

ส่วนที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การปฏิรูประบบราชการและการพัฒนาระบบราชการ นับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญและมีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยนั้น หลายฝ่ายต่างยอมรับถึงปัญหาที่สั่งสมพอกพูนในระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นความซ้ำซ้อนในการจัดโครงสร้างและการแบ่งสรรภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน การดำเนินงานที่ล่าช้าและมีขั้นตอนสลับซับซ้อน อันส่งผลทำให้ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และกระบวนการทำงานของระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว รวดเร็ว และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมอย่างต่อเนื่อง กระนั้นก็ดี ก็ยังพบว่าการแก้ไขกฎระเบียบหรือปรับปรุงระบบการบริหารไม่สามารถให้คำตอบได้ชัดเจนว่าการให้บริการสาธารณะที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ ดำเนินการอยู่นั้นมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด มีต้นทุนที่เหมาะสมหรือไม่ และมีคุณภาพมาตรฐานเป็นที่ยอมรับหรือไม่ สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรอาจไม่เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม ทั้งนี้ เพราะการดำเนินงานในระบบราชการ

โดยรวมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีงานหลายมิติ ทั้งงานเชิงนโยบายและงานให้บริการผสมผสานกันไป จึงส่งผลทำให้ยังไม่สามารถวัดหรือคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายได้ชัดเจน โดยปัญหาเหล่านี้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อประเทศประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากร โดยเฉพาะในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 เมื่องบประมาณมีจำกัด ทำให้ความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการมีความโดดเด่นขึ้น

ในส่วนของแต่ละประเทศเองนั้น จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า นับตั้งแต่ยุคทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ปรากฏการณ์หนึ่งที่สำคัญในวงการบริหารจัดการภาครัฐ ได้แก่ ความเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐซึ่งเกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก โดยตราบเท่าถึงปัจจุบันแรงเหวี่ยงแห่งการปฏิรูปก็ยังคงดำเนินอยู่และดูเหมือนจะแพร่ขยายออกไปมากขึ้น

โดยเหตุแห่งปรากฏการณ์ดังกล่าว ได้ปรากฏคำอธิบายออกมามากมาย ทั้งนี้ ศูนย์รวมของประเด็นปัญหานั้นอยู่ที่ว่า รัฐต้องประสบกับสถานะที่ตนเองมีอาจจะบริหารปกครอง (ungovernable) ระบบเศรษฐกิจและสังคมดังเช่นที่ครั้งหนึ่งตนเองเคยมีบทบาทนำและสามารถเข้าไปจัดการ วางกฎเกณฑ์ กำหนดแบบแผน หรือควบคุมแทรกแซงได้ ซึ่งเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและรวดเร็วของเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้แรงขับเคลื่อนของระบบทุนนิยม ซึ่งเชื่อมโยงระบบการค้าและการลงทุนของประเทศต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ในขณะที่การเมืองก็เกิดกระแสของการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย อีกทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการติดต่อสื่อสารที่เชื่อมโลกส่วนต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาเหล่านี้ ล้วนเป็นส่วนผลักดันให้เกิดกระแสความนึกคิดโดยทั่วไปว่า เมื่อภาคต่าง ๆ ในทางสังคมกำลังเข้าสู่ “ยุคแห่งการเปลี่ยนผ่าน” (transformation) จึงเล็งเห็นได้ทีระบบบริหารราชการจำเป็นต้องปรับตนเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว¹

ตลอดทศวรรษที่ 1980 และ 1990 จึงนับเป็นยุคแห่งกระแสการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ กระแสดังกล่าวนี้นำผลรุนแรงจนกระทั่งในหลายประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศ แองโกล-อเมริกัน (Angle - American Democracies) และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าอื่น ๆ ที่แม้จะมีระบบการบริหารงานภาครัฐที่ดีอยู่แล้ว อีกทั้งมิได้ประสบกับปัญหาหรือแรงกดดันเพื่อการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เลย ก็ยังเข้าร่วมขบวนการแห่งการปฏิรูปนี้อย่างเอาจริงเอาจัง ยกตัวอย่างเช่น ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

ความเปลี่ยนแปลงในระยสนี้มีความ “พิเศษ” ไม่แต่เฉพาะในแง่ของ “ปริมาณ” หรือ “จำนวน” ของความพยายามในการปฏิรูปที่เกิดขึ้นจริงในประเทศต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังมีลักษณะพิเศษในแง่ของ “คุณภาพ” เนื่องจากเป็นความเปลี่ยนแปลงในระดับ “รากฐาน” (fundamental nature) ดังกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งการปฏิรูประบบบริหารงานภาครฐนั้น เป็นการปรับเปลี่ยนในระดับตัว

¹ โปรดดู Bidhya Bowornwathana, “Transforming Bureaucracies for the 21st Century: the New Democratic Governance Paradigm,” เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 50 ปี คณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ 17 สิงหาคม 2541.

แบบ (models) ที่ใช้ในระบบบริหารงานของประเทศ ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้รูปแบบที่เรียกว่า “ระบบบริหารงานในแบบเวสต์มินสเตอร์” (the traditional Westminster model of government) และถูกแทนที่ด้วยแนวคิดทางการบริหารที่หยิบยืมมาจากกลุ่มทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ซึ่งเป็นกลุ่มทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และกลุ่มแนวคิดทางการจัดการในภาคเอกชน ซึ่งในภายหลังถูกเรียกรวม ๆ ว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ทั้งที่ระบบบริหารงานแบบเดิมก็มีสมรรถนะและผลงานซึ่งอยู่ในระดับที่ยอมรับได้

ความพยายามในการปฏิรูปนี้ ถูกเรียกรวม ๆ ว่า “การบริหารปกครอง” (Governance)² แม้คำว่าคำ ๆ นี้จะมีใช้คำใหม่ แต่ก็ได้ถูกใช้ภายใต้ระบบความหมายใหม่ เพื่อสะท้อนถึงความพยายามในการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “แนวทาง ใหม่” ในการบริหารปกครอง” (the *new* ways of governing) มีใช้ “วิถีทางในการปกครอง” (the ways of governing) ตามความหมายดั้งเดิม กล่าวโดยสรุป การบริหารปกครอง จึงเป็นความพยายามในการแสวงหาแนวทางและรูปแบบใหม่ของระบบบริหารงานในภาครัฐนั่นเอง³ เพื่อการนี้ การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐขนาดใหญ่จึงเป็นสิ่งจำเป็น

ในระยะต่อมาจึงปรากฏแนวคิด ตัวแบบ ทฤษฎี ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ มากมายเพื่อนำเสนอกรอบโครงสร้างทางการบริหารปกครองในแนวใหม่ อย่างไรก็ตาม กลุ่มแนวคิดที่มีอิทธิพลสำคัญต่อกระบวนการปฏิรูปมากที่สุด ได้แก่ กลุ่มแนวคิดที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ซึ่งพยายามที่จะปรับกระบวนการใหม่ในการบริหารปกครอง กล่าวโดยย่อ การจัดการภาครัฐแนวใหม่คือความพยายามทำให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปดังเช่นการจัดการธุรกิจภาคเอกชน⁴ ทั้งนี้ โดยการปรับบทบาทและวิถีทางในการบริหารปกครองของภาครัฐในฐานะที่เป็น “ผู้กระตุ้นและกำกับ” ให้เกิดการบริการสาธารณะต่าง ๆ มีใช้ผู้ลงมือทำเองทุกอย่างดังเช่นที่ผ่านมา โดยความพยายามทำให้ระบบบริหารงานภาครัฐมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะลูกค้า มีสมรรถนะทางการบริหารที่สูง มีการปรับโครงสร้างและกำหนดพันธกิจสำหรับองค์กรใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับปฏิบัติการมากขึ้น เป็นต้น

จากแนวคิดดังกล่าว ทิศทางสำคัญของการปรับเปลี่ยนประการหนึ่ง ได้แก่ การปรับโครงสร้างของระบบบริหารซึ่งอิงอยู่กับรูปแบบระบบราชการดั้งเดิม ไปสู่การแสวงหาโครงสร้างและ

² คำว่า “Governance” ในภาคภาษาไทย ยังมีเป็นที่ตกลงร่วมกันหรือปรากฏคำใดคำหนึ่งซึ่งเป็นที่นิยมและยอมรับเป็นการทั่วไป ในที่นี้จึงขอใช้คำว่า “การบริหารปกครอง” ตามแนวทางที่ปรากฏการใช้อยู่ใน สำนัก รัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ขณะที่คำอื่น ๆ ที่ปรากฏการใช้อยู่ อาทิ “การจัดการปกครอง” , “การจัดการภาครัฐ” เป็นต้น

³ เกี่ยวกับเรื่องนี้ โปรดดู Rhodes, R.A.W., “Understanding Governance,” in Peters, B. Guy and Donald J. Savoie, eds., Governance in a Changing Environment.

⁴ Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt, The New Public Service: Serving, not Steering (New York: M. E. Sharpe, 2003), p.13.

รูปแบบองค์การใหม่ในการจัดการงานภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหาร แนวคิดทางการบริหารปกครอง และบทบาทของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป จนในท้ายที่สุดได้นำไปสู่การปรากฏตัวและแพร่ขยายตนเองอย่างรวดเร็วขององค์การที่เรียกกันว่า “องค์การมหาชน” (Distributed Public Governance) นั่นเอง

“องค์การมหาชน” นับว่าเป็นหนึ่งในกรอบแนวคิดที่ใช้ในการปรับโครงสร้างองค์การในแบบระบบราชการดั้งเดิม ซึ่งมีโครงสร้างเทอะทะ มีสายการบังคับบัญชาซับซ้อนและยืดยาว มีการปฏิบัติงานที่อิงอยู่กับกฎ ระเบียบ และแบบแผนที่มากมาย ไปสู่การจัดโครงสร้างใหม่ที่เน้นความคล่องตัว มีผู้รับผิดชอบงานชัดเจน และมีการปฏิบัติงานที่เน้นผลสัมฤทธิ์

อย่างไรก็ดี จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ นั้น “ความเป็นองค์การมหาชน” มิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากแต่มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมากทั้งในด้านการจัดโครงสร้าง ความสัมพันธ์กับรัฐ ระบบการควบคุมกำกับ และอื่น ๆ อีกหลายประการ ด้วยเหตุนี้ ความเป็นองค์การมหาชนจึงมิใช่เป็นเฉพาะแต่เรื่องของรูปแบบองค์การ ที่สะท้อนถึงการจัดโครงสร้างและรูปแบบองค์การในลักษณะหนึ่ง หากแต่โดยหลักการแล้วยังสะท้อนถึงแนวคิดในการปรับโครงสร้างและระบบบริหารงานขององค์การแบบราชการดั้งเดิมไปสู่รูปแบบใหม่ ๆ ที่ย้ำเน้นคุณค่าทางการบริหารในเรื่อง “ความเป็นอิสระ” (autonomy) ซึ่งจะนำไปสู่ความคล่องตัวและการสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ได้มากกว่าโครงสร้างในแบบเดิม

ประเด็นในข้างต้นพิจารณาได้จากรายงานการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบของ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)⁵ ซึ่งถือได้ว่าเป็นงานศึกษาเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเชิงเปรียบเทียบที่สมบูรณ์ที่สุดในปัจจุบัน ทั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบองค์การมหาชนใน 9 ประเทศ ได้แก่ แคนาดา ฝรั่งเศส สหพันธรัฐเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา จากประสบการณ์ของประเทศเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่า เหตุผลที่มาของการเกิดขึ้นและขยายตัวขององค์การในลักษณะนี้นั้น มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ อีกทั้งแม้แต่ภายในประเทศเดียวกันเอง ที่มาขององค์การมหาชนชนิดหนึ่ง ก็แตกต่างไปจากองค์การอีกชนิดหนึ่ง ซึ่งนั่นนำไปสู่รูปแบบที่หลากหลายขององค์การมหาชนนั่นเอง ทั้งนี้ ในส่วนของรายละเอียดนั้นจะได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป

สำหรับประเทศไทย แต่เดิมมีการจัดตั้งองค์การภาครัฐเพียง 2 ประเภท คือ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต่อมาพบว่าภารกิจบางประเภทไม่เหมาะสมหรือไม่เข้าข่ายการจัดตั้งเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เช่น การจัดตั้งมหาวิทยาลัย การจัดตั้งสถาบันทางเทคโนโลยีต่าง ๆ จึงต้องดำเนินการโดยออกเป็นกฎหมายเฉพาะและมีการจัดตั้งเป็นองค์การหรือหน่วยงานในกำกับของฝ่าย

⁵ โปรดดู Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies (Paris: OECD Publications Service, 2002).

บริหารเป็นระยะ ๆ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์การทหารผ่านศึก สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น จนปรากฏว่ามีองค์การประเภทนี้อยู่ทั้งสิ้น 33 แห่ง อย่างไรก็ตามการจัดตั้งองค์การโดยอาศัยการออกเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะดังกล่าวก็มีข้อเสียคือ ต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติซึ่งมีความยุ่งยาก สิ้นเปลือง และขาดความยืดหยุ่นทั้งในการจัดตั้งและยุบเลิกหากหมดความจำเป็น

กระนั้นก็ตาม เนื่องจากความจำเป็นในการจัดรูปแบบการบริหารราชการสำหรับภารกิจและบริการสาธารณะบางประเภท ที่ต้องการความคล่องตัวสูง มีการบริหารงานเชิงประสิทธิภาพ และสามารถวัดผลงานได้อย่างชัดเจน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.) จึงได้กำหนดรูปแบบองค์การภาครัฐอีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า “องค์การมหาชน” โดยมีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงสภาพงานบางประเภทของส่วนราชการมาเป็นองค์การอีกประเภทที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดมาตรฐานด้านการบริหารงาน โครงสร้างองค์การ ภาระความรับผิดชอบ ต่อสาธารณะ การกำกับดูแลและติดตามตรวจสอบ ดังนั้น การจัดตั้งองค์การมหาชนใด ๆ จะกระทำโดยการตราเป็น พระราชกฤษฎีกา ซึ่งก็สามารถกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมได้ แต่อย่างน้อยองค์การมหาชนก็จะมี มาตรฐานการจัดตั้งภายใต้กรอบของกฎหมายที่ใกล้เคียงกัน

การตรากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเจตนารมณ์เพื่อลดปัญหาความสลับซับซ้อนและความยุ่งยากในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์การในกำกับของฝ่ายบริหาร อีกทั้งเพื่อเพิ่มความคล่องตัวของฝ่ายบริหารในการกำหนดกลไกการดำเนินงานเชิงนโยบายที่จำเป็น ลดขั้นตอนและความขัดแย้งในการดำเนินการ และเพื่อเปิดโอกาสให้องค์การมหาชนต่าง ๆ มีการคิดค้นและสามารถจัดระบบบริหารแนวใหม่ที่เหมาะสมสำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะ ให้มีความคล่องตัวสูงขึ้น มีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด และเมื่อภารกิจเหล่านั้นหมดความจำเป็น รัฐบาลก็สามารถยุบเลิกองค์การมหาชนได้โดยง่าย โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ฉบับดังกล่าว มีผลบังคับใช้ มีองค์การมหาชนที่จัดตั้งแล้วทั้งสิ้น 17 แห่ง โดยมีองค์การมหาชนที่ยุบเลิกการดำเนินการแล้ว 1 แห่ง คือ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา และมีการเปลี่ยนสถานภาพเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติอีก 1 แห่ง คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ดังนั้น ในปัจจุบันจึงมีองค์การมหาชนที่มีการดำเนินการอยู่ 15 แห่ง ประกอบด้วย โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร สถาบันบริหารกองทุน

พลังงาน สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน ยังมีการจัดตั้งองค์การมหาชนในจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากรูปแบบการบริหารงานขององค์การมหาชนยังเป็นของใหม่สำหรับราชการไทย ส่วนราชการและข้าราชการยังไม่มีความมั่นใจที่จะเปลี่ยนสถานภาพจากหน่วยงานราชการและความเป็นข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ มาเป็นองค์การมหาชนและเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน และยังมีปัญหาข้อจำกัดในการจัดตั้ง การกำหนดมาตรฐานระบบการบริหารงาน การกำกับดูแล และความไม่ชัดเจนเชิงนโยบายที่ผ่านมา ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ยังมีความลังเล และชะลอการจัดตั้งองค์การมหาชน

กระนั้นก็ดี จากการวิเคราะห์บทบาทภารกิจและโครงสร้างของส่วนราชการ สำนักงาน ก.พ. ได้เคยวิเคราะห์โครงสร้างบทบาทภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ และพบว่าในทุกกระทรวง ทบวง กรม ยังมีการปฏิบัติงานอีกหลายประเภทที่สมควรแปลงสภาพเป็นองค์การมหาชน ดังนั้น มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 จึงได้กำหนดให้ ก.พ.ร. เสนอแนะการปรับเปลี่ยนส่วนราชการเป็นองค์การมหาชนหรือองค์การรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของ ประชาชน ภายในปี พ.ศ. 2547

ในปัจจุบัน มีหน่วยงานหลายแห่งเสนอขอต่อคณะรัฐมนตรีที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางและรูปแบบการบริหารงานขององค์การมหาชน (รวมถึงหน่วยงานในกำกับของรัฐ) ตลอดจนผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่จัดตั้งแล้วว่ามีผลงานอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคประการใด และรัฐบาลควรดำเนินการอย่างไรในอนาคต การศึกษาวิจัยในเชิงลึกเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ในภาพรวมของการดำเนินงานและการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐขึ้นนี้จึงเกิดขึ้น โดยจะเป็นการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการและผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหรือไม่ ตลอดจนศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานต่าง ๆ รวมไปถึงการจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้ ในท้ายที่สุดก็จะเป็นการทบทวนกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ว่ายังมีความเหมาะสมหรือไม่และมีข้อจำกัดในประการใด เพื่อนำเสนอต่อ ก.พ.ร. และผู้บริหารในระดับสูงเพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินใจต่าง ๆ ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

การศึกษาวิจัยในโครงการ เรื่อง “การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ” นี้ มีวัตถุประสงค์ คือ

- 1) เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการบังคับใช้กฎหมาย
- 2) เพื่อประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชน และหน่วยงานในกำกับของรัฐเมื่อเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง
- 3) เพื่อประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง
- 4) เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชน และหน่วยงานในกำกับของรัฐ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัย เรื่อง “การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ” นี้ มีขอบเขตการศึกษาดังต่อไปนี้

- 1) การศึกษาถึงความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการบังคับใช้กฎหมายตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 นั้น เป็นการศึกษาในประเด็นที่ว่า กฎหมายในแต่ละมาตรา (45 มาตรา) ได้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การมหาชนหรือไม่ อย่างไร
- 2) การประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 นั้น เป็นการประเมินโดยเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน อาทิ การประเมินประสิทธิภาพในการบริหารงาน ความเชื่อมโยงกับกระทรวงหรือนโยบายของรัฐบาล

ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการดังกล่าวเพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไข

- 3) การประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน (Performance Evaluation) เป็นการประเมินผลจากมิติเกี่ยวกับผลการดำเนินงานเทียบกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และแผนกลยุทธ์การดำเนินงานขององค์การ (Key Result Area) ว่าสามารถบรรลุซึ่งพันธกิจหรือไม่ประการใด หรือประสบความสำเร็จในระดับใด

1.4 กรอบในการประเมิน

จากวัตถุประสงค์และขอบเขตของการประเมินคณะผู้วิจัยได้จำแนกประเด็นการประเมินออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

(1) การประเมินความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละมาตรา

การประเมินดังกล่าว เป็นการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ซึ่งครอบคลุมใน 7 หมวด ประกอบด้วย

หมวดที่ 1 การจัดตั้ง และวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

หมวดที่ 2 ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

หมวดที่ 3 การบริหารและการดำเนินงาน

หมวดที่ 4 เจ้าหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

หมวดที่ 5 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน

หมวดที่ 6 การกำกับดูแล

หมวดที่ 7 การยุบเลิก

(2) การประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานและผลการดำเนินงาน เมื่อเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

สำหรับการประเมินผลในประเด็นที่สองนี้ เป็นการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนทั้งในแง่ของการบริหารจัดการ โดยคณะผู้วิจัยเลือกใช้แบบจำลอง การประเมินผลของ R.W.Tyler ซึ่งเป็นแบบจำลองที่ยึดความสำเร็จของจุดมุ่งหมายเป็นหลัก (Goal Attainment Model or Objective) เป็นกรอบในการประเมินผลครั้งนี้ เนื่องจากแบบจำลองดังกล่าวเป็นการประเมินความสำเร็จขององค์การโดยพิจารณาจากผลผลิตขององค์การว่าตรงตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้แต่แรกหรือไม่ ดังนั้น ประเด็นการประเมินครั้งนี้จึงประกอบไปด้วย

- การประเมินผลผลิต (Output Evaluation) เป็นการประเมินผลโดยดูว่าผลงานที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน มีความสอดคล้องกับเป้าหมายในเชิงรูปธรรมที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงาน เป็นต้น
- การประเมินผลลัพธ์ (Outcome Evaluation) หมายถึง การประเมินผลเพื่อดูว่าผลงานที่ได้รับจากการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ระบบงาน เป็นต้น
- การประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) เป็นการประเมินผลเพื่อดูว่าผลงานที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมอะไรบ้าง ผลกระทบดังกล่าวเป็นผลดีหรือผลเสียสำหรับการปฏิบัติงานที่ตามมาหรือไม่ เช่น ความพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

1.5 กลุ่มเป้าหมายในการประเมิน

กลุ่มเป้าหมายในการประเมินครั้งนี้ จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นองค์การมหาชน จำนวน 11 แห่ง และกลุ่มที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ จำนวน 5 แห่ง ซึ่งสามารถแสดงได้ดังตารางข้างล่างต่อไปนี้

ตารางที่ 1.1 แสดงกลุ่มเป้าหมายในการประเมิน

องค์การมหาชน	หน่วยงานในกำกับของรัฐ
โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ	สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร	
สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา	
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	
สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	
องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	
ศูนย์ศิลปาชีพระหว่างประเทศ	

1.6 ระเบียบวิธีการประเมิน

- 1) ศึกษาข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ ตลอดจนพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ทั้งในแง่ของเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับ กฎหมาย วิธีการจัดตั้ง ฯลฯ ทั้งจากเอกสาร รายงาน ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบสภาพทั่วไปของการจัดตั้งองค์การมหาชน

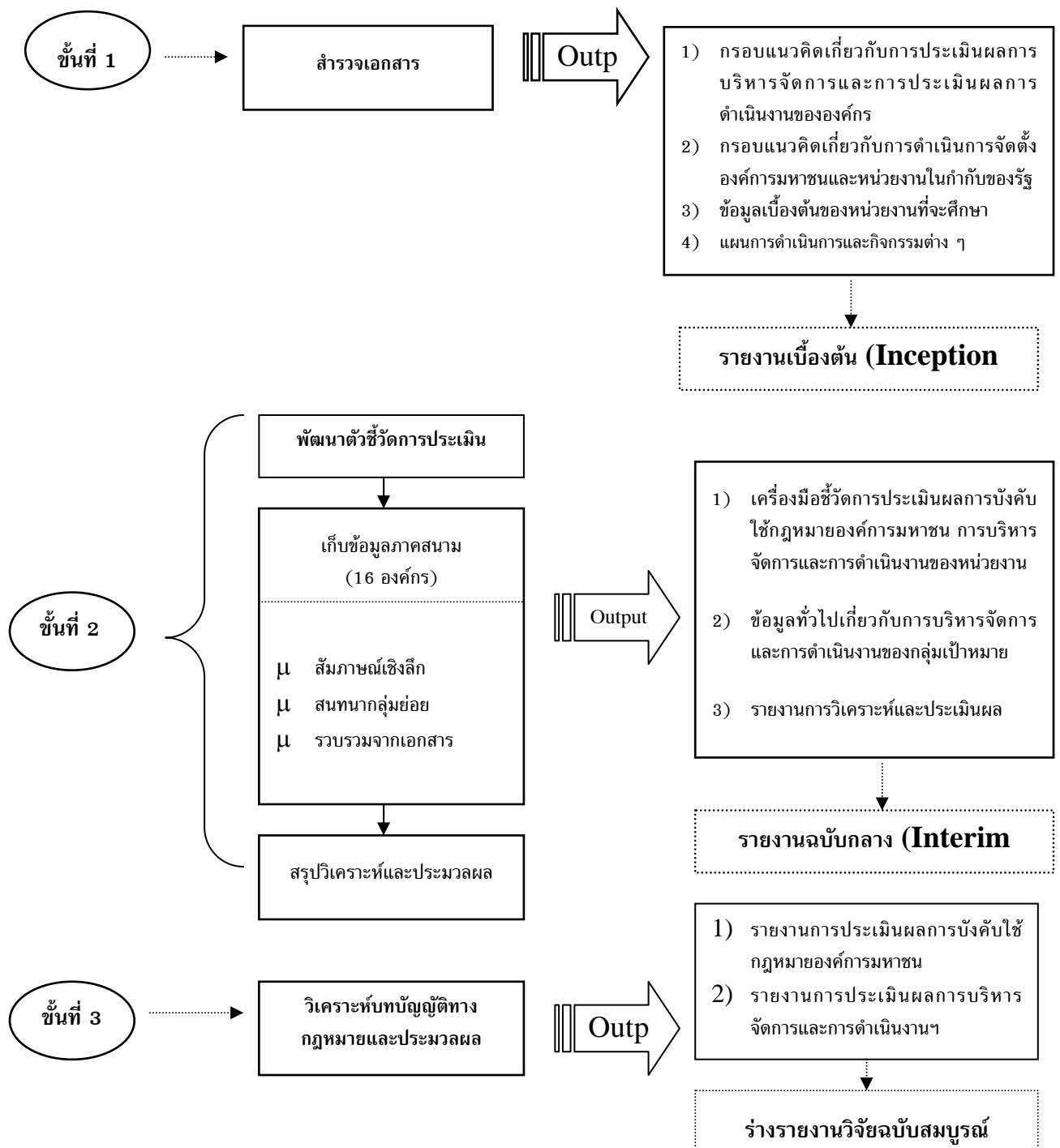
- 2) ศึกษาสภาพทั่วไปของกลุ่มเป้าหมายในช่วงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ทั้งในส่วนของผลการดำเนินงาน แผนการปฏิบัติงาน จำนวนบุคลากร รูปแบบการให้บริการ ฯลฯ เพื่อให้ทราบถึงสภาพทั่วไปขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งเป็นระดับของผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้ จะทำการศึกษาจากเอกสารรายงานต่าง ๆ ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ
- 3) จัดสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดการประเมินในประเด็นต่าง ๆ ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การ ตลอดจนการจัดทำเกณฑ์ในการวัด เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดวิธีการ ตลอดจนเครื่องมือที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยตัวชี้วัดดังกล่าว คณะผู้วิจัยจะคำนึงถึงความชัดเจน (Unambiguous) ความครอบคลุม (Cover all aspects) ความเชื่อมต่อ (Clearly connected) เป็นประโยชน์ต่อการตั้งเป้าหมาย (Useful for setting goals) ความง่ายไม่ซับซ้อน (Easy and Uncomplicated Process) และความเป็นไปได้ในการนำไปใช้ได้จริงในองค์กร
- 4) จัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัด โดย
 - เก็บรวบรวมจากเอกสารต่าง ๆ อาทิเช่น รายงานการประชุม รายงานผลการดำเนินงาน รายงานประจำปี เป็นต้น
 - เก็บข้อมูลจากบุคคลที่เป็น Key Informant ในประเด็นนั้น ๆ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) อาทิ ผู้อำนวยการ คณะกรรมการบริหาร และเจ้าหน้าที่ในระดับสูงขององค์กรที่ศึกษา ฯลฯ
 - เก็บข้อมูลจากคณะบุคคลด้วยวิธีการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับผู้บริหารองค์กร

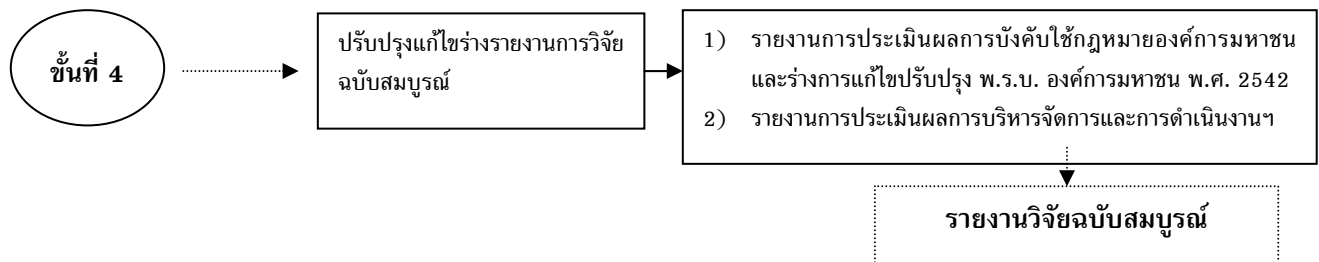
ทั้งนี้ แผนกิจกรรมการศึกษาวิจัยและขั้นตอนการศึกษา สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 1.2 และแผนภาพที่ 1.1

ตารางที่ 1.2 แสดงแผนกิจกรรมการดำเนินการศึกษาวิจัย

แผนกิจกรรม	ระยะเวลา 120 วัน (4 เดือน)							
	15	30	45	60	75	90	105	120
จัดทำแผนดำเนินการวิจัย▶							
ศึกษากรอบแนวคิดที่สำคัญของการวิจัย▶							
ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มเป้าหมาย	▶						
จัดส่งรายงานวิจัยเบื้องต้น (Inception Report)		H						
พัฒนาตัวชี้วัด		▶					
เก็บข้อมูลหน่วยงานที่ศึกษา		▶					
ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล			▶				
จัดส่งรายงานความก้าวหน้า (Progress Report)				H				
เขียนร่างรายงานผลการประเมินฉบับสมบูรณ์				▶			
จัดส่งร่างรายงานฉบับสมบูรณ์						H		
ปรับแก้ไขร่างรายงานฉบับสมบูรณ์						▶	
จัดส่งรายงานฉบับสมบูรณ์								H

แผนภาพที่ 1.1 แสดงแผนและขั้นตอนการศึกษาวิจัย





1.7 ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ” นี้ มีข้อจำกัดในการดำเนินการอยู่หลายประการ ได้แก่

ประการที่ 1 ระยะเวลาในการศึกษา สืบเนื่องจากระยะเวลาในการดำเนินโครงการนี้มีเพียง 4 เดือน แม้ภายหลังจะได้รับการต่อสัญญาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการให้เพิ่มระยะเวลาในการศึกษาอีก 1 เดือน (รวมเป็น 5 เดือน) หากแต่เมื่อเปรียบเทียบกับขอบข่ายของงานคือคณะผู้วิจัยต้องศึกษาองค์การถึง 16 องค์การ จึงทำให้มีเวลาในการศึกษาแต่ละองค์การน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ อาทิ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ จึงอาจส่งผลให้มีการศึกษาไม่รอบด้านเท่าที่ควร

ประการที่ 2 จำนวนของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ศึกษา ดังที่กล่าวมาแล้วว่าหน่วยงานซึ่งคณะผู้วิจัยได้รับมอบหมายให้ศึกษานั้นมีจำนวนถึง 16 องค์การ ประกอบกับระยะเวลาในการศึกษาที่น้อยจึงอาจทำให้การประเมินผลซึ่งต้องประเมินในเชิงลึกเป็นไปได้ค่อนข้างลำบาก

ประการที่ 3 ระยะเวลาในการจัดตั้งของบางหน่วยงานเพิ่งอยู่ในระยะเริ่มต้นทำให้ยากต่อการวิเคราะห์ เนื่องจากหน่วยงานที่คณะผู้วิจัยได้รับมอบหมายให้ศึกษานั้นเป็นหน่วยงานที่เรียกว่าอยู่ในระยะเวลาแรกเริ่มของการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา (องค์การมหาชน) จึงส่งผลทำให้มีข้อจำกัดต่อการประเมินเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ หากพิจารณาตามแผนการดำเนินงานในบางองค์การก็จะพบว่าเป็นแผน 5 ปี (อาทิ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เป็นต้น) จึงทำให้มีอาจประเมินได้จากรายงานผลการดำเนินงานได้ทันที หากแต่จำเป็นต้องคาดการณ์ (ความน่าจะเป็น) ของแผนและผลการดำเนินงาน ซึ่งด้วยข้อจำกัดดังนี้ อาจมีผลให้ผลการประเมินไม่รอบด้านดังที่ควรจะเป็น

ประการที่ 4 การประสานงานกับหน่วยงานที่ศึกษา เนื่องมาจากการดำเนินการประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐในงานชิ้นนี้ มีวิธีการศึกษาหลักคือ การวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary Survey) และการสัมภาษณ์ (Interview) ซึ่ง

กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์ก็ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ และผู้บริหารระดับสูงขององค์การ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีข้อจำกัดด้านเวลาเป็นอย่างยิ่ง ทำให้ในการนัดสัมภาษณ์เป็นไปอย่างยากลำบาก

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

คณะผู้บริหารที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับผลการบริหารจัดการและผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ตลอดจนรับทราบถึงการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อนำไปใช้ในการเป็นข้อมูลเพื่อพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนที่จะขึ้นในอนาคต อีกทั้งยังรวมถึงการทราบแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนอีกด้วย