

**การประเมินผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้
ในองค์กรมหาชน: สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน**
**Assessing Achievement in Good Governance Principles of Good Governance Applications
in Public Organizations: The Land Bank Administration Institute and Community
Organization Development Institute**

นิรมล เสริมทรัพย์¹

10.14456/jrgbsrangsit.2017.34

บทคัดย่อ

คุณฉันทิพนธ์ เรื่อง “การประเมินผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้ในองค์กรมหาชน: สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน” ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ วัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อ (1) การประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้ในองค์กรมหาชน (2) ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้ในองค์กรมหาชน (3) ศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหา อุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในองค์กรมหาชน ด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ เอกสาร ตำรา และวรรณกรรมต่างๆ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสนทนากลุ่ม

ผลการวิจัย พบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้ในองค์กรมหาชน จะสำเร็จ ได้ หรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการขององค์กรมหาชน ซึ่งคณะกรรมการนี้ ได้มาจากการสรรหาของรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะกรรมการองค์กรมหาชนต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองว่าแตกต่างไปจากคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ แต่ต้องทำงานในลักษณะที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนรับผิดชอบผลสำเร็จขององค์กรมหาชน วางยุทธศาสตร์ขององค์กรมหาชน สรรหาตัวผู้บริหาร ดูแลเรื่องระเบียบการเงิน ระเบียบการบริหารงาน ระเบียบบุคคล ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เมื่อว่าโดยตามกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ตามมาตรา 43 รัฐมนตรีกำกับคณะกรรมการขององค์กรมหาชน อีกชั้นหนึ่ง

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, การประยุกต์ใช้, องค์กรมหาชน

¹ นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต

Abstract

The objectives of this study are (1) Evaluation of good governance principles of good governance applications in public organizations. (2) Study the problems in the implementation of good governance principles of good governance applications in public organizations. (3) To study ways to solve the obstacles in bringing good governance to good governance in public. With qualitative research methodology. Tools used in research are texts, texts and literature. In-depth interview and group discussion.

The research found that: Principles of good governance, good governance applications in public organizations will succeed or not. It is up to the board of public organization. The board of directors derived from the nomination of the minister. With the approval of the cabinet. So the public needs to understand that their role is different from the boards of state enterprises. It works in a way that role in driving, responsibility for the success of public organizations. Strategic positioning of the organization, recruitment the management, supervision of financial, regulation rules, regulations, personnel management issues from political interference. By law, the minister has the authority to oversee the minister under section 43 of the board of public organization more.

Key word: good governance, applications, public organizations

1. แนวคิดพื้นฐานและความเป็นมาขององค์การมหาชน

ในแง่ของหลักการความคิดพื้นฐานในการจัดการความเป็นมาขององค์กรมหาชนมาจากแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ New Public Management ที่มีเป้าหมายในการลดบทบาทและขนาดของภาครัฐลงโดยใช้กลไกตลาด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การกระจายอำนาจ การแปรรูปหน่วยงานภาครัฐ (Gentrification) หรือการแยกหน่วยงานของรัฐให้มีสภาพเป็นองค์กรอิสระ องค์กรมหาชน รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการเพิ่มอำนาจภาคประชาสังคมในแง่ที่มีนัยเป็นเรื่องของส่วนรวมที่ไม่ใช่รัฐ ในแง่ของหลักการความคิดเกี่ยวกับประชาสังคม หรือ Civil Society ที่เน้นความจำเป็นในการปลูกฝังให้ประชาชนเป็นว่าตนเป็นพลเมืองที่จะต้องให้พวกเขาเห็นคุณค่าของการสัมพันธ์ที่ทัดเทียม และการเข้าสู่เป็นประชาสังคม (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2541)

จากคำกล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าองค์กรมหาชนมีฐานะเป็นการแปรรูปหน่วยงานของรัฐให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับองค์กรมหาชนทั้งของต่างประเทศ และของประเทศไทยนั้น สรุปในเบื้องต้นไว้ว่า “องค์กรมหาชน” นับได้ว่าเป็นกลุ่มองค์กรที่มีบทบาทและความสำคัญไม่น้อยไปกว่าองค์กรภาครัฐในลักษณะอื่นๆ อีกทั้งในหลายประเทศยังปรากฏแนวโน้มว่ากลุ่มองค์กรเหล่านี้ ได้เกิดการขยายตัวทั้งในเชิงจำนวนขนาด (พิจารณาจากสัดส่วนงบประมาณและจำนวนบุคลากร) และขอบข่ายภารกิจหน้าที่ที่เริ่มจะเข้ามาทดแทนและบดบังองค์กรภาครัฐอื่นๆ อย่างน่าสนใจ ทั้งนี้ การขยายตัว ดังกล่าว อาจนับว่าเป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่สำคัญของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ อย่างไรก็ดี หรืออาจสามารถสรุปเหตุผล ที่มา และความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรมหาชนได้ 3 ประการ (สภากฎหมายแห่งชาติ, 2558) ดังนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานรัฐบาลที่มีภารกิจเฉพาะด้าน โดยเหตุผลประการที่หนึ่งนี้อยู่ภายใต้ฐานคิดว่าหากภารกิจเฉพาะด้านใดที่สามารถแยกออกจากโครงสร้างระบบราชการปกติโดยมอบให้องค์กรที่มีอิสระและคล่องตัวมากกว่าจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สูงขึ้น เนื่องจากการจัดทำภารกิจจะเป็นไปตามความต้องการของ “ลูกค้า” จะมีระบบบริหารที่มุ่งเน้นการจัดการและผลสัมฤทธิ์ และสามารถลดทอนความเข้มงวดด้านกฎเกณฑ์ทางการบริหารและการเงินลงได้

ประการที่สอง เพื่อยกระดับกระบวนการตัดสินใจให้เป็นไปโดยชอบธรรมและมีความเป็นมืออาชีพ เนื่องจากการบริหารงานภายใต้ระบบขององค์กรมหาชนจะนำไปสู่เงื่อนไขทางการบริหารใหม่ที่ดีก่อให้เกิดความเป็นอิสระในเชิงนโยบายความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและความเป็นพันธมิตรร่วมกันในหมู่องค์กรของรัฐบาล

ประการที่สาม เหตุผลความจำเป็น “แผ่เงา” อื่นๆ ในหลายกรณีพบว่าเหตุผลความจำเป็นที่นำไปสู่การจัดตั้งองค์กรมหาชนก็ไม่จำเป็นจะต้องเป็นไปตามกลุ่มสาเหตุในข้างต้นแต่กลับเป็นผลลัพธ์ในทางการเมืองที่รัฐบาลใช้เพื่อตอบสนองต่อประเด็นในทางการเมืองซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ อีกทั้งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่กำลังอยู่ในระยะของการเปลี่ยนผ่านกระแสคลื่นของการจัดตั้งองค์กรมหาชนเกิดจากความพยายามในการสร้าง “islands of excellence” ขึ้นภายในระบบบริหารงานภาครัฐเพื่อสร้างกลุ่มองค์กรที่แยกเป็นอิสระจากหน่วยงานในระบบราชการปกติเพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการแสวงหาเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพที่ดีกว่าในระบบเดิมรวมถึงเปิดโอกาสให้กับบุคลากรรุ่นใหม่ได้เติบโตก้าวหน้าและอยู่ภายใต้ระบบการจัดการที่มีอิสระ

ดังที่กล่าวมา ทำให้เห็นได้ว่า แรงผลักดันนำไปสู่การเกิดขึ้นขององค์กรมหาชน นั้น มีความหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนกระแสความนึกคิดที่เกิดขึ้นภายในระบบบริหารหนึ่งๆ จึงเป็นผลให้รูปแบบขององค์กร ที่เรียกรวมๆ ว่าองค์กรมหาชน นี้ มิได้มีเพียงรูปแบบเดียวหากแต่ปรากฏ

ความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมากทั้งในด้านชื่อเรียก โครงสร้างความสัมพันธ์รวมถึงโครงสร้างและการจัดการภายในองค์กร ในมิติอื่นๆ จึงนำไปสู่ความรู้ ความเข้าใจ ที่สับสนเกี่ยวกับองค์กรชนิดนี้ ขณะที่ปรากฏการณ์ของการขยายตัวทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพขององค์การมหาชน กลับทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ

องค์การมหาชน เป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะที่ กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องการประสิทธิภาพสูง โดยมีได้คำกล่าวจากการบริการ มี วัฒนธรรมองค์กรเชิงภาคธุรกิจ ที่สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งมีอาจดำเนินการได้ในส่วนราชการซึ่งเป็นองค์การแบบราชการ (Bureaucratic Model) องค์การมหาชนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องดำเนินการและจัดให้มี หรือภาครัฐต้องมีบทบาทให้การสนับสนุนในเรื่องงบประมาณเพื่อให้เกิดการดำเนินงาน เป็นบริการในส่วนที่รัฐต้องการส่งเสริม หรือเป็นบทบาทของรัฐในการให้บริการ การแทรกแซงตลาด หรือบริการที่ภาคเอกชนยังไม่สนใจหรือมีศักยภาพที่จะดำเนินการ

หลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดตั้งองค์การมหาชน ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถแยกแยะองค์ประกอบ ในการจัดตั้งได้ 3 ประการ คือ (1) เมื่อรัฐบาลมีนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (2) แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่าง ไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (3) การจัดตั้งหน่วยบริหารขึ้นใหม่ นั้น มีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

โดยที่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง องค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ก็เพื่อรองรับกรณีที่รัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก อย่างไรก็ดี การบริหารงานของคณะกรรมการองค์การมหาชนบางแห่งยังไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ประกอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ว่า (ประการที่หนึ่ง) การดำเนินงานขององค์การมหาชน และกองทุน และเงินทุนหมุนเวียนบางแห่ง มีแนวทางการดำเนินงานคล้ายคลึงกับส่วนราชการ แต่มีการใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร และการดำเนินงานในอัตราที่สูงและมีลักษณะไม่ประหยัด (ประการที่สอง) รัฐบาลควรพิจารณาทบทวนภารกิจ ผลการดำเนินงาน โครงสร้างองค์กร และค่าใช้จ่ายต่างๆ ขององค์กร รวมทั้งอาจพิจารณายุบเลิกหน่วยงาน (ประการที่สาม) มีผลการดำเนินการที่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน และไม่เกิดประโยชน์คุ้มค่าอย่างแท้จริง ควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานตามภารกิจให้ชัดเจน โดยปรับปรุงระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จำเป็นต้องมีการประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรและประสิทธิผลจากการบริหารจัดการของบุคลากรในองค์กร เพื่อประกอบการพัฒนาและแก้ไขปรับปรุงการบริหารจัดการหรือพิจารณายุบเลิกหน่วยงานดังกล่าวอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ดีปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการขององค์การมหาชน ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 29 แห่ง นั้น มีมาตรฐานการบริหารงานที่แตกต่างกัน แม้ว่าสำนักงาน ก.พ.ร. จะได้จัดทำแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน เพื่อมุ่งให้คณะกรรมการมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 ได้มีมติเห็นชอบกับแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชน และให้องค์การมหาชนนำไปใช้ เป็นแนวปฏิบัติแล้ว แต่เพื่อมุ่งพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การมหาชนให้สอดคล้องกับหลักการของการจัดตั้งองค์การมหาชน และระบบการบริหารงานที่มีธรรมาภิบาลตามมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในสากล สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้จัดทำโครงการจัดทำคู่มือการบริหารและกำกับดูแลของคณะกรรมการองค์การมหาชนขึ้น และได้ว่าจ้างบริษัท ทริส คอร์ปอเรชั่น จำกัด เป็นที่ปรึกษาเพื่อจัดทำคู่มือดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีคู่มือการบริหารและกำกับดูแลของคณะกรรมการองค์การมหาชน ที่จะนำไปสู่แนวทางการบริหารที่เป็นธรรมาภิบาลและสอดคล้องกับหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

การจัดตั้งองค์การมหาชน พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งและการดำเนินงานเอาไว้ โดยมาตรา 5 วรรคแรกของกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ความว่า

“เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548)

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น อาจแยกองค์ประกอบในการพิจารณาการจัดตั้งองค์การมหาชนได้ 3 ประการ คือ (ประการที่หนึ่ง) เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นแผนงาน หรือนโยบายเฉพาะกิจ (ประการที่สอง) แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะ นั้น มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องพิจารณาประเภทของบริการสาธารณะ ตามมาตรา 5 วรรคสอง และปัญหาความซ้ำซ้อน หรือความขัดแย้งในการดำเนินกิจการกับหน่วยงานอื่น ตามมาตรา 8 และมาตรา 9 ประกอบด้วย และ (ประการที่สาม) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ทั้งนี้ สามารถจำแนกความจำเป็นของเหตุผลในการจัดตั้งองค์การมหาชน ออกเป็น 4 ประการ ดังนี้ คือ (ประการแรก) ความจำเป็นของเหตุผลในแง่วัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่จัดทำ กล่าวคือ กิจกรรมทางวิชาการหรือศิลปะมักมีความต้องการอิสระและหลักประกันที่รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงองค์กรเหล่านี้ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะการรวมกลุ่ม โดยเฉพาะรวมถึงกิจกรรมที่มีลักษณะชั่วคราว เช่น การรวมกลุ่มทางวิชาชีพซึ่งเป็นปัญหาทางเทคนิค เป็นต้น (ประการที่สอง) ความจำเป็นของเหตุผลในแง่ระบบบัญชีและงบประมาณ กล่าวคือ ระบบบัญชีและงบประมาณที่ใช้ในหน่วยงานของรัฐมีลักษณะไม่ยืดหยุ่น ไม่สามารถปรับสภาพให้เหมาะสมทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

หรือสถานการณ์ที่มีได้คาดหมาย การจัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นเป็นองค์กรมหาชนก็เพื่อให้องค์กรนั้นสามารถใช้ระบบบัญชีและงบประมาณที่ยืดหยุ่น ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดทุกอย่าง (ประการที่สาม) ความจำเป็นของเหตุผลในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรมหาชนกับรัฐนั้นจะเป็นไปในลักษณะการกำกับควบคุม มิใช่ในลักษณะบังคับบัญชา และ (ประการที่สี่) ความจำเป็นของเหตุผลในแง่ประโยชน์ของบุคลากร กล่าวคือ การจัดตั้งองค์กรใด เป็นองค์กรมหาชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้ทำงานรวดเร็ว ระบบการสรรหา โดยได้คนรู้ใจ หรือคนเคยทำงานร่วมกันมาทำงานด้วย ย่อมจะส่งผลดีกว่าการได้คนที่เลื่อนมาตามระบบราชการ โดยเฉพาะงานที่มีเวลาจำกัดแน่นอน ทีมงานจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก

นอกจากนั้น บุคลากรในองค์กรมหาชนก็ได้รับผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนมากกว่าบุคลากรของรัฐ ประโยชน์ดังกล่าว มิได้ตกอยู่แต่กับตัวบุคลากร หรือองค์กรมหาชน ประโยชน์เหล่านี้ ยังส่งผลต่อ รัฐ คือ กิจกรรมบางอย่าง รัฐต้องการคนมีฝีมือ การคัดเอาบุคลากรจากระบบราชการ อาจประสบกับข้อจำกัดทั้งในแง่ปริมาณคน ความอาวุโส การจัดตั้งองค์กร จึง มีความจำเป็น เพื่อแก้ไขปัญหา เหล่านี้

หลักเกณฑ์ที่ต้องกำหนดในการจัดตั้งองค์กรมหาชน

สำหรับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรมหาชน ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้ตราขึ้นนั้น ในมาตราที่ 7 แห่งกฎหมายว่าด้วย องค์กรมหาชน ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่จะต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์กรมหาชนตามมาตรา 5 อย่างน้อย จะต้องมีความดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อขององค์กรมหาชน
- 2) ที่ตั้งของสำนักงานใหญ่
- 3) วัตถุประสงค์และอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ขององค์กรมหาชน
- 4) องค์กรประกอบของคณะกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
- 5) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ
- 6) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ขององค์กรมหาชน
- 7) ทุน รายได้ งบประมาณและทรัพย์สิน
- 8) การบริหารงานบุคคล สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่น
- 9) การกำกับดูแล การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์กรมหาชน
- 10) การขุบเลิกองค์กรมหาชน ในกรณีที่องค์กรมหาชนตั้งขึ้น เพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะกิจ หรือตั้งขึ้นโดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด
- 11) ข้อกำหนดอื่น ๆ อันจำเป็น เพื่อให้กิจการขององค์กรมหาชนดำเนินการไปได้โดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ
- 12) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดตาม ข้อ 3) ถึง ข้อ 11) ต้องอยู่ภายในกรอบของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นอย่างอื่นได้ ก็ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานั้น

อย่างที่กล่าวข้างต้น องค์การมหาชน ถือเป็นองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีภารกิจจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงได้พยายามจัดแบ่งภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน มิให้ซ้ำซ้อนกับภารกิจทางปกครองที่ควรเป็นส่วนราชการและภารกิจทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่ควรเป็นของรัฐวิสาหกิจ สามารถสรุปลักษณะสำคัญเป็น 2 ประการ ดังนี้

1) ภารกิจไม่ควรซ้ำซ้อนกับภารกิจของรัฐวิสาหกิจ

ประเภทของบริการสาธารณะที่องค์การมหาชน สามารถจัดทำซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนนั้น จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 คือจะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

- 1) การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- 2) การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 3) การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม
- 4) การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา
- 5) การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 6) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 7) การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข
- 8) การสังคมสงเคราะห์
- 9) การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
- 10) การดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่น

จะสังเกตได้ว่าบริการสาธารณะตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเน้นหนักไปในทางสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม แต่ทั้งนี้ ความในตอนที่ห้าของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ยังเปิดไว้อย่างกว้างขวางให้ครอบคลุมไปถึงการอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เพื่อประชาชนอีกด้วย รวมถึงกฎหมายมาตราดังกล่าวยังได้บัญญัติไว้ในวรรคท้ายอีกด้วยว่า กิจการที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนจะต้องไม่ใช่งานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก ซึ่งการกำหนดข้อแตกต่างในเรื่องวัตถุประสงค์นี้ แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะกับรัฐวิสาหกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์แสวงหากำไร

อย่างไรก็ตาม หากจะกำหนดห้ามมิให้องค์การมหาชนแสวงหากำไรเสียเลย ก็อาจมีผลทำให้องค์การมหาชนไม่สามารถหารายได้มาเลี้ยงตัวเองได้ อันจะทำให้ให้องค์การมหาชนต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐเพียงแห่งเดียว ซึ่งเป็นภาระแก่รัฐมากเกินไป ดังนั้น ในกฎหมายดังกล่าวจึงมีบัญญัติไว้ในมาตรา 13 ว่า “ภายใต้วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบำรุงค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการดำเนินการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ด้วยโครงสร้างการบริหารงานโดยทั่วไปขององค์การมหาชน ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารงานทั่วไปของหน่วยงาน และผู้อำนวยการซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานและเป็นผู้บังคับบัญชาของบุคลากรในองค์การมหาชน โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการ จะต้องเป็นไปตามมาตรา 19 ของกฎหมายดังกล่าว คือ มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย (1) ประธานกรรมการ (2) กรรมการ (3) ผู้อำนวยการ ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการจะมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกิน 11 คน อาจมาจากผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งก็ได้แต่ต้องมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการ และจะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วยเพื่อเปิดโอกาสให้มีตัวแทนภาคเอกชน องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ภาคประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการได้

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามของ “ผู้อำนวยการ” ไว้ว่า หมายถึง “ผู้อำนวยการหรือผู้บริหารสูงสุดซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การมหาชน” โดยมาตรา 27 วรรคหนึ่ง ระบุเพิ่มเติมว่า “ให้องค์การมหาชนมีผู้อำนวยการคนหนึ่งซึ่งจะเรียกชื่อตำแหน่งเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งก็ได้” จึงอาจเรียกว่า ผู้ว่าการ ผู้จัดการ หรืออธิบดีก็ได้ รวมถึงในวรรคสองของมาตราดังกล่าว ได้มอบอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการให้คณะกรรมการอีกด้วย เพื่อให้คณะกรรมการมีอำนาจในการควบคุมดูแลการบริหารของผู้อำนวยการ ได้อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของ คณะกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง ตามบัญญัติในมาตรา 31 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 รวมถึงวรรคสองของมาตราดังกล่าวยังระบุว่า “ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชน” อีกทั้งมาตรา 32 ได้บัญญัติถึงอำนาจของผู้อำนวยการอีกว่า ผู้อำนวยการ มีอำนาจ (1) บรรจุแต่งตั้งเลื่อนลดตัดเงินเดือนหรือค่าจ้างลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่งทั้งนี้ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด (2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การมหาชน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบข้อบังคับข้อกำหนด นโยบายมติหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด”

ด้านเงินทุนในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะขององค์การมหาชน จะมีที่มาได้ 6 ช่องทาง ดังที่มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน ประกอบด้วย

- 1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา
- 2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- 3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- 4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจาก ต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- 5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้ จากการดำเนินการ
- 6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน

เมื่อพิจารณาหลักการพื้นฐานขององค์การมหาชนที่จะต้องไม่ดำเนินการทางอุตสาหกรรมหรือการค้าซึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบการในเชิงพาณิชย์ดังกรณีรัฐวิสาหกิจ จะเห็นว่าแหล่งรายได้หลักที่จะมาเป็นทุนดำเนินการขององค์การมหาชนย่อมจะมาจากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปีและค่าธรรมเนียมหรือรายได้ที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรา 13 ของกฎหมายดังกล่าวที่ว่า “ภายใต้วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนในองค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบำรุงค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง” นั้นเอง รวมถึงข้อ (3) ก็ได้ระบุวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การมหาชนที่ชัดเจนว่าต้องเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้เป็นรายปีตามความเหมาะสมอันเป็นข้อยืนยันยืนยันความเป็นอิสระในทางการบริหารงบประมาณขององค์การมหาชนเพราะเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งรัฐจะต้องจัดสรรให้เป็นงวดเดียวในแต่ละปีนั้น อยู่ภายใต้กรอบดุลยพินิจขององค์กรบริหารองค์การมหาชนที่จะตัดสินใจในเรื่องประเภทและจำนวนการใช้จ่ายได้เองตามความเหมาะสม

ทั้งนี้เพราะว่าการเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดซึ่งมีความคล่องตัวกว่าการเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการมาก แต่ก็ได้หมายความว่าองค์การมหาชนจะใช้จ่ายเงินเพื่อการใดก็ได้ จึงมีกฎหมายบังคับไว้ดังที่มาตรา 17 กำหนดเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปว่า “การใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชนให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการขององค์การมหาชน โดยเฉพาะการเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด”

นอกจากนี้ การบริหารงบประมาณที่ได้มาในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายและเป็นการได้งบประมาณมาทั้งก่อน โดยไม่จำเป็นต้องส่งงบประมาณส่วนที่ใช้จ่ายไม่หมดคืนคลังเป็นรายปีดังเช่นงบประมาณของส่วนราชการตามวิปฏิบัติปกติของงบประมาณของส่วนราชการ ตามมาตราที่ 14 ว่า “บรรดารายได้ขององค์การมหาชนไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ” ส่งผลให้องค์การมหาชนมีความคล่องตัวในระบอบงบประมาณและการบริหารการเงินการคลังโดยไม่ต้องขอตั้งงบประมาณล่วงหน้าเป็นรายปีสำหรับการดำเนินงานในแต่ละเรื่อง อีกทั้งมาตรา 18 ยังระบุถึง “การกู้ยืมเงินการถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วนการเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่นการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสัญญาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

กล่าวได้ว่าบุคลากรขององค์การมหาชนนั้น สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคลากรประจำขององค์การมหาชน และลูกจ้างซึ่งมีศักดิ์และสิทธิ์ไม่เท่าเทียมกับเจ้าหน้าที่ อาจเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวก็ได้ โดยตามมาตรา 31 ที่กล่าวไปข้างต้น เจ้าหน้าที่และลูกจ้างจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหาร

สืบเนื่องจากการที่องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้น เพื่อ ดำเนินการกิจจัดทำบริการสาธารณะบางประการ โดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ทำให้้องค์กรมหาชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะกำกับดูแลแต่รายงานการจัดสรรงบประมาณและการกำกับดูแลองค์การมหาชนย่อมต้องเป็นไปโดยเคารพหลักการของความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การมหาชน แต่ความเป็นอิสระในการดำเนินงานนั้น ไม่ใช่จุดมุ่งหมายในตัวเอง หากแต่เป็นเพียงวิธีการไปสู่จุดมุ่งหมายอัน ได้แก่ การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตามภารกิจที่รัฐได้มอบหมายให้ ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดระบบตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชนไว้ในกฎหมายด้วย มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละองค์กรไว้ว่า “ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระ

ราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนใดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชนนั้นให้ปฏิบัติตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนนั้น เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็นทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้”

สาเหตุหรือที่มาที่ต้องมีการประเมินผลขององค์การมหาชน

ทว่าหลักการสำคัญที่ถือเป็นหัวใจของการตรวจสอบประเมินผล ที่เน้นประสิทธิภาพสำหรับองค์การมหาชนที่จะสามารถเป็นต้นแบบสำหรับการตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่รัฐมอบหมายขององค์กรอื่นๆ ของรัฐด้วย คือ การกำหนดให้มีระบบประเมินผลขององค์การมหาชนขึ้นเป็นเฉพาะ ดังมาตรา 42 ของกฎหมาย นี้ ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัดให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดแต่วันแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดระบบการประเมินผลไว้เป็นอย่างอื่น”

ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนี้ มีความหมายว่า องค์การมหาชนทุกแห่ง จะต้องเข้าสู่ระบบการทำข้อตกลงประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เข้าจัดทำข้อตกลงและติดตามประเมินผลประสิทธิภาพขององค์การมหาชน ทั้งนี้ กรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ 2549 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดกรอบการประเมินผลใน 4 มิติ ดังนี้

มิติที่หนึ่ง) ด้านประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน โดยเป็นการแสดงผลลัพธ์และผลสำเร็จหรือความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์การดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ และบรรลุพันธกิจ ยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ขององค์การมหาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน

มิติที่สอง) ด้านคุณภาพการให้บริการ ซึ่งแสดงถึงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการในการบริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

มิติที่สาม) ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ซึ่งแสดงถึงความสามารถหรือประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงาน

มิติที่สี่) ด้านการกำกับดูแลกิจการและพัฒนาองค์กร ซึ่งแสดงถึงความสามารถในการก้าวสู่ออนาคตหรือการเตรียมพร้อมบริหารการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความพร้อมในการสนับสนุนยุทธศาสตร์และพันธกิจ

จากที่ได้กล่าวมาข้างข้างต้น แล้วนั้น สรุปได้ว่า องค์การมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบที่สามโดยแยกออกมาจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามวิธีการหนึ่งในการปฏิรูประบบราชการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งมีจุดประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ

จากลักษณะขององค์การมหาชนที่แยกจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจออกมาเป็นรูปแบบที่สามนี้ ส่วนหนึ่งมาจากภารกิจขององค์การมหาชนเองที่ไม่มีลักษณะการบริหารที่เป็นส่วนราชการหรือลักษณะที่มีกิจกรรมเชิงพาณิชย์ที่เป็นของรัฐวิสาหกิจ หากแต่องค์การมหาชนจะมีภารกิจใน 2 ลักษณะ คือ (1) ภารกิจลำดับรองของรัฐที่ไม่ใช่

ภารกิจด้านเศรษฐกิจ การพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม แต่เป็นภารกิจพื้นฐานทางด้านสังคม เช่น การส่งเสริมการศึกษาวิจัย การส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรม เป็นต้น (2) ภารกิจอื่นของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นภารกิจพื้นฐานทางการปกครองสมัยใหม่ ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐมีความจำเป็นต้องทำแต่ไม่ใช่ภารกิจพื้นฐานที่รัฐทำเป็นประจำอยู่แล้ว

ทั้งนี้ องค์กรมหาชนในฐานะที่เป็นผลผลิตของแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ ฉบับแรกของไทย นั้นจะมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549) ดังนี้

ประการที่หนึ่ง) การบริหารที่คล่องตัว กล่าวคือ องค์กรมหาชนจะมีการบริหารงานภายใต้หลักการกำกับดูแลของคณะกรรมการ ดังนั้นจะมีความคล่องตัวในการตัดสินใจ รวมทั้งรูปแบบการบริหารภายในที่สามารถออกแบบให้เหมาะสมกับภารกิจของแต่ละองค์กร ซึ่งมีความยืดหยุ่นมากกว่าระบบราชการ

ประการที่สอง) ดึงดูดความสนใจ กล่าวคือ เนื่องมาจากรูปแบบการบริหารงานที่ยืดหยุ่น คล่องตัว รวมถึงมีรูปแบบการจ้างงานที่เป็นสัญญา ทำให้เงินเดือนขององค์กรมหาชนไม่เหมือนกับของส่วนราชการ จึงเป็นการดึงดูดคนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน

ประการที่สาม) ช่วยพัฒนาระบบราชการ กล่าวคือ การจัดตั้งองค์กรมหาชนนั้น มีความแตกต่างเป็นอย่างมากกับหน่วยงานภาครัฐเดิมซึ่งได้แก่ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบที่เอื้อประโยชน์สูงสุดในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนและประเทศชาติ

ขณะเดียวกัน อาจมีคำถามต่อไปนี้อีกว่า การจัดตั้ง “องค์กรมหาชน” ดังที่กล่าวว่ามีประโยชน์หรือไม่อย่างไร คำตอบคำถามดังกล่าว คงต้องตอบว่า มีประโยชน์ในแง่ ดังต่อไปนี้

1) ช่วยลดปัญหาความยุ่งยาก ความซับซ้อน และความยาวไกลของสายงานบังคับบัญชา แทนที่หน่วยงาน เหล่านี้ จะต้องรับบริหารโดยมีการรายงานหลายชั้นหลายชั้นตอน ในกรณีที่เป็น “องค์กรมหาชน” ก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาแบบนี้ และไม่มี ความจำเป็น ไม่แ่งดังกล่าว ทำให้โครงสร้างการบริหารไม่ต้องไปผ่านสายต่างๆ

2) แต่ละ “องค์กรมหาชน” ดังได้กล่าวมาแล้ว ว่า จะมีคณะกรรมการบริหารของตัวเอง โดยทั่วไป กลไกนี้ และผู้บริหารจะมีอิสระ ในเรื่องของ การบริหารการเงิน และการบริหารบุคคล (ที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี)

3) ผลจากข้อ 2 การมี “องค์กรมหาชน” ทำให้เกิดความคล่องตัวในการตัดสินใจดำเนินงาน ขณะเดียวกันสามารถปรับเปลี่ยนได้ตาม ความต้องการของปัจเจกชน เพราะผู้ที่มีความสำคัญอิสระจากรัฐ

4) การที่มีองค์กรมหาชน จึงเป็นรูปแบบขององค์กรที่มีศักยภาพ สามารถบริหารในลักษณะที่ ดำเนินการได้ด้วยตนเอง แม้ว่าในระยะเวลาต่อมาจะมีผู้ที่คัดค้านไม่เห็นด้วยก็ตาม

5) ที่สำคัญการเกิดขึ้นของ “องค์กรมหาชน” ช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐได้

ความจำเป็นที่ต้องมีการประเมินผลขององค์การมหาชนทุกองค์การ โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ขณะเดียวกัน ได้มีการออกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ใน ปี พ.ศ. 2546 ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2546 เห็นชอบในหลักการและวิธีการในการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารและวิธีการในการสร้างแรงจูงใจ เพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการเมืองที่ดี ประกอบกับ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 53 ได้กำหนดให้ นำหลักเกณฑ์ ดังกล่าว ไปใช้ในองค์การมหาชน โดยกำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ดูแลองค์กรมหาชนให้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกฤษฎีกา ดังกล่าว และแจ้งให้รัฐมนตรีผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรมหาชน เพื่อสั่งการให้องค์กรมหาชนดำเนินการให้ถูกต้อง ต่อไป และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า เพื่อ ประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การมหาชน

สำหรับความจำเป็นที่ต้องมีการประเมินผลองค์กรมหาชนทุกองค์การ ดังกล่าวข้างต้นสืบเนื่องมาจากความจำเป็น สองประการ คือ

ประการแรก องค์กรมหาชนมีอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับดูแล โดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด ให้องค์กรมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์กรมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดระบบการประเมินผลไว้เป็นอย่างอื่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้ดำเนินการจัดทำแนวทางพัฒนาการดำเนินงาน และการประเมินผลองค์กรมหาชน เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2547 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับการพัฒนาการดำเนินงาน และการประเมินผลองค์กรมหาชน ตามที่ ก.พ.ร. เสนอ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้มีการจัดทำ “คู่มือการปฏิบัติงานขององค์กรมหาชนตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” และ “แนวทางการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน และระบบการประเมินผลองค์กรมหาชน” ขึ้น และได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การพัฒนาการบริหารขององค์กรมหาชน” เมื่อวันที่ 19 – 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 โดยมีผู้ร่วมประชุมประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ระดับสูงขึ้นองค์กรมหาชน และ อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมองค์กรมหาชน โดยมีวัตถุประสงค์ของการประชุม คือ เพื่อให้องค์กรมหาชน มีความเข้าใจในหลักการ และแนวทางของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงาน และการประเมินผลองค์กรมหาชน โดยใช้หลักการธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้ง เป็นการระดมความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม เกี่ยวกับ “คู่มือการปฏิบัติงานขององค์กรมหาชนตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ “แนวทางการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานและระบบการประเมินผลองค์กรมหาชน” เพื่อจะได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับองค์กรมหาชนต่อไป โดยเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2548 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดพิธีลงนาม คำรับรองการปฏิบัติงานของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์กรมหาชน) ภายใต้การกำกับของกระทรวง พลังงาน ขึ้น เป็นแห่งแรก เพื่อเป็นการนำร่องการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรมหาชน และได้จัดพิธีลงนามคำรับรองฯ ของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์กรมหาชน) เป็นแห่งที่ 2 เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2548 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549)

ประการที่สอง ในทางปฏิบัติองค์กรมหาชนหลายแห่งยังขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ในการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์และข้อบังคับในหน่วยงาน รวมทั้งการบริหารงานงบประมาณ ตลอดจนการบริหารงาน ทรัพยากรมนุษย์ (กิตดา ชัยรัตน์, 2545) นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการกระจายอำนาจทางการบริหารที่มีหลากหลาย มุมมอง หนึ่งในนั้น คือ การกระจายอำนาจภายในกับภายนอก การกระจายอำนาจภายในคือการโอนอำนาจจาก ระดับบนสู่ระดับที่ต่ำกว่า การกระจายอำนาจภายนอกการส่งผ่านไปให้องค์กรที่เพิ่งจัดตั้งใหม่ที่ต้องมีการเกี่ยวข้องกับ การเสริมสร้างการเป็นอิสระ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2549) นอกเหนือไปจากนี้ การขาดความเป็นอิสระของ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการแปรสภาพให้เป็นองค์กรมหาชนยังมักถูกแทรกแซงจากนักการเมืองที่องค์กรมหาชน นั้นๆ ต้องขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีที่องค์กรมหาชนนั้นๆ กำกับ ดูแล สั่งการ ดังนั้นการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง นักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีกำกับ ดูแล จึงอาจก่อให้เกิดผลต่อที่อาจนำไปสู่การขาดธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดีได้ ซึ่งจากการศึกษาของกิตดา ชัยรัตน์ (2545) ในการศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระกับผลการ ดำเนินงานระหว่างองค์กรมหาชนกับกรมในประเทศไทย

แต่อย่างไรก็ตาม ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการยังมององค์กรมหาชนในด้านบวก โดย มุ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เมื่อองค์กรมหาชนทุกแห่ง นำเอาหลักการตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หรือหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ไปประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนผู้มารับ บริการ ขณะเดียวกันก็เป็นการส่งเสริม และส่งเสริมการบริหารงานภาครัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกัน (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549) โดยทางสำนักงาน ก.พ.ร. เห็นว่า ถ้าองค์กรมหาชนทุกแห่ง นำเอา หลักการตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หรือหลักธรรมาภิ บาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ไปประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก แก่ประชาชน และการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปปฏิบัติ จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน และส่งเสริมการ บริหารงานภาครัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

จากการที่ได้นำเสนอมา ถึงสาเหตุหรือที่มาที่ต้องมีการประเมินผลองค์กรมหาชน และ ความจำเป็นที่ต้องมี การประเมินผลขององค์กรมหาชนทุกองค์กร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ผู้วิจัยจึง ได้ตั้งสมมุติฐานของการวิจัยในครั้งนี้ เป็น 3 ประเด็น ดังนี้ คือ

2. สมมุติฐานของการวิจัย

องค์กรมหาชน ที่ได้รับจัดตั้งขึ้นมาได้มีการนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี พ.ศ. 2546 หรือหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้มากขึ้นแล้ว ทว่า เพราะ องค์กรมหาชน ที่จัดตั้งภายหลังการปฏิรูปภาครัฐในปี พ.ศ. 2545 ส่วนใหญ่หลายองค์กรมหาชนที่ได้รับการจัดตั้ง ขึ้นมานั้น ในทางปฏิบัติมักจะเป็นเหตุผลทางการเมือง ซึ่งต่างไปจากองค์กรมหาชน ที่จัดตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542- 2543 ที่การจัดตั้งเน้นเหตุผลทางการบริหาร จึงทำให้ ผู้วิจัยได้ตั้งสมมุติฐานของการวิจัยไว้ 3 ข้อ คือ

สมมุติฐานข้อแรก: ว่าการประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมา ประยุกต์ใช้ในองค์กรมหาชน อันได้แก่ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน มี ผลสัมฤทธิ์ในระดับผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบมากขึ้น

สมมุติฐานข้อที่สอง: มีปัญหาอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้ในองค์กรมหาชน อันได้แก่ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ในเรื่องใดบ้าง

สมมุติฐานข้อที่สาม: จะมีแนวทางในการแก้ปัญหา อุปสรรค ในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรมหาชน จะมีแนวทาง การแก้ไขปัญหา แนวทางใดบ้าง

3. วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) องค์กรมหาชนที่นำมาศึกษา นี้ โดยผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้้องค์กรมหาชนมา 2 แห่ง คือ (1) สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน และ (2) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้วิจัยสุ่มเจาะจงองค์กรมหาชนทั้ง 2 แห่งเพราะเป็นองค์กรมหาชนที่จัดอยู่ในกลุ่มที่ 3 ที่เป็นองค์กรมหาชนที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะทั่วไป องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ดำเนินงานบริการทั่วไป งานปกติประจำ หรืองานให้บริการแก่กลุ่มลูกค้า/ผู้รับบริการเฉพาะ ครอบคลุมในขอบเขตจำกัด ให้ผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารองค์กรขนาดเล็กที่มีธุรกรรมไม่หลากหลาย ด้วยการใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ เอกสาร ตำรา และวรรณกรรมต่างๆ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสนทนากลุ่ม

ด้วยเนื้อหาของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ว่า หมายถึง กระบวนการบริหารงานที่ดี เป้าหมายสำคัญเพื่อการมุ่งประโยชน์สุข มีความรับผิดชอบ และสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นการส่วนรวมภายใต้ระบบบริหารที่โปร่งใสมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขณะเดียวกันก็ต้อง มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจขององค์กร ทั้งนี้ จากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้วางหลักให้ครอบคลุมหลักการสำคัญทั้งหมด 7 ด้าน ซึ่งจะถูกใช้เป็นกรอบแนวคิดสำหรับการประเมินในครั้งนี้ ได้แก่ (1) การบริหารงานเพื่อมุ่งประโยชน์สุขของประชาชน (2) การบริหารงานเพื่อมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (3) การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ (4) การมุ่งเน้นความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (5) การปรับปรุงภารกิจและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง (6) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และ (7) การประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ รูปแบบและลักษณะขององค์กรตามภารกิจหน้าที่ ทั้งนี้ตัวแปรด้านลักษณะภารกิจขององค์กรที่ให้บริการแก่ประชาชน หรือในการจัดทำบริการสาธารณะหรือทั้งสองลักษณะที่มีประชาชนเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในการรับบริการ ซึ่งถือเป็นผลผลิตที่สำคัญของส่วนราชการนั้นๆ

ส่วนในกระบวนการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ผู้วิจัยได้ใช้ ตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า หรือหลักความคุ้มค่าเงิน

4. ผลการศึกษาวิจัย

1) ภาพรวมของที่มาหรือการเกิดขึ้นขององค์กรมหาชน

วิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2540 ถือเป็นโอกาสสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยได้ปรับแก้ปัญหาคารขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ความยุ่งยากของกฎระเบียบ และความซับซ้อนในการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะภายในระบบของราชการ หลังจากได้มีการทบทวนและปรับปรุงการปฏิบัติตามภารกิจในระบบราชการ

ปรากฏให้เห็นว่ามีหลายภารกิจที่ความเป็นส่วนราชการกับการเป็นรัฐวิสาหกิจ ไม่สามารถตอบวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐก็ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบในการกิจบางอย่างได้ จึงเกิดแนวคิดการจัดการความรู้ในการจัดตั้งองค์การในรูปแบบที่ 3 ขึ้น หรือที่เรียกว่า “องค์กรมหาชน” โดยเน้นให้องค์กรมีความคล่องตัว ไม่ต้องยึดติดอยู่กับกฎระเบียบมากมายจนเกินไป ลดปัญหาความยุ่งยากซ้ำซ้อนของสายการบังคับบัญชา ผู้บริหารปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยหวังว่ารูปแบบขององค์กรมหาชน จะทำให้ระบบการทำงานที่มีศักยภาพสามารถดึงคนที่มีความสามารถเข้ามาทำงานกับรัฐมากขึ้น การบริหารที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น จะนำไปสู่การประหยัดการงบประมาณ (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 2543, น. 12-15) และหวังว่าองค์กรมหาชนจะเป็นนวัตกรรม (innovation) สำหรับการแก้ปัญหาระบบบริการสาธารณะของไทย (สุรพล นิติไกรพจน์, 2542, น.1) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดขอบเขตความหมาย ของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ในภาพรวมซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในการกระทำภารกิจใดภารกิจหนึ่งว่า ต้องมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายในสิ่งเหล่านี้ คือ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

2) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้ในองค์กรมหาชน ข้อค้นพบ ที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ จากการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ และตีความจากข้อมูล หลักฐานเอกสาร เป็นดังนี้ คือ

1) หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ถือเป็น กฎ กติกาในสังคมที่ทุกคนมีส่วนร่วม เกี่ยวข้อง ดังนั้น การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของสมาชิก ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีมีความเป็นธรรมและมีความชัดเจน มีระบบลงโทษที่เหมาะสม รวมทั้ง มีการบังคับใช้ที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะช่วยควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้เป็นอย่างชอบธรรม พร้อมกับช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ให้ถูกละเมิดโดยการใช้อำนาจรัฐ และจะเกิดผลในทางตรงกันข้ามหากกฎหมาย และระบบยุติธรรมอ่อนแอ จะก่อให้เกิดพฤติกรรมการแสวงหาผลประโยชน์จากข้อกฎหมาย และแพร่กระจายกว้างขวางนำไปสู่การทุจริตในระดับการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ระมัดระวัง กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกระทบต่อการลงทุนทางเศรษฐกิจ ในด้านของหลักนิติธรรมขององค์กรมหาชนทั้ง สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน และสถาบันพัฒนาองค์กรมหาชน มีการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย วัตถุประสงค์ และการกำหนดข้อบังคับ โดยไม่ขัดต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล โดยมีควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามข้อบังคับ มีการกำหนดระเบียบอย่างครอบคลุม และใช้เป็นแนวปฏิบัติกับทุกฝ่ายภายในองค์กรด้วยความเที่ยงธรรม อีกทั้งคณะกรรมการมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับ และหรือระเบียบขององค์กรมหาชน ซึ่งคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และมติที่ประชุมใหญ่ ที่บังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้ง ดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายด้วยความเป็นธรรม ดังจะเห็นได้จากกรณีที่คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นผู้กำหนดนโยบาย ระเบียบและวิธีในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนการดำเนินการทางวินัยด้วย

2) หลักคุณธรรม เป็นการพัฒนาให้บุคลากรของภาครัฐยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองเพื่อให้เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพ สุจริต การบริหารจัดการ ที่ดีภาครัฐเป็นการบริหารที่ไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ แต่ต้องให้ความสำคัญกับการดำรงรักษาไว้ซึ่งหลักการอันถูกต้อง การยึดถือระบบคุณธรรม คุณค่าและความดีงามทั้งหลาย ทั้งนี้ เพราะระบบคุณค่า และค่านิยมต่างๆ ในระบบราชการจะเป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ และชี้แนะวิธีการให้บริการแก่ประชาชนด้วย ในหลักคุณธรรมกรมมหาดินทั้งสององค์การที่นำมาศึกษาครั้งนี้ มีการกำหนดนโยบาย การดำเนินงาน โดยกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี ส่งเสริม สนับสนุนให้ ทุกฝ่ายในองค์การมีคุณธรรม ยึดมั่น ในการกระทำความดี ความถูกต้อง และเสียสละเพื่อส่วนรวม รวมทั้งส่งเสริมให้ทุกฝ่ายในองค์การ ได้มีโอกาสในการศึกษาอบรม พัฒนาความรู้ และทักษะ อย่างเท่าเทียมกัน โดย ไม่กีดกันหรือแบ่งแยก เพศ เชื้อชาติ และศาสนา มีการกำหนดจรรยาบรรณของคณะกรรมการ และฝ่ายจัดการ เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งทุกคนรับทราบ และถือปฏิบัติ มีการยกย่อง ชมเชย ประกาศเกียรติคุณ ในการที่คณะกรรมการ และฝ่ายบริหารจัดการ กระทำความดี ส่งเสริมการเป็น องค์การที่ซื่อสัตย์ สุจริต ไม่กระทำผิดวินัย และแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง มีระบบการตรวจสอบ ติดตาม การดำเนินงานขององค์การ ตามหลักคุณธรรม ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์พนักงานสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ที่กล่าวว่า “อำนาจในการอนุมัติ บรรจุ แต่งตั้ง ขึ้นเงินเดือน ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นของผู้อำนวยการ หน่วยงาน สามารถกำหนดได้เองในรายละเอียด”

3) หลักความโปร่งใส การทำงานที่เปิดเผย และสามารถตรวจสอบได้ จะส่งผลให้การทุจริตคอร์รัปชั่น และความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการลดลง ดังนั้น ถ้าภาครัฐจัดระบบการบริหารจัดการให้มีความโปร่งใสและเปิดเผยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในวิธีการและขั้นตอนการทำงาน ได้มีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนผลการดำเนินงานจะส่งผลให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อการทำงานและผลของงาน มีการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องเป็นธรรม และก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติโดยรวมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจว่า ข้าราชการมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน หลักความโปร่งใส ที่พบว่า องค์การมหาดิน ได้มีการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร ให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบ มีการนำเสนอผลการดำเนินงาน งบการเงิน ปัญหา อุปสรรคในการบริหารงาน ต่อที่ประชุมคณะกรรมการ มีการพัฒนาระบบการให้บริการอย่างมีรูปธรรม เช่น กำหนดขั้นตอน วิธีการ และ ระยะเวลา การให้บริการ มีการจัดวางโครงสร้างการบริหารงานอย่างชัดเจน มีการแบ่งแยกหน้าที่ ความรับผิดชอบของฝ่ายจัดการหรือผู้ทำการแทน เป็นลายลักษณ์อักษร สามารถสอบทานระหว่างกันได้ รวมทั้งมีระบบการติดตามประเมินผลความก้าวหน้าของการดำเนินกิจการ แผนงาน และหรือโครงการต่างๆ เป็นประจำ และมีการให้ความร่วมมือ และความช่วยเหลือหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสเป็นธรรม การดำเนินการตรวจสอบภายในองค์การ สามารถออกแบบตัวชี้วัดและรูปแบบในการประเมินได้เอง และยังคงได้รับการตรวจสอบและประเมินผลจากหน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงาน กพร. และ สตง. ที่เข้ามา กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ วิธีการ และแนวทางการปฏิบัติให้องค์กรต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ดังกล่าว

4) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับ กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการของโครงการ รวมถึงได้รับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยมีการแสดงทัศนะต่างๆ ต่อการ

ดำเนินงานที่มีผลต่อชีวิต ความเป็นอยู่ เพื่อให้รัฐบาลนำไปประกอบการตัดสินใจระดับนโยบาย การให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนควบคุมการดำเนินงาน ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นการสื่อสารสองทาง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและรับฟังความเห็นซึ่งกันและกันระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เสริมสร้างความสามัคคีในชาติ ในขณะที่เดียวกัน จะก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินงานของรัฐ ให้ดำเนินงานที่รับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น หลักการมีส่วนร่วม ที่พบคือ การจัดทำแผนงาน หรือแผน กลยุทธ์ในการดำเนินงานขององค์การมหาชน เกิดจากการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการ และฝ่ายบริหารจัดการ ด้วยการเปิดโอกาส หรือมีช่องทางให้คณะกรรมการ และฝ่ายบริหารจัดการ ร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และร่วมตัดสินใจ ซึ่งเน้นที่การหนุนเสริมความเข้มแข็งของชุมชนให้ทำงานอย่างบูรณาการกับหน่วยงานอื่นๆ หลายแห่ง

5) หลักความสำนึกรับผิดชอบ เป็นกระบวนการทำงานที่จะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น ความสำนึกรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานจะต้องมีลักษณะสำคัญ 6 ประการ คือ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน การปฏิบัติกรอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการรับผิดชอบ การทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง การมีแผนสำรองการติดตามประเมินผลการทำงาน เนื่องจากภาครัฐเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ กิจการของรัฐในทุกระดับ ดังนั้น จึงต้องสร้างเครื่องมือและวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบให้เกิดแก่ข้าราชการอย่างกว้างขวาง ความรับผิดชอบและตรวจสอบได้จะเป็นการตรวจสอบและควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการให้รับผิดชอบต่อภารกิจ ต่อสังคม ชาติหรืออื่นในการแก้ปัญหาของประชาชน เคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการกระทำของตนเองหลักความรับผิดชอบ ที่พบ คือ การทำบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบต่อตนเองในการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ระเบียบ และมติดังกล่าว คณะกรรมการดำเนินการ มีความรับผิดชอบต่อบทบาท หน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความรับผิดชอบต่อผลการกระทำของตน ส่งเสริม สนับสนุน โดยยึดหลักความรับผิดชอบในการกระจายอำนาจ มอบอำนาจการตัดสินใจ มีการแบ่งงานกันทำ ดังจะเห็นได้จากในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติเบิกจ่ายเงินอยู่ที่คณะกรรมการ และผู้อำนวยการ โดยคณะกรรมการ เป็นผู้พิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงินในโครงการต่างๆ ของสถาบัน พัฒนาองค์กรชุมชน ในขณะที่ผู้อำนวยการ เป็นผู้ลงนามอนุมัติเบิกจ่ายเฉพาะ เกี่ยวกับการบริหารงานภายในองค์กร และสามารถมอบอำนาจในการอนุมัติให้กับหัวหน้าส่วนงานต่างๆ ได้ ภายใต้กรอบวงเงินที่กำหนดตามความเห็นชอบของคณะกรรมการ

6) หลักความคุ้มค่า การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม คำนึงถึงความประหยัด ความคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ โดยยึดถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน ดังนั้น ภาครัฐซึ่งยังคงฐานะเป็นแกนสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการในการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชน จึงอาจจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการ และกลไกการทำงานให้คำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพมากขึ้น หลักความคุ้มค่า คือ มีการใช้ทรัพย์สิน อุปกรณ์ และหรือใช้ปัจจัยการผลิตอย่างเต็มประสิทธิภาพ ส่งเสริม หรือมีมาตรการ ในการใช้ทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีกิจกรรมแผนงาน หรือนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการประหยัดพลังงาน และลดการสูญเสีย โดยยึดหลักการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาระบบการควบคุมภายในที่ดี สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการได้

5. สรุปอภิปรายผล

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดขอบเขตความหมาย ของ คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ในภาพรวมซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในการกระทำการกิจใดภารกิจหนึ่งว่าต้องมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายในสิ่งเหล่านี้ คือ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

ธรรมาภิบาล จึงเป็น เรื่อง ของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่ เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่น

ว่า จะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม, ความสุจริต, ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2545) ทั้งนี้ ธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วย หลักการสำคัญ หลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์การที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอ คือการมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกัน และการคำนึงถึงคนทุกกลุ่ม หรือพหุภาคี และการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.ร.) ซึ่งมีฐานะเป็นเสมือนผู้ที่ให้คำปรึกษาแก่องค์กรมหาชนต่างๆ เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ในด้านบริหารการจัดการ ตลอดจนการทำหน้าที่เข้าไปทำการประเมินผลการทำงานในแต่ละหน่วยงานตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งระบบขององค์กรมหาชนจะสำเร็จได้หรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ ซึ่งมาจากการสรรหาของรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ส่วนผู้อำนวยการ หรือซีอีโอเป็นอำนาจของบอร์ดที่จะสรรหาเข้ามา ดังนั้น คณะกรรมการต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองว่า แตกต่างไปจากบอร์ดของรัฐวิสาหกิจ แต่ต้องทำงานในลักษณะขับเคลื่อน รับผิดชอบผลสำเร็จขององค์กรมหาชน วางยุทธศาสตร์ตัวองค์กรมหาชน สรรหาตัวผู้บริหาร ดูแลเรื่องระเบียบการเงิน ระเบียบการบริหารงาน ระเบียบบุคคล เมื่อมีการบริหารจัดการที่ผิดพลาดมีการทุจริตหรือราษฎรบังหลวงที่ผู้บริหารมุ่งหาประโยชน์ให้กับตนและพรรคพวก ตลอดจนเอาพวกเข้าสวมตำแหน่งงานต่างๆ ย่อมมีผลให้ผู้บริหารระดับต่างๆ เป็นผู้ที่หย่อนยานสมรรถภาพ ขาดความรู้ความสามารถ ขาดเจตคติที่ดีที่จะให้งานบรรลุผลดีตามพันธกิจของงานนั้นๆ การตัดสินใจในวางแผนนโยบายและในการปฏิบัติ ก็ขาดเจตนาเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ช่องทางที่จะเกิดการตัดสินใจและการบริหารจัดการที่ผิดพลาดก็เกิดขึ้นได้ง่าย มีหลายกรณีที่เกิดผลเสียไปทางหนึ่ง แต่ผลประโยชน์ทำให้ตัดสินใจไปทางอื่นหรือตรงกันข้ามก็มี การตัดสินใจผิดพลาดจึงเกิดได้ทั้งจากการมีเจตนาทุจริต และการขาดความสามารถของผู้บริหาร

ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เมื่อว่าโดยตามกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตามมาตรา 43 ที่ระบุว่า ให้องค์กรมหาชน ชี้แจง แสดงเหตุผล ทำรายงานหรือแม้แต่ยับยั้งการทำงานขององค์กรมหาชน ที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งตามนโยบายของรัฐบาล รัฐมนตรีกำกับบอร์ด อีกชั้นหนึ่ง ในหลายองค์กรมหาชนแม้จะเต็มไปด้วยสารพัดปัญหาทั้งในแง่ผลงานที่ได้มาถ่วงงบประมาณที่มากมาย รวมไปถึงการถูกครหาว่าเป็นหน่วยงานที่ ตั้งขึ้นมาเพื่อตอบแทนพวกพรรคชั่วอำนาจทางการเมืองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทว่าในความเป็นจริงแล้ว เมื่ออำนาจในการกำกับดูแลยังอยู่ในมือรัฐมนตรี อยู่ในอำนาจฝ่ายการเมือง และที่สำคัญนักการเมืองย่อมต้อง

หาทางใช้ประโยชน์ทั้งทางตรง-ทางอ้อม ถึงเมืองการค้ามหาชน จะเต็มไปด้วยปัญหาและอุปสรรครุมเร้า นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงเวลานี้ แต่ต้องไม่ลืมว่ายังคงมีองค์กรที่สามารถฝ่าฟันอุปสรรคจนสามารถพาตัวเองให้กลายเป็นองค์กรแถวหน้า ตอบสนองการพัฒนาให้สังคมได้เป็นอย่างดี

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ต้นตอของการไร้ซึ่งหลักธรรมาภิบาลในระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นั้น คือ มาจาก “คน” คนดี ในที่นี้หมายถึง คนที่มีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ มีวินัยมีจิตสาธารณะ สังคมไทยยุคปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากในอดีตมาก ผู้ปกครองจำนวนมากไม่มีเวลาในการสั่งสอนลูกหลานให้เป็นคนดีหรือเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่บุตรหลานได้ เนื่องจากคนส่วนใหญ่ของสังคมต้องทำมาหากินเพื่อส่งเสียครอบครัว เลี้ยงตนเองให้อยู่รอดวันต่อวันหรือเดือนต่อเดือน ทำให้เด็กตั้งแต่วัยเด็กไม่ได้รับการอบรมกล่อมเกลาให้มีอุปนิสัยที่เหมาะสม เช่น มีความซื่อสัตย์ กตัญญูกตเวที มีระเบียบวินัยมีจิตสาธารณะ เป็นต้น และเมื่อเติบโตขึ้นจนเข้าสู่วัยทำงานและบางส่วนเข้าสู่ระบบบริหารภาครัฐก็กลายเป็นปัญหาในระบบบริหารภาครัฐ แม้จะมีการฝึกอบรมใดๆ ก็ตาม ก็อาจไม่สามารถสร้างจิตสำนึกที่ดีให้เกิดขึ้น ได้มากพอ เมื่อเข้ามาอยู่ในวัฒนธรรมของระบบบริหารภาครัฐที่มีระบบอุปถัมภ์แทรกซึมอยู่

6. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

องค์กรมหาชน จะดำเนินงานเป็นผลสำเร็จ ต้องอาศัยบุคคลกรต่างๆ ในองค์กรด้วย เพราะการที่บุคคลในองค์กรจะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ รักองค์กร และมุ่งที่จะให้้องค์การเจริญเป็นสิ่งสำคัญ หลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ต้องพยายามให้บุคคลในองค์กรมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ โดยสามารถให้ข้อมูล และความคิดเห็นในการดำเนินงานขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มีผลกระทบต่อองค์กรและต่อบุคคลในองค์กร หากการตัดสินใจที่สำคัญได้กระทำโดยที่บุคลากรในองค์กรมีส่วนร่วมรับรู้ ก็จะเป็นที่ยอมรับได้ดียิ่งขึ้น ความคิดเห็นของบุคคลในองค์กร อาจเป็นมุมมองในเชิงปฏิบัติที่ช่วยให้การตัดสินใจดียิ่งขึ้น ขวัญและกำลังใจของบุคลากรเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มผลผลิต ดังนั้น การดูแลผลประโยชน์ของคนในองค์กรมหาชนจึงเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการ ขององค์กรมหาชนแต่ต้องไม่ขัดผลประโยชน์ขององค์กรเอง ผู้บริหาร ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรมหาชน จะต้องตระหนักในเรื่องนี้ ด้วย

จากสรุปผลการศึกษาวิจัยที่ว่า การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรมหาชนของประเทศไทย นั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ตามแนวคิดที่ว่าหากองค์กรมหาชนมีความเป็นอิสระมาก ก็จะส่งผลให้้องค์การมหาชนมีผลการดำเนินการเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากขึ้นด้วย ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป ควรจะเป็นการต่อยอดที่ศึกษาในประเด็นของบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดขององค์กรมหาชน และการแทรกแซงทางการเมือง ในรัฐบาลของแต่ละยุคสมัย เพื่อที่จะได้ทราบถึงปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการดำเนินขององค์กรมหาชนในประเทศไทย

7. เอกสารอ้างอิง

- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2545). *โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2549). *ปัจจัยกำหนดรูปแบบและประสิทธิภาพขององค์การภาครัฐสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ภริดา ชัยรัตน์. (2555). *การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระและผลการดำเนินงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรมในประเทศไทย* (Unpublished Doctoral dissertation). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). *บันทึกการออกเสียงลงคะแนน ในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ 44/2558 วันอังคารที่ 9 มิถุนายน 2558*. สืบค้น 9 ธันวาคม 2558 จาก <http://msbis.parliament.go.th/>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.). (2557). *เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2558*. กรุงเทพฯ: บริษัท วิชั่นพรีนซ์แอนด์มีเดีย จำกัด.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). *องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. (2543). *นโยบายของรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การมหาชน องค์การมหาชนมิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2540). *ส่วนรวมที่มีใช้รัฐ: ความหมายของประชาสังคม*. *วารสารธรรมศาสตร์*, 24(2), 124-151.