

องค์การมหาชนกับความเป็นอิสระ: ข้อค้นพบเบื้องต้น

AUTONOMOUS PUBLIC ORGANIZATION AND ITS AUTONOMY: A PRELIMINARY FINDING

ปกรณ์ ศิริประกอบ

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

E-mail: popsiri@hotmail.com

บทคัดย่อ

วิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ประเทศไทยต้องการความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศภายใต้ข้อบังคับที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ซึ่งหนึ่งในแนวคิดนี้คือการนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยการเน้นรัฐที่มีขนาดเล็กลงและความเป็นเอกชนมากขึ้น และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ที่เน้นความเป็นพลเมือง ผลประโยชน์สาธารณะและความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อที่สถานต่างๆ ในสังคม ประกอบกับสภาวะโลกาภิวัตน์ทำให้ประเทศไทยมีการหยิบยืมแนวความคิดเกี่ยวกับ Agencification (องค์การสาธารณะที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Etablissement Public ของประเทศฝรั่งเศสเข้ามาเป็นต้นแบบในการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยที่ชี้แนวความคิดเกี่ยวกับ องค์การแบบเครื่องจักรกล (Mechanistic) และองค์การแบบสิ่งมีชีวิต (Organic) ของ Burns และ Stalkers เข้ามาช่วยใช้ในการอธิบาย อย่างไรก็ตาม บทความชิ้นนี้เป็นเพียงข้อค้นพบเบื้องต้นของงานวิจัยโดยเน้นที่การศึกษา องค์การที่มีขนาดเล็กเพียงองค์การเดียวเท่านั้นโดยเน้นที่มีตีความเป็นอิสระและประสิทธิภาพขององค์การมหาชน ทำให้อาจจะไม่ได้เห็นภาพรวมที่ชัดเจนทั้งหมดแต่สามารถที่จะอธิบายได้เพียงบางส่วน สิ่งที่น่าสนใจขึ้นนี้ค้นพบคือ ความมีอิสระและความยืดหยุ่นที่องค์การมหาชนมีมากกว่าระบบราชการ ทำให้องค์การมหาชนมีการตัดสินใจที่รวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนี้ ความเป็นอิสระประกอบกับการนำเอาแนวความคิดทางธุรกิจและการตลาดเข้ามาใช้ทำให้บุคลากรได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ดี ในขณะที่ตัวชี้วัดส่วนบุคคลยังไม่ชัดเจนมากนัก ซึ่งพฤติกรรมลักษณะนี้ดูเหมือนจะไม่เข้ากับแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นหลักความมีวินัย ความมีธรรมาภิบาล ตัวชี้วัดที่แน่นอน การมีส่วนร่วมของประชาชนและความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ดังนั้นการใช้ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) เข้ามาช่วยในการอธิบายพฤติกรรมในองค์การมหาชนจะช่วยทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น ในส่วนของ การวัดประสิทธิภาพขององค์การนั้น เนื่องจากองค์การที่ทำการวิจัยนี้ภารกิจหลักคือภารกิจฝึกอบรม ทำให้การนำเอาองค์การประเภทนี้ไปเปรียบเทียบกับองค์การที่มีผลกำไรมากดูจะเป็นการไม่ยุติธรรม จึงน่าจะมีการจัดหมวดหมู่การประเมินผลองค์การเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับองค์การประเภทนี้ ประสพการณ์ดีๆ ที่เกิดจากองค์การมหาชนก็ให้เห็นเช่นกัน เช่น ความเป็นอิสระและยืดหยุ่นในการจัดซื้อจัดจ้าง แรงจูงใจในการทำงานของพนักงานในองค์การ หรือ การมีส่วนร่วมของคนในองค์การ เป็นต้น ซึ่งการเรียนรู้เกี่ยวกับอิทธิพลของตัวแปรเหล่านี้ จะช่วยทำให้เข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับองค์การมหาชนได้ดียิ่งขึ้น

คำสำคัญ : องค์การมหาชน ความเป็นอิสระ การจัดการภาครัฐแนวใหม่

ABSTRACT

The Economic Crisis of 1997 forced Thailand to request help from various International organizations under the condition that Thailand would adopt the Good Governance practice. One of the practices included in Good Governance practice is the New Public Management (NPM), which focuses on smaller government, adopting private practices, and New Public Service (NPS) which emphasizes on citizen participations, public interest and accountability on different forms of social norms. Additionally, the globalization condition enables Thailand to borrow ideas on agencification (public organizations which are autonomous from central government) by modeling after France's Etablissement Public to establish the Autonomous Public Organization (APO). Burns and Stalker's Mechanistic and Organic Organizations are used to help explain a phenomenon presented in this paper. However, this article is only a preliminary finding of the research by studying only one small APO and looking at the autonomy and efficiency dimensions of this APO. As a result, it may not reflex the whole picture but only one part of it. The findings show that an APO has more autonomy and flexibility than an organization would under the bureaucratic system does, because an APO is able to react quickly and feel at home with environmental events. In addition, autonomy and bringing in business and marketing practices allow organization members to receive good salaries and benefits, while an individual scorecard has not been fully established. It looks as though this type of behavior does not fit perfectly with the New Public Management and the New Public Service ideas that place an emphasis on discipline, parsimony, accountable key performance indicators as well as citizen participation and accountability issues. Therefore, public choice theory seems to help shine a clearer picture of behaviors in APO. Regarding effectiveness evaluation, since this organization's main function is to provide training, compared to an organization that can make a lot of profit seems definitely unfair. Therefore, categorizing organizational types for evaluation purpose will bring more fairness to this kind of organization. Good experiences that can be learned from this study are autonomy and flexibility in procurement, working motivation of organizational members, and organizational participations among members etc. Learning about the influence of these variables will enable us to better understand a phenomenon encountered by an APO.

KEYWORDS : Autonomous public organization, Autonomy, New public management

บทนำ

วิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี 2540 มีผลต่อระบบราชการไทยในหลายๆ ด้าน เพราะการที่ประเทศไทยต้องการความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ เช่น World Bank, International Monetary Fund (IMF), Asian Development Bank (ADB) และ United Nations Development Programme (UNDP) เป็นต้น ภายใต้สถานการณ์นี้ทำให้รัฐบาลไทยต้องปฏิรูประบบราชการหลายๆ แบบไม่ว่าจะเป็นการลดขนาดระบบราชการ

การถ่ายโอนภารกิจให้กับเอกชน และการกระจายอำนาจ เป็นต้น ในส่วนของกระจายอำนาจซึ่งมีอยู่ 2 ประเภทคือตามท้องที่ และตามภารกิจ องค์การมหาชนจัดเป็นการกระจายอำนาจตามภารกิจ คือการภารกิจบางส่วนของราชการไปให้กับองค์การมหาชน เป็นคนจัดการและบริหารตามเพื่อความคล่องตัวที่เพิ่มขึ้น ถ้าจะมองในรูปแบบของแนวคิดที่เกิดจากการถ่ายโอนองค์ความรู้ในเชิงการบริหารการพัฒนาแล้วนั้น ไม่ใช่เป็นการแปลกที่องค์การมหาชนจะเกิดขึ้นทั่วโลก โดยการมองผ่านกรอบ market model

ของ Peters¹ สามารถสรุปได้ว่าการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย กำลังพัฒนาจะเริ่มจากการปฏิรูปในช่วงแรกๆ ก่อนคือใช้กลไกการตลาด โดยการเปลี่ยนมือธุรกิจหลายอย่างที่รัฐบาลเป็นคนจัดการให้เอกชนเป็นคนจัดการ (Privatization) ซึ่งการให้เอกชนจัดการนั้นมีอยู่หลายรูปแบบ เช่น การถอนตัวจากการให้บริการ (Withdrawal From Service), การให้สัมปทาน (Franchising), การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture), การร่วมมือกันระหว่างองค์การ (Joint Venture), การใช้คูปอง/เงินช่วยเหลือ Voucher/Grant, การคิดค่าบริการ (User Charge), การเช่า (Leasing), และการให้สัญญาจ้างกับองค์การอื่นทำแทน (Contracting Out (Outsourcing)) เป็นต้น รวมถึงการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน และการลดขนาดรัฐ หลังจากนั้นการปฏิรูปในช่วงที่สอง จะตามมาด้วยกลยุทธ์ในการปรับปรุงการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

"กลยุทธ์เหล่านี้รวมถึงการจัดตั้ง Quangos, Quasi-Public Organizations รูปแบบอื่น และองค์การที่ทำหน้าที่เชื่อมขอบเขตรัฐกับสังคมโดยวิธีการจัดบริการสาธารณะที่ (คาดว่า) ทำให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น" (Peters, 2001 : 169) ซึ่งองค์การในรูปแบบนี้คือองค์การมหาชนของไทยนั่นเอง งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการค้นพบเพียงเบื้องต้นเท่านั้นของงานวิจัยชิ้นใหญ่ โดยเน้นการตอบคำถามวิจัยดังต่อไปนี้

1. องค์การมหาชนมีส่วนในการพัฒนารูปแบบองค์การสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างไรโดยมองผ่านการบริหารและนโยบายสาธารณะต่างๆ ขององค์การมหาชน
2. องค์การมหาชนมีความอิสระแค่ไหน และค่านิยมและวัฒนธรรม ดั้งเดิมของระบบราชการไทยมีผลต่อความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความเป็นอิสระขององค์การมหาชนมากน้อยเพียงไร

ทบทวนวรรณกรรม

ในส่วนของทบทวนวรรณกรรมนั้น จะเป็นการทบทวนแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การสมัยใหม่ แนวความคิดเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์ แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Governance) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management (NPM)) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service (NPS)) แนวคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชนทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย และสุดท้ายคือแนวความคิดเกี่ยวกับค่านิยมและวัฒนธรรมดั้งเดิมที่มีผลต่อการปฏิรูประบบราชการให้มีลักษณะเป็นไปตามสภาวะของประเทศไทย ซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งองค์การมหาชน และจะไปสู่การนำเสนอแนวคิดในส่วนต่อไปของบทความ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การสมัยใหม่

แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชน คงไม่ใช่เรื่องใหม่ถ้าจะมองกลับไปประวัติศาสตร์การศึกษาทฤษฎีองค์การกล่าวคือเป็นความพยายามในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์การระบบราชการแบบ Max Weber² ที่เน้นการสร้างกฎเกณฑ์เมื่อเน้นประสิทธิภาพ ซึ่งถูกพิจารณาว่าเป็นไปตามทฤษฎีระบบปิด (Closed System Theory)³ ไปสู่องค์การที่มีความยืดหยุ่นตามแบบทฤษฎีระบบเปิด (Open System Theory)⁴ กล่าวคือองค์การที่มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งงานในทฤษฎีใหม่นี้จัดเป็นแนวคิดทางองค์การในยุคสมัยใหม่ และถือว่ามีอิทธิพลอย่างมากในแนวคิดทางองค์การในยุคปัจจุบัน

Burns และ Stalker (1996) พูดถึงองค์การที่มีความแตกต่างกันสองรูปแบบคือ แบบ Mechanistic (Nonliving Entity หรือ Human Engineered Entity) ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับทฤษฎีระบบราชการของ Max Weber ซึ่งเหมาะกับสภาวะแวดล้อมที่ตายตัวแน่นอน และองค์การแบบ Organic (Living Entity

¹ ผู้สนใจตัวแบบการปฏิรูประบบราชการทั้ง 4 ตัวแบบสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก B. Guy Peters (2001)

² คุณสมบัติของระบบราชการในอุดมคติสามารถศึกษาได้จาก Max Weber (1958)

³ องค์การในระบบปิดนั้นปิดตัวเองโดยการไม่เน้นการตอบสนองกับสิ่งแวดล้อมภายนอกเท่าใดนัก แต่เน้นประสิทธิภาพในตัวองค์การเป็นหลัก ตัวอย่างของงานทฤษฎีระบบปิด คืองานของ Max Weber (1958), Frederick W. Taylor (1967) และ Luther Gulick กับ Lyndall Urwick (eds.) (1937) เป็นต้น

⁴ องค์การในระบบเปิดเน้นการมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น เพราะสภาวะแวดล้อมเหล่านี้ทำให้องค์การต้องมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด งานเกี่ยวกับทฤษฎีระบบเปิดสามารถศึกษาได้จาก Daniel Katz, และ Robert L. Kahn (1966) และ James D. Thompson (1967) เป็นต้น

ที่มีการเกิด แก่ เจ็บ ตาย รัก โลภ โกรธ หลง เหมือนกับมนุษย์) ที่เหมาะกับภาวะแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนตายตัว ทำให้องค์การต้องมีความยืดหยุ่นและพร้อมที่จะตอบสนองต่อเหตุการณ์เฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็ว ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่ไม่แน่นอนอย่างในปัจจุบันนั้นไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นั้นจึงทำให้องค์การแบบ Organic มีความเหมาะสมกับสภาวะโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันมากกว่า (ดูตารางที่ 1 ประกอบ) องค์กรมหาชนจึงเป็นหนึ่งในนวัตกรรมล่าสุดที่ใช้นำเอาแนวความคิดขององค์การแบบ Organic เข้ามาใช้

2. แนวความคิดเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์

Friedman (2003 : 3) ให้คำจำกัดความของคำว่าโลกาภิวัตน์ไว้ว่า

".....เป็นการบูรณาการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ของตลาด, ระบบคมนาคม, และระบบการสื่อสาร ไปสู่ระดับที่ไม่เคยเห็น

มาก่อน - ในรูปแบบที่อนุญาตให้บริษัท, ประเทศ, และปัจเจกบุคคลเข้าถึงทั่วโลกได้ โกลขึ้น, เร็วขึ้น, ลึกขึ้น, และถูกลง, ในลักษณะที่อนุญาตให้โลกเข้าถึงบริษัท, ประเทศ, และปัจเจกบุคคล โกลขึ้น, เร็วขึ้น, ลึกขึ้น, และถูกลง"

จากคำจำกัดความดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า นอกจากกระแสโลกาภิวัตน์จะมีผลทางตรงในการผลักดันให้เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะการที่ปัจเจกบุคคล บริษัท และรัฐชาติเข้ามาเกี่ยวข้องกับธุรกรรมต่างๆ ของโลกได้อย่างรวดเร็วและง่ายดายจึงเป็นต้นเหตุที่นำไปสู่ วิกฤตการณ์เศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว กระแสโลกาภิวัตน์มีอิทธิพลทางอ้อมต่อการผลักดันให้มืองค์การมหาชน เพราะหลังจากเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจแล้วนั้นก็ทำให้องค์การระหว่างประเทศบังคับให้ประเทศไทยใช้หลักการทางธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ เพราะมีความเชื่อว่านอกจากจะช่วยในการแก้วิกฤตเศรษฐกิจและยังจะป้องกันไม่ให้อันเกิดประวัติศาสตร์ซ้ำรอยขึ้นอีก

ตารางที่ 1 แสดงความแตกต่างระหว่างองค์การแบบจักรกลกับองค์การแบบสิ่งมีชีวิต

ปัจจัยสำคัญ	แบบจักรกล (Mechanistic)	แบบสิ่งมีชีวิต (Organic)
การกระจายของความเชี่ยวชาญ	กระจายไปตามส่วนต่างๆ อย่างแน่นอนและมีทิศทาง	เน้นการนำเอาความรู้จากส่วนต่างๆ ไปแก้ปัญหาที่องค์การประสบ
ธรรมชาติของเนื้อหา เนื้อหา	เน้นไปที่มรรควิธีมากกว่าเป้าหมาย	เน้นภาพรวมทั้งหมด
ความรับผิดชอบ	เน้นการประนีประนอมระหว่างระดับชั้นบังคับบัญชา โดยมีผู้บังคับบัญชา เป็นคนดูแลความเกี่ยวเนื่องของงานของหน่วยงานย่อยกับหน่วยงานหลัก	เน้นการปรับตัวโดยการใช้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การ
พันธะต่องาน รูปแบบโครงสร้าง อำนาจและการตัดสินใจ	คำสั่งและคำจำกัดความที่แน่นอนต่อหน้าที่สายบังคับบัญชา ผู้บริหารระดับสูง	ขยายเกินกว่าคำจำกัดความของงานที่ให้เครือข่าย ทุกส่วนขององค์การ
รูปแบบของปฏิสัมพันธ์	แนวดิ่ง	แนวนอน
รูปแบบการปฏิบัติการ	ใช้คำสั่งและการตัดสินใจจากเบื้องบน	ใช้ข้อมูลและการให้คำปรึกษา
ค่านิยมในองค์การ	ความซื่อสัตย์และการเชื่อฟังต่อผู้บังคับบัญชา	เน้นงานและความเชี่ยวชาญต่างๆ
การให้ความสำคัญต่อองค์ความรู้ ประสบการณ์ และทักษะ	เน้นมาตรฐานภายในองค์การ	เน้นมาตรฐานภายนอกองค์การ
สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม	ตายตัวและคงเส้นคงวา	เปลี่ยนแปลงบ่อยและมีพลวัต

อีกความคิดหนึ่งที่ Thomas Friedman (2000) แนะนำ คือ The Golden Straitjacket ซึ่งเป็นการอุปมาว่าเสื้อแจ็คเก็ตสีทองตัวนี้เป็นเหมือนกับเสื้อผ้าทางเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลใช้สวมใส่เพื่อเป็นการบังคับไม่ให้ออกนอกกลุ่มนอกทาง The Golden Straitjacket เป็นการอุปมาเหมือนดั่งการสวมเสื้อแจ็คเก็ตที่ให้ความคุ้มครองร่างกายของมนุษย์ไม่ให้ขยับเขยื้อนได้ซึ่งปกติใช้ในการควบคุม คนที่สติไม่สมประกอบหรือคนที่มีอันตรายมาก รัฐบาลก็เช่นกันที่ต้องสวมเสื้อตัวนี้เพื่อที่จะได้มีพฤติกรรมที่ไม่ผิดแผกหรือขยับเขยื้อนไปมากกว่านี้ ถ้าจะขยับได้ก็แต่เพียงเล็กน้อย เพราะว่าใส่ Golden Straitjacket ตัวเดียวกัน ทำให้รัฐบาลของทุกประเทศในปัจจุบันจะมีนโยบายคล้ายๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการใช้ภาคเอกชนเป็นตัวขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ การทำให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลง การเน้นความประหยัด การเปิดตลาดเสรีให้กับต่างชาติ การลดการคอร์รัปชันในรัฐบาล เป็นต้น ในส่วนขององค์การมหาชนก็นับว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ซึ่งถ้าจะมองจากกรอบของ Friedman แล้วนั้นก็ตรงกับความพยายามในการทำให้กิจกรรมสาธารณะมีความเป็นเอกชนมากขึ้นและการลดขนาดของระบบราชการนั่นเอง

3. แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

Bowornwathana (1997) ได้อธิบายความหมายของการบริหารจัดการที่ดีไว้ใน Democratic Governance Paradigm ว่าประกอบด้วย 4 แนวคิดดังต่อไปนี้ 1. รัฐบาลที่มีขนาดเล็กลงและทำงานน้อยลง 2. รัฐบาลที่มีวิสัยทัศน์ระดับโลกและมีความยืดหยุ่น 3. รัฐบาลที่พร้อมที่จะรับผิดชอบ 4. รัฐบาลที่มีความยุติธรรม

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) จัดเป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลและเป็นรากฐานต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) Vincent Ostrom กับ Eleanor Ostrom (1971) อธิบายว่า ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจัดให้ปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยวิเคราะห์หลักภายใต้สมมติฐานที่ว่า 1. มนุษย์เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน 2. มนุษย์เป็นคนมีเหตุผล 3. มนุษย์จะเลือกทางเลือกที่คุ้มค่าที่สุด 4. ทั้งนี้ทั้งนั้นภายใต้สภาวะว่ามนุษย์จะต้องรู้ตัวเลือกทั้งหมดทุกทางเลือกจะต้องนำไปสู่ผลลัพธ์เดียวกัน และมนุษย์รู้ถึงความต้องการของตนต่อแต่ละตัวเลือกที่จะนำไปสู่ความต้องการสูงสุด

ของตน เมื่อทฤษฎีทางเลือกสาธารณะถูกนำมาใช้ในระบอบราชการ จึงเป็นเหมือนกับการนำเอาความเชื่อว่ามีมนุษย์เป็นมนุษย์เศรษฐกิจในตลาดซึ่งเน้นการแข่งขันเข้ามาใช้ในระบอบราชการ และใช้ความเชื่อนี้เป็นตัวกำหนดโครงสร้าง กฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งระบบเงินเดือนและสวัสดิการ และการประเมินผลงานประจำปี เป็นต้น

Hood (1991) ได้ให้คำจำกัดความของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management (NPM)) ไว้ 7 ข้อดังต่อไปนี้

1. การบริหารแบบมืออาชีพโดยการเน้นความรับผิดชอบของแต่ละปัจเจกบุคคล
2. การมีมาตรฐาน วัดดูประสงค์และตัวชี้วัดที่แน่นอน
3. เน้นการควบคุมที่ผลลัพธ์ไม่ใช่กระบวนการ
4. เน้นการกระจายองค์การขนาดใหญ่ให้มีขนาดเล็กลงเพื่อความคล่องตัวในการทำงาน
5. เน้นการแข่งขันภายในระบบราชการ โดยใช้ระบบสัญญาว่าจ้างเพื่อลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพ
6. เน้นการจัดการแบบภาคเอกชนโดยใช้เครื่องมือที่ประสบความสำเร็จในภาคเอกชนแล้ว
7. เน้นการมีวินัยและความมั่งคั่งทางการคลัง โดยการเน้นการตัดงบประมาณและลดค่าใช้จ่าย โดย "ทำงานดีขึ้นด้วยงบประมาณและบุคลากรที่น้อยลง (Do More With Less)"

Robert Denhardt และ Janet Denhardt (2007) ได้นำเสนอแนวความคิดที่เรียกว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service (NPS)) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่วิพากษ์วิจารณ์ NPM โดยมองว่า NPM ให้คุณค่ากับค่านิยมธุรกิจ โดยละเลยค่านิยมทางประชาธิปไตยไป ดังนั้น NPS จึงให้ความสำคัญกับชุดความคิด 7 ข้อนี้

1. การให้บริการพลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า
2. การให้คุณค่ากับผลประโยชน์สาธารณะ
3. ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะเหนือกว่าความเป็นผู้ประกอบการ
4. คิดอย่างมีกลยุทธ์และแสดงออกอย่างมีประชาธิปไตย
5. การให้ความสำคัญกับความพร้อมที่จะรับผิดชอบ
6. การให้บริการไม่ใช่การถือหางเสือ
7. ให้คุณค่ากับประชาชน ไม่ใช่เพียงแค่ผลิตภัณฑ์

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับธรรมาภิบาลดังกล่าวทำให้สามารถสรุปได้ว่า การเกิดขึ้นขององค์การมหาชนนั้นเกิดจากแนวความคิดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะที่เน้นการกระจายอำนาจจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่การกระจายอำนาจตามภารกิจที่มากขึ้น มีการแยกการบริหารออกจากการเมือง และ

เน้นกระบวนการตรวจสอบความยุติธรรมเพื่อลดการบิดเบือนภายในองค์การ การเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับองค์การ ในขณะที่รูปแบบความคิดแบบ NPM ก็ถูกเสริมเข้ามาโดยเน้นค่านิยมทางด้านประสิทธิภาพ ผ่านการบริหารองค์การแบบมีความเป็นเอกชนมากยิ่งขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เน้นการให้รางวัลโดยวัดจากผลงาน เป็นต้น

4. แนวความคิดองค์การมหาชนในประเทศไทย

แนวความคิดการจัดตั้งองค์การมหาชน เริ่มก่อตัวมาจากแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544) ที่เน้นการทบทวนภารกิจของระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะว่ามีภารกิจบางอย่างที่ส่วนราชการและส่วนรัฐวิสาหกิจไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภารกิจเหล่านั้นเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการของรัฐ ประกอบด้วยความจำเป็นที่รัฐควรจะมีบางอย่างของรัฐจะต้องมีการแข่งขันกับเอกชนด้วย จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลริเริ่มให้มีการตั้งองค์การมหาชนขึ้น โดยมีเป้าหมายที่เน้นให้เป็นองค์การที่มีความคล่องตัว ไม่ต้องยึดติดกับกฎระเบียบและการบังคับบัญชา ในขณะที่ผู้บริหารก็มีความมั่นคงและถดถอนลำบาก ทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ โดยที่ไม่ต้องกลัวอำนาจทางการเมือง และการจัดตั้งก็เพียงการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางฝ่ายนิติบัญญัติใดๆ ทั้งสิ้น (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 2543)

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2549) อธิบายว่าองค์การมหาชนของไทยได้มีการนำแนวคิดมาจากองค์การมหาชนอิสระของประเทศฝรั่งเศสซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือองค์การมหาชนอิสระทางการปกครอง ซึ่งจะตรงกับส่วนราชการของไทย องค์การมหาชนอิสระทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งตรงกับรัฐวิสาหกิจของไทย ในขณะที่องค์การมหาชนของไทยจะตรงกับองค์การมหาชนทางวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม เพียงแต่ว่าองค์การมหาชนของไทยนั้นดูเหมือน จะมีความหลากหลายในเชิงขององค์การมากกว่าจำกัดเพียงแค่วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม ในขณะที่ Bowornwathana (2004) มองว่ารูปแบบขององค์การมหาชนของประเทศไทยเป็นรูปแบบ "ลูกผสม (Hybrid)" ระหว่าง Etablissement Public ของฝรั่งเศส เป็นรูปแบบหลักกับหน่วยงาน Anglo Saxon เช่น Crown Entities ของนิวซีแลนด์ กับ

Executive Agencies ของสหราชอาณาจักร เป็นรูปแบบรอง โดยสาเหตุหลักที่องค์การมหาชนของไทยมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบของฝรั่งเศสมากกว่าก็คือ การที่องค์การมหาชนไม่ได้มีอำนาจทำหน้าที่หลักๆ ที่รัฐบาลทำ แต่กลับเป็นงานที่มีความสำคัญรองลงมา ด้านความคล้ายคลึงขององค์การมหาชนกับองค์การแบบ Anglo Saxon คือ การที่ตัวองค์การมหาชนนั้นถูกแยกออกมา มีอิสระและไม่ได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแบบรัฐเดี่ยว แต่กลับมีอำนาจอิสระของตนเอง Bowornwathana (2006) ได้ขยายแนวความคิดให้ฟังว่าองค์การอิสระแบบองค์การมหาชนในประเทศไทยนั้นเกิดจากความพยายามในการแยกตัวขององค์การภาครัฐที่ปกติจะอยู่ภายใต้ระบบการบริหารแบบเดี่ยว (Unitary Administrative System) คืออยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลาง ออกไปอยู่ภายใต้ระบบการบริหารแบบสห (Multiple Administrative Systems) กล่าวคือองค์การไม่ได้อยู่ภายใต้ลำดับชั้นการบังคับบัญชาอันเดียวกัน แต่กลับไปอยู่ด้านนอกลำดับชั้นบังคับบัญชานั้น และสร้างลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่มีขนาดเล็กยิ่งขึ้นมา

5. พัฒนาการขององค์การมหาชนในประเทศไทย

จากการสรุปวรรณกรรมเกี่ยวกับองค์การมหาชนในประเทศไทย⁵ พัฒนาการขององค์การมหาชนในประเทศไทย น่าจะแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะด้วยกัน ดังต่อไปนี้

ระยะที่ 1 ปีพ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2532 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์การประเภทที่ 3 ในระยะแรกนี้ยังไม่มีชัดเจนเท่าใดนัก เพราะไม่ได้มีแนวความคิดทฤษฎีใดๆ มาประกอบทราบเพียงแต่ว่าองค์การประเภทที่ 3 นี้ไม่ถือว่าเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจและมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 12 องค์การ ซึ่งบ้างก็เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติบ้างก็เกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นต้น ปัญหาในระยะแรกคือ การที่องค์การบางองค์การที่ประกอบกิจการที่ไม่แสวงหาผลกำไรใดๆ กลับถูกจัดให้ไปอยู่ในประเภทของรัฐวิสาหกิจ ทำให้มีปัญหามากในเรื่องของงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการประเมินผล ที่ต้องเป็นไปตามระเบียบของรัฐวิสาหกิจ

ช่วงที่ 2 ปี พ.ศ. 2533 ถึง พ.ศ. 2541 องค์การของรัฐประเภทที่ 3 ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นต้นแบบขององค์การ

⁵ อ่านเพิ่มเติมได้จาก ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2549) และสุพล นิธิไกรพจน์ (2542 และ 2543)

มหาดานคือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี โดยผ่านการตราด้วยพระราชบัญญัติ หลังจากนั้นเมืองการค้าของรัฐประเภทที่ 3 ที่ถูกจัดขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดอีก 10 แห่ง เช่น สำนักงานคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) เป็นต้น ต่อมามีการจัดตั้งองค์การประเภที่ขึ้นมามีอีก 4 องค์การตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามกฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น สถาบันการบิพพลเรือและองค์การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น ซึ่งองค์การเหล่านี้ถูกจัดให้เป็นรัฐวิสาหกิจ ทำให้องค์การประเภที่นี้มีทั้งหมด 15 องค์การด้วยกันในช่วงนี้ ทำให้ในสองระยะแรกนี้ เมืองการค้าประเภทที่ 3 อยู่ทั้งสิ้น 27 องค์การด้วยกัน อย่างไรก็ตามองค์การประเภที่ 3 ยังคงมีปัญหาอยู่พอสมควรในเรื่องของสถานภาพขององค์การว่าควรอยู่ในสถานภาพใด เงินอุดหนุนควรมีจำนวนเท่าไร และกระทรวงการคลังจะค้ำประกันการชำระเงินกู้ในกรณีที่ต้องค้ำการมหาดานจะกั้ยืมเงินจากสถาบันการเงินหรือไม่

ระยะที่ 3 ปีพ.ศ. 2542 ถึง ปัจจุบันในช่วงที่ 3 ซึ่งจัดเป็นยุคปัจจุบันนี้ มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาดาน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายหลักที่อนุญาตให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาของแต่ละองค์การในการจัดตั้งองค์การนั้นๆ โดยเป็นการแก้ปัญหาหลักๆ ที่มีมาใน 2 ระยะแรกของการจัดตั้งองค์การประเภที่ 3 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขององค์การบางประเภที่ที่ถูกจัดให้เป็นรัฐวิสาหกิจทั้งๆ ที่ภารกิจไม่ได้เน้นการแสวงหาผลกำไร หรือ การไม่มีระบบประมาณและระเบียบการบริหารงานบุคคลของตนเอง

6. แนวความคิดเกี่ยวกับค่านิยมและวัฒนธรรมที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลง

เมื่อพูดถึงแนวความคิดเกี่ยวกับค่านิยมดั้งเดิม คงหนีไม่พ้นที่จะพูดถึงทฤษฎีพริสเมติก ของ Fred Riggs⁶ ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยเพราะเป็นคณศึกษาประเทศไทยว่าเป็น รัฐอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) งานของ Riggs ยังคงมีอิทธิพลอย่างมากในการศึกษาระบบราชการไทย เพราะเมื่อไรก็ตามที่มีการนำนวัตกรรมใหม่ ๆ เข้ามาใช้ในระบบราชการนั้น ค่านิยมดั้งเดิมของประเทศไทยยังคงยังมีลักษณะเหมือนกับ เหล้าเก่าในขวดใหม่ ตัวแปรสำคัญๆ ที่ Riggs พูดถึงคือ Formalism คือลักษณะความเป็นทางการที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง กล่าวคือ เป็นการเน้นรูปแบบแต่ไม่เน้นเนื้อหา

(Emphasizing Form and Not Substance) แนวคิดของ Riggs มีความสอดคล้องกับแนวคิดวัฒนธรรมรัฐบาลเป็นตัวแปรแทรกซ้อนต่อการปฏิรูประบราชการเสนอในงานของ Bownikwathana (2007) กล่าวคือวัฒนธรรมการปฏิรูปเกิดการไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของรัฐบาล กล่าวคือถึงแม้ว่าการปฏิรูประบราชการนั้นเน้นการปฏิรูปวัฒนธรรมเดิมซึ่งเป็นวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ให้เป็นวัฒนธรรมแบบเน้นผลลัพธ์ซึ่งถือว่าเป็นวัฒนธรรมใหม่ อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมดั้งเดิมในสังคมไทยคือระบบอุปถัมภ์ยังคงมีอิทธิพลอย่างสูงทำให้ผลลัพธ์ที่ออกมาไม่ตรงตามวัฒนธรรมผลลัพธ์ที่คาดหวัง แต่ออกมาในลักษณะลูกผสมของทั้งสองวัฒนธรรมร่วมกัน เช่น การใช้ระบบอุปถัมภ์ควบคุมวัฒนธรรมการใช้ผลลัพธ์ให้เป็นประโยชน์ เป็นต้น

⁶ ผู้สนใจแนวคิดเกี่ยวกับ ทฤษฎีพริสเมติก สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Fred W. Riggs (1964 และ 1966)

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย



ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา

ปัจจุบันองค์การมหาชนในประเทศไทยนั้นมีด้วยกัน 28 องค์การด้วยกัน อย่างไรก็ตามเนื่องจากบทความชิ้นนี้เป็นเพียงการค้นพบเบื้องต้นของงานวิจัย จึงมีข้อมูลจากการสัมภาษณ์เบื้องต้นของผู้ให้ข่าวสำคัญ (Key Informants) จำนวน 4 คน จากองค์กรที่ศึกษาหนึ่งแห่งและเพื่อเป็นการปกปิดสถานะของผู้ให้ข่าวสำคัญทางผู้เขียนจึงไม่ขอระบุชื่อขององค์กรที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาเพื่อที่จะสามารถได้ข้อมูลที่ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด

การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case Study Research) เป็นเครื่องมือซึ่งพัฒนาโดย Robert Yin (1989) ผู้เขียนคิดว่าเป็นระเบียบวิธีวิจัยที่เหมาะสมเพราะว่าเป็นระเบียบวิธีวิจัย

ที่อนุญาตให้ผู้เขียนสามารถใช้เทคนิคได้หลายแบบในการเก็บข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทางเอกสาร การสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์ เป็นต้น รูปแบบการสัมภาษณ์ที่ใช้เก็บข้อมูล คือการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) (Berg, 2007) กล่าวคือผู้เขียนได้มีการเขียนคำถามไว้ก่อน แต่หลังจากได้เข้าไปสัมภาษณ์ผู้ให้ข่าวสำคัญแล้วนั้น เมื่อมีรายละเอียดเพิ่มเติมระหว่างการสัมภาษณ์ทางผู้เขียนก็ได้สร้างคำถามขึ้นเฉพาะหน้าในการสอบถามเพิ่มเติมได้ในทันที

บทความนี้ไม่ได้มีความพยายามที่จะสรุปว่า องค์การมหาชนทุกแห่งจะมีลักษณะเช่นนี้เพราะว่าองค์การมหาชนมีการแบ่งกันออกเป็นหลายประเภทและหลายกลุ่ม อย่างไรก็ตามความน่าเชื่อถือได้ของงานวิจัยชิ้นนี้คือ องค์การมหาชนทั้ง 28

แห่งในปัจจุบันนั้นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงทำให้สามารถคาดคะเนได้ระดับหนึ่งว่าองค์การมหาชนที่มีขนาดเล็กเหมือนกับองค์การที่ผู้เขียนทำการศึกษานั้นน่าจะมี ความคล้ายคลึงกันในเรื่องทั่วไป เช่น ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบสวัสดิการ ระบบการวัดประสิทธิผล เป็นต้น

ข้อค้นพบ

จากการค้นคว้าทางเอกสารและการสัมภาษณ์พนักงานขององค์การมหาชนจึงพอที่จะสรุปความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนได้ดังนี้

เนื้อหาสาระหลักขององค์การมหาชนที่ทำการศึกษา

ตามหลักเกณฑ์กำหนดอัตราเงินเดือนและหลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทน ได้ทำการจำแนกองค์การมหาชนออกเป็น 3 กลุ่มดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน

กลุ่มที่ 2 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้าน หรือสหวิทยาการ

กลุ่มที่ 3 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณะทั่วไป

สำหรับองค์การที่ผู้เขียนทำการศึกษาในครั้งนั้น จัดอยู่ในกลุ่มที่ 3 ขององค์การมหาชน โดยความแตกต่างระหว่างกลุ่มจะเป็นเรื่องของ การแบ่งระดับค่าตอบแทนของคณะกรรมการ ผู้อำนวยการ ให้เป็นไปตามลำดับของกลุ่มจากมากไปหาน้อย จากการศึกษทั้งจากทางเอกสารและการสัมภาษณ์ทำให้พอสรุปข้อมูลต่างๆ ขององค์การมหาชนที่ทำการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการบริหาร

ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการ 1 คน และจะมีคณะกรรมการรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 11 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี โดยที่สามารถเป็นกรรมการโดยตำแหน่งได้ไม่เกินกึ่งหนึ่ง และที่เหลือจะมาจากสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก โดยคณะกรรมการบริหารจะมีหน้าที่สรรหาผู้อำนวยการองค์การ ซึ่งผู้อำนวยการจะทำหน้าที่เป็นทั้งกรรมการและเลขานุการของ

คณะกรรมการบริหาร โดยที่ประธานกรรมการและคณะกรรมการที่มีใบโดยตำแหน่งมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 4 ปี อัตราเบี้ยประชุมของกรรมการในองค์การมหาชนกลุ่มนี้อยู่ที่ 6,000 ถึง 12,000 บาทต่อเดือน โดยที่ประธานคณะกรรมการจะได้รับอัตราสูงกว่ากรรมการร้อยละ 25

ผู้อำนวยการ

ผู้อำนวยการองค์การมหาชนมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีโดยสามารถเป็นสูงสุดได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน โดยการออกจากตำแหน่งของผู้ผู้อำนวยการนั้นสามารถที่จะพ้นจากตำแหน่งได้หากไม่สามารถทำตามข้อตกลงที่ตกลงกันไว้ในสัญญา กับคณะกรรมการบริหารได้ โดยที่จะต้องได้รับคะแนนให้พ้นจากตำแหน่งอย่างต่ำ 2 ใน 3 จากคณะกรรมการบริหารโดยผู้อำนวยการเองไม่สามารถลงคะแนนได้ ผู้อำนวยการองค์การมหาชนแห่งนี้มีอัตราเงินเดือนอยู่ที่ 100,000 ถึง 200,000 บาท บวกเงินสวัสดิการอีกไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินเดือน

โครงสร้างองค์การ

โครงสร้างขององค์การมหาชนน่าที่จะมีความคล้ายคลึงกับองค์การแบบ Shamrock⁷ เสนอโดย Charles Handy (1989) ที่แนะนำให้องค์การควรที่จะประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 3 กลุ่ม คือ กลุ่มพนักงานประจำ กลุ่มพนักงานที่ทำสัญญาว่าจ้างกับบริษัทเอกชน (Privatization) และกลุ่มพนักงานที่ทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Part-Time Worker) ในปัจจุบันองค์การแห่งนี้ยังไม่ได้ใช้ความยืดหยุ่นในส่วนนี้อย่างเต็มที่ เพราะฉะนั้นแนวความคิดนี้ น่าที่จะได้รับการสำรวจเพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ปัจจุบันทางองค์การมีการจัดออกเป็นสองกลุ่ม คือกลุ่มวิชาการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายย่อยด้วยกัน คือ ฝ่ายฝึกอบรม ฝ่ายวิจัย และฝ่ายสารสนเทศและวิชาการ กับกลุ่มที่ 2 คือกลุ่มบริหาร ซึ่งแต่ละกลุ่มนั้นจะมีรองผู้อำนวยการกำกับดูแลอยู่ ในปัจจุบัน พนักงานท่านหนึ่งแนะนำว่า อยากจะให้มีการปรับฝ่ายสารสนเทศและวิชาการให้มาอยู่ในกลุ่มบริหาร และปรับกลุ่มบริหารให้เป็นฝ่ายอำนวยการและฝ่ายบริหารทรัพยากร เพราะในปัจจุบันงานของกลุ่มงานบริหารมีเป็นจำนวนมาก และมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งส่วนงานใหม่ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

⁷ องค์การแบบ Shamrock เป็นการอุปมาอุปไมยลักษณะขององค์การโดยทั่วไป Shamrock ซึ่งเป็นไม้ของประเทศไอร์แลนด์ซึ่งมีลักษณะเป็น 3 แฉกเปรียบได้ว่า องค์การในปัจจุบันที่น่าจะประกอบด้วยพนักงานที่มาจาก 3 ส่วน ดังใบ Shamrock คือ กลุ่มพนักงานประจำ กลุ่มพนักงานที่เกิดจากการทำสัญญากับบริษัทเอกชน (contracting out) และกลุ่มพนักงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (part-time worker) ผู้สนใจแนวคิดนี้สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Charles Handy (1989).

ระบบการบริหารงานบุคคล

สวัสดิการขององค์การมหาชน ตามมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 บัญญัติไว้ว่า

"ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทน ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน"

เพราะฉะนั้นองค์การมหาชนจะได้รับสวัสดิการที่ไม่ต่ำกว่าประกันสังคมอยู่แล้ว ในองค์การนี้ ระบบสวัสดิการและการประกันสุขภาพ จัดว่าอยู่ในระดับที่ดี เช่น การใช้ประกันกลุ่มที่ครอบคลุมไปถึงพ่อแม่และคู่สมรสด้วย นอกจากนี้พนักงานองค์การสามารถที่จะเบิกส่วนต่างของค่ารักษาพยาบาลได้ รวมทั้งยังมีสวัสดิการทางด้านทันตกรรมและทางด้านจักษุกรรม ส่วนสวัสดิการอื่นๆ ทัวไปก็มีลักษณะคล้ายๆ กับระบบราชการอื่นๆ เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ค่าเล่าเรียนบุตร 3 คนแรก เป็นต้น การจัดฐานเงินเดือนจัดว่าอยู่ในระดับสูงกว่าระบบราชการอยู่พอสมควร ทำให้การทำงานในองค์การมหาชนไม่น่าจะมีปัญหาในเรื่องของการจูงใจให้คนมาทำงานมากนัก

ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง

ความยืดหยุ่นที่มีมากขึ้นขององค์การมหาชน ทำให้มีอิสระในการจัดซื้อจัดจ้างมากกว่าองค์การในระบบราชการโดยทั่วไป ตัวอย่างเช่น ส่วนราชการจะมีมาตรฐานกลางในการซื้อวัสดุหรือครุภัณฑ์ซึ่งขึ้นอยู่กับตำแหน่งของข้าราชการ ในขณะที่องค์การมหาชนจะอนุญาตให้พนักงานในองค์การสามารถใช้วิจารณญาณและความเป็นเหตุเป็นผลในการจัดซื้อจัดจ้างได้โดยผ่านการอนุมัติของผู้อำนวยการ โดยที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับมาตรฐานกลางเหมือนอย่างส่วนราชการ นอกจากนี้ระเบียบขององค์การมหาชนก็ถูกเขียนไว้อย่างกว้างเพื่ออนุญาตให้พนักงานสามารถใช้วิจารณญาณได้อย่างเต็มที่ ยกตัวอย่างเช่น ในภาวะเงินเฟ้อ หรือค่าน้ำมันแพงนั้นพนักงานสามารถใช้เอกสารแนบตอนท้าย เพื่ออธิบายการเบิกจ่ายที่เกินกำหนดได้ เป็นต้น

ผลผลิตขององค์การ

การวัดผลผลิตขององค์การนั้นปกติจะเน้นการวัดอยู่สองประเภทคือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) การวัดประสิทธิภาพคือการวัดที่ต้นทุนต่อหน่วย ในขณะที่ประสิทธิผลเป็นการวัดการไปถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้

(Mahoney, 1988) ซึ่งองค์การในปัจจุบันดูเหมือนจะวัดประสิทธิภาพ เป็นหลักมากกว่าที่จะวัดประสิทธิผล ซึ่งอาจจะเป็นการไม่ยุติธรรมมากนักสำหรับองค์การมหาชนแห่งนี้เนื่องจากการนำมาตราวัดในเชิงเศรษฐศาสตร์มาวัดกับองค์การที่ไม่แสวงหากำไรนั้นอาจเป็นเรื่องยาก เนื่องจากองค์การแห่งนี้เน้นการฝึกอบรมเป็นหลัก จึงอาจจะเป็นการไม่ยุติธรรมนักที่จะวัดผลผลิตขององค์การมหาชนประเภทนี้โดยวัดต้นทุนต่อหน่วย พนักงานองค์การท่านหนึ่งพูดว่า

"โครงการหรือกิจกรรมที่ประสบความสำเร็จบางอย่างที่องค์การมหาชนแห่งนี้มีส่วนร่วมนั้นอาจเกิดจากหลายๆ องค์การช่วยกัน จึงเป็นการยากที่องค์การมหาชนแห่งนี้จะสามารถพูดได้อย่างเต็มปากว่าเป็นความสำเร็จขององค์การแห่งนี้แต่เพียงผู้เดียว"

ในส่วนของ การประเมินผลโครงการอื่นๆ ขององค์การนั้นยังจัดว่าเป็นส่วนที่มีปัญหาพอสมควร เนื่องจากภารกิจหลักขององค์การแห่งนี้คือการจัดฝึกอบรมและให้ความรู้ทั้งกับหน่วยราชการอื่นๆ นิสิตและนักศึกษา เป็นต้น เพราะการติดตามประเมินผลนั้นใช้วิธีการติดต่อผ่านทางอีเมลและทางโทรศัพท์ 3 เดือนหลังจากการฝึกอบรม แต่ปัญหาที่ตามมาคือผู้เข้าฝึกอบรมบางคนก็มีการเปลี่ยนเบอร์โทรศัพท์หรือไม่ตอบอีเมลบ้าง อย่างไรก็ตามก็มีการฝึกอบรมนิสิตและนักศึกษานั้นอาจจะเป็นการยากที่จะเห็นผลอย่างทันทีทันใดเพราะพวกเขาอาจจะยังไม่สามารถนำความรู้ไปใช้ได้ทันทีเนื่องจากยังไม่ได้อยู่ในวัยทำงาน ทำให้การประเมินผลเป็นไปด้วยความยากลำบาก

ในส่วนของ การประเมินผลบุคลากรในองค์การนั้นใช้วิธีให้พนักงานประเมินผลตนเองโดยการรายงานให้กับทางองค์การว่าได้ทำอะไรไปบ้าง พนักงานท่านหนึ่งบอกว่าถึงองค์การมีแผนการที่จะสร้างตัวชี้วัดให้แต่ละตำแหน่ง แต่ยังไม่มีการชี้วัดให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ตัวชี้วัดที่องค์การใช้ในปัจจุบันคือ คำรับรองการปฏิบัติการ ที่ต้องส่งมอบให้กับทางรัฐบาล

การมีส่วนร่วมของคนในองค์การ

การที่องค์การแห่งนี้ มีขนาดเล็กทำให้มีพนักงานจำนวนไม่มากนักและพนักงานสามารถที่จะเข้าไปปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้บริหารได้อย่างทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีการรายงานตามสายชั้นบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่สูง ทำให้การตัดสินใจต่างๆ ทำได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นจุดเด่นที่เห็น

ได้ชัดที่องค์การมหาชนมีเหนือกว่าระบบราชการ ถึงแม้ว่าการวิจัย
ชิ้นนี้จะเป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของคนในองค์การ ทฤษฎี
บันไดแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชนของ Arnstein⁸ สามารถที่
จะนำมาช่วยอธิบายได้เช่นเดียวกัน องค์การนี้น่าจะจัดอยู่ในบันได
ขั้นที่ 7 คือขั้นการเป็นตัวแทน (Delegated Power) จาก
บันไดทั้งสิ้น 8 ขั้น อย่างไรก็ตามองค์การจำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหา
บางประการเพื่อที่จะทำให้มีการจัดสรรตัวแทนได้อย่างเหมาะสม
ดังจะเห็นได้ว่าพนักงานองค์การท่านหนึ่งกล่าวถึงปัญหานี้ว่า

"ปัญหาที่องค์การมีในปัจจุบันกลับเป็นเรื่องของการ
ที่มีคนสมัครเข้าทำงานและลาออกจากองค์การบ่อย ทำให้ไม่มี
บุคลากรที่อยู่ในองค์การนานพอจนรู้รายละเอียดขั้นตอนต่าง ๆ
ภายในองค์การ ปัญหาที่ตามมาคือ พนักงานขององค์การต้อง
เสียเวลากับการอธิบายกฎระเบียบ และวิธีการทำงานซึ่งบางครั้ง
เป็นสิ่งที่ได้ผ่านการอธิบายมาแล้วหลายครั้ง ผลกระทบที่ตามมา
คืองานในความรับผิดชอบก็เกิดการล่าช้าตามไปด้วย เพราะฉะนั้น
น่าจะเป็นการดีที่จะมีพนักงานสักหนึ่งคนที่เป็นเหมือนกับตัวกลาง
ที่เชื่อมส่วนต่างๆ และคอยตอบคำถามเหล่านี้"

พนักงานอีกท่านหนึ่งจึงแนะนำว่า

"ถึงแม้ว่ากฎระเบียบที่เขียนไว้จะมีความเข้าใจง่าย
อย่างไรก็ตาม อยากที่จะให้มีการเขียนคู่มือขึ้นมาเพื่อใช้ในการ
อธิบาย กฎระเบียบต่างให้มีความง่ายต่อความเข้าใจมากยิ่งขึ้น
เราต้องการการจัดการความรู้ (Knowledge Management)"

อย่างไรดีการที่องค์การมหาชนแห่งนี้ จะมีการขึ้นบันได
ไปยังขั้นสุดท้ายคือขั้นที่ 8 การควบคุมโดยพลเมือง (Citizen
Control) ตามทฤษฎีของ Arnstein (1969) นั้นน่าจะเป็นเรื่อง
ที่ไม่ถนัดนัก เพราะว่าธรรมชาติขององค์การแห่งนี้เน้นเน้น
การฝึกอบรมทำให้อาจจะไม่ต้องการปัจจัยนำเข้า (Input) จาก
ประชาชนมากนัก แต่อาจจะเน้นการสื่อสารและสร้างความสัมพันธ์
กับประชาชนให้มากขึ้นเพื่อให้ทราบถึงความต้องการของ
ประชาชน ว่าต้องการการฝึกอบรมแบบใด ซึ่งจะทำให้้องค์การ
มีการตอบสนองกับประชาชนได้ดีขึ้น

ข้อค้นพบทางวิชาการ

1. ความยืดหยุ่นและความเป็นอิสระขององค์การ
องค์การมหาชนมีความยืดหยุ่นสูงขึ้น เมื่อเทียบองค์การใน
ระบบราชการ ไม่ว่าจะในเชิงของการจัดซื้อจัดจ้างหรือระบบ
การบริหารงานบุคคล ตัวอย่างเช่น การไม่ต้องยึดติดกับกฎเกณฑ์
ของระบบราชการ เช่น สามารถที่จะจ้างวิทยากรจากภายนอก
ที่มีความเชี่ยวชาญในราคาที่สูงได้โดยที่ไม่ต้องมายึดติดกับ
กฎระเบียบเหมือนกับทางระบบราชการ พนักงานองค์การมหาชน
ท่านหนึ่งกล่าวว่า

"ในอดีตเคยทำงานในส่วนราชการมาก่อน การที่จะได้รับ
การอนุมัติโครงการนั้นจะต้องเป็นไปตามสายบังคับบัญชา กล่าวคือ
ต้องส่งเรื่องผ่านหัวหน้าหน่วยงาน ผู้อำนวยการ รองอธิบดี และ
อธิบดีตามลำดับ ในขณะที่การทำงานที่องค์การมหาชนแห่งนี้
สามารถที่จะเข้าไปพูดคุยกับผู้รับผิดชอบได้เลย ทำให้ประหยัด
เวลา"

อย่างไรก็ตาม มีบางเรื่องที่องค์การนำที่จะใช้ประโยชน์
จากความยืดหยุ่นด้วย เช่น การจัดโครงสร้างองค์การให้มีความ
คล่องตัวขึ้นกว่าปัจจุบันเพื่อเป็นการแบ่งหน่วยงานให้มีความเหมาะสม
กับสภาพแวดล้อมมากขึ้น หรือการจัดทำคู่มือระเบียบให้เข้าใจง่าย
หรือ การจ้างบุคลากรขึ้นมาเพื่อเป็นตัวเชื่อมระหว่างส่วนต่าง ๆ
ดังที่พนักงานทั้งสองคนได้แนะนำมา เป็นต้น แต่ยังเป็นสิ่งที่ไม่
เกิดขึ้น นอกจากนี้การให้ความยืดหยุ่นในลักษณะของการใช้
เอกสารแบบการเบิกจ่ายที่เกินระเบียบได้นั้นเป็นสิ่งที่น่าศึกษาเพิ่มเติม
เนื่องจากองค์การที่ทำการศึกษานี้เป็นองค์การที่มีงบประมาณจำกัด
ทำให้ทางองค์การต้องช่วยกันประหยัดงบประมาณในส่วนนี้ ความยืดหยุ่น
ในส่วนของการใช้เอกสารแบบในองค์การมหาชนเป็นอีกเรื่องหนึ่ง
ที่น่าจะทำการศึกษาต่อไป

2. การควบคุมความอิสระ ถ้าให้ทฤษฎีวงจรชีวิตของ
องค์การของ Larry Greiner⁹ ในการอธิบายผู้เขียนคิดว่าองค์การ
มหาชนแห่งนี้ควรจะอยู่ในช่วงที่เรียกว่า ระยะเวลาเป็นตัวแทน
(Delegation Phase) กล่าวคือตัวองค์กรและพนักงานมีอำนาจ

⁸ ผู้สนใจศึกษาทฤษฎีบันไดแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชน (A ladder of citizen participation) โดยละเอียด สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Sherry R. Arnstein (1969).

⁹ ผู้สนใจศึกษาทฤษฎีวงจรชีวิตขององค์การสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Larry Greiner (1972).

ในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ ซึ่งเมื่อการมีอิสระในการตัดสินใจอย่างเต็มที่นั้น ทำให้มีความลำบากในการควบคุมเพราะการมีอิสระที่มากเกินไป ซึ่งดูได้จากกฎระเบียบที่เปิดโอกาสให้พนักงานในองค์การมีวิจารณ์อย่างเต็มที่ ซึ่งต่อมานำไปสู่วิกฤตการณ์ควบคุม (Crisis of Control) กล่าวคือองค์การต้องการความเป็นทางการที่มากขึ้นเพื่อต่อสู้กับวิกฤตการณ์นี้ ซึ่งความเป็นทางการในที่นี้คือ การสร้างกฎระเบียบขึ้นมาควบคุม เพื่อที่จะเลื่อนตัวเองไปในขั้นถัดไปคือ ระยะเวลาความร่วมมือร่วมกัน (Coordination Phase) เพราะถ้าเลื่อนขั้นไม่สำเร็จตามทฤษฎีนี้ องค์การจะไม่สามารถอยู่รอดได้

3. รายได้ขององค์การ ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์หลักของการตั้งองค์การมหาชนก็คือ เป็นองค์การที่เน้นการให้บริการประชาชนโดยไม่หวังผลกำไร แต่ปรากฏว่าองค์การที่ศึกษานี้มีศักยภาพในการหารายได้อยู่บ้างแต่เป็นสิ่งที่ไม่ค่อยจะถูกนำมาพูดเท่าใดนัก เนื่องจาก มาตรา 14 ใน พรบ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้องค์การต้องรายงานรายได้ส่วนนี้กับกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ สาเหตุที่รายได้ส่วนนี้ไม่ค่อยได้รับการพูดถึงเนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้อาจจะถูกตัดงบประมาณในปีถัดไป แต่ปัญหาที่ตามมาจะเป็นเรื่องของความโปร่งใสนั่นเอง

4. การประเมินผล การจ้างงานของพนักงานในองค์การมหาชนนั้นสัญญาจะไม่ได้เป็นแบบถาวร แต่จะขึ้นอยู่กับการประเมินผลซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือสัญญาฉบับแรกไม่เกิน 2 ปี ฉบับที่ 2 ไม่เกิน 3 ปี และฉบับต่อๆ ไปจะเป็นไปตามที่องค์การกำหนด ซึ่งองค์การแห่งนี้มีการไม่ต่อสัญญาให้กับพนักงานบางคนมาแล้วเมื่อพนักงาน ไม่สามารถที่จะทำงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลงได้ การมีลักษณะการเซ็นสัญญาแบบนี้ทำให้บุคลากรมีความเสี่ยงในสถานะของการเป็นพนักงานองค์การทำให้มีการลาออกจากองค์การไปอยู่องค์การอื่นบ้าง และตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ทางองค์การเองก็มีโอกาสที่จะถูกยุบเหมือนกันทำให้เป็นแรงจูงใจในทางลบอย่างหนึ่งในส่วนของการประเมินผลนั้นในปัจจุบันยังคงใช้วิธีการให้พนักงานประเมินผลตนเองโดยการรายงานสิ่งที่ตนทำให้กับองค์การแต่ยังไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดเฉพาะบุคคล ซึ่งจากความเป็นอิสระที่องค์การมีนั้นการกำหนดตัวชี้วัดส่วนบุคคลที่ชัดเจนน่าจะมีเกิดขึ้น

อย่างรวดเร็วเพื่อเป็นการเสริมประสิทธิภาพการทำงาน อีกทั้งยังเป็นการกำหนดเป้าหมายให้กับพนักงานให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และจะเป็นการสร้างความชัดเจนในกรณีที่จะมีการต่อหรือไม่ต่อสัญญาให้กับพนักงานซึ่งน่าจะมีประสิทธิภาพกว่าการรายงานผลงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

5. งบประมาณในส่วนของบุคลากร ถึงแม้ว่าองค์การ

มหาชนจะมีความเป็นอิสระพอสมควร แต่ทางองค์การเองก็มีการถูกควบคุมด้วยกฎระเบียบบางอย่างอยู่ ซึ่งกฎระเบียบที่เห็นได้ชัดคือ การอนุญาตให้ใช้งบประมาณ ร้อยละ 30 เป็นค่าตอบแทนและสวัสดิการของบุคลากร องค์การมหาชนที่ทำการศึกษานี้ได้ใช้งบประมาณในส่วนนี้จนเต็มอัตราแล้ว จึงต้องใช้วิธีแยกบัญชีเงินเดือนของพนักงานบางส่วนออกมาจากส่วนค่าตอบแทน ปัญหาอีกกรณีคือองค์การมหาชน โดยทั่วไปอาจจะมีคือการทำงบประมาณที่ใช้ในปีที่แล้วนั้นต่ำกว่าร้อยละ 30 แต่ปรากฏว่าในปีถัดมานั้นสูงกว่าร้อยละ 30 ซึ่งก็ต้องมีการชี้แจงกับทางรัฐบาลถึงสาเหตุของงบประมาณที่เกิน นอกจากนี้สิ่งที่น่าสนใจคือศึกษาเพิ่มเติมน่าจะเป็นเรื่องขององค์การมหาชน บางองค์การซึ่งมีงบประมาณที่สูงกว่าเพราะว่างบประมาณดังกล่าวนั้นรวมถึงค่าก่อสร้างอาคารหรือค่าวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่มีราคาแพงด้วย ทำให้ร้อยละ 30 ของงบประมาณที่เป็นของค่าตอบแทนบุคลากรสูงตามไปด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. กฎระเบียบ จากการสัมภาษณ์พนักงานขององค์การท่านหนึ่ง ได้แจ้งว่า คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการไทย (กปร.) มีความคิดที่จะสร้างมาตรฐานกลางสำหรับทุกหน่วยงาน อันได้แก่ ระบบเงินเดือน สวัสดิการ ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ระบบการเงินและการคลัง และเครื่องแบบในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งทางผู้เขียนก็เห็นด้วยกับการตั้งมาตรฐานกลางขึ้นมา เพราะการที่อนุญาตให้ทางองค์การออกข้อบังคับได้เองก็ไม่ใช่ว่าเรื่องน่าแปลกใจที่บุคลากรในองค์การจะต้องมีการออกข้อบังคับให้เงินบางครั้งมีสวัสดิการที่สูงกว่าระบบราชการ ทั้งที่ในยามปัจจุบันทางรัฐบาลต้องการความประหยัดเป็นที่ตั้งตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งลักษณะแบบนี้สามารถที่จะให้ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะในการอธิบายได้ ประกอบกับองค์การมหาชนยังมีจำนวนที่ไม่มากนัก (28 องค์การ) จึงไม่น่าที่จะเป็นเรื่องยากลำบากในการกำกับดูแลในส่วนของธุรกรรมอื่น ๆ เช่น

งานบริหาร งานวิจัย หรืองานบริการ ซึ่งแต่ละองค์การยังมีความแตกต่างพอสมควร ดังนั้นการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อดูแลเรื่องการออกระเบียบ ข้อบังคับของแต่ละองค์การมหาชนน่าที่จะมีเรื่องที่น่าจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณา

2. ตัวชี้วัด ในปัจจุบัน พนักงานแต่ละคนยังไม่มีกำหนดตัวชี้วัดให้แต่ละตำแหน่ง มีเพียงแต่ตัวชี้วัดขององค์การที่เป็นไปตามคำรับรองการปฏิบัติงาน ดังนั้นควรที่จะมีมาตรการในการกำหนดตัวชี้วัดของแต่ละตำแหน่งให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะมีบางหน่วยงานที่มีความคล้ายคลึงกันในทุกองค์การ เช่น ธุรกิจ การบริหาร การเงิน การฝึกอบรม การวิจัย เป็นต้น ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องยากนักที่จะมีการกำหนดตัวชี้วัดกลางให้กับแต่ละหน่วยงาน แทนที่จะให้อิสระกับองค์การมหาชนอย่างเต็มที่ในการออกแบบตัวชี้วัด ดังเห็นได้ว่าองค์การที่ทำการศึกษานี้ยังไม่ได้กำหนด ตัวชี้วัดรายบุคคลขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรม เพราะการมีตัวชี้วัดที่มีความเป็นรูปธรรมมาก ๆ ก็เหมือนกับเป็นการผูกมัดตัวเอง สิ่งที่ต้องคำนึงอีกอย่างคือ การที่องค์การมหาชนแต่ละองค์การนั้นก็มักมีลักษณะการให้บริการที่แตกต่างกัน การตั้งคณะกรรมการกลางขึ้นมาช่วยในการกำหนดตัวชี้วัดไปพร้อม ๆ กับการตั้งมาตรฐานกลางน่าจะทำให้การทำงานมีความเป็นระบบมากขึ้น

3. สิ่งแวดล้อมองค์การ เป็นที่ยอมรับกันว่าองค์การในปัจจุบันนั้นเป็นองค์การระบบเปิด (open system) เพราะองค์การนั้นมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายนอก (Katz and Khan, 1966) เนื่องจากการวิจัยชิ้นนี้ ผู้เขียนใช้ทฤษฎี Mechanistic and Organic ของ Burns และ Stalker (1996) ประกอบการอธิบาย จึงอยากที่จะแนะนำให้มีการวิจัยว่าสิ่งแวดล้อมในองค์การและนอกองค์การนั้นมีความแน่นอนหรือไม่ จากการศึกษาขององค์การดังกล่าว จะเห็นได้ว่างานหลักที่องค์การทำนั้นมีความแน่นอนค่อนข้างสูง เพราะเน้นในเรื่องของการฝึกอบรมและลูกค้าส่วนใหญ่ก็เป็นส่วนราชการ ซึ่งองค์การแบบเครื่องจักรกลน่าจะมีความเหมาะสมกับองค์การลักษณะนี้มากกว่า เพราะฉะนั้นองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบผลิตน่าที่จะถูกนำมาใช้ในประกอบการพิจารณาเสริมในการควบคุมการควบคุมองค์การมหาชน

4. งบประมาณในส่วนของบุคลากร เนื่องจากการศึกษาในครั้งนั้นเป็นการศึกษาขององค์การมหาชนขนาดเล็กเพียงองค์การเดียว แต่จากการสัมภาษณ์พนักงานในองค์การทำให้สามารถมองเห็นปัญหาทางด้านงบประมาณของบุคลากรที่ถูกกำหนดให้

ไม่สามารถเกินร้อยละ 30 ของงบประมาณทั้งหมด ทำให้องค์การมีปัญหาในการขยายอัตรากำลังคนเนื่องจากงบประมาณส่วนนี้ถูกใช้จนเต็มอัตราแล้ว ปัญหาที่ถูกชี้ให้เห็นเพิ่มเติมเป็นในส่วนของการที่องค์การที่มีขนาดใหญ่ขึ้นสามารถที่จะรวมเอาค่าวัสดุราคาแพง และค่าก่อสร้างอาคารเข้าไปไว้ในงบประมาณทำให้เกิดงบประมาณค่าตอบแทนของบุคลากรสูงตามไปด้วยทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างงบประมาณในการจ้างบุคลากรระหว่างองค์การขนาดเล็กและองค์การขนาดใหญ่ ซึ่งคงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการสร้างกฎระเบียบให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

5. รายได้ องค์การมหาชนที่ทำการศึกษานี้มีความสามารถในการหารายได้อยู่บ้าง แต่เป็นสิ่งที่ไม่ค่อยจะถูกนำมาพูดถึงและมีการตรวจสอบที่ชัดเจน จรัส สุวรรณมาลาและคณะ (2552) วิเคราะห์ถึงรายได้ในส่วนนี้เรียกว่า กองทุนสถาบัน (Agency Funds) ซึ่งทางองค์การมหาชนอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ให้สามารถจัดตั้งกองทุนสถาบันขึ้นเพื่อใช้เป็นเงินสนับสนุนการทำงานและสามารถที่จะนำไปใช้ได้ตามดุลยพินิจในแง่คือในเรื่องของความเป็นอิสระในการใช้งบประมาณส่วนนี้ แต่ปัญหาที่ตามมาคือปัญหาในเรื่องของความโปร่งใส เพราะไม่มีกลไกในการตรวจสอบที่ชัดเจน เพราะฉะนั้นจึงมีการแนะนำให้มีการสร้างบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งและการบริหาร กองทุนเงินรายได้ขององค์การมหาชน

บทสรุป

องค์การมหาชนในเมืองไทยเป็นรูปแบบที่น่าสนใจ เพราะเป็นการผสมผสานแนวความคิดในการบริหารทางรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งในยุคคลาสสิกและยุคสมัยใหม่ คือแนวคิดองค์การแบบสิ่งมีชีวิตขององค์การในยุคสมัยใหม่ และการเน้นความมีประสิทธิภาพสูงสุดอย่างเช่นการจัดการในยุคคลาสสิกและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งทำให้เห็นทั้งจุดเด่นและจุดด้อยขององค์การมหาชน จุดเด่นที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือความเป็นอิสระและความคล่องตัว ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง ระบบเงินเดือน ซึ่งผลของความอิสระนี้ทำให้องค์การมหาชน เป็นองค์การที่น่าจะดึงดูดผู้มีความสามารถให้เข้ามาทำงานในองค์การได้อย่างไม่ยากนัก เพราะสวัสดิการสามารถที่จะแข่งขันกับองค์การเอกชนได้ อย่างไรก็ตามการที่องค์การมหาชน มีความอิสระมากนั้น ความเป็นอิสระหลายๆ อย่างถูกนำ

ไปใช้กับรูปแบบในเชิงการบริหารบุคคล การจัดซื้อจัดจ้างและระบบสวัสดิการ ซึ่งน่าที่จะเน้นไปที่ค่านิยมในเรื่องของความมีเกียรติและความมีวินัยทางการคลังตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในขณะที่ความยืดหยุ่นที่ควรจะถูกนำไปใช้ในภารกิจหลักขององค์การหรือการประเมินผลโครงการยังไม่ถูกนำมาบังคับใช้ในระดับที่สูงมากนัก ปัญหาอีกข้อคือการที่องค์การมหาชนแต่ละองค์การมีความแตกต่างในกิจกรรมที่ทำจึงเป็นการยากที่จะนำมาตราฐานเดียวกันมาเป็นตัวกำหนดการวัดประสิทธิผลขององค์การ การจำแนกองค์การมหาชนออกมาทำโดยใช้มาตรฐานที่ต่างกัน น่าที่จะมีความเหมาะสมกว่า ท้ายที่สุดคงเป็นหน้าที่ของทางคณะกรรมการบริหารและพนักงาน องค์การมหาชนที่จะต้องหาทางเดินตามแนวความคิดทางทฤษฎีและค่านิยมของการจัดตั้งองค์การมหาชนว่าแท้จริงแล้วคืออะไรเพื่อนำไปสู่ประสิทธิภาพที่แท้จริงที่เป็นเป้าหมายการเกิดขึ้นขององค์การมหาชน

ขอขอบคุณ

ผู้เขียนขอขอบคุณ ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย (Thailand Democracy Watch) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้ให้ทุนหลักแก่ผู้เขียนในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับงานวิจัยชิ้นนี้

บรรณานุกรม

จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. 2552. "โครงการศึกษากฎหมายการเงินการคลังของต่างประเทศ." รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สถาบันพระปกเกล้า (ตุลาคม). ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2549. **หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ.** กรุงเทพฯ : นิติธรรมพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

สุรพล นิติไกรพจน์. 2543. **ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.

_____. 2542. **องค์การมหาชน : แนวความคิด รูปแบบและวิธีการบริหารงาน.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. 2543. **องค์การมหาชน : มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.

Arnstein, S. R. 1969. "A ladder of citizen participation." *Journal of the American Institute of planners.* 35, 4 (July) : 216-224.

Berg, B. L. 2007. **Qualitative research methods for the social sciences.** 6th ed. Boston, MA : Pearson Educations.

Bowornwathana, B. 2007. "Governance reform outcomes through cultural lens: Thailand." In Kuno Schedler and Isabella Proeller. (eds.), **Cultural aspects of public management reform.** pp. 275-298. *Research in public policy analysis and management V.* 16. San Diego, CA : JAI Press.

_____. 2006. "Autonomisation of the Thai state: Some observations." **Public administration and development.** 26 : 27-34.

_____. 2004. "Putting new public management to good use: Autonomous public organizations in Thailand." In Christopher Pollitt and Colin Talbot. (eds.), **Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualism.** pp. 247-263. New York and London : Routledge.

_____. 1997. "Transforming bureaucracies for the 21st century: The new democratic governance paradigm." **Public administration quarterly.** 21,3 : 294-308.

Burns, T. B. & Stalker, G. M. 1996. **The management of innovation.** 3rd ed. New York : Oxford University Press.

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. 2000. **The new public service : Serving not steering.** 2nd ed. and expanded. Armonk, N.Y. : M. E. Sharpe.

- Friedman, T. L. 2003. **Longitudes and attitudes : The world in the age of terrorism.** newly updated and expanded edition. New York : Anchor Books.
- Friedman, T. L. 2000. **The Lexus and the olive tree : Understanding globalization.** newly updated and expanded edition. New York : Anchor Books.
- Greiner, L. 1972. "Evolution and revolution as organizations grow." **Harvard Business Review.** 50, July-August : 37-46.
- Gulick, L. 1937. "Notes on the theory of organization." In Luther Gulick and Lyndall Urwick. (eds.), **Papers on the science of administration.** pp. 3-13. New York : Institute of Public Administration.
- Gulick, L. & Urwick, L. 1937. **Papers on the science of administration.** New York : Institute of Public Administration.
- Handy, C. 1991. **The age of unreason.** 2nd ed. London : Business Books Limited.
- Hood, C. 1991. "A public management for all seasons?." **Public administration review.** 69 : 3-19.
- Katz, D. & Kahn, R. L. 1966. **The social psychology of organizations.** New York : Wiley.
- Mahoney, T. A. 1988. "Productivity defined: The relativity of efficiency, effectiveness, and change." In John P. Campbell, Richard J. Campbell, and Associates. (eds.), **Productivity in organizations : New perspectives from industrial and organizational psychology.** pp. 13-39. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Ostrom, V. & Ostrom, E. 1971. "Public choice : A different approach to the study of public administration." **Public administration review.** 31, March/April : 203-216.
- Peters, B.G. 2001. **The future of governing.** 2nd ed., Rev. Lawrence, Kansas: Kansas University Press.
- Riggs, F. W. 1966. **Thailand: The modernization of a bureaucratic polity.** Honolulu, HI : East-West Center Press.
- Riggs, F. W. 1964. **Administration in developing countries : Theory of prismatic society.** Boston : Houghton Mifflin.
- Taylor, F. W. 1967. **The principles of scientific management.** New York : Norton.
- Thompson, J. D. 1967. **Organization in actions.** New York : McGraw-Hill.
- Weber, M. 1958. **From Max Weber: Essays in sociology.** Translated by Gerth, H. H. & Mills, C. W. New York : A Galaxy Book.
- Yin, R. K. 1989. **Case study research : Design and methods.** Newbury Park : Sage Publications.



>> ดร. ปกรณ์ ศิริประกอบ

จบการศึกษา Doctor of Philosophy (Public Administration) Arizona State University, Tempe Arizona USA
ความเชี่ยวชาญพิเศษ

- Public Administration Theory
- Organization Theory and Organization Behavior
- Public Management
- Public Personnel Administration
- Comparative Public Administration

ปัจจุบันทำงานในตำแหน่งอาจารย์ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย