

ส่วนที่ 7

แนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น พิจารณาจะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการสาธารณะของภาครัฐที่ดำเนินไปในรูปแบบองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น แม้จะถือได้ว่าเป็น “ทางออกที่ดี” ขององค์การที่ต้องการหลีกเลี่ยงจากระบบราชการโดยทั่วไปที่รัดรั้ง มีสายการบังคับบัญชาซับซ้อน ส่งผลให้การดำเนินการไม่คล่องตัว ซึ่งกระทบต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานเหล่านั้นต้องประสบกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในบางประการ อันนำมาซึ่งผลกระทบต่อนัก “ความเป็นอิสระ” ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญยิ่งภายใต้โครงสร้างการบริหารองค์การรูปแบบดังกล่าว

ทั้งนี้ จากผลการสรุปและวิเคราะห์ประสบการณ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐในประเทศไทยดังที่กล่าวถึงไปแล้วในส่วนที่ 6 ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยจึงได้พิจารณาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานและในการบริหารจัดการขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งคาดว่าจะน่าจะเป็นประโยชน์หรือเป็นข้อพึงสังเกตต่อการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐขึ้นในอนาคต โดยผู้วิจัยได้จำแนกข้อเสนอออกเป็น 4 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล

ประการที่ 2 ข้อเสนอแนะต่อองค์การมหาชน

ประการที่ 3 ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประการที่ 4 ข้อเสนอแนะในด้านกฎหมาย

7.1 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล

ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลว่าบทบาทของรัฐบาลในเชิงนโยบายต่อองค์การมหาชนโดยภาพรวมควรเป็นอย่างไร รัฐบาลควรมีบทบาทอย่างไรในการกำกับดูแลองค์การมหาชน และรวมไปถึงการพิจารณาแนวโน้มที่ควรจะเป็นขององค์การมหาชนในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเป็นไปอย่างรอบด้าน ผู้วิจัยจะขอแบ่งข้อเสนอแนะที่มีต่อรัฐบาลออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การมหาชน

ส่วนที่ 2 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการกำกับดูแลองค์การมหาชน

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการสนับสนุนองค์การมหาชน

โดยในแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

7.1.1 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การมหาชน

(1) ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชน

จากผลการประเมินข้างต้นทั้งในส่วนที่ 5 และส่วนที่ 6 ของรายงานการวิจัย ทำให้เราได้ทราบว่า องค์การมหาชนที่คณะผู้วิจัยทำการประเมินนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ โดยพิจารณาจากการจัดตั้ง ซึ่งพบว่า องค์การมหาชนที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งโดยการก่อร่างสร้างฐานอย่างจริงจัง มีการวางแผนการดำเนินงานในการก่อตั้งที่ชัดเจน ภาครัฐที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้ง หรือที่เราเรียกว่า “มีการเตรียมความพร้อมเป็นอย่างดีก่อนการจัดตั้ง” หรือ องค์การ

มหาชนที่เป็นการยุบรวม หรือ ยกฐานะจากหน่วยงานของรัฐมาก่อนแล้วจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน หรือที่เราเรียกว่า “องค์การมหาชนที่มีทุนเดิม” มาอยู่ก่อนแล้ว โดยลักษณะการจัดตั้งประเภทนี้มี วัตถุประสงค์เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานรัฐบาล และเพื่อยกระดับ กระบวนการตัดสินใจให้เป็นไปโดยชอบธรรมและมีความเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น

สำหรับองค์การมหาชนอีกประเภทหนึ่งที่คณะผู้วิจัยพบกลับมีลักษณะการจัดตั้งที่แตกต่าง กันออกไป กล่าวคือ เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะเฉพาะกิจ เพื่อการบางอย่าง ใช้ ระยะเวลาในการจัดตั้งน้อย กระบวนการในการดำเนินการจัดตั้งเป็นไปอย่างรวดเร็ว ภาครัฐที่มีส่วน เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการดำเนินงานไม่มีส่วนร่วมมากนัก หรือในบางกรณีเป็นเพียงเครื่องมือในการ ดำเนินการบางอย่าง การจัดตั้งองค์การมหาชนในลักษณะนี้ มีผลทำให้องค์การมหาชนกลุ่มนี้ไม่มี ความชัดเจนในเรื่องภารกิจ หน้าที่ วัตถุประสงค์การจัดตั้ง การจัดรูปแบบองค์การไม่เหมาะสมต่อ ภารกิจหน้าที่ อาจกล่าวได้ว่าองค์การมหาชนประเภทนี้อาจเกิดขึ้นจากเหตุผลทางการเมืองหรือเพื่อ ตอบสนองนโยบายเร่งด่วนบางประการของรัฐบาล ที่องค์การภาครัฐในส่วนอื่น ๆ ไม่สามารถ ดำเนินการหรือจัดทำภารกิจดังกล่าวได้

ทั้งนี้ จากผลการประเมินในส่วนที่ 5 และส่วนที่ 6 ดังกล่าวพบว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้ง ขึ้นในลักษณะแรกประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับองค์การมหาชนใน ประเภทที่สอง และจากผลการประเมินและการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้เอง ทำให้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนต่อรัฐบาล ดังนี้

- รัฐบาลควรจัดตั้งองค์การมหาชนตามเหตุผลและความจำเป็นของการเป็น องค์การมหาชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคต จำเป็นต้องมีกระบวนการจัดตั้งอย่างชัดเจน มีวัตถุประสงค์ ภารกิจหน้าที่ และมี วิสัยทัศน์ชัดเจน ประกอบกับลักษณะภารกิจที่องค์การดำเนินการจะต้องมีความจำเป็น ในการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน โดยที่หน่วยงานมีการเตรียมความพร้อมเป็น อย่างดีในการจัดตั้งองค์การ แนวคิดการจัดตั้งต้องชัดเจน รวมไปถึงองค์การมี แนวโน้มการพัฒนาเป็นอย่างดีและเป็นระบบ

ทั้งนี้ หากองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นมาไม่มีความพร้อม ไม่มีการกิจหน้าที่ หรือไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยความเป็นองค์การมหาชนในการบริหารองค์การอย่าง เพียงพอ ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนในอนาคตอาจไม่ประสบความสำเร็จ หรือไม่เป็นที่น่าพอใจมากนัก

- องค์การหรือหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนในอนาคตต้องมีความ จำเป็นในการใช้คุณลักษณะของความเป็น “องค์การมหาชน” อย่างแท้จริง กล่าวคือ องค์การที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนจำเป็นต้องอาศัย “คุณลักษณะของ องค์การมหาชน” เพื่อดำเนินภารกิจ หน้าที่ และวัตถุประสงค์ของตนให้ประสบ

ผลสำเร็จ เช่น องค์การที่จะจัดตั้งขึ้นจำเป็นต้องใช้ความเป็นอิสระ และความคล่องตัวมากกว่าหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หรืออาจเป็นลักษณะองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ซ้ำภารกิจหน้าที่ของกระทรวงหลายกระทรวง หรือ กรมหลายกรม จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน เป็นต้น

ดังที่ได้อธิบายไปแล้วว่า คุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชนที่สำคัญ ๆ ที่ส่งผลให้ องค์การมหาชนได้เปรียบหน่วยงานประเภทอื่น ๆ ของรัฐบาลมีหลายประการ ได้แก่

- องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในแง่มุมต่าง ๆ มากกว่าหน่วยงานของรัฐ เช่น มีโครงสร้างที่เป็นอิสระมากกว่า มีระบบงบประมาณที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวมากกว่า มีระบบการบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระมากกว่า มีกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า
- ภารกิจและหน้าที่ขององค์การมหาชนมีภารกิจหลักเพียงภารกิจเดียว หากแต่เป็นภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะและต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน
- ขอบข่ายภาระงานขององค์การมหาชนมีความชัดเจนและมีขอบเขตจำกัด
- การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การมหาชนมีความคล่องตัวมากกว่า เนื่องจากไม่ถูกจำกัดอยู่ในกรอบของการบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกแบ่งส่วนออกเป็นกระทรวงและกรมต่าง ๆ กล่าวคือ องค์การมหาชนสามารถดำเนินการได้แม้จะทำงานที่คาบเกี่ยวกับหลายส่วนราชการ

ดังนั้น สิ่งที่คณะผู้วิจัยเสนอต่อรัฐบาลในประเด็นนี้ก็คือ หากการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในอนาคตเพื่อทำภารกิจใดภารกิจหนึ่ง แล้วจำเป็นต้องอาศัยคุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชน เพื่อช่วยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งได้ง่ายขึ้น รัฐจึงจะสมควรจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน แต่หากภารกิจใดยังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องใช้คุณลักษณะพิเศษที่องค์การมหาชนมี รัฐก็ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ เป็นองค์การมหาชน หากแต่อาจจะจัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ต้องพิจารณาก็คือ การจัดตั้งหน่วยงานใด ๆ เป็นองค์การมหาชนไม่ใช่มีเพียงข้อดีเท่านั้น หากแต่องค์การมหาชนยังมีปัญหาบ้างในบางประการ ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้ได้ชี้ให้เห็นในประเด็นที่เป็นปัญหาของการจัดตั้งองค์การในรูปแบบองค์การมหาชน อาทิเช่น ปัญหาเรื่องการควบคุมประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ ปัญหาเรื่องเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง ปัญหาเรื่องการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ตลอดจนไปถึงปัญหาเรื่องความรับผิดชอบขององค์การต่อสังคม เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐโดยตรง ดังนั้น การตรวจสอบ/ถ่วงดุลและความรับผิดชอบจึงอยู่ในระดับ

ที่ต่ำกว่าระบบราชการ การจัดตั้งองค์การมหาชนในอนาคตของ รัฐบาล จึงควรจัดตั้งขึ้นโดยคำนึงถึง ความจำเป็นของการใช้คุณลักษณะของความเป็น “องค์การมหาชน” อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งหรือปรับเปลี่ยนสถานภาพ หน่วยงานของรัฐขึ้นเป็นองค์การมหาชนนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า หน่วยงานหรือองค์การดังกล่าวควรเป็น หน่วยงานที่ดำเนินการกิจหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นการดำเนิน กิจกรรมที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลางที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อาทิเช่น หน่วยงานที่จัดทำ การกิจด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข และด้านสังคม เป็นต้น หากแต่รัฐบาลก็มีความจำเป็นต้อง พิจารณานักเกี่ยวกับลักษณะประเภทของภารกิจหรือความแตกต่างในการดำเนินงานของแต่ละ องค์การ อันจะนำไปสู่ความแตกต่างในแง่ของการควบคุมกำกับดูแลองค์การแต่ละประเภท ซึ่งจะได้ อธิบายในส่วนต่อไป

โดยจากผลของการศึกษาวิจัย คณะผู้วิจัยเห็นว่าหน่วยงานหรือองค์การที่มีคุณลักษณะ เหมาะสมสอดคล้องต่อการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนในอนาคต สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

(1.1) ประเภทที่หนึ่ง หน่วยงานที่มีลักษณะการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายโดยตรง (Direct Service Agency)

หน่วยงานประเภทนี้ มีความเหมาะสมที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนมากที่สุด หากเปรียบเทียบกับหน่วยงานในประเภทอื่น ๆ เนื่องจากมีลักษณะการทำงานที่ใกล้เคียงกับ หน่วยงานเอกชน กล่าวคือ มีหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายโดยตรง อีกทั้งยัง มีการแข่งขันในการให้บริการค่อนข้างสูง เช่น โรงเรียน หรือ โรงพยาบาล เป็นต้น ดังนั้น หากเป็น หน่วยงานของรัฐในระบบราชการแบบเดิม การบริหารจัดการเพื่อการแข่งขันกับภาค เอกชนจึงเป็น สิ่งที่ยาก และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เนื่องด้วยมีข้อจำกัด จำนวนมาก เช่น กฎระเบียบในการบริหาร ความคล่องตัว สายการบังคับบัญชาและอำนาจการ ตัดสินใจ ตลอดจนกระบวนการบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานประเภทนี้ รัฐยังคงมีความจำเป็นต้องกำกับดูแลอยู่เนื่องจากเป็น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้ “บริการสาธารณะ” ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานที่สุดที่รัฐจำเป็นต้องทำ ดังนั้น ช่องทาง (Channel) ที่เหมาะสมที่สุด ก็คือ การจัดตั้งให้มีสถานภาพเป็นองค์การมหาชน ที่มี กลไกในการบริหารที่อิสระและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ หรือ มีความรับผิดชอบต่อสังคม มากกว่าหน่วยงานในภาคเอกชน

(1.2) ประเภทที่สอง หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนา และอาศัยความรู้เป็นฐานในการดำเนินงาน (Knowledge Based Agency)

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในลักษณะนี้ควรจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในด้านการศึกษาวิจัยและการพัฒนาองค์ความรู้ต่าง ๆ ซึ่งมีความจำเป็นต้องอาศัยการคิดริเริ่มและการทำงานเชิงรุก ดังนั้น จึงต้องการวัฒนธรรมองค์การแบบใหม่ที่ไม่เหมือนกับการทำงานในระบบราชการ อีกทั้งยังต้องการความเป็นอิสระในบางประการ เช่น ความเป็นอิสระในกระบวนการคิด วิธีการศึกษาวิจัยและพัฒนาที่เป็นอิสระ ตลอดจนกระบวนการบริหารจัดการองค์การ ระบบการบริหารงานบุคคล และระบบงบประมาณ

หน้าที่ในการศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ต่าง ๆ นั้นเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงที่จะต้องกระทำ ในขณะเดียวกันภาคเอกชนที่มีอยู่ในประเทศไทยเวลานี้ ก็มีจำนวนค่อนข้างน้อยที่ให้ความสนใจ ดังนั้น เพื่อให้การศึกษวิจัยเป็นอิสระควบคู่ไปกับการเกิดขึ้นขององค์การที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยและพัฒนาอย่างเพียงพอ การจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะองค์การมหาชนจึงน่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด

(1.3) ประเภทที่สาม หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวก ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดมาตรฐานและบริการที่ดีขึ้น (Supporter and Facilitator)

หน่วยงานในลักษณะนี้ ได้แก่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุน ส่งเสริมให้หน่วยงานหรือองค์การอื่น ๆ ตลอดจนภาคสังคมและประชาชนทำหน้าที่เพื่อการเฉพาะอย่างในบางเรื่องให้ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อการพัฒนาสังคมให้มีความเข้มแข็งและเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ หน่วยงานในลักษณะนี้จึงควรเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ไปด้วย

นอกจากนี้ การทำงานขององค์การหรือหน่วยงานเหล่านี้จะเป็นการทำงานในเชิงรุก และเปิดโอกาสให้ภาคีสมาชิกต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม และมีแนวโน้มที่หน่วยงานเหล่านี้จะไม่ลงไปเป็นผู้ปฏิบัติให้เกิดผลทางตรง หากแต่เป็นองค์การที่สนับสนุน และส่งเสริมให้ภาคีสมาชิกเป็นผู้ดำเนินการผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การรณรงค์ การให้ความรู้ การฝึกอบรม การสร้างสภาวะแวดล้อมเพื่อกระตุ้นให้เกิด กิจกรรมต่าง ๆ เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว หากการทำงานในลักษณะนี้อยู่ภายใต้โครงสร้างที่เป็นระบบราชการปกติก็มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จได้ยาก เนื่องจากระบบราชการมีปัจจัยหลายอย่างที่ตรงกันข้ามกับปัจจัยแห่งความสำเร็จของหน่วยงานในลักษณะดังกล่าว เช่น มีสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อน ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน มีการวางแผนดำเนินงานหรือกิจกรรมโครงการจากบนลงล่าง เป็นต้น

นอกเหนือจากนั้น หากพิจารณาจากมุมมองทางด้านภาคเอกชนก็จะพบว่า องค์การที่ทำหน้าที่ลักษณะนี้ในภาคเอกชนมีค่อนข้างน้อย และส่วนใหญ่เป็นองค์การพัฒนาเอกชน (NGOs)

ส่วนหน่วยงานในประเภทอื่น ๆ ไม่ได้ทำหน้าที่และภารกิจนี้โดยตรงนัก ดังนั้น รัฐจึงควรเข้ามาจัดการในเรื่องดังกล่าว โดยการตั้งเป็น องค์การมหาชนเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งมีข้อจำกัดน้อยกว่าหน่วยงานของรัฐในระบบราชการ ตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น

(1.4) ประเภทที่สี่ หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่สร้างมาตรฐานและกำกับดูแลมาตรฐาน (Service Standardizing Agency)

หน่วยงานในลักษณะนี้ ได้แก่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้สร้างมาตรฐาน รวมตลอดจนถึงกำกับดูแลให้คุณภาพหรือการดำเนินงานขององค์การหรือสถาบันต่าง ๆ ดำเนินงานได้อย่างเป็นมาตรฐานเพียงพอ เนื่องด้วยคุณลักษณะและความจำเป็นโดยธรรมชาติของการสร้างมาตรฐานและกำกับมาตรฐานในประการหนึ่งก็คือ ความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงและมีความเป็นมืออาชีพอย่างเพียงพอ

ในต่างประเทศองค์การในลักษณะนี้ ได้แก่ สมาคมวิชาชีพต่าง ๆ เช่น สภาวิศวกร แพทยสภา สภานายความ หรือ สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น องค์การเหล่านี้จำเป็นต้องมีบทบาทที่เข้มแข็งเพียงพอ มีการกำกับมาตรฐานทางวิชาชีพของตนเองอย่างเคร่งครัดมีการตรวจสอบและควบคุมกันเอง โดยที่รัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสถาบันเหล่านี้ อย่างไรก็ตามสำหรับในประเทศไทยเององค์การวิชาชีพต่าง ๆ เหล่านี้มีอยู่ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ มีเพียงไม่กี่วิชาชีพเท่านั้นที่มีองค์การในลักษณะดังกล่าวเพื่อควบคุมมาตรฐานการดำเนินงานหรือการบริการ อีกทั้งบทบาทขององค์การวิชาชีพเหล่านี้ก็ได้มีบทบาทที่โดดเด่นนัก หากแต่รัฐกลายเป็นผู้นำบทบาทดังกล่าวนี้แทนองค์การวิชาชีพ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว ควรจะต้องจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน ด้วยเหตุผลที่ว่า ด้วยลักษณะหน้าที่และภาระงานในการสร้างมาตรฐานและการกำกับดูแลมาตรฐานควรอยู่นอกระบบราชการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับรองความเป็นอิสระและการปราศจากการแทรกแซงในการทำงาน เนื่องด้วยองค์การเหล่านี้มีความล่อแหลมต่อการถูกแทรกแซง อีกทั้งยังต้องการความเป็นมืออาชีพ (ในเชิงวิชาชีพ) ที่หน่วยงานในระบบราชการมีไม่เพียงพอ

จากที่กล่าวมาจึงอาจสรุปได้ว่า การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนที่จะมีในอนาคตนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานในสองประการ กล่าวคือ **ประการที่หนึ่ง** รัฐบาลควรจัดตั้งองค์การมหาชนตามเหตุผลและความจำเป็นของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง และ **ประการที่สอง** องค์การที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนจำเป็นต้องอาศัย “**คุณลักษณะขององค์การมหาชน**” เพื่อดำเนินตามภารกิจหน้าที่ขององค์การ โดยรูปแบบหรือลักษณะการดำเนินการกิจขององค์การที่คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องต่อการจัดตั้งหรือยกฐานะให้มีรูปแบบหรือสถานภาพเป็นองค์การมหาชนนั้น มี 4 ประเภท ได้แก่ **หนึ่ง** หน่วยงานที่มีลักษณะการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายโดยตรง (*Direct Service Agency*) **สอง** หน่วยงานที่มี ภารกิจหน้าที่ในการ

วิจัยและพัฒนา และต้องอาศัยความรู้เป็นฐานในการดำเนินงาน (Knowledge Based Agency) สาม หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่เพื่อการสนับสนุน ส่งเสริม (Supporter and Facilitator) สี่ หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่สร้างมาตรฐานและกำกับดูแลมาตรฐาน (Service Standardizing Agency) ตามที่ได้อธิบายรายละเอียดไปแล้วข้างต้น

(2) แนวทางในการจัดตั้งองค์การมหาชน

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้ จะเป็นการพิจารณาในแง่แนวทางการจัดตั้งองค์การมหาชนในอนาคตว่า ควรมีรูปแบบและแนวทางการจัดตั้งอย่างไร กล่าวคือ การจัดตั้งองค์การมหาชนในอนาคตอาจมีลักษณะที่แตกต่างหลากหลายมากขึ้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของภารกิจหน้าที่ และขอบเขตของพื้นที่ที่องค์การมหาชนนั้นรับผิดชอบดำเนินการ โดยจากผลการศึกษารายงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้ง 16 แห่ง คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าการจัดตั้งองค์การมหาชนควรมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

(2.1) การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายขององค์การมหาชน

เนื่องจากในปัจจุบัน การพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนนับเป็นภาระหน้าที่หนึ่งของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. (อนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมองค์การมหาชน) ซึ่งเป็นผู้กลั่นกรองก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งในปัจจุบัน ก.พ.ร. นั้นมีภารกิจที่มากมายทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับ คณะกรรมการดังกล่าวก็มิได้อำนาจหน้าที่โดยตรงทางกฎหมายที่จะมีความเป็นอิสระในการพิจารณาหรือดำเนินการเกี่ยวกับกิจการขององค์การมหาชนอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่ารัฐบาลควรจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายขององค์การมหาชน” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับกิจการขององค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะมีสถานะภาพเป็น “ฝ่ายเลขานุการ” ของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดูแลกิจการขององค์การมหาชนโดยตรง ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสถานะของ ก.พ.ร. และคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ และการดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจตามลำดับ

ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายขององค์การมหาชนควรจะประกอบไปด้วยตัวแทนจาก 3 ฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารองค์การหรือองค์การมหาชน โดยมีจำนวนกรรมการไม่มากนักเพื่อความสะดวกและคล่องตัวในการบริหาร และมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีสำนักงานเลขานุการชัดเจน และไม่ควรเป็นส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง โดยอาจสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ด้านธุรการต่าง ๆ และที่สำคัญที่สุดก็คือ คณะกรรมการดังกล่าวควรจะต้องปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ

คณะกรรมการนโยบายองค์การมหาชนนี้ จะมีอำนาจหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ

- ประการที่หนึ่ง ทำหน้าที่ในการ “กลั่นกรองการจัดตั้งองค์การมหาชน” ว่าหน่วยงานในลักษณะใดควรจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน พิจารณาถึงความจำเป็นในด้านต่าง ๆ ว่ามีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหนในการตั้งหน่วยงานเป็นองค์การมหาชน ทั้งนี้ หากพิจารณาแล้วว่าสามารถจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานประเภทอื่นได้ เช่น หน่วยงานในระบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป
- ประการที่สอง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา “รูปแบบและประเภทการจัดตั้งองค์การมหาชน” กล่าวคือ หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าองค์การหรือหน่วยงานใดมีความจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน และจะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนในรูปแบบใดระหว่างองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ) และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา และจะจัดประเภทองค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ไว้ในกลุ่มใด (ประเภท/กลุ่มที่ผู้วิจัยจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม) เนื่องจากจะมีผลต่อการกำกับดูแลที่แตกต่างกันภายหลังการจัดตั้ง และทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชน ก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี¹
- ประการที่สาม เพื่อทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงประสานระหว่างองค์การมหาชน ต่าง ๆ ทั้งในปัจจุบันและที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นในอนาคต โดยจะทำหน้าที่คล้ายกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสังกัดกระทรวงการคลัง ที่ทำหน้าที่ในสองลักษณะ คือ ส่งเสริมสนับสนุนรัฐวิสาหกิจ และติดตามประเมินผลการทำงานของ รัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ อาจต้องปรับเปลี่ยนหน้าที่ในบางประการเพื่อให้เหมาะสมกับการกำกับดูแลองค์การมหาชนมากยิ่งขึ้น เช่น เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์การมหาชนโดยตรง ทำหน้าที่ส่งเสริม/สนับสนุนองค์การมหาชนทั้งในด้านการสร้างความรู้ความเข้าใจและการศึกษาวิจัย ตลอดจนพัฒนาองค์การมหาชน โดยยึดหลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การมหาชน และองค์การมหาชนจะต้องไม่ถูกแทรกแซงการดำเนินงานจากหน่วยงานดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ควรกล่าวด้วยว่า ในปัจจุบันที่มี อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมองค์การมหาชน มีบทบาทในการทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นอยู่แล้ว แต่ก็ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการ

¹ ในระบบปัจจุบันการเสนอตั้งองค์การมหาชน ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง และจะถูกเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีโดยปราศจากการพิจารณาอย่างรอบด้านเพียงพอ

องค์การมหาชนขึ้นให้เป็นรูปธรรม เพราะคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องมี “ความเป็นอิสระและเอกภาพ” ที่จะใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

(2.2) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน

เนื่องด้วยการจัดตั้งองค์การมหาชน สามารถดำเนินการได้ 2 รูปแบบ คือ การจัดตั้งโดยการตราพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งเรียกหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวว่าเป็น “หน่วยงานในกำกับของรัฐ” และการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ เพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนว่า ควรจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ) หรือ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจากผลการวิจัยพบปัญหาในบางประการ โดยในที่นี้ คณะผู้วิจัยจะสรุปและเสนอหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชน ดังนี้

- การจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นพระราชบัญญัตินั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป ข้อดีก็คือ เป็นการจัดตั้งโดยที่หลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เป็นหน่วยงานที่มีความชอบธรรมสูงเนื่องจากผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และต้องสามารถตอบคำถามต่อภาคสังคมโดยรวมได้ อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของการจัดตั้งองค์การมหาชนในรูปแบบพระราชบัญญัติ ก็คือ ทำให้เกิดความล่าช้า เสียเวลามาก และอาจไม่ทันต่อสถานการณ์ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าหน่วยงานใดมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนที่มีการตราพระราชบัญญัติเฉพาะหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่า **หน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นต้องการลักษณะพิเศษในบางประการหรือไม่ อย่างไร?** เช่น ต้องการแหล่งที่มาแห่งรายได้เป็นกรณีพิเศษที่ไม่ได้มาจากเงินอุดหนุนของรัฐเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องการรายได้จากภาษี เป็นต้น หรือต้องการองค์ประกอบและโครงสร้างที่แตกต่างเพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ของตน ก็จำเป็นที่จะต้องจัดตั้งขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพราะผู้วิจัยมีหลักคิดที่ว่า หากหน่วยงานใดต้องการลักษณะพิเศษ ก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหน่วยงานนั้น ๆ ให้เหมือนกับหน่วยงานอื่น ในขณะเดียวกันก็ต้องสามารถตอบคำถามต่อภาคสังคมและประชาชนได้ นั่นก็คือ ต้องมีความชอบธรรมในการจัดตั้งมากกว่าองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชกฤษฎีกา ดังนั้น หน่วยงานในลักษณะดังกล่าวจึงควรจัดตั้งขึ้นโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ
- ในทำนองกลับกัน การจัดตั้งองค์การมหาชนโดยพระราชกฤษฎีกาก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียเช่นกัน กล่าวคือ ในข้อดี คือ เป็นอำนาจการจัดตั้งของฝ่ายบริหาร ดังนั้นทำให้สามารถจัดตั้งได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และสนองนโยบายของรัฐบาลได้ ในขณะที่มีข้อเสียเช่นกัน คือ ในบางครั้งอาจขาดความรอบคอบในการจัดตั้ง มีความชอบธรรมและรับผิดชอบทางการเมืองน้อยกว่าองค์การมหาชนประเภทแรก อีก

ทั้งในบางกรณีอาจถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองมากเกินไป ดังนั้น หากหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้น ไม่ต้องการลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจาก หน่วยงานอื่น ก็ควรให้อำนาจในการจัดตั้งเป็นของฝ่ายบริหารคือจัดตั้งเป็นพระราช กฤษฎีกา

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการนโยบายองค์การมหาชนที่คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการจัดตั้งขึ้น นั้น จะเป็นผู้พิจารณาในกระบวนการจัดตั้งทั้งหมด ตั้งแต่การพิจารณาถึงความจำเป็นในการจัดตั้งว่า ควรจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนหรือไม่ หากจำเป็นแล้วควรจัดตั้งด้วยพระราชบัญญัติหรือพระราช กฤษฎีกา และพิจารณารวมไปถึงรูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนว่าจะเป็นรูปแบบเดี่ยวหรือรูปแบบ กลุ่ม ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

(3) รูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชน

ภายหลังจากผ่านกระบวนการพิจารณาแล้วว่า หน่วยงานใดควรจัดตั้งหรือเปลี่ยน สถานภาพเป็นองค์การมหาชน และการจัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าวควรจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา ในประการต่อมาสิ่งจำเป็นที่จะต้องพิจารณาก็คือ รูปแบบการจัดตั้งองค์การ มหาชนควรเป็นรูปแบบใด โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบในการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น สามารถ ดำเนินการได้ 2 รูปแบบ คือ **รูปแบบแรก** การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบองค์การเดี่ยว และ **รูปแบบ ที่สอง** การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (Holding Autonomous Public Organization: HAPO) หรือในที่นี้คณะผู้วิจัยเรียกว่าเป็น “การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบมีหน่วยงานกลางในการจัดการ องค์การมหาชน”

โดยรายละเอียดและลักษณะของการจัดตั้งในแต่ละรูปแบบมีดังต่อไปนี้

(3.1) การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบองค์การเดี่ยว

เป็นลักษณะหรือรูปแบบการจัดตั้งองค์การมหาชนส่วนใหญ่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยที่ องค์การมหาชนนั้นมีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจน มีขอบเขตการทำงานที่ไม่จำเป็นต้องแบ่งหรืออาศัยสาขา หรือเขต/ภาคของพื้นที่ในการบริหารจัดการ หรือ มีหน้าที่ดำเนินการหลักเพียงประการเดียว (single purpose) โดยองค์การมหาชนที่ศึกษาในงานวิจัยนี้เกือบทั้งหมดคือ 14 องค์การ จากจำนวน 16 องค์การ ที่เข้าข่ายหรือจัดอยู่ในประเภทองค์การที่มีการจัดโครงสร้างรูปแบบดังกล่าวนี้ ยกเว้นกรณี ของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ที่มีการจัดโครงสร้างโดยการรวม หน่วยงานที่มีลักษณะงานประเภทเดียวกันและต้องอาศัยองค์ความรู้ฐานเดียวกันคือด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีรวมเข้าไว้ด้วยกัน โดยอยู่ภายใต้โครงสร้างใหญ่อันเดียวกัน และองค์การบริหารการ พัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ที่มีการกระจายสาขาไปในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อ จัดทำภารกิจในการประสานให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ซึ่ง องค์การทั้งสองแห่งนี้เป็นลักษณะการจัดโครงสร้างแบบกลุ่ม โดยจะได้อธิบายต่อไป

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบองค์การเดี่ยวดังกล่าวมีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

- **ข้อดี** คือ องค์การมหาชนที่มีการจัดโครงสร้างบริหารที่มีขนาดเล็ก จะทำให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานต่าง ๆ และภารกิจในการดำเนินงานก็มีความชัดเจนหรือมีเป้าหมายทิศทางไปในทางเดียว ตลอดจนวิสัยทัศน์และพันธกิจในการดำเนินงานขององค์การก็จะมี ความชัดเจนตามไปด้วย
- **ข้อเสีย** คือ เนื่องจากองค์การมหาชนมีโครงสร้างการบริหารที่มีขนาดเล็ก ในบางกรณีอาจมีการจัดตั้งองค์การที่มีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งการจัดตั้งองค์การจำนวนมากนั้นก็จะก่อให้เกิดการขาดแคลนบุคลากร และมีความสิ้นเปลืองงบประมาณ

(3.2) การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO)

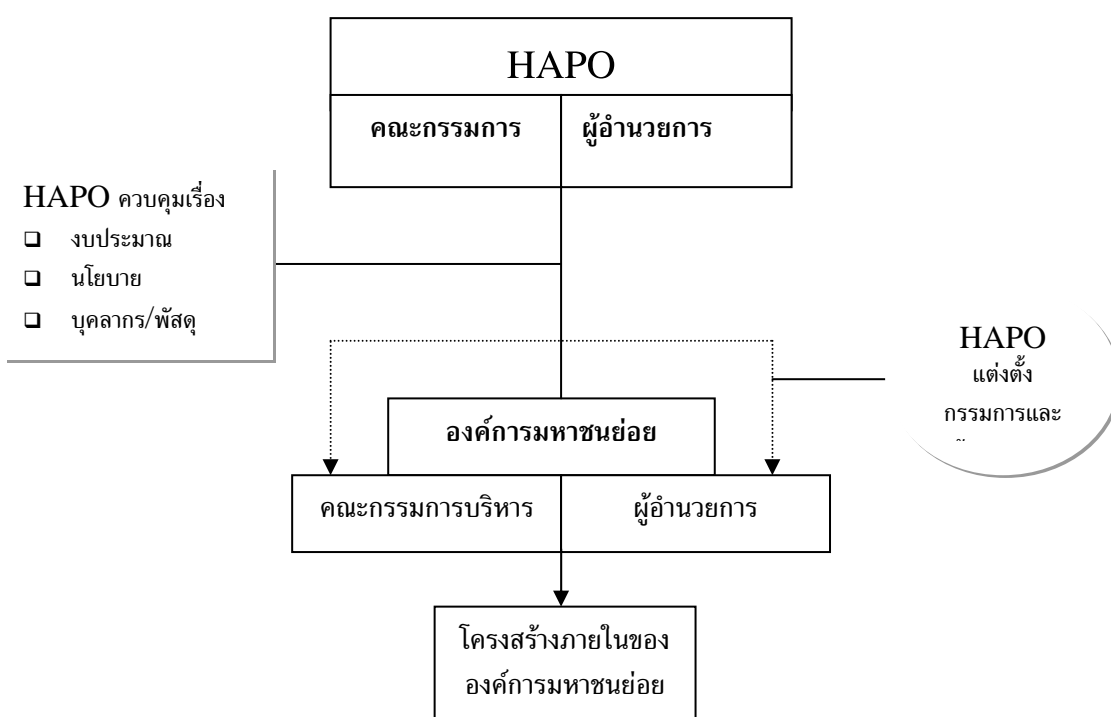
การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม คือ การจัดกลุ่มองค์การมหาชนที่มีลักษณะงานประเภทเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน และต้องการสาขากกระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ หรือ อาจจำเป็นต้องมีการขยาย/แตกแยกส่วนงาน หรือ แขนงการดำเนินงานออกเป็นภาคส่วนต่าง ๆ หรือมีความจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้เดียวกัน มีบุคลากรซ้ำซ้อนหรือภาระงานซ้ำซ้อนและต้องการความคล่องตัว รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ร่วมกันแต่มีกิจกรรมที่แตกต่างกัน หรือ มีพื้นที่ที่แตกต่างกัน หรือมีทั้งกิจกรรมและพื้นที่ที่แตกต่างกัน ต่าง ๆ เหล่านี้อาจจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO) ได้ โดยอำนาจหน้าที่ของ HAPO หรือองค์การมหาชนในระดับนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าอาจมีดังนี้

- **HAPO** มีอำนาจในการแต่งตั้ง ผู้อำนวยการขององค์การมหาชนย่อยที่อยู่ใน HAPO ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานของ HAPO มีเอกภาพ และ ผู้อำนวยการองค์การมหาชนย่อยรับผิดชอบต่อ HAPO โดยตรง และสามารถถูกถอดถอนได้ โดยคณะกรรมการของ HAPO
- คณะกรรมการของ HAPO และองค์การมหาชนย่อยอาจใช้ระบบร่วมกัน กล่าวคือ กรรมการที่อยู่ใน HAPO สามารถไปเป็นกรรมการที่อยู่ในองค์การมหาชนย่อยได้ และกรรมการขององค์การมหาชนย่อยมาจากการแต่งตั้งของ HAPO ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และรับรู้ปัญหา วิธีการทำงาน วิสัยทัศน์ และนโยบายร่วมกัน โดยที่ HAPO กับ องค์การมหาชนไม่แยกขาดออกจากกัน
- องค์การมหาชนย่อย ต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานต่อ HAPO โดยตรงทั้งผู้อำนวยการและคณะกรรมการบริหาร
- อำนาจในการพิจารณางบประมาณขึ้นอยู่กับ HAPO เป็นสำคัญ ทั้งนี้ องค์การมหาชนย่อยจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจาก HAPO อย่างไรก็ตาม HAPO

กับองค์การมหาชนย่อมมีช่องทางในการติดต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอยู่ตลอดเวลา โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการและผู้อำนวยการที่มาจากการแต่งตั้งของ HAPO

- หลักเกณฑ์เรื่องการบริหารงานบุคคลและพัสดุจะถูกกำหนดโดย HAPO โดยที่ให้อิสระในการบริหารงานกับผู้อำนวยการองค์การมหาชนย่อมอย่างเต็มที่

แผนภาพที่ 7.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง HAPO กับองค์การมหาชนย่อย



จากแผนภาพข้างต้น เห็นได้ว่า องค์การมหาชนย่อยเปรียบเสมือนสาขาหนึ่งขององค์การมหาชนกลาง (HAPO) ในขณะเดียวกันองค์การมหาชนย่อยก็รับผิดชอบต่อ HAPO ทั้งคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ โดยที่ HAPO ให้นโยบายผ่านผู้อำนวยการและคณะกรรมการบริหาร อำนาจในการพิจารณางบประมาณขึ้นอยู่กับ HAPO และใช้กฎเกณฑ์ในการบริหารร่วมกันคือกฎเกณฑ์ด้านบุคลากรและการพัสดุ

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าประโยชน์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO) มีอย่างน้อยใน 5 ประการ ดังนี้

- **ประการที่หนึ่ง** เพื่อเป็นการจำกัดจำนวนองค์การมหาชนในอนาคต ไม่ให้มีมากมายจนเกินไป กล่าวคือ การมีองค์การมหาชนในจำนวนมากเกินไปอาจส่งผลเสียหายได้ในหลายประการ เช่น ปัญหาเรื่องการค้ากับดูแล การควบคุมคุณภาพ การควบคุมประสิทธิภาพประสิทธิผล เรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น ดังนั้น การใช้วิธีการจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่มก็สามารถทำให้สามารถควบคุมการดำเนินงานขององค์การมหาชนได้ เนื่องจากองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยจัดการกลางขององค์การมหาชน (Holding Autonomous Public Organization: HAPO) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการควบคุม ส่งเสริม สนับสนุนให้องค์การมหาชนประเภทเดียวกัน สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- **ประการที่สอง** เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ กล่าวคือ หากมีการจัดตั้งองค์การมหาชนที่มีลักษณะเดียวกันในหลาย ๆ แห่งอาจทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมาก และใช้บุคลากรเป็นจำนวนมาก แต่หากมีการจัดตั้ง HAPO ขึ้นแล้ว จะสามารถช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนย้อยได้บ้าง เพราะเกิดการประหยัดเชิงขนาด และใช้ทรัพยากรกลางร่วมกัน ไม่ใช่ “ต่างคนต่างมี ต่างคนต่างใช้”
- **ประการที่สาม** เพื่อเป็นการลดข้อได้เปรียบเสียเปรียบในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรขององค์การมหาชน กล่าวคือ ในปัจจุบันหากองค์การมหาชนสามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจในการพิจารณาให้แหล่งทรัพยากรได้มาก องค์กรนั้นก็จะสามารถแสวงหาทรัพยากรเข้าสู่องค์กรของตนได้มาก “insider” หากองค์กรใดไม่สามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาให้แหล่งทรัพยากรได้ องค์กรนั้นก็จะได้ทรัพยากรน้อย หรือที่เราเรียกว่า “outsider”

ดังนั้น หากมีหน่วยงานกลางในการจัดการองค์การมหาชนแล้ว หน่วยงานดังกล่าวจะเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การมหาชนขนาดเล็ก และองค์การมหาชนที่ไม่มีความมั่นคงทางรายได้ เพราะหน้าที่หลักของหน่วยงานกลางคือการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันระหว่างองค์การมหาชนกลุ่มเดียวกันดังที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น
- **ประการที่สี่** เพื่อให้หน่วยงานกลาง (HAPO) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการเชื่อมประสานกับรัฐและต่อตรงกับรัฐได้มากขึ้น และในขณะเดียวกันอาจมีการตรวจสอบการดำเนินงานกันเองภายในกลุ่มและรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องการกำกับดูแลองค์การมหาชนได้ในอีกทางหนึ่ง

- **ประการที่ห้า** เพื่อการสร้างประโยชน์ร่วมกันในบางประการ เช่น การจัดการฐานข้อมูลร่วมกัน การแลกเปลี่ยนความรู้ ความเห็นและข้อมูลเป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็วขึ้น องค์การมหาชนจะไม่มีลักษณะแตกกระจาย หรือ “ต่างคนต่างทำ” ทั้งนี้ อาจมีการแสวงหาแหล่งทรัพยากรร่วมกัน เช่น แหล่งงบประมาณร่วมกันระหว่างกลุ่มองค์การมหาชนเดียวกัน และจัดสรรหรือเกลี่ยงบประมาณเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น หรือทำหน้าที่ในการเชื่อมประสานองค์การมหาชนภายในกลุ่มเดียวกันให้ทำงานร่วมกันง่ายมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังอาจจะมีการออกกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานร่วมกันเพื่อสร้างความเป็นมาตรฐานในการดำเนินงาน เช่น กลุ่มองค์การมหาชนด้านระบบสาธารณสุขหรือโรงพยาบาล อาจมีการกำกับคุณภาพและกฎเกณฑ์การรักษาขั้นต่ำในการดำเนินงานของโรงพยาบาล เป็นต้น

โดยตัวอย่างการจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่ม (HAPO) ที่พอจะเป็นไปได้ในอนาคต เช่น การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อการพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวแบบยั่งยืน โดยมีสำนักงานใหญ่ที่กรุงเทพฯ ในขณะเดียวกัน อาจมีการจัดตั้งองค์การมหาชนเล็กอยู่ภายใต้หน่วยงานกลาง กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ หรืออีกกรณีหนึ่งเช่น การจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อพัฒนา องค์การชุมชน เป็น HAPO และมีองค์การมหาชนแบ่งตามสาขาต่าง ๆ ทั่วประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ อาจมีการจัดตั้ง HAPO ในอีกลักษณะหนึ่งคือ HAPO ในด้านการบริการประชาชนในการทำงานลักษณะเดียวกัน เช่น HAPO กลุ่มโรงพยาบาล, HAPO กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา และ HAPO กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา เป็นต้น

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากประโยชน์หรือข้อดีของการจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่มแล้ว หากพิจารณาก็จะพบว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนในรูปแบบดังกล่าวก็มี “ผลเสีย” อยู่บ้างในบางประการ ได้แก่

- **ประการแรก** การจัดตั้งองค์การมหาชนในแบบกลุ่มที่เป็นการรวมองค์การมหาชนย่อยเข้ามาอยู่ภายใต้องค์การกลาง อาจส่งผลให้ระบบโครงสร้างมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น หรือมีขั้นตอนที่มากมายคล้ายคลึงกับระบบราชการ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ขัดต่อเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนที่ต้องการลดขั้นตอนหรือสายการบังคับบัญชาเพื่อให้การบริหารจัดการต่าง ๆ มีความคล่องตัวและสะดวกรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากในกรณีที่องค์การมหาชนกลาง ไม่เข้าใจสถานการณ์โดยธรรมชาติขององค์การ และพยายามเข้าไปสร้างระบบขั้นตอนในกระบวนการบริหารงาน ก็อาจนำไปสู่ความเป็นองค์การราชการอีกครั้ง
- **ประการที่สอง** การจัดตั้งองค์การมหาชนแบบกลุ่มอาจนำไปสู่ข้อถกเถียงถึงหลักการตลอดจนเจตนารมณ์ของการออกแบบระบบโครงสร้างองค์การมหาชนขึ้นในประเทศไทย ที่ต้องการให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยเป็นองค์การ

ที่มีขนาดเล็กไม่เทอะทะ มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นไม่ยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งถือว่าเป็น
หลักการที่สำคัญที่สุดสำหรับการเป็นองค์การมหาชน

7.1.2 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการกำกับดูแลองค์การมหาชน

เนื่องจากองค์การมหาชนนับว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐอีกแห่งหนึ่งที่มีหน้าที่โดยตรงในการ
จัดบริการสาธารณะ และต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ดังนั้น แม้ว่าการจัดตั้ง
องค์การมหาชนจะอยู่ภายใต้กรอบโครงสร้างการบริหารที่ยึดหลักความเป็นอิสระ คล่องตัว และ
ยืดหยุ่นในการดำเนินงาน หากแต่องค์การมหาชนก็จำเป็นที่จะต้องถูกกำกับดูแลให้มีทิศทางในการ
ดำเนินงานที่สอดคล้องและเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระดับอื่น ๆ เพื่อให้้องค์การ
มหาชนดังกล่าวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

สำหรับในส่วนนี้จะเป็นการเสนอแนะในประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การมหาชน ซึ่ง
คณะผู้วิจัยได้แบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วนย่อย ๆ คือ ส่วนที่หนึ่ง รูปแบบของการกำกับดูแล
องค์การมหาชน และส่วนที่สอง ทิศทางในการกำกับดูแลองค์การมหาชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) รูปแบบของการกำกับดูแลองค์การมหาชน

สืบเนื่องมาจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานภาครัฐในลักษณะพิเศษที่มีความเป็นอิสระ
มากกว่าหน่วยงานภาครัฐประเภทอื่น ๆ อีกทั้งยังมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงาน
ค่อนข้างน้อย มีระเบียบการบริหารงานของตนเองที่เป็นอิสระแตกต่างจากระบบราชการ อย่างไรก็ตาม
แม้จะมีความเป็นอิสระ แต่ก็ยังเป็นองค์กรที่ดำเนินการโดยอาศัยงบประมาณแผ่นดิน ประกอบกับเป็น
องค์การภาครัฐที่มีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง ดังนั้น ้องค์การ
มหาชนจึงจำเป็นที่จะต้องถูกกำกับดูแลจากรัฐเพื่อให้้องค์การดังกล่าวมีทิศทางการดำเนินงานที่มี
ประสิทธิภาพประสิทธิผลมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลองค์การมหาชนนั้นจำเป็นต้องกำกับดูแลอย่างเหมาะสม
ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการกำกับดูแลกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานขององค์การมหาชนและทำให้
้องค์การมหาชนไม่แตกต่างจากหน่วยงานในระบบราชการ การกำกับดูแลองค์การมหาชนที่ดีจึงต้อง
รักษาความเป็นอิสระในการดำเนินงานของ้องค์การมหาชนเอาไว้ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องสร้าง
หลักประกันในผลการดำเนินงานและสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมให้แก่้องค์การมหาชนได้ดังนั้น
ข้อเสนอในเรื่องการกำกับดูแลองค์การมหาชนของผู้วิจัยจึงยึดหลัก 4 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การกำกับดูแลองค์การมหาชนต้องไม่ทำให้องค์การมหาชนเสียความเป็นอิสระในการดำเนินงานไป กล่าวคือ ความเป็นอิสระขององค์การมหาชนจะต้องดำรงอยู่ โดยที่องค์การมหาชนมีอิสระในการดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย เช่น มีอิสระในการตัดสินใจ มีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรภายใน เช่น อัตราเงินเดือน เบี้ยประชุม โครงสร้าง และอัตรากำลัง เป็นต้น

ประการที่สอง การกำกับดูแลองค์การมหาชนต้องไม่ทำให้องค์การมหาชนเสียความคล่องตัวในการดำเนินงานขององค์การมหาชนไป กล่าวคือ องค์การมหาชนยังต้องมีความคล่องตัวในการดำเนินงานอยู่ การกำกับดูแลองค์การมหาชนไม่ทำให้องค์การมหาชนต้องเสียเวลาไปกับการให้รัฐบาลกำกับดูแล หรือ รายงานผลการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา

ประการที่สาม การกำกับดูแลองค์การมหาชน ต้องทำให้องค์การมหาชนมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพตรงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การอย่างแท้จริง

ประการที่สี่ การกำกับดูแลองค์การมหาชนต้องทำให้องค์การมหาชนมีความรับผิดชอบต่อภาคสังคมและประชาชน มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

จากหลักการทั้ง 4 ประการข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางในการกำกับดูแลองค์การมหาชนโดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ การกำกับดูแลก่อนการดำเนินงาน (Pre-Audit) การกำกับดูแลระหว่างการดำเนินงาน (Ongoing-Audit) และการกำกับดูแลภายหลังการดำเนินงาน (Post-Audit) ซึ่งสามารถแบ่งกลไกในการกำกับดูแลได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 7.1 แสดงประเภท กลไกและเครื่องมือในการกำกับดูแลองค์การมหาชนของรัฐบาล

ประเภท	กลไก	เครื่องมือ
การกำกับ ก่อนการดำเนินงาน (Pre-Audit)	□ การกำกับดูแลด้านนโยบาย	□ การประชุมร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีฯ กับ คกก./ผู้บริหารองค์การมหาชน □ การกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมให้ฝ่ายการเมืองและข้าราชการเข้ามาเป็นกรรมการใน คกก. องค์การมหาชน
	□ การกำกับดูแลด้านงบประมาณ	□ การให้งบประมาณแก่องค์การมหาชนแบบทั่วไป (Block Grant) อย่างแท้จริง □ การให้หลักประกันความมั่นคงทางการเงินในระยะกลาง (Medium Commitment)

การกำกับ ระหว่างดำเนินงาน (Ongoing-Audit)	❑ การกำกับดูแลด้านบุคลากร	❑ การสร้าง Capping เงินเดือน/ค่าตอบแทนตาม ประเภทของกลุ่มองค์กรมหาชน
	❑ การกำกับดูแลด้านระเบียบ และวิธีปฏิบัติงาน	❑ การจัดทำระเบียบว่าด้วยจริยธรรมสำหรับผู้บริหาร องค์กรมหาชน (Code of Conduct)
การกำกับ ภายหลังการดำเนินงาน (Post-Audit)	❑ การกำกับดูแลด้านผลการ ดำเนินงาน	❑ การให้อิสระแก่องค์กรมหาชนในการออก กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงาน ทั้งการบริหารงาน บุคคล การเบิกจ่ายเงิน และการพัสดุ
		❑ การจัดทำข้อตกลงประกันผลการดำเนินงาน (Performance Agreement)

(1.1) การกำกับดูแลด้านบุคลากร

สืบเนื่องมาจากการวิจัยในส่วนที่ 5 และส่วนที่ 6 พบว่า องค์กรมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้ง 16 แห่งมีความล้าหลังเรื่องเงินเดือน/ค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่/บุคลากร เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีการกำหนดช่วงของเงินเดือนและค่าตอบแทนของผู้อำนวยการ/รองผู้อำนวยการ รวมถึงเบี้ยประชุมคณะกรรมการบริหารขององค์กรมหาชนไว้โดยมติดังเดิม รัฐมนตรีอีก ด้วย อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงปรากฏต่อไปว่า มีองค์กรมหาชนบางแห่งดำเนินการขออนุมัติอัตราค่าตอบแทนขององค์กรตนเองจากคณะรัฐมนตรีโดยตรง ทำให้องค์กรมหาชนบางแห่งไม่ได้ถูกกำหนดระดับของเงินเดือนและค่าตอบแทนที่เป็นอัตราเดียวกันหรือมีความเหมาะสมสอดคล้องต่อภารกิจหน้าที่

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลด้านบุคลากร ถือเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐบาลสามารถใช้กลไกนี้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานขององค์กรมหาชนได้ในทางหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันผลการดำเนินงานและสร้างความรับผิดชอบให้แก่องค์กรมหาชน โดยจากสภาพปัญหาในการบริหารงานบุคลากรข้างต้น ผู้วิจัยขอเสนอการกำกับดูแลด้านบุคลากรของรัฐบาลต่อองค์กรมหาชนไว้ด้วยแนวทางกว้าง ๆ 2 แนวทาง ดังนี้

- **ประการที่หนึ่ง** รัฐบาลจำเป็นต้องมีการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนแก่ผู้อำนวยการ รวมทั้งเบี้ยประชุมของคณะกรรมการบริหารขององค์กรมหาชนอยู่ต่อไป และต้องปฏิบัติให้ใช้เหมือน ๆ กันทุกองค์กร (Capping) ทั้งนี้ อาจกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้มีช่วงที่ห่าง หรือ “ช่วงกว้าง” เพื่อให้อิสระแก่องค์กรมหาชนแต่ละแห่งในกำหนดอัตราค่าตอบแทนของตนเอง หรืออาจกำหนดอัตราค่าตอบแทนในแต่ละกลุ่มองค์กรมหาชน (กลุ่มองค์กรมหาชนที่ผู้วิจัยเสนอ) ให้แต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันตามลักษณะการดำเนินงานของ องค์กรมหาชนกลุ่มนั้น

ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าตอบแทนขององค์การมหาชนมีความยืดหยุ่นมากขึ้น

- **ประการที่สอง** รัฐบาลจำเป็นต้องสร้าง “ระเบียบว่าด้วยจริยธรรมสำหรับผู้บริหารองค์การมหาชน” (*Code of Conduct*) เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่/พนักงานองค์การมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารขององค์การมหาชน อีกทั้งยังเป็นกรอบทางจริยธรรมทางหนึ่งที่สามารถช่วยให้องค์การมีความโปร่งใส และถูกตรวจสอบจากรัฐบาลและภาคประชาชน เพราะการบริหารงานในองค์การมหาชนประเทศและสังคมมีความเสี่ยงต่อการดำเนินงานมากกว่าในระบบราชการและภาคเอกชน เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นองค์กรที่ใช้งบประมาณจากเงินภาษีของประชาชน ในขณะที่มีอิสระในการบริหารจัดการและใช้จ่ายเงินมากกว่าหน่วยงานในระบบราชการ

(1.2) การกำกับดูแลด้านงบประมาณ

จากสภาพปัญหาที่พบในการประเมินผลองค์การมหาชนในส่วนที่ 5 และส่วนที่ 6 พบว่า องค์การมหาชนส่วนใหญ่มีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณกับสำนักงบประมาณเป็นอย่างมาก เนื่องจากองค์การมหาชนยังขาดความอิสระและคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณ อีกทั้งยังต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณเช่นเดียวกับที่หน่วยงานราชการอื่นปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่าทำให้องค์การมหาชนสูญเสียความเป็นอิสระไป และไม่ได้ใช้ความเป็นอิสระขององค์การมหาชนอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น ข้อเสนอด้านการกำกับดูแลด้านงบประมาณของรัฐบาลต่อองค์การมหาชนของคณะผู้วิจัยก็คือ **รัฐบาลจำเป็นต้องให้อิสระในด้านการงบประมาณแก่องค์การมหาชนมากขึ้น โดยการให้งบประมาณแก่องค์การมหาชนแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (*Block Grant*) อย่างแท้จริง** โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาตามแผนการดำเนินงานอีก ซึ่งในปัจจุบัน องค์การมหาชนก็ได้งบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไปอยู่แล้ว หากแต่สำนักงบประมาณต้องพิจารณางบประมาณตามแผนงานขององค์การมหาชนอีก ซึ่งทำให้งบประมาณที่องค์การมหาชนกระทำอยู่ในปัจจุบันไม่เป็นอิสระเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรเปลี่ยนวิธีการให้งบประมาณจากเดิมที่พิจารณาจากแผนงานขององค์การมหาชน มาเป็นการให้งบประมาณโดยมุ่งเน้นผลงานเป็นหลัก

นอกจากนั้น ปัญหาที่สำคัญที่พบโดยส่วนใหญ่ในกรณีศึกษาที่คณะผู้วิจัยทำการประเมินผลก็คือ ปัญหาเรื่องการขาดความมั่นคงทางการเงินการคลังอย่างเพียงพอ ส่งผลให้การวางแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชนเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ และขาดการวางแผนในระยะยาว กล่าวคือ ในปัจจุบันองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐส่วนใหญ่มีแหล่งรายได้ที่สำคัญเพียงแหล่งเดียวคือ เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายปีของรัฐบาล หากปีงบประมาณใดที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนน้อย ไม่เป็นไปตามแผนการคาดการณ์ไว้ก็จะส่งผลในทางตรงต่อการทำงานขององค์การ

มหาชน เป็นผลให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ดังนั้น เพื่อเป็นการ
ทูลเกล้าฯ ปัญหาด้านความมั่นคงทางการเงินนี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่
องค์การมหาชนในรอบระยะเวลาที่ยาวนานมากขึ้น ไม่ใช่เป็นรายปีที่กระทำอยู่ในปัจจุบัน เช่น ราย 3
ปี หรือ ราย 5 ปี เป็นต้น

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่องค์การมหาชนได้ในระดับหนึ่งว่า อย่างน้อยใน
ระยะเวลา 3 ปี หรือ 5 ปี องค์การมหาชนจะมีแหล่งรายได้หรือจำนวนรายได้ที่แน่นอน แผนการ
ดำเนินงานต่าง ๆ ที่วางไว้จะดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและยาวนานขึ้น เพราะการดำเนินการ
บางอย่างขององค์การมหาชน จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาการปลูกฝังและพัฒนาที่ยาวนาน ไม่ใช่เพียง
แค่กิจกรรมที่กระทำกันแบบปีต่อปี เช่น การดำเนินงานพัฒนาชุมชนของสถาบันพัฒนา องค์การชุมชน
ที่ในแต่ละกิจกรรมของสถาบันฯ ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องยาวนาน ใช้ระยะเวลาในการ
ดำเนินการข้ามปี เพราะต้องอาศัยภาคีสังคมและองค์การชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมการจัดทำงบประมาณ
หรือการของบประมาณแบบรายปีสำหรับในบางกรณีจึงไม่เหมาะสม อีกทั้งยังไม่มีหลักประกันใด ๆ ที่
แน่ชัดว่าในปีต่อ ๆ ไป จะได้งบประมาณมาเพื่อดำเนินกิจกรรมต่อหรือไม่

ดังนั้น สิ่งที่ผู้วิจัยเสนออีกคือ **รัฐบาลจำเป็นต้องให้หลักประกันความมั่นคงทางการเงิน
แก่องค์การมหาชนต่าง ๆ ด้วย** โดยกำหนดให้ระยะเวลาในการให้เงินอุดหนุนทั่วไปของ รัฐบาลแก่
องค์การมหาชนมีระยะที่ยาวมากขึ้น กล่าวคือ จากเดิมที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนเป็นรายปี ก็เปลี่ยน
ให้เงินอุดหนุนเป็นราย 3 ปี หรือ 5 ปี ซึ่งเป็นการให้หลักประกันความมั่นคงทางงบประมาณใน
ระดับกลาง (Medium Commitment) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังของรัฐบาล
นอกจากนี้ ยังควรกำหนดด้วยว่าองค์การมหาชนต้องจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ตรงกับ
รอบของระยะเวลาที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน
มากขึ้น อาจมีการขอเปลี่ยนแปลงวงเงินอุดหนุนทั่วไปได้ก่อนครบกำหนดระยะเวลา 3 หรือ 5 ปี ใน
กรณีที่มีความจำเป็นและตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร

หากองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ มีความมั่นคงทางการเงินและฐานะ
ทางการคลังมากขึ้น ผู้วิจัยคิดว่า การดำเนินงานขององค์การมหาชนจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์และ
ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจได้มากขึ้น

กล่าวโดยสรุปก็คือ การกำกับดูแลด้านงบประมาณของรัฐบาลต่อองค์การมหาชน
จำเป็นต้องให้อิสระและหลักประกันความมั่นคงทางการเงินมากขึ้น และกำกับดูแลที่ผลการดำเนินงาน
เปรียบเทียบกับงบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนในแต่ละปีซึ่งเป็นการกำกับดูแลแบบ Pre-Audit และ
Post Audit ควบคู่กันไป

(1.3) การกำกับดูแลด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงาน

การกำกับดูแลด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงานขององค์การมหาชน เป็นการกำกับดูแลที่รัฐบาลต้องเข้าไปกำกับดูแลให้น้อยที่สุด เนื่องจากต้องให้อิสระในการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนอย่างเต็มที่ ซึ่งในปัจจุบันพบว่า รัฐบาลค่อนข้างให้ความเป็นอิสระในด้านนี้แก่องค์การมหาชนในระดับดีโดยไม่เข้าไปแทรกแซง/กำกับดูแลด้านนี้มากนัก

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงระเบียบและวิธีปฏิบัติงานจำเป็นต้องพิจารณาใน 3 ด้าน ได้แก่ **หนึ่ง** ระเบียบในการบริหารงานบุคคล **สอง** ระเบียบการเบิกจ่ายเงิน และ **สาม** ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงจากการศึกษาปรากฏว่า เมืองค์การมหาชนหลายแห่งยังคงใช้ระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ตามแบบของราชการอยู่ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนขาดความคล่องตัวและไม่ได้ใช้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานที่กฎหมายให้ไว้อย่างเต็มที่มากนัก ในขณะที่องค์การมหาชนอีกกลุ่ม มีการออกระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ด้วยตนเอง มีการศึกษาจากภาคเอกชน ภาคราชการและหน่วยงานในกำกับอื่น ๆ และดัดแปลงมาเป็นระเบียบของตัวเอง ซึ่งก่อให้เกิดความคล่องตัวและอิสระในการดำเนินงาน

ข้อเสนอของผู้วิจัยต่อประเด็นนี้ก็คือ รัฐบาลควรเข้าไปกำกับดูแลด้านนี้ให้น้อยที่สุด ซึ่งเท่าที่ผ่านมา รัฐบาลกำกับดูแลองค์การมหาชนในด้านนี้ได้เป็นอย่างดี แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตัวองค์การมหาชนเองที่น่ากฎระเบียบจากราชการไปใช้

(1.4) การกำกับดูแลด้านผลการดำเนินงาน

การกำกับดูแลด้านผลการดำเนินงาน เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่สุดประการหนึ่งในการกำกับดูแลองค์การมหาชน เนื่องจากรัฐบาลไม่อาจเข้าไปแทรกแซงกระบวนการทำงานขององค์การมหาชนได้ ดังนั้น การกำกับดูแลด้านผลการดำเนินงานจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ การกำกับดูแลด้านผลการดำเนินงาน หมายถึง การกำกับดูแลองค์การมหาชนผ่านการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการประกันผลการดำเนินงาน (Performance Agreement) กล่าวคือ รัฐบาลสามารถประกันผลการดำเนินงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนได้ โดยผ่านการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์การมหาชน ซึ่งหมายถึงการทำข้อตกลงระหว่างรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลองค์การมหาชนนั้นกับคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน โดยให้ประธานคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ลงนามในข้อตกลงประกันผลงานดังกล่าว โดยข้อตกลงดังกล่าวมีระยะเวลาการประกันผลการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการระบุผลงานที่จะต้องทำหรือกระทำชัดเจน โดยหากองค์การมหาชนไม่สามารถทำได้ตามข้อตกลงที่ลงนามไว้ อาจมีผลต่อความมั่นคงของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนและผู้บริหารองค์การมหาชน โดยขึ้นอยู่กับข้อตกลงจะกำหนด เช่น ข้อตกลงอาจกำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนต้องลาออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

นอกจากความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารต่อการกำกับดูแลของรัฐมนตรียแล้ว คณะกรรมการบริหารอาจจัดทำข้อตกลงร่วมกับผู้บริหารงานองค์การมหาชนอีกชั้นก็ได้ หากฝ่ายบริหารองค์การมหาชนไม่สามารถทำตามข้อตกลงได้ ฝ่ายบริหารอาจต้องลาออกเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหาร

ทั้งนี้ วิธีการกำกับดูแลองค์การมหาชนดังกล่าวนี้ เป็นที่นิยมใช้มากในประเทศต้นแบบ องค์การมหาชน และกลายมาเป็นวิธีการประกันผลงานระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการที่รัฐบาล กำลังใช้อยู่ในประเทศไทยปัจจุบัน

(1.5) การกำกับดูแลด้านนโยบาย

รัฐบาลสามารถกำกับดูแลองค์การมหาชนได้ในระดับนโยบาย ทั้งนี้ อาจผ่านกลไกการให้นโยบายขององค์การมหาชนผ่านคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน ที่มีสัดส่วนตัวแทนของฝ่ายการเมือง หรือ ฝ่ายราชการก็สามารถทำได้

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลในลักษณะนี้ รัฐบาลต้องไม่แทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารขององค์การมหาชน รัฐบาลสามารถกำหนดทิศทางการทำงานขององค์การมหาชนได้ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยผ่านตัวแทนฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการในคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน แต่ตัวแทนของทั้งสองฝ่ายดังกล่าวไม่สามารถสั่งฝ่ายบริหารขององค์การมหาชนได้ จึงจะเรียกว่าการกำกับดูแลองค์การมหาชนในเชิงนโยบาย

การกำกับดูแลองค์การมหาชนในเชิงนโยบายอาจกระทำได้ในหลายลักษณะ เช่น การกำหนดนโยบายการบริหารร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์การมหาชน หรือ การส่งผ่านนโยบายของรัฐบาลผ่านคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเสนอว่า ควรมีการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลกับคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน อย่างน้อย 1-2 ครั้งต่อปี ทั้งนี้ อาจกำหนดเป็นวาระที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้รัฐมนตรีกับองค์การมหาชนได้รับรู้ร่วมกันว่า ปัญหาในการดำเนินงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่งคืออะไร ต้องร่วมมือกันแก้ไขอย่างไร และวางนโยบายในอนาคตขององค์การมหาชนร่วมกัน

จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลในเชิงนโยบายเช่นนี้ เป็นการกำกับดูแลก่อนการกระทำขององค์การมหาชน ดังนั้น ความมีอิสระขององค์การมหาชนจะลดลงไปในระดับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การกำกับดูแลองค์การมหาชนภายหลังการกระทำที่รัฐบาลไม่สามารถกำหนดทิศทาง การดำเนินการขององค์การมหาชนได้ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องพิจารณาสำคัญในประการหนึ่งก็คือ การกำกับดูแลโดยเชิงนโยบายอาจล่อแหลมต่อการแทรกแซงการทำงานของรัฐบาลที่มีต่อองค์การมหาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เนื่องด้วยการกำกับดูแลเช่นนี้อาจกลายเป็นการควบคุมองค์การมหาชนได้

(1) ทิศทางในการกำกับดูแลองค์การมหาชน

จากผลการวิจัยในส่วนที่ 5 และส่วนที่ 6 พบว่า ลักษณะธรรมชาติขององค์การมหาชนแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไป เมื่อคุณลักษณะและธรรมชาติขององค์การมหาชนแตกต่างกันเช่นนี้ การกำกับดูแลองค์การมหาชนในแต่ละประเภทก็ย่อมต้องแตกต่างกันออกไปด้วย เพื่อให้้องค์การมหาชนแต่ละประเภทมีความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการทำงาน ในขณะเดียวกันก็มีความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นกัน

จากผลการศึกษาในส่วนข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการกำกับดูแลองค์การมหาชนแต่ละประเภทแตกต่างกัน ซึ่งผู้วิจัยขอแสดงแนวทางในการกำกับดูแลองค์การมหาชนกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7.2 แสดงบทบาทที่จำเป็นของรัฐต่อองค์การมหาชนจำแนกตามกลุ่มภารกิจ

ประเภท	บทบาทของรัฐต่อองค์การมหาชน
Direct Service Agency	<ul style="list-style-type: none">■ การกำกับดูแลมีความจำเป็นน้อยที่สุด■ การมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่สอดคล้องกับภารกิจขององค์การมหาชน
Knowledge Based Agency	<ul style="list-style-type: none">■ การกำกับดูแลมีความจำเป็นน้อย เฉพาะในเชิงกำกับนโยบายและยุทธศาสตร์ขององค์การเท่านั้น■ การสนับสนุนด้านงบประมาณที่เพียงพอต่อภารกิจและยุทธศาสตร์องค์การ
Supporter and Facilitator	<ul style="list-style-type: none">■ การกำกับดูแลมีความจำเป็นสูง โดยเฉพาะด้านการกำหนดกรอบในระดับแผนงานขององค์การ■ การสร้างช่องทางใหม่ ๆ ในการมีส่วนร่วมจากภาคสาธารณะ
Service Standardizing Agency	<ul style="list-style-type: none">■ การกำกับดูแลมีน้อย เฉพาะในด้านของผลงานตามกรอบระยะเวลา■ การส่งเสริมให้องค์การมีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงโดย

	ส่วนราชการ
Others Agency	<ul style="list-style-type: none"> ■ การกำกับดูแลมีความจำเป็นสูง โดยรัฐบาลอาจเข้าไปมีบทบาทในการบริหารองค์การโดยตรง ■ การสร้างกรอบภารกิจให้มีความชัดเจน และกรอบระยะเวลาที่แน่นอนซึ่งสามารถยุบเลิกได้ หากภารกิจลุล่วง ■ ควรสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาไปสู่องค์การในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หรือรัฐวิสาหกิจ

จากตารางข้างต้น เห็นได้ว่า **องค์การมหาชนประเภท ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะและให้บริการโดยตรง (Direct Service Agency)** รัฐบาลควรกำกับดูแลในระดับที่น้อยที่สุด เนื่องจากลักษณะของภารกิจหน้าที่ขององค์การมหาชนประเภทนี้เป็นการให้บริการแก่กลุ่มลูกค้าโดยตรง เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ดังนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานขององค์การมหาชนประเภทนี้ได้ดีที่สุดก็คือผู้รับบริการ บทบาทในการกำกับดูแลองค์การมหาชนประเภทนี้ของรัฐบาลจึงควรมีอยู่ในระดับต่ำที่สุด ปล่อยให้องค์การมหาชนดำเนินการอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ มาตรฐานการบริการขององค์การมหาชนประเภทนี้ควรเทียบเท่ากับการให้บริการของภาคเอกชน ความอยู่รอดขององค์การมหาชนอยู่ที่การให้บริการ อีกทั้งองค์การมหาชนประเภทนี้ก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นรายหัวอยู่แล้ว ดังนั้น การควบคุมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการจึงมีอยู่โดยธรรมชาติขององค์การ ความจำเป็นในการกำกับดูแลของรัฐบาลจึงมีน้อยตามลงไปด้วย

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

องค์การมหาชนประเภท ทำหน้าที่สร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ (Service Standardizing Agency) จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลในระดับน้อย (แต่

มากกว่าในเชิงเปรียบเทียบกับองค์การมหาชนประเภท Direct Service Agency) เนื่องจากองค์การมหาชนประเภทนี้ต้องการความเป็นกลางในการดำเนินงาน และเป็นผู้สร้างมาตรฐานการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานอื่น ตัวอย่างเช่น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ที่ทำหน้าที่ในการประกันคุณภาพการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ ลักษณะการทำงานขององค์การมหาชนประเภทนี้มักไม่มีการแข่งขันกัน เนื่องจากต้องมีเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ในการสร้างมาตรฐาน ดังนั้น บทบาทของรัฐในการกำกับดูแลมาตรฐานขององค์การมหาชนประเภทนี้จึงควรอยู่ในระดับน้อย โดยที่ไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานมากเกินไป และต้องกระทำการประกันคุณภาพมาตรฐานการดำเนินงานให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ จึงจะทำให้้องค์การมหาชนประเภทนี้กำกับมาตรฐานที่เป็นกลางสำหรับทุกฝ่ายได้

ทั้งนี้ หากการเข้ามากำกับดูแลองค์การมหาชนประเภทนี้มากเกินไป อาจส่งผลต่อความเป็นอิสระในการดำเนินการ หรือส่งผลต่อความเป็นอิสระในการกำหนดมาตรฐานที่เป็นธรรมได้ การกำกับดูแลองค์การมหาชนประเภทนี้จึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมาก

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

7.1.3 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในด้านการสนับสนุนองค์การมหาชน

นอกจากการพิจารณาในแง่มุมของการกำกับดูแลองค์การมหาชนแล้ว เรายังจำเป็นต้องพิจารณาถึงการสนับสนุนของรัฐบาลต่อองค์การมหาชนด้วย เพื่อให้้องค์การมหาชนสามารถดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

จากการศึกษาวิจัยขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้ง 16 แห่งพบว่า ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของหน่วยงานดังกล่าวก็คือ ปัญหาที่เกี่ยวกับการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การมหาชนของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคสังคมรู้จักว่า องค์การมหาชนคืออะไร มีลักษณะสำคัญอย่างไร แตกต่างจาก

หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ อย่างไร เหมือนหรือแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจอย่างไร และทำไมต้องจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน โดยคำถามต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นคำถามในเชิงพื้นฐานที่เกี่ยวกับความเป็นองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้งสิ้น ดังนั้น สิ่งที่เป็นพื้นฐานที่สุดประการหนึ่งในแง่ของการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชนจึงมีอยู่ 3 ประการ คือ

(1) การประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจของสาธารณชนต่อองค์การมหาชน

รัฐบาลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลองค์การมหาชน ควรที่จะเร่งทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคสังคมรับทราบว่าองค์การมหาชนคืออะไร ทำหน้าที่อะไร มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร ทำไมต้องเป็นองค์การมหาชน องค์การมหาชนแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ อย่างไร หากประชาชนและภาคสังคมรับทราบถึงความเป็นองค์การมหาชนอย่างดีเพียงพอแล้ว การทำงานขององค์การมหาชนก็จะง่ายขึ้น อุปสรรคในการติดต่อกับภาคสังคมและประชาชนจะลดลง ทำหน้าที่ของภาคสังคมและประชาชนที่มีต่อองค์การมหาชนจะเปลี่ยนแปลงไปและไม่มองว่าองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานหนึ่งของระบบราชการ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อปัญหาพื้นฐานที่สุดของการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐดังกล่าวถูกแก้ไขไป จะส่งผลทั้งในทางตรงและทางอ้อมที่จะทำให้การทำงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น อีกทั้งยังส่งผลให้องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐทั้งหลายต้องรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน

(2) การสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารให้เปิดกว้างมากยิ่งขึ้น

สืบเนื่องมาจากสภาพปัญหาที่องค์การมหาชนหลายแห่งประสบกับการทำงานของคณะกรรมการบริหารที่มีสัดส่วนของราชการมากเกินไป ส่งผลให้การคิดและพิจารณาของคณะกรรมการบริหารยังคงยึดติดอยู่กับวิธีคิดในระบบราชการอยู่ ซึ่งทำให้ความเป็นอิสระและการ “คิดนอกกรอบ” ขององค์การมหาชนลดลง ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า **รัฐบาลควรสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน ให้เปิดกว้างมากยิ่งขึ้น** โดยเฉพาะการได้มาซึ่งบุคลากรจากภาคเอกชนอย่างแท้จริง โดยผู้วิจัยเสนอกลไกการได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน ดังต่อไปนี้

- **ประการที่หนึ่ง** องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนต้องเปลี่ยนไป โดยให้มีสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิมากขึ้น และเพิ่มสัดส่วนตัวแทนของภาคเอกชนเข้าไป ในขณะที่สัดส่วนของฝ่ายราชการลดลง ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของผู้ทรงคุณวุฒิและภาคเอกชนควรเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและภาคเอกชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ มีประสบการณ์ในการทำงานบริหารภาคเอกชนมาก่อน มิใช่เป็นข้าราชการเกษียณอายุราชการ ซึ่งมีผลไม่แตกต่างจากคนในระบบราชการ

- **ประการที่สอง** เป็นผลมาจากประการแรก รัฐบาลจำเป็นต้องมีการกำหนดวิธีการสรรหาคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนใหม่ ให้มีลักษณะการสรรหาที่เปิดกว้างมากขึ้น และเอื้ออำนวยให้คนจากภาคต่าง ๆ ของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาและมาสมัครมากขึ้น
- **ประการที่สาม** ควรมีการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนใหม่ โดยเน้นบุคลากรที่มาจากภาคเอกชนอย่างแท้จริง มิใช่คนจากระบบราชการเดิม
- **ประการที่สี่** สัดส่วนของคณะกรรมการบริหารที่เป็นตัวแทนของฝ่ายราชการ ควรพิจารณาจากคุณสมบัติของบุคคลมิใช่การพิจารณาจากตำแหน่งของตัวบุคคล ซึ่งจะทำให้องค์การมหาชนได้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญอย่างแท้จริง และได้กรรมการบริหารที่ให้ความเอาใจใส่ในกิจการขององค์การมหาชน

(3) การให้หลักประกันความมั่นคงทางการเงินแก่องค์การมหาชน

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

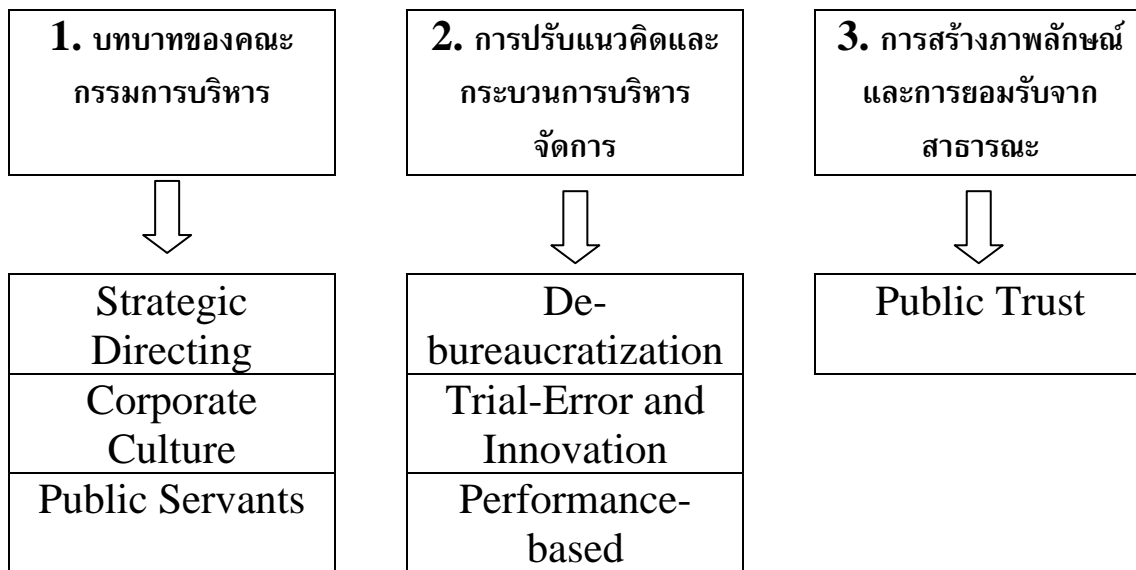
นอกเหนือจากข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลแล้ว การดำเนินงานขององค์การมหาชนในอนาคตจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลเพียงอย่างเดียว หากแต่ตัวองค์การมหาชนเองและหน่วยงานอื่น ๆ จะต้องปรับบทบาทและการดำเนินงานควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอสำหรับองค์การมหาชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

7.2 ข้อเสนอแนะต่อองค์การมหาชน

ในส่วนนี้จะเป็นข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาสำหรับองค์การมหาชน ซึ่งในที่นี้เห็นว่า มีประเด็นที่ควรย้ำเน้นในการปรับบทบาทและพัฒนาไปสู่ความเป็นองค์การมหาชนที่มีความสามารถในการจัดทำบริการในภาคสาธารณะและมีระบบบริหารที่มุ่งเน้นผลงานใน 3 ด้าน ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากแผนภาพ ดังนี้

แผนภาพที่ 7.2

แสดงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทขององค์การมหาชน



7.2.1 บทบาทของคณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหาร ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การมหาชน ซึ่งผลจากการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า องค์การมหาชนที่มีคณะกรรมการบริหารที่เข้มแข็งและเข้าใจถึงบทบาทความสำคัญของตนเองนั้น ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การทั้งในระยะสั้น อันได้แก่ ความสามารถในการอำนวยการ (Directing) ให้ผู้บริหารและบุคลากรขององค์การมหาชนมีการดำเนินงานไปตามกรอบยุทธศาสตร์และนโยบายที่ได้วางเอาไว้ ส่วนในระยะยาว ได้แก่ การวางหลักที่เกื้อหนุนต่อการสร้างเสริมวัฒนธรรมองค์การที่พึงประสงค์ ซึ่งมีผลอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์การต่อไปในอนาคต อาทิเช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ถือเป็นกรณีตัวอย่างหนึ่งที่บทบาทของคณะกรรมการบริหาร (สภามหาวิทยาลัย) มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันองค์การให้ประสบความสำเร็จซึ่งจะมุ่งเน้นบทบาทของตนเองไปในการวางกรอบแนวทางและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ให้กับผู้บริหารองค์การภายใต้ความสอดคล้องกับปณิธานและ วิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัย รวมถึงการเป็นองค์การนำในการวางรากฐาน กำหนดสถานะและบทบาทของมหาวิทยาลัยซึ่งได้ริเริ่มมาตั้งแต่ในระยะก่อตั้ง เกื้อหนุนต่อการพัฒนาไปสู่การสร้าง วัฒนธรรมองค์การที่เฉพาะของตนเอง

อย่างไรก็ดี ในบางองค์การก็พบว่า บทบาทของคณะกรรมการบริหารได้มีการเบี่ยงเบนจากกรอบทิศทางที่ควรจะเป็น อันนำไปสู่ปัญหาในหลายประการซึ่งกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การในหลายประการ กล่าวคือ ในบางกรณี ได้ปรากฏปัญหาจากการที่คณะกรรมการบริหารเข้าไปมีบทบาทในเชิงปฏิบัติการ (Operating) มากกว่าเพียงการอำนวยการ (Directing) ทั้งนี้ แม้ว่าคณะกรรมการบริหารจะมีบทบาทเข้มแข็ง โดยเฉพาะจากการที่มีรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลเข้าร่วมเป็นหนึ่งในกรรมการ แต่ก็ปรากฏปัญหาจากการที่คณะกรรมการบริหารไม่เข้าใจในบทบาทและ

คุณลักษณะขององค์การมหาชน จึงเกิดการใช้อำนาจเข้าไปกำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการแทรกแซงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ในอีกกรณีหนึ่ง ก็ปรากฏปัญหาจากการที่คณะกรรมการบริหารบางส่วนไม่มีความตื่นตัวในการแสดงบทบาทของตนเอง ทำให้บทบาทโดยรวมของคณะกรรมการบริหารมีความอ่อนแอ ทำให้บทบาทนำกลับตกอยู่กับผู้บริหารขององค์การมากเกินไป แต่ที่สำคัญ ได้กลายเป็นช่องทางให้ฝ่ายการเมืองที่ต้องการเข้ามาแทรกแซงการทำงานขององค์กรได้ง่ายขึ้น ผ่านการเข้าไปผลักดันโครงการต่าง ๆ ไปยังผู้บริหารโดยตรง ขณะที่คณะกรรมการบริหารซึ่งควรจะเป็นองค์กรที่อยู่ตรงกลางในการขับเคลื่อนจากฝ่ายการเมืองก็ไม่เข้มแข็งเพียงพอ

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้ จึงเกิดขึ้นจากผลการศึกษาเพื่อย้ำเน้นบทบาทที่ควรจะเป็นสำหรับคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนสำหรับประกอบการพิจารณา ซึ่งมีทั้งหมด 3 ด้านดังต่อไปนี้

(1) การมุ่งเน้นบทบาทในเชิงอำนวยการยุทธศาสตร์องค์การ (Strategic Directing)

ปัญหาประการหนึ่งที่พบจากการศึกษา ได้แก่ ปัญหาในเชิงบทบาทของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งแม้ว่าอาจจะมีใช้ประเด็นปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์การมหาชนอย่างชัดเจน แต่มีผลอย่างสำคัญให้องค์การมหาชนมีอาจดำเนินไปในกรอบทิศทางที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ในด้านหนึ่งนั้นพบว่า ในองค์กรที่มีคณะกรรมการบริหารที่ทำงานอย่างเข้มแข็งนั้น แม้จะก่อให้เกิดผลดีต่อองค์การโดยรวม แต่ในหลายกรณีก็พบว่า คณะกรรมการบริหารได้เข้าไปมีบทบาทในเชิงปฏิบัติการมากเกินไป ทำให้เกิดการซ้อนทับและบดบังบทบาทของผู้บริหารองค์การ อีกทั้ง คณะกรรมการบริหารบางส่วนนั้น มีที่มาจากระบบราชการจึงปรากฏความพยายามที่จะเข้าไปควบคุมการทำงานขององค์การโดยการวางกฎและระเบียบต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการทำลายความได้เปรียบขององค์การในฐานะองค์การมหาชน ในอีกกรณีหนึ่งได้แก่ ปรากฏการณ์ที่ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนผ่านผู้บริหารองค์การโดยตรง เช่น การเร่งรัดผลักดันให้ผู้บริหารจัดทำโครงการซึ่งอยู่นอกกรอบแผนงานขององค์การ หรือข้อตกลงในเชิงนโยบายโดยไม่ผ่านการพิจารณาหรือการมีส่วนร่วมในบทบาทของคณะกรรมการบริหารเลย

จากปัญหาที่กล่าวมา ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องย้ำเน้นถึงบทบาทที่ควรจะเป็นของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า ได้แก่ การมุ่งเน้นบทบาทในเชิงอำนวยการยุทธศาสตร์องค์การ (Strategic Directing) กล่าวคือ จะต้องเป็นองค์กรที่มีบทบาทตรงกลางระหว่างฝ่ายการเมืองหรือส่วนราชการต้นสังกัด กับ องค์การมหาชน ดังแสดงในแผนภาพ

แผนภาพที่ 7.3 แสดงความสัมพันธ์ในเชิงบทบาทของคณะกรรมการบริหารกับองค์การอื่น ๆ



ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารจะต้องแสดงตนอย่างเข้มแข็ง (Strong Leadership) ในฐานะหัวใจสำคัญขององค์กร ซึ่งจะต้องเป็นผู้ดำเนินการในเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีบทบาทหน้าที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

- ประการที่หนึ่ง บทบาทในฐานะตัวแทนสูงสุดขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารจะต้องแสดงตนในฐานะตัวแทนสูงสุดขององค์กร ซึ่งมีหน้าที่ต้อง
 - 1) ประสานทำความเข้าใจกับฝ่ายการเมืองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กร
 - 2) เป็นผู้นำในการขับเคลื่อนและการแทรกแซงจากภายนอกทั้งฝ่ายการเมืองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
 - 3) รักษาผลประโยชน์โดยรวมขององค์กรและปกป้องผู้บริหาร/บุคลากรขององค์กรจากฝ่ายการเมืองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- ประการที่สอง บทบาทในฐานะองค์การบริหารสูงสุดขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารต้องมีบทบาทภายในองค์กร ดังนี้
 - 1) มุ่งเน้นบทบาทในเชิงอำนาจการ เพื่อบริหารยุทธศาสตร์และกรอบ พันธกิจสำหรับผู้บริหารองค์กรให้เป็นไปตามข้อตกลงกับรัฐบาลหรือส่วนราชการต้นสังกัด
 - 2) มุ่งเน้นบทบาทในเชิงสนับสนุน เพื่อส่งเสริมการทำงานขององค์กรให้บรรลุซึ่งภารกิจที่วางไว้ มากกว่าการเข้าไปควบคุมแทรกแซง

- 3) ความสัมพันธ์กับผู้บริหารควรมุ่งพิจารณาในเชิงผลงานเป็นหลัก มิใช่มุ่งควบคุมการใช้ทรัพยากรโดยการออกกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการทำลายความได้เปรียบขององค์การมหาชนในเรื่องความเป็นอิสระและคล่องตัว

(2) การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์การแบบเรียนรู้และการริเริ่มสร้างสรรค์ (Corporate Culture)

ผลจากการศึกษาได้ชี้ว่า ปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การมหาชนได้แก่ วัฒนธรรมองค์การ (Corporate Culture) ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารนั้นว่ามีบทบาทอย่างสำคัญต่อการริเริ่ม กำหนด และสร้างสรรค์วัฒนธรรมองค์การขององค์การมหาชน (Changing Agent) ซึ่งทิศทางหนึ่งที่มีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การมหาชน ได้แก่ การกระตุ้นให้เกิด วัฒนธรรมองค์การไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) และการส่งเสริมให้เกิดการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) เนื่องจากธรรมชาติขององค์การมหาชนได้แก่การมีโครงสร้างที่แยกออกเป็นอิสระจากระบบราชการและการมีระบบบริหารที่เน้นความคล่องตัวเพื่อมุ่งเน้นผลงานขององค์การ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้องค์การสามารถริเริ่มและทดลองกระบวนการทำงานใหม่ได้

ตัวอย่างที่พบจากการศึกษาในหลายกรณีซึ่งมีผลการดำเนินงานที่ดี เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เหล่านี้ ได้แสดงให้เห็นว่า ความสำเร็จนั้นเกิดจากการคิดนอกกรอบระบบราชการ โดยการริเริ่มและเรียนรู้การทำงานในแบบใหม่ ๆ ทั้งที่เกิดจากการผลักดันริเริ่มโดยคณะกรรมการบริหารเอง หรือทั้งที่เกิดจากการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารและบุคลากรได้ตัดสินใจทดลองและริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ

อย่างไรก็ดี ในหลายกรณีก็พบว่า หลายองค์การมีแนวโน้มที่นำเอาวิธีปฏิบัติในแบบระบบราชการมาปรับใช้ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากเหตุด้านความเป็นองค์การที่จัดตั้งใหม่ ทำให้คณะกรรมการบริหารไม่กล้าที่จะริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ จึงแสวงหารูปแบบการทำงานที่คุ้นชินโดยการหยิบยืมรูปแบบการทำงานแบบราชการเข้ามาใช้ในองค์การของตนเอง โดยเฉพาะการมุ่งควบคุมการใช้ทรัพยากรของผู้บริหารและบุคลากรโดยการออกกฎ และระเบียบต่าง ๆ มาบังคับใช้ภายใน หรือในบางกรณีก็นำเอากฎระเบียบที่พบในระบบข้าราชการพลเรือนมาปรับใช้ เช่น การกำหนดตำแหน่งและกำหนดกรอบอัตราเงินเดือน ซึ่งลักษณะเช่นนี้ เท่ากับเป็นการทำลายความได้เปรียบของความเป็นองค์การมหาชน และอาจส่งผลเสียในระยะยาวนั่นคือ อาการของการกลายเป็นระบบราชการ (Bureaucratization) หากกฎระเบียบดังกล่าวเพิ่มจำนวนมากขึ้น

ดังนั้น คณะกรรมการบริหารจึงต้องตระหนักในคุณลักษณะตามธรรมชาติขององค์การมหาชนที่มุ่งเน้นผลงาน (Result-based) มากกว่าการยึดติดกับรูปแบบหรือวิธีปฏิบัติ คณะกรรมการบริหารซึ่งมีองค์ประกอบที่หลากหลายจึงควรจะเป็นองค์การเปิดสำหรับการแสดงความคิดเห็นและการริเริ่มสร้างสรรค์ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารและบุคลากรได้มีโอกาสริเริ่มการทำงานในรูปแบบใหม่ ๆ มากกว่าการมุ่งควบคุมการปฏิบัติงาน

(3) การตระหนักในบทบาทของตนเองในฐานะผู้สร้างประโยชน์ส่วนรวม (Public Servants)

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารที่เน้นความเป็นอิสระและคล่องตัวเช่นเดียวกับองค์การภาคเอกชน แต่ถึงที่สุดแล้ว คณะกรรมการบริหารจะต้องตระหนักว่า องค์การมหาชนนั้นเป็นองค์การในภาคสาธารณะที่มีภารกิจในการจัดทำบริการต่าง ๆ ที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าแสวงหาผลกำไร (แม้ว่าจะแสวงหารายได้ แต่ก็ไม่ได้มุ่งเน้นผลกำไร) คณะกรรมการบริหารจึงต้องมองบทบาทของตนในฐานะผู้ทำงานในภาคสาธารณะซึ่งมุ่งประโยชน์ส่วนรวม (public servants) มากกว่าการคำนึงถึงผลตอบแทนและประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากในกลุ่มองค์การที่มีผลการดำเนินงานยังไม่ได้เท่าที่ควรนั้น นอกเหนือจากเหตุปัจจัยอื่น ๆ แล้ว ส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการบริหารบางส่วนไม่สนใจหรือละเลยในการเข้าร่วมประชุม และข้อมูลจากการลงพื้นที่ศึกษาที่พบปรากฏการณ์ของการเปรียบเทียบในเรื่องค่าตอบแทนและเบี้ยประชุมระหว่างองค์การของตนเองกับองค์การอื่น ๆ เป็นต้น

7.2.2 การปรับแนวคิดและกระบวนการบริหารจัดการภายในองค์การ

หัวใจสำคัญซึ่งเป็นเหตุที่มาและสะท้อนถึงความเป็นองค์การมหาชนได้แก่ การ “แยกออกเป็นอิสระ” จากความเป็นส่วนราชการเพื่อความ “คล่องตัว” ในการบริหารจัดการอันเอื้อประโยชน์ต่อการทำงานแบบ “มุ่งเน้นผลงาน” (performance-based) อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ในหลายองค์การมีแนวโน้มที่จะนำเอากรอบแนวคิดทางการบริหารจัดการแบบเดิมตามระบบราชการมาปรับใช้ ซึ่งเท่ากับเป็นการไม่ใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะตามธรรมชาติของความเป็นองค์การมหาชนอย่างเต็มที่ ในที่นี้เห็นว่า ในการกำหนดแนวคิดและกระบวนการบริหารจัดการภายในองค์การมหาชน จำเป็นจะต้องตระหนักถึงคุณค่าของความเป็นองค์การมหาชน ดังนี้

(1) การหลีกเลี่ยงออกจากพันธนาการของระบบราชการ (De-bureaucratization)

ในการบริหารจัดการองค์การนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การมหาชนจะต้องใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะตามธรรมชาติขององค์การ นั่นคือ ความเป็นอิสระและคล่องตัวทางการบริหาร ในการทำงานจึงต้องหลีกเลี่ยงให้พ้นจากกรอบคิดในแบบระบบราชการ เนื่องจากในการศึกษาพบว่า องค์การมหาชนนั้นเป็นองค์การใหม่ แต่เนื่องจากคณะกรรมการบริหารหรือผู้บริหารบางส่วนจะมีที่มาจากระบบราชการ จึงเกิดปรากฏการณ์ในการหยิบยืมเอาแนวปฏิบัติที่ใช้อยู่ในส่วนราชการมาปรับใช้กับองค์การของตนเอง หรือในบางองค์การก็พบว่า คณะกรรมการบริหารพยายามวางทิศทางการบริหารองค์การในรูปของการสร้างกฎระเบียบ ต่าง ๆ ขึ้น ลักษณะเช่นนี้แม้ว่าจะมีความสะดวกในแง่ของการหยิบยืมรูปแบบการทำงานที่เคยชิน แต่จะส่งผลเสียในระยะยาวให้ตัว

องค์การเกิดวัฒนธรรมการทำงานแบบราชการและทำลายข้อได้เปรียบตามธรรมชาติขององค์การ ตัวอย่างเช่น กรณีของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ ซึ่งคณะกรรมการบริหารได้พยายามผลักดันในการวางระบบบริหารงานบุคคลใหม่ในรูปของการกำหนดขั้นตำแหน่ง ระบบบัญชีเงินเดือน และระบบเพดานเงินเดือน เหล่านี้ แม้ว่าจะเป็นไปเพื่อเหตุผลในการควบคุมทรัพยากรขององค์การ แต่โดยแนวคิดแล้วรูปแบบที่จะนำมาปรับใช้นั้นก็มีความคล้ายคลึงกับที่ปรากฏในระบบราชการ ซึ่งนั่นเท่ากับดึงให้องค์การให้กลับไปเป็นส่วน ราชการอีกครั้ง

(2) การลองผิดลองถูกและการสร้างนวัตกรรม (Trial-Error and Innovation)

เนื่องจากองค์การมหาชนนั้นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ จึงอาจจะทำให้สภาวะของความไม่มั่นใจในการแสวงหารูปแบบการทำงานสำหรับองค์กรของตน จึงนำไปสู่ปัญหาของการหิบบัณฑิตรูปแบบการทำงานในระบบราชการมาใช้ ดังนั้น คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์กรจะต้องปรับกระบวนคิดใหม่ โดยถือว่า ในการบริหารจัดการองค์การมหาชนนั้น เป็นเรื่องของการลองผิดลองถูก (trial and error) เพื่อแสวงหารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมและเป็นตัวของตัวเอง ลักษณะเช่นนี้จะนำไปสู่การสร้างประสบการณ์ร่วมและการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขององค์กรอันเอื้อต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นการสร้างนวัตกรรม (Innovation) ในการทำงาน ตัวอย่างที่ดีสำหรับกรณีนี้ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งปรากฏวัฒนธรรมของการริเริ่มและทดลองรูปแบบการทำงานใหม่ ๆ อันเป็นผลจากการลองผิดลองถูกและมีการประเมินตนเองตลอดเวลา ซึ่งหลายกรณีก็ประสบความสำเร็จ เช่น ระบบสหกิจศึกษา และแม้ว่าจะมีบางกรณีที่ประสบปัญหา เช่น ระบบรวมบริการประสานภารกิจ แต่ก็ได้มีการประเมินปัญหาและนำไปสู่การริเริ่มเพื่อแสวงหารูปแบบการทำงาน ใหม่ ๆ หรือในกรณีของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินผลการศึกษา ซึ่งในการจัดทำบริการนั้นก็ได้อาศัยระบบจ้างเหมาให้เอกชนดำเนินการแทน (contracting-out) ซึ่งแม้ว่าจะประสบปัญหาย่อยบ้าง แต่ในระยะยาวก็ถือเป็นการสร้างกลุ่มองค์กรเหล่านี้ให้มีความเชี่ยวชาญ และลดภาระขององค์กร เป็นต้น

(2) การบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based)

เนื่องจากปัจจัยชี้วัดความสำเร็จขององค์การมหาชนได้แก่ การบรรลุซึ่งกรอบพันธกิจที่ได้วางเอาไว้ ดังนั้น กระบวนการบริหารจัดการขององค์การจึงต้องปรับทิศทางให้มีความทำงานที่มุ่งเน้นผลงานมากกว่าการยึดติดกับกฎระเบียบแบบราชการ ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารองค์การจึงต้องมุ่งสร้างเป้าหมายร่วมกันขององค์การในการบรรลุซึ่งพันธกิจที่สามารถชี้วัดได้ในรูปของยุทธศาสตร์และแผนงานที่ชัดเจน กล่าวคือ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การ ก็ควรจะเป็นไปเช่นเดียวกันกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหรือกระทรวงต้นสังกัดกับองค์การมหาชน นั่นคือ ความสัมพันธ์บนฐานของข้อตกลงในเรื่องผลงาน (Performance Agreements)

7.2.3 การสร้างภาพลักษณ์และการยอมรับจากสาธารณะ (Public Trust)

ในการทำงานขององค์การมหาชนนั้น ผลจากการศึกษาพบว่า ความสำเร็จขององค์การนั้น ส่วนสำคัญเกิดจากปัจจัยแวดล้อมภายนอกองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการรับรู้ ยอมรับ และเห็นถึงความสำคัญขององค์การจากสาธารณะ ดังนั้น องค์การมหาชน จึงควรจะเป็น “องค์กรเปิด” ทั้งในด้านของเข้าไปสร้างการยอมรับจากภาคสาธารณะ และในด้านของการเปิดให้สาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมภายในองค์การ อันเอื้อประโยชน์อย่างสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ เพื่อทำให้เกิดความยอมรับและเชื่อถือ ซึ่งจะกลายเป็นปัจจัยด้านบวกสำหรับองค์การทั้งในด้านการได้รับความสนับสนุนจากภาคสาธารณะทั้งในด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านบุคลากร และด้านการระดมทรัพยากรทางการเงิน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นเกราะป้องกันจากฝ่ายการเมืองในกรณีในกรณีที่องค์การถูกแทรกแซงอย่างไม่ชอบธรรมจากฝ่ายการเมืองด้วย ตัวอย่างที่ดีในกรณีนี้ เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว ซึ่งสามารถสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและได้รับการยอมรับจากสังคมเป็นการทั่วไปไม่แต่เฉพาะประชาชนเขตพื้นที่ให้บริการ หรือในกรณีของสถาบันพัฒนา องค์การชุมชน ซึ่งเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชน รวมถึงเครือข่ายองค์การพัฒนาเอกชนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การ หรือในกรณีของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขซึ่งได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาสังคมต่าง ๆ เป็นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากการทำงานโดยเน้นการมีส่วนร่วมและสร้างพันธมิตรกับทุกภาคส่วน เป็นต้น

7.3 ข้อเสนอแนะต่อบทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น นับเป็นองค์การภาครัฐประเภทหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะหรือให้บริการแก่สังคม อีกทั้งยังเป็นองค์การที่ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากแผ่นดิน ดังนั้น จึงมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งองค์การภาครัฐเหล่านั้นมีบทบาทต่อองค์การมหาชนทั้งในด้านการริเริ่มจัดตั้งองค์การมหาชน การสนับสนุนการดำเนินงานหรือการจัดทำภารกิจด้านต่าง ๆ ขององค์การมหาชน รวมถึงตลอดไปจนถึงการควบคุมตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน โดยองค์การมหาชนมีอาจหลีกเลี่ยงความสัมพันธ์ดังกล่าวได้แต่ประการใด

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ก็พึงต้องเป็นความสัมพันธ์ที่เกื้อหนุนหรือเอื้ออำนวยให้องค์การมหาชนสามารถดำเนินภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล มิใช่เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการรัดรั้งหรือสร้างแรงกดดันที่อาศัยกลไกทางกฎหมายมาบังคับให้องค์การมหาชนมิได้หลุดพ้นจากพันธนาการของความเป็นระบบราชการ โดยข้อเสนอในส่วนนี้ จะเป็นการเสนอแนวทางบทบาทส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่พึงปฏิบัติต่อองค์การมหาชน ซึ่งมีส่วนราชการสำคัญ ๆ อยู่ 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

7.3.1 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณ เป็นส่วนราชการที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนเป็นอย่างยิ่ง ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ดูแลการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์การภาครัฐทุกประเภท อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันองค์การมหาชนมักจะประสบปัญหาสำคัญอันเนื่องมาจากการจัดสรรงบประมาณ ก็คือ การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงานที่เพียงพอสอดคล้องกับการจัดทำภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จ ในขณะที่เจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเพราะต้องการให้มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ และมีการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

ทั้งนี้ จากผลของการศึกษาและจากการจัดประชุมสัมมนากลุ่มย่อยระหว่างผู้บริหารองค์การมหาชน คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า เพื่อให้องค์การมหาชนสามารถดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม สำนักงบประมาณควรมีการดำเนินการ คือ **ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณใหม่ เพื่อให้องค์การมหาชนได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับภารกิจที่ได้กำหนดไว้ในแผน อีกทั้งควรมีการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางการเงินระยะปานกลางให้กับองค์การมหาชน (Medium Commitment) เพื่อให้องค์การมหาชนสามารถวางแผนยุทธศาสตร์และดำเนินการจัดทำภารกิจได้อย่างต่อเนื่อง** ทั้งนี้ เนื่องมาจากการศึกษาพบว่า องค์การมหาชนบางแห่งได้จัดทำแผนงบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่อใช้ในการดำเนินงานแต่ปรากฏว่าการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การมหาชนดังกล่าวได้มีการปฏิบัติต่อองค์การมหาชนเช่นเดียวกับหน่วยราชการ โดยได้ทยอยจ่ายเป็นงวด ทำให้องค์การไม่สามารถบริหารงบประมาณอย่างเต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควรเพราะต้องรอนงบประมาณงวดต่อไป ซึ่งการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การ นอกจากนี้ สำนักงบประมาณควรมีการออกกฎเกณฑ์ และระเบียบใหม่สำหรับการตรวจสอบองค์การมหาชนเพื่อสร้างหลักประกันว่าการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์การมหาชนจะมีความต่อเนื่องเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานมิใช่เป็นการ

อนุมัติงบประมาณปีต่อปีอย่างเช่นปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางการเงินนี้ อาจจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องนั่นก็คือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณนั่นเอง

7.3.2 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

เนื่องด้วยองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานภาครัฐประเภทหนึ่งภายใต้โครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยในปัจจุบันองค์การภาครัฐทุกแห่ง โดยเฉพาะส่วนราชการ ต่าง ๆ ต้องได้รับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นระบบที่มีขึ้นเพื่อให้การบริหารราชการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เกิดความประหยัดเชิงขนาด และเป็นกลไกที่รัฐใช้เพื่อสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับส่วนราชการ

จากผลการศึกษาพบว่า ระบบการตรวจสอบดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 40 วรรคสอง ที่ได้กำหนดว่า “ในทุกรอบปี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะหว่า การใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัดและได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการ”

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัตินั้น แม้ว่าองค์การมหาชนจะเป็นองค์การภาครัฐที่แตกต่างจากระบบราชการ ในแง่ของการมีระบบโครงสร้างที่ยึดหลัก “ความเป็นอิสระ” จึงควรที่จะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างออกไปด้วย อีกทั้งยังมีระบบการตรวจสอบภายในองค์การที่เคร่งครัดอยู่แล้ว กระนั้นก็ตาม ปรากฏว่า ในการดำเนินการตรวจสอบบัญชีที่จัดทำโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบัน ก็ยังใช้หลักเกณฑ์เดียวกับที่ปฏิบัติต่อส่วนราชการอื่น ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุกเขยักซับซ้อน และส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพการทำงาน

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชนโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ควรจะดำเนินการตรวจสอบงบการเงินในลักษณะการตรวจสอบภายนอก (External Audit) คล้ายกับผู้ตรวจสอบบัญชีของภาคเอกชน จะทำให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถลดขั้นตอนในการแจกแจงรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยองค์การจะไม่ต้องใช้เวลาในการกรอกแบบรายงานหรือแจกแจงรายละเอียดการใช้จ่ายเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น

7.3.3 ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. เป็นองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนอย่างสูงยิ่ง ในฐานะที่ในปัจจุบันเป็นผู้ที่มีหน้าที่ดูแลกิจการขององค์การมหาชนโดยตรง (โดยผ่าน อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมองค์การมหาชน) ไม่ว่าจะเป็นในด้านการมีฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองคำร้องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับองค์การมหาชน อาทิเช่น การจัดตั้งหรือเปลี่ยนสถานภาพหน่วยงานขึ้นเป็น องค์การมหาชน หรือการรับข้อร้องเรียนอันเนื่องมาจากการดำเนินงานขององค์การมหาชน เป็นต้น โดยมีสำนักงาน ก.พ.ร. ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ ก.พ.ร.

ทั้งนี้ จากผลของการศึกษาซึ่งพบว่า ในปัจจุบันสถานภาพและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การภาครัฐที่เรียกว่า “องค์การมหาชน” นี้ ยังไม่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายนักในภาคสาธารณะ อันเป็นผลจากการที่องค์การดังกล่าวเพิ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นมา หรือแม้แต่ในกรณีของหน่วยงานในกำกับของรัฐเองสถานภาพก็เป็นที่ยึดถือในการรับรู้ของคนทั่วไป ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ควรทำหน้าที่ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ สถานะหน้าที่และบทบาทขององค์การมหาชนต่อประชาชนรวมถึงหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้เกิดความเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางในการปฏิบัติต่อองค์การมหาชนเพื่อที่จะไม่ทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับลักษณะการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดไปจากส่วนราชการ อีกทั้ง จะเป็นการสร้างระบบการตรวจสอบภายนอกโดยภาคประชาสังคม เพื่อให้้องค์การมหาชนต่าง ๆ มุ่งดำเนินงานไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ต่อสังคมมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

7.4 ข้อเสนอแนะในด้านกฎหมาย

เนื่องจากโดยหลักเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทที่ 3 ที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทย ที่เรียกกันว่า “องค์การมหาชน” และ “หน่วยงานในกำกับของรัฐ” นั้น ก็เพื่อให้้องค์การดังกล่าวมีอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว รวดเร็ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริการสาธารณะหรือสาธารณประโยชน์อื่นใดเหล่านั้นสามารถตอบสนองต่อผู้รับบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การจัดตั้งองค์การภาครัฐในรูปแบบดังกล่าวสามารถจัดตั้งได้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก คือการจัดตั้งโดยการตราพระราชบัญญัติเฉพาะ และ ลักษณะที่สอง คือการจัดตั้งโดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งความแตกต่างที่สำคัญระหว่างองค์การสองลักษณะดังกล่าวคือ ประเด็นเรื่อง “ความเป็นอิสระและความยืดหยุ่นคล่องตัว” โดยองค์การในลักษณะแรกจะมีมากกว่า

อย่างไรก็ดี ข้อเสียซึ่งกลายมาเป็นข้อถกเถียงสำคัญในระยะต่อมาก็คือการจัดตั้งองค์การมหาชนที่ออกโดยพระราชบัญญัติ (ที่เรียกกันว่าหน่วยงานในกำกับของรัฐ) นั้น มีกระบวนการที่ซับซ้อน ยุ่งยาก และเมื่อกรณีที่เป็นองค์การที่ประสงค์จะจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการเฉพาะบางอย่างเท่านั้น โดยเมื่อหมดความจำเป็นก็ยุบเลิกเสีย กระบวนการยุบเลิกก็กระทำได้ยาก อีกทั้งในประการที่สำคัญก็คือ ความเป็นอิสระที่ “มากเกินไป” ส่งผลให้แต่ละองค์การมีโครงสร้างการบริหารที่หลากหลายโดยขาดกรอบมาตรฐาน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารทั่วไป การบริหารการเงิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของโครงสร้างเงินเดือนและค่าตอบแทน ซึ่งมีอัตราสูงมากหากเปรียบเทียบกับส่วนราชการอื่น ๆ หรือแม้กับองค์การมหาชนด้วยกันเองในบางแห่ง

ในท้ายที่สุดจากสภาพปัญหาและข้อถกเถียงดังกล่าว จึงได้นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นกรอบมาตรฐานในการที่จะกำหนดกฎเกณฑ์บางอย่างในการจัดตั้งและการบริหารองค์การมหาชน

“พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542” นับว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษมากกว่ากฎหมายฉบับอื่น ๆ กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีมาตราน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายอื่น ๆ นั่นคือ มีเพียง 45 มาตราเท่านั้น โดยเหตุผลที่บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้มีน้อยก็เพราะผู้ร่างกฎหมายมีความประสงค์ที่จะให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งมีอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์รายละเอียดของหน่วยงานตนเอง ไม่ว่าจะเป็นชื่อขององค์การมหาชน, บทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ, บทบัญญัติเกี่ยวกับทุน รายได้ งบประมาณ และทรัพย์สิน และการบริหารงานบุคคล ฯลฯ เป็นต้น

ทั้งนี้ สาเหตุที่ผู้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการจัดตั้งองค์การมหาชนไว้เพียงกว้าง ๆ เนื่องมาจากการที่ผู้ร่างได้ตระหนักถึงหลัก “ความเป็นอิสระ และความแตกต่างหลากหลายของแต่ละองค์การ (diversity)” เป็นอย่างดี ซึ่งนัยยะหมายถึงว่า องค์การมหาชนแต่ละแห่งไม่มีความจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์รายละเอียดที่เหมือนกัน ตัวอย่างเช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์และโรงพยาบาลบ้านแพ้วก็อาจจะมีระบบงบประมาณและระบบการเงินที่แตกต่างกันไปได้ ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ละองค์การกำหนด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะมีลักษณะที่ยืดหยุ่น โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์เพียงกว้าง ๆ เท่านั้น หากแต่จากการศึกษาก็พบว่า ทางปฏิบัติจริงแล้ว องค์การมหาชนที่ออกโดยพระราชกฤษฎีกาแต่ละแห่งกลับถูกกำหนดกรอบระเบียบบางอย่างไว้ค่อนข้างมาก ซึ่งแตกต่างจากองค์การมหาชนที่มีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของการดำเนินงาน องค์การมหาชนประเภทหลังจะมีความเป็นอิสระและยืดหยุ่นมากกว่าประเภทแรก ซึ่งในแง่หนึ่งแล้ว ข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่สำคัญก็คือข้อจำกัดในด้านกฎหมาย โดยกฎหมายฉบับสำคัญก็คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ ในส่วนนี้จึงจะเป็นการพิจารณาเพื่อเสนอกรอบแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องต่ออนาคตที่คาดว่าจะมีองค์การภาครัฐรูปแบบองค์การมหาชนเกิดขึ้นมาอย่างมากมาย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาในมิติทางกฎหมายนี้ มีแนวทางดำเนินการ 2 ประการ คือ ประการแรก การพิจารณาแก้ไขตามกรอบของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปรับปรุงเฉพาะบางมาตราที่ส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินการและการบริหารงานขององค์การมหาชน และประการที่สอง การพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนฉบับใหม่ขึ้นมา ซึ่งจะเป็นการพิจารณากรอบกฎหมายฉบับปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ดำเนินการตามแนวทางที่สองก็จะเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก และเป็นไปได้ค่อนข้างยากในทางปฏิบัติ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงจะพิจารณาเฉพาะในส่วนแรก ซึ่งจะเป็นการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยจะพิจารณาตามหมวดต่าง ๆ ดังนี้

หมวดที่ 1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

หมวดที่ 2 ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

หมวดที่ 3 การบริหารและการดำเนินกิจการ

หมวดที่ 4 เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

หมวดที่ 5 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน

หมวดที่ 6 การกำกับดูแล

หมวดที่ 7 การยุบเลิก

7.4.1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

ในหมวดว่าด้วยการจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนนี้ มีประเด็นปัญหาที่สำคัญซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาก็คือบทบัญญัติในมาตรา 5 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และคุณลักษณะภารกิจขององค์การที่สมควรได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนว่า จะต้องเป็นการจัดบริการสาธารณะที่ไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า องค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาบางแห่งประสบกับปัญหาในด้านความชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานและการเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำงาน อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และทิศทางการดำเนินงานขององค์การ

อย่างไรก็ดี แม้ในบางกระแสที่วิพากษ์วิจารณ์จะมีข้อเสนอว่า ควรมีการจำแนกประเภทขององค์การมหาชนที่มีอยู่ให้ชัดเจนว่า มีประเภทใดบ้าง โดยอาจแก้ไขปรับปรุงในมาตรา 5 หากแต่ก็มีกระแสคัดค้าน เนื่องจากจะเป็นการไปจำกัดหรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดเกินไปสำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งเปิดกว้างและมีความยืดหยุ่นในการจัดตั้งสูง

กระนั้นก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการกำหนดหรือจัดประเภทภารกิจในการกำกับดูแลองค์การมหาชน ซึ่งการจำแนกประเภทดังกล่าว นอกจากจะส่งผลให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถรู้ถึงบทบาทของตนเองอย่างชัดเจนแล้ว ยังเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติต่อองค์การมหาชนแต่ละแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการกำกับดูแลให้สอดคล้องเหมาะสมกับคุณลักษณะภารกิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งอีกด้วย

7.4.2 ทุน รายได้ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่ได้รับการออกแบบโครงสร้างมาเพื่อให้มีความเป็นอิสระและยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารจัดการ และมีการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการปกติทั่วไป ประกอบกับองค์การมหาชนแต่ละแห่งก็มีการกิจที่แตกต่างกัน และบางองค์การก็เป็นภารกิจที่มีลักษณะพิเศษ จึงต้องการความยืดหยุ่นด้านงบประมาณค่อนข้างสูง อาทิ องค์การที่มีหน้าที่ในการศึกษาวิจัยและสร้างองค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องสร้างหลักประกันความมั่นคงทางการเงินในระยะปานกลาง (Medium Commitment) ให้กับองค์การมหาชนเพื่อเอื้ออำนวยให้องค์การมหาชนสามารถวางแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่องและเกิดประสิทธิผล ทั้งนี้ การกำหนด

หลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยทุน รายได้ และทรัพย์สิน ก็ได้

นอกจากนั้น จากการที่กฎหมายต้องการให้องค์การมหาชนสามารถแสวงหารายได้เลี้ยงตนเองเพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาลในการสนับสนุน และเพื่อนำรายได้นั้นมาสนับสนุนกิจการขององค์การมหาชนให้มีประสิทธิภาพขึ้นนั้น ในส่วนที่ว่าด้วยทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน (มาตรา 12) จึงควรบัญญัติให้องค์การมหาชนสามารถนำรายได้จาก “เงินที่ได้จากการถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือการเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น” มาใช้ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์การมหาชนได้

7.4.3 การบริหารและการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน

ในหมวดที่ว่าด้วยการบริหารและการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนี้ มีประเด็นปัญหาหลักที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ประการ ประกอบด้วย

(1) โครงสร้างของคณะกรรมการบริหาร

“คณะกรรมการบริหาร” นับว่าเป็นองค์การที่มีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งสำหรับองค์การมหาชน เนื่องจากเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการดำเนินงานขององค์การ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จหรือไม่สำเร็จขององค์การส่วนหนึ่งจึงมาจากเหตุผลที่ว่าองค์การนั้นมีคณะกรรมการบริหารที่เข้มแข็ง และประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถ เข้าใจในบทบาทของตนเอง หรือไม่

ทั้งนี้ ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์การมหาชนแต่ละองค์การสามารถมีคณะกรรมการบริหารได้ไม่เกิน 11 คน โดยที่มีเจตนารมณ์คือ ต้องการให้เป็นองค์การที่มีขนาดเล็ก และโครงสร้างคณะกรรมการบริหารขนาดดังกล่าวนี้จะเพียงพอต่อการดำเนินงานขององค์การมหาชนได้ โดยเห็นว่างค์การมหาชนโดยทั่วไปไม่ได้มีขนาดใหญ่โตเหมือนรัฐวิสาหกิจ เพื่อต้องการให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็ว และการมีคณะกรรมการบริหารจำนวนมากอาจจะส่งผลให้ความคล่องตัวน้อยลงไป อาทิเช่น กรณีกรรมการบริหารมาไม่ครบองค์ประชุม เป็นต้น

จำนวนของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนนี้ เป็นประเด็นที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ ปัญหาเรื่องข้อจำกัดของจำนวนกรรมการบริหาร โดยองค์การมหาชนบางแห่งที่ดำเนินการกิจบางประเภท อาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ หรือเป็นผู้

มีส่วนได้เสียเข้ามาอยู่ในโครงสร้างบริหาร เพื่อเอื้อต่อการสร้างเครือข่ายหรือเชื่อมโยงระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวทำให้มีการหลีกเลี่ยงการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและไปออกเป็นพระราชบัญญัติแทน และในอีกแง่หนึ่งหากมีการจัดตั้งองค์การมหาชนที่มีภารกิจหลากหลายขึ้นมา องค์ประกอบของกรรมการบริหารอาจไม่เพียงพอ

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรเพิ่มเติมอีกรรณหนึ่งในมาตรา 19 ว่า “ในกรณีที่แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวก็อาจเพิ่มได้ไม่เกิน 4 คน” ทั้งนี้ ให้เขียนบทห้ามด้วยว่า กรรมการบริหารทั้งหมดนอกจากผู้อำนวยการแล้วจะแต่งตั้งจากบุคลากรในองค์การนั้นไม่ได้

(2) การกำหนดค่าตอบแทน

เพื่อให้เกิดความคล่องตัว หลักเกณฑ์ที่ใช้กับองค์การมหาชนควรจะน้อย ควรให้มีความเป็นอิสระโดยมีการกำกับบ้าง ในส่วนนี้จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนเป็นผู้กำหนดเรื่องค่าตอบแทนโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี หากแต่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่ารายจ่ายบุคลากรทั้งหมดรวมทั้งค่าเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนต้องไม่เกินที่เปอร์เซ็นต์ของรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน โดยจะต้องดูตัวเลขที่มาจากองค์การมหาชนประเภทต่าง ๆ ที่มีทั้งรับเงินอุดหนุนอย่างเดียว รับเงินอุดหนุนบางส่วน และที่มีรายได้เลี้ยงตัวเองได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการจัดประเภทขององค์การมหาชนและเรื่องค่าตอบแทนอาจกำหนดเป็นกรอบมาตรฐานไว้ว่า ค่าตอบแทนขององค์การมหาชนที่ดำเนินการกิจแต่ละลักษณะควรเป็นเท่าใด กล่าวคือ องค์การมหาชนที่มีภารกิจน้อยไม่ซับซ้อนและไม่จำเป็นต้องอาศัยความชำนาญหรือวิชาชีพเฉพาะด้าน อาจไม่จำเป็นต้องมีอัตราค่าตอบแทนในอัตราเดียวกับองค์การมหาชนที่ดำเนินการกิจด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่จำเป็นต้องมีบุคลากรทั้งในส่วนของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งมีอัตราการแข่งขันในตลาดแรงงานสูง เป็นต้น

(3) การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า แม้องค์การมหาชนจะถูกจัดตั้งโดยฝ่ายบริหารที่เน้นความเป็นอิสระ แต่ยังคงถือว่าเป็นองค์การที่ทำงานในพื้นที่สาธารณะซึ่งจำเป็นต้องบริหารงานโดยคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเช่นเดียวกันกับองค์การในภาคสาธารณะอื่น ๆ อาทิ ราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การมหาชนจึงต้องตระหนักถึงความเป็นสาธารณะขององค์การตนเองที่สร้างประโยชน์ต่อส่วนรวมและใช้ทรัพยากรจากภาคสาธารณะ จำเป็นต้องยึดถือหลักความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม มีช่องทางในการภาคเอกชนที่มุ่งเน้นประโยชน์ขององค์การและผลกำไรแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้น ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงควรกำหนดหลักการเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเอาไว้ด้วย โดยอาจจะบัญญัติไว้ในบททั่วไป หรือ หมวดที่ 1 การจัดตั้ง หรือ หมวดที่ 3 การบริหารองค์การก็ได้

อย่างไรก็ดี การกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนี้ จำเป็นต้องตระหนักถึงคุณลักษณะสำคัญขององค์การมหาชนที่มีความแตกต่างจากส่วนราชการ คือ ด้านความเป็นอิสระและยืดหยุ่นในการบริหารงาน ดังนั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงควรมีความสอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะการดำเนินการกิจขององค์การมหาชนด้วย

7.4.4 เจ้าหน้าที่และปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐชนิดหนึ่ง ดังนั้น หน่วยงานของรัฐชนิดนี้ควรจะให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย อย่างไรก็ตามในปัจจุบันองค์การมหาชนไม่ได้รับการยกเว้นให้นำกฎหมายฉบับดังกล่าวมาใช้ ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นแล้วจะต้องมีการไปดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งผลปรากฏว่า ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองดังเช่นกรณีเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยอาจบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การมหาชนว่า เมื่อใดก็ตามที่องค์การมหาชนได้รับการจัดตั้งขึ้นก็ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว

7.4.5 การกำกับดูแลองค์การมหาชน

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีโครงสร้างการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระซึ่งแตกต่างจากระบบราชการทั่วไป หากแต่องค์การมหาชนก็เป็นหน่วยงานภาครัฐประเภทหนึ่งที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ดังนั้น เพื่อให้้องค์การมหาชนมีทิศทางการดำเนินการกิจที่สอดคล้องต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับชาติ จึงต้องมีการกำกับดูแลซึ่งบทบาทในการกำกับดูแลหลักนั้นเป็นของรัฐมนตรีกะทรวงที่้องค์การมหาชนสังกัด โดยในมาตรา 43 ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำกับดูแลไว้ว่า “ให้

รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนใด มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น”

อย่างไรก็ดี การกำหนดความสัมพันธ์ดังกล่าวยังไม่มี ความชัดเจน คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรบัญญัติในกฎหมายใหม่ว่า ให้รัฐมนตรีกำกับผ่านกลไกอะไรบ้าง โดยอาจจำแนกตามที่คณะผู้วิจัยได้เสนอ คือ ประการที่หนึ่ง การกำกับก่อนการดำเนินงาน โดยดูแลด้านนโยบาย และงบประมาณ ประการที่สอง การกำกับระหว่างการดำเนินงาน โดยดูแลด้านบุคลากรและด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงาน และ ประการสุดท้าย การกำกับดูแลภายหลังการดำเนินงาน โดยดูแลด้านผลการดำเนินงาน ทั้งนี้ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้อำนวยการองค์การมหาชนสามารถทำงานตามความรู้ความสามารถภายใต้การกำกับของคณะกรรมการบริหาร โดยคณะกรรมการบริหารรับผิดชอบตรงต่อรัฐมนตรี

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ประเด็นทางด้านกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่ออันเป็นข้อจำกัดของความสามารถในการดำเนินงานขององค์การมหาชนนั้น ประกอบด้วยประเด็นหลัก 5 ประการ ได้แก่ การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การ, ทุน รายได้ และทรัพย์สิน, การบริหารและการดำเนินกิจการ, เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงาน และการกำกับดูแลองค์การมหาชน ทั้งนี้ ในส่วนของประเด็นเรื่องการตรวจสอบประเมินผลและการยุบเลิกองค์การมหาชนนั้น มิได้มีผลโดยตรงจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมายแต่ประการใด ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาคณะผู้วิจัยก็คาดหวังว่าข้อจำกัดดังกล่าว จะได้รับการแก้ไขเพื่อเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนต่อไป.