

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

รายงานวิจัย เรื่อง “การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ” นี้ เป็นงานศึกษาที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ 4 ประการ ประกอบด้วย ประการที่หนึ่ง เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการบังคับใช้กฎหมาย ประการที่สอง เพื่อประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐเมื่อเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง 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, โรงเรียนมหิตลวิทยาลัย, สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ

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

ประเด็นที่หนึ่ง สรุปผลการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

ประเด็นที่สอง ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

โดยแต่ละประเด็นมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1. สรุปผลการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

จากผลของการศึกษาและวิเคราะห์ สามารถสรุปจำแนกประเภทขององค์การมหาชนออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุภารกิจ และความเป็นองค์การมหาชน
เกื้อหนุนต่อความสำเร็จ หน่วยงานในกลุ่มนี้ หมายถึง หน่วยงานที่ในปัจจุบันมีพันธกิจขององค์การที่ชัดเจน และสามารถดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดไว้ได้เป็นอย่างดี รวมถึงความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนได้เกื้อหนุนให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถประสบความสำเร็จในการบรรลุซึ่งภารกิจของตนเอง หรือหน่วยงานเหล่านี้ได้ใช้ประโยชน์จากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนเพื่อเอื้อต่อการบรรลุซึ่งภารกิจของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด กล่าวอีกนัยหนึ่ง หน่วยงานในกลุ่มนี้ จึงเป็นหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานที่ดีและมีความเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน ทั้งนี้ จากหน่วยงานที่ได้ศึกษา 16 แห่ง มีหน่วยงานที่มีผลการประเมินที่เป็นไปในทิศทางดังกล่าวถึง 9 แห่ง ประกอบไปด้วย โรงพยาบาลบ้านแพ้ว, โรงเรียนมหิตลวิทย์านุสรณ์, 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

ผลักดันให้หน่วยงานเหล่านี้จำเป็นต้องพัฒนาระบบบริหารและใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะทางการบริหารของตนให้เกิดประโยชน์สูงสุด และในประการที่สาม เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินการกิจ ก็พบว่า ปัจจัยเงื่อนไขของความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน เช่น โครงสร้างเป็นอิสระ ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงบประมาณและบุคลากร เป็นต้น มีผลอย่างสำคัญและมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างชัดเจนต่อความสามารถในการดำเนินการกิจของหน่วยงาน

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 เป็นบริการที่มีผู้ใช้เฉพาะองค์การมหาชนเป็นผู้จัดทำแต่เพียงผู้เดียว หากแต่มีองค์การหรือหน่วยงานอื่น ๆ จัดทำอยู่แล้ว ดังนั้น ความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การจึงมีปัจจัยด้านคู่แข่งและผู้รับบริการในตลาดเข้ามาเกี่ยวข้อง และ ประการสุดท้าย ลักษณะของบริการนั้นสามารถจัดทำดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานได้อย่างค่อนข้างชัดเจน

หน่วยงานในกลุ่มนี้จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างความสามารถในการบรรลุภารกิจและความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนอย่างชัดเจนที่สุด เนื่องจากภารกิจจะมีลักษณะการให้บริการสาธารณะโดยตรงแก่ลูกค้า และเป็นบริการที่มีการแข่งขันในตลาดเนื่องจากมีหน่วยงานอื่น ๆ จัดทำอยู่ หน่วยงานในกลุ่มนี้จึงถูกผลักดันให้ต้องใช้สภาพภาพของความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนให้เกิดประโยชน์ทางการบริหารสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างการบริหารที่ยืดหยุ่น ระบบบริหารงานบุคคลที่มุ่งใจเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้หน่วยงานสามารถบรรลุซึ่งภารกิจของตนเองและสามารถแข่งขันในตลาดได้ ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน ได้แก่ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

กลุ่มที่สอง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวิจัย พัฒนา และต้องอาศัยความรู้พื้นฐานในการดำเนินการ (Knowledge Based Agency) หน่วยงานในกลุ่มนี้จะมีคุณลักษณะของภารกิจที่มุ่งเน้นในด้านการวิจัยและพัฒนา หรือเป็นหน่วยงานที่ต้องอาศัยฐานความรู้ระดับสูงในการดำเนินการกิจ ซึ่งจากผลการประเมินก็พบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ได้แก่ การมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งจากความเป็นอิสระและยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล สามารถกำหนดค่าตอบแทนและผลประโยชน์ที่มุ่งใจ

สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพเฉพาะได้

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

กลุ่มที่สาม หน่วยงานสร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ (Service Standardizing Agency) ภารกิจของหน่วยงานมีลักษณะมุ่งเน้นในการสร้าง กำกับ และประเมินคุณภาพการให้บริการสาธารณะของรัฐ โดยปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จขององค์กร ได้แก่ การมีโครงสร้างที่เป็นอิสระ เนื่องจากโดยบทบาทหน้าที่แล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการมีโครงสร้างที่แยกออกจากสายการบังคับบัญชาในระบบราชการปกติ เพื่อให้หน่วยงานปลอดจากการแทรกแซงทั้งในทางการเมืองและการบริหารในการประเมินและให้การรับรองคุณภาพและมาตรฐานทางการบริการ นอกจากนี้ การมีความยืดหยุ่นในการกำหนดกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน ก็ทำให้หน่วยงานสามารถสร้างนวัตกรรมในการทำงานใหม่ ๆ ได้ ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ การใช้ระบบการจ้างเหมา (contracting-out) เพื่อสร้างเครือข่ายในการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน หน่วยงานกลุ่มนี้มี 1 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

กลุ่มที่ 2 หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุภารกิจ แต่ความเป็นองค์การมหาชนมิได้เกื้อหนุนต่อความสำเร็จโดยตรง หน่วยงานในกลุ่มนี้ หมายถึง หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินภารกิจตามวัตถุประสงค์และแผนงานขององค์กร สอดคล้องกับตัวชี้วัดผลงานที่กำหนดไว้ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จดังกล่าว มิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสถานภาพของความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณลักษณะจากเงื่อนไขทางการบริหารที่แตกต่างจากส่วนราชการปกติ ทั้งในเชิงโครงสร้าง การบริหารงานบุคคล หรือระบบ

งบประมาณ เหล่านี้ฉัน มิได้เกื้อหนุนต่อความสามารถในการบรรลุภารกิจของหน่วยงานโดยตรง ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

โดยจากการศึกษาพบว่า กองทุนหมู่บ้านฯ จะมีภารกิจของหน่วยงานเพียงด้านเดียวเท่านั้น อันได้แก่ การทำหน้าที่ในการจัดหาเงินทุนจากสถาบันทางการเงิน เพื่อจัดสรรให้แก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการปกติ สำหรับใช้ในการดำเนินงานตามโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติต่อไป หากประเมินถึงความสามารถในการบรรลุซึ่งภารกิจของหน่วยงาน ก็จะเห็นได้ว่า กองทุนหมู่บ้านฯ สามารถบรรลุซึ่งผลสัมฤทธิ์ตามเหตุผลในการจัดตั้งได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จดังกล่าว มิได้สะท้อนให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์จากสถานภาพของความเป็นหน่วยงานในระบบองค์กรมหาชน หากแต่การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2544 นั้น เกิดจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ทำให้ส่วนราชการปกติ มีอาจจะดำเนินการกิจในรูปของการจัดหาและจัดสรรเงินทุนจากสถาบันทางการเงินได้ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าวได้หมดไปแล้ว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนบทบาทและทิศทางของกองทุนหมู่บ้านฯ ทั้งในปัจจุบันและอนาคตต่อไปข้างหน้า ในรูปของข้อพิจารณา 2 ประการ ได้แก่

ในประการแรก หากพิจารณาจากภารกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเงื่อนไขทางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ประเด็นที่จะต้องมีการทบทวนต่อไป ได้แก่ ความจำเป็นต่อการคงอยู่ของกองทุนหมู่บ้านฯ เนื่องจากภายใต้เงื่อนไขในปัจจุบัน ภารกิจดังกล่าวสามารถที่จะจัดทำได้โดยส่วนราชการปกติ ซึ่งในกรณีนี้อาจจะโอนภารกิจของกองทุนหมู่บ้านฯ ไปให้แก่สำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนได้

ในประการที่สอง หากพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง กองทุนหมู่บ้านฯ ในฐานะองค์กรมหาชน ก็มีความได้เปรียบในเชิงการบริหารจากส่วนราชการปกติในหลายประการ ดังนั้น หากพิจารณาว่ากองทุนหมู่บ้านฯ ในฐานะองค์กรมหาชนยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำรงอยู่ต่อไป ก็จะต้องมีการทบทวนถึงภารกิจของหน่วยงานใหม่ โดยมุ่งเพิ่มพูนและขยายขอบข่ายภารกิจหน้าที่ให้กว้างขวางกว่าเดิม ทั้งนี้ อาจพิจารณาโยกโอนภารกิจของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ มาให้แก่กองทุนหมู่บ้านฯ เป็นผู้ดำเนินการบริหารโครงการ หรือการขยายภารกิจในด้านอื่น ๆ ที่เกื้อหนุนต่อการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว ก็จะทำให้บทบาทและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานมีความชัดเจนและมีทิศทางที่ดีต่อไปในอนาคตมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

กลุ่มที่ 3 หน่วยงานที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ลำบาก แต่ความเป็นองค์กรมหาชน
เกื้อหนุนต่อการดำเนินการกิจ หน่วยงานในกลุ่มนี้ หมายถึง หน่วยงานที่คุณลักษณะของภารกิจมิได้เป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ลูกค้าหรือผู้รับบริการโดยตรง และมีอาจจะกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานตามภารกิจได้อย่างชัดเจน เนื่องจากจะมีภารกิจในเชิงของการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรในภาคประชาสังคม เพื่อนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตและส่งเสริมคุณค่าบางอย่างในทางสังคมซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์กรมหาชน คุณลักษณะดังกล่าวกลับเกื้อหนุน

การดำเนินการกิจของหน่วยงานในกลุ่มนี้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างที่ยืดหยุ่น และในด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงานที่เป็นอิสระ มีผลโดยตรงต่อความสามารถในการดำเนินการกิจซึ่งจะต้องอาศัยการสร้างเครือข่ายจากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ รวมถึงการจัดโครงสร้างและรูปแบบการทำงานที่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมจากองค์กรในภาคต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และภาคประชาสังคม หน่วยงานในกลุ่มนี้มี 2 หน่วยงาน ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงผลผลิตที่เกิดขึ้น และการจัดโครงสร้าง ตลอดจนการพัฒนา รูปแบบและวิธีการทำงานของหน่วยงานทั้งสอง ก็พบว่า ความเป็นหน่วยงานในระบบองค์กรมหาชน นั้น มีความสอดคล้องและเกื้อหนุนต่อการดำเนินการกิจของทั้งสองหน่วยงานอย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะด้านการสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นในด้านรูปแบบและวิธีการทำงานของหน่วยงาน ซึ่งหากเป็นส่วนราชการปกติจะมีโอกาสทำได้หรือหากกระทำได้อาจไม่ได้ผลดี กล่าวคือ การกิจของทั้งสอง หน่วยงาน จะมีใช้การจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงต่อลูกค้าหรือผู้รับบริการ หากแต่ต้องอาศัย องค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่จะมาเข้าร่วมเป็นเครือข่าย เพื่อผลักดันให้องค์กรหรือหน่วยงาน เหล่านี้ มีทิศทางและผลการดำเนินงานเป็นไปตามกรอบที่ พอช. หรือ สสส. กำหนดไว้ ดังนั้น ความ ยืดหยุ่นในเชิงโครงสร้าง การเป็นอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงาน รวมถึงความเป็น อิสระในการบริหารงบประมาณ จึงเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้หน่วยงานในกลุ่มนี้ สามารถพัฒนารูปแบบ และวิธีการทำงานที่เกื้อหนุนต่อการดำเนินการกิจ อันได้แก่ ความสามารถในการสร้างเครือข่าย องค์กรเพื่อร่วมกันดำเนินการกิจ และการมีส่วนร่วมจากองค์กรหรือหน่วยงานภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรในภาคประชาสังคมอย่างหลากหลายและกว้างขวาง ซึ่งลักษณะดังกล่าว ได้กลายเป็น จุดแข็งสำคัญต่อทั้งสองหน่วยงานและเอื้อประโยชน์ต่อการขยายขอบข่ายการดำเนินการกิจในอนาคต ต่อไปได้

กลุ่มที่ 4 หน่วยงานที่ต้องมีการพิจารณาทบทวน หน่วยงานในกลุ่มที่ต้องมีการพิจารณา ทบทวน ประกอบไปด้วย 4 หน่วยงาน ได้แก่ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา ศูนย์ ศิลปาชีพระหว่างประเทศ องค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หน่วยงานในกลุ่มนี้ หมายถึง หน่วยงานที่จำเป็นจะต้องมี การทบทวนใหม่ทั้งในด้านขอบข่ายภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน และในด้านของสถานภาพความเป็น หน่วยงานในระบบองค์กรมหาชน เนื่องจากผลการศึกษาเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน พบว่า หน่วยงานในกลุ่มนี้มีผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการกิจทั้งในปัจจุบัน รวมถึงทิศทางที่จะเกิดขึ้นใน อนาคตที่ยังไม่ชัดเจน นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างสถานะจากความเป็นหน่วยงานในระบบ องค์กรมหาชนกับการเกื้อหนุนต่อการดำเนินการกิจก็ไม่ปรากฏชัดเจนนัก อย่างไรก็ดี หน่วยงานใน กลุ่มนี้ก็มีความแตกต่างซึ่งจะต้องพิจารณาแยกเป็นรายหน่วยงาน ดังนี้

ในกรณีของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนานั้น แม้ว่าจะปรากฏผลผลิต จากการดำเนินการกิจของหน่วยงาน แต่หากประเมินจากขอบข่ายภารกิจโดยรวมก็จะพบว่า หน่วยงาน

ยังคงมีผลการดำเนินงานอย่างจำกัด และมีผลผลิตเพียงบางด้านในรูปของการจัดฝึกอบรมเท่านั้น แต่ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ยังไม่ปรากฏผลการดำเนินงานที่ชัดเจนแต่อย่างใด อีกทั้ง ความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนในความสัมพันธ์ต่อการเกื้อหนุนการดำเนินการกิจของหน่วยงานก็มีความชัดเจนน้อยมาก แต่ปัญหาสำคัญของหน่วยงานนี้ ได้แก่ ความไม่ชัดเจนในความสำคัญและภารกิจของหน่วยงาน เนื่องจาก การเกิดขึ้นของหน่วยงานนี้เป็นผลมาจากข้อตกลงในอดีตรหว่างรัฐบาลไทยกับ UNCTAD ซึ่งในปัจจุบันควรจะต้องมีการทบทวนต่อไปว่า การดำเนินการกิจดังกล่าว ยังคงมีความจำเป็นต่อไปหรือไม่ เนื่องจากโดยสภาพการณ์ปัจจุบัน การให้ความสำคัญและการให้ความสนับสนุนจากรัฐบาล โดยเฉพาะด้านงบประมาณ ก็เป็นไปอย่างจำกัดอยู่แล้ว จึงส่งผลให้การดำเนินการกิจขององค์การขาดทิศทางและหลักประกันที่แน่นอน อีกทั้งคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารเอง ก็ปรากฏความขัดแย้งอันเกิดแต่ความไม่ชัดเจนในภารกิจของหน่วยงาน ดังนั้น กรณีของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่จะต้องมีการทบทวนบทบาทความสำคัญ และการดำรงอยู่ต่อไปในอนาคต

ในกรณีของศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ พบว่า เนื่องจากเป็นหน่วยงานจัดตั้งใหม่ แต่เมื่อประเมินจากความก้าวหน้าและการกำหนดทิศทางในการดำเนินการกิจขององค์การ ยังไม่ปรากฏความชัดเจนเท่าใดนัก แต่ประเด็นปัญหาสำคัญ ได้แก่ คุณลักษณะของภารกิจหน่วยงานในฐานะตัวแทนของมูลนิธิศูนย์ศิลปาชีพบางไทร เพื่อมุ่งประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ผลิตภัณฑ์พื้นบ้านนั้น จะพบว่า ภารกิจดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ส่วนราชการปกติ รวมถึงหน่วยงานในรูปของมูลนิธิที่เป็นอยู่สามารถดำเนินการจัดทำได้อยู่แล้ว ดังนั้น อาจจำเป็นต้องมีการทบทวนความจำเป็นในการจัดตั้งและดำรงอยู่ของหน่วยงานต่อไป

ในกรณีขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พบว่า เมื่อประเมินจากความก้าวหน้าปรากฏกับระยะเวลานับแต่การจัดตั้ง ก็พบว่า ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ยังไม่ปรากฏผลชัดเจนนัก แต่ประเด็นปัญหาสำคัญได้แก่ บทบาทและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานเอง กล่าวคือ ในประการแรก อพท. นั้น จะมุ่งเน้นภารกิจในการศึกษาและจัดตั้งหน่วยงานบริหารระดับพื้นที่ จึงเป็นข้อสังเกตต่อไปว่า หากการจัดตั้งหน่วยงานในระดับพื้นที่แล้วเสร็จ บทบาทของอพท. ในอนาคตจะเป็นอย่างไร ประเด็นปัญหานี้ อาจมีความจำเป็นต้องมีการทบทวนโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่าง อพท. และหน่วยงานบริหารระดับพื้นที่ให้มีความชัดเจนต่อไป ในประการที่สอง บทบาทและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารระดับพื้นที่เอง ยังขาดความชัดเจนอยู่มาก เนื่องจากกรอบที่กำหนดไว้จะมุ่งเน้นบทบาทในเชิงประสานงานกับหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น ๆ ภายในพื้นที่ ทั้งในเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์ และเงินงบประมาณด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ยังไม่ปรากฏกลไกที่จะเอื้อต่อการดำเนินการกิจดังกล่าวอย่างชัดเจนเท่าใดนัก และอาจนำไปสู่การซ้อนทับจนนำไปสู่ความขัดแย้งกับหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น ๆ ภายในพื้นที่ได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมป่าไม้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารระดับพื้นที่ เช่น การ

นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งดูจะมีทิศทางและข้อกำหนดในการบริหารพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จ และชัดเจนกว่า อาจทำให้มีความจำเป็นต้องทบทวนภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่อไป

ในกรณีสุดท้าย ได้แก่ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน นั้น จะพบว่า ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรนั้น 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 รวมไปถึงองค์การมีแนวโน้มการพัฒนาเป็นที่ดีและเป็นระบบ ทั้งนี้ หากองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นมาไม่มีความพร้อม ไม่มีการกิจหน้าที่หรือไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยความเป็นองค์การมหาชนในการบริหารองค์การอย่างเพียงพอ ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนในอนาคตอาจไม่ประสบความสำเร็จ หรือไม่เป็นที่น่าพอใจมากนัก

- องค์การหรือหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนในอนาคตต้องมีความจำเป็นในการใช้คุณลักษณะของความเป็น “องค์การมหาชน” อย่างแท้จริง กล่าวคือ องค์การที่จะจัดตั้งขึ้น

เป็นองค์การมหาชนจำเป็นต้องอาศัย “คุณลักษณะขององค์การมหาชน” เพื่อดำเนินภารกิจ หน้าที่ และวัตถุประสงค์ของตนให้ประสบผลสำเร็จ เช่น องค์การที่จะจัดตั้งขึ้นจำเป็นต้องใช้ความเป็นอิสระ และความคล่องตัวมากกว่าหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หรืออาจเป็นลักษณะองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ข้าม ภารกิจหน้าที่ของกระทรวงหลายกระทรวง หรือ กรมหลายกรม จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นเป็น องค์การมหาชน เป็นต้น

(2) แนวทางในการจัดตั้งองค์การมหาชน

■ การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายขององค์การมหาชน ควรจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบาย องค์การมหาชน” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับกิจการขององค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ โดย คณะกรรมการดังกล่าวจะมีสถานภาพเป็น “ฝ่ายเลขานุการ” ของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดูแล กิจการขององค์การมหาชนโดยตรง ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสถานะของ ก.พ.ร. และ คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนา ระบบราชการ และการดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจตามลำดับ ทั้งนี้ องค์ประกอบของ คณะกรรมการนโยบายขององค์การมหาชนควรจะต้องประกอบด้วย ตัวแทนจาก 3 ฝ่าย อันได้แก่ ฝ่าย การเมือง ฝ่ายราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารองค์การหรือองค์การมหาชน โดยมีจำนวน กรรมการไม่มากนักเพื่อความสะดวกและคล่องตัวในการบริหาร และมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มี สำนักงานเลขานุการชัดเจน และไม่ควรเป็นส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง โดยอาจสังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ด้านธุรการต่าง ๆ และที่สำคัญที่สุดก็คือคณะกรรมการดังกล่าวควร จะปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ

โดยคณะกรรมการนโยบายขององค์การมหาชนนี้จะมีหน้าที่ 3 ประการหลัก ๆ ได้แก่ ประการ ที่หนึ่ง ทำหน้าที่ในการ “กลั่นกรองการจัดตั้งองค์การมหาชน” ว่าหน่วยงานในลักษณะใดควรจัดตั้ง ขึ้นเป็นองค์การมหาชน ประการที่สอง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา “รูปแบบและประเภทการจัดตั้ง องค์การมหาชน” และ ประการที่สาม เพื่อทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงประสานระหว่างองค์การมหาชน ต่าง ๆ ทั้งในปัจจุบันและที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นในอนาคต

(3) รูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชน

■ การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบองค์การเดี่ยว เป็นลักษณะหรือรูปแบบการจัดตั้ง องค์การมหาชนส่วนใหญ่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยที่องค์การมหาชนนั้นมีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจน มี ขอบเขตการทำงานที่ไม่จำเป็นต้องแบ่งหรืออาศัยสาขาหรือเขต/ภาคของพื้นที่ในการบริหารจัดการ หรือ มีหน้าที่ดำเนินการหลักเพียงประการเดียว (single purpose) ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์การมหาชน แบบองค์การเดี่ยวดังกล่าวมีข้อดีและข้อเสีย คือ ข้อดี องค์การมหาชนที่มีการจัดโครงสร้างบริหารที่มี ขนาดเล็ก จะทำให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานต่าง ๆ และภารกิจในการดำเนินงานก็มีความ ชัดเจนหรือมีเป้าหมายทิศทางไปในทางเดียว ตลอดจนวิสัยทัศน์และพันธกิจในการดำเนินงานของ องค์การก็จะมี ความชัดเจนตามไปด้วย และ ข้อเสีย คือ เนื่องจากองค์การมหาชนมีโครงสร้างการ

บริหารที่มีขนาดเล็ก ในบางกรณีอาจมีการจัดตั้งองค์การที่มีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งการจัดตั้งองค์การจำนวนมากนั้นก็จะก่อให้เกิดการขาดแคลนบุคลากร และมีความสิ้นเปลืองงบประมาณ

■ **การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO)** การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม คือ การจัดกลุ่มองค์การมหาชนที่มีลักษณะงาน ประเภทเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน และต้องการสาขากระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ หรือ อาจจำเป็นต้องมีการขยาย/แตกแยกส่วนงาน หรือ แขนงการดำเนินงานออกเป็นภาคส่วนต่าง ๆ หรือมีความจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้เดียวกัน มีบุคลากรซ้ำซ้อนหรือภาระงานซ้ำซ้อนและต้องการความคล่องตัว รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ร่วมกันแต่มีกิจกรรมที่แตกต่างกัน หรือ มีพื้นที่ที่แตกต่างกัน หรือมีทั้งกิจกรรมและพื้นที่แตกต่างกัน ต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO) ได้

ทั้งนี้ ประโยชน์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO) มีอย่างน้อยใน 5 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง เพื่อเป็นการจำกัดจำนวนองค์การมหาชนในอนาคต ไม่ให้มีมากมายจนเกินไป เนื่องจากการมีองค์การมหาชนในจำนวนมากเกินไปอาจส่งผลเสียหายได้ในหลายประการ เช่น ปัญหาเรื่องการค้ากับดูแล การควบคุมคุณภาพ การควบคุมประสิทธิภาพประสิทธิผล เรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น ประการที่สอง เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ กล่าวคือ หากมีการจัดตั้งองค์การมหาชนที่มีลักษณะเดียวกันในหลาย ๆ แห่งอาจทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมาก และใช้บุคลากรเป็นจำนวนมาก แต่หากมีการจัดตั้ง HAPO ขึ้นแล้ว จะสามารถช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนย้อยได้บ้าง เพราะเกิดการประหยัดเชิงขนาด และใช้ทรัพยากรกลางร่วมกัน ประการที่สาม เพื่อเป็นการลดข้อได้เปรียบเสียเปรียบในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรขององค์การมหาชน เนื่องจากองค์การงานดังกล่าวจะเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การมหาชนขนาดเล็ก และองค์การมหาชนที่ไม่มีความมั่นคงทางรายได้ ประการที่สี่ เพื่อให้หน่วยงานกลาง (HAPO) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการเชื่อมประสานกับรัฐและต่อตรงกับรัฐได้มาก และประการที่ห้า เพื่อการสร้างประโยชน์ร่วมกันในบางประการ เช่น การจัดการฐานข้อมูลร่วมกัน การแลกเปลี่ยนความรู้ ความเห็นและข้อมูลเป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็วขึ้น

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากประโยชน์หรือข้อดีของการจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่มแล้ว หากพิจารณาก็จะพบว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนในรูปแบบดังกล่าวก็มี “ผลเสีย” อยู่บ้างในบางประการ กล่าวคือ การจัดตั้งองค์การมหาชนในแบบกลุ่มที่เป็นการรวมองค์การมหาชนย้อยเข้ามาอยู่ภายใต้ต้องการกลาง อาจส่งผลให้ระบบโครงสร้างมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น หรือมีขั้นตอนที่มากมาย คล้ายคลึงกับระบบราชการ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ขัดต่อเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนที่ต้องการลดขั้นตอนหรือสายการบังคับบัญชาเพื่อให้การบริหารจัดการต่าง ๆ มีความคล่องตัวและสะดวกรวดเร็ว

(4) ข้อเสนอต่อรัฐบาลในการกำกับดูแล โดยรูปแบบของการกำกับดูแลองค์การมหาชน ประกอบด้วย

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

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

- การกำกับดูแลด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงาน การกำกับดูแลด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงานขององค์การมหาชน เป็นการกำกับดูแลที่รัฐบาลต้องเข้าไปกำกับดูแลให้น้อยที่สุด เนื่องจากต้องให้อิสระในการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนอย่างเต็มที่ ซึ่งในปัจจุบันพบว่า รัฐบาลค่อนข้างให้ความเป็นอิสระในด้านนี้แก่องค์การมหาชนในระดับดีโดยไม่เข้าไปแทรกแซง/กำกับดูแลด้านนี้มากนัก

การกำกับดูแลด้านผลการดำเนินงาน การกำกับดูแลองค์การมหาชนผ่านการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการประกันผลการดำเนินงาน (Performance Agreement) กล่าวคือ รัฐบาลสามารถประกันผลการดำเนินงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนได้ โดยผ่านการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์การมหาชน โดยข้อตกลงดังกล่าวมีระยะเวลาการประกันผลการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการระบุผลงานที่จะต้องทำหรือกระทำชัดเจน โดยหากองค์การมหาชนไม่สามารถทำได้ตามข้อตกลงที่ตั้งนามไว้ อาจมีผลต่อความมั่นคงของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนและผู้บริหารองค์การมหาชนโดยขึ้นอยู่กับข้อตกลงจะกำหนด

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

(5) ทิศทางการกำกับดูแล

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

■ องค์การมหาชนประเภท ทำหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนา และอาศัยความรู้และฐานในการดำเนินงาน (Knowledge Based Agency) และ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก 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 อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินการ หรือส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการกำหนดมาตรฐานที่เป็นธรรมได้ การกำกับดูแลองค์การมหาชนประเภทนี้จึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมาก

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

(6) ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในด้านการสนับสนุนองค์การมหาชน

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

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

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

2.2 ข้อเสนอต่อองค์การมหาชน

(1) บทบาทของคณะกรรมการบริหาร

(1.1) การมุ่งเน้นบทบาทในเชิงอำนวยการยุทธศาสตร์องค์กร (Strategic Directing) โดยจะต้องเป็นองค์กรที่มีบทบาทตรงกลางระหว่างฝ่ายการเมืองหรือส่วนราชการต้นสังกัดกับองค์กรมหาชน ประกอบด้วย

■ บทบาทในฐานะตัวแทนสูงสุดขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารจะต้องแสดงตนในฐานะตัวแทนสูงสุดขององค์กร ซึ่งมีหน้าที่ต้องประสานทำความเข้าใจกับฝ่ายการเมืองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กร อีกทั้งในขณะเดียวกันก็ต้องเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนและการแทรกแซงจากภายนอกทั้งฝ่ายการเมืองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อรักษาผลประโยชน์โดยรวมขององค์กรและปกป้องผู้บริหาร/บุคลากรขององค์กรจากฝ่ายการเมืองและส่วนราชการ

■ บทบาทในฐานะองค์กรบริหารสูงสุดขององค์กร โดยคณะกรรมการบริหารจะต้องมีบทบาทภายในองค์กร กล่าวคือ มุ่งเน้นบทบาทในเชิงอำนวยการเพื่อวางยุทธศาสตร์และกรอบพันธกิจสำหรับผู้บริหารองค์กรให้เป็นไปตามข้อตกลงกับรัฐบาลหรือส่วนราชการต้นสังกัด อีกทั้งมุ่งเน้นบทบาทในเชิงสนับสนุน เพื่อส่งเสริมการทำงานขององค์กรให้บรรลุซึ่งภารกิจที่วางไว้ มากกว่าการเข้าไปควบคุมแทรกแซง และที่สำคัญที่สุดคือความสัมพันธ์กับผู้บริหารควรมุ่งพิจารณาในเชิงผลงานเป็นหลัก มิใช่มุ่งควบคุมการใช้ทรัพยากรโดยการออกกฎระเบียบต่าง ๆ

(1.2) การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรแบบเรียนรู้และการริเริ่มสร้างสรรค์ (Corporate Culture)

คณะกรรมการบริหารควรกระตุ้นให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) และการส่งเสริมให้เกิดการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) เนื่องจากธรรมชาติขององค์กรมหาชนได้แก่การมีโครงสร้างที่แยกออกเป็นอิสระจากระบบราชการและการมีระบบบริหารที่เน้นความคล่องตัวเพื่อมุ่งเน้นผลงานขององค์กร ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรสามารถริเริ่มและทดลองกระบวนการทำงานใหม่ได้

(1.3) การตระหนักในบทบาทของตนเองในฐานะผู้สร้างประโยชน์ส่วนรวม (Public Servants)

คณะกรรมการบริหารจะต้องตระหนักว่า องค์กรมหาชนนั้นเป็นองค์กรในภาคสาธารณะที่มีภารกิจในการจัดทำบริการต่าง ๆ ที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าแสวงหาผลกำไร (แม้ว่าจะแสวงหารายได้ แต่ก็ไม่ได้มุ่งเน้นผลกำไร) คณะกรรมการบริหารจึงต้องมองบทบาทของตนในฐานะผู้ทำงานในภาคสาธารณะซึ่งมุ่งประโยชน์ส่วนรวม (public servants) มากกว่าการคำนึงถึงผลตอบแทนและประโยชน์ส่วนตัว

(2) การปรับแนวคิดและกระบวนการบริหารจัดการภายในองค์การ

(2.1) การหลีกหนีออกจากพันธนาการของระบบราชการ (De-bureaucratization)

ในการบริหารจัดการองค์กรนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารของ องค์กรมหาชนจะต้องใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะตามธรรมชาติขององค์กร นั่นคือ ความเป็นอิสระ และคล่องตัวทางการบริหาร ในการทำงานจึงต้องหลีกเลี่ยงให้พ้นจากกรอบคิดในแบบระบบราชการ

(2.2) การลองผิดลองถูกและการสร้างนวัตกรรม (Trial-Error and Innovation)

เนื่องจากองค์การมหาชนนั้นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ จึงอาจจะทำให้สภาวะของความไม่มั่นใจในการแสวงหารูปแบบการทำงานสำหรับองค์กรของตน จึงนำไปสู่ปัญหาของการหิบบีมเอารูปแบบการทำงานในระบบราชการมาใช้ ดังนั้น คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การจะต้องปรับกระบวนคิดใหม่ โดยถือว่า ในการบริหารจัดการองค์การมหาชนนั้น เป็นเรื่องของการลองผิดลองถูก (trial and error) เพื่อแสวงหารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมและเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะนำไปสู่การสร้างประสบการณ์ร่วมและการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขององค์การอันเอื้อต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นการสร้างนวัตกรรมในการทำงาน

(2.3) การบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based)

เนื่องจากปัจจัยชีวิตความสำเร็จขององค์การมหาชนได้แก่การบรรลุซึ่งกรอบพันธกิจที่ได้วางเอาไว้ ดังนั้น กระบวนการบริหารจัดการขององค์การจึงต้องปรับทิศทางให้มีความมุ่งมั่นผลงานมากกว่าการยึดติดกับกฎระเบียบแบบราชการ ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารองค์การจึงต้องมุ่งสร้างเป้าหมายร่วมกันขององค์การในการบรรลุซึ่งพันธกิจที่สามารถชีวิตได้ในรูปของยุทธศาสตร์และแผนงานที่ชัดเจน นั่นคือ ความสัมพันธ์บนฐานของข้อตกลงในเรื่องผลงาน (Performance Agreements)

(3) การสร้างภาพลักษณ์และการยอมรับจากสาธารณะ (Public Trust)

ผลจากการศึกษาพบว่า ความสำเร็จขององค์การนั้นส่วนสำคัญเกิดจากปัจจัยแวดล้อมภายนอกองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการรับรู้ ยอมรับ และเห็นถึงความสำคัญขององค์การจากสาธารณะ ดังนั้น องค์การมหาชน จึงควรจะเป็น “องค์กรเปิด” ทั้งในด้านของเข้าไปสร้างการยอมรับจากภาคสาธารณะ และในด้านของการเปิดให้สาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมภายในองค์กร อันเนื่อง

ประโยชน์อย่างสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ เพื่อทำให้เกิดความยอมรับและเชื่อถือ ซึ่งจะกลายเป็นปัจจัยด้านบวกสำหรับองค์การทั้งในด้านของการได้รับความสนับสนุนจากภาคสาธารณะยังเป็นเกราะป้องกันจากฝ่ายการเมืองในกรณีในกรณีที่องค์การถูกแทรกแซงอย่างไม่ชอบธรรมจากฝ่ายการเมืองด้วย

2.3 ข้อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(1) ข้อเสนอแนะต่อสำนักงบประมาณ

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

(2) ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

เนื่องด้วยองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานภาครัฐประเภทหนึ่งที่ต้องได้รับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นระบบที่มีขึ้นเพื่อให้การบริหารราชการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เกิดความประหยัดเชิงขนาด และเป็นกลไกที่รัฐใช้เพื่อสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับส่วนราชการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นองค์การภาครัฐที่แตกต่างจากระบบราชการ ในแง่ของการมีระบบโครงสร้างที่ยึดหลัก “ความเป็นอิสระ” จึงควรที่จะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างออกไปด้วย ดังนั้น การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชนโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ควรจะดำเนินการตรวจสอบงบการเงินในลักษณะการตรวจสอบภายนอก (External Audit) คล้ายกับผู้ตรวจสอบบัญชีของภาคเอกชน ซึ่งจะทำให้้องค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถลดขั้นตอนในการแจกแจงรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณ โดย้องค์การจะไม่ต้องใช้เวลาในการกรอกแบบรายงานหรือแจกแจงรายละเอียดการใช้จ่ายเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น

(3) ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. เป็น้องค์การที่มีความเกี่ยวข้องกับ้องค์การมหาชนอย่างสูงยิ่ง ในฐานะที่ในปัจจุบันเป็นผู้ที่มีหน้าที่ดูแลกิจการของ้องค์การมหาชน

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

2.4 ข้อเสนอในด้านกฎหมาย

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

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

(2) ทุน รายได้ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

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

นอกจากนั้น จากการศึกษาความต้องการให้องค์กรมหาชนสามารถแสวงหารายได้เลี้ยงตนเองเพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาลในการสนับสนุน และเพื่อนำรายได้นั้นมาสนับสนุนกิจการขององค์กรมหาชนให้มีประสิทธิภาพขึ้นนั้น ในส่วนที่ว่าด้วยทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์กรมหาชน (มาตรา 12) จึงควรบัญญัติให้องค์กรมหาชนสามารถนำรายได้จาก “เงินที่ได้จากการถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือการเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น” มาใช้ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์กรมหาชนได้

(3) การบริหารและการดำเนินกิจการขององค์กรมหาชน

(3.1) โครงสร้างของคณะกรรมการบริหาร

ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดให้องค์กรมหาชนแต่ละองค์กรสามารถมีคณะกรรมการบริหารได้ไม่เกิน 11 คน โดยที่มีเจตนารมณ์ คือ ต้องการให้เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก และโครงสร้างคณะกรรมการบริหารขนาดดังกล่าวนี้จะเพียงพอต่อการดำเนินงานขององค์กรมหาชนได้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็ว อย่างไรก็ตามก็ดี สำหรับองค์กรมหาชนบางแห่งที่ดำเนินภารกิจบางประเภท ที่อาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาอยู่ในโครงสร้างบริหาร เพื่อเอื้อต่อการสร้างเครือข่ายหรือเชื่อมโยงระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมอีกวรรคหนึ่งในมาตรา 19 ว่า “ในกรณีที่แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวก็อาจเพิ่มได้ไม่เกิน 4 คน” ทั้งนี้ ให้เขียนบทห้ามด้วยว่า กรรมการบริหารทั้งหมดนอกจากผู้อำนวยการแล้วจะแต่งตั้งจากบุคลากรในองค์กรนั้นไม่ได้

(3.2) การกำหนดค่าตอบแทน

เพื่อให้เกิดความคล่องตัว หลักเกณฑ์ที่ใช้กับองค์กรมหาชนควรจะน้อย ควรให้มีความเป็นอิสระโดยมีการกำกับบ้าง ในส่วนนี้จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการบริหารขององค์กรมหาชนเป็นผู้กำหนดเรื่องค่าตอบแทนโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี หากแต่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่ารายจ่ายบุคลากรทั้งหมดรวมทั้งค่าเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนต้องไม่เกินที่เปอร์เซ็นต์ของรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน โดยจะต้องดูตัวเลขที่มาจากองค์กรมหาชนประเภทต่าง ๆ ที่มีทั้งรับเงินอุดหนุนอย่างเดียว รับเงินอุดหนุนบางส่วน และที่มีรายได้เลี้ยงตัวเองได้

(3.3) การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แม้ว่าองค์กรมหาชนจะถูกจัดตั้งโดยฝ่ายบริหารที่เน้นความเป็นอิสระ แต่ยังคงถือว่าเป็นองค์กรที่ทำงานในพื้นที่สาธารณะซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบริหารงานโดยคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเช่นเดียวกันกับองค์กรในภาคสาธารณะอื่น ดังนั้น องค์กรมหาชนจึงต้อง

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

(4) เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

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

(5) การกำกับดูแลองค์การมหาชน

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีโครงสร้างการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระซึ่งแตกต่างจากระบบราชการทั่วไป หากแต่องค์การมหาชนก็เป็นหน่วยงานภาครัฐประเภทหนึ่งที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ดังนั้น เพื่อให้้องค์การมหาชนมีทิศทางการดำเนินการกิจที่สอดคล้องต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับชาติ จึงต้องมีการกำกับดูแลซึ่งบทบาทในการกำกับดูแลหลักนั้นเป็นของรัฐมนตรีกระทรวงที่้องค์การมหาชนสังกัด โดยควรบัญญัติในกฎหมายว่า ให้รัฐมนตรีกำกับผ่านกลไกอะไรบ้าง โดยอาจจำแนกตามทีคณะผู้วิจัยได้เสนอ คือ ประการที่หนึ่ง การกำกับก่อนการดำเนินงาน โดยดูแลด้านนโยบาย และงบประมาณ ประการที่สอง การกำกับระหว่างการดำเนินงาน โดยดูแลด้านบุคลากรและด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงาน และประการสุดท้าย การกำกับดูแลภายหลังการดำเนินงาน โดยดูแลด้านผลการดำเนินงาน เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้อำนวยการ้องค์การมหาชนสามารถทำงานตามความรู้ความสามารถภายใต้การกำกับของคณะกรรมการบริหาร โดยคณะกรรมการบริหารรับผิดชอบตรงต่อรัฐมนตรี.