

บทคัดย่อ



การปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ในประเทศไทยได้ก่อให้เกิดหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์การมหาชนและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารสูงกว่าส่วนราชการ แผนงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานในกำกับของรัฐดังกล่าวตามแนวความคิด NPM ใน 3 มิติหลัก คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส โดยแผนงานวิจัยประกอบไปด้วย 2 โครงการวิจัยย่อย คือ (1) โครงการวิจัยเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทยและ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์ และ (2) โครงการวิจัยเปรียบเทียบมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในการต่อบัณฑิตผู้ประสงค์วิจัยดังกล่าว แผนงานวิจัยนี้อาศัยข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การมหาชนและสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษา รวมทั้งข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานประจำปีและรายงานสถานะทางการเงินของแต่ละองค์กร

ผลการศึกษาพบว่า องค์การมหาชนมีประสิทธิภาพในการควบคุมต้นทุนต่อหน่วยน้อยกว่า Statutory Board และมีค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ ในขณะที่ Statutory Board มีค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากร ในด้านประสิทธิผลนั้น องค์การมหาชนยังต้องพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐบาลมากกว่า Statutory Board และยังไม่มีความสามารถในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศทางด้านการศึกษา ด้านการวิจัย และด้านธุรกิจการค้า สำหรับมิติความโปร่งใส การศึกษานี้พบว่า เว็บไซต์ของ Statutory Board มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลงานและสถานะทางการเงินขององค์กรอย่างสมบูรณ์มากกว่าเว็บไซต์ขององค์การมหาชน และมีกระบวนการบริหารงานพัสดุที่เป็นระบบและได้รับการรับรองตามมาตรฐานการบริหารงานพัสดุสากล

การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีประสิทธิภาพที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ เนื่องจากมีต้นทุนค่าใช้จ่ายหน่วยหัวนักศึกษาสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่หากพิจารณาสัดส่วนค่าใช้จ่ายในหมวดต่างๆแล้วพบว่า ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาการศึกษาและ

โครงการวิจัยในสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายหมวดอื่นๆ ในมิติประสิทธิภาพ การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีจำนวนผลงานวิจัยที่มีคุณภาพในระดับนานาชาติสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ประสิทธิภาพทางด้านวิจัยนี้เกิดขึ้นเฉพาะกับมหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น ในขณะที่มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนด้านสังคมศาสตร์นั้น แม้จะมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ยังมีประสิทธิภาพด้านการวิจัยที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

นอกจากนี้ แผนงานวิจัยนี้พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังต้องพึ่งพาเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเป็นหลัก นอกเหนือไปจากเงินงบประมาณแผ่นดิน แหล่งรายได้ส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาจากโรงเรียนฝึกหัดแพทย์ สำหรับมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีซึ่งไม่มีคณะแพทยศาสตร์มีรายได้จากการให้คำปรึกษาวิจัยแก่หน่วยงานภายนอก ตลอดจนงานวิจัยและสิ่งประดิษฐ์ที่ได้รับการจดทะเบียนสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตร ในขณะที่มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์จำเป็นต้องพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินมากกว่าครึ่งหนึ่งของเงินงบประมาณทั้งหมด

แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่มีความแตกต่างกันในเรื่องค่าใช้จ่ายทางการศึกษา คุณภาพของหลักสูตรการศึกษา ความเป็นอิสระในการบริหารมหาวิทยาลัย ระบบการติดตามและประเมินผลงานของบุคลากรสายวิชาการ และโครงสร้างการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัย โดยพบว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางยังคงมีอิทธิพลต่อการบริหารกิจการภายในแต่ละมหาวิทยาลัย ผ่านกลไกการประเมินคุณภาพหลักสูตรและกฎระเบียบทางการเงิน

คำสำคัญ: องค์การมหาชน Statutory Board มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
 ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส
 แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่



Abstract



Public sector reform founded upon the New Public Management (NPM) ideas has led to an emergence of new public agencies, such as autonomous public organizations and autonomous public universities. These agencies are fundamentally different from bureaucratic organizations and government enterprises, and enjoy more management flexibility than the bureaucratic agencies. This research program seeks to analyze and assess the performance of these new public agencies in three dimensions: efficiency, effectiveness, and transparency. This research program consists of two parts. The first part compares the autonomous public organizations in Thailand and statutory boards in Singapore. The second part is a comparative study of public universities and the autonomous public universities in Thailand. To achieve the research objective, this research program relies on primary data collected from in-depth interviews and focus group discussions with key stakeholders. Also, secondary data are gathered from the annual performance reports and financial statements of the autonomous public agencies in this study.

This study finds that the autonomous public organizations in Thailand are less efficient than the Singaporean statutory boards in controlling their unit cost. Also, most of the autonomous public organizations' expenses are related to procurement-related activities. In terms of effectiveness, the autonomous public organizations in Thailand rely primarily on national government subsidies and have not effectively increased the country's competitiveness in education, research, and business activities. With respect to transparency, it is found that the statutory boards have made more effort than their counterparts in Thailand in disseminating their performance outcomes and financial conditions on the official websites. Also, the public procurement process in Singapore is more systematic and consistent with the international public procurement standards.

This study also indicates that the autonomous public universities cannot control their operating costs as efficiently as the public universities. Student development, campus activities, and research projects receive the least amount of resources from the autonomous public universities and public universities. Where effectiveness is concerned, it is found that the autonomous universities, especially those specialized in advanced research and engineering, produce more academic articles in high-quality international journals than the public universities. On the other hand, the autonomous universities focusing on social science education produce the smallest number of research articles. With regard to revenue-generating capacity, all the universities in this study still rely on the national government for budgetary resources. Most universities raise their own revenues from their medical schools, while those with no medical school programs collect revenues from consulting services and patented intellectual properties, such as copyrighted research works. On the contrary, more than half of the social science-oriented universities' budgets come from the national government.

Nevertheless, there are no differences between the autonomous public universities and public universities in tuition fees, curriculum quality, degree of administrative autonomy, success in implementing a performance management system for their teaching staff, and checks-and-balances mechanisms for the relationship between university presidents and councils. Further, the national government agencies remain influential over the universities' internal organizational management through the national educational standards and financial regulations.

Keywords Autonomous Public Organization Statutory Board
Autonomous Public University New Public Management
Effectiveness Efficiency
Transparency

