

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดของการจัดตั้งองค์การมหาชน (Public Organization หรือ Etablissement public ในภาษาฝรั่งเศส) ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมาคือ ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง อันเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นผลมาจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542<sup>1</sup> ที่ทำให้เกิดองค์กรภาครัฐประเภทที่ 3 ที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งดูแลรับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สุนัขสัตว์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ต้องมีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหากำไรเป็นหลัก

องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ซึ่งดำเนินการอยู่ในขณะนี้ (2551)มีจำนวนมากถึง 25 องค์กร และมีแนวโน้มในอนาคตที่อาจจะได้รับการจัดตั้งเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีข้อเสนอของหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน ถึงภารกิจเฉพาะที่เป็นบริการสาธารณะที่เหมาะสมควรจะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ทั้งที่ต้องการเปลี่ยนสถานภาพหน่วยงานของตนจากส่วนราชการเป็นองค์การมหาชน รวมถึงกรณีการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนใหม่ หลายฝ่ายได้เล็งเห็นถึงประโยชน์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนที่จะเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหการทำงานที่ระบบราชการไม่สามารถตอบสนองต่อการจัดทำบริการสาธารณะบางเรื่องให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผล แต่กระนั้นก็ตามก็มีข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่งว่าองค์การมหาชนแต่ละแห่งก็จำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และจากลักษณะของการบริหารงานที่มีความอิสระคล่องตัวตามลักษณะขององค์กร ก็ได้มีความห่วงกังวลถึงระบบการติดตามประเมินผลการทำงานว่าองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเหล่านั้นจะได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าหรือไม่ ทั้งจากคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 สำนักงบประมาณและแม้แต่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เองก็ตาม

---

<sup>1</sup> ก่อนหน้าการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในทางความเป็นจริงประเทศไทยก็มีหน่วยงานภาครัฐที่ถือว่าเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะหลายองค์กร เพียงแต่ในเวลานั้นยังไม่ได้มีการจัดประเภทหน่วยงานเหล่านั้นว่าเป็นองค์การมหาชน

ดังนั้นแล้วการพิสูจน์ถึงความจริงดังกล่าว ก็นำมาสู่การติดตามประเมินผลถึงความสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งนับจนถึงปัจจุบันโดยเฉลี่ยแล้วองค์การมหาชนก็ได้ดำเนินงานมาไม่ต่ำกว่า 5 ปี สำหรับองค์การมหาชนชุดแรกจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 ระยะเวลาที่ผ่านมาจึงเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะสามารถประเมินผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ด้วยพอจะเห็นถึงความก้าวหน้าของความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนว่ามีไม่น้อยเพียงใด ตลอดจนปัญหาอุปสรรคทั้งหลายที่เกิดขึ้น และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขต่างๆ เพื่อให้องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นแต่ละแห่งยังคงสามารถดำรงประสิทธิภาพประสิทธิผลของการดำเนินงานที่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของการจัดตั้งได้จึงเป็นที่มาของโครงการศึกษาวิจัยนี้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาติดตามประเมินผลถึงการดำเนินงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่งว่ามีผลสัมฤทธิ์ตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมากน้อยเพียงใด

2.2 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่ผ่านมา รวมถึงการวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จ จุดอ่อนจุดแข็งขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นและนำเสนอแนวทางการปรับปรุงส่งเสริมและพัฒนาองค์การมหาชนแต่ละแห่งให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งต่อไป

2.3 เพื่อศึกษาจัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสถานการณ์การดำเนินงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง ถึงความเหมาะสมของสังกัดและความคุ้มค่า โดยควรจะดำรงสถานะองค์กรในภารกิจนั้นๆ ให้เป็นองค์การมหาชนต่อไปหรือปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นหน่วยงานรัฐรูปแบบอื่น

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการดำเนินงานตามโครงการนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะของการวิจัยติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จำนวน 19 องค์กร ที่จัดตั้งขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2543 จนถึง พ.ศ. 2549 ดังนี้

	หน่วยงาน	วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	รัฐมนตรีผู้รักษากฎการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
1	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	27 ก.ค. 43	รมว.การพัฒนาสังคมฯ
2	โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	25 ส.ค. 43	รมว.ศึกษาธิการ
3	โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	11 ก.ย. 43	รมว.สาธารณสุข
4	สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ	2 พ.ย. 43	รมว.วิทยาศาสตร์ฯ

หน่วยงาน		วันที่ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา	รัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
5	สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา	3 พ.ย. 43	นายกรัฐมนตรี
6	ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร	15 พ.ย. 43	รมว.วัฒนธรรม
7	สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา	31 พ.ค. 44	รมว.ศึกษาธิการ
8	สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ	27 ก.ย. 45	นายกรัฐมนตรี
9	สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร	14 มี.ค. 46	รมว.เกษตรและสหกรณ์
10	สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน	26 มี.ค. 46	รมว.พลังงาน
11	องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	2 มิ.ย. 46	นายกรัฐมนตรี
12	สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ	23 ก.ย. 46	รมว.เทคโนโลยี สารสนเทศฯ
13	ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ	31 ต.ค. 46	รมว.พาณิชย์
14	สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ	31 ธ.ค. 46	รมว.พาณิชย์
15	สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้	4 พ.ค. 47	นายกรัฐมนตรี
16	สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน	16 พ.ค. 48	รมว.คลัง
17	สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ	2 ก.ย. 48	รมว.ศึกษาธิการ
18	สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง	14 ต.ค. 48	รมว.เกษตรและสหกรณ์
19	สถาบันเทคโนโลยีนานาชาติสิรินธร	20 เม.ย. 49	รมว.วิทยาศาสตร์ฯ

ทั้งนี้ ปัจจุบันในปี พ.ศ. 2551 มีองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นทั้งหมด 25 แห่ง กล่าวคือมีองค์การมหาชนจัดตั้งขึ้นเพิ่มอีก 2 แห่งในปี พ.ศ. 2550 คือ องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก และสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ และในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนเพิ่มอีก 4 แห่ง ได้แก่ สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ และสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร แต่เนื่องจากองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2550 เป็นองค์การมหาชนที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ มีการดำเนินงานมาอย่างไม่มากนัก การประเมินผลถึงความสัมฤทธิ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนทั้งสองแห่งจึงเป็นไปได้ยากที่จะได้ผลการประเมินที่ถูกต้องเพราะยังไม่ได้มีการดำเนินงานที่นานพอจะเห็นถึงความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ดังนั้นขอบเขตที่เป็นกลุ่มเป้าหมายขององค์การมหาชนที่คณะผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาประเมินผลจึงมีเพียง 19 องค์การเท่านั้น

## 1.4 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

สำหรับการศึกษาวิจัยตามโครงการนี้ คณะผู้วิจัยได้วางแผนทางโดยใช้เครื่องมือประกอบการศึกษาวิจัย ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง** ในการนี้ประกอบด้วยเอกสารทั้งที่เป็นกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ กล่าวคือ

ก. เอกสารที่เป็นกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนทั้ง 19 แห่งที่เป็นขอบเขตของการศึกษาวิจัย ได้แก่

- 1) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543
- 2) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543
- 3) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543
- 4) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543
- 5) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543
- 6) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543
- 7) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544
- 8) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2545
- 9) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546
- 10) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546
- 11) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546
- 12) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546
- 13) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546

- 14) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546
- 15) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2547
- 16) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548
- 17) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548
- 18) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548
- 19) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2549

ข. เอกสารที่ไม่ใช่กฎหมาย ได้แก่ รายงานผลการดำเนินงานประจำปีที่ผ่านมาขององค์การมหาชนแต่ละองค์กร รายงานการประเมินและเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง แผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการขององค์การมหาชน เป็นต้น

**ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาจากการประชุมกลุ่มย่อย และสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมความคิดเห็นต่อผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง** ในการนี้คณะผู้วิจัยจะทำการจัดประชุมกลุ่มย่อย ไม่เกิน 50 คน ซึ่งได้จัดประชุมไปเมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2551 ณ ห้องราชดำเนิน โรงแรมรอยัลปริ้นซ์เซส (หลานหลวง) โดยรายงานสรุปผลการสัมมนาโปรดดูในภาคผนวก

นอกจากนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ บุคลากร และผู้บริหารของ องค์การมหาชนแต่ละแห่ง และจัดทำแบบสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆที่จำเป็นใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อระดมความคิดเห็นเบื้องต้นประกอบการศึกษาวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม ช่วยกันคิดช่วยกันทำในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นความต้องการในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาขององค์การมหาชน ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะได้สัมภาษณ์บุคคลฝ่ายต่างๆ ดังนี้

- 1) กรรมการบริหารองค์การมหาชนแห่งละ 2 ท่าน
- 2) ฝ่ายบริหารและผู้ปฏิบัติงานองค์การมหาชนแห่งละ 4 ท่าน
- 3) ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อ.ก.พ.ร. กรรมการเจรจาตัวชี้วัดการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน บริษัท TRIS และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

**ขั้นตอนที่ 3 การประชุมรับฟังความคิดเห็นในวงกว้างต่อผลการศึกษาวิจัย** ภายหลังจากการศึกษาเสร็จสิ้นและจัดทำเป็นร่างรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์แล้ว คณะผู้วิจัยจะได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นในวงกว้างระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ ทั้งบุคลากรขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง สำนักงาน ก.พ.ร. นักวิชาการภายนอก จำนวนไม่เกิน 80 คน ต่อผลการศึกษาวิจัยเพื่อรับฟังข้อมูลข้อเสนอแนะต่างๆ ในการปรับปรุงแก้ไขต้นร่างให้สมบูรณ์ขึ้นก่อนจะจัดทำเป็นรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ส่งมอบต่อไป ซึ่งได้จัดประชุมในวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2551 ณ ห้องกมลทิพย์ โรงแรมสยามซิตี (ถ.ศรีอยุธยา) โดยรายงานสรุปผลการสัมมนาโปรดดูในภาคผนวก

สำหรับการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในขั้นนี้ คณะผู้วิจัยจะได้เก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นโดยเป็นการประเมินจากทั้งสองมุมมอง กล่าวคือ

- 1) มุมมองจากภายในขององค์การมหาชนเอง ได้แก่ กรรมการบริหาร ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่
- 2) มุมมองจากบุคคลภายนอก ได้แก่ ผู้ใช้บริการ ประชาชนทั่วไป นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญภายนอก ส่วนราชการอื่นๆ

นอกจากนี้ในการศึกษาวิจัยมี กรอบประเด็นเบื้องต้นที่คณะผู้วิจัยจะทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง ประกอบด้วยมิติต่างๆ ดังนี้

1. มิติดำเนินงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่งว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเพียงใด และมีปัญหาอุปสรรคใดบ้างที่ทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุผล ทั้งในแง่ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและปัญหาในทางปฏิบัติงานจริงขององค์กร
2. มิติความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณกับผลการดำเนินงานขององค์กรที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติมากน้อยเพียงใด และควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร
3. มิติความจำเป็นในการคงสถานะขององค์การมหาชนนั้นๆ หรือการยุบรวมองค์การมหาชนที่มีภารกิจใกล้เคียงกันเข้าด้วยกัน หรือควรเปลี่ยนสถานะองค์กรเป็นอย่างไร

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) สำนักงาน ก.พ.ร.สามารถนำผลการศึกษาวิจัยที่ได้นำมาจัดทำเป็นข้อมูลเสนอให้กับคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานในอนาคตขององค์การมหาชนแต่ละแห่งได้
- 2) สำนักงาน ก.พ.ร.จะได้รับทราบถึงสภาพปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมาในการดำเนินงานขององค์การมหาชนเป็นข้อมูลเพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไข ส่งเสริมให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่งต่อไป