกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอก<br>▪ พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก<br>▪ เสนอรายงานเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา |
| ผลการประเมินองค์การ | ▪ การจัดการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน เทียบกับแผนที่ได้วางบรรลุผลอยู่ในระดับสูงมากในเรื่องจำนวนการคัดเลือกผู้ประเมินใหม่ การจัดการประเมินผลภายนอกและการติดตามผลการปฏิบัติงาน ส่วนรายงานการประเมินคุณภาพมีประสิทธิผลน้อย ในขณะที่จำนวนการพัฒนาผู้ประเมิน |

| | |
|---|---|
| | จะต้องมีการปรับปรุง<br>▪ การจัดการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา พบว่า ด้านจำนวนการพัฒนาผู้ประเมินมีระดับประสิทธิผลปานกลางจนถึงน้อย ด้านการส่งเสริมและพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษา มีระดับประสิทธิผลสูงมาก<br>**<u>หมายเหตุ</u>:** การดำเนินงานของ สมศ. ยังต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพราะการประเมินผลจากผู้ประเมินภายนอกเป็นเรื่องใหม่ การวิจัยและการพัฒนาเกณฑ์การประเมินผลยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาเพื่อให้ได้เกณฑ์มาตรฐาน การใช้ผู้ประเมินภายนอกมีข้อดีคือ ประหยัดค่าใช้จ่ายเนื่องจาก สมศ. ไม่ต้องรับภาระในเรื่องบุคลากร อย่างไรก็ตามต้องยอมรับว่าการควบคุมคุณภาพผู้ประเมินภายนอกให้มีมาตรฐานเดียวกันเป็นสิ่งที่ไม่ง่ายนัก |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ | ▪ ความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงจากทางการเมืองและผู้มีอำนาจ<br>▪ มีคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการที่มีความมุ่งมั่น เข้มแข็ง เข้าใจบทบาทและวิสัยทัศน์ขององค์การ<br>▪ ระบบการบริหารจัดการและโครงสร้างองค์การมีความคล่องตัว |
| **ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)** | |
| มิติการประเมิน<br>(key result area) | ▪ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ<br>▪ ศักยภาพในการทำงานของบุคลากร<br>▪ การสร้างเครือข่ายและเวทีให้เกิดการแลกเปลี่ยนและพัฒนาความรู้ทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค<br>▪ การกระตุ้นและสนับสนุนการวิจัย และเผยแพร่งานวิชาการ<br>▪ การสร้างแหล่งข้อมูลในการค้นคว้าวิจัย<br>▪ การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจทางวัฒนธรรมให้สังคมไทย |
| ผลการประเมินองค์การ | ▪ ความสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง<br>▪ บุคลากรของศูนย์เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีประสิทธิภาพในการทำงานเป็นอย่างดี<br>▪ มีการจัดทำเวทีแลกเปลี่ยนและพัฒนาความรู้ทางด้านมานุษยวิทยาและการสร้างเครือข่ายหลากหลาย<br>▪ มีการกระตุ้นและสนับสนุนการวิจัย และเผยแพร่งานวิชาการ โดยการให้ทุนวิจัย และการจัดสัมมนา<br>▪ มีการสร้างแหล่งข้อมูลในการค้นคว้าวิจัยโดยการพัฒนาห้องสมุด และเว็บไซต์<br>▪ มีการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจทางวัฒนธรรมให้สังคมไทย เช่น การจัดแสดงศิลปวัฒนธรรมต่าง ๆ |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ | ▪ คณะกรรมการบริหารมีวิสัยทัศน์ เข้าใจองค์การ มีความหลากหลาย และมีผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมาก<br>▪ ผู้อำนวยการมีความรู้ความสามารถ เข้าใจและสามารถบริหารกิจการขององค์การได้อย่างต่อเนื่อง<br>▪ ความสัมพันธ์ของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการเป็นไปในทางที่ดีและเอื้ออำนวยต่อกัน<br>▪ โครงสร้างการบริหารมีความยืดหยุ่นคล่องตัว |
| **สถาบันพัฒนาระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)** | |
| มิติการประเมิน<br>(key result area) | ▪ ดำเนินงานและสนับสนุนการค้นคว้าวิจัย<br>▪ ดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาและอบรมที่มุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพ<br>▪ การเพิ่มสมรรถภาพหลักของสถาบันทางด้านการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้<br>▪ การส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาค |
| ผลการประเมินองค์การ | ▪ การดำเนินงานและสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยมีน้อยมาก หรืออาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีโครงการวิจัยหรือสนับสนุนโครงการวิจัยอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม<br>▪ การดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาและอบรมที่มุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพมีความถี่ค่อนข้างสูง |

| | |
|---|---|
| | ▪ การเพิ่มสมรรถภาพหลักของสถาบันทางด้านการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้ ยังไม่พบผลการดำเนินงานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรในสถาบันอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน<br>▪ การส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคยังไม่มีผลในทางรูปธรรมมากนัก |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ/ไม่สำเร็จ | ▪ ไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างความเป็นอิสระในการดำเนินงานกับการประสบผลสำเร็จขององค์การ<br>▪ ไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการบริหารงานบุคคลกับการบรรลุความสำเร็จขององค์การ<br>▪ ระบบงบประมาณยังไม่ได้ช่วยให้สถาบันสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง<br>▪ ไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างระบบการประเมินผลของสถาบันกับปัจจัยที่ทำให้บรรลุแผนกลยุทธ์<br>▪ สถาบันยังไม่ได้ใช้ความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบเพื่อให้บรรลุภารกิจของสถาบันมากนัก<br>▪ การตรวจสอบการทำงานมีผลทางอ้อมทำให้สถาบันต้องสำรวจการทำงานของตัวเองอยู่เป็นประจำ |
| **กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน)** | |
| มิติการประเมิน (key result area) | ▪ มีการกู้และบริหารจัดการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ คือ สามารถบริหารจัดการเงินกู้ให้เสียดอกเบี้ยน้อยที่สุด และสามารถบริหารจัดการเงินที่กู้มาให้คงค้างอยู่ที่กองทุนหมู่บ้านฯให้น้อยที่สุด โดยมีการจัดสรรเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้มากที่สุด<br>▪ มีการจัดสรรเงินให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในพื้นที่ได้ตามกำหนดเวลา คือ สามารถจัดสรรและโอนเงินงวดต่าง ๆ ให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามกำหนดเวลาที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติอนุมัติ |
| ผลการประเมินองค์การ | ▪ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) สามารถปฏิบัติภารกิจเพื่อสนองนโยบายของคณะกรรมการกองทุนฯได้ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เนื่องจากสามารถเป็นตัวแทนกู้เงินจากธนาคารออมสินให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาตินำมาจัดสรรให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยที่สามารถบริหารจัดการเงินกู้ให้เสียดอกเบี้ยน้อยที่สุด ทันตามกำหนดเวลา และสามารถจัดสรรและโอนเงินงวดต่าง ๆ ให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามกำหนดเวลาที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติอนุมัติ ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ | ▪ การมีสถานะเป็นนิติบุคคล ควบคู่กับการมีผู้อำนวยการที่มีวิสัยทัศน์และความรู้ความสามารถ อีกทั้งการที่รัฐบาลให้การสนับสนุนทำให้สามารถดำเนินงานเพื่อสนองนโยบายของของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<br>**<u>หมายเหตุ:</u>** ข้อเสียของกองทุนหมู่บ้านในฐานะองค์การมหาชน คือ การที่ไม่มีบทบาท พันธกิจ และโครงสร้างองค์การที่ชัดเจน ส่งผลให้ไม่สามารถตอบคำถามต่อสังคมได้ว่าทำไมองค์การแห่งนี้จึงมีสถานภาพเป็นองค์การมหาชน |
| **สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (หน่วยงานในกำกับของรัฐ)** | |
| มิติการประเมิน (key result area) | ▪ สำรวจศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการเพื่อวางนโยบายและมาตรการในการพัฒนาระบบสาธารณสุข<br>▪ ประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อกำหนดนโยบายการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข<br>▪ สนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุขของภาครัฐและเอกชน<br>▪ สนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะในการเลือก การรับ และการถ่ายทอดวิทยาการจากต่างประเทศ<br>▪ บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานวิจัยและวิชาการสาธารณสุข |
| ผลการประเมินองค์การ | ▪ การสำรวจศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการเพื่อวางนโยบายและมาตรการในการพัฒนาระบบสาธารณสุข<br>▪ ประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อกำหนดนโยบายการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข และนำผลการวิจัยไปใช้กำหนดนโยบายและแผน/ สวรส. ให้ความสำคัญมากและประสบผลสำเร็จร้อยละ 100 |

| | |
|---|---|
| | ▪ สนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุขของภาครัฐและเอกชน และส่งเสริมความร่วมมือการวิจัยและดำเนินการวิจัย/ สวรส. ให้ความสำคัญปานกลางและประสบผลสำเร็จร้อยละ 80<br>▪ สนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะในการเลือก การรับ และการถ่ายทอดวิทยาการและเทคโนโลยีจากต่างประเทศและจัดการโครงการลงทุน พัฒนา และถ่ายทอดอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม/ สวรส. ให้ความสำคัญปานกลางและประสบผลสำเร็จร้อยละ 80<br>▪ บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานวิจัยและวิชาการ/ สวรส. ให้ความสำคัญค่อนข้างมากและประสบผลสำเร็จร้อยละ 70<br>**<u>สรุป:</u>** ผลการดำเนินการที่ผ่านมาได้สนับสนุนให้เกิดการศึกษาและงานวิจัยเป็นจำนวนมากกว่าเป้าหมายที่วางไว้และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และผลงานวิจัยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ | ▪ คณะกรรมการบริหารมีวิสัยทัศน์ เข้าใจองค์การ มีความหลากหลาย และทุ่มเทเวลาในการทำงาน<br>▪ ผู้อำนวยการมีความรู้ความสามารถ สามารถบริหารกิจการขององค์การได้อย่างต่อเนื่อง<br>▪ ความสัมพันธ์ของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการเป็นไปในทางที่ดีและเอื้ออำนวยต่อกัน<br>▪ โครงสร้างการบริหารมีความยืดหยุ่นคล่องตัว<br>▪ การได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาสังคม<br>▪ การได้รับการสนับสนุนจากภาคการเมือง<br>▪ การมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริง (100 เปอร์เซ็นต์) |
| **มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (หน่วยงานในกำกับของรัฐ)** | |
| มิติการประเมิน<br>(key result area) | ▪ การจัดการศึกษา<br>▪ การวิจัยและพัฒนา<br>▪ การปรับแปลง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี และการบริการทางวิชาการแก่สังคม |
| ผลการประเมินองค์การ | ▪ การจัดการศึกษาประสบผลสำเร็จในระดับสูง เนื่องมาจากมีระบบการจัดการศึกษาที่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่น เช่น การจัดการเรียนแบบไตรภาค และมีการจัดระบบสหกิจศึกษา เป็นต้น<br>▪ การวิจัยและพัฒนา ประสบผลสำเร็จในระดับสูงมากทั้งในด้านผลงานการวิจัย การนำเสนอ และเผยแพร่ผลงานการวิจัย<br>▪ การปรับแปลง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี และการบริการทางวิชาการแก่สังคม ประสบผลสำเร็จในระดับค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ | ▪ เงื่อนไขและรูปแบบที่มาที่จัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่การแรกตั้ง ทำให้มหาวิทยาลัยสามารถริเริ่มนวัตกรรมทางการบริหารและการจัดทำภารกิจใหม่ ๆ ได้โดยง่าย โดยไม่ต้องเผชิญกับการต่อต้านจากบุคลากรภายใน<br>▪ มีองค์การบริหาร (สภามหาวิทยาลัย) ที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน และมุ่งใช้อำนาจหน้าที่ในทางการบริหารงานมากกว่าการเป็นองค์กรทางการเมือง<br>▪ มีระบบบริหารงานบุคคลที่อยู่ภายใต้หลักการและแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับภาคเอกชน<br>▪ มีวัฒนธรรมองค์การที่เอื้อต่อการบรรลุซึ่งภารกิจ<br>▪ บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจริยธรรมทางวิชาชีพสูง |
| **สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ)** | |
| มิติการประเมิน<br>(key result area) | ▪ การสนับสนุนขบวนการพัฒนาเชิงรุก<br>▪ การสนับสนุนและพัฒนาให้เกิดกระบวนการพัฒนาเชิงระบบ |

| | |
|---|---|
| | ▪ การกระตุ้นให้การส่งเสริมสุขภาพก่อผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของประชาชน<br>▪ การพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้มีทุนทางสังคมที่จำเป็น |
| ผลการประเมินองค์การ | ▪ การสนับสนุนขบวนการพัฒนาเชิงรุกประสบผลสำเร็จในระดับที่ดีน่าพอใจ (ปานกลางถึงค่อนข้างสูง) อาทิ มีโครงการต้นแบบและปฏิบัติการใหม่ ๆ จำนวนมาก ได้แก่ โครงการชมรมพี่-ชมรมน้อง, โครงการชุมชนเป็นสุข, เมืองน่าอยู่ หากแต่บางโครงการไม่ค่อยเป็นที่รู้จักในสาธารณชน<br>▪ การสนับสนุนและพัฒนาให้เกิดกระบวนการพัฒนาเชิงระบบประสบผลสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ โดยเกิดโครงการต่อเนื่องระยะยาวมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น โครงการพัฒนาระบบงานควบคุมการบริโภคสุราและยาสูบระดับชาติ เป็นต้น อีกทั้งมีมาตรการของรัฐมาช่วยในการสนับสนุนอีกด้วย<br>▪ การกระตุ้นให้การส่งเสริมสุขภาพก่อผลเป็นรูปธรรมต่อชีวิตจริงของประชาชนประสบผลสำเร็จในระดับปานกลาง อาทิ โครงการ Sex Must Say, โครงการระบบรับรองมาตรฐานคุณภาพชีวิตในการทำงาน<br>▪ การพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้มีทุนทางสังคมที่จำเป็น ยังมีความพยายามในการดำเนินการน้อย อีกทั้งผลในทางปฏิบัติก็ไม่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ | ▪ มีอิสระในการกำหนดโครงสร้างภายใน ทำให้สามารถจัดโครงการสอดคล้องกับภาระงานขององค์การ<br>▪ ระบบการบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระ สามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถ<br>▪ ระบบงบประมาณที่มีความเป็นอิสระสูง อีกทั้งมีรายได้โดยตรงจากสัดส่วนของภาษี |
| **สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ)** | |
| มิติการประเมิน<br>(key result area) | ▪ การสร้างการยอมรับด้านการวัดในระดับนานาชาติ<br>▪ การถ่ายทอดความถูกต้องของการวัดสู่ผู้ใช้งานในประเทศ |
| ผลการประเมินองค์การ | ▪ มีการลงนามในข้อตกลงระหว่างด้านการวัด ณ สถาบันมาตรวิทยาของโลก และการสร้างการยอมรับในขีดความสามารถด้านการวัด (CMCs)<br>▪ การถ่ายทอดความถูกต้องของการวัดสู่ผู้ใช้งานในประเทศ โดยการจัดให้มีห้องปฏิบัติการสอบเทียบเครื่องมือวัดต่าง ๆ ที่ใช้ในกระบวนการผลิตให้เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ | ▪ คณะกรรมการบริหาร มีการกำกับทิศทางมากกว่าที่จะพิจารณาในรายละเอียดของการดำเนินงาน<br>▪ ผู้อำนวยการ มีความรู้ ความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์ ประกอบกับความสามารถในการบริหารงาน<br>▪ โครงสร้างและระบบการบริหารงานมีความอิสระ และคล่องตัว<br>▪ ปัจจัยผลักดันจากภายนอก ที่ผลักดันให้มีการพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ |
| **สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ)** | |
| มิติการประเมิน<br>(key result area) | ▪ การสนับสนุนและดำเนินการวิจัย พัฒนา ออกแบบและวิศวกรรม<br>▪ การสนับสนุนการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี<br>▪ การสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ภาคการผลิต<br>▪ การริเริ่มและสร้างความเข้มแข็งแก่โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี<br>▪ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ<br>▪ ประสิทธิภาพของบุคลากร |
| ผลการประเมินองค์การ | ▪ การสนับสนุนและดำเนินการวิจัย พัฒนา ออกแบบและวิศวกรรม ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี มีผลงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพคือสามารถนำไปใช้ประโยชน์ทั้งในเชิงพาณิชย์และสาธารณประโยชน์<br>▪ มีการสนับสนุนการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในหลายลักษณะ เช่น การสนับสนุนทุนการศึกษา การเปิดโอกาสให้นักศึกษาเข้าร่วมทำงานวิจัยในห้องปฏิบัติการ<br>▪ การสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ภาคการผลิต ประสบผลสำเร็จในระดับที่สูง |

| | |
|---|---|
| | ▪ การริเริ่มและสร้างความเข้มแข็งแก่โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประสบผลสำเร็จในระดับที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างอุทยานวิทยาศาสตร์ฯ (Thailand Science Park)<br>▪ ประสบผลสำเร็จในด้านความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเป็นอย่างสูงยิ่ง<br>▪ บุคลากรมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและมีศักยภาพในการพัฒนา |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ | ▪ มีผู้นำที่มีประสิทธิภาพสามารถขับเคลื่อนองค์การให้ไปสู่ความสำเร็จ<br>▪ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่ยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวสูง<br>▪ มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และเป็นบุคลากรที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนา<br>▪ มีเครือข่ายพันธมิตรเป็นทุนเดิมอยู่แล้วก่อนการจัดตั้งองค์การ<br>▪ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี |
| **องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)** | |
| ผลการประเมินองค์การในภาพรวมและแนวโน้มการดำเนินงานในอนาคต | เนื่องจากในปัจจุบัน องค์การยังอยู่ในระหว่างการก่อร่างสร้างตัวและการวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และการสรรหาผู้อำนวยการ (ปัจจุบันมีรอง ผอ. รักษาการ) จึงยังไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการได้ หากแต่เมื่อพิจารณาในโครงสร้างองค์การและพันธกิจก็พอที่จะประเมินและคาดการณ์การดำเนินการบางประการ คือ<br>▪ ผลจากการที่มีโครงสร้างที่แตกต่างจากองค์การมหาชนอื่น ๆ คือ กระจายสำนักงานไปในพื้นที่ต่าง ๆ ที่จะเข้าไปดูแล เช่น เกาะช้าง เกาะสมุย ฯลฯ ซึ่งนับเป็นการจัดโครงสร้างองค์การมหาชนในลักษณะใหม่ ดังนั้น ในระยะแรก อาจจะสร้างความสับสนให้กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งอาจมีปัญหาในแง่ความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนภายในองค์การเอง<br>▪ การเข้าไปดำเนินการด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ต่าง ๆ ขององค์การฯ อาจจะสร้างความซ้ำซ้อนและอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่อยู่เดิม เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์การท่องเที่ยวกีฬาและนันทนาการ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่คล้ายคลึงกัน โดยหากไม่มีการทำความเข้าใจอย่างชัดเจนระหว่างกันก็อาจจะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งดังที่กล่าวมาก็ได้<br>▪ การเป็นองค์การที่ถูกจัดตั้งอย่างรวดเร็ว ภายใต้นโยบายของรัฐบาล อาจทำให้ยังไม่มีการศึกษาคุณลักษณะขององค์การ หรือความเป็นไปได้ในความสำเร็จในการบริหารจัดการ |
| **ศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน)** | |
| ผลการประเมินองค์การในภาพรวมและแนวโน้มการดำเนินงานในอนาคต | เนื่องจากเพิ่งได้รับการจัดตั้ง ยังขาดระบบการบริหารจัดการที่ชัดเจน เพราะอยู่ในระหว่างการสรรหาผู้อำนวยการและการก่อสร้างอาคารสถานที่ จึงยังไม่อาจประเมินผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการได้ หากแต่เมื่อพิจารณาในพันธกิจและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การที่ต้องการให้ศูนย์ฯทำหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนให้มีการประกอบอาชีพผสมผสาน เพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หัตถกรรมพื้นบ้าน และส่งเสริมสนับสนุนด้านการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ดังกล่าวทั้งในและต่างประเทศ ก็อาจประเมินและคาดการณ์ได้ว่าปัจจัยความเป็นองค์การมหาชนจะทำให้ศูนย์ฯประสบผลสำเร็จได้ เนื่องจากความมีอิสระในการบริหาร โดยเฉพาะด้านการเงินการคลังและพัสดุ เนื่องด้วยภาระงานบางอย่างที่ต้องดำเนินการ เช่น การจัดแสดงสินค้าในต่างประเทศ (Road Show) ที่ต้องใช้งบประมาณสูง ซึ่งหากอยู่ในระบบราชการปกติก็จะติดขัดในเรื่องระเบียบและความไม่คล่องตัวต่าง ๆ เป็นต้น |

จากตารางสรุปผลการประเมินข้างต้น รวมถึงผลการประเมินที่ได้นำเสนอไปแล้ว ทำให้เห็นได้ว่า องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้ง 16 หน่วยงานนั้น มีผลสัมฤทธิ์ของการ

ดำเนินภารกิจหรือระดับของความสำเร็จ (และไม่สำเร็จ) ที่มากน้อยแตกต่างกันไป รวมถึง ทิศทางและแนวโน้มในอนาคตของกลุ่มองค์การเหล่านี้ ทั้งนี้ ก็เป็นผลมาจากปัจจัยเงื่อนไขในหลายประการ ทั้งปัจจัยเงื่อนไขอันเกิดจากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน และปัจจัยอื่น ๆ ที่มิได้เกิดจากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน ดังนั้น ในการสรุปผลการประเมินเราจึงจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของกลุ่มองค์การเหล่านี้ พร้อมกับปัจจัยเงื่อนไขที่มีผลต่อลักษณะดังกล่าว ซึ่งจะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยงาน ในการนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า เราอาจสามารถสรุปผลการประเมินโดยจำแนกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ได้ทั้งหมด 4 กลุ่ม ดังนี้

***กลุ่มที่หนึ่ง*** หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุภารกิจ และความเป็นองค์การมหาชนเกื้อหนุนต่อความสำเร็จ

***กลุ่มที่สอง*** หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุภารกิจ แต่ความเป็นองค์การมหาชนมิได้เกื้อหนุนต่อความสำเร็จโดยตรง

***กลุ่มที่สาม*** หน่วยงานที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ลำบาก แต่ความเป็นองค์การมหาชนเกื้อหนุนต่อการดำเนินภารกิจ

***กลุ่มที่สี่*** หน่วยงานที่ต้องมีการพิจารณาทบทวน

ทั้งนี้ ในการพิจารณาถึงองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐว่า แต่ละหน่วยงานที่ได้ทำการประเมินนั้นจัดอยู่ในกลุ่มใด สามารถพิจารณาได้จากตาราง ดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 5.33** แสดงผลการประเมินองค์การในภาพรวม

| ชื่อองค์การ | ผลการประเมิน | | | |
|---|---|---|---|---|
| | กลุ่มที่ 1 | กลุ่มที่ 2 | กลุ่มที่ 3 | กลุ่มที่ 4 |
| โรงพยาบาลบ้านแพ้ว | ✓ | – | – | – |
| โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ | ✓ | – | – | – |
| สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน | – | – | ✓ | – |
| สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ | ✓ | – | – | – |
| สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา | ✓ | – | – | – |
| ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร | ✓ | – | – | – |
| สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา | – | – | – | ✓ |
| กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ | – | ✓ | – | – |
| สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน | – | – | – | ✓ |
| องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน | – | – | – | ✓ |
| ศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ | – | – | – | ✓ |
| สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ | ✓ | – | – | – |
| สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข | ✓ | – | – | – |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี | ✓ | – | – | – |
| สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ | ✓ | – | – | – |
| สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ | – | – | ✓ | – |

สำหรับผลการประเมินและข้อพิจารณาประกอบในแต่ละกลุ่ม มีดังนี้

### 5.17.1 หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุภารกิจ และความเป็นองค์การมหาชนเกื้อหนุนต่อความสำเร็จ

หน่วยงานในกลุ่มที่หนึ่งนี้ จะหมายถึง หน่วยงานที่ในปัจจุบันมีพันธกิจขององค์การที่ชัดเจน และสามารถดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดไว้ได้เป็นอย่างดี รวมถึงความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนได้เกื้อหนุนให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถประสบผลสำเร็จในการบรรลุซึ่งภารกิจของตนเอง หรือหน่วยงานเหล่านี้ได้ใช้ประโยชน์จากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนเพื่อเอื้อต่อการบรรลุซึ่งภารกิจของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด กล่าวอีกนัยหนึ่ง หน่วยงานในกลุ่มนี้ จึงเป็นหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานที่ดีและมีความเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน

จากหน่วยงานที่ได้ศึกษา 16 แห่ง มีหน่วยงานที่มีผลการประเมินที่เป็นไปในทิศทางดังกล่าวถึง 9 แห่ง ประกอบไปด้วย โรงพยาบาลบ้านแพ้ว, โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์, สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ

ในหน่วยงานที่จัดอยู่ในกลุ่มแรกนี้ จะมีลักษณะร่วมสำคัญดังนี้

**ในประการแรก** จากการประเมินผลการดำเนินของหน่วยงานในกลุ่มนี้ โดยรวมแล้วถือได้ว่า จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันได้มีผลการดำเนินงานที่ดี โดยสามารถบรรลุซึ่งพันธกิจตามเหตุผลการจัดตั้งได้เป็นอย่างดี อีกทั้ง เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบทางการบริหารภายในองค์การ อันได้แก่ โครงสร้างองค์การ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการติดตามกำกับดูแล กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน และระบบการควบคุมตรวจสอบ หน่วยงานในกลุ่มนี้ก็สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการจัดระบบและใช้ประโยชน์จาก คุณลักษณะทางการบริหารของความเป็นองค์การมหาชนได้เป็นอย่างดี ทั้งในด้านความเป็นอิสระ ความยืดหยุ่นคล่องตัว

ประสิทธิภาพในการทำงาน ประสิทธิผลของงาน การตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมาย และการเกิดนวัตกรรมในการทำงาน

**ในประการที่สอง** หน่วยงานในกลุ่มนี้จะมีพันธกิจหลักของตนเองที่ชัดเจน เช่น การจัดการเรียนการสอน, การรักษาพยาบาล, การศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ เป็นต้น และภารกิจเหล่านี้ก็สามารถจะกำหนดตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานได้อย่างชัดเจนตามไปด้วย ทำให้ในการกำหนดเกณฑ์เพื่อชี้วัดความสำเร็จขององค์การในรูปของผลผลิต (inputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ที่ได้เมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่หน่วยงานต้องใช้ จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างชัดเจน ลักษณะเช่นนี้มีความสอดคล้องกับความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน และที่สำคัญยังเป็นปัจจัยที่มีผลผลักดันให้หน่วยงานเหล่านี้จำเป็นจะต้องพัฒนาระบบบริหารและใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะทางการบริหารของตนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังที่กล่าวมาแล้วในประการแรก ตัวอย่างเช่น กรณีของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งจะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐในรูปของเงินอุดหนุนเป็นก้อนตามจำนวนลูกค้าหลักขององค์การอันได้แก่ ผู้เข้ารับการรักษาพยาบาล นักเรียน และ นักศึกษา ซึ่งถือเป็นรายได้หลักประการเดียวที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ ซึ่งต่างจากส่วนราชการปกติที่จะได้รับการจัดสรรตามหมวดการใช้จ่าย รายได้ดังกล่าว (นอกเหนือจากรายได้ที่เกิดจากบริการของหน่วยงานเอง ซึ่งมีสัดส่วนที่น้อย) เป็นทรัพยากรที่หน่วยงานจะต้องใช้ทั้งในการจัดทำบริการตามภารกิจที่กำหนดไว้ และเป็นรายจ่ายทางการบริหารภายในองค์การ

**ในประการที่สาม** เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินภารกิจ ก็พบว่า ปัจจัยเงื่อนไขของความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน เช่น โครงสร้างเป็นอิสระ ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงบประมาณและบุคลากร เป็นต้น เหล่านี้นั้น มีผลอย่างสำคัญและมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างชัดเจนต่อความสามารถในการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน ทั้งนี้ ปัจจัยดังกล่าวจะมีความเด่นชัดแตกต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจากหน่วยงานในกลุ่มนี้ทั้งหมด 9 แห่งนั้น อาจแยกการพิจารณาออกเป็น 3 กลุ่ม ได้ดังนี้

**(1) กลุ่มที่หนึ่ง**

ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน ได้แก่ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จากผลการประเมินได้ชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานในกลุ่มนี้จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างความสามารถในการบรรลุภารกิจและความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนอย่างชัดเจนที่สุด เนื่องจากภารกิจจะมีลักษณะการให้บริการสาธารณะโดยตรงแก่ลูกค้า และเป็นบริการที่มีการแข่งขันในตลาดเนื่องจากมีหน่วยงานอื่น ๆ จัดทำอยู่ หน่วยงานในกลุ่มนี้จึงถูกผลักดันให้ต้องใช้สถานภาพของความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนให้เกิดประโยชน์ทางการบริหารสูงสุด โดยในด้านโครงสร้างองค์การก็พบว่า ได้มีการกำหนดให้มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับภารกิจของตนเอง

ในด้านของระบบบริหารงานบุคคล หน่วยงานในกลุ่มนี้ก็สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนที่จูงใจ เพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้หน่วยงานสามารถบรรลุซึ่งภารกิจของตนเองและสามารถแข่งขันในตลาดได้ ในด้านระบบงบประมาณนับว่ามีผลอย่างสำคัญ เนื่องจากในด้านหนึ่งหน่วยงานเหล่านี้ก็มีอิสระในการใช้ทรัพยากรดังกล่าวในการบริหารจัดการเพื่อบรรลุ ภารกิจของตน เช่น การกำหนดค่าตอบแทนบุคลากรที่จูงใจ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ภายใต้ระบบนี้ก็ทำให้ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงานในกลุ่มนี้จะมี “ความจำกัด” ในเชิงเปรียบเทียบกับส่วนราชการปกติ อันเกิดจากการมีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจและการมีลูกค้าที่ชัดเจน รวมถึงการได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นก้อน เป็นผลให้หน่วยงานเหล่านี้จะต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางการบริหารทั้งในด้านการเงินและบุคลากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อความอยู่รอดและความสามารถในการแข่งขันขององค์การ

**(2) กลุ่มที่สอง**

ประกอบด้วย 5 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, และสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ หน่วยงานในกลุ่มนี้จะมีคุณลักษณะของภารกิจที่มุ่งเน้นในด้านการวิจัยและพัฒนา หรือเป็นหน่วยงานที่ต้องอาศัยฐานความรู้ระดับสูงในการดำเนินภารกิจ ซึ่งจากผลการประเมินก็พบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ได้แก่ การมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งจากความเป็นอิสระและยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบองค์การมหาชน ก็เอื้อให้หน่วยงานเหล่านี้ สามารถกำหนดค่าตอบแทนและผลประโยชน์ที่จูงใจสามารถแข่งขันในตลาดแรงงานเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพเฉพาะได้ ตัวอย่างเช่น สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ซึ่งความสำเร็จขององค์การนั้นเกิดจากความสามารถในการดึงดูดบุคลากรในสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อันนับเป็นสาขาวิชาชีพขาดแคลนในตลาดแรงงานที่มีการแข่งขันสูง ดังนั้น ความสามารถในการกำหนดค่าตอบแทนที่สูงกว่าส่วนราชการปกติและเป็นอัตราที่แข่งขันได้ในตลาดแรงงานนับเป็นข้อได้เปรียบสำคัญ

นอกจากนี้ ปัจจัยอื่นจากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน อันได้แก่ ความเป็นอิสระและยืดหยุ่นทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ และการกำหนดกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน ก็เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินภารกิจของหน่วยงานเหล่านี้อย่างสำคัญ กล่าวคือ ในประการแรก ความสามารถในการดำเนินภารกิจของหลายหน่วยงานในกลุ่มนี้ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการติดตามและก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ดังนั้น ความจำเป็นที่จะต้องมีวัสดุอุปกรณ์และการลงทุนอื่น ๆ ในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงมีความสำคัญมาก เช่น สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ เป็นต้น ในประการที่สอง หน่วยงานในกลุ่มนี้มิได้มีภารกิจที่ให้บริการสาธารณะโดยตรงต่อลูกค้า แต่มุ่งเน้นในด้านการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ ดังนั้นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานจึงอยู่ที่ความสามารถในการสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้น เช่น ศูนย์

มานุษยวิทยาสิรินธร, สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เหล่านี้ ความเป็นอิสระในเชิงโครงสร้าง การบริหารงบประมาณ และการกำหนดกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน มีผลอย่างสำคัญที่เอื้อให้สามารถในการสร้างนวัตกรรมทั้งในด้านระบบบริหารงานภายใน และในการกำหนดทิศทางการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์การ

**(3) กลุ่มที่สาม**

มี 1 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งมีภารกิจของหน่วยงานมีลักษณะมุ่งเน้นในการสร้าง กำกับ และประเมินคุณภาพการให้บริการสาธารณะของรัฐ นั่นคือ สถานศึกษาต่าง ๆ ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จของ องค์การ ได้แก่ การมีโครงสร้างที่เป็นอิสระ เนื่องจากโดยบทบาทหน้าที่แล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีโครงสร้างที่แยกออกจากสายการบังคับบัญชาในระบบราชการปกติ เพื่อทำให้หน่วยงานปลอดจากการแทรกแซงทั้งในทางการเมืองและการบริหารในการประเมินและให้การรับรองคุณภาพและมาตรฐานทางการบริการ นอกจากนี้ การมีความยืดหยุ่นในการการกำหนดกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน ก็ทำให้หน่วยงานสามารถสร้างนวัตกรรมในการทำงานใหม่ๆ ได้ ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ การใช้ระบบการจ้างเหมา (contracting-out) เพื่อสร้างเครือข่ายในการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน

### 5.17.2 หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุภารกิจ แต่ความเป็นองค์การมหาชนมิได้เกื้อหนุนต่อความสำเร็จโดยตรง

หน่วยงานในกลุ่มนี้ หมายถึง หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินภารกิจตามวัตถุประสงค์และแผนงานขององค์การ สอดคล้องกับตัวชี้วัดผลงานที่กำหนดไว้ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ดี ปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จดังกล่าว มิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสถานภาพของความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณลักษณะจากเงื่อนไขทางการบริหารที่แตกต่างจากส่วนราชการปกติ ทั้งในเชิงโครงสร้าง การบริหารงานบุคคล หรือระบบงบประมาณเหล่านี้นั้น มิได้เกื้อหนุนต่อความสามารถในการบรรลุภารกิจของหน่วยงานโดยตรง ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

จากการศึกษาเพื่อประเมินผลการดำเนินงานนั้น พบว่า กองทุนหมู่บ้านฯ จะมีภารกิจของหน่วยงานเพียงด้านเดียวเท่านั้น อันได้แก่ การทำหน้าที่ในการจัดหาเงินทุนจากสถาบันทางการเงินเพื่อจัดสรรให้แก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการปกติสำหรับใช้ในการดำเนินงานตามโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติต่อไป หากประเมิน

ถึงความสามารถในการบรรลุซึ่งภารกิจของหน่วยงาน ก็จะเห็นได้ว่า กองทุนหมู่บ้านฯ สามารถบรรลุซึ่งผลสัมฤทธิ์ตามเหตุผลในการจัดตั้งได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จดังกล่าว มิได้สะท้อนให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์จากสถานภาพของความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างและกระบวนการทางการบริหารจัดการซึ่งมีความเป็นอิสระและคล่องตัวกว่าส่วนราชการปกติ หากแต่การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2544 นั้น เกิดจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ทำให้ส่วนราชการปกติ มิอาจจะดำเนินภารกิจในรูปของการจัดหาและจัดสรรเงินทุนจากสถาบันทางการเงินได้ จึงจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจดังกล่าวในรูปแบบองค์การมหาชน ทำให้กองทุนหมู่บ้านฯ จึงมีภารกิจเพียงด้านเดียวในลักษณะของการเป็นตัวกลางในการจัดสรรเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้องค์การมหาชนจัดทำภารกิจดังกล่าวได้ อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าวได้หมดไปแล้ว ทำให้คณะผู้วิจัยเห็นว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนบทบาทและทิศทางของกองทุนหมู่บ้านฯ ทั้งในปัจจุบันและอนาคตต่อไปข้างหน้า ในรูปของข้อพิจารณา 2 ประการ ได้แก่

**ในประการแรก** หากพิจารณาจากภารกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเงื่อนไขทางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ประเด็นที่จะต้องมีการทบทวนต่อไป ได้แก่ ความจำเป็นต่อการคงอยู่ของกองทุนหมู่บ้านฯ เนื่องจากภายใต้เงื่อนไขในปัจจุบัน ภารกิจดังกล่าวสามารถที่จะจัดทำได้โดยส่วนราชการปกติ ซึ่งในกรณีนี้อาจจะโอนภารกิจของกองทุนหมู่บ้านฯ ไปให้แก่สำนักงานกองทุนหมู่ฯ เป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนได้

**ในประการที่สอง** หากพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง กองทุนหมู่บ้านฯ ในฐานะองค์การมหาชนก็มีความได้เปรียบในเชิงการบริหารจากส่วนราชการปกติในหลายประการ ดังนั้น หากพิจารณาว่ากองทุนหมู่บ้านฯ ในฐานะองค์การมหาชนยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำรงอยู่ต่อไป ก็จะต้องมีการทบทวนถึงภารกิจของหน่วยงานใหม่ โดยมุ่งเพิ่มพูนและขยายขอบข่ายภารกิจหน้าที่ให้กว้างขวางกว่าเดิม ทั้งนี้ อาจพิจารณาโยกโอนภารกิจของสำนักงานกองทุนหมู่ฯ มาให้แก่กองทุนหมู่บ้านฯ เป็นผู้ดำเนินการบริหารโครงการ หรือการขยายภารกิจในด้านอื่น ๆ ที่เกื้อหนุนต่อการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว ก็จะทำให้บทบาทและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานมีความชัดเจนและมีทิศทางที่ดีต่อไปในอนาคตมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

### 5.17.3 หน่วยงานที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ลำบาก แต่ความเป็นองค์การมหาชนเกื้อหนุนต่อการดำเนินภารกิจ

หน่วยงานในกลุ่มนี้ หมายถึง หน่วยงานที่คุณลักษณะของภารกิจมิได้เป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ลูกค้าหรือผู้รับบริการโดยตรง และมิอาจจะกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานตาม

ภารกิจได้อย่างชัดเจน เนื่องจากจะมีภารกิจในเชิงของการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การในภาคประชาสังคม เพื่อนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตและส่งเสริมคุณค่าบางอย่างในทางสังคมซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน คุณลักษณะดังกล่าวกลับเกื้อหนุนการดำเนินภารกิจของหน่วยงานในกลุ่มนี้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างที่ยืดหยุ่น และในด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงานที่เป็นอิสระ มีผลโดยตรงต่อความสามารถในการดำเนินภารกิจซึ่งจะต้องอาศัยการสร้างเครือข่ายจากหน่วยงานหรือองค์การต่าง ๆ รวมถึงการจัดโครงสร้างและรูปแบบการทำงานที่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมจากองค์การในภาคต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และภาคประชาสังคม หน่วยงานในกลุ่มนี้มี 2 หน่วยงาน ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

จากผลการประเมินในทั้งสองหน่วยงานในกลุ่มนี้ พบว่า ทั้ง พอช. และ สสส. นั้น มีผลผลิต (outputs) จากการดำเนินงานตามกรอบภารกิจที่กำหนดไว้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ดี หากประเมินถึงผลสัมฤทธิ์ที่ต้องพิจารณาถึงผลลัพธ์ (outcomes) และผลกระทบ (impacts) ด้วยนั้น มิอาจจะประเมินได้อย่างชัดเจนอันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านคุณลักษณะของภารกิจ กล่าวคือ ในกรณีของ พอช. จะมุ่งส่งเสริมให้องค์กรชุมชนมีการดำเนินงานที่เข้มแข็งผ่านการสนับสนุนในด้านทรัพยากรต่าง ๆ และการช่วยเหลือในรูปแบบอื่น ๆ ดังนั้น ความสำเร็จของ พอช. จึงต้องหมายรวมถึงความจำเป็นที่จะต้องประเมินถึงระดับความสำเร็จขององค์กรชุมชนที่ พอช. สนับสนุนด้วย สำหรับกรณีของ สสส. ก็เช่นเดียวกัน จากกรอบภารกิจหลักที่กำหนดไว้ อันได้แก่ การมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมอันเกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพ เพื่อให้สังคมมีการตระหนักและให้ความสำคัญต่อคุณค่า (ด้านการดูแลสุขภาพ) ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นนามธรรมสูงและเป็นการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการจัดทำภารกิจที่มีความหลากหลายเป็นอย่างมาก ครอบคลุมทั้งในด้านการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ การวิจัยและพัฒนา การสนับสนุนองค์การอื่น ๆ ในการจัดทำโครงการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดทำให้การประเมินความสำเร็จนั้นกระทำได้ยากลำบาก

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงผลผลิตที่เกิดขึ้น และการจัดโครงสร้าง ตลอดจนการพัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานของหน่วยงานทั้งสอง ก็พบว่า ความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนนั้น มีความสอดคล้องและเกื้อหนุนต่อการดำเนินภารกิจของทั้งสองหน่วยงานอย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะด้านการสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นในด้านรูปแบบและวิธีการทำงานของหน่วยงาน ซึ่งหากเป็นส่วนราชการปกติจะมิอาจกระทำได้หรือหากกระทำได้ก็คงไม่ได้ผลดี กล่าวคือ ภารกิจของทั้งสองหน่วยงาน จะมิใช่การจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงต่อลูกค้าหรือผู้รับบริการ หากแต่ต้องอาศัยองค์การหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่จะมาเข้าร่วมเป็นเครือข่าย เพื่อผลักดันให้องค์การหรือหน่วยงานเหล่านี้ มีทิศทางและผลการดำเนินงานเป็นไปตามกรอบที่ พอช. หรือ สสส. กำหนดไว้ ดังนั้น ความยืดหยุ่นในเชิงโครงสร้าง การเป็นอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงาน รวมถึงความเป็นอิสระในการบริหารเงินงบประมาณ จึงเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้หน่วยงานในกลุ่มนี้ สามารถพัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานที่เกื้อหนุนต่อการดำเนินภารกิจ อันได้แก่ ความสามารถในการสร้าง

เครือข่ายองค์การเพื่อร่วมกันดำเนินภารกิจ และการมีส่วนร่วมจากองค์การหรือหน่วยงานภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรในภาคประชาสังคมอย่างหลากหลายและกว้างขวาง ซึ่งลักษณะดังกล่าว ได้กลายเป็นจุดแข็งสำคัญต่อทั้งสองหน่วยงานและเอื้อประโยชน์ต่อการขยายขอบข่ายการดำเนินภารกิจในอนาคตต่อไปได้

### 5.17.4 หน่วยงานที่ต้องมีการพิจารณาทบทวน

หน่วยงานในกลุ่มที่ต้องมีการพิจารณาทบทวน ประกอบไปด้วย 4 หน่วยงาน ได้แก่ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา ศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หน่วยงานในกลุ่มนี้ หมายถึง หน่วยงานที่จำเป็นจะต้องมีการทบทวนใหม่ทั้งในด้านขอบข่ายภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน และในด้านของสถานภาพความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน เนื่องจากผลการศึกษาเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน พบว่า หน่วยงานในกลุ่มนี้มีผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินภารกิจทั้งในปัจจุบัน รวมถึงทิศทางที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่ยังไม่ชัดเจน นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างสถานะจากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนกับการเกื้อหนุนต่อการดำเนินภารกิจก็ไม่ปรากฏชัดเจนนัก อย่างไรก็ดี หน่วยงานในกลุ่มนี้ก็มีความแตกต่างซึ่งจะต้องพิจารณาแยกเป็นรายหน่วยงาน ดังนี้

ในกรณีของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนานั้น แม้ว่าจะปรากฏผลผลิตจากการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน แต่หากประเมินจากขอบข่ายภารกิจโดยรวมก็จะพบว่า หน่วยงานยังคงมีผลการดำเนินงานอย่างจำกัด และมีผลผลิตเพียงบางด้านในรูปของการจัดฝึก อบรมเท่านั้น แต่ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ยังไม่ปรากฏผลการดำเนินงานที่ชัดเจนแต่อย่างใด อีกทั้ง ความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนในความสัมพันธ์ต่อการเกื้อหนุนการดำเนินภารกิจของหน่วยงานก็มีความชัดเจนน้อยมาก แต่ปัญหาสำคัญของหน่วยงานนี้ ได้แก่ ความไม่ชัดเจนในความสำคัญและภารกิจของหน่วยงาน เนื่องจาก การเกิดขึ้นของหน่วยงานนี้เป็นผลมาจากข้อตกลงในอดีตระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNCTAD ซึ่งในปัจจุบันควรจะต้องมีการทบทวนต่อไปว่า การดำเนินภารกิจดังกล่าวยังคงมีความจำเป็นต่อไปหรือไม่ เนื่องจากโดยสภาพการณ์ปัจจุบัน การให้ความสำคัญและการให้ความสนับสนุนจากรัฐบาล โดยเฉพาะด้านงบประมาณ ก็เป็นไปอย่างจำกัดอยู่แล้ว จึงส่งผลให้การดำเนินภารกิจขององค์การขาดทิศทางและหลักประกันที่แน่นอน อีกทั้งคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารเอง ก็ปรากฏความขัดแย้งอันเกิดแต่ความไม่ชัดเจนในภารกิจของหน่วยงาน ดังนั้น กรณีของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่อาจต้องมีการทบทวนบทบาทความสำคัญ และการดำรงอยู่ต่อไปในอนาคต

ในกรณีของศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ พบว่า เนื่องจากเป็นหน่วยงานจัดตั้งใหม่ แต่เมื่อประเมินจากความก้าวหน้าและการกำหนดทิศทางในการดำเนินภารกิจขององค์การ ยังไม่ปรากฏความชัดเจนเท่าใดนัก แต่ประเด็นปัญหาสำคัญ ได้แก่ คุณลักษณะของภารกิจหน่วยงานในฐานะตัวแทนของมูลนิธิศูนย์ศิลปาชีพบางไทร เพื่อมุ่งประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ผลิตภัณฑ์พื้นบ้านนั้น จะพบว่า ภารกิจดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ส่วนราชการปกติ รวมถึงหน่วยงานในรูปของมูลนิธิที่เป็นอยู่การสามารถดำเนินการจัดทำได้อยู่แล้ว ดังนั้น อาจจำเป็นต้องมีการทบทวนความจำเป็นในการจัดตั้งและดำรงอยู่ของหน่วยงานต่อไป

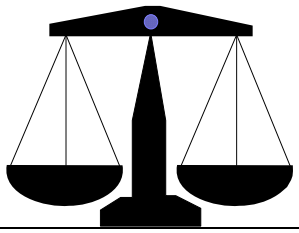
ในกรณีขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พบว่า เมื่อประเมินจากความก้าวหน้าที่ปรากฏกับระยะเวลานับแต่การจัดตั้ง ก็พบว่า ผลการดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่ปรากฏผลชัดเจนนัก แต่ประเด็นปัญหาสำคัญได้แก่ บทบาทและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานเอง กล่าวคือ **ในประการแรก** อพท. นั้น จะมุ่งเน้นภารกิจในการศึกษาและจัดตั้งหน่วยงานบริหารระดับพื้นที่ จึงเป็นข้อสังเกตต่อไปว่า หากการจัดตั้งหน่วยงานในระดับพื้นที่แล้วเสร็จ บทบาทของ อพท. ในอนาคตจะเป็นอย่างไร ประเด็นปัญหานี้ อาจมีความจำเป็นต้องมีการทบทวนโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่าง อพท. และหน่วยงานบริหารระดับพื้นที่ให้มีความชัดเจนต่อไป **ในประการที่สอง** บทบาทและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารระดับพื้นที่เอง ยังขาดความชัดเจนอยู่มาก เนื่องจากกรอบที่กำหนดไว้จะมุ่งเน้นบทบาทในเชิงประสานงานกับหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น ๆ ภายในพื้นที่ ทั้งในเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์ และเงินงบประมาณด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ยังไม่ปรากฏกลไกที่จะเอื้อต่อการดำเนินภารกิจดังกล่าวอย่างชัดเจนเท่าใดนัก และอาจนำไปสู่การซ้อนทับจนนำไปสู่ความขัดแย้งกับหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น ๆ ภายในพื้นที่ได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมป่าไม้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารระดับพื้นที่ เช่น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งดูจะมีทิศทางและข้อกำหนดในการบริหารพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จและชัดเจนกว่า อาจทำให้มีความจำเป็นต้องทบทวนภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่อไป

ในกรณีสุดท้าย ได้แก่ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน นั้น จะพบว่า ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การนั้น เป็นผลโดยตรงมาจากนโยบายของรัฐบาลเป็นประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดในเชิงกฎหมายในขณะนั้น ที่จำเป็นจะต้องจัดตั้งในรูปแบบองค์การมหาชน ทำให้ประเด็นที่จะต้องมีการทบทวนเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของหน่วยงาน ได้แก่ **ในประการแรก** หากเกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายจากรัฐบาล อาจเป็นผลให้ความจำเป็นในเชิงภารกิจของหน่วยงานอาจจะหมดไป อีกทั้ง ภายใต้กรอบภารกิจที่เป็นอยู่ก็มีลักษณะที่สิ้นสุดอยู่ในตัวเอง กล่าวคือ ภารกิจของหน่วยงานจะได้แก่การจัดทำหลักเกณฑ์และมาตรฐานสำหรับการประเมินสินทรัพย์เพื่อแปลงสภาพเป็นทุน ดังนั้น หากภารกิจบรรลุเป้าหมายแล้ว ก็จะต้องมีการทบทวนความจำเป็นในการดำรงอยู่ของหน่วยงานต่อไป **ในประการที่สอง** ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งในรูปแบบองค์การมหาชนนั้น เกิดจากข้อจำกัดในอดีตซึ่งหมดไปแล้วในปัจจุบัน ดังนั้น

จึงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการทบทวนต่อไปว่า การจัดทำภารกิจดังกล่าวภายใต้รูปแบบองค์การมหาชน โดยการจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้น ยังมีความจำเป็นต่อไปหรือไม่ อย่างไร.

# ส่วนที่ 6

# วิเคราะห์บทเรียนและประสบการณ์ของไทยในการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ



สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์:
โครงการวิจัยการประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

# ส่วนที่ 6

## วิเคราะห์บทเรียนและประสบการณ์ของไทยในการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

จากผลของการศึกษาและประเมินผลการดำเนินการและการบริหารจัดการขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐดังที่ปรากฏในส่วนที่ 5 ซึ่งได้อธิบายให้เห็นทั้งในรายองค์การและเป็นการสรุปผลในภาพรวม ก็จะเห็นได้ว่า มีข้อพึงสังเกตและพิจารณาในหลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่องค์การหรือหน่วยงานเหล่านั้นมีระดับของความสำเร็จที่แตกต่างกันในขณะที่มีรูปแบบการบริหารที่คล้ายคลึงกันและตั้งอยู่บนฐานะของความเป็นองค์การมหาชนเฉกเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนั้น การแสวงหาคำตอบที่ว่าเหตุใดและปัจจัยใดที่ส่งผลกระทบให้แต่ละองค์การมีระดับของสัมฤทธิ์ผลแตกต่างกัน จึงนับว่าเป็นประเด็นซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นต้องวิเคราะห์ เพื่อที่จะได้ถือเป็นบทเรียนในการพิจารณาจัดตั้งองค์การเหล่านี้ต่อไปในอนาคต

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากผลของการศึกษาและผลการประเมินในภาพรวมก็จะพบว่า ปัจจัยหลักสำคัญอันส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์การมหาชนนั้นมีหลายประการ อาทิเช่น ความชัดเจนในภารกิจ หน้าที่ขององค์การซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาการของการกำเนิดหรือการจัดตั้งองค์การ การขาดการริเริ่มนวัตกรรมในการบริหารจัดการ การไม่สามารถนำข้อได้เปรียบในฐานะองค์การมหาชนมาใช้ได้อย่างเต็มที่ และที่สำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับองค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาก็คือการถูกรัดรึงตามข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นต้น

ด้วยเหตุนั้น ในส่วนที่ 6 นี้ จึงจะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยหรือตัวแปรต้นที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในการดำเนินงานของหน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาจากเหตุผลที่มาและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การ การพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งสำหรับการพิจารณาในแง่นี้ก็ต้องพึงระวังในประเด็นที่ว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการตราพระราชกฤษฎีกามิได้หมายความว่าองค์การเหล่านั้นจะไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานเหมือนดังกับองค์การที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของแต่ละองค์การนั้นมาจากปัจจัยหลักคือการมีระบบบริหารจัดการภายในองค์การที่ดีด้วย และประการสุดท้ายคือการพิจารณาจากคุณลักษณะของภารกิจที่ดำเนินการ เป็นต้น

โดยการวิเคราะห์บทเรียนและประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐในส่วนนี้ จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

- **ส่วนที่หนึ่ง** การวิเคราะห์ถึงหลักการเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชนว่า หน่วยงานเหล่านั้นมีพัฒนาการของการกำเนิดหรือความเป็นมาในการจัดตั้งอย่างไร เพื่อที่จะจำแนกและวิเคราะห์ถึงหลักและจุดกำเนิดองค์การ อันเนื่องมาผลของการศึกษาวิจัยพบว่า การกำเนิดขึ้นขององค์การหรือหน่วยงาน นับว่าเป็นปัจจัยหรือตัวแปรต้นที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งส่งผลต่อความชัดเจนในการกำหนดวิสัยทัศน์ และพันธกิจการดำเนินงานขององค์การเหล่านั้น อันนำไปสู่การที่องค์การเหล่านั้นมีทิศทางในการดำเนินงานที่ชัดเจนและประสบผลสำเร็จ

- **ส่วนที่สอง** การประเมินปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จขององค์การ ในส่วนนี้แบ่งออกเป็น 2 มิติย่อย กล่าวคือ มิติที่หนึ่ง การประเมินผลเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชน เพื่อที่จะประเมินว่าหน่วยงานทั้งสองประเภทนั้นหน่วยงานลักษณะใดที่ประสบความสำเร็จมากกว่า และปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จนั้นประกอบด้วยอะไรบ้าง มิติที่สอง เป็นการวิเคราะห์และประเมินความสำเร็จขององค์การมหาชนจำแนกตามกลุ่มภารกิจที่ดำเนินการ ทั้งนี้ เนื่องมาจากผลการศึกษาพบว่า องค์การที่มีภารกิจในการดำเนินงานแตกต่างกัน ส่งผลให้มีผลการดำเนินการที่แตกต่างกันไปด้วย โดยในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้จัดประเภทองค์การมหาชนออกเป็นกลุ่มตามคุณลักษณะภารกิจตามที่ได้จากผลของการศึกษาในงานวิจัยนี้

- **ส่วนที่สาม** การวิเคราะห์ถึงปัจจัยซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จขององค์การมหาชน โดยวิเคราะห์ว่าองค์การเหล่านั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จมีอะไรบ้าง โดยในส่วนที่สามนี้จะมุ่งเน้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในองค์การเป็นหลัก

อย่างไรก็ดี ในการวิเคราะห์และประเมินตามหัวข้อและในแต่ละมิตินั้น จะอธิบายถึงรายละเอียดและเชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้การสรุปและวิเคราะห์ผลการประเมิน

โดยภาพรวมในส่วนนี้เป็นการพิจารณาอย่างเป็นองค์รวมและมีปัจจัยเชื่อมโยงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ รายละเอียดในภาพรวมของสรุปผลการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐตามที่ได้ศึกษามี ดังต่อไปนี้

## 6.1 ข้อพิจารณาลักษณะเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การ

สืบเนื่องมาจากผลของการศึกษาวิจัยชิ้นนี้พบว่า ลักษณะของการกำเนิดหรือการจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานแต่ละแห่ง นับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งอันส่งผลต่อการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และทิศทางในการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ กล่าวคือ ในกรณีของหน่วยงานที่มีจุดกำเนิดที่ดี มีความพร้อมที่จะจัดตั้ง และมีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจน หน่วยงานดังกล่าวก็มีแนวโน้มและทิศทางในการดำเนินงานเป็นไปในทางที่ดี เกิดสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง ในขณะที่บางหน่วยงานที่ขาดความพร้อม และมีการจัดตั้งขึ้นโดยขาดการศึกษาพิจารณาอย่างรอบด้าน เพราะมีความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งขึ้นอย่างเร่งด่วนด้วยเหตุผลบางประการ อาทิ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล หรือเพื่อการจัดทำภารกิจเร่งด่วนบางประเภท หรือเกิดจากความจำเป็นอื่น ๆ ที่มิได้เกี่ยวกับความจำเป็นในเชิงภารกิจโดยตรง ก็อาจส่งผลให้ลักษณะภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวไม่มีความชัดเจน ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ ให้ปรากฏ ทิศทางและผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ไม่ชัดเจนตามไปด้วย

ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัยและประเมินผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐพบว่า เมื่อพิจารณาลักษณะเหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งองค์การโดยภาพรวม สามารถจำแนกประเภทขององค์การออกเป็น 2 ประเภท ประกอบด้วย

- **ประเภทแรก** คือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นด้วยปัจจัยความเหมาะสมตามลักษณะภารกิจของงาน โดยความเป็นองค์การมหาชนนั้นจะเอื้ออำนวยต่อการดำเนินภารกิจขององค์การ หรือเป็นองค์การที่ต้องอาศัยคุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชนเพื่อเอื้อต่อการดำเนินภารกิจ ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลและความจำเป็นของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง

- **ประเภทที่สอง** คือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลความจำเป็นทางการเมืองหรือเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วน

### 6.1.1 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลและความจำเป็นของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง

เนื่องด้วยในปัจจุบัน ระบบการบริหารงานภาครัฐของไทยได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในหลายประการ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ กอปรด้วยกระแสของการเปลี่ยนแปลงในโลกนานาประการ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐโดยมีการนำแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (new public management) มาใช้ อีกทั้งยังมีการทบทวนบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สูงสุดในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ด้วยเหตุนั้น การปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องต่อสภาวการณ์ดังกล่าวจึงเกิดขึ้น กล่าวคือ มีการทบทวนบางภารกิจขององค์การภาครัฐซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องมีโครงสร้างในการบริหารที่แตกต่างไปจากระบบราชการ จึงมีการจัดตั้ง “องค์การมหาชน” ขึ้นเพื่อรองรับกับการบริหารจัดการดังกล่าว

**(1) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชน**

จากผลของการศึกษาพบว่า “องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ” ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย ซึ่งมีที่มาจากปัจจัยเกี่ยวกับความเหมาะสมในภารกิจที่ดำเนินการ โดยคุณลักษณะความเป็นองค์การมหาชนจะเอื้ออำนวยให้การจัดทำภารกิจขององค์การบรรลุซึ่งความสำเร็จ หรือที่อาจเรียกว่าเป็นองค์การที่เกิดจากปัจจัยเหตุผลความจำเป็นของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริงนั้น มีเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การ ดังนี้

- **ต้องการความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และเพื่อยกระดับประสิทธิภาพทางการบริหารและการดำเนินงาน** หมายถึง การจัดตั้งองค์การดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดทำภารกิจเฉพาะด้านของ รัฐบาล โดยอยู่ภายใต้ฐานคติว่า หากภารกิจเฉพาะด้านใดที่สามารถแยกออกจากโครงสร้างระบบราชการปกติ โดยมีการจัดตั้งองค์การซึ่งมีระบบบริหารงานที่มีอิสระ คล่องตัว และยืดหยุ่นมากกว่า จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สูงขึ้น เนื่องจากการจัดทำภารกิจจะเป็นไปตามความชำนาญเฉพาะด้านและมุ่งตอบสนองความต้องการของ “ลูกค้า” นอกจากนั้น ยังจะมีระบบบริหารที่มุ่งเน้นการจัดการและผลสัมฤทธิ์ อีกทั้งสามารถลดทอนความเข้มงวดด้านกฎเกณฑ์ทางการบริหารและการเงินลงได้

  ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ในจำนวนองค์การหรือหน่วยงานที่ศึกษาทั้งหมด 16 หน่วยงาน ปรากฏว่ามีทั้งหมด 8 หน่วยงาน ที่สะท้อนให้เห็นว่า ได้ถูกจัดตั้งขึ้นจากเหตุผลดังกล่าว ซึ่งได้แก่ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว, โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์, สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, ศูนย์ มานุษยวิทยาสิรินธร, สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และสถาบัน มาตรวิทยาแห่งชาติ

การเกิดขึ้นของหน่วยงานเหล่านี้ เกิดจากความต้องการความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการบริหารงานซึ่งจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพและมี ประสิทธิผลในการจัดทำภารกิจ ยกตัวอย่างเช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ที่มีเป้าหมายเพื่อเป็นโรงเรียนที่เน้นผลิตนักเรียนที่มีความรู้ความสามารถทางด้านคณิตศาสตร์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดังนั้น จึงต้องการหลักเกณฑ์ในการบริหารบางอย่างซึ่งแตกต่างจากโรงเรียนทั่วไป อาทิ ระเบียบบริหารงานบุคคล ที่ต้องเปิดโอกาสให้สามารถสรรหาครูและบุคลากรฝ่ายสนับสนุนวิชาการที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในโรงเรียนได้ เป็นต้น

หรือในกรณีของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (สทอภ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยตรง ประกอบกับมีความจำเป็นที่จะต้องใช้วัสดุครุภัณฑ์ที่ราคาแพง ดังนั้น ระเบียบบริหารงานบุคคล และระเบียบพัสดุจึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นเปิดโอกาสให้สามารถสรรหาทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อตอบสนองการดำเนินงานของหน่วยงาน เป็นต้น

- **เพื่อสร้างเงื่อนไขทางการบริหารใหม่** หมายถึง การจัดตั้งองค์การดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างเงื่อนไขทางการบริหารใหม่ กล่าวคือ การบริหารงานภายใต้ระบบองค์การมหาชนจะนำไปสู่เงื่อนไขทางการบริหารใหม่ที่ก่อให้เกิดความเป็นอิสระในเชิงนโยบาย, ความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย, การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และความเป็นพันธมิตรร่วมกันในหมู่องค์การของรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นการยกระดับกระบวนการตัดสินใจให้เป็นไปโดยชอบธรรมและมีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น ซึ่งข้อจำกัดจากความเป็นส่วนราชการปกติมิอาจจะกระทำได้

จากการศึกษา หน่วยงานที่เกิดจากเหตุผลความจำเป็นในลักษณะนี้มีทั้งหมด 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

ตัวอย่างองค์การที่มีจุดกำเนิดในลักษณะนี้ ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ที่มุ่งเน้นให้องค์การในภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินภารกิจขององค์การได้ เนื่องจากในการดำเนินภารกิจนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการทำงานที่ต้องอาศัยการประสานงานและร่วมมือจากองค์การต่าง ๆ ในแนวระนาบ (cross functional structure) เพื่อนำไปสู่การสร้างเครือข่ายในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระและยืดหยุ่นในการจัดโครงสร้างองค์การ และการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการทำงานซึ่งส่วนราชการปกติมิอาจจะกระทำได้ หรือหากกระทำได้ก็ต้องเผชิญกับ

ข้อจำกัดเป็นอย่างมาก ซึ่งกรณีนี้ก็ปรากฏเหตุผลความจำเป็นเช่นเดียวกันกับกรณีของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

หรือในกรณีของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินภารกิจใหม่ที่ยังไม่เคยมีขึ้นในการจัดทำภารกิจของภาครัฐ นั่นคือ การเป็นหน่วยงานกลางในการประเมินคุณภาพทางการศึกษาทุกระดับ ซึ่งลักษณะของภารกิจดังกล่าวต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ปลอดการแทรกแซงทางการเมือง และต้องการลักษณะการทำงานที่เน้นความเป็นมืออาชีพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการบริหารในรูปแบบองค์การมหาชนซึ่งแยกออกจากโครงสร้างการบังคับบัญชาในระบบราชการปกติ เพื่อทำให้หน่วยงานสามารถดำเนินภารกิจได้อย่างชอบธรรม เนื่องจากภารกิจในลักษณะนี้จะเกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการดำเนินภารกิจของสถานศึกษา ดังนั้น ความเป็นองค์การมหาชนจึงเกื้อหนุนให้ สมศ. มีสถานะเป็นผู้ประเมิน “ภายนอก” (external) โดยแท้จริง

**(2) คุณลักษณะโดยรวมขององค์การมหาชน**

เมื่อพิจารณาลักษณะโดยรวมขององค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจากเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ กล่าวคือ **ประเภทแรก** องค์การมหาชนที่เกิดขึ้นจากการก่อร่างสร้างฐานอย่างจริงจัง มีการวางแผนการดำเนินงานในการก่อตั้งที่ชัดเจน มีภาคีหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการก่อตั้ง มีการศึกษาถึงผลดีผลเสียในการจัดตั้ง และมีการเตรียมความพร้อมก่อนการจัดตั้ง หรืออาจจะเรียกว่าเป็นองค์การที่ “มีการเตรียมความพร้อมเป็นอย่างดีก่อนการจัดตั้ง” ยกตัวอย่างเช่น ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ซึ่งเดิมเป็นส่วนราชการหนึ่งที่สังกัดมหาวิทยาลัยศิลปากร และด้วยเหตุผลความจำเป็นที่ต้องการให้ศูนย์ฯเป็นศูนย์กลางของการศึกษาวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิชามานุษยวิทยา) ในประเทศไทยและในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีกทั้งมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศที่ทันสมัย ดังนั้น การบริหารจัดการในรูปแบบราชการปกติจึงไม่เหมาะสม และขาดความคล่องตัว จึงมีการ “ทดลอง” รูปแบบการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระเป็นเวลาถึง 5 ปี จนในท้ายที่สุดภายหลังการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ขึ้นมา ด้วยเหตุนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าศูนย์มานุษยวิทยาฯเป็นหน่วยงานที่มีการเตรียมความพร้อมเป็นอย่างดีก่อนการจัดตั้งนั่นเอง

และ **ประเภทที่สอง** องค์การมหาชนที่เกิดขึ้นจากการยุบรวมหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานเข้ามาเป็นหน่วยงานเดียวกัน หรือในบางกรณีเป็นการยกฐานะจากส่วนราชการปกติแล้วจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ซึ่งอาจเรียกองค์การมหาชนลักษณะดังกล่าวนี้ว่าเป็น “องค์การมหาชนที่มีทุนเดิม” มาอยู่ก่อนแล้ว โดยการจัดตั้งประเภทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานรัฐบาล และเพื่อยกระดับกระบวนการตัดสินใจให้เป็นไปโดยชอบธรรมและ

มีความเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ซึ่งเดิมเป็นหน่วยงานราชการปกติที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ต่อมารัฐบาลมีแนวคิดที่จะทดลองให้โรงพยาบาลออกนอกระบบ จึงมีการจัดทำโครงการนำร่องหลายแห่ง อาทิ โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น โรงพยาบาลสระบุรี เป็นต้น แต่ในท้ายที่สุดก็มีโรงพยาบาลบ้านแพ้วเพียงแห่งเดียวที่ประสบผลสำเร็จและมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ขึ้นมา ทั้งนี้ จากการดำเนินงานภายใต้รูปแบบองค์การมหาชน โรงพยาบาลบ้านแพ้วก็มีระดับของประสิทธิภาพและประสิทธิผลในด้านการให้บริการประชาชนมากขึ้นจากเดิมซึ่งเป็นหน่วยงานราชการ รวมถึงมีแนวโน้มและทิศทางในการดำเนินงานที่ดี จึงอาจกล่าวได้ว่านอกจากการมีทุนเดิมอยู่แล้ว โรงพยาบาลบ้านแพ้วยังมีการเตรียมความพร้อมเป็นอย่างดีก่อนการจัดตั้งอีกด้วย

**(3) ผลการบริหารและการดำเนินงานขององค์การมหาชนในภาพรวม**

จากการประเมินผลการดำเนินงานโดยพิจารณาจากปัจจัยเกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งดังกล่าวก็พบว่า องค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาจากความเหมาะสมในด้านของภารกิจอันนำไปสู่ความจำเป็นในการจัดตั้งนั้น มีผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการอยู่ในระดับที่ดี รวมทั้งมีแนวโน้มและทิศทางในอนาคตที่ดี อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจการดำเนินงาน (clear mandate) และความพร้อมด้านอื่น ๆ อาทิ การเตรียมการในด้านบุคลากร สถานที่ และอุปกรณ์ เป็นต้น

## 6.1.2 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลความจำเป็นทางการเมืองหรือเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วน

จากผลของการศึกษาและจากผลการประเมินการบริหารจัดการและการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐพบว่า การจัดตั้งองค์การดังกล่าวในประเทศไทยนั้น ในบางกรณีก็มิได้เกิดจากเหตุผลและความจำเป็นเพราะต้องการอาศัยคุณลักษณะความเป็นองค์การมหาชนเพื่อเอื้ออำนวยต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การ หรือเกิดจากปัจจัยความเหมาะสมของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง แต่อาจเกิดจากเหตุผลความจำเป็นอื่นอันได้แก่ เหตุผลทางการเมือง หรือเพื่อมุ่งตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนที่ส่วนราชการปกติมิอาจจะกระทำได้ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

**(1) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชน**

จากการศึกษาพบว่า ในหลายกรณีเหตุผลและความจำเป็นที่นำไปสู่การจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น มิได้พิจารณาจากคุณลักษณะภารกิจที่มีความจำเป็นต้องอาศัยองค์การที่มีความคล่องตัว

และเป็นอิสระในการบริหาร หากแต่เกิดขึ้นจากเหตุผลประการอื่น ๆ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่

- **ประการที่หนึ่ง** เป็นผลลัพธ์ในทางการเมืองที่รัฐบาลใช้เพื่อตอบสนองต่อประเด็นในทางการเมืองซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ หรือกล่าวนัยหนึ่งคือเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างกลไกหรือเครื่องมือในการขับเคลื่อนเพื่อให้นโยบายบางอย่างของรัฐบาลสามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ เพราะการจัดทำนโยบายเหล่านั้นหน่วยราชการปกติไม่สามารถดำเนินการได้อันเนื่องมาจากมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นขึ้นมา ตัวอย่างเช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกหรือตัวกลางในการจัดหาแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินให้กับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เพื่อกระจายเงินไปในหมู่บ้านและชุมชน โดยเหตุผลที่มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านฯเป็นองค์การมหาชนนั้น เกิดจากข้อจำกัดที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบในขณะนั้นมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมิอาจดำเนินการจัดหาและจัดสรรเงินทุนจากสถาบันทางการเงินได้ ซึ่งกรณีของสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ก็ปรากฏเหตุผลที่มาคล้ายคลึงกัน

- **ประการที่สอง** เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนบางประการ หมายถึงหน่วยงานที่เกิดขึ้นด้วยเหตุผลเพื่อตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองเช่นเดียวกันกับกลุ่มแรก แต่หน่วยงานเหล่านี้มิได้เกิดจากข้อจำกัดในเชิงกฎหมายที่ทำให้ต้องจัดตั้งเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน หากแต่ต้องการความรวดเร็วในการจัดตั้งและความเป็นอิสระบางประการจากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนเพื่อมุ่งตอบสนองนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ทำให้หน่วยงานในกลุ่มนี้ขาดความพร้อมในการจัดตั้งและความชัดเจนในภารกิจหน้าที่ของตนเอง อาทิเช่น สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา นั้นเกิดจากข้อกำหนดในสัญญาระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNCTAD ทำให้มีความจำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบภารกิจอันเกิดจากพันธะสัญญาดังกล่าว หรือกรณีของศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ ก็เช่นเดียวกันซึ่งการเกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงมาจากนโยบายของรัฐบาล ทำให้ภารกิจในฐานะหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนยังขาดความชัดเจน อีกทั้งเมื่อเกิดขึ้นโดยขาดความพร้อม ก็ทำให้บุคลากรที่เข้ามารับผิดชอบทั้งในด้านคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารองค์การ ยังขาดความเข้าใจที่ชัดเจนในภารกิจหน้าที่และทิศทางของหน่วยงานตนเอง เป็นต้น

**(2) คุณลักษณะโดยรวมขององค์การมหาชน**

องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นมาจากเหตุผลความจำเป็นทางการเมืองหรือเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลดังที่กล่าวมานั้น มักจะเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะเฉพาะกิจ หรือเพื่อการดำเนินการบางอย่าง ซึ่งโดยมากจะมีลักษณะที่ใช้เวลาในการจัดตั้งน้อย กระบวนการในการดำเนินการจัดตั้งเป็นไปอย่างรวดเร็ว ภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการดำเนินงานไม่มีส่วนร่วมในการจัดตั้งมากนัก หรือในบางกรณีเป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการบางอย่าง การจัดตั้งองค์การมหาชนในลักษณะนี้ มีผลทำให้องค์การมหาชนกลุ่มนี้ไม่มีความชัดเจนในเรื่องภารกิจ หน้าที่ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รวมทั้งการจัดรูปแบบองค์การในการบริหารอาจไม่มีความเหมาะสมต่อภารกิจหน้าที่ที่ดำเนินการ

**(3) ผลการบริหารและการดำเนินงานขององค์การมหาชนในภาพรวม**

จากคุณลักษณะโดยรวมขององค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยเหตุผลและความจำเป็นทางการเมืองหรือเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลดังที่กล่าวมา ส่งผลให้องค์การมหาชนประเภทดังกล่าวนี้มีผลการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจนมากนัก โดยระดับของความสำเร็จอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจ อีกทั้งความเป็นองค์การมหาชนไม่ได้มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลขององค์การแต่ประการใด และที่สำคัญที่สุด เนื่องด้วยการจัดตั้งองค์การดังกล่าวเกิดขึ้นมาอันเนื่องมาจากสถานการณ์ในขณะนั้นมีข้อจำกัดด้านกฎหมายหรือหลักเกณฑ์บางประการ แต่ในปัจจุบันที่สถานการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป การดำรงอยู่และบทบาทหน้าที่ขององค์การจึงจำเป็นต้องนำมาพิจารณาและทบทวนอย่างยิ่ง เพื่อให้องค์การมีทิศทางในการดำเนินงานที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในส่วนนี้ จึงพอสรุปได้ว่า องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐที่มีการจัดตั้งขึ้นจากเหตุผลและความจำเป็นหรือต้องการคุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชนที่ได้เปรียบส่วนราชการปกติ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของความยืดหยุ่นคล่องตัว ความเป็นอิสระในการบริหาร โอกาสในการสร้างนวัตกรรมในการทำงาน ฯลฯ นั้น มีผลการดำเนินงานหรือมีทิศทางในการดำเนินงานอยู่ในระดับที่ดีมากกว่าองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลทางการเมืองหรือสถานการณ์เร่งด่วนจำเป็นอื่น ๆ ดังนั้น การพิจารณาจัดตั้งหรือเปลี่ยนสถานภาพองค์การขึ้นเป็นองค์การมหาชนในอนาคตจึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบมากยิ่งขึ้น เพื่อให้องค์การดังกล่าวสามารถบรรลุซึ่งเจตนารมณ์ของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง

## 6.2 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

จากการวิเคราะห์ปัจจัยหรือตัวแปรเกี่ยวกับลักษณะเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งอันส่งผลต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในการดำเนินงานขององค์การ

มหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาปัจจัยสำคัญอีกสองประการ คือ ปัจจัยเกี่ยวกับกฎหมายจัดตั้งและปัจจัยเกี่ยวกับภารกิจที่ดำเนินงาน ซึ่งทั้งสองปัจจัยล้วนเป็นตัวแปรสำคัญซึ่งมีผลต่อระดับความสำเร็จขององค์การมหาชนทั้งสิ้น โดยในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนย่อยด้วยกัน คือ **ส่วนที่หนึ่ง** ผลการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานในกำกับของรัฐเปรียบเทียบกับองค์การมหาชน ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์ว่าความแตกต่างด้านสถานภาพขององค์การจะมีผลต่อความสำเร็จที่แตกต่างกันหรือไม่? และ**ส่วนที่สอง** ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การมหาชนจำแนกตามการจัดกลุ่มคุณลักษณะของภารกิจที่ดำเนินการ ทั้งนี้ เนื่องมาจากผลการศึกษาพบว่า องค์การที่มีภารกิจหน้าที่บางอย่างจะมีระดับความสำเร็จที่แตกต่างจากองค์การที่มีภารกิจหน้าที่บางอย่าง ซึ่งอาจเป็นผลมาจากทั้งปัจจัยภายในองค์การหรือปัจจัยแวดล้อมภายนอกองค์การ โดยผลการประเมินมีรายละเอียด ดังนี้

### 6.2.1 ผลการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานในกำกับของรัฐเปรียบเทียบกับองค์การมหาชน

เมื่อพิจารณาในมิติการกำเนิดขึ้นขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ จะเห็นได้ว่า หน่วยงานในกำกับของรัฐนั้นมีพัฒนาการและการกำเนิดที่ต่อเนื่องยาวนานกว่าองค์การมหาชนที่เพิ่งจะได้รับการจัดตั้งขึ้นภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ดี จากการศึกษาและประเมินผลพบว่า โดยหลักการแล้ว องค์การทั้งสองประเภทนั้น **“มิได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ”** แต่ประการใด กล่าวคือ มีสถานะและรูปแบบการบริหารจัดการและการดำเนินงานภายใต้หลักการของ “ความเป็นอิสระ และความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง” (autonomy) ซึ่งเป็นหลักเจตนารมณ์สำคัญของการนำรูปแบบการบริหารจัดการองค์การประเภทนี้มาใช้ในประเทศไทย โดยองค์การทั้งสองประเภทสามารถออกกฎระเบียบขึ้นมารองรับการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ของตนเองได้ ทำให้ระบบโครงสร้างภายในสามารถริเริ่มนวัตกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานได้ เป็นต้น

กระนั้นก็ตาม ในแง่หนึ่งจากการศึกษาก็พบว่า ในทางการบริหารจัดการและการดำเนินงานขององค์การทั้งสองประเภทนั้น มีความแตกต่างกันในรายละเอียดบางประการ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานมีความแตกต่างกันในแง่ของประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของงาน กล่าวคือ องค์การที่มีสถานะ “หน่วยงานในกำกับของรัฐ” มักจะมีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจนรวมถึงมีระดับความสำเร็จขององค์การมากกว่าองค์การที่มีสถานะ “องค์การมหาชน” ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลให้องค์การทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกัน รวมถึงการส่งผลให้หน่วยงานในกำกับของรัฐมีความ “ได้เปรียบ” มากกว่าองค์การมหาชนนั้น มีอยู่หลายปัจจัย ประกอบด้วย

**(1) ความชอบธรรมของการจัดตั้งและกระบวนการในการจัดตั้งองค์การ**

**ความชอบธรรมของการจัดตั้งองค์การ** หมายถึง หน่วยงานในกำกับของรัฐนั้นเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นมา “อย่างชอบธรรม” มากกว่าองค์การมหาชน กล่าวคือ มีกำเนิดและพัฒนาการของการจัดตั้งขึ้นจากหลักการที่มีความสมเหตุสมผลและความเหมาะสมในการเลือกที่จะใช้การบริหารจัดการที่มีความเป็นอิสระและมีคุณลักษณะของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้องค์การดังกล่าวสามารถดำเนินภารกิจได้คล่องตัวและประสบผลสำเร็จมากกว่าการอยู่ภายใต้กลไกของระบบราชการปกติ ในขณะที่องค์การมหาชนหลายแห่งที่ได้ศึกษา บางแห่งเกิดขึ้นมาเพียงเพราะ “ความบังเอิญ” หรือ “ความอับจนทางเลือก” ในการออกแบบโครงสร้างการบริหารและสถานะองค์การเท่านั้น เป็นต้น

ในส่วนของ**ความชอบธรรมของกระบวนการจัดตั้ง** หมายถึง การที่หน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น เกิดขึ้นมาโดยผ่านขั้นตอนหรือกระบวนการกลั่นกรองและการพิจารณาในกระบวนการทางรัฐสภา โดยการจัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น ซึ่งมีความแตกต่างจากการจัดตั้งองค์การมหาชน เนื่องจากการจัดตั้งองค์การมหาชนสามารถดำเนินการได้ง่ายโดยฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การจัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐดำเนินการโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง อาทิ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ก็ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 หรือ สถาบันวิจัยระบบ สาธารณสุข (สวรส.) ก็จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น ในขณะที่องค์การมหาชนนั้นได้รับการจัดตั้งโดยการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

จากผลในแง่ของประเภทตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าว ส่งผลให้การจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น มีขั้นตอนกระบวนการพิจารณาและกลั่นกรองก่อนการจัดตั้งที่ยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากต้องมีเหตุผลชัดเจนที่สามารถอธิบายได้ถึงเหตุผลความจำเป็นในการมีสถานะ “พิเศษ” ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์การสูงสุดที่มีหน้าที่ในการพิจารณา รวมถึงต้องสามารถตอบคำถามต่อสาธารณชนได้อีกด้วย ซึ่งประเด็นนี้เองที่ส่งผลให้การกำเนิดของหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้นเป็นเรื่องของ “ความบังเอิญ” ได้ยากยิ่งกว่าองค์การมหาชน

ในขณะที่องค์การมหาชนสามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยฝ่ายบริหาร ซึ่งลดขั้นตอนที่ยุ่งยากและสลับซับซ้อนออกไปทำให้การจัดตั้งดำเนินการได้ง่ายกว่า ดังนั้น ในบางกรณีองค์การมหาชนบางแห่งจึงเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เบื้องหลังเพื่อมารองรับนโยบายหรือเพื่อเป็นกลไกในการทำให้นโยบายบางอย่างของรัฐบาลสามารถขับเคลื่อนไปได้เท่านั้น ในขณะที่ไม่ได้อาศัยหรือต้องการ “คุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชน” อย่างแท้จริง โดยกรณีตัวอย่างที่สำคัญคือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่เกิดขึ้นมาเพียงเพราะต้องการสถานะ “นิติบุคคล” ในการทำนิติกรรมเพื่อเป็นกลไกในการจัดหาแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ระดับชาตินำไปดำเนินการต่อไป เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในกรณีของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาด้วยว่า การที่กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้องค์การมหาชนสามารถจัดตั้งได้ง่ายนั้น เนื่องด้วยต้องการให้สามารถยุบเลิกได้ง่ายเมื่อการจัดทำภารกิจขององค์การบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ โดยกรณีตัวอย่างที่สำคัญก็คือ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งก็ได้ยุบเลิกไปภายหลังจากที่ได้ดำเนินภารกิจในการปฏิรูปการศึกษาเสร็จสิ้น เป็นต้น

**(2) การพิจารณาออกแบบโครงสร้างองค์การเพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ (customize)**

เนื่องจากเหตุผลเกี่ยวกับความยุ่งยากและซับซ้อนในการออกกฎหมายที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติในการจัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐดังที่กล่าวมาในข้างต้น ทำให้กระบวนการในการออกแบบโครงสร้างและภารกิจของหน่วยงานที่จะจัดตั้งต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังและมีฝ่ายตรวจสอบการทำงานที่เข้มข้น เพราะจะต้องมีเหตุผลรองรับชัดเจน สามารถตอบคำถามต่อสาธารณะและสังคมที่เกิดขึ้นในแง่ “ความจำเป็น” ที่จะต้องจัดโครงสร้างการบริหารรูปแบบที่มีความเป็นอิสระคล่องตัว อันมีผลทางอ้อมที่ในบางกรณีอาจเกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐไปโดยเปล่าประโยชน์และเกินความจำเป็น เพราะองค์การเหล่านั้นสามารถกำหนดค่าตอบแทนทั้งในส่วนของผู้บริหารและในระดับพนักงานหรือเจ้าหน้าที่เองได้ โดยไม่ต้องใช้กรอบอัตราหรือฐานเงินเดือนเดียวกับข้าราชการปกติที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ดังนั้น การกำเนิดขึ้นของหน่วยงานในกำกับของรัฐจึงต้องมีการออกแบบโครงสร้างองค์การเพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ ซึ่งต้องอาศัยทั้งกระบวนการพิจารณาและกระบวนการจัดตั้งที่ซับซ้อนมากกว่าการจัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งทำให้สอดคล้องกับภารกิจที่ดำเนินงาน จนทำให้องค์การเหล่านั้นประสบผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี

**(3) ความเป็นอิสระในการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์**

จากความแตกต่างในด้านกฎหมายจัดตั้งที่มีการตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเองดังกล่าว ทำให้หน่วยงานในกำกับของรัฐ “มิได้ถูกจำกัด” ในการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานหรือมีระเบียบกฎเกณฑ์การดำเนินงานที่รัดรึงเพราะถูกจำกัดในกรอบต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ดังเช่นองค์การมหาชน ที่ถูกจำกัดด้วยมติคณะ รัฐมนตรี อาทิเช่น การกำหนดกรอบอัตราเงินเดือนผู้อำนวยการ หรือค่าตอบแทนและเบี้ยประชุมของคณะกรรมการบริหาร เป็นต้น นอกเหนือจากนั้น โครงสร้างขององค์การมหาชนยังถูกจำกัดตามกรอบของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อีกด้วย อาทิ จำนวนคณะกรรมการบริหารที่กำหนดไว้ให้มีจำนวนไม่เกิน 11 คน ซึ่งหากพิจารณาในแง่นี้ ก็จะส่งผลกระทบในกรณีที่องค์การมหาชนบางแห่งมีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการบริหารมากกว่า 11 คน เพราะต้องการให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร เป็นต้น ในขณะที่หน่วยงานในกำกับของรัฐโครงสร้างจะแปรผันไปตามเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละองค์การ

จากที่กล่าวมานั้น พิจารณาโดยภาพรวมจากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างความเป็นองค์การมหาชนหรือการเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้นก็จะพบว่า สถานภาพขององค์การมีผลต่อระดับความสำเร็จอยู่บ้าง ในแง่ของการได้รับการยอมรับจากสาธารณชน ความได้เปรียบในด้านความยืดหยุ่นของกฎเกณฑ์บางประการ อย่างไรก็ดี ความสำเร็จขององค์การนั้นยังมีปัจจัยอื่น ที่เกี่ยวข้องอยู่อย่างมากมาย ซึ่งจะได้กล่าวถึงเป็นลำดับต่อไป

### 6.2.2 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การจำแนกตามการจัดกลุ่มภารกิจ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้น ที่เป็นการวิเคราะห์และประเมินผลองค์การมหาชนจากปัจจัยสำคัญสองประการคือ ลักษณะของการกำเนิดหรือการจัดตั้งองค์การ และสถานภาพของกฎหมายจัดตั้ง ก็จะเห็นได้ว่า ตัวแปรหรือปัจจัยทั้งสองประการล้วนมีผลต่อการบรรลุซึ่งผลสำเร็จในการดำเนินภารกิจขององค์การ ดังนั้น ในส่วนนี้จึงจะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นคือคุณลักษณะภารกิจขององค์การ โดยจากการศึกษาพบว่า องค์การที่มีลักษณะการจัดทำภารกิจที่แตกต่างกันย่อมมีระดับของความสำเร็จที่แตกต่างกันไปด้วย

ทั้งนี้ ดังที่กล่าวไว้แล้วว่า คณะผู้วิจัยได้พิจารณาในการจัดแบ่งกลุ่มองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐเสียใหม่ แทนที่การจัดกลุ่มตามประเภทของรายได้ (ที่สามารถเลี้ยงตนเองได้) หรือการจัดกลุ่มตามลักษณะกฎหมายจัดตั้ง ตามที่หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับควบคุมหรือดูแล เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือสำนักงบประมาณได้จำแนกไว้ เนื่องจากคุณลักษณะทางด้านภารกิจในแต่ละกลุ่มขององค์การมหาชน ถือเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดรูปแบบการทำงานและการประเมินผลความสำเร็จอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ สามารถจัดแบ่งออกตามกลุ่ม ภารกิจได้ 5 กลุ่ม ประกอบด้วย

- **กลุ่มที่หนึ่ง** หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะหรือให้บริการโดยตรง (Direct Service Agency)
- **กลุ่มที่สอง** หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวิจัย พัฒนา และต้องอาศัยความรู้เป็นฐานในการดำเนินการ (Knowledge Based Agency)
- **กลุ่มที่สาม** หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการอำนวย ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดมาตรฐานและบริการที่ดีขึ้น (Supporter and Facilitator)
- **กลุ่มที่สี่** หน่วยงานสร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ (Service Standardizing Agency)
- **กลุ่มที่ห้า** หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ด้านอื่น ๆ (Others Agency)

**ตารางที่ 6.1** แสดงประเภทขององค์การมหาชนจำแนกตามกลุ่มคุณลักษณะภารกิจ

| ประเภท | จำนวน | หน่วยงาน |
|---|---|---|
| จัดบริการสาธารณะหรือให้บริการโดยตรง (Direct Service Agency) | 3 | โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี |
| วิจัย พัฒนา และต้องอาศัยความรู้เป็นฐานในการดำเนินการ (Knowledge Based Agency) | 5 | ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ และสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ |
| อำนวย ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดมาตรฐานและบริการที่ดีขึ้น (Supporter and Facilitator) | 4 | สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ |
| สร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ (Service Standardizing Agency) | 1 | สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา |
| ภารกิจหน้าที่ด้านอื่น ๆ (Others Agency) | 3 | กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน |

**(1) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะหรือให้บริการโดยตรง (Direct Service Agency)**

คุณลักษณะที่สำคัญของหน่วยงานประเภทนี้มี 3 ประการที่สำคัญ ได้แก่ **ประการแรก** การเป็นหน่วยงานที่จัดทำหรือให้บริการสาธารณะโดยตรงซึ่งจะมีลูกค้าหรือกลุ่มผู้รับบริการที่ชัดเจน และผู้รับบริการนั้นเป็นผู้รับบริการโดยตรงในลำดับสุดท้าย (end-users) **ประการที่สอง** ลักษณะบริการนั้นมีปัจจัยด้านการตลาดเข้ามาเกี่ยวข้อง (Marketization) กล่าวคือ เป็นบริการที่มิใช่มีเฉพาะองค์การมหาชนเป็นผู้จัดทำแต่เพียงผู้เดียว หากแต่มีองค์การหรือหน่วยงานอื่น ๆ จัดทำอยู่แล้ว ดังนั้นความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การจึงมีปัจจัยด้านคู่แข่งขันและผู้รับบริการในตลาดเข้ามาเกี่ยวข้อง และ **ประการสุดท้าย** ลักษณะของบริการนั้นสามารถจัดทำดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานได้อย่างค่อนข้างชัดเจน

พิจารณาจากคุณลักษณะทางภารกิจขององค์การในกลุ่มนี้ ทำให้เห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จในการดำเนินภารกิจจะมีอยู่สูง เนื่องจากในด้านหนึ่งแล้ว องค์การเหล่านี้จะมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการที่มากกว่าส่วนราชการปกติ แต่ในอีกด้านหนึ่ง องค์การเหล่านี้ก็ถูกบังคับให้ต้องสร้างการบริการที่ดีเพื่อให้สามารถต่อสู้แข่งขันได้ในตลาด เนื่องจากตนเองมิใช่เป็นองค์การเดียวที่จัดทำบริการดังกล่าว รวมถึงจำเป็นจะต้องตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของลูกค้า/ผู้รับบริการได้ ลักษณะเช่นนี้จึงกลายเป็นเงื่อนไขตามธรรมชาติให้องค์การกลุ่มนี้จำเป็นจะต้องมีระบบบริหารจัดการที่มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล องค์การกลุ่มนี้จึงสามารถใช้ประโยชน์จากความเป็นองค์การมหาชนได้อย่างชัดเจนและครอบคลุมหลายมิติ

นอกจากนี้ การมีลูกค้า/ผู้รับบริการที่ชัดเจน และต้องเผชิญกับการแข่งขันในการให้บริการโดยองค์การอื่น องค์การเหล่านี้จึงมีกลไกในการกำกับและตรวจสอบในแง่ของความรับผิดชอบและการตอบสนอง (Responsibility and Accountability) โดยธรรมชาติอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ ความจำเป็นในการเข้าไปควบคุม กำกับ และตรวจสอบโดยรัฐจึงมีความจำเป็นน้อย ดังนั้น บทบาทของรัฐจึงควรจะมุ่งเน้นในรูปของการสนับสนุนมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่ว่า รัฐบาลและกระทรวงต้นสังกัดที่เป็นผู้กำกับดูแล จะต้องตระหนักว่า องค์การกลุ่มนี้เป็นองค์การมหาชนมิใช่ส่วนราชการปกติ ดังนั้น จึงควรจะวางกรอบความสัมพันธ์และการปฏิบัติที่แตกต่างออกไป โดยเฉพาะในด้านหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน เนื่องจากองค์การเหล่านี้ แม้ว่าจะสามารถแสวงหารายได้ได้ แต่ก็ถูกกำหนดกรอบด้วยความเป็นบริการสาธารณะที่ไม่มุ่งผลกำไร การจะรักษาระดับของการบริการที่ดีได้นั้น ส่วนสำคัญจึงขึ้นอยู่กับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาล ดังนั้น เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนจึงจำเป็นต้องแตกต่างจากส่วนราชการปกติ

นอกเหนือจากนั้น จากผลจากการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญประหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การได้แก่ บทบาทของผู้ริเริ่มและผู้นำองค์การ (Founder and Leadership) เนื่องจากภูมิหลังขององค์การเหล่านี้มักจะเกิดจากการริเริ่มโดยบุคลากรในภาคราชการเอง ซึ่งมีความเป็นผู้นำสูงและต้องการสร้างความเปลี่ยนแปลงในการให้บริการของรัฐที่มิอาจจะสามารถกระทำได้ภายใต้โครงสร้างแบบส่วนราชการปกติ จึงนำไปสู่การผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์การในรูปแบบหน่วยงานในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชน บทบาทของบุคคลเหล่านี้จึงนำไปสู่การวางรากฐานขององค์การซึ่งมีผลอย่างสำคัญต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์การ (corporate culture) ที่เฉพาะของตนเองขึ้น และได้กลายเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จในระยะยาว

ทั้งนี้ กรณีศึกษาที่จัดเข้าในกลุ่มนี้ มีทั้งหมด 3 หน่วยงาน ประกอบด้วย โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี โดยในกรณีของ โรงเรียนและมหาวิทยาลัยนั้นมีผู้รับบริการโดยตรงคือนักเรียนและนักศึกษา ซึ่งหลักเกณฑ์การชี้วัดระดับความสำเร็จขององค์การดังกล่าวคือ การที่นักเรียนและนักศึกษาต้องการเข้ามาศึกษาในสถานศึกษา

ดังกล่าว และนักเรียนนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาออกไป มีศักยภาพสูงและสามารถแข่งขันกับผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ซึ่งมีทั้งสถานศึกษาของรัฐและของภาคเอกชนได้

**(2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวิจัย พัฒนา และต้องอาศัยความรู้เป็นฐานในการดำเนินการ (Knowledge Based Agency)**

หน่วยงานประเภทนี้ก็อาจจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับหน่วยงานประเภทแรกในบางด้าน เช่น การมีกลุ่มลูกค้าหรือกลุ่มผู้รับบริการที่ค่อนข้างชัดเจน อย่างไรก็ดี ลักษณะเด่นซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหน่วยงานในกลุ่มนี้ ได้แก่ การมีวัตถุประสงค์หรือพันธกิจหลักที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยและการพัฒนา ซึ่งภารกิจในลักษณะนี้โดยธรรมชาติแล้วจะมุ่งเน้นคุณค่าในด้านการริเริ่มสร้างสรรค์หรือการเกิดนวัตกรรมมากกว่าการมุ่งสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการโดยตรง ทำให้ในการประเมินผลแล้ว จะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากลำบากหากเน้นประเมินในเชิงปริมาณที่ชี้วัดจากความคุ้มค่าของการลงทุน หากแต่ขึ้นอยู่กับการประเมินบทบาทขององค์การเหล่านี้ว่าผลงานที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์หรือนโยบายทางการวิจัยและพัฒนาของรัฐบาลหรือไม่มากกว่า

จากลักษณะภารกิจขององค์การมหาชนในกลุ่มนี้ จะเห็นได้ว่า ลักษณะภารกิจจะมีความเป็นวิชาชีพและเน้นความชำนาญการที่สูงมาก ดังนั้น ปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จขององค์การที่สำคัญที่สุดจึงได้แก่ การมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง และการมีทรัพยากรทางการบริหารในด้านของวัสดุอุปกรณ์ที่ดีและทันสมัย จึงจำเป็นที่องค์การเหล่านี้จะต้องมีความคล่องตัวในด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อสามารถกำหนดค่าตอบแทนที่จูงใจและสามารถแข่งขันได้ในตลาดแรงงานเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง นอกจากนี้ ยังต้องการการสนับสนุนด้านงบประมาณที่เพียงพอและมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการเพื่อให้สามารถมีวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการวิจัยและพัฒนา อีกทั้ง โดยภารกิจแล้วทำให้องค์การกลุ่มนี้มีวัฒนธรรมองค์การในแบบวิชาการสูง จึงต้องการความเป็นอิสระในการริเริ่มสร้างสรรค์และสร้างนวัตกรรม องค์การ กลุ่มนี้จึงเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ความเป็นองค์การมหาชน เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการดำเนินภารกิจค่อนข้างชัดเจน

ดังนั้น บทบาทของรัฐในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์การกลุ่มนี้จึงควรมีน้อย กล่าวคือ โดยลักษณะภารกิจแล้ว รัฐควรจะมุ่งกำกับในเชิงนโยบายเป็นสำคัญดังหลักสากลในระบบองค์การมหาชนโดยทั่วไป เพื่อกำหนดทิศทางการวิจัยและพัฒนาขององค์การกลุ่มนี้ให้อยู่ในกรอบของพันธกิจที่เป็นเหตุผลในการจัดตั้ง ขณะเดียวกัน โดยธรรมชาติขององค์การแล้วจะต้องได้รับหลักประกันในระยะยาวในการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการพัฒนาช่องทางใหม่ในการแสวงหารายได้ให้กับกลุ่มองค์การดังกล่าว เพื่อให้สามารถรักษาไว้ซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และกำหนดแผนงานด้านการวิจัยและพัฒนาซึ่งต้องอาศัยระยะเวลายาวนานได้

ทั้งนี้ สิ่งที่ควรตระหนักซึ่งพบจากการศึกษา ได้แก่ การที่รัฐบาลจะต้องวางกรอบความสัมพันธ์ให้ชัดเจนโดยอยู่ภายใต้ข้อตกลงในเชิงนโยบายเท่านั้น จึงควรที่องค์การเหล่านี้จะมีหลักประกันด้านความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือกระทรวงต้นสังกัดในรูปของ

การผลักดันนโยบายเฉพาะหน้า ซึ่งไม่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์และแผนงานขององค์การที่ได้ทำข้อตกลงเอาไว้ อันจะกลายเป็นปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินภารกิจขององค์การได้

อย่างไรก็ดี พึงสังเกตว่า พันธกิจขององค์การเหล่านี้ได้แก่ การปรับแปลง ถ่ายทอด และส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์จากการวิจัยและพัฒนา ทำให้เอื้อต่อองค์การเหล่านี้ในการแสวงหารายได้จากงานศึกษาวิจัยและพัฒนาได้ ดังนั้น ในอนาคตองค์กรเหล่านี้จึงมีแนวโน้มที่จะพึ่งตนเองได้มากยิ่งขึ้น รวมถึงในบางองค์การอาจสามารถใช้ประโยชน์จากการวิจัยและพัฒนาของตนไปสู่การแสวงหากำไรได้เช่นเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ กรณีศึกษาที่จัดเข้าในกลุ่มนี้มีทั้งหมด 5 หน่วยงาน ประกอบด้วย ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบ สาธารณสุข สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ และสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ

**(3) หน่วยงานที่ทำหน้าที่อำนวย ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดมาตรฐานและบริการที่ดีขึ้น (Supporter and Facilitator)**

ลักษณะที่สำคัญของหน่วยงานประเภทนี้คือ จะมีภารกิจในรูปของการมุ่งอำนวยและส่งเสริมการทำงานขององค์การอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่เป็นการยกระดับมาตรฐานทางสังคมบางประการ และการเป็นหน่วยงานที่มุ่ง “กระตุ้น” ให้เกิดการยกระดับในศักยภาพและการพัฒนาทางสังคมไปตามแนวนโยบายของรัฐบาล ลักษณะของภารกิจเช่นนี้จึงทำให้บทบาทขององค์การในลักษณะนี้ มีความคล้ายคลึงกับมูลนิธิหรือองค์การสาธารณะประโยชน์ ในด้านของการให้เงินทุนสนับสนุนกลุ่มหรือองค์การต่าง ๆ รวมถึงการให้บริการในรูปของการส่งเสริมความรู้และพัฒนาทักษะต่าง ๆ เป็นต้น

พิจารณาจากกรอบภารกิจขององค์การกลุ่มนี้ จะมีลักษณะร่วมสำคัญ ได้แก่ การมุ่งเน้นการพัฒนาในเชิงสังคม ทั้งในรูปของการส่งเสริมให้เกิดมาตรฐานและคุณค่าทางสังคมใหม่ ๆ และการยกระดับศักยภาพในบางด้านของประชาชนและกลุ่มองค์การโดยทั่วไป ดังนั้น หากพิจารณาในแง่รายละเอียดของการบริการสาธารณะขององค์การกลุ่มนี้จึงมีความชัดเจนน้อยที่สุด ทำให้การประเมินความสำเร็จที่ชี้วัดได้ก็มีความยากลำบากที่สุด นอกจากนี้ โดยธรรมชาติแล้ว กลุ่มองค์การเหล่านี้จะต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ต่อสังคมในวงกว้าง บทบาทของผู้ริเริ่มและผู้นำ องค์การจึงมีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การ ตลอดจนความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถในการประสานและเข้าถึงกลุ่มองค์การทางสังคมในวงกว้างได้

อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาที่สำคัญคือ เนื่องจากโดยส่วนใหญ่แล้ว องค์การเหล่านี้จะมิได้มุ่งเน้นการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองโดยตรง หากแต่จะมีบทบาทคล้ายคลึงกับกองทุนเพื่อสาธารณะประโยชน์ ดังนั้น ภารกิจจึงอยู่ในรูปของการให้เงินทุนสนับสนุนกิจกรรมและการทำงานของกลุ่มและองค์การที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐบาลจึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามากำกับดูแลการทำงานขององค์การกลุ่มนี้ค่อนข้างมาก เนื่องจากความสำเร็จขององค์การกลุ่มนี้จะมี

ความเป็นนามธรรมสูง จึงต้องวางกรอบการใช้จ่ายให้มีความชัดเจนมากกว่าองค์การในสองกลุ่มแรก อีกทั้งโดยภาพรวมแล้ว แม้ว่าความเป็นองค์การมหาชนจะเอื้อประโยชน์ต่อการทำงานขององค์การกลุ่มนี้อยู่บ้าง แต่ก็นำไปสู่ปัญหาสำคัญกว่า นั่นคือ ปัญหาด้านการตอบสนองและตรวจสอบได้ (Accountability) จึงอาจจำเป็นที่จะต้องวางกลไกให้องค์การมีการทำงานโดยยึดถือหลักธรรมาภิบาล และสร้างช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมจากภาคสาธารณะโดยกลุ่ม และองค์การทางสังคมที่เกี่ยวข้อง

กรณีศึกษาที่จัดเข้าในกลุ่มนี้ มีทั้งหมด 4 หน่วยงาน ประกอบด้วย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ

**(4) หน่วยงานสร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ (Service Standardizing Agency)**

ลักษณะที่สำคัญของหน่วยงานประเภทนี้จะคล้ายคลึงกับหน่วยงานประเภทที่หนึ่งในแง่ของการเป็นผู้จัดทำหรือให้บริการ หากแต่มุ่งให้บริการเฉพาะด้านแก่องค์การหรือส่วนราชการอื่น มิใช่เป็นการให้บริการโดยตรงแก่ผู้รับบริการในลำดับสุดท้าย ภารกิจหลักขององค์การกลุ่มนี้ได้แก่ การสร้างหรือกำหนดมาตรฐานทางการบริการให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ อันเป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังเป็นผู้กำกับดูแล และติดตามประเมินผลให้การบริการของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ด้วยในรูปของการให้การรับรอง (certificating) มาตรฐานการบริการของส่วนราชการ

องค์การในกลุ่มนี้ถือได้ว่ามีความชัดเจนทั้งในด้านภารกิจและลูกค้า/ผู้รับบริการ รวมถึงมีความเชื่อมโยงระหว่างความเป็นองค์การมหาชนกับการดำเนินภารกิจขององค์การที่ค่อนข้างเห็นได้ชัดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระจากส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ในการปลอดจากการแทรกแซงหรือมีอิทธิพลเพื่อทำให้การดำเนินภารกิจที่มุ่งสร้าง กำกับและประเมินผลมาตรฐานทางการบริการนั้น มีความเป็นกลางและยึดถือความเป็นวิชาชีพ รวมถึงความเป็นอิสระในการพัฒนารูปแบบการจัดทำบริการใหม่ ๆ ได้ โดยไม่ต้องเป็นผู้จัดทำเองโดยตรง

ลักษณะเช่นนี้ จึงทำให้บริการขององค์การกลุ่มนี้ มีสถานะคล้ายกับเป็นองค์การของรัฐที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการบังคับให้องค์การอื่น ๆ กระทำไปตามกรอบหรือข้อกำหนดที่ตนกำหนด หากแต่เป็นการมุ่งไปที่มาตรฐานทางการบริการ ดังนั้น ความเป็นอิสระในด้านการปลอดจากการแทรกแซงหรืออิทธิพลจากส่วนราชการต่าง ๆ จึงเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินภารกิจ ทั้งนี้ กรณีศึกษาที่จัดเข้าในกลุ่มนี้ มีทั้งหมด 1 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

**(5) หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ด้านอื่น ๆ (Others Agency)**

สำหรับหน่วยงานกลุ่มนี้ เนื่องด้วยมีลักษณะการจัดทำภารกิจที่ไม่สามารถจัดประเภทหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสี่กลุ่มข้างต้นได้ อันเนื่องมาจากการมีลักษณะเฉพาะพิเศษบางประการ จึงแยกออกมาเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ด้านอื่น ๆ โดยกรณีศึกษาในกลุ่มนี้มี 3 หน่วยงาน ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

หากพิจารณาจากลักษณะของภารกิจ จะพบว่า องค์การเหล่านี้เกิดขึ้นมาเพื่อตอบสนองนโยบายเฉพาะของรัฐบาลที่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินภารกิจย่อยบางด้านไปตามกรอบของนโยบายขนาดใหญ่ ซึ่งหากพิจารณาจากพันธกิจขององค์การจะพบว่า ความเป็นองค์การมหาชนกับการเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินภารกิจขององค์การประเภทนี้นั้นไม่มีความชัดเจน กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การเหล่านี้อาจไม่มีความจำเป็นในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนในแง่ของความจำเป็นในเชิงภารกิจ หากแต่การเกิดขึ้นในรูปแบบองค์การมหาชนขององค์การกลุ่มนี้นั้นเกิดจากข้อจำกัดในเชิงในกฎหมายที่การจัดตั้งองค์การในรูปแบบอื่น โดยเฉพาะในรูปแบบของส่วนราชการปกตินั้นมีความขัดข้องหรือปิดกั้นในการกระทำภารกิจ รวมถึงอาจเกิดจากความต้องการใช้ประโยชน์จากสถานภาพเพียงบางด้านเท่านั้นจากความเป็นองค์การมหาชน เพื่อทำให้การดำเนินภารกิจเกิดความคล่องตัวขึ้น เช่น ด้านการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งหากจัดตั้งในรูปแบบส่วนราชการปกติมิอาจจะกระทำได้

กรณีของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุดเนื่องด้วย “ภารกิจที่แท้จริงในทางปฏิบัติ” ขององค์การดังกล่าวมีเพียงประการเดียว คือ การเป็นตัวกลางในการจัดหาแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินให้กับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเพื่อนำไปดำเนินการจัดสรรให้กับหมู่บ้านและชุมชนที่ผ่านกระบวนการพิจารณาหลักเกณฑ์ โดยองค์การดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพราะจำเป็นต้องอาศัยสถานะความเป็น “นิติบุคคล” ขององค์การมหาชนมาเพื่อดำเนินการทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ กับสถาบันทางการเงินเท่านั้น

ในกรณีขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งพิจารณาจากกรอบภารกิจ องค์การประเภทนี้จะมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ การมีภารกิจหลักที่ชัดเจนเพียงด้านเดียว (single purpose) คือ ด้านการท่องเที่ยว หากแต่การจัดทำบริการนั้นจะมุ่งเน้นไปในเชิงของพื้นที่ ผ่านการจัดตั้งหน่วยบริการ (agency) เพื่อรับผิดชอบจัดทำภารกิจไปตามพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งจัดทำบริการเฉพาะด้านไปตามเขตพื้นที่หรือเขตพื้นที่พิเศษทางการบริการเฉพาะด้าน (special district) ดังปรากฏในต่างประเทศ ซึ่งหากพิจารณาโครงสร้างและรูปแบบบริการสาธารณะจึงคล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจบางประเภท เช่น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่มุ่งในการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตพื้นที่เพื่อผลประโยชน์ด้านการพัฒนาและกระตุ้นเศรษฐกิจ หากแต่วัตถุประสงค์หลักขององค์การจะมิได้มุ่งเน้นการแสวงหากำไรหรือการใช้ประโยชน์จากพื้นที่สัมปทาน แต่จะมุ่งประโยชน์สาธารณะในการเชื่อมประสาน ระดมความร่วมมือ และการใช้ทรัพยากรภายในพื้นที่เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจเฉพาะด้าน

จากที่กล่าวมานั้น หากประเมินจากคุณลักษณะเชิงภารกิจแล้ว องค์การกลุ่มนี้ถือได้ว่า มีความจำเป็นในการจัดตั้งในรูปแบบองค์การมหาชนน้อยที่สุด เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จในการดำเนินภารกิจนั้นไม่มีความชัดเจน แต่การเกิดขึ้นนั้น เกิดจากข้อจำกัดในเชิงกฎหมายหรือข้อจำกัดจากความเป็นส่วนราชการที่ทำให้ไม่อาจจะดำเนินภารกิจเพื่อตอบสนองนโยบายเฉพาะของรัฐบาลได้ จึงจำเป็นจะต้องกำหนดให้เป็นองค์การมหาชน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าภารกิจขององค์การกลุ่มนี้จะแสดงให้เห็นถึงความไม่จำเป็นในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน แต่ก็สะท้อนถึงข้อจำกัดในเชิงสถาบันอันเกิดจากกฎหมายในการกำหนดฐานะรูปแบบ และอำนาจหน้าที่ขององค์การภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรอบที่วางเอาไว้โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้องค์การมหาชนจึงกลายเป็นทางออกเดียวสำหรับข้อจำกัดดังกล่าว มากกว่าความจำเป็นตามธรรมชาติของความเป็นองค์การมหาชน

## 6.3 ปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จขององค์การ

จากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น พอที่จะสรุปได้ว่ามีหลายปัจจัยหรือหลายตัวแปรที่ส่งผลให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งประสบความสำเร็จในการดำเนินงานมากน้อยแตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นปัจจัยเกี่ยวกับจุดกำเนิดขององค์การ หรือปัจจัยเกี่ยวกับสถานภาพของกฎหมายในการจัดตั้ง และปัจจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของภารกิจที่องค์การแต่ละแห่งดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นนั้นถือว่าเป็นตัวแปรที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาวะแวดล้อมภายนอกเป็นหลัก ในส่วนนี้จึงจะเป็นการวิเคราะห์และประเมินปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จขององค์การ ซึ่งจะเป็นการพิจารณาปัจจัยภายในระบบและโครงสร้างการบริหารองค์การเป็นหลัก ซึ่งรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

### 6.3.1 ปัจจัยเกี่ยวกับจุดกำเนิดขององค์การ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชนแต่ละแห่งต่างมีจุดกำเนิดที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะพิจารณาใน “มิติของกฎหมายจัดตั้ง” หรือ “มิติในด้านเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้ง” กล่าวคือ ในมิติด้านกฎหมาย หน่วยงานในกำกับของรัฐจัดตั้งขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง ในขณะที่องค์การมหาชนจัดตั้งโดยการออก พระราชกฤษฎีกา

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และหากพิจารณาในมิติเกี่ยวกับเหตุผลของการจัดตั้ง ก็จะเห็นว่าบางองค์การจัดตั้งขึ้นมาเพราะเหตุผลความจำเป็นในด้านการต้องการความคล่องตัวและความมีอิสระในการบริหารจัดการซึ่งจะเอื้ออำนวยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในขณะที่บางองค์การเกิดขึ้นมาเนื่องจาก “ความอับจนทางเลือก” ในการกำหนดโครงสร้างองค์การหรือการพยายามหาทางออกให้กับปัญหาหรือแนวทางที่ไม่สามารถกระทำได้

จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้องค์การมหาชนมีผลการดำเนินงานและการบริหารที่ประสบความสำเร็จมากน้อยแตกต่างกัน ซึ่งนั่นจึงเป็นข้อสรุปประการสำคัญที่ว่า “ความเป็นองค์การมหาชนไม่ได้เป็นเครื่องชี้วัดว่าองค์การเหล่านั้นจะสามารถดำเนินงานได้ประสบผลสำเร็จ” อย่างไรก็ดี ในเงื่อนไขความสำเร็จขององค์การที่เกิดจากปัจจัยอันเกี่ยวเนื่องจากจุดกำเนิดของ องค์การนี้ มีข้อพึงสังเกตและพิจารณาหลายประการ คือ

**(1) เป็นองค์การที่มีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจน**

กล่าวคือ จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้องค์การประสบผลสำเร็จ คือ ในด้านของการเป็นองค์การที่มีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจน อันจะส่งผลให้การกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนงานดำเนินงาน รวมถึงงบประมาณต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

**(2) เป็นองค์การที่มีต้นทุนเดิมที่ดีมาก่อน**

กล่าวคือ องค์การที่มีต้นทุนเดิมที่ดี โดยมากมักเป็นองค์การที่เปลี่ยนสถานภาพหรือยกฐานะจากส่วนราชการปกติมาเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชน โดยมีความพร้อมในการที่จะเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ บุคลากร เนื่องจากมีความอึดอัดกับระบบราชการที่ไม่สามารถดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จได้ เช่น สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ เป็นต้น

**(3) ปัจจัยเกี่ยวกับกฎหมายจัดตั้ง**

กล่าวคือ หน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งมีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเองจะมีความเป็นอิสระในระดับที่มากกว่าองค์การมหาชนที่ถูกจำกัดในข้อกฎหมายบางประการจากพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งส่งผลให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานขององค์การได้อย่างคล่องตัวมากกว่า

### 6.3.2 ปัจจัยเกี่ยวกับตัวผู้นำ (Leadership)

จากผลของการประเมินหน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชนที่ศึกษาพบว่า ปัจจัยส่งเสริมที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้องค์การประสบผลสำเร็จ คือ "การมีผู้นำที่มีความสามารถในการขับเคลื่อนองค์การ" ซึ่งในที่นี้ มิได้หมายความว่าคณะกรรมการบริหารทุกท่านหรือผู้อำนวยการองค์การมหาชน (หรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ) "ทุกท่าน" ต้องมีบุคลิกภาพความเป็นผู้นำที่มีความสามารถในการขับเคลื่อนพาองค์การให้บรรลุวิสัยทัศน์หรือพันธกิจหลัก หากแต่ **"ในแต่ละองค์การ"** อาจจะมี "ประธานกรรมการบริหารหรือผู้อำนวยการ" เป็น **"ผู้นำหลัก"** ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ องค์การหรือหน่วยงานจึงจะสามารถประสบผลสำเร็จได้ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ก็จะมีประธานกรรมการบริหารที่เป็นตัวหลักในการขับเคลื่อนองค์การ หรือในกรณีของโรงพยาบาลบ้านแพ้วที่มีผู้อำนวยการที่มีความรู้ความสามารถและสามารถนำจุดเด่นหรือข้อได้เปรียบขององค์การมหาชนมาใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า เป็นต้น อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านผู้นำที่ส่งผลให้หน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชนประสบความสำเร็จนั้น มีข้อควรพิจารณาใน 3 ประการ ประกอบด้วย

**(1) บทบาทหน้าที่ของประธานกรรมการบริหาร**

จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนแต่ละแห่งนั้นมีความแตกต่างกันออกไป ตามที่กฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่งจะกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของประธานกรรมการบริหารนั้น มีที่มา 2 ทาง คือ **ทางที่หนึ่ง** ประธานกรรมการบริหารที่มาจากฝ่ายการเมือง และ **ทางที่สอง** ประธานกรรมการบริหารที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยจากผลการศึกษาพบว่าที่มาของประธานกรรมการบริหารซึ่งแตกต่างกันดังกล่าวไม่ได้ส่งผลในแง่ของความแตกต่างมากนัก หากแต่มีข้อแตกต่างกันบางประการซึ่งนับว่าเป็นข้อดีและข้อได้เปรียบที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

- **ประธานกรรมการบริหารที่มาจากฝ่ายการเมือง** มีข้อดีคือมักจะสามารถเชื่อมโยงหรือเป็นผู้ประสานให้หน่วยงานภายนอกมีความเข้าใจต่อองค์การมหาชนนั้นได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สามารถระดมทรัพยากรและงบประมาณเข้าสู่องค์การมหาชนนั้น ๆ ได้ ในขณะเดียวกันก็สามารถเป็นตัวแทนขององค์การในการตอบคำถามที่เกิดขึ้นในเวทีการเมืองและต่อสาธารณชนได้

- **ประธานกรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ** มีข้อดีคือการสามารถสรรหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในองค์การได้ ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าใจในพันธกิจการดำเนินงานขององค์การได้อย่างแท้จริง และที่สำคัญคือประธานที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิมักจะปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง และมักจะสามารถทำงานร่วมกับคณะกรรมการบริหารคนอื่น ๆ ได้อย่างราบรื่นเพราะได้รับการยอมรับในความรู้ความสามารถจากทุกฝ่าย

**(2) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร**

คณะกรรมการบริหารถือเป็นหัวใจสำคัญขององค์การมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการอำนวยการให้ผู้บริหารและบุคลากรขององค์การมหาชนมีการดำเนินงานไปตามกรอบยุทธศาสตร์และนโยบายที่ได้วางเอาไว้ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารที่ส่งเสริมให้องค์การมหาชนประสบความสำเร็จนั้น มีอยู่หลายประการ ได้แก่ บทบาทในฐานะเป็นผู้วางนโยบายและกำหนดทิศทางในการดำเนินงานขององค์การ บทบาทในฐานะผู้มีอำนาจตัดสินใจ และการคิดในเชิงของการเป็นผู้ประกอบการ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ปัจจัยที่สำคัญอันจะมีผลทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการบรรลุซึ่งผลสำเร็จก็คือ คณะกรรมการบริหารจะต้องสามารถทำงานร่วมกันได้ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายที่มาจากส่วนราชการ ฝ่ายที่มาจากการเมือง และที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะหากเกิดความขัดแย้งหรือไม่เข้าใจในการทำงานขององค์การ องค์การนั้นก็จะบรรลุซึ่งผลสำเร็จได้ยาก

**(3) บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการ (CEO.)**

จากการที่กฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้เลือกผู้บริหารองค์การ (ผู้อำนวยการ) มิได้มาจากระบบงานและสายการบังคับบัญชาเช่นเดียวกับระบบราชการโดยทั่วไปและจากการที่ระบงบประมาณหรือโครงสร้างเงินเดือนขององค์การมหาชนมีระดับที่ค่อนข้างสูงแตกต่างจากระบบราชการทั่วไป ส่งผลให้สามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงานในองค์การมหาชนได้ และในขณะเดียวกัน กฎหมายก็ให้ความเป็นอิสระต่อผู้อำนวยการจึงส่งผลให้ผู้อำนวยการสามารถบริหารงานได้อย่างเต็มที่ ริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ รวมทั้งการสามารถนำระบบใหม่ ๆ เช่น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศนำมาใช้ในองค์การ ตัวอย่างเช่น ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรได้นำระบบ Intranet มาใช้เพื่อการติดต่อสื่อสารภายในองค์การทำให้มีการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็วขึ้น เป็นต้น

**(4) ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการบริหารกับผู้อำนวยการ**

จากผลของการประเมิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการและกรรมการบริหารพบว่า ปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐประสบผลสำเร็จ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารกับผู้อำนวยการ ซึ่งควรจะมีลักษณะในแง่ของการเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกัน กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในวัฒนธรรมองค์การและคุณลักษณะโดยธรรมชาติขององค์การ รวมทั้งสามารถเป็นผู้ที่คอยให้และกำกับทิศทางในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ สำหรับองค์การได้ และผู้บริหารเองก็จะต้องเคารพในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ เป็นต้น

## 6.3.3 ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ (Corporate Culture)

ผลจากการศึกษาได้ชี้ว่า ปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การมหาชน ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การ (corporate culture) ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารนับว่ามีบทบาทอย่างสำคัญต่อการริเริ่ม กำหนด และสร้างสรรค์วัฒนธรรมองค์การขององค์การมหาชน (changing agent) ซึ่ง ทิศทางหนึ่งที่มีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การมหาชน ได้แก่ การกระตุ้นให้เกิดวัฒนธรรมองค์การไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ (learning organization) และการส่งเสริมให้เกิดการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (creativity) เนื่องจากธรรมชาติขององค์การมหาชนคือการมีโครงสร้างที่แยกออกเป็นอิสระจากระบบราชการและการมีระบบบริหารที่เน้นความคล่องตัวเพื่อมุ่งเน้นผลงานขององค์การ ดังนั้น องค์การจึงจำเป็นต้องมีวัฒนธรรมของการคิดริเริ่มและแสวงหาแนวทางในการทำงานใหม่ ๆ สำหรับองค์การ ไม่ควรจะยึดติดกับกรอบแนวคิดทางการบริหารจัดการในแบบเดิม ซึ่งอาจจะทำลายข้อได้เปรียบตามธรรมชาติขององค์การมหาชน คณะกรรมการบริหารซึ่งมีองค์ประกอบที่หลากหลายจึงควรจะเป็นองค์การเปิดสำหรับการแสดงความคิดเห็นและการริเริ่มนวัตกรรมการทำงาน ทั้งนี้ วัฒนธรรมในการทำงานที่จะทำให้องค์การมหาชนประสบผลสำเร็จนั้น มี 3 ประการสำคัญ ได้แก่

**(1) การหลีกหนีจากพันธนาการของความเป็นระบบราชการ (De-bureaucratization)**

ในการบริหารจัดการองค์การนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การมหาชนจะต้องใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะตามธรรมชาติขององค์การ นั่นคือ ความเป็นอิสระและคล่องตัวทางการบริหาร ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหลีกหนีให้พ้นจากกรอบคิดในแบบระบบราชการ เนื่องจากในการศึกษาพบว่า องค์การมหาชนนั้นเป็นองค์การใหม่ แต่เนื่องจากคณะกรรมการบริหารหรือผู้บริหารบางส่วนจะมีที่มาจากระบบราชการ จึงเกิดปรากฏการณ์ในการหยิบยืมเอาแนวปฏิบัติที่ใช้อยู่ในส่วนราชการมาปรับใช้กับองค์การของตนเอง หรือในบางองค์การก็พบว่าคณะกรรมการบริหารพยายามวางทิศทางการบริหารองค์การในรูปของการสร้างกฎระเบียบต่าง ๆ ขึ้นมาอย่างมากมาย ลักษณะเช่นนี้แม้ว่าจะมีความสะดวกในแง่ของการหยิบยืมรูปแบบการทำงานที่เคยชิน แต่จะส่งผลเสียในระยะยาวให้ตัวองค์การเกิดวัฒนธรรมการทำงานแบบราชการและทำลายข้อได้เปรียบตามธรรมชาติขององค์การ

**(2) การเสริมสร้างวัฒนธรรมให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)**

ในการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ส่วนราชการและองค์การภาครัฐอื่น ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยที่ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การเหล่านั้นก็จะต้องมีคุณลักษณะของการเป็นผู้ริเริ่มสร้างสรรค์ มีทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน และสามารถนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้ในการทำงานได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชนที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานนั้น มักจะมีคุณลักษณะของการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ โดยที่จะ

มีระบบการพัฒนาศักยภาพบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งมีการส่งเสริมและพัฒนาให้บุคลากรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในวิชาการสมัยใหม่ตลอดเวลา นอกเหนือจากนั้นยังมีวัฒนธรรมการทำงานร่วมระหว่างบุคลากรภายในองค์การเพื่อก่อให้เกิดการเชื่อมประสานกันให้องค์การสามารถเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน

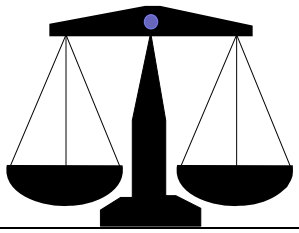
ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ที่มีระบบการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์การทำงานให้กับผู้ร่วมงาน อาทิ เมื่อนักวิชาการของศูนย์ได้ออกทำงานวิจัยภาคสนามเมื่อเสร็จสิ้นภาระหน้าที่ก็จะมีการจัดเสวนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือการถ่ายทอดประสบการณ์ของตนเองให้ผู้ร่วมงานในแผนกอื่น ๆ ได้รับทราบ ทำให้มีการปรึกษาหารือและร่วมรับรู้ในปัญหาขององค์การร่วมกัน อันจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน เป็นต้น

**(3) การริเริ่มในการสร้างนวัตกรรมในการทำงาน (Innovation)**

เนื่องจากองค์การมหาชนนั้นเป็นองค์การที่เกิดขึ้นใหม่ จึงอาจจะทำให้สภาวะของความไม่มั่นใจในการแสวงหารูปแบบการทำงานสำหรับองค์การของตน จึงนำไปสู่ปัญหาของการหยิบยืมเอารูปแบบการทำงานในระบบราชการมาปรับใช้ ดังนั้น คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การจะต้องปรับกระบวนคิดใหม่ โดยถือว่า ในการบริหารจัดการองค์การมหาชนนั้น เป็นเรื่องของการลองผิดลองถูก (trial and error) เพื่อแสวงหารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมและเป็นตัวของตัวเอง ลักษณะเช่นนี้จะนำไปสู่การสร้างประสบการณ์ร่วมและการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขององค์การอันเอื้อต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์การที่มุ่งเน้นการสร้างนวัตกรรม (Innovation) ในการทำงาน

# ส่วนที่ 7

# แนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ



# ส่วนที่ 7

## แนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น พิจารณาจะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการสาธารณะของภาครัฐที่ดำเนินไปในรูปแบบองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น แม้จะถือได้ว่าเป็น “ทางออกที่ดี” ขององค์การที่ต้องการหลีกหนีจากระบบราชการโดยทั่วไปที่รัดรึง มีสายการบังคับบัญชาซับซ้อน ส่งผลให้การดำเนินการไม่คล่องตัว ซึ่งกระทบต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การฯลฯ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานเหล่านั้นต้องประสบกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในบางประการ อันนำมาซึ่งผลกระทบต่อหลัก “ความเป็นอิสระ” ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญยิ่งภายใต้โครงสร้างการบริหารองค์การรูปแบบดังกล่าว

ทั้งนี้ จากผลการสรุปและวิเคราะห์ประสบการณ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐในประเทศไทยดังที่กล่าวถึงไปแล้วในส่วนที่ 6 ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยจึงได้พิจารณาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานและในการบริหารจัดการขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งคาดว่าน่าจะเป็นประโยชน์หรือเป็นข้อพึงสังเกตต่อการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐขึ้นในอนาคต โดยผู้วิจัยได้จำแนกข้อเสนอออกเป็น 4 ประการ ได้แก่

**ประการที่ 1** ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล

**ประการที่ 2** ข้อเสนอแนะต่อองค์การมหาชน

**ประการที่ 3** ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง

**ประการที่ 4** ข้อเสนอแนะในด้านกฎหมาย

## 7.1 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล

ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลว่าบทบาทของรัฐบาลในเชิงนโยบายต่อองค์การมหาชนโดยภาพรวมควรเป็นอย่างไร รัฐบาลควรมีบทบาทอย่างไรในการกำกับดูแลองค์การมหาชน และรวมไปถึงการพิจารณาแนวโน้มที่ควรจะเป็นขององค์การมหาชนในอนาคต ทั้งนี้เพื่อให้การจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเป็นไปอย่างรอบด้าน ผู้วิจัยจะขอแบ่งข้อเสนอแนะที่มีต่อรัฐบาลออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

**ส่วนที่ 1** ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การมหาชน

**ส่วนที่ 2** ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการกำกับดูแลองค์การมหาชน

**ส่วนที่ 3** ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการสนับสนุนองค์การมหาชน

โดยในแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 7.1.1 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การมหาชน

#### (1) ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชน

จากผลการประเมินข้างต้นทั้งในส่วนที่ 5 และส่วนที่ 6 ของรายงานการวิจัย ทำให้เราได้ทราบว่า องค์การมหาชนที่คณะผู้วิจัยทำการประเมินนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ โดยพิจารณาจากการจัดตั้ง ซึ่งพบว่า องค์การมหาชนที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งโดยการก่อร่างสร้างฐานอย่างจริงจัง มีการวางแผนการดำเนินงานในการก่อตั้งที่ชัดเจน ภาคีที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้ง หรือที่เราเรียกว่า “มีการเตรียมความพร้อมเป็นอย่างดีก่อนการจัดตั้ง” หรือ องค์การ

มหาชนที่เป็นการยุบรวม หรือ ยกฐานะจากหน่วยงานของรัฐมาก่อนแล้วจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน หรือที่เราเรียกว่า “องค์การมหาชนที่มีทุนเดิม” มาอยู่ก่อนแล้ว โดยลักษณะการจัดตั้งประเภทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานรัฐบาล และเพื่อยกระดับกระบวนการตัดสินใจให้เป็นไปโดยชอบธรรมและมีความเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น

สำหรับองค์การมหาชนอีกประเภทหนึ่งที่คณะผู้วิจัยพบกลับมีลักษณะการจัดตั้งที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะเฉพาะกิจ เพื่อการบางอย่าง ใช้ระยะเวลาในการจัดตั้งน้อย กระบวนการในการดำเนินการจัดตั้งเป็นไปอย่างรวดเร็ว ภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการดำเนินงานไม่มีส่วนร่วมมากนัก หรือในบางกรณีเป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการบางอย่าง การจัดตั้งองค์การมหาชนในลักษณะนี้ มีผลทำให้องค์การมหาชนกลุ่มนี้ไม่มีความชัดเจนในเรื่องภารกิจ หน้าที่ วัตถุประสงค์การจัดตั้ง การจัดรูปแบบองค์การไม่เหมาะสมต่อภารกิจหน้าที่ อาจกล่าวได้ว่าองค์การมหาชนประเภทนี้อาจเกิดขึ้นจากเหตุผลทางการเมืองหรือเพื่อตอบสนองนโยบายเร่งด่วนบางประการของรัฐบาล ที่องค์การภาครัฐในส่วนอื่น ๆ ไม่สามารถดำเนินการหรือจัดทำภารกิจดังกล่าวได้

ทั้งนี้ จากผลการประเมินในส่วนที่ 5 และส่วนที่ 6 ดังกล่าวพบว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะแรกประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับองค์การมหาชนในประเภทที่สอง และจากผลการประเมินและการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้เอง ทำให้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนต่อรัฐบาล ดังนี้

- **รัฐบาลควรจัดตั้งองค์การมหาชนตามเหตุผลและความจำเป็นของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง** กล่าวคือ องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคตจำเป็นต้องมีกระบวนการจัดตั้งอย่างชัดเจน มีวัตถุประสงค์ ภารกิจหน้าที่ และมีวิสัยทัศน์ชัดเจน ประกอบกับลักษณะภารกิจที่องค์การดำเนินการจะต้องมีความจำเป็นในการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน โดยที่หน่วยงานมีการเตรียมความพร้อมเป็นอย่างดีในการจัดตั้งองค์การ แนวคิดการจัดตั้งต้องชัดเจน รวมไปถึงองค์การมีแนวโน้มการพัฒนาเป็นอย่างดีและเป็นระบบ

  ทั้งนี้ หากองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นมาไม่มีความพร้อม ไม่มีภารกิจหน้าที่หรือไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยความเป็นองค์การมหาชนในการบริหารองค์การอย่างเพียงพอ ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนในอนาคตอาจไม่ประสบความสำเร็จหรือไม่เป็นที่น่าพอใจมากนัก

- **องค์การหรือหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนในอนาคตต้องมีความจำเป็นในการใช้คุณลักษณะของความเป็น “องค์การมหาชน” อย่างแท้จริง** กล่าวคือ องค์การที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนจำเป็นต้องอาศัย “คุณลักษณะขององค์การมหาชน” เพื่อดำเนินภารกิจ หน้าที่ และวัตถุประสงค์ของตนให้ประสบ

ผลสำเร็จ เช่น องค์การที่จะจัดตั้งขึ้นจำเป็นต้องใช้ความเป็นอิสระ และความคล่องตัวมากกว่าหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หรืออาจเป็นลักษณะองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ข้ามภารกิจหน้าที่ของกระทรวงหลายกระทรวง หรือ กรมหลายกรม จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน เป็นต้น

ดังที่ได้อธิบายไปแล้วว่า คุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชนที่สำคัญ ๆ ที่ส่งผลให้องค์การมหาชนได้เปรียบหน่วยงานประเภทอื่น ๆ ของรัฐบาลมีหลายประการ ได้แก่

- องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในแง่มุมต่าง ๆ มากกว่าหน่วยงานของรัฐ เช่น มีโครงสร้างที่เป็นอิสระมากกว่า มีระบบงบประมาณที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวมากกว่า มีระบบการบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระมากกว่า มีกฎระเบียบและข้อบังคับด้านต่าง ๆ ที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า

- ภารกิจและหน้าที่ขององค์การมหาชนมีภารกิจหลักเพียงภารกิจเดียว หากแต่เป็นภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะและต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน

- ขอบข่ายภาระงานขององค์การมหาชนมีความชัดเจนและมีขอบเขตจำกัด

- การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การมหาชนมีความคล่องตัวมากกว่า เนื่องจากไม่ถูกจำกัดอยู่ในกรอบของการบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกแบ่งส่วนออกเป็นกระทรวงและกรมต่าง ๆ กล่าวคือ องค์การมหาชนสามารถดำเนินการได้แม้จะทำงานที่คาบเกี่ยวกับหลายส่วนราชการ

ดังนั้น สิ่งที่คณะผู้วิจัยเสนอต่อรัฐบาลในประเด็นนี้ก็คือ หากการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในอนาคตเพื่อทำภารกิจใดภารกิจหนึ่ง แล้วจำเป็นต้องอาศัยคุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชนเพื่อช่วยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งได้ง่ายขึ้น รัฐจึงจะสมควรจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน แต่หากภารกิจใดยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้คุณลักษณะพิเศษที่องค์การมหาชนมี รัฐก็ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ เป็นองค์การมหาชน หากแต่อาจจะจัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาก็คือ การจัดตั้งหน่วยงานใด ๆ เป็นองค์การมหาชนไม่ใช่มีเพียงข้อดีเท่านั้น หากแต่องค์การมหาชนยังมีปัญหาบ้างในบางประการ ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้ก็ได้ชี้ให้เห็นในประเด็นที่เป็นปัญหาของการจัดตั้งองค์การในรูปแบบองค์การมหาชน อาทิเช่น ปัญหาเรื่องการควบคุมประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ ปัญหาเรื่องเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง ปัญหาเรื่องการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ตลอดรวมไปจนถึงปัญหาเรื่องความรับผิดชอบขององค์การต่อสังคม เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐโดยตรง ดังนั้น การตรวจสอบ/ถ่วงดุลและความรับผิดชอบจึงอยู่ในระดับ

ที่ต่ำกว่าระบบราชการ การจัดตั้งองค์การมหาชนในอนาคตของ รัฐบาล จึงควรจัดตั้งขึ้นโดยคำนึงถึงความจำเป็นของการใช้คุณลักษณะของความเป็น “องค์การมหาชน” อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนั้น ในการพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งหรือปรับเปลี่ยนสถานภาพหน่วยงานของรัฐขึ้นเป็นองค์การมหาชนนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า หน่วยงานหรือองค์การดังกล่าวควรเป็นหน่วยงานที่ดำเนินภารกิจหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นการดำเนินกิจกรรมที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลางที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อาทิเช่น หน่วยงานที่จัดทำภารกิจด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข และด้านสังคม เป็นต้น หากแต่รัฐบาลก็มีความจำเป็นต้องพึงตระหนักเกี่ยวกับลักษณะประเภทของภารกิจหรือความแตกต่างในการดำเนินงานของแต่ละองค์การ อันจะนำไปสู่ความแตกต่างในแง่ของการควบคุมกำกับดูแลองค์การแต่ละประเภท ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

โดยจากผลของการศึกษาวิจัย คณะผู้วิจัยเห็นว่าหน่วยงานหรือองค์การที่มีคุณลักษณะเหมาะสมสอดคล้องต่อการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนในอนาคต สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

### (1.1) ประเภทที่หนึ่ง หน่วยงานที่มีลักษณะการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายโดยตรง (Direct Service Agency)

หน่วยงานประเภทนี้ มีความเหมาะสมที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนมากที่สุดหากเปรียบเทียบกับหน่วยงานในประเภทอื่น ๆ เนื่องจากมีลักษณะการทำงานที่ใกล้เคียงกับหน่วยงานเอกชน กล่าวคือ มีหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายโดยตรง อีกทั้งยังมีการแข่งขันในการให้บริการค่อนข้างสูง เช่น โรงเรียน หรือ โรงพยาบาล เป็นต้น ดังนั้น หากเป็นหน่วยงานของรัฐในระบบราชการแบบเดิม การบริหารจัดการเพื่อการแข่งขันกับภาค เอกชนจึงเป็นสิ่งที่ยาก และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เนื่องด้วยมีข้อจำกัดจำนวนมาก เช่น กฎระเบียบในการบริหาร ความคล่องตัว สายการบังคับบัญชาและอำนาจการตัดสินใจ ตลอดจนกระบวนการบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานประเภทนี้ รัฐยังคงมีความจำเป็นต้องกำกับดูแลอยู่เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้ “บริการสาธารณะ” ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานที่สุดที่รัฐจำเป็นต้องทำ ดังนั้น ช่องทาง (Channel) ที่เหมาะสมที่สุด ก็คือ การจัดตั้งให้มีสถานภาพเป็นองค์การมหาชน ที่มีกลไกในการบริหารที่อิสระและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ หรือ มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าหน่วยงานในภาคเอกชน

### (1.2) ประเภทที่สอง หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนา และอาศัยความรู้เป็นฐานในการดำเนินงาน (Knowledge Based Agency)

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในลักษณะนี้ควรจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในด้านการศึกษาวิจัยและการพัฒนาองค์ความรู้ต่าง ๆ ซึ่งมีความจำเป็นต้องอาศัยการคิดริเริ่มและการทำงานเชิงรุก ดังนั้น จึงต้องการวัฒนธรรมองค์การแบบใหม่ที่ไม่เหมือนกับการทำงานในระบบราชการ อีกทั้งยังต้องการความเป็นอิสระในบางประการ เช่น ความเป็นอิสระในกระบวนการคิดวิธีการศึกษาวิจัยและพัฒนาที่เป็นอิสระ ตลอดจนกระบวนการบริหารจัดการองค์การ ระบบการบริหารงานบุคคล และระบบงบประมาณ

หน้าที่ในการศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ต่าง ๆ นั้นเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงที่จะต้องกระทำ ในขณะเดียวกันภาคเอกชนที่มีอยู่ในประเทศไทยเวลานี้ ก็มีจำนวนค่อนข้างน้อยที่ให้ความสนใจ ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาวิจัยเป็นอิสระควบคู่ไปกับการเกิดขึ้นขององค์การที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยและพัฒนาอย่างเพียงพอ การจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะองค์การมหาชนจึงน่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด

### (1.3) ประเภทที่สาม หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่เพื่ออำนวย ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดมาตรฐานและบริการที่ดีขึ้น (Supporter and Facilitator)

หน่วยงานในลักษณะนี้ ได้แก่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุน ส่งเสริมให้หน่วยงานหรือองค์การอื่น ๆ ตลอดจนภาคสังคมและประชาชนทำหน้าที่เพื่อการเฉพาะอย่างในบางเรื่องให้ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อการพัฒนาสังคมให้มีความเข้มแข็งและเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ หน่วยงานในลักษณะนี้จึงควรเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ไปด้วย

นอกจากนี้ การทำงานขององค์การหรือหน่วยงานเหล่านี้จะเป็นการทำงานในเชิงรุก และเปิดโอกาสให้ภาคีสมาชิกต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม และมีแนวโน้มที่หน่วยงานเหล่านี้จะไม่ลงไปเป็นผู้ปฏิบัติให้เกิดผลทางตรง หากแต่เป็นองค์การที่สนับสนุน และส่งเสริมให้ภาคีสมาชิกเป็นผู้ดำเนินการผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การรณรงค์ การให้ความรู้ การฝึกอบรม การสร้างสภาวะแวดล้อมเพื่อกระตุ้นให้เกิด กิจกรรมต่าง ๆ เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว หากการทำงานในลักษณะนี้อยู่ภายใต้โครงสร้างที่เป็นระบบราชการปกติก็มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จได้ยาก เนื่องจากระบบราชการมีปัจจัยหลายอย่างที่ตรงกันข้ามกับปัจจัยแห่งความสำเร็จของหน่วยงานในลักษณะดังกล่าว เช่น มีสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อน ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน มีการวางแผนดำเนินงานหรือกิจกรรมโครงการจากบนลงล่าง เป็นต้น

นอกเหนือจากนั้น หากพิจารณาจากมุมมองทางด้านภาคเอกชนก็จะพบว่า องค์การที่ทำหน้าที่ลักษณะนี้ในภาคเอกชนมีค่อนข้างน้อย และส่วนใหญ่เป็นองค์การพัฒนาเอกชน (NGOs)

ส่วนหน่วยงานในประเภทอื่น ๆ ไม่ได้ทำหน้าที่และภารกิจนี้โดยตรงนัก ดังนั้น รัฐจึงควรเข้ามาจัดการในเรื่องดังกล่าว โดยการตั้งเป็น องค์การมหาชนเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งมีข้อจำกัดน้อยกว่าหน่วยงานของรัฐในระบบราชการ ตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น

### (1.4) ประเภทที่สี่ หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่สร้างมาตรฐานและกำกับดูแลมาตรฐาน (Service Standardizing Agency)

หน่วยงานในลักษณะนี้ ได้แก่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้สร้างมาตรฐาน รวมตลอดจนถึงกำกับดูแลให้คุณภาพหรือการดำเนินงานขององค์การหรือสถาบันต่าง ๆ ดำเนินงานได้อย่างเป็นมาตรฐานเพียงพอ เนื่องด้วยคุณลักษณะและความจำเป็นโดยธรรมชาติของการสร้างมาตรฐานและกำกับมาตรฐานในประการหนึ่งก็คือ ความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงและมีความเป็นมืออาชีพอย่างเพียงพอ

ในต่างประเทศองค์การในลักษณะนี้ ได้แก่ สมาคมวิชาชีพต่าง ๆ เช่น สภาวิศวกร แพทยสภา สภาทนายความ หรือ สมาคมผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น องค์การเหล่านี้จำเป็นต้องมีบทบาทที่เข้มแข็งเพียงพอ มีการกำกับมาตรฐานทางวิชาชีพของตนเองอย่างเคร่งครัดมีการตรวจสอบและควบคุมกันเอง โดยที่รัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสถาบันเหล่านี้ อย่างไรก็ตามสำหรับในประเทศไทยเององค์การวิชาชีพต่าง ๆ เหล่านี้มีอยู่ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ มีเพียงไม่กี่วิชาชีพเท่านั้นที่มีองค์การในลักษณะดังกล่าวเพื่อควบคุมมาตรฐานการดำเนินงานหรือการบริการ อีกทั้งบทบาทขององค์การวิชาชีพเหล่านี้ก็มิได้มีบทบาทที่โดดเด่นนัก หากแต่รัฐกลายเป็นผู้นำบทบาทดังกล่าวนี้แทนองค์การวิชาชีพ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว ควรจะต้องจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน ด้วยเหตุผลที่ว่า ด้วยลักษณะหน้าที่และภาระงานในการสร้างมาตรฐานและการกำกับดูแลมาตรฐานควรอยู่นอกระบบราชการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับรองความเป็นอิสระและการปราศจากการแทรกแซงในการทำงาน เนื่องด้วยองค์การเหล่านี้มีความล่อแหลมต่อการถูกแทรกแซง อีกทั้งยังต้องการความเป็นมืออาชีพ (ในเชิงวิชาชีพ) ที่หน่วยงานในระบบราชการมีไม่เพียงพอ

จากที่กล่าวมาจึงอาจสรุปได้ว่า การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนที่จะมีในอนาคตนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานในสองประการ กล่าวคือ ***ประการที่หนึ่ง*** รัฐบาลควรจัดตั้งองค์การมหาชนตามเหตุผลและความจำเป็นของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง และ ***ประการที่สอง*** องค์การที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนจำเป็นต้องอาศัย ***"คุณลักษณะขององค์การมหาชน"*** เพื่อดำเนินตามภารกิจหน้าที่ขององค์การ โดยรูปแบบหรือลักษณะการดำเนินภารกิจขององค์การที่คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องต่อการจัดตั้งหรือยกฐานะให้มีรูปแบบหรือสถานภาพเป็นองค์การมหาชนนั้น มี 4 ประเภท ได้แก่ ***หนึ่ง*** *หน่วยงานที่มีลักษณะการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายโดยตรง (Direct Service Agency)* ***สอง*** *หน่วยงานที่มี ภารกิจหน้าที่ในการ*

*วิจัยและการพัฒนา และต้องอาศัยความรู้เป็นฐานในการดำเนินงาน (Knowledge Based Agency) สาม หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่เพื่อการสนับสนุน ส่งเสริม (Supporter and Facilitator) สี่ หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่สร้างมาตรฐานและกำกับดูแลมาตรฐาน (Service Standardizing Agency)* ตามที่ได้อธิบายรายละเอียดไปแล้วข้างต้น

**(2) แนวทางในการจัดตั้งองค์การมหาชน**

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้ จะเป็นการพิจารณาในแง่แนวทางการจัดตั้งองค์การมหาชนในอนาคตว่า ควรมีรูปแบบและแนวทางการจัดตั้งอย่างไร กล่าวคือ การจัดตั้งองค์การมหาชนในอนาคตอาจมีลักษณะที่แตกต่างหลากหลายมากขึ้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของภารกิจหน้าที่ และขอบเขตของพื้นที่ที่องค์การมหาชนนั้นรับผิดชอบดำเนินการ โดยจากผลการศึกษาองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้ง 16 แห่ง คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าการจัดตั้งองค์การมหาชนควรมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

**(2.1) การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายองค์การมหาชน**

เนื่องจากในปัจจุบัน การพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนนับเป็นภาระหน้าที่หนึ่งของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. (อนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมองค์การมหาชน) ซึ่งเป็นผู้กลั่นกรองก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งในปัจจุบัน ก.พ.ร. นั้นมีภารกิจที่มากมายทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับ คณะกรรมการดังกล่าวก็มิได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงทางกฎหมายที่จะมีความเป็นอิสระในการพิจารณาหรือดำเนินการเกี่ยวกับกิจการขององค์การมหาชนอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่ารัฐบาลควรจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายองค์การมหาชน” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับกิจการขององค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะมีสถานภาพเป็น “ฝ่ายเลขานุการ” ของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดูแลกิจการขององค์การมหาชนโดยตรง ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสถานะของ ก.พ.ร. และคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ และการดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจตามลำดับ

ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายองค์การมหาชนควรจะประกอบไปด้วยตัวแทนจาก 3 ฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารองค์การหรือองค์การมหาชน โดยมีจำนวนกรรมการไม่มากนักเพื่อความสะดวกและคล่องตัวในการบริหาร และมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีสำนักงานเลขานุการชัดเจน และไม่ควรเป็นส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง โดยอาจสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ด้านธุรการต่าง ๆ และที่สำคัญที่สุดก็คือคณะกรรมการดังกล่าวควรจะปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ

คณะกรรมการนโยบายองค์การมหาชนนี้ จะมีอำนาจหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ

- **ประการที่หนึ่ง** ทำหน้าที่ในการ “กลั่นกรองการจัดตั้งองค์การมหาชน” ว่าหน่วยงานในลักษณะใดควรจะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน พิจารณาถึงความจำเป็นในด้านต่าง ๆ ว่ามีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหนในการตั้งหน่วยงานเป็นองค์การมหาชน ทั้งนี้ หากพิจารณาแล้วว่าสามารถจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานประเภทอื่นได้ เช่น หน่วยงานในระบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

- **ประการที่สอง** เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา “รูปแบบและประเภทการจัดตั้งองค์การมหาชน” กล่าวคือ หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าองค์การหรือหน่วยงานใดมีความจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน และจะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนในรูปแบบใดระหว่างองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ) และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา และจะจัดประเภทองค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ไว้ในกลุ่มใด (ประเภท/กลุ่มที่ผู้วิจัยจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม) เนื่องจากจะมีผลต่อการกำกับดูแลที่แตกต่างกันภายหลังการจัดตั้ง และทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชน ก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี[1]

- **ประการที่สาม** เพื่อทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงประสานระหว่างองค์การมหาชน ต่าง ๆ ทั้งในปัจจุบันและที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นในอนาคต โดยจะทำหน้าที่คล้ายกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสังกัดกระทรวงการคลัง ที่ทำหน้าที่ในสองลักษณะ คือ ส่งเสริมสนับสนุนรัฐวิสาหกิจ และติดตามประเมินผลการทำงานของรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ อาจต้องปรับเปลี่ยนหน้าที่ในบางประการเพื่อให้เหมาะสมกับการกำกับดูแลองค์การมหาชนมากยิ่งขึ้น เช่น เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์การมหาชนโดยตรง ทำหน้าที่ส่งเสริม/สนับสนุนองค์การมหาชนทั้งในด้านการสร้างความรู้ความเข้าใจและการศึกษาวิจัย ตลอดจนพัฒนาองค์การมหาชน โดยยึดหลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การมหาชน และองค์การมหาชนจะต้องไม่ถูกแทรกแซงการดำเนินงานจากหน่วยงานดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ควรกล่าวด้วยว่า ในปัจจุบันที่มี อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมองค์การมหาชน มีบทบาทในการทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นอยู่แล้ว แต่ก็ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการ

[1] ในระบบปัจจุบันการเสนอตั้งองค์การมหาชน ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง และจะถูกเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีโดยปราศจากการพิจารณาอย่างรอบด้านเพียงพอ

องค์การมหาชนขึ้นให้เป็นรูปธรรม เพราะคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องมี “ความเป็นอิสระและเอกภาพ” ที่จะใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

### (2.2) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน

เนื่องด้วยการจัดตั้งองค์การมหาชน สามารถดำเนินการได้ 2 รูปแบบ คือ การจัดตั้งโดยการตราพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งเรียกหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวว่าเป็น “หน่วยงานในกำกับของรัฐ” และการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ เพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนว่า ควรจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ) หรือ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจากผลการวิจัยพบปัญหาในบางประการ โดยในที่นี้ คณะผู้วิจัยจึงจะสรุปและเสนอหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน ดังนี้

- การจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นพระราชบัญญัตินั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป ข้อดีก็คือ เป็นการจัดตั้งโดยที่หลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เป็นหน่วยงานที่มีความชอบธรรมสูงเนื่องจากผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และต้องสามารถตอบคำถามต่อภาคสังคมโดยรวมได้ อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของการจัดตั้งองค์การมหาชนในรูปแบบพระราชบัญญัติ ก็คือ ทำให้เกิดความล่าช้า เสียเวลามาก และอาจไม่ทันต่อสถานการณ์ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าหน่วยงานใดมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนที่มีการตราพระราชบัญญัติเฉพาะหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่า ***หน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นต้องการลักษณะพิเศษในบางประการหรือไม่ อย่างไร?*** เช่น ต้องการแหล่งที่มาแห่งรายได้เป็นกรณีพิเศษที่ไม่ได้มาจากเงินอุดหนุนของรัฐเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องการรายได้จากภาษี เป็นต้น หรือต้องการองค์ประกอบและโครงสร้างที่แตกต่างเพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ของตน ก็จำเป็นที่จะต้องจัดตั้งขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพราะผู้วิจัยมีหลักคิดที่ว่าหากหน่วยงานใดต้องการลักษณะพิเศษ ก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติกับหน่วยงานนั้น ๆ ให้เหมือนกับหน่วยงานอื่น ในขณะเดียวกันก็ต้องสามารถตอบคำถามต่อภาคสังคมและประชาชนได้ นั่นก็คือ ต้องมีความชอบธรรมในการจัดตั้งมากกว่าองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชกฤษฎีกา ดังนั้น หน่วยงานในลักษณะดังกล่าวจึงควรจัดตั้งขึ้นโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

- ในทำนองกลับกัน การจัดตั้งองค์การมหาชนโดยพระราชกฤษฎีกาก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียเช่นกัน กล่าวคือ ในข้อดี คือ เป็นอำนาจการจัดตั้งของฝ่ายบริหาร ดังนั้นทำให้สามารถจัดตั้งได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และสนองต่อนโยบายของรัฐบาลได้ ในขณะที่มีข้อเสียเช่นกัน คือ ในบางครั้งอาจขาดความรอบคอบในการจัดตั้ง มีความชอบธรรมและรับผิดชอบทางการเมืองน้อยกว่าองค์การมหาชนประเภทแรก อีก

ทั้งในบางกรณีอาจถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองมากเกินไป ดังนั้น หากหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้น ไม่ต้องการลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่น ก็ควรให้อำนาจในการจัดตั้งเป็นของฝ่ายบริหารคือจัดตั้งเป็นพระราชกฤษฎีกา

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการนโยบายองค์การมหาชนที่คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการจัดตั้งขึ้นนั้น จะเป็นผู้พิจารณาในกระบวนการจัดตั้งทั้งหมด ตั้งแต่การพิจารณาถึงความจำเป็นในการจัดตั้งว่าควรจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนหรือไม่ หากจำเป็นแล้วควรจัดตั้งด้วยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และพิจารณารวมไปถึงรูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนว่าจะเป็นรูปแบบเดี่ยวหรือรูปแบบกลุ่ม ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

### (3) รูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชน

ภายหลังจากผ่านกระบวนการพิจารณาแล้วว่า หน่วยงานใดควรจัดตั้งหรือเปลี่ยนสถานภาพเป็นองค์การมหาชน และการจัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าวควรจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ในประการต่อมาสิ่งจำเป็นที่จะต้องพิจารณาก็คือ รูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนควรเป็นรูปแบบใด โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบในการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น สามารถดำเนินการได้ 2 รูปแบบ คือ ***รูปแบบแรก*** *การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบองค์การเดี่ยว* และ ***รูปแบบที่สอง*** *การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม* (Holding Autonomous Public Organization: HAPO) หรือในที่นี้คณะผู้วิจัยเรียกว่าเป็น “การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบมีหน่วยงานกลางในการจัดการองค์การมหาชน”

โดยรายละเอียดและลักษณะของการจัดตั้งในแต่ละรูปแบบมีดังต่อไปนี้

### (3.1) การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบองค์การเดี่ยว

เป็นลักษณะหรือรูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนส่วนใหญ่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยที่องค์การมหาชนนั้นมีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจน มีขอบเขตการทำงานที่ไม่จำเป็นต้องแบ่งหรืออาศัยสาขาหรือเขต/ภาคของพื้นที่ในการบริหารจัดการ หรือ มีหน้าที่ดำเนินการหลักเพียงประการเดียว (single purpose) โดยองค์การมหาชนที่ศึกษาในงานวิจัยนี้เกือบทั้งหมดคือ 14 องค์การ จากจำนวน 16 องค์การ ที่เข้าข่ายหรือจัดอยู่ในประเภทองค์การที่มีการจัดโครงสร้างรูปแบบดังกล่าวนี้ ยกเว้นกรณีของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ที่มีการจัดโครงสร้างโดยการรวมหน่วยงานที่มีลักษณะงานประเภทเดียวกันและต้องอาศัยองค์ความรู้ฐานเดียวกันคือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมเข้าไว้ด้วยกัน โดยอยู่ภายใต้โครงสร้างใหญ่อันเดียวกัน และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ที่มีการกระจายสาขาไปในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อจัดทำภารกิจในการประสานให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ซึ่งองค์การทั้งสองแห่งนั้นเป็นลักษณะการจัดโครงสร้างแบบกลุ่ม โดยจะได้อธิบายต่อไป

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบองค์การเดี่ยวดังกล่าวมีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

- **ข้อดี** คือ องค์การมหาชนที่มีการจัดโครงสร้างบริหารที่มีขนาดเล็ก จะทำให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานต่าง ๆ และภารกิจในการดำเนินงานก็มีความชัดเจนหรือมีเป้าหมายทิศทางไปในทางเดียว ตลอดจนวิสัยทัศน์และพันธกิจในการดำเนินงานขององค์การก็จะมีความชัดเจนตามไปด้วย

- **ข้อเสีย** คือ เนื่องจากองค์การมหาชนมีโครงสร้างการบริหารที่มีขนาดเล็ก ในบางกรณีอาจมีการจัดตั้งองค์การที่มีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งการจัดตั้งองค์การจำนวนมากนั้นก็จะก่อให้เกิดการขาดแคลนบุคลากร และมีความสิ้นเปลืองงบประมาณ

## (3.2) การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO)

การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม คือ การจัดกลุ่มองค์การมหาชนที่มีลักษณะงานประเภทเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน และต้องการสาขากระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ หรือ อาจจำเป็นต้องมีการขยาย/แตกแยกส่วนงาน หรือ แขนงการดำเนินงานออกเป็นภาคส่วนต่าง ๆ หรือมีความจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้เดียวกัน มีบุคลากรซ้ำซ้อนหรือภาระงานซ้ำซ้อนและต้องการความคล่องตัว รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ร่วมกันแต่มีกิจกรรมที่แตกต่างกัน หรือ มีพื้นที่ที่แตกต่างกัน หรือมีทั้งกิจกรรมและพื้นที่แตกต่างกัน ต่าง ๆ เหล่านี้อาจจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO) ได้ โดยอำนาจหน้าที่ของ HAPO หรือองค์การมหาชนในระดับบนนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าอาจมีดังนี้

- HAPO มีอำนาจในการแต่งตั้ง ผู้อำนวยการขององค์การมหาชนย่อยที่อยู่ใน HAPO ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานของ HAPO มีเอกภาพ และ ผู้อำนวยการองค์การมหาชนย่อยรับผิดชอบต่อ HAPO โดยตรง และสามารถถูกถอดถอนได้โดยคณะกรรมการของ HAPO

- คณะกรรมการของ HAPO และองค์การมหาชนย่อยอาจใช้ระบบร่วมกัน กล่าวคือ กรรมการที่อยู่ใน HAPO สามารถไปเป็นกรรมการที่อยู่ในองค์การมหาชนย่อยได้ และกรรมการขององค์การมหาชนย่อยมาจากการแต่งตั้งของ HAPO ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และรับรู้ปัญหา วิธีการทำงาน วิสัยทัศน์ และนโยบายร่วมกัน โดยที่ HAPO กับ องค์การมหาชนไม่แยกขาดออกจากกัน

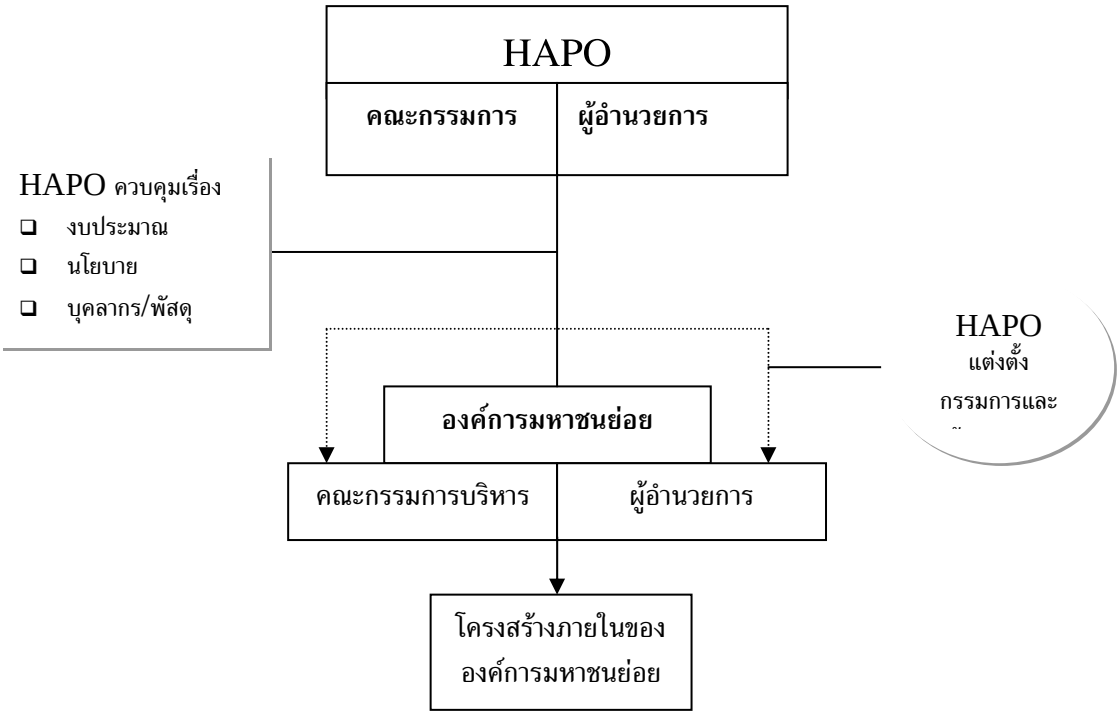
- องค์การมหาชนย่อย ต้องรับผิดชอบผลการดำเนินงานต่อ HAPO โดยตรงทั้งผู้อำนวยการและคณะกรรมการบริหาร

- อำนาจในการพิจารณางบประมาณขึ้นอยู่กับ HAPO เป็นสำคัญ ทั้งนี้ องค์การมหาชนย่อยจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจาก HAPO อย่างไรก็ตาม HAPO

กับองค์การมหาชนย่อยมีช่องทางในการติดต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอยู่ตลอดเวลา โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการและผู้อำนวยการที่มาจากการแต่งตั้งของ HAPO

- หลักเกณฑ์เรื่องการบริหารงานบุคคลและพัสดุจะถูกกำหนดโดย HAPO โดยที่ให้อิสระในการบริหารงานกับผู้อำนวยการองค์การมหาชนย่อยอย่างเต็มที่

**แผนภาพที่ 7.1** แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง HAPO กับองค์การมหาชนย่อย




จากแผนภาพข้างต้น เห็นได้ว่า องค์การมหาชนย่อยเปรียบเสมือนสาขาหนึ่งขององค์การมหาชนกลาง (HAPO) ในขณะเดียวกันองค์การมหาชนย่อยก็รับผิดชอบต่อ HAPO ทั้งคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ โดยที่ HAPO ให้นโยบายผ่านผู้อำนวยการและคณะกรรมการบริหาร อำนาจในการพิจารณางบประมาณขึ้นอยู่ HAPO และใช้กฎเกณฑ์ในการบริหารร่วมกันคือกฎเกณฑ์ด้านบุคลากรและการพัสดุ

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าประโยชน์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO) มีอย่างน้อยใน 5 ประการ ดังนี้

- **ประการที่หนึ่ง เพื่อเป็นการจำกัดจำนวนองค์การมหาชนในอนาคต ไม่ให้มีมากมายจนเกินไป** กล่าวคือ การมีองค์การมหาชนในจำนวนที่มากเกินไปอาจส่งผลเสียหายได้ในหลายประการ เช่น ปัญหาเรื่องการกำกับดูแล การควบคุมคุณภาพ การควบคุมประสิทธิภาพประสิทธิผล เรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น ดังนั้น การใช้วิธีการจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่มก็สามารถทำให้สามารถควบคุมการกำเนิดขององค์การมหาชนได้ เนื่องจากองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยจัดการกลางขององค์การมหาชน (Holding Autonomous Public Organization: HAPO) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการควบคุม ส่งเสริม สนับสนุนให้องค์การมหาชนประเภทเดียวกัน สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

- **ประการที่สอง เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ** กล่าวคือ หากมีการจัดตั้งองค์การมหาชนที่มีลักษณะเดียวกันในหลาย ๆ แห่งอาจทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมาก และใช้บุคลากรเป็นจำนวนมาก แต่หากมีการจัดตั้ง HAPO ขึ้นแล้วจะสามารถช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนย่อยได้บ้าง เพราะเกิดการประหยัดเชิงขนาด และใช้ทรัพยากรกลางร่วมกัน ไม่ใช่ “ต่างคนต่างมี ต่างคนต่างใช้”

- **ประการที่สาม เพื่อเป็นการลดข้อได้เปรียบเสียเปรียบในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรขององค์การมหาชน** กล่าวคือ ในปัจจุบันหากองค์การมหาชนสามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจในการพิจารณาให้แหล่งทรัพยากรได้มาก องค์การนั้นก็จะสามารถแสวงหาทรัพยากรเข้าสู่องค์การของตนได้มาก “insider” หากองค์การใดไม่สามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาให้แหล่งทรัพยากรได้องค์การนั้นก็จะได้ทรัพยากรน้อย หรือที่เราเรียกว่า “outsider”

  ดังนั้น หากมีหน่วยงานกลางในการจัดการองค์การมหาชนแล้ว หน่วยงานดังกล่าวจะเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การมหาชนขนาดเล็ก และองค์การมหาชนที่ไม่มีความมั่นคงทางรายได้ เพราะหน้าที่หลักของหน่วยงานกลางคือการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันระหว่างองค์การมหาชนกลุ่มเดียวกันดังที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

- **ประการที่สี่ เพื่อให้หน่วยงานกลาง (HAPO) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการเชื่อมประสานกับรัฐและต่อรองกับรัฐได้มากขึ้น** *และ*ในขณะเดียวกันอาจมีการตรวจสอบการดำเนินงานกันเองภายในกลุ่มและรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องการกำกับดูแลองค์การมหาชนได้ในอีกทางหนึ่ง

- **ประการที่ห้า เพื่อการสร้างประโยชน์ร่วมกันในบางประการ** เช่น การจัดการฐานข้อมูลร่วมกัน การแลกเปลี่ยนความรู้ ความเห็นและข้อมูลเป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็วขึ้น องค์การมหาชนจะไม่มีลักษณะแตกกระจาย หรือ “ต่างคนต่างทำ” ทั้งนี้ อาจมีการแสวงหาแหล่งทรัพยากรร่วมกัน เช่น แหล่งงบประมาณร่วมกันระหว่างกลุ่มองค์การมหาชนเดียวกัน และจัดสรรหรือเกลี่ยงบประมาณเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น หรือทำหน้าที่ในการเชื่อมประสานองค์การมหาชนภายในกลุ่มเดียวกันให้ทำงานร่วมกันง่ายมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังอาจจะมีการออกกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานร่วมกันเพื่อสร้างความเป็นมาตรฐานในการดำเนินงาน เช่น กลุ่มองค์การมหาชนด้านระบบสาธารณสุขหรือโรงพยาบาล อาจมีการกำกับคุณภาพและกฎเกณฑ์การรักษาขั้นต่ำในการดำเนินงานของโรงพยาบาล เป็นต้น

โดยตัวอย่างการจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO) ที่พอจะเป็นไปได้ในอนาคต เช่น การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อการพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวแบบยั่งยืน โดยมีสำนักงานใหญ่ที่กรุงเทพฯ ในขณะเดียวกัน อาจมีการจัดตั้งองค์การมหาชนเล็กอยู่ภายใต้หน่วยงานกลาง กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ หรืออีกกรณีหนึ่งเช่น การจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อพัฒนา องค์กรชุมชน เป็น HAPO และมีองค์การมหาชนแบ่งตามสาขาต่าง ๆ ทั่วประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้อาจมีการจัดตั้ง HAPO ในอีกลักษณะหนึ่งคือ HAPO ในด้านการบริการประชาชนในการทำงานลักษณะเดียวกัน เช่น HAPO กลุ่มโรงพยาบาล, HAPO กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา และ HAPO กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา เป็นต้น

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากประโยชน์หรือข้อดีของการจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่มแล้ว หากพิจารณาก็จะพบว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนในรูปแบบดังกล่าวก็มี **“ผลเสีย”** อยู่บ้างในบางประการ ได้แก่

- **ประการแรก** การจัดตั้งองค์การมหาชนในแบบกลุ่มที่เป็นการรวมองค์การมหาชนย่อยเข้ามาอยู่ภายใต้องค์การกลาง อาจส่งผลให้ระบบโครงสร้างมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น หรือมีขั้นตอนที่มากมายคล้ายคลึงกับระบบราชการ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ขัดต่อเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนที่ต้องการลดขั้นตอนหรือสายการบังคับบัญชาเพื่อให้การบริหารจัดการต่าง ๆ มีความคล่องตัวและสะดวกรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากในกรณีที่องค์การมหาชนกลาง ไม่เข้าใจสถานภาพโดยธรรมชาติขององค์การ และพยายามเข้าไปสร้างระบบขั้นตอนในกระบวนการบริหารงาน ก็อาจนำไปสู่ความเป็นองค์การราชการอีกครั้ง

- **ประการที่สอง** การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่มอาจนำไปสู่ข้อถกเถียงถึงหลักการตลอดจนเจตนารมณ์ของการออกแบบระบบโครงสร้างองค์การมหาชนขึ้นในประเทศไทย ที่ต้องการให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยเป็นองค์การ

ที่มีขนาดเล็กไม่เทอะทะ มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นไม่ยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดสำหรับการเป็นองค์การมหาชน

## 7.1.2 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในด้านการกำกับดูแลองค์การมหาชน

เนื่องจากองค์การมหาชนนับว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐอีกแห่งหนึ่งที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดบริการสาธารณะ และต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ดังนั้น แม้ว่าการจัดตั้งองค์การมหาชนจะอยู่ภายใต้กรอบโครงสร้างการบริหารที่ยึดหลักความเป็นอิสระ คล่องตัว และยืดหยุ่นในการดำเนินงาน หากแต่องค์การมหาชนก็จำเป็นที่จะต้องถูกกำกับดูแลให้มีทิศทางในการดำเนินงานที่สอดคล้องและเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระดับอื่น ๆ เพื่อให้องค์การมหาชนดังกล่าวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

สำหรับในส่วนนี้จะเป็นการเสนอแนะในประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การมหาชน ซึ่งคณะผู้วิจัยได้แบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วนย่อย ๆ คือ **ส่วนที่หนึ่ง** รูปแบบของการกำกับดูแลองค์การมหาชน และ**ส่วนที่สอง** ทิศทางในการกำกับดูแลองค์การมหาชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### (1) รูปแบบของการกำกับดูแลองค์การมหาชน

สืบเนื่องมาจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานภาครัฐในลักษณะพิเศษที่มีความเป็นอิสระมากกว่าหน่วยงานภาครัฐประเภทอื่น ๆ อีกทั้งยังมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานค่อนข้างน้อย มีระเบียบการบริหารงานของตนเองที่เป็นอิสระแตกต่างจากระบบราชการ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความเป็นอิสระ แต่ก็เป็นองค์การที่ดำเนินการโดยอาศัยงบประมาณแผ่นดิน ประกอบกับเป็นองค์การภาครัฐที่มีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง ดังนั้น องค์การมหาชนจึงจำเป็นที่จะต้องถูกกำกับดูแลจากรัฐเพื่อให้องค์การดังกล่าวมีทิศทางการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลองค์การมหาชนนั้นจำเป็นต้องกำกับดูแลอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้การกำกับดูแลกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานขององค์การมหาชนและทำให้องค์การมหาชนไม่แตกต่างจากหน่วยงานในระบบราชการ การกำกับดูแลองค์การมหาชนที่ดีจึงต้องรักษาความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การมหาชนเอาไว้ ในขณะเดียวกันก็ต้องสร้างหลักประกันในผลการดำเนินงานและสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมให้แก่องค์การมหาชนได้ดังนั้น ข้อเสนอในเรื่องการกำกับดูแลองค์การมหาชนของผู้วิจัยจึงยึดหลัก 4 ประการ ได้แก่

***ประการที่หนึ่ง*** การกำกับดูแลองค์การมหาชนต้องไม่ทำให้องค์การมหาชนเสียความเป็นอิสระในการดำเนินงานไป กล่าวคือ ความเป็นอิสระขององค์การมหาชนจะต้องดำรงอยู่ โดยที่องค์การมหาชนมีอิสระในการดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย เช่น มีอิสระในการตัดสินใจ มีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรภายใน เช่น อัตราเงินเดือน เบี้ยประชุม โครงสร้าง และอัตรากำลัง เป็นต้น

***ประการที่สอง*** การกำกับดูแลองค์การมหาชนต้องไม่ทำให้องค์การมหาชนเสียความคล่องตัวในการดำเนินงานขององค์การมหาชนไป กล่าวคือ องค์การมหาชนยังต้องมีความคล่องตัวในการดำเนินงานอยู่ การกำกับดูแลองค์การมหาชนไม่ทำให้องค์การมหาชนต้องเสียเวลาไปกับการให้รัฐบาลกำกับดูแล หรือ รายงานผลการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา

***ประการที่สาม*** การกำกับดูแลองค์การมหาชน ต้องทำให้องค์การมหาชนมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพตรงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การอย่างแท้จริง

***ประการที่สี่*** การกำกับดูแลองค์การมหาชนต้องทำให้องค์การมหาชนมีความรับผิดชอบต่อภาคสังคมและประชาชน มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

จากหลักการทั้ง 4 ประการข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางในการกำกับดูแลองค์การมหาชนโดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ การกำกับดูแลก่อนการดำเนินงาน (Pre-Audit) การกำกับดูแลระหว่างการดำเนินงาน (Ongoing-Audit) และการกำกับดูแลภายหลังการดำเนินงาน (Post-Audit) ซึ่งสามารถแบ่งกลไกในการกำกับดูแลได้ดังตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 7.1** แสดงประเภท กลไกและเครื่องมือในการกำกับดูแลองค์การมหาชนของรัฐบาล

| ประเภท | กลไก | เครื่องมือ |
|---|---|---|
| **การกำกับ ก่อนการดำเนินงาน (Pre-Audit)** | ❑ ***การกำกับดูแลด้านนโยบาย*** | ❑ การประชุมร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีฯ กับ คกก./ผู้บริหารองค์การมหาชน<br>❑ การกำหนดสัดส่วนอย่างเหมาะสมให้ฝ่ายการเมืองและข้าราชการเข้ามาเป็นกรรมการใน คกก. องค์การมหาชน |
| | ❑ ***การกำกับดูแลด้านงบประมาณ*** | ❑ การให้งบประมาณแก่องค์การมหาชนแบบทั่วไป (Block Grant) อย่างแท้จริง<br>❑ การให้หลักประกันความมั่งคงทางการเงินในระยะกลาง (Medium Commitment) |

| | | |
|---|---|---|
| **การกำกับ ระหว่างดำเนินงาน (Ongoing-Audit)** | ❑ ***การกำกับดูแลด้านบุคลากร*** | ❑ การสร้าง Capping เงินเดือน/ค่าตอบแทนตามประเภทของกลุ่มองค์การมหาชน<br>❑ การจัดทำระเบียบว่าด้วยจริยธรรมสำหรับผู้บริหารองค์การมหาชน (Code of Conduct) |
| | ❑ ***การกำกับดูแลด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงาน*** | ❑ การให้อิสระแก่องค์การมหาชนในการออกกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงาน ทั้งการบริหารงานบุคคล การเบิกจ่ายเงิน และ การพัสดุ |
| **การกำกับ ภายหลังการดำเนินงาน (Post-Audit)** | ❑ ***การกำกับดูแลด้านผลการดำเนินงาน*** | ❑ การจัดทำข้อตกลงประกันผลการดำเนินงาน (Performance Agreement) |

### (1.1) การกำกับดูแลด้านบุคลากร

สืบเนื่องมาจากผลการวิจัยในส่วนที่ 5 และส่วนที่ 6 พบว่า องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้ง 16 แห่งมีความลักลั่นเรื่องเงินเดือน/ค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่/บุคลากร เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีการกำหนดช่วงของเงินเดือนและค่าตอบแทนของผู้อำนวยการ/รองผู้อำนวยการ รวมถึงเบี้ยประชุมคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนไว้โดยมติคณะรัฐมนตรีอีกด้วย อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงปรากฏต่อไปว่า มีองค์การมหาชนบางแห่งดำเนินการขออนุมัติอัตราค่าตอบแทนขององค์การตนเองจากคณะรัฐมนตรีโดยตรง ทำให้องค์การมหาชนบางแห่งไม่ได้ถูกกำหนดระดับของเงินเดือนและค่าตอบแทนที่เป็นอัตราเดียวกันหรือมีความเหมาะสมสอดคล้องต่อภารกิจหน้าที่

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลด้านบุคลากร ถือเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐบาลสามารถใช้กลไกนี้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานขององค์การมหาชนได้ในทางหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันผลการดำเนินงานและสร้างความรับผิดชอบให้แก่องค์การมหาชน โดยจากสภาพปัญหาในการบริหารงานบุคลากรข้างต้น ผู้วิจัยขอเสนอการกำกับดูแลด้านบุคลากรของรัฐบาลต่อองค์การมหาชนไว้ด้วยแนวทางกว้าง ๆ 2 แนวทาง ดังนี้

- **ประการที่หนึ่ง** รัฐบาลจำเป็นต้องมีการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนแก่ผู้อำนวยการ รวมทั้งเบี้ยประชุมของคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนอยู่ต่อไป และต้องปฏิบัติให้ใช้เหมือน ๆ กันทุกองค์การ (Capping) ทั้งนี้ อาจกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้มีช่วงที่ห่าง หรือ “ช่วงกว้าง” เพื่อให้อิสระแก่องค์การมหาชนแต่ละแห่งในกำหนดอัตราค่าตอบแทนของตัวเอง หรืออาจกำหนดอัตราค่าตอบแทนในแต่ละกลุ่มองค์การมหาชน (กลุ่มองค์การมหาชนที่ผู้วิจัยเสนอ) ให้แต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันตามลักษณะการดำเนินงานของ องค์การมหาชนกลุ่มนั้น

ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าตอบแทนขององค์การมหาชนมีความยืดหยุ่นมากขึ้น

- **ประการที่สอง** รัฐบาลจำเป็นต้องสร้าง *"ระเบียบว่าด้วยจริยธรรมสำหรับผู้บริหารองค์การมหาชน" (Code of Conduct)* เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่/พนักงานองค์การมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารขององค์การมหาชน อีกทั้งยังเป็นกรอบทางจริยธรรมทางหนึ่งที่สามารถช่วยให้องค์การมีความโปร่งใส และถูกตรวจสอบจากรัฐบาลและภาคประชาชน เพราะการบริหารงานในองค์การมหาชนประเทศและสังคมมีความเสี่ยงต่อการดำเนินงานมากกว่าในระบบราชการและภาคเอกชน เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นองค์การที่ใช้งบประมาณจากเงินภาษีของประชาชน ในขณะที่มีอิสระในการบริหารจัดการและใช้จ่ายเงินมากกว่าหน่วยงานในระบบราชการ

### (1.2) การกำกับดูแลด้านงบประมาณ

จากสภาพปัญหาที่พบในการประเมินผลองค์การมหาชนในส่วนที่ 5 และส่วนที่ 6 พบว่าองค์การมหาชนส่วนใหญ่มีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณกับสำนักงบประมาณเป็นอย่างมาก เนื่องจากองค์การมหาชนยังขาดความอิสระและคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณ อีกทั้งยังต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณเช่นเดียวกับที่หน่วยงานราชการอื่นปฏิบัติ ซึ่งกระบวนดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่าทำให้องค์การมหาชนสูญเสียความเป็นอิสระไป และไม่ได้ใช้ความเป็นอิสระขององค์การมหาชนอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น ข้อเสนอด้านการกำกับดูแลด้านงบประมาณของรัฐบาลต่อองค์การมหาชนของคณะผู้วิจัยก็คือ ***รัฐบาลจำเป็นต้องให้อิสระในด้านการงบประมาณแก่องค์การมหาชนมากขึ้นโดยการให้งบประมาณแก่องค์การมหาชนแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) อย่างแท้จริง*** โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาตามแผนการดำเนินงานอีก ซึ่งในปัจจุบัน องค์การมหาชนก็ได้งบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไปอยู่แล้ว หากแต่สำนักงบประมาณต้องพิจารณางบประมาณตามแผนงานขององค์การมหาชนอีก ซึ่งทำให้งบประมาณที่องค์การมหาชนกระทำอยู่ในปัจจุบันไม่เป็นอิสระเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรเปลี่ยนวิธีการให้งบประมาณจากเดิมที่พิจารณาจากแผนงานขององค์การมหาชน มาเป็นการให้งบประมาณโดยมุ่งเน้นผลงานเป็นหลัก

นอกจากนั้น ปัญหาที่สำคัญที่พบโดยส่วนใหญ่ในกรณีศึกษาที่คณะผู้วิจัยทำการประเมินผลก็คือ ปัญหาเรื่องการขาดความมั่นคงทางการเงินการคลังอย่างเพียงพอ ส่งผลให้การวางแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชนเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ และขาดการวางแผนในระยะยาว กล่าวคือ ในปัจจุบันองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐส่วนใหญ่มีแหล่งรายได้ที่สำคัญเพียงแหล่งเดียวคือ เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายปีของรัฐบาล หากปีงบประมาณใดที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนน้อย ไม่เป็นไปตามแผนการคาดการณ์ไว้ก็จะส่งผลในทางตรงต่อการทำงานขององค์การ

มหาชน เป็นผลให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ดังนั้น เพื่อเป็นการทุเลาปัญหาด้านความมั่นคงทางการเงินนี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์การมหาชนในรอบระยะเวลาที่ยาวนานมากขึ้น ไม่ใช่เป็นรายปีที่กระทำอยู่ในปัจจุบัน เช่น ราย 3 ปี หรือ ราย 5 ปี เป็นต้น

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่องค์การมหาชนได้ในระดับหนึ่งว่า อย่างน้อยในระยะเวลา 3 ปี หรือ 5 ปี องค์การมหาชนจะมีแหล่งรายได้หรือจำนวนรายได้ที่แน่นอน แผนการดำเนินงานต่าง ๆ ที่วางไว้จะดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและยาวนานขึ้น เพราะการดำเนินการบางอย่างขององค์การมหาชน จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาการปลูกฝังและพัฒนาที่ยาวนาน ไม่ใช่เพียงแค่กิจกรรมที่กระทำกันแบบปีต่อปี เช่น การดำเนินงานพัฒนาชุมชนของสถาบันพัฒนา องค์กรชุมชนที่ในแต่ละกิจกรรมของสถาบันฯ ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องยาวนาน ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการข้ามปี เพราะต้องอาศัยภาคีสังคมและองค์การชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมการจัดทำงบประมาณหรือการของบประมาณแบบรายปีสำหรับในบางกรณีจึงไม่เหมาะสม อีกทั้งยังไม่มีหลักประกันใด ๆ ที่แน่ชัดว่าในปีต่อ ๆ ไป จะได้งบประมาณมาเพื่อดำเนินกิจกรรมต่อหรือไม่

ดังนั้น สิ่งที่ผู้วิจัยเสนอก็คือ ***รัฐบาลจำเป็นต้องให้หลักประกันความมั่นคงทางการเงินแก่องค์การมหาชนต่าง ๆ ด้วย*** โดยกำหนดให้ระยะเวลาในการให้เงินอุดหนุนทั่วไปของ รัฐบาลแก่องค์การมหาชนมีระยะเวลาที่ยาวมากขึ้น กล่าวคือ จากเดิมที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนเป็นรายปี ก็เปลี่ยนให้เงินอุดหนุนเป็นราย 3 ปี หรือ 5 ปี ซึ่งเป็นการให้หลักประกันความมั่นคงทางงบประมาณในระดับกลาง (Medium Commitment) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังควรกำหนดด้วยว่าองค์การมหาชนต้องจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ตรงกับรอบของระยะเวลาที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินงานมากขึ้น อาจมีการขอเปลี่ยนแปลงวงเงินอุดหนุนทั่วไปได้ก่อนครบกำหนดระยะเวลา 3 หรือ 5 ปี ในกรณีที่มีความจำเป็นและตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร

หากองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ มีความมั่นคงทางการเงินและฐานะทางการคลังมากขึ้น ผู้วิจัยคิดว่า การดำเนินงานขององค์การมหาชนจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์และปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจได้มากขึ้น

กล่าวโดยสรุปก็คือ การกำกับดูแลด้านงบประมาณของรัฐบาลต่อองค์การมหาชนจำเป็นต้องให้อิสระและหลักประกันความมั่นคงทางการเงินมากขึ้น และกำกับดูแลที่ผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับงบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนในแต่ละปีซึ่งเป็นการกำกับดูแลแบบ Pre-Audit และ Post Audit ควบคู่กันไป

### **(1.3) การกำกับดูแลด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงาน**

การกำกับดูแลด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงานขององค์การมหาชน เป็นการกำกับดูแลที่รัฐบาลต้องเข้าไปกำกับดูแลให้น้อยที่สุด เนื่องจากต้องให้อิสระในการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนอย่างเต็มที่ ซึ่งในปัจจุบันพบว่า รัฐบาลค่อนข้างให้ความเป็นอิสระในด้านนี้แก่องค์การมหาชนในระดับดีโดยไม่เข้าไปแทรกแซง/กำกับดูแลด้านนี้มากนัก

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงระเบียบและวิธีปฏิบัติงานจำเป็นต้องพิจารณาใน 3 ด้าน ได้แก่ ***หนึ่ง*** ระเบียบในการบริหารงานบุคคล ***สอง*** ระเบียบการเบิกจ่ายเงิน และ ***สาม*** ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงจากการศึกษาปรากฏว่า มีองค์การมหาชนหลายแห่งยังคงใช้ระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ตามแบบของราชการอยู่ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนขาดความคล่องตัวและไม่ได้ใช้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานที่กฎหมายให้ไว้อย่างเต็มที่มากนัก ในขณะที่องค์การมหาชนอีกกลุ่ม มีการออกระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ด้วยตนเอง มีการศึกษาจากภาคเอกชน ภาคราชการและหน่วยงานในกำกับอื่น ๆ และดัดแปลงมาเป็นระเบียบของตัวเอง ซึ่งก่อให้เกิดความคล่องตัวและอิสระในการดำเนินงาน

ข้อเสนอของผู้วิจัยต่อประเด็นนี้ก็คือ รัฐบาลควรเข้าไปกำกับดูแลด้านนี้ให้น้อยที่สุด ซึ่งเท่าที่ผ่านมา รัฐบาลกำกับดูแลองค์การมหาชนในด้านนี้ได้เป็นอย่างดี แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตัวองค์การมหาชนเองที่นำกฎระเบียบจากราชการไปใช้

### (1.4) การกำกับดูแลด้านผลการดำเนินงาน

การกำกับดูแลด้านผลการดำเนินงาน เป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นที่สุดประการหนึ่งในการกำกับดูแลองค์การมหาชน เนื่องจากรัฐบาลไม่อาจเข้าไปแทรกแซงกระบวนการทำงานขององค์การมหาชนได้ ดังนั้น การกำกับดูแลด้านผลการดำเนินงานจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ การกำกับ ดูแลด้านผลการดำเนินงาน หมายถึง การกำกับดูแลองค์การมหาชนผ่านการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการประกันผลการดำเนินงาน (Performance Agreement) กล่าวคือ รัฐบาลสามารถประกันผลการดำเนินงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนได้ โดยผ่านการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์การมหาชน ซึ่งหมายถึงการทำข้อตกลงระหว่างรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลองค์การมหาชนนั้นกับคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน โดยให้ประธานคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ลงนามในข้อตกลงประกันผลงานดังกล่าว โดยข้อตกลงดังกล่าวมีระยะเวลาการประกันผลการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการระบุผลงานที่จะต้องมีหรือกระทำชัดเจน โดยหากองค์การมหาชนไม่สามารถทำได้ตามข้อตกลงที่ลงนามไว้ อาจมีผลต่อความมั่นคงของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนและผู้บริหารองค์การมหาชน โดยขึ้นอยู่กับข้อตกลงจะกำหนด เช่น ข้อตกลงอาจกำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนต้องลาออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

นอกจากความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารต่อการกำกับดูแลของรัฐมนตรีแล้ว คณะกรรมการบริหารอาจจัดทำข้อตกลงร่วมกับผู้บริหารงานองค์การมหาชนอีกขั้นก็ได้ หากฝ่ายบริหารองค์การมหาชนไม่สามารถทำตามข้อตกลงได้ ฝ่ายบริหารอาจต้องลาออกเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหาร

ทั้งนี้ วิธีการกำกับดูแลองค์การมหาชนดังกล่าวนี้ เป็นที่นิยมใช้มากในประเทศต้นแบบองค์การมหาชน และกลายมาเป็นวิธีการประกันผลงานระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการที่รัฐบาลกำลังใช้อยู่ในประเทศไทยปัจจุบัน

### (1.5) การกำกับดูแลด้านนโยบาย

รัฐบาลสามารถกำกับดูแลองค์การมหาชนได้ในระดับนโยบาย ทั้งนี้ อาจผ่านกลไกการให้นโยบายองค์การมหาชนผ่านคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน ที่มีสัดส่วนตัวแทนของฝ่ายการเมือง หรือ ฝ่ายราชการก็สามารถกระทำได้

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลในลักษณะนี้ รัฐบาลต้องไม่แทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารขององค์การมหาชน รัฐบาลสามารถกำหนดทิศทางการทำงานขององค์การมหาชนได้ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยผ่านตัวแทนฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการในคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน แต่ตัวแทนของทั้งสองฝ่ายดังกล่าวไม่สามารถสั่งฝ่ายบริหารขององค์การมหาชนได้ จึงจะเรียกว่าการกำกับดูแลองค์การมหาชนในเชิงนโยบาย

การกำกับดูแลองค์การมหาชนในเชิงนโยบายอาจกระทำได้ในหลายลักษณะ เช่น การกำหนดนโยบายการบริหารร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์การมหาชน หรือ การส่งผ่านนโยบายของรัฐบาลผ่านคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ***คณะผู้วิจัยเสนอว่า ควรมีการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลกับคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน อย่างน้อย 1-2 ครั้งต่อปี*** ทั้งนี้ อาจกำหนดเป็นวาระที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้รัฐมนตรีกับองค์การมหาชนได้รับรู้ร่วมกันว่า ปัญหาในการดำเนินงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่งคืออะไร ต้องร่วมมือกันแก้ไขอย่างไร และวางนโยบายในอนาคตขององค์การมหาชนร่วมกัน

จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลในเชิงนโยบายเช่นนี้ เป็นการกำกับดูแลก่อนการกระทำขององค์การมหาชน ดังนั้น ความมีอิสระขององค์การมหาชนจะลดลงไปในระดับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการกำกับดูแลองค์การมหาชนภายหลังการกระทำที่รัฐบาลไม่สามารถกำหนดทิศทางการดำเนินการขององค์การมหาชนได้ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาสำคัญในประการหนึ่งก็คือ การกำกับดูแลโดยเชิงนโยบายอาจล่อแหลมต่อการแทรกแซงการทำงานของรัฐบาลที่มีต่อองค์การมหาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เนื่องด้วยการกำกับดูแลเช่นนี้อาจกลายเป็นการควบคุมองค์การมหาชนได้

### (1) ทิศทางในการกำกับดูแลองค์การมหาชน

จากผลการวิจัยในส่วนที่ 5 และส่วนที่ 6 พบว่า ลักษณะธรรมชาติขององค์การมหาชนแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไป เมื่อคุณลักษณะและธรรมชาติขององค์การมหาชนแตกต่างกันเช่นนี้ การกำกับดูแลองค์การมหาชนในแต่ละประเภทก็ย่อมต้องแตกต่างกันออกไปด้วย เพื่อให้องค์การมหาชนแต่ละประเภทมีความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการทำงาน ในขณะเดียวกันก็มีความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นกัน

จากผลการศึกษาในส่วนข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการกำกับดูแลองค์การมหาชนแต่ละประเภทแตกต่างกัน ซึ่งผู้วิจัยขอแสดงแนวทางในการกำกับดูแลองค์การมหาชนกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 7.2** แสดงบทบาทที่จำเป็นของรัฐต่อองค์การมหาชนจำแนกตามกลุ่มภารกิจ

| ประเภท | บทบาทของรัฐต่อองค์การมหาชน |
|---|---|
| **Direct Service Agency** | ▪ การกำกับดูแลมีความจำเป็นน้อยที่สุด<br>▪ การมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่สอดคล้องกับภารกิจขององค์การมหาชน |
| **Knowledge Based Agency** | ▪ การกำกับดูแลมีความจำเป็นน้อย เฉพาะในเชิงกำกับนโยบายและยุทธศาสตร์ขององค์การเท่านั้น<br>▪ การสนับสนุนด้านงบประมาณที่เพียงพอต่อภารกิจและยุทธศาสตร์องค์การ |
| **Supporter and Facilitator** | ▪ การกำกับดูแลมีความจำเป็นสูง โดยเฉพาะด้านการกำหนดกรอบในระดับแผนงานขององค์การ<br>▪ การสร้างช่องทางใหม่ ๆ ในการมีส่วนร่วมจากภาคสาธารณะ |
| **Service Standardizing Agency** | ▪ การกำกับดูแลมีน้อย เฉพาะในด้านของผลงานตามกรอบระยะเวลา<br>▪ การส่งเสริมให้องค์การมีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงโดย |

| | |
|---|---|
| | ส่วนราชการ |
| **Others Agency** | ▪ การกำกับดูแลมีความจำเป็นสูง โดยรัฐบาลอาจเข้าไปมีบทบาทในการบริหารองค์การโดยตรง<br>▪ การสร้างกรอบภารกิจให้มีความชัดเจน และกรอบระยะเวลาที่แน่นอนซึ่งสามารถยุบเลิกได้ หากภารกิจลุล่วง<br>▪ ควรสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาไปสู่องค์การในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หรือรัฐวิสาหกิจ |

จากตารางข้างต้น เห็นได้ว่า ***องค์การมหาชนประเภท ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะและให้บริการโดยตรง (Direct Service Agency)*** รัฐบาลควรกำกับดูแลในระดับที่น้อยที่สุด เนื่องจากลักษณะของภารกิจหน้าที่ขององค์การมหาชนประเภทนี้เป็นการให้บริการแก่กลุ่มลูกค้าโดยตรง เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ดังนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานขององค์การมหาชนประเภทนี้ได้ดีที่สุดก็คือผู้รับบริการ บทบาทในการกำกับดูแลองค์การมหาชนประเภทนี้ของรัฐบาลจึงควรมีอยู่ในระดับต่ำที่สุด ปล่อยให้องค์การมหาชนดำเนินการอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ มาตรฐานการบริการขององค์การมหาชนประเภทนี้ควรเทียบเท่ากับการให้บริการของภาคเอกชน ความอยู่รอดขององค์การมหาชนอยู่ที่การให้บริการ อีกทั้งองค์การมหาชนประเภทนี้ก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นรายหัวอยู่แล้ว ดังนั้น การควบคุมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการจึงมีอยู่โดยธรรมชาติขององค์การ ความจำเป็นในการกำกับดูแลของรัฐบาลจึงมีน้อยตามลงไปด้วย

***สำหรับองค์การมหาชนประเภท ทำหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนา และอาศัยความรู้และฐานในการดำเนินงาน (Knowledge Based Agency) และ ทำหน้าที่อำนวย ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดมาตรฐานและบริการที่ดีขึ้น (Supporter and Facilitator)*** รัฐบาลควรกำกับ ดูแลในระดับที่ปานกลาง เนื่องจากลักษณะภารกิจหน้าที่ขององค์การมหาชนประเภทนี้ มีการแข่งขันกันในระดับที่น้อยกว่าองค์การมหาชนประเภทแรก อีกทั้งยังไม่มีกลุ่มผู้รับบริการโดยตรงที่ชัดเจน การควบคุมและกำกับโดยรัฐบาลจึงควรที่จะมีมากกว่าองค์การมหาชนในประเภทแรก แต่ก็ยังต้องจำกัดบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลให้อยู่ในระดับต่ำเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การมหาชน เช่น ความเป็นอิสระในการทำวิจัย ความเป็นอิสระในการจัดทำกิจกรรมในเชิงรุก หรือ ความเป็นอิสระในการจัดทำเครื่องมืออำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้น

***องค์การมหาชนประเภท ทำหน้าที่สร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ (Service Standardizing Agency)*** จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลในระดับน้อย (แต่

มากกว่าในเชิงเปรียบเทียบกับองค์การมหาชนประเภท Direct Service Agency) เนื่องจากองค์การมหาชนประเภทนี้ต้องการความเป็นกลางในการดำเนินงาน และเป็นผู้สร้างมาตรฐานการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานอื่น ตัวอย่างเช่น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาที่ทำหน้าที่ในการประกันคุณภาพการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ ลักษณะการทำงานขององค์การมหาชนประเภทนี้มักไม่มีการแข่งขันกัน เนื่องจากต้องมีเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ในการสร้างมาตรฐาน ดังนั้น บทบาทของรัฐในการกำกับดูแลมาตรฐานขององค์การมหาชนประเภทนี้จึงควรอยู่ในระดับน้อย โดยที่ไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานมากเกินไป และต้องกระทำการประกันคุณภาพมาตรฐานการดำเนินงานให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ จึงจะทำให้องค์การมหาชนประเภทนี้กำกับมาตรฐานที่เป็นกลางสำหรับทุกฝ่ายได้

ทั้งนี้ หากการเข้ามากำกับดูแลองค์การมหาชนประเภทนี้มากเกินไป อาจส่งผลต่อความเป็นอิสระในการดำเนินการ หรือส่งผลต่อความเป็นอิสระในการกำหนดมาตรฐานที่เป็นธรรมได้ การกำกับดูแลองค์การมหาชนประเภทนี้จึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมาก

และสุดท้ายในกรณีของ ***องค์การมหาชนประเภท จัดทำภารกิจหน้าที่อื่น ๆ (Others Agency)*** เนื่องด้วยองค์การดังกล่าวได้รับการจัดตั้งขึ้นมาเนื่องจากเหตุผลความจำเป็นทางการเมืองหรือเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนบางประการ จึงควรที่จะได้รับการปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษ ทั้งในแง่ของการพิจารณาผลการดำเนินงาน ทิศทางการดำเนินงานว่ามีความเหมาะสมหรือสอดคล้องต่อภารกิจหรือไม่ หรือการปฏิบัติภารกิจลุล่วง และมีความจำเป็นต้องดำรงอยู่หรือไม่ อีกทั้งรัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องกำกับดูแลด้านนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่รัฐบาลกำหนดไว้

### 7.1.3 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในด้านการสนับสนุนองค์การมหาชน

นอกจากการพิจารณาในแง่มุมของการกำกับดูแลองค์การมหาชนแล้ว เรายังจำเป็นต้องพิจารณาถึงการสนับสนุนของรัฐบาลต่อองค์การมหาชนด้วย เพื่อให้องค์การมหาชนสามารถดำเนินกิจการตามภารกิจหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

จากการศึกษาวิจัยองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้ง 16 แห่งพบว่า ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของหน่วยงานดังกล่าวก็คือ ปัญหาที่เกี่ยวกับการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การมหาชนของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคสังคมรู้จักว่า องค์การมหาชนคืออะไร มีลักษณะสำคัญอย่างไร แตกต่างจาก

หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ อย่างไร เหมือนหรือแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจอย่างไร และทำไมต้องจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน โดยคำถามต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นคำถามในเชิงพื้นฐานที่เกี่ยวกับความเป็นองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้งสิ้น ดังนั้น สิ่งที่จำเป็นพื้นฐานที่สุดประการหนึ่งในแง่ของการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชนจึงมีอยู่ 3 ประการ คือ

**(1) การประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจของสาธารณชนต่อองค์การมหาชน**

รัฐบาลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลองค์การมหาชน ควรที่จะเร่งทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคสังคมรับทราบว่าองค์การมหาชนคืออะไร ทำหน้าที่อะไร มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร ทำไมต้องเป็นองค์การมหาชน องค์การมหาชนแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ อย่างไร หากประชาชนและภาคสังคมรับทราบถึงความเป็นองค์การมหาชนอย่างดีเพียงพอแล้ว การทำงานขององค์การมหาชนก็จะง่ายขึ้น อุปสรรคในการติดต่อกับภาคสังคมและประชาชนจะลดลง ท่าทีของภาคสังคมและประชาชนที่มีต่อองค์การมหาชนจะเปลี่ยนแปลงไปและไม่มองว่าองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานหนึ่งของระบบราชการ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อปัญหาพื้นฐานที่สุดของการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐดังกล่าวถูกแก้ไขไปจะส่งผลทั้งในทางตรงและทางอ้อมที่จะทำให้การทำงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังส่งผลให้องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้งหลายต้องรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน

**(2) การสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารให้เปิดกว้างมากยิ่งขึ้น**

สืบเนื่องมาจากสภาพปัญหาที่องค์การมหาชนหลายแห่งประสบกับการทำงานของคณะกรรมการบริหารที่มีสัดส่วนของราชการมากเกินไป ส่งผลให้การคิดและพิจารณาของคณะกรรมการบริหารยังคงยึดติดอยู่กับวิธีคิดในระบบราชการอยู่ ซึ่งทำให้ความเป็นอิสระและการ “คิดนอกกรอบ” ขององค์การมหาชนลดลง ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ***รัฐบาลควรสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน ให้เปิดกว้างมากยิ่งขึ้น*** โดยเฉพาะการได้มาซึ่งบุคลากรจากภาคเอกชนอย่างแท้จริง โดยผู้วิจัยเสนอกลไกการได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน ดังต่อไปนี้

- **ประการที่หนึ่ง** องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนต้องเปลี่ยนไป โดยให้มีสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิมากขึ้น และเพิ่มสัดส่วนตัวแทนของภาคเอกชนเข้าไป ในขณะที่สัดส่วนของฝ่ายราชการลดลง ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของผู้ทรงคุณวุฒิและภาคเอกชนควรเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและภาคเอกชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ มีประสบการณ์ในการทำงานบริหารภาคเอกชนมาก่อน มิใช่เป็นข้าราชการเกษียณอายุราชการ ซึ่งมีผลไม่แตกต่างจากคนในระบบราชการ

- **ประการที่สอง** เป็นผลมาจากประการแรก รัฐบาลจำเป็นต้องมีการกำหนดวิธีการสรรหาคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนใหม่ ให้มีลักษณะการสรรหาที่เปิดกว้างมากขึ้น และเอื้ออำนวยให้คนจากภาคต่าง ๆ ของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาและมาสมัครมากขึ้น

- **ประการที่สาม** ควรมีการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนใหม่ โดยเน้นบุคลากรที่มาจากภาคเอกชนอย่างแท้จริง มิใช่คนจากระบบราชการเดิม

- **ประการที่สี่** สัดส่วนของคณะกรรมการบริหารที่เป็นตัวแทนของฝ่ายราชการ ควรพิจารณาจากคุณสมบัติของบุคคลมิใช่การพิจารณาจากตำแหน่งของตัวบุคคล ซึ่งจะทำให้องค์การมหาชนได้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญอย่างแท้จริง และได้กรรมการบริหารที่ให้ความเอาใจใส่ในกิจการขององค์การมหาชน

### (3) การให้หลักประกันความมั่นคงทางการเงินแก่องค์การมหาชน

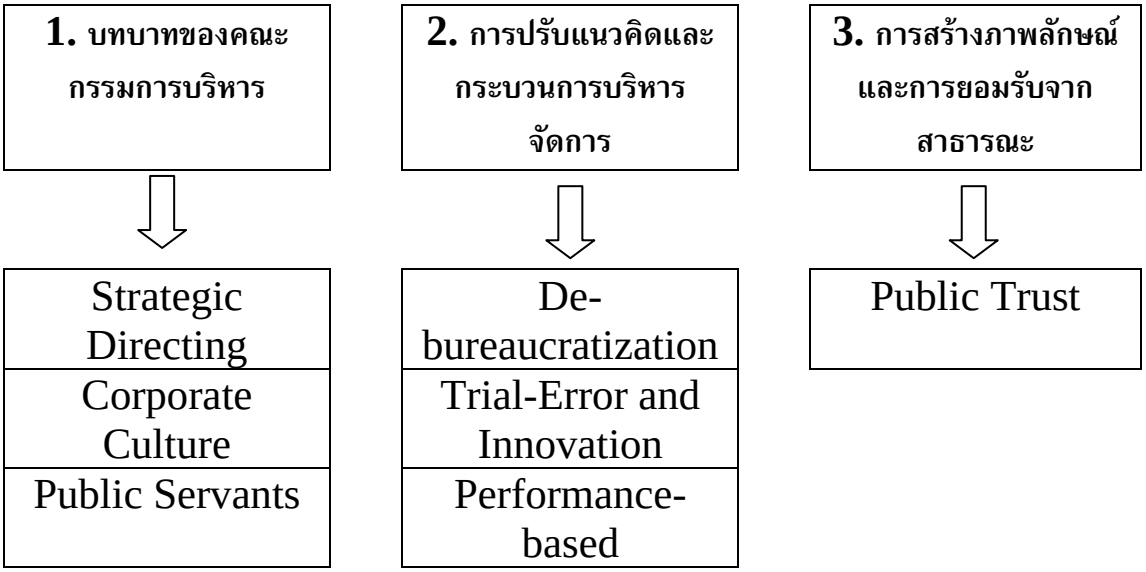
รัฐบาลจำเป็นต้องให้หลักประกันความมั่นคงทางการเงินแก่องค์การมหาชนโดยกำหนดให้ระยะเวลาในการให้เงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลมีระยะเวลาที่ยาวมากขึ้น กล่าวคือ จากเดิมที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนเป็นรายปี ก็เปลี่ยนให้เงินอุดหนุนเป็นราย 3 ปี หรือ 5 ปี ซึ่งเป็นการให้หลักประกันความมั่นคงทางงบประมาณในระดับกลาง (Medium Commitment) ตามที่ได้อธิบายรายละเอียดไปแล้วข้างต้น

นอกเหนือจากข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลแล้ว การดำเนินงานขององค์การมหาชนในอนาคตจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลเพียงอย่างเดียว หากแต่ตัวองค์การมหาชนเองและหน่วยงานอื่น ๆ จะต้องปรับบทบาทและการดำเนินงานควบคู่กันไปด้วย ดั้งนั้น ผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอสำหรับองค์การมหาชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

## 7.2 ข้อเสนอแนะต่อองค์การมหาชน

ในส่วนนี้จะเป็นข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาสำหรับองค์การมหาชน ซึ่งในที่นี้เห็นว่า มีประเด็นที่ควรย้ำเน้นในการปรับบทบาทและพัฒนาไปสู่ความเป็นองค์การมหาชนที่มีความสามารถในการจัดทำบริการในภาคสาธารณะและมีระบบบริหารที่มุ่งเน้นผลงานใน 3 ด้าน ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากแผนภาพ ดังนี้

**แผนภาพที่ 7.2** แสดงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทขององค์การมหาชน




## 7.2.1 บทบาทของคณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหาร ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การมหาชน ซึ่งผลจากการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า องค์การมหาชนที่มีคณะกรรมการบริหารที่เข้มแข็งและเข้าใจถึงบทบาทความสำคัญของตนเองนั้น ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การทั้งในระยะสั้น อันได้แก่ ความสามารถในการอำนวยการ (Directing) ให้ผู้บริหารและบุคลากรขององค์การมหาชนมีการดำเนินงานไปตามกรอบยุทธศาสตร์และนโยบายที่ได้วางเอาไว้ ส่วนในระยะยาว ได้แก่ การวางหลักที่เกื้อหนุนต่อการสร้างเสริมวัฒนธรรมองค์การที่พึงประสงค์ ซึ่งมีผลอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์การต่อไปในอนาคต อาทิเช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ถือเป็นกรณีตัวอย่างหนึ่งที่บทบาทของคณะกรรมการบริหาร (สภามหาวิทยาลัย) มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันองค์การให้ประสบความสำเร็จซึ่งจะมุ่งเน้นบทบาทของตนเองไปในการวางกรอบแนวทางและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ให้กับผู้บริหารองค์การภายใต้ความสอดคล้องกับปณิธานและ วิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัย รวมถึงการเป็นองค์การนำในการวางรากฐาน กำหนดสถานะและบทบาทของมหาวิทยาลัยซึ่งได้ริเริ่มมาตั้งแต่ในระยะก่อตั้ง เกื้อหนุนต่อการพัฒนาไปสู่การสร้าง วัฒนธรรมองค์การที่เฉพาะของตนเอง

อย่างไรก็ดี ในบางองค์การก็พบว่า บทบาทของคณะกรรมการบริหารได้มีการเบี่ยงเบนจากกรอบทิศทางที่ควรจะเป็น อันนำไปสู่ปัญหาในหลายประการซึ่งกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การในหลายประการ กล่าวคือ ในบางกรณี ได้ปรากฏปัญหาจากการที่คณะกรรมการบริหารเข้าไปมีบทบาทในเชิงปฏิบัติการ (Operating) มากกว่าเพียงการอำนวยการ (Directing) ทั้งนี้ แม้นว่าคณะกรรมการบริหารจะมีบทบาทเข้มแข็ง โดยเฉพาะจากการที่มีรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลเข้าร่วมเป็นหนึ่งในกรรมการ แต่ก็ปรากฏปัญหาจากการที่คณะกรรมการบริหารไม่เข้าใจในบทบาทและ

คุณลักษณะขององค์การมหาชน จึงเกิดการใช้อำนาจเข้าไปกำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการแทรกแซงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ในอีกกรณีหนึ่ง ก็ปรากฏปัญหาจากการที่คณะกรรมการบริหารบางส่วนไม่มีความตื่นตัวในการแสดงบทบาทของตนเอง ทำให้บทบาทโดยรวมของคณะกรรมการบริหารมีความอ่อนแอ ทำให้บทบาทนำกลับตกอยู่กับผู้บริหารขององค์การมากจนเกินไป แต่ที่สำคัญ ได้กลายเป็นช่องทางให้ฝ่ายการเมืองที่ต้องการเข้ามาแทรกแซงการทำงานขององค์กรได้ง่ายขึ้น ผ่านการเข้าไปผลักดันโครงการต่าง ๆ ไปยังผู้บริหารโดยตรง ขณะที่คณะกรรมการบริหารซึ่งควรจะเป็นองค์กรที่อยู่ตรงกลางในการซับแรงกดดันจากฝ่ายการเมืองก็ไม่เข้มแข็งเพียงพอ

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้ จึงเกิดขึ้นจากผลการศึกษาเพื่อย้ำเน้นบทบาทที่ควรจะเป็นสำหรับคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนสำหรับประกอบการพิจารณา ซึ่งมีทั้งหมด 3 ด้าน ดังต่อไปนี้

**(1) การมุ่งเน้นบทบาทในเชิงอำนวยการยุทธศาสตร์องค์การ (Strategic Directing)**

ปัญหาประการหนึ่งที่พบจากการศึกษา ได้แก่ ปัญหาในเชิงบทบาทของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งแม้ว่าอาจจะมิใช่ประเด็นปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การมหาชนอย่างชัดเจน แต่มีผลอย่างสำคัญให้องค์การมหาชนมิอาจดำเนินไปในกรอบทิศทางที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ในด้านหนึ่งนั้นพบว่า ในองค์การที่มีคณะกรรมการบริหารที่ทำงานอย่างเข้มแข็งนั้น แม้จะก่อให้เกิดผลดีต่อองค์การโดยรวม แต่ในหลายกรณีก็พบว่า คณะกรรมการบริหารได้เข้าไปมีบทบาทในเชิงปฏิบัติการมากจนเกินไป ทำให้เกิดการซ้อนทับและบดบังบทบาทของผู้บริหารองค์การ อีกทั้ง คณะกรรมการบริหารบางส่วนนั้น มีที่มาจากระบบราชการจึงปรากฏความพยายามที่จะเข้าไปควบคุมการทำงานขององค์การโดยการวางกฎและระเบียบต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการทำลายความได้เปรียบขององค์การในฐานะองค์การมหาชน ในอีกกรณีหนึ่งได้แก่ ปรากฏการณ์ที่ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนผ่านผู้บริหารองค์การโดยตรง เช่น การเร่งรัดผลักดันให้ผู้บริหารจัดทำโครงการซึ่งอยู่นอกกรอบแผนงานขององค์การ หรือข้อตกลงในเชิงนโยบายโดยไม่ผ่านการพิจารณาหรือการมีส่วนร่วมในบทบาทของคณะกรรมการบริหารเลย

จากปัญหาที่กล่าวมา ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องย้ำเน้นถึงบทบาทที่ควรจะเป็นของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า ได้แก่ การมุ่งเน้นบทบาทในเชิงอำนวยการยุทธศาสตร์องค์การ (Strategic Directing) กล่าวคือ จะต้องเป็นองค์การที่มีบทบาทตรงกลางระหว่างฝ่ายการเมืองหรือส่วนราชการต้นสังกัด กับ องค์การมหาชน ดังแสดงในแผนภาพ

**แผนภาพที่ 7.3** แสดงความสัมพันธ์ในเชิงบทบาทของคณะกรรมการบริหารกับองค์การอื่น ๆ

ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารจะต้องแสดงตนอย่างเข้มแข็ง (Strong Leadership) ในฐานะหัวใจสำคัญขององค์การ ซึ่งจะต้องเป็นผู้อำนวยการในเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีบทบาทหน้าที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

- **ประการที่หนึ่ง บทบาทในฐานะตัวแทนสูงสุดขององค์การ** กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารจะต้องแสดงตนในฐานะตัวแทนสูงสุดขององค์การ ซึ่งมีหน้าที่ต้อง

  1) ประสานทำความเข้าใจกับฝ่ายการเมืองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การ

  2) เป็นผู้นำในการซับแรงกดดันและการแทรกแซงจากภายนอกทั้งฝ่ายการเมืองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

  3) รักษาผลประโยชน์โดยรวมขององค์การและปกป้องผู้บริหาร/บุคลากรขององค์การจากฝ่ายการเมืองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

- **ประการที่สอง บทบาทในฐานะองค์การบริหารสูงสุดขององค์การ** กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารจะต้องมีบทบาทภายในองค์การ ดังนี้

  1) มุ่งเน้นบทบาทในเชิงอำนวยการ เพื่อวางยุทธศาสตร์และกรอบ พันธกิจสำหรับผู้บริหารองค์การให้เป็นไปตามข้อตกลงกับรัฐบาลหรือส่วนราชการต้นสังกัด

  2) มุ่งเน้นบทบาทในเชิงสนับสนุน เพื่อส่งเสริมการทำงานขององค์การให้บรรลุซึ่งภารกิจที่วางไว้ มากกว่าการเข้าไปควบคุมแทรกแซง

3) ความสัมพันธ์กับผู้บริหารควรมุ่งพิจารณาในเชิงผลงานเป็นหลัก มิใช่มุ่งควบคุมการใช้ทรัพยากรโดยการออกกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการทำลายความได้เปรียบขององค์การมหาชนในเรื่องความเป็นอิสระและคล่องตัว

**(2) การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์การแบบเรียนรู้และการริเริ่มสร้างสรรค์ (Corporate Culture)**

ผลจากการศึกษาได้ชี้ว่า ปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การมหาชนได้แก่ วัฒนธรรมองค์การ (Corporate Culture) ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารนับว่ามีบทบาทอย่างสำคัญต่อการริเริ่ม กำหนด และสร้างสรรค์วัฒนธรรมองค์การขององค์การมหาชน (Changing Agent) ซึ่งทิศทางหนึ่งที่มีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การมหาชน ได้แก่ การกระตุ้นให้เกิด วัฒนธรรมองค์การไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) และการส่งเสริมให้เกิดการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) เนื่องจากธรรมชาติขององค์การมหาชนได้แก่การมีโครงสร้างที่แยกออกเป็นอิสระจากระบบราชการและการมีระบบบริหารที่เน้นความคล่องตัวเพื่อมุ่งเน้นผลงานขององค์การ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้องค์การสามารถริเริ่มและทดลองกระบวนการทำงานใหม่ได้

ตัวอย่างที่พบจากการศึกษาในหลายกรณีซึ่งมีผลการดำเนินงานที่ดี เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เหล่านี้ได้แสดงให้เห็นว่า ความสำเร็จนั้นเกิดจากการคิดนอกกรอบระบบราชการ โดยการริเริ่มและเรียนรู้การทำงานในแบบใหม่ ๆ ทั้งที่เกิดจากการผลักดันริเริ่มโดยคณะกรรมการบริหารเอง หรือทั้งที่เกิดจากการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารและบุคลากรได้ตัดสินใจทดลองและริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ

อย่างไรก็ดี ในหลายกรณีก็พบว่า หลายองค์การมีแนวโน้มที่นำเอาวิธีปฏิบัติในแบบระบบราชการมาปรับใช้ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากเหตุด้านความเป็นองค์การที่จัดตั้งใหม่ ทำให้คณะกรรมการบริหารไม่กล้าที่จะริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ จึงแสวงหารูปแบบการทำงานที่คุ้นชินโดยการหยิบยืมรูปแบบการทำงานแบบราชการเข้ามาใช้ในองค์การของตนเอง โดยเฉพาะการมุ่งควบคุมการใช้ทรัพยากรของผู้บริหารและบุคลากรโดยการออกกฎ และระเบียบต่าง ๆ มาบังคับใช้ภายใน หรือในบางกรณีก็นำเอากฎระเบียบที่พบในระบบข้าราชการพลเรือนมาปรับใช้ เช่น การกำหนดตำแหน่งและกำหนดกรอบอัตราเงินเดือน ซึ่งลักษณะเช่นนี้ เท่ากับเป็นทำลายความได้เปรียบของความเป็นองค์การมหาชน และอาจส่งผลเสียในระยะยาวนั่นคือ อาการของการกลายเป็นระบบ ราชการ (Bureaucratization) หากกฎระเบียบดังกล่าวเพิ่มจำนวนมากขึ้น

ดังนั้น คณะกรรมการบริหารจึงต้องตระหนักในคุณลักษณะตามธรรมชาติขององค์การมหาชนที่มุ่งเน้นผลงาน (Result-based) มากกว่าการยึดติดกับรูปแบบหรือวิธีปฏิบัติ คณะกรรมการบริหารซึ่งมีองค์ประกอบที่หลากหลายจึงควรจะเป็นองค์การเปิดสำหรับการแสดงความคิดเห็นและการริเริ่มสร้างสรรค์ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารและบุคลากรได้มีโอกาสริเริ่มการทำงานในรูปแบบใหม่ ๆ มากกว่าการมุ่งควบคุมการปฏิบัติงาน

**(3) การตระหนักในบทบาทของตนเองในฐานะผู้สร้างประโยชน์ส่วนรวม (Public Servants)**

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารที่เน้นความเป็นอิสระและคล่องตัวเช่นเดียวกับองค์การภาคเอกชน แต่ถึงที่สุดแล้ว คณะกรรมการบริหารจะต้องตระหนักว่าองค์การมหาชนนั้นเป็นองค์การในภาคสาธารณะที่มีภารกิจในการจัดทำบริการต่าง ๆ ที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าแสวงหาผลกำไร (แม้ว่าจะแสวงหารายได้ แต่ก็ไม่มุ่งเน้นผลกำไร) คณะกรรมการบริหารจึงต้องมองบทบาทของตนในฐานะผู้ทำงานในภาคสาธารณะซึ่งมุ่งประโยชน์ส่วนรวม (public servants) มากกว่าการคำนึงถึงผลตอบแทนและประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากในกลุ่มองค์การที่มีผลการดำเนินงานยังไม่ดีเท่าที่ควรนั้น นอกเหนือจากเหตุปัจจัยอื่น ๆ แล้ว ส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากกรรมการบริหารบางส่วนไม่สนใจหรือละเลยในการเข้าร่วมประชุม และข้อมูลจากการลงพื้นที่ศึกษาก็พบปรากฏการณ์ของการเปรียบเทียบในเรื่องค่าตอบแทนและเบี้ยการประชุมระหว่างองค์การของตนกับองค์การอื่น ๆ เป็นต้น

## 7.2.2 การปรับแนวคิดและกระบวนการบริหารจัดการภายในองค์การ

หัวใจสำคัญซึ่งเป็นเหตุที่มาและสะท้อนถึงความเป็นองค์การมหาชนได้แก่ การ “แยกออกเป็นอิสระ” จากความเป็นส่วนราชการเพื่อความ “คล่องตัว” ในการบริหารจัดการอันเอื้อประโยชน์ต่อการทำงานแบบ “มุ่งเน้นผลงาน” (performance-based) อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่าในหลายองค์การมีแนวโน้มที่จะนำเอากรอบแนวคิดทางการบริหารจัดการแบบเดิมตามระบบราชการมาปรับใช้ ซึ่งเท่ากับเป็นการไม่ใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะตามธรรมชาติของความเป็นองค์การมหาชนอย่างเต็มที่ ในที่นี้เห็นว่า ในการกำหนดแนวคิดและกระบวนการบริหารจัดการภายในองค์การมหาชน จำเป็นจะต้องตระหนักถึงคุณค่าของความเป็นองค์การมหาชน ดังนี้

**(1) การหลีกหนีออกจากพันธนาการของระบบราชการ (De-bureaucratization)**

ในการบริหารจัดการองค์การนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การมหาชนจะต้องใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะตามธรรมชาติขององค์การ นั่นคือ ความเป็นอิสระและคล่องตัวทางการบริหาร ในการทำงานจึงต้องหลีกหนีให้พ้นจากกรอบคิดในแบบระบบราชการ เนื่องจากในการศึกษาพบว่า องค์การมหาชนนั้นเป็นองค์การใหม่ แต่เนื่องจากคณะกรรมการบริหารหรือผู้บริหารบางส่วนจะมีที่มาจากระบบราชการ จึงเกิดปรากฏการณ์ในการหยิบยืมเอาแนวปฏิบัติที่ใช้อยู่ในส่วนราชการมาปรับใช้กับองค์การของตนเอง หรือในบางองค์การก็พบว่า คณะกรรมการบริหารพยายามวางทิศทางการบริหารองค์การในรูปของการสร้างกฎระเบียบ ต่าง ๆ ขึ้น ลักษณะเช่นนี้แม้ว่าจะมีความสะดวกในแง่ของการหยิบยืมรูปแบบการทำงานที่เคยชิน แต่จะส่งผลเสียในระยะยาวให้ตัว

องค์การเกิดวัฒนธรรมการทำงานแบบราชการและทำลายข้อได้เปรียบตามธรรมชาติขององค์การ ตัวอย่างเช่น กรณีของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ ซึ่งคณะกรรมการบริหารได้พยายามผลักดันในการวางระบบบริหารงานบุคคลใหม่ในรูปของการกำหนดขั้นตำแหน่ง ระบบบัญชีเงินเดือน และระบบเพดานเงินเดือน เหล่านี้ แม้ว่าจะเป็นไปเพื่อเหตุผลในการควบคุมทรัพยากรขององค์การ แต่โดยแนวคิดแล้วรูปแบบที่จะนำมาปรับใช้นี้ก็มีความคล้ายคลึงกับที่ปรากฏในระบบราชการ ซึ่งนั่นเท่ากับดึงให้องค์การให้กลับไปเป็นส่วน ราชการอีกครั้ง

**(2) การลองผิดลองถูกและการสร้างนวัตกรรม (Trial-Error and Innovation)**

เนื่องจากองค์การมหาชนนั้นเป็นองค์การที่เกิดขึ้นใหม่ จึงอาจจะทำให้สภาวะของความไม่มั่นใจในการแสวงหารูปแบบการทำงานสำหรับองค์การของตน จึงนำไปสู่ปัญหาของการหยิบยืมเอารูปแบบการทำงานในระบบราชการมาปรับใช้ ดังนั้น คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การจะต้องปรับกระบวนคิดใหม่ โดยถือว่า ในการบริหารจัดการองค์การมหาชนนั้น เป็นเรื่องของการลองผิดลองถูก (trial and error) เพื่อแสวงหารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมและเป็นตัวของตัวเอง ลักษณะเช่นนี้จะนำไปสู่การสร้างประสบการณ์ร่วมและการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขององค์การอันเอื้อต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์การที่มุ่งเน้นการสร้างนวัตกรรม (Innovation) ในการทำงาน ตัวอย่างที่ดีสำหรับกรณีนี้ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งปรากฏวัฒนธรรมของการริเริ่มและทดลองรูปแบบการทำงานใหม่ ๆ อันเป็นผลจากการลองผิดลองถูกและมีการประเมินตนเองตลอดเวลา ซึ่งหลายกรณีก็ประสบกับความสำเร็จ เช่น ระบบสหกิจศึกษา และแม้ว่าจะมีบางกรณีที่ประสบปัญหา เช่น ระบบรวมบริการประสานภารกิจ แต่ก็ได้มีการประเมินปัญหาและนำไปสู่การริเริ่มเพื่อแสวงหารูปแบบการทำงาน ใหม่ ๆ หรือในกรณีของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินผลการศึกษา ซึ่งในการจัดทำบริการนั้นก็ได้อาศัยระบบจ้างเหมาให้เอกชนดำเนินการแทน (contracting-out) ซึ่งแม้ว่าจะประสบปัญหาอยู่บ้าง แต่ในระยะยาวก็ถือเป็นการสร้างกลุ่มองค์การเหล่านี้ให้มีความเชี่ยวชาญ และลดภาระขององค์การ เป็นต้น

**(2) การบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based)**

เนื่องจากปัจจัยชี้วัดความสำเร็จขององค์การมหาชนได้แก่ การบรรลุซึ่งกรอบพันธกิจที่ได้วางเอาไว้ ดังนั้น กระบวนการบริหารจัดการขององค์การจึงต้องปรับทิศทางให้มีการทำงานที่มุ่งเน้นผลงานมากกว่าการยึดติดกับกฎระเบียบแบบราชการ ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารองค์การจึงต้องมุ่งสร้างเป้าหมายร่วมกันขององค์การในการบรรลุซึ่งพันธกิจที่สามารถชี้วัดได้ในรูปของยุทธศาสตร์และแผนงานที่ชัดเจน กล่าวคือ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การ ก็ควรจะเป็นไปเช่นเดียวกันกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหรือกระทรวงต้นสังกัดกับองค์การมหาชน นั่นคือ ความสัมพันธ์บนฐานของข้อตกลงในเรื่องผลงาน (Performance Agreements)

### 7.2.3 การสร้างภาพลักษณ์และการยอมรับจากสาธารณะ (Public Trust)

ในการทำงานขององค์การมหาชนนั้น ผลจากการศึกษาพบว่า ความสำเร็จขององค์การนั้นส่วนสำคัญเกิดจากปัจจัยแวดล้อมภายนอกองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการรับรู้ ยอมรับ และเห็นถึงความสำคัญขององค์การจากสาธารณะ ดังนั้น องค์การมหาชน จึงควรจะเป็น “องค์กรเปิด” ทั้งในด้านของเข้าไปสร้างการยอมรับจากภาคสาธารณะ และในด้านของการเปิดให้สาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมภายในองค์การ อันเอื้อประโยชน์อย่างสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ เพื่อทำให้เกิดความยอมรับและเชื่อถือ ซึ่งจะกลายเป็นปัจจัยด้านบวกสำหรับองค์การทั้งในด้านของการได้รับความสนับสนุนจากภาคสาธารณะทั้งในด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านบุคลากร และด้านการระดมทรัพยากรทางการเงิน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นเกราะป้องกันจากฝ่ายการเมืองในกรณีในกรณีที่องค์การถูกแทรกแซงอย่างไม่ชอบธรรมจากฝ่ายการเมืองด้วย ตัวอย่างที่ดีในกรณีนี้ เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว ซึ่งสามารถสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและได้รับการยอมรับจากสังคมเป็นการทั่วไปไม่แต่เฉพาะประชาชนเขตพื้นที่ให้บริการ หรือในกรณีของสถาบันพัฒนา องค์กรชุมชน ซึ่งเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชน รวมถึงเครือข่ายองค์การพัฒนาเอกชนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การ หรือในกรณีของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขซึ่งได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาสังคมต่าง ๆ เป็นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากการทำงานโดยเน้นการมีส่วนร่วมและสร้างพันธมิตรกับทุกภาคส่วน เป็นต้น

## 7.3 ข้อเสนอแนะต่อบทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น นับเป็นองค์การภาครัฐประเภทหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะหรือให้บริการแก่สังคม อีกทั้งยังเป็นองค์การที่ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากแผ่นดิน ดังนั้น จึงมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งองค์การภาครัฐเหล่านั้นมีบทบาทต่อองค์การมหาชนทั้งในด้านของการริเริ่มจัดตั้งองค์การมหาชน การสนับสนุนการดำเนินงานหรือการจัดทำภารกิจด้านต่าง ๆ ขององค์การมหาชน รวมตลอดไปจนถึงการควบคุมตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน โดยองค์การมหาชนมิอาจหลีกเลี่ยงความสัมพันธ์ดังกล่าวได้แต่ประการใด

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ก็พึงต้องเป็นความสัมพันธ์ที่เกื้อหนุนหรือเอื้ออำนวยให้องค์การมหาชนสามารถดำเนินภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล มิใช่เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการรัดรึงหรือสร้างแรงกดดันที่อาศัยกลไกทางกฎหมายมาบังคับให้องค์การมหาชนมิได้หลุดพ้นจากพันธนาการของความเป็นระบบราชการ โดยข้อเสนอในส่วนนี้ จะเป็นการเสนอแนวทางบทบาทส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่พึงปฏิบัติต่อองค์การมหาชน ซึ่งมีส่วนราชการสำคัญ ๆ อยู่ 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

## 7.3.1 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณ เป็นส่วนราชการที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนเป็นอย่างยิ่ง ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ดูแลการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์การภาครัฐทุกประเภท อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันองค์การมหาชนมักจะประสบปัญหาสำคัญอันเนื่องมาจากการจัดสรรงบประมาณ ก็คือ การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงานที่เพียงพอสอดคล้องกับการจัดทำภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จ ในขณะที่เจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเพราะต้องการให้มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ และมีการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

ทั้งนี้ จากผลของการศึกษาและจากการจัดประชุมสัมมนากลุ่มย่อยระหว่างผู้บริหารองค์การมหาชน คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า เพื่อให้องค์การมหาชนสามารถดำเนินงานได้บรรลุดังวัตถุประสงค์ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม สำนักงบประมาณควรมีการดำเนินการ คือ ***ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณใหม่ เพื่อให้องค์การมหาชนได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับภารกิจที่ได้กำหนดไว้ในแผน อีกทั้งควรมีการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางการเงินระยะปานกลางให้กับองค์การมหาชน (Medium Commitment) เพื่อให้องค์การมหาชนสามารถวางแผนยุทธศาสตร์และดำเนินการจัดทำภารกิจได้อย่างต่อเนื่อง*** ทั้งนี้ เนื่องมาจากการศึกษาพบว่า องค์การมหาชนบางแห่งได้จัดทำแผนงบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่อใช้ในการดำเนินงานแต่ปรากฏว่าการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การมหาชนดังกล่าวได้มีการปฏิบัติต่อองค์การมหาชนเช่นเดียวกับหน่วยราชการ โดยได้ทยอยจ่ายเป็นงวด ทำให้องค์การไม่สามารถบริหารงบประมาณอย่างเต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควรเพราะต้องรองบประมาณงวดต่อไป ซึ่งการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การ นอกจากนี้ สำนักงบประมาณควรจะมีการออกกฎเกณฑ์ และระเบียบใหม่สำหรับการตรวจสอบองค์การมหาชนเพื่อสร้างหลักประกันว่าการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์การมหาชนจะมีความต่อเนื่องเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานมิใช่เป็นการ

อนุมัติงบประมาณปีต่อปีอย่างเช่นปัจจุบัน อย่างไรก็ดี ในการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางการเงินนี้ อาจจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องนั่นก็คือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณนั่นเอง

## 7.3.2 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

เนื่องด้วยองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานภาครัฐประเภทหนึ่งภายใต้โครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยในปัจจุบันองค์การภาครัฐทุกแห่ง โดยเฉพาะส่วนราชการ ต่าง ๆ ต้องได้รับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นระบบที่มีขึ้นเพื่อให้การบริหารราชการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เกิดความประหยัดเชิงขนาด และเป็นกลไกที่รัฐใช้เพื่อสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับส่วนราชการ

จากผลการศึกษาพบว่า ระบบการตรวจสอบดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 40 วรรคสอง ที่ได้กำหนดว่า “*ในทุกรอบปี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัดและได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการ*”

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัตินั้น แม้ว่าองค์การมหาชนจะเป็นองค์การภาครัฐที่แตกต่างจากระบบราชการ ในแง่ของการมีระบบโครงสร้างที่ยึดหลัก “ความเป็นอิสระ” จึงควรที่จะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างออกไปด้วย อีกทั้งยังมีระบบการตรวจสอบภายในองค์การที่เคร่งครัดอยู่แล้ว กระนั้นก็ตาม ปรากฏว่า ในการดำเนินการตรวจสอบบัญชีที่จัดทำโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบัน ก็ยังใช้หลักเกณฑ์เดียวกับที่ปฏิบัติต่อส่วนราชการอื่น ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน และส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพการทำงาน

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชนโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ควรจะดำเนินการตรวจสอบงบการเงินในลักษณะการตรวจสอบภายนอก (External Audit) คล้ายกับผู้ตรวจสอบบัญชีของภาคเอกชน จะทำให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถลดขั้นตอนในการแจกแจงรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยองค์การจะไม่ต้องใช้เวลาในการกรอกแบบรายงานหรือแจกแจงรายละเอียดการใช้จ่ายเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น

### 7.3.3 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. เป็นองค์การที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนอย่างสูงยิ่ง ในฐานะที่ในปัจจุบันเป็นผู้ที่มีหน้าที่ดูแลกิจการขององค์การมหาชนโดยตรง (โดยผ่าน อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมองค์การมหาชน) ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการมีฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองคำร้องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับองค์การมหาชน อาทิเช่น การจัดตั้งหรือเปลี่ยนสถานภาพหน่วยงานขึ้นเป็น องค์การมหาชน หรือการรับข้อร้องเรียนอันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน เป็นต้น โดยมีสำนักงาน ก.พ.ร. ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ ก.พ.ร.

ทั้งนี้ จากผลของการศึกษาซึ่งพบว่า ในปัจจุบันสถานภาพและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การภาครัฐที่เรียกว่า “องค์การมหาชน” นี้ ยังไม่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายนักในภาคสาธารณะ อันเป็นผลจากการที่องค์การดังกล่าวเพิ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นมา หรือแม้แต่ในกรณีของหน่วยงานในกำกับของรัฐเองสถานภาพก็เป็นที่คลุมเครือในการรับรู้ของคนทั่วไป ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ควรทำหน้าที่ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ สถานะหน้าที่และบทบาทขององค์การมหาชนต่อประชาชนรวมถึงหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้เกิดความเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางในการปฏิบัติต่อองค์การมหาชนเพื่อที่จะไม่ทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับลักษณะการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดไปจากส่วนราชการ อีกทั้ง จะเป็นการสร้างระบบการตรวจสอบภายนอกโดยภาคประชาสังคม เพื่อให้องค์การมหาชนต่าง ๆ มุ่งดำเนินงานไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ต่อสังคมมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

## 7.4 ข้อเสนอแนะในด้านกฎหมาย

เนื่องจากโดยหลักเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทที่ 3 ที่มิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทย ที่เรียกกันว่า “องค์การมหาชน” และ “หน่วยงานในกำกับของรัฐ” นั้น ก็เพื่อให้องค์การดังกล่าวมีอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว รวดเร็ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริการสาธารณะหรือสาธารณประโยชน์อื่นใดเหล่านั้นสามารถตอบสนองต่อผู้รับบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การจัดตั้งองค์การภาครัฐในรูปแบบดังกล่าวสามารถจัดตั้งได้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก คือการจัดตั้งโดยการตราพระราชบัญญัติเฉพาะ และ ลักษณะที่สอง คือการจัดตั้งโดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งความแตกต่างที่สำคัญระหว่างองค์การสองลักษณะดังกล่าวคือ ประเด็นเรื่อง “ความเป็นอิสระและความยืดหยุ่นคล่องตัว” โดยองค์การในลักษณะแรกจะมีมากกว่า

อย่างไรก็ดี ข้อเสียซึ่งกลายมาเป็นข้อถกเถียงสำคัญในระยะต่อมาก็คือการจัดตั้งองค์การมหาชนที่ออกโดยพระราชบัญญัติ (ที่เรียกกันว่าหน่วยงานในกำกับของรัฐ) นั้น มีกระบวนการที่ซับซ้อน ยุ่งยาก และเมื่อกรณีที่เป็นองค์การที่ประสงค์จะจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการเฉพาะบางอย่างเท่านั้น โดยเมื่อหมดความจำเป็นก็ยุบเลิกเสีย กระบวนการยุบเลิกก็กระทำได้ยาก อีกทั้งในประการที่สำคัญก็คือ ความเป็นอิสระที่ “มากเกินไป” ส่งผลให้แต่ละองค์การมีโครงสร้างการบริหารที่หลากหลายโดยขาดกรอบมาตรฐาน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารทั่วไป การบริหารการเงิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของโครงสร้างเงินเดือนและค่าตอบแทน ซึ่งมีอัตราสูงมากหากเปรียบเทียบกับส่วนราชการอื่น ๆ หรือแม้กับองค์การมหาชนด้วยกันเองในบางแห่ง

ในท้ายที่สุดจากสภาพปัญหาและข้อถกเถียงดังกล่าว จึงได้นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นกรอบมาตรฐานในการที่จะกำหนดกฎเกณฑ์บางอย่างในการจัดตั้งและการบริหารองค์การมหาชน

“พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542” นับว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษมากกว่ากฎหมายฉบับอื่น ๆ กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีมาตราน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายอื่น ๆ นั่นคือ มีเพียง 45 มาตราเท่านั้น โดยเหตุผลที่บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้มีน้อยก็เพราะผู้ร่างกฎหมายมีความประสงค์ที่จะให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งมีอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์รายละเอียดของหน่วยงานตนเอง ไม่ว่าจะเป็นชื่อขององค์การมหาชน, บทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ, บทบัญญัติเกี่ยวกับทุน รายได้ งบประมาณ และทรัพย์สิน และการบริหารงานบุคคล ฯลฯ เป็นต้น

ทั้งนี้ สาเหตุที่ผู้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการจัดตั้งองค์การมหาชนไว้เพียงกว้าง ๆ เนื่องมาจากการที่ผู้ร่างได้ตระหนักรู้ถึงหลัก “**ความเป็นอิสระ และความแตกต่างหลากหลายของแต่ละองค์การ (diversity)**” เป็นอย่างดี ซึ่งนั่นย่อมหมายถึงว่าองค์การมหาชนแต่ละแห่งไม่มีความจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์รายละเอียดที่เหมือนกัน ตัวอย่างเช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์และโรงพยาบาลบ้านแพ้วก็อาจจะมีระบบงบประมาณและระบบการเงินที่แตกต่างกันไปได้ ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ละองค์การกำหนด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะมีลักษณะที่ยืดหยุ่น โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์เพียงกว้าง ๆ เท่านั้น หากแต่จากการศึกษาก็พบว่า ทางปฏิบัติจริงแล้ว องค์การมหาชนที่ออกโดยพระราชกฤษฎีกาแต่ละแห่งกลับถูกกำหนดกรอบระเบียบบางอย่างไว้ค่อนข้างมาก ซึ่งแตกต่างจากองค์การมหาชนที่มีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของการดำเนินงาน องค์การมหาชนประเภทหลังจะมีความเป็นอิสระและยืดหยุ่นมากกว่าประเภทแรก ซึ่งในแง่หนึ่งแล้ว ข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่สำคัญก็คือข้อจำกัดในด้านกฎหมาย โดยกฎหมายฉบับสำคัญก็คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั่นเอง

ด้วยเหตุนั้น ในส่วนนี้จึงจะเป็นการพิจารณาเพื่อเสนอกรอบแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องต่ออนาคตที่คาดว่าจะมีองค์การภาครัฐรูปแบบองค์การมหาชนเกิดขึ้นมาอย่างมากมาย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการพิจารณาในมิติทางกฎหมายนี้ มีแนวทางดำเนินการ 2 ประการ คือ **ประการแรก** การพิจารณาแก้ไขตามกรอบของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปรับปรุงเฉพาะบางมาตราที่ส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินการและการบริหารงานขององค์การมหาชน และ**ประการที่สอง** การพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนฉบับใหม่ขึ้นมา ซึ่งจะเป็นการพิจารณานอกกรอบกฎหมายฉบับปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ดำเนินการตามแนวทางที่สองก็จะเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก และเป็นไปได้ค่อนข้างยากในทางปฏิบัติ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงจะพิจารณาเฉพาะในส่วนแรก ซึ่งจะเป็นการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยจะพิจารณาตามหมวดต่าง ๆ ดังนี้

*หมวดที่ 1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน*

*หมวดที่ 2 ทุน รายได้ และทรัพย์สิน*

*หมวดที่ 3 การบริหารและการดำเนินกิจการ*

*หมวดที่ 4 เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน*

*หมวดที่ 5 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน*

*หมวดที่ 6 การกำกับดูแล*

*หมวดที่ 7 การยุบเลิก*

## 7.4.1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

ในหมวดว่าด้วยการจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนนี้ มีประเด็นปัญหาที่สำคัญซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาก็คือบทบัญญัติในมาตรา 5 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และคุณลักษณะภารกิจขององค์การที่สมควรได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนว่า จะต้องเป็นการจัดบริการสาธารณะที่ไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า องค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาบางแห่งประสบกับปัญหาในด้านความชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่ซึ่งส่งผลต่อการจัดทำงบประมาณและการเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำงาน อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และทิศทางการดำเนินงานขององค์การ

อย่างไรก็ดี แม้ในบางกระแสที่วิพากษ์วิจารณ์จะมีข้อเสนอว่า ควรมีการจำแนกประเภทขององค์การมหาชนที่มีอยู่ให้ชัดเจนว่า มีประเภทใดบ้าง โดยอาจแก้ไขปรับปรุงในมาตรา 5 หากแต่ก็มีกระแสคัดค้าน เนื่องจากจะเป็นการไปจำกัดหรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดเกินไปสำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งเปิดกว้างและมีความยืดหยุ่นในการจัดตั้งสูง

กระนั้นก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการกำหนดหรือจัดประเภทภารกิจในการกำกับดูแลองค์การมหาชน ซึ่งการจำแนกประเภทดังกล่าว นอกจากจะส่งผลให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถรู้ถึงบทบาทของตนเองอย่างชัดเจนแล้ว ยังเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติต่อองค์การมหาชนแต่ละแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการกำกับดูแลให้สอดคล้องเหมาะสมกับคุณลักษณะภารกิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งอีกด้วย

## 7.4.2 ทุน รายได้ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่ได้รับการออกแบบโครงสร้างมาเพื่อให้มีความเป็นอิสระและยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารจัดการ และมีการบริหารที่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการปกติทั่วไป ประกอบกับองค์การมหาชนแต่ละแห่งก็มีภารกิจที่แตกต่างกันและบางองค์การก็เป็นภารกิจที่มีลักษณะพิเศษ จึงต้องการความยืดหยุ่นด้านงบประมาณค่อนข้างสูง อาทิ องค์การที่มีหน้าที่ในการศึกษาวิจัยและสร้างองค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้วยเหตุนั้น จึงมีความจำเป็นต้องสร้างหลักประกันความมั่นคงทางการเงินในระยะปานกลาง (Medium Commitment) ให้กับองค์การมหาชนเพื่อเอื้ออำนวยให้องค์การมหาชนสามารถวางแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่องและเกิดประสิทธิผล ทั้งนี้ การกำหนด

หลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยทุน รายได้ และทรัพย์สิน ก็ได้

นอกจากนั้น จากการที่กฎหมายต้องการให้องค์การมหาชนสามารถแสวงหารายได้เลี้ยงตนเองเพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาลในการสนับสนุน และเพื่อนำรายได้นั้นมาสนับสนุนกิจการขององค์การมหาชนให้มีประสิทธิภาพขึ้นนั้น ในส่วนที่ว่าด้วยทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน (มาตรา 12) จึงควรบัญญัติให้องค์การมหาชนสามารถนำรายได้จาก *"เงินที่ได้จากการถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือการเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น"* มาใช้ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์การมหาชนได้

## 7.4.3 การบริหารและการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน

ในหมวดที่ว่าด้วยการบริหารและการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนี้ มีประเด็นปัญหาหลักที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ประการ ประกอบด้วย

### (1) โครงสร้างของคณะกรรมการบริหาร

"คณะกรรมการบริหาร" นับว่าเป็นองค์การที่มีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งสำหรับองค์การมหาชน เนื่องจากเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการดำเนินงานขององค์การ ด้วยเหตุนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จหรือไม่สำเร็จขององค์การส่วนหนึ่งจึงมาจากเหตุผลที่ว่าองค์การนั้นมีคณะกรรมการบริหารที่เข้มแข็ง และประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถ เข้าใจในบทบาทของตนเอง หรือไม่

ทั้งนี้ ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์การมหาชนแต่ละองค์การสามารถมีคณะกรรมการบริหารได้ไม่เกิน 11 คน โดยที่มีเจตนารมณ์คือ ต้องการให้เป็นองค์การที่มีขนาดเล็ก และโครงสร้างคณะกรรมการบริหารขนาดดังกล่าวนี้น่าจะเพียงพอต่อการดำเนินงานขององค์การมหาชนได้ โดยเห็นว่าองค์การมหาชนโดยทั่วไปไม่ได้มีขนาดใหญ่โตเหมือนรัฐวิสาหกิจ เพื่อต้องการให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็ว และการมีคณะกรรมการบริหารจำนวนมากอาจจะส่งผลให้ความคล่องตัวน้อยลงไป อาทิเช่น กรณีกรรมการบริหารมาไม่ครบองค์ประชุม เป็นต้น

จำนวนของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนนี้ เป็นประเด็นที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ ปัญหาเรื่องข้อจำกัดของจำนวนกรรมการบริหาร โดยองค์การมหาชนบางแห่งที่ดำเนินภารกิจบางประเภท อาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีกรรมการบริหารที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ หรือเป็นผู้

มีส่วนได้เสียเข้ามาอยู่ในโครงสร้างบริหาร เพื่อเอื้อต่อการสร้างเครือข่ายหรือเชื่อมโยงระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวทำให้มีการหลีกเลี่ยงการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและไปออกเป็นพระราชบัญญัติแทน และในอีกแง่หนึ่งหากมีการจัดตั้งองค์การมหาชนที่มีภารกิจหลากหลายขึ้นมา องค์ประกอบของกรรมการบริหารอาจไม่เพียงพอ

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรเพิ่มเติมอีกวรรคหนึ่งในมาตรา 19 ว่า “ในกรณีที่จะตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวก็อาจเพิ่มได้ไม่เกิน 4 คน” ทั้งนี้ ให้เขียนบทห้ามด้วยว่า กรรมการบริหารทั้งหมดนอกจากผู้อำนวยการแล้วจะแต่งตั้งจากบุคลากรในองค์การนั้นไม่ได้

### (2) การกำหนดค่าตอบแทน

เพื่อให้เกิดความคล่องตัว หลักเกณฑ์ที่ใช้กับองค์การมหาชนควรจะน้อย ควรให้มีความเป็นอิสระโดยมีการกำกับบ้าง ในส่วนนี้จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนเป็นผู้กำหนดเรื่องค่าตอบแทนโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี หากแต่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่ารายจ่ายบุคลากรทั้งหมดรวมทั้งค่าเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนต้องไม่เกินกี่เปอร์เซ็นต์ของรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน โดยจะต้องดูตัวเลขที่มาจากองค์การมหาชนประเภทต่าง ๆ ที่มีทั้งรับเงินอุดหนุนอย่างเดียว รับเงินอุดหนุนบางส่วน และที่มีรายได้เลี้ยงตัวเองได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการจัดประเภทองค์การมหาชนและเรื่องค่าตอบแทนอาจกำหนดเป็นกรอบมาตรฐานไว้ว่า ค่าตอบแทนขององค์การมหาชนที่ดำเนินภารกิจแต่ละลักษณะควรเป็นเท่าใด กล่าวคือ องค์การมหาชนที่มีภารกิจน้อยไม่ซับซ้อนและไม่จำเป็นต้องอาศัยความชำนาญหรือวิชาชีพเฉพาะด้าน อาจไม่จำเป็นต้องมีอัตราค่าตอบแทนในอัตราเดียวกับองค์การมหาชนที่ดำเนินภารกิจด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่จำเป็นต้องมีบุคลากรทั้งในส่วนของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งมีอัตราการแข่งขันในตลาดแรงงานสูง เป็นต้น

### (3) การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า แม้ว่าองค์การมหาชนจะถูกจัดตั้งโดยฝ่ายบริหารที่เน้นความเป็นอิสระ แต่ยังคงถือว่าเป็นองค์การที่ทำงานในพื้นที่สาธารณะซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบริหารงานโดยคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเช่นเดียวกันกับองค์การในภาคสาธารณะอื่น ๆ อาทิ ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การมหาชนจึงต้องตระหนักถึงความเป็นสาธารณะขององค์การตนเองที่สร้างประโยชน์ต่อส่วนรวมและใช้ทรัพยากรจากภาคสาธารณะ จำเป็นต้องยึดถือหลักความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม มิใช่องค์การในภาคเอกชนที่มุ่งเน้นประโยชน์ขององค์การและผลกำไรแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้น ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงควรกำหนดหลักการเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเอาไว้ด้วย โดยอาจจะบัญญัติไว้ในบททั่วไป หรือ หมวดที่ 1 การจัดตั้ง หรือ หมวดที่ 3 การบริหารองค์การก็ได้

อย่างไรก็ดี การกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนี้จำเป็นต้องตระหนักถึงคุณลักษณะสำคัญขององค์การมหาชนที่มีความแตกต่างจากส่วนราชการ คือ ด้านความเป็นอิสระและยืดหยุ่นในการบริหารงาน ดังนั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงควรมีความสอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะการดำเนินภารกิจขององค์การมหาชนด้วย

### 7.4.4 เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐชนิดหนึ่ง ดังนั้น หน่วยงานของรัฐชนิดนี้ควรจะให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันองค์การมหาชนไม่ได้รับการยกเว้นให้นำกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้มาใช้ ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นแล้วจะต้องมีการไปดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งผลปรากฏว่า ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองดังเช่นกรณีเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยอาจบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การมหาชนว่า เมื่อใดก็ตามที่องค์การมหาชนได้รับการจัดตั้งขึ้นก็ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว

### 7.4.5 การกำกับดูแลองค์การมหาชน

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีโครงสร้างการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระซึ่งแตกต่างจากระบบราชการทั่วไป หากแต่องค์การมหาชนก็เป็นหน่วยงานภาครัฐประเภทหนึ่งที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ดังนั้น เพื่อให้องค์การมหาชนมีทิศทางการดำเนินภารกิจที่สอดคล้องต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับชาติ จึงต้องมีการกำกับดูแล ซึ่งบทบาทในการกำกับดูแลหลักนั้นเป็นของรัฐมนตรีกระทรวงที่องค์การมหาชนสังกัด โดยในมาตรา 43 ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำกับดูแลไว้ว่า *“ให้*

*รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนใด มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น"*

อย่างไรก็ดี การกำหนดความสัมพันธ์ดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรบัญญัติในกฎหมายใหม่ว่า ให้รัฐมนตรีกำกับผ่านกลไกอะไรบ้าง โดยอาจจำแนกตามที่คณะผู้วิจัยได้เสนอ คือ **ประการที่หนึ่ง** การกำกับก่อนการดำเนินงาน โดยดูแลด้านนโยบาย และงบประมาณ **ประการที่สอง** การกำกับระหว่างการดำเนินงาน โดยดูแลด้านบุคลากรและด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงาน และ **ประการสุดท้าย** การกำกับดูแลภายหลังการดำเนินงาน โดยดูแลด้านผลการดำเนินงาน ทั้งนี้ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้อำนวยการองค์การมหาชนสามารถทำงานตามความรู้ความสามารถภายใต้การกำกับของคณะกรรมการบริหาร โดยคณะกรรมการบริหารรับผิดชอบตรงต่อรัฐมนตรี

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ประเด็นทางด้านกฎหมายที่ส่งผลกระทบอันเป็นข้อจำกัดของความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การมหาชนนั้น ประกอบด้วยประเด็นหลัก 5 ประการ ได้แก่ การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การ, ทุน รายได้ และทรัพย์สิน, การบริหารและการดำเนินกิจการ, เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงาน และการกำกับดูแลองค์การมหาชน ทั้งนี้ ในส่วนของประเด็นเรื่องการตรวจสอบประเมินผลและการยุบเลิกองค์การมหาชนนั้น มิได้มีผลโดยตรงจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมายแต่ประการใด ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาคณะผู้วิจัยก็คาดหวังว่าข้อจำกัดดังกล่าวจะได้รับการแก้ไขเพื่อเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนต่อไป.

# บรรณานุกรม

## หนังสือ/เอกสาร

**ภาษาไทย**


จรัส สุวรรณมาลา. **การตรวจสอบผลการดำเนินงาน: กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ.** กรุงเทพมหานคร :คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2539.

ทิพาวดี เมฆสวรรค์. **การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์.** กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2539.

ทิพาวดี เมฆสวรรค์. "องค์การมหาชน: ผลิตผลของบูรณาการระบบการจัดการที่ดี" ใน **องค์การมหาชน: มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ.** กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542.

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์. "แนวทางการจัดตั้งและการบริหารงานองค์การมหาชน" ใน **องค์การมหาชน : มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ.** กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. , 2542.

ธงชัย สันติวงษ์. **การบริหารเชิงกลยุทธ์.** กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2533.

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน), **รายงานประจำปี 2545**, 1 พฤษภาคม 2545 – 30 เมษายน 2546.

สุพจน์ ทรายแก้ว. **การจัดการภาครัฐแนวใหม่.** พระนครศรีอยุธยา: โรงพิมพ์เทียนวัฒนา, 2545.

สุรพล นิติไกรพจน์. **องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร.** กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542.

มัฆวาฬ สุวรรณเรือง. "ประสิทธิผลของการนำนโยบายป้องปรามทุจริตเลือกตั้งของโครงการ

ท.ม.ก.ไปปฏิบัติ" วิทยานิพนธ์ พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และ สุริยา วีรวงศ์. **คู่มือการประเมินโครงการ.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ภรณี (กีร์ติบุตร) มหานนท์. **การประเมินประสิทธิผลขององค์การ.** กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2529.

**ภาษาอังกฤษ**

D.A.Cutchin. **Guide to Public administration.** Itasca, Illinois: F.E.Peacock Publisher,1981.

Denhardt, Janet V. and Rebert B. Denhardt. **The New Public Service: Serving, not Steering.** New York: M. E. Sharpe, 2003.

OECD. **Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies.** Paris: OECD Publications Service, 2002.

Rhodes, R.A.W. "Understanding Governance" in Peters, B. Guy and Donald J. Savoie, eds. **Governance in a Changing Environment**

Stephen P.Robbins. **Organization Theory: the Structure and Design of Organization.** New Jersey: Prentric-Hall,Inc, 1933.

**เว็บไซต์ (Website)**

- www.mwit.mahidol.ac.th
- www.geocities.com/banphaeo

- www.codi.or.th
- www.gistda.or.th
- www.onesqa.or.th
- www.sac.or.th
- www.rakbankerd.co
- www.nstda.or.th
- www.hsri.or.th
- www.sut.ac.th
- www.nimt.or.th
- www.thaihealth.or.th
- www.oecd.org/evaluation (The Development Assistance Committee.(DAC) Result Based Management in development Co-operation agency : A review of Experient ,. November,2001)