

บทที่ 4

บทสรุปปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุปปัญหาและอุปสรรค

จากผลของการศึกษาสถานภาพทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และการบริหารจัดการ องค์การขององค์การมหาชน และการศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชน ทำให้ทราบว่าองค์การมหาชนในประเทศไทยมีการจัดตั้งในสองลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่ง จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะในรูปแบบของพระราชบัญญัติหรือจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และลักษณะที่สอง จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

องค์การมหาชนทั้งสองลักษณะดังกล่าว มีสถานะทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่และการบริหารงานที่คล้ายคลึงกัน โดยองค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะ มีลักษณะเป็นองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ไม่เป็นส่วนราชการ สำหรับบางกรณีอยู่ในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ แต่สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น ซึ่งในลักษณะที่คล้ายคลึงกันนั้นหมายถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาเพื่อรองรับภารกิจที่เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ของชาติ ในด้านใดด้านหนึ่งอันเป็นบริการสาธารณะหรือประโยชน์อื่นใดตามที่รัฐมอบหมาย และแตกต่างไปจากกิจการของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ทั้งนี้ รัฐจะต้องกำหนดฐานะองค์การมหาชนให้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เป็นองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทใดประเภทหนึ่ง กำหนดอำนาจหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กำหนดโครงสร้างการบริหารที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

บทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระและการตรวจสอบประเมินผล โครงสร้างองค์การและระบบบริหารงานขององค์การมหาชนในส่วนที่เกี่ยวกับระบบบริหารงานระบบบริหารการเงิน การบัญชีและงบประมาณ และระบบบริหารงานบุคคล รวมทั้งการยุบเลิก

องค์การมหาชนยังเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการบริหารจัดการองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในหลายกรณี และจากกรณีศึกษาดังกล่าวพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่ทราบจากการสัมภาษณ์จากผู้บริหารองค์การมหาชนแล้ว ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเป็นปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนให้มีความเป็นอิสระ (autonomy) มีความคล่องตัว (flexible) และสามารถใช้ทรัพยากรด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) และเกิดประสิทธิผล (effectiveness) ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งกำหนดให้เป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะ ซึ่งต่อมาได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กล่าวคือ

4.1.1 ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่องค์การมหาชนขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนถือว่าเป็นการตรากฎหมายให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งองค์การมหาชนเหล่านี้มีการจัดรูปแบบขององค์กรเป็น 2 ลักษณะ คือ การจัดองค์กรเชิงเดี่ยวและการจัดองค์กรแบบกลุ่ม โดยที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน แต่รูปแบบการบริหารจัดการองค์กรแตกต่างกัน เพราะการจัดองค์กรแบบกลุ่มมีความมุ่งหมายที่จะดำเนินกิจกรรมหลายอย่างและอาจมีพื้นที่ในการให้บริการสาธารณะหลายพื้นที่ เช่น องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) และสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) เป็นต้น จากการศึกษาพบว่า มีกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนหลายกรณี เช่น

กรณีที่องค์การมหาชนมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานสาขาไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง จึงมีประเด็นปัญหาว่าจะสามารถเปิดกิจการสาขาแห่งใหม่ได้หรือไม่ ซึ่งโดยหลักการแล้วบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามในเรื่องนี้ไว้ ดังนั้น ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องขยายขอบเขตพื้นที่การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ย่อมสามารถกระทำได้ ทั้งนี้ สำนักงานสาขาดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการบริหารชุดเดียวกัน และผู้อำนวยการบุคคลเดียวกัน จึงเห็นได้ว่า ถึงแม้องค์การมหาชนนั้นจะมีลักษณะการจัดองค์กร

เชิงเดี่ยว แต่ถ้าหากบริการสาธารณะใดอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ก็สามารถขยายพื้นที่การให้บริการในลักษณะการจัดองค์กรแบบกลุ่มได้

กรณีกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใด ต่อมามีการจัดตั้งองค์การมหาชนที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน จึงมีประเด็นปัญหาความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันในการดำเนินการระหว่างอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกับองค์การมหาชนเกี่ยวกับการโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้สินที่มีอยู่เดิม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ข้อผูกพันดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ย่อมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ และทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่องค์การมหาชนได้ จึงเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

กรณีที่กิจการใดมิได้กำหนดไว้ในขอบวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนอย่างชัดเจน เช่น การจัดซื้อเทคโนโลยีเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการ หรือการดำเนินการบางอย่างที่เกินขอบวัตถุประสงค์ กรณีจึงมีประเด็นปัญหาในการตัดสินใจของฝ่ายบริหารว่า กิจการใดสามารถกระทำได้ และกิจการใดไม่สามารถกระทำได้ ในเรื่องนี้จึงต้องพิจารณาว่าการจัดซื้อเทคโนโลยีนั้นมีความจำเป็นต่อการดำเนินกิจการตามภารกิจหรือไม่ หากภารกิจดังกล่าวอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ ย่อมสามารถกระทำได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่องค์การมหาชนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการด้านใดด้านหนึ่งแล้ว จะไปดำเนินการจัดซื้อเทคโนโลยีที่มีจำหน่ายทั่วไปให้แก่ผู้ขอรับบริการสาธารณะนั้นไม่ได้

ในเรื่องการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนนี้ มีผลการศึกษาวิจัยที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งได้อธิบายถึงลักษณะเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยภาพรวมสามารถแยกประเภทขององค์การมหาชนเป็น 2 ประเภท โดยสรุปว่า¹

องค์การมหาชนประเภทที่หนึ่ง จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลและความจำเป็นของการเป็นองค์การมหาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากระบบการบริหารงานภาครัฐได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ ประกอบกับกระแสการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐโดยมีการนำแนวคิดการบริหารงาน

¹สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร, 2547), น.343-349

ภาครัฐแนวใหม่ (new public management) มาใช้ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สูงสุดในการตอบสนองความต้องการของประชาชน จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะนี้มีเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การเพื่อต้องการความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และเพื่อยกระดับประสิทธิภาพทางการบริหารและการดำเนินงานให้มีระบบบริหารงานที่อิสระ คล่องตัว และยืดหยุ่นมากกว่าโครงสร้างระบบราชการตามปกติ รวมทั้งเพื่อสร้างเงื่อนไขทางการบริหารใหม่ให้เกิดความเป็นอิสระในทางนโยบาย ความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และความเป็นพันธมิตรร่วมกันในหมู่องค์การของรัฐบาล ซึ่งส่วนราชการตามปกติจะกระทำไม่ได้ องค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งประเภทนี้อาจเกิดขึ้นจากการก่อร่างสร้างฐานอย่างจริงจัง มีการวางแผนการดำเนินงานในการก่อตั้งที่ชัดเจน มีภาคีหลายฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดตั้ง มีการศึกษาถึงผลดีผลเสียในการจัดตั้ง มีการเตรียมความพร้อมก่อนการจัดตั้ง จึงเรียกว่าเป็นองค์การที่ **“มีการเตรียมความพร้อมเป็นอย่างดีก่อนการจัดตั้ง”** หรืออาจเกิดขึ้นจากการยุบรวมหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานเข้ามาเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือเป็นการยกฐานะจากการเป็นหน่วยงานราชการปกติแล้วจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน เรียกว่าเป็น **“องค์การมหาชนที่มีทุนเดิม”** การจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทที่หนึ่งจึงมีผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการอยู่ในระดับที่ดีรวมทั้งมีแนวโน้มและทิศทางในอนาคตที่ดีด้วย

องค์การมหาชนประเภทที่สอง จัดตั้งขึ้นจากเหตุผลความเป็นทางการเมืองหรือเพื่อตอบสนองต่อนโยบายเร่งด่วน เนื่องจากมิได้พิจารณาจากคุณลักษณะภารกิจที่มีความจำเป็นที่อาศัยองค์การที่มีความคล่องตัวและมีอิสระในทางการเมือง หรือเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล องค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งประเภทนี้จึงเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะเฉพาะกิจหรือเพื่อการดำเนินการบางอย่างและมีผลทำให้องค์การมหาชนกลุ่มนี้ไม่มีความชัดเจนในเรื่องภารกิจ หน้าที่ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รวมทั้งการจัดรูปแบบองค์การในการบริหารอาจไม่มีความเหมาะสมต่อภารกิจหน้าที่ที่ดำเนินการ ผลการดำเนินงานจึงไม่ชัดเจน และระดับของความสำเร็จอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจ อีกทั้งยังเป็นองค์การมหาชนที่ไม่ได้มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลขององค์การแต่ประการใด

ประเด็นปัญหาและอุปสรรคอีกด้านหนึ่งเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการขององค์การมหาชน เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนมีที่มาจากผู้แทนของส่วนราชการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งได้จำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่ง และจำนวนของคณะกรรมการทั้งหมดตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน และจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมอยู่ด้วยนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารจึงเป็นปัจจัยความสำเร็จในการบริหารกิจการขององค์การมหาชน เพราะผู้บริหารองค์การมหาชนจะต้องมีภาวะผู้นำ (leadership) หรือการมีผู้นำที่มีความสามารถในการขับเคลื่อนองค์กรนั่นเอง ซึ่งในความหมายขององค์การมหาชน ผู้บริหารย่อมหมายถึงคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง จากการศึกษาพบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนแต่ละแห่งส่วนใหญ่แล้วมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ก็มีกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับที่มาของผู้บริหารและเกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการหลายกรณี เช่น

กรณีที่มีการแต่งตั้งประธานกรรมการบริหารจากบุคคลที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากผู้แทนของส่วนราชการ จึงมีประเด็นปัญหาว่า กรณีดังกล่าวจะมีผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้ห้ามในเรื่องนี้ไว้ ประกอบกับไม่มีเหตุที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ดังนั้น บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในฐานะผู้แทนของส่วนราชการในขณะเดียวกันได้ ในเรื่องนี้อาจนำมาซึ่งปัญหาในทางบริหาร เนื่องจากประธานกรรมการบริหารในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือมีอำนาจเหนือกว่ากรรมการโดยตำแหน่งที่ได้รับการมอบหมายให้มาปฏิบัติหน้าที่แทนในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา

กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การมหาชนได้หรือไม่ เนื่องจากคุณสมบัติของผู้ผู้อำนวยการย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประธานกรรมการบริหารและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขององค์การมหาชนที่จะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนจึงมีการกำหนดคุณสมบัติในเรื่องคุณสมบัติเกี่ยวกับการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของผู้ผู้อำนวยการองค์การมหาชนไว้แตกต่างกัน ในกรณีที่องค์การมหาชนใดได้บัญญัติห้ามในเรื่องนี้ไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงสมควรเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้ผู้อำนวยการขององค์การมหาชนไม่ได้

ในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการขององค์การมหาชนนี้มีผลการศึกษาวิจัยที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งได้อธิบายถึงบทบาทหน้าที่ของประธานกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ และความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการบริหารกับ

ผู้อำนวยการว่ามีผลต่อการบริหารจัดการองค์การมหาชนให้ประสบความสำเร็จ โดยสรุปว่า² ประสิทธิภาพการบริหารอาจมีที่มาจากฝ่ายการเมืองหรือมีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีข้อดีและข้อได้เปรียบในการทำหน้าที่แตกต่างกัน แต่คณะกรรมการบริหารถือเป็นหัวใจสำคัญขององค์การมหาชนในการอำนวยความสะดวกให้ผู้บริหารและบุคลากรขององค์การมหาชนมีการดำเนินงานไปตามกรอบยุทธศาสตร์และนโยบายที่ได้วางเอาไว้ คณะกรรมการบริหารที่ส่งเสริมให้องค์การมหาชนประสบความสำเร็จจะมีบทบาทในฐานะเป็นผู้วางนโยบายและกำหนดทิศทางในการดำเนินงาน บทบาทในฐานะผู้มีอำนาจตัดสินใจ และการคิดในเชิงของการเป็นผู้ประกอบการ และจากการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้เลือกผู้อำนวยการโดยมิได้มาจากระบบงานและสายการบังคับบัญชาเช่นเดียวกับระบบราชการ จึงส่งผลให้สามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงานในองค์การมหาชนได้

4.1.2 ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สัมภาษณ์จากผู้บริหารองค์การมหาชน

การสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การมหาชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชน การแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และข้อเสนอหรือทิศทางขององค์การมหาชนในอนาคต ทำให้พบว่า ความคิดเห็นของประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหาร และผู้อำนวยการขององค์การมหาชน ต่างก็มีประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ

กรณีการบริหารจัดการองค์การมหาชน มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดอายุของผู้บริหารองค์การมหาชนที่อาจมีปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารจัดการองค์การมหาชนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านและต้องการคนที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องดังกล่าว มีข้อสงสัยว่าลักษณะงานบางประเภทดูเหมือนว่ามิได้เป็นการให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะหน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหรือหน่วยงานทางด้านการวิจัย รวมทั้งกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนยังไม่ชัดเจนในเชิงความเชื่อมโยงขององค์กรและการปฏิบัติงานที่จะบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการกำหนดโครงการและแผนงานต่าง ๆ ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือการนำผลงานไปดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ยังมีปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะขององค์การมหาชนที่ใกล้ชิดกับการเมืองมักก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินงานในเรื่องความไม่ต่อเนื่องเชิงนโยบายและส่งผลต่อการบริหารงานบุคคล ทำให้องค์การ

²เรื่องเดียวกัน, น.361-363

มหาชนมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะกิจ และส่งผลให้การบริหารด้านงบประมาณและการปฏิบัติตามแผนงานไม่ต่อเนื่อง ตลอดจนกรณีที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานโดยใช้ระบบเดียวกันทั้งหมดเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เพราะองค์การมหาชนมีความหลากหลายจึงต้องมีตัวชี้วัดที่แตกต่างกัน

กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ผู้บริหารองค์การมหาชนมีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า เจตนารมณ์ขององค์การมหาชนนั้นมุ่งเน้นที่ความเป็นอิสระและไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนเพิ่มขึ้นไปอีก เพราะการที่กำหนดให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งอยู่แล้วย่อมต้องได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ และไม่คอยแน่ใจว่า คณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนที่จะเข้ามาควบคุมองค์การมหาชนอีกชั้นหนึ่งนั้นมีความเข้าใจถึงธรรมชาติขององค์การมหาชนแต่ละประเภทเพียงใด หากกรณีมีความขัดแย้งจะมีองค์กรใดมาถ่วงดุลการใช้อำนาจ

กรณีข้อเสนอหรือทิศทางขององค์การมหาชนในอนาคต ผู้บริหารองค์การมหาชนมีความเห็นว่า ควรกำหนดกรอบภารกิจขององค์การมหาชนในส่วนที่เกี่ยวกับการร่วมลงทุน ความเชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการบริหารกับผู้กำหนดนโยบายทั้งในระดับกระทรวงและรัฐมนตรีให้มีความชัดเจนกว่าเดิม เนื่องจากปลัดกระทรวงต้องรับผิดชอบงานทั้งหมดของรัฐมนตรี แต่การที่องค์การมหาชนไม่ต้องรายงานผ่านปลัดกระทรวงด้วยนั้นทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับภาพรวมในเชิงนโยบายการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระห่างจากการเมืองมากกว่าที่เป็นอยู่ เพราะองค์การมหาชนถูกสร้างขึ้นมากเพื่อแก้ไขปัญหาระบบบริหารราชการแผ่นดินให้มีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง อีกประการหนึ่งก็คือควรให้มีองค์กรที่มากำกับดูแลองค์การมหาชนโดยมาจากตัวแทนองค์การมหาชนประกอบกันขึ้นเป็นสถาบันกลาง เพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็ง การพัฒนา และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และควรหาทางออกที่เหมาะสมสำหรับเหตุผลในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์การมหาชน

จากกรณีศึกษาที่ได้จากผู้บริหารทั้งสามด้านดังกล่าว เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว พบว่าการจัดตั้งองค์การมหาชนจะต้องอยู่ภายใต้กรอบโครงสร้างบริหารที่ยึดหลักความเป็นอิสระ คล่องตัว และยืดหยุ่นในการดำเนินงาน เพื่อให้้องค์การมหาชนสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีความเป็นอิสระมากกว่าหน่วยงานอื่นของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการจัดโครงสร้าง การบริหารจัดการด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการของตนเอง

เพื่อให้องค์การมหาชนสามารถกำหนดกรอบภารกิจและหน้าที่เฉพาะด้านได้อย่างคล่องตัวและมีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่น จากมุมมองผู้บริหารจะเห็นได้ว่า ยังมีประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนที่ผู้บริหารมีความเห็นว่า ภายใต้อกรอบหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานกลางสำหรับองค์การมหาชนทุกแห่งนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องอายุของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้บริหาร การกำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าไปเป็นหุ้นส่วนและการร่วมทุนในกิจการต่าง ๆ ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือแผนการดำเนินงาน การบริหารงานบุคคลยังเป็นจุดอ่อนที่สำคัญอีกประการหนึ่งขององค์การมหาชน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความไม่แน่นอนในเรื่องสถานะขององค์กรว่าจะป็นองค์กรที่มีอนาคตมั่นคงหรือเป็นองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะกิจ และการที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกันในองค์การมหาชนที่มีลักษณะแตกต่างกันเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม นอกจากนี้ นโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลในเรื่องต่าง ๆ ยังมีความไม่ชัดเจน เนื่องจากผู้บริหารองค์การมหาชนมีความรู้สึกไม่แน่ใจว่าทิศทางขององค์การมหาชนในอนาคตจะมีพัฒนาการไปในทางใด ซึ่งในเรื่องนี้ผลการศึกษาวิจัยที่เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งได้อธิบายถึงข้อเสนอในการกำกับดูแล และทิศทางในการพัฒนาหรือการสนับสนุนขององค์การมหาชน โดยสรุปว่า³

องค์การมหาชนจะต้องมีรูปแบบของการกำกับดูแลองค์การมหาชนจากรัฐ เพื่อให้้องค์การมหาชนดังกล่าวมีทิศทางดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ต้องมีการกำกับดูแลอย่างเหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดการกำกับดูแลกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานและทำให้องค์การมหาชนไม่แตกต่างจากหน่วยงานในระบบราชการ การกำกับดูแลองค์การมหาชนจึงต้องรักษาความเป็นอิสระในการดำเนินงานและในขณะเดียวกันต้องสร้างหลักประกันในผลการดำเนินงานและสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมให้แก่องค์การมหาชนด้วย โดยมีหลักในการกำกับดูแลองค์การมหาชน 4 ประการ คือ (1) ต้องไม่ทำให้องค์การมหาชนเสียความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (2) ต้องไม่ทำให้องค์การมหาชนเสียความคล่องตัวในการดำเนินงาน (3) ต้องทำให้องค์การมหาชนมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพตรงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของจัดตั้งองค์การอย่างแท้จริง และ (4) ต้องทำให้องค์การมหาชนมีความรับผิดชอบต่อภาคสังคมและประชาชน มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งจากหลักการดังกล่าว สมควรกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลองค์การมหาชนเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ การกำกับดูแลก่อนการ

³ เรื่องเดียวกัน, น.381-383

ดำเนินงาน (pre-audit) การกำกับดูแลระหว่างการดำเนินงาน (ongoing-audit) และการกำกับดูแลภายหลังการดำเนินงาน (post-audit) โดยจะต้องสร้างกลไกและเครื่องมือในการกำกับดูแลในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) การกำกับดูแลด้านบุคลากร ที่มีความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องเงินเดือน ค่าตอบแทนของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน โดยการกำหนดโครงสร้างเงินเดือน (capping) และค่าตอบแทนตามประเภทของกลุ่มองค์การมหาชน รวมทั้งการจัดทำระเบียบว่าด้วยจรรยาบรรณสำหรับผู้บริหารองค์การมหาชน (code of conduct) เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่

(2) การกำกับดูแลด้านงบประมาณ เนื่องจากองค์การมหาชนยังขาดความเป็นอิสระและคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณ และยังคงปฏิบัติตามขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการ รัฐบาลจำเป็นต้องให้อิสระในด้านการงบประมาณแก่องค์การมหาชนมากขึ้น โดยการให้งบประมาณแก่องค์การมหาชนแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (block grant) อย่างแท้จริง รวมทั้งการให้หลักประกันความมั่นคงทางการเงินในระยะกลาง (medium commitment)

(3) การกำกับดูแลด้านระเบียบและวิธีปฏิบัติงาน โดยหลักการแล้วรัฐบาลต้องเข้าไปกำกับดูแลให้น้อยที่สุด เพื่อให้อิสระในการปฏิบัติงานแก่องค์การมหาชนอย่างเต็มที่ทั้งการบริหารงานบุคคล การเบิกจ่ายเงิน และการพัสดุ

(4) การกำกับดูแลด้านผลการดำเนินงาน โดยการทำข้อตกลงว่าด้วยการประกันผลการดำเนินงาน (performance agreement) เนื่องจากรัฐบาลไม่อาจเข้าไปแทรกแซงกระบวนการทำงานขององค์การมหาชนได้

(5) การกำกับดูแลด้านนโยบาย โดยผ่านกลไกการให้นโยบายผ่านกรมการบริหรที่มาจากฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายส่วนราชการ และต้องมีการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลกับคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน เพื่อรับรู้ปัญหาการดำเนินงานและสามารถวางนโยบายในอนาคตขององค์การมหาชนร่วมกัน

องค์การมหาชนจะต้องมีทิศทางในการกำกับดูแลองค์การมหาชนจำแนกตามกลุ่มภารกิจจากน้อยที่สุดจนถึงมีความจำเป็นสูงสุดตามลำดับดังนี้

(1) องค์การมหาชนประเภททำหน้าที่จัดบริการสาธารณะและให้บริการโดยตรง (direct service agency)

(2) องค์การมหาชนประเภททำหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนา และอาศัยความรู้และฐานในการดำเนินงาน (knowledge based agency) และทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และสนับสนุนให้เกิดมาตรฐานและบริการที่ดีขึ้น (supporter and facilitator)

(3) องค์การมหาชนประเภททำหน้าที่สร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ (service standardizing agency)

(4) องค์การมหาชนประเภทจัดทำภารกิจหน้าที่อื่น ๆ (others agency)

4.1.3 ประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนส่วนหนึ่งมาจากการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง เนื่องจากลักษณะเหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งองค์การมหาชนมีความแตกต่างกันดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดให้การจัดตั้งองค์การมหาชนสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องจำกัดขอบเขตกิจกรรม แต่ยังมีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านและมีโครงสร้างการบริหารงานที่แตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรที่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้การดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ยังคงต้องไม่แสวงหากำไรเป็นหลัก นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปของภารกิจของรัฐที่สมควรจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน และเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นการจัดตั้งการรวม หรือยุบเลิกองค์การมหาชนแต่ละแห่ง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และให้ความเห็นชอบการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการองค์การมหาชน ที่ปรึกษา อนุกรรมการ และผู้อำนวยการองค์การมหาชน กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ตลอดจนกำหนดให้องค์การมหาชนที่มีภารกิจเดียวกันสามารถรวมกิจการองค์การมหาชนเข้าด้วยกันได้จากหลักการของกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ ย่อมมีประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของรัฐบาลในอนาคต เพราะส่วนหนึ่งของการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นไปเพื่อการผลักดันนโยบายทางการเมือง ดังนั้น สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจึงมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากหลักการสำคัญของการจัดงบประมาณให้แก่องค์การมหาชนมีแนวคิดพื้นฐานมาจากระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (performance based budgeting) การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (results based management) การ

บริหารจัดการแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการบริหารเชิงกลยุทธ์ (strategic management) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (good governance) ซึ่งองค์การมหาชนจะได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน จำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ

(1) รายงานจ่ายขั้นต่ำ (base line) โดยแยกเป็น

- รายงานจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็นเพื่อค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าเช่าทรัพย์สินและค่าสาธารณูปโภค
- รายงานจ่ายตามภาระผูกพันที่ต้องจัดสรรตามข้อผูกพันเกี่ยวกับภาระหนี้ชำระคืนเงินกู้ ภาระผูกพันตามงบประมาณ ค่าตอบแทนพนักงานราชการ นักเรียนทุน และเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- รายงานจ่ายตามนโยบายต่อเนื่องที่สำคัญที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้จ่ายหรือเป็นนโยบายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐบาล เพื่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศ
- รายงานจ่ายต่อเนื่องตามภารกิจอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องจ่ายตามกฎหมายและไม่อาจหลีกเลี่ยงเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายบริการสื่อสารคอมพิวเตอร์ ค่าบำรุงสมาชิกองค์กรภายในประเทศและระหว่างประเทศ

(2) รายงานจ่ายตามยุทธศาสตร์ เป็นกรณีรายงานจ่ายตามภารกิจที่เป็นหน้าที่ในความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายในเชิงนโยบายสำคัญในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยจะต้องมีความสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และขององค์การมหาชน เพื่อผลิตผลและบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

สำหรับประเด็นที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชน ในลักษณะเป็นคณะกรรมการนโยบายขององค์การมหาชนทั้งหมด เพื่อทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของภารกิจของรัฐที่สมควรจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน การรวม หรือยุบเลิกองค์การมหาชน กำหนดหลักเกณฑ์และให้ความเห็นชอบการกำหนดค่าตอบแทนต่าง ๆ และกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน นั้น โดยเจตนารมณ์ขององค์การมหาชนที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระและความคล่องตัว จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่า มีความจำเป็นเพียงใดที่จะให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนเพิ่มขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่มีโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมเป็นองค์ประกอบกับผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมตามภารกิจหรือบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายอยู่แล้ว

หลักการสำคัญประการหนึ่งที่เป็นข้อดีและน่าจะส่งผลดีต่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งได้ คือ กรณีที่กำหนดให้การปฏิบัติงานขององค์การมหาชนต้องเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้การดำเนินงานต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต้องเป็นการบริหารที่สามารถตอบสนอง (responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชน และมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (positive impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน เพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (out come) ตรงตามวัตถุประสงค์ (objective) ที่กำหนดไว้ มีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (result-based management) และมีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) เป็นต้น

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปการศึกษาข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ควรมีแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการองค์การมหาชน ดังต่อไปนี้

(1) ผู้กำหนดนโยบายภาครัฐควรต้องพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชนให้มีบทบาทและภารกิจที่ไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากยังมีภารกิจขององค์การมหาชนที่ให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐอื่นทั้งในเรื่องของกิจกรรมและพื้นที่ในการให้บริการ รวมทั้งกรณีที่องค์การมหาชนบางแห่งสามารถขยายขอบเขตพื้นที่ในการให้บริการโดยไม่มีภารกิจจำกัดย่อมส่งผลกระทบต่อภารกิจหลักของหน่วยงานภาครัฐ

(2) บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ในทางเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกับอำนาจหน้าที่หลัก ๆ และอำนาจทำกิจการ

ต่าง ๆ ขององค์การมหาชนยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

(3) สมควรมีบทบัญญัติห้ามมิให้กรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากส่วนราชการไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในเวลาเดียวกัน เพื่อมิให้ขัดแย้งกับหลักบริษัทภิบาล (good corporate governance) ที่มุ่งเน้นความยุติธรรม ความเท่าเทียมกัน ความคุ้มค่า ความโปร่งใส และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการองค์การมหาชน

(4) สมควรมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการขององค์การมหาชน เพราะมิฉะนั้นแล้วการบริหารจัดการองค์การมหาชนจะมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ในนโยบายทางการเมืองมากกว่าการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

(5) รัฐบาลจะต้องมีนโยบายและแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชนแต่ละประเภทว่าเป็นภารกิจที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ในระยะสั้น ระยะปานกลาง หรือระยะยาว เพื่อให้คณะผู้บริหารขององค์การมหาชนได้ทราบถึงเจตนารมณ์ของการจัดตั้งและสามารถกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการองค์การมหาชนให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และสามารถกำหนดแผนการดำเนินงานและแผนการพัฒนาศักยภาพได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

(6) สมควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานให้มีความหลากหลายตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง เพื่อให้เหมาะสมกับกิจกรรมขององค์การมหาชนแต่ละลักษณะ นอกจากนี้ สมควรกำหนดเกณฑ์ในการจ่ายค่าตอบแทนผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานตามความสามารถและผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน

(7) รัฐบาลควรส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การมหาชนมีการรวมตัวกันเพื่อกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการองค์กร ให้มีความเข้มแข็งและสามารถพัฒนาความร่วมมือหรือการใช้ทรัพยากรร่วมกัน