

## ส่วนที่ 5

### ผลการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงาน ในกำกับของรัฐ

สืบเนื่องจากเหตุผลที่ว่า แม้ว่าการบริหารจัดการองค์การภาครัฐภายใต้รูปแบบหน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชนจะยึดถือหลักการของความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีหลักการบริหารที่พยายามหลุดพ้นจากพันธนาการภายใต้กรอบของระบบราชการ หากแต่ในแง่หนึ่งองค์การเหล่านี้ยังต้องรับผิดชอบต่อผลงานต่อสาธารณะและประชาชนในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องประเมินผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการว่าองค์การเหล่านั้นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ อีกทั้งสามารถสร้างนวัตกรรมในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการหรือการให้บริการต่อประชาชนหรือผู้รับบริการหรือไม่?

ในส่วนนี้จึงจะเป็นการวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานขององค์การทั้งสิ้น 16 องค์การ รวมถึงการพิจารณาวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือไม่สำเร็จขององค์การดังกล่าวโดยละเอียด โดยมีผลของการศึกษา ดังนี้

## 5.1 โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)

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

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

สำหรับเหตุผลในการแปรสภาพโรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นโรงพยาบาลในกำกับของรัฐ ปรากฏในเหตุผลของการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ

“เนื่องจากการสมควรจัดระบบบริหารงานโรงพยาบาลบ้านแพ้วให้สามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ คล่องตัว และเอื้ออำนวยต่อการใช้บุคลากรและทรัพยากรของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เพื่อให้สามารถให้บริการทางสาธารณสุขให้แก่ชุมชนในเขตอำเภอบ้านแพ้วและพื้นที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงได้อย่างมี

คุณภาพ ตลอดจนสามารถให้บริการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้วขึ้นเป็นองค์การตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน”<sup>1</sup>

การปรับฐานะของโรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นองค์การมหาชนนี้ได้รับความสนใจจากทั้งแวดวงนักวิชาการการปฏิรูประบบราชการและสาธารณสุข เพราะองค์การมหาชนเป็นนวัตกรรมของการบริหารภาครัฐ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว ในขณะที่แวดวงสาธารณสุขคาดหวังว่าการออกนอกระบบของโรงพยาบาลจะเป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูประบบสาธารณสุขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของโรงพยาบาลให้มีอิสระในการบริหาร และมีความคล่องตัวมากขึ้นจากข้อจำกัดของระบบราชการและจะเป็นการเพิ่มหลักประกันสุขภาพประชาชน ซึ่งการออกนอกระบบของโรงพยาบาลบ้านแพ้วถือว่าการนำร่องสำหรับการออกนอกระบบของโรงพยาบาลอื่น ๆ

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

### 5.1.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

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

- ด้านการบริการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพและมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

<sup>1</sup> หมายเหตุ: พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

- ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ด้านประสิทธิภาพการบริหาร
- ด้านความมั่นคงทางการเงินการคลัง
- ด้านการพัฒนาบุคลากร

โดยผลการประเมินในมิติแต่ละด้าน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**(1) ประชาชนอำเภอบ้านแพ้วมีการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพและมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า**

มิติการประเมินผลดำเนินงานด้านแรก คือ การกิจในการจัดบริการรักษาพยาบาลและการป้องกันโรคภัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ซึ่งโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีการกำหนดวิสัยทัศน์ให้ประชาชนบ้านแพ้วทุกคนมีหลักประกันด้านสุขภาพ ได้รับการสุขภาพที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ในด้านนี้การประเมินผลดำเนินงานครอบคลุมหลากหลายมิติย่อย ประกอบด้วย

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

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

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

**(1.4) การบริการที่เข้าถึงได้ง่ายและสะดวก** หมายถึง ประชาชนสามารถใช้บริการของโรงพยาบาลอย่างสะดวก และรวดเร็ว

จากการศึกษาพบว่า โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีผลการดำเนินการด้านการบริการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพและการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชนในระดับดีมาก ในด้านประกันสุขภาพ พบว่าโรงพยาบาลบ้านแพ้วร่วมกับสาธารณสุขอำเภอและสถานีอนามัยสามารถขยายการครอบคลุมของบัตรประกันสุขภาพแก่ประชาชนบ้านแพ้ว โดยประชาชนบ้านแพ้วถึงประมาณ

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

ตารางที่ 5.1 แสดงอัตราการร้องเรียนและฟ้องร้องในโรงพยาบาลบ้านแพ้ว

ปีงบประมาณ	การร้องเรียนต่อแพทยสภา	แก้ไขปัญหาค่า
2544	1	1
2545	0	0
2546	1	1

ที่มา: รายงานผลดำเนินงานโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ปีงบประมาณ 2544-2546

ในประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพการบริการและรักษาพยาบาล พบว่าโรงพยาบาลมีการพัฒนาคุณภาพการบริการอย่างมาก สามารถให้บริการประชาชนที่ครอบคลุม ปลอดภัย และรวดเร็ว รวมทั้งสามารถสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน การพัฒนาคุณภาพบริการประกอบด้วย

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

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

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

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

**ประการที่สี่** โรงพยาบาลมีแพทย์ที่เพียงพอ มีระบบผู้เชี่ยวชาญและระบบส่งต่อเฉพาะด้าน โดยในปัจจุบันโรงพยาบาลมีแพทย์เต็มเวลา 30 คน และแพทย์บางท่านที่ไม่ได้สังกัดโรงพยาบาลบ้านแพ้วอีก 27 ท่าน โรงพยาบาลมีระบบค่าตอบแทนที่เพียงพอเพื่อให้แพทย์ไม่ต้องเปิดคลินิกเพื่อหารายได้เพิ่ม และสามารถบริการคนไข้ได้ เช่น การคลอดบุตร เดิมมีการคลอดบุตรด้วยพยาบาล แต่ในปัจจุบันเด็กที่คลอดที่โรงพยาบาลบ้านแพ้วคลอดด้วยแพทย์ ในกรณีที่มีคนไข้พิเศษเร่งด่วนที่ต้องการนายแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง โรงพยาบาลมีระบบสัญญากับแพทย์ผู้เชี่ยวชาญที่สามารถติดต่อส่งตัวคนไข้ไปรักษาได้ในเวลารวดเร็ว หรือติดต่อมาทำการรักษาที่โรงพยาบาล นอกจากนั้นโรงพยาบาลบ้านแพ้วยังพัฒนาระบบส่งต่อผู้ป่วยสู่โรงพยาบาลระดับตติยภูมิ โดยมีการประสานในลักษณะเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ เช่น การเป็นเครือข่ายส่งต่อผู้ป่วยโรคหัวใจไปยังศูนย์โรคหัวใจ โรงพยาบาลศิริราช การส่งต่อผู้ป่วยโรคกระดูกไปยังโรงพยาบาลเลิศจิน ซึ่งเป็นโรงพยาบาลชั้นยอดของประเทศไทยในด้านดังกล่าว ระบบเครือข่ายส่งผู้ป่วยเช่นนี้ทำให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็วและอยู่ในความดูแลของบุคลากรที่มีคุณภาพเฉพาะด้าน

**ประการสุดท้าย** คือ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมและลักษณะทางกายภาพ ที่จอดรถที่สะดวกสบาย อาคารห้องพักรักษาในสภาพดี มีการสร้างอาคารใหม่อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการเพิ่มเติมเตียงในการบริการประชาชน โดยปัจจุบันโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีจำนวนเตียงถึง 206 เตียง ในการบริการประชาชน

## (2) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินงานของโรงพยาบาล

มิติที่สองในการประเมินผลการดำเนินงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว คือ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งพบว่าโรงพยาบาลประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีหลากหลายรูปแบบ คือ

(2.1) การมีส่วนร่วมในระดับนโยบาย คือ ภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ดังจะเห็นว่ากรรมการ 3 ท่านเป็นผู้แทนชุมชนและมาจากการเลือก

กันเองภายในชุมชน นอกจากนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 ท่าน ก็ยังเป็นคนบ้านแพ้วอีกด้วย ส่วนอีก 2 ท่าน เป็นคนจังหวัดสมุทรสาคร กรรมการเหล่านี้มีความกระตือรือร้นและมีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในการ กำหนดทิศทางและนโยบายในการทำงานของโรงพยาบาล และสามารถเป็นช่องทางนำข้อมูลความต้องการและปัญหาของชุมชนสู่การกำหนดนโยบายได้เป็นอย่างดี

**(2.2) การมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือโรงพยาบาล** การที่โรงพยาบาลบ้านแพ้ว เจริญเติบโตและก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการแปรสภาพเป็นโรงพยาบาลในกำกับของรัฐ (องค์การมหาชน) มีปัจจัยผลักดันที่สำคัญ คือ ภาคประชาชน ดังกล่าวข้างต้น เมื่อก่อนออกนอก ระบบ โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ซึ่งมีบทบาทในการ ให้ความช่วยเหลือ โรงพยาบาล อาทิเช่น การบริจาคที่และเงินให้โรงพยาบาลและการร่วมมือในการ ดำเนินกิจกรรม เมื่อมีการออกนอกระบบ ส่วนหนึ่งของคณะกรรมการนี้แปรเปลี่ยนเป็น กรรมการบริหารโรงพยาบาลประเภทตัวแทนชุมชน ส่งผลให้การช่วยเหลือโรงพยาบาลยังมีอย่างต่อเนื่อง ทั้งการบริจาคที่ดิน การบริจาคเงิน การบริจาคอุปกรณ์เครื่องมือทางการแพทย์ ซึ่งการ บริจาคของประชาชนนี้ไปพร้อมกับการพัฒนาคุณภาพการบริการแก่ประชาชน ปัจจุบันนี้ประชาชน บ้านแพ้วมีการจัดตั้งเครือข่ายผู้ใช้บริการภาคประชาชน ซึ่งประกอบด้วยผู้นำชุมชน อาทิเช่น ประธาน กองทุนหมู่บ้าน ประธานกองทุนสัจจะ ออมทรัพย์ เครือข่ายนี้มีสมาชิกประมาณ 90 ท่าน โดยมีการ ประชุมปีละ 2 ครั้ง ซึ่งจะนำเสนอความต้องการแก่โรงพยาบาลรวมทั้งให้ความช่วยเหลือโรงพยาบาล ด้วย

**(2.3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ** มุ่งสร้าง กระบวนการเรียนรู้แก่ชุมชน โรงพยาบาลบ้านแพ้วไม่ได้ให้ความสำคัญกับการรักษาเท่านั้น ยังให้ ความสำคัญกับการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพของประชาชนและการเรียนรู้ รวมทั้งกระตุ้นให้ ประชาชนตระหนักว่าการรักษาสุขภาพเป็นเรื่องของประชาชนและชุมชน ไม่ใช่ความรับผิดชอบของ โรงพยาบาลเท่านั้น เช่น การกระตุ้นให้มีการรวมกลุ่มเพื่อดูแลสุขภาพ เช่น ชมรมคนรักสุขภาพ ชมรม กีฬา ชมรมบำเพ็ญประโยชน์ การจัดตั้งกลุ่มเยาวชน รวมทั้งการประสานงานกับผู้บริหารโรงเรียนและ กลุ่มต่าง ๆ ในการจัดกิจกรรม

**(2.4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบผ่านเครือข่ายต่าง ๆ** การเปิด โอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลขององค์การได้ สร้างความโปร่งใสในระบบการบริหารงาน โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง

**(2.5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอความคิดเห็นแก่โรงพยาบาล** เช่น การ ประชุมผู้นำชาวบ้าน เป็นต้น ผลจากการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าโรงพยาบาลบ้านแพ้วได้รับ ความไว้วางใจจากชุมชนเป็นอย่างยิ่ง โรงพยาบาลและชุมชนบ้านแพ้วมีความใกล้ชิดกันอย่างยิ่ง สร้าง ความเป็นเจ้าของแก่ชุมชน ส่งผลให้เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือโรงพยาบาลในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนมาใช้บริการที่โรงพยาบาลบ้านแพ้ว



### (3) ประสิทธิภาพทางการบริหาร

มิติที่สามในการประเมินผลการดำเนินงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว คือ ประสิทธิภาพทางการบริหาร ประหยัดทรัพยากร โดยจากการศึกษาพบว่า โรงพยาบาลบ้านแพ้วประสบผลสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ด้วยการปรับเปลี่ยนการทำงานและความคิดริเริ่มทางการบริหารใหม่หลายประการ คือ

(3.1) มีการจัดโครงสร้างการบริหารของโรงพยาบาลเป็นแนวราบมากขึ้น คือ มีการแบ่งสรรหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน กล่าวคือ คณะกรรมการบริหาร เป็นผู้กำหนดนโยบายและทิศทาง ผู้อำนวยการดูการบริหารภาพรวม และผู้จัดการฝ่ายรับผิดชอบการบริหารรักษาเฉพาะด้าน และการกระจายอำนาจภายในองค์กรที่เปิดโอกาสให้ผู้จัดการฝ่ายรับผิดชอบดูแลและพัฒนาคุณภาพการบริการซึ่งส่งผลให้ลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มความรวดเร็ว คล่องตัว มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ มีการสื่อสารในองค์กรอย่างรวดเร็ว รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนข้อบังคับและระเบียบที่เหมาะสมกับองค์กรและทันสถานการณ์

(3.2) มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยครอบคลุมการให้บริการทุกหน่วยงาน ส่งผลให้ได้รับข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน และถูกต้อง ครบถ้วนมากขึ้น และสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปพัฒนากระบวนการจัดการหลาย ๆ ด้าน เช่น สามารถลดความเสี่ยง ความสูญเสีย และลดต้นทุนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นได้ ดังในกรณีการบริหารคลังเวชภัณฑ์ โดยใช้ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างหน่วยงานภายในโรงพยาบาล เป็นต้น

(3.3) โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีความยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยการปรับปรุงระบบบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนของบุคลากรใหม่ เพื่อความสอดคล้องและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันในตลาดแรงงานเปิด โดยบางสาขามีการจ่ายค่าตอบแทนตามจำนวนผลงาน

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

### (4) ความมั่นคงด้านการเงินการคลังของโรงพยาบาล

มิติที่สี่ในการประเมินผลดำเนินงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว คือ ด้านการเงินการคลังจากการศึกษาพบว่า โรงพยาบาลประสบความสำเร็จในการสร้างความมั่นคงทางการเงินการคลัง รายได้รวมของโรงพยาบาล อัตราส่วนการทำรายได้ต่อพนักงาน และสภาพคล่องเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังแสดงในตารางที่ 5.2



ตารางที่ 5.2 แสดงความมั่นคงทางการเงินการคลังของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว

ปีงบประมาณ	รายได้รวม	อัตราส่วนการทำ รายได้ต่อพนักงาน	สินทรัพย์	สภาพคล่องคิดเฉลี่ย ทั้งปี
2544	154,538,066.3 2	425,724.70	141,822,953.9 5	0.40
2545	210,493,900.7 0	551,031.15	215,434,831.3 4	0.89
2546	233,927,386.0 7	637,404.32	191,801,072.4 8	1.38

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

ตารางที่ 5.3 แสดงแหล่งที่มาของรายได้ รายจ่าย และกำไรของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว

แหล่งที่มาของรายได้	ปีงบประมาณ		
	2544	2545	2546
ค่ารักษาพยาบาล	86,619,402.7	121,772,014.	130,033,568.6
เงินประกันสุขภาพถ้วนหน้า	8	28	7
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	-	81,418,288.6	79,860,793.00
โครงการประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว	64,640,010.0	8	12,566,512.70
เงินบริจาค	0	139,000.00	3,639,407.26
รายได้จากการลงทุน	45,000.00	3,421,720.00	1,852,035.75
สวัสดิการยาและเวชภัณฑ์อื่น ๆ	1,355,215.33	2,682,633.00	30,331.32
	190,771.76	12,674.56	442,424.38

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

### (5) การพัฒนาบุคลากร

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

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

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

อย่างไรก็ตาม บุคลากรของโรงพยาบาลบ้านแพ้วส่วนหนึ่งอาจมีปัญหาด้านขวัญและกำลังใจ สืบเนื่องจากระบบการบริหารของโรงพยาบาลบ้านแพ้วให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลในการบริหารงานบุคคลอย่างมาก รวมทั้งกังวลในเรื่องความมั่นคงในการทำงาน ประกอบกับโรงพยาบาลมีระบบการตรวจสอบและติดตามงานที่เข้มงวด เมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานใน

โรงพยาบาลของรัฐ ซึ่งมีขั้นตอนการบริหารงานบุคคลมากมายในการถ่วงดุลตรวจสอบ การออกจากงานยากกว่าการทำงานในโรงพยาบาลบ้านแพ้ว สาเหตุของปัญหาด้านขวัญกำลังใจของบุคลากรของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมาจากความไม่แน่นอนของนโยบายของรัฐต่อองค์การมหาชน โดยจะเห็นได้ว่าโรงพยาบาลบ้านแพ้วยังมีอัตราเข้าออกของบุคลากรทางการแพทย์และพยาบาลค่อนข้างสูง ซึ่งส่วนหนึ่งอาจมาจากสภาพการแข่งขันของตลาดแรงงานด้านบริการสาธารณสุขอีกประการหนึ่ง

### 5.1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ

จากความสำเร็จในการดำเนินงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการวิเคราะห์หาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จดังกล่าว ซึ่งพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีหลายประการ คือ

#### (1) ปัจจัยด้านผู้นำ

ปัจจัยด้านผู้นำขององค์การมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การเป็นอย่างยิ่ง ในกรณีของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ปัจจัยผู้นำประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ผู้อำนวยการและคณะกรรมการบริหาร กล่าวคือ

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

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

แทรกแซงทางการบริหาร ทำให้การบริหารงานของโรงพยาบาลมีความเป็นอิสระ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการเป็นไปในทางร่วมมือและสนับสนุน

## (2) ปัจจัยด้านชุมชน

ปัจจัยชุมชนมีบทบาทอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ชุมชนบ้านแพ้วมองว่าโรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นของชุมชน ดังนั้น จึงให้ความร่วมมือและสนับสนุนทุกอย่าง รวมทั้งการบริจาคเงิน บริจาคที่ดินและเครื่องมือทางการแพทย์ ความร่วมมือของชุมชนต่อการบริหารโรงพยาบาลบ้านแพ้วเกี่ยวข้องกับวิธีการบริหารงานที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนั้น ความมีชื่อเสียง คุณภาพการบริการของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว และความสามารถของ โรงพยาบาลในการตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ส่งผลให้ประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมอีกด้วย

## (3) ปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหาร

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

## (4) ปัจจัยด้านนโยบาย

นโยบายของรัฐบาลมีส่วนผลักดันให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วประสบความสำเร็จ ในช่วงแรกจะเห็นว่ารัฐบาลสนับสนุนเพื่อให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วออกนอกกระบวน (ในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย) โรงพยาบาลเริ่มเป็นที่รู้จัก เมื่อโรงพยาบาลบ้านแพ้วออกนอกกระบวนเป็นโรงพยาบาลในกำกับของรัฐแห่งแรกยิ่งทำให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นที่รู้จักมากขึ้น มีหน่วยงานและองค์การทั้งในและนอกประเทศมาศึกษาดูงาน ในสมัยรัฐบาลปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ก็มาดูงานที่โรงพยาบาลบ้านแพ้วในช่วงการเริ่มนโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค นโยบายของรัฐบาลในการสนับสนุนโรงพยาบาลบ้านแพ้วส่งผลให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นที่รู้จัก สร้างชื่อเสียงให้ชุมชนส่งผลให้ชุมชนมีความภาคภูมิใจและสนใจมีส่วนร่วมในการบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นจะพบว่า การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีประเด็นที่น่าสนใจคือความเกี่ยวพันและเชื่อมโยงของปัจจัยความสำเร็จต่าง ๆ

ความสามารถของผู้นำในการริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ การพัฒนาคุณภาพการบริการคงดำเนินไม่ได้หากขาดความคล่องตัวและความเป็นอิสระในกระบวนการบริหาร หรือความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ ซึ่งคุณภาพการบริการและลักษณะผู้บริหารส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

### 5.1.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

ประเด็นสุดท้ายในการศึกษา คือ ลักษณะความเป็นองค์การมหาชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้วหรือไม่ ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า การเป็นองค์การมหาชนหรือโรงพยาบาลในกำกับของรัฐของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งทำให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วสามารถบรรลุวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยแบ่งการพิจารณาเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย

#### (1) โครงสร้าง

ในด้านโครงสร้าง ลักษณะความเป็นองค์การมหาชนเอื้อต่อการบรรลุผลสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว คือ การเพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารงานแก่โรงพยาบาล ลดทอนสายการบังคับบัญชา โดยกำหนดให้การบริหารของโรงพยาบาลเป็นไปในรูปของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จ คล่องตัวและมีความเป็นอิสระในการกำหนดทิศทาง แนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของชุมชน และประการที่สำคัญคือ โครงสร้างการบริหารเช่นนี้ทำให้มองเห็นผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การอย่างชัดเจน นอกจากนี้ การกำหนดให้ผู้อำนวยการมาจากการสรรหาผู้มีความสามารถยังเป็นการเปิดโอกาสให้得人มีความสามารถสูง ดังแสดงให้เห็นข้างต้นว่าผู้อำนวยการโรงพยาบาลมี บทบาทสำคัญอย่างยิ่ง

#### (2) ด้านการบริหารงานบุคคล

ในด้านการบริหารงานบุคคล ลักษณะความเป็นองค์การมหาชน โดยเน้นความอิสระ คล่องตัวและความยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีส่วนสัมพันธ์อย่างยิ่งต่อความสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว โดยเฉพาะในการดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคลากรทางการแพทย์ซึ่งมีการแข่งขันสูง และขาดแคลน ดังนั้น ความเป็นอิสระจากระบบราชการทำให้โรงพยาบาลมีความยืดหยุ่นในการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้แพทย์เพียงพอในเชิงรายได้ และอุทิศการทำงานกับโรงพยาบาลอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลยังทำให้สามารถพัฒนาระบบการจ้างผู้เชี่ยวชาญ ประกอบกับการบริหารงานบุคคลของโรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นอำนาจของผู้อำนวยการ และเป็นการจ้างงานด้วยระบบสัญญา มีใช้การจ้างงานระยะยาวดังเช่นในระบบราชการ พร้อมกับมีระบบการประเมินผลงานชัดเจน

### (3) ด้านงบประมาณ

ในด้านงบประมาณ ลักษณะความเป็นองค์การมหาชนที่ให้ความเป็นอิสระในการจัดสรรงบประมาณเอื้ออำนวยให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริการ โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีรายได้ส่วนใหญ่จากค่าประกันสุขภาพซึ่งจ่ายเป็นรายหัวผู้ให้บริการ ดังนั้น โรงพยาบาลจึงมีความยืดหยุ่น คล่องตัวในการบริหารงบประมาณ ทำให้ความคิดริเริ่มใหม่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งเงินเหลือจ่ายไม่ต้องคืนคลังส่งผลให้ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด

### (4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล

โรงพยาบาลบ้านแพ้วในฐานะโรงพยาบาลในกำกับของรัฐนั้นับว่ามีความเป็นอิสระสูงมาก กระทรวงสาธารณสุขมีบทบาทในการกำกับดูแล โดยมีตัวแทนกระทรวงสาธารณสุขอยู่ในคณะกรรมการบริหารประเภทโดยตำแหน่ง ซึ่งพบว่าเป็นเพียงการกำกับในทางนโยบาย การแทรกแซงจนลดทอนความอิสระในการบริหารงานอย่างชัดเจนยังไม่เกิดขึ้น จึงทำให้การบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีความคล่องตัว ยืดหยุ่นสูง

#### 5.1.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

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

ความสำเร็จของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีความสัมพันธ์กับลักษณะความเป็นองค์การมหาชน โดยเฉพาะความเป็นอิสระ ซึ่งรวมทั้งความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ ความอิสระทางด้านการบริหารงานบุคคล และความเป็นอิสระ

ทางด้านงบประมาณ ความอิสระในการไม่ถูกแทรกแซง ความอิสระเหล่านี้ส่งผลให้การบริหารเกิดความคล่องตัว รวดเร็ว เอื้ออำนวยให้เกิดความคิดริเริ่มใหม่ ๆ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ความสำเร็จอันเกิดจากความเป็นอิสระมีประเด็นน่าสนใจ คือ ความเป็นอิสระของโรงพยาบาลบ้านแพ้วถูกถ่วงดุลด้วยระบบงบประมาณและลักษณะการให้บริการ กล่าวคือ ประการแรก ความเป็นอิสระของผู้บริหารโรงพยาบาลบ้านแพ้วถูกถ่วงดุลด้วยทรัพยากรที่จำกัดเพราะรายได้ของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมาจากจำนวนประชาชนผู้รับบริการ ดังนั้น ภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด ผู้บริหารต้องใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมุ่งให้เกิดผลงานมากที่สุด ประการที่สอง บริการของโรงพยาบาลสามารถวัดคุณภาพการบริการได้ชัดเจน มีลูกค้าที่ชัดเจน ซึ่งเป็นระบบการตรวจสอบโดยธรรมชาติ เพราะคุณภาพการบริการไม่ดี ประชาชนเห็นได้ชัดเจนและอาจไม่มาใช้บริการจะส่งผลให้รายได้ลดลง ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะกระทบต่อการบริหารอย่างแน่นอน ดังนั้น ในสภาพเช่นนี้ความเป็นอิสระทางการบริหารจึงเป็นประโยชน์และโอกาส ในขณะเดียวกันการใช้ความอิสระอย่างไรขอบเขตคงไม่เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุป กรณีของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว สะท้อนให้เห็นว่า ด้วยคุณลักษณะของภารกิจซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงต่อประชาชนอันหมายถึงการมีกลุ่มลูกค้าหรือผู้รับบริการที่ชัดเจน และเป็นภารกิจที่มีองค์การอื่น ๆ จัดทำอยู่แล้วอันหมายถึงการมีสภาพแวดล้อมของการแข่งขัน อีกทั้งเงื่อนไขทางการบริหารเองที่มีทรัพยากรทางการบริหารโดยเฉพาะด้านงบประมาณอย่างจำกัด เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยผลักดันให้ผู้บริหารต้องมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมุ่งผลิตบริการที่ดีเป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเป็นองค์การมหาชนได้ส่งผลให้ความพึงพอใจของลูกค้า บริการที่ผลิตและคู่แข่ง และระบบการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรขององค์การ มีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างชัดเจน ดังนั้น โรงพยาบาลบ้านแพ้วจึงเป็นองค์การหนึ่งที่มีความสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับคุณลักษณะของความเป็นองค์การมหาชน

## 5.2 โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน)

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



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

### 5.2.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

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

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

ตารางที่ 5.4 แสดงผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดผลผลิตโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

ตัวชี้วัดผลผลิต (ปี 2545-2549) <sup>2</sup>	ผลการดำเนินงาน ปี 2546
---	------------------------

<sup>2</sup> ข้อมูลจาก แผน 5 ปี โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (2545-2549)

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

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

ศึกษาอยู่ในชั้นปีที่ 1 ในระดับอุดมศึกษา ระยะเวลาเพียง 3 ปีภายหลังจากการแปรสภาพอาจจะน้อยเกินไปในการที่จะสะสมประสบการณ์และการพัฒนาความสามารถเทียบมาตรฐานโลก ส่วนการที่นักเรียนเลือกเรียนสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากกว่าร้อยละ 80 จะต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมของสังคม แต่แนวทางการดำเนินงานของโรงเรียนเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายในการพัฒนานักวิทยาศาสตร์ในระดับโลกในอนาคต

หากพิจารณาสัมฤทธิ์ผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดการบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินการ<sup>3</sup> ของโรงเรียนที่ได้ระบุไว้ในแผน 5 ปีของโรงเรียน มีรายละเอียด ดังนี้

**(1) มีต้นแบบเครื่องมือและวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการสรรหาผู้มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย**

โรงเรียนได้มีกระบวนการสรรหานักเรียนที่มีความสามารถพิเศษได้รับการพัฒนาโดยโรงเรียนได้ร่วมมือกับสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) จัดทำแบบทดสอบคัดเลือกนักเรียนชั้น ม. 3 ที่มีคะแนนเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3 ทั่วประเทศหลังจากนักเรียนที่ผ่านการทดสอบจะต้องเข้าค่ายคัดเลือกโดยจะต้องผ่านการทดสอบความสามารถด้านความฉลาดทางอารมณ์ (EQ) พฤติกรรมเด็กวัยรุ่น (YSR) เซาว์ปัญญา (IQ) ความคิดรวบยอดทางคณิตศาสตร์ และความคิดรวบยอดทางวิทยาศาสตร์ โดยกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำนักเรียนต้องไม่มีผลการสอบวัด EQ และ YSR เป็นลบทั้งคู่ และคะแนน IQ ต้องอยู่ในกลุ่ม bright ขึ้นไป (110 ขึ้นไป) ถือว่าวิธีการสรรหาของโรงเรียนเป็นนวัตกรรมที่ได้พัฒนาขึ้นมา อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการคัดเลือกนักเรียนในปัจจุบันจะอยู่ในระดับที่น่าพอใจ แต่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนเห็นว่าเครื่องมือและวิธีการคัดเลือกนักเรียนจะต้องมีการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นไปอีก โดยกระบวนการคัดเลือกนักเรียนจะต้องสรรหานักเรียนอัจฉริยะในชนบทแต่ต้องโอกาสในการพัฒนาศักยภาพ

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

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

<sup>3</sup> ข้อมูลจาก แผน 5 ปี โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (2545-2549)

เทคโนโลยี แต่ยังผสมผสานด้านนันทนาการ และศิลปะอย่างผสมกลมกลืน โดยพยายามค้นหาเด็กที่มีความสามารถพิเศษที่กระจายอยู่ในชนบททั่วประเทศที่มีโอกาสน้อย แต่มีความสามารถแท้จริงมาเข้าศึกษาในโรงเรียน

(3) มีต้นแบบในการสรรหาส่งเสริมและพัฒนาครูที่มีประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอนผู้ที่มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

นอกจากกระบวนการสรรหานักเรียนที่มีความสำคัญแล้ว สิ่งที่สำคัญอีกประการในการที่จะพัฒนาโรงเรียนให้เป็นโรงเรียนทางด้านวิทยาศาสตร์ก็คือกระบวนการสรรหาครู ที่จะให้ความรู้แก่เด็ก โดยผู้สมัครจะต้องผ่านการทดสอบและสัมภาษณ์ ความรู้ความสามารถทางวิชาการ การใช้เทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสารในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะตำแหน่งอย่างเข้มข้นแตกต่างจากการคัดเลือกครูของส่วนกลาง เพราะนอกจากจะต้องผ่านการทดสอบด้านวิชาการแล้วจะต้องมีการการตรวจสุขภาพกายและสุขภาพจิต โดยได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาช่วยในการสรรหาบุคลากรดังกล่าว บุคคลที่ผ่านการคัดเลือกเป็นครูและบุคลากรของโรงเรียนแล้วจะได้รับการพัฒนาและฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ โดยนอกจากบุคลากรและเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนจะต้องมีความรู้ทางด้านภาษาอังกฤษและเทคโนโลยีเป็นพื้นฐานแล้ว โรงเรียนยังส่งเสริมให้มีการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

สำหรับการพัฒนาบุคลากรโรงเรียนในปี 2546 ได้ดำเนินการ ดังนี้

- ส่งเสริมให้มีการอบรมประชุม สัมมนาร่วมกับหน่วยงานภายนอก โดยเฉลี่ยคนละ 21.10 วัน
- การอบรม ประชุมสัมมนาที่โรงเรียนจัด ได้แก่ (1) การอบรมการใช้ ICT ในการเรียนการสอนสำหรับครู จำนวน 20 ชั่วโมง ตามระดับความรู้และความสนใจและการใช้ ICT ใน การปฏิบัติงานจำนวน 10 ชั่วโมง (2) การอบรมการใช้ภาษาอังกฤษ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมาเป็นวิทยากร โดยครูและเจ้าหน้าที่จะได้รับการอบรมสัปดาห์ละ 3 ชั่วโมงเป็นเวลา 20 สัปดาห์ (3) การ อบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องการจัดทำหลักสูตรและการเรียนการสอนสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ
- การศึกษาดูงานในสถานศึกษาและหน่วยงานที่มีชื่อเสียงทั้งในและต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการจัดการเรียนการสอนสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ
- การศึกษาต่อในระดับสูง โดยในปี 2546 มีบุคลากรที่ได้รับอนุมัติทุนศึกษาต่อระดับปริญญาโทเต็มเวลา 4 คน นอกเวลาปฏิบัติงานและภาคฤดูร้อน 16 คน และศึกษาต่อโดยใช้ทุนส่วนตัว 6 คน

(4) มีต้นแบบการบริหารจัดการโรงเรียนที่มุ่งเน้นในการจัดการเรียนการสอนผู้มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

โรงเรียนมีรูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนในลักษณะองค์การมหาชนโดยจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ โครงสร้างองค์การมีขนาดเล็กมีความคล่องตัวทั้งด้านวิชาการ การเงิน พัสดุและการบริหารบุคคล โดยมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียนที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมนโยบาย

(5) มีนักเรียนมากกว่า 10,000 คน สมัครเข้าเรียนในโรงเรียน

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

(6) นักเรียน ผู้ปกครองและสังคมมีความเชื่อมั่นและพึงพอใจในการดำเนินงานของโรงเรียน

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

(7) นักเรียน ผู้ปกครอง และเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนมีความพึงพอใจในการดำเนินงานของโรงเรียน

จากผลการสำรวจความพึงพอใจจากนักเรียน ผู้ปกครอง และเจ้าหน้าที่ของโรงเรียน โดยผู้ประเมินภายนอก<sup>4</sup> พบว่า ทั้งนักเรียน ผู้ปกครอง และเจ้าหน้าที่ที่มีความพึงพอใจการดำเนินงานของโรงเรียนอยู่ในระดับดีมาก

(8) มีความช่วยเหลือร่วมมือในการดำเนินงานจากผู้ปกครอง สถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานต่าง ๆ

ในปี 2546 โรงเรียนได้รับการสนับสนุนจากบุคคล กลุ่มบุคคลและหน่วยงานภายนอกดังนี้

■ จำนวนบุคลากรภายนอกที่ได้ให้ความร่วมมือในการให้คำปรึกษาและแนะนำหลักสูตรในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน ประกอบด้วย ด้านการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน

<sup>4</sup> ข้อมูลจาก บริษัท พี เอ แอสโซซิเอทส์ คอนซัลติ้ง จำกัด (2546), รายงานการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนและผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการโรงเรียน โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์.

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

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

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

#### (9) มีผู้สนใจขอมาศึกษาดูงานที่โรงเรียนมากกว่า 300 คนต่อปี

ในปี 2545 มีผู้สนใจขอดูงานทั้งที่มาจากสถาบันการศึกษาและไม่ใช้สถาบันการศึกษาทั้งในและต่างประเทศจำนวน 828 คน สูงกว่าเป้าหมายที่วางไว้

ทั้งนี้ ภายหลังจากการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานจากโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาเป็นรูปแบบองค์การมหาชน ที่มีการเรียนการสอนเน้นด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี ได้ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

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

- ด้านเศรษฐกิจ การศึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะช่วยให้มีการประดิษฐ์คิดค้น พัฒนาเครื่องมือด้านวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ จากที่คนไทยเป็นแต่เพียงผู้บริโภคให้เปลี่ยนเป็น นักประดิษฐ์ ผู้ผลิตคิดค้น จะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในอนาคต

- สิ่งแวดล้อม จะช่วยลดการก่อให้เกิดมลภาวะอันเนื่องมาจากการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไปที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมอันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตความ

เป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม อาจจะยังไม่ก่อให้เกิดในตอนนี้อย่างไรก็ตาม เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลา นักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน) สำเร็จการศึกษาในปี 2546 เป็นรุ่นแรก

กล่าวโดยสรุปจากการประเมินการดำเนินงานของโรงเรียนที่ผ่านมาพบว่าโรงเรียนมีผลการดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้ในระดับสูง และผลการประเมินโรงเรียนสอดคล้องกับผลการประเมินจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้มีการประเมิน ดังนี้

■ **สำนักงานประมาณ** ได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน โดยในปีงบประมาณ 2544 ผลปรากฏว่า โรงเรียนสามารถดำเนินการได้ตรงตามอุดมการณ์และเป้าหมายที่วางไว้ทุกประการ<sup>5</sup>

■ **บริษัท พี เอ แอสโซซิเอทส์ คอนซัลติ้ง จำกัด** ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหารโรงเรียนให้ดำเนินการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนและผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน ในปีงบประมาณ 2546 ผลปรากฏว่า มีผลการดำเนินงานและผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับดีมาก ทั้งสองประการ<sup>6</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลการดำเนินงานของโรงเรียนจะเป็นไปตามแผนที่วางไว้ จากการศึกษาพบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่จะส่งผลกระทบต่ออุดมการณ์และเป้าหมายระดับสูงของโรงเรียนในการพัฒนานักเรียนไปสู่ความเป็นนักวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีความสามารถระดับมาตรฐานโลก ได้แก่

■ **ค่านิยมทางสังคมในเรื่องการศึกษา** โดยจะเห็นได้จากการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษานักเรียนโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์เลือกเข้าศึกษาต่อในสาขาวิทยาศาสตร์ประยุกต์กว่าร้อยละ 50 ของนักเรียนที่ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะสาขาวิชาที่เป็นวิชาชีพ เช่น วิศวกรรมศาสตร์ แพทยศาสตร์ เกษตรศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งเป็นค่านิยมของสังคมไทยที่เห็นว่าการศึกษาต่อในคณะดังกล่าวมาน่าจะเกียรติยศ ชื่อเสียง และเงินทอง ซึ่งคนเก่งจะต้องเรียนคณะดังกล่าว

■ **การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี** ในจำนวนที่จะสามารถส่งผลกระทบต่อสังคม (Critical mass) อย่างต่อเนื่องจนถึงการศึกษาขั้นสูงสุด โดยรัฐบาลจะต้องกำหนดไว้ในแผนว่ามี

<sup>5</sup> ข้อมูลจาก สำนักประเมินผล สำนักงานประมาณ 2545

<sup>6</sup> บริษัท พี เอ แอสโซซิเอทส์ คอนซัลติ้ง จำกัด (2546), รายงานการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนและผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์.



เป้าหมายจะสร้างนักวิทยาศาสตร์จำนวนกี่คนในแต่ละปีอย่างชัดเจนจะเป็นปัจจัยส่งเสริมและการกระตุ้นให้เกิดการผลิตนักวิทยาศาสตร์ และนักวิจัย

- จำนวนนักเรียนที่จบจากโรงเรียนมีจำนวนน้อยเพียงปีละ 240 คน หากเปรียบเทียบกับเป้าหมายในการผลิตนักวิจัยและนักประดิษฐ์คิดค้นที่มีความสามารถสูงเทียบมาตรฐานสากล ถือว่ามีจำนวนนักเรียนน้อยทำให้การบรรลุเป้าหมายใช้เวลานาน

- งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล จะต้องเป็นไปตามแผนที่วางไว้เนื่องจากโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้หวังผลกำไร ดังนั้น รายได้ส่วนใหญ่จึงเป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาล

## 5.2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงานของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย

### (1) ผู้บริหารขององค์การ

ผู้บริหารของโรงเรียนที่มีบทบาทที่สำคัญในการบริหารจัดการ โดยในที่นี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย

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

(1.2) ผู้อำนวยการ เป็นบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการของโรงเรียนจะต้องมีความรู้ ความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์ประกอบกับความสามารถในการบริหารงาน ผู้อำนวยการของโรงเรียนที่แปรสภาพเป็นองค์การมหาชนนั้น จะมีบทบาทในการ

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

## (2) โครงสร้างและระบบการบริหารงาน

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

## (3) นโยบายของรัฐบาล

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

### 5.2.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

จากการที่โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ได้แปรสภาพเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 พบว่า ภายหลังจากการเปลี่ยนสภาพเป็นองค์การมหาชนแล้วโรงเรียนมหิดลฯสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ และพันธกิจได้เป็นอย่างดี อันเนื่องจากปัจจัยใดที่มีผลต่อความสำเร็จ และปัจจัยใดที่เป็นอุปสรรคของโรงเรียนต่อการดำเนินการกิจตามวิสัยทัศน์ในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### (1) ด้านโครงสร้างองค์การ

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

โรงเรียนมีสายการบังคับบัญชาไม่ยาวนาน โดยโครงสร้างองค์การแบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการและกลุ่มงาน คณะกรรมการบริหารมีอำนาจการตัดสินใจสูงสุด ประกอบกับองค์การมีขนาดเล็กทำให้ผู้บริหารสามารถรับรู้ปัญหาภายในโรงเรียนได้ง่าย และแก้ไขได้ตรงจุด

แม้ว่าโครงสร้างองค์การจะมีความคล่องตัวและอิสระ อย่างไรก็ตาม ความสมดุลขององค์การยังคงเป็นสิ่งสำคัญ จะเห็นได้จากการบริหารจัดการยังต้องมีการตรวจสอบภายในจากคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานซึ่งไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหาร จะสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การที่โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีโครงสร้างองค์การที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัวเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของโรงเรียน โดยจะเห็นได้จากก่อนที่มีการแปรสภาพเป็นองค์การมหาชน ตั้งแต่ปี 2534-2542 การดำเนินงานของโรงเรียนยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการคัดสรรนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษเข้าทำการศึกษาได้เพราะต้องติดขัดในเรื่องระเบียบราชการ และยังมีข้อกีดขวางในการรับบุคลากรของอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยมหิดลเข้าศึกษาต่อในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ทำให้โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

ในตอนนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและดำเนินงานไม่ต่างจากโรงเรียนทั่วไปที่สังกัดกรมสามัญศึกษาที่เปิดรับนักเรียนทั่วไป ไม่ได้ผ่านการคัดสรรเด็กที่มีความสามารถพิเศษเท่าใดนัก

## (2) ด้านการบริหารงานบุคคล

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

เนื่องด้วยมีระบบการบริหารงานที่เป็นอิสระ และองค์การมีขนาดเล็ก บุคลากรจึงมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อผู้บริหารได้ง่าย มีประสิทธิภาพในการเรียนการสอน ดังจะเห็นได้จากจำนวนบุคลากรด้านวิชาการต่อจำนวนนักเรียนในสัดส่วนประมาณ 1 ต่อ 7 จำนวนนักเรียน 24 คนต่อห้อง ในขณะที่โรงเรียนทั่วไปมีอัตราส่วนนักเรียนประมาณ 40-45 คนต่อห้อง นอกจากนี้ อาจารย์ผู้สอนก็ชั่วโมงสอนไม่หนักเกินไปประมาณ 12 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ส่วนเวลาที่เหลือ 28 ชั่วโมงต่อสัปดาห์เป็นเวลาสำหรับการค้นคว้าวิจัย ทั้งนี้ ครูจะต้องจัดทำแผนการสอนล่วงหน้า และมีการประเมินผลอยู่เสมอ

## (3) ด้านระบบงบประมาณ

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

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนกำหนดให้โรงเรียนไม่ต้องนำรายได้ส่งกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ รายได้ของโรงเรียน ประกอบด้วย เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม, เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี, เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนและ

องค์การอื่น ๆ ทั้งไทยและต่างประเทศ, ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริหารหรือรายได้จากการดำเนินการ และดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของโรงเรียน

ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีอำนาจในการวางระเบียบการใช้จ่ายเงินของโรงเรียน แผนการบริหารงบประมาณ รายได้ และค่าใช้จ่าย นำเสนอโดยผู้อำนวยการ จะต้องผ่านการพิจารณาและความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร เป็นการดำเนินงานที่มีความคล่องตัว ผู้บริหารสามารถบริหารจัดการงบประมาณโรงเรียนได้ตามความเหมาะสมและสอดคล้องต่อภาระการใช้จ่ายในการดำเนินงานของโรงเรียน สนับสนุนพันธกิจของโรงเรียนในการที่จะบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องยึดติดกับกฎ ระเบียบของทางราชการ การที่โรงเรียนมีรูปแบบการจัดการเรียนการสอนในลักษณะพิเศษ ทำให้ต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณต่อหัวทั้งนักเรียนและบุคลากรสูงกว่าค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนและบุคลากรของโรงเรียนทั่วไป ดังนั้น ในการบริหารจัดการด้านงบประมาณของโรงเรียนจะต้องมีอิสระ และคล่องตัว เพื่อตอบสนองต่อบุคลากรและนักเรียนของโรงเรียนที่มีความสามารถสูง ตั้งแต่กระบวนการสรรหานักเรียนที่มีความสามารถพิเศษจะต้องมีขั้นตอนการคัดเลือกหลายขั้นตอนกว่าจะสรรหานักเรียนจะต้องมีความพร้อมทุกด้านทั้งด้านอารมณ์ สติปัญญา เมื่อคัดเลือกนักเรียนได้แล้วโรงเรียนจะต้องจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่ทันสมัยเพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับนักเรียน

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

ตารางที่ 5.5 แสดงแหล่งที่มาแห่งรายได้ของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

หน่วย : ล้านบาท

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

ที่มา: รายงานประจำปี 2544-2546

จากตารางจะเห็นว่าโรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 138.67 ในส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรและทุนการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมาก

ปัจจัยทางด้านงบประมาณจึงเป็นปัจจัยหลักสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนบรรลุวัตถุประสงค์การเป็นโรงเรียนต้นแบบทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี เนื่องจากการบรรลุวัตถุประสงค์จำเป็นต้องมีงบประมาณสนับสนุนจำนวนมาก

#### (4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล

โรงเรียนมีสถานภาพเป็นองค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 ถึงแม้ว่าจะมีอิสระในการบริหารงานแต่ไม่ได้ปราศจากการกำกับดูแลจากรัฐบาลโดยสิ้นเชิง รัฐบาลยังคงมีอำนาจกำกับดูแลผ่านทางคณะกรรมการบริหารโรงเรียน โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านต่าง ๆ มีหน้าที่ควบคุมดูแลโรงเรียนให้ดำเนินงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ระบบการติดตามกำกับดูแลโรงเรียนไม่ให้งานดำเนินงานของ โรงเรียนออกนอกกรอบนโยบายของรัฐบาลและขัดต่อกฎหมาย แต่รัฐบาลจะไม่เข้าไปกำกับดูแลจนโรงเรียนขาดความอิสระในการบริหารงาน

#### (5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน

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

#### (6) ด้านการตรวจสอบ

กฎหมายได้กำหนดให้โรงเรียนจัดทำบัญชีตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และจัดให้มีหน่วยตรวจสอบภายในและคณะกรรมการการตรวจสอบการดำเนินงานมีอิสระในการทำงานเนื่องจากไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการแต่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหาร ในส่วนของงบการเงินต้องส่งผู้ตรวจสอบบัญชี และทุกรอบปีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน นอกจากนี้ โรงเรียนจะต้องจัดทำแผนงาน เป้าหมายในการดำเนินงานให้ชัดเจน



เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามระยะเวลาที่กำหนด โดยวัตถุประสงค์การตรวจสอบ เพื่อให้ทราบว่าการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ข้อบังคับและมติของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เพื่อทราบถึงการมีระบบการควบคุมภายในของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพและเพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้ถูกต้อง การตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกซึ่งมีความเป็นอิสระสูง ไม่อยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการบริหารของโรงเรียน

#### 5.2.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

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

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

แม้ว่าโรงเรียนจะมีปัจจัยที่ส่งเสริมให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายแต่ยังมีปัจจัยลบบางประการที่จะเป็นอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมายในการสร้างนักวิจัยในระดับมาตรฐานโลก ประกอบด้วย ค่านิยมในการศึกษาทำให้นักเรียนเลือกเรียนสาขาวิทยาศาสตร์ประยุกต์ในระดับอุดมศึกษามากกว่าวิทยาศาสตร์พื้นฐาน การสนับสนุนการศึกษาและพัฒนาศักยภาพของนักเรียนอย่าง



ต่อเนื่องในระดับอุดมศึกษายังไม่เพียงพอ จำนวนนักเรียนที่โรงเรียนรับได้ในแต่ละปีมีจำนวนน้อย และการได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลตามแผนที่ได้วางไว้อย่างขาดความต่อเนื่อง

ฉะนั้น พิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นและทิศทางในอนาคต ความเป็นองค์การมหาชน ได้กลายเป็นปัจจัยทั้งในเชิงบีบบังคับและในเชิงเกื้อหนุนซึ่งผลักดันให้โรงเรียนมหิดล วิทยานุสรณ์ จำเป็นต้องมีระบบบริหารจัดการที่มีพลวัตอยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุผลใน 2 ประการ กล่าวคือ ในประการที่หนึ่ง เกิดจากสภาพเงื่อนไขภายในองค์การซึ่งมีวิสัยทัศน์และพันธกิจที่ชัดเจน อีกทั้งทรัพยากรที่มีอยู่ก็มีลักษณะ “จำกัดในเชิงเปรียบเทียบ” เนื่องจากมีผลสัมฤทธิ์ของงานที่จะต้องบรรลุที่ชัดเจน ทำให้ทรัพยากรทางการบริหารกับผลสัมฤทธิ์ของงานมีความเชื่อมโยงกันอย่างชัดเจน ซึ่งกลายเป็นเงื่อนไขบีบบังคับให้โรงเรียนต้องมีการบริหารจัดการที่ดี และในประการที่สอง เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่โรงเรียนจะต้องแข่งขันในการได้มาซึ่งปัจจัยนำเข้า (inputs) ที่มีคุณภาพ ทั้งในส่วนของบุคลากรโรงเรียนและนักเรียน ซึ่งความเป็นอิสระทางการบริหารภายใต้รูปแบบองค์การมหาชน ก็สามารถเกื้อหนุนให้โรงเรียนสามารถกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานให้สอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

### 5.3 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นองค์การที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาจากพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนด เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนขึ้นว่า “...เพื่อให้การสนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเมืองและชนบท และเพื่อให้มีการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น...” ทั้งนี้ มีกลุ่มเป้าหมายอยู่ที่ชุมชนทั้งในเมืองและชนบท โดยยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวมหรือบูรณาการ โดยเน้นให้สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคม

จากเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาและจากวัตถุประสงค์ การจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ ใน 4 ประการ ข้างต้น พอจะสรุปถึง วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้ว่า “มีความต้องการให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาองค์กรชุมชนในเกือบทุกรูปแบบ ทั้งชุมชนในเมืองและชนบท โดยเน้นด้านการมีส่วนร่วมของ

องค์กรชุมชนในทุกระดับ” นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ให้แก่องค์กรชุมชนเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งอีกด้วย

### 5.3.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

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

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

ทั้งนี้ ผลจากการประเมินความสำเร็จตามมิติ 3 ประการข้างต้น มีดังต่อไปนี้

**(1) สนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา อีกทั้งยังมีการประสานและสนับสนุนพลังประชาสังคมและพหุภาคีในการพัฒนา**

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

ทำหน้าที่ในการประสานงาน ติดตาม และให้ความช่วยเหลือ หรือให้คำปรึกษาแก่องค์กรชุมชนเมื่อจำเป็น<sup>7</sup>

ผลที่เกิดขึ้นโดยตรงและเป็นรูปธรรมสำหรับการดำเนินงานเพื่อให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา สามารถแสดงได้ดังตาราง

ตารางที่ 5.6 แสดงตัวอย่างโครงการที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนจัดทำตั้งแต่  
ปี พ.ศ. 2544 - 2546

ปี พ.ศ.	ชื่อโครงการ
2544	<ul style="list-style-type: none"> <li>โครงการสนับสนุนการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน</li> <li>โครงการสวัสดิการผู้สูงอายุ</li> <li>โครงการสวัสดิการชุมชน</li> <li>โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อสภาพแวดล้อม</li> </ul>
2545	<ul style="list-style-type: none"> <li>โครงการพัฒนาองค์กรชุมชนระดับจังหวัด</li> <li>การบริหารแผนยุทธศาสตร์และการพัฒนาองค์กรชุมชนระดับภาค</li> <li>โครงการความร่วมมือกับกรมการพัฒนาชุมชน : การสนับสนุนให้องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา</li> <li>โครงการพัฒนาสวัสดิการชุมชน</li> </ul>
ปี พ.ศ.	ชื่อโครงการ
2546	<ul style="list-style-type: none"> <li>โครงการพัฒนาองค์กรชุมชนระดับภาค</li> <li>การจัดงานมหกรรมชุมชนเข้มแข็ง “วิถีพลังไทย สู่ชุมชนพึ่งตนเอง”</li> <li>โครงการสวัสดิการผู้สูงอายุ</li> <li>กองทุนสวัสดิการผู้นำชุมชน</li> <li>โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชน</li> <li>โครงการบ้านมั่นคง</li> <li>โครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองน่าอยู่ (โครงการต่อเนื่อง)</li> </ul>

<sup>7</sup> ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยผู้อำนวยการ นายสิน สือสวน และ นางสาวจิรภา นุตาลัย

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

สำหรับในด้านการส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการประสานและสนับสนุนพลังประชาสังคมและพหุภาคีในการพัฒนานั้น พอช. ก็มีความพยายามในการดำเนินงานเรื่องนี้อยู่เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของผู้ช่วยผู้อำนวยการที่ว่า “นอกจากเราจะเน้นให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนาแล้ว สิ่งที่สำคัญต่อมาก็คือ เราพยายามจะสร้างเครือข่ายให้แก่ชุมชน และให้ชุมชนติดต่อประสานงานร่วมมือกันโดยผ่านกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่”<sup>8</sup>

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

## (2) องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับ ตั้งแต่โครงสร้างองค์กร การกำหนดนโยบายขององค์กร การดำเนินการภายในองค์กร และโครงการต่าง ๆ ของสถาบัน

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

<sup>8</sup> ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยผู้อำนวยการ นายสิน สือสวน

สำหรับในเรื่องโครงสร้างของ พอช. ก็ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในองค์การมหาชนเพียงไม่กี่หน่วยงานที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนองค์กรชุมชน (หรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงต่อการดำเนินงานขององค์กร) เข้ามาเป็นกรรมการของสถาบัน โดยมีการกำหนดสัดส่วนที่ชัดเจน และมีวิธีการสรรหาจากตัวแทนองค์กรชุมชนอย่างแท้จริง

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

นอกจากนี้ พอช. ยังมีการแบ่งสาขาเพื่อการปฏิบัติการในเชิงพื้นที่ออกเป็น 5 สาขา ทั่วประเทศ โดยที่แต่ละสาขายังมีอนุกรรมการภาคเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของสาขาอีกด้วย

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

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า พอช. ประสบความสำเร็จในระดับสูงมากในมิติการประเมินด้านการให้องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

### (3) พัฒนาระบบการออมทรัพย์และเศรษฐกิจภายในชุมชน และสินเชื่อชุมชนเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา

พัฒนาระบบการออมทรัพย์และเศรษฐกิจภายในชุมชน และสินเชื่อชุมชนเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา หมายถึง มีการส่งเสริมให้องค์กรชุมชนออมทรัพย์ภายในชุมชนอย่างเป็นระบบ และมีวิธีการออมที่ถูกต้อง มีการจัดให้มีระบบการให้สินเชื่อเพื่อชุมชน และให้องค์กรชุมชนใช้ระบบการออมและการให้สินเชื่อในการพัฒนา

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

สนับสนุนให้ มีการวางระบบการปล่อยสินเชื่ออย่างเป็นมาตรฐานและเป็นธรรม มีการตรวจสอบการให้สินเชื่อด้วยเครือข่ายองค์กรชุมชนเอง

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

นอกจากนี้ ปัจจัยที่ชี้ให้เห็นได้ว่าการหนึ่งว่าการดำเนินการปล่อยสินเชื่อของ พอช. ประสบความสำเร็จมากขึ้น ก็คือ มีผู้ขอสินเชื่อกับ พอช. เพิ่มขึ้น อีกทั้งเนื้อหาโครงการหรือการดำเนินงานของการขอสินเชื่อกับ พอช. มีคุณภาพมากขึ้น และตัวเลขการชำระสินเชื่อก็มีแนวโน้มมากขึ้น หนี้เสียลดลง ซึ่งเป็นผลสะท้อนได้ประการหนึ่งว่า ระบบการปล่อยสินเชื่อประสบความสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป การดำเนินงานของ พอช. ในมิติด้านการพัฒนาระบบการออมทรัพย์และเศรษฐกิจภายในชุมชน และสินเชื่อชุมชนเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา ประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ

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

### 5.3.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์กร

จากการประเมินผลความสำเร็จ 3 มิติข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของ พอช. ออกเป็น 5 ประเด็น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### (1) ด้านโครงสร้างองค์กร

ข้อมูลในเรื่องโครงสร้างองค์กร ผู้วิจัยได้จากเอกสารรายงานผลการดำเนินงานและเอกสารแนะนำองค์กร รวมทั้งเว็บไซต์ของสถาบันฯซึ่งพบว่า การออกแบบโครงสร้างขององค์กรในเบื้องต้น ถูกบังคับให้มีรูปแบบเดียวกับตามที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดย

กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารเป็นองค์การสูงสุดในการบริหาร มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน โดยมีผู้อำนวยการเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถาบัน และผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ

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

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

ข้อสังเกตในประการหนึ่งของคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนก็คือ ไม่มีรัฐมนตรีเข้ามาเป็นกรรมการบริหาร ซึ่งอาจจะเป็นปัจจัยส่งเสริมความเป็นอิสระได้ประการหนึ่ง

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

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

ในประการต่อมา โครงสร้างการบริหารภายในที่มีการแบ่งหน่วยงานภายในสถาบันฯ ออกเป็นกลุ่มงาน 6 ด้าน ได้แก่ กลุ่มงานบริหาร กลุ่มงานนโยบาย กลุ่มงานสนับสนุนยุทธศาสตร์



ชุมชน กลุ่มงานพัฒนาระบบเศรษฐกิจและทุนชุมชน กลุ่มงานพื้นที่ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจการทำงานของแต่ละกลุ่มงานให้ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลทางเอกสารพบว่า การแบ่งหน่วยงานย่อย ๆ ออกเป็นกลุ่มงานในลักษณะเช่นนี้ มีลักษณะการแบ่งอย่างไม่เป็นทางการเท่าใดนัก อีกทั้งผู้วิจัยยังไม่มีพบประโยชน์ของการแบ่งกลุ่มงานต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจและแผนกลยุทธ์แต่อย่างใด

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

นอกเหนือจากนั้น จากข้อมูลทางเอกสารยังพบว่า สถาบันฯเองยังมีความพยายามในการปรับโครงสร้างให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของสถาบันฯมากขึ้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2545 “มีการปรับโครงสร้างการทำงานของสำนักงานปฏิบัติการภาคต่าง ๆ” และ “ปรับโครงสร้างภายในของพอช. ใหม่ ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของพื้นที่”<sup>9</sup>

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยพบว่าในด้านโครงสร้างของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีจุดเด่นใน 2-3 ประการ ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง** เป็นโครงสร้างที่ได้รับการออกแบบให้เกิดการมีส่วนร่วมสูง ทั้งนี้พิจารณาได้จากองค์ประกอบและวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารแต่ละฝ่าย

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

**ประการที่สาม** ความเป็นอิสระของสถาบันยังคงมีอยู่ เนื่องจากมีตัวแทนจากหลายฝ่าย แม้จะมีตัวแทนจากฝ่ายรัฐมากกว่าก็ตามแต่ก็เป็นสัดส่วนที่แตกต่างกันไม่มากนัก

หากนำจุดเด่นของโครงสร้างไปวิเคราะห์ร่วมกับตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์การแล้ว ปรากฏว่า โครงสร้างมีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้สถาบันบรรลุแผนกลยุทธ์ของสถาบันฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในการตัดสินใจตั้งแต่มีตัวแทนในคณะกรรมการ การกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานผ่านคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ส่งผลให้องค์กรชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ

<sup>9</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, รายงานประจำปี 2545

อย่างเหนียวแน่นซึ่งสอดคล้องกับกลยุทธ์ที่ 7 ว่าด้วยการสร้างความรู้สึกรักเป็นเจ้าของ ตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

## (2) ด้านการบริหารงานบุคคล

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

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

- (1) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติของตำแหน่ง
- (2) การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่น ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง
- (3) การคัดเลือก
- (4) การบรรจุและแต่งตั้ง
- (5) การถอดถอน
- (6) วินัยและการลงโทษทางวินัย
- (7) การออกจากตำแหน่ง
- (8) การอุทธรณ์ – ร้องทุกข์และการลงโทษ
- (9) การจัดการสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ

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

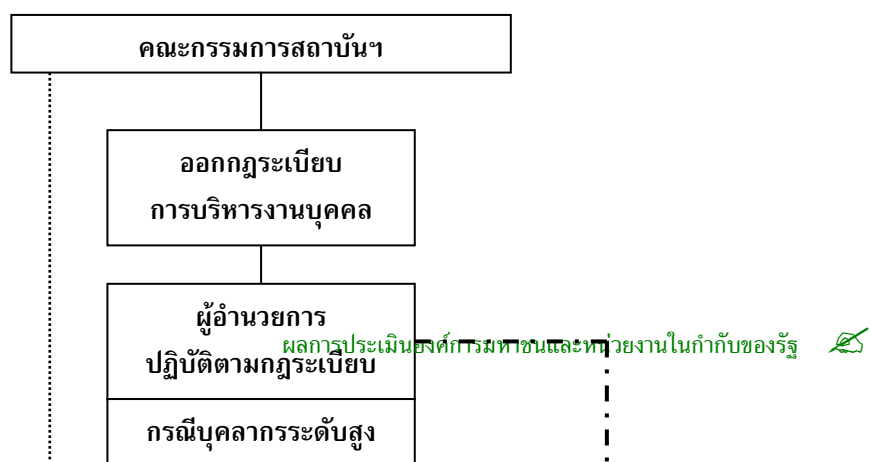
ของสถาบันมีกลไกในการถ่วงดุลอย่างน้อย 2 ประการ คือ หนึ่ง การถ่วงดุลภายในโดยผู้อำนวยการเป็นผู้ออกคำสั่ง ไม่ใช่คณะกรรมการสถาบันซึ่งเป็นเพียงผู้ออกกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคล และสอง การถ่วงดุลภายนอก คือ สถาบันฯต้องตอบคำถามของสังคมให้ได้ว่าทำไมจึงมีหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลเช่นนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อสถาบันและสังคมโดยรวมอย่างไร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

ในประการที่สอง ได้แก่ การบริหารงานบุคคลของสถาบันมีความเป็นอิสระ โดยกฎหมายได้กำหนดให้ผู้อำนวยการของสถาบันเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลอย่างเต็มที่ในการออกคำสั่งเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติในกระบวนการ การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้างลงโทษทางวินัย ตลอดจนจนถึงให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการของสถาบันกำหนด

อย่างไรก็ตาม พนักงานหรือลูกจ้างตั้งแต่ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการฝ่ายหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป ผู้อำนวยการจะออกคำสั่งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเสียก่อน

กล่าวโดยสรุปแล้ว สถาบันใช้ระบบการบริหารงานบุคคลแบบ 2 ระดับ คือ ระดับสูงและระดับรอง ทั้งนี้ กระบวนการในการบริหารงานบุคคลากรในระดับสูง มีขั้นตอนดังแผนภาพ ต่อไปนี้

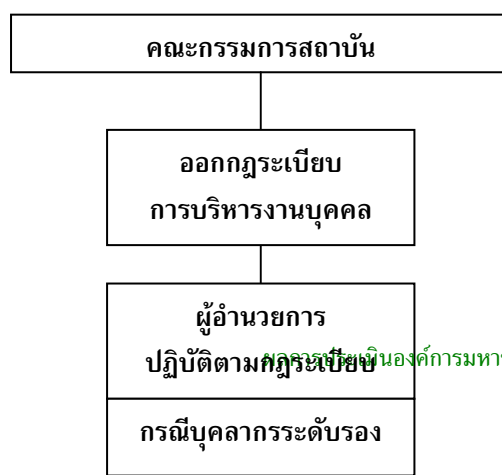
แผนภาพที่ 5.1 แสดงการบริหารบุคลากรในระดับสูงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน



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

ในกรณีเป็นการบริหารงานบุคคลในระดับรอง ผู้อำนวยการจะเป็นผู้ออกคำสั่งได้ทันทีโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารอีก แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

แผนภาพที่ 5.2 แสดงการบริหารบุคลากรในระดับรองของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน



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

ประการที่สาม มีการแบ่งประเภทของเจ้าหน้าที่และปฏิบัติงานของสถาบันออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสถาบัน
- ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ โดยมีสัญญาจ้าง
- เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมาปฏิบัติงานของสถาบันเป็นการชั่วคราว

การกำหนดประเภทของบุคลากรออกเป็น 3 ประเภทเช่นนี้เป็นผลมาจากมาตรา 32 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ ซึ่งเปิดโอกาสให้การสรรหาบุคลากรของสถาบันมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เนื่องจากสถาบันมีโอกาสดำเนินการเลือกใช้บุคลากรได้ตรงตามความต้องการ โดยมีแหล่งที่มาของบุคลากร 3 แหล่งใหญ่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นการว่าจ้างด้วยสถาบันเอง การจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน และการขอยืมตัวจากหน่วยราชการอื่น

ประการที่สี่ เรื่องตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบัน โดยกฎหมายได้เปิดโอกาสให้สถาบันเป็นผู้ดำเนินการสรรหาเอง และให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการว่าจ้างผู้อำนวยการ ทั้งนี้ ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี และสามารถได้รับการแต่งตั้งอีกได้แต่ต้องไม่เกิน 2

วาระติดต่อกัน การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารมีอิสระในการสรรหาผู้อำนวยการได้เอง เช่นนี้ ถือได้ว่าการบริหารงานบุคคลในระดับสูงสุดของสถาบันมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของราชการได้ในระดับหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลของสถาบันที่ได้จากข้อมูลเชิงเอกสาร มีส่วนสำคัญใน 2 ประการ คือ หนึ่ง มีความเป็นอิสระจากระบบราชการ และ สอง มีความยืดหยุ่นกว่าในระบบราชการ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ระบบการบริหารงานบุคคลมีส่วนสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ของสถาบันประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมายที่วางไว้

### (3) ด้านระบบงบประมาณ

สำหรับการพิจารณาในด้านระบบงบประมาณนั้น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ มาตรา 9 ได้กำหนดให้สถาบันมีแหล่งที่มาของรายได้ 5 ประการ ได้แก่

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

จุดเด่นของการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ของสถาบันฯ ใน 5 ประการนี้ คือ มีความหลากหลายในเรื่องแหล่งที่มาแห่งรายได้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินจากต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาแห่งรายได้ที่มีใช้องค์กรทุกแห่งจะสามารถได้รับได้

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้ยกเว้นให้รายได้ของสถาบันมิเป็นรายได้ที่ต้องนำส่งเข้ากระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้สถาบันมีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้มากขึ้น อีกทั้งยังสามารถวางแผนการลงทุนหรือการดำเนินกิจกรรมได้อย่างเต็มที่

ในส่วนของการใช้จ่ายของสถาบันนั้น กฎหมายได้กำหนดในหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ไว้ว่า ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการของสถาบันโดยเฉพาะ และให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้วางระเบียบและหลักเกณฑ์การเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงินของสถาบัน

นอกเหนือจากนั้น ความเป็นอิสระในอีกประการหนึ่งในเรื่องงบประมาณก็คือ กฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้นำเงินสำรองของสถาบันออกมาใช้ได้

สำหรับประเด็นเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณของสถาบันที่ผ่านมา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

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

- (1) รายได้จากการดำเนินงาน
- (2) รายได้จากเงินอุดหนุนรายปี
- (3) รายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร
- (4) รายได้อื่น ๆ (เช่น เงินบริจาค เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน)

สำหรับในส่วนค่าใช้จ่ายของสถาบันนั้น สามารถแยกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- (1) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
- (2) ค่าใช้จ่ายในการพัฒนา
- (3) หนี้สงสัยจะสูญ (เนื่องจากสถาบันมีการปล่อยสินเชื่อเพื่อชุมชน)

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



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

สิ่งที่น่าสังเกตในอีกประการหนึ่งก็คือ รายได้ที่ได้จากการดำเนินงานของสถาบันมีน้อยกว่า รายได้จากดอกเบี้ยธนาคาร ทำให้รายได้หลักของสถาบันเป็นดอกเบี้ยธนาคาร ซึ่งในระยะยาวดอกเบี้ยธนาคารอาจจะไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจการของสถาบัน ในขณะที่ด้านค่าใช้จ่ายสถาบันมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูงกว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาถึง 3 เท่า ทำให้เงินงบประมาณส่วนใหญ่ของสถาบัน ลงไปสู่องค์กรชุมชนได้ค่อนข้างน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

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

ในด้านค่าใช้จ่าย สถาบันมีค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้น 189.25 ล้านบาท แบ่งเป็น ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการสูงถึง 82.65 ล้านบาท (มากกว่าปีก่อนถึง 16 ล้านบาท) และรองลงมาเป็น ค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนา 25.19 ล้านบาท และส่วนสุดท้ายเป็นการตั้งสำรองเผื่อหนี้สูญ 81 ล้านบาท ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2545 สถาบันมีรายได้น้อยกว่าค่าใช้จ่ายประมาณ 75 ล้านบาท ซึ่งเป็น ยอดขาดทุนมากกว่าปีก่อนถึง 53 ล้านบาท

ข้อสังเกตในประการหนึ่งในเรื่องของระบบงบประมาณต่อแผนกลยุทธ์ของสถาบันก็คือ สถาบันยังไม่สามารถดำเนินงานได้ตามแผนกลยุทธ์ที่วางไว้เท่าที่ควร เนื่องจากสถาบันยังคงมี ค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้เป็นจำนวนมาก และยังคงมีแนวโน้มสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งที่แผนกลยุทธ์ของสถาบันต้องการให้สถาบันมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมไปถึงประสิทธิภาพด้านการใช้จ่ายงบประมาณด้วย

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

#### ➡ การสนับสนุนขบวนการองค์กรชุมชน

เป็นกิจกรรมทั้งในเชิงพื้นที่ และเชิงประเด็นตามยุทธศาสตร์ที่ขบวนการชุมชนได้กำหนดร่วมกัน ประกอบด้วยภาคต่าง ๆ ดังนี้

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

#### ➡ การสนับสนุนกลไกความร่วมมือหลายฝ่าย

เป็นลักษณะโครงการที่เป็นการเชื่อมโยงระหว่างภาค โครงการนำร่องและโครงการที่เป็นความร่วมมือกับหน่วยงานหรือกลไกที่มีการทำงานร่วมกัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 5.7 แสดงสัดส่วนงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

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

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจัดงบประมาณในลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนต้องการเน้นแผนยุทธศาสตร์ตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

- ลำดับที่ 1 : พัฒนาระบบการเรียนรู้ องค์ความรู้
- ลำดับที่ 2 : สนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา
- ลำดับที่ 3 : พัฒนาระบบการออมทรัพย์และสินเชื่อเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนา
- : สนับสนุนส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน
- ลำดับที่ 4 : พัฒนาระบบสารสนเทศชุมชน

ในส่วนในเรื่องการจัดการทรัพยากร/สิ่งแวดล้อม/ที่อยู่อาศัย/เมืองน่าอยู่ ผู้วิจัยไม่พบในแผนกลยุทธ์ของสถาบันแต่ประการใด หากแต่อยู่ในส่วนภารกิจหน้าที่ที่สถาบันต้องการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9

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

อย่างไรก็ตาม การที่ไม่มีการจัดสรรงบประมาณในแผนกลยุทธ์ข้างต้น ไม่ได้หมายความว่าสถาบันจะละเลยในเรื่องดังกล่าว หากแต่แผนกลยุทธ์ต่าง ๆ เหล่านี้อาจถูกสอดแทรกไว้ในกระบวนการในการทำงานอื่น ๆ เช่น โครงสร้างขององค์การที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม เป็นต้น

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

#### (4) ด้านระบบการติดตามและกำกับดูแล

ระบบการติดตามและการกำกับดูแลสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน มีอยู่ด้วยกันหลายวิธี โดยสถาบันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีรักษาการโดยตรง (ปัจจุบัน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ได้กำหนดวิธีในการกำกับดูแลไว้ดังนี้<sup>10</sup>

- การกำกับดูแลในกรณีทั่วไป กล่าวคือ การกำกับดูแลให้การดำเนินการของสถาบันเป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การจัดตั้งสถาบัน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบัน

- การกำกับดูแลโดยการสั่งให้สถาบันชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ รัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งให้สถาบันชี้แจงข้อเท็จจริง เหตุผลในการดำเนินการใดๆ ของสถาบัน รวมถึงให้สถาบันแสดงความคิดเห็นและอธิบายให้รัฐมนตรีที่กำกับดูแลฟัง

- การกำกับดูแลโดยการสั่งให้สถาบันทำรายงาน คือ รัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งให้สถาบันทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันนอกเหนือไปจากการชี้แจง แลงข้อเท็จจริงด้วยวาจากับรัฐมนตรีในประการข้างต้น

- การกำกับดูแลโดยการให้สถาบันยับยั้งการกระทำ นอกเหนือจากการได้รับการชี้แจงด้วยวาจาและด้วยการรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว รัฐมนตรียังสามารถออกคำสั่งยับยั้งการกระทำของสถาบันได้ หากการกระทำของสถาบันขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง นโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีไม่สามารถสั่งให้สถาบันกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ (รัฐมนตรีมีเพียงอำนาจในการยับยั้งการกระทำของสถาบันเท่านั้น)

- การกำกับดูแลโดยการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงาน รัฐมนตรีอาจสั่งให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของสถาบันและประเทศชาติโดยรวม

เห็นได้ว่า ตามที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านสายการบังคับบัญชาตามระบบราชการ หรือ กระบวนการที่เกี่ยวข้องนั้น ส่งผลให้สายการบังคับบัญชาสั้นลง อีกทั้งสถาบันยังเข้าถึงรัฐมนตรีได้ง่าย โครงสร้างการกำกับดูแลดังกล่าวอาจส่งผลให้สถาบันมีความเป็นอิสระจากระบบราชการมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตบางประการ คือ รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลสถาบันสามารถตรวจสอบการทำงานของสถาบันได้ หากเห็นว่าการทำงานของสถาบันไม่ตรงตามนโยบายของรัฐบาล

<sup>10</sup> มาตรา 40 แห่ง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขไว้เช่นนี้ อาจทำให้การทำงานของสถาบันขาดความเป็นอิสระ และอาจถูกแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายการเมืองได้

นอกจากนี้ ภายในสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเอง ก็มีการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติการขึ้น 6 ด้าน ซึ่งประกอบไปด้วย

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

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

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

กล่าวได้ว่า การกำกับดูแลด้วยวิธีการต่าง ๆ ส่งผลให้สถาบันสามารถบรรลุกลยุทธ์ได้ในระดับหนึ่งในด้านภาพรวมทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการทำงานของคณะกรรมการประเมินผลขององค์การ ที่เป็นตัวกระตุ้นและเร่งเร้าฝ่ายบริหารของสถาบันให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุกลยุทธ์มากขึ้น

### (5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน

ในประเด็นเรื่องกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนนั้น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ ได้ให้อำนาจดังกล่าวไว้ที่โครงสร้าง 2 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการวางกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานของสถาบันตามขอบเขตในการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปของ

สถาบัน ซึ่งมีอำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบันในเรื่องดังต่อไปนี้<sup>11</sup>

- (1) การบริหารงานทั่วไปของสถาบัน การจัดแบ่งส่วนงานของสถาบัน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว
- (2) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินเดือนของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง
- (3) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษ การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง
- (4) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้งการบัญชี และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ
- (5) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง
- (6) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน
- (7) ออกข้อบังคับว่าด้วยการรับรองสถานภาพการเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน
- (8) ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน
- (9) ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้สินเชื่อแก่องค์กร ชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน
- (10) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน

โดยขอบเขตและอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบข้อบังคับทั้ง 10 ประการนี้ สามารถแบ่งออกเป็น 4 หมวดหมู่ ได้แก่

<sup>11</sup> มาตรา 20 แห่ง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

- อำนาจในการออกกฎระเบียบในหมวดหมู่ว่าด้วยการบริหารจัดการงานทั่วไป
- อำนาจในการออกกฎระเบียบในหมวดหมู่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของผู้ปฏิบัติงานในสถาบัน
- อำนาจในการออกกฎระเบียบในหมวดหมู่ว่าด้วยการเงิน การบัญชีและการพัสดุ
- อำนาจในการออกกฎระเบียบในหมวดหมู่ว่าด้วยการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่และวัตถุประสงค์การจัดตั้งของสถาบัน

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการบริหารมิได้เป็นองค์การเดียวที่มีอำนาจเด็ดขาดในการออกกฎเกณฑ์และกฎระเบียบต่าง ๆ ของสถาบัน เพราะคณะกรรมการบริหารยังต้องทำงานร่วมกับองค์การอีกองค์การหนึ่งซึ่งก็คือ ผู้อำนวยการ หรือ หัวหน้าฝ่ายบริหารของสถาบันนั่นเอง

ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ ก็มีอำนาจในการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ของสถาบันเช่นกัน โดยกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการในการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ไว้ อย่างกว้าง ๆ ว่า “ผู้อำนวยการมีอำนาจ...วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย ประกาศหรือมติที่คณะกรรมการกำหนด”<sup>12</sup>

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

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

สรุปได้ว่า ความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบที่เป็นของสถาบันเองมีผลทำให้สถาบันมีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น เนื่องจากขั้นตอนการทำงานของสถาบันสั้นลง มีความยืดหยุ่นมากกว่า ประกอบกับกฎเกณฑ์ของสถาบันเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของสถาบันมากขึ้น

<sup>12</sup> มาตรา 29 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543



### 5.3.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

จากผลการศึกษาตามที่ได้นำเสนอ จะเห็นได้ว่า คุณลักษณะภารกิจของ พอช. นั้น จะมีได้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง หากแต่จะอยู่ในรูปของการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ให้ความเข้มแข็ง จึงทำให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่มีตัวชี้วัดชัดเจนนั้นกระทำได้ลำบาก เนื่องจากภารกิจนั้นมีความเป็นนามธรรมสูง และความสำเร็จขององค์การก็ขึ้นอยู่กับความสำเร็จขององค์กรชุมชนต่าง ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจาก พอช. ดังนั้น ในการประเมินถึงความสำเร็จขององค์การนั้น นอกจากภารกิจที่เกิดขึ้นแล้ว ก็จำเป็นต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบถึง “เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทางการบริหารใหม่” ที่ พอช. ได้สร้างขึ้นซึ่งส่วนราชการปกติมีอาจกระทำได้ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า พอช. ได้อาศัยเงื่อนไขของความเป็นองค์การมหาชนสร้างเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทางการบริหารให้องค์กรมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำภารกิจที่ส่วนราชการปกติทำไม่ได้หรือหากทำได้ก็เป็นไปอย่างจำกัด โดยเฉพาะในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมจากองค์กรชุมชนต่าง ๆ และการสร้างนวัตกรรมที่เกิดขึ้นทั้งในด้านรูปแบบและวิธีการจัดทำภารกิจ ซึ่งในเรื่องนี้ขอให้พิจารณาจากตารางที่ได้นำเสนอข้างล่าง

ตารางที่ 5.8 แสดงผลการประเมินความสำเร็จกับประเด็นที่ใช้ในการศึกษาสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

ประเด็นวิเคราะห์	การประเมินผลความสำเร็จต่อการบรรลุ/ไม่บรรลุตามแผนกลยุทธ์
● ด้านโครงสร้าง	✓ โครงสร้างมีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้สถาบันบรรลุแผนกลยุทธ์ของสถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในการตัดสินใจตั้งแต่มีตัวแทนในคณะกรรมการ กำหนดนโยบายและการดำเนินงานผ่านคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ส่งผลให้องค์กรชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของอย่างเหนียวแน่น
● ด้านการบริหารงานบุคคล	✓ ระบบการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระและยืดหยุ่นอาจมีผลในทางอ้อมที่ทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของสถาบันประสบความสำเร็จได้ง่ายขึ้น
● ด้านระบบงบประมาณ	✓ ระบบงบประมาณที่เป็นอิสระส่งผลโดยตรงทำให้สถาบันมีอิสระในการจัดสรรงบประมาณลงโครงการต่าง ๆ ได้สะดวกและคล่องตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลางในการพัฒนา และปราศจากการครอบงำจากรัฐ อิทธิพลทางการเมือง และการ “วิ่งเต้น” ของงบประมาณลงพื้นที่
● ด้านระบบการ	✓ การกำกับดูแลด้วยวิธีการต่าง ๆ ส่งผลให้สถาบันสามารถบรรลุกลยุทธ์ได้ในระดับหนึ่ง

ติดตามและกำกับดูแล	ในด้านภาพรวมทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการทำงานของคณะกรรมการประเมินผลขององค์การ ที่เป็นตัวกระตุ้นและเร่งรัดฝ่ายบริหารของสถาบันให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุกลยุทธ์มากขึ้น
<ul style="list-style-type: none"> <li>ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ความมีอิสระในการออกกฎระเบียบที่เป็นของสถาบันเองมีผลทำให้สถาบันฯ มีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น เนื่องจากขั้นตอนการทำงานของสถาบันฯ สั้นลง มีความยืดหยุ่นมากกว่า ประกอบกับกฎเกณฑ์ของสถาบันเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของสถาบันมากขึ้น</li> </ul>

จากตารางข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การที่มีความสัมพันธ์กับความเป็นองค์การมหาชนนั้น ปัจจัยในเชิงโครงสร้าง นับเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อความสำเร็จขององค์การอย่างเด่นชัดที่สุด กล่าวคือ พอช. มีอิสระในการกำหนดโครงสร้างภายในได้ด้วยตนเอง โดยผ่านการพิจารณาเพียงกลไกร่วมระหว่างคณะกรรมการกองทุนร่วมกับฝ่ายบริหารของ พอช. อีกทั้งการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกับฝ่ายบริหารของ พอช. ก็เป็นไปในทิศทางที่ดีซึ่งมีผลทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมที่ทำให้ พอช. บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้<sup>13</sup>

นอกจากนี้ ภายใต้โครงสร้างดังกล่าว ยังเป็นผลให้การดำเนินการกิจของ พอช. สามารถเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับและขั้นตอนการทำงาน จึงอาจถือว่าความยืดหยุ่นในเชิงโครงสร้างเป็นผลให้ พอช. สามารถกำหนดรูปแบบและวิธีการดำเนินการกิจในลักษณะนี้ได้ และประการสำคัญก็คือ การมีส่วนร่วมจากองค์กรชุมชนต่างๆ ถือเป็นวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของ พอช. นั่นเท่ากับว่า พอช. สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้<sup>14</sup>

สำหรับปัจจัยในส่วนอื่น ๆ เช่น ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการติดตามและกำกับดูแล ระบบการประเมินผล ซึ่งมีความเป็นอิสระและยืดหยุ่นต่างก็มีส่วนเกื้อหนุนให้ พอช. ดำเนินงานได้อย่างประสบผลสำเร็จทั้งสิ้นตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

กล่าวโดยสรุป จากการประเมินผลการดำเนินงานพบว่า พอช. ได้ดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นไปตามแผนกลยุทธ์ที่วางเอาไว้ในบางประการ อีกทั้งยังมีการกำหนดรายละเอียดในกระบวนการทำงานขององค์การต่าง ๆ อีกมากมายที่ค่อนข้างจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์และกฎหมาย องค์การมหาชนที่ต้องการให้สถาบันมีความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

<sup>13</sup> ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ประธานกรรมการสถาบันฯ นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม

<sup>14</sup> ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายวางแผนและงบประมาณ

### 5.3.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

หากประเมินจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา จะพบว่า พอช. ได้มีการดำเนินการในรูปของโครงการต่าง ๆ ค่อนข้างมากและหลากหลายเพื่อส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งให้กับ องค์การชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งขององค์การ อย่างไรก็ตาม การจะประเมินว่า โครงการต่าง ๆ เหล่านั้นมีผลสัมฤทธิ์มากน้อยเพียงใด คณะผู้วิจัยเห็นว่า ยังปรากฏข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งนี้ เนื่องจากโครงการเหล่านี้มุ่งผลสัมฤทธิ์ในด้านการสร้างความเข้มแข็งให้กับ องค์การชุมชนซึ่งนับเป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างจะเป็นนามธรรมเป็นประการหนึ่ง ในอีกประการหนึ่ง การกิจของ พอช. ดังกล่าวมิได้เป็นการผลิตบริการสาธารณะโดยตรงแก่ประชาชน หากแต่จะอยู่ในรูปของการสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานขององค์การอื่น ดังนั้น ผลสัมฤทธิ์ของ พอช. จึงมิได้ขึ้นอยู่กับ พอช. แต่เพียงองค์การเดียว หากแต่เกิดจากผลการดำเนินงานโดยรวมขององค์การ ชุมชนที่ พอช. ให้การสนับสนุน

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

อย่างไรก็ดี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คุณลักษณะภารกิจและเป้าหมายสำคัญของ พอช. ซึ่งได้แก่การสนับสนุนและส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับองค์กรหรือเครือข่ายของชุมชนนั้น เป็นเรื่องของการส่งเสริมคุณค่าบางอย่างให้เกิดขึ้นภายในสังคม ซึ่งเป็นเป้าหมายที่มีลักษณะค่อนข้างเป็นนามธรรม อีกทั้งความสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานก็ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานโดยรวมของ องค์การอื่น ๆ จึงเป็นการยากลำบากในการที่จะประเมินว่า ทรัพยากรที่ พอช. ได้ใช้ไปในโครงการส่งเสริมความเข้มแข็งต่าง ๆ นั้น บรรลุผลมากน้อยเพียงใด หรือมีความคุ้มค่าหรือไม่ อีกทั้ง หากพิจารณาในด้านของเงินเวลา ภารกิจในลักษณะนี้มีจุดสิ้นสุดหรือไม่ กล่าวคือ เมื่อโครงการต่าง ๆ ที่มุ่งส่งเสริม องค์การชุมชนได้ดำเนินไปตามแผนงานแล้ว ก็จะนำไปสู่คำถามที่ว่า บทบาทของ พอช. ยังจำเป็นอยู่

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

## 5.4 สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ

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

### 5.4.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

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

(1) พัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศให้เป็นความรู้ที่ไร้พรมแดนและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

จากผลการดำเนินงาน พบว่า สทอภ. สามารถพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศให้เป็นความรู้ที่ไร้พรมแดนและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยเมื่อพิจารณาในด้านผลผลิต (Output) พบว่า ผลการรับสัญญาณข้อมูลดาวเทียม

(จำนวนวงโคจร) และการผลิตสื่อข้อมูลต้นฉบับผลลัพธ์ (จำนวนภาพ) เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังสามารถพิจารณาผลความสำเร็จได้จากมิติต่างๆ อาทิ

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

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

ซึ่งผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า สทอภ. ได้ดำเนินการในฐานะองค์กรนำในการส่งเสริมและดำเนินการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศอย่างเต็มที่ ตลอดจนเป็นองค์กรหลักในการเชื่อมโยงและประยุกต์เทคโนโลยีขั้นสูงลงสู่ประชาชนในระดับรากหญ้า และปัจจุบันยังเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สทอภ. เกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศให้เป็นความรู้ที่ไร้พรมแดนและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมพบว่า ผลการดำเนินงานในด้านนี้ประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ

(2) **ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียม และเป็นศูนย์ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติจากดาวเทียม**

จากผลการดำเนินงาน เมื่อพิจารณาในด้านผลผลิต (Output) พบว่า สทอภ. สามารถศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียมได้ตามแผนที่กำหนดไว้ในงบประมาณแต่ละปี ทั้งในด้านการประยุกต์ข้อมูลภูมิสารสนเทศ และการพัฒนาฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศ

ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สทอภ. เกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียม และเป็นศูนย์ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติจากดาวเทียมพบว่า สทอภ. มีปริมาณการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากดาวเทียมมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยผลการดำเนินงานด้านการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียมประสบความสำเร็จคิดเป็นร้อยละ 70 เนื่องจากงานในด้านนี้ ยังต้องดำเนินการต่ออีกมาก เพราะไม่ใช่ว่าการดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียมเฉพาะในประเทศไทย แต่ต้องทราบสถานการณ์ข้างเคียง จึงต้องศึกษาครอบคลุมประเทศเพื่อนบ้านด้วย ได้แก่ กัมพูชา ลาว มาเลเซีย และเวียดนาม

### (3) ให้บริการข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ ซึ่งรวมทั้งบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง

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

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

### (4) ให้บริการให้คำปรึกษาและพัฒนาบุคลากรในด้านสำรวจข้อมูลจากระยะไกลด้วยดาวเทียมและภูมิสารสนเทศ

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

ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สทอภ. เกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านการให้บริการให้คำปรึกษาและพัฒนาบุคลากรในด้านสำรวจข้อมูลจากระยะไกลด้วยดาวเทียมและภูมิสารสนเทศพบว่า การให้บริการให้คำปรึกษายังดำเนินการได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร เนื่องจากเป็นงานที่ภาคเอกชนดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ส่วนด้านการพัฒนาบุคลากร ถือว่าประสบความสำเร็จมาก โดยมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจจัดส่งบุคลากรมาฝึกอบรมจำนวนมากขึ้นในแต่ละปี



(5) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา และดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับเทคโนโลยีอวกาศ ซึ่งรวมทั้งการพัฒนาและสร้างดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติขนาดเล็กเองได้

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

(6) เป็นหน่วยงานหลักกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับระบบสำรวจข้อมูลระยะไกลและระบบภูมิสารสนเทศที่เหมาะสม

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

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



ตารางที่ 5.9 แสดงสรุปผลการดำเนินงานของ สทอภ. ตามพันธกิจและกิจกรรม

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

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

เมื่อพิจารณาในด้านผลลัพธ์ (outcome) จากเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์การจัดตั้ง สทอภ. ขึ้นเป็นองค์การมหาชนนั้น คือ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะมุ่งเน้นการบริหารและการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บริการข้อมูลดาวเทียมและภูมิสารสนเทศ วิจัยและพัฒนา เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจจากระยะไกล (Remote Sensing : RS) และระบบสารสนเทศ ภูมิศาสตร์ (Geographic Information System : GIS) ของประเทศ กำหนดมาตรฐานข้อมูล ฝึกอบรม และวิชาการ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและประสานงานในและต่างประเทศ เสนอแนวทางและนโยบายในการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศต่อรัฐบาล เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ สทอภ. ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นองค์การมหาชนว่า ความสำเร็จในการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศไม่อาจเกิดขึ้นได้หาก สทอภ. ไม่ได้เป็นองค์การมหาชน

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

#### 5.4.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์กร

การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จขององค์กร ประกอบด้วย การพิจารณาปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกองค์กรต่าง ๆ ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องการประสบความสำเร็จขององค์กรอย่างไร ซึ่งผลการศึกษาครั้งนี้

### (1) ผู้อำนวยการ

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

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

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงพิจารณาลักษณะการดำเนินงาน (operation) ของหน่วยงาน แล้วแสวงหารูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมกับการดำเนินงาน โดยพิจารณารูปแบบที่มีอยู่ในประเทศก่อน ทั้งรูปแบบรัฐวิสาหกิจและแบบบริษัทเอกชน แต่ก็ไม่เหมาะสมด้วยสาเหตุหลายประการ จึงได้พยายามดुरुูปแบบตัวอย่าง (model) จากต่างประเทศ ทั้งญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ฯลฯ และได้พยายามเสนอบางรูปแบบ และลองนำมาใช้ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จนเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงเป็นรูปแบบที่เป็นทางออกทางเดียวให้กับหน่วยงานที่เป็นอยู่ในขณะนั้น จนในที่สุดก็ได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ.2543 ”

### (2) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

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

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

ลดลง ซึ่งก่อนที่จะมาเป็นองค์การมหาชน ไม่สามารถดึงคนที่จบวิศวะที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานได้เลย”

### (3) โครงสร้างการบริหารงาน

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

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

### (4) การได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล

การดำเนินงานของ สทอภ. ได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ทั้งในระดับบริหารจัดการและปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การได้รับการสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลในปัจจุบัน ทั้งทางในด้านนโยบาย ภารกิจ และงบประมาณ

#### ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

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

2) สถานะขององค์การมหาชน ยังไม่เป็นที่รู้จักต่อสาธารณะ ขาดการเผยแพร่ส่งเสริมที่เพียงพอทำให้ถูกละเลยไม่ได้รับความสนใจและการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ

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

จากการศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลสัมฤทธิ์ของ สทอภ. จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานที่สำคัญ คือ ผู้อำนวยการ สทอภ. และเจ้าหน้าที่ทุกระดับที่ได้ทุ่มเทเวลา ความรู้ ความสามารถในการทำงานอย่างเต็มที่ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีส่วนสนับสนุนให้ สทอภ. ได้ทำหน้าที่จนมีผลงานที่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน

#### 5.4.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

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

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

##### (1) ด้านโครงสร้างองค์การ

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

##### (2) ด้านการบริหารงานบุคคล

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

### (3) ด้านระบบงบประมาณ

ระบบงบประมาณและกระบวนการทางงบประมาณมีอิสระและคล่องตัว โดย สทอภ. ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ทำให้มีความคล่องตัวและอิสระในการใช้จ่ายเงิน

### (4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล

การตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของ สทอภ. สามารถดำเนินการได้เองโดยเจ้าหน้าที่ของ สทอภ. โดยจะรายงานให้คณะกรรมการบริหารทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

### (5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน

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

### (6) ด้านการตรวจสอบ

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

เคารพหลักการของความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กร ลักษณะดังกล่าวทำให้ สทอภ. มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการบริหารงานต่าง ๆ

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

ทั้งนี้ ในปัจจุบัน สทอภ. กลายเป็นหน่วยงานเพียงแห่งเดียวในประเทศไทยที่ดำเนินกิจกรรมด้านการบริการข้อมูลจากดาวเทียมสำรวจทรัพยากรอย่างครบวงจร รวมทั้ง การบริการข้อมูลที่ได้จากระบบสำรวจทางสมุทรศาสตร์ ยังอำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำข้อมูลสารสนเทศทางทะเลไปใช้ในการวางแผนการจัดการทรัพยากรและสภาวะแวดล้อมทางทะเลเป็นเอกประการ นับว่า สทอภ. เป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพสูงหน่วยงานหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้ สทอภ. ยังดำเนินการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา ด้านเทคโนโลยีอวกาศอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ก้าวทันวิทยาการแขนงนี้ที่ก้าวหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง และมีความพยายามที่จะพัฒนาให้มีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน ในอันที่จะมุ่งไปสู่การสร้างดาวเทียมสำรวจทรัพยากรขนาดเล็ก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

#### 5.4.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

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



ลักษณะข้อมูลเชิงภูมิสารสนเทศ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับชาติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม

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

## 5.5 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

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

การที่หน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินคุณภาพภายนอก จำเป็นต้องเป็นองค์การมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง ที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ก็เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ เพราะมีความเป็นอิสระและมีอำนาจตัดสินใจได้ทั้งในด้านการบริหาร การจัดการ และการเงิน ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ให้ลุล่วงตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารตามสายการบังคับบัญชาของระบบราชการ

นอกจากนี้ การที่ไม่ต้องขึ้นกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาทำให้มีความเป็นกลางและเป็นธรรม ปราศจากแรงกดดันที่จะทำให้ผลการประเมินภายนอกเบี่ยงเบนไปจากความ เป็นจริง อันจะก่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างแท้จริง และจะทำให้การประเมินคุณภาพ ภายนอก เป็นบริการสาธารณะที่เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความสามารถที่จะตรวจสอบได้ ว่า การจัดการศึกษาที่เป็นอยู่นั้นได้ “ให้” สิ่งให้ผู้เรียน สังคม และรัฐต้องการด้วย คุณภาพที่ได้ มาตรฐานและมีประสิทธิภาพเพียงใด

### 5.5.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์กร

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สถานศึกษาต้องมีการประกัน คุณภาพการศึกษา และต้องมีระบบการประกันคุณภาพภายในเพื่อเตรียมพร้อมรับการประเมิน ภายนอก โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ที่ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน คุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ในปัจจุบัน สมศ. ได้ก่อตั้งและดำเนินงานมาเป็น เวลากว่า 3 ปี ในฐานะหน่วยงานกลางที่มีภารกิจในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและยกระดับ มาตรฐานการศึกษาของประเทศ ซึ่งการประเมินผลการดำเนินงานของ สมศ. ในครั้งนี้จะพิจารณาจาก สัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรหรือไม่อย่างไร ผลจากการศึกษา มีรายละเอียดดังนี้<sup>15</sup>

(1) พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดกรอบแนวทางและวิธีการ ประเมินคุณภาพภายนอกที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพของ สถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด

สมศ. ได้พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก โดยการกำหนดกรอบและหลักการ ประเมิน เป็นลักษณะการประเมินเพื่อพัฒนาคุณภาพไม่ใช่การตัดสินได้หรือตก มีการตรวจสอบอย่าง เที่ยงตรง เป็นธรรม และการตรวจสอบได้มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมและประสานงานอย่างเป็น กลยารมมิตร ในปี 2546 สมศ. ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมการประกันคุณภาพภายในเพื่อรับการประเมิน คุณภาพภายนอกโดยได้จัดอบรมเพื่อพัฒนาพร้อมรับการประเมินภายนอกจำนวน 8,258 แห่ง นอกจากนี้ ยังได้ส่งเสริมการวิจัยโดยการมอบทุนเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพการศึกษาจำนวน 9 ทุน ส่วนการเผยแพร่ความรู้ด้านการประกันคุณภาพ โดยการจัดพิมพ์เอกสาร 302,699 เล่มจัดพิมพ์ เอกสารเอง 470,000 เล่ม

<sup>15</sup> ข้อมูลจากรายงานประจำปี สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ปี 2545-2546

สำหรับพันธกิจในการพัฒนาระบบการประเมินโดยอาศัยหลักการประเมินในลักษณะ กัลยาณมิตร ถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมสำหรับการประเมินผลทางการศึกษา โดยทั่วไปแล้วผู้ถูกประเมินมักจะไม่ชอบการประเมิน วิตกกังวลว่าผลการประเมินจะสร้างผลกระทบต่อตัวเองและหน่วยงาน แต่การประเมินผลในรูปแบบกัลยาณมิตร เป็นการประเมินเพื่อพัฒนาจะเห็นได้จากขั้นตอน การประเมินหลัก ๆ ได้แก่ การสร้างเจตคติที่ดี โดยส่งเสริมให้สถานศึกษาพร้อมรับการประเมิน สร้าง ศรัทธาเพื่อให้เกิดความไว้วางใจโดยมีรูปแบบการคัดเลือกและพัฒนาผู้ประเมินภายนอก การประเมิน สภาพจริงเพื่อพัฒนาสู่มาตรฐาน และการให้การช่วยเหลืออย่างจริงจัง

## (2) พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก

สมศ. ได้วางระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานมาตรฐานในการดำเนินการ เพื่อพัฒนาคุณภาพภายนอกและเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่ง ดำเนินการโดยคณะดำเนินการวิจัยและพัฒนาจากสมาคมวิชาชีพแห่งประเทศไทยและได้เสนอให้ คณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานปรับปรุงและพัฒนาดำเนินงานวิจัย ได้สนับสนุนให้มีการวิจัยเพื่อหารูปแบบและเกณฑ์การประเมิน 27 มาตรฐาน คาดว่าจะเริ่มประเมินใน ปี 2549 ขณะนี้อยู่ในระหว่างการทดลองใช้ และได้จัดจ้างบุคคลภายนอกสังเคราะห์รายงานผลการ ประเมินสถานศึกษานำร่อง 218 โรงเรียนเพื่อนำผลการสังเคราะห์เสนอสาธารณชนเพื่อพัฒนา การศึกษาในเชิงนโยบายและระบบ

ด้านการพัฒนาระบบการประเมินผลสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา สมศ. ได้พัฒนาระบบ และวิธีการประเมินในด้านมาตรฐานและตัวบ่งชี้การประเมิน ซึ่งได้มีการจัดสัมมนาส่งแบบสอบถาม ไปยังสถาบันการศึกษาและได้มีการนำผลมาปรับแก้ไขและนำเสนอในการสัมมนาและประชุมเป็น ระยะ ๆ ส่วนมาตรฐานการประเมินได้พัฒนาจากการจัดกลุ่มตัวบ่งชี้โดยอิงตามพันธกิจของ สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้พัฒนาเป็น “8 มาตรฐาน 28 ตัวบ่งชี้” และ “8 มาตรฐาน 30 ตัวบ่งชี้” สำหรับอาชีวศึกษา

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานพบว่า สมศ. ได้ดำเนินการพัฒนามาตรฐานและเกณฑ์ สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก และได้มีการทบทวนใช้กับสถานศึกษา ซึ่งจากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารของ สมศ. ได้ให้ความเห็นว่า เนื่องจาก สมศ. เป็นองค์กรใหม่และการพัฒนามาตรฐานและ เกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกจะต้องมีการพัฒนาและปรับใช้

## (3) ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก

สมศ. ได้ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

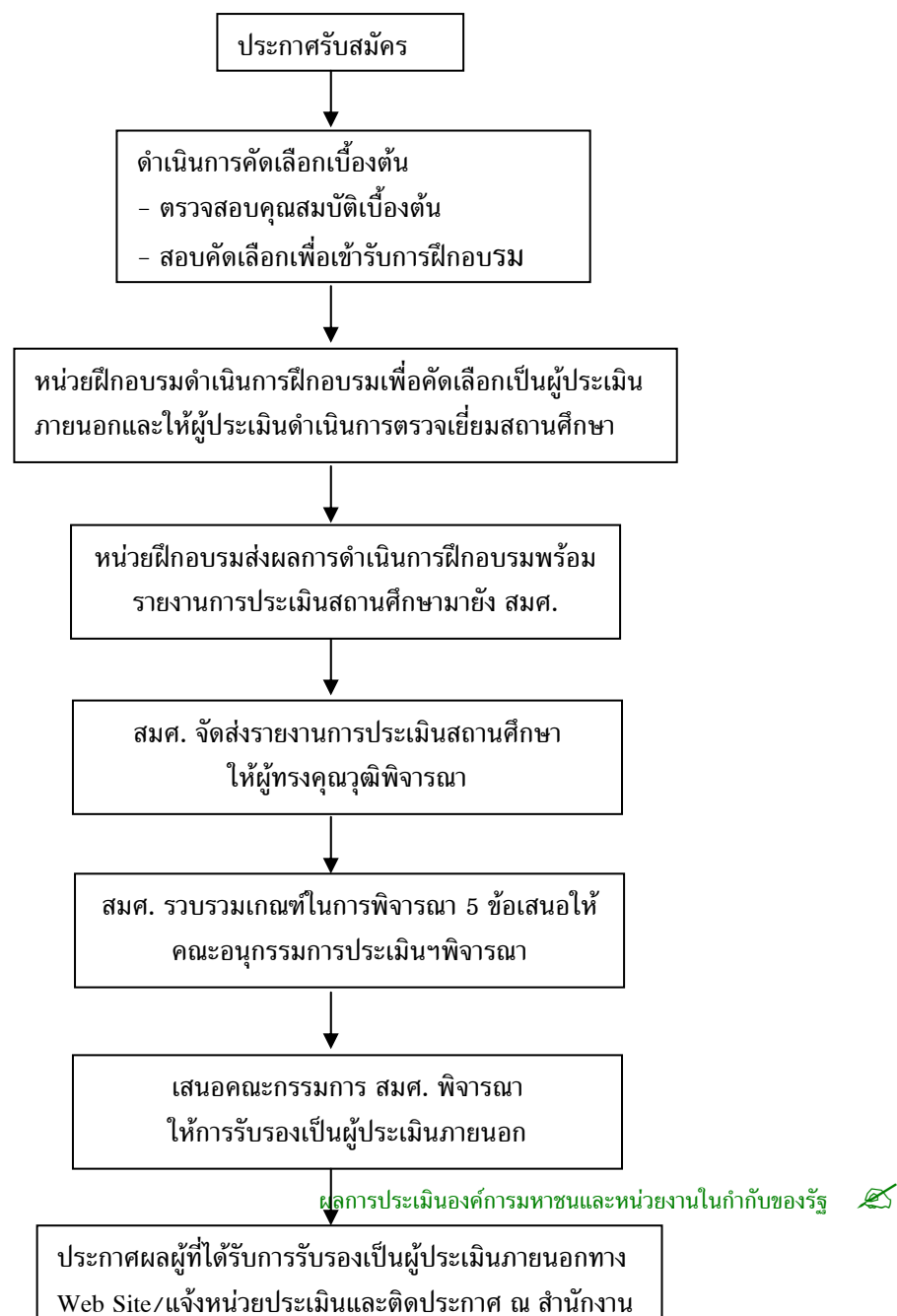
■ **ประเภทนิติบุคคล** ได้ให้การรับรองเป็นผู้ประเมินภายนอก 1,502 คน จาก 109 หน่วยประเมินและอยู่ระหว่างการรอผลรับรองอีกประมาณ 280 คน

■ **ประเภทคณะบุคคล** อยู่ระหว่างการพัฒนาระบบ เกณฑ์และคุณสมบัติในการคัดเลือก โดยได้มีการจัดอบรมผู้ประเมินภายนอกตามระบบการประเมินโดยมีผู้ได้รับการประเมินแล้ว 37 คน การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพการศึกษาและการเป็นผู้ประเมินภายนอกระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐานโดยการรับรองผู้สำเร็จการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาโทขึ้นไป ขณะนี้อยู่ใน ระหว่างการประชาสัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษาจำนวน 42 สถาบัน

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

โดยกระบวนการคัดเลือกผู้ประเมินภายนอกประเภทนิติบุคคล มีขั้นตอนดังนี้

**แผนภาพที่ 5.3** แสดงกระบวนการคัดเลือกผู้ประเมินภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประเภทนิติบุคคลของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา



กระบวนการคัดเลือกผู้ประเมินภายนอก พบว่า มีขั้นตอนและกระบวนการกลั่นกรอง ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประเมินภายนอกอย่างละเอียด เพื่อให้ได้ผู้ประเมินที่มีคุณภาพในการปฏิบัติ หน้าที่

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

(4) ประเมินกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอกที่ดำเนินการดำเนินการโดยผู้ประเมินภายนอก รวมทั้งให้การรับรองมาตรฐาน ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก สมศ. อาจดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกเองก็ได้

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

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

(5) พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก จัดทำหลักสูตรการพัฒนาและฝึกอบรม และสนับสนุนให้องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพหรือวิชาการ เข้ามามีส่วนในการพัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ

สมศ. ได้ดำเนินการดังนี้

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

(6) เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

สมศ. มีระบบการเสนอรายงานการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาอย่างมีระบบ การเผยแพร่รายงานผลการประเมินสถานศึกษาสู่สาธารณชนทาง Web Site หรือติดต่อโดยตรงที่ สำนักงาน รายงานผลสถานศึกษานำร่องจำนวน 218 โรงเรียนได้มีการเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานเทียบกับแผนที่วางไว้ในปี 2546 (1 ต.ค. 2545-30 ก.ย. 2546) ของ สมศ. โดยสรุปดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 5.10 แสดงสรุปผลการปฏิบัติงานเทียบกับแผนที่วางไว้ ปี 2546 ของ สมศ.<sup>16</sup>

ผลผลิต	แผน	ผล	ร้อยละ	ระดับ ประสิทธิผล
<b>การจัดการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน</b>				
การคัดเลือกผู้ประเมินใหม่ (คน)	1,000	1,104	110	สูงมาก
การพัฒนาผู้ประเมิน (คน)	3,000	1,224	40.80	ต้องปรับปรุง
การพัฒนาผู้ประเมินภายนอก (แห่ง)	5,000	6,413	128.26	สูงมาก
การติดตามผลการปฏิบัติงาน (แห่ง)	5,000	5,527	110.54	สูงมาก
รายงานการประเมินผลคุณภาพ (เล่ม)	5,000	3,205	64.10	น้อย
<b>การจัดการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา</b>				
การคัดเลือกผู้ประเมินใหม่ (คน)				
ระดับอุดมศึกษา	200	220	110	สูงมาก
อาชีวศึกษา	300	284	94.67	สูงมาก
การจัดการประเมินผลภายนอก (แห่ง)				
ระดับอุดมศึกษา	400	273	68.25	ปานกลาง
อาชีวศึกษา	600	303	50.50	น้อย
การติดตามผลการปฏิบัติงาน (แห่ง)				
ระดับอุดมศึกษา	50	58	116	สูงมาก
อาชีวศึกษา	100	131	131	สูงมาก
รายงานการประเมินผลคุณภาพ (เล่ม)				
ระดับอุดมศึกษา	50	อยู่ระหว่าง คัดเลือกผู้วิจัย	อยู่ระหว่าง คัดเลือกผู้วิจัยทำ	-
อาชีวศึกษา	100	ทำสัญญางวด 1 แล้ว	สัญญางวด 1 แล้ว	-
<b>การส่งเสริมและพัฒนากิจการประกันคุณภาพการศึกษา</b>				
การส่งเสริมประกันคุณภาพภายในเพื่อรับการ ประเมินภายนอก (แห่ง)	5,150	8,258	160.19	สูงมาก
การประชุมเผยแพร่ความรู้ด้านการประกัน คุณภาพการศึกษา (ครั้ง)	10	18	180	สูงมาก
การวิจัยและการพัฒนานโยบายเพื่อพัฒนา คุณภาพและมาตรฐานการศึกษา (ทุน)	10	12	120	สูงมาก

<sup>16</sup> ข้อมูลจาก รายงานประจำปี 2546 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)



ผลผลิต	แผน	ผล	ร้อยละ	ระดับ ประสิทธิผล
--------	-----	----	--------	---------------------

หมายเหตุ เกณฑ์การพิจารณาระดับประสิทธิผล

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

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

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

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

### 5.5.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ

จากการศึกษาการดำเนินงานของ สมศ. สามารถสรุปปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงานของ สมศ. ในช่วงที่ผ่านมาได้ดังนี้

#### (1) ผู้บริหารขององค์การ

ผู้บริหารของ สมศ. ที่มีบทบาทที่สำคัญในการบริหารจัดการแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

(1.1) คณะกรรมการบริหาร เป็นคณะบุคคลผ่านกระบวนการสรรหา ประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานราชการ 5 คน ส่วนกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากภาครัฐจำนวน 2 คนและจากภาคเอกชน 2 คน จะช่วยให้มีการผสมผสานระหว่าง การบริหารงานภาคเอกชนที่เน้นความคล่องตัว ไม่ยึดติดกับระเบียบของทางการ คณะกรรมการของ สมศ. มีจำนวนทั้งสิ้น 11 คน ซึ่งผู้บริหารของ สมศ. เห็นว่าเป็นจำนวนที่มีจำนวนเหมาะสม ไม่มี จำนวนมากเกินไปจนเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การ หรือมีขนาดที่น้อยเกินไปทำให้การบริหารงานขาดความสมดุล ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีความสำคัญในการกำกับการบริหารงานของ สม ศ. ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง สมศ. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารชุด ปัจจุบันของ สมศ. มีความเข้มแข็งและทำงานด้วยความทุ่มเท อีกระจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยบทบาทของคณะกรรมการบริหารได้เอื้ออำนวยให้การบริหารงานของผู้อำนวยการสามารถ ดำเนินการได้อย่างอิสระและคล่องตัว เพราะมีความเข้าใจในบทบาท หน้าที่ขององค์การ รวมถึง คณะกรรมการบริหารชุดนี้มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้อำนวยการ ไม่มีความขัดแย้ง ทำให้การดำเนินงาน เป็นไปอย่างราบรื่น

(1.2) ผู้อำนวยการ เป็นบุคคลที่สรรหาโดยคณะกรรมการบริหารโดยผ่านความเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรี จากการสอบถามผู้บริหารขององค์การเห็นว่า ผู้อำนวยการ สมศ. ควรจะมีต้องมีความรู้และประสบการณ์ทางการศึกษาและด้านการประเมินผล ต้องมีความสามารถในการ บริหารงาน จะต้องเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่และต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์เป็นอย่างดี

เนื่องจากการประเมินผลทางด้านการศึกษาโดยผู้ประเมินภายนอกเป็นสิ่งใหม่สำหรับระบบการศึกษาของประเทศ รูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะองค์การมหาชนเป็นสิ่งที่แตกต่างไปจากหน่วยงานราชการทั่วไป นอกจากนี้ผู้อำนวยการจะต้องเป็นคนดีและไม่ใช่ว่าผู้ที่มาแสวงหาผลประโยชน์ เพราะการบริหารงานมีความอิสระและจะต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จำนวนมาก หากองค์การได้คนไม่ดีมาบริหารแล้วจะก่อให้เกิดความสูญเสียต่อประเทศชาติ ซึ่งผู้อำนวยการคนปัจจุบันสามารถบริหารงานได้เป็นอย่างดี โดยสะท้อนจากผลการดำเนินงานของ สมศ. เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้ ประกอบกับเป็นบุคคลที่มีความทุ่มเทให้กับการทำงานของ สมศ. อย่างมาก โดยได้เดินทางตรวจเยี่ยมโรงเรียนในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ และไม่มีความขัดแย้งกับคณะกรรมการบริหาร

## (2) โครงสร้างและระบบการบริหารงาน

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

## (3) ความเป็นหน่วยงานกลางและอิสระ

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

### 5.5.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

ในความเป็นองค์การมหาชนส่งผลให้ สมศ. การดำเนินงานเป็นไปตามวิสัยทัศน์ และวัตถุประสงค์ สามารถสรุปปัจจัยที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความสำเร็จที่สำคัญของ สมศ. 6 ด้านดังต่อไปนี้

### (1) ด้านโครงสร้างองค์การ

ลักษณะของโครงสร้างองค์การมีความอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารโดยการบริหารงานขึ้นตรงกับคณะกรรมการบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก ประเมินผลการศึกษา พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอกพัฒนามาตรฐานและเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอก ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดนโยบายการบริหารงาน อนุมัติแผนการเงินและควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป

สมศ. มีโครงสร้างองค์การที่มีสายการบังคับบัญชาไม่ยาวนาน โดยคณะกรรมการบริหารขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ส่วนผู้อำนวยการ คณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษาขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย มีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน ค่าจ้าง ให้เจ้าหน้าที่พ้นจากตำแหน่ง วางระเบียบการดำเนินงานของสำนักงาน ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด จะเห็นว่าผู้อำนวยการมีอิสระในการบริหารคล้ายกับการบริหารงานของภาคเอกชนแต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ

องค์การมีความคล่องตัวเนื่องจากมีขนาดเล็กจำนวนบุคลากรเพียง 43 คน ทั้งนี้ สมศ. จะใช้ทรัพยากรจากภายนอก การที่องค์การมีขนาดเล็กทำให้ผู้บริหารสามารถรับรู้ปัญหาได้ง่ายและพนักงานมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ผู้บริหารสามารถรับฟังความคิดเห็นจากพนักงานได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม การที่โครงสร้างองค์การที่มีความอิสระในการบริหารงานและอำนาจอยู่ที่คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ หากคณะผู้บริหารและผู้อำนวยการไม่ซื่อสัตย์ เอื้อประโยชน์ต่อกันหรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่านึกถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมจะก่อให้เกิดผลเสีย ในทางตรงข้ามกรณีที่คณะกรรมการบริหารมีความขัดแย้งกับผู้อำนวยการสูงจะส่งผลเสียต่อการดำเนินงานขององค์กร ดังนั้น กระบวนการสรรหาคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการมีความสำคัญสำหรับโครงสร้างองค์กรในลักษณะนี้

### (2) ด้านการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากการเมืองจะเห็นได้จากคุณสมบัติของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าสี่คนจะต้องมิใช่ข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือน

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

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า สมศ. สามารถกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ตามความต้องการและสามารถกำหนดเงินเดือน สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามความสามารถและความเหมาะสมกับหน้าที่รับผิดชอบภายใต้เขตอำนาจอัตราเงินเดือนผู้บริหารที่ได้มีการกำหนดไว้ ทำให้การกำหนดอัตราเงินเดือนจะหยุดที่ระดับหนึ่ง ซึ่งในอนาคตหากเศรษฐกิจเติบโตอาจเกิดภาวะการแย่งชิงบุคลากรที่มีความสามารถเพราะ สมศ. ไม่สามารถเพิ่มอัตราเงินเดือนได้ นอกจากนี้การประเมินผลพนักงานทุกปีอาจสร้างความเครียดในการทำงาน เพราะการจ้างงานตามสัญญาอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในหน้าที่การงานพนักงานอาจจะกังวลในเรื่องของอนาคตทำให้มีการจ่อจ้อยู่กับงานที่รับผิดชอบ ในบางครั้งอาจจะเลยการคำนึงถึงการประสานงานและทำงานเป็นทีมไปบ้าง

### (3) ด้านระบบงบประมาณ

ด้านงบประมาณได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งหมดเนื่องจาก สมศ. ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่แสวงหารายได้จากการประเมินสถานศึกษา มีอิสระ และมีความคล่องตัวในบริหารงบประมาณ โดยผู้อำนวยการเสนอแผนการใช้จ่ายงบประมาณต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารอนุมัติ ซึ่งความอิสระและคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเนื่องจากการดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกจะใช้ผู้ประเมินภายนอกและงบประมาณส่วนใหญ่ของ สมศ. ใช้ไปในการพัฒนาระบบการประเมินผลและการส่งเสริมและพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา หาก สมศ. เป็นหน่วยงานราชการ การใช้จ่ายเงินจะผูกอยู่กับระเบียบของทางการทำให้การดำเนินงานไม่เต็มประสิทธิภาพและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ในส่วนของรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

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

### (4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล

แม้ว่าแนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการติดตามกำกับดูแลยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของ

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

#### (5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน

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

#### (6) ด้านการตรวจสอบ

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

### 5.5.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

แนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชนมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดความคล่องตัว และมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้นั้น ทำให้เกิดแนวคิดการจัดรูปแบบองค์การมหาชนที่มี

แนวคิดที่จะตอบสนองการให้บริการแก่สาธารณะที่เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นองค์การที่ไม่ได้แสวงหากำไร การที่ สมศ. เป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่ประเมินสถานศึกษา ทำให้การดำเนินงานสอดคล้องตามพันธกิจที่ได้วางไว้ และมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีการตอบรับการประเมินผลภายนอกของสถานศึกษาและก่อให้เกิดกระแสการตื่นตัวและเข้าใจการประเมินผลเพื่อพัฒนาระบบการศึกษา ปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยในการดำเนินงาน ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง** ความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงจากทางการเมืองและผู้มีอำนาจ โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประเมินจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่เอื้อผลประโยชน์ให้กับฝ่ายใด

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

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

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

## 5.6 ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)

“ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร” (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานที่น่าสนใจและศึกษาอีกหน่วยงานหนึ่งในฐานะที่มีกำเนิดและพัฒนาการที่ต่อเนื่องมาในระยะใกล้เคียงกับที่องค์การของรัฐ



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

อย่างไรก็ดี สถานภาพของศูนย์ฯในระยะแรกที่มีการจัดตั้งกลับเป็นเพียง “หน่วยงานราชการเทียบเท่าสำนัก (หรือคณะ) ในสังกัดมหาวิทยาลัยศิลปากร” เท่านั้น ดังนั้น ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ การตัดสินใจ (ของรัฐ) ให้ศูนย์ฯออกนอกกรอบกลายเป็นองค์การมหาชนนั้น เกิดขึ้นเพราะเหตุใด และนับตั้งแต่ศูนย์ฯมานุษยวิทยาสลรินธร ได้รับการปรับเปลี่ยนฐานะจากส่วนราชการมาเป็นหน่วยงานที่บริหารในรูปแบบองค์การมหาชนที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน (มิถุนายน 2547) ซึ่งเป็นเวลา 3 ปีเศษแล้วนั้น การเป็นองค์การมหาชนส่งผลให้ศูนย์ฯมานุษยวิทยาสลรินธรสามารถดำเนินงานให้เกิดผลดังที่คาดหวังหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการประเมินนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

**ประการที่ 1** เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการของศูนย์มานุษยวิทยาสลรินธรว่าบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหรือไม่

**ประการที่ 2** เพื่อวิเคราะห์ว่าลักษณะความเป็นองค์การมหาชนส่งผลต่อผลการดำเนินงานของศูนย์มานุษยวิทยาสลรินธรหรือไม่ อย่างไร (ในอันที่กระทบต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์การ)

โดยผลของการศึกษามีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 5.6.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

นับตั้งแต่มีการปรับเปลี่ยนสถานภาพศูนย์มานุษยวิทยาสลรินธร ให้เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการในรูปแบบองค์การมหาชนตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อ

“...ให้สามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ คล่องตัว และเอื้ออำนวยให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์ในการศึกษา วิจัย รวบรวมข้อมูลความรู้

ทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ รวมทั้งการให้บริการข้อมูลดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณชน ...”<sup>17</sup>

จากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งดังกล่าวมา เมื่อผนวกรวมกับวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การ คำถามสำคัญคือ “ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์และพันธกิจขององค์การหรือไม่และอยู่ในระดับใด? อีกทั้งความสำเร็จหรือไม่สำเร็จขององค์การนั้น มีปัจจัยมาจากความเป็นองค์การมหาชนหรือไม่ อย่างไร?” ทั้งนี้ สามารถแบ่งมิติการประเมินผลการดำเนินงาน (key result area) ออกเป็น 6 ด้าน ประกอบด้วย

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

โดยผลจากการศึกษามีดังนี้

#### (1) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับมิติแรกในการประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร คือ มิติในการบริหารจัดการ โดยพิจารณาจากประสิทธิภาพในการบริหาร อันได้แก่ โครงสร้างการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ เป็นต้น ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ศูนย์ฯ ประสบผลสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศูนย์ฯ เป็นองค์การมหาชนอยู่ในระดับที่ดี และมีแนวโน้มที่จะพัฒนาระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ดี มีข้อพึงพิจารณาเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบางประการ กล่าวคือ แม้ว่าศูนย์ฯ จะมีการจัดตั้ง (เปลี่ยนสถานภาพ) เป็นองค์การมหาชนมาประมาณ 3 ปีเศษแล้ว หากแต่ในช่วง 6 เดือนแรกจะเป็นระยะเวลาของขั้นตอนการสรรหาคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ และผู้อำนวยการ

<sup>17</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543.

ศูนย์ฯตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน หลังจากที่มีคณะผู้บริหารแล้ว การดำเนินงานในระยะแรกจะเน้นการวางนโยบายและการจัดระบบการบริหารงานใหม่ ซึ่งสามารถเห็นได้จากวาระการประชุมกรรมการศูนย์ฯในปีแรกของการดำรงตำแหน่ง เกือบทั้งหมดจะเป็นเรื่องของการกำหนดวิสัยทัศน์ การวางแผนนโยบาย การพัฒนาแผนเชิงกลยุทธ์ และการพิจารณาข้อบังคับและระเบียบหลัก ๆ ในการบริหารงาน ซึ่งแต่เดิมใช้ของมหาวิทยาลัยศิลปากรซึ่งเป็นระเบียบที่ใช้ในระบบราชการปกติ

ดังนั้น การประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ฯ ในด้านระบบการบริหารจัดการจึงควรพิจารณาเป็น 2 ช่วง คือ หนึ่งปีครั้งแรกเป็นระยะของการวางระบบ และหนึ่งปีครึ่งหลังเป็นระยะของการดำเนินงาน ซึ่งจะเห็นผลงานที่พัฒนาขึ้นในเชิงรูปอย่างชัดเจน โดยสามารถกล่าวสรุปผลเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการบริหารจัดการ ดังนี้

- มีการจัดทำข้อบังคับและระเบียบสำหรับการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน เพื่อลดขั้นตอนของระบบราชการ และสร้างความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งกฎระเบียบดังกล่าวได้มีการพัฒนาปรับปรุงเมื่อได้เรียนรู้จากการปฏิบัติ โดยได้มีการหารือและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในกลุ่มองค์การมหาชน
- นับตั้งแต่การจัดตั้งองค์การมหาชน ศูนย์ฯได้คิดค้นและพัฒนาวิธีการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม การเรียนรู้ภายในองค์กร การจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ การติดตามประเมินผลในระดับต่าง ๆ ฯลฯ อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม องค์การมหาชนเป็นการบริหารงานรูปแบบใหม่ ซึ่งไม่มีหน่วยงานกลางใดจะได้เตรียมความรู้ในการบริหารงาน บนพื้นฐานของการทำความเข้าใจในธรรมชาติที่แตกต่างกัน การพัฒนาดังกล่าวจึงเป็นการเรียนรู้ไปพร้อมกับการปฏิบัติ
- การพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักการขององค์การมหาชน

## (2) บุคลากรของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรมีศักยภาพในการทำงาน

สำหรับมิติที่สองที่จะประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ฯ คือ มิติในด้านประสิทธิภาพของบุคลากร ซึ่งเป็นมิติที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่ามิติด้านอื่น เนื่องจากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหน่วยงานนี้ให้เป็นองค์การมหาชน เพื่อต้องการให้สามารถมีอิสระในการบริหารงานบุคคล เพื่อที่จะดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงานในองค์กรได้ โดยจากการศึกษาพบว่า ศูนย์ฯ นับเป็นหน่วยงานหนึ่งที่อุดมด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างสูงยิ่ง โดยพิจารณาได้จากระดับคุณวุฒิทางด้านการศึกษา

(3) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรเป็นศูนย์รวมในการสร้างเครือข่ายและเวทีให้เกิดการแลกเปลี่ยนและพัฒนาความรู้ทางด้านมานุษยวิทยาทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค

สำหรับมิติที่สามในการประเมินผลการดำเนินงาน คือ การกำหนดเป้าหมายและพันธกิจของศูนย์ฯ ให้เป็นศูนย์รวมในการสร้างเครือข่ายและเวทีให้เกิดการแลกเปลี่ยนและพัฒนาความรู้ทางด้านมนุษยวิทยาทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาคนั้น สามารถจำแนกออกเป็น 2 มิติย่อย ประกอบด้วย มิติแรก งานสร้างเครือข่ายและสำรวจสถานภาพความรู้ทางมนุษยวิทยาในประเทศไทย และ มิติที่สอง งานสร้างเครือข่ายในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ

■ **งานสร้างเครือข่ายและสำรวจสถานภาพความรู้ทางมนุษยวิทยาในประเทศไทย** หมายถึง การดำเนินกิจกรรมใน 3 ลักษณะที่สำคัญ ประกอบด้วย **ประการที่ 1** การจัดเวทีวิชาการระดับต่าง ๆ ได้แก่ การประชุมประจำปีทางมนุษยวิทยาระดับประเทศและภูมิภาค ปาฐกถาโดยนักวิชาการที่มีชื่อเสียงระดับโลก การจัดการสัมมนา บรรยายทางวิชาการ **ประการที่ 2** การสร้างความสัมพันธ์ในรูปของการมีกรรมการที่ปรึกษาทางวิชาการจากสถาบันหลัก ๆ และตัวแทนในภูมิภาค และ **ประการที่ 3** การสำรวจสถานภาพความรู้ โดยรวบรวมรายชื่อนักวิชาการและผลงานทางวิชาการสำรวจงานวิจัยของนักวิชาการไทยและนักวิชาการต่างประเทศที่ศึกษาสังคมและวัฒนธรรมไทย รวมถึงการสำรวจหลักสูตรในสถาบันต่าง ๆ และจัดทำเป็นแหล่งข้อมูลและเผยแพร่

จากการศึกษาพบว่า เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการและสร้างเครือข่าย ศูนย์ฯ ได้เริ่มจัดการประชุมประจำปีทางมนุษยวิทยาขึ้นในปี 2545 เรื่อง คนมองคน: นานาชีวิตในกระแสความเปลี่ยนแปลง และในปี 2546 เรื่อง ชาติและชาติพันธุ์: วิถีชีวิตและความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในโลกปัจจุบัน นอกจากนี้ ศูนย์ฯ ยังได้จัดปาฐกถามานุษยวิทยาสรินธรขึ้นเนื่องในวโรกาสที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เจริญพระชนมายุ 48 พรรษาในปี 2546 เพื่อเป็นโอกาสให้นักวิชาการไทยได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นทฤษฎีใหม่ ๆ กับนักมานุษยวิทยาต่างประเทศที่มีชื่อเสียงอีกด้วย

■ **งานสร้างเครือข่ายในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ** หมายถึง การสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันทางวิชาการในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะในจุดที่มีความต้องการ เช่น เวียดนาม ลาว กัมพูชา โดยสร้างความร่วมมือทางวิชาการในรูปของการสัมนอบรมทางด้านชาติพันธุ์ การวิจัย การเก็บข้อมูล และให้ทุน (scholar in residence) สำหรับนักวิชาการในภูมิภาค และสนับสนุนให้นักวิชาการไทยทำวิจัยในประเทศเพื่อนบ้าน และการเป็นคนกลางในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนักวิชาการไทยและภูมิภาคกับนักวิชาการระดับสากล และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารการวิจัยกับสถาบันที่มีการสอนและวิจัยทางมนุษยวิทยาในต่างประเทศ สนับสนุนให้นักวิชาการต่างประเทศมาใช้เวลาค้นคว้าหรือเขียนงานทางวิชาการที่ศูนย์ เพื่อให้ได้มีการแลกเปลี่ยนกับนักวิชาการไทย

จากการศึกษาพบว่า ศูนย์ฯ มีการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับนานาชาติที่หลากหลาย อาทิเช่น การตกลงความร่วมมือกับ Pacific Network Consortium (PNC) และศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) จัดการประชุมนานาชาติ เรื่อง การใช้เทคโนโลยีกับงานอนุรักษ์

วัฒนธรรม เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2546 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการทำความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนทางวิชาการ โดยมีโครงการวิจัยวัฒนธรรมประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะดำเนินการในปี 2547 อีกด้วย

#### (4) บทบาทในการกระตุ้นและสนับสนุนให้เกิดการวิจัยและเผยแพร่งานวิชาการ

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

##### ■ งานวิจัยที่ดำเนินการโดยนักวิชาการศูนย์ฯ

- ปี 2545 เรื่อง คนชายขอบ
- ปี 2546 เรื่อง วัฒนธรรมร่วมสมัย และโครงการสำรวจข้อมูลพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น

##### ■ การให้ทุนสนับสนุนการวิจัยและวิทยานิพนธ์

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

##### ■ ความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนทางวิชาการ

มีโครงการวิจัยวัฒนธรรมประเทศเพื่อนบ้านที่จะดำเนินการในปี 2547

#### (5) ศูนย์มานุษยวิทยาเป็นแหล่งข้อมูลในการค้นคว้าวิจัย

■ ด้านการพัฒนาระบบฐานข้อมูล กล่าวคือ ศูนย์ฯ ได้พัฒนารูปแบบ ระบบ เทคโนโลยี และการนำเสนอฐานข้อมูลให้มีความทันสมัยและเป็นมาตรฐาน โดยการทำความร่วมมือกับ NECTEC พัฒนาระบบฐานข้อมูลจารึกในประเทศไทยเป็นโครงการนำร่อง ซึ่งขณะนี้ได้นำขึ้นให้บริการผ่านอินเทอร์เน็ตแล้ว และได้นำฐานข้อมูลที่สำคัญที่มีอยู่เดิม ได้แก่ ฐานข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์ มาเสริมข้อมูลทางวิชาการในเชิงลึกเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในการค้นคว้าวิจัยและสร้างองค์ความรู้ใหม่ได้มากยิ่งขึ้น

■ **ด้านการพัฒนาห้องสมุด** กล่าวคือ ศูนย์ฯ ได้จัดหาหนังสือและโสตทัศนวัสดุเพื่อให้บริการ โดยในปี 2544 จำนวน 3,817 รายการ ปี 2545 2,741 รายการ และในปี 2546 5,410 รายการ ทั้งนี้ ในปี 2546 ศูนย์ฯ ได้ปรับปรุงการให้บริการและสร้างแรงจูงใจ ทำให้มีผู้เข้ามาใช้บริการมากขึ้นถึงหนึ่งเท่าตัว อีกทั้งศูนย์ฯ ยังมีเป้าหมายที่จะพัฒนาห้องสมุดให้เป็นห้องสมุดเฉพาะทางที่รวบรวมหนังสือและสื่อวิชาการที่มีคุณค่าทางวิชาการและทันสมัยมาไว้ให้บริการอีกด้วย

## 5.6.2 ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จขององค์การ

จากความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ฯ ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการวิเคราะห์หาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จดังกล่าว ซึ่งพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของศูนย์ฯ มีหลายประการ คือ

### (1) ปัจจัยด้านผู้นำ

ปัจจัยด้านผู้นำเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จขององค์การ โดยผู้นำจะเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมการทำงานให้กับองค์การ (Corporate Culture) ซึ่งในกรณีของศูนย์ฯ นั้น ปัจจัยด้านผู้นำที่สำคัญ คือ “ผู้อำนวยการ” กล่าวคือ ผู้นำเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และเข้าใจพันธกิจหน้าที่ขององค์การเป็นอย่างดี ซึ่งทำให้สามารถกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจการดำเนินงานของศูนย์ฯ ได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกเหนือจากนั้น จึงทำให้สามารถพัฒนางานด้านเครือข่ายได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานของสำนักงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปด้วย

นอกเหนือจากนั้น ในส่วนของกรรมการบริหารเองก็มีบทบาทต่อความสำเร็จ โดยเฉพาะการที่คณะกรรมการบริหารมีองค์ประกอบที่หลากหลาย มีการถ่วงดุลกัน กรรมการส่วนใหญ่มีความตั้งใจมาทำงาน และทำงานอย่างกระตือรือร้น ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการเป็นในทางร่วมมือและสนับสนุน

### (2) ปัจจัยด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหาร

ความสำเร็จของศูนย์ฯ ส่วนหนึ่งมาจากการปรับปรุงวิธีการและกระบวนการในการบริหารงาน ในเรื่องโครงสร้างการบริหาร การให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการในการบริหารงานอย่างอิสระ ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล เช่น ความสามารถกำหนดอัตราเงินเดือนให้สามารถแข่งขันได้ ระบบประเมินผลงานที่ไปพร้อมกับการต่อสัญญาและการให้โบนัสเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้บุคลากรทำงานอย่างเต็มที่ ด้านการบริหารการเงินการคลังและระบบงบประมาณ และ

การจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ผู้อำนวยการตัดสินใจในการบริหารงานได้รวดเร็ว คล่องตัว ทันสถานการณ์ ยกตัวอย่างดังที่กล่าวมาแล้วที่เห็นได้อย่างเด่นชัดก็คือ การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

### (3) ปัจจัยด้านบุคลากร

“บุคลากร” นับว่าเป็นส่วนที่สำคัญอย่างมากในการที่จะนำพาให้องค์กรสามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ในกรณีของศูนย์ฯ นั้น ดังที่กล่าวไปแล้วว่าเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ มีภาระงานค่อนข้างมาก (เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเจ้าหน้าที่กับกิจกรรมที่ศูนย์ฯ ดำเนินการ) และเจ้าหน้าที่ก็สามารถทำงานได้หลากหลาย อาทิ นักวิจัยต้องมีโครงการวิจัยของตนเองอย่างน้อยปีละ 1 โครงการ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นจะพบว่า การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของศูนย์ฯ มีประเด็นที่น่าสังเกตคือความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงของปัจจัยความสำเร็จต่างๆ ความสามารถของผู้นำในการริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ การพัฒนาคุณภาพการบริการคงดำเนินไม่ได้หากขาดความคล่องตัว และความเป็นอิสระในกระบวนการบริหาร หรือความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ

## 5.6.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์การ

ประเด็นสุดท้ายที่จะกล่าวถึงในที่นี้ คือ ลักษณะความเป็นองค์การมหาชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร หรือไม่ ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า การเป็นองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งทำให้ศูนย์ฯ สามารถบรรลุวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยแบ่งการพิจารณาเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย

### (1) โครงสร้าง

ในด้านโครงสร้าง ลักษณะความเป็นองค์การมหาชนเอื้อต่อการบรรลุผลสำเร็จของศูนย์ฯ คือ การเพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารงานแก่ศูนย์ ลดทอนสายการบังคับบัญชา โดยกำหนดให้การบริหารของศูนย์ฯ เป็นไปในรูปของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จ คล่องตัวและมีความเป็นอิสระในการกำหนดทิศทาง แนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ และประการที่สำคัญคือ โครงสร้างการบริหารเช่นนี้ทำให้มองเห็นผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จ



หรือล้มเหลวขององค์การอย่างชัดเจน นอกจากนั้น การกำหนดให้ผู้อำนวยการมาจากการสรรหาผู้มีความสามารถยังเป็นการเปิดโอกาสให้ได้คนมีความสามารถสูง ดังแสดงให้เห็นข้างต้นว่าผู้อำนวยการศูนย์มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จขององค์การ

## (2) ด้านการบริหารงานบุคคล

ในด้านการบริหารงานบุคคล ลักษณะความเป็นองค์การมหาชน โดยเน้นความอิสระ คล่องตัวและความยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีส่วนสัมพันธ์อย่างยิ่งต่อความสำเร็จของศูนย์ โดยเฉพาะในการดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถให้เข้ามาทำงาน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระจากระบบราชการทำให้ศูนย์มีความยืดหยุ่นในการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เพียงพอในเชิงรายได้ และอุทิศการทำงานให้กับศูนย์อย่างเต็มที่ โดยจะเห็นได้จากผลงานที่ผ่านมาในระยะ 2 ปีที่ระบบการทำงานต่างๆ เริ่มคงที่ ศูนย์มีผลงานอย่างเด่นชัดเป็น อย่างยิ่ง

## (3) ด้านงบประมาณ

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

## (4) ด้านระบบการติดตามกำกับดูแล

เนื่องจากศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางด้านการศึกษาวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์และมานุษยศาสตร์ แม้ว่าจะเป็นองค์การมหาชนแต่ก็เป็นองค์การมหาชนที่มีงบประมาณค่อนข้างน้อย ประกอบกับการดำเนินงานไม่ไม่มีลักษณะของการลงทุนที่ใช้งบประมาณมาก จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ศูนย์ไม่ค่อยมีปัญหาด้านงบประมาณและการแทรกแซงจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับ (กระทรวงวัฒนธรรม) จึงทำให้การบริหารงานของศูนย์มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นสูง

### 5.6.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

จากการศึกษาวิจัยซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ว่าลักษณะความเป็นองค์การมหาชนเอื้ออำนวยต่อความสำเร็จของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรหรือไม่ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ศูนย์

มหาวิทยาลัย สิริธรประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการผลิตงานวิจัยและพัฒนา เครือข่าย การจัดสร้างแหล่งข้อมูล และการเผยแพร่ รวมทั้งยังเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพทางการบริหารแม้ว่าจะคล้ายคลึงกับระบบราชการในสายตาและทัศนะของบุคคลภายนอก หากแต่ศูนย์ก็มีการริเริ่มนวัตกรรมในการทำงาน ตลอดจนการมีวัฒนธรรมขององค์การที่ต้องอาศัยความร่วมมือในการทำงานต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จ

ทั้งนี้ ความสำเร็จของศูนย์มหาวิทยาลัยสิริธรมีความสัมพันธ์กับลักษณะความเป็นองค์การมหาชน โดยเฉพาะความเป็นอิสระ ซึ่งรวมทั้งความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ ความอิสระทางด้านการบริหารงานบุคคล และความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ ความอิสระในการไม่ถูกแทรกแซง ความอิสระเหล่านี้ส่งผลให้การบริหารเกิดความคล่องตัว รวดเร็ว เอื้ออำนวยให้เกิดความคิดริเริ่มใหม่ๆ

อย่างไรก็ตาม หากขจัดอคติและพิเคราะห์หามองศูนย์มหาวิทยาลัยในฐานะขององค์การมหาชนซึ่งมีหน้าที่ในการศึกษาวิจัยและพัฒนาแล้วก็จะมีข้อควรพิจารณาอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ ในประการแรก ศูนย์มหาวิทยาลัยสิริธร เพิ่งจะมีการจัดตั้งและดำเนินการเป็นองค์การมหาชนมาเพียง 3 ปีเศษ ซึ่งในช่วง 6 เดือนแรกก็จะเป็นขั้นตอนของการสรรหาคณะกรรมการศูนย์ และผู้อำนวยการศูนย์ ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และหลังจากที่มีคณะผู้บริหารแล้ว การดำเนินงานในระยะแรกก็จะเน้นในเรื่องของการวางนโยบายและการจัดระบบการบริหารงานใหม่ ซึ่งสามารถเห็นได้จากรายงานการประชุมของคณะกรรมการบริหารศูนย์ (ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์การมหาชนอื่นๆ ที่จัดตั้งในเวลาไล่เลี่ยกัน) ดังนั้น ในช่วงปีแรกของการดำเนินการ เกือบทั้งหมดจะเป็นเรื่องของการกำหนดวิสัยทัศน์ศูนย์ การวางแผนนโยบาย การพัฒนาแผนกลยุทธ์ ตลอดจนการพิจารณาวางกฎระเบียบข้อบังคับฯ และนอกเหนือจากนั้นศูนย์ยังประสบกับปัญหาการลาออกของผู้อำนวยการคนแรก ซึ่งทำงานเพียง 8 เดือน จึงส่งผลให้การดำเนินการในระยะเริ่มต้นอาจไม่เด่นชัดนัก

ประการที่สอง ในฐานะขององค์การมหาชนซึ่งมีหน้าที่ในการศึกษาวิจัยและพัฒนา การประเมินผลความสำเร็จขององค์การจึงมิใช่การวัดด้วยเชิงปริมาณเพียงมิติเดียว ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่ประเมินผลจึงควรสรรหาหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานและสามารถประเมินผลงานขององค์การลักษณะนี้อย่างรอบด้านที่สุด

กล่าวโดยสรุป ศูนย์มหาวิทยาลัยสิริธร ซึ่งมีภารกิจในเชิงวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างฐานความรู้และองค์ความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์นั้น มีผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจที่ค่อนข้างชัดเจน อีกทั้งความเป็นองค์การมหาชน ก็เป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการดำเนินการกิจขององค์การอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่เอื้อต่อการสร้างนวัตกรรมขององค์การ

## 5.7 สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

สืบเนื่องจากการที่ประเทศไทย เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุม UNCTAD สมัยที่ 10 ซึ่งเป็นการประชุมของประเทศภาคีสมาชิก UNCTAD 159 ประเทศ ทั้งนี้ การที่ไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งนั้นได้ส่งผลด้านบวกให้แก่ประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่แสดงศักยภาพในการเป็นศูนย์กลางจัดการประชุมระหว่างประเทศ การเพิ่มบทบาทในเวทีโลก การสร้างความตื่นตัวเกี่ยวกับเศรษฐกิจโลกให้แก่คนไทย นอกจากนี้ ผลที่เป็นรูปธรรมอีกประการหนึ่งที่ไทยได้รับและเล็งเห็นความสำคัญร่วมกันคือ การริเริ่มความร่วมมือในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยรัฐบาลไทยได้ร่วมกับ UNCTAD จัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาขึ้นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีจุดประสงค์ให้เป็นศูนย์กลางในการเพิ่มและเสริมสร้างขีดความสามารถและประสิทธิภาพของบุคลากรของประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชีย ในการกำหนดนโยบายและดำเนินนโยบายให้สามารถรับมือและจัดการกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรี รวมทั้งเพิ่มและเสริมสร้างทักษะในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศให้แก่บุคลากรเหล่านี้ ทั้งยังเผยแพร่ผลงานศึกษาวิจัยและข้อมูลสารสนเทศด้านเศรษฐกิจให้แก่สาธารณชนทั่วไปให้ได้รับทราบอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงด้วย

จากบทบาทดังกล่าวที่ได้กำหนดนี้เอง ทำให้รัฐบาลไทยร่วมกับ UNCTAD ได้มีความพยายามในการจัดตั้งสถาบันฯ เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวขึ้น โดยมีนาย Rubens Ricupero เป็นผู้คิดริเริ่มในการจัดตั้งสถาบันฯ เพื่อเผยแพร่ความรู้ให้แก่บุคลากรของประเทศกำลังพัฒนา โดยในครั้งแรกได้มีการเสนอชื่อสถาบันฯ ดังกล่าวว่า “Institute for Development” แต่ภายหลังต่อมาได้มีการเสนอเปลี่ยนเป็น “The International Institute for Trade and Development” เพื่อให้เป็นศูนย์รวมความคิดของประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการเจรจาและการแสวงหาประโยชน์ในการพัฒนาจากระบบการค้าพหุภาคี ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2543 กระทรวงการต่างประเทศได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีขอมติเพื่อจะลงนามในความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNCTAD ว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา และคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเรื่องนี้เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 ลงมติเห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอทุกข้อ

จนกระทั่งในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2544 ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 โดยได้กำหนดถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันฯ ว่า

“...เพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันวิจัยและมีกิจกรรมในด้านการค้า การเงิน การลงทุน และการพัฒนาให้แก่บุคลากรของประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย และเพื่อให้การบริหาร

สถาบันดังกล่าวมีความเป็นอิสระ คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ สมควรให้สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนามีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน...”<sup>18</sup>

กล่าวโดยสรุป จากประวัติความเป็นมาของสถาบันฯ และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันฯ สรุปได้ว่า สถาบันฯ มีความจำเป็นในการจัดตั้งเนื่องจากผลพวงมาจากการที่ประเทศไทยได้บรรลุข้อตกลงร่วมกันกับสำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา โดยข้อตกลงดังกล่าวต้องการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมการค้าและการพัฒนาให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศในแถบเอเชีย จากความต้องการดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้ง “สถาบัน” เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นสถาบันวิจัยและฝึกอบรมในด้านการค้า การเงิน การลงทุนและการพัฒนาในประเทศไทย และจึงกลายเป็นเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาดังกล่าวขึ้น

### 5.7.1 ผลการประเมินความสำเร็จขององค์การ

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

ในส่วนที่สอง เป็นการแสวงหาว่าปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสถาบันฯ หลังจากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวดังกล่าวมาจากความเป็นองค์การมหาชนหรือไม่ในประการใด ทั้งนี้ การประเมินผลความสำเร็จในการดำเนินการนั้น ผู้วิจัยใช้มิติในการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ของสถาบันฯ 4 มิติ ดังต่อไปนี้

#### (1) มิติด้านการดำเนินงานและสนับสนุนการค้นคว้าวิจัย

<sup>18</sup> หมายเหตุ ของ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

มิติในด้านนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้สถาบันฯมีฐานองค์ความรู้สำหรับการเผยแพร่ และเพิ่มพูนศักยภาพของบุคลากรทั้งภายในสถาบันและบุคลากรกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งหมายถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าและการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สถาบันฯมีการดำเนินการวิจัยและให้การสนับสนุนการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการพัฒนา โดยมีการเผยแพร่ผลการวิจัยเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาอย่างได้ผล และเพียงพอ

ผลการประเมินปรากฏว่า การดำเนินงานด้านนี้ของสถาบันฯมีน้อยมาก หรืออาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีโครงการวิจัยหรือสนับสนุนโครงการวิจัยอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จากข้อมูลจากรายงานประจำปีของสถาบันฯที่ปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2546 สถาบันฯมีเพียงการพิมพ์เผยแพร่ ผลผลิตทางการวิจัย 6 ชุด จำนวน 4,500 เล่ม

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

นอกจากนี้ ข้อมูลจากเอกสารยังพบความสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ว่า “การดำเนินงานในด้านนี้ของสถาบันฯยังทำได้ไม่เต็มที่นัก และที่ผ่านมาก็มีค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับภาระงานในด้านอื่น”<sup>19</sup> ซึ่งสอดคล้องกับการให้คะแนนเพื่อประเมินตนเองของผู้อำนวยการสถาบันฯและเจ้าหน้าที่ของสถาบันฯที่มองว่าการดำเนินงานด้านนี้ของสถาบันฯยังไม่ผ่านการประเมิน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าขณะนี้สถาบันฯกำลังดำเนินการแสวงหาทุนและบุคลากรเพื่อดำเนินการวิจัยอยู่เช่นกัน

กล่าวโดยสรุป มิติการดำเนินงานด้านการวิจัยและสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยของสถาบันฯที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งเป้าไว้

## (2) มิติการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาและอบรมที่มุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพ

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

<sup>19</sup> ข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (ดร.มนัสพาสน์ ชูโต)

ภูมิภาค และการจัดการศึกษาและอบรมดังกล่าว มีมติการดำเนินงานซึ่งสามารถแยกภาระงานออกเป็นส่วน ๆ ได้ดังนี้

- การให้การศึกษา
- การฝึกอบรม
- การสัมมนา

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

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

จะเห็นได้ว่าการจัดการสัมมนาและการฝึกอบรมของสถาบันฯมีความถี่ค่อนข้างสูง หากคิดเป็นอัตราเฉลี่ยแล้วปรากฏว่า สถาบันฯมีการจัดการสัมมนาและฝึกอบรม 1 ครั้งต่อระยะเวลา 1 เดือน 15 วัน

จากการศึกษายังพบอีกด้วยว่า การดำเนินงานด้านนี้สถาบันฯให้ความสนใจและความสำคัญเป็นลำดับแรกเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจด้านอื่น ๆ<sup>20</sup> ในขณะที่การประเมินผลโดยการให้คะแนนปรากฏว่ามีการให้คะแนนที่แตกต่างกันค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม ถือได้ว่าการดำเนินงานด้านนี้ผ่านการประเมิน และหากพิจารณากันในภาพรวมแล้วถือว่าสถาบันฯดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ในระดับปานกลาง

### (3) มิติด้านการเพิ่มสมรรถภาพหลักด้านการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้

การเพิ่มสมรรถภาพหลักของสถาบันฯทางด้านการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้ในที่นี้หมายถึง การที่สถาบันฯมีการพัฒนาระบบการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้ต่าง ๆ ของสถาบันฯ อย่าง “มีมาตรฐานและมีความเป็นมืออาชีพ”

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

<sup>20</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายการคลังและพัสดุ นางทิพวรรณ พงศ์ภานุมาศไพศาล

บุคลากรในสถาบันฯ เพียงครั้งเดียวเท่านั้น และการฝึกอบรมในครั้งนั้นเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภายนอกเข้าร่วมการฝึกอบรมได้อีกด้วย และหากนำประเด็นเรื่องควมมีมาตรฐานและความเป็นมืออาชีพเข้ามาร่วมวิเคราะห์ด้วยแล้ว พบว่า ไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานในด้านนี้ได้เลย เพราะข้อมูลที่ได้มีน้อยเกินไป

ในขณะที่การประเมินผลโดยการให้คะแนนของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเอง ก็ได้ข้อมูลในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ การดำเนินการในด้านนี้ยังไม่ชัดเจนมากนัก และการดำเนินงานที่ผ่านมาก็ยังไม่ถือว่าประสบความสำเร็จเท่าใดนัก

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการในมิติด้านการเพิ่มสมรรถภาพหลักของสถาบันฯ ทางด้านการฝึกอบรมและเผยแพร่ความรู้ของสถาบันฯ นั้น มีผลการดำเนินงานที่ไม่ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

#### (4) มิติด้านการส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาค

การส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมเพื่อให้มีการประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม หมายถึง มีการระดมความคิดเห็นของประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ เพื่อพัฒนานโยบายทางการค้า การลงทุน การเงิน และเปิดโอกาสให้ภาคีต่าง ๆ มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม

การดำเนินงานในลักษณะเช่นนี้โดยตรง ก็ยังถือได้ว่ามีไม่เด่นชัดมากนัก หากแต่อาจจะสะท้อนออกมาในการดำเนินงานด้านอื่น ๆ เช่น การจัดสัมมนาทางวิชาการร่วมกัน การฝึกอบรมและเผยแพร่ความรู้ให้แก่บุคลากรของประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ เป็นต้น

ข้อมูลในทางเอกสารพบว่า ในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546 สถาบันฯ มีการดำเนินงานที่เกี่ยวกับมิติดังนี้ดังต่อไปนี้

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

ผลการดำเนินงานข้างต้น ยังกล่าวไม่ได้เต็มทีนักว่าเป็นผลการดำเนินงานที่น่าพอใจ เนื่องจากยังไม่มีผลในทางรูปธรรมมากนัก อีกทั้งการประชุมความร่วมมือระหว่างประเทศจำนวน 6 ครั้งก็ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าเพียงพอต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย



หากพิจารณาในการประเมินตนเองของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้วปรากฏว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้คะแนนลำดับความสำคัญของภารกิจหน้าที่ในระดับปานกลาง และมีความพึงพอใจผลการดำเนินงานในระดับปานกลางเช่นกัน

ผู้วิจัยเห็นว่า หากพิจารณาในด้านภาพรวมแล้ว ผลการประเมินพบว่า การดำเนินงานของสถาบันฯ ในมิตินี้ ประสบความสำเร็จในระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินงานด้านอื่นของสถาบันฯ

เมื่อพิจารณาจากทั้ง 4 มิติที่ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานแล้วปรากฏว่าการดำเนินงานของสถาบันฯ ระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาที่ผ่านมา ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก โดยมีมิติที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือ มิติด้านการจัดการศึกษาและอบรมที่มุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพ ในขณะที่มิติด้านการดำเนินการวิจัยและสนับสนุนการวิจัยและการเพิ่มสมรรถนะของสถาบันฯ ในด้านการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น

### 5.7.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จขององค์การ

#### (1) ด้านโครงสร้างองค์การ

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

หากพิจารณากันถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารพบว่า คณะกรรมการบริหารประกอบไปด้วย กรรมการทั้งสิ้น 11 คน โดยที่ 5 คนมาจากผู้แทนฝ่ายราชการ ได้แก่

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ และอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

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

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

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารดังกล่าว เห็นได้ว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ในการถ่วงดุลกันระหว่างข้าราชการกับผู้ทรงคุณวุฒิ และต้องการให้สถาบันฯ มีความเป็นอิสระจากราชการ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ยังเป็นองค์ประกอบที่ไม่สมดุลนัก เนื่องจากผู้ทรงคุณวุฒิก็ยังสามารถเป็นตัวแทนฝ่ายราชการได้อีกจำนวนถึง 2 คน ดังนั้น การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารอาจเป็นไปอย่างไม่รอบด้านเพียงพอ

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

จากโครงสร้างในการบริหารงานดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสรุปจุดเด่นและจุดด้อยได้ กล่าวคือ จุดเด่นด้านโครงสร้างสถาบันฯ ได้แก่ ความมีอิสระจากระบบราชการ และมีความยืดหยุ่นดังที่ได้อธิบายไปแล้ว สำหรับในจุดด้อยนั้นปรากฏว่า สัดส่วนของคณะกรรมการบริหารซึ่งถึงแม้จะเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว แต่ผู้วิจัยเห็นว่ายังเป็นสัดส่วนที่น้อยเกินไป และเป็นเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการ อีกทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารยังขาดตัวแทนของผู้ที่รับบริการจากสถาบันฯ โดยตรง เช่น กลุ่มนักธุรกิจส่งออก หอการค้าไทย สมาคมผู้ประกอบการต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งตัวแทนจากองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการค้าและการพัฒนา

นอกจากนี้ ประเด็นที่น่าสนใจประเด็นหนึ่ง ที่ผู้วิจัยได้จากการสัมภาษณ์ก็คือ การขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทและภารกิจหน้าที่ของกรรมการบริหาร ก็เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในประการหนึ่งที่ทำให้การทำงานของผู้อำนวยการหรือฝ่ายบริหารทำงานได้ยากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ไม่สามารถพบความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างองค์การที่เป็นอิสระในการดำเนินงานกับการประสบผลสำเร็จหรือไม่ประสบผลสำเร็จของสถาบันฯ ได้อย่างใด

## (2) ด้านการบริหารงานบุคคล

กลไกในการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯ มีการดำเนินงานที่ไม่สลับซับซ้อนมากนัก เนื่องจากสถาบันฯ ยังมีบุคลากรจำนวนน้อย อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการบริหารงานบุคคลกับการบรรลุหรือไม่บรรลุตามแผนกลยุทธ์ ผู้วิจัยจำเป็นต้องอธิบายถึงกลไกในการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯ เสียก่อน

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้สถาบันฯ มีเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด 3 ประเภท ได้แก่<sup>21</sup>

- เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสถาบันฯ
- ที่ปรึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ผู้ซึ่งสถาบันฯ จ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิของสถาบันฯ
- เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานของสถาบันฯ เป็นการชั่วคราว

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

อำนาจในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการบริหาร ได้แก่

- การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง การประเมินผลงาน การถอดถอนวินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง
- การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

<sup>21</sup> มาตรา 27 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

■ การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้บริหารตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

จากอำนาจดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า อำนาจเกือบทุกขั้นตอนในการบริหารงานบุคคลล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารทั้งสิ้น ตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นในการสรรหาบุคคล กระทั่งจนออกจากตำแหน่ง แต่คณะกรรมการบริหารมิได้เป็นผู้ออกคำสั่งในการบริหารงานบุคคล หากแต่เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารเพื่อให้ผู้อำนวยการปฏิบัติตาม

สำหรับอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้อำนวยการ ได้ถูกระบุไว้อย่างกว้าง ๆ ในมาตรา 23 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ว่า “ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสถาบัน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย ประกาศ และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน...”

และมาตรา 24 ที่ได้ให้อำนาจผู้อำนวยการในการบริหารงานบุคคลไว้ว่า “ผู้อำนวยการมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด...”

ทั้งสองมาตราข้างต้นเห็นได้ว่า กฎหมายได้ให้อำนาจผู้อำนวยการและคณะกรรมการบริหารแยกออกจากกัน โดยที่ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงซึ่งมีอำนาจในการออกคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลทั้งหลาย

จากที่ผู้วิจัยศึกษาถึงกระบวนการในการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯ ทั้งหมด พบว่า กระบวนการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯ มีจุดเด่น ดังต่อไปนี้

1) สถาบันฯ มีความเป็นอิสระในการกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคล โดยไม่จำเป็นต้องใช้หลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลแบบเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ

2) สถาบันฯ สามารถกำหนดค่าตอบแทนต่าง ๆ ได้เอง เพื่อดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันฯ

3) ระบบการบริหารงานบุคคลมีความยืดหยุ่น ซึ่งเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศ เช่น ความสะดวกและความคล่องตัวในการติดต่อประสานงานกับต่างประเทศ เป็นต้น

ในขณะเดียวกันผู้วิจัยก็พบจุดด้อยในระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯเช่นกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ไม่ใช่ปัญหาเชิงระบบ อาทิเช่น

- 1) สถาบันฯประสบปัญหาค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากรสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายอย่างอื่น
- 2) จำนวนบุคลากรภายในสถาบันฯมีไม่เพียงพอต่อภารกิจหน้าที่ขององค์การ
- 3) สถาบันฯยังไม่มีระบบการพัฒนาบุคลากรที่ดีเพียงพอซึ่งจะกระทบต่อแผนกลยุทธ์และภาระหน้าที่ของสถาบันฯที่กำหนดไว้
- 4) บุคลากรประเภทนักวิจัยของสถาบันฯยังมีน้อยเกินไป
- 5) ตำแหน่งของบุคลากรยังมีความหลากหลายน้อยเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้เชี่ยวชาญด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

และหากนำปัจจัยทางด้านบวกและด้านลบในกระบวนการบริหารงานบุคคลมาวิเคราะห์ร่วมกับมิติการดำเนินงานของสถาบันฯแล้วปรากฏว่า ไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการบริหารงานบุคคลที่เป็นอยู่ของสถาบันฯกับการบรรลุความสำเร็จตามแผนกลยุทธ์ของสถาบันฯที่กำหนดไว้ ซึ่งก็หมายความว่า ความสำเร็จที่เกิดขึ้นกับสถาบันฯระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาในปัจจุบันเป็นผลมาจากปัจจัยอื่น มิใช่จากปัจจัยในเรื่องการบริหารงานบุคคล ในขณะที่การเพิ่มสมรรถภาพหลักของสถาบันฯทางด้านการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้ ยังไม่ถือว่าประสบความสำเร็จเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากสถาบันฯมีการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรภายในสถาบันฯค่อนข้างน้อย

### (3) ด้านระบบงบประมาณ

การประเมินผลจากเอกสารในด้านระบบงบประมาณนั้น จำเป็นที่จะต้องแยกการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนรายรับหรือรายได้ และส่วนที่สองคือส่วนรายจ่าย

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

- เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

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

และกฎหมายได้ให้อิสระแก่สถาบันฯ ในประการหนึ่งว่า บรรดารายได้ของสถาบันฯ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ<sup>22</sup>

จากแหล่งรายได้ที่ค่อนข้างหลากหลายทั้ง 6 ประการ ประกอบกับเงื่อนไขที่สถาบันฯ ไม่จำเป็นต้องส่งรายได้เข้ากระทรวงการคลัง น่าจะทำให้สถาบันฯ มีอิสระในกระบวนการงบประมาณสูง รวมทั้งมีรายได้สูงตามความหลากหลายของแหล่งที่มาด้วย แต่ข้อมูลจากเอกสารพบว่า สถานะทางการเงินของสถาบันฯ มีค่อนข้างจำกัดและยังจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ทำให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานส่วนหนึ่งลดลง

ข้อมูลด้านทรัพย์สินของสถาบันฯ และรายได้จากผลการดำเนินงานของสถาบันฯ ตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม – 31 ธันวาคม พ.ศ. 2545 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

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

<sup>22</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

รวม	885,113.09
-----	------------

พิจารณาจะเห็นได้ว่า รายได้จากผลการดำเนินงานของสถาบันฯ มีค่อนข้างน้อยและรายได้หลักมาจากการรับบริจาค เหตุที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งมาจากสถาบันฯ เป็นสถาบันทางวิชาการ มิได้มีการกิจการหรือธุรกิจใดที่มุ่งแสวงหากำไร จึงทำให้สถาบันฯ ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐและเงินบริจาคเป็นส่วนใหญ่

เมื่อพิจารณาในด้านรายจ่ายของสถาบันฯ กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า “การใช้จ่ายเงินของสถาบันฯ ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการของสถาบันฯ โดยเฉพาะ การเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงินของสถาบันฯ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด”<sup>23</sup>

ข้อมูลจากเอกสารพบว่า ค่าใช้จ่ายในปี 2545 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

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

หากนำไปเปรียบเทียบกับรายได้แล้วปรากฏว่า สถาบันฯ มีค่าใช้จ่ายมากกว่ารายได้จากการดำเนินการถึง **2,501,004.10 บาท** ซึ่งหากปล่อยให้รายได้จากการดำเนินการของสถาบันฯ มีน้อยกว่าค่าใช้จ่ายเช่นนี้ สถาบันฯ จะต้องประสบกับปัญหาด้านการเงินและอาจมีผลต่อการดำเนินงานของสถาบันฯ ในที่สุด

หลังจากที่ได้ทราบถึงระบบงบประมาณของสถาบันฯ และสถานะทางการเงินของสถาบันฯ แล้ว จำเป็นต้องกลับมาพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของระบบงบประมาณดังกล่าวของสถาบันฯ เสียก่อน กล่าวคือ ข้อดีของระบบงบประมาณที่สถาบันฯ ใช้ คือ การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในระบบ

<sup>23</sup> มาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544



เงินอุดหนุนทั่วไป ทำให้สถาบันฯ มีอิสระในการวางแผนการใช้จ่ายเงิน ส่วนข้อดีในประการอื่นผู้วิจัยยังไม่พบแต่ประการใด

สำหรับข้อเสียหรือปัญหาของระบบงบประมาณของสถาบันฯ ก็คือ

- 1) สถาบันฯ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในจำนวนน้อยมาก ทำให้สถาบันฯ ไม่มีงบประมาณใช้จ่ายอย่างเพียงพอ
- 2) รายได้จากการดำเนินงานของสถาบันฯ มีค่อนข้างน้อยเพราะสถาบันฯ เป็นสถาบันทางวิชาการไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก และ
- 3) สืบเนื่องมาจากรายได้ของสถาบันฯ มีน้อยจึงทำให้สถาบันฯ ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นจำนวนมาก บางกรณีอาจเกิดการแทรกแซงการทำงานจากรัฐได้

เมื่อนำจุดเด่นและจุดด้อยของระบบงบประมาณมาวิเคราะห์ร่วมกับตัวชี้วัดความสำเร็จของสถาบันฯ แล้วปรากฏว่า ระบบงบประมาณดังกล่าวยังไม่ได้ช่วยให้สถาบันฯ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและบรรลุแผนกลยุทธ์ที่ตั้งไว้ได้มากนัก เพราะสถาบันฯ ยังขาดแหล่งทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานนั่นก็คือ งบประมาณ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบงบประมาณยังไม่มีพลังเพียงพอในการผลักดันให้สถาบันฯ ประสบผลสำเร็จ

#### (4) ด้านระบบการติดตามและกำกับดูแล

หากพิจารณาถึงระบบการติดตามและการกำกับดูแลของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาแล้วพบว่า สถาบันฯ มีระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานและการกำกับดูแลต่าง ๆ ตามกลไก ดังต่อไปนี้

การให้สถาบันฯ ต้องทำการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานตามกรอบระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารกำหนด โดยคณะกรรมการประเมินผลต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้<sup>24</sup>

- 1) เป็นองค์การที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันฯ
- 2) การประเมินผลต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏในด้านประสิทธิผลในด้านประสิทธิภาพและในด้านการพัฒนาองค์การ

<sup>24</sup> มาตรา 34 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

3) การให้สถาบันจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งรายงานดังกล่าวต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่<sup>25</sup>

- ผลงานของสถาบันในปีที่ผ่านมา
- บัญชีทำการพร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี
- คำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ
- โครงการและแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลในเรื่องการประเมินผลของสถาบันมีค่อนข้างน้อย และผู้วิจัยยังไม่พบแผนการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันฯ และสถาบันฯ ยังไม่มีการจัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จแต่อย่างใด จึงทำให้การประเมินผลในเรื่องการติดตามและกำกับดูแลได้ผลไม่ชัดเจนมากนัก

สำหรับในเรื่องการกำกับดูแลนั้น กฎหมายได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของสถาบันฯ ให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันฯ นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบันฯ โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการกำกับดูแลดังต่อไปนี้<sup>26</sup>

- อำนาจในการสั่งให้สถาบันฯ ชี้แจงแสดงความคิดเห็น
- อำนาจในการสั่งให้สถาบันฯ ทำรายงาน
- อำนาจในการสั่งให้สถาบันฯ ยับยั้งการกระทำของสถาบันฯ ที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันฯ นโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสถาบันฯ
- อำนาจในการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการของสถาบันฯ

ระบบการกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่มีต่อสถาบันฯ ก็มีลักษณะเหมือนกับการกำกับดูแลขององค์การมหาชนองค์การอื่น เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นต้น ซึ่งการกำกับดูแลแบบนี้ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดีคือสถาบันฯ มีอิสระในการดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายและคณะกรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุด ในขณะที่ข้อเสียก็คือ การกำหนดเงื่อนไขให้

<sup>25</sup> มาตรา 34 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

<sup>26</sup> มาตรา 35 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

รัฐมนตรีสามารถสั่งยับยั้งการกระทำของสถาบันฯ ได้หากไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี อาจส่งผลให้การทำงานของสถาบันฯ ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

เมื่อนำระบบการติดตามและประเมินผลมาวิเคราะห์ร่วมกับตัวชี้วัดความสำเร็จของสถาบันฯ แล้วปรากฏว่า ยังไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างระบบการติดตามและประเมินผลของสถาบันฯ กับปัจจัยที่ทำให้บรรลุแผนกลยุทธ์ในทางตรงแต่อย่างใด แต่อาจมีผลในทางอ้อมบ้างซึ่งยังไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนในส่วนนี้

#### (5) ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน

สำหรับในเรื่องกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนานั้น กล่าวได้ว่าค่อนข้างมีอิสระพอสมควรในการออกกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง ด้วยเหตุที่ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจในการออกกฎระเบียบไว้อย่างเต็มที่แก่คณะกรรมการบริหาร และให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับใช้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

อำนาจที่กว้างขวางของคณะกรรมการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงานมีดังต่อไปนี้<sup>27</sup>

1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน การจัดหาทุน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน

2) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปของสถาบันฯ ในเรื่องดังต่อไปนี้

2.1) การบริหารงานทั่วไปของสถาบันฯ การจัดแบ่งส่วนของสถาบันฯ และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

2.2) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

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

<sup>27</sup> มาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

2.4) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

2.5) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

2.6) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

2.7) การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ และการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

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

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

จุดเด่นในประการหนึ่งของการให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารในเรื่องการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ เหล่านี้ ก็คือ ระบบการทำงานของสถาบันฯจะสอดคล้องกับธรรมชาติขององค์การ กล่าวคือ สถาบันฯเป็นองค์การที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ และองค์การจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนดจะเป็นกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องและช่วยให้เกิดความสะดวกในการทำงานกับสถาบันระหว่างประเทศเหล่านั้น

เมื่อนำระบบการกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นอิสระมาวิเคราะห์ร่วมกับมิติในการประเมินผลแล้ว ปรากฏว่า โอกาสในการพัฒนาระบบของระเบียบและกฎเกณฑ์ของสถาบันฯ นั้นยังมีอยู่อีกมาก แต่เท่าที่ผ่านมาสถาบันฯยังไม่ได้ใช้ความเป็นอิสระดังกล่าวในการดำเนินงานมากนัก

## (6) ด้านระบบการตรวจสอบ

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

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้มีการตรวจสอบภายในอีก โดยเรียกว่า “ผู้ตรวจสอบภายใน” ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะและได้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหารตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด และสถาบันฯยังจำเป็นต้องจัดทำ งบดุล งบการเงิน และบัญชีส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นสุดปีบัญชีทุกปี

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

การตรวจสอบจากภายนอกไม่ได้มีเพียงแค่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น หากแต่ยังมีรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลที่จะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งที่จะทำการตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของสถาบันฯ โดยสถาบันฯจะต้องทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

โดยสรุป กฎหมายได้กำหนดให้การตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันฯแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

- 1) การตรวจสอบผลการดำเนินงาน โดยคณะกรรมการประเมินผล
- 2) การกำกับดูแล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
- 3) การตรวจสอบทางการเงิน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ หนึ่ง การตรวจสอบภายใน โดยผู้ตรวจสอบภายใน และสอง การตรวจสอบภายนอก โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ตารางที่ 5.11 แสดงการตรวจสอบ กำกับดูแลและการประเมินผลของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

วิธีการตรวจสอบ	ผู้ทำหน้าที่
ตรวจสอบผลการดำเนินงาน	คณะกรรมการประเมินผล
การกำกับดูแล	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
การตรวจสอบทางการเงิน <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ตรวจสอบภายใน</li> <li>■ ตรวจสอบภายนอก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ผู้ตรวจสอบภายใน</li> <li>■ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน</li> </ul>

จุดเด่นของระบบการตรวจสอบของสถาบันฯ คือ การมีระบบการตรวจสอบหลายชั้นและหลายขั้นตอน มีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ตั้งแต่ผู้ตรวจสอบภายใน คณะกรรมการประเมินผล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนรัฐมนตรีที่กำกับดูแล

ข้อมูลจากเอกสารพบว่า การมีระบบการตรวจสอบที่มากมายหลายกระบวนการเช่นนี้ ไม่มีผลต่อการดำเนินงานใด ๆ ที่จะทำให้สถาบันฯ ทำงานได้ช้าลง เพราะระยะเวลาในการรายงานผลหรือการตรวจสอบในแต่ละครั้งไม่พร้อมกัน ประกอบกับสถาบันฯ ก็เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็กทั้งในแง่บุคลากรและงบประมาณ ดังนั้น การตรวจสอบจึงไม่ล่าช้าและไม่สลับซับซ้อนมากนัก

ผลการประเมินในเรื่องการตรวจสอบปรากฏว่า การให้ความสำคัญสำหรับการตรวจสอบและประเมินผลการทำงานของสถาบันฯ มีในระดับน้อย กล่าวคือ สถาบันฯ ยังไม่มีการจัดระบบการประเมินผลการดำเนินงานที่เด่นชัดและเป็นระบบ ในขณะที่การจัดทำรายงานประจำปีหรือการรายงานต่อรัฐมนตรีรายปีสถาบันฯ ทำได้ระดับดี

หากนำระบบการตรวจสอบการทำงานมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับมิติในการประเมินผลสำเร็จแล้วปรากฏว่า การตรวจสอบการทำงานมีผลทางอ้อมทำให้สถาบันฯ ต้องสำรวจการทำงานของตัวเองอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ แต่ไม่อาจกล่าวได้ว่าระบบการตรวจสอบการทำงานในลักษณะเช่นนี้มีผลโดยตรงทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานดีขึ้น หรือ ทำงานได้บรรลุกลยุทธ์ที่ตั้งเอาไว้ได้มากขึ้น

### 5.7.3 ความเป็นองค์การมหาชนกับความสำเร็จขององค์กร

จากการประเมินความสำเร็จของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา แล้วพบว่า สถาบันฯ ประสบความสำเร็จในเรื่องการจัดการศึกษาและอบรมสัมมนามากที่สุด (ในระดับปานกลาง) ในขณะที่การดำเนินการวิจัยและการสนับสนุนให้มีการวิจัย กับ การเพิ่มสมรรถภาพหลักของสถาบันฯทางด้านการฝึกอบรมและการเผยแพร่ความรู้ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก ซึ่งสามารถวิเคราะห์ถึงสาเหตุและปัจจัยของความเป็นองค์การมหาชนได้ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.12 แสดงผลการประเมินความสำเร็จกับประเด็นที่ใช้ในการศึกษาสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

ประเด็นวิเคราะห์	การประเมินผลความสำเร็จ
ด้านโครงสร้าง	ไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระในการดำเนินงานกับการประสบผลสำเร็จหรือไม่ประสบผลสำเร็จของสถาบันฯได้แต่อย่างใด
ด้านการบริหารงานบุคคล	ไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯ กับ การบรรลุความสำเร็จตามภารกิจของสถาบันฯที่กำหนดไว้แต่อย่างใด
ด้านระบบงบประมาณ	ระบบงบประมาณยังไม่ได้ช่วยให้สถาบันฯสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและบรรลุแผนกลยุทธ์ที่ตั้งไว้ได้มากนัก เพราะสถาบันฯยังขาดงบประมาณเป็นจำนวนมาก
ด้านระบบการติดตามและกำกับดูแล	ไม่พบความเชื่อมโยงระหว่างระบบการติดตามและประเมินผลของสถาบันฯกับปัจจัยที่ทำให้บรรลุแผนกลยุทธ์ในทางตรงแต่อาจมีผลในทางอ้อมบ้างในบางประการ
ด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการทำงาน	สถาบันฯยังไม่ได้ใช้ความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบเพื่อให้บรรลุภารกิจของสถาบันฯมากนัก
ด้านระบบการตรวจสอบ	การตรวจสอบการทำงานมีผลทางอ้อมทำให้สถาบันฯต้องสำรวจการทำงานของตัวเองอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ แต่ไม่ผลต่อการบรรลุแผนกลยุทธ์โดยตรง

พิจารณาจากผลการดำเนินการกิจในข้างต้นซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก การศึกษาและประเมินความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นองค์การมหาชนกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จขององค์กร จึงกระทำได้ค่อนข้างยาก อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยสามารถสรุปความสัมพันธ์ของทั้งสองได้ในลักษณะดังต่อไปนี้



(1) โครงสร้างที่เป็นอิสระขององค์การมหาชน ไม่มีส่วนทำให้สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาสามารถดำเนินการตามภารกิจหน้าที่หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้มากนัก อีกทั้งโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวยังส่งผลเสียต่อสถาบันฯ ในทางอ้อมอีกด้วย เนื่องจากเกิดความขัดแย้งกันระหว่างกรรมการบริหารกับผู้บริหารของสถาบันฯ ทำให้การดำเนินการทำได้ไม่เต็มที่ กล่าวคือ กรรมการบริหารบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่ององค์การมหาชนค่อนข้างมาก ยังมองว่าองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ ดังนั้น ทักษะคติที่มีของกรรมการต่อสถาบันฯ จึงออกมาในแง่ลบ นอกจากการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องความเป็นองค์การมหาชนแล้ว ปัญหาของการขาดความรู้ ความเข้าใจของกรรมการบริหารในเรื่องธรรมชาติ ภารกิจและหน้าที่ขององค์การเองก็ยังมีอยู่สูงมาก จึงส่งผลเสียต่อการตัดสินใจใด ๆ ของสถาบันฯ โดยตรง

(2) ระบบงบประมาณส่งผลให้สถาบันฯ ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ กล่าวคือ ความมั่นคงทางด้านการเงินของสถาบันฯ ยังมีค่อนข้างน้อย สถาบันฯ ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทุกปี ในขณะที่สถาบันฯ ไม่ได้เงินอุดหนุนจาก UNCTAD ซึ่งเป็นข้อตกลงตั้งแต่เริ่มต้นที่ประเทศไทยรับภารกิจด้านนี้มาดำเนินการแล้ว เมื่อไม่สามารถหาความมั่นใจและความมั่นคงทางการเงินให้แก่สถาบันฯ ได้แล้ว การดำเนินการของสถาบันฯ ย่อมไม่เป็นไปตามแผนที่ตั้งเป้าหมายไว้ และส่งผลให้การดำเนินงานของสถาบันฯ ไม่ประสบความสำเร็จตามไปด้วย

(3) ระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯ ยังไม่ได้ใช้ความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนินงาน ระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯ ยังไม่ได้ใช้ความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนินงาน ซึ่งแม้ว่าจะมีการกำหนดกรอบอัตราเงินเดือนที่สูงกว่าในระบบราชการปกติ แต่ทั้งนี้ ยังคงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด การนำเอากฎเกณฑ์ของ ก.พ. ซึ่งบังคับใช้กับระบบข้าราชการพลเรือนมาปรับใช้ นับเป็นข้อที่น่าสังเกตต่อความเป็นองค์การมหาชนของสถาบันฯ

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยเห็นว่า การที่สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรมาจากเหตุผลอย่างน้อยใน 3 ประการ กล่าวคือ

(1) โครงสร้างรูปแบบที่สถาบันฯ ใช้ยังไม่เอื้ออำนวยต่อธรรมชาติขององค์การ หรือกล่าวได้ว่า โครงสร้างและรูปแบบที่สถาบันฯ ใช้ยังไม่ส่งผลให้สถาบันฯ ประสบผลสำเร็จมากขึ้นเลย

(2) ระบบงบประมาณของสถาบันฯ ยังไม่มีความมั่นคงและชัดเจนเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความมั่นคงทางด้านรายได้ของสถาบันฯ

(3) ระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯ ยังไม่มีความเป็น “ตัวของตัวเอง” เท่าที่ควร เนื่องจากระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่ นำมาจากองค์การมหาชนอื่น ส่งผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯ ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติขององค์การ

### 5.7.4 บทสรุปภาพรวมการประเมินผลองค์การ

พิจารณาจากผลการประเมินทั้งในด้านความสำเร็จของการดำเนินภารกิจ และความสัมพันธ์กับความเป็นองค์การมหาชนของสถาบันฯ พบว่า ยังไม่ปรากฏความสำเร็จในการดำเนินภารกิจที่ชัดเจน เนื่องจากพันธกิจหลักขององค์การทั้ง 4 ด้านนั้น ปรากฏผลผลิตที่ชัดเจนเพียงด้านเดียว อันได้แก่ การจัดการศึกษาและฝึกอบรม นอกจากนี้ เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่เกิดจากความเป็นองค์การมหาชน ก็ได้ปรากฏความเชื่อมโยงต่อการดำเนินภารกิจขององค์การ อีกทั้ง ยังปรากฏความขัดแย้งและความไม่เข้าใจในคณะกรรมการบริหารต่อทั้งบทบาทหน้าที่ขององค์การ และต่อสถานภาพของความเป็นองค์การมหาชน การบริหารงานในบางด้าน เช่น ด้านการบริหารงานบุคคล ก็กลับมีการวางหลักเกณฑ์ที่คล้อยคลึงกับส่วนราชการปกติ

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

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ทิศทางในอนาคตของสถาบันฯ จึงอยู่ที่ประเด็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณา อันได้แก่ ภารกิจของสถาบันฯ ซึ่งเกิดจากข้อตกลงในอดีตยังคงมีความจำเป็นและสำคัญหรือไม่? ซึ่งหากยังคงมีความจำเป็น ก็เป็นการสมควรที่จะต้องพิจารณาทบทวนทั้งการกำหนดภารกิจให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมถึงอาจจำเป็นต้องทบทวนความจำเป็นในการจัดโครงสร้างและระบบบริหารภายใต้รูปแบบขององค์การมหาชนต่อไปด้วย