

ส่วนที่ 6

วิเคราะห์บทเรียนและประสบการณ์ของไทยในการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

จากผลของการศึกษาและประเมินผลการดำเนินการและการบริหารจัดการขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐดังที่ปรากฏในส่วนที่ 5 ซึ่งได้อธิบายให้เห็นทั้งในรายองค์การและเป็นการสรุปผลในภาพรวม ก็จะได้เห็นว่า มีข้อพึงสังเกตและพิจารณาในหลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่องค์การหรือหน่วยงานเหล่านั้นมีระดับของความสำเร็จที่แตกต่างกันในขณะที่มีรูปแบบการบริหารที่คล้ายคลึงกันและตั้งอยู่บนฐานะของความเป็นองค์การมหาชนเหมือนกัน ด้วยเหตุนี้ การแสวงหาคำตอบที่ว่าเหตุใดและปัจจัยใดที่ส่งผลกระทบให้แต่ละองค์การมีระดับของสัมฤทธิ์ผลแตกต่างกัน จึงนับว่าเป็นประเด็นซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นต้องวิเคราะห์ เพื่อที่จะได้ถือเป็นบทเรียนในการพิจารณาจัดตั้งองค์การเหล่านี้ต่อไปในอนาคต

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากผลของการศึกษาและผลการประเมินในภาพรวมก็จะพบว่า ปัจจัยหลักสำคัญอันส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์การมหาชนนั้นมีหลายประการ อาทิเช่น ความชัดเจนในภารกิจ หน้าที่ขององค์การซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาของการกำเนิดหรือการจัดตั้งองค์การ การขาดการริเริ่มนวัตกรรมในการบริหารจัดการ การไม่สามารถนำข้อได้เปรียบในฐานะองค์การมหาชนมาใช้ได้อย่างเต็มที่ และที่สำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับองค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาก็คือการถูกรัดรั้งตามข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ในส่วนที่ 6 นี้ จึงจะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยหรือตัวแปรต้นที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในการดำเนินงานของหน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาจากเหตุผลที่มาและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การ การพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งสำหรับการพิจารณาในแง่นี้ก็ต้อพิจารณาถึงประเด็นที่ว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการตราพระราชกฤษฎีกามีได้หมายความว่าองค์การเหล่านั้นจะไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานเหมือนดังกับองค์การที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของแต่ละองค์การนั้นมาจากปัจจัยหลักคือการมีระบบบริหารจัดการภายในองค์การที่ดีด้วย และประการสุดท้ายคือการพิจารณาจากคุณลักษณะของภารกิจที่ดำเนินการ เป็นต้น

โดยการวิเคราะห์บทเรียนและประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐในส่วนนี้ จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

- ส่วนที่หนึ่ง การวิเคราะห์ถึงหลักการเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชนว่า หน่วยงานเหล่านั้นมีพัฒนาการของการกำเนิดหรือความเป็นมาในการจัดตั้งอย่างไร เพื่อที่จะจำแนกและวิเคราะห์ถึงหลักและจุดกำเนิดองค์การ อันเนื่องมาผลของการศึกษาวิจัยพบว่า การกำเนิดขึ้นขององค์การหรือหน่วยงาน นับว่าเป็นปัจจัยหรือตัวแปรต้นที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อความชัดเจนในการกำหนดวิสัยทัศน์ และพันธกิจการดำเนินงานขององค์การเหล่านั้น อันนำไปสู่การที่องค์การเหล่านั้นมีทิศทางในการดำเนินงานที่ชัดเจนและประสบความสำเร็จ
- ส่วนที่สอง การประเมินปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จขององค์การ ในส่วนนี้แบ่งออกเป็น 2 มิติย่อย กล่าวคือ มิติที่หนึ่ง การประเมินผลเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชน เพื่อที่จะประเมินว่าหน่วยงานทั้งสองประเภทนั้น หน่วยงานลักษณะใดที่ประสบความสำเร็จมากกว่า และปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จนั้น ประกอบด้วยอะไรบ้าง มิติที่สอง เป็นการวิเคราะห์และประเมินความสำเร็จขององค์การมหาชนจำแนกตามกลุ่มภารกิจที่ดำเนินการ ทั้งนี้ เนื่องมาจากผลการศึกษาพบว่า องค์การที่มีภารกิจในการดำเนินงานแตกต่างกัน ส่งผลให้มีผลการดำเนินการที่แตกต่างกันไปด้วย โดยในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้จัดประเภทขององค์การมหาชนออกเป็นกลุ่มตามคุณลักษณะภารกิจตามที่ได้จากผลของการศึกษาในงานวิจัยนี้
- ส่วนที่สาม การวิเคราะห์ถึงปัจจัยซึ่งส่งผลกระทบต่อความสำเร็จขององค์การมหาชน โดยวิเคราะห์ว่าองค์การเหล่านั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จมีอะไรบ้าง โดยในส่วนที่สามนี้จะมุ่งเน้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในองค์การเป็นหลัก

อย่างไรก็ดี ในการวิเคราะห์และประเมินตามหัวข้อและในแต่ละมิตินั้น จะอธิบายถึงรายละเอียดและเชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้การสรุปและวิเคราะห์ผลการประเมิน

โดยภาพรวมในส่วนนี้เป็นการพิจารณาอย่างเป็นองค์รวมและมีปัจจัยเชื่อมโยงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ รายละเอียดในภาพรวมของสรุปผลการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐตามที่ได้ศึกษามี ดังต่อไปนี้

6.1 ข้อพิจารณาลักษณะเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กร

สืบเนื่องมาจากผลของการศึกษาวิจัยขั้นนี้พบว่า ลักษณะของการกำเนิดหรือการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานแต่ละแห่ง นับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งอันส่งผลต่อการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ กล่าวคือ ในกรณีของหน่วยงานที่มีจุดกำเนิดที่ดี มีความพร้อมที่จะจัดตั้ง และมีการกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจน หน่วยงานดังกล่าวก็มีแนวโน้มและทิศทางการดำเนินงานเป็นไปในทางที่ดี เกิดสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง ในขณะที่บางหน่วยงานที่ขาดความพร้อม และมีการจัดตั้งขึ้นโดยขาดการศึกษาพิจารณาอย่างรอบด้าน เพราะมีความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งขึ้นอย่างเร่งด่วนด้วยเหตุผลบางประการ อาทิ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล หรือเพื่อการจัดทำภารกิจเร่งด่วนบางประเภท หรือเกิดจากความจำเป็นอื่น ๆ ที่มีได้เกี่ยวกับความจำเป็นในเชิงภารกิจโดยตรง ก็อาจส่งผลให้ลักษณะภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวไม่มีความชัดเจน ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ ให้ปรากฏ ทิศทางและผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ไม่ชัดเจนตามไปด้วย

ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัยและประเมินผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐพบว่า เมื่อพิจารณาลักษณะเหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งองค์กรโดยภาพรวม สามารถจำแนกประเภทขององค์กรออกเป็น 2 ประเภท ประกอบด้วย

- **ประเภทแรก** คือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นด้วยปัจจัยความเหมาะสมตามลักษณะภารกิจของงาน โดยความเป็นองค์การมหาชนนั้นจะเอื้ออำนวยต่อการดำเนินการกิจขององค์กร หรือเป็นองค์กรที่ต้องอาศัยคุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชนเพื่อเอื้อต่อการดำเนินการกิจ ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลและความจำเป็นของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง
- **ประเภทที่สอง** คือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลความจำเป็นทางการเมืองหรือเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วน

6.1.1 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลและความจำเป็นของการเป็น องค์การมหาชนอย่างแท้จริง

เนื่องด้วยในปัจจุบัน ระบบการบริหารงานภาครัฐของไทยได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในหลายประการ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ กอปรด้วยกระแสของการเปลี่ยนแปลงในโลกนานาประการ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐโดยมีการนำแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (new public management) มาใช้ อีกทั้งยังมีการทบทวนบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สูงสุดในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ด้วยเหตุนี้ การปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องต่อสถานการณ์ดังกล่าวจึงเกิดขึ้น กล่าวคือ มีการทบทวนบางภารกิจขององค์การภาครัฐซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างในการบริหารที่แตกต่างไปจากระบบราชการ จึงมีการจัดตั้ง “องค์การมหาชน” ขึ้นเพื่อรองรับกับการบริหารจัดการดังกล่าว

(1) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชน

จากผลของการศึกษาพบว่า “องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ” ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย ซึ่งมีที่มาจากปัจจัยเกี่ยวกับความเหมาะสมในภารกิจที่ดำเนินการ โดยคุณลักษณะความเป็นองค์การมหาชนจะเอื้ออำนวยให้การจัดทำภารกิจขององค์การบรรลุซึ่งความสำเร็จ หรือที่อาจเรียกว่าเป็นองค์การที่เกิดจากปัจจัยเหตุผลความจำเป็นของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริงนั้น มีเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การ ดังนี้

- **ต้องการความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และเพื่อยกระดับประสิทธิภาพทางการบริหารและการดำเนินงาน** หมายถึง การจัดตั้งองค์การดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดทำภารกิจเฉพาะด้านของ รัฐบาล โดยอยู่ภายใต้ฐานคิดว่า หากภารกิจเฉพาะด้านใดที่สามารถแยกออกจากโครงสร้างระบบราชการปกติ โดยมีการจัดตั้งองค์การซึ่งมีระบบบริหารงานที่มีอิสระ คล่องตัว และยืดหยุ่นมากกว่า จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สูงขึ้น เนื่องจากการจัดทำภารกิจจะเป็นไปตามความชำนาญเฉพาะด้านและมุ่งตอบสนองความต้องการของ “ลูกค้า” นอกจากนี้ ยังจะมีระบบบริหารที่มุ่งเน้นการจัดการและผลสัมฤทธิ์ อีกทั้งสามารถลดทอนความขัดแย้งด้านกฎเกณฑ์ทางการบริหารและการเงินลงได้

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ในจำนวนองค์การหรือหน่วยงานที่ศึกษาทั้งหมด 16 หน่วยงาน ปรากฏว่ามีทั้งหมด 8 หน่วยงาน ที่สะท้อนให้เห็นว่า ได้ถูกจัดตั้งขึ้นจากเหตุผลดังกล่าว ซึ่งได้แก่ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว, โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์, สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, ศูนย์ มานุษยวิทยาลิรินธร, สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และสถาบัน มาตรวิทยาแห่งชาติ

การเกิดขึ้นของหน่วยงานเหล่านี้ เกิดจากความต้องการความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการบริหารงานซึ่งจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพและมี ประสิทธิภาพ ในการจัดทำภารกิจ ยกตัวอย่างเช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ที่มีเป้าหมายเพื่อเป็น โรงเรียนที่เน้นผลิตนักเรียนที่มีความรู้ความสามารถทางด้านคณิตศาสตร์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดังนั้น จึงต้องการหลักเกณฑ์ในการบริหารบางอย่างซึ่งแตกต่างจาก โรงเรียนทั่วไป อาทิ ระเบียบบริหารงานบุคคล ที่ต้องเปิดโอกาสให้สามารถสรรหาครู และบุคลากรฝ่ายสนับสนุนวิชาการที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในโรงเรียนได้ เป็นต้น

หรือในกรณีของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (สทอภ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยตรง ประกอบกับมีความจำเป็นที่จะต้องใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ที่ราคาแพง ดังนั้น ระเบียบบริหารงานบุคคล และระเบียบพัสดุจึงต้องมี หลักเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นเปิดโอกาสให้สามารถสรรหาทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อตอบสนอง การดำเนินงานของหน่วยงาน เป็นต้น

- **เพื่อสร้างเงื่อนไขทางการบริหารใหม่** หมายถึง การจัดตั้งองค์การดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างเงื่อนไขทางการบริหารใหม่ กล่าวคือ การบริหารงานภายใต้ระบบองค์การมหาชนจะนำไปสู่เงื่อนไขทางการบริหารใหม่ที่ดีก่อให้เกิดความเป็นอิสระในเชิงนโยบาย, ความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย, การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และความเป็นพันธมิตรร่วมกันในหมู่องค์กรของรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นการยกระดับกระบวนการตัดสินใจให้เป็นไปโดยชอบธรรมและมีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น ซึ่งข้อจำกัดจากความเป็นส่วนราชการปกติอาจจะกระทำไม่ได้

จากการศึกษา หน่วยงานที่เกิดจากเหตุผลความจำเป็นในลักษณะนี้มีทั้งหมด 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

ตัวอย่างองค์การที่มีจุดกำเนิดในลักษณะนี้ ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ที่มุ่งเน้นให้องค์การในภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจขององค์การได้ เนื่องจากในการดำเนินการกิจนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการทำงานที่ต้องอาศัยการประสานงานและร่วมมือจากองค์กรต่าง ๆ ในแนวนอน (cross functional structure) เพื่อนำไปสู่การสร้างเครือข่ายในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระและยืดหยุ่นในการจัดโครงสร้างองค์การ และการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการทำงานซึ่งส่วนราชการปกติอาจจะกระทำไม่ได้ หรือหากกระทำได้อาจต้องเผชิญกับ

ข้อจำกัดเป็นอย่างมาก ซึ่งกรณีนี้ก็ปรากฏเหตุผลความจำเป็นเช่นเดียวกันกับกรณีของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

หรือในกรณีของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินภารกิจใหม่ที่ยังไม่เคยมีขึ้นในการจัดทำภารกิจของภาครัฐ นั่นคือ การเป็นหน่วยงานกลางในการประเมินคุณภาพทางการศึกษาทุกระดับ ซึ่งลักษณะของภารกิจดังกล่าวต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ปลอดการแทรกแซงทางการเมือง และต้องการลักษณะการทำงานที่เน้นความเป็นมืออาชีพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการบริหารในรูปแบบองค์การมหาชนซึ่งแยกออกจากโครงสร้างการบังคับบัญชาในระบบราชการปกติ เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินภารกิจได้อย่างชอบธรรม เนื่องจากการกิจในลักษณะนี้จะเกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการดำเนินภารกิจของสถานศึกษา 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 และด้วยเหตุผลความจำเป็นที่ต้องการให้ศูนย์ฯ เป็นศูนย์กลางของการศึกษาวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิชามานุษยวิทยา) ในประเทศไทยและในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีกทั้งมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศที่ทันสมัย ดังนั้น การบริหารจัดการในรูปแบบราชการปกติจึงไม่เหมาะสม และขาดความคล่องตัว จึงมีการ “ทดลอง” รูปแบบการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระเป็นเวลาถึง 5 ปี จนในท้ายที่สุดภายหลังการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ขึ้นมา ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าศูนย์มานุษยวิทยาฯ เป็นหน่วยงานที่มีการเตรียมความพร้อมเป็นอย่างดีก่อนการจัดตั้งนั่นเอง

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 จากการดำเนินงานภายใต้รูปแบบขององค์การมหาชน โรงพยาบาลบ้านแพ้วก็มีระดับของประสิทธิภาพและประสิทธิผลในด้านการให้บริการประชาชนมากขึ้นจากเดิมซึ่งเป็นหน่วยงานราชการ รวมถึงมีแนวโน้มและทิศทางในการดำเนินงานที่ดี จึงอาจกล่าวได้ว่านอกจากการมีทุนเดิมอยู่แล้ว โรงพยาบาลบ้านแพ้วยังมีการเตรียมความพร้อมเป็นอย่างดีก่อนการจัดตั้งอีกด้วย

(3) ผลการบริหารและการดำเนินงานขององค์การมหาชนในภาพรวม

จากการประเมินผลการดำเนินงานโดยพิจารณาจากปัจจัยเกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งดังกล่าวก็พบว่า องค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาจากความเหมาะสมในด้านของภารกิจอันนำไปสู่ความจำเป็นในการจัดตั้งนั้น มีผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการอยู่ในระดับที่ดี รวมทั้งมีแนวโน้มและทิศทางในอนาคตที่ดี อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจ การดำเนินงาน (clear mandate) และความพร้อมด้านอื่น ๆ อาทิ การเตรียมการในด้านบุคลากร สถานที่ และอุปกรณ์ เป็นต้น

6.1.2 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลความจำเป็นทางการเมืองหรือเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วน

จากผลของการศึกษาและจากผลการประเมินการบริหารจัดการและการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐพบว่า การจัดตั้งองค์การดังกล่าวในประเทศไทยนั้น ในบางกรณีก็มิได้เกิดจากเหตุผลและความจำเป็นเพราะต้องการอาศัยคุณลักษณะความเป็นองค์การมหาชนเพื่อเอื้ออำนวยต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การ หรือเกิดจากปัจจัยความเหมาะสมของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง แต่อาจเกิดจากเหตุผลความจำเป็นอื่นอันได้แก่ เหตุผลทางการเมือง หรือเพื่อมุ่งตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนที่ส่วนราชการปกติอาจจะกระทำไม่ได้ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

(1) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชน

จากการศึกษาพบว่า ในหลายกรณีเหตุผลและความจำเป็นที่นำไปสู่การจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น มิได้พิจารณาจากคุณลักษณะภารกิจที่มีความจำเป็นต้องอาศัยองค์การที่มีความคล่องตัว

และเป็นอิสระในการบริหาร หากแต่เกิดขึ้นจากเหตุผลประการอื่น ๆ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่

- **ประการที่หนึ่ง** เป็นผลลัพธ์ในทางการเมืองที่รัฐบาลใช้เพื่อตอบสนองต่อประเด็นในทางการเมืองซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ หรือกล่าวสั้น ๆ ก็คือเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างกลไกหรือเครื่องมือในการขับเคลื่อนเพื่อให้นโยบายบางอย่างของรัฐบาลสามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ เพราะการจัดทำนโยบายเหล่านั้นหน่วยราชการปกติไม่สามารถดำเนินการได้อันเนื่องมาจากมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นขึ้นมา ตัวอย่างเช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกหรือตัวกลางในการจัดหาแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินให้กับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เพื่อกระจายเงินไปในหมู่บ้านและชุมชน โดยเหตุผลที่มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านเป็นองค์การมหาชนนั้น เกิดจากข้อจำกัดที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบในขณะนั้นมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอาจดำเนินการจัดหาและจัดสรรเงินทุนจากสถาบันทางการเงินได้ ซึ่งกรณีของสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ก็ปรากฏเหตุผลที่คล้ายคลึงกัน
- **ประการที่สอง** เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนบางประการ หมายถึง หน่วยงานที่เกิดขึ้นด้วยเหตุผลเพื่อตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง เช่นเดียวกันกับกลุ่มแรก แต่หน่วยงานเหล่านี้มิได้เกิดจากข้อจำกัดในเชิงกฎหมายที่ทำให้ต้องจัดตั้งเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน หากแต่ต้องการความรวดเร็วในการจัดตั้งและความเป็นอิสระบางประการจากความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนเพื่อมุ่งตอบสนองนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ทำให้หน่วยงานในกลุ่มนี้ขาดความพร้อมในการจัดตั้งและความชัดเจนในภารกิจหน้าที่ของตนเอง อาทิเช่น สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา นั้นเกิดจากข้อกำหนดในสัญญาระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNCTAD ทำให้มีความจำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบภารกิจอันเกิดจากพันธสัญญาดังกล่าว หรือกรณีของศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ ก็เช่นเดียวกันซึ่งการเกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงมาจากนโยบายของรัฐบาล ทำให้ภารกิจในฐานะหน่วยงานในระบบองค์การมหาชนยังขาดความชัดเจน อีกทั้งเมื่อเกิดขึ้นโดยขาดความพร้อม ก็ทำให้บุคลากรที่เข้ามารับผิดชอบทั้งในด้านคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารองค์การ ยังขาดความเข้าใจที่ชัดเจนในภารกิจหน้าที่และทิศทางของหน่วยงานตนเอง เป็นต้น

(2) คุณลักษณะโดยรวมขององค์การมหาชน

องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นมาจากเหตุผลความจำเป็นทางการเมืองหรือเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลดังที่กล่าวมานั้น มักจะเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะเฉพาะกิจ หรือเพื่อการดำเนินการบางอย่าง ซึ่งโดยมากจะมีลักษณะที่ใช้เวลาในการจัดตั้งน้อย กระบวนการในการดำเนินการจัดตั้งเป็นไปอย่างรวดเร็ว ภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการดำเนินงานไม่มีส่วนร่วมในการจัดตั้งมากนัก หรือในบางกรณีเป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการบางอย่าง การจัดตั้งองค์การมหาชนในลักษณะนี้ มีผลทำให้้องค์การมหาชนกลุ่มนี้ไม่มีความชัดเจนในเรื่องภารกิจ หน้าที่ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รวมทั้งการจัดรูปแบบองค์การในการบริหารอาจไม่มีความเหมาะสมต่อภารกิจหน้าที่ที่ดำเนินการ

(3) ผลการบริหารและการดำเนินงานขององค์การมหาชนในภาพรวม

จากคุณลักษณะโดยรวมขององค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยเหตุผลและความจำเป็นทางการเมืองหรือเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลดังที่กล่าวมา ส่งผลให้้องค์การมหาชนประเภทดังกล่าวนี้มีผลการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจนมากนัก โดยระดับของความสำเร็จอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจ อีกทั้งความเป็น้องค์การมหาชนไม่ได้มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลขององค์การแต่ประการใด และที่สำคัญที่สุด เนื่องด้วยการจัดตั้งองค์การดังกล่าวเกิดขึ้นมาอันเนื่องมาจากสถานการณ์ในขณะนั้นมีข้อจำกัดด้านกฎหมายหรือหลักเกณฑ์บางประการ แต่ในปัจจุบันที่สถานการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป การดำรงอยู่และบทบาทหน้าที่ขององค์การจึงจำเป็นต้องนำมาพิจารณาและทบทวนอย่างยิ่ง เพื่อให้้องค์การมีทิศทางในการดำเนินงานที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในส่วนนี้ จึงพอสรุปได้ว่า ้องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐที่มีการจัดตั้งขึ้นจากเหตุผลและความจำเป็นหรือต้องการคุณลักษณะของความเป็น้องค์การมหาชนที่ได้เปรียบส่วนราชการปกติ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของความคิดหยุ่นคล่องตัว ความเป็นอิสระในการบริหาร โอกาสในการสร้างนวัตกรรมในการทำงาน ฯลฯ นั้น มีผลการดำเนินงานหรือมีทิศทางในการดำเนินงานอยู่ในระดับที่ดีมากกว่า้องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลทางการเมืองหรือสถานการณ์เร่งด่วนจำเป็นอื่น ๆ ดังนั้น การพิจารณาจัดตั้งหรือเปลี่ยนสถานภาพองค์การขึ้นเป็น้องค์การมหาชนในอนาคตจึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบมากยิ่งขึ้น เพื่อให้้องค์การดังกล่าวสามารถบรรลุซึ่งเจตนารมณ์ของการเป็น้องค์การมหาชนอย่างแท้จริง

6.2 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

จากการวิเคราะห์ปัจจัยหรือตัวแปรเกี่ยวกับลักษณะเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้ง้องค์การมหาชนซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งอันส่งผลต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในการดำเนินงานของ้องค์การ

มหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาปัจจัยสำคัญอีกสองประการ คือ ปัจจัยเกี่ยวกับกฎหมายจัดตั้งและปัจจัยเกี่ยวกับภารกิจที่ดำเนินงาน ซึ่งทั้งสองปัจจัยล้วนเป็นตัวแปรสำคัญซึ่งมีผลต่อระดับความสำเร็จขององค์การมหาชนทั้งสิ้น โดยในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนย่อยด้วยกัน คือ ส่วนที่หนึ่ง ผลการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานในกำกับของรัฐเปรียบเทียบกับองค์การมหาชน ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์หาความแตกต่างด้านสภาพขององค์การจะมีผลต่อความสำเร็จที่แตกต่างกันหรือไม่? และส่วนที่สอง 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 เพื่อให้องค์การดังกล่าวสามารถดำเนินการกิจได้คล่องตัวและประสบผลสำเร็จมากกว่าการอยู่ภายใต้กลไกของระบบราชการปกติ ในขณะที่องค์การมหาชนหลายแห่งที่ได้ศึกษา บางแห่งเกิดขึ้นมาเพียงเพราะ “ความบังเอิญ” หรือ “ความอับจนทางเลือก” ในการออกแบบโครงสร้างการบริหารและสถานะองค์การเท่านั้น เป็นต้น

ในส่วนของความชอบธรรมของกระบวนการจัดตั้ง หมายถึง การที่หน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น เกิดขึ้นมาโดยผ่านขั้นตอนหรือกระบวนการกลั่นกรองและการพิจารณาในกระบวนการทางรัฐสภา โดยการจัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น ซึ่งมีความแตกต่างจากการจัดตั้งองค์การมหาชน เนื่องจากการจัดตั้งองค์การมหาชนสามารถดำเนินการได้ง่ายโดยฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การจัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐดำเนินการโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง อาทิ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ก็ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 หรือ สถาบันวิจัยระบบ สาธารณสุข (สวรส.) ก็จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น ในขณะที่องค์การมหาชนนั้น ได้รับการจัดตั้งโดยการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

จากผลในแง่ของประเภทตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าว ส่งผลให้การจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น มีขั้นตอนกระบวนการพิจารณาและกลั่นกรองก่อนการจัดตั้งที่ยุ้งยากซับซ้อนมากกว่าการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากต้องมีเหตุผลชัดเจนที่สามารถอธิบายได้ถึงเหตุผลความจำเป็นในการมีสถานะ “พิเศษ” ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์การสูงสุดที่มีหน้าที่ในการพิจารณา รวมถึงต้องสามารถตอบคำถามต่อสาธารณชนได้อีกด้วย ซึ่งประเด็นนี้เองที่ส่งผลให้การกำเนิดของหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้นเป็นเรื่องของ “ความบังเอิญ” ได้ยากยิ่งกว่าองค์การมหาชน

ในขณะที่องค์การมหาชนสามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยฝ่ายบริหาร ซึ่งลดขั้นตอนที่ยุ้งยากและสลับซับซ้อนออกไปทำให้การจัดตั้งดำเนินการได้ง่ายกว่า ดังนั้น ในบางกรณีองค์การมหาชนบางแห่งจึงเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เบื้องหลังเพื่อมารองรับนโยบายหรือเพื่อเป็นกลไกในการทำให้นโยบายบางอย่างของรัฐบาลสามารถขับเคลื่อนไปได้เท่านั้น ในขณะที่ไม่ได้อาศัยหรือต้องการ “คุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชน” อย่างแท้จริง โดยกรณีตัวอย่างที่สำคัญคือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่เกิดขึ้นมาเพียงเพราะต้องการสถานะ “นิติบุคคล” ในการทำนิติกรรมเพื่อเป็นกลไกในการจัดหาแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ระดับชาตินำไปดำเนินการต่อไป เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในกรณีของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาด้วยว่า การที่กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้องค์การมหาชนสามารถจัดตั้งได้ง่ายนั้น เนื่องด้วยต้องการให้สามารถยุบเลิกได้ง่ายเมื่อการจัดทำภารกิจขององค์การบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ โดยกรณีตัวอย่างที่สำคัญก็คือ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งก็ได้ยุบเลิกไปภายหลังจากที่ได้ดำเนินการกิจในการปฏิรูปการศึกษาเสร็จสิ้น เป็นต้น

(2) การพิจารณาออกแบบโครงสร้างองค์การเพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ (customize)

เนื่องจากเหตุผลเกี่ยวกับความยุ่งยากและซับซ้อนในการออกกฎหมายที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติในการจัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐดังที่กล่าวมาในข้างต้น ทำให้กระบวนการในการออกแบบโครงสร้างและภารกิจของหน่วยงานที่จะจัดตั้งต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังและมีฝ่ายตรวจสอบการทำงานที่เข้มข้น เพราะจะต้องมีเหตุผลรองรับชัดเจน สามารถตอบคำถามต่อสาธารณะและสังคมที่เกิดขึ้นในแง่ “ความจำเป็น” ที่จะต้องจัดโครงสร้างการบริหารรูปแบบที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว อันมีผลทางอ้อมที่ในบางกรณีอาจเกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐไปโดยเปล่าประโยชน์และเกินความจำเป็น เพราะองค์การเหล่านั้นสามารถกำหนดค่าตอบแทนทั้งในส่วนของผู้บริหารและในระดับพนักงานหรือเจ้าหน้าที่เองได้ โดยไม่ต้องใช้กรอบอัตราหรือฐานเงินเดือนเดียวกับข้าราชการปกติที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ดังนั้น การกำเนิดขึ้นของหน่วยงานในกำกับของรัฐจึงต้องมีการออกแบบโครงสร้างองค์การเพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ ซึ่งต้องอาศัยทั้งกระบวนการพิจารณาและกระบวนการจัดตั้งที่ซับซ้อนมากกว่าการจัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งทำให้สอดคล้องกับภารกิจที่ดำเนินงาน จนทำให้องค์การเหล่านั้นประสบผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี

(3) ความเป็นอิสระในการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์

จากความแตกต่างในด้านกฎหมายจัดตั้งที่มีการตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง ดังกล่าว ทำให้หน่วยงานในกำกับของรัฐ “มิได้ถูกจำกัด” ในการกำหนดโครงสร้างการบริหารงาน หรือมีระเบียบกฎเกณฑ์การดำเนินงานที่รัดกุมเพราะถูกจำกัดในกรอบต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ดังเช่นองค์การมหาชน ที่ถูกจำกัดด้วยมติคณะรัฐมนตรี อาทิเช่น การกำหนดกรอบอัตราเงินเดือนผู้อำนวยการ หรือค่าตอบแทนและเบี้ยประชุมของคณะกรรมการบริหาร เป็นต้น นอกเหนือจากนั้น โครงสร้างขององค์การมหาชนยังถูกจำกัดตามกรอบของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อีกด้วย อาทิ จำนวนคณะกรรมการบริหารที่กำหนดไว้ให้มีจำนวนไม่เกิน 11 คน ซึ่งหากพิจารณาในแง่ี้ ก็จะส่งผลกระทบในกรณีที่องค์การมหาชนบางแห่งมีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการบริหารมากกว่า 11 คน เพราะต้องการให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร เป็นต้น ในขณะที่หน่วยงานในกำกับของรัฐโครงสร้างจะแปรผันไปตามเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละองค์การ

จากที่กล่าวมานั้น พิจารณาโดยภาพรวมจากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างความเป็นองค์การมหาชนหรือการเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้นก็พบว่า สถานภาพขององค์การมีผลต่อระดับความสำเร็จอยู่บ้าง ในแง่ของการได้รับการยอมรับจากสาธารณชน ความได้เปรียบในด้านความยืดหยุ่นของกฎเกณฑ์บางประการ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จขององค์การนั้นยังมีปัจจัยอื่น ที่เกี่ยวข้องอยู่อย่างมากมาย ซึ่งจะได้กล่าวถึงเป็นลำดับต่อไป

6.2.2 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การจำแนกตามการจัดกลุ่มภารกิจ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้น ที่เป็นการวิเคราะห์และประเมินผลองค์การมหาชนจากปัจจัยสำคัญสองประการคือ ลักษณะของการกำเนิดหรือการจัดตั้งองค์การ และสถานภาพของกฎหมายจัดตั้ง ก็เห็นได้ว่า ตัวแปรหรือปัจจัยทั้งสองประการล้วนมีผลต่อการบรรลุซึ่งผลสำเร็จในการดำเนินการกิจขององค์การ 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** หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก 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
อำนวยความสะดวก 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 เป็นบริการที่มีใช้เฉพาะองค์การมหาชนเป็นผู้จัดทำแต่เพียงผู้เดียว หากแต่มีองค์การหรือหน่วยงานอื่น ๆ จัดทำอยู่แล้ว ดังนั้นความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การจึงมีปัจจัยด้านคู่แข่งและผู้รับบริการในตลาดเข้ามาเกี่ยวข้อง และ ประการสุดท้าย ลักษณะของบริการนั้นสามารถจัดทำดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานได้อย่างค่อนข้างชัดเจน

พิจารณาจากคุณลักษณะทางภารกิจขององค์การในกลุ่มนี้ ทำให้เห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จในการดำเนินการกิจจะมีอยู่สูง เนื่องจากในด้านหนึ่งแล้ว องค์การเหล่านี้จะมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการที่มากกว่าส่วนราชการปกติ แต่ในอีกด้านหนึ่ง องค์การเหล่านี้ก็ถูกบังคับให้ต้องสร้างการบริการที่ดีเพื่อให้สามารถต่อสู้แข่งขันได้ในตลาด เนื่องจากตนเองมิใช่เป็นองค์การเดียวที่จัดทำบริการดังกล่าว รวมถึงจำเป็นจะต้องตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของลูกค้า/ผู้รับบริการได้ ลักษณะเช่นนี้จึงกลายเป็นเงื่อนไขตามธรรมชาติให้องค์การกลุ่มนี้จำเป็นต้องมีระบบบริหารจัดการที่มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล องค์การกลุ่มนี้จึงสามารถใช้ประโยชน์จากความเป็นองค์การมหาชนได้อย่างชัดเจนและครอบคลุมหลายมิติ

นอกจากนี้ การมีลูกค้า/ผู้รับบริการที่ชัดเจน และต้องเผชิญกับการแข่งขันในการให้บริการโดยองค์การอื่น องค์การเหล่านี้จึงมีกลไกในการกำกับและตรวจสอบในแง่ของความรับผิดชอบและการตอบสนอง (Responsibility and Accountability) โดยธรรมชาติอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ ความจำเป็นในการเข้าไปควบคุม กำกับ และตรวจสอบโดยรัฐจึงมีความจำเป็นน้อย ดังนั้น บทบาทของรัฐจึงควรจะมีมุ่งเน้นในรูปของการสนับสนุนมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่ว่า รัฐบาลและกระทรวงต้นสังกัดที่เป็นผู้กำกับดูแล จะต้องตระหนักว่า องค์การกลุ่มนี้เป็นองค์การมหาชนมิใช่ส่วนราชการปกติ ดังนั้น จึงควรจะวางกรอบความสัมพันธ์และการปฏิบัติที่แตกต่างออกไป โดยเฉพาะในด้านหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน เนื่องจากองค์การเหล่านี้ แม้ว่าจะสามารถแสวงหารายได้ได้ แต่ก็ถูกกำหนดกรอบด้วยความเป็นบริการสาธารณะที่ไม่มุ่งผลกำไร การจะรักษาระดับของการบริการที่ดีได้นั้น ส่วนสำคัญจึงขึ้นอยู่กับกำกับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาล ดังนั้น เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนจึงจำเป็นต้องแตกต่างจากส่วนราชการปกติ

นอกเหนือจากนั้น จากผลจากการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญประหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การได้แก่ บทบาทของผู้ริเริ่มและผู้นำองค์การ (Founder and Leadership) เนื่องจากภูมิหลังขององค์การเหล่านี้มักจะเกิดจากการริเริ่มโดยบุคลากรในภาคราชการเอง ซึ่งมีความเป็นผู้นำสูงและต้องการสร้างความเปลี่ยนแปลงในการให้บริการของรัฐที่มีอาจจะสามารถกระทำได้ภายใต้โครงสร้างแบบส่วนราชการปกติ จึงนำไปสู่การผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์การในรูปแบบหน่วยงานในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชน บทบาทของบุคคลเหล่านี้จึงนำไปสู่การวางรากฐานขององค์การซึ่งมีผลอย่างสำคัญต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์การ (corporate culture) ที่เฉพาะของตนเองขึ้น และได้กลายเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จในระยะยาว

ทั้งนี้ กรณีศึกษาที่จัดเข้าในกลุ่มนี้ มีทั้งหมด 3 หน่วยงาน ประกอบด้วย โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี โดยในกรณีของ โรงเรียนและมหาวิทยาลัยนั้นมีผู้รับบริการโดยตรงคือนักเรียนและนักศึกษา ซึ่งหลักเกณฑ์การชี้วัดระดับความสำเร็จขององค์การดังกล่าวคือ การที่นักเรียนและนักศึกษาต้องการเข้ามาศึกษาในสถานศึกษา

ดังกล่าว และนักเรียนนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาออกไป มีศักยภาพสูงและสามารถแข่งขันกับผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ซึ่งมีทั้งสถานศึกษาของรัฐและของภาคเอกชนได้

(2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวิจัย พัฒนา และต้องอาศัยความรู้เป็นฐานในการดำเนินการ (Knowledge Based Agency)

หน่วยงานประเภทนี้อาจจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับหน่วยงานประเภทแรกในบางด้าน เช่น การมีกลุ่มลูกค้าหรือกลุ่มผู้รับบริการที่ค่อนข้างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ลักษณะเด่นซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหน่วยงานในกลุ่มนี้ ได้แก่ การมีวัตถุประสงค์หรือพันธกิจหลักที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยและการพัฒนา ซึ่งภารกิจในลักษณะนี้โดยธรรมชาติแล้วจะมุ่งเน้นคุณค่าในด้านการริเริ่มสร้างสรรค์หรือการเกิดนวัตกรรมมากกว่าการมุ่งสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการโดยตรง ทำให้ในการประเมินผลแล้ว จะเป็นเรื่องที่ยากลำบากหากเน้นประเมินในเชิงปริมาณที่วัดจากความคุ้มค่าของการลงทุน หากแต่ขึ้นอยู่กับ การประเมินบทบาทขององค์กรเหล่านี้ว่าผลงานที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์หรือนโยบายทางการวิจัยและพัฒนาของรัฐบาลหรือไม่มากกว่า

จากลักษณะภารกิจขององค์กรมหาชนในกลุ่มนี้ จะเห็นได้ว่า ลักษณะภารกิจจะมีความเป็นวิชาชีพและเน้นความชำนาญการที่สูงมาก ดังนั้น ปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จขององค์กรที่สำคัญที่สุดจึงได้แก่ การมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง และการมีทรัพยากรทางการบริหารในด้านของวัสดุอุปกรณ์ที่ดีและทันสมัย จึงจำเป็นที่องค์กรเหล่านี้จะต้องมีความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล เพื่อสามารถกำหนดค่าตอบแทนที่จูงใจและสามารถแข่งขันได้ในตลาดแรงงานเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง นอกจากนี้ ยังต้องการการสนับสนุนด้านงบประมาณที่เพียงพอและมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการเพื่อให้สามารถมีวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการวิจัยและพัฒนา อีกทั้ง โดยภารกิจแล้วทำให้องค์กรกลุ่มนี้มีวัฒนธรรมองค์กรในแบบวิชาการสูง จึงต้องการความเป็นอิสระในการริเริ่มสร้างสรรค์และสร้างนวัตกรรม องค์กร กลุ่มนี้จึงเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ความเป็นองค์กรมหาชน เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการดำเนินภารกิจค่อนข้างชัดเจน

ดังนั้น บทบาทของรัฐในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์กรกลุ่มนี้จึงควรมีน้อย กล่าวคือ โดยลักษณะภารกิจแล้ว รัฐควรจะมุ่งกำกับในเชิงนโยบายเป็นสำคัญดังหลักสากลในระบบองค์กรมหาชนโดยทั่วไป เพื่อกำหนดทิศทาง การวิจัยและพัฒนาขององค์กรกลุ่มนี้ให้อยู่ในกรอบของพันธกิจที่เป็นเหตุผลในการจัดตั้ง ขณะเดียวกัน โดยธรรมชาติขององค์กรแล้วจะต้องได้รับหลักประกันในระยะยาวในการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการพัฒนาช่องทางใหม่ในการแสวงหารายได้ให้กับกลุ่มองค์กรดังกล่าว เพื่อให้สามารถรักษาไว้ซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และกำหนดแผนงานด้านการวิจัยและพัฒนาซึ่งต้องอาศัยระยะเวลายาวนานได้

ทั้งนี้ สิ่งที่เราควรตระหนักซึ่งพบจากการศึกษา ได้แก่ การที่รัฐบาลจะต้องวางกรอบความสัมพันธ์ให้ชัดเจนโดยอยู่ภายใต้ข้อตกลงในเชิงนโยบายเท่านั้น จึงควรที่องค์กรเหล่านี้จะมีหลักประกันด้านความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือกระทรวงต้นสังกัดในรูปของ

การผลักดันนโยบายเฉพาะหน้า ซึ่งไม่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์และแผนงานขององค์การที่ได้ทำข้อตกลงเอาไว้ อันจะกลายเป็นปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินการกิจขององค์การได้

อย่างไรก็ดี พึงสังเกตว่า พันธกิจขององค์การเหล่านี้ได้แก่ การปรับปรุง ถ่ายทอด และส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์จากการวิจัยและพัฒนา ทำให้เอื้อต่อองค์การเหล่านี้ในการแสวงหารายได้จากงานศึกษาวิจัยและพัฒนาได้ ดังนั้น ในอนาคตองค์การเหล่านี้จึงมีแนวโน้มที่จะพึ่งตนเองได้มากยิ่งขึ้น รวมถึงในบางองค์การอาจสามารถใช้ประโยชน์จากการวิจัยและพัฒนาของตนไปสู่การแสวงหากำไรได้เช่นเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ กรณีศึกษาที่จัดเข้าในกลุ่มนี้มีทั้งหมด 5 หน่วยงาน ประกอบด้วย ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบ สาธารณสุข สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ และสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ

(3) หน่วยงานที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดมาตรฐานและบริการที่ดีขึ้น (Supporter and Facilitator)

ลักษณะที่สำคัญของหน่วยงานประเภทนี้คือ จะมีภารกิจในรูปของการมุ่งอำนวยความสะดวก ส่งเสริมการทำงานขององค์การอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่เป็นการยกระดับมาตรฐานทางสังคมบางประการ และการเป็นหน่วยงานที่มุ่ง “กระตุ้น” ให้เกิดการยกระดับในศักยภาพและการพัฒนาทางสังคมไปตามแนวนโยบายของรัฐบาล ลักษณะของภารกิจเช่นนี้จึงทำให้บทบาทขององค์การในลักษณะนี้ มีความคล้ายคลึงกับมูลนิธิหรือองค์การสาธารณะประโยชน์ ในด้านการให้การให้เงินทุนสนับสนุนกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ รวมถึงการให้บริการในรูปของการส่งเสริมความรู้และพัฒนาทักษะต่าง ๆ เป็นต้น

พิจารณาจากกรอบภารกิจขององค์การกลุ่มนี้ จะมีลักษณะร่วมสำคัญ ได้แก่ การมุ่งเน้นการพัฒนาในเชิงสังคม ทั้งในรูปของการส่งเสริมให้เกิดมาตรฐานและคุณค่าทางสังคมใหม่ ๆ และการยกระดับศักยภาพในบางด้านของประชาชนและกลุ่มองค์กรโดยทั่วไป ดังนั้น หากพิจารณาในแง่รายละเอียดของการบริการสาธารณะขององค์การกลุ่มนี้จึงมีความชัดเจนน้อยที่สุด ทำให้การประเมินความสำเร็จที่วัดได้ก็มีความยากลำบากที่สุด นอกจากนี้ โดยธรรมชาติแล้ว กลุ่มองค์กรเหล่านี้จะต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ต่อสังคมในวงกว้าง บทบาทของผู้ริเริ่มและผู้นำ องค์การจึงมีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การ ตลอดจนความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถในการประสานและเข้าถึงกลุ่มองค์กรทางสังคมในวงกว้างได้

อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาที่สำคัญคือ เนื่องจากโดยส่วนใหญ่แล้ว องค์การเหล่านี้จะไม่ได้มุ่งเน้นการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองโดยตรง หากแต่จะมีบทบาทคล้ายคลึงกับกองทุนเพื่อสาธารณะประโยชน์ ดังนั้น ภารกิจจึงอยู่ในรูปของการให้เงินทุนสนับสนุนกิจกรรมและการทำงานของกลุ่มและองค์กรที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐบาลจึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามากำกับดูแลการทำงานขององค์การกลุ่มนี้ค่อนข้างมาก เนื่องจากความสำเร็จขององค์การกลุ่มนี้จะมี

ความเป็นนามธรรมสูง จึงต้องวางกรอบการใช้จ่ายให้มีความชัดเจนมากกว่าองค์การในสองกลุ่มแรก อีกทั้งโดยภาพรวมแล้ว แม้ว่าความเป็นองค์การมหาชนจะเอื้อประโยชน์ต่อการทำงานขององค์การกลุ่มนี้อยู่บ้าง แต่ก็นำไปสู่ปัญหาสำคัญกว่า นั่นคือ ปัญหาด้านการตอบสนองและตรวจสอบได้ (Accountability) จึงอาจจำเป็นที่จะต้องวางกลไกให้องค์การมีการทำงานโดยยึดถือหลักธรรมาภิบาล และสร้างช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมจากภาคสาธารณะโดยกลุ่ม และองค์การทางสังคมที่เกี่ยวข้อง

กรณีศึกษาที่จัดเข้าในกลุ่มนี้ มีทั้งหมด 4 หน่วยงาน ประกอบด้วย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ และศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ

(4) หน่วยงานสร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ (Service Standardizing Agency)

ลักษณะที่สำคัญของหน่วยงานประเภทนี้จะคล้ายคลึงกับหน่วยงานประเภทที่หนึ่งในแง่ของการเป็นผู้จัดทำหรือให้บริการ หากแต่มุ่งให้บริการเฉพาะด้านแก่องค์การหรือส่วนราชการอื่น มิใช่เป็นการให้บริการโดยตรงแก่ผู้รับบริการในลำดับสุดท้าย ภารกิจหลักขององค์การกลุ่มนี้ได้แก่ การสร้างหรือกำหนดมาตรฐานทางการบริการให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ อันเป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังเป็นผู้กำกับดูแล และติดตามประเมินผลให้การบริการของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ด้วยในรูปของการให้การรับรอง (certificating) มาตรฐานการบริการของส่วนราชการ

องค์การในกลุ่มนี้ถือได้ว่ามีความชัดเจนทั้งในด้านการกิจและลูกค้า/ผู้รับบริการ รวมถึงมีความเชื่อมโยงระหว่างความเป็นองค์การมหาชนกับการดำเนินภารกิจขององค์การที่ค่อนข้างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระจากส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ในการปลอดจากการแทรกแซงหรือมีอิทธิพลเพื่อทำให้การดำเนินภารกิจที่มุ่งสร้าง กำกับและประเมินผลมาตรฐานทางการบริการนั้น มีความเป็นกลางและยึดถือความเป็นวิชาชีพ รวมถึงความเป็นอิสระในการพัฒนารูปแบบการจัดทำบริการใหม่ ๆ ได้ โดยไม่ต้องเป็นผู้จัดทำเองโดยตรง

ลักษณะเช่นนี้ จึงทำให้บริการขององค์การกลุ่มนี้ มีสถานะคล้ายกับเป็นองค์การของรัฐที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการบังคับให้องค์การอื่น ๆ กระทำไปตามกรอบหรือข้อกำหนดที่ตนกำหนด หากแต่เป็นการมุ่งไปที่มาตรฐานทางการบริการ ดังนั้น ความเป็นอิสระในการปลอดจากการแทรกแซงหรืออิทธิพลจากส่วนราชการต่าง ๆ จึงเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินภารกิจ ทั้งนี้ กรณีศึกษาที่จัดเข้าในกลุ่มนี้ มีทั้งหมด 1 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

(5) หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ด้านอื่น ๆ (Others Agency)

สำหรับหน่วยงานกลุ่มนี้ เนื่องจากมีลักษณะการจัดทำภารกิจที่ไม่สามารถจัดประเภทหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสี่กลุ่มข้างต้นได้ อันเนื่องมาจากการมีลักษณะเฉพาะพิเศษบางประการ จึงแยกออกมาเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ด้านอื่น ๆ โดยกรณีศึกษาในกลุ่มนี้มี 3 หน่วยงาน ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

หากพิจารณาจากลักษณะของภารกิจ จะพบว่า องค์การเหล่านี้เกิดขึ้นมาเพื่อตอบสนองนโยบายเฉพาะของรัฐบาลที่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการกิจย่อยบางด้านไปตามกรอบของนโยบายขนาดใหญ่ ซึ่งหากพิจารณาจากพันธกิจขององค์การจะพบว่า ความเป็นองค์การมหาชนกับการเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการกิจขององค์การประเภทนี้นั้นไม่มีความชัดเจน กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การเหล่านี้อาจไม่มีความจำเป็นในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนในแง่ของความจำเป็นในเชิงภารกิจ หากแต่การเกิดขึ้นในรูปแบบขององค์การมหาชนขององค์การกลุ่มนี้นั้นเกิดจากข้อจำกัดในเชิงกฎหมายที่การจัดตั้งองค์การในรูปแบบอื่น โดยเฉพาะในรูปแบบของส่วนราชการปกติที่มีความขัดข้องหรือปิดกั้นในการกระทำการกิจ รวมถึงอาจเกิดจากความต้องการใช้ประโยชน์จากสถานภาพเพียงบางด้านเท่านั้นจากความเป็นองค์การมหาชน เพื่อให้การดำเนินการกิจเกิดความคล่องตัวขึ้น เช่น ด้านการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งหากจัดตั้งในรูปแบบส่วนราชการปกติอาจจะกระทำไม่ได้

กรณีของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุดเนื่องด้วย “ภารกิจที่แท้จริงในทางปฏิบัติ” ขององค์การดังกล่าวมีเพียงประการเดียว คือ การเป็นตัวกลางในการจัดหาแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินให้กับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเพื่อนำไปดำเนินการจัดสรรให้กับหมู่บ้านและชุมชนที่ผ่านกระบวนการพิจารณาหลักเกณฑ์ โดยองค์การดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพราะจำเป็นต้องอาศัยสถานะความเป็น “นิติบุคคล” ขององค์การมหาชนมาเพื่อดำเนินการงานนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ กับสถาบันทางการเงินเท่านั้น

ในกรณีขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งพิจารณาจากกรอบภารกิจ องค์การประเภทนี้จะมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ การมีภารกิจหลักที่ชัดเจนเพียงด้านเดียว (single purpose) คือ ด้านการท่องเที่ยว หากแต่การจัดทำบริการนั้นจะมุ่งเน้นไปในเชิงของพื้นที่ ผ่านการจัดตั้งหน่วยบริการ (agency) เพื่อรับผิดชอบจัดทำภารกิจไปตามพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งจัดทำบริการเฉพาะด้านไปตามเขตพื้นที่หรือเขตพื้นที่พิเศษทางการบริการเฉพาะด้าน (special district) ดังปรากฏในต่างประเทศ ซึ่งหากพิจารณาโครงสร้างและรูปแบบบริการสาธารณะจึงคล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจบางประเภท เช่น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่มุ่งในการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตพื้นที่เพื่อผลประโยชน์ด้านการพัฒนาและกระตุ้นเศรษฐกิจ หากแต่วัตถุประสงค์หลักขององค์การจะมีได้มุ่งเน้นการแสวงหากำไรหรือการใช้ประโยชน์จากพื้นที่สัมปทาน แต่จะมุ่งประโยชน์สาธารณะในการเชื่อมประสาน ระดมความร่วมมือ และการใช้ทรัพยากรภายในพื้นที่เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจเฉพาะด้าน

จากที่กล่าวมานั้น หากประเมินจากคุณลักษณะเชิงภารกิจแล้ว องค์การกลุ่มนี้ถือได้ว่า มีความจำเป็นในการจัดตั้งในรูปแบบองค์การมหาชนน้อยที่สุด เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จในการดำเนินภารกิจนั้นไม่มีความชัดเจน แต่การเกิดขึ้นนั้น เกิดจากข้อจำกัดในเชิงกฎหมายหรือข้อจำกัดจากความเป็นส่วนราชการที่ทำให้ไม่อาจจะดำเนินการกิจเพื่อตอบสนองนโยบายเฉพาะของรัฐบาลได้ จึงจำเป็นจะต้องกำหนดให้เป็นองค์การมหาชน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าภารกิจขององค์การกลุ่มนี้จะแสดงให้เห็นถึงความไม่จำเป็นในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน แต่ก็สะท้อนถึงข้อจำกัดในเชิงสถาบันอันเกิดจากกฎหมายในการกำหนดฐานะรูปแบบ และอำนาจหน้าที่ขององค์การภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรอบที่วางเอาไว้โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้องค์การมหาชนจึงกลายเป็นทางออกเดียวสำหรับข้อจำกัดดังกล่าว มากกว่าความจำเป็นตามธรรมชาติของความเป็นองค์การมหาชน

6.3 ปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จขององค์การ

จากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น พอที่จะสรุปได้ว่ามีหลายปัจจัยหรือหลายตัวแปรที่ส่งผลให้ องค์การมหาชนแต่ละแห่งประสบความสำเร็จในการดำเนินงานมากน้อยแตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การ ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นปัจจัยเกี่ยวกับจุดกำเนิดขององค์การ หรือปัจจัยเกี่ยวกับสถานภาพของกฎหมายในการจัดตั้ง และปัจจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของภารกิจที่องค์การแต่ละแห่งดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นนั้นถือว่าเป็นตัวแปรที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาวะแวดล้อมภายนอกเป็นหลัก ในส่วนนี้จึงจะเป็นการวิเคราะห์และประเมินปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จขององค์การ ซึ่งจะเป็นการพิจารณาปัจจัยภายในระบบและโครงสร้างการบริหารองค์การเป็นหลัก ซึ่งรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

6.3.1 ปัจจัยเกี่ยวกับจุดกำเนิดขององค์การ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชนแต่ละแห่งต่างมีจุดกำเนิดที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาใน “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 ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้้องค์การประสบผลสำเร็จคือ ในด้านของการเป็นองค์การที่มีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจน อันจะส่งผลให้การกำหนดยุทธศาสตร์นโยบาย 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 “การมีผู้นำที่มีความสามารถในการขับเคลื่อนองค์กร” ซึ่งในที่นี้ มิได้หมายความว่าคณะกรรมการบริหารทุกท่านหรือผู้อำนวยการองค์การมหาชน (หรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ) “ทุกท่าน” ต้องมีบุคลิกภาพความเป็นผู้นำที่มีความสามารถในการขับเคลื่อนพาองค์กรให้บรรลุวิสัยทัศน์หรือพันธกิจหลัก หากแต่ “ในแต่ละองค์กร” อาจจะมี “ประธานกรรมการบริหารหรือผู้อำนวยการ” เป็น “ผู้นำหลัก” ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ องค์กรหรือหน่วยงานจึงจะสามารถประสบผลสำเร็จได้ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ก็จะมีประธานกรรมการบริหารที่เป็นตัวหลักในการขับเคลื่อนองค์กร หรือในกรณีของโรงพยาบาลบ้านแพ้วที่มีผู้อำนวยการที่มีความรู้ความสามารถและสามารถนำจุดเด่นหรือข้อได้เปรียบขององค์การมหาชนมาใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านผู้นำที่ส่งผลให้หน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชนประสบความสำเร็จนั้น มีข้อควรพิจารณาใน 3 ประการ ประกอบด้วย

(1) บทบาทหน้าที่ของประธานกรรมการบริหาร

จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนแต่ละแห่งนั้น มีความแตกต่างกันออกไป ตามที่กฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่งจะกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของประธานกรรมการบริหารนั้น มีที่มา 2 ทาง คือ ทางที่หนึ่ง ประธานกรรมการบริหารที่มาจากฝ่ายการเมือง และ ทางที่สอง ประธานกรรมการบริหารที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยจากผลการศึกษาพบว่า ที่มาของประธานกรรมการบริหารซึ่งแตกต่างกันดังกล่าวไม่ได้ส่งผลในแง่ของความแตกต่างมากนัก หากแต่มีข้อแตกต่างกันบางประการซึ่งนับว่าเป็นข้อดีและข้อได้เปรียบที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

- ประธานกรรมการบริหารที่มาจากฝ่ายการเมือง มีข้อดีคือมักจะสามารถเชื่อมโยงหรือเป็นผู้ประสานให้หน่วยงานภายนอกมีความเข้าใจต่อองค์การมหาชนนั้นได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สามารถระดมทรัพยากรและงบประมาณเข้าสู่องค์การมหาชนนั้น ๆ ได้ ในขณะเดียวกันก็สามารถเป็นตัวแทนขององค์การในการตอบคำถามที่เกิดขึ้นในเวทีการเมืองและต่อสาธารณชนได้
- ประธานกรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีข้อดีคือสามารถสรรหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในองค์กรได้ ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าใจในพันธกิจการดำเนินงานขององค์กรได้อย่างแท้จริง และที่สำคัญคือประธานที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิมักจะปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง และมักจะสามารถทำงานร่วมกับคณะกรรมการบริหารคนอื่น ๆ ได้อย่างราบรื่นเพราะได้รับการยอมรับในความรู้ความสามารถจากทุกฝ่าย

(2) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารถือเป็นหัวใจสำคัญขององค์การมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการอำนวยความสะดวกให้ผู้บริหารและบุคลากรขององค์การมหาชนมีการดำเนินงานไปตามกรอบยุทธศาสตร์และนโยบายที่ได้วางเอาไว้ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารที่ส่งเสริมให้องค์การมหาชนประสบความสำเร็จนั้น มีอยู่หลายประการ ได้แก่ บทบาทในฐานะเป็นผู้วางนโยบายและกำหนดทิศทางในการดำเนินงานขององค์การ บทบาทในฐานะผู้มีอำนาจตัดสินใจ และการคิดในเชิงของการเป็นผู้ประกอบการ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ปัจจัยที่สำคัญอันจะมีผลทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการบรรลุซึ่งผลสำเร็จก็คือ คณะกรรมการบริหารจะต้องสามารถทำงานร่วมกันได้ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายที่มาจากส่วนราชการ ฝ่ายที่มาจากการเมือง และที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะหากเกิดความขัดแย้งหรือไม่เข้าใจในการทำงานขององค์การ องค์การนั้นก็จะมีบรรลุซึ่งผลสำเร็จได้ยาก

(3) บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร (CEO.)

จากการที่กฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้เลือกผู้บริหารองค์การ (ผู้อำนวยการ) มิได้มาจากระบบงานและสายการบังคับบัญชาเช่นเดียวกับระบบราชการโดยทั่วไปและจากการที่ระบบประมาณหรือโครงสร้างเงินเดือนขององค์การมหาชนมีระดับที่ค่อนข้างสูงแตกต่างจากระบบราชการทั่วไป ส่งผลให้สามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงานในองค์การมหาชนได้ และในขณะเดียวกัน กฎหมายก็ให้ความสำคัญเป็นอิสระต่อผู้อำนวยการจึงส่งผลให้ผู้อำนวยการสามารถบริหารงานได้อย่างเต็มที่ ริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ รวมทั้งการสามารถนาระบบใหม่ ๆ เช่น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศนำมาใช้ในองค์การ ตัวอย่างเช่น ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรได้นำระบบ Intranet มาใช้เพื่อการติดต่อสื่อสารภายในองค์การทำให้มีการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็วขึ้น เป็นต้น

(4) ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการบริหารกับผู้อำนวยการ

จากผลของการประเมิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการและกรรมการบริหารพบว่า ปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐประสบผลสำเร็จ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการบริหารกับผู้อำนวยการ 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 วัฒนธรรมในการทำงานที่จะทำให้้องค์การมหาชนประสบผลสำเร็จนั้น มี 3 ประการสำคัญ ได้แก่

(1) การหลีกเลี่ยงจากพันธนาการของความเป็นระบบราชการ (De-bureaucratization)

ในการบริหารจัดการองค์การนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การมหาชนจะต้องใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะตามธรรมชาติขององค์การ นั่นคือ ความเป็นอิสระและคล่องตัวทางการบริหาร ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหลีกเลี่ยงให้พ้นจากกรอบคิดในแบบระบบราชการ เนื่องจากในการศึกษาพบว่า องค์การมหาชนนั้นเป็นองค์การใหม่ แต่เนื่องจากคณะกรรมการบริหารหรือผู้บริหารบางส่วนจะมีที่มาจากระบบราชการ จึงเกิดปรากฏการณ์ในการหยิบยืมเอาแนวปฏิบัติที่ใช้อยู่ในส่วนราชการมาปรับใช้กับองค์การของตนเอง หรือในบางองค์การก็พบว่า คณะกรรมการบริหารพยายามวางทิศทางการบริหารองค์การในรูปของการสร้างกฎระเบียบต่าง ๆ ขึ้นมาอย่างมากมาย ลักษณะเช่นนี้แม้ว่าจะมีความสะดวกในแง่ของการหยิบยืมรูปแบบการทำงานที่เคยชิน แต่จะส่งผลเสียในระยะยาวให้ตัวองค์การเกิดวัฒนธรรมการทำงานแบบราชการและทำลายข้อได้เปรียบตามธรรมชาติขององค์การ

(2) การเสริมสร้างวัฒนธรรมให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)

ในการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ส่วนราชการและองค์การภาครัฐอื่น ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยที่ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การเหล่านั้นก็ต้องมีคุณลักษณะของการเป็นผู้ริเริ่มสร้างสรรค์ มีทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน และสามารถนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้ในการทำงานได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชนที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานนั้น มักจะมีคุณลักษณะของการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ โดยที่จะ

มีระบบการพัฒนาศักยภาพบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งมีการส่งเสริมและพัฒนาให้บุคลากรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในวิชาการสมัยใหม่ตลอดเวลา นอกเหนือจากนั้น ยังมีวัฒนธรรมการทำงานร่วมระหว่างบุคลากรภายในองค์การเพื่อก่อให้เกิดการเชื่อมประสานกันให้องค์การสามารถเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน

ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ที่มีระบบการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์การทำงานให้กับผู้ร่วมงาน อาทิ เมื่อนักวิชาการของศูนย์ได้ออกทำงานวิจัยภาคสนามเมื่อเสร็จสิ้นภาระหน้าที่ก็จะมีการจัดเสวนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือการถ่ายทอดประสบการณ์ของตนเองให้ผู้ร่วมงานในแผนกอื่น ๆ ได้รับทราบ ทำให้มีการปรึกษาหารือและร่วมรับรู้ในปัญหาขององค์การร่วมกัน อันจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน เป็นต้น

(3) การริเริ่มในการสร้างนวัตกรรมในการทำงาน (Innovation)

เนื่องจากองค์การมหาชนนั้นเป็นองค์การที่เกิดขึ้นใหม่ จึงอาจจะทำให้สภาวะของความไม่มั่นใจในการแสวงหารูปแบบการทำงานสำหรับองค์การของตน จึงนำไปสู่ปัญหาของการหิบบัณฑิตรูปแบบการทำงานในระบบราชการมาใช้ ดังนั้น คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การจะต้องปรับกระบวนคิดใหม่ โดยถือว่า ในการบริหารจัดการองค์การมหาชนนั้น เป็นเรื่องของการลองผิดลองถูก (trial and error) เพื่อแสวงหารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมและเป็นตัวของตัวเอง ลักษณะเช่นนี้จะนำไปสู่การสร้างประสบการณ์ร่วมและการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขององค์การอันเอื้อต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์การที่มุ่งเน้นการสร้างนวัตกรรม (Innovation) ในการทำงาน