

ส่วนที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ คือ เพื่อที่จะประเมินผลการบริหารจัดการและการดำเนินงานของหน่วยงานในรูปแบบองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ ตลอดจนการศึกษาถึงความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้

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

2.1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีทั่วไป

2.1.1 ความหมายของการประเมินและการวัดผลการปฏิบัติงาน

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

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

(1) การประเมินผลขั้นต้น หรือก่อนการดำเนินการ

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

(2) การประเมินผลระหว่างการดำเนินงาน

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

ระหว่างการดำเนินงาน เพื่อที่จะได้หาทางปรับปรุงและเร่งรัดการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(3) การประเมินผลหลังสิ้นสุดแผนงานหรือโครงการ (Ex-post evaluation)

การประเมินผลหลังสิ้นสุดแผนงานหรือโครงการ (Ex-post evaluation) เป็นกระบวนการในการรวบรวมข้อมูลและทบทวนรายละเอียดต่าง ๆ ของโครงการที่ดำเนินการ ซึ่งนำมาใช้ในการพิจารณาและเป็นข้อมูลในการแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อการวางแผนและพัฒนาโครงการขององค์การที่จะมีต่อไปในอนาคต

(4) การประเมินผลกระทบทั่วไป (Impact Evaluation)

กระบวนการในขั้นตอนนี้อาจผนวกเข้ากับรูปแบบการประเมินในระยะสุดท้ายหรือ Ex-post evaluation ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรวบรวมถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในส่วนที่ต้องการและไม่ต้องการ

ในการศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ แนวคิดหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะต้องคำนึงถึงในการประเมินผลองค์การ คือเรื่อง ประสิทธิภาพ (Efficiency) และ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ขององค์การ ในการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของคำดังกล่าว ได้มีนักวิชาการทั้งไทยและนักวิชาการต่างประเทศได้ทำการศึกษาไว้ เช่น

คัทชิน (D.A.Cutchin) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ ว่า คือความสามารถในการทำสิ่งที่ถูกโดยวิธีการที่ถูกต้องเพื่อให้เกิดผลตามเป้าประสงค์ที่ต้องการ¹

มัชวาท สุวรรณเรือง ได้รวบรวมความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ ที่นักวิชาการตะวันตกได้เสนอไว้ คือ

“A.Etzioni ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การว่า หมายถึงขนาดของความสามารถขององค์การในการที่จะสามารถทำงานบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ได้”²

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการที่ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ ไว้เช่น

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

² มัชวาท สุวรรณเรือง, “ประสิทธิผลของการนำนโยบายป้องกันปรามทุจริตเลือกตั้งของโครงการ ท.ม.ก. ไปปฏิบัติ” (วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536), น.6.

“พิทยา บวรวัฒนา เห็นว่า ประสิทธิภาพขององค์การจะมีขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่องค์การสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อมจนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือปรารถนาให้เกิดขึ้น”³

นอกจากนี้ ธงชัย สันติวงษ์ ได้สรุปความแตกต่างระหว่าง **ประสิทธิผล** และ **ประสิทธิภาพ** ไว้ดังนี้ “**ประสิทธิผล** หมายถึง ความสำเร็จในการที่สามารถดำเนินกิจการก้าวหน้าไปและสามารถบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่องค์การตั้งไว้ได้ ส่วน **ประสิทธิภาพ** หมายถึง การเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้จากการทำงานว่าดีขึ้นอย่างไร แค่นั้น ในขณะที่กำลังทำงานตามเป้าหมายขององค์การ”⁴

ดังนั้น ในการศึกษาถึงการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การนั้น ประสิทธิภาพขององค์การในที่นี้จึงหมายถึง “ความสามารถขององค์การในการที่จะสามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ได้ มากน้อยเพียงไร โดยคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมประกอบในการดำเนินการ ซึ่งต้องสัมพันธ์กันระหว่างผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ที่ได้จากการปฏิบัติงาน”

และประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง “ความสามารถในเชิงเปรียบเทียบขององค์การในการดำเนินงานตามเป้าหมายและการบริหารจัดการทรัพยากรองค์การที่มีอยู่ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ที่ได้ในเชิงเปรียบเทียบต่อปริมาณงานและทรัพยากรที่ใช้ตลอดจนคุณภาพของผลงานที่ได้รับ”

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

ดังนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญในการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการบริหารที่มุ่งเน้นในเรื่องของการวัดผลงานและ ประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางในการการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน ที่ว่า “การบริหารงานขององค์การภาครัฐ ได้เปลี่ยนแปลงจากกระบวนการจัดการ และการควบคุมตรวจสอบก่อนการดำเนินการ ที่เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้า ความถูกต้องสอดคล้องกับระเบียบกฎหมาย

³ เรื่องเดียวกัน, น.7.

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

(*Input and Compliance Accountability*) มาสู่กระบวนการจัดการผลงานที่มุ่งเน้นผลงาน หรือเป็นการควบคุม ตรวจสอบการวัดผลการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นผลงาน (*Performance Based Accountability*) เป็นสำคัญ”⁵

2.1.2 องค์ประกอบของการประเมินและการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ

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

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

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

⁶ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน ภรณ์ (กิริติบุตร) มหามนต์, การประเมินประสิทธิผลขององค์การ (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2529)

เสียทุกฝ่ายของ องค์กร ได้รับทราบถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวที่เกิดขึ้นของการดำเนินงาน รวมถึงเป็นการหาสาเหตุของปัจจัยที่ทำให้เกิดสภาพการณ์ดังกล่าว เพื่อช่วยให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถที่จะวินิจฉัยสั่งการอันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้เกิดผลต่อส่วนรวมมากที่สุด กระบวนการทัศน์ของการวัดผลการปฏิบัติงาน และการประเมินผลงานขององค์กรยุคใหม่ในปัจจุบันจึงมิใช่เป็นเรื่องของการจับผิดในการบริหารงานแต่อย่างใด หากเป็นเครื่องมือหรือเทคนิคในการบริหารงานยุคใหม่ ที่มีความสำคัญและจำเป็นในการปรับปรุงกระบวนการบริหารงานภายในขององค์กรให้เกิดประสิทธิผลและประโยชน์สูงสุด

ทั้งนี้ ในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ.1990s เป็นต้นมาซึ่งเป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และสร้างผลกระทบไปทั่วโลกภายใต้กระแสของโลกาภิวัตน์ ทำให้หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งได้รับผลกระทบและแรงกดดันในการเร่งให้มีการปฏิรูปและปรับเปลี่ยนบทบาท ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร ทิศทางและกลยุทธ์ในการบริหารงานขององค์กรเสียใหม่ เพื่อให้้องค์การสามารถดำรงอยู่ได้ ภายใต้กรอบการปรับรื้อระบบ (Re-engineering) ที่หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งนำมาปรับใช้ตลอดจนรูปแบบของการบริหารงานแบบคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total quality management) โดยในการปรับปรุงโครงสร้างและทิศทางการบริหารงานของภาครัฐตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ทำให้องค์การภาครัฐได้เปลี่ยนมาใช้แนวทางในการวัดผลและการประเมินผลในการปฏิบัติงานขององค์กร ในรูปแบบของการบริหารงานเชิงกลยุทธ์มากขึ้น (Strategic performance approach) หรือการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management: RBM)⁷ ซึ่งเน้นการวัดและการประเมินผลองค์กรทั้งระบบ ที่สามารถที่จะตอบสนองแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมากขึ้น ควบคู่กับการวัดผลการดำเนินงานเฉพาะด้าน ตามเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ทั้งในแผนระยะสั้นและระยะยาวพร้อม ๆ กัน นอกจากนี้ ยังได้มีการนำเทคนิคในการบริหารงานสมัยใหม่มาปรับใช้มากขึ้น ในการบริหารงานขององค์กร โดยเฉพาะในส่วนของการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กร ซึ่งเทคนิคทางการบริหารที่นำมาใช้ ได้แก่ การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ และการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร ซึ่งเป็นการนำมาปรับปรุงและประยุกต์ใช้ในกระบวนการทำงานเพื่อนำไปสู่การพัฒนาผลการดำเนินงานขององค์กรอย่างทั่วถึง (Total organization performance system)⁸

ในการศึกษากรอบแนวคิดที่ใช้ในการประเมินผลและการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรนั้นสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 4 แนวทางใหญ่ ๆ ด้วยกัน⁹ ได้แก่

⁷ อ้างแล้วใน สุพจน์ ทรายแก้ว, น.143.

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

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

- **แนวทางที่หนึ่ง** การวัดประสิทธิผลองค์การจากความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย (The goal attainment approach) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้อยู่ทั่วไปในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การโดยทั่วไป ซึ่งเป็นรูปแบบในการวัดความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งเหมาะสมกับองค์การที่มีเป้าหมายขององค์การชัดเจน ผูกพันกับกรอบเวลา และสามารถที่จะวัดได้
- **แนวทางที่สอง** การวัดประสิทธิผลขององค์การโดยอาศัยกรอบความคิดเรื่องระบบ (The system approach) เป็นกรอบคิดที่พัฒนาขึ้นมาเพื่ออุดช่องว่างของการวัดผลประสิทธิผลองค์การจากความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย (The goal attainment approach) โดยให้ความสำคัญกับองค์การทั้งระบบแทนการพิจารณาเพียงปัจจัยนำออก (Output) แต่เพียงอย่างเดียว
- **แนวทางที่สาม** การวัดประสิทธิผลองค์การโดยวัดจากความสามารถในการเอาชนะในผู้มีอิทธิพลในองค์การ (The Strategic-constituencies approach) แนวทางดังกล่าวเหมาะในกรณีที่องค์การนั้น ๆ มีกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้เสียที่มีอิทธิพลต่อ องค์การ และองค์การต้องตอบสนองต่อข้อเรียกร้องเพื่อความอยู่รอดขององค์การ
- **แนวทางที่สี่** การวัดประสิทธิผลองค์การจากค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์การ (The competing-value approach) ใช้ในกรณีที่องค์การไม่มีความชัดเจนในเป้าหมาย หรือมีเป้าหมายขององค์การหลายด้าน หรือในช่วงของกรณีที่องค์การอยู่ในระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ

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

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

หมวดที่ 1 การจัดตั้ง และวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

หมวดที่ 2 ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

หมวดที่ 3 การบริหารและการดำเนินงาน

หมวดที่ 4 เจ้าหน้าที่ และ ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

หมวดที่ 5 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน

หมวดที่ 6 การกำกับดูแล

หมวดที่ 7 การยุบเลิก

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

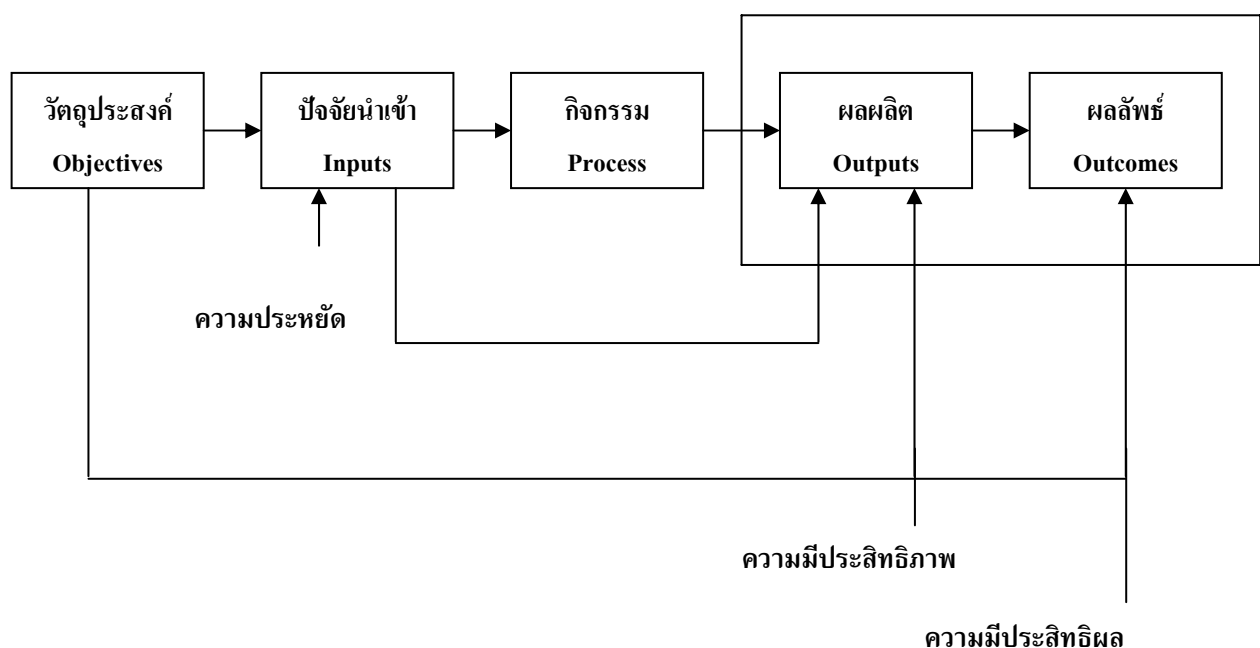
- การประเมินผลผลิต (Output Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลงานที่ได้รับจากการปฏิบัติงานว่ามีความสอดคล้องกับเป้าหมายในเชิงรูปธรรมที่กำหนดไว้หรือไม่
- การประเมินผลลัพธ์ (Outcome Evaluation) เป็นการประเมินผลเพื่อดูว่าผลงานที่ได้รับจากการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การหรือไม่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

2.1.3 กระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ

การวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ จัดเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ และการจัดการผลงานขององค์การ (Strategic planning and performance management) ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนในการประเมินและวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ นั้น ประกอบด้วย การกำหนดผลลัพธ์ในการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะประกอบด้วย กิจกรรมสำคัญ 2 ส่วนคือ การกำหนดตัวชี้วัดผลงาน (Performance Indicators) และการ

กำหนดค่าของตัวชี้วัดหรือเกณฑ์มาตรฐานเชิงปริมาณ (Performance Standard) ที่ต้องการบรรลุ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการกำหนดผลลัพธ์หรือเป้าหมายขององค์การ องค์การจะกำหนดตัวชี้วัดผลงานโดยอิงกับสัมพันธภาพและวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์และกิจกรรมหลักขององค์การ¹⁰ ซึ่งการกำหนดตัวชี้วัดผลงาน สำหรับใช้ในการประเมินและวัดผลการปฏิบัติงานสามารถอธิบายได้ตามแผนภาพนี้¹¹

แผนภาพที่ 2.1 แสดงกระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ



จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า การดำเนินกิจกรรมทางการบริหารใด ๆ จะเริ่มต้นจากการกำหนดหรือสร้างความชัดเจนของวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน โดยกำหนดอิงตามแนวทางและ

¹⁰ ดุราละเอียดใน สุพจน์ ทรายแก้ว, น.144.

¹¹ ดุโน ทิพาดี เมฆสวรรค์, การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2539)

วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์การ ภายใต้กรอบของระบบทั่วไปของโครงสร้างการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ โดยมีจุดเน้นที่สำคัญ 3 ด้าน ได้แก่¹²

- **ความประหยัด (Economy)** เป็นการวัดผลและประเมินผลงาน โดยเปรียบเทียบทรัพยากรที่ต้องการของสำหรับแต่ละกิจกรรม ที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เรื่องหนึ่งเรื่องใด กับปริมาณของทรัพยากรที่ใช้ไปจริงในการดำเนินกิจกรรมซึ่งภายใต้กรอบแนวคิดระบบ (System Approach) การวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ โดยพิจารณาถึงเรื่องความประหยัด เป็นการวัดผลการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญต่อปัจจัยนำเข้า (Inputs)
- **ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)** หมายถึง การดำเนินงานต่าง ๆ สามารถวัดได้โดยนำปัจจัยนำเข้าหารด้วยผลผลิตที่เกิดขึ้นจริง หากได้ค่าที่น้อยแสดงว่าองค์การ/กิจกรรมมีผลผลิตเพิ่มขึ้น กล่าวคือ เป็นการให้ความสำคัญในเรื่องของกระบวนการในการบริหารงานขององค์การเป็นสำคัญ
- **ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness)** หมายถึงว่า การที่กิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์การสามารถสร้างผลงานสอดคล้องกับเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ ทั้งในส่วนของผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นกระบวนการที่เน้นในด้านปัจจัยนำออกของการดำเนินงาน

2.1.4 ตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicators)

องค์การที่มุ่งความสำเร็จในการดำเนินตามแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ช่วยในการนำแผนกลยุทธ์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ ปัจจุบันแนวความคิดของการใช้การประเมินที่เป็นระบบเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยทำให้องค์การสามารถนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติได้ทั้งระบบ และก่อให้เกิดความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันที่มุ่งเน้นในเรื่องสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน ทำให้ระบบการประเมินผลเป็นกลไกที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยให้เกิดผลสะท้อนกลับ และเป็นการวัดผลการดำเนินงานขององค์การเหล่านั้นว่าสามารถทำงานได้ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้หรือไม่

¹² เรื่องเดียวกัน.

การประเมินผลหรือการวัดผลการดำเนินงานจึงเป็นกิจกรรมที่ทุก ๆ องค์การจะต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อที่จะบอกว่าสิ่งที่ได้ทำไปนั้นได้ผลเป็นอย่างไร ดีหรือไม่ดีเพียงใด ซึ่งต้องอาศัยเครื่องมือในการวัดที่ดีและเหมาะสม ซึ่งในการประเมินผลการดำเนินงานของแต่ละองค์การย่อมที่จะมีเครื่องมือหรือดัชนีที่ใช้ในการวัดความสำเร็จของผลการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทขององค์การและเป้าหมายในการดำเนินงานของแต่ละองค์การ ซึ่งโดยธรรมชาติของรูปแบบการดำเนินงานย่อมแตกต่างกัน อาทิ เช่น โรงพยาบาล เครื่องมือและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานย่อมที่จะแตกต่างจากพิพิธภัณฑ์ ซึ่งดัชนีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของโรงพยาบาลอาจเน้นในเรื่องต่าง ๆ เช่น ตัวชี้วัดด้านงานบริการของแผนกผู้ป่วยนอก ตัวชี้วัดด้านงานบริการของแผนกผู้ป่วยใน และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์การในองค์กรรวม แต่ในส่วนของผู้พิพิธภัณฑ์อาจเน้นในด้านอื่น เช่น ตัวชี้วัดด้านอัตราจำนวนผู้เยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์ ตัวชี้วัดในด้านการบริหารงานภายในพิพิธภัณฑ์ เป็นต้น

การวัดผลการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแสวงหาข้อมูลทำให้ผู้บริหารสามารถที่จะตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และการปรับปรุงงานขององค์การได้ โดยในการสร้างและกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์การนั้นต้องสัมพันธ์กับภาระกิจหน้าที่ตลอดจนเป้าหมายขององค์การ

2.1.5 ความหมายของตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน คือ สิ่งที่ใช้วัดและบ่งบอกว่าผลการดำเนินงานของงานหนึ่งงานใดมีคุณค่าและความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ในการศึกษาที่ผู้วิจัยให้นิยามของตัวชี้วัดว่าหมายถึง “สิ่งซึ่งสามารถแสดงออกมาในลักษณะของหน่วยที่สามารถทำการวัดค่าได้ หรือสามารถแสดงหรือวัดค่าเป็นตัวเลขได้ โดยค่าของตัวเลขหรือหน่วยการวัดดังกล่าว สามารถบอกถึงผลสำเร็จของการดำเนินงานขององค์การได้”

จากความหมายนี้ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์การจึงมีหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ

- 1) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานนั้นต้องสามารถวัดค่าได้ ซึ่งอาจเป็นค่าแสดงตามตัวเลข หรือหน่วยอื่น ๆ
- 2) ค่าของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานต้องสามารถบอกระดับความมากน้อยได้อย่างชัดเจน และแน่นอนคือมีอำนาจจำแนกสูง
- 3) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานใช้วัดสิ่งที่กระทำไปแล้ว ทั้งปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์

- 4) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานใช้บ่งบอกคุณค่าและความสำเร็จ จึงต้องมีสิ่งเปรียบเทียบ ซึ่งอาจจะเป็นการเปรียบเทียบกับตัวเอง หรือเปรียบเทียบกับงาน หน่วยงาน หรือองค์กรอื่น ๆ (Benchmark) ก็ได้
- 5) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานกับเป้าหมายในการดำเนินงานไม่ใช่สิ่งเดียวกัน โดยตัวชี้วัดผลการดำเนินงานเป็นสิ่งที่นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงาน ตัวชี้วัดนั้น จะเป็น “ค่าที่วัดได้” แต่เป้าหมายในการดำเนินงานจะเป็นค่าของตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานนั้น ๆ เช่น การรอตรวจจากแพทย์ที่แผนกผู้ป่วยนอกของโรงพยาบาลแห่งหนึ่งมีตัวชี้วัดด้านความรวดเร็วคือระยะเวลาเป็นนาทีในการรอตรวจ แต่เป้าหมายของโรงพยาบาลอาจกำหนดไว้ว่าผู้ป่วยที่แผนกผู้ป่วยนอกใช้เวลาในการรอตรวจไม่เกิน 25 นาที เป็นต้น ดังนั้น ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานจึงไม่ใช่เป้าหมายการดำเนินงาน แต่เป้าหมายการดำเนินงานเป็นค่าหนึ่งของตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน

ในการกำหนดและสร้างเกณฑ์ของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานองค์กรนั้น เป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ซึ่งอาจอธิบายถึงความสำคัญและประโยชน์จากการสร้างเกณฑ์ในการชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์กรได้ คือ

- 1) เป็นสิ่งที่ช่วยในการกำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติงานขององค์กรให้มีความชัดเจน ทำให้องค์กรสามารถที่จะกำหนดทิศทางและวางรูปแบบการบริหารงานได้ตรงกับเป้าหมาย นอกจากนี้ ยังทำให้ผู้บริหารและพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายขององค์กร ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ในด้านการประเมิน ผลงานขององค์กรแล้ว ยังมีส่วนช่วยในด้านการประเมินประสิทธิภาพของบุคลากรได้อีกด้วย
- 2) เป็นพื้นฐานของการพัฒนางานอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ การกำหนดตัวชี้วัดขององค์กร นอกเหนือจากทำให้องค์กรมีเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจนแล้ว ยังมีส่วนช่วยในด้านการเสริมสร้างระบบการบริหารงานองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากขึ้น ผู้ปฏิบัติสามารถรับรู้และเข้าใจในขอบข่ายงานของตนและเข้าใจว่าตนเองจะถูกประเมินหรือวัดผลการปฏิบัติงานจากหลักเกณฑ์อย่างไร ทำให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการประเมินวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรและบุคลากรเป็นไปอย่างมีระบบและมีความเป็นมาตรฐาน
- 3) ช่วยให้เกิดการพัฒนาคุณภาพงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพราะมีระบบของการประเมินวัดผลการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นการกระตุ้นและทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนด ทำให้ต้องมีการพัฒนาศักยภาพทั้งในด้านการดำเนินงาน และระบบการบริหารงานในองค์กรอยู่ตลอดเวลา

- 4) ช่วยในการวางแผน การควบคุมงาน การประเมินผลการดำเนินงาน และการปรับแผนงาน ให้เหมาะสม รวดเร็ว ทันเวลา และแน่นอนเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ ในการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์กรนั้น หลักเกณฑ์สำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาในการสร้างตัวชี้วัด เพื่อใช้ในระบบการประเมินประสิทธิผลการดำเนินงานของหน่วยงานจะต้องมีลักษณะที่สอดคล้องและสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ ตลอดจนเป้าหมายขององค์กรนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ตัวชี้วัดดังกล่าวสามารถที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ค่าที่วัดหรือผลการประเมินที่ได้จะมีความแน่นอนและมีความเป็นมาตรฐาน ตลอดจนเป็นหลักเกณฑ์อ้างอิงในการกำหนดการประเมินผลที่มีความเป็นธรรมในองค์กร ซึ่งโดยหลักการทั่วไปในการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการสร้างตัวชี้วัดผลงานนั้น ลักษณะตัวชี้วัดผลงานที่ดีและพึงประสงค์ (Desirable Indicators) สำหรับองค์กรควรประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

- 1) วัดได้ในสิ่งที่จริง (Fact) ไม่ใช่สิ่งที่คาดเดาหรือประมาณการ กล่าวคือ ตัวชี้วัด (Indicators) นั้น ๆ ต้องสามารถทำหน้าที่ในการวัดค่าของสิ่งที่มีอยู่ในองค์กรได้ โดยเนื้อหาและขอบเขตของการวัดผลต้องเป็นไปในลักษณะของข้อเท็จจริงของผลงาน หรือสิ่งที่มีอยู่ภายในองค์กร เช่น ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน เป็นต้น
- 2) วัดได้เป็นรูปธรรม (Objective) จับต้องได้ ไม่ใช่เป็นเพียงความคิดเห็นหรือความรู้สึกเท่านั้น กล่าวคือ ตัวชี้วัดที่ดีต้องสามารถวัดค่าหรือประเมินผลออกมาเป็นค่าหรือหน่วยทางคณิตศาสตร์ที่สามารถรับรู้ได้อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถนำค่าหรือ ข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในเชิงเปรียบเทียบ และนำข้อมูลที่ได้จากการวัดค่าของตัวชี้วัด นั้น ๆ ไปใช้ในการวินิจฉัย สั่งการ เพื่อกำหนด ปรับปรุงนโยบาย แผนงาน ของ องค์กรต่อไปได้
- 3) วัดค่าเป็นตัวเลขได้แน่นอน (Consistency) มีสูตรคำนวณที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อความถูกต้องและความเป็นมาตรฐานในหลักเกณฑ์ของสิ่งที่ถูกประเมิน และเพื่อความชัดเจนถูกต้องในหลักวิธีการประเมิน (Evaluation Methodology)
- 4) มีความเที่ยงตรงในการวัด (Validity) คือ ตัวชี้วัดผลการดำเนินการที่ดีต้องมีความเที่ยงตรงในการวัดและหลักเกณฑ์หรือค่าตัวกำหนดของตัวชี้วัด จะต้องสามารถวัดได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการวัด
- 5) มีความน่าเชื่อถือในการวัด (Reliability) คือ ตัวชี้วัดนั้น ๆ จะต้องมีความน่าเชื่อถือในการวัดโดยสามารถวัดผลกี่ครั้ง ๆ ก็ได้ในสภาวะการณ์และเงื่อนไขแบบเดิม ค่าและผลที่ได้จะต้องไม่แตกต่างกัน

- 6) มีอำนาจจำแนกสูง (**Discrimination**) สามารถแยกความแตกต่างหรือระดับของสิ่งที่ต้องการวัดได้ละเอียดอย่างชัดเจน
- 7) ไม่ยุ่งยากในการเก็บข้อมูล (**convenience**) สามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลที่จะทำการวัดได้ และการกำหนดหรือสร้างตัวชี้วัดที่ดีนั้น ไม่ควรวัดในสิ่งที่เหนือความสามารถขององค์การหรือการประเมินในสิ่งซึ่งเหนือความสามารถที่ตัวชี้วัดนั้น ๆ สามารถวัดได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความไม่สะดวกในการเก็บข้อมูลแล้ว ค่าที่ได้จากการวัดจะไม่มีความเที่ยงตรงและถูกต้องพออีกด้วย
- 8) สามารถใช้ได้ทั่วไป (**Universal**) โดยไม่ขึ้นกับลักษณะงาน ลักษณะหน่วยงาน ผู้รับบริการ เวลาที่ปฏิบัติงาน บุคคลที่ปฏิบัติงาน หรือวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน แต่ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตในบางเรื่อง กล่าวคือ ตัวชี้วัดที่มีความเป็นกลางสามารถใช้ในการวัดผลงานในลักษณะของงานทั่วไปได้นั้น อาจมีข้อจำกัดใน กล่าวคือ ไม่สามารถที่จะวัดในสิ่งที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจง หรือในองค์การที่มีลักษณะของสายการบริหารและลักษณะงานที่มีความสลับซับซ้อนได้ และค่าหรือผลจากการวัดที่ได้โดยมากจะเป็นค่าทั่วไป เช่น การวัดประสิทธิผลการดำเนินงาน ได้แก่ ในเรื่องปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ความประหยัด หรือผลการดำเนินงานทั่วไปขององค์การ แต่ในเรื่องที่สลับซับซ้อน เช่น ความคุ้มค่าของผลผลิต (**Output**) ต่อ ผลลัพธ์ (**Outcome**) ขององค์การ หรือความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่างศักยภาพขององค์การต่อหน่วยการผลิตที่เกิดขึ้น หรือในเรื่องความสัมพันธ์และความคาดหวังขององค์การกับผลผลิตที่ออกสู่ภายนอก เป็นต้น

ในการศึกษาถึงการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การภาครัฐ ซึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ทำให้การกำหนดตัวชี้วัดที่จะใช้ในการประเมินผลองค์การดังกล่าวต้องคำนึงถึงปัจจัยในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน ซึ่งตัวชี้วัดที่สำคัญในการวัดประสิทธิผลการดำเนินงานของหน่วยงานและองค์การภาครัฐที่บริหารงานตามแนวทางการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์นั้น ตัวชี้วัด (**Indicators**) ที่สำคัญ ๆ ควรประกอบไปด้วย¹³

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

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

- 2) ตัวชี้วัดผลผลิต (Output Indicators) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงจำนวนและปริมาณของงาน หรือจำนวนมูลค่าของผลที่ได้จากการดำเนินกิจกรรม การบริหารงานขององค์การ เช่น รายได้ที่เพิ่มขึ้น จำนวนผู้รับบริการ เป็นต้น
- 3) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome Indicators) หมายถึง ตัวแสดงสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานขององค์การ โดยการเปรียบเทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการได้มาซึ่งผลผลิตขององค์การ ที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับ กิจกรรมที่องค์การเป็นผู้จัดทำ ซึ่งอาจหมายความรวมถึง ผลลัพธ์ในเชิงคุณภาพขององค์การ (Quality outcome) กล่าวคือเป็นสิ่งที่แสดงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพขององค์การ อาทิเช่น ความพึงพอใจของประชาชนที่มารับบริการ หรือจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ลดลง เป็นต้น
- 4) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency Indicators) เป็นข้อมูลในเชิงเปรียบเทียบระหว่าง ผลผลิต/ปัจจัยนำเข้า ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ประสิทธิภาพของกระบวนการ การดำเนินงานขององค์การ โดยมากจะแสดงในรูปของค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลิต หรือระยะเวลาที่ใช้ต่อการให้บริการแต่ละรายการ
- 5) ตัวชี้วัดความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness) เป็นการแสดงความคุ้มค่าของผลการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งช่วยในการคิดคำนวณต้นทุนของกิจกรรมและโครงการขององค์การ โดยการแสดงค่าใช้จ่ายต่อปริมาณผลลัพธ์ที่ได้ต่อหน่วยว่ามีความคุ้มค่าต่อทรัพยากรที่ใช้ไปหรือไม่ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงความคุ้มค่าคุ้มทุน (Value for money) ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การว่ากิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ยังมีความเหมาะสมหรือควรดำเนินการต่อหรือไม่อย่างไร

2.1.6 กรอบแนวคิดและรูปแบบการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ

ในกระบวนการบริหารงานสาธารณะขององค์การภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งเน้นในสัมฤทธิ์ผลของงานเป็นที่ตั้งนั้น การวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การจัดว่าเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการประเมินผลและตรวจสอบคุณภาพของงาน ตลอดจนเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ใช้ในการชี้วัดประสิทธิผลและประสิทธิภาพขององค์การ นอกจากนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบที่สำคัญของผู้บริหารองค์การที่จะต้องรับทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ ขององค์การทั้งในส่วนของการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การจากภายในองค์การเอง หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งจะทำให้ระบบการบริหารงานขององค์การมีเป้าหมายที่

ชัดเจน มีการพัฒนา และมีระบบตรวจสอบอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้องค์การนั้นสามารถที่จะดำเนินงานได้ตามสัมฤทธิ์ผลของงานนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของแนวคิดและรูปแบบที่ใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรที่ดำเนินงานเพื่อการจัดการบริการสาธารณะ ดังเช่นองค์กรมหาชนหรือหน่วยงานในการกำกับของรัฐนั้น ย่อมต้องมีหลักการและกรอบในการประเมินที่มีลักษณะที่แตกต่างจากหน่วยงานในภาคเอกชน กล่าวคือ องค์กรมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น โดยปรัชญาในการบริหารงานขององค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าว คือ การจัดการบริการสาธารณะ หรือดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก โดยมีได้มุ่งเน้นการแสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ดังเช่นองค์กรภาคเอกชน ซึ่งในการนี้อาจมีบางหน่วยงานที่อาจจะมีศักยภาพเพียงพอที่จะแสวงหารายได้เข้าสู่องค์กรได้ แต่นั่นก็มิใช่สาระสำคัญ เพราะองค์กรมหาชน และหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้นต้องมีหน้าที่ในการสนองต่อนโยบายของรัฐในการจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะ ตลอดจนภาระกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐเป็นสำคัญ

รูปแบบและกรอบแนวคิดที่ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรมหาชน และหน่วยงานในกำกับของรัฐในการศึกษานี้ ผู้วิจัยอาศัยแนวคิดการประเมินผลการดำเนินงานโดยใช้ตัวแบบสองตัวแบบ คือ ตัวแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบองค์รวม (Balanced Scorecard) และตัวแบบการประเมินผลตามแนวการบริหารงานคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management: TQM) โดยการวิธีการผสมผสาน กล่าวคือ ตัวแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบองค์รวม (Balanced Scorecard: BSC) เป็นการประเมินที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อวิเคราะห์การปฏิบัติงานของ องค์กรในภาพรวม ในรอบการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ ซึ่งการวัดผลตามแนว BSC จะมีข้อได้เปรียบในด้านการวัดผลการปฏิบัติงานด้านการเงิน ส่วนตัวแบบการประเมินผลตามแนวการบริหารงาน คุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management: TQM) เป็นตัวแบบการประเมินผลที่ใช้หลักการประเมินองค์กรที่ครอบคลุมการประเมินความสัมพันธ์เชิงเหตุเชิงผลและความสัมพันธ์ระหว่างที่แสดงผลในเชิงเปรียบเทียบได้ ซึ่งประกอบด้วยส่วนที่สำคัญ 4 ส่วน คือ

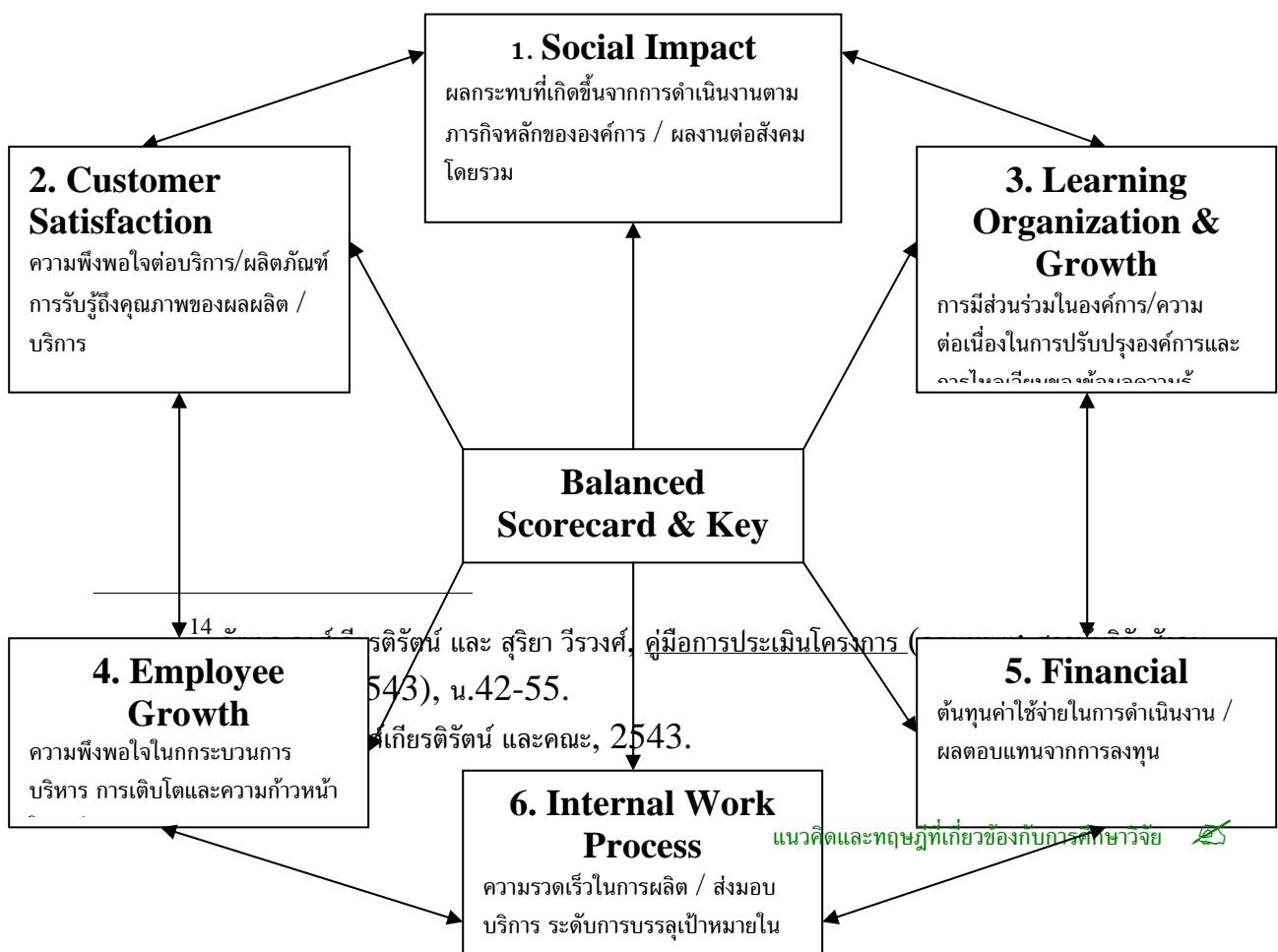
- การประเมินผลงาน
- การประเมินวิธีการวางแผนการปฏิบัติงาน
- การประเมินวิธีการที่องค์กรดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้
- การประเมินวิธีการที่องค์กรใช้ในการประเมินตนเอง

ทั้งนี้ เมื่อนำตัวแบบทั้งสองมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานโดยการบูรณาการตัวชี้วัดในด้านต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันแล้วจะมีลักษณะและรูปแบบที่เรียกว่า ตัวแบบ **Balanced**

Scorecard & Key Performance Indicators: BSC & KPI ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการวัดผลการดำเนินงานของ องค์การสาธารณะ¹⁴ ซึ่งตัวแบบ BSC & KPI จะเน้นผลการปฏิบัติงานระดับผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัดย่อยในเชิงหลักการกว้าง ๆ สำหรับพิจารณาเลือกไปใช้ในการพัฒนาตัวชี้วัดในระดับปฏิบัติการเพื่อนำไปใช้ในการควบคุม ตรวจสอบ และการวัดผลการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับภารกิจหลักขององค์การต่อไป

ซึ่งสามารถแสดงได้ตามแผนภาพ คือ

แผนภาพที่ 2.2 แสดงตัวแบบ BSC & KPI และกลุ่มตัวชี้วัดในเชิงหลักการ¹⁵



นอกจากนี้ ในส่วนของตัวชี้วัดเชิงหลักการของตัวแบบการประเมินแบบ BSC & KPI ซึ่งใช้เป็นข้อพิจารณาหลักในการคัดเลือกและนำไปใช้ในการพัฒนาตัวชี้วัดในระดับปฏิบัติการเพื่อทำการประเมินวัดผลการดำเนินงานของแต่ละองค์การนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 6 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ตัวชี้วัดผลกระทบที่มีต่อสังคม (Impact on social)

กลุ่มที่ 2 ตัวชี้วัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer satisfaction)

กลุ่มที่ 3 ตัวชี้วัดการเรียนรู้และการพัฒนาองค์การ (Learning Organization and Growth)

กลุ่มที่ 4 ตัวชี้วัดความพึงพอใจและการพัฒนาของพนักงาน (Employee Satisfaction and Growth)

กลุ่มที่ 5 ตัวชี้วัดผลประโยชน์ทางการเงิน (Financial)

กลุ่มที่ 6 ตัวชี้วัดผลผลิตทั่วไปจากกระบวนการบริหารงาน (Internal Work Process)

ซึ่งตัวชี้วัดทั้ง 6 กลุ่มดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดหลักซึ่งนำมาใช้ในการประกอบการพิจารณา เพื่อคัดเลือกและใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานหลักขององค์การ ซึ่งอาจมีความเหมือนหรือแตกต่างกันบ้างในตัวชี้วัดแต่ละด้าน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะและประเภทขององค์การและหน่วยงานที่จะทำการประเมิน

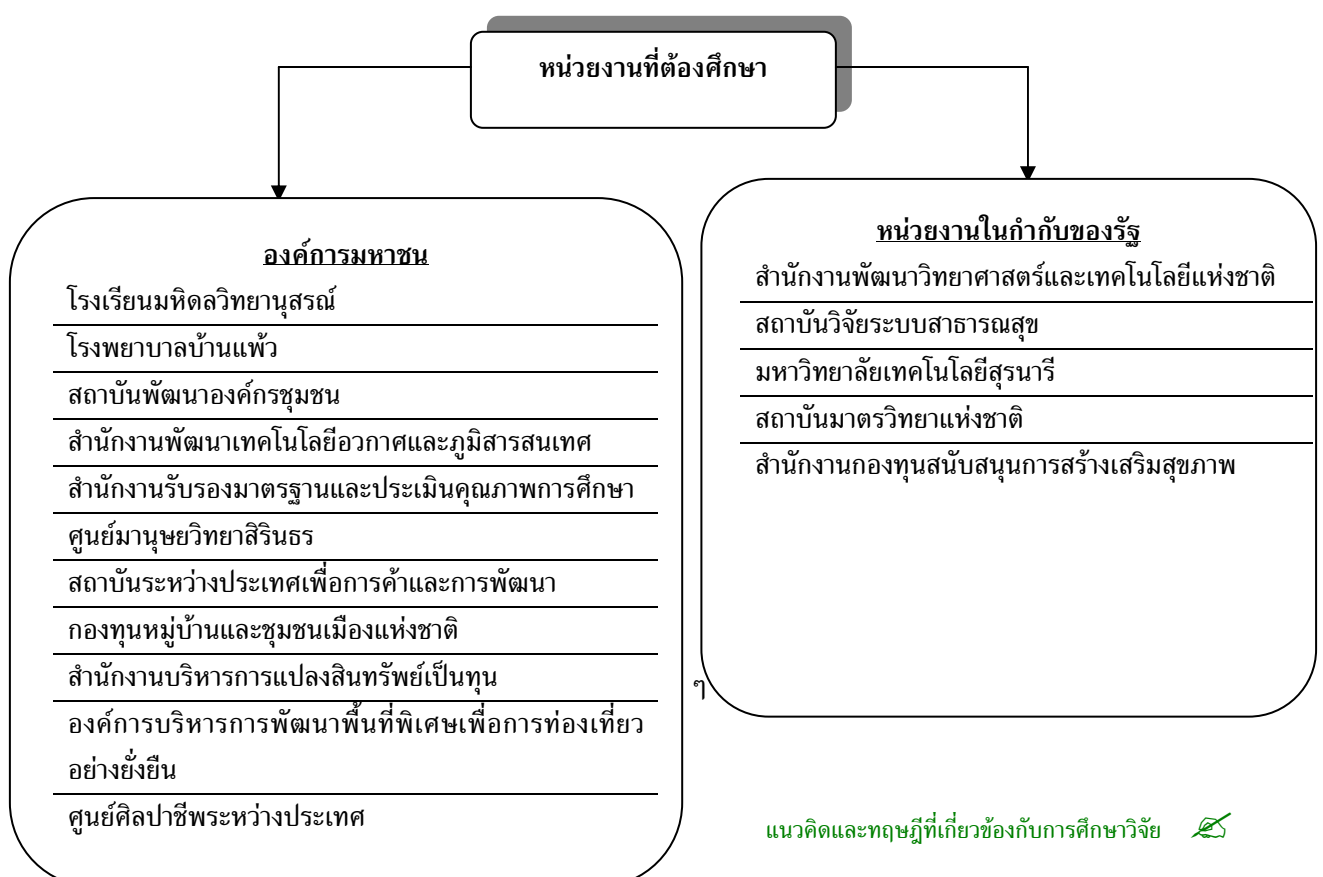
2.2 การประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลในงานวิจัย

จากแนวคิดในการประเมินผลดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้วนั้น ในงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการประยุกต์ใช้ทฤษฎีการประเมินผลเพื่อให้สอดคล้องต่อวัตถุประสงค์ ระยะเวลา รวมทั้งเพื่อให้สามารถตอบสนองต่องานได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 การจำแนกประเภทขององค์การมหาชน

ในการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ มีเป้าหมายหรือหน่วยงานในการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย องค์การมหาชนที่ออกตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน จำนวน 11 แห่ง และองค์การมหาชนที่ออกโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับของรัฐ) จำนวน 5 แห่ง¹⁶ รวมทั้งสิ้น 16 แห่ง ดังนี้

แผนภาพที่ 2.3 แสดงรายชื่อหน่วยงานที่ศึกษา



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

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

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

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

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

ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด รวมไปถึงการทำหน้าที่ประเมินผลว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่ในอีกทางหนึ่งอีกด้วย กรณีศึกษาที่จัดเข้าในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ

2.2.2 กรอบแนวคิดและวิธีการที่ใช้ในการประเมิน

เมื่อจำแนกกลุ่มประเภทขององค์การดังกล่าว สำหรับกรอบแนวคิดและวิธีการที่ใช้ในการประเมิน คณะผู้วิจัยได้ประยุกต์โดยใช้วิธีการทั้งในการสำรวจและวิเคราะห์จากเอกสารซึ่งจะเป็นการสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงาน อาทิเช่น รายงานประจำปี และในการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ คณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ ฝ่ายตรวจสอบภายใน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์การ เป็นต้น

โดยกรอบและวิธีการที่ใช้ในการประเมิน มีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

(1) กรอบในการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การ มีดังนี้

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

(2) แหล่งข้อมูลเพื่อการประเมินผลสัมฤทธิ์

แหล่งข้อมูลเพื่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์กร ประกอบด้วย

1) บุคลากรขององค์กร ได้แก่

- คณะกรรมการบริหาร (Board)
- ผู้บริหาร
- พนักงาน

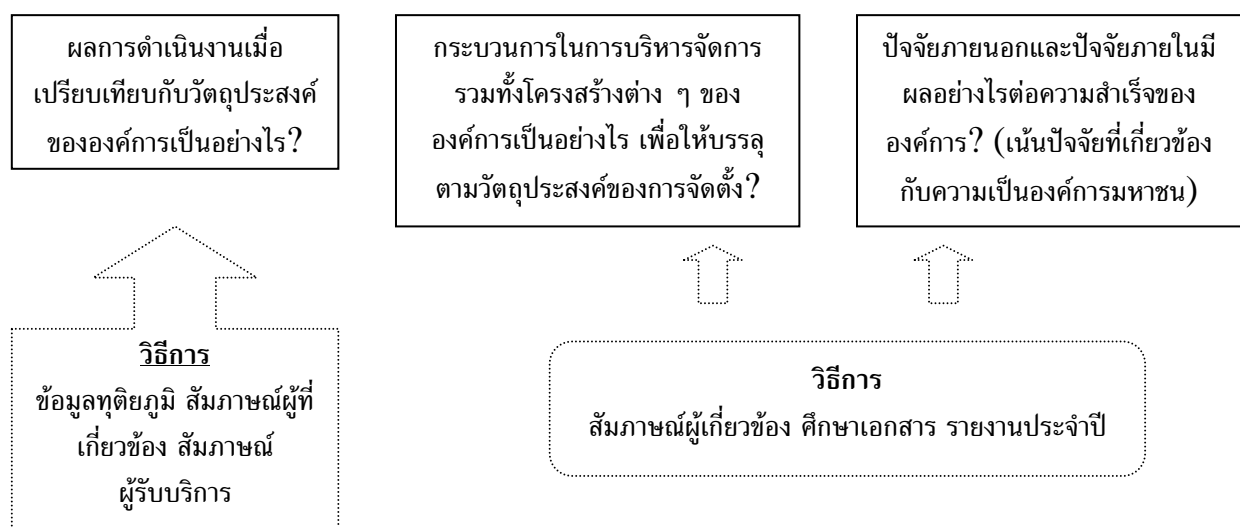
2) ผู้รับบริการขององค์กร (เฉพาะบางกรณี)

3) ผลการดำเนินงานตามภารกิจ แผนกลยุทธ์ รวมถึงผลงานอื่น ๆ

(3) คำถามในการประเมินและวิธีการประเมิน

กรอบประเด็นคำถามในการประเมินและวิธีการประเมิน สามารถแสดงได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

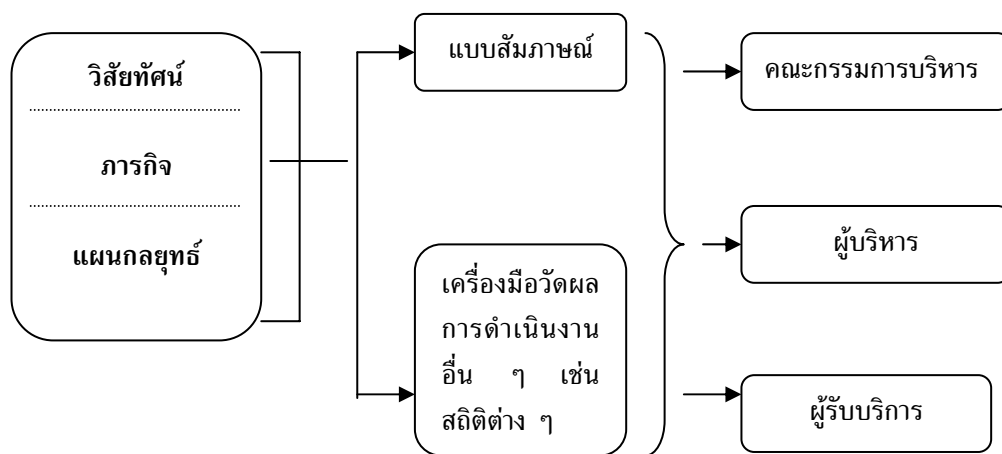
แผนภาพที่ 2.4 แสดงกรอบประเด็นคำถามและวิธีการประเมิน



(4) การสร้างเครื่องมือเพื่อการประเมิน

สำหรับการสร้างเครื่องมือเพื่อการประเมินผล ดำเนินการตามกรอบดังนี้

แผนภาพที่ 2.5 แสดงวิธีการสร้างเครื่องมือเพื่อการประเมินผล



(5) กรอบในการศึกษาลักษณะความเป็นองค์การมหาชน

สำหรับกรอบที่ใช้ในการประเมินมี 6 ด้าน ประกอบด้วย

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

โดยมีประเด็นในการประเมินตามกรอบการศึกษา ได้แก่

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

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

ทั้งนี้ เมื่อนำกรอบและประเด็นที่ใช้ในการประเมินตามกรอบมาประยุกต์และจัดทำแบบ (Model) ในการประเมินแล้ว สามารถแสดงได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงแบบการประเมินองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

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

(6) กรอบในการประเมินกฎหมาย

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า วัตถุประสงค์หนึ่งของการศึกษาวิจัยนี้ คือ เพื่อที่จะประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และเป็นการทบทวนและวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายฉบับดังกล่าว อันจะนำมาซึ่งแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

ทั้งนี้ กรอบในการประเมินจะครอบคลุมหมวดต่าง ๆ ทั้ง 7 หมวด ประกอบด้วย

หมวดที่ 1 การจัดตั้ง และวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

หมวดที่ 2 ทู่น รายได้ และทรัพย์สิน

หมวดที่ 3 การบริหารและการดำเนินงาน

หมวดที่ 4 เจ้าหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

หมวดที่ 5 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน

หมวดที่ 6 การกำกับดูแล

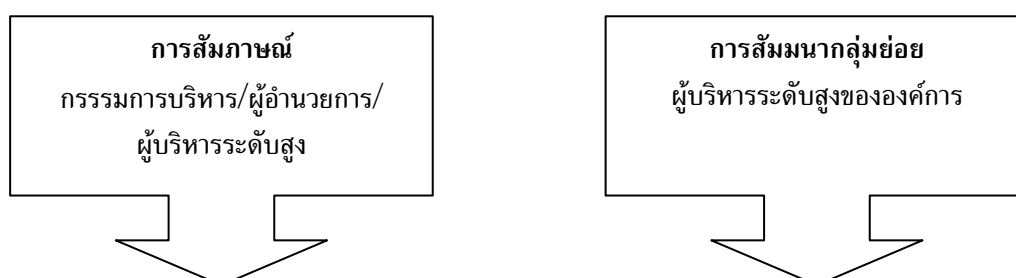
หมวดที่ 7 การยุบเลิก

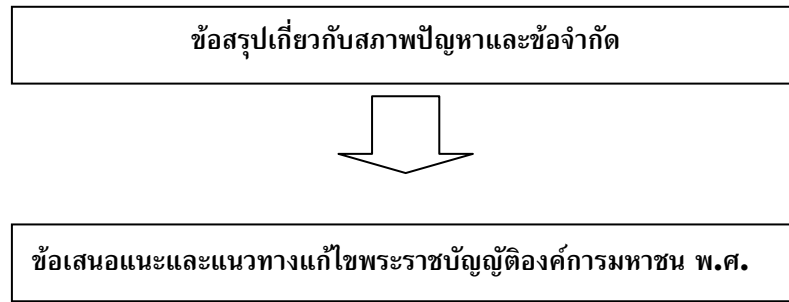
โดยมีขั้นตอนในการประเมิน ดังนี้

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

ขั้นที่ 2 การจัดสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group) จะเป็นการจัดสัมมนากลุ่มย่อยระหว่างผู้บริหารของหน่วยงานที่ศึกษา เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ในการดำเนินการขององค์การมหาชนที่ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ เพราะแต่ละองค์การหรือหน่วยงานต่างก็มีคุณลักษณะและพันธกิจขององค์การที่แตกต่างกัน การจัดสัมมนากลุ่มย่อยจะเป็นการมองภาพรวมและแสวงหาข้อสรุปร่วมกันเกี่ยวกับข้อจำกัดของกฎหมายและแสวงหาแนวทางในการแก้ไขกฎหมายร่วมกันต่อไป

แผนภาพที่ 2.6 แสดงกรอบและขั้นตอนในการประเมินกฎหมาย





จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทที่ 2 นั้น แสดงถึงกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล รวมถึงการประยุกต์ใช้แนวทางเพื่อการศึกษาวิจัยนี้โดยเฉพาะ ซึ่งคณะผู้วิจัยจะนำไปประเมินผลการบริหารจัดการและการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐต่อไป.