

การทำความเข้าใจองค์การมหาชนในประเทศไทย : ค้นหาผลการดำเนินงาน *

Understanding Public Organizations in Thailand: An Exploratory Study

วาสนา พงศาปาน (Wassana Pongsapan) **

จรี วิจิตรวาทการ (Juree Vichit-Vadakan) ***

บทคัดย่อ

การเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศไทยในปี พ.ศ.2540 นำมาสู่การกำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐ “องค์การมหาชน” (Public Organization) จึงได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ คล่องตัวในการบริหารจัดการ เน้นประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ตอบสนองความต้องการของผู้มารับบริการได้อย่างรวดเร็ว แต่จากการดำเนินงานขององค์การมหาชนมากกว่า 15 ปี ได้เกิดประเด็นสาธารณะมากมาย ทั้งที่เกี่ยวกับผลการดำเนินงาน ความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายทรัพยากร งานวิจัยครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจและนำเสนอผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 โดยวัตถุประสงค์ของการวิจัย 1) เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนในประเทศไทย 2) เพื่อค้นหาปัจจัยหลักที่มีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน และ 3) เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับองค์การมหาชน *กรอบทฤษฎีหลัก* ในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่สำคัญ ได้แก่ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ การจัดการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติงานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้กรณีศึกษาจาก 3 องค์การมหาชน ที่มีผลการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มที่ดีมาก (Best Practice) ใช้วิธีการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทุติยภูมิขององค์การมหาชน การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้อำนวยการ คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงขององค์การมหาชน รวมทั้งเครือข่ายผู้รับบริการ รวมทั้งสิ้น 19 คน พร้อมทั้งใช้การสังเกตประกอบด้วย จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์โดยการจัดทำรหัส จัดหมวดหมู่ของข้อมูลเป็นกลุ่มและประเด็นต่างๆ ที่ทำการวิจัย พร้อมใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือของข้อมูลด้วย

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต (สาขานโยบายสาธารณะ) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Doctoral degree candidate of Public Administration Program, School of Public Administration, National Institute of Development Administration. email: wassana_add@yahoo.com

*** รองศาสตราจารย์ ดร. ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Associate Professor, Ph.D. at School of Public Administration, National Institute of Development Administration.

ผลการศึกษาพบว่า 1) ผลการดำเนินงานโดยรวมขององค์การมหาชนเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ซึ่งสอดคล้องตามเจตนารมณ์และความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชน ความโดดเด่นของผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น เนื่องมาจากองค์การมหาชนมีลักษณะภารกิจเฉพาะ มีรูปแบบบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว ผู้ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและรัฐบาลมีการใช้ประโยชน์จากองค์การมหาชน 2) ปัจจัยหลักที่มีผลต่อผลของการดำเนินงานขององค์การมหาชนมี 7 ประการหลัก ได้แก่ (1) ผู้อำนวยการองค์การมหาชน (2) เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน (3) คณะกรรมการองค์การมหาชน (4) งบประมาณและวิธีการงบประมาณ (5) การมอบหมายนโยบายและความต่อเนื่องของนโยบาย (6) ด้านลักษณะทั่วไปขององค์กร (7) เครือข่ายและการรับรู้ของประชาชน 3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับองค์การมหาชน ควรให้ความสำคัญกับเหตุผลและความจำเป็นตามแนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชน มุ่งเน้นกระบวนการสรรหาและการก้าวสู่ตำแหน่งของผู้บริหารองค์การมหาชน เน้นกระบวนการสรรหาและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การมหาชน และควรทบทวนและพัฒนาแนวทางในการกำกับดูแลองค์การมหาชน รวมทั้งบทบาทของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน

คำสำคัญ : องค์การมหาชน ผลการดำเนินงาน การปฏิรูประบบราชการ

Abstract

Facing with difficulties and hardships to recover from the economic crisis in 1999, Thailand Government needed to reform its public sector through the use of good governance principles as well as New Public Management (NPM). Therefore, Thai government initiated reform policies in many areas of the public sector such as rightsizing, restructuring, downsizing, decentralizing as well as opening high-performance organizations. An important alternative for rightsizing is the creation of 'Public Organization' (PO). This research paper projects the concept of Public Organization performance under the Public Organization Act 1999 as the results of the public sector reform. The objectives of the study were 1) To investigate the performance of public organizations in Thailand 2) To explore the key factors affecting the performance of public organizations and 3) To provide recommendations, in terms of policy alternatives, for public organizations. The conceptual theories in analysis the performance of Public Organization were New Public Management, Results-Based Management and Policy Implementation. The qualitative approach is employed in this study by using technique of case studies selected from 3 public organizations, which are represented the best practice in performance agreement assessment. Data is collected from secondary documentaries, while in-depth interview technique are conducted with the director, board of director, senior executive and partnerships or stakeholders of Public Organization totally 19 keys informants as well as using participatory observation. For data analysis, it has then been analyzed through

coding, summarizing and managing information into categories in clusters and themes from the key questions through the verification of data by using data triangulation.

The findings have been shown that 1) the performance of Public Organizations in overall have achieved according to the target and supported the success and necessity of having Public Organizations to provide some specific public services. The outstanding performance is due to the specific mission, flexible management pattern, efficiency of the officers and take advantage of the government. 2) There are 5 key success factors affecting the performance; (1) director of public organization (2) officials of public organization (3) board of directors of public organization (4) budget (5) policy assignment and continuity of policy (6) characteristic of Public Organization (7) network and people acknowledge 3) the recommendations in term of policy for public organizations are precedence to rationale of public organization, attention to director selection process and leadership succession plan, attention to board of director's selection process and duty performance, development regulation and steering guideline for public organization and develop role of the central agency related to public organization.

Keywords: Public Organization, Autonomous Agency, Performance, Public Sector Reform

บทนำ

การจัดตั้ง “องค์การมหาชน” (Public Organization) ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้บริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัว ซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของราชการและเพื่อลดขนาดภาครัฐ โดยนำเอาแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ตามแนวคิดในการบริหารจัดการแบบเอกชน และถือเป็น “Megatrends” ที่ได้รับความนิยมและแพร่กระจายไปทั่วโลก (Hood, 1991) เพื่อจัดระบบองค์การภาครัฐแนวใหม่ ให้มีความคล่องตัว มีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพสูงสุด ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 รวม 39 แห่ง (สำนักงาน ก.พ.ร., 2559) และมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการเพิ่มขึ้นไม่เฉพาะจำนวนของหน่วยงานเท่านั้น แต่ยังได้เพิ่มทั้งอัตรากำลังและงบประมาณขององค์การมหาชนตามขึ้นอย่างรวดเร็วอีกด้วย โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2552 จำนวน 7,509 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 14,442 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 (สำนักงานงบประมาณ, 2559) ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นทั้งจำนวนหน่วยงานและงบประมาณดังกล่าว ได้มาพร้อมกับประเด็นสาธารณะเกี่ยวกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการจัดตั้งองค์การมหาชน รวมไปถึงคำถามเกี่ยวกับผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขององค์การมหาชนแต่ละแห่งหรือไม่

จากการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนที่สำคัญ ในประเด็นความเหมาะสมของกฎหมาย การบริหารจัดการและผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์จัดตั้ง ผลการศึกษา พบว่า ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนหลายแห่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ในขณะที่บางหน่วยงานที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ลำบาก และบางหน่วยงานจะต้องมีการพิจารณาทบทวนขอบข่ายภารกิจหน้าที่ ใหม่ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547) รวมไปถึงผลการศึกษาของนักวิชาการ พบว่า การนำแนวคิดของการจัดการภาครัฐ แนวใหม่มาจัดตั้งองค์การมหาชนของไทยกลายเป็นลูกผสมจากความต้องการทางการเมือง เกิดข้อโต้แย้งของ หลักการความคล่องตัวในการจัดการขององค์การมหาชนว่า ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปของระบบ ราชการไทยอย่างที่ตั้งใจไว้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2004) อย่างไรก็ตาม จากการประเมินผลตามคำรับรองการ ปฏิบัติงาน ในปีงบประมาณ 2555 พบว่า มีองค์การมหาชนที่มีผลการประเมินอยู่ในกลุ่มที่ดีมาก (Best Practice) ในทุกมิติของการประเมินผล 3 หน่วยงาน และ Best Practice ในบางมิติ 8 หน่วยงาน และองค์การมหาชนที่มีผล การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งและมีพัฒนาการของการประเมินผล 11 หน่วยงาน จากจำนวน องค์การมหาชนที่เข้าสู่ระบบการประเมินตนเอง 29 หน่วยงาน (สำนักงาน ก.พ.ร., 2556)

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้นำเสนอแนวคิดไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่ง ได้นำเสนอมุมมองเกี่ยวกับแนวทางที่รัฐควรจะปรับเปลี่ยนบทบาทให้มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น โดยผู้วิจัยได้ รวบรวมมาพอสังเขป ได้แก่ Christopher Hood (1991) ได้นำเสนอแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ โดย ประกอบด้วยหลักการ 7 ประการ ได้แก่ การเน้นการบริหารจัดการแบบมืออาชีพ เน้นความมีอิสระและคล่องตัวใน การบริหารงาน การกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดอย่างชัดเจน มีความรับผิดชอบต่อผลงานมากกว่า กระบวนการ โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าการยึดติดกฎระเบียบ เน้นการปรับโครงสร้างให้เล็กลง ปลดอย งานบางส่วนออกไปในรูปของการจ้างเหมาจากภายนอก เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ เพื่อลดการ ผูกขาด การปรับนำเอาวิธีการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในภาครัฐ และมุ่งเน้นความประหยัดและความคุ้มค่าในการ ใช้ทรัพยากร

Schedler และ Proeller (2002 อ้างใน Pliscoff, 2009) ได้สรุปลักษณะของการจัดการภาครัฐแนว ใหม่ที่สำคัญ ได้แก่ การปรับโครงสร้างองค์การโดยการมอบความรับผิดชอบและลดสายการบังคับบัญชา การใช้ เครื่องมือในการบริหารจัดการโดยมุ่งเน้นผลผลิต การเป็นผู้ประกอบการและประสิทธิภาพ การปฏิรูประบบ งบประมาณให้ใกล้เคียงกับเครื่องมือทางการเงิน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นผู้รับบริการและการ จัดการเรื่องคุณภาพ รวมทั้งการเน้นทางด้านการตลาดและการแปรรูปโดยการลดขนาดภาครัฐและเพิ่ม ประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดการแข่งขัน

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Management)

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นอีกลักษณะสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งต้องการให้การบริหารจัดการของภาครัฐมุ่งเน้นผลการดำเนินงาน ผลผลิต ผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการในการบริหารจัดการ โดยผู้ให้ความหมายและหลักการที่สำคัญ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการและบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระบุว่า การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ กำหนดให้ส่วนราชการก่อนทำการกิจใดจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า ต้องมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินการ เป้าหมายของภารกิจ และผลสัมฤทธิ์ของภารกิจและตัวชี้วัดของภารกิจ และต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลตามแผนดังกล่าว

Andrew Sulle (2011) ได้สรุปแนวทางของการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based management approach) ว่าจะต้องเกี่ยวข้องกับระบบในการบริหารจัดการใน 3 ระบบ คือ 1) ระบบการวางแผน (Planning System) ที่ต้องกำหนดเป้าหมายของหน่วยงาน ระบบติดตาม (Monitoring System) มีการวัดผลลัพธ์ในการดำเนินงาน และระบบประเมินผลและป้อนข้อมูลย้อนกลับ (Evaluation and Feedback System) เพื่อการให้รางวัลและการลงโทษ

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2543) ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการบริหารที่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและกลยุทธ์แนวทางการดำเนินงาน เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้บริหารซึ่งต้องยอมรับและให้ความสำคัญของการตรวจสอบการให้ผลตอบแทนตามผลงาน (Performance Related Pay) การบริหารผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือการจัดการสมัยใหม่ที่เปลี่ยนจากการคำนึงถึงปัจจัยนำเข้า (Input) มาเป็นผลสัมฤทธิ์ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงินแทน เช่น ความพึงพอใจที่ได้รับของลูกค้าและผู้รับบริการ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีนักวิชาการได้นิยาม และมีแนวคิดที่เกี่ยวข้องไว้พอสังเขป ได้แก่ Pressman และ Wildavsky (1973) ให้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าเป็นกระบวนการดำเนินงานของรัฐให้ประสบความสำเร็จตรงตามเป้าหมาย นโยบายจึงเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นก่อน แล้วจึงนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการ ส่วน Mazmanian และ Sabatier (อ้างในสมบัติ อารังธัญวงศ์, 2548) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติว่า คือ การตัดสินใจนำนโยบายที่ได้กำหนดไว้ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งนโยบายอาจอยู่ในรูปของคำสั่งของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือข้อกฎหมาย เริ่มต้นด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐาน การคาดการณ์ผลลัพธ์ การพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นและการปรับปรุงระเบียบต่างๆเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม

Van Horn and Van Meter (1975) กล่าวถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็น กิจกรรมที่เกิดขึ้นทั้งจากการกระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยได้เสนอตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (A model of the Policy Implementation Process) อันมี 6 ตัวแปรที่จะนำไปสู่การบรรลุผลการดำเนินงาน ได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่จะต้องแยกให้ชัดเจนว่ามีอะไรบ้าง ต้องมีการระบุทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งบุคคล วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณ การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะของหน่วยงานที่นำ

นโยบายไปปฏิบัติ สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยด้านความร่วมมือร่วมใจของผู้ปฏิบัติ

วิธีการวิจัย

การออกแบบการวิจัย (Research Design) เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งเน้นการตรวจสอบผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน โดยใช้วิธีวิจัยจาก “กรณีศึกษา (Case Study)” ซึ่งเป็นวิธีการที่สามารถค้นหาคำตอบของปรากฏการณ์ทางสังคมในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินนโยบายของรัฐได้อย่างครอบคลุมและเชิงลึก

หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกรณีศึกษา (Criteria in selection the Case Study) ผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกกรณีศึกษา ใน 3 หลักเกณฑ์ คือ ประการแรก ศึกษาองค์การมหาชนที่เข้าสู่ระบบการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติงานของ สำนักงาน กพร.ในปีงบประมาณ 2555 แล้ว ประการที่สอง เป็นองค์การมหาชนที่มีผลการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มที่ดีมาก (Best Practice) ซึ่งมีทั้งผลการประเมินผลดีมากในทุกมิติ และกลุ่มที่มีผลการประเมินดีมากในบางมิติ ประการที่สาม คัดเลือกจากทั้ง 3 กลุ่มองค์การมหาชน คือ กลุ่มองค์การมหาชนที่ดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน กลุ่มองค์การมหาชนที่ให้บริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการ และกลุ่มองค์การมหาชนที่ให้บริการสาธารณะทั่วไป ประการสุดท้าย เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี ซึ่งได้คัดเลือกกรณีศึกษาจากองค์การมหาชน 3 แห่ง ดังต่อไปนี้

องค์การมหาชน	ปีที่จัดตั้ง *	กลุ่มขององค์การมหาชน
1. โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	พ.ศ. 2543 (11 กันยายน 2543)	กลุ่มที่ 3 บริการสาธารณะทั่วไป
2. สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ	พ.ศ. 2543 (2 พฤศจิกายน 2543)	กลุ่มที่ 2 บริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการ
3. องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	พ.ศ. 2546 (2 มิถุนายน 2546)	กลุ่มที่ 1 พัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน

หมายเหตุ * วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

วิธีการในการจัดเก็บข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการจัดเก็บข้อมูลหลักตามแนวทางของการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Review) เป็นข้อมูลทุติยภูมิขององค์การมหาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงาน รวมทั้งข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงาน เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกฎระเบียบในการบริหารจัดการ แผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ ผลการดำเนินงานที่สำคัญตามแผนปฏิบัติงาน และตามคำรับรองการปฏิบัติงาน ตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นมา รวมทั้งข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยใช้แนวคำถามกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลการ

ดำเนินงาน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ในแต่ละองค์การมหาชน ได้แก่ 1) ผู้อำนวยการองค์การมหาชน มุ่งเน้นประเด็นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการองค์การมหาชนในด้านต่างๆ ความเป็นผู้นำ และความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การมหาชน 2) คณะกรรมการขององค์การมหาชน มุ่งเน้นประเด็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงาน 3) ผู้บริหารระดับสูงขององค์การมหาชน เช่น รองผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของหน่วยงาน มุ่งเน้นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในทั่วไป และ 4) ผู้รับบริการหรือเครือข่ายพันธมิตรขององค์การมหาชน เน้นสอบถามเรื่องการให้บริการสาธารณะ การบริหารจัดการขององค์การมหาชน รวมทั้งประโยชน์ที่ได้จากการรับบริการหรือดำเนินงานร่วมกับองค์การมหาชน รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น 19 คน นอกจากนั้น ยังใช้การสังเกตการณ์ (Observation Framework) ในทุกระบวนการของการจัดเก็บข้อมูล เพื่อช่วยให้ผู้วิจัยเข้าใจภาพรวมของการดำเนินงานขององค์การมหาชนได้ครอบคลุมมากขึ้น และเพื่อให้ได้ข้อมูลในการสนับสนุนและตรวจทานข้อมูลจากหลายๆ แหล่งข้อมูล จากนั้นนำมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลในทุกระบวนการ โดยการจัดทำรหัส (Coding) การจัดหมวดหมู่ของข้อมูลเป็นกลุ่มและประเด็นต่างๆ (Categories, clusters, themes) ตามประเด็นที่ทำการศึกษา และใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Data triangulation) เพื่อสร้างถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูลด้วย

ผลการวิจัย

1) ข้อมูลของกรณีศึกษา

โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานนำร่องในการออกนอกกระบวนและกลายเป็นองค์การมหาชนแห่งแรกของประเทศไทยที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ให้บริการสาธารณะด้านการแพทย์ พัฒนามาจากการเป็นสุขาภิบาล มาเป็นสถานีนอนำยและพัฒนามาเป็นโรงพยาบาลชุมชน จนเป็นโรงพยาบาลในฐานะองค์การมหาชน มารวม 16 ปี มีเป้าหมายเพื่อปฏิรูประบบการให้บริการของโรงพยาบาลของรัฐ เพื่อยกระดับคุณภาพในการบริการและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรสูงสุด ตอบสนองความต้องการและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งดำเนินการได้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งในการให้บริการด้านการรักษาพยาบาลทั่วไป การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมโรคและการฟื้นฟูสุขภาพตามมาตรฐานทางการแพทย์ ขยายการให้บริการจากที่รับผู้ป่วยได้เพียง 10 เตียง ในฐานะโรงพยาบาลชุมชน จนสามารถขยายการให้บริการเป็น 300 เตียงในปัจจุบัน และยังขยายการให้บริการในการรักษาพยาบาลทั้งในเขตอำเภอบ้านแพ้วและในอีกหลายสาขาทั้งในจังหวัดสมุทรสาคร และให้บริการนอกเขตพื้นที่ที่ผ่านความเห็นชอบของกระทรวงสาธารณสุขอีกหลายแห่ง การให้บริการของโรงพยาบาลทั้งผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน พบว่า จำนวนผู้เข้ารับบริการเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ภายใต้ความเชื่อมั่นและความพึงพอใจของผู้มารับบริการ ความมีประสิทธิภาพในการให้บริการ การให้บริการที่ทันสมัยและครบวงจร เน้นการเข้าถึงการให้บริการของประชาชนในเขตพื้นที่อำเภอบ้านแพ้วและตอบสนองประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเอง แม้จะมีการขยายสาขาการให้บริการเพื่อเป็นการหารายได้ เนื่องจากไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานจากรัฐบาล ทั้งนี้ ทางโรงพยาบาลได้แสดงเจตนารมณ์ในการหันกลับมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาต้นแบบของการบริหารจัดการ และการเป็นโรงพยาบาลของรัฐภายใต้การกำกับของรัฐในรูปแบบ “บ้านแพ้วโมเดล” ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ในจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน เพื่อให้หน่วยงานหรือท้องถิ่นต่างๆ นำไปตัวอย่างในการพัฒนาโรงพยาบาลในพื้นที่ตนเองต่อไป

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) หรือ สทอภ. และเป็นที่รู้จักกันในนาม “GISTDA” เป็นองค์การมหาชนที่มีผลการดำเนินงานที่โดดเด่นซึ่งให้บริการสาธารณะด้านบริการข้อมูลจากดาวเทียมแบบครบวงจรเพียงหน่วยงานเดียวในประเทศไทย ผ่านการขับเคลื่อนองค์กรด้วยวิสัยทัศน์ “นำคุณค่าจากอวกาศเพื่อพัฒนาชาติและสังคม” จากการประเมินผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานของ สทอภ. พบว่า คะแนนผลการประเมินส่วนใหญ่อยู่ในระดับดีมากตลอดมา สามารถให้บริการสาธารณะพื้นฐาน ด้านการให้บริการข้อมูลจากดาวเทียม การพัฒนาระบบการติดตามสถานการณ์ต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เพาะปลูก การเปลี่ยนแปลงของป่าไม้ การจัดทำแผนที่ความชื้นและการติดตามการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชายฝั่งซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ รวมทั้งให้บริการแก่หน่วยงานทั้งภาครัฐ สถาบันการศึกษา เอกชนและประชาชนทั่วไปอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินโครงการที่ได้รับมอบหมายจากนโยบายรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านสังคม เช่น การแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรुक้าเขตป่าสงวน การบริหารจัดการแปลงที่ดินและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรตามโครงการต่างๆ โดยมีความโดดเด่นในการบูรณาการร่วมเป็นพันธมิตรกับหน่วยงานต่างๆ ในการให้บริการสาธารณะและการนำเทคโนโลยีทางด้านดาวเทียมไปใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมไปถึงการดำเนินการพัฒนาระบบสืบค้นและบริการภูมิสารสนเทศกลางของประเทศ (National Geo-Informatics Infrastructure System : NGIS Portal) ตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี โดย สทอภ. ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร กรมแผนที่ทหาร จัดทำแผนที่นำทาง (Road Map) และแนวทางการใช้ประโยชน์ซึ่งให้บริการแก่หน่วยงานต่างๆ และประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม จากภารกิจที่เพิ่มขึ้นของ สทอภ. พบว่ามีข้อจำกัดในเรื่องของอัตรากำลังเพื่อรองรับภารกิจดังกล่าวซึ่งจะต้องใช้แนวทางในการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองตามความคาดหวังของคณะกรรมการและระดับนโยบายที่ความเป็นองค์การมหาชนสามารถตอบสนองและดำเนินการได้

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) หรือ อพท. จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมาตั้งแต่ปี 2546 ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนทุกภาคีการพัฒนาให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่พิเศษให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในเชิงบูรณาการ โดยกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ และประสานงานกับท้องถิ่นหรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมแบบ Co-Creation “ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบและร่วมรับผลประโยชน์” โดยภารกิจหลักของ อพท. เป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวในการดูแลด้านอุปทาน (Supply Side) เพื่อให้พื้นที่แหล่งท่องเที่ยวและชุมชนในพื้นที่พิเศษมีความยั่งยืน ปัจจุบันมีพื้นที่พิเศษทั้ง 6 แห่ง คือ พื้นที่พิเศษหมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง พื้นที่พิเศษเมืองพัทยาและพื้นที่เชื่อมโยง พื้นที่พิเศษอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร พื้นที่พิเศษเลย พื้นที่พิเศษเมืองเก่าล้านนาและพื้นที่พิเศษเมืองโบราณอู่ทอง ภายใต้กรอบการบริหารจัดการตามเกณฑ์การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโลก (Global Sustainable Tourism Criteria) ขององค์การการท่องเที่ยวโลก (United Nations World Tourism Organization: UNWTO) ซึ่งเป็นผู้ผลักดันให้การท่องเที่ยวกลายเป็นวิถีของการสร้างโอกาสในการพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมแบบใหม่ โดย อพท. ในฐานะหน่วยงานที่เป็นผู้แทนประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก และได้เสนอนโยบายและแนวทางของการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของประเทศไทย เช่น การท่องเที่ยวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

(Low Carbon Tourism) การท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community-Based Tourism) ซึ่ง อพท. ร่วมกับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้ร่วมกันจัดทำแผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวโดยชุมชนอย่างยั่งยืน พ.ศ.2559-2563 รวมทั้งเกณฑ์การพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนของประเทศไทย โดยคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ได้ประกาศใช้แล้วเมื่อพฤศจิกายน 2559 เพื่อเป็นคู่มือสำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนของหน่วยงานต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีต้นแบบการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ (Creative Tourism) ที่ได้มีการนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้ การพัฒนาของ อพท. เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับเกณฑ์การท่องเที่ยวของ UNWTO ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน คือ การสร้างการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน การทำให้ชุมชนเจ้าของแหล่งท่องเที่ยวได้รับประโยชน์สูงสุดเชิงสังคมและเศรษฐกิจ การสร้างประโยชน์มากที่สุดให้แก่ชุมชน นักท่องเที่ยวและมรดกทางวัฒนธรรม และการทำให้สิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวได้รับประโยชน์มากที่สุดและเกิดผลกระทบแง่ลบน้อยที่สุด

2) สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน จากผลการวิจัย พบว่า ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนในภาพรวมเป็นไปตามเป้าหมายขององค์การมหาชน โดยพบปรากฏการณ์ที่สนับสนุนผลการดำเนินงานที่สำคัญ คือ ความโดดเด่นของภารกิจเฉพาะอย่างขององค์การมหาชนทำให้สร้างสรรค์ผลการดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ การมีรูปแบบในการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว บริหารงานโดยคณะกรรมการที่สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป รวมทั้งแก้ปัญหาความมีประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐ มีการใช้ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพ มีการจ้างเจ้าหน้าที่เป็นสัญญาจ้างและเน้นการประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีการใช้ประโยชน์จากผลงานขององค์การมหาชนโดยรัฐบาล การมอบหมายให้ดำเนินการกิจสำคัญตามนโยบายของรัฐบาลหรือการแก้ปัญหาสำคัญของประเทศ เช่น รัฐบาลได้มอบหมายให้ สทอภ. แก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติต่างๆ รวมไปถึงการนำต้นแบบขององค์การมหาชนไปดำเนินการและขยายผล เช่น บ้านแพ้วโมเดล ของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ต้นแบบ การท่องเที่ยวโดยชุมชน ต้นแบบกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ ของ อพท. เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยยังพบว่า ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนบางส่วนยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย อันเนื่องมาจากการบริหารที่ผู้อำนวยการองค์การมหาชนบางส่วนมาจากกระบบราชการ แม้จะมีจุดแข็งเรื่องระเบียบและวิธีการบริหาร แต่มีจุดอ่อนในเรื่องการมีวิสัยทัศน์ ความกระตือรือร้น และมุมมองของการบริหารเชิงรุก รวมทั้งมาจากแนวทางในการบริหารและการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ไม่ชัดเจน ด้านประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรและบุคลากรยังสามารถพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพได้อีก

2.2 ปัจจัยหลักที่มีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน (Keys factors affecting the Performance of Public Organizations) ผลการวิจัยในครั้งนี้ พบปัจจัยหลักที่มีต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยเรียงลำดับความสำคัญ ได้ดังต่อไปนี้

1) ผู้อำนวยการองค์การมหาชน (Director of Public Organization) หรือ Chief Executive Officer : CEO โดยพบว่าเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญที่สุดที่มีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน เนื่องจาก

ผู้อำนวยการได้ถูกออกแบบให้มีบทบาทที่สำคัญในการบริหาร และเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน โดยต้องทุ่มเทและผลักดันให้การดำเนินการกิจบรรลุดุประสงค์ขององค์กร โดยผู้อำนวยการจะต้องคุณลักษณะที่พึงประสงค์ เช่น เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ (Vision) รอบรู้และวางแผนระยะยาว เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีการประสานงานที่ดีและมีวิสัยทัศน์ร่วมกับคณะกรรมการ (Shared Vision) รวมทั้งมีความสุจริตโปร่งใสและตรวจสอบได้และเป็นนักบริหารมืออาชีพ

2) *เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน* (Officials of Public Organizations) ผลการวิจัยพบว่า ผู้ปฏิบัติงานหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน เป็นปัจจัยหลักที่มีผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน เนื่องจากเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ร่วมขับเคลื่อนให้ภารกิจขององค์การมหาชนสำเร็จ เนื่องจากองค์การมหาชนถูกออกแบบให้เป็นองค์กรขนาดเล็ก มีการกำหนดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรโดยคณะรัฐมนตรี ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงต้องมีความเข้าใจในภารกิจหน้าที่ของตนเอง มีการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ที่มีศักยภาพมาปฏิบัติงาน ดึงศักยภาพของเจ้าหน้าที่มาใช้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และเป็นบุคลากรที่เป็นคนสมัยใหม่

3) *คณะกรรมการองค์การมหาชน* (Board of Director) ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายและผลักดันการดำเนินงานขององค์การมหาชน และเกิดผลการดำเนินงาน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องในสองประเด็น คือ บทบาทของคณะกรรมการ เนื่องจากเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินการปฏิบัติตามนโยบายและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง และองค์ประกอบของคณะกรรมการ ซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้ ทักษะและประสบการณ์ ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงและพัฒนานโยบาย มีส่วนร่วมตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

4) *งบประมาณและวิธีการงบประมาณ* ผลจากการวิจัยพบมุมมองใน 2 ประเด็น คือ ความพอเพียงของการจัดสรรงบประมาณและระเบียบวิธีการงบประมาณของประเทศไทย เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐที่ให้บริการสาธารณะเฉพาะอย่างและไม่ได้แสวงหารายได้เป็นหลัก จึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอจากรัฐบาล รวมทั้ง วิธีการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ควรยึดตามเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติขององค์การมหาชน จัดสรรตามพันธกิจและยุทธศาสตร์ (Agenda-Based) ขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง ไม่ควรใช้ระเบียบวิธีงบประมาณที่เป็นส่วนกลางหรือเช่นเดียวกับส่วนราชการมาใช้อย่างเข้มงวด

5) *การมอบนโยบายและความต่อเนื่องของนโยบาย* หากองค์การมหาชนได้รับมอบหมายภารกิจจากระดับนโยบาย เช่น นโยบายจากรัฐบาลหรือจากรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่กำกับดูแล จะส่งผลให้ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดดเด่นและถูกนำไปใช้ประโยชน์ สร้างให้ผลการดำเนินงานเป็นที่ประจักษ์ รวมทั้งต้องมีความต่อเนื่องของนโยบาย โดยผลักดันให้องค์การมหาชนได้ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขององค์การมหาชนนั้นๆ รวมทั้งยังเป็นกระบอกเสียงให้หน่วยงานภายนอกอื่นๆ ได้รับรู้และนำผลงานขององค์การมหาชนไปใช้ประโยชน์

6) *ลักษณะทั่วไปขององค์การมหาชน* จากการทบทวนวรรณกรรมและยืนยันจากผลการวิจัยพบว่า ลักษณะขององค์การมหาชนที่มีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน ได้แก่ การจัดกลุ่มขององค์การมหาชน โดยองค์การมหาชนที่อยู่ในกลุ่มที่ 1 ซึ่งดำเนินการกิจด้านการพัฒนาและดำเนินการตามนโยบาย

สำคัญของรัฐเฉพาะด้าน จะมีผลต่อความมั่นคงขององค์กรและการส่งมอบผลผลิตกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้กำกับดูแล นอกจากนี้ ยังมีความชัดเจนของการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร หากกำหนดไว้ชัดเจนจะส่งให้เกิดผลการดำเนินงานได้ง่ายและชัดเจนด้วย รวมทั้งภารกิจที่เป็นลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนจะทำให้เกิดผลการดำเนินงานที่ประจักษ์ได้ง่าย

7) *เครือข่ายและการรับรู้ของประชาชน* การดำเนินงานขององค์การมหาชนจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือทั้งหน่วยงานภาครัฐ ท้องถิ่นและชุมชนต่างๆ และส่งผลให้เกิดผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน เช่น กรณี อพท. เป็นองค์กรทำงานเชิงประสาน ส่งเสริม สนับสนุนและบูรณาการการทำงานร่วมกับทุกภาคีเครือข่าย ภายใต้แนวคิด Co-Creation “ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบและร่วมรับผลประโยชน์” ได้แก่ การพัฒนาต้นแบบการท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community Based Tourism) ที่ร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชนและชุมชน ซึ่งชุมชนเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง บริหารจัดการโดยชุมชน สร้างรายได้และผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่ชุมชน เช่นเดียวกับโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ซึ่งถือเป็นโรงพยาบาลของชุมชน และต้องประสานกันชุมชนและหน่วยงานต่างๆ อย่างใกล้ชิด เพื่อร่วมผลักดันผลงานให้เกิดขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการรับรู้ของสังคมหรือของประชาชน ซึ่งเป็นอีกหนึ่งปัจจัย ในกรณีของ สทอภ. ได้ใช้ประโยชน์ข้อมูลจากดาวเทียมมาให้เกิดประโยชน์เพื่อการแก้ปัญหาสังคมและประชาชน จึงเป็นที่รับรู้ของประชาชนอย่างกว้างขวาง ดังนั้น การดำเนินงานขององค์การมหาชน ควรต้องมีผลกระทบและมุ่งเน้นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นโดยตรงกับประชาชนจริงๆ

อภิปรายผล

1. *ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน* จากผลการวิจัย ภาพรวมผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนเป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้จัดตั้งเพื่อให้บริการสาธารณะของภาครัฐเฉพาะอย่างในส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการได้ และไม่ได้แสวงหาผลกำไรแบบรัฐวิสาหกิจ สามารถตอบโจทก์ในการให้บริการสาธารณะหรือกิจกรรมภาครัฐที่ต้องการความคล่องตัว รวดเร็ว ตอบสนองตรงตามความต้องการผู้รับบริการหรือประชาชนได้อย่างรวดเร็ว มีการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติงานและจากหน่วยงานภายนอก ที่สะท้อนว่าผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยสิ่งสนับสนุนสำคัญที่ก่อให้เกิดผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมจากผลวิจัยในครั้งนี้ คือ การดำเนินภารกิจเฉพาะอย่าง การมีรูปแบบในการบริหารจัดการที่อิสระและคล่องตัว ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างรวดเร็ว ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานและมุ่งเน้นความมีประสิทธิภาพทั้งของบุคลากรและงบประมาณ ให้ความสำคัญกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการที่รัฐบาลนำผลงานขององค์การมหาชนไปใช้ประโยชน์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน โดยสอดคล้องกับทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดย Van Horn and Van Meter (1975) ว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลทำให้นโยบายไปปฏิบัติเกิดผล วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องมีความชัดเจน และลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับนโยบายในการจัดตั้งองค์การมหาชน และลักษณะภารกิจเฉพาะขององค์การมหาชน ความเป็นอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการ สนับสนุนให้เกิดผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยบางส่วนพบว่า ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนเป็นไปตามเป้าหมายในระดับหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นผลมาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและแนวทางในการบริหารจัดการขององค์การมหาชนบางแห่งอาจไม่มีความชัดเจน การมีผู้บริหารองค์การมหาชนที่มาจากระบบราชการ ซึ่งไม่มีวิสัยทัศน์ ขาดความกระตือรือร้นในการผลักดันผลการดำเนินงาน และส่งผลให้การบริหารจัดการขององค์การมหาชนไม่หลุดไปจากระบบราชการดั้งเดิม ทั้งนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ พิทยา บวรวัฒนา (2004) ที่เสนอไว้ว่า ในการปฏิรูปโดยการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทย ที่เปลี่ยนรูปโดยการแยกหน่วยงานนโยบายกับหน่วยงานให้บริการสาธารณะได้อย่างรวดเร็ว ในทางปฏิบัติ กลับพบว่า รูปแบบของหน่วยงานกำกับยังคงมีบทบาทและไม่ได้หายไปในประเทศไทย เจ้าหน้าที่ของรัฐยังอยากรักษาสถานะเดิม ยังกำหนดโครงสร้างตามแผนหรือส่วนงานต่างๆ ไม่ได้จริงจึงกับการลดโครงสร้างและอัตรากำลังแต่อย่างใด รวมทั้งยังสอดคล้องกับการศึกษา หน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ที่จัดตั้งตามแนวคิดของ NPM โดยทิพวรรณ หล่อสุวรรณ, สุชัยน เทพทองและอนุภาพ รักสุวรรณ (2558) ที่พบประเด็นสาธารณะที่สำคัญ ทั้งเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับองค์กรอิสระ ความซ้ำซ้อนของหน้าที่ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่าทางการเงิน บทบาทของคณะกรรมการ การผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และแนวโน้มการเป็นศูนย์อำนาจใหม่ของระบบราชการ เป็นต้น นอกจากนี้ เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานให้บริการสาธารณะ ไม่แสวงหารายได้ แต่พบปัญหาว่าการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลที่ไม่สนับสนุนหลักการแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Results Based-Management) และมีองค์การมหาชนบางแห่งเท่านั้นที่มีผลงานที่โดดเด่นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เช่นเดียวกับการปฏิรูปของ Estonia สมาชิกของ EU ที่ได้จัดตั้ง Executive Agencies เพื่อให้บริการสาธารณะซึ่ง Tavits and Annus (2006) พบว่า แม้ว่าหน่วยงานบางแห่งจะประสบความสำเร็จ แต่บางหน่วยงานกลับเกิดปัญหามากขึ้นของประสิทธิภาพ (efficiency) และหลักความรับผิดชอบ (accountability) โดยสรุปว่าองค์กรในรูปแบบนี้จะเห็นความสำเร็จได้น้อยหากเป็นประเทศที่นอกเหนือจากประเทศ OECD

2. ปัจจัยหลักที่มีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนในประเทศไทย ปัจจัยหลักที่สำคัญที่สุดที่มีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน คือ *ผู้อำนวยการองค์การมหาชน* ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ NPM โดย Hood (1991) ว่าต้องบริหารจัดการโดยผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพ มีความเป็นอิสระ มีความรับผิดชอบในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ผู้อำนวยการได้ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่ในการบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่มากกว่าหัวหน้าส่วนราชการ จะต้องทุ่มเทพลังในการบริหารจัดการอย่างเข้มข้น มีความกระตือรือร้น โดยผลการวิจัยยืนยันว่า องค์การมหาชนที่มีผลการดำเนินงานโดดเด่นและเป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง เป็นเพราะมีผู้อำนวยการองค์การมหาชนที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกิจขององค์กรและมีทักษะในการบริหารเป็นสำคัญ รวมทั้งสอดคล้องกับทฤษฎีความเป็นผู้นำในองค์กรภาครัฐ (Public-Sector Leadership Theory) โดย Van Wart (2003) ที่เสนอว่า ความสำคัญของการเป็นผู้นำในองค์กรภาครัฐและความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพทำให้สินค้าและบริการ มีคุณภาพสูงและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก่อให้เกิดการพัฒนาและทำให้บรรลุที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับการวิจัยของภควดี วรโรจน์ศิริกุล (2560) ที่พบว่าปัจจัยด้านภาวะผู้นำส่งผลอย่างยิ่งต่อประสิทธิผลในการ

ให้บริการสาธารณะของเทศบาลนคร ดังนั้น การได้มาของผู้อำนวยการจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การมหาชนเป็นอย่างมาก

เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน เนื่องจากองค์การมหาชนได้ถูกออกแบบให้เป็นองค์กรแนวราบมีขนาดเล็ก ให้บริการสาธารณะเฉพาะเรื่อง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงเป็นกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนให้ภารกิจขององค์การมหาชนบรรลุผล โดยเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีความเข้าใจในภาระหน้าที่ของตนเอง สอดคล้องกับผลการศึกษาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558) ที่เสนอว่าเนื่องจากองค์การมหาชนสามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่สูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้าร่วมปฏิบัติงานในองค์กรได้ หากผู้ปฏิบัติงานที่มีความมุ่งมั่นและมีคุณวุฒิสูง จะนำไปสู่การร่วมผลักดันให้เกิดผลการดำเนินงานที่บรรลุตามภารกิจขององค์การมหาชนนั้นได้

คณะกรรมการองค์การมหาชน เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญ โดยนอกจากเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแล้ว ยังจะต้องเข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนเองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นไปตามผลการศึกษาโดย สภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558) ที่เสนอปัญหาและจุดอ่อนขององค์การมหาชน ว่ารัฐมนตรีหรือคณะกรรมการบริหารที่มีหน้าที่กำกับดูแลยังไม่เข้าใจหลักการขององค์การมหาชน จึงมักก่อให้เกิดปัญหาในการบริหาร การกำหนดทิศทางการนโยบาย และการดำเนินงานตามภารกิจ ส่งผลให้องค์การมหาชนนั้นๆ ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองแทรกแซง โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ การแต่งตั้งกรรมการ การตั้งที่ปรึกษาหรือการบรรจุเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ทำให้องค์การมหาชนบางแห่งไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน รวมทั้งคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติและมีคุณวุฒิที่เหมาะสม มีความรู้ความสามารถ จะเป็นผู้กำหนดแนวทางในการจัดระบบการบริหารงาน การสรรหาบุคลากร และการปรับโครงสร้างองค์กร ตลอดจนกำหนดกฎระเบียบภายในองค์กรที่เหมาะสมกับภาระหน้าที่และสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้องค์การมหาชนนั้นๆ ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน

งบประมาณและวิธีการงบประมาณ เนื่องจากองค์การมหาชนให้บริการสาธารณะและไม่แสวงหากำไร ดังนั้น ความพอเพียงของการได้รับจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้้องค์การมหาชนมีทรัพยากรเพียงพอในการดำเนินงานตามภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จึงเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง แต่ผลการวิจัยพบว่า ในบางองค์การมหาชน เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้วไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปี เนื่องจากมีรายได้จากการให้บริการแล้ว เป็นต้น รวมทั้งวิธีการจัดสรรงบประมาณ สำนักรงบประมาณมักไม่ค่อยยึดหลักการตามเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน และวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน และไม่ควรใช้ระเบียบวิธีงบประมาณที่เป็นส่วนกลางมาเข้มงวด เพราะองค์การมหาชนต่างมีกลไกในการตรวจสอบทั้งภายในหน่วยงาน และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้ามาตรวจสอบอย่างเข้มงวด สอดคล้องกับผลการศึกษาของพิทยา บวรวัฒนา (2004) ที่นำเสนอประสิทธิภาพของรูปแบบขององค์การมหาชนของไทยในเรื่องความคล่องตัว (Management Flexibility) ไว้ว่า หน่วยงานกลางยังคงรักษาการควบคุมองค์การมหาชน เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักรงบประมาณ เป็นต้น

การมอบนโยบายและความต่อเนื่องของเรื่องนโยบาย เนื่องจากองค์การมหาชนถูกจัดตั้งขึ้นมาเมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น การมอบนโยบายและความต่อเนื่องของนโยบายจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการและทำให้ผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดดเด่น มีความต่อเนื่องในการส่งมอบผลผลิตและเป็นที่รู้จักแก่สาธารณะ สอดคล้องกับการศึกษาของ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558) ที่เสนอจุดเด่นขององค์การมหาชนไว้ว่า รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีสามารถใช้องค์การมหาชนเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบาย หรือภารกิจเชิงนโยบายเร่งด่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วได้ง่ายกว่าการขับเคลื่อนผ่านหน่วยงานราชการปกติ

ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การมหาชน ผลวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านนี้ที่มีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน ได้แก่ การจัดกลุ่มขององค์การมหาชน (Category of Public Organization) โดยองค์การมหาชนใน กลุ่มที่ 1 พัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้านจะมีผลต่อความมั่นคงขององค์กรและความต่อเนื่องของผลการดำเนินงาน เนื่องจากจะต้องเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลในช่วงเวลานั้น นอกจากนี้ยังมีประเด็นของความชัดเจนในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขององค์การมหาชน ผลการวิจัยพบว่า หากกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ชัดเจนไว้ตั้งแต่เริ่มต้นจะมีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนนั้นๆ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558) ที่เสนอปัญหาในการปฏิบัติงานว่า องค์การมหาชนบางแห่งจัดตั้งโดยกำหนดภารกิจที่หลากหลายและครอบคลุมหลายด้าน เกิดความสับสน ไม่สามารถพัฒนาขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพและเข้าช้อนกับหน่วยงานของรัฐ ส่วนภารกิจขององค์กร หากมีลักษณะเฉพาะ จะมีผลต่อผลการดำเนินงานเป็นอย่างมาก เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว ที่เป็นวิชาชีพเฉพาะทางด้านการแพทย์ หรือ สทอภ. ที่เป็นผู้ให้บริการข้อมูลทางด้านดาวเทียมครบวงจรที่เดียวในประเทศไทย เป็นต้น

ภาคีเครือข่ายและการรับรู้ของประชาชน ยืนยันจากผลการวิจัยว่า การให้บริการสาธารณะขององค์การมหาชน จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานพันธมิตรต่างๆ เพื่อการพึ่งพาทรัพยากร ซึ่งสอดคล้องหลักการของ Results Based Management (The Canadian International Development Agency, อังในปิยะชัย จันทวงศ์ไพศาล 2554) ที่เสนอว่า พันธมิตรทำให้การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์สำเร็จ โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดผลลัพธ์และให้ข้อมูลย้อนกลับร่วมกัน นอกจากนี้การรับรู้ของประชาชนที่มีต่อองค์การมหาชน และการเห็นประโยชน์ของการให้บริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน เป็นปัจจัยส่งผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการประชุมผู้บริหารองค์การมหาชน (2557) ที่เสนอว่าให้มีการนำเสนอผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบที่มีต่อสังคมขององค์การมหาชนให้เป็นที่รู้จัก เช่น การจัดงานวันองค์การมหาชน เป็นต้น และยังสอดคล้องกับการวิจัยของวรเทพ ตรีวิจิตร (2560) ที่พบว่า ภาพลักษณ์ด้านความเชื่อถือ การยอมรับและความเสมอภาคมีผลต่อความสำเร็จขององค์กร

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับองค์การมหาชน

เพื่อให้องค์การมหาชนสามารถพัฒนาและปรับปรุงรูปแบบในการบริหารจัดการให้ตอบสนองการให้บริการสาธารณะ และเพิ่มประสิทธิภาพได้ตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งได้มากขึ้น รวมทั้งจากข้อค้นพบเกี่ยวกับปัจจัยหลักที่มีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน ผู้วิจัยจึงได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการขององค์การมหาชนและในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในประเด็นสำคัญไว้ ดังนี้

1) การให้ความสำคัญถึงเหตุผลและความจำเป็นตามหลักการในการจัดตั้งองค์การมหาชน เนื่องจากในปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์การมหาชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อไม่ให้เกิดประเด็นสาธารณะเกี่ยวกับความไม่เหมาะสม หรือความซ้ำซ้อนของภารกิจ จึงควรทบทวนกระบวนการในการกลั่นกรองเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้ง และความเหมาะสมอย่างเข้มข้นทุกกระบวนการ ตั้งแต่กระทรวงผู้เสนอ ผ่านการพิจารณาของสำนักงาน ก.พ.ร. และกลั่นกรองพิจารณาอย่างรอบคอบจากคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เสนอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติไว้ตั้งแต่ต้น

2) มุ่งเน้นกระบวนการสรรหาและการก้าวสู่ตำแหน่งของผู้อำนวยการองค์การมหาชน (Leadership Succession Plan) เนื่องจากผู้อำนวยการเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดต่อการดำเนินงานขององค์การมหาชน ดังนั้น กระบวนการสรรหาต้องเหมาะสม ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีความรู้ความสามารถ จริงใจและมุ่งมั่นที่จะนำพาองค์กรและสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเข้มข้น นอกจากนี้ ความต่อเนื่องของการครองตำแหน่งผู้อำนวยการมีความสำคัญเนื่องจากองค์การมหาชนมีภารกิจเฉพาะอย่าง จำเป็นต้องมีผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้าน นั้น ๆ จึงควรมีนโยบายและเตรียมแนวทางในการก้าวสู่ตำแหน่งผู้อำนวยการสำหรับองค์การมหาชน

3) มุ่งเน้นกระบวนการสรรหาและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การมหาชน องค์การมหาชนจะมีผลการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการคณะกรรมการผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมดูแล ดังนั้น กระบวนการสรรหาคณะกรรมการทั้งประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงมีความสำคัญ โดยต้องปลอดจากการเมือง รวมทั้งควรกำหนดบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน มีข้อเตือนใจให้กรรมการทำหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลการบริหารกิจกรรมขององค์การมหาชนให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุด โดยควรกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน เฉกเช่นการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทจดทะเบียน เป็นต้น

4) การพัฒนาบทบาทของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน ซึ่งประกอบด้วย สำนักงาน กพร. ที่ควรทำหน้าที่ “ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาองค์การมหาชน” และเป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำและแนวทางปฏิบัติกลางสำหรับองค์การมหาชน สำหรับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีและวิธีการพิจารณาของสำนักงบประมาณ ควรพัฒนาเกณฑ์กลางเฉพาะองค์การมหาชน เพื่อให้การจัดสรรเงินอุดหนุนประจำปีเหมาะสมกับภารกิจและวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง รวมทั้งควรกำหนดบทบาทและแนวทางปฏิบัติแก่สำนักงานปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนในประเด็นต่างๆ อย่างไร รวมทั้ง

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สดง. ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบในรูปแบบขององค์การมหาชนที่แตกต่างจากส่วนราชการด้วย

ข้อเสนอแนะครั้งต่อไป (Future Research)

ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนในภาพรวม เพื่อให้ทราบถึงความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคที่ดำเนินการมากกว่า 15 ปี เพื่อนำไปกำหนดนโยบายของรัฐบาลและวิธีการในการบริหารจัดการขององค์การมหาชนที่เป็นเอกภาพอย่างแท้จริง และควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลการนำไปปฏิบัติและผลการพัฒนาองค์การมหาชนหลังจากมีคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) เมื่อปี 2559 ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีทั้งเรื่องการจัดตั้ง การรวมหรือการยุบเลิก องค์การมหาชน การกำหนดนโยบาย แนวทางและหลักเกณฑ์กลางที่เกี่ยวกับองค์การมหาชน รวมทั้งการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ที่บังคับใช้กับองค์การมหาชน เช่นเดียวกับส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐทั่วไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2543). การบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management). *รวมบทความวิชาการ 100 ปี รัฐประศาสนศาสตร์ไทย*. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, สุขเย็น เทพทองและอนุภาพ รักษ์สุวรรณ. (2558). *การศึกษา 15 หน่วยงานตามพระราชบัญญัติเฉพาะ: แนวคิดเรื่ององค์การและแนวทางการพัฒนา*. วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 34 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2558.

ที่ประชุมผู้บริหารองค์การมหาชน. (2557). *รายงานการประชุมผู้บริหารองค์การมหาชน ประจำปี 2557*.

ภควดี วรโรจน์ศิริกุล. (2560). ปัจจัยโครงสร้างและสมรรถนะของบุคลากรกับประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะของเทศบาลนคร. Veridian E-Journal, Silpakorn University 10,3 (กันยายน – ธันวาคม) : 1,885-1,898.

ปิยะชัย จันทรวงศ์ไพศาล. (2554). *การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-based management)*. กรุงเทพฯ: เอช อาร์ เซ็นเตอร์.

วรเทพ ตรีวิจิตร. (2560). อิทธิพลของจริยธรรมธุรกิจและภาพลักษณ์ที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร บริษัทในนิคมอุตสาหกรรมโรจนะ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. Veridian E-Journal, Silpakorn University 10,3 (กันยายน – ธันวาคม) : 1,944-1,958.

สภาพัฒน์แห่งชาติ. (2558). *วาระปฏิรูปพิเศษ 7: การปฏิรูปองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สมบัติ อารังอุวงศ์. (2548). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม

สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย. (2553). *ข้อเตือนใจการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทจดทะเบียน*.

สำนักงานประมาณ. (2559). *งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552-2559*. กรุงเทพฯ: บพิตรพินิต และ หจก.อรุณการพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2547). *การประเมินผลองค์กรมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ จัดทำโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เข้าถึงได้จาก* http://po.opdc.go.th/content.php?content_id=109

_____. (2556). *รายงานการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์กรมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555*.

_____. (2559). *องค์กรมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตาม พ.ร.บ. 2542. เข้าถึงได้จาก* http://po.opdc.go.th/org.php?cat_id=1

ภาษาต่างประเทศ

- Bidya Bowornwathana. (2004). *Putting New Public Management to Good Use: Autonomous Public Organization in Thailand*. Christopher Pollitt and Colin Talbot, eds. N.p.: Unbundled Government.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Season?* Hodges, ed. Public Administration. 69 (1): 3-19.
- Pliscoff, C. (2009). *New Public Management in Chile (1990 – 2008): Exploring Its Impact on Public Employees*. A Dissertation Presented to the Faculty of the School of Policy, Planning, and Development, University of Southern California.
- Sulle, A. (2011). *Result-Based Management in the Public Sector: A Decade of Experience for the Tanzanian Executive Agencies*. Journal of Service Science and Management. 4:499-506.
- Pressman, J.L, and Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it's amazing that federal programs work at all*. Berkeley, University of California Press.
- Van Horn, C.E. and Van Meter, D.S. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Administration & Society (February).
- Van Wort, M.. (2003). *Public-Sector Leadership Theory: An Assessment*. Public Administration Review. 63 (2).
- Tavits, M., and Annus,T. (2006). *Agencification in Estonia*. Public Administration and Development Volume 26, Issue 1, DOI: 10.1002/pad.371