



ร่างรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

**ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส
ขององค์กรภาครัฐที่เกิดขึ้นตาม
แนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่**
Efficiency, Effectiveness, and Transparency
in Government Agencies Founded on
the New Public Management (NPM) Paradigm

พิธีสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ♦ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา
อัชกรณีย์ วงศ์ปรีดี ♦ ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค
รับขวัญ ธรรมาภรณ์พิลาศ

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)
และผลงานนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้วิจัยเพียงผู้เดียว

ตุลาคม 2558



(ร่างรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์)

แผนงานวิจัยเรื่อง

**ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสขององค์กรภาครัฐ
ที่เกิดขึ้นตามแนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่**

โดย

พีรสิทธิ์ คำนวนคิดป์

ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา

อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี

ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค

รับขวัญ ธรรมาภรณ์พิลาศ

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

ปีงบประมาณ 2556

รายชื่อคณะวิจัยและหน่วยงานต้นสังกัด



คณะวิจัย

รองศาสตราจารย์พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์	ผู้อำนวยการแผนงานวิจัย
อาจารย์รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา	นักวิจัย
รองศาสตราจารย์อัครณัฐ วงศ์ปรีดี	นักวิจัย
นายภูมิศรัณย์ ทองเยี่ยมนาค	นักวิจัย
นางสาวรับขวัญ ธรรมภรณ์พิลาศ	นักวิจัย
นางสาวณตยา สีหานาม	ผู้ช่วยวิจัย

หน่วยงานต้นสังกัด

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ต.ในเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น 40002
ข้อมูลติดต่อ (โทรศัพท์) 043-20312
(โทรสาร) 043-203875
(E-mail) tatcsu@kku.ac.th

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

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



สารบัญ



	หน้า
สารบัญตาราง	๔
สารบัญภาพ	

ส่วนประกอบที่ 1 เนื้อสาระสำคัญของแผนงานวิจัยในภาพรวม

บทที่ 1 บทนำ	1
▪ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการศึกษา	2
▪ วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย	16
▪ หน่วยวิเคราะห์	16
▪ ขอบเขตของการศึกษา	17
▪ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	19
บทที่ 2 บททบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	20
▪ แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration)	20
▪ ปรัชญาของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม	21
▪ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม	26
▪ แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	30
▪ คำนิยามเชิงปฏิบัติการของแนวคิด NPM	30
▪ การปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ในประเทศไทย	34
▪ องค์การมหาชนตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542	36
▪ ระบบอุดมศึกษาในประเทศไทย: มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	38
▪ กรอบแนวคิดในการศึกษา	40
▪ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสตามแนวคิด NPM	40
▪ คำนิยามเชิงปฏิบัติการของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส	41

สารบัญ (ต่อ)



	หน้า
บทที่ 3 วิธีศึกษา	47
▪ รูปแบบแผนการศึกษาและหน่วยวิเคราะห์	47
▪ ตัวแปรในการศึกษา	50
▪ การเก็บรวบรวมข้อมูล	52
▪ การวิเคราะห์ข้อมูล	52
บทที่ 4 ผลการศึกษาเปรียบเทียบขององค์การมหาชนและ Statutory Board	55
▪ ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา	55
▪ ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรที่เกิดขึ้นตามแนวคิด NPM	66
▪ ประสิทธิภาพ (Efficiency)	66
▪ ประสิทธิภาพ (Effectiveness)	80
▪ ความโปร่งใส (Transparency)	98
▪ ข้อเสนอเบื้องต้น	103
บทที่ 5 ผลการศึกษาเปรียบเทียบมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยนอกรัฐในประเทศไทย	106
▪ ข้อมูลพื้นฐานของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา	106
▪ ผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นตามแนวคิด NPM	111
▪ ประสิทธิภาพ (Efficiency)	112
▪ ประสิทธิภาพ (Effectiveness)	115
▪ ความโปร่งใส (Transparency)	129
บทที่ 6 สรุปผลการศึกษา	135
▪ สรุปผลการศึกษา	135
▪ อภิปรายผลการศึกษา	145
▪ ตัวแบบหน่วยงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	150
▪ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	152
▪ ข้อเสนอแนะในการวิจัย	153

สารบัญ (ต่อ)



	หน้า
บรรณานุกรม	155
ภาคผนวก	
▪ ภาคผนวก ก	i-1
▪ ภาคผนวก ข	i-3
▪ ภาคผนวก ค	i-7
▪ ภาคผนวก ง	i-40
▪ ภาคผนวก จ	i-73
▪ ภาคผนวก ฉ	i-74
▪ ภาคผนวก ช	i-76

ส่วนประกอบที่ 2 เนื้อสาระสำคัญของแต่ละโครงการวิจัยย่อย (แยกเล่ม)

- โครงการวิจัยที่ 1 ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
- โครงการวิจัยที่ 2 การศึกษาเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของการบริหารจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สารบัญตาราง



	หน้า	
ตารางที่ 1-1	พระราชบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐตามหลักแนวคิด NPM	4
ตารางที่ 1-2	จำนวนหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล	5
ตารางที่ 2-1	คุณลักษณะของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม	21
ตารางที่ 2-2	องค์ประกอบ คำนิยามเชิงปฏิบัติการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด NPM	32
ตารางที่ 2-3	ลักษณะหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทในประเทศไทย	37
ตารางที่ 2-4	กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล (Governance Framework) ของ Cheema (2005)	40
ตารางที่ 3-1	องค์การมหาชนของประเทศไทยและ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่ตกเป็นกรณีศึกษา	49
ตารางที่ 3-2	มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ตกเป็นกรณีศึกษา	50
ตารางที่ 3-3	ตัวแปรในการศึกษา คำนิยามเชิงปฏิบัติการ และตัวชี้วัด	51
ตารางที่ 3-4	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การมหาชนและ Statutory Board	53
ตารางที่ 4-1	อายุองค์กรและกระทรวงต้นสังกัดขององค์การมหาชนและ Statutory Board (N = 12)	57
ตารางที่ 4-2	ประเภทและสัดส่วนของกรรมการอำนวยการในองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษา (n = 12)	59
ตารางที่ 4-3	ขนาดองค์กรขององค์การมหาชนและ Statutory Board แบ่งตามรายได้ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n = 12)	60
ตารางที่ 4-4	บทบาทขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ (n = 4)	62
ตารางที่ 4-5	บทบาทขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ (n = 4)	64
ตารางที่ 4-6	บทบาทขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ (n = 4)	65
ตารางที่ 4-7	ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์กรที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n = 4)	67

สารบัญตาราง (ต่อ)



	หน้า	
ตารางที่ 4-8	ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการ สาธารณสุขระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n = 4)	70
ตารางที่ 4-9	ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการ บริการสาธารณสุขระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n = 4)	72
ตารางที่ 4-10	สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรที่มีหน้าที่หลักในการวิจัยและพัฒนา (n = 4)	73
ตารางที่ 4-11	สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและพัฒนาบริการ สาธารณสุข (n = 4)	75
ตารางที่ 4-12	สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรที่มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลมาตรฐานของการ บริการสาธารณสุข (n = 4)	78
ตารางที่ 4-13	ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านการวิจัยของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์	81
ตารางที่ 4-14	ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์	82
ตารางที่ 4-15	ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านการศึกษาของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์	85
ตารางที่ 4-16	ประเด็นข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการวิจัยและ พัฒนา	88
ตารางที่ 4-17	ประเด็นข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมและ พัฒนาบริการสาธารณสุข	91
ตารางที่ 4-18	ประเด็นข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล มาตรฐานของการบริการสาธารณสุข	96
ตารางที่ 4-19	ข้อมูลเกี่ยวกับบริการและผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ปรากฏบนเว็บไซต์	100
ตารางที่ 5-1	ต้นทุนในการผลิตบัณฑิต 1 คน (ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา) ของมหาวิทยาลัย ที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (หน่วย: บาท)	113
ตารางที่ 5-2	สัดส่วนค่าใช้จ่ายแต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา	114

สารบัญตาราง (ต่อ)



	หน้า	
ตารางที่ 5-3	จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS ของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)	116
ตารางที่ 5-4	จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS ของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)	117
ตารางที่ 5-5	จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS คิดคำนวณต่อบุคลากรมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก 1 คน (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)	118
ตารางที่ 5-6	จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS คิดคำนวณต่อบุคลากรมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก 1 คน (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)	119
ตารางที่ 6-1	สรุปผลการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัย	137
ตารางที่ 6-2	สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบของค์กรมหาชนและ Statutory Board ด้านประสิทธิผล	139
ตารางที่ 6-3	สรุปผลการวิเคราะห์ประสิทธิผลด้านวิจัยและด้านการเงินการคลังของมหาวิทยาลัย	141
ตารางที่ 6-4	สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบของค์กรมหาชนและ Statutory Board ด้านความโปร่งใส	143

สารบัญภาพ



		หน้า
ภาพที่ 1-1	งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่จัดตั้งโดย พ.ร.ฎ. ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในแต่ละปีงบประมาณ	9
ภาพที่ 1-2	ขอบเขตเชิงเนื้อหาของการศึกษา	18
ภาพที่ 2-1	กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารจากล่างขึ้นบนตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม	24
ภาพที่ 2-2	การเชื่อมโยงระหว่างค่านิยมของแนวคิด NPM และพันธกิจ/วัตถุประสงค์ ผลลัพธ์ และการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ	41
ภาพที่ 4-1	สัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินต่อรายได้ทั้งหมดของ องค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านการวิจัยและพัฒนาประจำปี พ.ศ. 2554-2556	84
ภาพที่ 4-2	สัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินต่อรายได้ทั้งหมดของ องค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนระบบ เศรษฐกิจและการค้าการลงทุน ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556	85
ภาพที่ 4-3	สัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินต่อรายได้ทั้งหมดของ องค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านการรับรองคุณภาพการศึกษาและ พัฒนาแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556	86
ภาพที่ 4-4	ระบบจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ของรัฐบาลสิงคโปร์ (GeBIZ)	103
ภาพที่ 5-1	สัดส่วนนักศึกษาระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็น กรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)	106
ภาพที่ 5-2	สัดส่วนนักศึกษาระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็น กรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)	107
ภาพที่ 5-3	สัดส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการจำแนกตามตำแหน่งทางวิชาการใน สถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบ การบริหารมหาวิทยาลัย)	108

สารบัญภาพ



	หน้า
ภาพที่ 5-4	109
<p>สัดส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการจำแนกตามตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)</p>	
ภาพที่ 5-5	110
<p>สัดส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยจากเงินงบประมาณแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)</p>	
ภาพที่ 5-6	111
<p>สัดส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยจากเงินงบประมาณแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)</p>	
ภาพที่ 5-7	121
<p>ร้อยละรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาที่นอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)</p>	
ภาพที่ 5-8	122
<p>ร้อยละรายรับของสถาบันอุดมศึกษาที่นอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)</p>	
ภาพที่ 5-9	123
<p>สัดส่วนรายได้แต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่มีโรงเรียนฝึกหัดแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ (มหาวิทยาลัย ก และ ค) ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556</p>	
ภาพที่ 5-10	124
<p>สัดส่วนรายได้แต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่ไม่มีโรงเรียนฝึกหัดแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ (มหาวิทยาลัย ข และ ง) ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556</p>	
ภาพที่ 6-1	151
<p>ตัวแบบหลักการบริหารหน่วยงานในกำกับของรัฐ</p>	

บทที่ 1 บทนำ



ระบบบริหารราชการแผ่นดินถือเป็นฟันเฟืองหลักในการกำกับดูแลกลไกการแข่งขันของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Polanyi, 1944) และยังมีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน การคลังสาธารณะ การกระจายรายได้ และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศ (Musgrave, 1959) ทั้งนี้ นับตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 ในช่วงตอนกลางคริสต์วรรษที่ 19 หลักปรัชญาในการบริหารกิจการสาธารณะมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจากการเน้นหลักความเป็นเอกภาพในการบังคับควบคุม (Unity of Command) และหลักการบริหารองค์กรที่มีโครงสร้างแนวดิ่ง (Vertical Organizational Management) ไปเป็นหลักความยืดหยุ่นในการบริหาร (Flexibility) จนก่อให้เกิดแนวคิดโครงสร้างองค์กรแนวระนาบ (Horizontal Organizational Management) ที่มีคุณลักษณะเด่นคือ ความคล่องตัวในการบริหาร

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) หรือแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ต่างมีเป้าหมายเดียวกัน คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในภารกิจด้านต่างๆของหน่วยงานภาครัฐ เพียงแต่ด้วยสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัยทำให้วิธีการวางแผนและบริหารภาครัฐให้บรรลุเป้าหมายสำคัญทั้ง 3 ประการนั้นมีความแตกต่างกันไปด้วย ทั้งนี้ วรรณกรรมและงานวิจัยทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์หลากหลายชิ้นในอดีตที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของ “วิธีการ” บริหารองค์กรตามแนวคิดแบบดั้งเดิม อาทิเช่น Dahl (1947) Dunleavy and Hood (1994) Peters and Pierre (1998) Frederickson (1999) และ Lynn (2002) เป็นต้น แต่ยังคงผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ “วิธีการ” ของแนวคิด NPM ซึ่งมีรูปแบบและพลวัตที่หลากหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา ในบทนี้ จะชี้ให้เห็นถึงบริบทการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ในประเทศไทย โดยเน้นไปที่จุดกำเนิด หลักปรัชญา และวิวัฒนาการขององค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ตลอดจนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นอกจากนี้ เนื้อหาสาระสำคัญของบทจะนำเสนอให้เห็นถึงวัตถุประสงค์และขอบเขตในการศึกษาวิจัย ตลอดจนประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากผลการศึกษา

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการศึกษา

การบริหารภาครัฐในประเทศไทยเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น (Bowornwathana, 2000) การปฏิรูปการบริหารการปกครองของประเทศไทยไปสู่ความเป็น “รัฐสมัยใหม่ (Modern State)” ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ก่อให้เกิดองคาพยพทางการบริหารการปกครองในรูปแบบกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นไปตามพื้นฐานแนวคิดการบริหารจัดการแบบลำดับชั้น (Organizational Hierarchy) และการบริหารองค์การโดยอ้างอิงระเบียบกฎเกณฑ์ทางราชการ (Bureaucratic Procedure) ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยมีความเข้มแข็งในการเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก (Western Imperialism) ที่เข้ามาครอบงำประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงคริสต์วรรษที่ 20 ตอนต้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541; วรเดช จันทรร, 2554)

ด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมในระยะเวลาต่อมา ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการเรื่อยมา ได้แก่ การตรา พรบ. ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ที่มีการแบ่งระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และในระยะเวลาต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดของ พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2515 ตลอดจนปี พ.ศ. 2534 ซึ่งมีการกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ระหว่างส่วนราชการให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับยุคสมัยทั้งในเชิงโครงสร้างองค์กรและบทบาทหน้าที่ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548)

แต่อย่างไรก็ตาม Riggs (1966) และวรเดช จันทรร (2554) ได้แสดงทรรศนะไว้ว่าการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐระหว่างปี พ.ศ. 2476-2534 เป็นเพียงแต่การปรับเปลี่ยนที่มุ่งการขยายตัวของระบบราชการที่ยังดำรงคงไว้ซึ่งค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรแบบราชการ แต่ไม่ได้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างและระบบการทำงานที่ขาดการประสานงานกันอย่างเป็นเอกภาพ (Fragmentation) ความไม่ยืดหยุ่น (Rigidity) ของระบบการทำงาน ความไม่โปร่งใสและการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนความไม่มีประสิทธิภาพ (Inefficiency) ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2544; สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547) ทั้งนี้ ภายหลังจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยจำเป็นต้องยื่นขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญในรอบ 1 ศตวรรษซึ่งมีความแตกต่างไปจากการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากการปฏิรูปที่ยึดหลักแนวคิด NPM ที่ถือเป็นกระแสต่อต้านทฤษฎี Bureaucracy ของ Max Weber และให้ความสำคัญกับ

แนวคิดการบริหารของภาคธุรกิจเอกชน โดยการปฏิรูปภาครัฐ (Public Sector Reform) ของประเทศไทยที่ถือกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 มีคุณลักษณะสำคัญคือ

1. เป็นการปฏิรูปที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐมีการทำงานตามนโยบายรัฐบาลได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548)
2. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอยู่เดิมให้คล่องตัวและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น รวมทั้งจัดตั้งองค์การบริหารแบบใหม่เพื่อพัฒนาศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2541; 2546)
3. พัฒนาหน่วยงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และความโปร่งใส (โกวิท กังสนันท์, 2552)

จากคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้น การปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM จึงมีแตกต่างจากการปฏิรูปในอดีตที่ผ่านมาในประเทศไทย เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดรากฐานของการบริหารภาครัฐ (Fundamental Level of Public Management) (Bowornwathana, 2000; สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) โดยการปฏิรูปในครั้งนี้เริ่มต้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540¹ ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและการสร้างความโปร่งใสในภาครัฐทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น และหลักการดังกล่าวได้รับการบรรจุไว้เป็นหลักปรัชญาสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) โดยทั้งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักธรรมาภิบาลตามแผนพัฒนาฯ ทั้ง 2 ฉบับก็ได้รับการแปลงให้เป็น พ.ร.บ. และระเบียบต่างๆ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ ระเบียบกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบธรรมาภิบาลของภาครัฐตามแนวคิด NPM ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (ตารางที่ 1-1)

¹ ต่อมา หลักธรรมาภิบาลที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและความโปร่งใสในภาครัฐก็ได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 เช่นกัน

ตารางที่ 1-1 พระราชบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐตามหลักแนวคิด NPM

พระราชบัญญัติและระเบียบ	รายละเอียด
<ul style="list-style-type: none"> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดให้ภาครัฐต้องยึดหลัก 6 ประการในการดำเนินการบริหารกิจการสาธารณะ ได้แก่ หลักนิติธรรม <ol style="list-style-type: none"> หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า
<ul style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 	<ul style="list-style-type: none"> มุ่งเน้นประสิทธิภาพ คุ้มค่า การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น กระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและสนองตอบความต้องการของประชาชน
<ul style="list-style-type: none"> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 	<ul style="list-style-type: none"> กำหนดแนวทางในการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการ ได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> ประโยชน์สุขของประชาชน สัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติงาน ประสิทธิภาพและคุ้มค่า การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

ภายหลังจากแนวทางปฏิรูปภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทำให้ประเทศไทยมีหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น 2 ประเภท (สำนักงาน ก.พ.ร., 2553) ได้แก่

1. หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 357 แห่ง (ตารางที่ 1-2) สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

- ส่วนราชการ ได้แก่ กรม และส่วนราชการระดับกรม
- รัฐวิสาหกิจ
- องค์การมหาชน
- หน่วยงานรูปแบบใหม่ ได้แก่ หน่วยงานธุรการภายในองค์กรอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

2. หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐในการให้บริการสาธารณะหรือเป็นกลไกของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้อีก 3 ประเภท คือ สภาวิชาชีพ สถาบันภายใต้มูลนิธิซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการ และนิติบุคคลเฉพาะกิจ

ตารางที่ 1-2 จำนวนหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล*

ประเภทหน่วยงานของรัฐ	จำนวน
■ ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและเทียบเท่ากรม	155
■ รัฐวิสาหกิจ	58
■ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542	39
■ องค์การมหาชนที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ)	15
■ หน่วยธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ	8
■ มหาวิทยาลัยของรัฐ	67
■ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	13
■ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	2

หมายเหตุ: * ข้อมูล ณ วันที่ 20 มกราคม 2558

จากข้อมูลในตารางที่ 1-2 สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของหน่วยงานภาครัฐไทยในปัจจุบันอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ที่เน้นการปรับเปลี่ยนการทำงานของภาครัฐให้

สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Peters, Rhodes, & Wright, 2000)

อนึ่ง ประเภทของหน่วยงานภาครัฐที่มีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคสมัยปัจจุบัน (จุมพล หนิมพานิช, 2548) คือ องค์กรมหาชนซึ่งมีลักษณะเป็น “องค์กรกึ่งอิสระที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการ (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization: QUANGO)” ซึ่งย่อมาหมายความว่า องค์กรมหาชนมีความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุตามพันธกิจขององค์กรที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง (Flinders & Smith, 1999; Van Thiel, 2001; Gray, 2003) ทั้งนี้ ข้อสังเกตสำคัญที่ได้จากตารางที่ 1-2 คือ มีองค์กรมหาชนจำนวน 39 แห่งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดพันธกิจหน้าที่ขององค์กรมหาชนไว้ดังนี้

1. การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
2. การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม
4. การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา
5. การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย
6. การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
7. การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
8. การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข
9. การสังคมสงเคราะห์
10. การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
11. การดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นๆ

โดยองค์กรมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ดังกล่าวจะมีความแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไรเป็นหลัก นอกจากนี้ หากองค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการภายในกระทรวงเดียวกัน คณะรัฐมนตรีสามารถลงมติอนุมัติให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนนั้นไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรมหาชนนั้นได้

สำหรับการจัดตั้งองค์กรมหาชนตาม พ.ร.บ. องค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 นั้น ถือได้ว่าสอดคล้องกับหลักความยืดหยุ่นและความคล่องตัวตามแนวคิด NPM (สุรพล นิติไกรพจน์, 2541; 2542) เนื่องจาก พ.ร.บ. กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรมหาชนได้โดยไม่

จำเป็นต้องผ่านกระบวนการสภานิติบัญญัติ ทำให้ไม่สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณในการจัดเตรียมร่างกฎหมายและการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อแปรญัตติร่าง พ.ร.บ. จัดตั้ง ทั้งนี้ มาตรา 7 ของ พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรายละเอียดของ พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การมหาชนไว้ดังนี้

1. ชื่อขององค์การมหาชนและที่ตั้งของสำนักงานใหญ่
2. วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์กร
3. องค์ประกอบของคณะกรรมการและผู้อำนวยการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและอำนาจหน้าที่
4. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน
5. ทุนรายได้ งบประมาณ และการบริหารทรัพย์สิน
6. การบริหารงานบุคคล สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่น

สรุปผล นิติไกรพจน์ (2542) ให้ข้อสังเกตไว้ว่า การที่ พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการพิจารณาอนุมัติการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการตราเป็น พ.ร.ฎ. นั้น ถือได้ว่าเป็น “นวัตกรรม (Innovation)” สำหรับการแก้ไขปัญหาสาธารณะของไทยด้วย เนื่องจากทำให้กระบวนการจัดตั้งองค์การมหาชนมีความรวดเร็วและยังทำให้องค์การมหาชนที่เกิดขึ้นสามารถปฏิบัติตอบสนองนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศได้อย่างทันท่วงที

แต่ทว่าองค์การภาครัฐรูปแบบ QUANGO ไม่ใช่สิ่งแปลกใหม่สำหรับแวดวงนักวิชาการและนักปฏิบัติทางการบริหารภาครัฐทั้งในประเทศและต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น สภานโยบายการค้าแห่งสหราชอาณาจักร (Board of Trade Policy) เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์การภาครัฐรูปแบบ QUANGO ที่ถือกำเนิดขึ้นในคริสต์วรรษที่ 18 (Greve, Flinders, & Van Thiel, 1999) ในกรณีประเทศไทยเช่นเดียวกัน ได้มีการตรา พ.ร.บ. เป็นการเฉพาะเพื่อจัดตั้งหน่วยภาครัฐที่เป็นองค์การมหาชนก่อนปี พ.ศ. 2542² ทั้งนี้ หน่วยงานในกำกับของรัฐ ที่มี พ.ร.บ. จัดตั้งโดยเฉพาะ ได้แก่ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (พ.ศ. 2476) ธนาคารแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2485) และคุรุสภา (พ.ศ. 2489)

นอกจากนี้ยังมีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐอีกหลายสถาบันที่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนซึ่งมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานราชการ ยกตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เป็นต้น อนึ่ง หน่วยงานในกำกับของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาใน

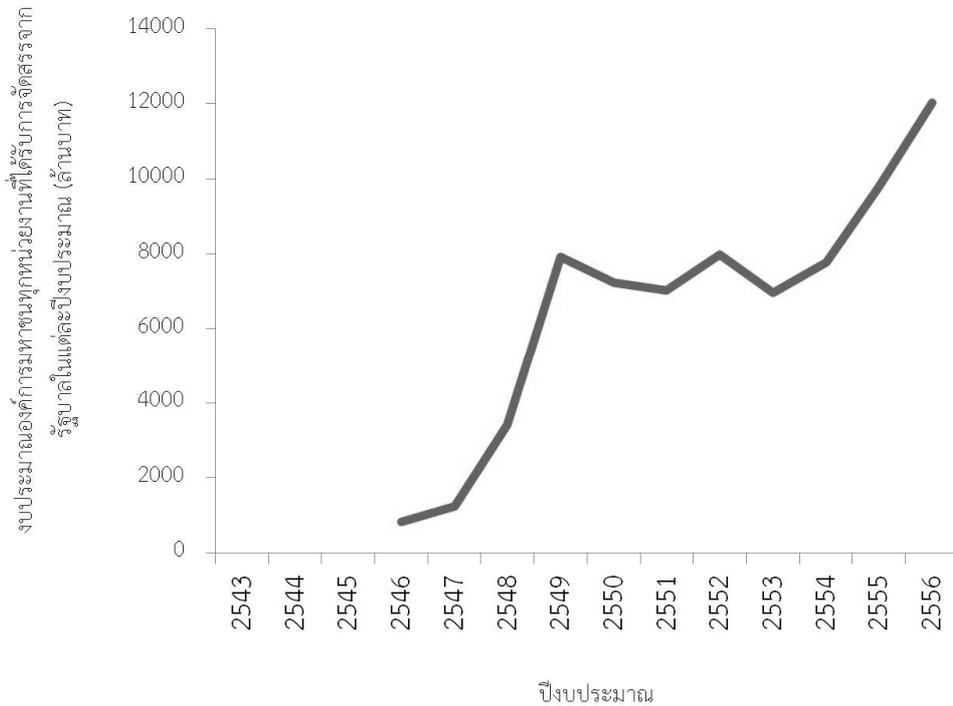
² ตามคำนิยามของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) องค์การมหาชนที่มี พ.ร.บ. จัดตั้งโดยเฉพาะของตนเองเรียกว่า องค์การมหาชนที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ

กำกับของรัฐเหล่านี้ล้วนเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับฝ่ายเดียวในการกำหนดกฎระเบียบ อาทิ เช่น การประสาทปริญญาบัตร หรือการออกคำสั่งให้เอกชนและประชาชนปฏิบัติตาม เป็นต้น ซึ่งอาจรวมไปถึง การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับกฎระเบียบของหน่วยงานในกำกับของรัฐ จึงจำเป็นจะต้องมี พ.ร.บ. จัดตั้งเป็นการเฉพาะ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐที่มี พ.ร.บ. จัดตั้งเป็นของตนเอง คือ ความไม่ชัดเจนของมาตรฐานในการบริหารจัดการองค์กร การกำหนดสิทธิและอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ตลอดจนจรรยาภิบาลและความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548)

องค์การมหาชนที่ถือกำเนิดขึ้นโดย พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงเป็นตัวสะท้อนทั้ง แนวทางการแก้ไขปัญหาภาครัฐที่แตกต่างออกไปจากระบบราชการแบบดั้งเดิม และความพยายามของภาครัฐ ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ให้มีมาตรฐานและสอดคล้องกับเป้าหมาย พันธกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยหน่วยงานระดับกระทรวงเสนอจัดตั้งองค์การมหาชนต่อคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศเป็น พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การมหาชน หนึ่ง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา จำนวนขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.ฎ. มีทั้งสิ้น 39 หน่วยงานซึ่งคิดอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ย 4 หน่วยงานต่อปี³

เนื่องจากองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นหน่วยงานภาครัฐ ที่มีภารกิจทางด้านสังคม วัฒนธรรม ตลอดจนการศึกษาวิจัยขั้นสูง ไม่ใช่ด้านอุตสาหกรรมหรือธุรกิจการค้าซึ่ง สามารถสร้างผลกำไรได้เช่นองค์กรรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น องค์การมหาชนจึงต้องได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ จากรัฐบาลเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ การเพิ่มจำนวนขององค์การมหาชน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ย่อมหมายถึงเม็ดเงินงบประมาณรายจ่ายภาครัฐที่เพิ่มขึ้นเพื่อสนับสนุนองค์การมหาชน (ภาพที่ 1-1)

³ ข้อมูลจากกองกิจการองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น สำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2558 สำหรับรายชื่อองค์การมหาชนทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบันอยู่ที่ภาคผนวก ก



ภาพที่ 1-1 งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่จัดตั้งโดย พ.ร.ฎ.ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในแต่ละปีงบประมาณ

ถึงแม้ว่า พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะทำให้กระบวนการจัดตั้งและระบบบริหารองค์การมหาชนมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น แต่พบว่า ในทางปฏิบัติ องค์การมหาชนยังคงประสบกับปัญหาที่หลากหลายดังต่อไปนี้

1. ปัญหาด้านงบประมาณที่ส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ
แม้ว่าในทางทฤษฎีองค์การมหาชนจะมีจุดเด่นในด้านความคล่องตัว แต่ทว่าองค์กรไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงหารายได้และผลกำไรจากการดำเนินงาน องค์การมหาชนจึงจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยงบอุดหนุนจากภาครัฐ ทั้งนี้ ปัญหาทางด้านงบประมาณที่พบขององค์การมหาชนส่วนใหญ่ประสบ คือ ปัญหาในการเบิกจ่ายงบประมาณ เนื่องจากองค์การมหาชนหลายแห่งยังคงยึดเอาระเบียบกระทรวงการคลังที่ใช้สำหรับการเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนราชการเป็นบรรทัดฐานสำหรับหน่วยงานของตน ทำให้กระบวนการงบประมาณขององค์การมหาชนมีขั้นตอนและความสลับซับซ้อนไม่แตกต่างไปจากส่วนราชการ

2. ปัญหาด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน แม้ว่้องค์การมหาชนจะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการ แต่ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการติดตาม

และประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายในการพัฒนาประเทศ แต่ระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนในปัจจุบันยังไม่มีคุณสมบัติสอดคล้องกับหลักวิชาการอย่างแท้จริง รวมทั้งสำนักงาน ก.พ.ร. ยังไม่มีตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการติดตามและประเมินผลองค์การมหาชน โดยเฉพาะตัวชี้วัดสำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาและส่งเสริมการวิจัยองค์ความรู้ระดับสูง นอกจากนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ยังยึดเอาระเบียบวิธีการตรวจสอบที่ใช้กับส่วนราชการเป็นบรรทัดฐานในการตรวจและประเมินผลการดำเนินงานการเงินและบัญชีขององค์การมหาชนอีกด้วย

3. ปัญหาด้านความคล่องตัวในการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ปัญหาข้อ 1 และ 2 สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารภาครัฐในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติ กล่าวคือ แม้ว่าการปฏิรูปภาครัฐในช่วงปี พ.ศ. 2540 จะตั้งอยู่หลักความเป็นอิสระและความคล่องตัวของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ แต่ในเชิงปฏิบัติองค์การมหาชนหลายแห่งยังยึดเอาระเบียบของส่วนราชการเป็นบรรทัดฐานในการจัดทำระเบียบของหน่วยงานตน อาทิเช่น ได้แก่ ระเบียบการบริหารงานบุคคล ระเบียบการเบิกจ่ายเงิน ตลอดจนระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนขาดความคล่องตัวตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูป ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนบางแห่งซึ่งมีหน้าที่ทางนิติบัญญัติในการกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานขององค์กรกลับเข้าไปมีบทบาทในเชิงปฏิบัติการมากจนเกินไป ทำให้เกิดการทับซ้อนและบดบังบทบาทของผู้บริหารองค์กร

4. ปัญหาด้านการแทรกแซงของรัฐมนตรีประจำกระทรวงต้นสังกัดและฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ ยังพบว่า รัฐมนตรีรักษาการตาม พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน โดยกลไกการกำกับดูแลนั้นจะเป็นรูปแบบข้อตกลงว่าด้วยการประกันผลการดำเนินงาน (Performance Agreement) แต่พบว่า รัฐมนตรีประจำกระทรวงและฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การมหาชน ผ่านผู้บริหารองค์กรในหลายกรณีจนกลายเป็นการก้าวล่วงอำนาจของคณะกรรมการบริหาร

นอกจากนี้ยังพบว่า ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การมหาชน อีกทั้งรัฐก็ไม่มีแสดงความกระตือรือร้น หรือ พยายามที่จะเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับความสำคัญและบทบาทหน้าที่ขององค์การมหาชนต่อสาธารณชน (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) แต่องค์การมหาชนกลับมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปีและถือเป็นภาระทางงบประมาณของรัฐ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.ฎ. เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพ

ประสิทธิผล และความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่เหล่านี้ว่าเป็นไปตามหลักแห่งการปฏิรูปและแนวคิด NPM อย่างไร

อนึ่ง วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2540 ยังได้ส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆในเขตภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยจนก่อให้เกิดความพยายามในการปฏิรูปภาครัฐในประเทศมาเลเซีย ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศสิงคโปร์ โดยสำหรับประเทศมาเลเซียนั้นจุดเน้นของกระบวนการปฏิรูปคือ ภาคธุรกิจการเงินและธนาคาร (Ariff & Abubakar, 1999) สำหรับประเทศอินโดนีเซียนั้น กระบวนการปฏิรูปภาครัฐมุ่งเน้นการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมืองการปกครอง ตลอดจนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ภายหลังจากการล่มสลายของระบบเผด็จการของอดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โต (Cheung, 2005; White & Smoke, 2005)

สำหรับกระบวนการปฏิรูปภาครัฐของประเทศสิงคโปร์ถือว่าเป็นสิ่งที่น่าสนใจ 2 ประการ (Haque, 2004) คือ (1) ประเทศสิงคโปร์ไม่ได้ประสบกับวิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2540 เฉกเช่นเดียวกับประเทศมาเลเซีย ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศไทย จึงไม่จำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารโลกและ IMF ซึ่งกำหนดให้ประเทศขอรับความช่วยเหลือต้องปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐตามกรอบขององค์การระหว่างประเทศทั้งสอง และ (2) ประเทศสิงคโปร์นั้นถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีระบบการบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและความโปร่งใสมากเป็นอันดับต้นๆของภูมิภาคเอเชียและของโลกอยู่แล้ว ฉะนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปภาครัฐแต่อย่างใด แต่ทว่าในปี พ.ศ. 2538 รัฐบาลสิงคโปร์ก็ได้ประกาศใช้นโยบาย Public Service for the 21st Century (PS21) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และเพื่อเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และธรรมาภิบาลที่ดีภายในระบบการบริหารงานภาครัฐ (Francesch-Huidobro, 2008) จนทำให้ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลสิงคโปร์ก็ได้ริเริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Budgeting for Results Program) ทำให้หน่วยงานภาครัฐของประเทศสิงคโปร์มีความยืดหยุ่นและความเป็นอิสระมากขึ้นในการบริหารองค์การระบบงานบุคคล และระบบงบประมาณ (Haque, 2003)

จากปรากฏการณ์การปฏิรูปภาครัฐในประเทศสิงคโปร์ Haque (2003) ได้ให้ข้อสังเกตว่าแนวทางการปฏิรูปภาครัฐในประเทศสิงคโปร์ตามกระบวนการ NPM นั้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน 2 ลักษณะ คือ (1) เกิดการลดขนาด (Disaggregation) ของหน่วยงานภาครัฐแต่ละแห่งจนก่อให้เกิด Statutory Board ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยต่างๆมากมายที่มีพันธกิจหน้าที่เฉพาะด้านภายในแต่ละกระทรวง คล้ายคลึงกับองค์การมหาชนในประเทศไทย นอกจากนี้ (2) ยังมีการมอบอำนาจ (Delegation) ในด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการบริหารงานภายในองค์กรให้แก่หน่วยงานย่อยเหล่านั้น ทั้งนี้ หน่วยงาน

ประเภท Statutory Board ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานระดับกรมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีนั้นต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐสภา และมีพันธกิจหน้าที่เฉพาะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย (Statute)

แม้ว่าหน่วยงานประเภท Statutory Board จะไม่ใช่หน่วยงานรูปแบบใหม่ในประเทศสิงคโปร์ แต่การปฏิรูปตามแนวคิด NPM ของรัฐบาลสิงคโปร์ตลอดระยะเวลา 1 ทศวรรษที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามอย่างต่อเนื่องของนักปฏิรูปภาครัฐในประเทศสิงคโปร์ที่ต้องการให้ภาครัฐของสิงคโปร์มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส เพื่อจะได้เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนของสิงคโปร์ ด้วยเจตนารมณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการแปรสภาพและควมรวมส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหลายแห่งให้เป็น Statutory Board ที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

การปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์จึงมีความคล้ายคลึงกันในเชิงหลักการและเป้าหมาย อีกทั้งยังก่อให้เกิดหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ที่ไม่ใช่ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ความยืดหยุ่นคล่องตัวของหน่วยงานเหล่านี้ก่อให้เกิดความคาดหวังในประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในการบริหารกิจการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางความคาดหวังดังกล่าว องค์กรมหาชนของไทยกลับต้องเผชิญกับปัญหาในการบริหารจัดการองค์กร กระบวนการงบประมาณ และทัศนคติที่เป็นลบของภาคประชาชน ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นเสียงสะท้อนจากการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนและยังไม่ได้ได้รับการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ ดังนั้น คณะวิจัยจึงต้องการแสวงหาหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ขององค์กรมหาชน โดยมีประเด็นคำถามหลัก คือ **องค์กรมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส สอดคล้องกับแนวคิด NPM หรือไม่** เมื่อเปรียบเทียบกับ Statutory Board ของสิงคโปร์

นอกเหนือไปจากองค์กรมหาชนแล้ว ประเทศไทยยังมีการปฏิรูประบบอุดมศึกษาซึ่งได้ก่อให้เกิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นมหาวิทยาลัยรูปแบบที่แตกต่างไปจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่กำกับดูแลโดยระบบราชการ ทั้งนี้ วรรณกรรมและงานวิจัยด้านศึกษาศาสตร์ในปัจจุบันให้ความสำคัญกับคุณภาพของระบบการเรียน การสอน และการวิจัยในระดับอุดมศึกษา เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาที่มีคุณภาพ คือ พันธุ์หลักในการพัฒนาประเทศ (Kennedy, 2011; Mok & Cheung, 2011; Diaz-Mendez & Dummesson, 2012) ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิดการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ระบบการบริหารองค์กรแบบส่วนราชการซึ่งมีความยืดหยุ่นคล่องตัวน้อยซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางวิชาการ (Academic Freedom) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อกระบวนการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรทางการศึกษา โดยสำหรับในประเทศไทยนั้น เริ่มมีแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการบริหาร

จัดการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 ในรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร แต่เนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยทางการเมืองในยุคนั้น การจัดตั้ง “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” และการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” จึงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง จนกระทั่งวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งมีเงื่อนไขคือประเทศไทยต้องดำเนินการปฏิรูปภาครัฐตามแผนงานปรับปรุงโครงสร้าง (Structural Adjustment Program) ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการบริหารภาครัฐและการแปรสภาพหน่วยงานราชการบางหน่วยงานให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทยจึงเริ่มดำเนินการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” อย่างจริงจัง เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความเป็นอิสระในการบริหารระบบงานบุคคลและสามารถจัดตั้งคณะหรือหลักสูตรการศึกษาต่างๆ ได้อย่างสอดคล้องพลวัติทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและของโลก (สิทธิ ฉัตรสุวรรณ, 2541) นอกจากนี้ เพื่อเป็นการลดภาระทางการคลังของภาครัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังจำเป็นต้องพึ่งพาตนเองได้ด้วยรายได้ขององค์กรตนเอง มาตรการทั้งหมดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารจัดการ อาทิเช่น ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการเปิดหลักสูตรใหม่ที่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้อย่างทัน่วงที่ การสนับสนุนนวัตกรรมทางด้านการเรียนการสอน การจัดระบบเงินเดือนค่าตอบแทนและสวัสดิการที่สามารถแข่งขันกับสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ และการจัดระบบสนับสนุนการศึกษาวิจัยที่มีคุณภาพทัดเทียมสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของโลก เป็นต้น

แม้ว่าแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะตั้งอยู่บนทฤษฎีที่ว่าความยืดหยุ่นคล่องตัวและความเป็นอิสระในการบริหารจะนำไปสู่ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส แต่กระบวนการปฏิรูปภาครัฐย่อมมีผลกระทบต่อสังคมโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเราสามารถจำแนกผลกระทบนั้นออกได้เป็น 3 ประการ คือ

1. ผลกระทบต่อระบบคลังสาธารณะ หนึ่งในความหวังต่อระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ ภาคอุดมศึกษาไทยจะลดภาระการพึ่งพาภาครัฐในด้านงบประมาณภายหลังจากการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมด แต่หากเราพิจารณาจากข้อมูลงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้มหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วนั้น จะพบว่าถึงแม้งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้มหาวิทยาลัยบูรพาและมหาวิทยาลัยทักษิณจะมีแนวโน้มลดลง แต่งบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังกลับมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ดังนั้น เราจึงไม่สามารถสรุปได้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะช่วยลดภาระทางคลังที่รัฐบาลแบกรับในการอุดหนุนระบบอุดมศึกษา

2. ผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา ด้วยความเป็นอิสระในการจัดระบบการเรียนการสอน จึงทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งเน้นเพิ่มจำนวนนักศึกษาภายหลังจากการแปรสภาพ ในขณะที่จำนวนอาจารย์ประจำคงที่หรือลดลงอย่างชัดเจนทำให้มหาวิทยาลัยนอกระบบหลายแห่งจำเป็นต้องพึ่งพาอาจารย์พิเศษเป็นหลักจนเกิดความยากลำบากในการควบคุมคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้ยังพบว่ามหาวิทยาลัยนอกระบบหลายแห่งไม่มีสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ ห้องเรียน ห้องสมุด และระบบสนับสนุนการเรียนการสอน ที่มีจำนวนและคุณภาพในระดับที่เหมาะสมกับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

3. ผลกระทบต่อครอบครัวของนักศึกษา ภายหลังการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบ มหาวิทยาลัยหลายแห่งมีจำนวนหลักสูตรภาคพิเศษเพิ่มขึ้น ซึ่งค่าหน่วยกิตการศึกษาสำหรับหลักสูตรภาคพิเศษเหล่านี้มีความแตกต่างจากค่าหน่วยกิตการศึกษาสำหรับหลักสูตรภาคปกติถึง 2-3 เท่า ซึ่งส่งผลกระทบต่อนักศึกษาที่ผู้ปกครองมีรายได้น้อย

แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งมหาวิทยาลัย “ในระบบ” และมหาวิทยาลัย “นอกระบบ” จำเป็นต้องมีกระบวนการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับความท้าทายของการบริหารงานอุดมศึกษา 3 ประการ คือ

1. ความท้าทายด้านธรรมาภิบาลองค์กร มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ผลิตองค์ความรู้และพลเมืองที่มีคุณภาพให้แก่สังคมจึงจำเป็นต้องมีบรรยากาศในการทำงานที่เป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การแทรกแซงทางการบริหารจากรัฐบาลหรือหน่วยงานภายนอก ทั้งนี้ ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารเพียงอย่างเดียวไม่สามารถการันตีเสริภาพทางวิชาการได้ สถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องมีระบบบริหารงานภายในที่มีธรรมาภิบาลที่ดีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 2 ประเด็น คือ

1.1 การได้มาซึ่งผู้บริหารและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ปัญหานี้เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความไม่โปร่งใสในการได้มาซึ่งคณะผู้บริหารและสภามหาวิทยาลัยที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งทำให้กระบวนการถูกมองว่าเป็นระบบอุปถัมภ์ (Cronyism)

1.2 ระบบบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการประเมินผลงานและการต่อสัญญาจ้างบุคลากรสายวิชาการ ซึ่งต้องตั้งอยู่บนความโปร่งใสและระบบคุณธรรม แต่ใน

ปัจจุบันมีความขัดแย้งและข้อพิพาทหลายประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการต่อสัญญา ระบบประเมินผลงานที่ไม่โปร่งใสและเต็มไปด้วยระบบพวกพ้อง ตลอดจนระบบเงินเดือนค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

2. ความท้าทายในการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังของมหาวิทยาลัย

ถือเป็นประเด็นข้อกังวลหลักของสาธารณชนต่อการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบ เนื่องจากนโยบายรัฐบาลที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องสามารถพึ่งพาตนเองได้ในเชิงงบประมาณ จึงทำให้ประชาชนเกิดความกังวลว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะขึ้นค่าหน่วยกิตการศึกษาจนเป็นการสร้างภาระให้แก่นักศึกษาและผู้ปกครองจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยและไม่สามารถกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาได้ นอกจากนี้ สาธารณชนยังมีข้อกังวลว่าหลักสูตรภาคพิเศษจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจนกระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถควบคุมคุณภาพได้

3. ความท้าทายในการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มหาวิทยาลัย

เป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) หลายกลุ่ม ได้แก่ นักศึกษาซึ่งเป็นผู้รับบริการจากมหาวิทยาลัยโดยตรง บุคลากรฝ่ายวิชาการและฝ่ายสนับสนุนวิชาการ ตลอดจนคณะผู้บริหารและสภามหาวิทยาลัย การแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับสามารถนำมาซึ่งความขัดแย้งในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงใดๆ มักถูกมองว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์และสถานภาพในปัจจุบัน (Status Quo)

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งอยู่บนหลักความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารองค์กรซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด NPM ที่เน้นปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งมหาวิทยาลัยนอกระบบหรือการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสโดยอัตโนมัติ มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องเผชิญกับปัญหาและความท้าทายหลายประการดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นในการจัดระบบบริหารองค์กร ระบบการเรียนการสอน และผลงานวิจัย ทั้งนี้ คำวิพากษ์วิจารณ์ระบบมหาวิทยาลัยนอกระบบในปัจจุบันโดยส่วนใหญ่แล้วมีที่มาจากสื่อมวลชนและยังไม่ได้รับการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ ด้วยเหตุนี้ คณะวิจัยจึงต้องการทดสอบผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบ (1) มหาวิทยาลัยของรัฐ (2) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ และ (3) มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่การประกาศพระราชบัญญัติจัดตั้ง

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ทางการบริหาร (Management Results) ขององค์การมหาชนในประเทศไทยที่ได้รับการจัดตั้งโดย พ.ร.ฎ. ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบในประเทศไทย โดยคณะวิจัยจะทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งเป็นค่านิยมหลักตามแนวคิด NPM
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบริบทของการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ ตลอดจนผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารขององค์การมหาชนของไทยและ Statutory Board ของสิงคโปร์ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ถือกำเนิดขึ้นตามแนวคิด NPM
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับมหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมานับตั้งแต่มี พ.ร.บ. จัดตั้ง
4. เพื่อเสนอแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์การมหาชนและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้สามารถดำเนินงานตามพันธกิจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธกิจทางด้านการผลิตและประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้แก่ทรัพยากรบุคคลของประเทศ

หน่วยวิเคราะห์

หน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ในแผนงานวิจัยนี้ประกอบไปด้วย 2 กลุ่ม คือ (1) หน่วยงานของรัฐในประเทศไทยที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีสถานะเทียบเท่ากับองค์การมหาชนในประเทศไทย (2) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบ โดยแผนงานวิจัยนี้ครอบคลุมถึงมหาวิทยาลัยที่ได้รับการเปลี่ยนสถานะให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมานับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง

ทั้งนี้ จากการศึกษาเรื่ององค์การมหาชนในประเทศไทยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2548) เราสามารถจำแนกองค์การมหาชนและ Statutory Board ในการศึกษาได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. **หน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ (Research and Development Agency)** หมายถึง องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ในการวิจัย พัฒนา และต้องอาศัยความรู้ชั้นสูงในการดำเนินงาน

2. **หน่วยงานที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ (Public Service-enhancing Agency)** หมายถึง องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดคุณภาพและมาตรฐานที่ดีในการบริการสาธารณะ

3. **หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ (Standard-Monitoring Agency)** หมายถึง องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่สร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ ตลอดจนการสนับสนุนและเสริมสร้างคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐอื่น

สำหรับหน่วยวิเคราะห์กลุ่มที่ 2 สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยนั้น ประกอบไปด้วย (1) มหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (2) มหาวิทยาลัยที่ยังคงสถานะมหาวิทยาลัยของรัฐ และ (3) มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตาม พ.ร.บ. จัดตั้งมหาวิทยาลัย โดยในการวิเคราะห์เปรียบเทียบคณะวิจัยจะคำนึงลักษณะของพันธกิจหน้าที่ที่แตกต่างของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งเราสามารถจำแนกมหาวิทยาลัยตามพันธกิจหน้าที่ได้ 3 ประเภท คือ

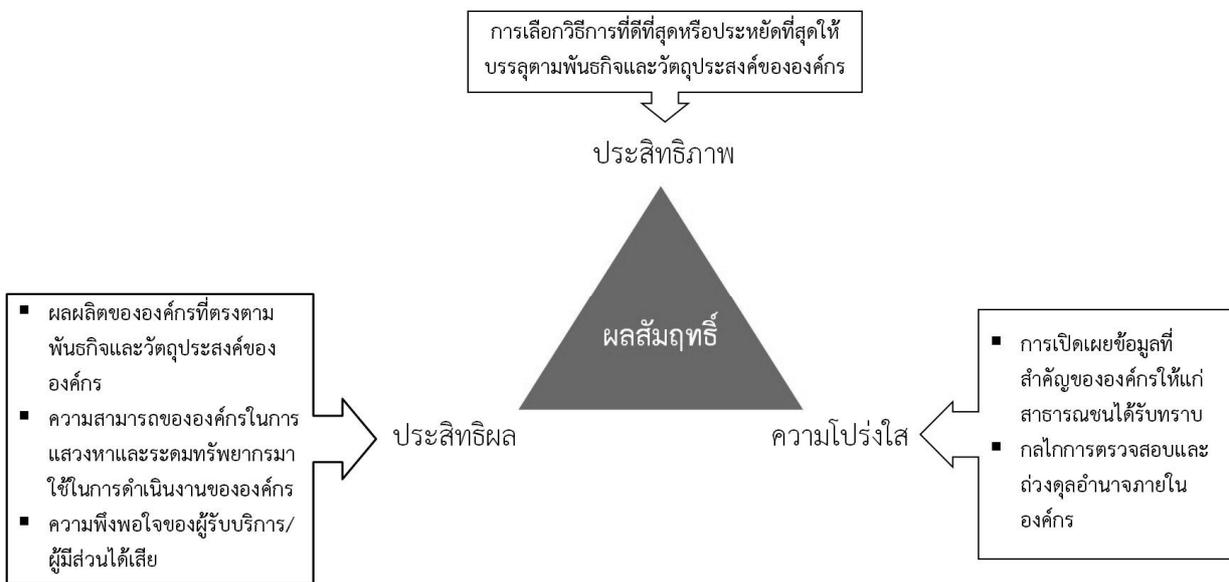
1. มหาวิทยาลัยที่มีพันธกิจหลักในการวิจัย (Research University)
2. มหาวิทยาลัยที่มีพันธกิจหลักทางด้านวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และเทคโนโลยี (Scientific, engineering, and Technological University)
3. มหาวิทยาลัยสหวิทยาการ (Comprehensive University)

ขอบเขตของการศึกษา

สำหรับขอบเขตเชิงเนื้อหาของการศึกษานี้ คือ หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล และความโปร่งใสตามแนวคิด NPM (ภาพที่ 1-2) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐ (Public Governance

Framework) ของ Cheema (2005) และกรอบแนวคิดของ Iancu (2010) โดยแต่ละหลักการมีค่านิยมเชิงปฏิบัติการพอสังเขปดังนี้

1. ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ประสิทธิภาพเชิงเทคนิค (Technical Efficiency) หรือ “ความคุ้มค่ากับเงินภาษีทุกบาททุกสตางค์” (“Get more bang for the buck.”) (Osborne & Gaebler, 1992: 80) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อองค์กรเลือกวิธีการที่ดีที่สุดหรือประหยัดที่สุดเพื่อให้บรรลุตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร



ภาพที่ 1-2 ขอบเขตเชิงเนื้อหาของการศึกษา

2. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ผลผลิตขององค์กรที่ตรงตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร (Pfeffer, 1982) ความสามารถขององค์กรในการแสวงหาและระดมทรัพยากรมาใช้ในการดำเนินงานขององค์กร และความพึงพอใจของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้เสีย (Boschken, 1994; Rainey, 2003)

3. ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญขององค์กรให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ (Nanz & Steffeck, 2004; Armstrong, 2005; Heeks, 2008) โดยข้อมูลดังกล่าว ได้แก่ สินค้าและบริการต่างๆที่องค์กรจัดให้แก่ประชาชน (Chen & Gant, 2001) มาตรฐานบริการที่มีการเปิดเผยให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) (Zhou & Hu, 2008)

ตลอดจนระเบียบและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและงานพัสดุ (Evenett & Hoekman, 2005; Jones, 2007; Basheka, 2008; Shu et al., 2011)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

แผนงานวิจัยนี้จะก่อให้เกิดองค์ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชนและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานรูปแบบใหม่สำหรับวงการภาครัฐในประเทศไทยเนื่องจากมีความแตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งในเชิงโครงสร้างองค์กรและลักษณะของพันธกิจหน้าที่ โดยการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสถือเป็นการเพิ่มเติมองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ให้แก่วรรณกรรมทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ซึ่งผลการวิเคราะห์ที่ได้สามารถนำไปพัฒนาต่อยอดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยหน่วยงานภาครัฐรูปแบบอื่นๆ อาทิเช่น บริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานธุรการภายในองค์กรอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นต้น

นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังมีประโยชน์ต่อวรรณกรรมทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงระเบียบวิธีวิจัย เนื่องจากเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ทั้งการศึกษาเปรียบเทียบองค์การมหาชนในประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ และการศึกษาเปรียบเทียบมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย โดยการศึกษาเปรียบเทียบนี้จะทำให้ทราบถึงความแตกต่างของบริบทและพัฒนาการทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครองที่ส่งผลต่อกระบวนการปฏิรูปภาครัฐ

ผลการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะวิจัยจะเสนอแนวทางการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรให้แก่องค์การมหาชนและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย และตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิด NPM

บทที่ 2 บททบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง



ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเสมือนกับ “กระเบื้องโมเสก (Mosaic)” ที่ประกอบไปด้วย ค่านิยมทางการบริหารและรูปแบบโครงสร้างองค์กรที่หลากหลายซึ่งล้วนแล้วแต่สะท้อนบริบทและพลวัตของ สภาพปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของแต่ละยุคสมัย (Carrington, 2003) ในบทนี้จะเป็น การนำเสนอทฤษฎีและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) หลังจากนั้นจะเป็นการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการบริหาร ภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และในตอนท้ายของบทนี้ จะเป็นการนำเสนอ บทสังเคราะห์วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสของหน่วยงาน ภาครัฐตามแนวคิด NPM ซึ่งจะนำไปสู่กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยต่อไป

แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration)

แนวคิดการบริหารรัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) ถือกำเนิดขึ้นในช่วง ระยะเวลาที่ชาติตะวันตกก้าวเข้าสู่ยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมซึ่งได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบ เศรษฐกิจจากระบบพึ่งพาตนเอง (Subsistence-based System) ไปสู่ระบบตลาดเสรี (Market-oriented System) ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจย่อมส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของ ผู้คนซึ่งอพยพจากเขตชนบทเข้ามาพำนักอาศัยในเขตเมืองจนก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และปัญหาสังคมต่างๆ อาทิเช่น ปัญหาชุมชนแออัดและอาชญากรรม เป็นต้น ด้วยบริบทการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวทำให้รัฐปกครองยุคสมัยใหม่ (Modern Administrative State) ถือกำเนิดขึ้นเพื่อเป็นกลไกสนับสนุน ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดจากการขยายตัวของเขตเมือง (Peters, 2003) จนในท้ายที่สุด องค์กรรูปแบบ Bureaucracy ของ Max Weber ได้กลายเป็นตัวแบบของการบริหาร กิจการสาธารณะที่มีอิทธิพลต่อสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จวบจนปัจจุบัน (Wright, 2000; Haque, 2001) จนอาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎี Bureaucracy เป็นรากฐานสำคัญของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม

ปรัชญาของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม

ทฤษฎี Weberian Bureaucracy ได้กล่าวถึงตัวแบบองค์กรภาครัฐ (Ideal-type Public Organization) ซึ่งประกอบไปด้วยคุณลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ของบุคลากรภาครัฐ (2) การปฏิบัติงานที่มีกลไกการแสดงความรับผิดชอบตามระเบียบขั้นตอนที่ชัดเจน (Hierarchical Accountability) และ (3) การรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจต่างๆ ขององค์กร (Centralized Decision Making) (Derlien, 1999) นอกเหนือไปจากคุณลักษณะ 3 ประการนี้แล้ว Muers and Kelly (2002) ยังให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมอีก 5 ประเด็นเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม คือ (1) ความคาดหวังต่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐ (2) บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร (3) คำนิยามของคำว่า “ผลประโยชน์สาธารณะ” (4) การจัดบริการสาธารณะ และ (5) ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการและระบอบประชาธิปไตย (ตารางที่ 2-1)

ตารางที่ 2-1 คุณลักษณะของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม

คุณลักษณะ	รายละเอียด
1. ความคาดหวังต่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> ■ นโยบายมาจากข้าราชการฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ■ กระบวนการและผลลัพธ์ในการให้บริการสาธารณะได้รับการควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ
2. บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร	<ul style="list-style-type: none"> ■ ดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์
3. คำนิยามของคำว่า “ผลประโยชน์สาธารณะ”	<ul style="list-style-type: none"> ■ ฝ่ายการเมืองและ Technocrats เป็นผู้กำหนด “ผลประโยชน์สาธารณะ”
4. การจัดบริการสาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> ■ ใช้รูปแบบองค์กรแบบพีระมิดที่มีระเบียบขั้นตอนมากมายในการดำเนินการให้บริการแก่สาธารณชน
5. ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการและระบอบประชาธิปไตย	<ul style="list-style-type: none"> ■ มีกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อทางการเมือง (Political Accountability) ที่ชัดเจน ■ นักการเมืองแข่งขันกันนำเสนอนโยบายของตนต่อสาธารณชน

ที่มา: ปรับปรุงจาก Muers and Kelly (2002)

ทั้งนี้ การแบ่งแยกระหว่าง “การเมือง (Politics)” และ “การปกครอง (Administration)” ถือเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Goodnow, 1900) โดยมุ่งเน้นให้การบริหารภาครัฐปราศจากผลประโยชน์และความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งนักปราชญ์เจ้าของทฤษฎีและแนวคิดการบริหารแบบดั้งเดิมมีข้อสมมุติฐานไว้ว่า ผลประโยชน์และความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองนั้น คือ บ่อเกิดแห่งการทุจริตคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ดังนั้น รัฐปกครองแห่งยุคสมัยใหม่จึงจำเป็นต้องจำกัดอิทธิพลทางการเมืองในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการนั้นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องประพฤติตนในกรอบจริยธรรมที่รัฐกำหนดด้วยความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) (Kaufman, 1956) ทั้งนี้ ในระบบการเมืองการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย นโยบายสาธารณะล้วนถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารและต้องได้รับฉันทานุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐจึงมีหน้าที่นำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของเม็ดเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร (Boyne, 2003)

ดังนั้น ระบบการบริหารภาครัฐในอุดมคติของนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมจึงต้องประกอบไปด้วยบุคลากรที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างเคร่งครัด พฤติกรรมที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องหลีกเลี่ยง คือ การตอบสนองความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง นอกเหนือไปจากนโยบายของฝ่ายบริหารและกฎหมายที่ได้รับฉันทานุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ แม้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่จะสามารถมีทัศนคติและอุดมการณ์ทางการเมืองส่วนบุคคลที่แตกต่างไปจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลตามหลักสิทธิพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องดำรงตนเป็นกลางทางการเมืองอยู่เสมอในขณะปฏิบัติหน้าที่ของตน (Aberbach, Putnam, & Rockman, 1981)

หลักความเป็นกลางทางการเมืองนี้ได้ก่อให้เกิดความพยายามในการพัฒนาทฤษฎีและแนวคิดการบริหารภาครัฐให้เป็นวิทยาศาสตร์แห่งการบริหาร (Science of Administration) (Gulick & Urwick, 1937) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากหลักวิทยาศาสตร์การบริหารของ Frederick Taylor และ Henri Fayol ที่เชื่อว่าการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์แห่งการบริหรนั้นจะนำไปสู่ “หลักการที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากที่สุด (One Best Way)” ในการบริหารองค์กร ไม่ว่าจะองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือองค์กรภาคเอกชน ทั้งนี้ Gulick (1937) ได้เสนอ “หลักการบริหารภาครัฐที่ถูกต้องที่สุดนั้น” ที่เรียกว่า POSDCORB ซึ่งประกอบไปด้วย 8 หลักการ ได้แก่ การวางแผน (Planning: P) การจัดระเบียบองค์กร (Organizing: O) การบริหารทรัพยากรบุคคลและอัตรากำลัง (Staffing: S) การกำหนดทิศทางขององค์กร (Directing: D)



การเชื่อมประสานเนื้องานต่างๆขององค์กร (Coordinating: C) การติดตามและรายงานผลการดำเนินงานขององค์กร (Reporting: R) และการบริหารงานงบประมาณ (Budgeting: B)

นอกเหนือไปจากหลักการ POSDCORB แล้ว นักวิชาการทางด้านการบริหารองค์การ (Organizational Management) ในช่วงคริสต์วรรษที่ 20 ตอนต้น ได้แก่ Henri Fayol และ F. W. Willoughby ยังได้กำหนดหลักปรัชญาในการบริหารองค์การในยุคสมัยใหม่ (Modern Organization) ไว้ 4 หลักการ คือ

1. **หลักความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)** ซึ่งกำหนดให้มีหัวหน้างานที่มีอำนาจสั่งการเพียง 1 คนในแต่ละลำดับชั้นขององค์การ โดยทำให้อำนาจการบังคับบัญชาในด้านต่างๆขององค์การจะนำไปสู่ผู้บริหารสูงสุดขององค์การ

2. **ลำดับชั้นขององค์การ (Hierarchy)** หมายถึง โครงสร้างขององค์การในแนวตั้ง (Vertical Structure) ที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญของหลักความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา

3. **หลักการกำหนดบทบาทหน้าที่เฉพาะ (Functional Specialization)** เป็นการแบ่งบทบาทหน้าที่เฉพาะให้แก่ส่วนงานภายในองค์การอย่างชัดเจน

4. **หลักการบริหารจัดการองค์การอย่างเป็นระบบเหตุผล (Systematic Organizational Arrangement)** โดยเฉพาะการวางแผนยุทธศาสตร์และแผนต่างๆขององค์การต้องมีความเชื่อมโยงกันและเป็นไปตามบทบาทหน้าที่ พันธกิจ พื้นที่รับผิดชอบ กระบวนการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

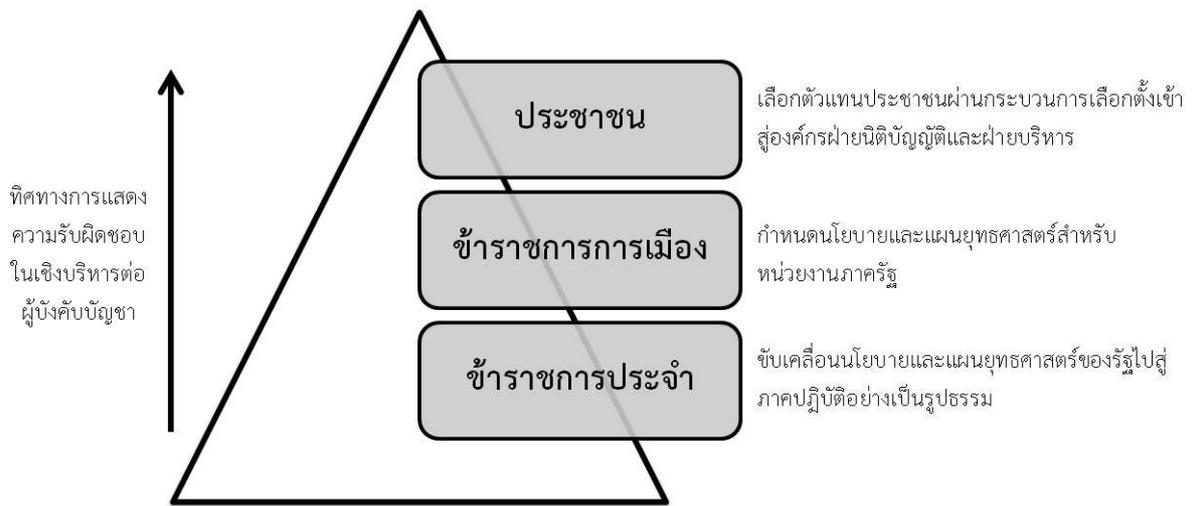
ทั้งนี้ หลักการทั้ง 4 ประการได้กลายเป็นปรัชญาพื้นฐานในการจัดการองค์การภาครัฐและการบริหารกิจการสาธารณะตามแนวคิดการบริหารแบบดั้งเดิม ซึ่ง Walsh and Stewart (1992) และ Peters (2003) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า หลักการเหล่านี้ตั้งอยู่บน “ข้อสมมุติฐาน (Assumptions)” 5 ประการ คือ

1. **ข้อสมมุติฐานการพึ่งพาตนเองขององค์การภาครัฐ (Assumption of Public Organization's Self-Sufficiency)** แนวคิดแบบดั้งเดิมเชื่อว่าภาครัฐนั้นมีวงจรชีวิตที่เป็นเอกเทศจากระบบสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้น กระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรภายในองค์การจึงสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นเอกเทศจากสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ

2. **ข้อสมมุติฐานการควบคุมบังคับบัญชาโดยตรง (Assumption of Direct Organizational Control)** ตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม ประสิทธิภาพขององค์การภาครัฐนั้น

ต้องมีที่มาจากโครงสร้างภายในองค์กรที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่เป็นลำดับชั้น (Organizational Hierarchy) อย่างชัดเจน

3. ข้อสมมุติฐานการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารจากล่างขึ้นบน (Assumption of Upward Accountability) แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมยังเน้นย้ำถึงความสำคัญของกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร (Administrative Accountability Mechanism) ที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐและกรอบของกฎหมายซึ่งมีที่มาจากข้าราชการฝ่ายการเมืองซึ่งได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนผ่านกลไกการเลือกตั้งตามครรลองเสรีประชาธิปไตยตามข้อสมมุติฐานนี้ ภาคประชาชนถือเป็นจุดสูงสุดของพีระมิดของกลไกการแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหาร ข้าราชการการเมืองทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐโดยการกำหนดและกลั่นกรองความคิดและความต้องการที่หลากหลายของประชาชนให้กลายเป็นนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของรัฐ สำหรับข้าราชการประจำนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐไปสู่ภาคปฏิบัติ (ภาพที่ 2-1) กล่าวในอีกนัยหนึ่ง คือ ข้าราชการประจำต้องแสดงความรับผิดชอบต่อข้าราชการการเมือง ในขณะที่ข้าราชการการเมืองนั้นแสดงความรับผิดชอบต่อภาคประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ



ภาพที่ 2-1. กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม

4. **ข้อสมมุติฐานการจั้ดบริการสาธารณะที่มีความเสมอภาค (Assumption of Equitable Public Services)** ตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม การจั้ดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพคือ การจั้ดบริการสาธารณะที่มีความเท่าเทียมให้แก่ประชาชนโดยไม่จำกัดเพศ อายุ อาชีพ และภูมิลาเนา

5. **ข้อสมมุติฐานการบริหารองค์การเชิงบูรณาการ (Assumption of Integrated Organizational Management)** การบริหารองค์การภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมนั้น จำเป็นต้องเป็นไปในเชิงบูรณาการ ทั้งในด้านการค้ดสรรและบริหารทรัพยากรบุคคล การกำหนดค่าตอบแทน การจั้ดการการเงิน บัญชี และกระบวนการงบประมาณ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 ในช่วงคริสต์วรรษที่ 19 แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมนี้ถือเป็นเข็มทิศของรัฐปกครองในภาคพื้นทวีปยุโรปในเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economics) และรัฐภูมิศาสตร์ (Geo-Politics) เพื่อกลไกในการรวบรวมทรัพยากรทั้งหมดในอาณาเขตพรมแดนทางภูมิศาสตร์มาตอบสนองเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐปกครองอันจะส่งผลให้รัฐปกครองสามารถธำรงรักษาอาณาเขตของตนเอาไว้ได้ (Ness, 2012)

ภายหลังจากยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมได้กลายเป็นแนวทางสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองของประเทศกำลังพัฒนาที่เคยตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก (Ness & Stahl, 1977) แม้กระทั่งประเทศไทยซึ่งไม่ได้ตกเป็นอาณานิคมยังได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมจนก่อให้เกิดระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นกลไกหลักในการควบคุมดูแลและบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆอย่างครอบคลุมและเบ็ดเสร็จ (Riggs, 1966; Wyatt, 2003) แต่รัฐปกครองในประเทศไทยมีความแตกต่างจากหน่วยงานภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม เนื่องจากการเมืองภาคประชาชนยังมีความอ่อนแอจนทำให้กลไกการตรวจสอบการทำงานของภาคราชการมีความคลุมเครือ (Brown, 1992; 1994; Blondal & Kim, 2006) ภาคราชการของรัฐปกครองไทยจึงเสมือนมี “ความเป็นอิสระ” ในการปฏิบัติงานซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี “Bureaucratic Polity” ของ Riggs (1966) ที่กล่าวถึง พลวัตทางสังคมของรัฐปกครองไทยซึ่งแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยมาแล้วเป็นระยะหลายปี แต่การเมืองภาคประชาชนยังมีความอ่อนแอจนเป็นเหตุให้กลไกการตรวจสอบภาคราชการไม่มีประสิทธิภาพ

แต่หากเราพิจารณาลักษณะของรัฐปกครองไทยในเชิงโครงสร้างองค์กรแล้ว จะพบว่าโครงสร้างภาครัฐไทยมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมอย่างสมบูรณ์แบบ กล่าวคือ มีกระบวนการตัดสินใจที่มีลักษณะเป็น “การรวมศูนย์อำนาจ” และ “มีลำดับขั้นตอนในการบังคับบัญชา” ซึ่ง

นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จวบจนปัจจุบัน ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมถือเป็นกลไกหลักในการแผ่ขยายอิทธิพลของรัฐปกครองซึ่งมีจุดศูนย์กลางในเขตกรุงเทพมหานครไปยังบรรดาอดีตหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราชต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำกับดูแลและบังคับบัญชาหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคอันประกอบไปด้วยจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Sudhipongpracha, 2013) โครงสร้างการปกครองดังกล่าวก่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรและลำดับชั้นในการบังคับบัญชาที่มีรูปทรงเป็นพีระมิดอย่างชัดเจนโดยมีหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเป็นจุดสูงสุด นโยบายและแผนงานต่างๆที่กำหนดโดยราชการส่วนกลางจะถูกถ่ายทอดไปยังราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายและแผนนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติ โดยนโยบายที่กำหนดโดยส่วนกลางมีเนื้อหาสาระที่ครอบคลุมทุกมิติของวิถีชีวิตประชาชนในชุมชนท้องถิ่นในทุกด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษา สาธารณะ และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน (ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2556)

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม

แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมถือเป็นหลักการสำคัญในการบริหารกิจการสาธารณะในโลกยุคปัจจุบัน แม้จะมีแนวคิดอันหลากหลายที่เกิดขึ้นเพื่อย้อนแย้งแนวคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นการบริหารองค์กรแบบ Weberian Bureaucracy โดยชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของแนวคิดแบบดั้งเดิมซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

1. จุดอ่อนในเชิงมโนคติ (Conceptual Level) แนวคิดแบบดั้งเดิมนั้นถือกำเนิดขึ้นในยุคที่เศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมเริ่มก่อตัวขึ้นเป็นรูปร่างภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 ซึ่งทำให้สังคมต้องการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงตอนต้นคริสตวรรษที่ 19 ได้ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งในเชิงตรรกะ (Logical Conflict) ของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม โดย Simon (1946) ได้วิพากษ์ “หลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหาร (Science of Administration)” ของ Gulick ไว้ว่าเป็นเพียง “คติพจน์ (Proverb of Administration)” เท่านั้นซึ่งไม่มีความเหมาะสมกับทุกบริบท อันเนื่องมาจากความขัดแย้งในเชิงหลักการของแต่ละค่านิยม ยกตัวอย่างเช่น ความขัดแย้งระหว่างหลักเอกภาพแห่งการบังคับบัญชา (Unity of Command) และหลักการจัดลำดับชั้นขององค์กร (Hierarchy) เป็นต้น โดย Simon ได้แสดงทรรศนะไว้ว่า ในขณะที่หลัก Unit of Command ต้องการให้องค์กรมีโครงสร้างเป็นพีระมิดที่ฐานแคบและกว้าง (Flat and Broadly-Based Organization) เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา (Span of Control) แต่หลัก Hierarchy นั้นตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ว่าองค์กรที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีโครงสร้างที่สูงและมีหลากหลายลำดับชั้น (Steep and Multi-Tiered Organization)



ดังนั้น “หลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหาร” ของ Gulick จึงไม่มีความเป็นวิทยาศาสตร์ที่แท้จริงตามทฤษฎีของ Denhardt (2011) เนื่องจากหลักวิทยาศาสตร์นั้นต้องมีความเป็นสากลและสามารถนำไปปรับใช้ได้ในทุกสถานการณ์ แต่ทว่าหลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหาร อาทิเช่น หลัก POSDCORB เป็นต้นนั้นไม่สามารถทำให้ทุกองค์กรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานภาครัฐแต่ละแห่งซึ่งมีบทบาทหน้าที่และโครงสร้างที่หลากหลาย นอกเหนือจากนี้ Dahl (1947) ยังชี้ให้เห็นจุดด้อยของแนวคิดการบริหารภาครัฐดั้งเดิมไว้ 3 ประการ คือ

- การวางตัวอย่างเป็นกลางทางการเมืองของบุคลากรภาครัฐโดยไม่ยึดติดกับค่านิยมทางสังคมและการเมืองใดๆ (Value Neutrality) แต่มุ่งเน้นไปที่ “หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)” เพียงอย่างเดียว นั้น เป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์สำหรับสภาพสังคมแบบพหุลักษณะ (Pluralistic Society) ซึ่งประกอบไปด้วยค่านิยมทางสังคมที่หลากหลาย
- หลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหารมีหน่วยวิเคราะห์ คือ องค์กร (Organization) โดยมุ่งเน้นไปที่การสร้างเสริมประสิทธิภาพขององค์กร (Organizational Efficiency) โดยไม่ให้ความสำคัญกับมิติเชิงพฤติกรรม (Behavioral Aspect) ของบุคลากรภายในองค์กรภาครัฐ
- หลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหารไม่ให้ความสำคัญกับบริบททางสังคมที่หลากหลายของสังคมมนุษย์ และยังไม่สามารถอธิบายหรือคาดการณ์พลวัตการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์กรและแนวทางการบริหารองค์กรได้

ในทำนองเดียวกัน Muers และ Kelly (2002) ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างหลักประสิทธิภาพตามหลักเศรษฐศาสตร์และหลักความชอบธรรมตามครรลองประชาธิปไตย กล่าวคือแนวคิดแบบดั้งเดิมกำหนดให้นโยบายของข้าราชการฝ่ายการเมืองเป็นเป้าประสงค์ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐซึ่งต้องขับเคลื่อนนโยบายนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่การวางตัวเป็นกลางดังกล่าวเป็นสิ่งที่ยากลำบากสำหรับบุคลากรภาครัฐซึ่งไม่สามารถแยกตนออกมาจากสังคมได้อย่างเป็นเอกเทศโดยสมบูรณ์แบบ (Walsh and Stewart, 1992) ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้ว่านโยบายสาธารณะที่มาจากข้าราชการฝ่ายการเมืองจะมีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย แต่นโยบายนั้นอาจจะไม่มีประสิทธิภาพตามหลักเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทสังคมที่เป็นระบบอุปถัมภ์และมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงนั้น นโยบายของข้าราชการการเมืองอาจมีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยม (Populist Policy) ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อหวังผลคะแนนนิยมในการเลือกตั้ง แต่ไม่เป็นไปตามหลักวินัยทางการเมืองที่ดี (Unger, 2003; Punyaratabandhu & Unger, 2009) ในสถานการณ์ดังกล่าว หากบุคลากรภาครัฐไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด แต่กลับมุ่งปฏิบัติหน้าที่ตามความต้องการของ

ข้าราชการฝ่ายการเมืองเพื่อให้บรรลุงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา ก็ย่อมส่งผลให้รัฐประสบกับปัญหาทางด้านการเงินการคลังในท้ายที่สุด ซึ่งย่อมไม่ใช่วิถีทางที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

นอกเหนือไปจากข้อวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงรัฐศาสตร์แล้ว ยังปรากฏข้อวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมจากนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณะซึ่งมองว่าจุดอ่อนของแนวคิดแบบดั้งเดิมนั้นมีสาเหตุมาจากการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ (Centralized Decision Making) จนทำให้ภาครัฐในระดับท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ข้อถกเถียงสำคัญสำหรับนักเศรษฐศาสตร์สาธารณะ คือ “ภาครัฐควรมีบทบาทอย่างน้อยเพียงใดในระบบเศรษฐกิจ” (Alt & Chrystal, 1983) และพื้นฐานปรัชญาของวิชาเศรษฐศาสตร์คือกลไกการแข่งขันของระบบตลาดที่ปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐ โดยแบบจำลองของ Tiebout (1956) ได้สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งต่างแข่งขันกันเสนอ “ช่อภาษีและบริการสาธารณะ (Bundle of Taxes and Services)” ให้แก่ประชาชนผู้ใช้หลักอรรถประโยชน์ (Utilitarianism) ในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย โดยข้อสมมุติฐานของ Tiebout หรือ Tiebout Hypothesis กล่าวว่า ประชาชนจะเลือกอาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่มีสัดส่วนภาษีต่อบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด โดยไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยการแทรกแซงจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางหรือระบบราชการแต่อย่างใด

นอกจากนี้ สำหรับ Brennan และ Buchanan (1980) ระบบราชการของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางนั้นเปรียบเสมือนกับอสูรกาย Leviathan ในพระคัมภีร์ไบเบิลที่มุ่งแต่เพิ่มขนาดองค์กร จำนวนบุคลากร และเม็ดเงินงบประมาณขององค์กร โดยไม่ให้ความสำคัญกับหลักประสิทธิภาพตามที่กล่าวถึงในหลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหาร กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อสมมุติฐานนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดที่ว่า ระบบราชการที่มีลักษณะเป็น Weberian Bureaucracy นั้นมุ่งแสวงหาแต่ประโยชน์ขององค์กรตนมากกว่าสาธารณประโยชน์

การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นจึงถือเป็นการลดขนาดระบบราชการของภาครัฐส่วนกลางซึ่งถือเป็นความพยายามหนทางหนึ่งในการแก้ไขจุดอ่อนของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม ในประเด็นการกระจายอำนาจนั้น Wallace Oates (1972) ได้เสนอทฤษฎี Decentralization Theorem เพื่อชี้ให้เห็นว่าการจัดบริการสาธารณะทุกประเภทย่อมมีผลกระทบภายนอกต่อบุคคลและชุมชนอื่น (Interjurisdictional Spillover Effects) ซึ่งผลกระทบภายนอกนี้ย่อมมีระดับและลักษณะที่แตกต่างออกไป



ตามประเภทของบริการสาธารณะ อาทิเช่น ปัญหาโรคพิษสุนัขบ้าในชุมชนแห่งหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อชุมชนรอบข้าง ในขณะที่ปัญหาการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในชุมชนต้นน้ำย่อมส่งผลกระทบต่อชุมชนปลายน้ำที่อยู่ห่างไกลออกไป เป็นต้น หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization Theorem) ของ Oates นี้สะท้อนให้เห็นว่า หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะนั้นควรเป็นหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตอิทธิพลของผลกระทบหรือผลประโยชน์ของสินค้าและบริการสาธารณะนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น หน้าที่ในการธำรงรักษาความมั่นคงแห่งรัฐและนโยบายเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจมหภาคควรเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง เนื่องจากนโยบายทั้งสองมีผลกระทบเป็นวงกว้าง ในขณะที่บทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้แก่ การกำจัดสิ่งปฏิกูล การศึกษา ตลอดจนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบของชุมชนท้องถิ่น

2. จุดอ่อนในเชิงหลักฐานเชิงประจักษ์ (Empirical Level) ระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจของประเทศไทยซึ่งมีที่มาจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมและทฤษฎี Weberian Bureaucracy นั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ แม้ว่าระบบราชการจะสามารถผลักดันให้เกิดการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศแบบก้าวกระโดด แต่กลับก่อให้เกิดการกระจุกตัวของความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจอันเป็นสาเหตุหลักของความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและเขตชนบทและการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานจากเขตชนบทสู่ตัวเอง

นอกจากนี้ ระบบการบริหารภาครัฐแบบรวมศูนย์ยังเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญของการติดอยู่กับดักประเทศมีรายได้ประชาชาติในระดับปานกลาง (Middle-income Country) ของประเทศไทย (Riggs, 1993) เนื่องจากระบบการบริหารงานที่สลับซับซ้อนและเต็มไปด้วยระเบียบขั้นตอนมากมาย ทำให้ภาครัฐไทยไม่มีความคล่องตัวและไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของโลก (Siriprachai, 1997)

สำหรับในเชิงการเมืองการปกครอง การบริหารภาครัฐตามแนวคิดแบบดั้งเดิมได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เรียกว่า Kleptocracy (Evans, 1995) หรือ Soft Authoritarianism (Siamwalla, 1989; Siriprachai, 1995) กล่าวคือ แม้ว่ารัฐปกครองของไทยจะมีกลไกทางกฎหมายในการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่กลับไม่สามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคธุรกิจเอกชนและจัดระบบหลักประกันทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนได้ (Siriprachai, 1997)

แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

กระแสการปฏิรูปภาครัฐถือเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญทางด้านสังคมและการปกครองในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา (Kettl, 2000a; 2000b) ท่ามกลางกระแสดังกล่าว แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นแนวคิดแกนหลักสำคัญของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐในโลกยุคปัจจุบัน (Peters, 2001) ซึ่ง Kettl (2000a; 2000b) ให้สมญาว่าเป็น “ขบวนการปฏิรูปการบริหารในระดับโลก (Global Management Reform Movement)” โดยมีพื้นฐานมโนคติ (Conceptual Foundation) คือ ระบบการบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีความยืดหยุ่นคล่องตัวเหมือนกับองค์กรในภาคธุรกิจเอกชน (Cheema, 2005) ทั้งนี้ แนวคิด NPM ยังมีคุณลักษณะอื่นๆอีกหลายประการ ได้แก่ ผลิตภาพ (Productivity) กลยุทธ์การตลาด (Marketization) เน้นการให้บริการ (Service Orientation) การกระจายอำนาจ (Decentralization) นโยบาย (Policy) และกระบวนการตรวจสอบเชิงผลลัพธ์ (Results-based accountability) (Kettl, 2000a)

คำนิยามเชิงปฏิบัติการของแนวคิด NPM

NPM ประกอบไปด้วยรายละเอียดปลีกย่อยที่หักล้างแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Management) (O’Flynn, 2007) โดยเฉพาะความยืดหยุ่นคล่องตัวซึ่งเป็นคำนิยามสำคัญของแนวคิด NPM ซึ่งพุ่งเป้าไปที่ระบบการทำงานตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Organizational Hierarchy) ของทฤษฎี Weberian Bureaucracy และหลักวิทยาศาสตร์การบริหาร (Science of Administration) ของ Gulick (Piffner, 2004) ทั้งนี้ ด้วยความหลากหลายของบริบททางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ ทำให้เกิดรูปแบบการปฏิรูปภาครัฐบนแนวคิด NPM ทั้งสิ้น 2 แนวทาง (Kettl, 2000a) คือ

1. แนวทางที่ 1 เป็นแนวทางการปฏิรูปที่มุ่งเน้นการถ่ายโอนภาระหน้าที่การจัดบริการสาธารณะไปยังองค์กรภาคธุรกิจเอกชน (Privatization) ซึ่งเป็นรูปแบบการปฏิรูปสำหรับกลุ่มประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ (British Commonwealth) ได้แก่ New Zealand Australia และประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปที่มุ่งลดขนาดของภาครัฐและเพิ่มบทบาททางการบริหารกิจการสาธารณะให้แก่ภาคธุรกิจเอกชน เนื่องจากภาครัฐในประเทศเหล่านี้มีลักษณะเป็นระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจและมีจำนวนบุคลากรและบทบาทหน้าที่ที่หลากหลาย
2. แนวทางที่ 2 เป็นแนวทางที่ถือกำเนิดขึ้นจากความพยายามในการปฏิรูประบบการบริหารกิจการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา (Reinventing Government) ซึ่งเกิดขึ้นใน

ระดับรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government) ในสมัยประธานาธิบดี Bill Clinton (Osborne & Gaebler, 1992) ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา มีขนาดและอำนาจหน้าที่น้อยกว่าภาครัฐในประเทศกลุ่มเครือจักรภพอังกฤษ การปฏิรูปภาครัฐแบบ Reinventing Government จึงเป็นไปในลักษณะที่เน้นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและความคล่องตัวให้แก่หน่วยงานภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะมากกว่าจะเป็นการลดขนาดและขอบเขตอำนาจหน้าที่

กล่าวในอีกนัยหนึ่ง แนวคิด NPM มีลักษณะเป็น “ช่อ (Bundle)” หรือ “ระบบ (System)” ของแนวความคิดและเทคนิคการบริหารต่างๆ ที่มีรากฐานมาจากการบริหารงานในภาคธุรกิจเอกชน (Hood, 1991; 1995; Pollitt, 1993) ที่มุ่งเน้นผลิตภาพ (Productivity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และผลสัมฤทธิ์ (Results) มากกว่าระเบียบขั้นตอน (Procedures) ตามทฤษฎี Weberian Bureaucracy แนวคิด NPM จึงถือเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าของกระบวนการบริหารงานภาครัฐจากเดิมที่มีลักษณะเป็น “การปกครองกิจการสาธารณะ (Public Administration)” ที่เน้นลำดับขั้นในการบังคับบัญชาและการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจไปเป็น “การบริหารกิจการสาธารณะ (Public Affairs Management)” ที่เน้นหลักการแข่งขันตามกลไกตลาด (Market Competition) (Stewart & Walsh, 1992; Flynn, 1993; Walsh, 1995; Clarke & Newman, 1997)

ทั้งนี้ Hood (1991) และ Larbi (1998a; 1998b) ได้ให้ทรรศนะที่สอดคล้องกันว่า หลักปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับกลไกตลาดตามแนวคิด NPM นั้นมีทั้งสิ้น 2 หลักการ คือ

1. หลักการจัดการตามแนวปฏิบัติในภาคธุรกิจเอกชน (Business-type Managerialism) ที่เน้นความเป็นอิสระ ความยืดหยุ่น และความคล่องตัวในการบริหารองค์กร โดยจำเป็นต้องมีการระบุผลผลิตขององค์กร (Organizational Output) และตัวชี้วัดผลผลิตสำคัญ (Key Performance Indicator) ที่ชัดเจน ตลอดจนมีระบบการวัดประเมินผลที่เข้มข้นและสม่ำเสมอ (Hood, 1991; Ferlie et al. 1996)

2. หลักการแข่งขันตามกลไกตลาด (Market Competition) ซึ่งมีที่มาจากเศรษฐศาสตร์องค์กรแนวใหม่ (New Institutional Economics) ได้แก่ ทฤษฎี Transaction Cost และทฤษฎี Principal-Agent (Williamson, 1975; 1985) โดยทฤษฎีเหล่านี้ตั้งอยู่บนคติที่ว่า กลไกตลาดที่เน้นการแข่งขันและการลดขนาดภาครัฐ ตลอดจนการสร้างระบบแรงจูงใจภายในองค์กรที่เหมาะสมจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ

กลยุทธ์ในการนำเอาหลักปรัชญาของกลไกการตลาด ไปปรับใช้กับการปฏิรูประบบการบริหาร ภาครัฐนั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาอยู่ทั้งสิ้น 9 องค์ประกอบสำคัญและคำนิยามเชิงปฏิบัติการตามที่ปรากฏ รายละเอียดในตารางที่ 2-2

ตารางที่ 2-2 องค์ประกอบ คำนิยามเชิงปฏิบัติการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด NPM

องค์ประกอบ	คำนิยามเชิงปฏิบัติการ	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
1. การบริหารงานภายในองค์กร ด้วยความเป็นมืออาชีพ	<ul style="list-style-type: none"> ■ ความชัดเจนของความเป็นอิสระขององค์กรและอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรในแต่ละระดับ โดยเฉพาะในด้านการเงิน การงบประมาณ และงานบุคคล 	<p>Hood (1995)</p> <p>Batley (1999)</p> <p>Lane (2001)</p> <p>Laegreid & Verhoest (2010)</p> <p>Verhoest et al. (2010)</p> <p>Pollitt & Bouckaert (2011)</p>
2. มาตรฐานการปฏิบัติงาน/ การให้บริการที่ชัดเจน	<ul style="list-style-type: none"> ■ การกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลงานที่ชัดเจนและสามารถวัดได้ตามหลักวิชาการ 	<p>Broadbent & Laughlin (2002)</p> <p>Pollitt et al. (2004)</p>
3. ความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการบริหารงานงบประมาณ	<ul style="list-style-type: none"> ■ การเชื่อมโยงผลผลิตขององค์กร และเม็ดเงินงบประมาณ (Output-based Budgeting) ■ การควบคุมและลดค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์กร (Administrative Cost Control) ■ การบริหารสัญญาว่าจ้าง บุคลากรและการจัดซื้อจัดจ้าง พัสดุครุภัณฑ์ 	<p>Bens (1998)</p> <p>Pollitt (2000)</p> <p>Gruening (2001)</p> <p>Hood et al. (2004)</p>

ตารางที่ 2-2 (ต่อ)

องค์ประกอบสำคัญ	ค่านิยมเชิงปฏิบัติการ	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. กลไกการตรวจสอบ การบริหารงานภายในองค์กร แบบบริษัทเอกชน	6. การมีรูปแบบคณะกรรมการ อำนาจการ (Board of Directors) ในการตัดสินใจ นโยบายสำคัญขององค์กร	Frederickson & Smith (2003) Christensen & Laegreid (2004)
5. การลดขนาดภาครัฐ	7. การลดขนาดของส่วนราชการ ลง แล้วจัดตั้งเป็นหน่วยงาน อิสระที่มีขนาดกะทัดรัดและ หน้าที่เฉพาะด้าน	Polidano (1999) Pollitt et al. (2004)
6. การกระจายอำนาจทาง การบริหาร	8. โครงสร้างองค์กรในแนวราบ (Flat Organizational Structure) ตรงข้ามกับ โครงสร้างองค์กรแบบ Weberian Bureaucracy	Hood (1991) Pollitt (2003) Chaston (2011)
7. ทิศทางที่ชัดเจนในการพัฒนา องค์กรและวัฒนธรรม การทำงาน	9. มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ในการนำองค์กรที่ ชัดเจน และได้รับการนำ ขับเคลื่อนสู่ภาคปฏิบัติอย่าง ชัดเจน	Gruening (2001) Stewart (2004) Andrews et al. (2009)
8. พึ่งพาภาคตลาดใน การบริหารงานภายในองค์กร	10. การออกแบบส่วนงานภายใน องค์กรให้ตรงตามพันธกิจ หน้าที่แบบ Matrix Organization แทนที่ระบบ การจัดส่วนงานภายในองค์กร แบบดั้งเดิมที่ต้องประกอบไป ด้วยงานบุคคล งานการเงิน เป็นต้น	Bogdanor (2005) Gregory (2006) Halligan (2006) Christensen & Laegreid (2007)

ตารางที่ 2-2 (ต่อ)

องค์ประกอบสำคัญ	คำนิยามเชิงปฏิบัติการ	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. เน้นการให้บริการ กลุ่มเป้าหมาย ในสถานะ “ลูกค้า”	11. จัดระบบการให้บริการให้ สอดคล้องกับความต้องการ ของผู้ใช้บริการ (กลุ่มเป้าหมาย)	Moynihan (2006a; 2000b) Christensen, Lie, & Laegreid (2008)

การปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ในประเทศไทย

ภายหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 แนวทางการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ได้มีอิทธิพลต่อหลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่ต้องเข้ารับความช่วยเหลือทางด้านเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้แก่ ประเทศไทย สาธารณรัฐเกาหลี และอินโดนีเซีย โดยสำหรับประเทศไทยนั้น หนึ่งในเงื่อนไขของ IMF คือการปฏิรูประบบราชการ โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้กำหนดแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 ซึ่งต่อมาได้ปรับเปลี่ยนเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปภาครัฐทั้งสิ้น 3 ประการ คือ

1. เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการบริหารงานที่เน้นผลงาน (Performance-Based Management) และการควบคุมผลผลิต (Output Control)
2. พัฒนาประสิทธิผล (Effectiveness) ของการบริหารกิจการสาธารณะโดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การภาครัฐและกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน (Transparency) และพัฒนาระบบตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การภาครัฐ (Accountability)

ภายหลังจากที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ได้วางกรอบแนวคิดและหลักการในการปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานของภาครัฐแล้ว รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและตราข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่ได้กล่าวถึงการปฏิรูปบทบาทและภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2542 รับทราบมติของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เกี่ยวกับการจ้างพนักงานทดแทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สำหรับในกรณีองค์การมหาชนนั้น ถือได้ว่าไม่ใช่สิ่งใหม่สำหรับภาครัฐไทย เนื่องจากประเทศไทยมีองค์การมหาชนนับตั้งแต่ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 (สุพล นิธิไกรพจน์, 2541; 2542; ชาญชัย แสงศักดิ์, 2548) โดยรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐที่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชน 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (พ.ศ. 2479) ธนาครแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2485) และคุรุสภา (พ.ศ. 2488) ทั้งนี้ Siriprakob (2012) ได้ชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานในกำกับของรัฐที่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งก่อนปี พ.ศ. 2542 ด้วย พ.ร.บ. เฉพาะมักจะอนุโลมใช้กฎเกณฑ์และระเบียบของรัฐวิสาหกิจมา กำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่และอำนาจขององค์การมหาชน

แม้ในระยะเวลาต่อมา พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่มีความแตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่อย่างไรก็ตาม การถือกำเนิดขึ้นของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ก็ไม่ใช่หลักประกันว่าการบริหารภาครัฐในยุคภายหลังจากการปฏิรูปจะมีผลลัพธ์เป็นไปตามแนวคิด NPM งานวิจัยหลายชิ้นในอดีตได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำแนวคิด NPM ไปประยุกต์ใช้ในหน่วยงานภาครัฐ ยกตัวอย่างเช่น การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Results-based Management) อาจทำให้หน่วยงานมุ่งตอบสนองแต่เพียงตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicator: KPI) เท่านั้น โดยไม่สนใจในผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ต่อสังคม (OECD, 2005) เป็นต้น สำหรับการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นยังด้วยพบว่าหน่วยงานภาครัฐโดยส่วนใหญ่ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาต่างประสบกับปัญหาการกำหนดเป้าหมายผลผลิต และผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับพันธกิจของหน่วยงาน (Dent, Chandler, & Barr, 2004) นอกจากนี้ Batley and Larbi (2004) ยังพบว่าในประเทศกำลังพัฒนา แนวคิด NPM กลับเอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้น รวมทั้งยังบั่นทอนขวัญและกำลังใจของบุคลากรภาครัฐ จนทำให้เกิดอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะมากกว่ายุคก่อนการปฏิรูป

ดังนั้น แนวคิด NPM จึงไม่ใช่ยาวิเศษที่จะสามารถแก้ไขปัญหาทั้งหมดในระบบงานราชการได้อย่างฉับพลันและมีประสิทธิผลสูงสุด ทำให้การบริหารและการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นไปอย่างยากลำบาก ทั้งนี้ จากผลการศึกษาของ Siriprakob (2012) พบว่า ผู้บริหารขององค์การมหาชนส่วนใหญ่ยังขาดเข้าใจในสถานะและบทบาทที่แท้จริงของหน่วยงานตนเอง รวมทั้งบทบาทหน้าที่ขององค์กรตาม พ.ร.ฎ. จัดตั้งยังมีความซ้ำซ้อนกับพันธกิจของส่วนราชการบางแห่ง ทำให้เป็นการสิ้นเปลืองเงินงบประมาณแผ่นดิน (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2548; Painters, 2004) กอปรกับในปัจจุบัน รัฐบาลสามารถจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทำให้้องค์การมหาชนตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีจำนวนเพิ่มขึ้นในทุกรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Greve (1999) และ Greenwood, Pyper, and Wilson (2002) ต่างชี้ให้เห็นถึงปัญหาความซ้ำซ้อนกันของภารกิจหน้าที่ขององค์การมหาชนในประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย อันก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์

งานวิจัยและผลการศึกษาที่กล่าวถึงข้างต้นชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การมหาชนในหลายประเทศ แต่ทว่ายังไม่มีการวิจัยขึ้นใดที่วิเคราะห์ห้องค์การมหาชนในเชิงระบบและในเชิงเปรียบเทียบกับหน่วยงานองค์การมหาชนในประเทศไทย งานวิจัยเกี่ยวกับองค์การมหาชนส่วนใหญ่จะเป็นเพียงการวิเคราะห์กระบวนการดำเนินงานภายในองค์กร ได้แก่ Siriprakob (2012) สุรพล นิติไกรพจน์ (2541; 2542) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2548) ส่วนงานวิจัยที่มีความสมบูรณ์มากที่สุด คือ ผลการศึกษาขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2548) ซึ่งก็ยังมีข้อด้อย คือ ไม่มีการเปรียบเทียบกับตัวอย่างหน่วยงานกึ่งอิสระในต่างประเทศ จึงทำให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนขาดประเด็นเรื่องนวัตกรรมทางการบริหาร

องค์การมหาชนตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ก่อนการปฏิรูปภาครัฐในปี พ.ศ. 2542 ภาครัฐไทยแบ่งแยกหน่วยงานเป็น 2 ประเภทตามลักษณะอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน คือ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (ตารางที่ 2-3) โดยส่วนราชการนั้นมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการจึงจำเป็นต้องมีอำนาจบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนและได้รับความคุ้มครองในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา นอกเหนือจากนี้ ส่วนราชการยังมีโครงสร้างและระบบการบริหารองค์กรที่เป็นลำดับขั้นตามสายการบังคับบัญชา และไม่สามารถจัดสรรเงินเดือนค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรเฉพาะด้านให้เหมาะสมกับ



กลไกตลาดได้ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การบินไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย และการประปาส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการกิจทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม หรือกล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการเพื่อก่อให้เกิดรายได้ที่หน่วยงานสามารถนำไปใช้หล่อเลี้ยงตนเองได้อย่างเหมาะสม

ต่อเมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นทำให้ประชาชนมีความต้องการบริการสาธารณะที่หลากหลายมากกว่าในอดีต ภาครัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดภารกิจหน้าที่เพิ่มเติมจากที่มีอยู่ อาทิเช่น ภารกิจด้านการวิจัยและพัฒนา ภารกิจด้านการตรวจประเมินและประกันคุณภาพการศึกษา ภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งโครงสร้างและระบบการทำงานของส่วนราชการไม่เหมาะสมกับการขับเคลื่อนภารกิจหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากไม่สามารถใช้บังคับใช้อำนาจทางการปกครองได้ นอกจากนี้ ลักษณะการบริหารงานแบบรัฐวิสาหกิจที่มุ่งเน้นสร้างรายได้ก็ไม่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของภารกิจใหม่ ทางด้านการศึกษาและการพัฒนาสังคม (สุรพล นิติไกรพจน์, 2541; 2542)

ตารางที่ 2-3 ลักษณะหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทในประเทศไทย

ประเภทหน่วยงานภาครัฐ	ลักษณะหน้าที่	ตัวอย่าง
1. ส่วนราชการ	<ul style="list-style-type: none"> ■ ใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ ■ ดูแลบังคับไม่ให้มีการละเมิดกฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ■ มีสายการบังคับบัญชาและลำดับชั้นในการตัดสินใจ ■ มีมาตรฐานการจ้างงาน (ค่าตอบแทน) เพียงมาตรฐานเดียว 	<ul style="list-style-type: none"> ■ กระทรวงมหาดไทย ■ กรมการปกครอง ■ สำนักงานปลัดกระทรวง ■ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)
2. รัฐวิสาหกิจ	<ul style="list-style-type: none"> ■ มีภารกิจทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ■ มุ่งเน้นการผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการ ■ แสวงหารายได้หรืออย่างน้อยสามารถเลี้ยงตนเองได้ในระดับที่เหมาะสม 	<ul style="list-style-type: none"> ■ การบินไทย ■ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ■ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ■ การประปาส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 2-3 (ต่อ)

ประเภทหน่วยงานภาครัฐ	ลักษณะหน้าที่	ตัวอย่าง
3. องค์การมหาชน	<ul style="list-style-type: none"> ■ เป็นภารกิจที่ไม่ต้องใช้อำนาจทางการปกครอง (อำนาจบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน) ■ ไม่มีลักษณะการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ ไม่เน้นการแสวงหาผลกำไร ■ โครงสร้างและระเบียบการบริหารมีความยืดหยุ่นคล่องตัว 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ■ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ■ สถาบันวัคซีน (องค์การมหาชน)

เนื่องจากรัฐบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญของภารกิจหน้าที่ใหม่ จึงตรา พ.ร.บ. องค์การมหาชน ในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ได้ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการทางด้านนิติบัญญัติ โดยองค์การมหาชนนั้นมีสถานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่มีความคล่องตัวและมีสายการบังคับบัญชาที่สั้น (ตารางที่ 2-3) ทั้งนี้ ด้วยองค์การมหาชนไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐที่มุ่งแสวงหาผลกำไรดังเช่นรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ โดยตามความใน พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้น ได้กำหนดให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีและคณะกรรมการบริหาร ในด้านนโยบายและการบริหารงบประมาณ

ระบบอุดมศึกษาในประเทศไทย: มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือ มหาวิทยาลัยนอกระบบ (Autonomous Public University) เป็นแนวความคิดที่ริเริ่มขึ้นในรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร แต่ทว่าก็ได้รับการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติจนกระทั่งถึงช่วงรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนที่ได้มีการประชุมเสวนานักวิชาการจากหลากหลายแขนงเพื่อวิเคราะห์ห่ออุปสรรคและปัญหาในการบริหารงานอุดมศึกษาในประเทศไทย นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาทุกรัฐบาลได้สานต่อแนวความคิดที่จะแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535- 2539) ได้กล่าวถึงความจำเป็นอิสระจากโครงสร้างและระเบียบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐ รวมทั้งแผนการอุดมศึกษาระยะยาว (พ.ศ.2533-2547) ที่ได้กำหนดว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคตจะต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมหาวิทยาลัยของรัฐต้องแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี พ.ศ. 2543

ทั้งนี้ มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 3 แห่งที่ถือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกของไทยที่มีสภาพเป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ซึ่งมหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งถือกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2533 แต่ทว่าการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกลับไม่ได้รับการสานต่อจนกระทั่งในสมัยรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์⁴ ที่ได้รื้อฟื้นกระบวนการแปรสภาพสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐบาล

ทั้งนี้ ความต้องการในการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยงานราชการซึ่งมีอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา คือ โครงสร้างและกฎระเบียบทางราชการ ในประเด็นดังกล่าว เกษม สุวรรณกุล (2539) ได้ให้ทรรศนะไว้ว่า เนื่องจากระบบราชการมีลำดับขั้นตอนในการบริหารจัดการที่ซับซ้อนและไม่ยืดหยุ่นจึงทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกันคุณภาพการศึกษา ในทำนองเดียวกัน สิทธิ สุวรรณฉัตร (2541) ก็ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ทำให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และสรุปว่าโครงสร้างของระบบราชการเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนามหาวิทยาลัยมีความเป็นเลิศทางวิชาการ ดังนั้น เพื่อให้ระบบบริหารงานบุคคลระบบงบประมาณ และงานด้านวิชาการมีประสิทธิภาพ โครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยจะต้องไม่มีรูปแบบองค์กรแบบหน่วยงานราชการ

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญในการขับเคลื่อนแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไปสู่ภาคปฏิบัติคือ อิทธิพลของบริบททางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมต่อโครงสร้างการบริหารและกลไกการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันกับองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่อีกหลายประเภท (Bresser-Pereira, 1999; Bowornwathana, 2000; 2008) นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งยังคงประสบกับปัญหาการเมืองภายในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการต่อต้านของคณาจารย์ เจ้าหน้าที่ และนักศึกษา ตลอดจนภาคประชาสังคม ทั้งนี้ สิทธิ สุวรรณฉัตร (2541) ได้สรุปคำถามสำหรับ “การออกนอกระบบ” ของมหาวิทยาลัยของรัฐไว้ 3 ประเด็น คือ (1) ประเทศชาติและประชาชนจะได้รับประโยชน์อย่างไรบ้าง (2) ภายหลังจากการแปรสภาพแล้วมหาวิทยาลัยจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง และ (3) การแปรสภาพจะส่งผลกระทบต่อบุคลากรของมหาวิทยาลัยอย่างไร

⁴ ยกเว้นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (บางมด) ที่แปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเมื่อ พ.ศ.2541

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสตามแนวคิด NPM

แนวทางการปฏิรูปภาครัฐที่ถือเป็นแนวทางที่บูรณาการค่านิยมเชิงปฏิบัติการอันหลากหลายของ กระบวนทัศน์ NPM ได้ดีที่สุด คือ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารภาครัฐ (Government Restructuring) หรือ การจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัวสอดคล้องกับ ปัญหาสังคมและเศรษฐกิจและความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน โดยไม่ยึดติดกับระเบียบแบบแผนของ โครงสร้างการบริหารงานแบบ Weberian Bureaucracy (Manning, 2001) (ตารางที่ 2-4)

ตารางที่ 2-4 กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล (Governance Framework) ของ Cheema (2005)

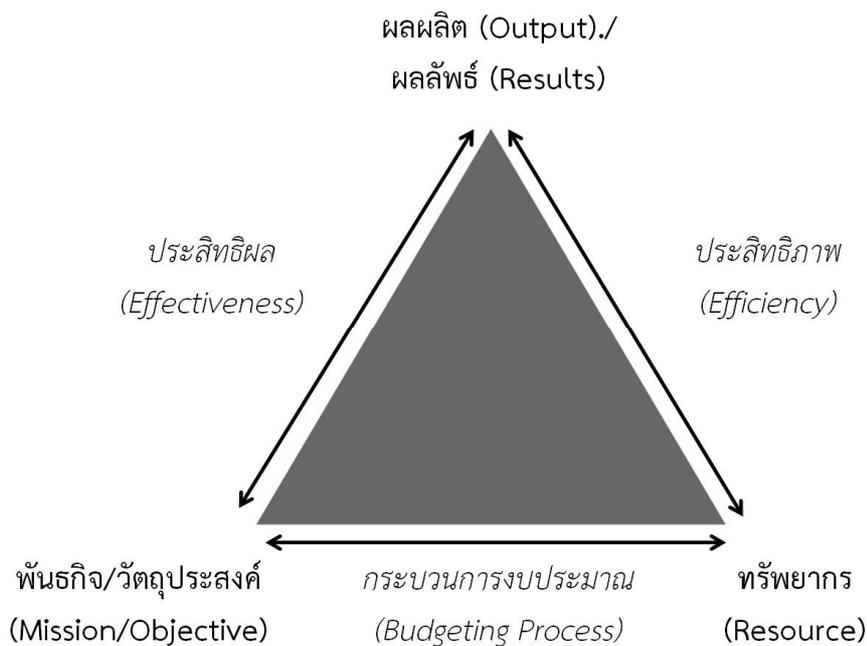
ค่านิยม	วัตถุประสงค์	ค่านิยม
ประสิทธิภาพ (Efficiency)	1. เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบ การบริหารงานที่เน้นผลงานและการควบคุมผลผลิต	การเลือกวิธีการที่ดีที่สุดในการบริหารงาน ให้บรรลุตามเป้าประสงค์ที่วางไว้
ประสิทธิผล (Effectiveness)	2. พัฒนาประสิทธิผลของการบริหาร กิจการสาธารณะโดยการ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร ภาครัฐและกระจายอำนาจสู่ชุมชน ท้องถิ่น	การใช้สอยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งประโยชน์ในที่นี้ หมายถึงปฏิบัติงานจนบรรลุตามแผนที่วางไว้
ธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance)	3. เสริมสร้างความโปร่งใสใน การบริหารงาน (Transparency) และกลไกการตรวจสอบองค์กร ภาครัฐ (Accountability)	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับ ผลผลิต ผลงานของบุคลากรและองค์กร กลไกการบริหาร และวิธีการใช้สอย ทรัพยากรขององค์กรภาครัฐได้

นับตั้งแต่ พ.ศ.2502 รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปภาครัฐซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2541) แต่ทว่า การปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทยตาม แนวคิด NPM นั้นเกิดขึ้นครั้งแรกในยุครัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พฤษจิกายน 2539- พฤษจิกายน 2540) เนื่องจากประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจจึงต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF

ซึ่งมีเงื่อนไขคือ รัฐบาลต้องทำการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง จนกระทั่งมีการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีพ.ศ.2542 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สะท้อนตามกรอบแนวคิดธรรมาภิบาล (Governance Framework) ของ Cheema (2005)

คำนิยามเชิงปฏิบัติการของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส

คำถามสำคัญคือ เราจะสามารถบูรณาการค่านิยมทั้ง 3 ประการตามกรอบแนวคิดของ Cheema ได้อย่างไร เพื่อให้สามารถนำไปสู่การปฏิรูปภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมและเพื่อเป็นการสนับสนุนระบบประเมินผลความก้าวหน้าของกระบวนการปฏิรูป ในการนี้ Iancu (2010) ได้นำเสนอวิธีการวัดและประเมินผลการทำงานของหน่วยงานภาครัฐตามแนวคิด NPM ไว้ 2 ประการ (ภาพที่ 2-2) คือ



ภาพที่ 2-2 การเชื่อมโยงระหว่างค่านิยมของแนวคิด NPM และพันธกิจ/วัตถุประสงค์ ผลลัพธ์ และการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ

หมายเหตุ: ปรับปรุงจาก Iancu (2010)

1. **ประสิทธิภาพ (Efficiency)** เป็นตัวบ่งชี้ว่าองค์กรใช้ทรัพยากร (Resource) ไปมากน้อยเท่าไรเพื่อก่อให้เกิดผลผลิต (Output) 1 หน่วย ซึ่งทรัพยากรในที่นี้ หมายถึง เม็ดเงินงบประมาณและจำนวนบุคลากร ส่วนผลผลิตนั้น หมายถึง ผลិតภัณฑ์ หรือ การให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร

2. **ประสิทธิผล (Effectiveness)** เป็นตัวสะท้อนให้เห็นว่าผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Results) นั้นมีคุณลักษณะ (หรือคุณภาพ) ที่เป็นไปตามพันธกิจและวัตถุประสงค์หลักขององค์กรหรือไม่

จากภาพที่ 2-2 กระบวนการงบประมาณ (Budgeting Process) ตามหลักแนวคิด NPM นั้น จำเป็นต้องก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรขององค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับพันธกิจ วัตถุประสงค์ และผลผลิตที่คาดหวังไว้ได้ ซึ่งถือเป็นการสร้าง “ความโปร่งใส” ให้เกิดขึ้นในภาครัฐ เนื่องจากกระบวนการงบประมาณภาครัฐที่ดีจะทำให้ประชาชนทราบได้ว่าทรัพยากรของรัฐซึ่งมีที่มาจากเงินภาษีของประชาชนจะถูกใช้ไปในแผนงาน โครงการ และกิจกรรมใดบ้างและถูกใช้อย่างไร

นอกจากนี้ สำหรับ “ประสิทธิภาพ (Efficiency)” นั้นถือได้ว่าถือกำเนิดมาเคียงคู่กับสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ (Grandy, 2009) โดย Denhardt (2004) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าตัวแบบการบริหารภาครัฐในยุคสมัยใหม่นั้นตั้งอยู่บนหลัก “ประสิทธิภาพเชิงเทคนิค (Technical Efficiency)” กล่าวคือ ทุกขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีการควบคุมต้นทุนต่อหน่วยผลิต (Unit Cost) ตลอดจนสัดส่วนของปริมาณผลผลิต (Output) ต่อส่วนนำเข้า (Input) (Van der Meer & Rutgers, 2006; Schachter, 2007) แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันต่างวิพากษ์วิจารณ์หลักประสิทธิภาพเชิงเทคนิคว่าทำให้องค์กรภาครัฐกลายเป็นองค์กรภาคธุรกิจเอกชนที่มุ่งแสวงหาผลกำไรและประสิทธิภาพในเชิงการเงินการคลังมากกว่าอุดมการณ์การให้บริการสาธารณะ (Sense of Public Service) (Marini, 1993) ซึ่งการมุ่งเน้นประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียวย่อมทำให้สังคมเสียผลประโยชน์ในด้านอื่นๆที่ภาครัฐจำเป็นต้องตอบสนอง (Frederickson & Smith, 2003; Grandy, 2009)

แต่ในท้ายที่สุด หลักประสิทธิภาพเชิงเทคนิคยังคงเป็นหัวใจหลักของการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ตามที่ Osborne and Gaebler (1992) กล่าวไว้ว่า แนวคิด NPM คือ การปฏิรูปภาครัฐให้ “คุ้มค่างบเงินภาษีทุกบาททุกสตางค์” (“Get more bang for the buck.”) (p. 80) ซึ่งสอดคล้องกับ Kaboolian (1998) ที่ให้ทรรศนะไว้ว่า กลยุทธ์ในการปรับปรุงกระบวนการทำงานของภาครัฐตามแนวคิด NPM ล้วนแล้วแต่มีเป้าประสงค์คือ การเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ให้แก่หน่วยงานภาครัฐซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับมอบความไว้วางใจจากประชาชนให้บริหารจัดการเงินรายได้ภาษี

แม้ข้อกังวลของกลุ่มนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์บางส่วนซึ่งนำโดย Dwight Waldo (1952; 1965) จะทำให้นักปฏิรูปภาครัฐมีความระมัดระวังในการประยุกต์เอาแนวคิดการบริหารองค์กรภาครัฐกิจ เอกชน โดยเฉพาะหลักประสิทธิภาพเชิงเทคนิค มาใช้ในการปรับปรุงองค์กรภาครัฐ แต่เนื่องจากการถือกำเนิดขึ้นขององค์กรภาครัฐรูปแบบใหม่หลายองค์กรที่มีพันธกิจหน้าที่เฉพาะด้าน มีโครงสร้างองค์กรในแนวนราบ และมีความเป็นอิสระในการบริหารองค์กรมากกว่าหน่วยงานที่มีโครงสร้างแบบ Weberian Bureaucracy จึงทำให้มีการนำเอาหลักประสิทธิภาพเชิงเทคนิคซึ่งสามารถวัดได้โดยใช้ตัวชี้วัดต่างๆ มาใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์กรภาครัฐ อาทิเช่น ต้นทุนต่อหน่วยผลิต อัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์กร (Administrative Cost Ratio) เป็นต้น

นอกเหนือไปจากหลักประสิทธิภาพแล้ว อีกหนึ่งค่านิยมหลักของแนวคิด NPM คือ “หลักประสิทธิผล (Effectiveness)” ซึ่งแม้จะมักถูกใช้เป็นกรอบแนวคิดในการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์กรภาครัฐในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์แต่ก็ยังไม่ปรากฏคำจำกัดความและตัวชี้วัดที่ชัดเจน (Rainey, 2003; Selden & Sowa, 2004) จวบจนเกิดแนวคิด NPM ขึ้น ทำให้คำจำกัดความของหลักประสิทธิผลมีความชัดเจนมากขึ้น โดย Osborne and Gaebler (1992) ได้ให้นิยามไว้ว่า ประสิทธิภาพเป็นตัวบ่งชี้ “คุณภาพของผลผลิต” และเป็นคำตอบว่าองค์กรได้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ดีเพียงใด ในทำนองเดียวกัน Rainey and Steinbauer (1999) ได้ขยายความค่านิยมดังกล่าวว่า นอกเหนือไปจากการสะท้อนความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามที่ได้ระบุไว้ในพันธกิจแล้ว ประสิทธิภาพยังเป็นตัวสะท้อนสมรรถนะของบุคลากรภายในองค์กรนั้นๆ ในการช่วยเหลือผลักดันให้องค์กรปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมายขององค์กรด้วย

วรรณกรรมและงานวิจัยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ยังเต็มไปด้วยตัวแบบหรือกรอบแนวคิดสำหรับการวัดประสิทธิผลของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่

1. **ตัวแบบเหตุผล (Rational Model)** ใช้ความสามารถขององค์กรในการปฏิบัติเพื่อบรรลุตามเป้าหมายเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผล (Pfeffer, 1982)
2. **ตัวแบบระบบและทรัพยากร (System-Resource Model)** พิจารณาประสิทธิภาพจากความสามารถขององค์กรในการแสวงหาและระดมทรัพยากรที่มีค่าและอยู่ในภาวะขาดแคลนมาใช้ในการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ขององค์กร (Seashore & Yuchtman, 1967)
3. **ตัวแบบความพึงพอใจของผู้มีส่วนร่วม (Participant-satisfaction Model)** ประเมินประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐจากความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียขององค์กร (Boschken, 1994; Rainey, 2003)

แม้ว่าตัวแบบเหล่านี้จะได้นำไปใช้ในการศึกษาและประเมินประสิทธิภาพขององค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน แต่ทว่า ในแวดวงวรรณกรรมด้านรัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่พบตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรที่เป็นมาตรฐาน (Lee & Whitford, 2009) อย่างไรก็ตาม Behn (2003) ได้แสดงทรรศนะไว้ว่า ตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรที่มีลักษณะครอบจักรวาล (One-size-fits-all Efficiency Indicator) แท้ที่จริงเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ เนื่องจากการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพนั้นควรเป็นตามไปลักษณะหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์กร (Denhardt & Campbell, 2006)

และไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า “หลักประสิทธิภาพ” และ “หลักประสิทธิผล” คือ หลัก “ความโปร่งใส (Transparency)” ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญสำหรับองค์กรภาครัฐที่เกิดขึ้นตามแนวคิด NPM เนื่องจากเป็นกลไกในการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐ (Pollitt, 1990; 2003; Van Helden, 2005) Osborne and McLaughlin (2002) และ Piotrowski (2012) มีทรรศนะในทิศทางเดียวกันว่า “ความโปร่งใส” ขององค์กรภาครัฐคือพื้นฐานสำคัญของระบบและกลไกการตรวจสอบทางด้านการบริหาร (Administrative Accountability Mechanism) เนื่องจากการตรวจสอบในภาครัฐนั้นจำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่หนักแน่น น่าเชื่อถือ ถูกต้องแม่นยำ และทันสมัย มิเช่นนั้นแล้ว การตรวจสอบนั้นก็จะมี ความหมายในเชิงปฏิบัติ (Florini, 2007)

ในทำนองเดียวกัน Armstrong (2005) และ Heeks (2008) ได้ตอกย้ำถึงความสำคัญของ “ข้อมูล” เกี่ยวกับกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลา และยังมีนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ต่างประเทศอีกหลายท่านที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐและการเสริมสร้างความโปร่งใสขึ้นด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information and Communication Technology) อาทิเช่น Chen and Gant (2001) ได้กล่าวถึง การใช้ระบบ Internet ในการสื่อสารประเภทและตัวชี้วัดคุณภาพในการให้บริการประชาชนของภาครัฐในระดับชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ Nanz and Steffek (2004) กล่าวว่า ความโปร่งใสของข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญของระบบธรรมาภิบาลภาครัฐที่ดี และถึงแม้ว่าการเสริมสร้างความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐจะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายทางด้านการบริหารในระดับที่สูง แต่ในปัจจุบันด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีพัฒนาการอย่างก้าวกระโดด จึงทำให้การเผยแพร่และการรับรู้ข้อมูลเป็นไปอย่างสะดวกสบายมากขึ้นกว่าในอดีตและมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำ ดังนั้น “ความโปร่งใส” ขององค์กรภาครัฐตามแนวคิด NPM ในปัจจุบัน จึงได้รับอีกสมญาว่า “ความโปร่งใสทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ (E-transparency: Electronic Transparency) (Zhou & Hu, 2008)

ทั้งนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐที่ประชาชนจำเป็นต้องเข้าถึงได้ตลอดเวลา คือ ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและงานพัสดุ (Public Procurement Process and Procedures) (Evenett & Hoekman, 2005) เนื่องจากตามแนวคิด NPM การบริหารภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินไปด้วยความคุ้มค่าต่อต้นทุนมากที่สุด และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างก็เปรียบเสมือนเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ (Basheka, 2008) และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในวงการวิชาการว่า กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใสและเต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจการค้า และการลงทุนของประเทศ (Jones, 2007; Shu et al., 2011) โดยเทคโนโลยีสารสนเทศถือเป็นกลวิธีสำคัญในการสร้างมาตรฐานและความโปร่งใสของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การประกวดราคา และการได้มาซึ่งพัสดุครุภัณฑ์ที่มีคุณภาพ (OECD, 2007; UNDP, 2010)

สำหรับในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของสถาบันอุดมศึกษานั้น มีรายละเอียดเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน ทั้งนี้ จากผลการวิจัยโดย International Institute for Educational Planning (IIEP) ของ UNESCO กล่าวว่า “หลายประเทศกำลังทำการค้นหาระบบตัวชี้วัดในภาคอุดมศึกษา เพราะเห็นความจำเป็นที่จะต้องใช้ในการพัฒนาการติดตามระบบอุดมศึกษาร่วมกับประชาชนและหน่วยงานให้ทุนต่าง ๆ” (Martin & Sauvageot, 2011)

ตัวชี้วัดของคุณภาพมหาวิทยาลัยมีหลายหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ยกตัวอย่างเช่นจากการจัดอันดับระบบอุดมศึกษาของโลกโดยสมาคม Universitas 21 จะพิจารณาจาก 4 ประการคือ

1. **ทรัพยากร** ได้แก่ ค่าใช้จ่ายของรัฐเพื่อการวิจัยและพัฒนา ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา
2. **สภาพแวดล้อมในการทำงาน** ได้แก่ สัดส่วนของหญิงชายในมหาวิทยาลัย คุณภาพของธรรมาภิบาลองค์กร ความเป็นอิสระในการทำงานของคณาจารย์ กระบวนการที่ได้มาซึ่งอธิการบดีและผู้บริหารองค์กร
3. **ความหลากหลายของแหล่งงบประมาณ**
4. **การเชื่อมโยงกับนานาชาติ** ได้แก่ จำนวนนักศึกษาต่างชาติ จำนวนงานวิจัยที่ทำร่วมกับนักวิจัยจากต่างชาติ
5. **ผลผลิต** ได้แก่ งานวิจัย อันดับของมหาวิทยาลัยตามการจัดอันดับมหาวิทยาลัยในระดับโลก

นอกจากนี้ Salmi (2007; 2009) ได้ศึกษาระบบอุดมศึกษาในประเทศที่ประสบความสำเร็จทางด้านการศึกษแล้วพบว่าปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จของประเทศเหล่านี้ คือ ความสำเร็จที่วัดจากจำนวนและคุณสมบัติของบัณฑิตและผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ยังมีตัวชี้วัดอื่นๆ อาทิเช่น ระบบการบริหารจัดการ ภาวะการพึ่งพาตนเองทางด้านการเงินการคลังของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

บทที่ 3 วิธีศึกษา



แนวคิด NPM ถือเป็นความพยายามในการปฏิรูปภาครัฐที่ประกอบไปด้วยหลายมิติ ทั้งมิติเชิงโครงสร้างองค์กร มิติเชิงการเงินการคลัง และมิติเชิงค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลลัพธ์ของการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM จึงจำเป็นต้องบูรณาการระเบียบวิธีวิจัย ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ตลอดจนอาศัยข้อมูลจากแหล่งที่มาที่หลากหลาย เพื่อฉายภาพให้เห็นถึงพัฒนาการและพลวัตของกระบวนการปฏิรูปตามแนวคิด NPM ในบทนี้จะชี้ให้เห็นถึงรายละเอียดของรูปแบบแผนการศึกษาวิจัย หน่วยวิเคราะห์ ตัวแปรในการศึกษา การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล

รูปแบบแผนการศึกษาและหน่วยวิเคราะห์

ในการศึกษานี้ คณะวิจัยมีเป้าหมายหรือหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) 2 กลุ่ม คือ (1) หน่วยงานภาครัฐในรูปแบบ QUANGO ซึ่งไม่ใช่ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ สำหรับในกรณีประเทศไทย คณะวิจัยวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยเปรียบเทียบกับ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ และ (2) สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) กระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับหน่วยวิเคราะห์กลุ่มที่ 1 องค์การมหาชนและ Statutory Board นั้น คณะวิจัยนำเอาแนวทางการจำแนกประเภทขององค์การมหาชนของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2548) มาประยุกต์ให้เข้ากับบริบทและขอบเขตของการศึกษานี้ ซึ่งองค์การมหาชนตามแนวทางการจำแนกดังกล่าวมีทั้งสิ้น 4 ประเภท คือ

1. หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ (Public Service Delivery Agency) หมายถึง องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะและสามารถแสวงหารายได้เพื่อหล่อเลี้ยงหน่วยงานตน โดยในปัจจุบันมีโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เท่านั้นที่เป็นองค์การมหาชนประเภทนี้ อย่างไรก็ตาม ด้วยความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการเงินของโรงพยาบาลบ้านแพ้วซึ่งคล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจ คณะวิจัยจึงจำเป็นต้องตัดองค์การมหาชนประเภทนี้ออกจากการวิจัย

2. **หน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ (Research and Development Agency)** หมายถึง องค์กรมหาชนที่ทำหน้าที่ในการวิจัย พัฒนา และต้องอาศัยความรู้ชั้นสูงในการดำเนินงาน อาทิเช่น สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (สวก.) สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (สช.) สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (สตร.) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ เป็นต้น

3. **หน่วยงานที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ (Public Service-enhancing Agency)** หมายถึง องค์กรมหาชนที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และสนับสนุนให้เกิดคุณภาพและมาตรฐานที่ดีในการบริการสาธารณะ ได้แก่ องค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (สอชช.) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (ศ.ศ.ป.) สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (สบพน.)

4. **หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ (Standard-Monitoring Agency)** หมายถึง องค์กรมหาชนที่ทำหน้าที่สร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ ตลอดจนการสนับสนุนและเสริมสร้างคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐอื่น อาทิเช่น สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (สคช.) สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (สรพ.) เป็นต้น

เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรมหาชนในประเทศไทยได้ในเชิงลึก คณะวิจัยจึงดำเนินการคัดเลือกองค์กรมหาชนจากรายชื่อในภาคผนวก ก ตามแนวทางการจำแนกประเภทขององค์กรมหาชนที่ได้รับกล่าวมาข้างต้น โดยคัดเลือกจากองค์กรมหาชนที่ได้รับเลือกให้เป็นต้นแบบตามเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงาน ก.พ.ร. นอกจากนี้ ในการศึกษาครั้งนี้ คณะวิจัยจะทำการเปรียบเทียบองค์กรมหาชนของประเทศไทยกับ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ และมีโครงสร้างองค์กรที่ยืดหยุ่นคล่องตัว⁵ โดยคณะวิจัยวิเคราะห์ลักษณะหน้าที่ของ Statutory Board ตามรายชื่อที่ปรากฏในภาคผนวก ข เพื่อให้ได้ Statutory Board ที่สามารถเป็นคู่เปรียบเทียบกับองค์กรมหาชนของประเทศไทย กระบวนการคัดเลือกองค์กรมหาชนและ Statutory Board ดังกล่าวทำให้ได้จำนวนองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาทั้งสิ้น 12 องค์กร แบ่งเป็นองค์กรมหาชนของประเทศไทยจำนวน 6 องค์กร และ Statutory Board ของสิงคโปร์จำนวน 6 องค์กร (ตารางที่ 3-1) ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักจริยธรรมใน

⁵ ถึงแม้ว่าองค์กรมหาชนและ Statutory Board จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่ในขณะที่องค์กรมหาชนถูกจัดตั้งด้วย พ.ร.ฎ. ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) Statutory Board ของสิงคโปร์ถูกจัดตั้งด้วย Statute หรือ พ.ร.บ. โดยรัฐสภาซึ่งเป็นกระบวนการทางด้านนิติบัญญัติ

การศึกษาวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ ชื่อจริงขององค์การมหาชนและ Statutory Board แต่ละแห่งได้ถูกแทนที่ด้วยตัวอักษรไทย ก-ฉ (สำหรับองค์การมหาชน) และตัวอักษรละติน A-F (ในกรณี Statutory Board)

ตารางที่ 3-1 องค์การมหาชนของประเทศไทยและ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่ตกเป็นกรณีศึกษา⁶

ประเภทหน่วยงาน	องค์การมหาชน	Statutory Board
1. หน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้	<ul style="list-style-type: none"> ■ องค์กร ก ■ องค์กร ข 	<ul style="list-style-type: none"> ■ องค์กร A ■ องค์กร B
2. หน่วยงานที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> ■ องค์กร ค ■ องค์กร ง 	<ul style="list-style-type: none"> ■ องค์กร C ■ องค์กร D
3. หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> ■ องค์กร จ ■ องค์กร ฉ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ องค์กร E ■ องค์กร F

หน่วยวิเคราะห์กลุ่มที่ 2 สถาบันอุดมศึกษาภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของ สกอ. นั้น สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. **ประเภทที่ 1** มหาวิทยาลัยของรัฐหรือมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ⁷
2. **ประเภทที่ 2** มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ”⁸ และ
3. **ประเภทที่ 3** มหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล⁹

สำหรับในการศึกษานี้ คณะวิจัยมุ่งวิเคราะห์เปรียบเทียบเฉพาะมหาวิทยาลัยประเภทที่ 1 (มหาวิทยาลัยของรัฐ) และประเภทที่ 2 (มหาวิทยาลัยนอกระบบ) เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการแปรสภาพ

⁶ รายละเอียดข้อมูลทั่วไปของแต่ละองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษาปรากฏอยู่ในภาคผนวก ค และ ง

⁷ รายชื่อมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมดปรากฏอยู่ในภาคผนวก จ

⁸ รายชื่อมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ณ เดือนกรกฎาคม 2558 ปรากฏอยู่ในภาคผนวก ฉ

⁹ รายชื่อมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลปรากฏอยู่ในภาคผนวก ฉ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ซึ่งมีโครงสร้างองค์กรยืดหยุ่นและคล่องตัวนั้นได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสตามแนวคิด NPM หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากงานวิจัยทางด้านการบริหารงานอุดมศึกษาโดยส่วนใหญ่ในปัจจุบันเป็นงานวิจัยเฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะวิจัยจึงดำเนินการคัดเลือกสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ที่มีรายชื่อตามภาคผนวก ค มาศึกษาเปรียบเทียบ และจัดหมวดหมู่สถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษาตามลักษณะพันธกิจหน้าที่ของแต่ละสถาบัน โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 7 สถาบัน และเพื่อให้เป็นไปตามหลักจริยธรรมในการศึกษาวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ ชื่อจริงของมหาวิทยาลัยทั้ง 7 แห่งถูกแทนที่ด้วยตัวอักษรไทย (ตารางที่ 3-2)

ตารางที่ 3-2 มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ตกเป็นกรณีศึกษา¹⁰

ประเภทของ สถาบันอุดมศึกษาตาม ลักษณะพันธกิจหน้าที่	มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐที่ถูกแปรสภาพ จากส่วนราชการ	มหาวิทยาลัยที่เป็น “มหาวิทยาลัย นอกระบบ” ตามกฎหมายจัดตั้ง
1. มหาวิทยาลัยวิจัย	มหาวิทยาลัย ก	มหาวิทยาลัย ค	มหาวิทยาลัย ฉ
2. มหาวิทยาลัยทางด้าน วิศวกรรมศาสตร์และ เทคโนโลยี	-	มหาวิทยาลัย ง	
3. มหาวิทยาลัยกลุ่ม ทั่วไป	มหาวิทยาลัย ข	มหาวิทยาลัย จ	มหาวิทยาลัย ซ

ตัวแปรในการศึกษา

ตัวแปรที่ใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน Statutory Board และสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษามีทั้งสิ้น 3 ตัวแปรหลักตามกรอบแนวคิดในการศึกษาที่ได้กล่าวไปแล้ว ทั้งนี้ แต่ละตัวแปร มีรายละเอียดค่านิยามเชิงปฏิบัติการและตัวชี้วัดปรากฏในตารางที่ 3-3

¹⁰ รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างของมหาวิทยาลัย ที่มาของคณะผู้บริหาร ข้อมูลรายรับ-รายจ่ายย้อนหลัง 3 ปี (พ.ศ. 2554-2556) ของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาปรากฏอยู่ในภาคผนวก ข

ตารางที่ 3-3 ตัวแปรในการศึกษา ค่านิยมเชิงปฏิบัติการ และตัวชี้วัด

ตัวแปร	ค่านิยมเชิงปฏิบัติการ	ตัวชี้วัดและประเภทตัวชี้วัด ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน	ตัวชี้วัดและประเภทตัวชี้วัด ผลสัมฤทธิ์ของสถาบันอุดมศึกษา
ประสิทธิภาพ	การเลือกวิธีการที่ดีที่สุดหรือประหยัดที่สุดให้บรรลุตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร (Osborne & Gaebler, 1992)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ต้นทุนต่อหน่วยผลิต ▪ อัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์กร 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา ▪ สัดส่วนค่าใช้จ่ายหมวดต่างๆของมหาวิทยาลัย
ประสิทธิผล	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ผลผลิตขององค์กรที่ตรงตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร (Pfeffer, 1982) ▪ ความสามารถขององค์กรในการแสวงหาและระดมทรัพยากรมาใช้ในการดำเนินงานขององค์กร ▪ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้เสีย (Boschken, 1994; Rainey, 2003) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ความสอดคล้องของผลผลิตกับพันธกิจขององค์กร โดยเทียบเคียงกับ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ ▪ รายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากเงินอุดหนุนจากรัฐ ▪ ความพึงพอใจของผู้รับบริการจากองค์การมหาชน 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ จำนวนผลงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการนานาชาติที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS ▪ รายได้อื่นที่มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาได้เองนอกเหนือไปจากเงินอุดหนุนของรัฐ ▪ ความพึงพอใจของบุคลากรมหาวิทยาลัยและนักศึกษา
ความโปร่งใส	การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญขององค์กรให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ (Nanz & Steffek, 2004; Armstrong, 2005; Heeks, 2008)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับบริการและมาตรฐานบริการขององค์กรบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน ▪ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบและข้อบังคับงานพัสดุขององค์กร ตลอดจนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ขององค์กรทุกชั้นบนเว็บไซต์ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ รายได้อื่นที่มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาได้เองนอกเหนือไปจากเงินอุดหนุนของรัฐ ▪ ความพึงพอใจของบุคลากรมหาวิทยาลัยและนักศึกษา

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้มีที่มาจาก 2 แหล่งข้อมูล คือ แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ตัวแทนภาคประชาชนกลุ่มเป้าหมายในการให้บริการขององค์การมหาชนและ Statutory Board เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการทางด้านการบริหารจัดการภาครัฐ (ตารางที่ 3-4)

สำหรับแหล่งข้อมูลเชิงทุติยภูมิ (Secondary Source) นั้น ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนและ Statutory Board งบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายงานประจำปีของแต่ละองค์กร ซึ่งคณะวิจัยใช้เอกสารเหล่านี้ในการรวบรวมข้อมูลในด้านต่างๆของแต่ละองค์กร ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กร วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร โครงสร้างองค์กร กลไกระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร รายรับ-รายจ่ายขององค์กร และผลงานที่โดดเด่นขององค์กรระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

ในทำนองเดียวกัน ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบสถาบันอุดมศึกษามีที่มาจาก 2 แหล่งข้อมูล คือ แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ตัวแทนคณาจารย์ และตัวแทนนักศึกษา สำหรับแหล่งข้อมูลเชิงทุติยภูมิ (Secondary Source) นั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย งบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายงานประจำปีย้อนหลัง 3 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามและวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยนี้ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนซึ่งแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดดังนี้

- 1. ขั้นตอนที่ 1** เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษา คือ อายุองค์กรนับตั้งแต่มีการประกาศกฎหมายจัดตั้ง โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการของแต่ละองค์กร รายได้และที่มาของรายได้ขององค์กร ตลอดจนรายละเอียดบทบาทหน้าที่ขององค์กรตามกฎหมายจัดตั้ง ในส่วนของสถาบันอุดมศึกษานั้นจะเป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับอายุของมหาวิทยาลัยนับตั้งแต่มีการประกาศกฎหมายจัดตั้ง โครงสร้างการบริหารของแต่ละมหาวิทยาลัย รายได้และแหล่งที่มาของรายได้มหาวิทยาลัย ตลอดจนผลงานที่โดดเด่นของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

ตารางที่ 3-4 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การมหาชนและ Statutory Board

หน่วยงาน	กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล
องค์กร ก	▪ นักวิชาการและอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาทางด้านวิชาการการเกษตร การพัฒนาชนบท และชาติพันธุ์วิทยา	▪ การสัมภาษณ์
องค์กร ข	▪ นักวิชาการ อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา และนักศึกษาทางด้าน มานุษยวิทยาและสังคมวิทยา	▪ การสัมภาษณ์
องค์กร A	▪ นักวิชาการและอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาทางด้านการวางผังเมืองและ นโยบายสาธารณะ	▪ การสัมภาษณ์
องค์กร B	▪ นักวิชาการทางด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา	▪ การสัมภาษณ์
องค์กร ค	▪ นักธุรกิจเอกชน และตัวแทนสมาคมหอการค้า	▪ การสัมภาษณ์/ การประชุมกลุ่มย่อย
องค์กร ง	▪ นักธุรกิจเอกชน และตัวแทนสมาคมหอการค้า	▪ การสัมภาษณ์/ การประชุมกลุ่มย่อย
องค์กร C	▪ นักธุรกิจเอกชน ตัวแทนสมาคมหอการค้า นักวิชาการทางด้านนโยบาย สาธารณะ	▪ การสัมภาษณ์
องค์กร D	▪ นักธุรกิจเอกชน ตัวแทนสมาคมหอการค้า นักวิชาการทางด้านนโยบาย สาธารณะ	▪ การสัมภาษณ์
องค์กร จ	▪ ตัวแทนครูอาจารย์ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	▪ การประชุมกลุ่มย่อย
องค์กร ฉ	▪ ตัวแทนครูอาจารย์ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	▪ การประชุมกลุ่มย่อย
องค์กร E	▪ นักวิชาการทางด้านศึกษาในประเทศสิงคโปร์	▪ การสัมภาษณ์
องค์กร F	▪ นักวิชาการทางด้านศึกษาในประเทศสิงคโปร์	▪ การสัมภาษณ์

2. **ขั้นตอนที่ 2** เป็นการวิเคราะห์ตัวแปรในการศึกษาตามรายละเอียดตัวชีวิตในตารางที่ 3-2 โดยสำหรับข้อมูลเชิงปริมาณ (ตัวแปรประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร) ได้แก่ ต้นทุนต่อหน่วยผลิต สัดส่วนรายจ่ายในการบริหารองค์กร ดัชนีชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และรายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่น โดยจะใช้วิธีการเปรียบเทียบในรูปแบบสถิติเชิงพรรณนา คือ สัดส่วน ร้อยละ และ จำนวนนับ นอกจากนี้ คณะวิจัยจะวิเคราะห์เนื้อหาสาระที่ได้จากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในเชิงประสิทธิผลและความโปร่งใสขององค์การมหาชนและ Statutory Board ในส่วนของการศึกษาเปรียบเทียบมหาวิทยาลัยของรัฐและ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ตัวแปรในการศึกษาประกอบไปด้วยต้นทุนต่อหน่วยผลิต สัดส่วนรายจ่ายในการบริหารองค์กร จำนวนบทความวิจัยที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS และรายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่น โดยจะใช้วิธีการเปรียบเทียบในรูปแบบสถิติเชิงพรรณนา คือ สัดส่วน ร้อยละ และจำนวนนับ นอกจากนี้คณะวิจัยจะวิเคราะห์เนื้อหาสาระที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในเชิงประสิทธิผลและความโปร่งใสของมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยนอกระบบ

3. **ขั้นตอนที่ 3** เป็นการประมวลผลการศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ องค์กรมหาชนในประเทศไทย Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์ มหาวิทยาลัยของรัฐ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อชี้ให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ในการปฏิรูปภาครัฐและภาคอุดมศึกษาตามแนวคิด NPM ในประเทศไทย

บทที่ 4 ผลการศึกษาเปรียบเทียบขององค์การมหาชน และ Statutory Board



ตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาในหลายประเทศ แนวคิด NPM ถือเป็นแนวคิดกระแสหลักของการปฏิรูปภาครัฐให้สามารถรองรับพลวัตและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจและสังคมโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใส โดยการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM นั้นมีรูปแบบและกระบวนการที่แตกต่างกันออกไปตามบริบททางด้านวัฒนธรรมและการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ สารสำคัญของบทนี้จึงเป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสขององค์การมหาชนในประเทศไทย และ Statutory Boards ในประเทศสิงคโปร์ที่ตกเป็นกรณีศึกษาจำนวนทั้งสิ้น 12 องค์กร ซึ่งองค์กรเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ โดยตั้งอยู่บนหลักปรัชญาพื้นฐานของแนวคิด NPM (Bertelli, 2006)

เพื่อเป็นการตอบวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัย เนื้อหาหลักของบทนี้จะประกอบด้วย 3 ส่วน โดยเริ่มต้นจากการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา หลังจากนั้นจะเป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาทั้ง 12 แห่ง และในตอนท้ายจะนำเสนอข้อสังเกตเบื้องต้นที่คณะวิจัยประมวลได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบก่อนที่จะนำไปสู่การสรุปและอภิปรายผลการศึกษา

ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา

ในวรรณกรรมทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคปัจจุบัน แนวคิด NPM ถือเป็นกระบวนการทัศน์ซึ่งประกอบไปด้วยข้อสมมุติฐาน (Proposition) ทฤษฎี (Theory) และค่านิยม (Value) ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กรภาครัฐ (Hood & Jackson, 1991) แต่สำหรับ Moynihan (2006a; 2006b) แล้วคุณลักษณะเด่นของการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้บริหารและบุคลากรในระดับปฏิบัติการ ภายใต้โครงสร้างองค์กรที่มีความยืดหยุ่นและความชัดเจนในเป้าหมายการทำงาน โดยมีวิธีการติดตามและประเมินผลงานที่เที่ยงตรงและแน่นอน ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นหลักปรัชญาในการพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารองค์กรขององค์การมหาชนในประเทศไทยและ Statutory

Board ในประเทศสิงคโปร์ สำหรับองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษาในการศึกษานี้ มีทั้งสิ้น 12 องค์การ¹¹ ซึ่งจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทตามลักษณะหน้าที่รับผิดชอบที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง คือ (1) องค์การที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ (2) องค์การที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ และ (3) องค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ

อายุองค์กร

และเมื่อพิจารณาจากข้อมูลอายุขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษานับตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรตามกฎหมายจนกระทั่งถึงวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2557 (ตารางที่ 4-1) จะพบว่า องค์กรส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วงระหว่าง 4-14 ปี ยกเว้นองค์กร A และ C ซึ่งมีอายุ 48 ปี และ 53 ปี ตามลำดับ โดยทั้งสององค์กรเป็น Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในช่วงทศวรรษแรกของการก่อตั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์และถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานระบบเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ทั้งนี้ สำหรับองค์กร A นั้นมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยและพัฒนาการใช้ประโยชน์จากที่ดินในประเทศสิงคโปร์ ตลอดจนการกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานของที่พักอาศัยและเคหสถานของประชาชน เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตของประชาชน และความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนองค์กร C นั้นมีหน้าที่หลักในการสร้างบรรยากาศในการลงทุนให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจทั้งจากภายในและภายนอกประเทศสิงคโปร์ ด้วยการส่งเสริมธุรกิจประเภทใหม่และการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน

ในขณะที่องค์การมหาชนของประเทศไทยที่ตกเป็นกรณีศึกษามีอายุองค์กรสูงสุดเพียง 14 ปี เนื่องจากทั้งหมดล้วนแต่เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่ระบุให้คณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นได้โดยไม่ต้องนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา โดยพบว่าในปี พ.ศ. 2548 เป็นปีที่มีการจัดตั้งองค์การมหาชนตาม พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวเป็นจำนวนมากที่สุดถึง 3 องค์การ สำหรับในกรณีประเทศสิงคโปร์นั้น การจัดตั้งองค์การมหาชนหรือ Statutory Board จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติโดยรัฐสภาเป็นพระราชบัญญัติที่ระบุอำนาจหน้าที่และบทบาทอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าทั้งสองประเทศจะมีวิธีการจัดตั้งองค์การมหาชนที่แตกต่างกัน แต่จำนวน Statutory Board ที่ได้รับการจัดตั้งโดยรัฐสภาของประเทศสิงคโปร์ในปี พ.ศ. 2548 ไม่ได้มีจำนวน

¹¹ ข้อมูลเชิงลึกของแต่ละองค์กรอยู่ในภาคผนวก ค และภาคผนวก ง ซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละองค์กรเกี่ยวกับกฎหมายจัดตั้ง องค์กร วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร โครงสร้างองค์กร กลไกระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร รายรับ-รายจ่ายของ องค์กร และผลงานที่โดดเด่นขององค์กรระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

ที่แตกต่างกันมาก โดยในปีดังกล่าว รัฐสภาของประเทศสิงคโปร์ได้ผ่าน พ.ร.บ. จัดตั้ง Statutory Board ขึ้นมาทั้งสิ้นเป็นจำนวน 2 องค์กร

ตารางที่ 4-1 อายุองค์กรและกระทรวงต้นสังกัดขององค์การมหาชนและ Statutory Board (n = 12)

องค์กร	ประเทศ	ประเภทองค์กร	ปีที่จัดตั้ง ¹	อายุองค์กร ²	กระทรวงต้นสังกัด
องค์กร C	สิงคโปร์	ส่งเสริมและพัฒนา	พ.ศ. 2504	53 ปี	Ministry of Trade and Industry
องค์กร A	สิงคโปร์	วิจัยและพัฒนา	พ.ศ. 2509	48 ปี	Ministry of National Development
องค์กร จ	ไทย	กำกับดูแลมาตรฐาน	พ.ศ. 2543	14 ปี	สำนักนายกรัฐมนตรี
องค์กร ข	ไทย	วิจัยและพัฒนา	พ.ศ. 2543	14 ปี	กระทรวงวัฒนธรรม
องค์กร F	สิงคโปร์	กำกับดูแลมาตรฐาน	พ.ศ. 2547	10 ปี	Ministry of Education
องค์กร ฉ	ไทย	กำกับดูแลมาตรฐาน	พ.ศ. 2548	9 ปี	กระทรวงศึกษาธิการ
องค์กร ก	ไทย	วิจัยและพัฒนา	พ.ศ. 2548	9 ปี	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
องค์กร ค	ไทย	ส่งเสริมและพัฒนา	พ.ศ. 2548	9 ปี	กระทรวงการคลัง
องค์กร B	สิงคโปร์	วิจัยและพัฒนา	พ.ศ. 2548	9 ปี	Ministry of Education
องค์กร D	สิงคโปร์	ส่งเสริมและพัฒนา	พ.ศ. 2548	9 ปี	Ministry of Trade and Industry
องค์กร ง	ไทย	ส่งเสริมและพัฒนา	พ.ศ. 2552	5 ปี	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
องค์กร E	สิงคโปร์	กำกับดูแลมาตรฐาน	พ.ศ. 2553	4 ปี	Ministry of Education

หมายเหตุ: 1. ปีที่จัดตั้งองค์กรตามกฎหมายจัดตั้งซึ่งในที่นี้หมายถึง พระราชกฤษฎีกา (สำหรับกรณีองค์การมหาชนในประเทศไทย) และ พ.ร.บ. หรือ Parliamentary Act (สำหรับกรณี Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์)
2. อายุองค์กรนับตั้งแต่ปีที่จัดตั้งจนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2557

องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการ

กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร (Administrative Accountability Mechanism) ภายในองค์กรถือเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 หน่วยงานภาครัฐที่มีสถานะเป็นส่วนราชการใช้สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) เป็นฟันเฟืองหลักของระบบการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารภายในองค์กร โดยผู้บริหารสูงสุดขององค์กรที่เป็นข้าราชการประจำนำเอานโยบายจากผู้บริหารฝ่ายการเมืองมาแปลงเป็นระเบียบและแผนงานให้ผู้ปฏิบัติงานนำไปปฏิบัติ แต่สำหรับในกรณีองค์การมหาชนและ Statutory Board กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารประกอบไปด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายบริหาร โดยที่มีคณะกรรมการอำนวยการ (หรือเรียกว่า คณะกรรมการบริหาร) เป็นฝ่ายกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติงานให้แก่ฝ่ายบริหารซึ่งนำโดยผู้อำนวยการ หรือ Chief Executive Officer (CEO)

กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation Process) จึงเป็นส่วนสำคัญของกลไกการตรวจสอบและการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนและ Statutory Board โดยประเภทและสัดส่วนของสมาชิกคณะกรรมการอำนาจการเป็นหนึ่งในปัจจุบันที่สำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อเนื้อหาสาระของนโยบายตลอดจนทิศทางการดำเนินงานขององค์กร สำหรับองค์การมหาชนไทยที่ตกเป็นกรณีศึกษานั้น มีกรรมการอำนาจการที่เป็นข้าราชการ อดีตข้าราชการ และบุคลากรในหน่วยงานของรัฐเป็นเสียงข้างมาก และพบว่าองค์การมหาชนทุกองค์กร ยกเว้นองค์กร ก และ ฉ มีข้าราชการและบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการอำนาจการทั้งหมด

และจากข้อมูลในตารางที่ 4-2 ยังพบว่า Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่ตกเป็นกรณีศึกษามีประเภทของกรรมการอำนาจการที่หลากหลาย กรรมการอำนาจการเสียงข้างมากใน Statutory Board ซึ่งมีหน้าที่หลักในการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์กร A และ B) มีที่มาจากภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และวงการวิชาการ เช่นเดียวกับคณะกรรมการอำนาจการขององค์กร C และ D ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เน้นการส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ แต่สำหรับ Statutory Board ที่มีหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานบริการสาธารณะ (องค์กร E และ F) กลับมีความคล้ายคลึงกับองค์การมหาชนในประเทศไทย เนื่องจากมีสัดส่วนกรรมการอำนาจการที่เป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐมากกว่าตัวแทนจากภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะหน่วยงานเหล่านี้จำเป็นต้องใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการตรวจประเมินคุณภาพของผู้ให้บริการ (Service Provider) หรือ ผู้รับเหมาช่วง (Outsourcing Vendor) จากหน่วยงานภาครัฐ จึงต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ในการกำกับดูแลคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณะของบุคลากรภาครัฐ

ขนาดขององค์กร

นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างขนาดขององค์กร (Organizational Size) และประสิทธิผลขององค์กร (Organizational Effectiveness) (Mintzberg, 1979; Hall & Tolbert, 2009) ซึ่งงบประมาณรายรับขององค์กรเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ช่วยขับเคลื่อนให้องค์กรภาครัฐปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับพันธกิจหลักขององค์กร (Kimberly, 1976; Moynihan, 2006a; Jung, 2012)

ตารางที่ 4-2 ประเภทและสัดส่วนของกรรมการอำนวยการในองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษา (n = 12)

ประเภทองค์กร และองค์กรที่ ตกเป็น กรณีศึกษา	ผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะ กรรมการบริหาร	จำนวนกรรมการแต่ละประเภท (%)			รวมจำนวน กรรมการ
		ข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ ภาครัฐ*	ตัวแทนภาค ธุรกิจเอกชน และภาคประชา สังคม	นักวิชาการ	
หน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้					
องค์กร ก	นักวิชาการ	4 (40%)	2 (20%)	3 (30%)	10
องค์กร ข	ข้าราชการพลเรือน	8 (67%)	1 (8%)	2 (17%)	12
องค์กร A	ข้าราชการพลเรือน	2 (17%)	8 (67%)	1 (8%)	12
องค์กร B	นักวิชาการ	4 (19%)	8 (38%)	8 (38%)	21
หน่วยงานที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ					
องค์กร ค	นักวิชาการ	8 (80%)	-	1 (10%)	10
องค์กร ง	นักวิชาการและอดีตเจ้าหน้าที่ภาครัฐ	7 (64%)	3 (27%)	-	11
องค์กร C	อดีตข้าราชการพลเรือน	2 (14%)	11 (79%)	-	14
องค์กร D	ข้าราชการพลเรือน	3 (33%)	3 (33%)	2 (22%)	9
หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของบริการสาธารณะ					
องค์กร จ	นักวิชาการ	6 (60%)	-	3 (30%)	10
องค์กร ฉ	นักวิชาการ	5 (45%)	4 (36%)	1 (9%)	11
องค์กร E	ผู้บริหารมหาวิทยาลัย	9 (56%)	5 (31%)	1 (6%)	16
องค์กร F	ข้าราชการพลเรือน	5 (56%)	2 (22%)	1 (11%)	9

หมายเหตุ: * รวมกรรมการที่เป็นผู้แทนส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ และผู้อำนวยการที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ที่มา: รายงานประจำปี (Annual Report) ประจำปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ของแต่ละองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา

สำหรับองค์กรที่มีรายได้มาก 3 อันดับแรกในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 คือ องค์กร A ซึ่งเป็นองค์กรที่เน้นการวิจัยและพัฒนาความรู้ (ด้านการบริหารจัดการเมืองและที่อยู่อาศัย) องค์กร C ซึ่งเป็นองค์กรที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ (ด้านเศรษฐกิจ) และองค์กร F ซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลมาตรฐานของบริการสาธารณะ (ด้านการศึกษา) ตามลำดับ (ตารางที่ 4-3) ซึ่งองค์กรทั้ง 3 แห่งล้วนแล้วแต่เป็น Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์ ในขณะที่องค์การมหาชนในประเทศไทยที่มีรายได้สูงเป็น 3 อันดับแรก ได้แก่ องค์กร ฉ ซึ่งเป็นองค์การมหาชนด้านการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา องค์กร ก ซึ่งเป็นองค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการพื้นที่สูง และองค์กร ค ซึ่งเป็นองค์กรที่ส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม องค์การมหาชนทั้ง

3 แห่งของประเทศไทยยังถือว่ามีรายได้รวมต่ำกว่า Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีรายได้ในแต่ละปีงบประมาณสูงสุดเป็น 3 อันดับแรก

ตารางที่ 4-3 ขนาดองค์กรขององค์การมหาชนและ Statutory Board แบ่งตามรายได้ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n = 12)

องค์กร	แหล่งที่มาของรายได้หลัก	เงินรายได้ทั้งหมดขององค์กร (ล้านบาท)			
		พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ.2556	ค่าเฉลี่ย
A	เงินรายได้ขององค์กร	5,057.31	5,233.01	5,142.35	5,144.22
C	Temasek Holdings	2,594.42	2,599.66	2,640.94	2,611.67
F	งบประมาณแผ่นดิน	1,797.04	1,741.33	1,734.37	1,757.58
ฉ	งบประมาณแผ่นดิน	847.57	948.79	1,253.23	1,016.53
ก	งบประมาณแผ่นดิน	617.85	393.80	478.74	496.80
ค	งบประมาณแผ่นดิน	608.35	393.80	478.74	493.63
ง	งบประมาณแผ่นดิน	436.41	485.71	486.45	469.52
จ	งบประมาณแผ่นดิน	395.00	444.56	463.64	434.4
B	งบประมาณแผ่นดินและกองทุนบริจาค	354.04	371.84	397.91	374.60
D	งบประมาณแผ่นดิน	317.73	342.92	307.54	322.73
E	งบประมาณแผ่นดิน	294.30	277.77	292.89	288.32
ข	งบประมาณแผ่นดิน	99.94	95.02	97.84	97.60

ที่มา: รายงานประจำปี (Annual Report) ประจำปี พ.ศ. 2554-2556 (ค.ศ. 2011-2013) ของแต่ละองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา

ส่วนองค์กรที่มีจำนวนเงินรายได้เฉลี่ย 3 ปีต่ำที่สุด คือ องค์กร ข ซึ่งเป็นองค์การมหาชนในประเทศไทยที่มีหน้าที่ศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านมานุษยวิทยา โดยมีรายได้เฉลี่ยระหว่าง พ.ศ. 2554-2556 เพียง 97.60 ล้านบาท และเมื่อพิจารณารายได้ขององค์กร B ซึ่งเป็น Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์เช่นกัน พบว่าองค์กร ข มีรายได้น้อยกว่าองค์กร B อยู่ถึง 4 เท่าโดยประมาณ

ข้อสังเกตสำคัญจากตารางที่ 4-3 คือ แหล่งที่มาของรายได้ของแต่ละองค์กร ในกรณีองค์กร A และ C ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 สูงที่สุดเป็น 2 อันดับแรกในบรรดาองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา กลับไม่ได้รับการอุดหนุนเงินงบประมาณจากรัฐบาลสิงคโปร์แต่อย่างใด โดยรายได้

ส่วนใหญ่ขององค์กร A นั้นมีที่มาจากแหล่งรายได้ขององค์กร ในขณะที่รายได้หลักขององค์กร C ได้รับการอุดหนุนโดย Temasek Holdings ซึ่งเป็นบริษัทเพื่อการลงทุนของรัฐบาลสิงคโปร์ นอกจากนี้ยังมีองค์กร B ที่มีแหล่งรายได้จากกองทุนบริจาคเพื่อการศึกษาวิจัย (Research Endowment Fund) นอกเหนือไปจากเงินงบประมาณที่รัฐบาลสิงคโปร์จัดสรรให้ในแต่ละปีงบประมาณ

บทบาทหน้าที่ขององค์กร

ตามหลักปรัชญาการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศแล้ว องค์การมหาชนมีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการบริการสาธารณะทางด้านสังคมและวัฒนธรรมตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์กร ส่วน Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่ตกเป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบกับนั้น มีพันธกิจหน้าที่ตามที่รัฐสภามอบหมายผ่าน พ.ร.บ. (Statute) จัดตั้งองค์กร โดยส่วนใหญ่จะเป็นพันธกิจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

ถึงแม้ว่าองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้จะได้รับการจำแนกออกเป็น 3 ประเภทดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่กลับพบว่าองค์กรในแต่ละประเภทมีหน้าที่อื่นที่แตกต่างไปจากหน้าที่หลักที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ทั้งนี้ จากข้อมูลในตารางที่ 4-4 พบว่า **องค์กรที่มีหน้าที่หลักในการวิจัยและพัฒนา** องค์กรความรู้จำนวน 2 องค์กรมีหน้าที่อื่นที่นอกเหนือไปจากการวิจัยและพัฒนา คือ หน้าที่ในการจัดการความรู้ (Knowledge Management) โดยองค์กร ก มีหน้าที่รวบรวมและเก็บรักษาผลงานวิจัยด้านมานุษยวิทยาและโบราณคดีในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พิพิธภัณฑสถาน และห้องสมุด ในทำนองเดียวกันกับองค์กร B ซึ่งมีหน้าที่เก็บรวบรวมผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในด้านสังคมศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยา นอกจากนี้องค์กร ก และองค์กร B แล้ว ยังมีองค์กร A ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มเติมในการกำกับดูแลมาตรฐานในการก่อสร้างที่พักอาศัยของประชาชนและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ซึ่งถือเป็นการใช้ประโยชน์โดยตรงจากองค์ความรู้ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยในด้านการวางแผนและพัฒนาเขตเมือง (Urban Planning and Development) ซึ่งเป็นหน้าที่หลักขององค์กร

ตารางที่ 4-4 บทบาทขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ (n = 4)

องค์กร	การวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้*	การจัดการความรู้	การกำกับดูแลมาตรฐานบริการสาธารณะ
องค์กร ก	✓	✓	
องค์กร ข	✓		
องค์กร A	✓		✓
องค์กร B	✓	✓	

หมายเหตุ: * หน้าที่หลักขององค์กร

ที่มา: กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษา

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและบริการสาธารณะนั้น ทุกองค์กรมีพันธกิจหลักในการสนับสนุนกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการค้าการลงทุนและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของภาคธุรกิจเอกชน (ตาราง 4-5) ซึ่งองค์กรเหล่านี้ต่างอาศัยองค์ความรู้จากการศึกษาวิจัยในการกำหนดมาตรการส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน อย่างไรก็ตามพบว่า องค์กร C ยังได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาในการตกลงและเจรจาสิทธิประโยชน์ให้นักลงทุนชาวต่างชาติและบริษัทข้ามชาติที่สนใจย้ายฐานการผลิตและการลงทุนมายังประเทศสิงคโปร์ ซึ่งคล้ายกับอำนาจหน้าที่ของอัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายการพาณิชย์) ประจำสถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่มีหน้าที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นอกจากนี้ องค์กร C ยังถือเป็น Statutory Board มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลสิงคโปร์มานับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2509 ซึ่งมีทั้งมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนและการค้า ตลอดจนการเตรียมความพร้อมของประเทศในด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบสาธารณูปโภค และการวิจัยและพัฒนาเพื่อรองรับนักลงทุนและกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมรูปแบบใหม่ สำหรับในประเทศไทยนั้น บทบาทดังกล่าวเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง อาทิเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI) เป็นต้น

องค์กร D ยังถือเป็น Statutory Board ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์เช่นกัน ด้วยบทบาทหน้าที่ขององค์กรตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า (Competition Act) ในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าให้เป็นอย่างยุติธรรมและปราศจากการผูกขาด หากองค์กร

ภาคเอกชนหรือบริษัทของรัฐบาลที่ต้องการที่จะควบรวมกิจการ (Merger) หรือร่วมการผลิตสินค้าและบริการ (Coproduction) จะต้องยื่นหาขออนุญาตจากองค์กร D ซึ่งจะวิเคราะห์ผลกระทบต่อกลไกการแข่งขันของระบบเศรษฐกิจที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการควบรวมกิจการหรือการร่วมกันผลิตสินค้าและบริการนั้น ทั้งนี้ หากพบว่าเมืองค์กรหรือบริษัทใดพยายามหลีกเลี่ยง พ.ร.บ. ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า องค์กร D สามารถใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ในการกำหนดโทษปรับได้

สำหรับองค์การมหาชนของประเทศไทยที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น มีข้อสังเกต คือ หน้าที่หลักตาม พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์กร ค ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจเอกชนภายในประเทศไทย หรือแม้แต่การส่งเสริมการค้าและการลงทุนในประเทศ แต่มุ่งเน้นไปที่ “การให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านและประเทศอื่นๆ ทั้งด้านการเงินและวิชาการ” และ “การให้ความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน” โดยยังพบอีกว่า พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์กร ค นั้นได้มอบอำนาจให้องค์การมหาชนแห่งนี้สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศเพื่อนบ้านและกลุ่มธุรกิจเอกชนที่ดำเนินงานตรงตามหน้าที่หลักขององค์กรได้ ทั้งในรูปแบบเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant) และเงินกู้ (Loan) โดยองค์กร ค อาจกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินพาณิชย์หรือแหล่งอื่นได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือระดมเงินทุนเองตามกฎหมายเกณฑ์ที่คณะกรรมการอำนวยการขององค์กรกำหนดไว้ด้วยเหตุนี้ จึงถือว่าองค์กร ค สามารถตัดสินใจประกอบธุรกรรมที่ก่อให้เกิดภาระหนี้สินและภาระผูกพันทางการคลังแก่ภาครัฐของประเทศ (ตารางที่ 4-5)

กลุ่มองค์การมหาชนและ Statutory Board ประเภทที่ 3 คือ **องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ** โดยองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพในการจัดการศึกษาของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ (ตารางที่ 4-6) และยังสามารถจำแนกต่อไปได้อีก 2 กลุ่มย่อย คือ องค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการจัดทำแบบทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (องค์กร จ และ F) และองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริม พัฒนา และประกันคุณภาพของระบบการศึกษา (องค์กร ฉ และ E) โดยองค์กรทั้ง 2 กลุ่มย่อยนี้จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ องค์กรที่รับผิดชอบในการจัดทำแบบทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนถือเป็นผู้ให้ข้อมูลที่องค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมพัฒนาและประกันคุณภาพของระบบศึกษานำไปใช้ในการกำกับดูแลและตรวจประเมินสถานศึกษาในระดับต่างๆ

ตารางที่ 4-5 บทบาทขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ (n = 4)

องค์กร	การส่งเสริมการค้า การลงทุนและเพิ่มขีด ความสามารถใน การแข่งขันทางธุรกิจ *	การกำกับดูแล ธุรกรรมที่เกี่ยวข้อง กับเศรษฐกิจ	การตัดสินใจทำ ธุรกรรมที่ก่อให้เกิด ภาระทางด้าน การคลังภาครัฐ	การศึกษาวิจัยแนวทาง การพัฒนาเศรษฐกิจ
องค์กร ค	✓		✓	✓
องค์กร ง	✓			✓
องค์กร C	✓†			✓
องค์กร D	✓	✓		✓

หมายเหตุ: * หน้าที่หลักขององค์กร

† ครอบคลุมบทบาทในฐานะผู้แทนการค้าของรัฐบาลสิงคโปร์ในต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เจรจาในประเด็นเกี่ยวกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการค้าและการลงทุนที่เป็นผลประโยชน์ต่อประเทศสิงคโปร์

ทั้งนี้ บทบาทอื่นขององค์กร ฉ ที่ พ.ร.ฎ. จัดตั้งกำหนดขึ้นมาเพื่อรองรับบทบาทในการกำกับดูแลและตรวจประเมินสถานศึกษาทั้งสถานศึกษาภาครัฐและภาคเอกชน คือ การพัฒนาระบบประเมินคุณภาพการศึกษา (Educational Performance Audit) โดยเน้นไปที่การพัฒนาผู้ประเมินคุณภาพทางการศึกษา (Educational Performance Auditor) ซึ่งต้องลงพื้นที่ตรวจประเมินคุณภาพของสถานศึกษาด้วยเครื่องมือตัวชี้วัดตามรอบการประเมินที่องค์กร ฉ กำหนด ส่วนองค์กร E นั้นมีบทบาทสำคัญในการประเมินคุณภาพของสถานศึกษาเอกชนในประเทศสิงคโปร์ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลัก นอกจากนี้การกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนนั้นได้รับความร่วมมือกับองค์กรประกันคุณภาพระบบอุดมศึกษาแห่งสหราชอาณาจักร (The Quality Assurance Agency for Higher Education: QAA) โดยสถาบันการศึกษาเอกชนในประเทศสิงคโปร์จะต้องผ่านการตรวจสอบมาตรฐานขององค์กร E เนื่องจากจำเป็นต้องมีใบอนุญาตจากรัฐบาลสิงคโปร์จึงจะถือเป็นสถาบันการศึกษาที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ตารางที่ 4-6 บทบาทขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ (n = 4)

องค์กร	การจัดทำ แบบทดสอบวัดผล สัมฤทธิ์ทางการเรียน ในระดับต่างๆ	การออกใบอนุญาต ที่เกี่ยวข้องกับ การศึกษา	การพัฒนาระบบ ประเมินคุณภาพ การศึกษา	การส่งเสริม พัฒนา และประกันคุณภาพ ของระบบการศึกษา
จ	✓			
ฉ			✓*	✓
ค		✓		✓
ข	✓			

หมายเหตุ: * ครอบคลุมการพัฒนาและรับรองคุณภาพของผู้ประเมินคุณภาพทางการศึกษา (Educational Performance Auditor)

จุดเด่นขององค์กร E และ F ซึ่งเป็น Statutory Board ทางด้านการศึกษาของประเทศสิงคโปร์ คือ การแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศทางด้านการศึกษา ทั้งองค์กรภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบการศึกษาของประเทศสิงคโปร์มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แบบทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่จัดทำโดยองค์กร F นั้นได้รับการจัดทำขึ้นด้วยความร่วมมือกับ University of Cambridge International Examinations (CIE) ของประเทศสหราชอาณาจักร ส่งผลให้ผลคะแนนของนักเรียนนักศึกษาที่ผ่านการทดสอบขององค์กร F ได้รับการยอมรับในต่างประเทศ โดยไม่จำกัดแต่เพียงแบบทดสอบที่เป็นภาษาอังกฤษ แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงการสอบที่เป็นภาษาจีนและภาษามลายูด้วย

ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา ทั้งในด้านอายุองค์กร องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการประจำองค์กร จำนวนและแหล่งรายได้หลักขององค์กร และบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามกฎหมาย ทั้งนี้ ในเชิงทฤษฎีการบริหารองค์กรภาครัฐ องค์การมหาชนของประเทศไทยและ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ล้วนแล้วแต่มีคุณลักษณะตรงตามหลักแนวคิด NPM ที่เน้นความเป็นองค์กรในแนวระนาบ (Flat Organization) และการมีกระบวนการตรวจสอบและกลไกถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายกำหนดนโยบาย (คณะกรรมการบริหาร หรือ Board) และฝ่ายบริหารองค์กร (ผู้อำนวยการ หรือ Chief Executive Officer—CEO) แต่อย่างไรก็ตาม หลักแนวคิด NPM ถือเป็นเพียงแนวความคิดในเชิงปทัสฐาน (Normative Theory) กล่าวคือ เป็นเพียงข้อสมมุติฐานว่าการบริหารแบบภาคธุรกิจเอกชน (Business Management) มีคุณลักษณะที่เหนือกว่าการบริหารแบบ

ระบบราชการ (Bureaucratic Management) (Denhardt & Denhardt, 2003; Heinrich, 2011) ในส่วนต่อไปของบทนี้จะเป็นการนำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบองค์การมหาชนในประเทศไทยและ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่ตกเป็นกรณีศึกษา เพื่อชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานเหล่านี้มีผลสัมฤทธิ์ที่สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสตามข้อสมมุติฐานของหลัก NPM หรือไม่

ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรที่เกิดขึ้นตามแนวคิด NPM

ประสิทธิภาพ (Efficiency)

การถือกำเนิดขึ้นขององค์การมหาชนในประเทศไทยและ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์มีที่มาจากความจำเป็นในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐให้สามารถขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลก ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการศึกษานี้หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการใช้ทรัพยากรเพื่อก่อให้เกิดผลผลิต ผลงาน หรือผลสำเร็จ โดยจะต้องเป็นการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ โดยประกอบไปด้วย 2 ตัวชี้วัดหลัก คือ ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต และอัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์กร

ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต (Unit Cost) ถือเป็นหนึ่งในตัวบ่งชี้ที่สำคัญของประสิทธิภาพขององค์กร ซึ่งโดยทฤษฎีแล้ว ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตประกอบไปด้วยต้นทุนคงที่ (Fixed Unit Cost) และต้นทุนแปรผัน (Variable Unit Cost) ของทรัพยากรต่างๆที่จำเป็นในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการขององค์กรนั้น การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการวางแผนดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักแนวคิด NPM ที่เน้นความประหยัดและความคุ้มค่าของทรัพยากร บุคลากร และงบประมาณ นอกจากนี้ สำหรับในแวดวงวิชาการ ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตยังช่วยสะท้อนให้เห็นถึงขีดความสามารถขององค์กร (Institutional Capacity) ในการควบคุมและบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อดำเนินงานตามพันธกิจและวัตถุประสงค์หลักขององค์กร ดังนั้น สิ่งที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับจำนวนและประเภทของทรัพยากรที่ถูกใช้ไปในกระบวนการผลิตขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง คือ การวิเคราะห์พันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรเพื่อให้ทราบถึง “ผลผลิตหลักที่คาดหวัง” (Expected Main Output) จากองค์กรนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงจะทำการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตด้วยการแบ่งองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษาออกเป็น 3 ประเภทตามลักษณะหน้าที่รับผิดชอบที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งซึ่งได้ระบุไปแล้วในข้างต้น

สำหรับผลผลิตหลักที่คาดหวังจากองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่เน้นการศึกษาวิจัย และการพัฒนาองค์ความรู้ คือ จำนวนชิ้นงานวิจัยที่สอดคล้องกับสาขาวิชาของแต่ละองค์กร ตลอดจนกิจกรรม เผยแพร่องค์ความรู้ให้นักวิชาการและสาธารณชน อาทิเช่น นิทรรศการ การประชุมวิชาการ สัมมนาทาง วิชาการ การฝึกอบรม เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาตามที่ปรากฏในตารางที่ 4-7 สามารถจำแนก ออกได้เป็น 2 ประเภทย่อย คือ องค์กรที่ดำเนินการวิจัยเพื่อการพัฒนา (องค์กร ก และองค์กร A) และองค์กรที่ ดำเนินการวิจัยเฉพาะด้าน (องค์กร ข และองค์กร B)

ในกลุ่มองค์กรที่ดำเนินการวิจัยเพื่อการพัฒนา พบว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 องค์กร ก มี ต้นทุนต่อชิ้นงานวิจัยและกิจกรรมทางวิชาการที่สูงกว่าองค์กร A และมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่สูงขึ้นตลอด ช่วงระยะเวลา 3 ปี แตกต่างจากองค์กร A ซึ่งมีแนวโน้มของต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่ลดลง นอกจากนี้ เมื่อนำเอาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตของทั้งองค์กร ก และ A ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มาคำนวณหาค่าเฉลี่ย เรายังพบว่าองค์กร ก มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตโดยเฉลี่ยที่สูงกว่าองค์กร A กล่าวคือ องค์กร ก ใช้เงิน งบประมาณโดยเฉลี่ย 3 ปีคิดเป็นจำนวน 930,027 บาทต่อ 1 ชิ้นงานวิจัย (หรือ 1 กิจกรรมทางวิชาการ) ในขณะที่องค์กร A ใช้เงินงบประมาณโดยเฉลี่ยคิดเป็น 730,173 บาทต่อ 1 หน่วยผลผลิตงานวิจัย (ตารางที่ 4-7)

ตารางที่ 4-7 ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์กรที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n= 4)¹

องค์กร	ผลผลิตหลักตามพันธกิจหน้าที่ ²	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย 3 ปี
ก	<ul style="list-style-type: none"> • งานวิจัยด้านการเกษตรและวิทยาศาสตร์ การเกษตรที่สนับสนุนโครงการหลวง • งานวิจัยเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ขยายของ โครงการหลวง • กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์ ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่สูงและ เผยแพร่ความรู้แก่สาธารณชน 	884,851	891,071	1,014,158	930,027

ตารางที่ 4-7 (ต่อ)

องค์กร	ผลผลิตหลักตามพันธกิจหน้าที่ ²	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย 3 ปี
ข	<ul style="list-style-type: none"> งานวิจัยด้านมานุษยวิทยา กิจกรรมเผยแพร่องค์ความรู้ด้านมานุษยวิทยา (เทศกาลศิลปวัฒนธรรม นิทรรศการ การประชุมวิชาการ) การแสดงทางวัฒนธรรม การประชุมวิชาการ 	71,549	58,662	42,471	57,561
A	<ul style="list-style-type: none"> งานวิจัยและพัฒนาด้านการวางผังและจัดการพื้นที่เขตเมือง งานพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินตามผลการศึกษาวิจัย 	763,709	738,094	688,715	730,173
B	<ul style="list-style-type: none"> ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กิจกรรมเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น การประชุมวิชาการ การสัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น 	168,167	158,162	151,317	159,215

หมายเหตุ:

- ตัวเลขต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักได้รับการปรับตามอัตราเงินเฟ้อในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ในประเทศไทยและสิงคโปร์ และค่าความเสมอภาคที่กำหนดโดยราคาซื้อ (Purchasing Power Parity: PPP) ดังนั้น หน่วยของต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักในแต่ละสกุลเงินบาทและสกุลเงินดอลลาร์สิงคโปร์จึงได้รับการแปลงให้เป็นสกุลเงินดอลลาร์สากล (International Dollar) ตามหลัก PPP โดยตัวเลขค่า PPP และข้อมูลอัตราเงินเฟ้อได้จากฐานข้อมูลของธนาคารโลก (World Bank Data on Economy and Growth) (<http://data.worldbank.org/topic/economy-and-growth>)
- ได้จากการวิเคราะห์พันธกิจ หน้าที่ และวัตถุประสงค์ขององค์กรตามกฎหมายจัดตั้ง

แม้ว่าองค์กรมหาชนในประเทศไทยที่ทำหน้าที่วิจัยเพื่อพัฒนาจะมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตสูงกว่า Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์ที่มีพันธกิจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่ในทางตรงกันข้าม เมื่อพิจารณาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตขององค์กรที่ดำเนินการวิจัยเฉพาะด้าน (องค์กร ข และองค์กร B) แล้ว พบว่าองค์กร ข มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตโดยเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ต่ำกว่าองค์กร B กล่าวคือ องค์กร ข ใช้สอยเงินงบประมาณโดยเฉลี่ยเพียง 57,561 บาทตลอดช่วงระยะเวลา 3 ปีในการผลิตงานวิจัยทางด้านมานุษยวิทยา และโบราณคดี ส่วนองค์กร B นั้นมีค่าเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตงานวิจัยอยู่ที่ 159,215 บาท ทั้งนี้ แม้ว่าทั้ง

องค์กร ข และองค์กร B จะเป็นองค์กรที่เน้นการวิจัยทางสังคมศาสตร์ แต่งานวิจัยขององค์กร B นั้นมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่างานวิจัยขององค์กร ข เนื่องจากมีเนื้อหาสาระครอบคลุมประเด็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวิทยา โบราณคดี และมานุษยวิทยาของประเทศในแถบภาคพื้นทวีปเอเชียอุษาคเนย์ ในขณะที่องค์กร ข มีขอบเขตการวิจัยที่เน้นเฉพาะสาขาวิชามานุษยวิทยาและโบราณคดี

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะนั้น องค์กรมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษาแล้วแต่มีผลงานทางด้าน การสนับสนุนการค้าและการลงทุน (ตารางที่ 4-8) มีเพียงองค์กร D ของประเทศสิงคโปร์ที่มีอำนาจหน้าที่เชิงกฎหมายในการวินิจฉัยและตีความเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยการแข่งขันทางธุรกิจการค้าของสิงคโปร์ ทั้งนี้ จากข้อมูลในตารางที่ 4-8 พบว่าหน่วยงานที่มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตสูงสุด 2 อันดับแรกแล้วแต่เป็นองค์กรมหาชนของประเทศไทย คือ องค์กร ค ซึ่งใช้สอยเงินงบประมาณโดยเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มากที่สุด คิดเป็นจำนวนเงิน 3,292,278 บาทในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและทางการเงินแก่ประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทย ตามมาด้วยองค์กร ง ซึ่งมีบทบาทหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมนวัตกรรมต่างๆในภาคธุรกิจเอกชน โดยใช้ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตโดยเฉลี่ย 3 ปีคิดเป็น 218,865 บาทต่อจำนวนเงิน 1,000,000 บาทที่องค์กรจัดสรรเพื่อสนับสนุนงานด้านนวัตกรรมให้แก่องค์กรภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

หน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการค้าและการลงทุนซึ่งมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตเป็นอันดับที่ 3 คือ องค์กร D ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตเฉลี่ย 3 ปีอยู่ที่ 210,411 บาท แต่อย่างไรก็ตาม ผลผลิตขององค์กร D นั้นมีความแตกต่างออกไปผลผลิตขององค์กรอื่น โดยในขณะที่องค์กร ค ง และ C นับเอาการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงิน รวมทั้งเม็ดเงินลงทุนของธุรกิจการค้าเป็นผลผลิตหลักขององค์กร แต่สำหรับองค์กร D ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตีความข้อกฎหมายตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. ว่าด้วยการแข่งขันทางธุรกิจการค้า (Competition Act) ของประเทศสิงคโปร์ จึงมีการนับเอาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางธุรกิจและคำร้องขอควมรวมกิจการที่ได้รับการพิจารณาแล้วเสร็จเป็นผลผลิตหลัก ส่วนองค์กรที่มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตต่ำที่สุดนั้น คือ องค์กร C ซึ่งมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการชักจูงบริษัทและกลุ่มธุรกิจข้ามชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศสิงคโปร์ โดยองค์กรยึดเอาจำนวนเม็ดเงินลงทุนของบริษัทและกลุ่มธุรกิจข้ามชาติเป็นตัวชี้วัดผลผลิตหลักขององค์กรซึ่งต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตโดยเฉลี่ย 3 ปีขององค์กร C คือ 17,968 บาทต่อจำนวนเม็ดเงินลงทุน 1,000,000 บาทที่องค์กร C สามารถใช้ในการดึงดูดเม็ดเงินลงทุนข้ามชาติเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์

ตารางที่ 4-8 ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n = 4)¹

องค์กร	ผลผลิตหลักตามพันธกิจหน้าที่ ²	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย 3 ปี
ค	• โครงการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงินในด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และโครงสร้างพื้นฐานแก่ประเทศเพื่อนบ้าน	3,301,792	4,009,818	2,565,224	3,292,278
ง	• จำนวนเงินลงทุนที่องค์กรจัดสรรเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมนวัตกรรมในภาคธุรกิจเอกชนภายในประเทศ (เงินลงทุน 1 ล้านบาท คิดเป็น 1 หน่วยผลผลิตหลัก)	231,127	206,514	218,954	218,865
ค	• จำนวนเงินที่บริษัทและกลุ่มธุรกิจข้ามชาตินำมาลงทุนในประเทศสิงคโปร์ (เงินลงทุน 1 ล้านดอลลาร์คิดเป็น 1 หน่วยผลผลิตหลัก)	14,854	21,265	17,784	17,968
ด	• จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตาม Competition Act ที่ได้รับการพิจารณาแล้วเสร็จ	215,739	211,800	203,694	210,411
	• จำนวนคำร้องขอควบรวมกิจการที่ได้รับการพิจารณาแล้วเสร็จ				

หมายเหตุ:

- ตัวเลขต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักได้รับการปรับตามอัตราเงินเฟ้อในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ในประเทศไทยและสิงคโปร์ และค่าความเสมอภาคที่กำหนดโดยราคาซื้อ (Purchasing Power Parity: PPP) ดังนั้น หน่วยของต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักในแต่ละสกุลเงินบาทและสกุลเงินดอลลาร์สิงคโปร์จึงได้รับการแปลงให้เป็นสกุลเงินดอลลาร์สากล (International Dollar) ตามหลัก PPP โดยตัวเลขค่า PPP และข้อมูลอัตราเงินเฟ้อได้จากฐานข้อมูลของธนาคารโลก (World Bank Data on Economy and Growth) (<http://data.worldbank.org/topic/economy-and-growth>)
- ได้จากการวิเคราะห์พันธกิจ หน้าที่ และวัตถุประสงค์ขององค์กรตามกฎหมายจัดตั้ง

ที่มา: รายงานประจำปี (Annual Report) ประจำปี พ.ศ. 2554-2556 (ค.ศ. 2011-2013) ของแต่ละองค์กร

นอกเหนือไปจากองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการวิจัยและการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว องค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษายังมีบทบาทหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของระบบการศึกษาของประเทศ โดยสามารถแบ่งองค์กรเหล่านี้ได้อีก 2 กลุ่มย่อย คือ องค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการศึกษา

องค์กร จ และองค์กร E) และองค์กรที่ทำหน้าที่สร้างแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา (องค์กร ฉ และองค์กร F)

ในกลุ่มองค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการศึกษานั้น ปรากฏว่า องค์กร จ ของประเทศไทยมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตสูงกว่าองค์กร E ของประเทศสิงคโปร์มากถึง 10 เท่า โดยองค์กร จ ใช้สอยเงินงบประมาณโดยเฉลี่ย 3 ปีเป็นจำนวนเงิน 29,802 บาทในการตรวจประเมินและรับรองคุณภาพของสถานศึกษา 1 แห่ง ในขณะที่องค์กร E ของประเทศสิงคโปร์ใช้เงินงบประมาณโดยเฉลี่ยคิดเป็นจำนวน 3,354 บาทในการตรวจประเมินคุณภาพของสถานศึกษาเอกชน 1 แห่งในระหว่างปี พ.ศ. 2554- 2556 (ตารางที่ 4-9) ในทำนองเดียวกัน องค์กรที่ทำหน้าที่สร้างแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของประเทศไทย (องค์กร ฉ) ยังมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่สูงกว่าองค์กรของประเทศสิงคโปร์ (องค์กร F) เช่นกัน โดยที่องค์กร ฉ ของประเทศไทยใช้เงินงบประมาณไปทั้งสิ้น 12,593,952 บาทในการสร้างแบบทดสอบ 1 ประเภท (อาทิเช่น แบบทดสอบ O-Net A-Net เป็นต้น) ส่วนองค์กร F ของสิงคโปร์นั้นมีต้นทุนในการสร้างแบบทดสอบ 1 ประเภทอยู่ที่ 11,008,244 บาท

จากการที่คณะวิจัยได้แปลงตัวเลขเงินงบประมาณจากสกุลท้องถิ่นไปเป็นสกุลเงินดอลลาร์สากล จึงทำให้เราสามารถเปรียบเทียบประสิทธิภาพขององค์กรได้อย่างสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและความสามารถในการซื้อขายสินค้าอุปโภคและบริโภคของแต่ละประเทศ และจากบทวิเคราะห์ที่ผ่านมาข้างต้น คณะวิจัยได้แสดงให้เห็นว่า **Statutory Board ของสิงคโปร์นั้นมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่ต่ำกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย** ทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่วิจัยเพื่อการพัฒนาองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบเศรษฐกิจของประเทศ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจประเมินและรับรองคุณภาพของสถานศึกษา ตลอดจนองค์กรที่ทำหน้าที่สร้างแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามีเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่วิจัยเฉพาะด้านเท่านั้น (องค์กร ข และองค์กร B) ที่องค์การมหาชนในประเทศไทย (องค์กร ข) มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตต่ำกว่า Statutory Board ของสิงคโปร์ (องค์กร B) โดยคณะวิจัยมีข้อสมมุติฐานว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากประเด็นการวิจัยขององค์กร B ที่เกี่ยวกับพลวัตทางด้านเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา และความมั่นคงของประเทศต่างๆในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งถือได้ว่าเป็นขอบเขตการวิจัยที่กว้างขวางกว่าประเด็นการวิจัยขององค์กร ข ซึ่งมีจุดเน้นอยู่ที่สาขาวิชามานุษยวิทยาและโบราณคดีศาสตร์

ตารางที่ 4-9 ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการ
สาธารณะระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n = 4)¹

องค์กร	ผลผลิตหลักตามพันธกิจหน้าที่ ²	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย 3 ปี
จ	• จำนวนสถานศึกษาที่ได้รับการประเมิน คุณภาพการศึกษาตามกรอบการดำเนินการ ประเมินรอบที่ 3 (พ.ศ. 2554-2558)	28,071	29,664	31,671	29,802
ฉ	• ประเภทแบบทดสอบที่องค์กรรับผิดชอบใน การพัฒนาและจัดทำขึ้นเพื่อทดสอบ ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	11,674,156	12,162,219	13,945,480	12,593,952
ค	• จำนวนสถานศึกษาเอกชนที่ได้รับการประเมิน และรับรองคุณภาพมาตรฐานตามเกณฑ์ที่ องค์กรกำหนด	1,491	3,435	5,137	3,354
ด	• ประเภทแบบทดสอบที่องค์กรรับผิดชอบใน การพัฒนาและจัดทำขึ้นเพื่อทดสอบ ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	8,287,599	11,496,741	13,240,393	11,008,244

หมายเหตุ: 1. ตัวเลขต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักได้รับการปรับตามอัตราเงินเฟ้อในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ในประเทศไทยและสิงคโปร์ และค่าความเสมอภาคที่กำหนดโดยราคาซื้อ (Purchasing Power Parity: PPP) ดังนั้น หน่วยของต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักในแต่ละสกุลเงินบาทและสกุลเงินดอลลาร์สิงคโปร์จึงได้รับการแปลงให้เป็นสกุลเงินดอลลาร์สากล (International Dollar) ตามหลัก PPP โดยตัวเลขค่า PPP และข้อมูลอัตราเงินเฟ้อได้จากฐานข้อมูลของธนาคารโลก (World Bank Data on Economy and Growth) (<http://data.worldbank.org/topic/economy-and-growth>)

2. ได้จากการวิเคราะห์พันธกิจ หน้าที่ และวัตถุประสงค์ขององค์กรตามกฎหมายจัดตั้ง

ที่มา: รายงานประจำปี (Annual Report) ประจำปี พ.ศ. 2554-2556 (ค.ศ. 2011-2013) ของแต่ละองค์กร

ในขณะที่การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตในส่วนที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพขององค์กรในการสร้างผลผลิตหลัก **อัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์กร** ถืออีกมิติหนึ่งของประสิทธิภาพที่ช่วยสะท้อนความสามารถขององค์กรในการเลือกสรรวิธีที่ดีที่สุด (หรือประหยัดที่สุด) เพื่อให้บรรลุตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร ด้วยเหตุนี้ คณะวิจัยจึงแบ่งรายจ่ายขององค์กรออกเป็น 5 ประเภท คือ (1) เงินเดือนและสวัสดิการ (2) วัสดุครุภัณฑ์ (3) รายจ่ายโดยตรงในการสร้างผลผลิตหลัก ขององค์กร (4) ค่าเสื่อม และ (5) ค่าใช้จ่ายอื่น เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา (ตารางที่ 4-10)

ตารางที่ 4-10 สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรที่มีหน้าที่หลักในการวิจัยและพัฒนา (n = 4)

ปีงบประมาณ	เงินเดือนและ สวัสดิการ	วัสดุครุภัณฑ์	การวิจัยและ พัฒนา ¹	ค่าเสื่อม	ค่าใช้จ่ายอื่น ²
องค์กร ก					
2554	18%	53%	8%	18%	4%
2555	18%	52%	10%	18%	2%
2556	18%	53%	8%	18%	3%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	18%	53%	9%	18%	3%
องค์กร ข					
2554	32%	47%	1%	16%	4%
2555	34%	44%	2%	16%	4%
2556	32%	48%	1%	14%	5%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	33%	46%	1%	15%	4%
องค์กร A					
2554	50%	20%	16%	7%	6%
2555	52%	19%	16%	7%	6%
2556	51%	21%	15%	7%	6%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	51%	20%	16%	7%	6%
องค์กร B					
2554	9%	33%	48%	0%	10%
2555	16%	32%	34%	0%	17%
2556	12%	35%	41%	0%	11%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	12%	33%	41%	0%	13%

หมายเหตุ: 1. คิดเฉพาะค่าใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนโครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนา

2. รวมค่าสอบบัญชี ค่าสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด

ที่มา: รายงานประจำปี (Annual Report) ประจำปี พ.ศ. 2554-2556 (ค.ศ. 2011-2013) ของแต่ละองค์กร

สำหรับองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา พบว่า องค์กร ก และ องค์กร ข ซึ่งเป็นองค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุครุภัณฑ์มากที่สุดเมื่อเทียบกับรายจ่ายประเภทอื่น (ตารางที่ 4-10) ซึ่งจากการสัมภาษณ์ตัวแทนพนักงานองค์การมหาชนองค์กร ก และ ข พบว่า สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุครุภัณฑ์ที่สูงนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากระเบียบทางราชการของประเทศไทยที่กำหนดให้การจัดสรรทุนวิจัยให้แก่บุคคลและกลุ่ม

บุคคลภายนอกองค์กรต้องทำเป็นสัญญาจัดจ้างและข้อตกลงการว่าจ้าง (Term of References: TOR) เพื่อดำเนินการวิจัยตามประเด็นที่องค์กรกำหนด ทำให้องค์กร ก และองค์กร ข จัดสรรเงินเพื่ออุดหนุนโครงการวิจัยในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปคิดเป็นเพียงร้อยละ 9 และร้อยละ 1 ตามลำดับ

ในทางตรงกันข้าม องค์กรมหาชนหรือ Statutory Board ของสิงคโปร์นั้นได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่ออุดหนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนาเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าองค์กรมหาชนของประเทศไทย โดยพบว่า ถึงแม้้องค์กร A จะจัดสรรเงินงบประมาณโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 51 เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเงินเดือนและสวัสดิการ แต่องค์กร A ยังได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนการวิจัยและพัฒนาในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองของนครรัฐสิงคโปร์คิดเป็นสัดส่วนโดยเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 สูงถึงร้อยละ 16 ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าองค์กร ก และองค์กร ข สำหรับองค์กรที่มีสัดส่วนงบบุคลากรวิจัยและพัฒนาสูงสุด คือ องค์กร B ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนงานวิจัยสูงถึงร้อยละ 41 ของจำนวนงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

และเมื่อพิจารณาสัดส่วนค่าใช้จ่ายแต่ละประเภทของหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนา ระบบเศรษฐกิจและการค้าการลงทุนแล้ว (ตารางที่ 4-11) พบว่า Statutory Board ของสิงคโปร์ก็ล้วนแล้วแต่มีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายหมวดอื่นๆ โดยเฉพาะองค์กร D มีอัตราส่วนค่าใช้จ่ายเงินเดือนและสวัสดิการสูงถึงร้อยละ 65 ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ขององค์กร D เพิ่มเติมทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ก็พบว่า ภาวะค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการที่สูงนั้นเป็นผลสืบเนื่องจากภารกิจหน้าที่ในเชิงกฎหมายขององค์กรที่จำเป็นต้องมีนักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญทางด้านธุรกิจการค้าอยู่ประจำองค์กร เพื่อให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการควบคุมกิจการเป็นไปอย่างยุติธรรมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า (Competition Act) ของสิงคโปร์ ในทำนองเดียวกัน เจ้าหน้าที่ขององค์กร C ซึ่งมีสัดส่วนรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการในอันดับรองจากองค์กร D ยังได้ชี้แจงผ่านจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ว่า องค์กรจำเป็นต้องมีบรรจผู้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจและการค้าการลงทุนเป็นเจ้าหน้าที่ประจำองค์กรเพื่อปฏิบัติหน้าที่เสมือนเป็นทูตพาณิชย์ของรัฐบาลสิงคโปร์ในการเจรจาต่อรองกับบริษัทและกลุ่มธุรกิจข้ามชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศสิงคโปร์ ด้วยภารกิจหน้าที่ของทั้งองค์กร C และ D จึงทำให้องค์กรทั้งสองไม่สามารถที่จะจัดจ้างบุคลากรองค์กรให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจหน้าที่ขององค์กรได้ หรือแม้แต่การจัดสรรทุนอุดหนุนให้หน่วยงานภายนอก อาทิเช่น บริษัทที่ปรึกษา นักวิชาการอิสระ และอาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น เพราะอาจจะกระทบกระเทือนต่อระเบียบข้อกฎหมาย ความเหมาะสมตามหลักธรรมาภิบาล และผลประโยชน์ของรัฐบาลสิงคโปร์

ตารางที่ 4-11 สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ (n = 4)

ปีงบประมาณ	เงินเดือนและสวัสดิการ	วัสดุครุภัณฑ์	ค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุน ¹	ค่าเสื่อม	ค่าใช้จ่ายอื่น ²
องค์กร ค					
2554	24%	39%	0.40%	28%	9%
2555	24%	52%	3%	18%	2%
2556	24%	53%	2%	18%	4%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	24%	48%	2%	21%	5%
องค์กร ง					
2554	36%	-	63%	0.32%	0.04%
2555	37%	-	62%	0.31%	0.01%
2556	48%	-	52%	0.30%	0.30%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	40%	-	59%	0.31%	0.12%
องค์กร C					
2554	45%	16%	26%	4%	8%
2555	45%	18%	26%	4%	7%
2556	44%	16%	28%	4%	8%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	45%	17%	27%	4%	8%
องค์กร D					
2554	63%	11%	3%	3%	19%
2555	65%	10%	4%	2%	19%
2556	66%	12%	2%	4%	16%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	65%	11%	3%	3%	18%

หมายเหตุ: 1. ค่าใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนโครงการและกิจกรรมตามพันธกิจหลักขององค์กร
2. รวมค่าสอบบัญชี ค่าสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด

ที่มา: รายงานประจำปี (Annual Report) ประจำปี พ.ศ. 2554-2556 (ค.ศ. 2011-2013) ของแต่ละองค์กร

องค์การมหาชนของประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีสัดส่วนรายจ่ายประเภทต่างๆที่แตกต่างไปจาก Statutory Board ที่ปฏิบัติหน้าที่ในด้านเดียวกันในประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ องค์กร ค นั้นมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นรายจ่ายด้านพัสดุสูงที่สุด (ค่าเฉลี่ย 3 ปีระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 อยู่ที่ร้อยละ 48) โดยที่ส่วนใหญ่แล้วเป็นการจัดจ้างที่ปรึกษาประจำโครงการต่างๆขององค์กร ในขณะที่ องค์กร ง มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนสูงที่สุดซึ่งเป็นเงินอุดหนุนโครงการและกิจกรรมศึกษาวิจัยทางด้าน

นวัตกรรมสิ่งประดิษฐ์และนวัตกรรมในการบริหารองค์กร (ค่าเฉลี่ย 3 ปีระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 อยู่ที่ร้อยละ 48)

ทั้งนี้ เนื่องจากทฤษฎีทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ยังปราศจากเกณฑ์ตัวชี้วัดที่ชัดเจนเกี่ยวกับสัดส่วนและประเภทค่าใช้จ่ายขององค์กรภาครัฐที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง เราจึงจำเป็นต้องพิจารณาตัวชี้วัดนี้ของประสิทธิภาพองค์กรด้วยการวิเคราะห์เปรียบเทียบสัดส่วนค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆกับภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน และจากบทวิเคราะห์สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนและ Statutory Board ทางด้านเศรษฐกิจยังทำให้เราทราบว่าหน่วยงานภาครัฐของไทยและสิงคโปร์ต่างมีการจัดสรรงบประมาณในแต่ละประเภทได้สอดคล้องและเหมาะสมกับพันธกิจหน้าที่และบริบทการทำงานตามระเบียบข้อกฎหมาย

ข้อสังเกตที่สำคัญ คือ Statutory Board ของสิงคโปร์ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลมาตรฐานทางการศึกษานั้นมีรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการในสัดส่วนที่สูงกว่ารายจ่ายประเภทอื่น ซึ่งมีความแตกต่างไปจากองค์การมหาชนของไทยซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่ตอบสนองพันธกิจขององค์กรโดยตรงในสัดส่วนที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายอื่นๆ กล่าวคือ สำหรับองค์กร จ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการตรวจประเมินและรับรองมาตรฐานของสถาบันการศึกษาทั่วประเทศได้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยเฉลี่ยในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 เพื่อจัดจ้างผู้ตรวจประเมินสถานศึกษาจากภายนอกองค์กรสูงถึงร้อยละ 79 ของรายจ่ายทั้งหมด ในขณะที่เดียวกัน องค์กร ฉ ซึ่งมีพันธกิจหลักขององค์กรในการสร้างแบบทดสอบเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จนกระทั่งถึงการศึกษาในระดับวิชาชีพและอุดมศึกษามีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแบบทดสอบและการจัดการการสอบโดยเฉลี่ย 3 ปีสูงถึงร้อยละ 92 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

แต่อย่างไรก็ตาม ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การวิเคราะห์สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรภาครัฐที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทฤษฎีว่าด้วยประสิทธิภาพขององค์กรนั้นจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับบริบทเฉพาะในการดำเนินงานของแต่ละองค์กรด้วย ทั้งนี้ ตามหลักความเข้าใจโดยทั่วไปแล้ว องค์กรที่มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการสูงมักจะถูกมองว่าเป็นองค์กรที่ไม่มีประสิทธิภาพในเชิงการบริหาร ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้มีการตราข้อกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติในการจำกัดเพดานค่าใช้จ่ายขององค์กรภาครัฐในส่วนที่เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการของบุคลากร อาทิเช่น พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 35) และมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามมาตรา 34 แห่ง พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นต้น แต่ทว่าเมื่อพิจารณาสัดส่วนประเภทรายจ่ายขององค์กร E และองค์กร F แล้วพบว่า องค์กรทั้งสองของสิงคโปร์



มีค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการของบุคลากรคิดเป็นสัดส่วนของรายจ่ายทั้งหมดที่สูงกว่าองค์การมหาชนของไทย โดยเฉพาะองค์กร E ซึ่งทำหน้าที่ตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาเอกชนแล้วมีรายจ่ายเงินเดือนและสวัสดิการโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 61 ของรายจ่ายทั้งหมดขององค์กรในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (ตารางที่ 4-12) โดยมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุนผู้ตรวจประเมินจากภายนอกเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าองค์กร จ ของไทยซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ระบบประเมินคุณภาพการศึกษาภาคเอกชนในประเทศสิงคโปร์ในส่วนภาคอุดมศึกษานั้นมีความเชื่อมโยงกับระบบประกันคุณภาพการศึกษาของประเทศสหราชอาณาจักร (The Quality Assurance Agency for Higher Education: QAA) ซึ่งมีเงื่อนไขให้องค์กร E ต้องมีบุคลากรประจำดำเนินการประเมินคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนและบุคลากรดังกล่าวจะต้องผ่านการฝึกอบรมและได้รับการรับรองโดย QAA ด้วยเหตุนี้ องค์กร E จึงไม่สามารถจัดจ้างผู้ตรวจประเมินภายนอกองค์กรโดยกระทำเป็นสัญญาการจ้างระยะสั้นและไม่สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่คณะผู้ตรวจประเมินภายนอกองค์กร เพื่อใช้ในการตรวจประเมินคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาได้

ในส่วนของประเภทค่าใช้จ่ายขององค์กร F นั้น ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการบุคลากร (ร้อยละ 41) และค่าใช้จ่ายในการสร้างแบบทดสอบเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (ร้อยละ 51) นั้นมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมากกว่าขององค์กร ฉ ซึ่งมีพันธกิจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาแบบทดสอบทางการศึกษาเช่นกัน ทั้งนี้ จากคำให้สัมภาษณ์ของตัวแทนบุคลากรขององค์กร F ในจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของประเทศสิงคโปร์นั้นจะเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด (Electronic Examination) และกำลังจะพัฒนาไปเป็นระบบอินเทอร์เน็ต (Internet-based Examination) ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากบันทึกข้อตกลงความเข้าใจระหว่างองค์กร F และ The University of Cambridge International Examinations ด้วยเหตุผลดังกล่าว สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดสอบในแต่ละปีขององค์กร F จึงมีสัดส่วนที่ไม่สูงเท่ากับองค์กร ฉ แต่องค์กร F จะมีภาระค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าในการจ่ายเงินเดือนและสวัสดิการให้แก่พนักงานประจำองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลระบบแบบทดสอบอิเล็กทรอนิกส์ และผู้ติดต่อประสานงานกับ The University of Cambridge International Examinations

ตารางที่ 4-12 สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรที่มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลมาตรฐานของการบริการ
สาธารณะ (n = 4)

ปีงบประมาณ	เงินเดือนและ สวัสดิการ	ค่าใช้จ่ายใน การพัฒนาแบบทดสอบ และการจัดสอบ	เงินอุดหนุนการตรวจ ประเมินคุณภาพ การศึกษา	ค่าเสื่อม	ค่าใช้จ่ายอื่น*
องค์กร จ					
2554	17%	-	74%	5%	4%
2555	11%	-	81%	3%	5%
2556	9%	-	82%	2%	7%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	12%	-	79%	3%	5%
องค์กร ฉ					
2554	2%	92%	-	6%	0.02%
2555	2%	94%	-	4%	0.001%
2556	2%	89%	-	3%	5%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	2%	92%	-	4%	2%
องค์กร E					
2554	61%	-	30%	2%	7%
2555	65%	-	27%	2%	6%
2556	64%	-	27%	2%	7%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	63%	-	28%	2%	7%
องค์กร F					
2554	28%	67%	-	4%	2%
2555	45%	46%	-	6%	3%
2556	49%	40%	-	5%	5%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	41%	51%	-	5%	3%

หมายเหตุ: * รวมค่าสอบบัญชี ค่าสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด

ที่มา: รายงานประจำปี (Annual Report) ประจำปี พ.ศ. 2554-2556 (ค.ศ. 2011-2013) ของแต่ละองค์กร

ข้อสมมุติฐานที่ว่า “องค์กรที่มีสัดส่วนรายจ่ายประจำปีที่เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการสูง เป็นองค์กรที่ไม่มีประสิทธิภาพในเชิงบริหารจัดการ” จึงไม่อาจเป็นข้อสรุปในเชิงทฤษฎีได้ เนื่องจากความหลากหลายของพันธกิจหน้าที่ บริบทการทำงาน กอปรกับข้อจำกัดทางกฎระเบียบ จึงทำให้แต่ละองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษามีเหตุผลความจำเป็นในการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายที่แตกต่างกันออกไป ยกตัวอย่าง

เช่น Statutory Board หรือองค์การมหาชนของสิงคโปร์บางแห่งมีอำนาจหน้าที่ในเชิงกฎหมายที่จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรขององค์กรที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ในการตีความเรื่องร้องเรียนและคำร้องอื่นๆ จึงทำให้มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการที่สูง เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดเพดานรายจ่ายประจำจึงจำเป็นต้องกระทำอย่างระมัดระวังและคำนึงถึงพันธกิจหน้าที่ ตลอดจนบริบทและข้อจำกัดการทำงานของแต่ละองค์กรด้วย มิเช่นนั้นแล้ว เพดานค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้อาจจะกลับกลายเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร

จากข้อมูลทั้งหมดที่นำเสนอตามตัวชี้วัดที่สะท้อนประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร คือ ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตและสัดส่วนของประเภทค่าใช้จ่ายขององค์กร ทำให้เราทราบว่า ในบรรดาองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษานั้น องค์การมหาชนของประเทศสิงคโปร์มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่ต่ำกว่าองค์การมหาชนของไทย ยกเว้นแต่เพียงองค์กร B ที่มีประเด็นการวิจัยครอบคลุมมิติที่หลากหลายของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงทำให้มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่สูงกว่าองค์กร ข ซึ่งทำการวิจัยเฉพาะทางด้านมานุษยวิทยาและโบราณคดีศาสตร์ และเนื่องจากข้อค้นพบดังกล่าวได้จากการวิเคราะห์รายจ่ายของแต่ละองค์กรโดยคำนึงถึงความแตกต่างของสกุลเงินตราระหว่างประเทศและอัตราเงินเฟ้อ จึงทำให้เราสามารถสรุปได้ว่า สำหรับในตัวชี้วัดนี้ องค์การมหาชน หรือ Statutory Board ของสิงคโปร์มีประสิทธิภาพในการควบคุมค่าใช้จ่ายต่อผลผลิตขององค์กร 1 หน่วยได้ดีว่าองค์การมหาชนของไทย

ส่วนตัวชี้วัดสัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรนั้น พบว่า องค์การมหาชนของสิงคโปร์ทุกองค์กร (ยกเว้นองค์กร B) มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการของบุคลากรสูงกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม คณะวิจัยไม่อาจจะสรุปได้ว่า องค์การมหาชนของสิงคโปร์มีประสิทธิภาพต่อยกกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทยสำหรับในประเด็นตัวชี้วัดนี้ เนื่องจากบริบทการทำงานและกฎระเบียบของ Statutory Board หลายองค์กรจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรประจำ ได้แก่ นักกฎหมาย ผู้ติดต่อประสานงานกับองค์กรต่างประเทศ ฉะนั้น การวิเคราะห์สัดส่วนและประเภทค่าใช้จ่ายขององค์กรนั้นจำเป็นต้องกระทำไปพร้อมกับการทำความเข้าใจในพันธกิจหน้าที่ บริบทการทำงาน และข้อจำกัดของกฎระเบียบของแต่ละองค์กร การใช้เกณฑ์มาตรฐานสัดส่วนรายจ่ายประจำ (เงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการ) เพียงเกณฑ์เดียวมาวิเคราะห์องค์กรภาครัฐทั้งหมดย่อมจะไม่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพในเชิงบริหารที่แท้จริงได้

ประสิทธิผล (Effectiveness)

ประสิทธิผลเป็นหลักการที่สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรมีผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Results) ที่มีคุณลักษณะ (หรือคุณภาพ) เป็นไปตามพันธกิจหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่ (Pfeffer, 1982) และผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินงานขององค์กรมีความพึงพอใจมากน้อยเพียงใด (Boschken, 1994; Rainey, 2003) นอกจากนี้ประสิทธิผลยังหมายถึงความยั่งยืนทางการเงินการคลังขององค์กรซึ่งสะท้อนได้จากความสามารถขององค์กรในการแสวงหารายได้ด้วยตนเอง โดยสำหรับในกรณีหน่วยงานภาครัฐแล้วย่อมหมายถึงจำนวนเม็ดเงินรายได้ขององค์กรที่ไม่ใช่เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ในส่วนต่อไปนี้จะนำเสนอผลการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาตาม 3 ประเด็นตัวชี้วัด ได้แก่ (1) ความสอดคล้องของผลผลิตและพันธกิจหน้าที่ขององค์กร (2) รายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดิน และ (3) ความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร

สำหรับความสอดคล้องของผลผลิตและพันธกิจหน้าที่ขององค์กร คณะวิจัยใช้ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อม (Proxy Indicator) ในการประเมินความสอดคล้องระหว่างพันธกิจหน้าที่และผลผลิตขององค์กร โดยตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า องค์การมหาชนและ Statutory Board นั้นเป็นหน่วยงานภาครัฐอีกหนึ่งรูปแบบที่มุ่งตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ถึงแม้จะมีโครงสร้างและหลักการบริหารที่แตกต่างไปจากระบบราชการก็ตาม ทั้งนี้ จากการแบ่งองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) องค์กรที่มีหน้าที่ด้านการวิจัยและพัฒนา (2) องค์กรที่มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนเศรษฐกิจและการค้าการลงทุน และ (3) องค์กรที่มีหน้าที่รับประกันและตรวจประเมินคุณภาพการศึกษา คณะวิจัยจึงจะวัดผลลัพธ์ (Outcome) ขององค์กรเหล่านี้ใน 3 ประเด็นความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศ (National Competitiveness) ได้แก่

- ความสามารถในการแข่งขันด้านการวิจัย (Research Competitiveness)
- ความสามารถในการแข่งขันด้านธุรกิจ (Business Competitiveness)
- ความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษา (Educational Competitiveness)

โดยที่ในแต่ละประเด็นความสามารถในการแข่งขันนั้นจะประกอบไปด้วยตัวชี้วัดที่เป็นมาตรวัด 7 ระดับ คือ 1 (ขีดความสามารถในการแข่งขันน้อยที่สุด) – 7 (ขีดความสามารถในการแข่งขันมากที่สุด) ซึ่งดัชนีดังกล่าวมีที่มาจาก “ดัชนีความสามารถในการแข่งขันโลก (Global Competitiveness Index)” ของ

World Economic Forum แต่อย่างไรก็ตาม เรายังจำเป็นต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่ส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเช่นเดียวกันองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา

สำหรับการวัดประเมินประสิทธิผล หรือ ความสอดคล้องระหว่างผลผลิตและพันธกิจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการวิจัยนั้น คณะวิจัยได้พิจารณาใน 2 ประเด็นตัวชี้วัดย่อย คือ **ความเพียงพอของระบบสนับสนุนการวิจัยและคุณภาพของสถาบันวิจัยและพัฒนาภายในประเทศ** ทั้งนี้ จากตารางที่ 4-13 ประเทศไทยมีค่าความเพียงพอของระบบสนับสนุนการวิจัยที่ต่ำกว่าประเทศสิงคโปร์ โดยมีค่าเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 อยู่ที่ 4.0 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศสิงคโปร์อยู่ที่ 5.4 นอกจากนี้ยังพบว่า ในช่วงระยะเวลา 3 ปีนั้น ดัชนีความเพียงพอของระบบสนับสนุนการวิจัยของประเทศไทยมีความผันผวนมากกว่าประเทศสิงคโปร์ โดยมีค่าลดลงจาก 4.1 ในปี พ.ศ. 2554 เป็น 3.8 ในปี พ.ศ. 2555 และเพิ่มขึ้นเป็น 4.2 ในปี พ.ศ. 2556 ในทำนองเดียวกัน คุณภาพของสถาบันวิจัยและพัฒนาภายในประเทศไทยยังมีขีดความสามารถในการแข่งขันที่ด้อยกว่าประเทศสิงคโปร์ โดยประเทศไทยมีค่าเฉลี่ย 3 ปีของดัชนีชี้วัดคุณภาพของสถาบันวิจัยและพัฒนาภายในประเทศอยู่ที่ 3.7 ซึ่งถือเป็นค่าเฉลี่ยที่ต่ำกว่าประเทศสิงคโปร์ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 5.5 (ตารางที่ 4-13)

ตารางที่ 4-13 ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านการวิจัยของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์

ตัวชี้วัด	ประเทศไทย				ประเทศสิงคโปร์			
	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย
▪ ความเพียงพอของระบบสนับสนุนการวิจัย	4.1	3.8	4.2	4.0	5.3	5.4	5.4	5.4
▪ คุณภาพของสถาบันวิจัยและพัฒนา	3.6	3.7	3.7	3.7	5.4	5.5	5.6	5.5

หมายเหตุ: ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมทั้งสองตัวชี้วัดนี้มีค่าระหว่าง 1 (น้อยที่สุด) - 7 (มากที่สุด)

ที่มาของข้อมูล: Global Competitiveness Index (2010-2011, 2011-2012, 2012-2013)

คณะวิจัยยังได้วิเคราะห์**ขีดความสามารถในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจ**ของทั้งสองประเทศใน 4 ด้าน คือ (1) เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (2) ขนาดและอัตราการขยายตัวของตลาดอุปโภคบริโภค (3) คุณภาพของแรงงานและผลประกอบการของบริษัทธุรกิจเอกชน และ (4) ระดับการลงทุนในนวัตกรรมต่างๆ ซึ่งพบว่าประเทศไทยมีดัชนีความสามารถในการแข่งขันที่ต่ำกว่าประเทศสิงคโปร์เกือบทุกตัวชี้วัด ยกเว้นในประเด็นเกี่ยวกับขนาดและอัตราการขยายตัวของตลาดสินค้าอุปโภคบริโภค (ตารางที่ 4-14) ซึ่งสำหรับตัวชี้วัดนี้ ประเทศสิงคโปร์มีขีดความสามารถในการแข่งขันอยู่ที่ระดับ 4.6 ต่ำกว่าดัชนีตัวชี้วัดของ

ประเทศไทยซึ่งอยู่ที่ระดับ 5.0 และอีกหนึ่งข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ คือ ช่องว่างของระดับการลงทุนในนวัตกรรมต่างๆในประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ โดยที่ระดับการลงทุนเพื่อสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนาอันจะนำไปสู่นวัตกรรมของประเทศไทยนั้นอยู่ที่ระดับ 3.3 เมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในการวิจัยและพัฒนาเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมในรูปแบบต่างๆของสิงคโปร์ซึ่งอยู่ที่ระดับ 5.2

ตารางที่ 4-14 ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์

ตัวชี้วัด	ประเทศไทย				ประเทศสิงคโปร์			
	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย
▪ เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ	4.8	5.5	5.5	5.3	5.2	6.2	6.5	6.0
▪ ขนาดและอัตราการขยายตัวของตลาดอุปโภคบริโภค	4.9	5.0	5.0	5.0	4.5	4.6	4.6	4.6
▪ คุณภาพของแรงงานและผลประกอบการของบริษัทธุรกิจเอกชน	4.2	4.2	4.3	4.2	5.1	5.1	5.1	5.1
▪ ระดับการลงทุนในนวัตกรรมต่างๆรวมทั้งจำนวนนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากการวิจัยและพัฒนา	3.3	3.3	3.2	3.3	5.0	5.3	5.4	5.2

หมายเหตุ: ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมทั้งสองตัวชี้วัดนี้มีค่าระหว่าง 1 (น้อยที่สุด) - 7 (มากที่สุด)

ที่มาของข้อมูล: Global Competitiveness Index (2010-2011, 2011-2012, 2012-2013)

คณะวิจัยยังพบความแตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนของขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษา ระหว่างประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ โดยพบว่าระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทยในภาพรวมนั้นมีดัชนีชี้วัดคุณภาพโดยเฉลี่ย 3 ปี (พ.ศ. 2554-2556) อยู่ที่ 5.6 ซึ่งมีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากดัชนีชี้วัดคุณภาพของระบบการศึกษาในประเทศสิงคโปร์ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 6.7 (ตารางที่ 4-15) และเมื่อพิจารณาคูณภาพของระบบอุดมศึกษาของทั้งสองประเทศแล้ว พบว่า ประเทศสิงคโปร์มีระบบอุดมศึกษาที่มีคุณภาพมากกว่าประเทศไทยเช่นกัน กล่าวคือ ประเทศสิงคโปร์มีดัชนีชี้วัดคุณภาพระบบอุดมศึกษาอยู่ที่ระดับ 5.8 ซึ่งสูงกว่าดัชนีชี้วัดคุณภาพของระบบอุดมศึกษาไทยที่มีค่าเฉลี่ย 3 ปีอยู่ที่ระดับ 4.3

ตารางที่ 4-15 ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านการศึกษาของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์

ตัวชี้วัด	ประเทศไทย				ประเทศสิงคโปร์			
	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย
▪ คุณภาพของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน	5.6	5.5	5.6	5.6	6.7	6.6	6.7	6.7
▪ คุณภาพของระบบอุดมศึกษา	4.3	4.2	4.3	4.3	5.8	5.8	5.9	5.8

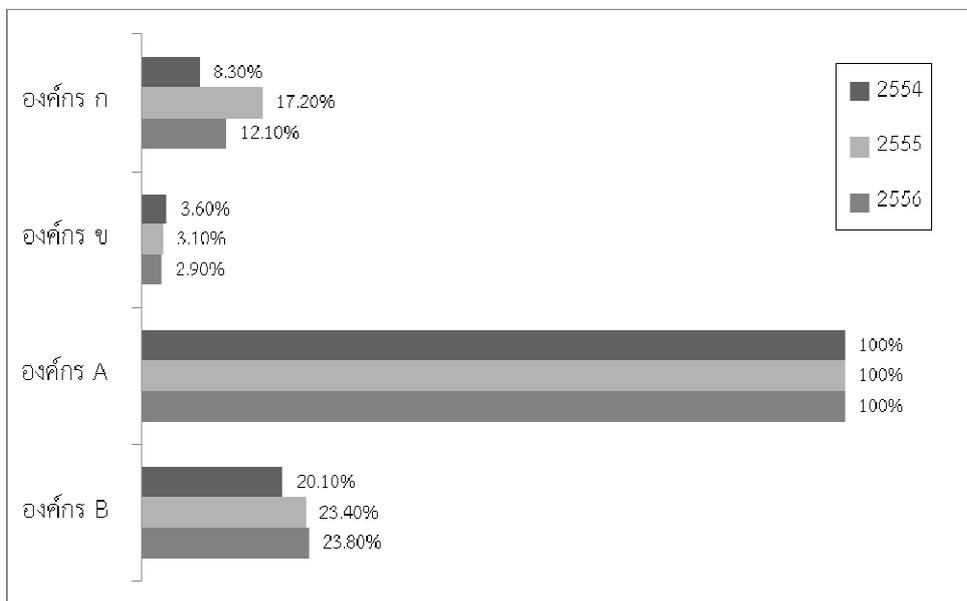
หมายเหตุ: ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมทั้งสองตัวชี้วัดนี้มีค่าระหว่าง 1 (น้อยที่สุด) - 7 (มากที่สุด)

ที่มาของข้อมูล: Global Competitiveness Index (2010-2011, 2011-2012, 2012-2013)

ถึงแม้ว่าข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 4-13 - 4-15 จะสะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์ของ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่เหนือกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย แต่ทว่ายังมีอีกหลากหลายปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทั้งโดยตรงและทางอ้อมต่อ “ดัชนีขีดความสามารถในการแข่งขันโลก (Global Competitiveness Index)” ซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับประเทศ ทั้งนี้ ยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่มีพันธกิจหน้าที่เหมือนกับองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา ยกตัวอย่างเช่น ในด้านการวิจัยและพัฒนาบริเวณพื้นที่สูง ประเทศไทยมีหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีพันธกิจหน้าที่ตามกฎหมายในการพัฒนาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเขา เป็นต้น ฉะนั้น การตั้งข้อสรุปเกี่ยวกับประสิทธิผลหรือผลลัพธ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทยโดยอาศัย “ดัชนีขีดความสามารถในการแข่งขันโลก” แต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่สามารถสะท้อนผลงานขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ เราจึงจำเป็นต้องพิจารณาตัวชี้วัดในด้านอื่นประกอบด้วย

ในสภาวะการณปัจจุบัน ภาครัฐจำเป็นต้องขยายขอบเขตความรับผิดชอบด้วยการสร้างหน่วยงานรูปแบบต่างๆ อาทิเช่น หน่วยงานในกำกับของรัฐ และองค์การมหาชน เป็นต้น เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศให้มีความพัฒนาเท่าเทียมกับนานาชาติอารยประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม การขยายขอบเขตความรับผิดชอบดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังให้แก่ภาครัฐ จนกระทั่งหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งรายได้ของตนเองเพื่อหล่อเลี้ยงองค์กรให้องค์กรสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์แบบตามที่กฎหมายกำหนด อนึ่ง รายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดินในการศึกษานี้ หมายถึง รายได้ที่องค์กรได้มาจากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการขององค์กรซึ่งไม่นับรวมดอกเบี้ยงานฝากประจำและรายได้ที่เกิดจากส่วนต่างของสกุลเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากเป็นส่วนของรายได้ที่ไม่สะท้อนประสิทธิผลหรือความยั่งยืนทางการเงิน (Financial Sustainability) ขององค์กรอย่างแท้จริง

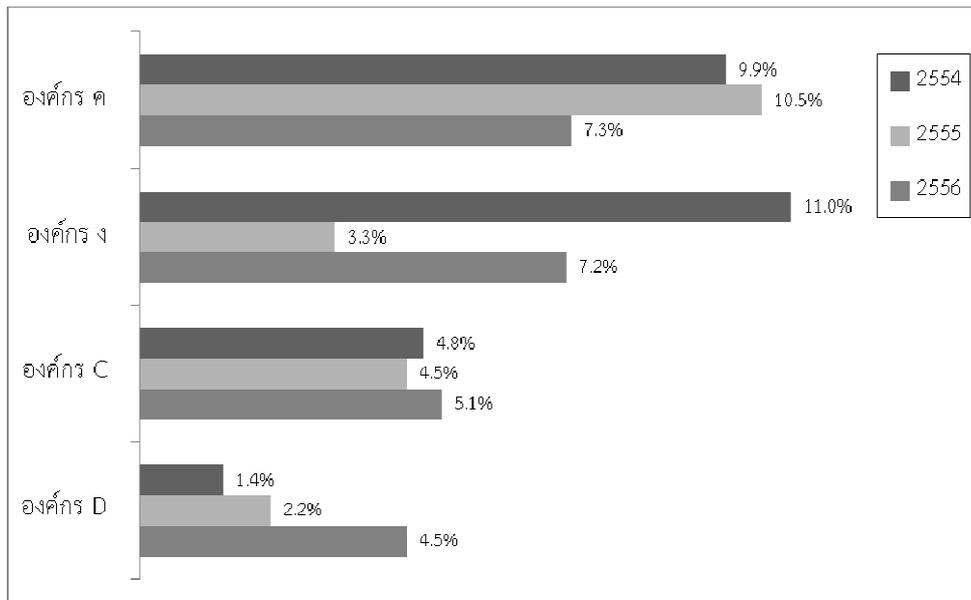
เมื่อพิจารณาข้อมูลในภาพที่ 4-1 ซึ่งเปรียบเทียบขององค์กรด้านการวิจัยและพัฒนาที่ตกเป็นกรณีศึกษาในเชิงสัดส่วนรายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่นต่อรายได้ทั้งหมด คณะวิจัยพบว่า Statutory Board ของสิงคโปร์นั้นมีความสามารถในการแสวงหารายได้ด้วยตนเองสูงกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย โดยเฉพาะองค์กร A นั้นมีรายได้ของตนเองที่เพียงพอต่อรายจ่ายขององค์กรและไม่จำเป็นต้องขอรับเงินงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลสิงคโปร์ ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่้นั้นมาจากการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐอื่นและบริษัทเอกชนเกี่ยวกับการก่อสร้างและวางผังเมือง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างและปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร ตลอดจนค่าธรรมเนียมจดทะเบียนในพื้นที่ทรัพย์สินขององค์กร ในขณะที่องค์กร B ซึ่งเป็น Statutory Board ด้านการวิจัยเช่นกันมีสัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินในอันดับรองลงมา คือ ร้อยละ 20.10 ในปี พ.ศ. 2554 ร้อยละ 23.40 ในปี พ.ศ. 2555 และร้อยละ 23.80 ในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งรายได้ขององค์กร B นั้นมีที่มาจาก การจองหนังสือ ตำรา และรายงานการวิจัย ตลอดจนรายได้จากการจัดงานประชุมและกิจกรรมทางวิชาการ ในทางตรงกันข้าม คณะวิจัยพบว่าองค์กร ก และองค์กร ข ซึ่งเป็นองค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยมีสัดส่วนรายได้ของตนเองที่ต่ำกว่า Statutory Board ของสิงคโปร์อย่างชัดเจน (ภาพที่ 4-1)



ภาพที่ 4-1 สัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินต่อรายได้ทั้งหมดขององค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านการวิจัยและพัฒนา ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

แต่ทว่าองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการค้าการลงทุนนั้นกลับไม่มีความแตกต่างกันมากนักในสัดส่วนรายได้ของตนเองต่อรายได้ทั้งหมด จากภาพที่ 4-2 คณะวิจัย

พบว่าองค์การมหาชนของไทยที่ตกเป็นกรณีศึกษามีสัดส่วนรายได้ของตนเองมากกว่า Statutory Board ของสิงคโปร์เพียงเล็กน้อย โดยองค์กร D ซึ่งมีลักษณะดำเนินงานเป็นองค์กรกำกับดูแลภาวะการแข่งขันทางธุรกิจการค้า (Regulatory Agency) นั้นมีอัตราส่วนรายได้ของตนเองต่ำที่สุด

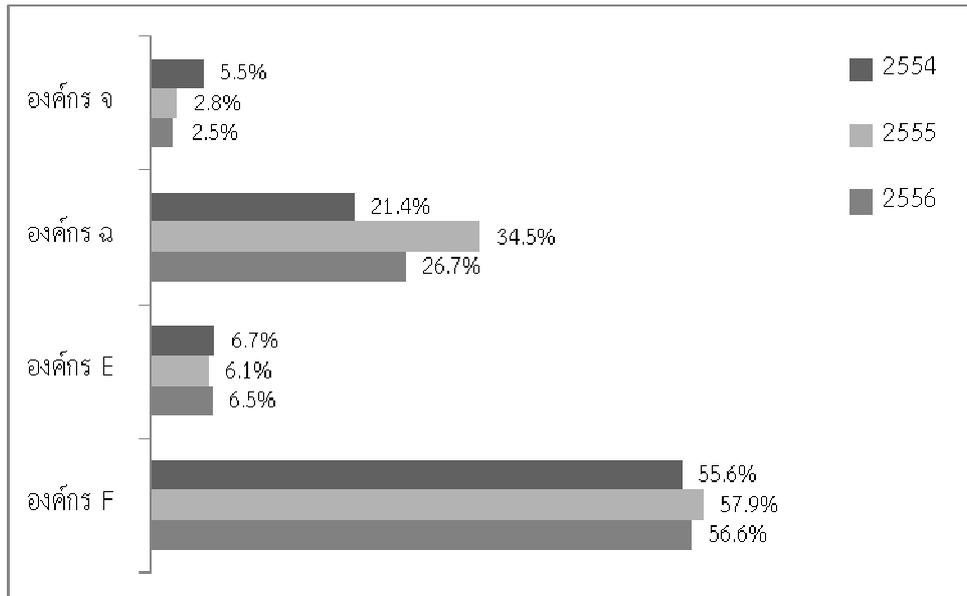


ภาพที่ 4-2 สัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินต่อรายได้ทั้งหมดขององค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนระบบเศรษฐกิจและการค้าการลงทุน ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

ทั้งนี้ จากกรณีองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านเศรษฐกิจยังได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการพิจารณาปรับการทำงานขององค์กรร่วมกับการวิเคราะห์สัดส่วนรายได้ขององค์กรที่ไม่ใช่เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ดังจะสังเกตได้จากกรณีองค์กร D ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนและพิจารณาตีความคำร้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้าการลงทุนตามตัวบทกฎหมาย การมุ่งแสวงหารายได้ที่นอกเหนือไปจากเงินงบประมาณแผ่นดินจึงไม่เหมาะสมกับพันธกิจหน้าที่ขององค์กร

การพิจารณาปรับการทำงานขององค์กรยังเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านรับรองคุณภาพการศึกษาและพัฒนาแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเช่นกัน อนึ่ง เนื่องจากองค์กร จ และองค์กร E มีหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจประเมินและรับรองคุณภาพของสถานศึกษา การแสวงหารายได้และผลกำไรจากหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวจึงไม่สามารถกระทำได้ ส่งผลให้สัดส่วนรายได้ที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินของทั้งสององค์กรมีค่าที่ต่ำ (ภาพที่ 4-3) ในขณะที่องค์กร ฉ และองค์กร F นั้นมี

ช่องทางในการแสวงหารายได้ขององค์กรจากค่าธรรมเนียมการจัดสอบที่นอกเหนือไปจากการทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาภาคบังคับ โดยที่องค์กร F ซึ่งมีหน้าที่พัฒนาแบบทดสอบทางการศึกษาของสิงคโปร์ มีสัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นมากกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนรายได้ทั้งหมดในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มากกว่าสัดส่วนรายได้ที่องค์กร ฉ สามารถแสวงหาได้นอกเหนือไปจากเงินงบประมาณที่รัฐบาลไทยจัดสรรให้



ภาพที่ 4-3 สัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินต่อรายได้ทั้งหมดขององค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านการรับรองคุณภาพการศึกษาและพัฒนาแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

กล่าวโดยสรุป คือ Statutory Board ของสิงคโปร์ที่มีหน้าที่ส่งเสริมการวิจัยมีความยั่งยืน (หรือประสิทธิผล) ทางการเงินมากกว่าองค์การมหาชนของไทย แต่สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบเศรษฐกิจและการค้าการลงทุนนั้น คณะวิจัยพบว่า ทั้งองค์การมหาชนของไทยและ Statutory Board ของสิงคโปร์มีจำนวนเงินรายได้ขององค์กรที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาในทำนองเดียวกัน องค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินและรับรองคุณภาพของสถานศึกษายังมีภาวะการพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินในอัตราส่วนที่สูงกว่าองค์กรที่พัฒนาแบบทดสอบและจัดการสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ดังนั้น สัดส่วนของเงินรายได้ขององค์กรจึงไม่ใช่ตัวชี้วัดประสิทธิผลที่ดีเสมอไป การศึกษานี้แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานไม่จำเป็นต้องสามารถแสวงหารายได้ด้วยตนเองในเชิงพาณิชย์ในทางตรงกันข้าม การมุ่งแสวงหาแต่รายได้หรือผลกำไรเพื่อให้องค์กรสามารถเลี้ยงตนเองได้นั้นกลับจะส่ง

ผลเสียต่อการปฏิบัติตามพันธกิจหน้าที่ขององค์กร ยกตัวอย่างเช่น หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมดูแล (Regulatory Agency) จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลอย่างเหมาะสมเพียงพอเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมตามกฎหมายเป็นไปอย่างบริสุทธิ์เที่ยงธรรม

แนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM นั้นมีหัวใจสำคัญคือ **ความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร** หรือการจัดบริการสาธารณะโดยยึดประชาชนเป็นลูกค้า (Citizens as Customers) (Andrews et al, 2005) การปฏิรูปภาครัฐตามหลัก NPM ไม่ใช่แต่เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนโฉมหน้าและโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่มีวัตถุประสงค์สูงสุดคือการจัดบริการสาธารณะตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Boyne, 1996; 2003) ทั้งนี้ในการพิจารณาว่าการปฏิรูปภาครัฐตามแนวความคิด NPM เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือไม่จึงจำเป็นฟัง “เสียง” ของประชาชนผู้เป็นลูกค้าที่ได้รับบริการสาธารณะจากรัฐร่วมกับการศึกษาประเด็นตัวชี้วัดด้านอื่นๆ (Christensen & Laegreid, 1999)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นนักวิชาการและนักวิจัยผู้มีประสบการณ์การทำงานและความคุ้นเคยกับองค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านวิจัยและพัฒนาที่ตกเป็นกรณีศึกษา คณะวิจัยสามารถจำแนกประเด็นข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักต่อผลสัมฤทธิ์ขององค์กร ก องค์กร ข องค์กร A ตลอดจนองค์กร B ได้ 3 ประเด็น คือ (1) การกำหนดประเด็นในการวิจัย (2) ความรวดเร็วในการพิจารณาข้อเสนองานวิจัย และ (3) แรงจูงใจในการผลิตงานวิจัย (ตารางที่ 4-16) ทั้งนี้ สำหรับการกำหนดประเด็นในการศึกษาวิจัยนั้น นักวิชาการและอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยต่างแสดงความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ประเด็นการวิจัยที่องค์กร ก และ องค์กร ข เปิดรับข้อเสนอโครงการวิจัยในแต่ละปีงบประมาณไม่สอดคล้องกับประเด็นการวิจัยที่เป็นสากล (Mainstream Research Topics) และยังมีขอบเขตที่แคบ

ประเด็นการวิจัยขององค์กร ข นั้นไม่มีความหลากหลายที่เพียงพอที่จะทำให้สาขาวิชา มานุษยวิทยา ในประเทศไทยเดินหน้าต่อไปได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้งๆที่ประเทศไทยมีประเด็นงานวิจัยเยอะมากที่สามารถพัฒนาให้เป็นงานที่ทรงคุณค่าต่อสาขาสังคมศาสตร์ได้

คำให้สัมภาษณ์ของอาจารย์ด้านมานุษยวิทยาในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย
วันที่ 11 พฤศจิกายน 2557

ตารางที่ 4-16 ประเด็นข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการวิจัยและพัฒนา

ประเด็นข้อคิดเห็น	องค์กร ก และ ข	องค์กร A และ B
การกำหนดประเด็นในการวิจัย	<ul style="list-style-type: none"> ■ ขอบเขตการวิจัยที่เปิดรับข้อเสนอในแต่ละปีแคบและมีความคล้ายคลึงกับขอบเขตการวิจัยของปีงบประมาณก่อน ■ การประชาสัมพันธ์ประเด็นการวิจัยและการเปิดรับข้อเสนอยังต้องพัฒนา ■ ประเด็นในการวิจัยซ้ำซ้อนกับหน่วยงานรัฐอื่นที่มีพันธกิจหน้าที่ด้านการวิจัยและพัฒนาที่คล้ายคลึงกัน 	<ul style="list-style-type: none"> ■ มีประเด็นการวิจัยที่กว้าง ให้อิสระแก่นักวิจัยในการเสนอประเด็นวิจัยใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับพลวัตของสภาพเศรษฐกิจและสังคม และองค์ความรู้ใหม่ทางวิชาการ ■ องค์กรทั้งสองมีนโยบายให้บุคลากรออกเดินทางแสวงหานักวิจัยที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับในประเด็นการวิจัยขององค์กร เพื่อให้ร่วมผลิตผลงานวิจัยให้แก่องค์กร
ความรวดเร็วในการพิจารณาข้อเสนองานวิจัย	<ul style="list-style-type: none"> ■ ใช้ระยะเวลายาวนานในการพิจารณาข้อเสนองานวิจัย ■ การจัดทำสัญญา มีขั้นตอนและกระบวนการแบบราชการทั่วไป ทำให้กระบวนการต่างๆ ช้าและไม่คล่องตัว 	<ul style="list-style-type: none"> ■ มีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาข้อเสนองานวิจัยไม่ถึง 1 เดือน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กร B) ■ ใช้ช่องทางการติดต่อสื่อสารแบบอิเล็กทรอนิกส์ทำให้มีประสิทธิภาพและเกิดความประหยัดในการรับข้อเสนองานวิจัย
แรงจูงใจในการผลิตงานวิจัย	<ul style="list-style-type: none"> ■ มีการเปิดรับข้อเสนอวิจัยน้อยลงในช่วงระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะองค์กร ข ที่เน้นกิจกรรมชุมชนสัมพันธ์มากกว่ากิจกรรมทางด้านวิจัย ■ สนับสนุนทุนวิจัยแก่นักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาและดุษฎีบัณฑิต 	<ul style="list-style-type: none"> ■ มีระบบสนับสนุนการเผยแพร่และจำหน่ายผลงานวิจัยและผลงานวิชาการในเชิงพาณิชย์ที่ชัดเจน ■ สนับสนุนเงินทุนวิจัยเป็นจำนวนเงินที่สูง (Competitive Rate) แต่มีสัดส่วนทุนวิจัยสำหรับนักศึกษาต่ำกว่าองค์กร ก และ ข

นักวิชาการและอาจารย์มหาวิทยาลัยทางด้านสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยียังคงกล่าวถึงข้อบกพร่องของระบบงานประชาสัมพันธ์ภายในองค์กร ก และองค์กร ข ที่ทำให้นักวิจัยไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับทุนสนับสนุนการวิจัยและกำหนดการเปิดรับข้อเสนอโครงการวิจัยอย่างทั่วถึง และประการสำคัญคือ ประเด็นการวิจัยขององค์กรมหาชนทั้งสองหน่วยงานนั้นมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานภาครัฐอื่น โดยเฉพาะหัวข้อ

งานวิจัยเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์และวิทยาศาสตร์การเกษตร จนทำให้เกิดข้อกังวลว่าจะเกิดการสูญเสียบประมาณแผ่นดินโดยไม่จำเป็น

ในทางตรงกันข้าม ผลสัมฤทธิ์ขององค์กร A และองค์กร B ได้รับเสียงสะท้อนในเชิงบวกจากนักวิชาการและอาจารย์มหาวิทยาลัยในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจขององค์กรทั้งสอง เนื่องจากโครงสร้างองค์กรที่คล่องตัวของ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์ทำให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรสามารถเดินทางไปยังต่างประเทศเพื่อแสวงหานักวิจัยที่มีศักยภาพสูงในการวิจัย โดยเฉพาะองค์กร B ซึ่งมีพันธกิจทางด้านการวิจัยเกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมอบหมายให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรเดินทางไปประเทศต่างๆในภูมิภาคเพื่อประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับทุนสนับสนุนวิจัย นอกเหนือไปจากกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์องค์กรเชิงรุกแล้ว องค์กรทั้งสองยังเปิดรับข้อเสนอโครงการวิจัยที่ทันสมัยและสอดคล้องกับทฤษฎีกระแสหลักในแวดวงวิชาการ

[องค์กร B] ทำงานเหมือนบริษัทเอกชนมาก ผมให้คะแนนเต็มเลยเพราะมีการส่งผู้บริหารขององค์กรออกมา Head hunt นักวิจัยในประเทศกลุ่มอาเซียนให้ส่ง research proposal ไปขอทุนวิจัยจากเขา ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐของเราใช้ระบบเปิดรับข้อเสนอโครงการวิจัยแบบทั่วไปนะ ผมก็เคยเสนอเข้าไป แต่ไม่เคยได้ ก็มาได้จากประเทศสิงคโปร์นี่แหละ

คำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ในประเทศไทย

วันที่ 15 ตุลาคม 2557

ระยะเวลาที่หน่วยงานใช้ในการพิจารณาข้อเสนอโครงการวิจัยเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สะท้อนประสิทธิภาพขององค์การมหาชนและ Statutory Board ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึก คณะวิจัยพบว่าองค์กร A และองค์กร B ซึ่งเป็น Statutory Board ด้านการวิจัยและพัฒนาในประเทศสิงคโปร์มีกระบวนการพิจารณาข้อเสนอโครงการวิจัยที่รวดเร็ว และยังสามารถลดค่าใช้จ่ายในการจัดส่งข้อเสนอโครงการวิจัยโดยอาศัยความประหยัดและประสิทธิภาพของจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ในขณะที่องค์กร ก และ ข ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาข้อเสนอโครงการวิจัยยาวนานจนทำให้การศึกษาวิจัยไม่เป็นไปตามแผนดำเนินงานของนักวิจัย นอกจากนี้ การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนวิจัยขององค์การมหาชนทั้งสองแห่งยังต้องเป็นไปตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานพัสดุ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2552) และระเบียบต่างๆของกระทรวงการคลัง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การจัดสรรทุนสนับสนุนวิจัยและการเบิกจ่ายเงินมีความล่าช้าจนเป็นอุปสรรคในการศึกษาวิจัย

นักวิชาการที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษานี้ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับจำนวนเงินอุดหนุนวิจัยและระบบการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ในเชิงพาณิชย์ของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ที่มีพันธกิจด้านการวิจัยและพัฒนา สำหรับนักวิชาการในประเทศไทย ข้อกังวลที่สำคัญ คือ งบประมาณที่จำกัดขององค์กร ก และองค์กร ข ซึ่งได้ทำให้องค์กรมหาชนทั้งสองแห่งเปิดรับข้อเสนอโครงการวิจัยน้อยลง โดยเฉพาะตลอดช่วงระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา แต่กลับไปเน้นงานด้านอื่นๆที่อาจจะมี ความซ้ำซ้อนกับกิจกรรมและโครงการของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐอื่น อาทิเช่น งานด้านชุมชนสัมพันธ์ (Outreach Activity) เป็นต้น

[หน่วยงาน] ให้ทุนวิจัยน้อยลง ในอดีตมีการให้ทุนวิจัยแก่นักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาด้วย แต่ปัจจุบัน นโยบายของหน่วยงานก็เปลี่ยนไป ตอนนี้กลายเป็นว่าหน่วยงานนี้ไปทำงานด้านกิจกรรมชุมชนสัมพันธ์มากขึ้น กลายเป็นเรื่องไปลงพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมันไปซ้ำซ้อนกับพันธกิจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงวัฒนธรรม กรมส่งเสริมวัฒนธรรม

*คำให้สัมภาษณ์ของอาจารย์ด้านมานุษยวิทยาในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย
วันที่ 11 พฤศจิกายน 2557*

ในทางตรงกันข้าม นักวิชาการในการศึกษานี้เห็นว่า องค์กร A และองค์กร B มีความมุ่งมั่นในการพัฒนางานวิจัยมากกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย ซึ่งนอกเหนือไปจากเงินทุนวิจัยที่มีจำนวนสูงและเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในงานวิจัยแต่ละชิ้นแล้ว Statutory Board ของสิงคโปร์ยังมีกลยุทธ์ที่ชัดเจนและต่อเนื่องในการส่งเสริมและพัฒนาต่อยอดงานวิจัยในเชิงพาณิชย์ รวมทั้งผลงานวิจัยทุกชิ้นล้วนได้การนำไปเชื่อมโยงกับนโยบายของประเทศ หรือนำไปเป็นแผนปฏิบัติการขององค์กร ได้แก่ งานวิจัยเรื่องปรับภูมิทัศน์ภายในตึกอาคารด้วยการปลูกต้นไม้ซึ่งเป็นผลงานวิจัยของคณาจารย์จาก National University of Singapore และได้รับการนำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงตึกอาคารของหน่วยงานภาครัฐหลายแห่งในประเทศสิงคโปร์

สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานในการบริการสาธารณะแล้ว ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลที่สำคัญ (ตารางที่ 4-17) คือ ความสามารถขององค์กรในการเชื่อมโยงประสานกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคส่วนอื่นๆเพื่อขับเคลื่อนแนวทางการพัฒนาประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม โดยเฉพาะในด้านการส่งเสริมกลไกตลาด ภาคธุรกิจเอกชน และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นตัวแทนภาคธุรกิจเอกชนในประเทศไทยและผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะในประเทศสิงคโปร์แล้ว คณะวิจัยพบว่า ปัญหาขององค์กร ค และองค์กร ง คือ การขาดความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐอื่นอย่างใกล้ชิด ซึ่งปัญหานี้ทำให้

องค์กร ค ไม่สามารถส่งเสริมให้กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ตัดสินใจเข้าไปลงทุนในภาคอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าอุปโภคและบริโภคในกลุ่มประเทศกลุ่มแม่น้ำโขงได้เท่าที่ควรจะเป็น แม้ว่าประเทศเหล่านี้จะมีความต้องการสินค้าอุปโภคและบริโภคเป็นจำนวนมากในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาก็ตาม จึงก่อให้เกิดข้อกังวลว่า การให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินทุนแก่กลุ่มประเทศกลุ่มแม่น้ำโขงว่าจะช่วยส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนระดับกลางและระดับย่อมอย่างไร

ตารางที่ 4-17 ประเด็นข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ

ประเด็นข้อคิดเห็น	องค์กร ค และ ง	องค์กร C และ D
การเชื่อมโยงกับหน่วยงานและภาคส่วนอื่นภายในประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> การขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจยังไม่มีชัดเจน ภาคธุรกิจเอกชน (สภาหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดในหลายจังหวัด) ไม่เคยได้รับข้อมูลเกี่ยวกับองค์กร ค ซึ่งมีพันธกิจหน้าที่ตามกฎหมายในการส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน 	<ul style="list-style-type: none"> ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายขององค์กร C ถูกนำไปแปลงเป็นนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศ สิ่งคืบไปอย่างชัดเจน
แนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับภาคธุรกิจเอกชนไทยยังไม่ชัดเจน ผู้ให้ข้อมูลหลักไม่แน่ใจว่าการส่งเสริมให้กลุ่มธุรกิจใหญ่เข้าไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านจะก่อให้เกิดการกระจายรายได้ภายในประเทศไทยอย่างไร การส่งเสริมนวัตกรรมเป็นไปในลักษณะ Cooptation (เช่น การมอบรางวัล เป็นต้น) มากกว่าการพัฒนาต่อยอดนวัตกรรมและงานวิจัยในเชิงพาณิชย์ 	<ul style="list-style-type: none"> องค์กร C มีแผนระยะสั้นและแผนระยะยาวที่ชัดเจนในการส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน ถึงแม้องค์กร D จะมีความเข้มงวดกับการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการแข่งขันในภาคธุรกิจเอกชน แต่ก็มีความเร็วและประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ให้ความสำคัญกับบริษัทและเงินทุนข้ามชาติมากกว่ากลุ่มธุรกิจภายในประเทศ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะองค์กร C

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการ คือ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับองค์กร ค ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ผิดปกติ เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลหลักเหล่านี้เป็นสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญในองค์กรภาคธุรกิจเอกชนระดับชาติ ได้แก่ สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อีกทั้งองค์กร ค เป็นองค์การมหาชนด้าน

การส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ แต่กลับไม่เป็นที่รู้จักในหมู่นักธุรกิจที่คร่ำหวอดในแวดวงการค้าและการลงทุน ในทางตรงกันข้าม กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักมีความคุ้นเคยกับองค์กร ง จากกิจกรรมและโครงการสนับสนุนและส่งเสริมนวัตกรรมทางการบริหาร (Management Innovation)

แต่ทว่าการส่งเสริมนวัตกรรมขององค์กร ง นั้นก็ไม่ได้สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ นักธุรกิจไทยที่ตกเป็น กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ เนื่องจากเป็นเพียงการชักชวนเข้าร่วม (Cooptation) ในลักษณะการมอบ รางวัลเพื่อยกย่องเชิดชูเท่านั้น แต่ยังขาดนโยบายและกระบวนการที่ชัดเจนในการบริหารจัดการนวัตกรรม และการพัฒนาต่อยอดนวัตกรรมในเชิงพาณิชย์ โดยเฉพาะในการเสริมสร้างความสามารถในการดูดซับ องค์ความรู้ (Absorptive Capacity) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม ในการบริหารอย่างยั่งยืน (Cohen & Levinthal, 1990; Tsai, 2001; Jolly & Therin, 2007) กลุ่มนักธุรกิจ ไทยให้ทรรศนะไว้ว่า ข้อบกพร่องนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กร ง กับ หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ อาทิเช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น รวมทั้งหน่วยงานทางด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการ อุดมศึกษา

การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจเอกชนถือเป็นหัวใจสำคัญของการเสริมสร้างความเข้มแข็งของโครงสร้างเศรษฐกิจซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความเป็นเอกภาพของนโยบายภาครัฐ และการประสานงานอย่างเป็นระบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งนี้ การทำงานขององค์กร C และ องค์กร D ของประเทศสิงคโปร์นั้นได้สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายและระบบการทำงานที่เป็นเอกภาพและมี ประสิทธิภาพนั้นมีความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติและถือเป็นปัจจัยสำคัญทำให้ประเทศสิงคโปร์มี การเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว

สำหรับองค์กร C นั้นเป็น Statutory Board ที่มีอิทธิพลต่อทิศทางการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของ ประเทศสิงคโปร์มาตั้งแต่ก่อนมีการจัดตั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยข้อเสนอแนะขององค์กร C ต่อรัฐบาล สิงคโปร์ คือ การส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง เนื่องจากสิงคโปร์มี ข้อจำกัดทางด้านพื้นที่และประชากร อีกทั้งยังต้องเผชิญกับประเทศอื่นๆในภูมิภาคเดียวกันที่มีอัตราค่าจ้าง แรงงานที่ต่ำกว่าหลายเท่าตัว โดยนับตั้งแต่ในช่วงปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา องค์กร C ได้เสนอให้รัฐบาลจัดตั้ง วิทยาลัยเทคนิคขึ้นมาหลายแห่งเพื่อผลิตแรงงานที่มีทักษะด้านเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ให้แก่กลุ่มธุรกิจผลิต คอมพิวเตอร์ เช่น IBM และ Seagate เป็นต้น จนทำให้สิงคโปร์เป็นผู้ผลิต Hard Disk Drive (HDD) รายใหญ่ ของโลกในปัจจุบัน นอกจากนี้ วิทยาลัยเทคนิคที่จัดตั้งขึ้นตามข้อเสนอแนะขององค์กร C ยังสามารถผลิต แรงงานที่มีทักษะความรู้ด้านเครื่องยนต์อากาศยานให้แก่บริษัท Rolls-Royce ซึ่งเป็นผู้ผลิตเครื่องยนต์

อากาศยานและเรือเดินสมุทรรายใหญ่ของโลก ซึ่งอุตสาหกรรมเครื่องบินอากาศยานและเรือเดินสมุทรนี้ ก่อให้เกิดการจ้างงานถึง 420,000 อัตรา นับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990s เป็นต้นมา

แต่ทว่า การพัฒนาหลักสูตรการศึกษาที่เน้นทักษะวิชาชีพนั้นเป็นนโยบายที่ต้องอาศัยระยะเวลา ยาวนานจึงจะบังเกิดผลที่เป็นรูปธรรมต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ การพัฒนาและส่งเสริม ภาคธุรกิจเอกชนนั้นจำเป็นต้องอาศัยแผนกลยุทธ์ในระยะสั้นด้วย ทั้งนี้ จากคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ ด้านเศรษฐศาสตร์ในประเทศสิงคโปร์ พบว่า ภาคธุรกิจเอกชนของสิงคโปร์ยังต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลในด้านเงินทุนและองค์ความรู้เกี่ยวกับนวัตกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศ แม้ว่าประเทศสิงคโปร์จะมี พัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดดตลอดช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่ภาคธุรกิจ เอกชนภายในของสิงคโปร์ยังใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างจำกัด เมื่อเทียบกับประเทศอังกฤษ เกาหลีใต้ และ สหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุดังกล่าว องค์กร C จึงเสนอให้รัฐบาลส่งเสริมนวัตกรรมของภาคธุรกิจเอกชน โดยเน้น ไปที่นวัตกรรมทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นหลัก โดยรัฐบาลสิงคโปร์ได้ผนวกเอาข้อเสนอแนะนี้เป็น นโยบายของรัฐ เริ่มต้นจากการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมนวัตกรรมมูลค่า 200,000 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในประเทศสิงคโปร์ คณะวิจัยพบว่า พัฒนาการทางด้าน เศรษฐกิจของสิงคโปร์นั้นมีปัจจัยส่งเสริมหลักมาจากประสิทธิภาพ ความรวดเร็วในการตัดสินใจ และ การทำงานอย่างประหยัดและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของหน่วยงานภาครัฐ โดยกระบวนการทำงานและผลงาน ขององค์กร D เป็นตัวสะท้อนคุณลักษณะที่โดดเด่นทั้งสามข้อนี้ได้เป็นอย่างดี แม้ว่าองค์กร D จะทำหน้าที่ ตรวจจับและควบคุม (Regulatory Agency) กลไกการแข่งขันของภาคธุรกิจเอกชนในประเทศ แต่กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้นกลับมีความรวดเร็วและมีสายบังคับบัญชาที่สั้น อีกทั้งยังมี กิจกรรมและโครงการเป็นจำนวนมากที่เน้นเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ภาคธุรกิจเอกชนเกี่ยวกับกลไก การแข่งขันของระบบตลาดแบบเสรีทุนนิยม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจะเป็นเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐบาล แต่สิงคโปร์ก็จัดได้ว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วเพียงไม่กี่ประเทศที่หน่วยงานภาครัฐมีอิทธิพลสูงต่อโครงสร้าง เศรษฐกิจภายในประเทศ โดยนอกเหนือไปจากความสำเร็จของบริษัทที่บริหารจัดการโดยรัฐบาล ได้แก่ กองทุน Temasek บริษัทโทรคมนาคม Singtel และกลุ่มธุรกิจวิศวกรรมเรือเดินสมุทร Keppel และ SembCorp แล้ว หน่วยงานภาครัฐของสิงคโปร์ยังสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเข้มงวดและจริงจังจน ทำให้ภาครัฐสิงคโปร์ได้รับการยอมรับจากประชาคมโลกในด้านมาตรฐานธรรมาภิบาลภาครัฐ แต่ทว่า ความเข้มงวดในเชิงกฎหมายนั้นก็ไม่ได้ทำให้ประเทศสิงคโปร์สูญเสียความสามารถในการดึงดูดเม็ดเงิน

ลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากประสิทธิภาพและการทำงานอย่างรวดเร็วของหน่วยงานภาครัฐสิงคโปร์ที่เสริมสร้างบรรยากาศความน่าลงทุนของประเทศ

แม้ว่าสิงคโปร์จะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดดด้วยหน่วยงานภาครัฐที่เน้นการทำงานอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ แต่ประเทศสิงคโปร์ก็ถือเป็นหนึ่งในประเทศในภูมิภาคเอเชียที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงซึ่งถือเป็นความท้าทายสำคัญสำหรับรัฐบาลสิงคโปร์และสำหรับพรรค People's Action Party (PAP) ซึ่งเป็นพรรคที่กุมอำนาจรัฐมานับตั้งแต่การประกาศอิสรภาพจากประเทศมาเลเซีย ทั้งนี้ จากผลการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2011 ที่พรรค PAP ได้รับคะแนนความนิยมต่ำที่สุดนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 เพียงร้อยละ 60 ทำให้รัฐบาลสิงคโปร์จำเป็นต้องมีมาตรการต่างๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การจัดตั้ง Statutory Board เพื่อกำกับดูแลและส่งเสริม SMEs เป็นการเฉพาะ¹² และจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมในภาคธุรกิจเอกชนภายในประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ท่ามกลางกระแสการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ การควบคุมและตรวจประเมินคุณภาพของบริการสาธารณะ (Quality Control and Assessment) เป็นหนึ่งในวิธีการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียหลักตามแนวคิด NPM สำหรับบริการสาธารณะทางการศึกษานั้น ทั้งประเทศไทยและสิงคโปร์ต่างมีหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการทำหน้าที่ออกแบบทดสอบเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน ตลอดจนตรวจประเมินและควบคุมคุณภาพของสถาบันการศึกษา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าทั้งสองประเทศต่างเล็งเห็นถึงความสำคัญของการประกันคุณภาพของระบบการศึกษาที่จำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวและประสิทธิภาพสูง

อนึ่ง ผลที่ได้จากการประชุมกลุ่มย่อยบุคลากรทางการศึกษาด้านการศึกษาในประเทศไทยแสดงให้เห็นถึงข้อกังวลเกี่ยวกับตัวชี้วัดมาตรฐานการศึกษาขององค์กร จ ที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ อีกทั้งยังไม่สะท้อนสภาพความเป็นจริงของระบบการศึกษาไทย หรือแม้กระทั่งแนวคิด NPM โดยผู้บริหารโรงเรียนเทศบาลแห่งหนึ่งมีความคิดเห็นว่า แม้องค์กร จ จะมีการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นตัวชี้วัดเพื่อการประเมินสถานศึกษาทั่วประเทศ แต่กลับไม่มีการนำเอาข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียไป

¹² คือ SPRING Singapore ซึ่งเป็น Statutory Board ภายใต้โครงสร้างของ Ministry of Trade and Industry มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและส่งเสริมธุรกิจภายในประเทศสิงคโปร์ในด้านเงินทุน ศักยภาพการบริหาร และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีความสามารถในการแข่งขันและมาตรฐานในระดับสากล

สกัดและจัดทำเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ ตัวแทนข้าราชการครูโดยส่วนใหญ่ยังกล่าวถึงคุณภาพตัวชี้วัดที่ไม่ได้สะท้อนผลสัมฤทธิ์หรือคุณภาพของการจัดระบบการศึกษาอย่างแท้จริง

ตัวชี้วัดส่วนใหญ่ของ [องค์กร จ] เป็นตัวชี้วัด Input และ Process มากกว่าผลสัมฤทธิ์ ในอนาคต คงกำหนดให้พวกเราก้าวขาเข้าห้องเรียน ก้าวขาขวากออกจากห้องเรียนเมื่อเสร็จสิ้นการเรียนการสอน พวกเรากำลังจะ เห็นมีการออกมาประชาสัมพันธ์และทำประชาพิจารณ์ก่อนการประเมินรอบที่ 3 แต่ทำไมไม่เห็น [องค์กร จ] นำเอาผลการทำประชาพิจารณ์ไปสกัดทำเป็นตัวชี้วัดที่ใช้ประเมินจริง

*ข้อคิดเห็นของตัวแทนข้าราชการครูในสถานศึกษาของเทศบาลแห่งหนึ่งใน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วันที่ 15 ธันวาคม 2557*

ผู้ให้ข้อมูลหลักในการประชุมกลุ่มย่อยโดยส่วนใหญ่แล้วมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าการประกันคุณภาพทางการศึกษาเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับระบบการศึกษาของประเทศ แต่การตรวจประเมินนั้นไม่ควรเป็นไปในลักษณะการจ้องจับผิด ตัวแทนข้าราชการครูในการศึกษานี้แสดงทรรศนะไว้ว่าผู้ตรวจประเมินขององค์กร จ ต้องเน้นให้ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาการเรียนการสอนมากกว่าจะเน้นตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาตามเอกสารเพียงอย่างเดียว

พวกเราไม่ปฏิเสธการตรวจประเมิน แต่ต้องการให้การตรวจประเมินเป็นการตรวจประเมินอย่างสร้างสรรค์ คือ เน้นให้ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาการเรียนการสอนอย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นการตรวจประเมินเอกสารอย่างที่กระทำอยู่ในปัจจุบัน

*ข้อคิดเห็นของตัวแทนข้าราชการครูในสถานศึกษาของเทศบาลแห่งหนึ่งใน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วันที่ 15 ธันวาคม 2557*

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กร E ซึ่งเป็น Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่มีพันธกิจหน้าที่คล้ายคลึงกับองค์กร จ คณะวิจัยพบว่า องค์กร E มีการเชื่อมโยงระบบการตรวจประเมินสถานศึกษาเอกชนกับระบบประกันคุณภาพการศึกษาของประเทศอังกฤษและกลุ่มประเทศเครือจักรภพ (Commonwealth) ทำให้จำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นหลักในการตรวจประเมิน ด้วยเหตุนี้ องค์กร E จึงสามารถประหยัดทรัพยากรและงบประมาณในการบริหารองค์กร และยังสามารถพัฒนาให้ระบบการตรวจประเมินคุณภาพของสถานศึกษาเอกชนในสิงคโปร์มีประสิทธิภาพและความรวดเร็ว ตลอดจนได้รับการยอมรับในระดับสากล

ตารางที่ 4-18 ประเด็นข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ

ประเด็นข้อคิดเห็น	องค์กร จ และ ฉ	องค์กร E และ F
คุณภาพในการกำกับดูแลมาตรฐานทางการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> ■ สังคมมีข้อกังขาในแบบทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา โดยเฉพาะในด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ■ ตัวชี้วัดคุณภาพทางการศึกษาและมาตรฐานการตรวจประเมินยังขาดการมีส่วนร่วมของบุคลากรทางการศึกษา นักเรียนนักศึกษา และผู้ปกครอง ■ ตัวชี้วัดคุณภาพทางการศึกษาไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล ส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้าและกระบวนการมากกว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ระบบการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาเชื่อมโยงกับระบบของประเทศอังกฤษและกลุ่มประเทศในเครือจักรภพ (Commonwealth Countries) ■ มีความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศทางด้านการศึกษามากมาย ซึ่งนอกจากจะเป็นการยกระดับคุณภาพการศึกษาของสิงคโปร์แล้ว ยังช่วยลดต้นทุนในการบริหารและการบรรจุเจ้าหน้าที่ประจำองค์กรด้วย ■ ใช้ระบบ ICT ในการทดสอบและตรวจประเมินคุณภาพของสถานศึกษา
ผลกระทบในเชิงสังคม	<ul style="list-style-type: none"> ■ ข้อกังวลเกี่ยวกับแบบทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในสาขาวิชาสังคมศาสตร์ที่ไม่สอดคล้องกับบริบทที่หลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรมในประเทศไทย 	<ul style="list-style-type: none"> ■ แบบทดสอบวัดประเมินผลมีความเป็นสากลเกินไป โดยเฉพาะแบบทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางด้านภาษาจีน ที่เน้นภาษาจีนแมนดารินซึ่งไม่ใช่ภาษาจีนที่ชาวสิงคโปร์ใช้กัน

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำแบบทดสอบเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษานั้น ผู้ให้ข้อมูลหลักโดยส่วนใหญ่มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า องค์กร ฉ จำเป็นต้องพัฒนากระบวนการออกแบบทดสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และมีความสอดคล้องกับความหลากหลายของบริบททางสังคมและวัฒนธรรมในประเทศไทย

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า สังคมมีข้อกังขาในคุณภาพของแบบทดสอบที่จัดทำโดย [องค์กร ฉ] เพราะสังคมไม่มั่นใจว่าเด็กไทยของเรามีความรู้เพียงพอในการแข่งขันกับเด็กชาติอื่นหรือไม่ แต่ที่สำคัญไปกว่านั้น คือ แบบทดสอบวิชาสังคมฯ ไม่มีความสอดคล้องกับศิลปวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น ส่วนคุณครูเมื่อทราบว่

แบบทดสอบของ [องค์กร ฉ] เน้นวิชาวิทย์ คณิต กับภาษาอังกฤษ ก็เน้นสอนแต่สามวิชานั้น จนทำให้สี่วิชาที่เกี่ยวข้องกับภาษา วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นไป

ข้อคิดเห็นของตัวแทนข้าราชการครูในสถานศึกษาของเทศบาลแห่งหนึ่งใน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วันที่ 15 ธันวาคม 2557

นักวิชาการด้านการศึกษาในประเทศสิงคโปร์ได้สะท้อนสภาพปัญหาของระบบการศึกษาของสิงคโปร์ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ถึงแม้ว่าระบบการศึกษาของประเทศสิงคโปร์จะได้รับการยอมรับในระดับสากล แต่ระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนกลับทำให้สังคมสิงคโปร์สูญเสียความหลากหลายทางด้านภาษาไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความหลากหลายของสำเนียงภาษาจีน ทั้งนี้ การประกาศให้ภาษาจีนแมนดารินเป็นภาษาราชการของประเทศและการบังคับให้สถานศึกษาใช้ภาษาจีนแมนดารินเป็นภาษาหลักในการสื่อสารในชั้นเรียนทำให้เด็กเยาวชนที่มีเชื้อสายจีนไม่สามารถสื่อสารกับพ่อแม่และญาติมิตรเป็นสำเนียงภาษาจีนของครอบครัวได้

การก้าวมาถึงจุดนี้ของสังคมสิงคโปร์ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต และโดยเฉพาะด้านการศึกษา มันทำให้เราสูญเสียไปหลายอย่าง ที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ สมัยก่อนพวกผมพูดภาษาฮกเกี้ยนกับพ่อแม่ผมได้ แต่สมัยนี้ ลูกหลานชาวจีนในสิงคโปร์พูดภาษาอะไรพูดได้แต่แมนดาริน พอกลับจากโรงเรียน ก็ไม่สามารถสื่อสารกับอากงอาม่าหรือญาติผู้ใหญ่ของตัวเองได้

คำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการทางด้านการศึกษาในประเทศสิงคโปร์
วันที่ 24 ตุลาคม 2557

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิผลขององค์การมหาชนและ Statutory Board คณะวิจัยมีข้อสังเกตสำคัญ 3 ประการ คือ

1. หากเรายึดเอาขีดความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศ (National Competitiveness) เป็นดัชนีชี้วัดประสิทธิผลของหน่วยงานที่ตกเป็นกรณีศึกษา เราจะพบว่า Statutory Board ของสิงคโปร์มี

ประสิทธิผลสูงกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย ทั้งในด้านการวิจัย ด้านธุรกิจ และด้านการศึกษา

2. แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีเหตุปัจจัยอื่นๆที่ส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ ซึ่งอยู่นอกเหนือผลจากการดำเนินงาน

ขององค์การมหาชนและ Statutory Board ดังนั้น เราจึงจำเป็นต้องพิจารณามิติอื่นๆของประสิทธิผลขององค์กรด้วย อาทิเช่น ความสามารถในการแสวงหารายได้ด้วยตนเองขององค์กร และความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน เป็นต้น ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ที่องค์กรแสวงหาเอง คณะวิจัยพบว่า Statutory Board ทางด้านการวิจัยและพัฒนาขีดความสามารถในการแสวงหารายได้ด้วยตนเองสูงที่สุด โดยมีรายได้ที่จัดเก็บเองเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่วิจัยในประเทศไทยสำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนและกำกับดูแลมาตรฐานทางการศึกษาแล้ว คณะวิจัยพบว่าทั้งองค์การมหาชนในประเทศไทยและ Statutory Board ของสิงคโปร์ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ในเชิงการเงินการคลัง เนื่องจากมีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองต่ำกว่าจำนวนเม็ดเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล

3. จากการสัมภาษณ์และประชุมกลุ่มย่อยผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับความพึงพอใจในบริการสาธารณะขององค์การมหาชนและ Statutory Board คณะวิจัยพบว่า Statutory Board ของสิงคโปร์มีแผนกลยุทธ์และกระบวนการส่งเสริมงานวิจัยและให้ทุนสนับสนุนวิจัยที่ชัดเจนมากกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย โดยเฉพาะกระบวนการพิจารณาอนุมัติเงินสนับสนุนวิจัยนั้นมีความคล่องตัวสูงซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารองค์กรตามแนวคิด NPM อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า Statutory Board ที่มีหน้าที่ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนและกำกับดูแลมาตรฐานทางการศึกษาจะได้รับการยอมรับจากผู้ให้ข้อมูลหลักว่ามีผลงานเป็นที่โดดเด่นจนเป็นฟันเฟืองสำคัญของการพัฒนาของประเทศ แต่ทว่า การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดได้ส่งผลกระทบต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวสิงคโปร์ในระดับกลางและระดับล่าง โดยเฉพาะในค่าครองชีพและความสุขในการทำงาน นอกจากนี้ การยกระดับคุณภาพการศึกษาให้เป็นสากลด้วยระบบตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาแบบอังกฤษและประเทศในเครือจักรภพ ตลอดจนการกำหนดให้ภาษาจีนแมนดารินเป็นหนึ่งในภาษาราชการที่ปรากฏในแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนได้กลับกลายเป็นภาวะคุกคามต่อความหลากหลายทางด้านภาษาและวัฒนธรรมในหมู่ประชาชนชาวสิงคโปร์เชื้อสายจีน

ความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใสถือเป็นตัวชี้วัด “กระบวนการ (Process)” ในการจัดบริการสาธารณะที่สำคัญตามแนวคิด NPM และยังสะท้อนคุณภาพของระบบธรรมาภิบาลภายในหน่วยงานภาครัฐด้วย (Pollitt, 1990) สำหรับในการศึกษานี้ คำนิยามเชิงปฏิบัติการของ “ความโปร่งใส” คือ การเปิดเผยข้อมูลสำคัญขององค์กรให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ (Nanz & Steffek, 2004; Armstrong, 2005; Heeks, 2008) โดยข้อมูลสำคัญนั้นหมายถึง มาตรฐานบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับจากหน่วยงาน ตลอดจนระเบียบและข้อบังคับ โดยเฉพาะกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์



ในโลกยุคปัจจุบัน เทคโนโลยีสารสนเทศมีอิทธิพลต่อชีวิตประจำวันของมนุษย์อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยสำหรับองค์กรภาครัฐแล้ว เทคโนโลยีสารสนเทศสามารถช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการด้านต่างๆ รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญขององค์กรให้แก่สาธารณชน ในงานวิจัยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ในซีกโลกตะวันตก ระบบอินเทอร์เน็ตถือเป็นช่องทางสำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการของประชาชน ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานภาครัฐในประเทศที่พัฒนาแล้วจึงให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน องค์กรภาคประชาสังคมและนักวิชาการยังใช้ปริมาณข้อมูลบนเว็บไซต์ของทางราชการเป็นตัวชี้วัดคุณภาพของธรรมาภิบาลภาครัฐอีกด้วย (Chen & Gant, 2001; Zhou & Hu, 2008)

จากข้อมูลในตารางที่ 4-19 พบว่า Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบตามกฎหมายจัดตั้งบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน และมีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานในรูปแบบรายงานประจำปี นอกจากนี้ Statutory Board แต่ละแห่งยังเผยแพร่ผลการดำเนินงานด้านการเงินให้แก่สาธารณชนได้รับทราบในรูปแบบเอกสารรายงานงบการเงินที่แยกออกมาเป็นเอกสารจากรายงานประจำปีอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่า Statutory Board ของสิงคโปร์ที่ตกเป็นกรณีศึกษามีมาตรฐานธรรมาภิบาลในด้านความโปร่งใสขององค์กรในระดับสูง เนื่องจากประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลงานและสถานะทางการเงินของ Statutory Board ได้ตลอดเวลาด้วยระบบอินเทอร์เน็ต

สำหรับองค์การมหาชนในประเทศไทยที่ตกเป็นกรณีศึกษานั้น คณะวิจัยพบว่า องค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนา มีการเผยแพร่ข้อมูลบนเว็บไซต์เกี่ยวกับผลงานขององค์กรบนได้อย่างครบถ้วนและชัดเจน ได้แก่ งานวิจัยที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว รายงานผลปฏิบัติการประจำปี และรายงานงบการเงินย้อนหลัง 5 ปี ในขณะเดียวกัน องค์การมหาชนด้านส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนและองค์การมหาชนด้านตรวจประเมินมาตรฐานทางการศึกษากลับเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยองค์การมหาชนทั้ง 4 หน่วยงานไม่มีการเปิดเผยรายงานงบการเงินฉบับสมบูรณ์บนเว็บไซต์ มีเพียงงบการเงิน (Financial Statement) แบบย่อเท่านั้นที่ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรายงานผลการดำเนินงานประจำปี

นอกจากนี้ เว็บไซต์ขององค์กร ก (ดูแลด้านเศรษฐกิจ) และองค์กร จ (ดูแลด้านการศึกษา) ยังขาดข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรทั้งสอง ส่วนองค์กร ฉ นั้น แม้ว่าจะมีการระบุหน้าที่รับผิดชอบและบริการสาธารณะอย่างชัดเจนบนเว็บไซต์ขององค์กร แต่กลับมีเพียงรายงานผลการดำเนินงานประจำปี พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2556 เท่านั้น โดยพบว่าองค์กร ฉ เป็นเพียง

องค์การมหาชนเพียงแห่งเดียวในบรรดาองค์การมหาชนไทยที่ตกเป็นกรณีศึกษาที่ไม่มีฐานข้อมูลรายงานผลการดำเนินงานและงบการเงินประจำปีแจกเช่นเดียวกับองค์การมหาชนอื่น

ตารางที่ 4-19 ข้อมูลเกี่ยวกับบริการและผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ปรากฏบนเว็บไซต์

	ข้อมูลบริการสาธารณะที่ หน่วยงานรับผิดชอบตามที่ กฎหมายกำหนด	รายงานประจำปีและรายงานผล ดำเนินการประจำปี	รายงานการเงิน
องค์กร ก	✓	✓	✓
องค์กร ข	✓	✓	✓
องค์กร A	✓	✓	✓
องค์กร B	✓	✓	✓
องค์กร ค	✓	✓	+
องค์กร ง	*	✓	+
องค์กร C	✓	✓	✓
องค์กร D	✓	✓	✓
องค์กร จ	*	✓	+
องค์กร ฉ	✓	±	+
องค์กร E	✓	✓	✓
องค์กร F	✓	✓	✓

หมายเหตุ: * ไม่ปรากฏข้อมูลที่ชัดเจนว่าหน่วยงานจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านใด
+ ไม่ปรากฏรายงานการเงินหรืองบการเงินที่แยกออกจากรายงานประจำปี
± มีรายงานประจำปีสำหรับบางปีงบประมาณเท่านั้น

การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลงานและสถานะทางการเงินขององค์การมหาชนและ Statutory Board เป็นขั้นตอนแรกของการสร้างความโปร่งใสของการบริหารกิจการภาครัฐ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วย่อมจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชน นอกเหนือจากข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิตและสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรภาครัฐแล้ว ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยังให้ความสำคัญกับ**ระเบียบกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐ** เพราะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้จ่ายเงินภาษีประชาชนซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและรอบคอบรัดกุม และยังมีผลกระทบต่อคุณภาพของ

บริการสาธารณะด้วย เนื่องจากถือเป็นกระบวนการที่หน่วยงานภาครัฐได้มาซึ่งทรัพยากรที่เป็นปัจจัยนำเข้าของกระบวนการผลิตและจัดบริการสาธารณะ

สำหรับองค์การมหาชนในประเทศไทยนั้น พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้มอบอำนาจให้แก่องค์การมหาชนสามารถตรากฎระเบียบว่าด้วยงานพัสดุของตน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต้องการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ทั้งนี้ คณะวิจัยพบว่า องค์การมหาชนทุกองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาได้เผยแพร่เอกสารสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการพัสดุนบนเว็บไซต์ขององค์กร แต่ทว่าก็มีเพียงองค์กร ก ง จ และ ฉ เท่านั้นที่มีระเบียบว่าด้วยงานพัสดุแยกออกเป็นเอกเทศจากระเบียบข้อบังคับอื่นๆ สำหรับองค์กร ข นั้นได้ผนวกเอาระเบียบว่าด้วยงานพัสดุเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบการเงิน การบัญชี และทรัพย์สิน ในขณะที่องค์กร ค นั้นไม่มีระเบียบว่าด้วยงานพัสดุที่ชัดเจน โดยมีแผนการจัดซื้อขององค์กรประจำปี

แม้ว่าองค์การมหาชนที่ตกเป็นกรณีศึกษาโดยส่วนใหญ่จะมีระเบียบว่าด้วยงานพัสดุของตนเองและมีการเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน แต่นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆขององค์การมหาชนของไทยนั้นไม่มีความแตกต่างจากระเบียบกฎเกณฑ์ของหน่วยงานราชการ ซึ่งทำให้ระบบบริหารงานขององค์การมหาชนไม่เป็นไปตามแนวคิด NPM ที่เน้นความยืดหยุ่นและคล่องตัว

ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆขององค์การมหาชนหลายแห่งแทบจะถอดแบบมาจากระเบียบกระทรวงการคลัง นี่คือปัญหาสำคัญของการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทย คือ วิธีคิดแบบเดิมๆของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ถึงแม้จะได้ชื่อว่าเป็นองค์การมหาชน แต่มันก็คือหน่วยงานราชการเหมือนเหล่าเก่าในขวดใหม่

คำให้สัมภาษณ์นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

12 ธันวาคม 2557

ในขณะที่ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจด้านการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ให้แก่องค์การมหาชน ภาครัฐของประเทศสิงคโปร์กลับยังระบบควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ (Government Procurement) อย่างเข้มงวด โดยยังคงความเป็นระบบรวมศูนย์ (Centralization) แม้ว่าประเทศสิงคโปร์จะมีรูปแบบหน่วยงานภาครัฐที่หลากหลายก็ตาม

ระบบการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลสิงคโปร์เป็น National Pride ของเรา เราไม่เน้นการกระจายอำนาจให้หน่วยงานต่างๆ ไปจัดซื้อจัดจ้างเอง ระบบของเราจึงถือได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจสูงมาก การจัดซื้อจัดจ้างทุกอย่างต้องกระทำผ่านระบบ GeBiz ของ MOF (Ministry of Finance) เท่านั้น

คำให้สัมภาษณ์นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศสิงคโปร์
วันที่ 20 ตุลาคม 2558

ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศภาคีสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ในด้านการส่งเสริมธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ กระทรวงการคลังของสิงคโปร์จึงได้ตราระเบียบว่าด้วยงานพัสดุที่ใช้ครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท ไม่เว้นแม้แต่ Statutory Board โดยจำแนกวิธีการจัดซื้อจัดจ้างออกเป็น 3 ประเภท คือ

- วิธีการประกวดราคาแบบเปิด (Open Tender) ซึ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้สนใจเสนอราคาทั้งในและต่างประเทศ
- วิธีการประกวดราคาแบบคัดเลือก (Selective Tender) ซึ่งหน่วยงานภาครัฐผู้จัดซื้อจัดจ้างจะเชิญผู้เสนอราคาผ่านการพิจารณายื่นข้อเสนอเท่านั้น โดยหน่วยงานต้องขึ้นบัญชีผู้เสนอราคา เงื่อนไขในการเสนอราคา คุณสมบัติ พร้อมระยะเวลาไว้ด้วย
- วิธีการประกวดราคาแบบจำกัด (Limited Tender) เป็นวิธีที่หน่วยงานภาครัฐเรียกผู้เสนอราคาจำนวนน้อยรายมาพิจารณา ซึ่งมักจะเป็นในกรณีที่เป็นเร่งด่วนเท่านั้น

จะสังเกตได้ว่า ไม่ปรากฏวิธีการจัดซื้อจัดจ้างสอบราคา (Negotiated Tender) ในระเบียบกระทรวงการคลังของประเทศสิงคโปร์ โดยนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ชาวสิงคโปร์ให้ทรรศนะไว้ว่าการไม่อนุญาตให้มีการจัดซื้อจัดจ้างแบบสอบราคาเป็นหนึ่งในมาตรการป้องกันการทุจริตประพฤติไม่ชอบในภาครัฐซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญอย่างจริงจังมาเป็นระยะเวลาหลายทศวรรษ โดยบังคับให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทั้ง 3 รูปแบบผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เรียกว่า GeBiz (ภาพที่ 4-4) และยังสร้างระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็งด้วยจัดตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (State Auditor's General Office) ขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐเป็นการเฉพาะและที่สำคัญคือ เมื่อตรวจสอบพบว่าการทุจริตคอร์รัปชันขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์จะใช้บทลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรง รวดเร็ว และจริงจัง





ภาพที่ 4-4 ระบบจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ของรัฐบาลสิงคโปร์ (GeBIZ)

นอกเหนือไปจากการตรวจสอบอย่างเข้มงวดของกระทรวงการคลังแล้ว ประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศสิงคโปร์ยังสามารถตรวจสอบการประกวดราคาและขั้นตอนต่างๆของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างใกล้ชิดบนระบบ GeBIZ ของรัฐบาลสิงคโปร์

กล่าวโดยสรุปคือ แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐของประเทศสิงคโปร์จะเน้นระบบการบริหารงานที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูงเทียบเท่ากับองค์กรภาคธุรกิจเอกชนด้วยการกระจายอำนาจการตัดสินใจในด้านการเลือกเฟ้นหาบุคลากรขององค์กรที่มีคุณภาพและการกำหนดค่าตอบแทนตามระบบกลไกตลาด แต่สำหรับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแล้วกลับมีความเข้มงวดและรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจมากกว่าระบบที่องค์การมหาชนในประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน และประการสำคัญ การที่ประเทศสิงคโปร์สร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างแบบอิเล็กทรอนิกส์ให้หน่วยงานภาครัฐใช้เป็นบรรทัดฐานในทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างถือเป็นการสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ Statutory Board หรือบริษัทของรัฐ (Government Corporation)

ข้อสรุปเบื้องต้น

นับตั้งแต่มีการก่อตั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นต้นมา Statutory Board ถือเป็นหนึ่งในตัวละครหลักของกระบวนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสิงคโปร์ โดยเฉพาะองค์กร ค นั้นมีบทบาท

สำคัญในการพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจของสิงคโปร์มานับตั้งแต่สิงคโปร์ยังเป็นส่วนหนึ่งของประเทศมาเลเซีย ในขณะที่ประเทศไทยเพิ่งจะมีการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบขององค์การมหาชนอย่างเต็มรูปแบบภายหลังการปฏิรูประบบราชการในช่วงปี พ.ศ. 2540 และถึงแม้ว่า พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะวางกรอบการดำเนินงานขององค์การมหาชนในเชิงกฎหมายก็ตาม แต่ทว่าองค์การมหาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวยังคงมีประเด็นความท้าทายในเชิงบริหารอีกหลายประเด็นที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาต่อไป

แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM ซึ่งเป็นทฤษฎีพื้นฐานขององค์การมหาชนและ Statutory Board มีเป้าประสงค์ในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสมากกว่าขึ้นกว่ากระบวนการบริหารภาครัฐตามทฤษฎี Weberian Bureaucracy แต่อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาในบทนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสขององค์การมหาชนและ Statutory Board นั้นขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ ตลอดจนลักษณะของอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และไม่มีตัวชี้วัดใดตัวชี้วัดหนึ่งที่สามารถใช้ตัดสินชี้ขาดได้ว่าองค์กรหรือภาครัฐของประเทศไทยมีคุณสมบัติสอดคล้องกับหลักแนวคิด NPM มากที่สุด ในบทต่อไปจะเป็นการสรุปผลการศึกษาเปรียบเทียบองค์การมหาชนในประเทศไทยและ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์ตามวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทยต่อไป

บทที่ 5 ผลการศึกษาเปรียบเทียบมหาวิทยาลัย ของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐใน ประเทศไทย



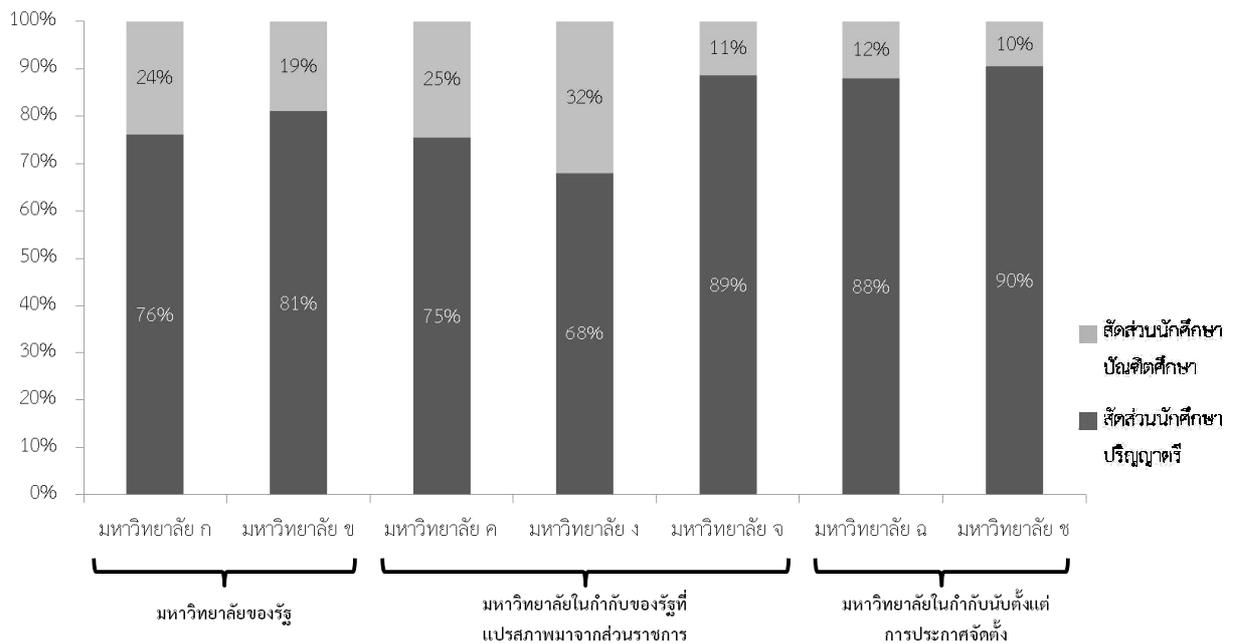
ตลอดช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิด NPM ถือเป็นแนวคิดกระแสหลักของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐทั่วโลกที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบการบริหารกิจการสาธารณะจากระบบ Weberian Bureaucracy ไปเป็นระบบที่ได้รับอิทธิพลจากภาครัฐกิจเอกชน (Kettl, 2000a) ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความจำเป็นของหลายประเทศในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ซึ่งหนึ่งในประเด็นที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปอย่างจริงจังและเร่งด่วน คือระบบการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมหาวิทยาลัยซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการผลิตทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ

การแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ในประเทศไทยถือเป็นความพยายามของภาครัฐในการยกระดับคุณภาพของระบบอุดมศึกษาไทยให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัวและมีขีดความสามารถในการแข่งขันที่ทัดเทียมกับมหาวิทยาลัยชั้นนำในนานาอารยประเทศได้ ในบทนี้เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) โดยสาระสำคัญเริ่มต้นจากการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา หลังจากนั้นจะเป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาทั้ง 7 แห่ง และในตอนท้ายจะนำเสนอข้อสังเกตเบื้องต้นที่คณะวิจัยประมวลได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบก่อนที่จะนำไปสู่การสรุปและอภิปรายผลการศึกษา

ข้อมูลพื้นฐานของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานของสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษาใน 3 ประเด็น คือ (1) สัดส่วนนักศึกษาในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา (2) สัดส่วนประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ และ (3) สัดส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน

สำหรับในประเด็นที่ 1 การเปรียบเทียบจำนวนนักศึกษาในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าแต่ละมหาวิทยาลัยให้ความสำคัญกับการศึกษาและการวิจัยในระดับบัณฑิตศึกษา มากน้อยเพียงใด เนื่องจากหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาในปัจจุบันมีเงื่อนไขกำหนดให้นักศึกษาต้องมีผลงานวิจัยที่มีคุณภาพและได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารทางวิชาการซึ่งปรากฏในฐานข้อมูลสืบค้นผลงานทาง วิชาการที่ได้รับการยอมรับในระดับชาติและระดับนานาชาติ อาทิเช่น ฐานข้อมูล Thailand-Journal Citation Index และฐานข้อมูล Scopus เป็นต้น และเมื่อพิจารณาสัดส่วนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาของแต่ละ มหาวิทยาลัยระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐบาลนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง (มหาวิทยาลัย ฉ และมหาวิทยาลัย ช) มีสัดส่วนนักศึกษาในระดับ บัณฑิตศึกษาน้อยกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ได้รับการแปรสภาพมาจาก ส่วนราชการ (ภาพที่ 5-1) สำหรับมหาวิทยาลัย จ นั้นเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ผ่านการแปรสภาพ เพียงมหาวิทยาลัยเดียวที่มีจำนวนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาต่ำกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนนักศึกษา ทั้งหมด

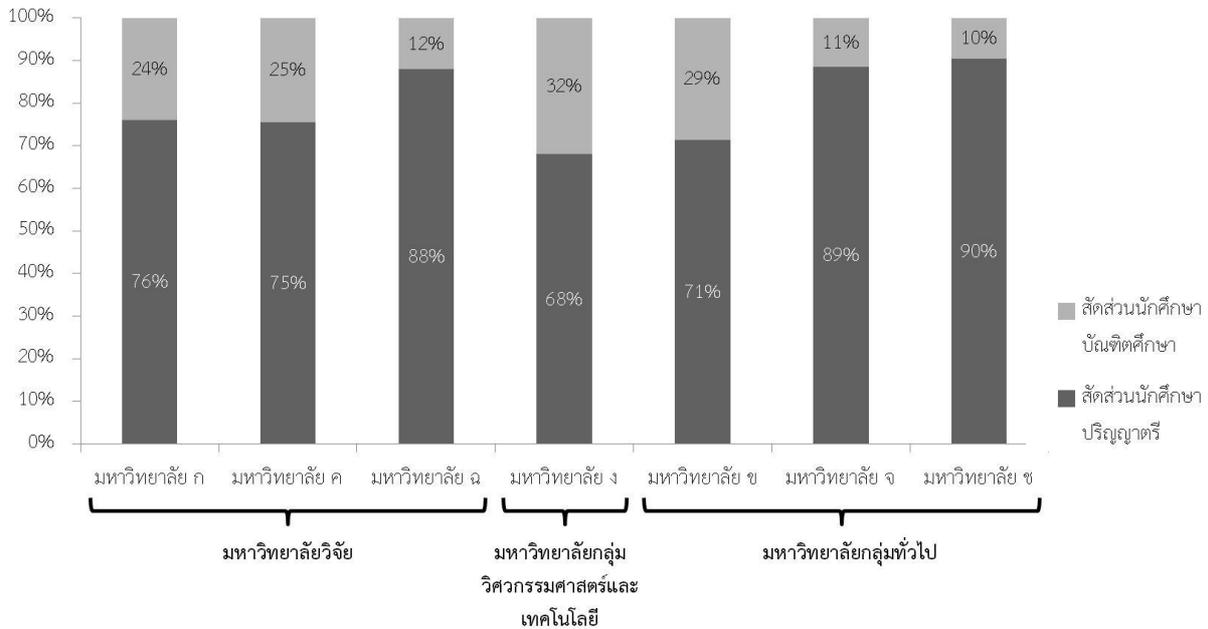


ภาพที่ 5-1 สัดส่วนนักศึกษาระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)

แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัยตามลักษณะ พันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยแล้ว การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัย ง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นทางด้าน



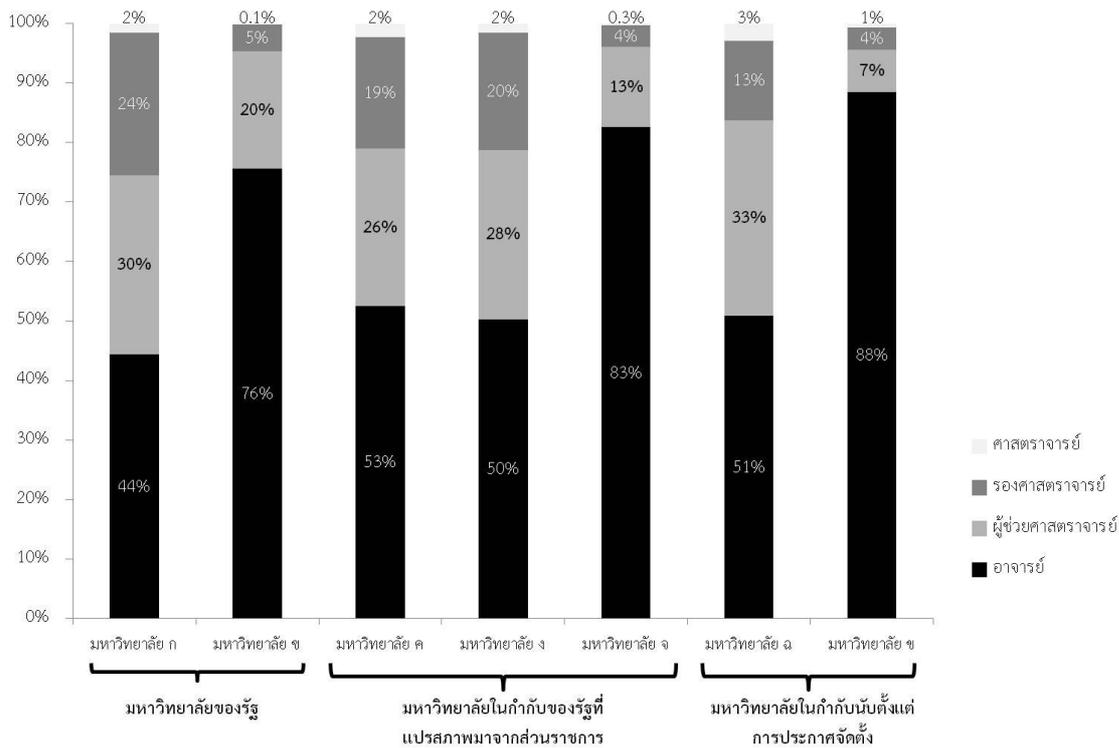
วิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 คิดเป็นร้อยละ 32 ของจำนวนนักศึกษาทั้งหมดซึ่งถือเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดในบรรดามหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา (ภาพที่ 5-2) ตามมาด้วยมหาวิทยาลัย ข (ร้อยละ 29) มหาวิทยาลัย ค (ร้อยละ 25) และมหาวิทยาลัย ก (ร้อยละ 24) ทั้งนี้ จากข้อมูลดังกล่าวทำให้เราไม่สามารถสรุปได้ว่ามหาวิทยาลัยประเภทใดประเภทหนึ่งให้ความสำคัญกับหลักสูตรบัณฑิตศึกษา เนื่องจากการศึกษานี้มีมหาวิทยาลัยกลุ่มวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีเพียงแห่งเดียว กอปรกับในกลุ่มมหาวิทยาลัยวิจัยนั้นมีมหาวิทยาลัย ฉ ซึ่งมีสัดส่วนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาเพียงร้อยละ 12 ของจำนวนนักศึกษาทั้งหมด ในขณะที่ในกลุ่มมหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปนั้น แม้ว่ามหาวิทยาลัย ข จะมีสัดส่วนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาถึงร้อยละ 29 แต่อีกสองมหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัย จ และ ช มีจำนวนนักศึกษาในหลักสูตรบัณฑิตศึกษาเพียงร้อยละ 11 และร้อยละ 10 ตามลำดับ



ภาพที่ 5-2 สัดส่วนนักศึกษาระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)

นอกเหนือจากนี้ สถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องมีจำนวนบุคลากรสายวิชาการที่เพียงพอในการผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะบุคลากรสายวิชาการที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์) การศึกษานี้พบว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาโดยส่วนใหญ่มีจำนวนบุคลากรสายวิชาการที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนบุคลากรสายวิชาการทั้งหมด ยกเว้นมหาวิทยาลัย ก ซึ่งยังคงมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มีสัดส่วนคณาจารย์ที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการคิดเป็นร้อยละ 56 ของจำนวนคณาจารย์ทั้งหมด (ภาพที่ 5-3)

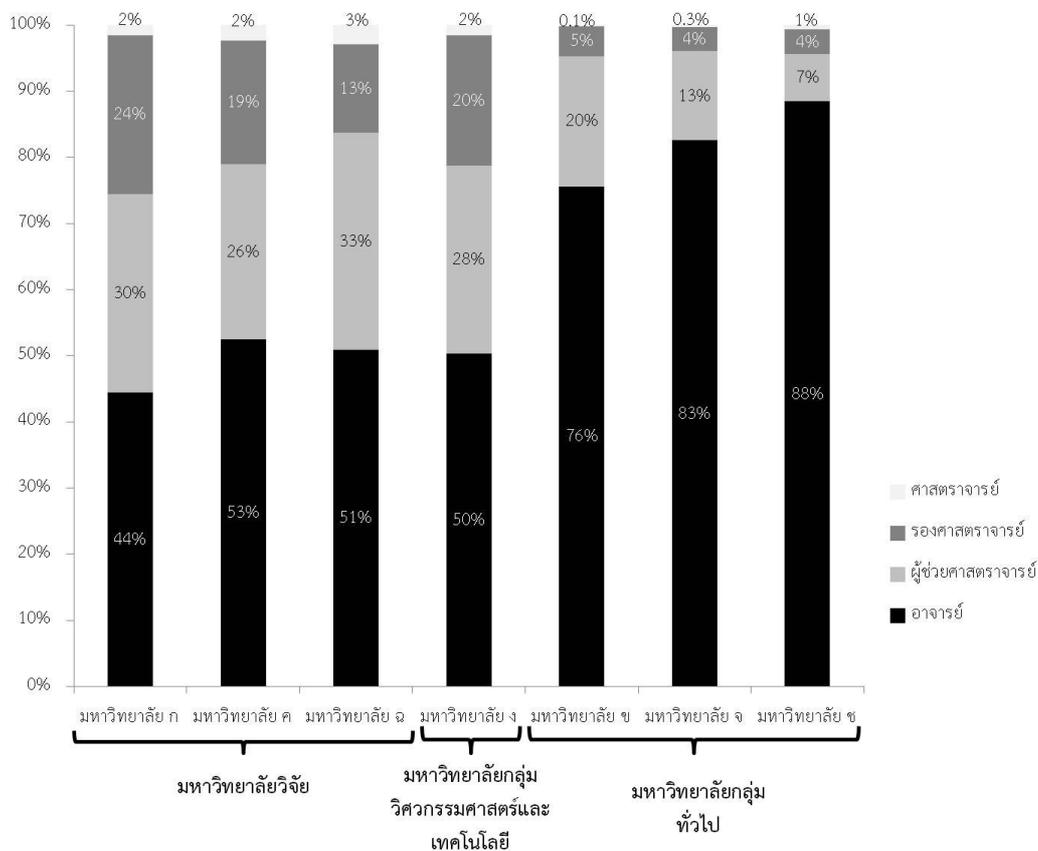
โดยมีข้อสังเกตคือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง 5 แห่ง (มหาวิทยาลัย ค ง จ ช) มีสัดส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่ไม่มีตำแหน่งวิชาการสูงเกินกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการทั้งหมด โดยเฉพาะมหาวิทยาลัย จ และ ช มีสัดส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่ไม่มีตำแหน่งทางวิชาการสูงถึงร้อยละ 83 และร้อยละ 88 ตามลำดับ



ภาพที่ 5-3 สัดส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการจำแนกตามตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)

แต่เมื่อพิจารณาจำนวนและประเภทของคณาจารย์ตามพันธกิจหน้าที่ของแต่ละมหาวิทยาลัยแล้ว การศึกษานี้พบว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยที่เน้นทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีจำนวนคณาจารย์ที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการทั้งหมด (ภาพที่ 5-4) ในทางตรงกันข้าม มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนทางด้านการศึกษาทั่วไป สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มีสัดส่วนคณาจารย์ที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนคณาจารย์ทั้งหมด โดยเฉพาะมหาวิทยาลัย จ และ ช นั้นมีสัดส่วนคณาจารย์ที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์) เพียงร้อยละ 17.3 และร้อยละ 12 ตามลำดับ

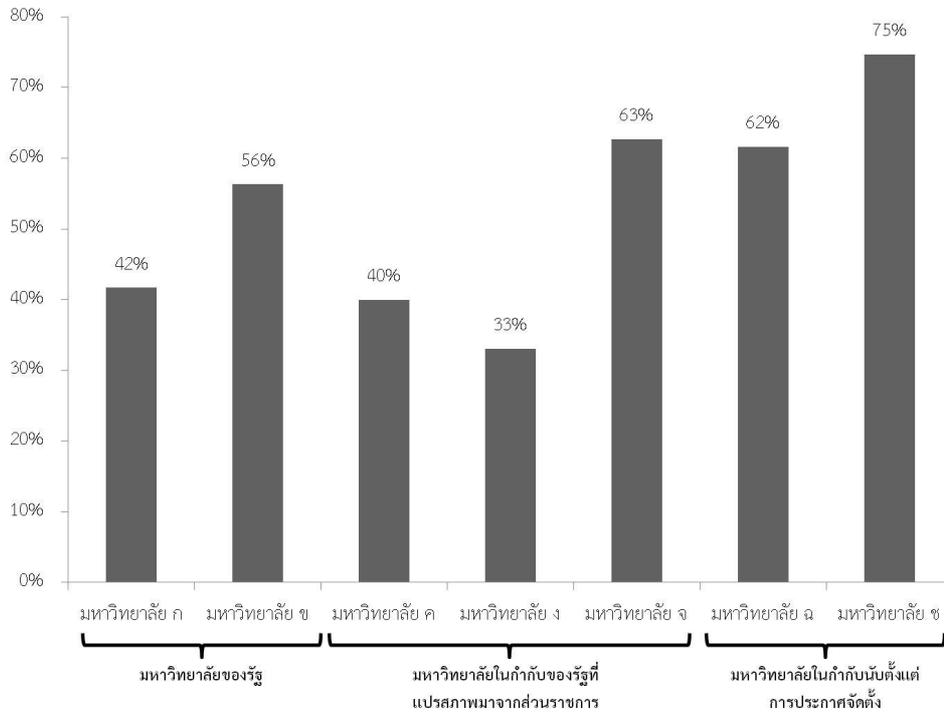




ภาพที่ 5-4 สัดส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการจำแนกตามตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)

นอกจากการเพิ่มจำนวนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาและคณาจารย์ที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ มหาวิทยาลัยยังจำเป็นต้องมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลัง โดยมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการนั้นมีแหล่งรายได้หลัก 2 แหล่ง คือ รายได้ที่ได้มาจากงบประมาณแผ่นดินและรายได้ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ จากภาพที่ 5-5 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบโดยส่วนใหญ่ (ยกเว้นมหาวิทยาลัย ค และมหาวิทยาลัย ง) ยังคงต้องพึ่งพาเงินรายได้จากงบประมาณแผ่นดินมากกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนเงินรายได้ทั้งหมดในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ในขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐ คือ มหาวิทยาลัย ก และมหาวิทยาลัย ข มีสัดส่วนเงินรายได้ของตนเองสูงถึงร้อยละ 58 และร้อยละ 44 ตามลำดับ จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบยังคงต้องพึ่งพาเงินรายได้จากงบประมาณแผ่นดินเล็กน้อยเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัย

ของรัฐ และสำหรับมหาวิทยาลัยนอกระบบหลายแห่ง เงินรายได้จากงบประมาณแผ่นดินถือเป็นแหล่งรายได้หลักของมหาวิทยาลัย



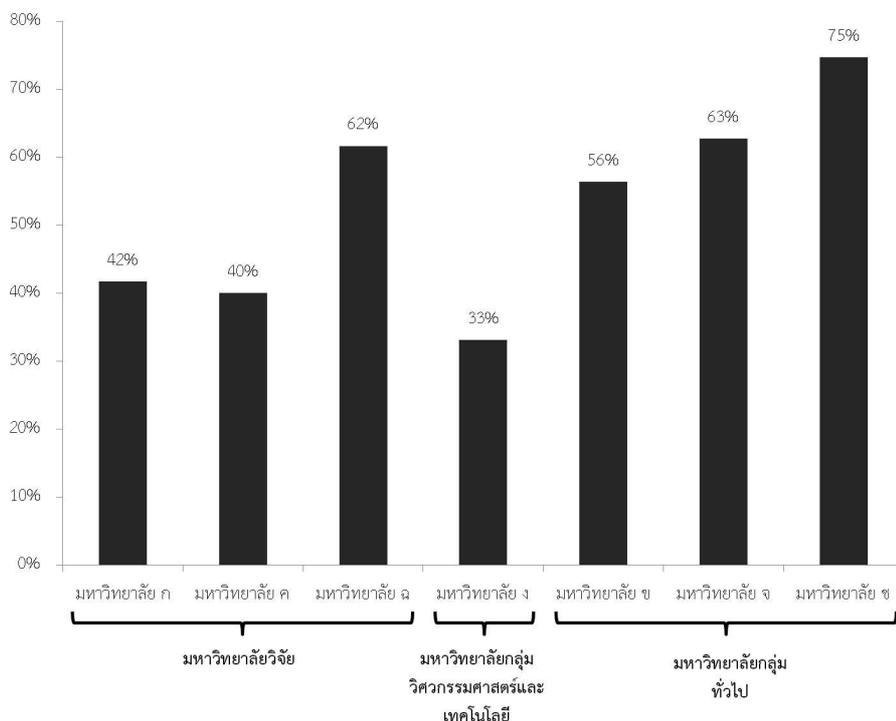
ภาพที่ 5-5 สัดส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยจากเงินงบประมาณแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)

และเมื่อพิจารณาสัดส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยโดยจำแนกมหาวิทยาลัยตามลักษณะพันธกิจหน้าที่ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปอันได้แก่ มหาวิทยาลัย ข จ และ ช พึ่งพาเม็ดเงินจากงบประมาณแผ่นดินมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินรายได้ทั้งหมด ในขณะที่มหาวิทยาลัยวิจัย (ยกเว้นมหาวิทยาลัย ฉ) และมหาวิทยาลัย ง ซึ่งเน้นสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีเงินรายได้ส่วนใหญ่มาจากแหล่งเงินรายได้ของตนเอง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัย ง นั้นได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินคิดเป็นเพียงร้อยละ 33 ของเงินรายได้ทั้งหมดของมหาวิทยาลัย (ภาพที่ 5-6)

ข้อมูลพื้นฐานทั้ง 3 ประเด็นของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาสะท้อนให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” นั้นยังมีความจำเป็นต้องเร่งพัฒนาคุณภาพของหลักสูตรบัณฑิตศึกษา โดยเฉพาะในด้านสัดส่วนจำนวนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาและสัดส่วนคณาจารย์ที่มี



ตำแหน่งทางวิชาการ เนื่องจากคุณภาพของหลักสูตรบัณฑิตศึกษานั้นส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับคุณภาพผลงานวิจัยซึ่งถือเป็นหนึ่งในตัวบ่งชี้ที่องค์กรระหว่างประเทศนำไปใช้ในการจัดอันดับมหาวิทยาลัยโลก (Global University Ranking) นอกจากนี้ ผลการศึกษาในส่วนนี้ยังแสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังต้องพึ่งพาเงินรายได้จากงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นการหักล้างความเชื่อในสังคมไทยที่ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” มีสถานะเป็นบริษัทเอกชนที่สามารถหล่อเลี้ยงองค์กรได้ด้วยเงินรายได้ของตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล



ภาพที่ 5-6 สัดส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยจากเงินงบประมาณแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)

ผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นตามแนวคิด NPM

ข้อสันนิษฐานหลักของแนวคิด NPM คือ โครงสร้างองค์กรที่ยืดหยุ่นคล่องตัวและไม่เป็นไปตามทฤษฎี Bureaucracy ของ Max Weber จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในการบริหารกิจการสาธารณะ สำหรับในด้านการศึกษาแล้ว ความคล่องตัวโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานอุดมศึกษาย่อมหมายถึง ความสามารถของมหาวิทยาลัยในการจัดหลักสูตรที่ทันสมัยและการผลิตบัณฑิตที่มีคุณลักษณะสอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ ยังหมายถึงความสามารถในการจัดระบบและ

ทรัพยากรสนับสนุนการวิจัยของบุคลากรซึ่งมีความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาองค์ความรู้และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอพื้นฐานทั้งหมดเป็นเพียง “ความคาดหวัง” โดยในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสของความพยายามในการปฏิรูประบบงานอุดมศึกษาในประเทศไทยว่าเป็นไปตาม “ความคาดหวัง” ของแนวคิด NPM หรือไม่

ประสิทธิภาพ (Efficiency)

ประสิทธิภาพเป็นตัวแปรที่สะท้อนถึงความสามารถขององค์กรในการใช้ทรัพยากรในการขับเคลื่อนพันธกิจหน้าที่ขององค์กร สำหรับในบริบทขององค์กรภาครัฐ ข้อจำกัดของทรัพยากรเป็นสาเหตุสำคัญให้องค์กรภาครัฐจำเป็นต้องมีความประหยัดในการใช้ทรัพยากรเพื่อก่อให้เกิดผลงานและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ในกรณีระบบการอุดมศึกษานั้น มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองพันธกิจหน้าที่ที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการจัดระบบการเรียนการสอนและการศึกษาวิจัยของคณาจารย์ ทั้งนี้ ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาในการศึกษานี้ประกอบไปด้วย 2 ตัวชี้วัด คือ ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา และสัดส่วนค่าใช้จ่ายต่างๆของมหาวิทยาลัย

ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา หรือ ต้นทุนในการผลิตบัณฑิต 1 คน เป็นตัวชี้วัดความสามารถของมหาวิทยาลัยในการใช้เงินงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดระบบการเรียนการสอนและกิจกรรมพัฒนานักศึกษา โดยตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาหรือต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตประกอบไปด้วยต้นทุนคงที่ (Fixed Unit Cost) และต้นทุนแปรผัน (Variable Unit Cost) กล่าวในอีกนัยหนึ่ง ต้นทุนต่อหัวนักศึกษาสามารถสะท้อนคุณภาพของกระบวนการวางแผนของมหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างดี เนื่องจาก “นักศึกษา” หรือ “บัณฑิต” ถือเป็นผลผลิตที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษาและยังสะท้อนให้เห็นถึงขีดความสามารถขององค์กร (Institutional Capacity) ในการควบคุมและบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด

ในบรรดามหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา มหาวิทยาลัยที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาโดยเฉลี่ยสูงสุด 3 อันดับแรก เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ถึง 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัย ค และมหาวิทยาลัย ง ซึ่งมีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาโดยเฉลี่ย 3 ปีอยู่ที่ 359,363 บาท และ 202,282 บาท ตามลำดับ (ตารางที่ 5-1) สำหรับมหาวิทยาลัย ก ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐมีต้นทุน

ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาโดยเฉลี่ย 3 ปีสูงเป็นอันดับ 2 นอกจากนี้ ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งยังมีแนวโน้มสูงขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

ตารางที่ 5-1 ต้นทุนในการผลิตบัณฑิต 1 คน (ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา) ของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (หน่วย: บาท)

มหาวิทยาลัย	ประเภท	ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา			ค่าเฉลี่ย 3 ปี
		2554	2555	2556	
มหาวิทยาลัย ค	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	335,787	355,657	386,645	359,363
มหาวิทยาลัย ก	▪ มหาวิทยาลัยของรัฐ	231,982	276,527	307,118	271,876
มหาวิทยาลัย ง	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	193,890	249,316	163,639	202,282
มหาวิทยาลัย ฉ	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง	163,824	146,913	167,221	159,320
มหาวิทยาลัย ช	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง	118,364	112,692	97,766	109,607
มหาวิทยาลัย จ	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	67,253	72,350	106,359	81,987
มหาวิทยาลัย ข	▪ มหาวิทยาลัยของรัฐ	39,289	30,983	33,664	34,645

ข้อสังเกตสำคัญคือ มหาวิทยาลัย ฉ และมหาวิทยาลัย ช ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นับตั้งแต่มีการประกาศจัดตั้งมหาวิทยาลัย มีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิต 1 คนเป็นอันดับที่ 4 และ 5 รองจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มาจากการแปรสภาพ (มหาวิทยาลัย ค และ ง) และมหาวิทยาลัย ก ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ สำหรับมหาวิทยาลัยที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาโดยเฉลี่ย 3 ปีต่ำที่สุด คือ มหาวิทยาลัย ข ซึ่งมีสถานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

แต่อย่างไรก็ตาม รายจ่ายต่อหัวนักศึกษาไม่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพขององค์กรทางด้านอุดมศึกษาได้ทั้งหมด คณะวิจัยยังจำเป็นต้องวิเคราะห์สัดส่วนค่าใช้จ่ายแต่ละหมวดของมหาวิทยาลัยเพื่อให้ทราบว่ามีมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีนโยบายด้านใดเป็นหลัก ทั้งนี้ จากตารางที่ 5-2 พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่

ตารางที่ 5-2. สัดส่วนค่าใช้จ่ายแต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา

มหาวิทยาลัย	งบบุคลากรและสวัสดิการ			งบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้าง			งบประมาณนักศึกษาและโครงการอื่นๆ					
	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย
มหาวิทยาลัยของรัฐ												
มหาวิทยาลัย ก	43%	45%	45%	45%	36%	36%	38%	37%	21%	19%	17%	19%
มหาวิทยาลัย ข	42%	32%	34%	36%	27%	27%	33%	32%	31%	33%	33%	32%
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรรูป												
มหาวิทยาลัย ค	31%	39%	38%	36%	55%	50%	49%	51%	14%	11%	13%	13%
มหาวิทยาลัย ง	27%	29%	34%	30%	70%	68%	54%	64%	3%	3%	12%	6%
มหาวิทยาลัย จ	33%	35%	27%	31%	39%	36%	47%	41%	28%	29%	27%	28%
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง												
มหาวิทยาลัย ฉ	52%	58%	47%	52%	45%	41%	51%	46%	3%	1%	2%	2%
มหาวิทยาลัย ช	45%	43%	33%	41%	44%	48%	52%	48%	11%	9%	14%	11%

การประกาศจัดตั้ง) มีสัดส่วนรายจ่ายที่เป็นงบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้างสูงที่สุด ตามด้วยงบบุคลากรและสวัสดิการและรายจ่ายที่เป็นงบพัฒนานักศึกษาและโครงการอื่นๆมีสัดส่วนต่ำสุด ในขณะที่มหาวิทยาลัย ก และ ข ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นมีสัดส่วนรายจ่ายที่เป็นงบบุคลากรและสวัสดิการสูงที่สุด ตามมาด้วยงบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้าง และงบพัฒนานักศึกษาและโครงการอื่นๆ ตามลำดับ

เมื่อนำเอาต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาและสัดส่วนประเภทรายจ่ายของมหาวิทยาลัยมาพิจารณาร่วมกัน เราจะพบว่า ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งอยู่ในระดับที่สูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐนั้นส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับงบลงทุนในโครงการก่อสร้าง ตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ กอปรกับแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของงบบุคลากรและสวัสดิการ ทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่ออุดหนุนกิจกรรมและโครงการพัฒนานักศึกษาในระดับที่ต่ำ แต่อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยของรัฐมีรายจ่ายสำหรับการพัฒนานักศึกษาในสัดส่วนที่ต่ำเช่นกันซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แม้มหาวิทยาลัยของรัฐจะมีต้นทุนต่อหัวนักศึกษาที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่เราไม่สามารถการันตีได้ว่า ต้นทุนต่อหัวนักศึกษาที่ต่ำกว่าจะหมายถึงประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาคุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์อย่างแท้จริง

ประสิทธิผล (Effectiveness)

ตามทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ประสิทธิภาพสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรมีผลผลิตและผลลัพธ์ที่มีคุณลักษณะและคุณภาพสอดคล้องกับพันธกิจหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่ (Pfeffer, 1982) และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรหรือผู้รับบริการจากองค์กรมีความพึงพอใจมากน้อยเพียงใด (Boschken, 1994; Rainey, 2003) นอกจากนี้ประสิทธิผลยังหมายถึงความยั่งยืนทางการเงินการคลังขององค์กรซึ่งสะท้อนได้จากความสามารถขององค์กรในการแสวงหารายได้ด้วยตนเอง ในการศึกษา ประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาประกอบไปด้วย 3 มิติ คือ (1) จำนวนบทความวิจัยและบทความวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูล SCOPUS (2) จำนวนเงินรายได้จากแหล่งอื่นที่มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาได้เองนอกเหนือไปจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ และ (3) ความพึงพอใจของคณะผู้บริหาร คณาจารย์ และนักศึกษาต่อโครงสร้างการบริหารองค์กรของสถาบันอุดมศึกษา

สำหรับจำนวนบทความวิจัยและบทความวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูล SCOPUS นั้นเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลของคณาจารย์และนักวิชาการประจำมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาแต่ละแห่งในการผลิตผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพและได้รับการยอมรับในระดับสากล นอกจากนี้ ข้อมูลจำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยในฐานข้อมูล SCOPUS ยังเป็นตัวชี้วัดคุณภาพของ

มหาวิทยาลัยที่สถาบันหลายแห่งใช้ในการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษา อาทิเช่น QS World University Rankings QS Asian University Rankings SCImago Institutions Rankings และ Webometrics เป็นต้น

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบจำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาแล้ว (ตารางที่ 5-3) พบว่า มหาวิทยาลัยที่มีจำนวนผลงานวิชาการมากที่สุดเป็นอันดับที่ 1 คือ มหาวิทยาลัย ค ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ มหาวิทยาลัย ข ซึ่งมีจำนวนผลงานวิชาการมากเป็นอันดับที่ 2 นั้นมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ สำหรับในอันดับที่ 3 นั้นเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบที่เกิดจากการแปรสภาพ (มหาวิทยาลัย ง) จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในบรรดามหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา มหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพให้เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบมีประสิทธิผลในด้านการวิจัยและพัฒนามากกว่ามหาวิทยาลัยประเภทอื่นๆ

และเมื่อจำแนกมหาวิทยาลัยตามลักษณะพันธกิจหน้าที่แล้ว (ตารางที่ 5-4) พบว่า กลุ่มมหาวิทยาลัยวิจัย (มหาวิทยาลัย ค ก และ ฉ) และมหาวิทยาลัยด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี (มหาวิทยาลัย ง) มีจำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS มากกว่ากลุ่มมหาวิทยาลัยทั่วไปหรือมหาวิทยาลัยที่มีระบบการเรียนการสอนแบบสหวิทยาการหรือเน้นทางด้านสังคมศาสตร์

ตารางที่ 5-3 จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS ของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)

มหาวิทยาลัย	ประเภทของมหาวิทยาลัย	2554	2555	2556
ค	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	997	1,005	1,088
ก	▪ มหาวิทยาลัยของรัฐ	989	1,002	1,034
ง	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	488	497	506
ฉ	▪ มหาวิทยาลัยที่เป็น "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ตามกฎหมายจัดตั้ง	339	356	371
ช	▪ มหาวิทยาลัยที่เป็น "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ตามกฎหมายจัดตั้ง	155	167	171
ข	▪ มหาวิทยาลัยของรัฐ	107	121	131
จ	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	35	40	48

ที่มา: www.scopus.com



ตารางที่ 5-4 จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS ของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)

มหาวิทยาลัย	ลักษณะพันธกิจหน้าที่	2554	2555	2556
ค	■ มหาวิทยาลัยวิจัย	997	1,005	1,088
ก	■ มหาวิทยาลัยวิจัย	989	1,002	1,034
ง	■ มหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี	488	497	506
ฉ	■ มหาวิทยาลัยวิจัย	339	356	371
ช	■ มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป	155	167	171
ข	■ มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป	107	121	131
จ	■ มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป	35	40	48

ที่มา: www.scopus.com

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขจำนวนผลงานวิชาการนั้นไม่สามารถสะท้อนประสิทธิผลในการวิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษามีจำนวนบุคลากรสายวิชาการที่แตกต่างกันซึ่งส่งผลกระทบต่อจำนวนผลงานทางวิชาการ โดยมหาวิทยาลัยที่มีจำนวนบุคลากรสายวิชาการมากกว่าย่อมมีความได้เปรียบมหาวิทยาลัยขนาดเล็กในการผลิตบทความที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการนานาชาติ เพราะฉะนั้น เราจึงจำเป็นต้องพิจารณาสัดส่วนของจำนวนผลงานวิชาการต่อจำนวนบุคลากรสายวิชาการ โดยสัดส่วนดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถของบุคลากรในแต่ละมหาวิทยาลัยในการผลิตผลงานทางวิชาการ

ผลการศึกษานี้พบว่าบุคลากรสายวิชาการของมหาวิทยาลัยนอกระบบ คือ มหาวิทยาลัย ฉ ช และ ง มีจำนวนบทความวิชาการที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติมากที่สุด โดยที่มหาวิทยาลัย ฉ และ ช นั้นเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมานับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งมหาวิทยาลัย ในขณะที่มหาวิทยาลัย ง นั้นเป็นมหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่บุคลากรของมหาวิทยาลัยนอกระบบไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิผลทางการวิจัยเหนือกว่าบุคลากรของมหาวิทยาลัยในระบบเสมอไปดังจะเห็นได้จากจำนวนบทความต่อบุคลากรสายวิชาการ 1 คนของมหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ) และมหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยนอกระบบที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ) ที่มีอัตราส่วนใกล้เคียงกัน นอกจากนี้มหาวิทยาลัย จ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบมีจำนวนบทความวิชาการต่อบุคลากรสายวิชาการต่ำที่สุดในบรรดามหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา (ตารางที่ 5-5)

ตารางที่ 5-5 จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS คิดคำนวณต่อบุคลากรมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่มีวุฒิการศึกษา ระดับปริญญาเอก 1 คน (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)

มหาวิทยาลัย	ประเภทของมหาวิทยาลัย	2554	2555	2556
ฉ	■ มหาวิทยาลัยที่เป็น "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ตามกฎหมายจัดตั้ง	1.45	1.37	1.77
ช	■ มหาวิทยาลัยที่เป็น "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ตามกฎหมายจัดตั้ง	1.32	1.44	1.39
ง	■ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	1.17	1.20	1.22
ก	■ มหาวิทยาลัยของรัฐ	0.69	0.81	0.87
ค	■ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	0.69	0.79	0.80
ข	■ มหาวิทยาลัยของรัฐ	0.33	0.34	0.43
จ	■ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	0.29	0.34	0.39

ที่มา: www.scopus.com

เมื่อเราพิจารณาสัดส่วนจำนวนบทความวิชาการต่อบุคลากรสายวิชาการ 1 คน จะพบว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีประสิทธิผลทางการวิจัยสูงกว่ามหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป ยกเว้นมหาวิทยาลัย ช ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนวิชาสังคมศาสตร์ที่มีจำนวนบทความวิชาการต่อบุคลากรสายวิชาการ 1 คนเป็นอันดับที่ 2 รองจากมหาวิทยาลัย ฉ (ตารางที่ 5-6) ในขณะที่มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปอีก 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัย ข และ จ มีจำนวนบทความต่ออาจารย์ต่ำที่สุดในบรรดามหาวิทยาลัยทั้ง 7 แห่ง

จากผลการศึกษาในส่วนนี้ทำให้เราทราบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบโดยส่วนใหญ่แล้วมีประสิทธิผลทางการวิจัยและพัฒนาสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่ยังคงสถานะเป็นส่วนราชการ แต่มีข้อสังเกตสำคัญคือ ประสิทธิภาพทางการวิจัยและพัฒนาดังกล่าวเกิดขึ้นเฉพาะกับมหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น ในขณะที่มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนด้านสังคมศาสตร์นั้น แม้ว่าจะถูกแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว ก็ยังมีจำนวนผลงานทางวิชาการและประสิทธิผลทางการวิจัยที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ตารางที่ 5-6 จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS คิดคำนวณต่อบุคลากรมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก 1 คน (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)

มหาวิทยาลัย	ประเภทของมหาวิทยาลัย	2554	2555	2556
ฉ	■ มหาวิทยาลัยวิจัย	1.45	1.37	1.77
ช	■ มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป	1.32	1.44	1.39
ง	■ มหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี	1.17	1.20	1.22
ก	■ มหาวิทยาลัยวิจัย	0.69	0.81	0.87
ค	■ มหาวิทยาลัยวิจัย	0.69	0.79	0.80
ข	■ มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป	0.33	0.34	0.43
จ	■ มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป	0.29	0.34	0.39

ที่มา: www.scopus.com

แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนผลงานทางวิชาการในระดับนานาชาติที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS หรือแม้แต่วางานข้อมูลอื่นๆ ไม่ใช่ตัวชี้วัดประสิทธิผลทางการวิจัยที่ดีที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับในกรณีมหาวิทยาลัยทางด้านสังคมศาสตร์ที่มีผลงานวิชาการส่วนใหญ่ในรูปแบบโครงการพัฒนาเชิงพื้นที่และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมซึ่งยากลำบากในการตีพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบบทความวิจัยหรือบทความวิชาการสำหรับวารสารวิชาการที่ปรากฏในฐานข้อมูลบรรณานุกรมนานาชาติ โดยผู้บริหารมหาวิทยาลัย ก ได้แสดงทรรศนะเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไว้ว่า

ผมเข้าใจในหลักการส่งเสริมให้คณาจารย์ในมหาวิทยาลัยตีพิมพ์เผยแพร่ผลงานวิชาการในวารสารวิชาการในฐานข้อมูล SCOPUS และ SSCI เพราะส่งผลโดยตรงต่อ World Ranking ของมหาวิทยาลัย แต่ผมไม่เห็นด้วยที่เราจะเน้นการตีพิมพ์ Paper เพียงอย่างเดียว มหาวิทยาลัยต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ชุมชนใกล้เคียงมหาวิทยาลัยด้วย โดยเฉพาะพื้นที่ชนบท ซึ่ง [มหาวิทยาลัย ก] ก็มีสถาบันวิจัยและพัฒนาชนบทซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชนชนบทมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปีแล้ว

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ)

วันที่ 11 พฤศจิกายน 2557

สำหรับในกรณีมหาวิทยาลัย ข และ จ นั้น มหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งประสบกับปัญหาความขาดแคลนบุคลากรที่มีความสามารถในการผลิตบทความทางวิชาการที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ ด้วยสาเหตุที่ต่างกัน สำหรับมหาวิทยาลัย ข ซึ่งมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นไม่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวอย่างเพียงพอในการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งบุคลากรสายวิชาการ อีกทั้งยังไม่สามารถกำหนดเงินเดือนค่าตอบแทนในระดับที่เหมาะสมให้แก่นักวิชาการที่มีศักยภาพทางด้านการศึกษาวิจัย

อาจารย์หรือนักวิจัยที่มีความสามารถในการตีพิมพ์ในวารสาร Scopus และ SSCI นั้นส่วนใหญ่จะเลือกไปบรรจุที่มหาวิทยาลัยเขตกรุงเทพฯ หรือปริมณฑล เพราะได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนที่สูงกว่า อีกทั้งมีชื่อเสียงที่ดีกว่าด้วย ส่วนมหาวิทยาลัยของเรานั้นถึงแม้ว่าในปัจจุบัน จะมีการกำหนดบัญชีเงินเดือนที่ดีกว่าในอดีตอยู่มาก แต่ก็ยังไม่สามารถดึงดูดอาจารย์หรือนักวิชาการที่มีความสามารถสูงได้มากเท่าที่คาดหวังเอาไว้

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ข (มหาวิทยาลัยของรัฐ)

วันที่ 15 พฤศจิกายน 2557

สำหรับในกรณีมหาวิทยาลัย จ ถึงแม้จะเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูงกว่ามหาวิทยาลัย ข ในการบริหารงานบุคคล แต่ด้วยสถานะที่ตั้งทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถดึงดูดนักวิชาการรุ่นใหม่และนักวิชาการที่มีประสบการณ์ทางด้านการศึกษาวิจัยได้

สำหรับมหาวิทยาลัยของเรา ติดประเด็นปัญหาตรงที่ทำเลที่ตั้ง เนื่องจากมหาวิทยาลัยตั้งอยู่ในจังหวัด จึงทำให้ไม่สามารถดึงดูดนักวิชาการและอาจารย์ที่มีคุณภาพได้ ถ้าถามว่าเงินเดือนค่าตอบแทนของเราเป็นอย่างไร เรากลับพูดได้เลยว่าเรามีบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนที่เทียบเท่ากับมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศ เนื่องจากเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ แต่ก็ติดตรงที่มหาวิทยาลัยของเราไม่ได้ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ หรือพื้นที่เมืองใหญ่เพียงเท่านั้น

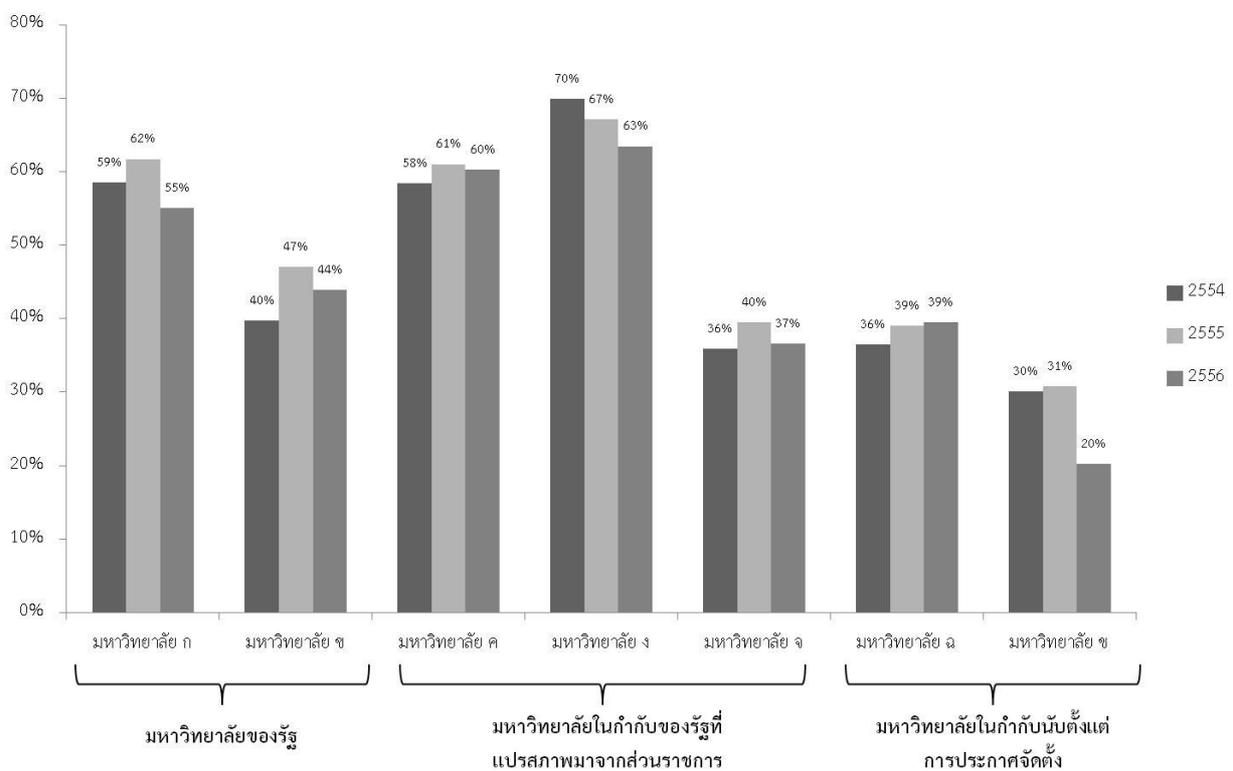
คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย จ (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 31 ตุลาคม 2557

นอกเหนือไปจากจำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เรายังสามารถวัดประเมินประสิทธิภาพของสถาบันอุดมศึกษาได้ด้วยการวิเคราะห์ปริมาณเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาที่นอกเหนือไปจากรายรับที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน และจาก



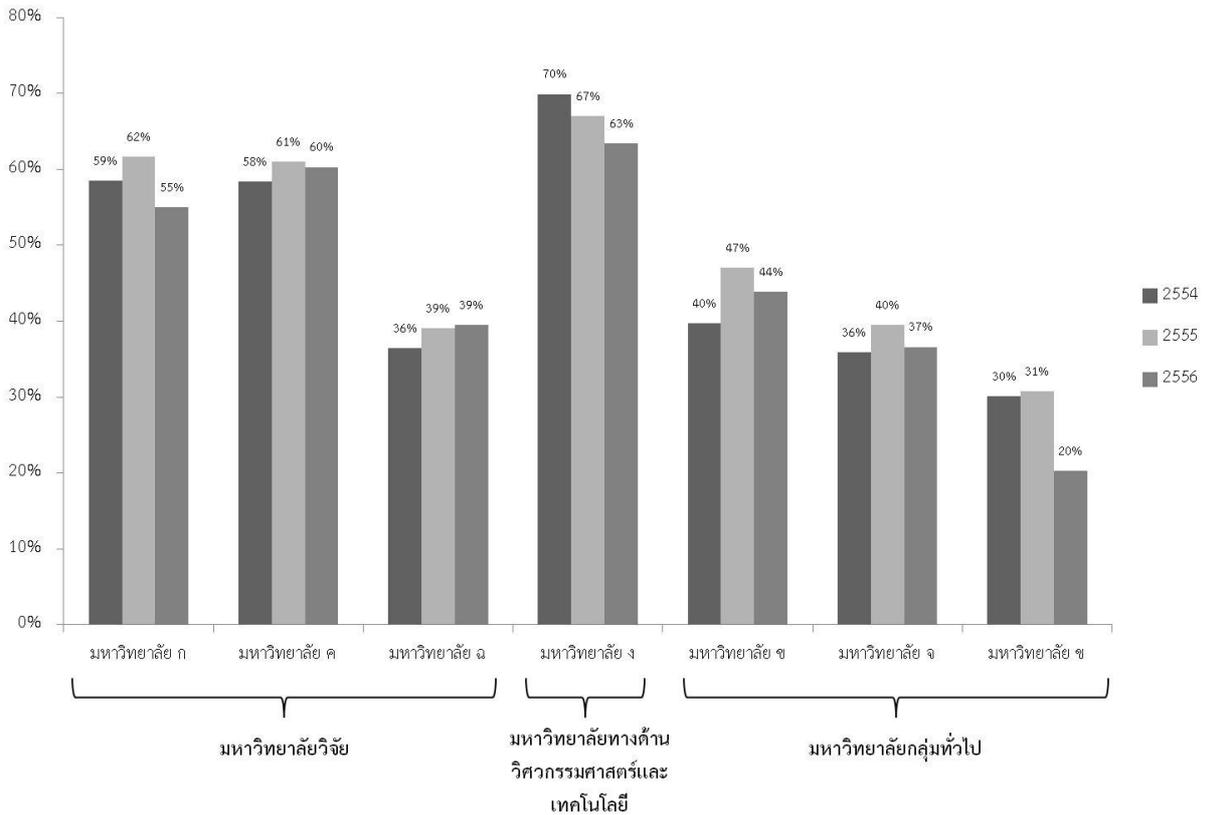
การศึกษานี้พบว่า ในบรรดามหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา มหาวิทยาลัยของรัฐและ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการมีสัดส่วนรายรับจากแหล่งรายได้ของตนเองใกล้เคียงหรือมากกว่าร้อยละ 50 ในช่วงปี พ.ศ. 2554-2556 โดยมีข้อยกเว้นคือ มหาวิทยาลัย จ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบ เมื่อปี พ.ศ. 2551 (ภาพที่ 5-7) ในขณะที่มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งมีสัดส่วนเงินรายได้ของตนเองต่ำกว่าร้อยละ 50 ของเม็ดเงินรายได้ทั้งหมด



ภาพที่ 5-7 ร้อยละรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาที่นอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)

แต่เมื่อนำข้อมูลรายได้ของมหาวิทยาลัยมาจำแนกตามลักษณะพันธกิจหน้าที่ของแต่ละมหาวิทยาลัยแล้ว จะพบว่า มหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีจำนวนเงินรายได้ของตนเองมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินรายรับทั้งหมดในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (ภาพที่ 5-8) มีเพียงมหาวิทยาลัย ฉ เท่านั้นที่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้เป็นหลัก นอกจากนี้ยังพบว่า มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปมีสัดส่วนเงินรายได้ของตนเองน้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนเงิน

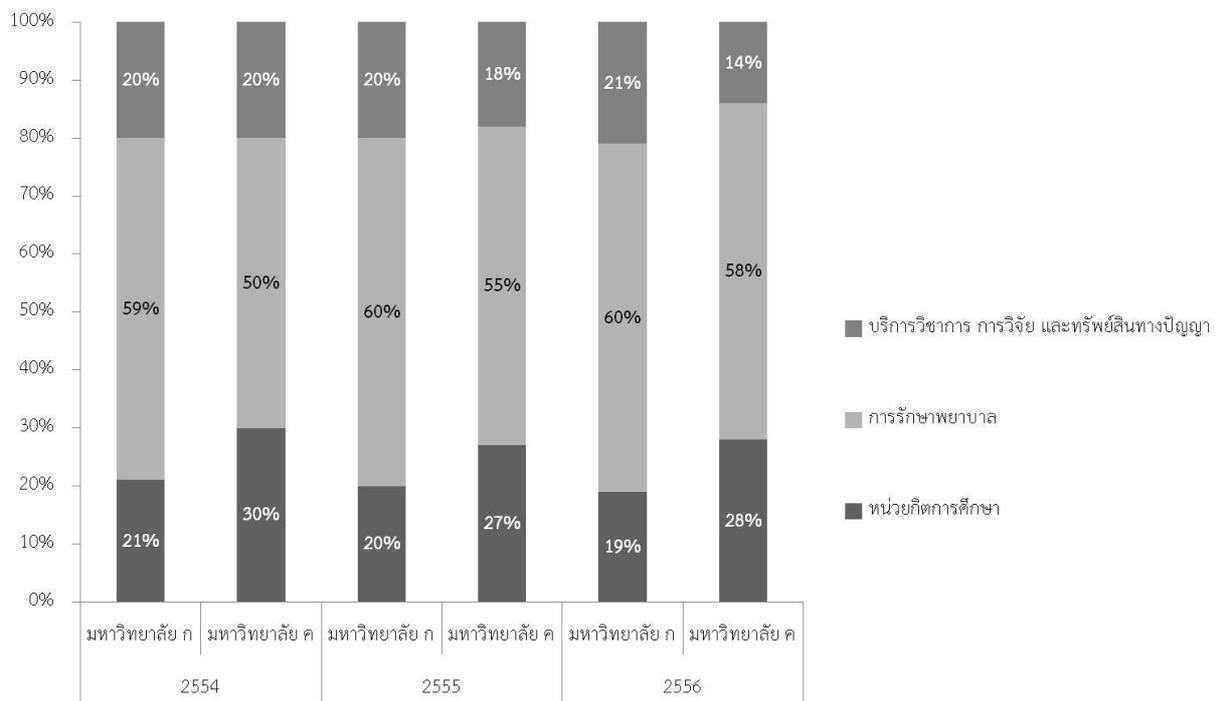
รายรับทั้งหมด จากข้อมูลดังกล่าวจึงสามารถสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยวิจัย โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่เน้นทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมีความสามารถในการแสวงหารายได้จากแหล่งอื่นเพื่อเลี้ยงดูองค์กรตนเองได้ดีกว่ามหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป



ภาพที่ 5-8 ร้อยละรายรับของสถาบันอุดมศึกษาที่นอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556) (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)

หลังจากนั้น คณะวิจัยนำข้อมูลรายได้ของมหาวิทยาลัยที่มีสัดส่วนรายได้ของตนเองสูงเป็น 4 อันดับแรก คือ มหาวิทยาลัย ก ข ค และ ง มาวิเคราะห์ในเชิงลึก โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มเปรียบเทียบ คือ มหาวิทยาลัยที่มีโรงพยาบาลสำหรับผลิตนักศึกษาแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ (มหาวิทยาลัย ก และ ค) และมหาวิทยาลัยที่ไม่มีโรงพยาบาล (มหาวิทยาลัย ช และ ง)

สำหรับมหาวิทยาลัยที่มีโรงเรียนฝึกหัดแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์นั้น พบว่า มหาวิทยาลัย ก และ ค พึ่งพาเงินรายได้จากการรักษาพยาบาลเกินกว่าร้อยละ 50 ของเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย (ภาพที่ 5-9) โดยที่มหาวิทยาลัย ก นั้นเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ในขณะที่มหาวิทยาลัย ค ถูกแปรสภาพเป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2551 จากข้อมูลในส่วนนี้สะท้อนให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยในระบบและมหาวิทยาลัยนอกระบบต่างพึ่งพารายได้จากการรักษาพยาบาลในโรงเรียนฝึกหัดแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์เป็นหลัก

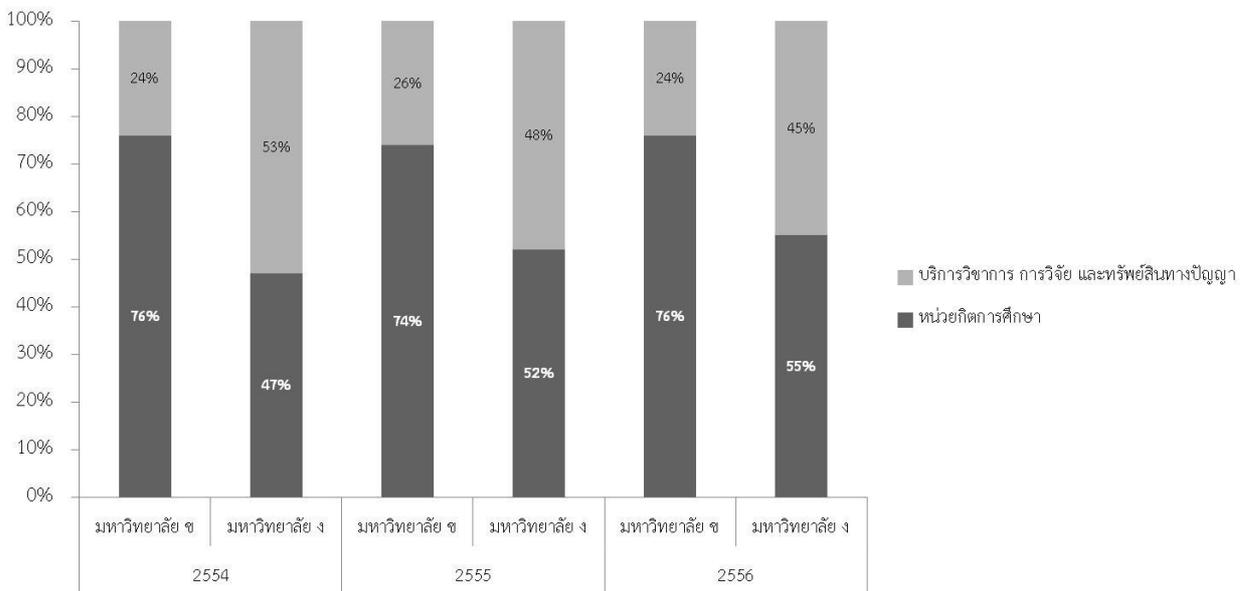


ภาพที่ 5-9 สัดส่วนรายได้แต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่มีโรงเรียนฝึกหัดแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ (มหาวิทยาลัย ก และ ค) ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

ในทางตรงกันข้าม มหาวิทยาลัย ข และ ง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่มีโรงเรียนฝึกหัดแพทย์มีความจำเป็นต้องแสวงหารายได้จากแหล่งอื่น ซึ่งพบว่า มหาวิทยาลัย ข ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่ยังคงสถานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐมีรายได้จากการเก็บค่าหน่วยกิตการศึกษาเป็นหลัก โดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 75 ของเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยในช่วงปี พ.ศ. 2554-2556 ในขณะที่รายได้จากการบริการวิชาการ การวิจัย และทรัพย์สินทางปัญญา คิดเป็นเพียงร้อยละ 25 (ภาพที่ 5-10) อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัย ง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีที่ถูกแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วนั้น มีรายได้หลักมาจากการบริการวิชาการ การวิจัย และการจำหน่าย

ลิขสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาที่ได้จากการศึกษาวิจัย โดยเฉพาะแล้วคิดเป็นร้อยละ 49 ของเงินรายได้มหาวิทยาลัย (ภาพที่ 5-10)

ดังนั้น ข้อเสนอจากการวิเคราะห์ประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยในมิตินี้ คือ แม้ว่า “มหาวิทยาลัยในระบบ” และ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ยังจำเป็นต้องพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่มหาวิทยาลัยหลายแห่งมีศักยภาพในการแสวงหารายได้ของตนเอง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่มีโรงพยาบาลสำหรับการผลิตบุคลากรทางการแพทย์ และมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่มีรายได้จากการให้คำปรึกษาวิจัยแก่หน่วยงานภายนอก ผลการวิจัยที่มีคุณค่าในเชิงพาณิชย์ และสิ่งประดิษฐ์ที่ได้รับการจดทะเบียนสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตร



ภาพที่ 5-10 สัดส่วนรายได้แต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่ไม่มีโรงเรียนฝึกหัดแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ (มหาวิทยาลัย ข และ ง) ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

นอกเหนือไปจากจำนวนบทความวิชาการที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS และปริมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดิน คณะวิจัยยังทำการวิเคราะห์ประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาแต่ละแห่งด้วยความพึงพอใจของบุคลากรในมหาวิทยาลัยและนักศึกษา ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ตัวแทนนักศึกษา พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ (อาจารย์) และผู้บริหารมหาวิทยาลัยใน 3 ประเด็นคือ (1) ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาและค่าหน่วยกิต (2) คุณภาพของหลักสูตรและระบบการเรียนการสอน และ (3) ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารหลักสูตร



สำหรับประเด็น*ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาและค่าหน่วยกิต*นั้น ตัวแทนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐได้ชี้ให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปีอยู่แล้วก่อนที่มหาวิทยาลัยจะได้รับการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ซึ่งค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในที่นี้ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของนักศึกษาด้วย

แม้ตอนนี้มหาวิทยาลัยจะยังไม่ออกนอกระบบ แต่มหาวิทยาลัยก็มีการปรับขึ้นค่าหน่วยกิตอยู่แล้วซึ่งเป็นการปรับขึ้นที่ไม่มากเท่าไร สิ่งที่น่ากังวลคือ ค่าครองชีพที่พุ่งขึ้นสูงอย่างรวดเร็วในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ทั้งค่าอาหาร ค่าหอพัก ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า ค่าตำราหนังสือ

คำให้สัมภาษณ์นักศึกษามหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ)

วันที่ 11 พฤศจิกายน 2557

ตัวแทนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษายังมีข้อกังวลเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาแบบเหมาจ่ายซึ่งโดยปกติแล้วประกอบไปด้วยค่าหน่วยกิต ค่าสื่อและอุปกรณ์ทางการศึกษา ค่าหนังสือตำราและเอกสารประกอบการเรียน ค่าธรรมเนียมการศึกษาแบบเหมาจ่ายนี้มีอัตราที่แตกต่างกันไปตามคณะและสาขาวิชา โดยพบว่าคณะและสาขาวิชาทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมีอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาแบบเหมาจ่ายสูงกว่าคณะและสาขาวิชาทางด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ แต่อย่างไรก็ตาม ตัวแทนนักศึกษาจากมหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ) และมหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า แม้กระทั่งคณะและสาขาวิชาทางด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ได้แก่ คณะรัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ ต่างมีอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาแบบเหมาจ่ายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

ข้อกังวลของนักศึกษาต่อค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐและ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” จึงมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ สถานะของมหาวิทยาลัยไม่ใช่ตัวแปรสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายทางการศึกษาและระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมทางการศึกษา โดยค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ สำหรับการจัดเก็บอัตราค่าธรรมเนียมทางการศึกษาแบบเหมาจ่ายนั้นเป็นระบบที่มหาวิทยาลัยในประเทศไทยใช้เป็นบรรทัดฐานในการจัดเก็บรายได้ในปัจจุบัน

สำหรับ*คุณภาพของหลักสูตรและระบบการเรียนการสอน*ในมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภท (มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่

การประกาศจัดตั้ง) นั้นมีประเด็นที่สัมพันธ์กับ**ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัย** ทั้งนี้ การออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นไม่ใช่การแปรสภาพมหาวิทยาลัยให้กลายเป็นองค์กรภาคเอกชนที่เป็นอิสระจากการกำกับดูแลของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) กล่าวคือ หลักสูตรและระบบการจัดการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยทุกประเภทจึงยังจำเป็นต้องได้รับการตรวจประเมินและรับรองจากหน่วยงานรัฐบาลทั้ง 2 แห่ง ทั้งในเรื่องคุณวุฒิของคณาจารย์ประจำหลักสูตร ผลงานวิจัยของคณาจารย์ประจำ และมาตรฐานของระบบการจัดการเรียนการสอน

อย่างไรก็ตาม ตัวแทนผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาได้กล่าวถึง อุปสรรคในการบริหารงานอุดมศึกษาที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากระเบียบกฎหมายและการกำกับดูแลคุณภาพหลักสูตรของ สมศ. และ สกอ. ที่ไม่ก่อให้เกิด “ความยืดหยุ่นและความคล่องตัว” ในการบริหารองค์กรอย่างแท้จริง โดยเฉพาะตัวชี้วัดคุณภาพหลักสูตรและการบริหารหลักสูตรของ สมศ. และ สกอ. ซึ่งไม่สะท้อนความหลากหลายของระบบมหาวิทยาลัยในประเทศไทย

การประเมินจาก สมศ. ใช้เกณฑ์เดียวกันทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยประเภทอะไร ซึ่งไม่ได้แตกต่างอะไรจากการบริหารแบบ One-size-fits-all ของระบบราชการซึ่งไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่างสำหรับมหาวิทยาลัย จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับประเภทของมหาวิทยาลัย

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 30 ตุลาคม 2557

นอกเหนือไปจากปัญหาในการบริหารหลักสูตรแล้ว การบังคับใช้เกณฑ์และมาตรฐานตัวชี้วัดเพียงชุดเดียวกับมหาวิทยาลัยทุกประเภทในประเทศไทยยังส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณและทรัพยากรบุคคลของมหาวิทยาลัยอีกด้วย

กลไกของ สมศ. และ สกอ. ทั้ง IQA และ EQA (Internal and External Quality Assurance) ที่กำหนดว่าจำนวนอาจารย์ต่อนักศึกษาต้องเท่านั้นเท่านั้น แพทย์ต่อนักศึกษาต้อง 1-4 พยาบาล 1-8 วิศวกร 1-10 อันนี้ถ้ามาใช้กับ มหาวิทยาลัยนอกระบบจะทำไม่ได้ตามปรัชญา เพราะไม่เหมือนกัน (ของเราอาจจะเน้นคนที่มีคุณภาพหรือมี Efficiency มากกว่า จำแพงกว่า) หน่วยงาน หน่วยงาน หน่วยงานกำกับ ไม่เข้าใจระบบที่แท้จริง จึงไม่ไปด้วยกัน (ยังงั้นเราก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบนี้อยู่ดี เพราะเราก็คงยังเป็นหน่วยงานของรัฐ)



ปรัชญาของมหาวิทยาลัยที่ว่า คือ เม็ดเงินที่ราชการใช้คน 10 คนทำ แต่มหาวิทยาลัยเราจะใช้คนทำเพียง 5 คน เหตุผลเช่น ได้เงินมา 100 บาท แทนที่จะจ้างคน 10 คนก็ไปจ้างแค่ 5 คนที่เก่ง ๆ ให้ 2 เท่า และไม่สนใจเรื่อง process เหมือนราชการ คุณลลัทธ์ คนที่เกิน average ต้องมี วิธีคิด วิธีทำงาน productivity มากกว่า

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ฉ (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 15 ตุลาคม 2557

ถึงแม้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งจะมีความยืดหยุ่นคล่องตัวมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ทว่า ตลอดช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและองค์กรอิสระได้มีการควบคุมและตรวจสอบการบริหารของมหาวิทยาลัยทุกประเภทอย่างเข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์

อุปสรรคในการบริหารของมหาวิทยาลัย ค คือ ถึงแม้ในทางทฤษฎี อำนาจการอนุมัติต่างๆ อยู่ที่สภามหาวิทยาลัย แต่ในทางปฏิบัติ ยังมีกฎหมายอื่นที่ยังบังคับให้มหาวิทยาลัยต้องรายงานไปยังหน่วยอื่น หรือปฏิบัติตามระเบียบที่หน่วยอื่นออก เช่น การทำ E-Auction การตรวจสอบจากภาครัฐมีทั้งการประกันคุณภาพจาก สมศ. และ สกอ. และการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินโดยผู้ตรวจสอบจาก สตง.

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 5 ตุลาคม 2557

ความคล่องตัวในการบริหารระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบมีความแตกต่างกันมาก แต่ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานอย่างเช่น สตง. กรมบัญชีกลาง DSI เริ่มเข้ามาตรวจสอบควบคุมมหาวิทยาลัยนอกระบบมากขึ้น ทำให้ความคล่องตัวลดลง

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ซ (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 17 พฤศจิกายน 2557

แต่อุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวคือ ทศนคติของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพมาจากมหาวิทยาลัยของรัฐ พบว่า มีบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการและผู้บริหารมหาวิทยาลัย

เป็นจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจในหลักปรัชญาพื้นฐานของการบริหารมหาวิทยาลัยนอกระบบ โดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจการตัดสินใจและหลักความยืดหยุ่นคล่องตัว

อุปสรรคสำคัญในการบริหารมหาวิทยาลัยคือเรื่อง mindset ของคนในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลง เราอาจแบ่งคนได้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มหัวเก่า กับกลุ่มหัวใหม่ กลุ่มหัวเก่าต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ส่วนกลุ่มหัวใหม่ต้องการความเปลี่ยนแปลง ซึ่งสองกลุ่มนี้มักมีความเห็นขัดแย้งกันบ่อย ๆ การบริหารความขัดแย้งจำเป็นต้องพึ่งพาภาวะผู้นำ โดยเฉพาะอธิการบดีต้องทำหน้าที่เป็น facilitator รับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย ถ้าผู้นำเป็นคนเผด็จการก็จะไม่มีการทดลองอะไรใหม่ ๆ เพราะไม่มีใครกล้าเสนอความเห็น

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ง (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 15 พฤศจิกายน 2557

ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอธิการบดีและคณบดี ถือเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญของการปฏิรูประบบอุดมศึกษาในประเทศไทย ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ค และมหาวิทยาลัย ฉ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสองแห่งได้แสดงทรรศนะไว้ว่า ความทุ่มเท (Commitment) ของอธิการบดีถือเป็นปัจจัยกระตุ้นให้คณะผู้บริหารและคณาจารย์มีแรงบันดาลใจในการขับเคลื่อนให้ระบบบริหารมหาวิทยาลัยเป็นไปตามหลักปรัชญาการบริหารองค์กรภาครัฐแนวใหม่

ในความเห็นส่วนตัวของผม วิสัยทัศน์และภาวะผู้นำของอธิการบดีและคณบดีสำคัญมาก ระบบมันจะขับเคลื่อนไปได้เพราะผู้นำที่ดี อย่างมหาวิทยาลัยของเราเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย ผมทุ่มให้กับงบวิจัยเต็มที่ ตรงไหนเรามีข้อจำกัด ผมก็สนับสนุนให้คณาจารย์ของเราไปหาทุนวิจัยจากภายนอกในทุกช่องทาง เช่น วช. สกว. เป็นต้น ในช่วงใกล้ Deadline ส่ง Proposal ไป วช. สกว. ผมจะกำชับหน้าห้องไว้เลยว่า ผมว่างตลอดและให้อาจารย์ทุกคนเดินเข้ามาในห้องผม เอา Proposal มาให้ลงนามได้ตลอดเวลา

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ฉ (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 15 ตุลาคม 2557

จากข้อมูลข้างต้น มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความคล้ายคลึงมากกว่าความแตกต่าง ทั้งในเรื่องค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี การเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาแบบเหมาจ่าย การบริหารงานหลักสูตรและระบบการจัดการเรียนการสอนที่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแล



ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ตลอดจนความเข้มงวดของหน่วยงานภาครัฐในการควบคุมและตรวจสอบ การเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ความโปร่งใส (Transparency)

ในการศึกษานี้ ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญขององค์กรให้แก่ สาธารณชนได้รับทราบ (Nanz & Steffeck, 2004; Armstrong, 2005; Heeks, 2008) ซึ่งถือว่ามีผลสำคัญ เป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลตามครรลองประชาธิปไตย ทั้งนี้ หากสาธารณชนไม่ได้รับข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับองค์กรภาครัฐอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของเจ้าหน้าที่ ภาครัฐย่อมไม่มีประสิทธิภาพ แม้กลไกเหล่านั้นจะได้รับการออกแบบได้อย่างสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ก็ตาม โดยคณะวิจัยวิเคราะห์และประเมินความโปร่งใสของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาโดยใช้ 3 ตัวชี้วัด คือ (1) คุณภาพของระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัย และ (2) โครงสร้างและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลคณะผู้บริหาร สภามหาวิทยาลัย และองค์กรอื่นใน มหาวิทยาลัย

เนื่องจากบุคลากรสายวิชาการในมหาวิทยาลัยถือเป็นกำลังหลักในการผลิตบัณฑิตและผลงานทาง วิชาการ ระบบติดตามและประเมินผลปฏิบัติงานของบุคลากรสายวิชาการที่มีความโปร่งใสจึงถือเป็น หลักประกันคุณภาพระบบอุดมศึกษาของประเทศ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ความโปร่งใสของมหาวิทยาลัยของ รัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คณะวิจัยจึงให้ความสำคัญกับระบบติดตามและประเมินผลงานของ **คณาจารย์ในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา** ซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัย ได้แสดงทรรศนะไว้ว่า สถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเพื่อให้สามารถกำหนดเงินเดือน ค่าตอบแทนที่ดึงดูดนักวิชาการที่มีสมรรถนะสูงทางด้านวิชาการ และยังคงมีระบบการบริหารผลปฏิบัติงาน (Performance Management) ที่ได้มาตรฐานเพื่อให้ให้นักวิชาการที่มีคุณภาพได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนที่ เหมาะสม ทั้งนี้ คณะวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพ มาจากส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง มีระเบียบกฎเกณฑ์ว่าด้วย การบริหารผลงานของคณาจารย์ที่ชัดเจน ตลอดจนมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) ในการจัดเก็บข้อมูล การรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี และการประมวลผลเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร มหาวิทยาลัย

แต่ทว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพยังประสบกับปัญหาในการนำเอาระเบียบ กฎเกณฑ์ในการประเมินผลงานประจำปีของคณาจารย์ไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากคณาจารย์และผู้บริหาร

มหาวิทยาลัยจำนวนมากยังไม่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบการประเมินผลงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-based Performance Management) ได้

อุปสรรคสำคัญของมหาวิทยาลัยนอกระบบ คือ ทักษะคิดในการรับมือความเปลี่ยนแปลง การออกนอกระบบ คือ การมอบอำนาจให้มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์และออกแบบระบบบริหารมหาวิทยาลัยได้เอง แต่มหาวิทยาลัยนอกระบบหลายแห่งก็ยังร่างระเบียบโดยอิงจากระบบเดิม ถึงแม้คณาจารย์จะปรับตัวได้เร็ว แต่ผู้บริหารและสายปฏิบัติการยังปรับตัวได้ช้า และยึดติดกับกฎระเบียบเดิม คณบดีและผู้บริหารมหาวิทยาลัยหลายคนไม่ได้เป็นข้าราชการแล้ว แต่ก็ยังคิดและบริหารเหมือนข้าราชการ

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 5 ตุลาคม 2557

ทั้งนี้ การบริหารผลงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงผลงานของบุคลากรกับเงินเดือนค่าตอบแทนอย่างชัดเจนเพื่อเป็นแรงจูงใจให้คณาจารย์ผลิตผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งต้องมีกลไกการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการของคณาจารย์ในกรณีที่ไม่สามารถผลิตผลงานได้ตรงตามเป้าหมาย แต่ทว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ตกเป็นกรณีศึกษาหลายแห่งยังไม่สามารถขับเคลื่อนหลักการนี้ได้เต็มที่ เนื่องจากคณาจารย์ไม่สามารถผลิตผลงานได้ตรงตามเป้าหมาย กอปรกับมหาวิทยาลัยประสบกับปัญหาความขาดแคลนบุคลากรสายวิชาการ จึงทำให้ระบบการบริหารผลงานของมหาวิทยาลัยเหล่านี้เป็นไปในลักษณะการพัฒนาคณาจารย์และนักวิจัยมากกว่าเป็นการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารผลงานเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

ปัญหาในด้านการบริหาร คือ ปัญหาบุคลากรผู้สอน ในปัจจุบัน อาจารย์รุ่นใหม่ยังขาดประสบการณ์และความสามารถในการทำวิจัย ผลิตบทความทางวิชาการเพื่อตีพิมพ์ในวารสารวิชาการนานาชาติ ครั้นเราจะไปบังคับใช้ Performance Management อย่างจริงจัง คนสอนของเราก็จะไม่พอ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในการประเมิน สมศ. สกอ. ดังนั้น เราจึงผ่อนปรนและเน้นไปที่การพัฒนา การฝึกอบรม และส่งไปศึกษาต่อ มากกว่าที่จะไปใช้ระบบค่าตอบแทนและระบบลงโทษ แบบฮ่อหงง สิงคโปร์

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ข (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 17 พฤศจิกายน 2557



มหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งได้พัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลปฏิบัติงานของคณาจารย์ แยกเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมความพร้อมใน “การออกนอกระบบ” แต่มหาวิทยาลัยเหล่านี้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการทำงานเดียวกันกับมหาวิทยาลัยที่ได้รับการแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบแล้ว คือ ความสามารถในการปรับตัวของคณาจารย์ นอกเหนือไปจากนี้ คณะวิจัยยังพบว่าคณะและภาควิชาต่างๆ ในมหาวิทยาลัยของรัฐมีความสามารถที่ต่างกันออกไปในการปรับตัวเข้ากับระบบการบริหารผลงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยที่คณะและภาควิชาทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีสามารถนำเอาระบบการบริหารผลงานไปใช้ในการพัฒนาจำนวนและคุณภาพผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่คณะและภาควิชาทางสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ไม่สามารถนำระบบดังกล่าวไปใช้ได้อย่างเต็มที่

คณะทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี เช่น คณะวิศวะ คณะสาธารณสุข เขานำเอาระบบ ICT มาใช้ในการประเมินอาจารย์แล้วนะ ก็เป็นที่น่าพึงพอใจในระดับหนึ่ง แต่ในคณะด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ยังติดขัดเรื่องการยอมรับของคณาจารย์ เหตุผลหลักๆ ของคณะด้านสังคม คือ ผลงานของเขาวัดเป็นเชิงปริมาณได้ยาก จะให้ไปเน้นตีพิมพ์เหมือนสายวิทย์ก็มีข้อจำกัด เรื่องผลงานด้านอื่นก็เป็นงานบริการสังคมเป็นหลัก เลยวัดยาก ประเมินยาก

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ)

วันที่ 25 ตุลาคม 2557

จากข้อมูลดังกล่าว เราจึงสรุปได้ว่าคุณภาพของระบบติดตามและประเมินผลงานของคณาจารย์นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับ “การออกนอกระบบ” ของมหาวิทยาลัย แต่ทว่าข้อบกพร่องของการติดตามและประเมินผลงานของคณาจารย์มหาวิทยาลัยในประเทศไทยเป็นปัญหาเชิงวัฒนธรรมองค์การและปัญหาเชิงคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ของประเทศที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาอย่างจริงจังและเร่งด่วน นอกจากนี้ อีกหนึ่งข้อสังเกตจากการศึกษานี้ คือ มหาวิทยาลัยและคณะที่เน้นทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและเทคโนโลยีสามารถปรับตัวเข้ากับระบบการบริหารผลงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้ดีกว่ามหาวิทยาลัยและคณะที่เน้นทางด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัย เป็นอีกหนึ่งตัวชี้วัดคุณภาพของระบบธรรมาภิบาลภายในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากเป็นช่องทางที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ คณาจารย์ เจ้าหน้าที่สายสนับสนุนวิชาการ และนักศึกษา สามารถ

ตรวจสอบนโยบายและผลงานของคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยว่าเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและแผนยุทธศาสตร์ในภาพรวมของมหาวิทยาลัยหรือไม่ สำหรับกรณีมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษานี้ การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยทุกแห่งมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีอธิการบดี รองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดีเป็นฝ่ายบริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย และมีสภามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาอนุมัตินโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ รวมทั้งเป็นองค์กรที่ประเมินผลงานของฝ่ายบริหารด้วย

จากการสัมภาษณ์บุคลากรสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการในมหาวิทยาลัยที่ได้รับการแปรสภาพเป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” การศึกษานี้พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัยไม่มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและในเชิงปฏิบัติแต่อย่างใด สำหรับในเชิงโครงสร้างนั้น องค์กรอื่นที่นอกเหนือไปจากฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัย ได้แก่ สภาคณาจารย์และคณะกรรมการชุดต่างๆในระดับมหาวิทยาลัย ก็ยังคงมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่เฉกเดียวกับเมื่อตอนที่มหาวิทยาลัยยังคงสถานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ

องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี เช่น สภามหาวิทยาลัย สภาคณาจารย์ สภาวิชาการ หรือคณะกรรมการชุดต่างๆในระดับมหาวิทยาลัย ก็ยังมีโครงสร้างแบบเดิมและมีอำนาจหน้าที่แบบเดิมๆ คือ เราคาดหวังว่า พอออกนอกระบบ อาจารย์และนักศึกษาจะมีสิทธิมีเสียงมากขึ้นในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัย ไม่ใช่มีสิทธิมีเสียงแต่เฉพาะในตอนเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย

คำให้สัมภาษณ์อาจารย์มหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 8 พฤศจิกายน 2557

แม้ว่ามหาวิทยาลัยทุกแห่งในปัจจุบันจะเปิดโอกาสให้คณาจารย์ เจ้าหน้าที่สายสนับสนุนวิชาการ และนักศึกษามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายมากขึ้นกว่าในอดีตผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่การศึกษานี้พบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมผ่านช่องทางเทคโนโลยีสารสนเทศยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในเชิงปฏิบัติ เนื่องจากบุคลากรและนักศึกษาไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ด้วยความเชื่อที่ว่า ทำดีที่สุดแล้ว นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยจะถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ และสภามหาวิทยาลัยยังคงฟังเสียงของฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายคณาจารย์ เจ้าหน้าที่สายสนับสนุนวิชาการ และนักศึกษา

ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยมีช่องทางให้บุคลากรและนักศึกษาแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ดีและสะดวก เพราะส่วนใหญ่เป็นช่องทางออนไลน์ แต่พวกเราก็ไม่เชื่อว่ามหาวิทยาลัยจะนำเอาข้อคิดเห็นและข้อเสนอของพวกเราไปขับเคลื่อนจริงๆ สุดท้ายทุกอย่างก็ขึ้นอยู่กับผู้บริหารมหาวิทยาลัยอยู่ดี

คำให้สัมภาษณ์นักศึกษามหาวิทยาลัย ข (มหาวิทยาลัยของรัฐ)

วันที่ 11 พฤศจิกายน 2557

สมัยนี้ คำว่า “ประชาคม” นโยบายและแผนกำลังฮิตกันในองค์กรภาครัฐ มหาวิทยาลัยก็เอาบ้าง มีการจัดประชาคม พบปะบุคลากรและนักศึกษาน้อยๆ แต่ก็ทำเป็นพิธีเท่านั้น แม้กระทั่งระบบสภามหาวิทยาลัยก็ยังเหมือนกับตอนที่ยังไม่ออกนอกระบบ ที่สื่อมวลชนเขียนว่า “สภาเกาหลี” ก็ถูกต้องนะครับ ถึงจะไม่ถูกต้อง 100% ที่ว่าไม่ถูกต้อง 100% ไม่ใช่ว่าเขาไม่ได้เกาหลีกันจริงๆ แต่เราไม่ทราบว่าเขาเกาหลีกันรุนแรงเพียงใด

คำให้สัมภาษณ์อาจารย์มหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 8 พฤศจิกายน 2557

ทั้งนี้ การปฏิรูประบบบริหารงานอุดมศึกษาในประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจและวิสัยทัศน์ร่วมกันระหว่างผู้บริหาร คณาจารย์ และบุคลากรมหาวิทยาลัย เนื่องจากการปฏิรูปจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืนได้ก็ต่อเมื่อเกิดวัฒนธรรมองค์กรใหม่ที่สอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และระบบธรรมาภิบาลที่ดี แม้ว่าโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาจะไม่มี ความแตกต่างกัน แต่มหาวิทยาลัย ข ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เน้นทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี ได้นำเอาหลักการบริหารองค์กรจากภาคธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ในการบริหารมหาวิทยาลัย อาทิเช่น ระบบการบ่มเพาะผู้บริหารหรือระบบ Succession Planning เป็นต้น ซึ่งทำให้ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยมีวิสัยทัศน์และความพร้อมในการนำพาองค์กรและมหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ตลอดจนเป็นการสร้างหลักประกันความต่อเนื่องของนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัย ง มีระบบ Succession Plan วางตัวสืบทอดผู้บริหารที่มีการบ่มเพาะอย่างยาวนาน ทำให้นโยบายมีความต่อเนื่อง บุคลากรมีวิสัยทัศน์ไปในทางร่วมกัน ผู้บริหารสภามหาวิทยาลัย มีความใกล้ชิด มีแนวคิดในทางเดียวกัน ระบบจะคล้าย ๆ การบริหารงานในภาคเอกชน โดยมีกิจกรรมเสริมสร้างภาวะผู้นำตั้งแต่ยังเป็นอาจารย์

ธรรมดาอย่างสม่ำเสมอ ทำให้สามารถระบุได้ว่าอาจารย์ท่านใดมีบุคลิกอย่างไร มีความถนัดทางไหน

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ง (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)
วันที่ 15 พฤศจิกายน 2557

ดังนั้น หัวใจสำคัญของกลไกธรรมาภิบาลภายในมหาวิทยาลัย คือ การสร้างวิสัยทัศน์และความเข้าใจร่วมกันของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรให้สอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส ทั้งนี้ หากปราศจากความเข้าใจร่วมกันในหลักการดังกล่าวแล้ว การออกนอกระบบย่อมไม่สามารถเพิ่มพูนขีดความสามารถในการแข่งขันและคุณภาพทางวิชาการของระบบอุดมศึกษาในประเทศไทยได้

บทที่ 6 สรุปผลการศึกษา



ในช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ หรือ New Public Management (NPM) เป็นกระแสหลักของการปฏิรูปภาครัฐในประเทศต่างๆ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา โดยกระบวนการปฏิรูปนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้าง “ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส” ของภาครัฐให้สามารถปฏิบัติหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และหนึ่งในกลยุทธ์ของการปฏิรูป คือ การจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานแบบส่วนราชการซึ่งทำให้ภาครัฐไม่สามารถทำงานตอบสนองพลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันได้ โดยหลักการบริหารของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่หรือองค์การมหาชนนี้ คือ ความยืดหยุ่นคล่องตัว ตลอดจนพันธกิจหน้าที่ที่ไม่สลับซับซ้อนและไม่มีลักษณะเป็นการแสวงหารายได้เฉกเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากความคาดหวังที่แวดวงวิชาการและสาธารณะมีต่อกระบวนการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM การศึกษานี้จึงมุ่งวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยว่ามี “ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส” หรือไม่ โดยในบทที่ 4 ได้นำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนของไทยจำนวน 6 องค์การซึ่งนำไปเปรียบเทียบกับ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ และในบทที่ 5 เป็นการนำเสนอผลการศึกษาเปรียบเทียบมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย

ส่วนแรกของบทนี้จะเป็นการสรุปผลการศึกษาทั้งหมดจากบทที่ 4-5 ตามวัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อนำไปสู่การอภิปรายผลเพื่อเปรียบเทียบกับงานวิจัยอื่นๆในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หลังจากนั้นจะกล่าวถึงข้อจำกัดของผลการศึกษา ตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและประเด็นการศึกษาริวิจัยในอนาคต

สรุปผลการศึกษา

ตามที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 การศึกษานี้ได้วิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ทางการบริหาร (Management Results) ขององค์การมหาชนในประเทศไทยที่ได้รับการจัดตั้งโดย พ.ร.ฎ. ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบในประเทศไทย ซึ่งผลสัมฤทธิ์ในนี้ประกอบไปด้วย 3 มิติ คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส โดยคณะวิจัยได้

แผนงานวิจัย วช. ปี พ.ศ. 2556

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในองค์กรภาครัฐที่เกิดขึ้นตาม
แนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

ใช้ตัวชี้วัดที่หลากหลายในการวัดประเมินผลสัมฤทธิ์ในแต่ละมิติ แต่อย่างไรก็ตาม ตามที่ Denhardt, Denhardt, and Blanc (2014) ได้กล่าวไว้ การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐนั้น จำเป็นต้องกระทำด้วยความรู้ความเข้าใจในบริบทและสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่หลากหลายของแต่ละสังคม โดยการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Study) นั้นเป็นหนึ่งในวิธีการวิจัยที่สามารถสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับความหลากหลายของบริบททางการบริหาร (Leland & Thurmaier, 2010) ด้วยเหตุดังกล่าว **วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ของการศึกษานี้จึงเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทยกับ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์** เพื่อให้ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับพลวัตของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐใน 2 ประเทศ โดยได้ทำการจับคู่และจำแนกองค์การมหาชนและ Statutory Board ออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) องค์กรที่มีหน้าที่ด้านการวิจัยและพัฒนา (2) องค์กรที่มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนเศรษฐกิจและการค้าการลงทุน และ (3) องค์กรที่มีหน้าที่รับประกันและตรวจประเมินคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้ ในวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ของแผนงานวิจัยยังทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับมหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมานับตั้งแต่มี พ.ร.บ. จัดตั้ง

ตัวชี้วัดที่ใช้ในการวิเคราะห์ “**ประสิทธิภาพ (Efficiency)**” ซึ่งเป็นมิติแรกของผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน ได้แก่ ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต (Unit Cost) และสัดส่วนของประเภทค่าใช้จ่ายขององค์กร ผลการศึกษาพบว่า Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตต่ำกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย ยกเว้นองค์กร B ซึ่งเป็น Statutory Board ที่ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาในประเด็นทางสังคมศาสตร์และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา โดยในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตนั้น คณะวิจัยกระทำโดยการวิเคราะห์เชื่อมโยงพันธกิจขององค์กรตามกฎหมายจัดตั้งกับผลงานและรายจ่ายตามที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี โดยคำนึงถึงความแตกต่างของสกุลเงินตราระหว่างประเทศและอัตราเงินเฟ้อ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เราสามารถสรุปได้ว่า สำหรับในตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพนี้ Statutory Board ของสิงคโปร์สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายต่อผลผลิตขององค์กรได้ดีว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย

สำหรับสัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาจากประเทศทั้งสองนั้นชี้ให้เห็นว่า Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการของบุคลากรสูงกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย ยกเว้นองค์กร B ซึ่งมีสัดส่วนรายจ่ายที่เป็นเงินสนับสนุนวิจัยสูงกว่ารายจ่ายหมวดอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม เราไม่สามารถสรุปได้ว่า Statutory Board ของสิงคโปร์มีประสิทธิภาพดีไปกว่าองค์การมหาชนของไทยในด้านการใช้จ่ายงบประมาณ เนื่องจากพันธกิจหน้าที่ของ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษา (ยกเว้นองค์กร B) มีลักษณะเป็นการกำกับดูแล (Regulatory

Function) ซึ่งจำเป็นอาศัยบุคลากรประจำองค์กร ได้แก่ นักกฎหมาย ผู้ติดต่อประสานงานกับองค์กรต่างประเทศ ผลการศึกษาในมิตินี้จึงชี้ให้เห็นว่า การวิเคราะห์สัดส่วนและประเภทค่าใช้จ่ายขององค์กรนั้น จำเป็นจะต้องกระทำไปพร้อมกับการทำความเข้าใจในพันธกิจหน้าที่ บริบทการทำงาน และข้อจำกัดของกฎระเบียบของแต่ละองค์กร

สำหรับผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารทางด้านประสิทธิภาพของสถาบันอุดมศึกษาประกอบไปด้วย 2 ตัวชี้วัด คือ (1) ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา และ (2) สัดส่วนค่าใช้จ่ายหมวดต่างๆของมหาวิทยาลัย (ตารางที่ 6-1) โดยจากการวิเคราะห์ข้อมูลต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาเฉลี่ย 3 ปีระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 การศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ได้รับการเปลี่ยนสถานะมาจากมหาวิทยาลัยของรัฐมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิต 1 คนสูงเป็นอันดับ 1 (359,363 บาทต่อบัณฑิต 1 คน) และอันดับ 3 (202,282 บาทต่อ บัณฑิต 1 คน) ในบรรดามหาวิทยาลัยทั้งหมดที่ตกเป็นกรณีศึกษา อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตสำคัญจากการศึกษานี้ คือ มหาวิทยาลัยที่มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาต่ำกว่ามหาวิทยาลัยที่ได้รับการแปรสภาพมาจากมหาวิทยาลัยของรัฐ

ตารางที่ 6-1 สรุปผลการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัย

ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัย	สรุปผลการศึกษา
1. ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา	มหาวิทยาลัยที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาเฉลี่ย 3 ปี (พ.ศ. 2554-2556) สูงสุด 3 อันดับแรก คือ <ol style="list-style-type: none"> มหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาอยู่ที่ 359,363 บาทต่อนักศึกษา 1 คน มหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ) มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาอยู่ที่ 271,876 บาทต่อนักศึกษา 1 คน มหาวิทยาลัย ง (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาอยู่ที่ 202,282 บาทต่อนักศึกษา 1 คน
2. สัดส่วนค่าใช้จ่ายหมวดต่างๆของมหาวิทยาลัย	<ul style="list-style-type: none"> ■ มหาวิทยาลัยของรัฐมีบุคลากรและสวัสดิการสูงกว่าค่าใช้จ่ายหมวดอื่นๆ ■ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีงบลงทุนและงบจัดซื้อจัดจ้างสูงที่สุด ■ มหาวิทยาลัยทุกประเภทมีค่าใช้จ่ายเพื่อพัฒนานักศึกษาและโครงการอื่นๆต่ำกว่าค่าใช้จ่ายหมวดอื่นๆ

เมื่อพิจารณาสัดส่วนค่าใช้จ่ายในหมวดต่างๆของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ งบบุคลากร (เงินเดือน) และสวัสดิการ งบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้าง และงบพัฒนานักศึกษาและโครงการอื่นๆ ในการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสัดส่วนรายจ่ายที่เป็นงบลงทุนและงบจัดซื้อจัดจ้างสูงที่สุดในขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีงบบุคลากรและสวัสดิการสูงที่สุด โดยมีข้อสังเกตคือ ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีรายจ่ายในหมวดงบพัฒนานักศึกษาเป็นสัดส่วนต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับงบบุคลากรและงบลงทุน (ตารางที่ 6-1)

กล่าวโดยสรุปคือ หากพิจารณาจากความสามารถในการควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีประสิทธิภาพที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาเม็ดเงินและทรัพยากรที่มหาวิทยาลัยจัดสรรให้แก่ภารกิจด้านต่างๆแล้ว มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยของรัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนานักศึกษาและโครงการอื่นๆ (รวมถึงโครงการวิจัย) น้อยกว่าการบริหารงานบุคคล สวัสดิการ และการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์มากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ

มิติที่ 2 ของผลสัมฤทธิ์องค์กร คือ “**ประสิทธิผล (Effectiveness)**” ซึ่งมีประเด็นการประเมิน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) ความสอดคล้องของผลผลิตและพันธกิจหน้าที่ขององค์กร (2) รายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดิน และ (3) ความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร ทั้งนี้ สำหรับการวิเคราะห์แต่ละประเด็นของประสิทธิผลองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา คณะวิจัยได้ใช้ “ตัวชี้วัดทางอ้อม (Proxy Indicator)” ซึ่งมีรายละเอียดตามตารางที่ 6-2

การศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า Statutory Board มีผลงานที่สอดคล้องกับพันธกิจหน้าที่ของหน่วยงานมากกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย ซึ่งความสอดคล้องดังกล่าวถูกสะท้อนออกมาในดัชนีความสามารถในการแข่งขัน (National Competitiveness Index) ของประเทศสิงคโปร์ทั้งในด้านการวิจัย ด้านความเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชน และด้านการศึกษา อย่างไรก็ตาม ยังมีเหตุปัจจัยอื่นๆที่มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ ซึ่งอยู่นอกเหนือผลจากการดำเนินงานขององค์การมหาชนและ Statutory Board เราจึงจำเป็นต้องพิจารณามิติอื่นของประสิทธิผลด้วย

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ที่หน่วยงานสามารถแสวงหาได้เอง พบว่า Statutory Board ทางด้านการวิจัยและพัฒนา มีขีดความสามารถในการแสวงหารายได้ด้วยตนเองสูงที่สุด โดยมีรายได้ที่จัดเก็บเองเป็นสัดส่วนต่อรายรับรวมที่สูงกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทยที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา ในทางตรงกันข้าม องค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน

และกำกับดูแลมาตรฐานทางการศึกษาไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ในเชิงการเงินการคลังเนื่องจากมีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล

ตารางที่ 6-2 สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบขององค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านประสิทธิภาพ

ประเด็นการประเมิน	ตัวชี้วัดทางอ้อม (Proxy Indicator)	สรุปผลการศึกษา
<ul style="list-style-type: none"> ■ ความสอดคล้องของผลผลิตและพันธกิจหน้าที่ขององค์กร 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Statutory Board ของสิงคโปร์มีประสิทธิภาพสูงกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย ทั้งในเชิงความสามารถในการแข่งขันทางการวิจัย ด้านธุรกิจ และด้านการศึกษา
<ul style="list-style-type: none"> ■ รายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดิน 	<ul style="list-style-type: none"> ■ สัดส่วนรายได้ที่องค์กรแสวงหาได้เองต่อรายรับรวมทั้งหมด 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Statutory Board ของสิงคโปร์ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา มีสัดส่วนรายได้ที่องค์กรแสวงหาได้เองต่อรายรับรวมสูงที่สุด ■ ทั้งองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมธุรกิจเอกชนและกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางการเงินได้
<ul style="list-style-type: none"> ■ ความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ทศนคติของผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Statutory Board ของสิงคโปร์มีผลงานที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากกว่าองค์การมหาชนของไทย ในด้านการวิจัย การสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ และการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา ■ แต่ในภาพรวมแล้ว ประเทศสิงคโปร์ประสบกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับที่สูง และปัญหาความเสื่อมถอยของภาษาและวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์

ในด้านความพึงพอใจของผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน คณะวิจัยพบว่า Statutory Board ของสิงคโปร์ผลงานเป็นที่น่าพึงพอใจมากกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย ทั้งในด้านการวิจัย ด้านการส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน และด้านการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า Statutory Board จะเป็นฟันเฟืองสำคัญของภาครัฐสิงคโปร์ซึ่งประสบ

ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ แต่การพัฒนาอย่างก้าวกระโดดนั้นได้ส่งผลกระทบต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวสิงคโปร์ในระดับกลางและระดับล่าง โดยเฉพาะในด้านค่าครองชีพและความสุขในการทำงาน นอกจากนี้ การยกระดับคุณภาพการศึกษาให้เป็นสากลด้วยระบบตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาแบบประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศในเครือจักรภพ ตลอดจนการกำหนดให้ภาษาจีนแมนดารินเป็นหนึ่งในภาษาราชการที่ปรากฏในแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ได้กลับกลายเป็นภาวะคุกคามต่อความหลากหลายทางด้านภาษาและวัฒนธรรมในหมู่ชุมชนชาวสิงคโปร์เชื้อสายจีน

การเปรียบเทียบสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยในประเด็นประสิทธิผล (Effectiveness) มีทั้งสิ้น 3 ตัวชี้วัด คือ (1) จำนวนบทความวิจัยและบทความวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูล SCOPUS (2) จำนวนเงินรายได้จากแหล่งอื่นที่มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาได้เองนอกเหนือไปจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ และ (3) ความพึงพอใจของคณะผู้บริหาร คณาจารย์ และนักศึกษาต่อโครงสร้างการบริหารองค์กรของสถาบันอุดมศึกษา (ตารางที่ 6-3)

สำหรับประสิทธิผลทางด้านผลงานวิจัยวัดโดยจำนวนบทความที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS นั้น การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีจำนวนบทความวิจัยมากกว่ามหาวิทยาลัยประเภทอื่นๆ และเมื่อจำแนกมหาวิทยาลัยตามพันธกิจหน้าที่แล้ว พบว่า มหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีบทความวิจัยมากกว่ามหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนในสาขาวิชาทั่วไปหรือทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (ตารางที่ 6-3) แต่อย่างไรก็ตาม ตัวเลขจำนวนผลงานวิชาการนั้นไม่สามารถสะท้อนประสิทธิผลด้านการวิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษามีจำนวนบุคลากรสายวิชาการที่แตกต่างกันซึ่งส่งผลกระทบต่อจำนวนผลงานทางวิชาการ โดยมหาวิทยาลัยที่มีจำนวนบุคลากรสายวิชาการมากกว่าย่อมมีความได้เปรียบมหาวิทยาลัยขนาดเล็ก ดังนั้น คณะวิจัยจึงพิจารณาสัดส่วนของจำนวนผลงานวิชาการต่อจำนวนบุคลากรสายวิชาการประกอบด้วย โดยพบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีจำนวนบทความวิจัยในฐานข้อมูล SCOPUS ต่อบุคลากรสายวิชาการ 1 คนใกล้เคียงกัน แต่มหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีประสิทธิผลทางด้านการศึกษาสูงกว่ามหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป

ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบโดยส่วนใหญ่แล้วมีประสิทธิผลทางด้านการศึกษาและพัฒนาสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่มีข้อสังเกตสำคัญคือ ประสิทธิผลทางการวิจัยและพัฒนาดังกล่าวเกิดขึ้นเฉพาะกับมหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น ในขณะที่มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนด้านสังคมศาสตร์นั้น แม้ว่าจะ

ตารางที่ 6-3 สรุปผลการวิเคราะห์ประสิทธิผลด้านวิจัยและด้านการเงินการคลังของมหาวิทยาลัย

ประเด็นตัวชี้วัดประสิทธิผลของ มหาวิทยาลัย	สรุปผลการศึกษา
<p>1. จำนวนบทความที่ได้รับการตีพิมพ์ เผยแพร่ในวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูล SCOPUS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ เมื่อวิเคราะห์จำนวนบทความทางวิชาการในฐานข้อมูล SCOPUS ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ของบุคลากรมหาวิทยาลัยที่จำแนกตามระบบการบริหารแล้วพบว่ามหาวิทยาลัยที่มีจำนวนบทความสูงสุด 3 อันดับแรก คือ <ol style="list-style-type: none"> 1. มหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) 2. มหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ) 3. มหาวิทยาลัย ง (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) ■ เมื่อพิจารณาจำนวนบทความตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย พบว่ามหาวิทยาลัยที่มีจำนวนบทความสูงสุด 3 อันดับแรก คือ <ol style="list-style-type: none"> 1. มหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยวิจัย) 2. มหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยวิจัย) 3. มหาวิทยาลัย ง (มหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี) ■ เมื่อพิจารณาจำนวนบทความต่ออาจารย์ 1 คนแล้วพบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีจำนวนบทความในฐานข้อมูล SCOPUS ต่ออาจารย์ 1 คนที่ใกล้เคียงกัน แต่หากพิจารณาตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยแล้ว มหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยที่เน้นทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีจำนวนบทความวิชาการต่ออาจารย์ 1 คนสูงที่สุด
<p>2. จำนวนเงินรายได้จากแหล่งอื่นที่มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาได้เอง นอกเหนือไปจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ผ่านการแปรสภาพมีสัดส่วนรายได้ของตนเองมากกว่ามหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมานับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง ■ มหาวิทยาลัยทุกประเภทยังจำเป็นต้องพึ่งพารายได้จากงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ■ มหาวิทยาลัยหลายแห่งมีแหล่งรายได้ของตนเองจากโรงเรียนฝึกหัดแพทย์ รองลงมาคือ การให้คำปรึกษาวิจัยแก่หน่วยงานภายนอก ผลงานวิจัยที่มีคุณค่าในเชิงพาณิชย์ และสิ่งประดิษฐ์ที่ได้รับการจดทะเบียนสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตร

ถูกแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว ก็ยังมีประสิทธิผลด้านการวิจัยที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ทั้ง “มหาวิทยาลัยในระบบ” และ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ต่างยังต้องพึ่งพาเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเป็นหลัก ในขณะที่เดียวกัน มหาวิทยาลัยหลายแห่งมีศักยภาพในการแสวงหารายได้ของตนเอง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่มีโรงพยาบาลสำหรับการผลิตบุคลากรทางการแพทย์ และมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่มีรายได้จากการให้คำปรึกษาวิจัยแก่หน่วยงานภายนอก ผลการวิจัยที่มีคุณค่าในเชิงพาณิชย์ และสิ่งประดิษฐ์ที่ได้รับการจดทะเบียนสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตร

นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยในนอกระบบและมหาวิทยาลัยนอกระบบยังมีความคล้ายคลึงกันในเรื่อง การบริหารจัดการหลักสูตรและกลไกข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กร แม้ว่าโดยหลักการแล้ว มหาวิทยาลัยนอกระบบควรมี “ความยืดหยุ่นคล่องตัว” มากกว่าในการออกแบบหลักสูตรการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจเอกชนและสังคม ตลอดจนมี “ความเป็นอิสระ” ในการบริหารงานบุคคลและการบริหารการเงินและการงบประมาณ แต่จากการสัมภาษณ์ตัวแทนผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษาที่ผ่านการแปรสถานะไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว พบว่า ความสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยเหล่านี้กับกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานตรวจสอบทางการเงินและการทุจริตคอร์ปชันยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกับเมื่อก่อนนอกระบบ โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลา 4-5 ปี (พ.ศ. 2552-2557) ที่ผ่านมา หน่วยงานกำกับดูแลด้านการศึกษา ได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) รวมทั้งหน่วยงานตรวจสอบต่างๆ อาทิเช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น ล้วนเข้ามาตรวจสอบกระบวนการทำงานในมิติต่างๆของการบริหารกิจการมหาวิทยาลัย ทำให้ความยืดหยุ่นคล่องตัวของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่บังเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ

สำหรับในมิติ “ความโปร่งใส (Transparency)” ขององค์การมหาชน ประเด็นตัวชี้วัดประกอบไปด้วย (1) ความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลที่ปรากฏบนเว็บไซต์ของหน่วยงานเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ผลงานและรายงานสถานะทางการเงินของหน่วยงาน และ (2) ระบบงานพัสดุของหน่วยงาน (ตารางที่ 6-4) ทั้งนี้ ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า Statutory Board ของสิงคโปร์มีการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงาน ทั้งรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ รายงานผลงานประจำปี และรายงานสถานะทางการเงินบนเว็บไซต์ที่เป็นทางการของหน่วยงานอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ในขณะที่องค์การมหาชนที่ตกเป็นกรณีศึกษา

หลายองค์กรเผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญของหน่วยงานไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะรายงานสถานะทางการเงินฉบับสมบูรณ์ที่ควรเผยแพร่เป็นเอกสารแยกออกมาจากรายงานประจำปี

ตารางที่ 6-4 สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบขององค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านความโปร่งใส

ประเด็นในการประเมิน	สรุปผลการศึกษา
<ul style="list-style-type: none"> ■ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลที่ปรากฏบนเว็บไซต์ของหน่วยงานเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ผลงาน และรายงานสถานะทางการเงินของหน่วยงาน ■ ระบบงานพัสดุของหน่วยงาน 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Statutory Board เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับบริการสาธารณะ รายงานประจำปี และสถานะทางการเงินบนเว็บไซต์อย่างครบถ้วน ■ องค์การมหาชนของไทยยังเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับรายงานประจำปีและสถานะทางการเงินไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ■ ในประเทศไทย องค์การมหาชนแต่ละแห่งมีกฎระเบียบเกี่ยวกับงานพัสดุของตนเอง และดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามกรอบอำนาจที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ■ ระบบงานพัสดุภาครัฐของสิงคโปร์อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ผ่านระบบจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ GeBIZ

นอกจากนี้ คณะวิจัยยังพบว่า ระบบงานพัสดุของ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์และองค์การมหาชนในประเทศไทยมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน สำหรับในกรณีประเทศไทยนั้น ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 องค์การมหาชนสามารถตรากฎระเบียบว่าด้วยงานพัสดุเป็นการเฉพาะสำหรับหน่วยงานได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การมหาชน ในขณะเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐของประเทศสิงคโปร์จะเน้นระบบการบริหารงานที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูงเทียบเท่ากับองค์กรภาคธุรกิจเอกชนด้วยการกระจายอำนาจการตัดสินใจในด้านการเลือกเฟ้นหาบุคลากรขององค์กรที่มีคุณภาพและการกำหนดค่าตอบแทนตามระบบกลไกตลาด แต่สำหรับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแล้วกลับมีความเข้มงวดและรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจมากกว่าระบบที่องค์การมหาชนในประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยรัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกประเภท ทั้งส่วนราชการ Statutory Board และบริษัทของรัฐ (Government Corporation) ดำเนินการจัดซื้อ

จัดจ้างและเผยแพร่ข้อมูลทุกขั้นตอนของระบบงานพัสดุนบนเว็บไซต์ GeBIZ ซึ่งเป็นระบบการจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น

สำหรับความโปร่งใสของสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษานั้น แผนงานวิจัยนี้พบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่ตกเป็นกรณีศึกษาได้มีการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลปฏิบัติงานของคณาจารย์เอกชนเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งถือได้ว่าระบบนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมความพร้อมใน “การออกนอกระบบ” ของมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ทว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่ตกเป็นกรณีศึกษาประสบกับปัญหาและอุปสรรคในทำนองเดียวกันกับมหาวิทยาลัยนอกระบบที่เน้นทางด้านการศึกษาทั่วไปและด้านสังคมศาสตร์ กล่าวคือ คือ บุคลากรสายวิชาการจำนวนมากยังไม่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบการบริหารผลงาน (Performance Management System) ที่เน้นการวัดผลผลิต (Output Evaluation) ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรสายวิชาการในคณะและภาควิชาทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภทที่ตกเป็นกรณีศึกษายังไม่สามารถนำเอาหลักการบริหารผลงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไปขับเคลื่อนในเชิงปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในทำนองเดียวกัน คณะวิจัยไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยนอกระบบในเชิงโครงสร้างการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในองค์กรมหาวิทยาลัย คือ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายกำกับดูแลนโยบาย (สภามหาวิทยาลัย) และฝ่ายบริหาร (อธิการบดี) แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของบุคลากรสายวิชาการสายสนับสนุนวิชาการ และนักศึกษาในการกำหนดนโยบายมากขึ้นกว่าในอดีต แต่ท้ายที่สุดแล้ว ฝ่ายบริหารยังคงมีอิทธิพลสูงต่อกระบวนการกำหนดแผนและนโยบายในภาพรวมของมหาวิทยาลัย

การปฏิรูประบบบริหารงานอุดมศึกษาในประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจและวิสัยทัศน์ร่วมกันระหว่างผู้บริหาร คณาจารย์ และบุคลากรมหาวิทยาลัย เนื่องจากการปฏิรูปจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืนได้ก็ต่อเมื่อเกิดวัฒนธรรมองค์กรใหม่ที่สอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และระบบธรรมาภิบาลที่ดี การศึกษานี้พบว่า มีมหาวิทยาลัยนอกระบบบางแห่งได้ประยุกต์เอาปรัชญาในการบริหารองค์กรของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ใน “การพุ่มพัก” ผู้บริหารรุ่นใหม่ของมหาวิทยาลัย ที่แตกต่างไปจาก “ระบบสืบทอดอำนาจ” กล่าวคือ มีระบบการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะของอาจารย์ตั้งแต่เริ่มบรรจุ ทั้งทางด้านวิชาการและด้านบริหาร ทำให้อาจารย์สามารถวางแผนชีวิตการทำงานได้สอดคล้องกับความถนัดและระดับความสามารถของตนเอง

ดังนั้น หัวใจสำคัญของกลไกธรรมาภิบาลภายในมหาวิทยาลัย คือ การสร้างวิสัยทัศน์และความเข้าใจร่วมกันของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรให้สอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส ทั้งนี้ หากปราศจากความเข้าใจร่วมกันในหลักการดังกล่าวแล้ว การออกนอกระบบย่อมไม่สามารถเพิ่มพูนขีดความสามารถในการแข่งขันและคุณภาพทางวิชาการของระบบอุดมศึกษาในประเทศไทยได้

อภิปรายผลการศึกษา

ในโลกยุคปัจจุบัน เราไม่สามารถปฏิเสธบทบาทที่สำคัญของหน่วยงานภาครัฐในการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ระบบสวัสดิการสังคม และบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ ด้วยเหตุดังกล่าว ทุกประเทศจึงมีความพยายามในการพัฒนาและปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐของตนเองอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนา โดยตลอดช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา กระแสการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ถือเป็นแนวคิดกระแสหลักในการปรับเปลี่ยนโฉมหน้าและปรับปรุงกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐในหลายประเทศให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส อันจะเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระบบเศรษฐกิจโลกที่มีพลวัตการเปลี่ยนแปลงรุนแรงและรวดเร็วกว่าในอดีตที่ผ่านมา

แต่อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ของการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ที่แท้จริงยังคงเป็นประเด็นถกเถียงหลักในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (Khator, 2004; Schachter, 2004) โดยมีนักวิชาการบางกลุ่มแสดงทรรศนะต่อต้านแนวคิด NPM ที่มุ่งเน้นเสริมสร้าง "ประสิทธิภาพ (Efficiency)" ของหน่วยงานภาครัฐตามแนวทางการบริหารองค์กรภาครัฐเอกชนซึ่งมุ่งเน้นแสวงหา "ผลตอบแทนทางการเงิน (Financial Returns)" มากกว่า "จิตบริการสาธารณะ (Public Service Mind)" (Denhardt & Denhardt, 2003; Denhardt & Campbell, 2006) แต่ในท่ามกลางกระแสการปฏิรูปภาครัฐในปัจจุบัน เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า แนวคิด NPM ได้ส่งผลกระทบต่อวิถีคิดในการจัดบริการสาธารณะ จากเดิมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานทฤษฎี Weberian Bureaucracy ซึ่งเน้นสายการบังคับบัญชาที่ยาวและมีขั้นตอนในการตัดสินใจนโยบายที่สลับซับซ้อน ไปเป็นระบบการทำงานและโครงสร้างองค์กรที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง โดยหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบองค์การมหาชน (สำหรับกรณีประเทศไทย) และ Statutory Board (ในกรณีประเทศสิงคโปร์) ถือเป็นหนึ่งในผลพลอยได้ที่เป็นรูปธรรมของกระแสการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM

ความคาดหวังประการแรกของสาธารณชนจากหน่วยงานภาครัฐตามแนวคิด NPM คือ ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะซึ่งองค์การมหาชนและ Statutory Board ถูกกำหนดให้มีบทบาท

หน้าที่เฉพาะเพียง 1-2 ด้านเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่วิจัยด้านการพัฒนาพื้นที่สูง Statutory Board ทางด้านการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาภาคเอกชน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า องค์การมหาชนและ Statutory Board จะมีหลักการพื้นฐานมาจากแนวคิด NPM แต่เราก็ไม่สามารถปฏิเสธ อิทธิพลของค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรภาครัฐในแต่ละประเทศที่มีต่อกระบวนการปฏิรูปได้

อนึ่ง การวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตได้ชี้ให้เห็นว่า Statutory Board ของ สิงคโปร์นั้นมีประสิทธิภาพในการควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์กรมากกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Ngiam (2006) ที่พบว่าระบบการบริหารภาครัฐในประเทศสิงคโปร์มี ประสิทธิภาพในการควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่ายเทียบเท่ากับองค์กรภาครัฐกิจเอกชน แต่เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่าย ประเภทต่างๆของ Statutory Board แล้วพบว่า Statutory Board มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทนของบุคลากรสูงกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย ซึ่งการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทั้งในส่วนราชการและ Statutory Board ให้สูงเทียบเท่ากับพนักงานในองค์กรภาค ภาครัฐกิจเอกชนถือเป็นกลยุทธ์ที่รัฐบาลสิงคโปร์ใช้ในการดึงดูดและรักษาทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพมานับตั้งแต่ ช่วงต้นปีทศวรรษที่ 80 (Quah, 2010; Pollitt & Bouckaert, 2011; Yeo, Ananthram, & Teo, 2013) ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลไทยจำเป็นต้องมีการกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนที่เป็นเงินเดือน และค่าตอบแทนให้แก่บุคลากร เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้องค์การมหาชนกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทน ให้แก่คณะกรรมการบริหารในอัตราที่สูงเกินความจำเป็น¹³

Statutory Board ของสิงคโปร์และองค์การมหาชนของไทยมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนใน ด้านประสิทธิภาพ ในประการแรก ชัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสิงคโปร์ที่เหนือกว่าประเทศ ไทยในด้านวิจัย เศรษฐกิจ และการศึกษาเป็นเครื่องการันตี “ผลงาน” ของ Statutory Board ซึ่งเป็น องค์ประกอบสำคัญของหน่วยงานภาครัฐในประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ สำหรับนักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเมืองและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาแล้ว หน่วยงานภาครัฐของสิงคโปร์ถือเป็นฟันเฟืองหลักของ การพัฒนาแบบก้าวกระโดดของประเทศสิงคโปร์ ด้วยระบบบริหารองค์กรที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพของ บุคลากรภายใน Statutory Board ล้วนส่งผลให้ภาครัฐของสิงคโปร์สามารถวางแผนยุทธศาสตร์ชาติได้ อย่างเหมาะสมกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกและยังสามารถขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์นั้นให้บังเกิดผล อย่างเป็นรูปธรรม (Edgar, 1997; McKendrik, Doner, & Haggard, 2000; Hamilton-Hart, 2010; Quah, 2013) ในขณะที่ งานวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2548) ระบุไว้ว่า องค์การมหาชนของประเทศไทยหลายแห่งไม่มีพันธกิจหน้าที่ ผลผลิต และผลลัพธ์ต่อกระบวนการพัฒนา

¹³ คำให้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยให้ไว้ ณ วันที่ 17 มกราคม 2558

ประเทศที่ชัดเจน ซึ่ง Siriprakob (2012) ได้ให้ทรรศนะไว้ว่า ประเทศไทยยังมีความสับสนและไม่ลงตัวในระบบบริหารองค์การมหาชนเนื่องจาก พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้มอบอำนาจให้แก่รัฐบาลในการจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกแทรกแซงทางการเมืองโดยนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์

ประเด็นที่น่าสนใจคือความแตกต่างของระบบงานพัสดุภาครัฐในประเทศสิงคโปร์และประเทศไทยซึ่งสำหรับองค์การมหาชนในประเทศไทยแล้ว แม้ว่า พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้มอบอำนาจให้องค์การมหาชนสามารถตรากฎระเบียบว่าด้วยงานพัสดุของตนได้ แต่นักวิชาการยังมีข้อกังวลว่ากฎระเบียบว่าด้วยงานพัสดุขององค์การมหาชนนั้นไม่ได้มีความแตกต่างไปจากระเบียบว่าด้วยงานพัสดุของส่วนราชการซึ่งทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การมหาชนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว ประสิทธิภาพ และความโปร่งใส ผลการศึกษาในส่วนนี้สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Unger (2003) ที่ชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ไม่ได้เป็นไปตามแนวคิด NPM เนื่องจากส่วนราชการซึ่งเป็นเป้าหมายในการปฏิรูปกลับกลายเป็นผู้กำกับการปฏิรูปเสียเอง

ในทางตรงกันข้าม แม้ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์จะมีประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นคล่องตัวในการจัดสรรบุคลากรและกำหนดเงินเดือนค่าตอบแทน แต่ทว่าระบบการจัดซื้อจัดจ้างกลับยังถูกควบคุมด้วยระเบียบของกระทรวงการคลังและจำเป็นต้องกระทำผ่านระบบพัสดุอิเล็กทรอนิกส์ GeBIZ อย่างไรก็ตาม Jones (2007) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า แม้กระทรวงการคลังของประเทศสิงคโปร์จะบังคับให้หน่วยงานภาครัฐทุกประเภทต้องใช้ระเบียบว่างานพัสดุดังกล่าวเหมือนกันทั่วประเทศ แต่ Statutory Board มีบทบาทสำคัญและความเป็นอิสระในการวิเคราะห์ความต้องการพัสดุครุภัณฑ์ของหน่วยงานและดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามขั้นตอนที่กระทรวงการคลังกำหนด จึงสามารถกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในประเทศสิงคโปร์เป็นผลสืบเนื่องมาจากระเบียบกฎหมายที่ในการกำกับดูแลระบบบริหารภาครัฐที่มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน และในขณะเดียวกันก็มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายและแผนในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานในระดับปฏิบัติการ ดังเช่น Statutory Board เป็นต้น

ทั้งนี้ แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM นั้นมีหัวใจหลัก คือ รูปแบบและโครงสร้างองค์กรที่คล่องตัวยืดหยุ่นไม่ยึดโยงกับหลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) เช่นเดียวกับแนวคิด Weberian Bureaucracy ถึงแม้ว่าแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบจะเกิดขึ้นในประเทศไทยก่อนที่แนวคิด NPM จะกลายมาเป็นแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลัก แต่ถือว่ารบบมหาวิทยาลัย

นอกระบบนั้นเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปฏิรูปการบริหารงานอุดมศึกษาซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันทัดเทียมกับนานาชาติอารยประเทศ (Kennedy, 2011; Ramaprasad, 2011)

อนึ่ง โครงสร้างองค์กรที่ยืดหยุ่นและคล่องตัวถูกคาดหวังจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถเผชิญหน้าข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Parker, 2013) และสามารถพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรและกระบวนการผลิตบัณฑิตให้มีคุณภาพได้ดีกว่าระบบการบริหารงานอุดมศึกษาแบบราชการ (Harrison-Walker, 2009; Pacuraru, 2012) ทั้งนี้ Bovornsiri (2006) กล่าวว่า การออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยของรัฐถือเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาล เนื่องจากจะทำให้มหาวิทยาลัยแสวงหารายได้จากแหล่งอื่นจนสามารถพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังได้ แต่ผลการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยนอกระบบยังต้องพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินสูงถึงร้อยละ 50 ของรายรับรวมทั้งหมด นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์แหล่งรายได้แต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาแล้ว พบว่า มหาวิทยาลัยที่มีสัดส่วนรายได้ของตนเองสูงเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยขนาดใหญ่ซึ่งมีแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จากโรงเรียนฝึกหัดแพทย์ (โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย) ในขณะที่มหาวิทยาลัยที่เน้นทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีไม่มีโรงพยาบาลประจำมหาวิทยาลัย จึงจำเป็นต้องอาศัยแหล่งรายได้จากการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภายนอก ตลอดจนการจำหน่ายลิขสิทธิ์ของผลงานวิจัยที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งในประเด็นนี้ก่อให้เกิดข้อกังวลว่ามหาวิทยาลัยขนาดกลางและขนาดเล็ก โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนทางด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ จะมีความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ภายหลังจากการปรับสถานะเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบหรือไม่

นอกจากนี้ แม้ว่าแนวคิดการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมุ่งเน้นความเป็นอิสระทางการบริหาร (Administrative Autonomy) และความยืดหยุ่นทางการเงิน (Financial Flexibility) (World Bank, 2010; Sae-Lao, 2013) ซึ่งย่อมาหมายถึง บทบาทหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปสำหรับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายทางการศึกษา จากการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจและการบังคับสั่งการไปเป็นการกระจายอำนาจและการกำกับดูแล (Tan, 2007) แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยนอกระบบยังคงถูกควบคุมโดยระเบียบข้อกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง โดยเฉพาะในด้านการบริหารงบประมาณและการเงินการคลังซึ่งในปัจจุบันองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความถูกต้องของระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับงานพัสดุและการเงิน ตลอดจนความโปร่งใสของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของมหาวิทยาลัย นอกเหนือไปจากการตรวจสอบของ สตง. แล้ว มหาวิทยาลัยนอกระบบยังคงต้องได้รับ

การประเมินหลักสูตรและกระบวนการจัดการเรียนการสอนจาก สมศ. และ สกอ. ด้วยมาตรฐานและตัวชี้วัด เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งไม่สะท้อนความหลากหลายในเชิงบริบทการบริหารของแต่ละมหาวิทยาลัยและก่อให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาคุณภาพกระบวนการเรียนการสอนและการวิจัยของมหาวิทยาลัย

เป้าหมายในเชิงประสิทธิผลของการผลักดันมหาวิทยาลัยของรัฐให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบ คือ การพัฒนาคุณภาพทางด้านวิชาการของระบบอุดมศึกษาไทยโดยเน้นไปที่การเพิ่มจำนวนผลงานวิจัยที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติซึ่งเป็นเกณฑ์มาตรฐานสากลที่มหาวิทยาลัยชั้นนำของโลกใช้เป็นบรรทัดฐานในการวัดประเมินผลงานของอาจารย์ ดังนั้น ระบบติดตามและประเมินผลปฏิบัติงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงจำเป็นต้องสะท้อนตัวชี้วัดในด้านนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังไม่สามารถนำเอาระบบการประเมินผลงานดังกล่าวมาใช้ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากบุคลากรเป็นจำนวนมากไม่สามารถปรับตัวเข้ากับหลักการบริหารผลงานแบบผลสัมฤทธิ์ (Results-based Performance Management) ที่เน้นการวัดผลงานทางวิชาการในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ การออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยจึงไม่ใช่หลักประกันว่ามหาวิทยาลัยจะสามารถบริหารจัดการประสิทธิผลในเชิงวิชาการได้

ในทางกลับกันปัจจัยสำคัญที่ทำให้มหาวิทยาลัยในประเทศไทยมีคุณภาพและมาตรฐานในระดับสากล คือ ภาวะผู้นำของฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย นับตั้งแต่อธิการบดีลงมาจนถึงคณบดีและประธานหลักสูตรต่างๆ กลุ่มคนเหล่านี้ต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างบุคลากรรุ่นเก่าและบุคลากรรุ่นใหม่ (Rosen & Digh, 2001; Oberfield, 2014) รวมทั้งต้องมีความสามารถในการสร้างวิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision) ให้เกิดขึ้นในประชาคมมหาวิทยาลัย Van der Voet (2014) กล่าวไว้ว่าผู้นำที่ยึดติดกับแนวความคิดแบบ Weberian Bureaucracy คือ อุปสรรคที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กร สำหรับองค์กรภาครัฐรูปแบบใหม่ดังเช่นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น นวัตกรรมทางการบริหารวิสัยทัศน์ที่ก้าวไกล และความมุ่งมั่นในการนำพาองค์กรสู่การเปลี่ยนแปลงของอธิการบดีและคณะผู้บริหารคือ กุญแจสำคัญที่จะทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีพัฒนาการ ทั้งในด้านผลงานวิจัยและคุณภาพของบัณฑิต

ตัวแบบหน่วยงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

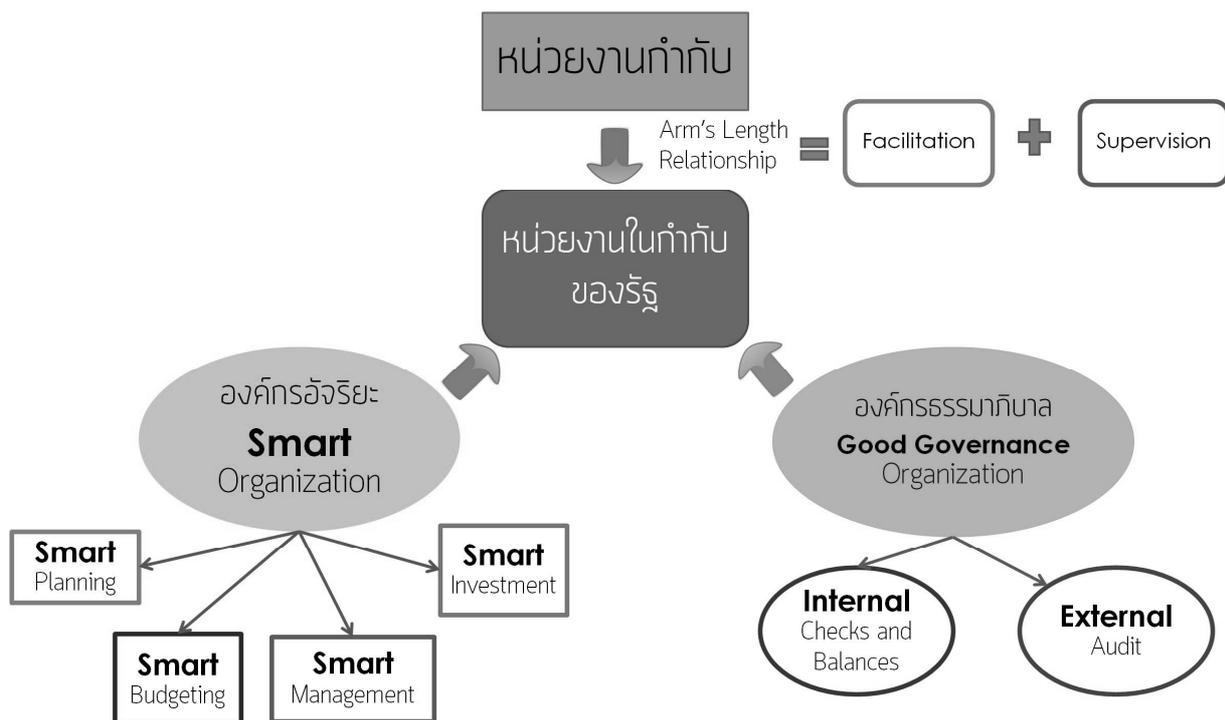
จากผลการศึกษาของแผนงานวิจัยนี้ คณะวิจัยสามารถสังเคราะห์และถอดบทเรียนแนวทางการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐรูปแบบอื่นที่นอกเหนือไปจากส่วนราชการ โดยประกอบด้วย 3 หลักการสำคัญ (ภาพที่ 6-1) คือ

1. **ความเป็นองค์กรอัจฉริยะ (Smart Organization)** ซึ่งมีหลักปรัชญาเบื้องหลังคือการดำเนินงานขององค์กรในทุกมิติจะต้องมีองค์ความรู้ที่ทันสมัยเป็นตัวนำ ไม่ใช่ใช้ระเบียบกฎหมายขององค์กรราชการเป็นตัวขับเคลื่อนองค์กร อนึ่ง คณะวิจัยไม่ปฏิเสธความสำคัญของกรอบระเบียบกฎหมายของทางราชการ ในทางกลับกัน การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่จำเป็นต้องตั้งอยู่หลักธรรมาภิบาล และยังจำเป็นต้องคำนึงถึง**ความยั่งยืนทางองค์กร** ซึ่งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อหน่วยงานมี**กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์องค์กรที่มีทิศทางชัดเจน (Smart Planning)** สอดคล้องกับพลวัตทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในด้านที่ส่งผลกระทบต่อ “กิจกรรมหลัก (Core Activity)” ของหน่วยงาน ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าของกิจกรรมหลักอยู่เสมอ การวางแผนที่ดีนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึง**การควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์กร** ผ่านกระบวนการ**จัดทำงบประมาณที่สะท้อนสถานการณ์จริงขององค์กรและสภาพเศรษฐกิจ (Smart Budgeting)** และผ่านระบบบริหารผลงานของบุคลากรภายในหน่วยงานที่มีแนวปฏิบัติชัดเจน (**Smart Personnel Management**) อีกประการสำคัญ คือ การบริหารสินทรัพย์ หนี้สิน และเงินทุน ซึ่งถือเป็นการลงทุนขององค์กรจำเป็นต้องเป็นไปอย่าง**ชาญฉลาด รอบคอบ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร (Smart Investment)** เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีสภาพคล่องและมีความยั่งยืนทางการเงิน

2. **ความเป็นองค์กรธรรมาภิบาล (Good Governance Organization)** โดยเฉพาะการตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กร (**Internal Checks and Balances**) ที่เข้มแข็งผ่านกลไกคณะกรรมการอำนวยการหรือ คณะกรรมการบริหารหน่วยงานที่ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญและผู้แทนจากหลายภาคส่วน โดยทั้งหมดทำหน้าที่กำหนดทิศทางและนโยบายตลอดจนตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งเป็นภารกิจที่คล้ายคลึงกับสถาบันนิติบัญญัติในระดับชาติ หัวใจสำคัญของกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กรนี้ คือ คุณลักษณะของคณะกรรมการอำนวยการซึ่งจำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญในการบริหารองค์กรรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือองค์กรภาคเอกชน และยังต้องมียุทธศาสตร์ที่จำเป็นต่อหน่วยงาน คุณลักษณะที่พึงประสงค์เหล่านี้จะทำให้คณะกรรมการอำนวยการสามารถกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารของหน่วยงานได้อย่างเข้มแข็ง และยังคงจำเป็นต้องรับ

การตรวจสอบด้านการเงินและผลงานจากองค์กรภายนอก (External Audit) เฉกเช่นเดียวกับส่วนราชการ โดยทั่วไป

3. กลไกการกำกับดูแลและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานในกำกับของรัฐ การบริหารหน่วยงานในกำกับมหาวิทยาลัยจะเป็นไปตามหลักการทั้งสองที่กล่าวมาข้างต้นจำเป็นต้องอาศัย หน่วยงานกำกับดูแลที่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารความหลากหลาย (Diversity Management) ตลอดจนความสำคัญและวิธีการกำกับดูแล (Supervision) และการช่วยเหลืออำนวยความสะดวก (Facilitation) มากกว่าการควบคุม (Control) ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกำกับและหน่วยงานในกำกับควรเป็นไปในลักษณะ Arm's Length Relationship กล่าวคือ หน่วยงานกำกับดูแลต้องให้อำนาจและ ความเป็นอิสระแก่หน่วยงานในกำกับในการปฏิบัติตามพันธกิจหน้าที่และการปรับเปลี่ยนทัศนคติในการบริหาร จากการควบคุมปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ (Input and Process Control) ไปเป็นการกำกับดูแลและ สนับสนุนให้หน่วยงานในกำกับมีผลผลิต (Output) ที่ตรงตามนโยบายและยุทธศาสตร์หลักของมหาวิทยาลัย



ภาพที่ 6-1 ตัวแบบหลักการบริหารหน่วยงานในกำกับของรัฐ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แม้ว่าจะมีคำวิพากษ์วิจารณ์มากมายในแวดวงวิชาการต่อการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM แต่แนวคิด NPM ยังคงมีอิทธิพลต่อวิถีคิดของผู้บริหารภาครัฐและแวดวงวิชาการเนื่องจากแนวคิดการบริหารภาครัฐอื่นๆ อาทิเช่น New Public Service และ New Public Governance เป็นต้น ยังไม่มีความชัดเจนในเชิงปฏิบัติ ทั้งนี้ เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าเป้าหมายของแนวคิด NPM ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับกระบวนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และหน่วยงานในกำกับของรัฐอื่นๆ คณะวิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

- แม้ว่าประเทศไทยจะใช้ระบบราชการในการบริหารภาครัฐมาเป็นระยะเวลามากกว่า 1 ศตวรรษ แต่ระบบราชการในประเทศไทยก็ไม่ได้เป็นไปตามทฤษฎี Weberian Bureaucracy อย่างสมบูรณ์แบบโดยยังถูกรอบงำโดยผลประโยชน์ทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ การมอบหมายให้ฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรีประจำกระทรวง) เป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงานให้แก่องค์การมหาชนจึงไม่สามารถหารันตีได้ว่าองค์การมหาชนจะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ระบบกำกับดูแลนโยบาย องค์การมหาชนในประเทศไทยควรมีคณะกรรมการกำกับดูแลนโยบายและฝ่ายเลขานุการที่เป็นเอกเทศจาก คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ โดยรัฐควรแปรสภาพสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) ให้เป็นองค์การมหาชน และมอบหมายให้สภาพัฒน์นั้นเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลนโยบายขององค์การมหาชน โดยที่บทบาทหน้าที่และนโยบายขององค์การมหาชนแต่ละแห่งนั้น ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างชัดเจน

- รัฐควรมอบอำนาจให้คณะกรรมการกำกับดูแลนโยบายขององค์การมหาชนมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลให้องค์การมหาชนทุกหน่วยงานใช้จ่ายงบประมาณตามพันธกิจหน้าที่หลักที่ระบุไว้ในกฎหมาย จัดตั้ง

- พัฒนาระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารและการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนให้สอดคล้องกับระดับการพัฒนาของประเทศอย่างแท้จริง โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่สะท้อนมิติเชิงเศรษฐกิจและสังคมของบทบาทหน้าที่ขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง เช่น ใช้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทางด้านการวิจัยประเมินผลงานขององค์การมหาชนด้านวิจัยและพัฒนา ใช้ปริมาณเม็ดเงินลงทุนของต่างชาติและอัตราการจ้างงานประเมินผลงานขององค์การมหาชนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค และใช้อัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product: GDP) วัดและ

ประเมินผลงานขององค์การมหาชนด้านการส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น และใช้ผลการประเมินเหล่านี้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่องค์การมหาชน

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนโยบายทางการศึกษาในระดับชาติ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการและการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จำเป็นต้องร่วมมือกันในการปฏิรูกระเบียบและข้อกฎหมาย ตลอดจนออกแบบระบบกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยไม่ยึดติดกับแนวคิดและกฎระเบียบของหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะในด้านการกำกับดูแลหลักสูตรการศึกษาการบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงิน การคลัง และการพัสดุ

- การตรวจประเมินคุณภาพหลักสูตรและการบริหารหลักสูตรจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปเพื่อให้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดต่างๆ สอดคล้องกับบริบทที่แท้จริงของแต่ละมหาวิทยาลัย ในขณะเดียวกันเกณฑ์ตัวชี้วัดเหล่านั้นยังจำเป็นต้องสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานทางการศึกษาที่มหาวิทยาลัยชั้นนำของโลกยอมรับ ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจประเมินคุณภาพหลักสูตรเป็นการประเมินในเชิงสร้างสรรค์และเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพของหลักสูตรอย่างแท้จริง

- การศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่มีความแตกต่างกันในด้านโครงสร้างการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามหาวิทยาลัย แต่โครงสร้างการถ่วงดุลอำนาจถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบธรรมาภิบาลภายในสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น รัฐบาลจึงควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามหาวิทยาลัย โดยอาจมีสถานะเป็นคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการในกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามหาวิทยาลัยเกิดความขัดแย้งหรือในกรณีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่นเห็นว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามหาวิทยาลัยร่วมกันกระทำการใดๆที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

- ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำระบบคำนวณค่าตอบแทนตามผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน (Pay for Performance System) มาใช้ในการประเมินผลงานของบุคลากรในองค์การมหาชน โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับวิธีการสร้างแรงจูงใจในการบริการสาธารณะ (Public Service Motivation) หลากหลายรูปแบบ

- สืบเนื่องจากในปัจจุบันรัฐบาลได้ประกาศใช้ระบบ Electronic Bidding หรือ e-bidding ในการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ และยังได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่ครอบคลุมส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในกำกับของรัฐ และองค์การมหาชน ซึ่งถือเป็นระบบงานพัสดุที่มีความคล้ายคลึงกับระบบงานพัสดุภาครัฐในประเทศสิงคโปร์ ดังนั้น จึงควรมีการวิเคราะห์ความพร้อมขององค์การมหาชนในการบริหารจัดการงานพัสดุตามกฎหมายฉบับใหม่
- ศึกษาประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสขององค์การมหาชนประเภทอื่นๆ เช่น องค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์ องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการด้านสาธารณสุข และองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น
- ศึกษากลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารและความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การมหาชน
- ศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้าง กระบวนการทำงาน และผลสัมฤทธิ์ในเชิงการบริหารระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยและมหาวิทยาลัยชั้นนำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ มหาวิทยาลัยมาลายา มหาวิทยาลัยอินโดนีเซีย เป็นต้น เพื่อนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่ เช่น รูปแบบบริษัท (Corporation) เป็นต้น
- ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างความสามารถของอาจารย์มหาวิทยาลัยและนักวิชาการในประเทศไทยในการผลิตผลงานวิจัยที่มีคุณภาพ โดยคุณภาพในที่นี้ หมายถึง การได้รับรองมาตรฐานตามเกณฑ์การพิจารณาให้ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการระดับนานาชาติที่ปรากฏในฐานข้อมูลบรรณานุกรมที่มีคุณภาพ เช่น ฐานข้อมูล SciMago ฐานข้อมูล Social Science Citation Index เป็นต้น
- ศึกษากลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัยในต่างประเทศ โดยเฉพาะในเขตภาคพื้นทวีปเอเชีย เพื่อนำมาปรับใช้ในการปฏิรูปกลไกตรวจสอบและระบบธรรมาภิบาลภายในสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย

บรรณานุกรม



ภาษาไทย

- โกวิท กังสนันท์. (2552). ธรรมนูญบาลภาครัฐ: รากฐานและความท้าทายต่อรัฐบาลไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 7(1).
- จุมพล หนิมพานิช. (2548). การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2541). 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายการศึกษา.
- ชูศักดิ์ แสงศักดิ์. (2548). หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2544). สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต. กรุงเทพมหานคร: สถาบันดำรงราชานุภาพ.
- วรเดช จันทรศร. (2554). การจัดการภาครัฐตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวิสุ & รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2556). การวิเคราะห์ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการจัดการสุขภาพ. ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังวิทยา.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2548). การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.
- สิทธิ ฉัตรสุวรรณ, 2541. มหาวิทยาลัยในกำกับ. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2541). การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน: ความเป็นไปได้ และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการ สำนักงาน ก.พ.

แผนงานวิจัย วช. ปี พ.ศ. 2556

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในองค์กรภาครัฐที่ก่อกำเนิดขึ้นตาม
แนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.
- สำนักงาน ก.พ.ร. (2541). *การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.
- สำนักงาน ก.พ.ร. (2546). *รวมกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.
- สำนักงาน ก.พ.ร. (2553). *หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.

ภาษาอังกฤษ

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Politicians and Bureaucrats in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Alt, J., & Chrystal, A. K. (1983). *Political Economics*. Los Angeles, California: University of California Press.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2009). Strategy, Structure, and Process in the Public Sector: A Test for the Miles and Snow Model. *Public Administration*, 87 (4), 732-749.
- Ariff, M., & Abubakar, S. Y. (1999). The Malaysian Financial Crisis: Economic Impact and Recovery Prospects. *The Developing Economies*, XXXVII (4), 417-438.
- Armstrong, E. (2005). *Integrity, Transparency, and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional, and International Developments and Emerging Issues*. Retrieved September 11, 2014, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>
- Basheka, B. C. (2008). Procurement Planning and Accountability of Local Government Procurement Systems in Developing Countries: Evidence from Uganda. *Journal of Public Procurement*, 8 (3), 379-406.
- Batley, R. (1999). The New Public Management in Developing Countries: Introduction. *Journal of International Development*, 11, 755-760.

- Batley, R., & Larbi, G. (2004). *The Changing Role of Government: the Reform of Public Services in Developing Countries*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review* , 63 (5), 586-606.
- Bens, C. K. (1998). *Public Sector Performance Measurement: Successful Strategies and Tools*. Sarasota: Best Practice Consulting.
- Bertelli, A. M. (2006). Delegating to the Quango: Ex Ante and Ex Post Ministerial Constraints. *Governance* , 19 (2), 229-249.
- Blondal, J. R., & Kim, S.-I. (2006). Budgeting in Thailand. *OECD Journal on Budgeting* , 5 (3), 7-36.
- Bogdanor, V. (2005). *Joined-up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Boschken, H. L. (1994). Organizational Performance and Multiple Constituencies. *Public Administration Review* , 54 (3), 308-312.
- Bovornsiri, V. (2006). Thailand. In M. N. Lee, & S. Healy, *Higher Education in Southeast Asia* (pp. 187-218). Bangkok: UNESCO.
- Bowornwathana, B. (2000). Governance Reform in Thailand: Questionable Assumptions, Uncertain Outcomes. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* , 13 (3), 1-2.
- Bowornwathana, B. (2008). Importing Governance into the Thai Polity: Competing Hybrids and Reform Consequences. In B. Bowornwathana, & C. G. Wescott, *Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust* (pp. 5-20). Bingley, United Kingdom: Emerald Group Publishing.
- Boyne, G. A. (1996). Scale, Performance, and the New Public Management: An Empirical Analysis of Local Authority Services. *Journal of Management Studies* , 33 (6), 809-826.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 13, 367-394.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Indianapolis, Indiana: Liberty Fund.

- Bresser-Pereira, L. C. (1999). From Bureaucratic to Managerial Public Administration in Brazil. In L. C. Bresser-Pereira, & P. Spink, *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Brown, D. (1994). *State and Ethnic Politics in Southeast Asia*. New York: Routledge.
- Brown, I. (1992). *The Creation of the Modern Ministry of Finance in Siam, 1885-1910*. London: MacMillan.
- Carrington, K. (2003). Decision Making, Open System, and Nonequilibrium. In J. Rabin, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (pp. 323-332). New York: Marcel Dekker.
- Chaston, I. (2011). *Public Sector Management: Mission Impossible?* Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Cheema, S. G. (2005). *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*. Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press.
- Chen, Y.-C., & Gant, J. (2001). Transforming Local E-government Services: the Use of Application Service Providers. *Government Information Quarterly* , 18 (4), 343-355.
- Cheung, A. B. (2005). The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities. *Governance* , 18 (2), 257-282.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2004). Governmental Autonomization and Control: the Norwegian Way. *Public Administration and Development* , 24, 129-135.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (1999). New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System. *Public Productivity and Management Review* , 23 (2), 169-193.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review* , 67 (6), 1057-1064.
- Christensen, T., Lie, A., & Laegreid, P. (2008). Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory Reform in Norway. *Financial Accountability and Management* , 24 (1), 15-30.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The Managerial State: Power, Politics, and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.

- Cohen, W., & Levinthal, D. (1990). Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly* , 35 (1), 128-153.
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review* , 7 (1), 1-11.
- Denhardt, J. V., & Campbell, K. B. (2006). The Role of Democratic Values in Transformational Leadership. *Administration and Society* , 38 (5), 556-572.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Denhardt, R. B. (2011). *Theories of Public Organization*. Boston: Wadsworth.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Blanc, T. A. (2014). *Public Administration: An Action Orientation*. Boston: Wadsworth.
- Dent, M., Chandler, J., & Barr, J. (2004). *Questioning the New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Derlien, H. U. (1999). On the Selective Interpretation of Max Weber's Concept of Bureaucracy in Organization Theory and Administrative Science. In P. Ahonen, & K. Palonen, *Dis-Embalming Max Weber*. Jyvaskyla, Finland: SoPhi.
- Diaz-Mendez, M., & Gummesson, E. (2012). Value Co-creation and University Teaching Quality: Consequences for the European Higher Education Area (EHEA). *Journal of Service Management* , 23 (4), 571-592.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management* , 14 (3), 9-16.
- Edgar, S. H. (1997). *Strategic Pragmatism: The Culture of Singapore's Economic Development Board*. London: MIT Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Evenette, S. J., & Hoekman, B. (2005). International Cooperation and the Reform of Public Procurement. *World Bank Policy Research Working Paper, No. 3720* .
- Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L., & Fitzgerald, L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

- Flinders, M. V., & Smith, M. J. (1999). *Quangos, Accountability, and Reform: the Politics of Quasi-Government*. London: Macmillan.
- Florini, A. (2007). Introduction: the Battle over Transparency. In A. Florini, *The Right to Know* (pp. 1-18). New York: Columbia University Press.
- Flynn, N. (1993). *Public Sector Management*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Francesch-Huidobro, M. (2008). *Governance, Politics, and the Environment: A Singapore Study*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Frederickson, H. G. (1999). The Repositioning of American Public Administration. *PS: Political Science and Politics* , 32, 701-711.
- Frederickson, H. G., & Smith, K. B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Macmillan.
- Grandy, C. (2009). The “Efficient” Public Administrator: Pareto and a Well-Rounded Approach to Public Administration. *Public Administration Review* , 69 (6), 1115-1123.
- Gray, A. (2003). *Collaboration in Public Services: the Challenge for Evaluation*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Greenwood, J., Pyper, R., & Wilson, D. (2002). *New Public Administration in Britain*. Routledge.
- Gregory, R. (2006). Theoretical Faith and Practical Works: De-autonomizing and Joining Up in the New Zealand State Sector. In T. Christensen, & P. Laegreid, *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Greve, C., Flinders, M., & Van Thiel, S. (1999). Quangos: What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. *Governance* , 12 (2), 129-145.
- Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal* , 4 (1), 1-25.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. In L. Gulick, & L. Urwick, *Papers on the Science of Administration* (p. 13). Clifton, New Jersey: Augustus M. Kelly Publishers.
- Gulick, L., & Urwick, L. (1937). *Papers on the Science of Administration*. Clifton, New Jersey: Augustus M. Kelly Publishers.



- Hall, R. H., & Tolbert, P. S. (2009). *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Halligan, J. (2006). The Reassertion of the Center in a First Generation NPM Systems. In P. Laegreid, & T. Christensen, *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hamilton-Hart, N. (2010). The Singapore State Revisited. *The Pacific Review* , 13 (2), 195-216.
- Haque, M. S. (2004). Governance and Bureaucracy in Singapore: Contemporary Reforms and Implications. *International Political Science Review* , 25 (2), 227-240.
- Haque, M. S. (2003). New Public Management in Malaysia and Singapore. *Journal of Comparative Asian Development* , 1 (1).
- Harrison-Walker, L. J. (2009). Strategic Positioning in Higher Education. *Academy of Educational Leadership Journal* , 13 (1), 103-111.
- Heeks, R. (2008, October 19). *ICTs for Government Transparency*. Retrieved September 11, 2014, from eGovernment for Development: <http://www.egov4dev.org/transparency/definitions.shtml>
- Heinrich, C. J. (2011). Public Management. In M. Bevir, *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 252-269). Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration* , 69 (1), 3-19.
- Hood, C. (1995). Contemporary Public Management: A New Global Paradigm. *Public Policy and Administration* , 10 (2), 104-117.
- Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Dartmouth, UK: Aldershot.
- Hood, C., James, O., Peters, B. G., & Scott, C. (2004). *Controlling Modern Government* . London: Edward Elgar.
- Iancu, A. (2010). Using the New Public Management's Instruments to Measure the Performance of Local Public Transport Service in Bucharest. *the "Public Administration in the Balkans from Weberian Bureaucracy to the New Public Management" Workshop, Athens, Greece, February 5-6, 2010* .
- Jolly, D., & Therin, F. (2007). New Venture Technology Sourcing: Exploring the Effect of Absorptive Capacity, Learning Attitude, and Past Performance. *Management, Policy, and Practice* , 9 (3/4), 235-241.

- Jones, D. S. (2007). Public Procurement in Southeast Asia: Challenge and Reform. *Journal of Public Procurement* , 7 (1), 3-33.
- Jung, C. S. (2012). Navigating a Rough Terrain of Public Management: Examining the Relationship between Organizational Size and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 25 (1), 1-24.
- Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review* , 58 (3), 189-193.
- Kaufman, H. (1956). Emerging Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review* , 50, 1059-1073.
- Kennedy, K. J. (2011). Conceptualizing Quality Improvement in Higher Education: Policy, Theory, and Practice for Outcome-based Learning in Hong Kong. *Journal of Higher Education Policy and Management* , 33 (3), 205-218.
- Kettl, D. F. (2000a). *The Global Public Management Revolution*. Washington, DC.: Brookings Institute.
- Kettl, D. (2000b). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review* , 60 (6), 488-497.
- Khator, R. (2004). Bureaucracy and the Environmental Crisis: A Comparative Perspective. In A. Farazmand, *Bureaucracy and Administration* (pp. 221-238). Boca Raton, Florida: CRC Press.
- Kimberly, J. R. (1976). Organizational Size and the Structuralist Perspective: A Review, Critique, and Proposal. *Administrative Science Quarterly* , 21, 571-597.
- Laegreid, P., & Verhoest, K. (2010). *Governance of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lane, J. E. (2001). *New Public Management*. London: Routledge.
- Larbi, G. A. (1998a). *Implementing New Public Management Reforms in Public Services in Ghana: Institutional Constraints and Capacity Issues*. School of Public Policy, University of Birmingham.

- Larbi, G. A. (1998b). Institutional Constraints and Capacity Issues in Decentralizing Management in Public Services: the Case of Health in Ghana. *Journal of International Development* , 10 (3), 377-386.
- Lee, S.-Y., & Whitford, A. B. (2009). Government Effectiveness in Comparative Perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* , 11 (2), 249-281.
- Leland, S. M., & Thurmaier, K. (2010). *City-County Consolidation: Promises Made, Promises Kept*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Lynn, L. E. (2002). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood for. *Public Administration Review* , 61 (2), 144-160.
- Manning, N. (2001). The Legacy of the New Public Management in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences* , 67 (2), 297-312.
- Marini, F. (1993). Leaders in the Field: Dwight Waldo. *Public Administration Review* , 53 (5), 409-418.
- Martin, M., & Sauvageot, C. (2011). *Constructing an Indicator System or Scorecard for Higher Education: A Practical Guide*. Paris: International Institute for Educational Planning.
- McKendrik, D. G., Doner, R. F., & Haggard, S. (2000). *From Silicon Valley to Singapore: Location and Competitive Advantage in the High Disk Drive Industry*. Stanford, Connecticut: Stanford University Press.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Mok, K. H., & Cheung, A. B. (2011). Global Aspirations and Strategizing for World-Class Status: New Form of Politics in Higher Education Governance in Hong Kong. *Journal of Higher Education Policy and Management* , 33 (3), 231-251.
- Moynihan, D. P. (2006a). Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience. *Public Administration* , 84 (4), 1029-1050.
- Moynihan, D. P. (2006b). Managing for Results in State Government: Evaluating A Decade of Reform. *Public Administrative Review* , 66, 77-89.
- Muers, S., & Kelly, G. (2002). *Creating Public Value*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.

- Nanz, P., & Steffek, J. (2004). Global Governance, Participation, and the Public Sphere. *Government and Opposition* , 39 (2), 314-335.
- Ness, G. D. (2012). Thailand's Decentralization: Global Forces and Local Conditions. In P. Kamnuansilpa, & B. P. Brereton, *Local Governments in a Global Context* (pp. 17-36). Khon Kaen, Thailand: College of Local Administration Press.
- Ness, G. D., & Stahl, W. (1977). Western Imperialist Armies in Asia. *Comparative Studies in Society and History* , 19 (1).
- Ngiam, T. D. (2006). *A Mandarin and the Making of Public Policy: Reflections*. Singapore: NUS Press.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oberfield, Z. W. (2014). Public Management in Time: a Longitudinal Examination of the Full Range of Leadership Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 24 (2), 407-429.
- OECD. (2007). *Integrity in Public Procurement: Good Practices from A to Z*. Paris: OECD.
- OECD. (2005). *Russia: Building Rules for the Market*. Paris: OECD Publishing.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration* , 66 (3), 353-366.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books.
- Osborne, S., & McLaughlin, K. (2002). Trends and Issues in the Implementation of Local 'Voluntary Sector Compacts' in England. *Public Money and Management* , 22, 51-63.
- Pacuraru, R. O. (2012). University Consortium. *Economics, Management, and Financial Markets* , 7 (4), 688-694.
- Painters, M. (2004). Gridlock, Mandated Reform, or Continuous Self-Improvement? The Politics of Administrative Reform in East and Southeast Asia. *Governance* , 17, 361-386.
- Parker, L. D. (2013). Contemporary University Strategizing: the Financial Imperative. *Financial Accountability and Management* , 29 (1), 1-25.



- Peters, B. G. (2003). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viesoji Politika Ir Administravimas* , 5, 7-20.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing* (2nd ed.). Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 8 (2), 223-243.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston : Pittman.
- Pfiffner, J. P. (2004). Traditional Public Administration versus the New Public Management: Accountability versus Efficiency. In A. Benz, H. Siedentopf, & K. P. Sommermann, *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift fur Klaus Konig* (pp. 443-454). Berlin: Duncker and Humbolt.
- Piotrowski, S. J. (2012). *Government Transparency in the Path of Administrative Reform*. Albany: State University of New York Press.
- Polidano, C. (1999). The New Public Management in Developing Countries. *IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 13* .
- Pollitt, C. (2000). Is the Emperor in His Underwear?: An Analysis of the Impacts of Public Management Reform. *Public Management Review* , 2 (2), 181-199.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford, United Kingdom: Basil Blackwell.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Berkshire: McGraw-Hill.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., Caulfield, J., & Smullen, A. (2004). *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organizations*. London: Palgrave.
- Punyaratabandhu, S., & Unger, D. H. (2009). Managing Performance in a Context of Political Clientelism: the Case of Thailand. In C. Wescott, B. Bowornwathana, & L. R. Jones, *The*

- Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region* (pp. 279-306). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Quah, J. S. (2013). Ensuring Good Governance in Singapore: Is This Experience Transferable to Other Asian Countries? *International Journal of Public Sector Management* , 26 (5), 401-420.
- Quah, J. S. (2010). *Public Administration Singapore-Style*. Bingley: Emerald Group .
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organization. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 9 (1), 1-32.
- Ramaprasad, A. (2011). Envisioning a World-Class University System for India. *International Journal of Technology Management and Sustainable Development* , 10 (1), 45-54.
- Riggs, F. (1966). *Thailand: the Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu, Hawai'i: East-West Center Press.
- Riggs, F. W. (1993). Bureau Power in Southeast Asia. *Asian Journal of Political Science* , 1 (June), 3-28.
- Rosen, R., & Digh, P. (2001). Developing Globally Literate Leaders. *Training and Development* , 55 (5), 70-81.
- Sae-Lao, R. (2013). *The Logic of the Thai Higher Education Sector on Quality Assessment Policy*. Ph.D. Dissertation, Columbia University, New York.
- Salmi, J. (2007). Autonomy from the State Vs. Responsiveness to Markets. *Higher Education Policy* , 20, 223-242.
- Salmi, J. (2009). *The Challenge of Establishing World-Class Universities*. Washington, D.C.: World Bank.
- Schachter, H. L. (2007). Does Frederick Taylor's Ghost Still Haunt the Halls of Government? A Look at the Concept of Government Efficiency in Our Time. *Public Administration Review* , 67 (5), 800-810.



- Schachter, H. L. (2004). The Role of Efficiency in Bureaucratic Study. In A. Farazmand, *Bureaucracy and Administration* (pp. 239-252). Boca Raton, Florida: CRC Press.
- Seashore, S. E., & Yuchtman, E. (1967). Factorial Analysis of Organizational Performance. *Administrative Science Quarterly* , 12, 377-395.
- Selden, S. C., & Sowa, J. E. (2004). Testing a Multi-Dimensional Model of Organizational Performance: Prospects and Problems. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 14 (3), 395-416.
- Shu, H. W., Othman, R., Omar, H. N., Abdul, R., & Husna, H. N. (2011). Procurement Issues in Malaysia. *International Journal of Public Sector Management* , 24 (6), 567-593.
- Siamwalla, A. (1989). Land-Abundant Agricultural Growth and Some of Its Consequences: the Case of Thailand. *mimeographed, TDRI* .
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review* , 6 (1), 53-67.
- Siriprachai, S. (1997). Inconsistencies and Inequalities in Thai Industrialization. In J. D. Schmidt, J. Hersh, & N. Fold, *Social Changes in Southeast Asia* (pp. 183-205). London: Longman.
- Siriprachai, S. (1995). Population Growth, Fertility Decline, Poverty and Deforestation in Thailand, 1850-1990. In M. Hoadley, & C. Gunnarson, *Village in the Transformation in Rural Southeast Asia*. London: Curzon Press.
- Siriprakob, P. (2012). Autonomous Public Organizations, Governance, and Democracy Development in Thailand: Exploratory Case Studies of Thai Quangos. *Conference on Innovations in Public Management for Combating Corruption, June 26-29*. Honolulu, Hawai'i.
- Stewart, J. (2004). The Meaning of Strategy in the Public Sector. *Australian Journal of Public Administration* , 63 (4), 16-21.
- Stewart, J., & Walsh, K. (1992). Change in the Management of Public Services. *Public Administration* , 70 (4), 499-518.
- Sudhipongpracha, T. (2013). Measuring community empowerment as a process and an outcome: preliminary evaluation of the decentralized primary health care programs in northeast Thailand. *Community Development* , 44 (5), 551-566.

- Tan, M. (2007). *The Politics of Decentralization of Basic Education in Thailand*. Ph.D. Dissertation, School of Politics and International Studies (POLIS), University of Leeds, England.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* , 64 (5), 416-424.
- Tsai, W. (2001). Knowledge Transfer in Intraorganizational Networks: Effects of Network Position and Absorptive Capacity on Business Unit Innovation and Performance. *Academy of Management Journal* , 44 (5), 996-1004.
- UNDP. (2010). *Public Procurement Capacity Development Guide*. Retrieved September 11, 2014, from www.unpcdc.org
- Unger, D. (2003). Principles of the Thai State. In B. Heredia, & B. Schneider, *Reinventing Leviathan* (pp. 181-207). Miami, Florida: North-South Center Press, University of Miami.
- Van der Meer, H., & Rutgers, M. R. (2006). Reinstating Efficiency: Recapturing the Substantial Meaning of Efficiency in Public Administration. *Presented to the Annual Conference of the European Group of Public Administration at Bocconi University Milan, September 6-9, 2006* .
- Van Der Voet, J. (2014). The Effectiveness and Specificity of Change Management in a Public Organization: Transformational Leadership and a Bureaucratic Organizational Structure. *European Management Journal* , 32 (3), 373-382.
- Van Helden, G. J. (2005). Researching Public Sector Transformation: the Role of Management Accounting. *Financial Accountability & Management* , 21 (1), 99-133.
- Van Thiel, S. (2001). *Quangos: Trends, Causes, and Consequences*. Aldershot: Ashgate.
- Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCarthaig, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Waldo, D. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *American Political Science Review* , 46 (1), 81-103.
- Waldo, D. (1965). The Administrative State Revisited. *Public Administration Review* , 25 (1), 5-30.



- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting, and the New Public Management*. London: Macmillan.
- Walsh, K., & Stewart, J. (1992). Change in the Management of Public Services. *Public Administration* , 499-518.
- White, R., & Smoke, P. (2005). East Asia Decentralizes. In *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work* (pp. 1-24). Washington D.C.: The World Bank, the International Bank for Reconstruction and Development.
- Williamson, E. O. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Williamson, E. O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- World Bank. (2010). *Toward a Competitive Higher Education System in a Global Economy*. Bangkok: World Bank.
- Wright, V. (2000). Blurring the Public-Private Divide. In B. G. Peters, & D. J. Savoie, *Governance in the Twenty-First Century*. Montreal: McGill/Queens University Press.
- Wyatt, D. K. (2003). *A Short History of Thailand*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Yeo, M., Ananthram, S., & Teo, S. T. (2013). Leader-Member Exchange and Relational Quality in a Singapore Public Sector Organization. *Public Management Review* .
- Zhou, Z., & Hu, C. (2008). Study on the E-government Security Risk Management. *International Journal of Computer Science and Network Security* , 8 (5), 208-213.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายชื่อองค์การมหาชนในประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน
พ.ศ. 2542 และกระทรวงต้นสังกัด

หน่วยงาน	กระทรวงต้นสังกัด
▪ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
▪ โรงเรียนมหิตลวิทย์ยานุสรณ์	กระทรวงศึกษาธิการ
▪ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	กระทรวงสาธารณสุข
▪ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและ ภูมิสารสนเทศ (สทอภ.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
▪ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา (สมศ.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
▪ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (ศมส.)	กระทรวงศึกษาธิการ
▪ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการ พัฒนา (สคพ.)	กระทรวงศึกษาธิการ
▪ สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (สสปน.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
▪ สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (สวก.)	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
▪ สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (สบพน.)	กระทรวงพลังงาน
▪ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว อย่างยั่งยืน (อพท.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
▪ สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ แห่งชาติ (สอซช.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
▪ ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (ศ.ศ.ป.)	กระทรวงพาณิชย์
▪ สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับ แห่งชาติ (สวอ.)	กระทรวงพาณิชย์
▪ สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (สบร.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
▪ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับ ประเทศเพื่อนบ้าน (สพพ.)	กระทรวงการคลัง

ภาคผนวก ก (ต่อ)

หน่วยงาน	กระทรวงต้นสังกัด
▪ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.)	กระทรวงศึกษาธิการ
▪ สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทน.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
▪ องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
▪ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (สพภ.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
▪ สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (สช.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
▪ สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (สสนก.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
▪ สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (สดร.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
▪ สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (สทป.)	กระทรวงกลาโหม
▪ สำนักงานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (พภ.)	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
▪ สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (สรพ.)	กระทรวงสาธารณสุข
▪ หอภาพยนตร์ (ภก.)	กระทรวงวัฒนธรรม
▪ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (สนช.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
▪ สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (สรอ.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
▪ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
▪ สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (สคช.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
▪ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
▪ ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ (สคช.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
▪ ศูนย์คุณธรรม (ศคธ.)	กระทรวงวัฒนธรรม
▪ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (สธท.)	กระทรวงยุติธรรม
▪ สถาบันวัคซีนแห่งชาติ (สวช.)	กระทรวงสาธารณสุข
▪ สำนักงานพัฒนาพิงคนคร	สำนักนายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข

รายชื่อ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์และกระทรวงต้นสังกัด

Statutory Board	กระทรวงต้นสังกัด
Accounting and Corporate Regulatory Authority (ACRA)	Ministry of Finance
Agency for Science, Technology and Research (A*STAR)	Department of Trade and Industry
Agri-Food and Veterinary Authority of Singapore (AVA)	Ministry of National Development
Board of Architects (BOA)	Ministry of National Development
Building and Construction Authority (BCA)	Ministry of National Development
Casino Regulatory Authority of Singapore (CRA)	Ministry of Home Affairs
Central Provident Fund Board (CPF Board)	Ministry of Manpower
Civil Aviation Authority of Singapore (CAAS)	Ministry of Transport
Civil Service College (CSC)	Office of the Prime Minister
Competition Commission of Singapore (CCS)	Ministry of Trade and Industry
Council for Estate Agencies (CEA)	Ministry of National Development
Council for Private Education (CPE)	Ministry of Education
Defense Science and Technology Agency (DSTA)	Ministry of Defense
Economic Development Board (EDB)	Ministry of Trade and Industry
Energy Market Authority (EMA)	Ministry of Trade and Industry
Health Promotion Board (HPB)	Ministry of Health

ภาคผนวก ข (ต่อ)

Statutory Board	กระทรวงต้นสังกัด
■ Health Sciences Authority (HSA)	Ministry of Health
■ Hindu Endowments Board (HEB)	Ministry of Community Development, Youth, and Sports
■ Hotels Licensing Board (HLB)	Ministry of Trade and Industry
■ Housing Development Board (HDB)	Ministry of National Development
■ Infocomm Development Authority of Singapore (IDA)	Ministry of Communications and Information
■ Inland Revenue Authority of Singapore (IRAS)	Ministry of Finance
■ Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS)	Ministry of Education
■ Institute of Technical Education (ITE)	Ministry of Education
■ Intellectual Property Office of Singapore (IPOS)	Ministry of Law
■ International Enterprise Singapore (IE)	Ministry of Trade and Industry
■ JTC Corporation (JTC)	Ministry of Trade and Industry
■ Land Transport Authority (LTA)	Ministry of Transport
■ Majlis Ugama Islam, Singapura (MUIS)	Ministry of Culture, Community, and Youth
■ Maritime and Port Authority of Singapore (MPA)	Ministry of Transport
■ Media Development Authority (MDA)	Ministry of Communications and Information
■ Monetary Authority of Singapore (MAS)	Office of the Prime Minister
■ Nanyang Polytechnic (NYP)	Ministry of Education

ภาคผนวก ข (ต่อ)

Statutory Board	กระทรวงต้นสังกัด
▪ National Arts Council (NAC)	Ministry of Culture, Community, and Youth
▪ National Council of Social Service (NCSS)	Ministry of Social and Family Development
▪ National Environment Agency (NEA)	Ministry of the Environment and Water Resources
▪ National Heritage Board (NHB)	Ministry of Culture, Community, and Youth
▪ National Library Board (NLB)	Ministry of Communications and Information
▪ National Parks Board (NPARKS)	Ministry of National Development
▪ Ngee Ann Polytechnic (NP)	Ministry of Education
▪ People’s Association (PA)	Ministry of Culture, Community, and Youth
▪ Personal Data Protection Commission (PDPC)	Ministry of Communications and Information
▪ Professional Engineers Board, Singapore (PEB)	Ministry of National Development
▪ Public Transport Council (PTC)	Ministry of Transport
▪ Public Utilities Board (PUB)	Ministry of the Environment and Water Resources
▪ Republic Polytechnic (RP)	Ministry of Education
▪ Science Centre Board (SCB)	Ministry of Education
▪ Sentosa Development Corporation (SDC)	Ministry of Trade and Industry
▪ Singapore Accountancy Commission (SAC)	Ministry of Finance
▪ Singapore Corporation of Rehabilitative Enterprises (SCORE)	Ministry of Home Affairs
▪ Singapore Dental Council (SDC)	Ministry of Health

ภาคผนวก ข (ต่อ)

Statutory Board	กระทรวงต้นสังกัด
▪ Singapore Examinations and Assessment Board (SEAB)	Ministry of Education
▪ Singapore Labor Foundation (SLF)	Ministry of Manpower
▪ Singapore Land Authority (SLA)	Ministry of Law
▪ Singapore Medical Council (SMC)	Ministry of Health
▪ Singapore Nursing Board (SNB)	Ministry of Health
▪ Singapore Pharmacy Council (SPC)	Ministry of Health
▪ Singapore Polytechnic (SP)	Ministry of Education
▪ Singapore Tourism Board (STB)	Ministry of Trade and Industry
▪ Singapore Workforce Development Agency (WDA)	Ministry of Manpower
▪ Sport Singapore	Ministry of Culture, Community, and Youth
▪ SPRING Singapore (SPRING)	Ministry of Trade and Industry
▪ The Traditional Chinese Medicine Practitioners Board (TCMPB)	Ministry of Health
▪ Temasek Polytechnic (TP)	Ministry of Education
▪ Tote Board (Singapore Totalisator Board)	Ministry of Finance
▪ Urban Redevelopment Authority (URA)	Ministry of National Development

ภาคผนวก ค

รายละเอียดข้อมูลทั่วไปขององค์การมหาชนในประเทศไทยที่ตกเป็นกรณีศึกษา

องค์กร ก

1. วันที่จัดตั้ง 15 ตุลาคม 2548
2. กฎหมายจัดตั้ง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์กร ก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548
3. วิสัยทัศน์องค์กร มุ่งวิจัยและพัฒนาเพื่อสนับสนุนงานโครงการหลวงและขยายผลโครงการหลวงให้เกิดการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างยั่งยืน รวมทั้งเสริมสร้างและพัฒนาอุทยานหลวงราชพฤกษ์ให้เป็นแหล่งความรู้ที่สืบสาน ความหลากหลายทางชีวภาพ และแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพระดับนานาชาติ
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง:
 - 4.1 ส่งเสริม สนับสนุน การวิจัยและพัฒนางานโครงการหลวง
 - 4.2 สนับสนุนการวิจัย รวบรวม รักษาและพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งรักษาคุณค่าและสร้างประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพบนพื้นที่สูง
 - 4.3 ส่งเสริมและประสานความร่วมมือกับมูลนิธิโครงการหลวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวิจัยพัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้และพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและสอดคล้องกับแนวทางของโครงการหลวง รวมทั้งการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการฟื้นฟูและรักษาสิ่งแวดล้อม
 - 4.4 จัดให้มีการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนาและเผยแพร่ข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างครบวงจร ตลอดจนเป็นศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการดำเนินการดังกล่าว
 - 4.5 เสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือและแลกเปลี่ยนการวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงทั้งภายในและต่างประเทศ
 - 4.6 พัฒนาอุทยานหลวงราชพฤกษ์ให้เป็นแหล่งเรียนรู้ที่สืบสาน ความหลากหลายทางชีวภาพ และแหล่งท่องเที่ยวทางการเกษตรและวัฒนธรรม
5. ฝ่ายบริหารขององค์กร
 - 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร ผู้อำนวยการ

5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร แต่งตั้งโดยคณะกรรมการประจำและได้รับความเห็นชอบโดยรัฐมนตรี

- **ประธานกรรมการ** ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่สูง
- **กรรมการโดยตำแหน่ง** จำนวน 5 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และเลขาธิการมูลนิธิโครงการหลวง
- **กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ** จำนวนไม่เกิน 4 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงเป็นที่ประจักษ์ในด้านการเกษตร การพัฒนาสังคม การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การบริหารจัดการ หรือด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถาบัน โดยในจำนวนนี้จะต้องเป็นบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำร่วมอยู่ด้วย
- **ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง**

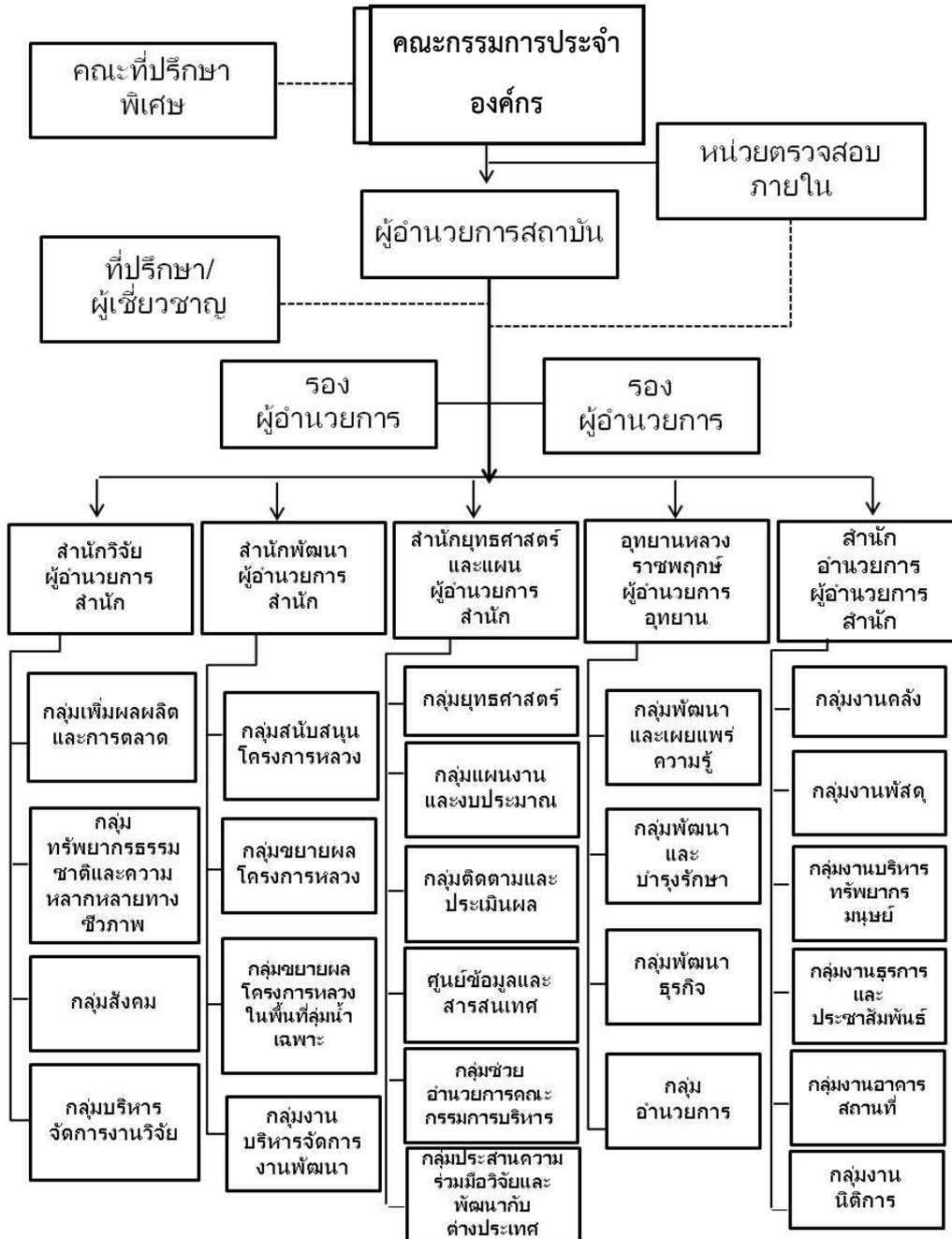
6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

6.1 องค์กรที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร คณะกรรมการประจำองค์กรและคณะที่ปรึกษา

6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรกำกับดูแลนโยบาย

- **คณะกรรมการประจำองค์กร** ประกอบไปด้วยประธานคณะกรรมการ (แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี) กรรมการโดยตำแหน่ง 5 คน (ได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และเลขาธิการมูลนิธิโครงการหลวง) คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 4 คน (ในจำนวนนี้จะต้องไม่มีข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ) และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง
- **คณะที่ปรึกษา** ประกอบด้วย ประธานมูลนิธิโครงการหลวง ที่ปรึกษาพิเศษซึ่งประธานแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่เกิน 5 คน และที่ปรึกษาพิเศษซึ่งประธานคณะที่ปรึกษาพิเศษแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคือนักวิชาการหรือผู้ชำนาญการ จำนวนไม่เกิน 5 คน

7. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



8. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร ประเภทของบุคลากรในองค์กรได้แก่

- 8.1 เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณขององค์กร
- 8.2 ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งองค์กรจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญโดยมีสัญญาจ้าง
- 8.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานขององค์กรเป็นการชั่วคราว

9. รายรับขององค์กร (ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ.2554 - 2556)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
รายได้จากรัฐบาล			
- รายได้จากงบประมาณ	339,749,900	330,000,000	420,897,000
- รายได้เงินงกลาง	226,824,044	-	-
รายได้จากแหล่งอื่น			
- รายได้จากการขายสินค้าและบริการ	33,663,145	11,339,981	30,814,233
- รายจากเงินช่วยเหลือและเงินบริจาค	15,140,827	22,544,255	23,019,119
- รายได้จากแหล่งอื่น	2,274,207	29,920,041	4,008,385
รวมรายได้	51,078,180	63,804,289	57,841,738
รวม	617,652,123	371,282,566	478,738,737

10. รายจ่ายขององค์กร (ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2554 – 2556)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	60,164,763	57,771,454	60,164,763
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม	27,347,383	22,832,314	27,347,383
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	30,005,544	30,346,152	30,005,544
ค่าวัสดุและค่าใช้จ่ายอื่น	261,588,191	238,693,790	261,588,119
ต้นทุนขาย	570,205	1,308,499	570,205
ค่าสาธารณูปโภค	14,788,019	7,618,064	14,788,019
ค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุน	9,316,000	13,362,012	9,316,000
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาษี	327,787	-	327,787
ค่าเสื่อมราคาและตัดจำหน่าย	86,844,657	83,673,930	86,838,582

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าสอบบัญชี	300,000	130,000	300,000
ค่าใช้จ่ายอื่น	1,299,968	1,031,599	1,299,968
รวม	492,552,522	456,767,818	492,546,375
รายได้สุทธิ (รายได้ - รายจ่าย)	125,099,601	(85,485,252)	(13,807,638)

11. ผลงานที่โดดเด่นขององค์กร

11.1 องค์กร ก ได้สนับสนุนและส่งเสริมโครงการศึกษาวิจัยด้านการเกษตรและวิทยาศาสตร์ การเกษตรตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อเป็นการต่อยอดองค์ความรู้ที่ได้จากโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวเขาตามพระราชดำริและขยายผลไปสู่พื้นที่สูงอื่น โดยสามารถจำแนกโครงการวิจัยของ องค์กร ก ได้ 3 ประเภท คือ 1) โครงการวิจัยที่สนับสนุนโครงการหลวง 2) โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ขยายผลโครงการหลวง และ 3) โครงการวิจัยเพื่อจัดการความรู้ด้านการพัฒนาพื้นที่สูงและการพัฒนาเครือข่ายวิจัย ซึ่งในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มีโครงการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนวิจัยจาก องค์กร ก ดังนี้

	2554	2555	2556
โครงการวิจัยที่สนับสนุนโครงการหลวง	10	12	8
โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ขยายผลโครงการหลวง	14	14	13
โครงการวิจัยเพื่อจัดการความรู้	2	4	2
รวม	26	30	23

11.2 ด้วยพันธกิจหลักในการวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงให้มีความยั่งยืนทางด้านการเกษตร องค์กร ก จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมของประชาชนและชุมชนผ่านโครงการฝึกอบรมเพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและเทคโนโลยีการเกษตรขั้นพื้นฐาน ซึ่งในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 องค์กร ก มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการเตรียมความพร้อมของชุมชนใน 3 ลักษณะ ดังนี้

	2554	2555	2556
การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในพื้นที่โครงการหลวง	15	7	10
การขยายผลความสำเร็จของโครงการหลวงสู่ชุมชนบนพื้นที่สูง	3	7	8
การถ่ายทอดองค์ความรู้และพัฒนาศักยภาพชุมชนบนพื้นที่สูง	3	1	2
รวม	19	15	20

11.3 องค์กร ก ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้บริหารพื้นที่อุทยานหลวงราชพฤกษ์ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวและแหล่งเรียนรู้ทางการเกษตรและการอนุรักษ์พันธุ์พืช ตลอดจนเป็นสถานที่จัดแสดงนิทรรศการทางการเกษตร ซึ่งองค์กร ก สามารถกำหนดอัตราค่าเข้าชมจากสาธารณชนได้จึงถือเป็นอีกหนึ่งแหล่งรายได้ขององค์กร ทั้งนี้ ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าเยี่ยมชมอุทยานหลวงราชพฤกษ์และ องค์กร ก สามารถเรียกเก็บค่าเข้าชมได้ดังนี้

	2554	2555	2556
จำนวนนักท่องเที่ยวเข้าชมอุทยานหลวง (คน)	671,308	145,478	651,317
รายได้จากการจัดเก็บค่าเข้าชมอุทยานหลวง (ล้านบาท)	29.96	14.76	32.75

หมายเหตุ: รัฐบาลได้ใช้อุทยานหลวงราชพฤกษ์ในการจัดมหกรรมพืชสวนโลกในช่วงครึ่งปีแรกของ พ.ศ. 2555 ทำให้จำเป็นต้องปิดปรับปรุงอุทยานหลวง จึงทำให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวลดลงจากปี พ.ศ. 2554

องค์กร ข

1. วันที่จัดตั้ง 15 พฤศจิกายน 2543
2. กฎหมายจัดตั้ง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์กร ข (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 (แต่มีโครงการจัดตั้งองค์กร ข โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยศิลปากร มีสถานภาพเทียบเท่าคณะวิชา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535)
3. วิสัยทัศน์องค์กร เป็นศูนย์ข้อมูลด้านมานุษยวิทยาที่มีคุณภาพในระดับชาติและระดับอาเซียนเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจความหลากหลายทางวัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง:
 - 4.1 ค้นคว้า พัฒนา และต่อยอดคลังข้อมูลเพื่อความเป็นศูนย์ข้อมูลด้านมานุษยวิทยาที่มีคุณภาพ
 - 4.2 เผยแพร่ความรู้ด้านมานุษยวิทยาสู่สาธารณะ

จากพันธกิจดังกล่าว ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรเอาไว้ด้วยดังนี้

- ดำเนินการวิจัย รวบรวม เผยแพร่ ให้บริการข้อมูลและสารสนเทศในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
- รวบรวมข้อมูลที่มีคุณค่าทางวิชาการในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ โดยเน้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- ศึกษา ค้นคว้า เพื่อพัฒนาและจัดระเบียบข้อมูลในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
- ร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันการศึกษาหรือสถาบันอื่น ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือเอกชนในการผลิตนักวิจัยในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง
- ให้บริการข้อมูลและสารสนเทศ รวมทั้งพัฒนาเครือข่ายระบบคอมพิวเตอร์อันเกี่ยวกับงานและบริการของศูนย์เพื่อเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนกับสถาบันและหน่วยงานอื่น
- ส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางวิชาการเพื่อเผยแพร่ความรู้ในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดพิมพ์เอกสาร การจัดทำสื่อโสตทัศน์ การสัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดนิทรรศการ เป็นต้น
- เป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลเชื่อมโยงกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

5. ฝ่ายบริหารขององค์กร

- 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร ผู้อำนวยการ

5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร แต่งตั้งโดยคณะกรรมการประจำและ
ความเห็นชอบของรัฐมนตรี

6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

6.1 องค์กรคณะที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร คณะกรรมการประจำศูนย์

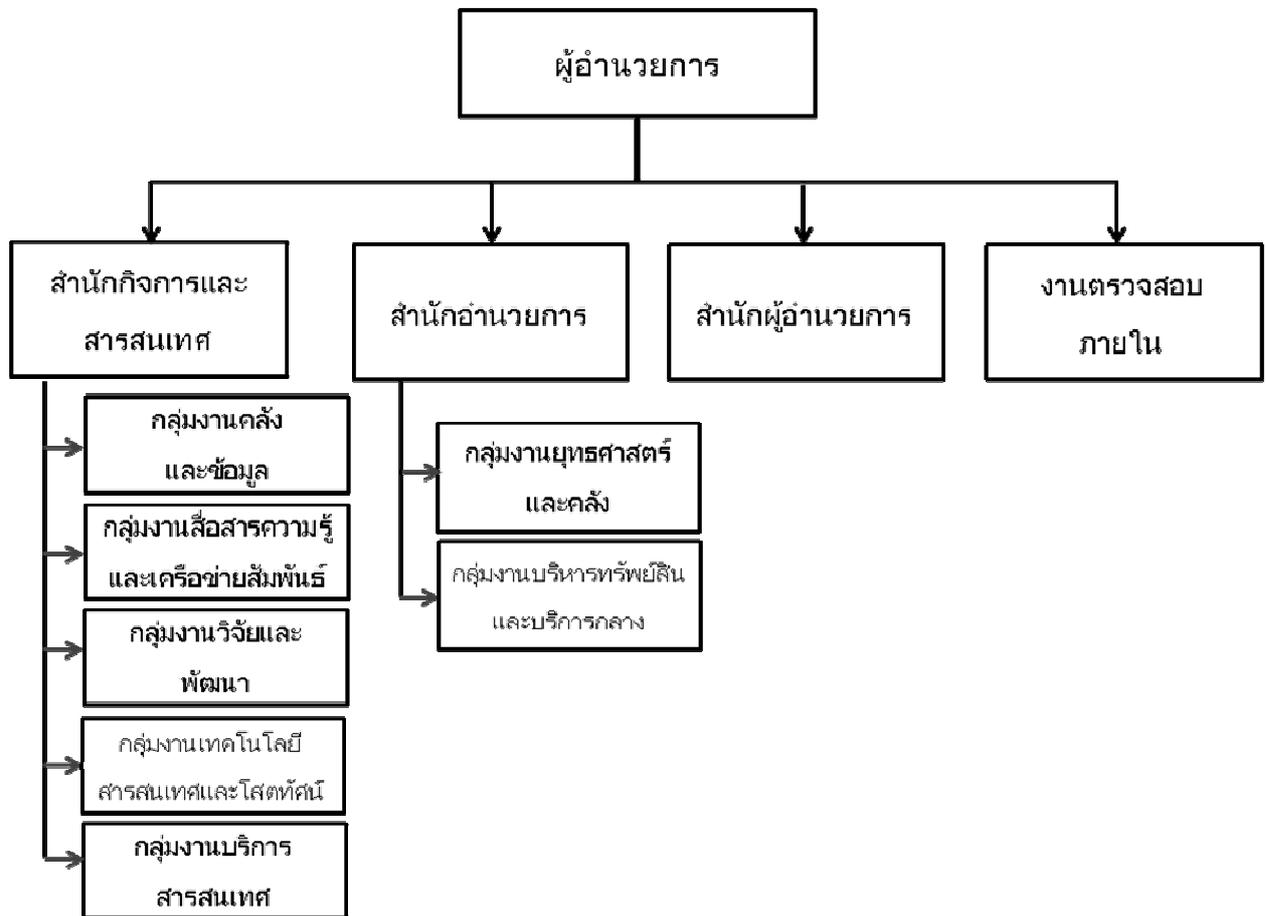
6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรกำกับดูแลนโยบาย

- ประธานกรรมการ 1 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 8 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี
คณะกรรมการบริหารศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ประกอบด้วย
- กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้แทนสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติตาม
กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 8 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความ
เชี่ยวชาญในสาขาที่เป็นประโยชน์ต่อกิจการของศูนย์ และต้องเป็นบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการ
หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐอย่างน้อยสองคน
- ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้ง
เจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะอนุกรรมการของศูนย์

- คณะอนุกรรมการตรวจสอบติดตามและประเมินผล
- คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล
- คณะอนุกรรมการวิชาการและวิจัย
- คณะอนุกรรมการสื่อสารสาธารณะ
- คณะอนุกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศ
- คณะอนุกรรมการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ

7. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



8. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร

8.1 ประเภทของบุคลากรในองค์กร

- เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยรับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของศูนย์มีลักษณะการจ้างแบบประจำหรือชั่วคราว ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
- ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งศูนย์จ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ โดยมีสัญญาจ้าง
- เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานของศูนย์เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 37 (เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของศูนย์ รัฐมนตรีอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานในศูนย์เป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น และมีข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ)

- ในปี 2555 มีอัตรากำลังรวม 78 คน (ผู้บริหาร 3 คน เจ้าหน้าที่ 61 คน ลูกจ้าง 14 คน)

8.2 ความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากร

- มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
- ผู้อำนวยการมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย เจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด และวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานโดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีและระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนด นโยบาย มติหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

9. รายรับขององค์กร (ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2554 – 2556)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
รายได้จากงบประมาณ	94,634,800	88,874,200	91,000,000
รายได้จากการขายสินค้าและบริการ	1,765,743	2,064,690	2,016,364
รายได้จากดอกเบี้ย	1,742,970	3,189,981	4,043,404
รายได้จากเงินนอกงบประมาณอื่น	1,688,549	702,270	661,505
รายได้อื่น	103,063	191,405	115,326
รวม	99,935,127	95,022,547	97,836,600

10. รายจ่ายขององค์กร (ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2554 – 2556)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายบุคลากร	23,351,833	25,985,377	28,472,817
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม	222,350	1,081,358	413,911
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	800,858	500,414	346,674
ค่าวัสดุและค่าใช้จ่ายอื่น	34,370,164	33,586,685	42,135,618
ค่าสาธารณูปโภค	2,987,694	3,088,800	4,363,513
ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย	11,650,434	12,069,225	12,030,395
รวม	73,383,336	76,311,872	87,311,872
รายได้สุทธิ (รายได้ – รายจ่าย)	26,551,790	18,710,675	10,073,670

11. ผลงานที่โดดเด่นขององค์กร

11.1 ในฐานะองค์การมหาชนที่มีหน้าที่หลักในการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านมานุษยวิทยา องค์กร ข ได้มีการสนับสนุนงบประมาณแก่กลุ่มวิจัยและนักวิจัยที่ดำเนินการศึกษาในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม สิทธิทางวัฒนธรรม และความขัดแย้งในชุมชน โดยมีจำนวนโครงการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ดังนี้

ปี	จำนวนโครงการวิจัยที่ได้รับ ทุนอุดหนุนจากองค์กร ข	รายชื่อโครงการวิจัย
2554	4	<ul style="list-style-type: none"> • โครงการวิจัยวัฒนธรรมและสิทธิ • โครงการวิจัยพหุวัฒนธรรมและความขัดแย้ง • โครงการวิจัยทักษะทางวัฒนธรรมเพื่อสร้างสื่อเผยแพร่ • โครงการวิจัยเรื่องการฟื้นฟูวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์
2555	8	<ul style="list-style-type: none"> • โครงการวิจัยและพัฒนาฐานข้อมูลจารึกในประเทศไทย • โครงการพัฒนาฐานข้อมูลงานวิจัยทางชาติพันธุ์ในประเทศไทยและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ • โครงการวิจัยและพัฒนาฐานข้อมูลจดหมายเหตุนักมานุษยวิทยาในประเทศไทย • โครงการพัฒนาฐานข้อมูลศิลปวัฒนธรรมในประเทศไทย • โครงการสำรวจ รวบรวม และศึกษาวรรณกรรมภาคตะวันตก • โครงการสำรวจสถาปัตยกรรม ประติมากรรม จิตรกรรมวัดพุทธศาสนาในประเทศไทย • โครงการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมผ่านประวัติและประสบการณ์ของหลายชีวิต • โครงการวิจัยคนกับภัยพิบัติ: กรณีศึกษาชาวจังหวัดปทุมธานีที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย พ.ศ. 2554
2556	2	<ul style="list-style-type: none"> • โครงการวิจัยอดีตทางวัฒนธรรมในมิติเพศภาวะและเพศวิถีในสังคมไทย • โครงการวิจัยชายแดนภาคใต้ (ผู้คน ความรู้สึกไม่มั่นคง พื้นที่สาธารณะและปฏิบัติการทางวัฒนธรรมในชายแดนภาคใต้)

11.2 องค์กร ข ยังได้รับมอบบทบาทหน้าที่ในการจัดการองค์ความรู้ทางด้านมานุษยวิทยาให้นักวิชาการ นิสิต และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ โดยมีการจัดทำฐานข้อมูลในลักษณะต่างๆ ได้แก่ ฐานข้อมูลจารึก ฐานข้อมูลชาติพันธุ์ ฐานข้อมูลพิพิธภัณฑสถาน ฐานข้อมูลจดหมายเหตุทางมานุษยวิทยา ฐานข้อมูลห้องสมุดมานุษยวิทยา ฐานข้อมูลหนังสือชาวสยาม โดยจำนวนผู้ใช้บริการฐานข้อมูล และห้องสมุดในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มีดังต่อไปนี้

	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556
จำนวนผู้ใช้บริการฐานข้อมูลต่างๆขององค์กร (คน)	130,643	143,268	233,957
จำนวนผู้ใช้บริการห้องสมุด (คน)	17,055	3,542	4,393

11.3 หนึ่งในภารกิจหลักของ องค์กร ข คือ การรวบรวมข้อมูลสารสนเทศทางด้านวัฒนธรรมและมานุษยวิทยาในรูปแบบต่างๆ เพื่อนำไปจัดทำฐานข้อมูลให้นักวิชาการและสาธารณชนได้ใช้ประโยชน์ในการเพิ่มพูนความรู้และการศึกษาวิจัย โดยในปี พ.ศ. 2554 มีจำนวนสารสนเทศด้านมานุษยวิทยาเพิ่มขึ้น 3,250 ชิ้น จากปี พ.ศ. 2553 และในปี พ.ศ. 2555-2556 มีจำนวนเพิ่มขึ้น 3,838 ชิ้น และ 2,200 ชิ้น ตามลำดับ

11.4 เพื่อเป็นการเผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัย องค์กร ข ได้มีการดำเนินการจัดการประชุมวิชาการ นิทรรศการ และการสัมมนาทางวิชาการ ตลอดจนจัดโครงการเผยแพร่ความรู้ให้แก่เยาวชนและนักเรียนนักศึกษา โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มีจำนวนโครงการเผยแพร่ความรู้ในลักษณะต่างๆดังต่อไปนี้

ประเภทกิจกรรม	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556
กิจกรรมเผยแพร่ความรู้ทางด้านวัฒนธรรมแก่ประชาชน	7	9	13
การแสดงทางด้านวัฒนธรรม	5	4	4
เทศกาลและนิทรรศการ	7	3	2
การประชุมวิชาการและการสัมมนาทางวิชาการ	7	4	-
รวม	26	20	19

องค์กร ค

1. วันที่จัดตั้ง วันที่ 16 พฤษภาคม 2548
2. กฎหมายจัดตั้ง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์กร ค (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548
3. วิสัยทัศน์องค์กร เป็นองค์กรชั้นนำในการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อความผาสุกและมั่นคงในภูมิภาค
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง (ตามที่กำหนดในมาตรา 7 ของ พ.ร.ฎ.จัดตั้ง)
 - 4.1 การให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านและประเทศอื่นๆ ทั้งด้านการเงินและวิชาการ
 - 4.2 การให้ความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน
 - 4.3 การศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายตลอดจนมาตรการต่างๆ ในการให้ความร่วมมือ
 - 4.4 การประสานการใช้อำนาจหน้าที่หน่วยงานต่างๆ เพื่อบูรณาการความร่วมมือ

นอกจากนี้ พ.ร.ฎ.จัดตั้ง องค์กร ค ยังกำหนดให้ องค์กร ค มีอำนาจในการกระทำการต่างๆ ดังนี้

- ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองและมีทรัพย์สินต่างๆ
- ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใดๆ ได้
- ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแบบให้เปล่าและเงินกู้แบบเงื่อนไขผ่อนปรน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน
- กู้ยืมหรือระดมเงินทุนเอง
- เข้าร่วมทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของสำนักงาน
- เป็นตัวแทนหรือนายหน้า หรือมอบหมาย หรือว่าจ้างบุคคลหรือนิติบุคคลประกอบกิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานได้
- ทำความตกลงและร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ องค์กร หรือหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งภาคเอกชนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของสำนักงานได้
- เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนอื่นใดในการดำเนินกิจการ
- จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

5. ฝ่ายบริหารขององค์กร

- 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร ผู้อำนวยการ
- 5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ

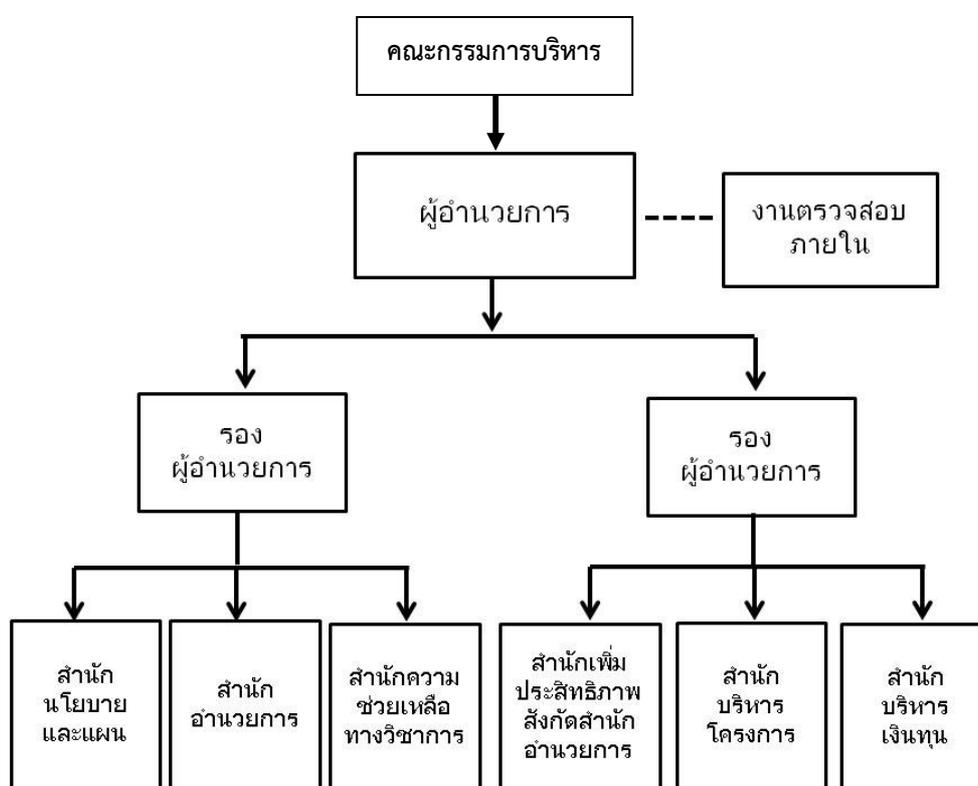
6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

6.1 องค์คณะที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร คณะกรรมการบริหาร

6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์คณะกำกับดูแลนโยบาย

- ประธานคณะกรรมการ 1 คน (คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง)
- กรรมการโดยตำแหน่ง 5 คน (ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ)
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 4 คน (คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการสรรหา โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่ใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำร่วมอยู่ด้วยจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน)
- ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

7. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



8. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร

8.1 ประเภทของบุคลากรในองค์กร

- เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสำนักงาน
- ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสำนักงานจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญโดยมีสัญญาจ้าง
- เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานของสำนักงานเป็นการชั่วคราว

8.2 ความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากร ผู้อำนวยการมีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากร ดังนี้

- การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด
- การวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนด ประกาศ นโยบาย หรือมติของคณะกรรมการ

9. รายรับขององค์กร (ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ.2554- 2556)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
รายได้จากงบประมาณแผ่นดิน	512,410,600	330,000,000	420,897,000
รายได้จากการขายสินค้าและบริการ	57,306,270	11,339,981	30,814,233
รายจากเงินช่วยเหลือและเงินบริจาค	35,890,742	22,544,255	23,019,119
รายได้จากแหล่งอื่น	2,746,245	29,920,041	4,008,385
รวม	608,353,858	393,804,289	478,738,738

10. รายจ่ายขององค์กร (ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2554 – 2556)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	23,629,602	57,771,454	60,164,763
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม	1,544,875	22,832,314	27,347,383
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	1,432,258	30,346,152	30,005,544
ค่าวัสดุและค่าใช้จ่ายอื่น	1,411,239	238,693,790	261,588,119
ต้นทุนขาย	4,809,970	1,308,499	570,205

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าสาธารณูปโภค	11,536,908	7,618,064	14,788,019
ค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุน	1,166,365	13,362,012	9,316,000
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาษี	3,485,522	-	327,787
ค่าเสื่อมราคาและตัดจำหน่าย	257,300,000	83,673,930	86,838,582
ค่าสอบบัญชี	1,048,740	130,000	300,000
ค่าใช้จ่ายอื่น	7,387,743	1,031,599	1,299,968
รวม	314,753,224	456,767,811	492,546,375
รายได้สุทธิ (รายได้ – รายจ่าย)	293,600,633	(62,963,528)	(13,807,637)

11. ผลงานที่โดดเด่นขององค์กร

11.1 องค์กร ค ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศเพื่อนบ้านใน 2 ลักษณะ คือ

- 1) การให้ความช่วยเหลือในการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และ 2) การถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการทางด้านเศรษฐกิจและการจัดการโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 องค์กร ค มีจำนวนโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศเพื่อนบ้านดังนี้

ประเภทโครงการ	2554	2555	2556
การศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสม	4	-	5
การถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการ	3	6	4
รวมจำนวนโครงการ	7	6	9
วงเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	73.12	75.60	77.63

ตัวอย่างโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน

ปี	งบประมาณ	งบประมาณ (ล้านบาท)
2554	● โครงการทบทวนแผนแม่บทแก้ไขปัญหา น้ำท่วม ทบทวนรายงานผลการศึกษาความเป็นไปได้และออกแบบรายละเอียดงานก่อสร้างประตูกั้นน้ำที่ประเทศเวียดนาม	20
	● โครงการศึกษาความเป็นไปได้และออกแบบเบื้องต้นโครงการพัฒนาระบบน้ำประปาและพัฒนาเมือง 12 แห่งใน สปป.ลาว	18
	● โครงการสำรวจและออกแบบรายละเอียดโครงการปรับปรุงและก่อสร้างถนนช่วงบ้านฮวก (จ.พะเยา) ถึง สปป.ลาว	18
	● หลักสูตร Road Safety Engineering Workshop	0.42
	● หลักสูตร NEDA's Seminar on Debt Management and Fiscal Issues	0.39
2555	● หลักสูตร “International Symposium on Rural Road 2011”	0.13
	● หลักสูตร Optimizing Water Supply System Training for Southeast Asia Trainees	0.35
	● หลักสูตร Debt Management and Fiscal Issues	0.56
	● หลักสูตร Flood Protection Program	0.25
2556	● โครงการศึกษาความเป็นไปได้และออกแบบรายละเอียดโครงการปรับปรุงโรงพยาบาลสตรี จังหวัด Thanh Hoa	18.00
	● โครงการศึกษาความเป็นไปได้และออกแบบรายละเอียดสำหรับโครงการพัฒนาจุดผ่านแดนถาวรสติงบและถนนเชื่อมโยงไปยังถนนหมายเลข 5	17.00
	● โครงการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียดงานก่อสร้างถนนจากด่านเจดีย์สามองค์/พญาตองซู-ทันพยูไซย์ด และอาคารด่านชายแดน	14.00
	● หลักสูตร Project Management for Road and Bridge Construction	0.52
	● หลักสูตร Quality Improvement	0.44

11.2 ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 องค์กร ค ได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศเพื่อนบ้านในรูปแบบเงินอุดหนุนแบบให้เปล่าและเงินกู้ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ปี	งบประมาณ	งบประมาณ (ล้านบาท)
2554	<ul style="list-style-type: none"> โครงการพัฒนาถนนหมายเลข 11 (บ้านตาดทอง-น้ำสี และเมืองสังข์ทอง) ในประเทศ สปป. ลาว <p style="text-align: center;">รวม</p>	1,392.00 1,392.00
2555	<ul style="list-style-type: none"> โครงการปรับปรุงถนนในนครเวียงจันทน์ ประเทศ สปป. ลาว โครงการปรับปรุงระบบระบายน้ำในนครเวียงจันทน์ ประเทศ สปป. ลาว โครงการซ่อมแซมถนนหมายเลข 3 ตามแนวระเบียบเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ เชื่อมโยงระหว่างไทย-ลาว-จีนตอนใต้ โครงการปรับปรุงถนนและระบบระบายน้ำในนครเวียงจันทน์ <p style="text-align: center;">รวม</p>	190.70 95.40 405.00 250.00 941.10
2556	<ul style="list-style-type: none"> โครงการปรับปรุงและก่อสร้างถนนช่วงบ้านฮวก (จ.พะเยา)-เมืองปากคอบ-บ้านกอนตัน (สปป.ลาว) โครงการพัฒนาระบบประปาใน สปป.ลาว โครงการปรับปรุงถนนในนครเวียงจันทน์เพื่อรองรับการประชุมสุดยอดผู้นำ ASEM Summit โครงการพัฒนาถนนหมายเลข 11 ช่วงบ้านตาดทอง-น้ำสี และเมืองสังข์ทอง โครงการก่อสร้างถนนภูตู (จ.อุตรดิตถ์) ถึง เมืองปากลาย สปป.ลาว โครงการปรับปรุงร่องระบายน้ำในนครเวียงจันทน์ โครงการปรับปรุงสนามบินปากเซ โครงการก่อสร้างทางรถไฟ ท่านาแล้ง-เวียงจันทน์ <p style="text-align: center;">รวม</p>	1,977.00 310.00 152.76 218.27 233.28 37.72 22.65 61.98 2,426.66

11.3 องค์กร ค มีการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐอื่นที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน สังคม สิ่งแวดล้อม และวิศวกรรมสาขาต่างๆ ได้แก่ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมชลประทาน และกระทรวงสาธารณสุข นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือ กับองค์กรอื่นในด้านข้อมูลและในด้านการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อน

บ้านในด้านการกู้ยืมเงิน ได้แก่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.)
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และธนาคารออมสิน

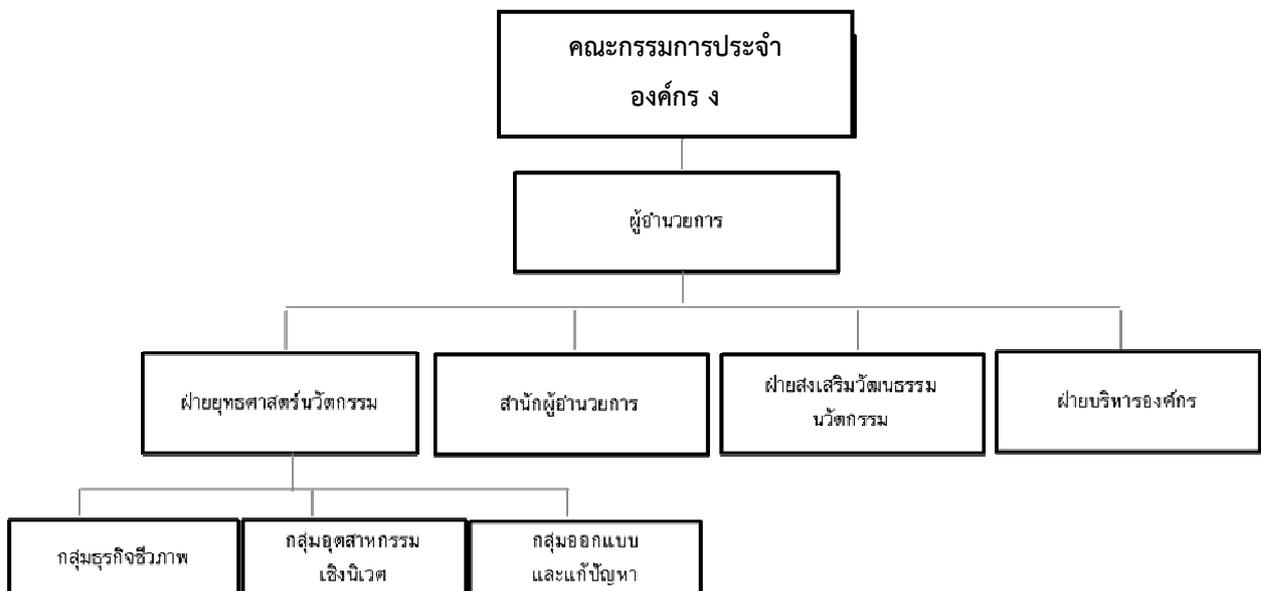
11.4 นอกจากนี้ ยังมีการขยายขอบเขตการให้ความช่วยเหลือทางด้านการค้าและการลงทุนไปยัง
ประเทศศรีลังกา ภูฏาน และติมอร์ตะวันออก

องค์กร

1. วันที่จัดตั้ง 19 สิงหาคม 2552
2. กฎหมายจัดตั้ง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์กร ง (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2552
3. วิสัยทัศน์องค์กร องค์กรนำในการส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งด้านนวัตกรรม เพื่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง
 - 4.1 ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนานวัตกรรมของประเทศ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาโครงการนวัตกรรมในระยะหลังการวิจัยและพัฒนา หรือการต่อยอดจากงานวิจัยหรือสิ่งประดิษฐ์สู่เชิงพาณิชย์
 - 4.2 สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ และประเมินทางวิชาการ รวมทั้งความต้องการพัฒนานวัตกรรมในด้านต่างๆ เพื่อเสนอแนะนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการพัฒนานวัตกรรมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี
 - 4.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการยกระดับความสามารถด้านนวัตกรรมของเครือข่ายวิสาหกิจในสาขาอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ อันก่อให้เกิดระบบนวัตกรรม
 - 4.4 ส่งเสริมและสนับสนุนการยกระดับทักษะความสามารถด้านเทคโนโลยีและการบริหารจัดการด้านนวัตกรรม
 - 4.5 ส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อสร้างความตื่นตัวด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีอันก่อให้เกิดวัฒนธรรมนวัตกรรม ทั้งในระดับผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ระดับองค์กร และระดับประชาชน
5. ฝ่ายบริหารขององค์กร
 - 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร ผู้อำนวยการ
 - 5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร คณะกรรมการสรรหาและแต่งตั้งผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี
6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร
 - 6.1 องค์กรคณะที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร คณะกรรมการประจำองค์กร
 - 6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรคณะที่กำกับดูแลนโยบาย ประกอบด้วย
 - ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

- กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 6 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยในจำนวนนี้จะต้องไม่ใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำอยู่รวมอยู่ด้วยจำนวนไม่น้อยกว่า 4 คน
- ผู้อำนวยการเป็นคณะกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

7. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



8. ประเภทของบุคลากรในองค์กร

- 8.1 เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยรับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสำนักงาน
- 8.2 ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสำนักงานจ้างให้ปฏิบัติงานที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ โดยมีสัญญาจ้าง
- 8.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานของสำนักงานเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 35 (รัฐมนตรีอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานในศูนย์เป็นการชั่วคราวได้

ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้ยื่น และมีข้อตกลงที่ทำไว้ใน การอนุมัติ

9. รายรับขององค์กร (ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2554 – 2556)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
รายได้จากงบประมาณ	365,583,734	429,734,948	410,480,400
รายได้จากแหล่งอื่น			
- รายได้จากการจัดงานนิทรรศการประจำปี	747,196	203,663	1,959,789
- รายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	22,974,255	39,934,423	40,994,307
- รายได้งานรางวัลนวัตกรรมแห่งชาติ	1,158,878	607,476	1,768,224
- รายได้โครงการนำร่องเพื่อผลิตพลังงานทดแทน	-	2,071,880	-
- รายได้ค่าจ้างที่ปรึกษา	-	9,072,196	11,245,735
- รายได้จากแหล่งอื่น	45,944,112	4,087,266	20,006,298
รวม	436,408,177	485,711,855	486,454,756

10. รายจ่ายขององค์กร (ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2554 – 2556)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	36,674,165	36,107,012	38,716,328
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	69,802,475	69,826,265	59,086,306
ค่าใช้จ่ายโครงการ	186,214,479	176,031,438	106,015,692
ค่าเสื่อมราคา	932,417	887,779	680,820
ค่าตัดจำหน่าย	111,067	29,625	637,158
รวม	250,734,604	282,882,121	205,136,305
รายได้สุทธิ (รายได้ – รายจ่าย)	185,673,572	202,829,733	281,318,450

11. ผลงานที่โดดเด่นขององค์กร

11.1 องค์กร งบ มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและสนับสนุนภาคธุรกิจเอกชนในการพัฒนา นวัตกรรมทางธุรกิจ โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ประเภทโครงการและจำนวนเงิน สนับสนุนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

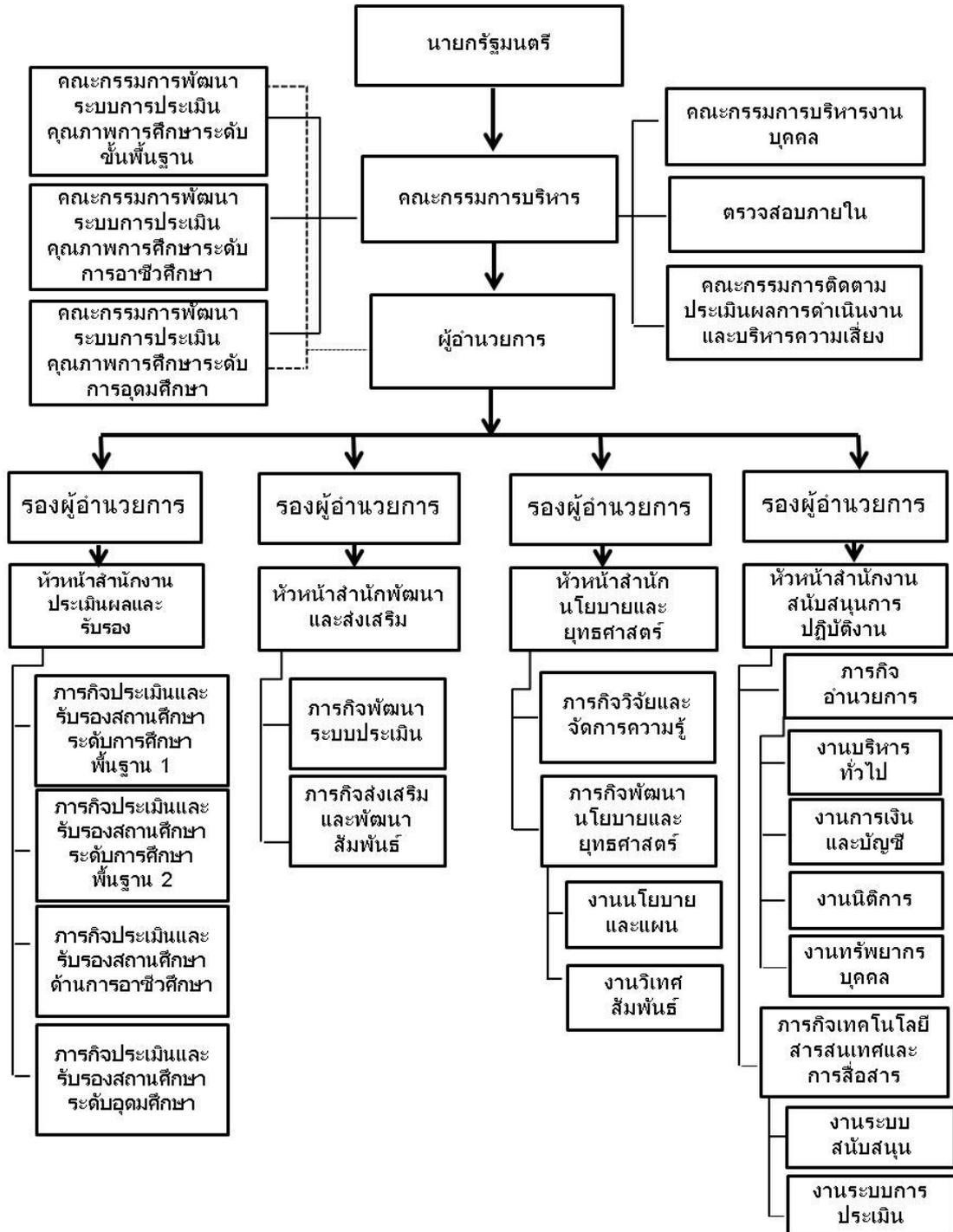
ประเภทโครงการนวัตกรรม	2554	2555	2556
พลาสติกชีวภาพ	6	7	-
เกษตรอินทรีย์	4	11	6
ชีวการแพทย์	-	-	14
ชีวภาพ	35	49	5
พลังงานสะอาด	-	-	5
การออกแบบและแก้ไขปัญหา	46	162	26
อุตสาหกรรมเชิงเศรษฐกิจ	28	32	6
โครงการตามยุทธศาสตร์ครัวไทยสู่ครัวโลก	-	-	14
รวมจำนวนโครงการ	119	261	84
งบประมาณสนับสนุน (ล้านบาท)	91.04	120.25	82.95

11.2 นอกจากการให้เงินสนับสนุนโครงการนวัตกรรมของกลุ่มธุรกิจต่างๆแล้ว องค์กร งบ ยังมี การคิดค้น “ระบบบริหารจัดการนวัตกรรมทั้งองค์กร (Total Innovation Management: TIM) ขึ้นในปี พ.ศ. 2554 และขยายผลต่อเนื่องในปี พ.ศ. 2555-2556 โดยระบบ TIM เป็นเครื่องมือ สนับสนุนบริษัทเอกชนไทยให้สามารถพัฒนานวัตกรรมอย่างมีทิศทางและต่อเนื่องได้ทั้งองค์กร มุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างความหลากหลายเชิงกลยุทธ์ (Strategic Diversification) และ ความเป็นเลิศในเชิงผลิตภาพ (Operational Excellence) และในปี พ.ศ. 2556 องค์กร งบ ยัง ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์นวัตกรรมเพื่อสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของ ผู้ประกอบการไทยซึ่งประกอบไปด้วย 3 โครงการ ได้แก่ โครงการนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์ที่ มุ่งเน้นการสร้างห่วงโซ่อุปทานมูลค่าใหม่ โครงการนวัตกรรมรายสาขาอุตสาหกรรมเพื่อสร้าง ความเข้มแข็งของผู้ประกอบการ SMEs และโครงการนวัตกรรมเชิงพื้นที่

องค์กร จ

1. วันที่จัดตั้ง 27 ตุลาคม 2543
2. กฎหมายจัดตั้ง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์กร จ พ.ศ. 2543
3. วิสัยทัศน์องค์กร คงความเชี่ยวชาญขององค์กร เพิ่มความเชื่อมั่นของประชาคม สร้างความเชื่อใจให้ประชาชน
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง:
 - 4.1 พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดกรอบ แนวทาง และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด
 - 4.2 พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก
 - 4.3 ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก
 - 4.4 กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอกที่ดำเนินการโดยผู้ประเมินภายนอก รวมทั้งให้การรับรองมาตรฐาน ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนา ระบบการประเมินคุณภาพภายนอก องค์กรอาจดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกเองก็ได้
 - 4.5 พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรม และสนับสนุนให้องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพหรือวิชาการ เข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ
 - 4.6 เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และสำนักงบประมาณ เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน
5. ฝ่ายบริหารขององค์กร
 - 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร ผู้อำนวยการ
 - 5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร คณะกรรมการบริหารเป็นผู้แต่งตั้ง

6. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



7. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

7.1 องค์คณะที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร คณะกรรมการบริหาร

7.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์คณะที่กำกับดูแลนโยบาย

- ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากการสรรหา โดยต้องไม่เป็นข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ
- กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ ประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบริหาร มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่า 4 คน
- ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

8. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร (ประเภทของบุคลากรภายในองค์กร)

- 8.1 เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณขององค์กร
- 8.2 ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสำนักงานจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ
- 8.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานขององค์กรเป็นการชั่วคราว

9. รายรับขององค์กร (ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2554- 2556)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
รายได้จากเงินงบประมาณ	363,369,100	412,646,200	431,063,700
รายได้ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	9,917,497	19,585,031	20,786,989
รายได้จากการดำเนินโครงการ	11,317,930	-	-
รายได้จากการจัดการประเมินซ้ำ	5,702,400	-	-
รายได้จากการปรับลดหนี้สินโครงการ ASIA IT&C	-	7,790,559	-
รายได้จากค่าเบี้ยปรับจากหน่วยงานประเมินภายนอก	-	2,912,772	8,063,205
รายได้จากการจัดอบรมผู้ประเมินภายนอก	-	-	2,802,000
รายได้จากแหล่งอื่น	4,695,190	1,628,988	928,657
รวม	395,002,119	444,563,552	463,644,552

10. รายจ่ายขององค์กร (ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ.2554 - 2556)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	34,733,552	43,570,777	44,130,069
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	80,016,082	82,006,343	96,290,540
ค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุน	73,324,722	268,982,276	347,493,951
ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินโครงการ	8,471,451	763,833	-
ค่าเสื่อมราคาและตัดจำหน่าย	9,766,989	10,581,109	10,504,398
รวม	206,312,798	405,904,339	498,418,959
รายได้สุทธิ (รายได้ - รายจ่าย)	188,689,321	38,659,213	(34,774,406)

11. ผลงานที่โดดเด่นขององค์กร

- 11.1 ตามความใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ องค์กร จ ดำเนินการ ประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาทั่วประเทศทุก 5 ปี โดยนับตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรในปี พ.ศ. 2543 องค์กร จ ได้ทำการประเมินคุณภาพการศึกษามาแล้วทั้งสิ้น 2 รอบ คือ
- รอบที่ 1 ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2548
 - รอบที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553
 - รอบที่ 3 ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2558
- 11.2 ในการประเมินรอบที่ 3 องค์กร จ ได้พัฒนาเครื่องมือตัวชี้วัดสำหรับสถานศึกษาต่างๆ ได้แก่ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอาชีวศึกษา สถาบันอุดมศึกษา โรงเรียน ส่งเสริมความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์ โรงเรียนกีฬา โรงเรียนเฉพาะสำหรับผู้พิการ และโรงเรียนนานาชาติ โดยตัวชี้วัดเหล่านี้สามารถจำแนกได้เป็น 2 ชุด คือ ชุดตัวชี้วัดสำหรับ สถานศึกษา และชุดตัวชี้วัดสำหรับผู้ประเมินภายนอก สำหรับในกรณีโรงเรียนนานาชาตินั้น องค์กร จ ได้มีการลงนามในบันทึกข้อตกลงความเข้าใจกับองค์กรวิชาชีพระหว่างประเทศ ได้แก่ Council of International Schools (CIS), New England Association of Schools and Colleges (NEASC) และ Western Association of Schools and Colleges (WASC) เพื่อประเมินโรงเรียนนานาชาติในรอบการประเมินคุณภาพการศึกษาทั่วประเทศ รอบที่ 3
- 11.3 หนึ่งในพันธกิจหลักของ องค์กร จ คือ การเตรียมความพร้อมและพัฒนาผู้ประเมินภายนอก ให้เข้าใจในตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาที่ องค์กร จ พัฒนาขึ้น โดยจำนวนโครงการ

ฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมผู้ประเมินภายนอกและจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ดังนี้

การเตรียมความพร้อมผู้ประเมินภายนอก	2554	2555	2556
จำนวนโครงการพัฒนาผู้ประเมินภายนอก	4	4	4
จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ	2,448	2,336	3,497

11.4 นอกเหนือไปจากการตรวจประเมินคุณภาพของสถานศึกษาแล้ว องค์กร จ ยังมีโครงการส่งเสริมและพัฒนาให้สถานศึกษาจัดระบบประกันคุณภาพอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น โครงการ 1 ช่วย 9 ซึ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาที่มีผลการประเมินสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานช่วยเหลือสถานศึกษาอื่นในเขตจังหวัดเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีโครงการส่งเสริมและพัฒนาในรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างเจตคติที่ดีและพร้อมรับการประเมินคุณภาพภายนอก ซึ่งในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มีจำนวนสถานศึกษาเข้าร่วมโครงการการประชุมเชิงปฏิบัติการดังนี้

ระดับการศึกษา	2554	2555	2556
สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	11,357	10,083	8,502
ระดับอาชีวศึกษา	180	208	187
ระดับอุดมศึกษา	73	83	77
รวม	11,610	10,374	8,766

11.5 สำหรับในปี พ.ศ. 2554-2556 องค์กร จ ได้ทำการประเมินคุณภาพสถานศึกษาตามกรอบการดำเนินการประเมินรอบที่ 3 โดยมีผลดำเนินงานดังนี้

องค์กร ฉ

1. วันที่จัดตั้ง 11 สิงหาคม 2548
2. กฎหมายจัดตั้ง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์กร ฉ พ.ศ. 2548
3. วิสัยทัศน์องค์กร องค์กร ฉ เป็นสถาบันทางวิชาการและวิชาชีพ และเป็นแหล่งอ้างอิงระดับชาติและนานาชาติที่เชี่ยวชาญด้านการทดสอบและการประเมินผลทางการศึกษา เพื่อให้คนไทยมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาในทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาสู่ระดับสากล
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง:
 - 4.1 ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบ วิธีการทดสอบและพัฒนาเครื่องมือวัดและประเมินผลตามมาตรฐานการศึกษา
 - 4.2 ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการจัดการศึกษาและการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ตลอดจนให้ความร่วมมือและสนับสนุนการทดสอบทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา
 - 4.3 ดำเนินการเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา บริการสอบวัดความรู้ความสามารถและการสอบวัดมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพ เพื่อนำผลไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการเทียบระดับและการเทียบโอน ผลการเรียนรู้มาจากการศึกษาในระบบเดียวกันหรือการศึกษาต่างระบบ
 - 4.4 ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย และเผยแพร่นวัตกรรมเกี่ยวกับการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนเผยแพร่เทคนิคการวัดและประเมินผลการศึกษา
 - 4.5 เป็นศูนย์กลางข้อมูลการทดสอบทางการศึกษา ตลอดจนสนับสนุน และให้บริการผลการทดสอบแก่หน่วยงานต่างๆ ได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
 - 4.6 พัฒนาและส่งเสริมวิชาการด้านการทดสอบและประเมินผลทางการศึกษา รวมถึงการพัฒนาบุคลากรด้านการทดสอบและประเมินผล ด้านการติดตามและประเมินผลคุณภาพบัณฑิต รวมทั้งการให้การรับรองมาตรฐานของระบบ วิธีการ เครื่องมือวัด ของหน่วยงานการประเมินผลและทดสอบทางการศึกษา
 - 4.7 เป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ
5. ฝ่ายบริหารขององค์กร
 - 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร ผู้อำนวยการ

5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร คณะกรรมการบริหารเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการ

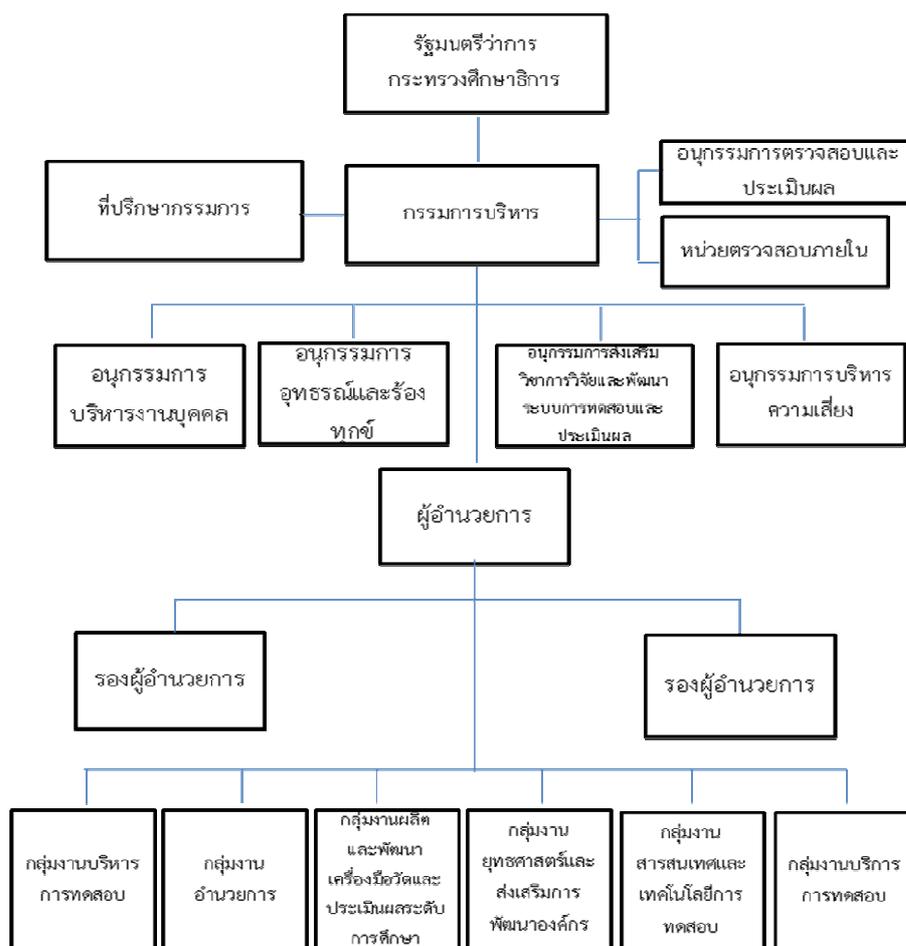
6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

6.1 องค์คณะที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร คณะกรรมการบริหาร

6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์คณะกำกับดูแลนโยบาย

- ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ
- กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมาจากการสรรหา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องไม่ใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่า 3 คน

7. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



8. ประเภทของบุคลากรในองค์กร

- 8.1 เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณขององค์กร
- 8.2 ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสถาบันจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ โดยมีสัญญาจ้าง
- 8.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานขององค์กรเป็นการชั่วคราว

9. รายรับขององค์กร (ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2554 - 2556)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
รายได้จากเงินงบประมาณ	659,343,000	604,501,300	900,788,400
รายได้จากค่าสมัครสอบ	174,618,850	323,439,697	314,108,299
รายได้เงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐ	-	5,887,080	18,482,000
รายได้จากดอกเบี้ยรับ	6,980,355	-	-
รายได้จากการรับบริจาค	816,776	30	-
รายได้จากการขายหนังสือ	253,320	11,430	-
รายได้อื่นๆ	5,561,235	3,491,183	20,335,034
รวม	847,573,537	948,789,149	1,253,713,733

10. รายจ่ายขององค์กร (ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2554 - 2556)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	14,228,491	16,989,075	24,288,478
ค่าใช้จ่ายในการจัดทดสอบและบริการทดสอบ	500,262,011	827,398,788	-
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	-	-	62,080
ค่าวัสดุ	-	-	1,008,670
ค่าจ้างบริการ	-	-	1,604,575
ค่าสาธารณูปโภค	-	-	2,214,123
ค่าใช้จ่ายในการจัดงานฉลองครบรอบการก่อตั้งองค์กร	-	-	1,969,884
ค่าใช้จ่ายสอย	-	-	42,620,786
ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแบบทดสอบทางการศึกษา	-	-	30,728,395
ค่าใช้จ่ายด้านงานทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ	-	-	924,677,975

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายด้านงานติดตามและประเมินผลคุณภาพ บัณฑิต	-	-	726,149.00
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	28,923,088	25,635,022	-
ค่าสร้างและพัฒนาแบบทดสอบ	2,985,835	11,395,334	-
ค่าใช้จ่ายยกระดับมาตรฐาน	4,638,622	401,791	-
ต้นทุนขายหนังสือ	117,456	5,299	-
ค่าเสื่อมราคาและค่าใช้จ่ายตัดบัญชี	32,273,558	34,909,334	35,084,700
รวม	583,429,063	916,734,647	1,102,565,403
รายได้สุทธิ (รายได้-รายจ่าย)	264,144,473	32,054,502	151,148,329

11. ผลงานที่โดดเด่นขององค์กร

11.1 องค์กร ฌ มีผลิตภัณฑ์แบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ทั้งสิ้น 6 ประเภท คือ

- การสอบ O-Net (Ordinary National Educational Test) เป็นการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินักเรียนที่กำลังศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ตามมาตรฐานหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ
- การสอบ B-Net (Buddhist National Educational Test) เป็นการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา โดยมีการทดสอบ 3 วิชา คือ วิชาพุทธประวัติและธรรมวินัย ศาสนปฏิบัติ และภาษาบาลี
- การสอบ I-Net (Islamic National Educational Test) เป็นการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ด้านอิสลามศึกษา โดย องค์กร ฌ จัดสอบ I-Net ให้แก่นักเรียนที่กำลังศึกษาในชั้นปีสุดท้ายของหลักสูตรอิสลามศึกษาระดับตอนต้น ตอนกลาง และตอนปลาย
- การสอบ N-Net (Non-Formal National Education Test) เป็นการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านการศึกษานอกระบบโรงเรียน เทียบเท่ากับระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย ตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ
- การสอบ V-Net (Vocational National Educational Test) เป็นการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอาชีวศึกษา

- การทดสอบ GAT (General Aptitude Test) หรือ การทดสอบความถนัดทั่วไปซึ่งผลการทดสอบเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาด้วยระบบรับกลาง ประกอบไปด้วยความสามารถในการอ่าน เขียน คิดวิเคราะห์และแก้โจทย์ปัญหา และความสามารถในการสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษ
- การทดสอบ PAT (Professional and Academic Aptitude Test) หรือ การทดสอบความถนัดทางวิชาการและวิชาชีพ มีทั้งสิ้น 7 ประเภท คือ ความถนัดทางคณิตศาสตร์ ความถนัดทางวิทยาศาสตร์ ความถนัดทางวิศวกรรมศาสตร์ ความถนัดทางสถาปัตยกรรมศาสตร์ ความถนัดทางวิชาชีพครู ความถนัดทางศิลปกรรมศาสตร์ ความถนัดทางภาษาต่างประเทศ

11.2 เพื่อเป็นการพัฒนาและส่งเสริมวิชาการทางด้านการประเมินผลทางการศึกษาให้แก่บุคลากรทางการศึกษา องค์กร ฉ ได้จัดทำโครงการทดสอบสมรรถนะครูทางด้าน การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินวิทยฐานะของครูผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษา

11.3 ในปี พ.ศ. 2556 องค์กร ฉ ได้ริเริ่มโครงการ Item Bank เพื่อจัดทำคลังข้อสอบสำหรับการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยมพื้นฐาน (O-Net) ซึ่งจะประกอบไปด้วยข้อสอบที่เน้น Content-related Literacy Base Test ตามแนวทางของ PISA เพื่อรองรับระบบ Electronic Testing และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สถานศึกษาในการนำผลสอบ O-Net ไปพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ระดับการศึกษา	2554	2555	2556
สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	8,164	7,888	8,328
ระดับอาชีวศึกษา	179	180	188
ระดับอุดมศึกษา	72 (622 คนละ)	79 (356 คนละ)	75 (392 คนละ)
รวม	11,610	10,374	8,591

ภาคผนวก ง

รายละเอียดข้อมูลทั่วไปของ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์ที่ตกเป็นกรณีศึกษา

องค์กร A

1. วันที่จัดตั้ง พ.ศ. 2509 (ค.ศ. 1966)
2. กฎหมายจัดตั้ง Urban Redevelopment Authority Act of 1989
3. วิสัยทัศน์องค์กร To Make Singapore A Great City to Live, Work, and Play
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง
 - 4.1 To prepare or execute or prepare and execute proposals, plans and projects for:
 - The clearance, development and redevelopment of such land as the Authority may think fit for the purpose of resettling persons displaced by operations of the Authority and other resettlement projects approved by the Minister or for any other purpose;
 - The erection, conversion, improvement and extension of any building for sale, lease, rental or other purpose; and
 - The provision and improvement of services and facilities for the promotion of public safety, recreation and welfare; and the parking of vehicles;
 - 4.2 To superintend parking places;
 - 4.3 To sell, lease or grant licenses to use or occupy such land belonging to the Authority for the purposes of the development and redevelopment of the land as the Authority may think fit;
 - 4.4 To sell, lease or grant licenses to use or occupy land or other property as agent for the Government or any statutory authority when appointed to do so, for the purposes of the development and redevelopment of the land or property or for such other purpose as the Government or statutory authority may specify;
 - 4.5 To manage such lands, buildings or other property as the Authority may think fit;

- 4.6 To submit or make recommendations or proposals to the Government or any person or statutory body for the preservation and protection of any monument and land of historic, traditional, archaeological, architectural or aesthetic interest;
- 4.7 To provide information and advice to and act as agent and consultant for such Government department, person, company and corporation carrying on or intending to carry on a building project or scheme or urban redevelopment in Singapore or elsewhere as the Authority may think fit;
- 4.8 To undertake land planning and to manage and control the development of land in Singapore;
- 4.9 To inform and advise the Government on matters relating to land planning and the development of land in Singapore;
- 4.10 To secure and promote publicity in any form in Singapore or elsewhere of the functions and activities of the Authority;
- 4.11 To collect, compile and analyze information of a statistical nature relating to building, construction, land use, recreation or such other subject-matter necessary for the performance of the functions and duties imposed upon the Authority by or under this Act or any other written law, and to publish and disseminate the results of any such compilation and analysis or abstracts of those results;
- 4.12 To provide advisory and information services;
- 4.13 To conduct, promote and encourage research in matters connected with one or more of the Authority's purposes and functions; and
- 4.14 To carry out such other functions and duties as are imposed upon the Authority by or under this Act or any other written law.

5. ฝ่ายบริหารขององค์กร

- 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร Chief Executive Officer (CEO)
- 5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร มาจากมติของคณะกรรมการบริหารประจำองค์กร (Board of the Authority) ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

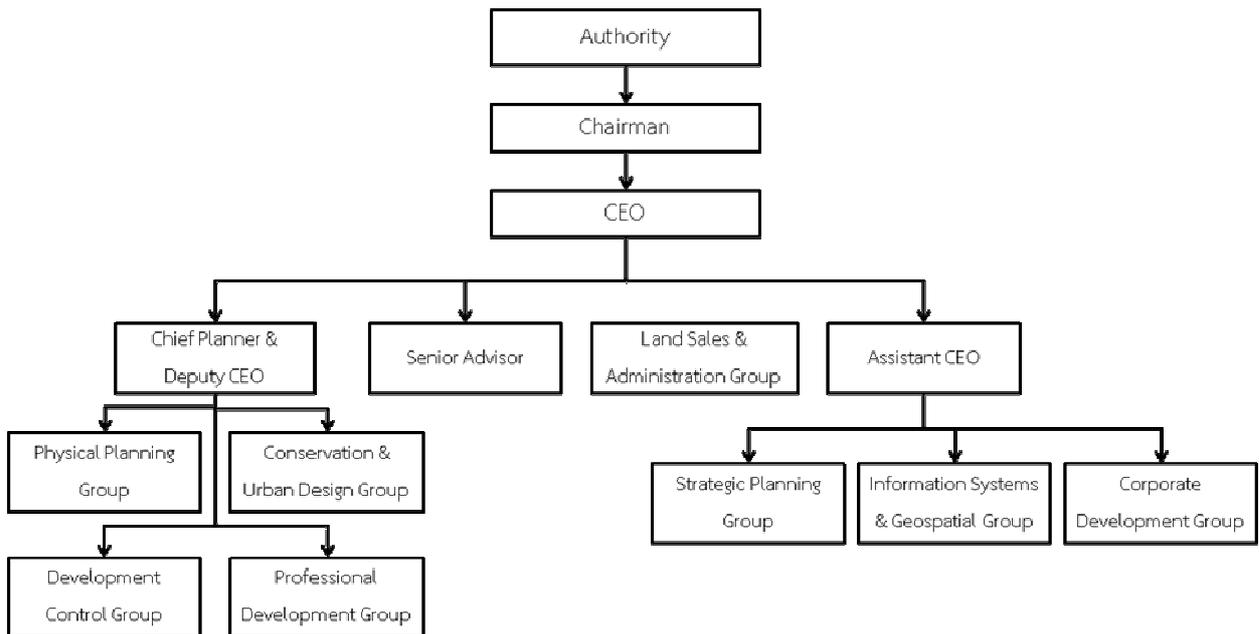
6.1 องค์กรที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร

คณะกรรมการบริหารประจำองค์กร (Board of the Authority)

6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรกำกับดูแลนโยบาย

ประธาน รองประธาน และกรรมการ 4-12 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี

7. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



8. ประเภทของบุคลากรในองค์กร

8.1 ตำแหน่งพนักงานบริหารอาวุโส (Senior Management Position)

- CEO/Deputy CEO/Assistant CEO/Senior advisor
- Group director/Chief Information Officer

8.2 ตำแหน่งพนักงานทั่วไป

- Civil structural engineer
- Systems analyst
- Urban planner
- Administrative executive

- Technical officer
- Architect
- IT analyst/Network administrator
- Public liaison manager

9. รายรับขององค์กร (พ.ศ. 2554-2556) (หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
รายได้จากการบริการ	68,786,000	78,203,000	81,749,000
รายได้จากการเป็นที่ปรึกษา	40,099,000	37,028,000	29,247,000
รายได้จากการกำกับดูแลการพัฒนาที่ดิน	28,961,000	29,515,000	25,046,000
รายได้จากค่าจอดรถและค่าใช้จ่ายอื่นๆ	63,919,000	63,952,000	67,943,000
รายได้จากค่าเช่า	7,066,000	7,701,000	8,214,000
รายได้จากแหล่งอื่น	1,627,000	1,371,000	1,798,000
รวม	210,458,000	217,770,000	213,997,000

10. รายจ่ายขององค์กร (พ.ศ. 2554-2556) (หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการ	84,310,000	93,072,000	96,799,000
ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ บริการ	33,882,000	34,641,000	39,343,000
ค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาการวางผังเมือง	27,540,000	28,046,000	28,406,000
ค่าเสื่อมของทรัพย์สิน วัสดุ ครุภัณฑ์	12,515,000	12,286,000	12,748,000
ค่าบำรุงรักษาอาคารสถานที่จอดรถ	10,226,000	11,030,000	11,924,000
รวม	168,473,000	179,075,000	189,220,000
รายได้สุทธิ (รายได้ - รายจ่าย)	41,985,000	38,695,000	24,770,000

11. ผลงานที่โดดเด่นขององค์กร

- 11.1 โครงการก่อสร้างที่พักอาศัยสำหรับประชาชนอย่างยั่งยืน (Sustainable Public Housing) ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างและบริหารจัดการระบบที่พักอาศัยของรัฐ (Public Housing) ให้ชาวสิงคโปร์ โดยคำนึงถึงมิติด้านเศรษฐกิจ ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และด้าน

อารยสถาปัตยกรรมเพื่อเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้พิการทุกด้าน ซึ่งทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้แผนพัฒนานครสิงคโปร์ให้เป็น “เมืองสีเขียว มีเครือข่ายระบบการคมนาคมขนส่งที่สะดวกสบาย และเป็นมิตรต่อครอบครัวและชุมชน” ที่ประกอบไปด้วยรายละเอียดต่อไปนี้

- การเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้แก่พื้นที่บ้านพักที่อยู่อาศัยของประชาชน (Public Housing) โดยมีเป้าหมายคือ ร้อยละ 90 ของครัวเรือนในเขต Public Housing ในความรับผิดชอบขององค์กร A จะต้องห่างจากสวนสาธารณะไม่เกิน 400 เมตรภายในปี ค.ศ. 2030
 - ส่งเสริมการปลูกต้นไม้ภายในอาคารเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียว
 - พัฒนาระบบการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและพัฒนาให้แหล่งน้ำเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน
 - สร้างทางเดินสำหรับประชาชนและเส้นทางสำหรับรถจักรยานที่ได้มาตรฐาน เพื่อเชื่อมโยงชุมชนกับเขตเมือง
 - พัฒนาสถานที่ออกกำลังกายและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ Public Housing ได้แก่ ศูนย์กีฬาอเนกประสงค์ สนามกีฬาประเภทต่างๆ
- 11.2 การปรับปรุงทางเดินริมถนนที่มีความปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้ถนนในบริเวณที่มีการจราจรคับคั่งและในย่านเศรษฐกิจเป็นเขตปลอดรถยนต์ในวันเสาร์-อาทิตย์ ได้แก่ ถนน Haji Lane ถนน Club Street และถนน Circular Road
- 11.3 การพัฒนาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System: GIS) และระบบการวางผังเมืองแบบ 3 มิติเพื่อช่วยในการกระบวนการวางผังเมืองและพัฒนาพื้นที่สาธารณะให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- 11.4 อนุรักษ์อาคารบ้านเรือนที่ก่อสร้างตามศิลปะ Sino-Portuguese ตลอดจนสถานที่สำคัญทางศาสนาพุทธ อิสลาม และฮินดู โดยจำนวนสถานที่ที่ได้รับการบูรณะปฏิสังขรณ์มีทั้งสิ้น 7,175 แห่ง ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขต Queenstown Estate, Former Commonwealth Avenue Wet Market และ Alexandra Hospital
- 11.5 จัดทำวารสารออนไลน์ (E-magazine) และจดหมายข่าวออนไลน์เป็นประจำทุกเดือนเพื่อเป็นช่องทางติดต่อสื่อสารข้อมูลกิจกรรม โครงการ และผลการดำเนินงานขององค์กร A

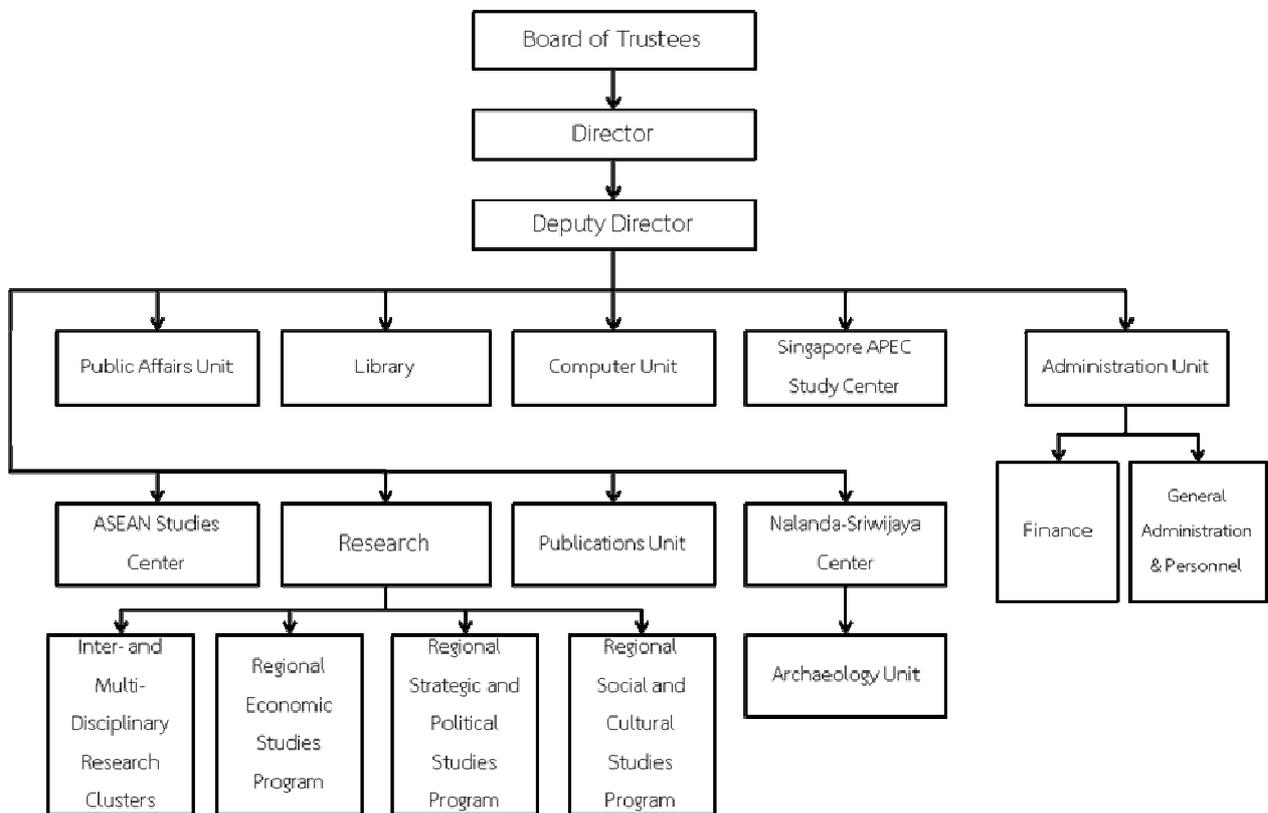
- 11.6 จัดการประชุม World Cities Summit and Mayors Forum ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารเมืองและผู้แทนองค์กรภาครัฐและประชาสังคมทั่วโลกได้มาพบปะพูดคุยกันเกี่ยวกับความท้าทายในการบริหารจัดการและพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

องค์กร B

1. วันที่จัดตั้ง 1 มกราคม 2548 (1 January 2005)
2. กฎหมายจัดตั้ง Institute of Southeast Asian Studies Act of 1968
3. วิสัยทัศน์องค์กร -ไม่ปรากฏ-
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง
 - 4.1 To be a leading research center and think tank dedicated to the study of socio-political, security, and economic trends and developments in Southeast Asia and its wider geostrategic and economic development
 - 4.2 To stimulate research and debate within scholarly circles, enhance public awareness of the region, and facilitate the search for viable solutions to the varied problems confronting the region
 - 4.3 To serve as a centre for international, regional and local scholars and other researchers to do research on the region and publish and publicize their findings
5. ฝ่ายบริหารขององค์กร
 - 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร Director
 - 5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร มาจากมติของคณะกรรมการประจำสถาบัน
(Board of Trustees)
6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร
 - 6.1 องค์กรคนที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร
คณะกรรมการประจำสถาบัน (Board of Trustees)
 - 6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรกำกับดูแลนโยบาย
 - ประธาน รองประธาน และกรรมการ 4 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี
 - กรรมการ 1 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยหอการค้าสากลแห่งประเทศไทยสิงคโปร์

- กรรมการ 1 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมของชาวจีนโพ้นทะเลแห่งสิงคโปร์
- กรรมการ 1 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยหอการค้าชาวอินเดียแห่งสิงคโปร์
- กรรมการ 1 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยหอการค้ามาเลย์แห่งสิงคโปร์
- กรรมการ 2 คน ได้รับการแต่งตั้งโดย Lee Foundation และ Shaw Foundation
- กรรมการ 6 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยอธิการบดีแห่ง National University of Singapore
- กรรมการ 3 คน มาจากการเสนอชื่อโดยองค์กรที่ได้รับการคัดเลือกจากประธานาธิบดี

7. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



8. ประเภทของบุคลากรในองค์กร

8.1 ตำแหน่งพนักงานบริหารอาวุโส (Senior Management Position)

- Director/deputy director
- Department head

8. 2 ตำแหน่งพนักงานทั่วไป



- Program coordinator
- Researcher (Professional fellow, senior fellow, senior research fellow, fellow, and research associate)
- Administration, finance, and IT staff

9. รายรับขององค์กร (พ.ศ. 2554-2556) (หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
รายได้จากรัฐบาลและกองทุนต่างๆ			
- เงินอุดหนุนการดำเนินงานขององค์กร	11,535,998	11,440,237	12,210,914
- เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน	241,662	414,202	400,031
รายได้จากแหล่งอื่น			
- รายได้จากการจำหน่ายตำรา	1,309,795	1,073,604	863,120
- รายได้จากการลงทุน	-	-	-
- รายได้เบ็ดเตล็ด	1,645,721	2,545,957	3,084,891
รวม	14,733,176	15,474,000	16,558,956

หมายเหตุ: องค์กร B แบ่งบัญชีเงินรายได้-รายจ่ายตามบัญชีกองทุนจำนวน 6 กองทุน ได้แก่ (1) General Fund (2) Trust Fund (3) Fair Value Reserve Fund (4) องค์กร B Consolidated Endowment Fund (5) Specific Projects Fund และ (6) Kernial Singh Sandhu Memorial Fund ในที่นี้ นำเสนอเฉพาะข้อมูลจาก General Fund

10. รายจ่ายขององค์กร (พ.ศ. 2554-2556) (หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนการวิจัย	6,673,057	3,012,701	4,983,651
ค่าใช้จ่ายสำหรับห้องสมุด	3,495,637	3,707,014	4,261,409
ค่าใช้จ่ายสำหรับ Publications Unit	2,133,530	985,954	1,553,585
ค่าใช้จ่ายบุคลากร	1,633,433	1,919,460	2,054,788
ค่าใช้จ่ายด้านการบริหาร	1,018,934	1,223,207	1,322,501
ค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วย IT	710,019	787,070	535,270
ค่าใช้จ่ายอื่น (ทุนวิจัยสำหรับหน่วยงานวิจัยบางหน่วย)*	1,533,798	-	1,870,119
รวม	17,198,408	11,635,406	16,581,323

รายได้สุทธิ (รายได้ – รายจ่าย)	(2,465,232)	3,838,594	(22,367)
--------------------------------	-------------	-----------	----------

หมายเหตุ: *ทุนวิจัยสำหรับ Nalanda-Sriwijaya Center, ASEAN Studies Center และ Archaeology Unit ในปี พ.ศ. 2556 มีที่มาจากกองทุนอื่นที่ไม่ใช่เงินรายได้ขององค์กร B

11. ผลงานที่โดดเด่นขององค์กร

11.1 หน่วยงานภายในขององค์กร B ล้วนแล้วแต่มีผลงานวิชาการที่ชัดเจนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยผลงานทางวิชาการขององค์กร B ที่มีความโดดเด่น ได้แก่ บทความทางวิชาการที่ได้รับการเผยแพร่ในวารสารวิชาการระดับนานาชาติ การประชุมวิชาการ สัมมนา และหลักสูตรฝึกอบรม ซึ่งในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 นักวิชาการประจำองค์กร B ตีพิมพ์เผยแพร่บทความทางวิชาการโดยเฉลี่ย 30 บทความต่อปี และมีจัดการประชุมวิชาการโดยเฉลี่ย 47 ครั้งต่อปี นอกเหนือไปจากผลงานในเชิงปริมาณแล้ว คุณภาพผลงานทางวิชาการของ องค์กร B ยังได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ โดยวารสารทางวิชาการ 2 ฉบับ คือ Contemporary Southeast Asia และ Sojourn เป็นวารสารที่อยู่ในฐานข้อมูล SCOPUS และ Social Sciences Citation Index (SSCI) ซึ่งเป็นฐานข้อมูลวารสารทางวิชาการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล

หน่วยงานภายใน องค์กร B	2554			2555			2556		
	ตำราและ งานวิจัย	บทความ วิชาการ	การ ประชุม วิชาการ	ตำราและ งานวิจัย	บทความ วิชาการ	การ ประชุม วิชาการ	ตำราและ งานวิจัย	บทความ วิชาการ	การ ประชุม วิชาการ
Regional Economic Studies †	9	10	31	7	-	3	4	20	4
Regional Social and Cultural Studies ‡	10	2	4	2	-	1	4	21	2
Regional Strategic and Political Studies *	-	-	5	18	-	11	9	24	17
ASEAN Studies Center	-	2	20	-	-	9	3	-	2
Nalanda-Sriwijaya Center	4	4	20	5	3	18	14	3	11
รวม	23	18	80	32	3	42	34	68	36

หมายเหตุ: † รับผิดชอบการจัดพิมพ์ Journal of Southeast Asian Economies ‡ รับผิดชอบการจัดพิมพ์วารสาร SOJOURN

* รับผิดชอบการจัดพิมพ์วารสาร Contemporary Southeast Asia

11.2 องค์กร B มีการจัดพิมพ์หนังสือและตำราเกี่ยวกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในด้านรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และโบราณคดี โดยหนังสือและตำราเหล่านี้ล้วน



แล้วแต่ได้รับการยอมรับในแวดวงวิชาการด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา นอกจากนี้ รายได้ที่ได้จากการจัดจำหน่ายหนังสือและตำรา ยังถือเป็นหนึ่งในแหล่งรายได้ที่สำคัญของ องค์กร B อีกด้วย

- 11.3 ด้วยพันธกิจหลักขององค์กรทางด้านการสนับสนุนและส่งเสริมการวิจัย องค์กร B จึงมีการจัดสรรทุนสนับสนุนการวิจัยให้แก่นักวิชาการทางด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาจากทั่วโลกเป็นประจำทุกปี ซึ่งประกอบไปด้วยค่าตอบแทนนักวิจัย ค่าที่พักและค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยนักวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจาก องค์กร B จะทำหน้าที่ ประเทศสิงคโปร์เพื่อดำเนินการศึกษาวิจัยให้สำเร็จตามเงื่อนไขในสัญญาเงินทุน ทั้งนี้ ทุนในลักษณะดังกล่าวมีจำนวนเพิ่มขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2554-2556 โดยส่วนใหญ่เป็นทุนสำหรับการศึกษาวิจัยทางด้านสังคม ศิลปวัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ประเด็นวิจัย	2554	2555	2556
Economics	14 (12%)	15 (15%)	22 (17%)
Politics, Security, and International Relations	39 (39%)	41 (34%)	37 (29%)
Social and Cultural Studies, History	62 (62%)	64 (64%)	69 (54%)
รวม	115 (100%)	120 (100%)	128 (100%)

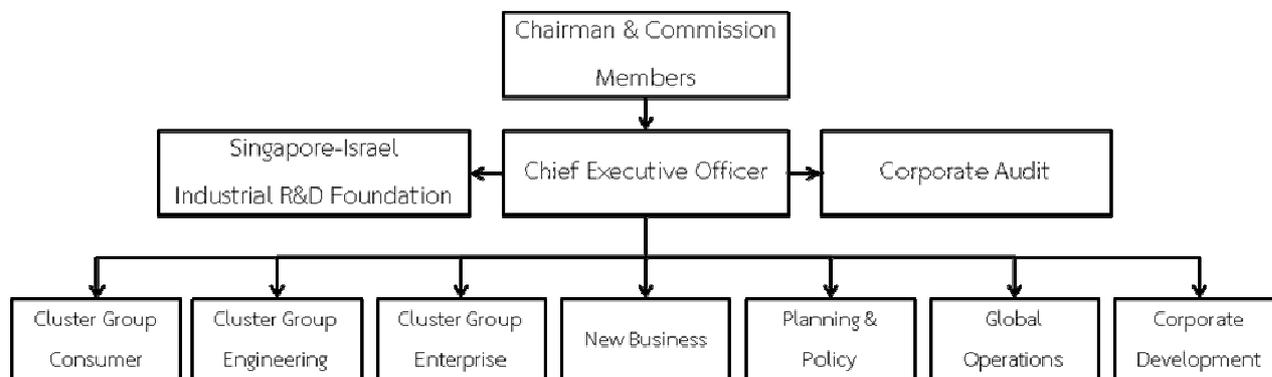
- 11.4 ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 องค์กร B ได้ดำเนินการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผลงานของนักวิชาการที่ได้รับทุนอุดหนุนจากองค์กร B อันได้แก่ บทความวิชาการ ตำรา และหนังสือให้เป็นเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Document) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดค่าใช้จ่ายจากการจัดพิมพ์ผลงานทางวิชาการในรูปแบบสื่อสิ่งพิมพ์ (Print Media) และเพื่อให้ผลงานของ องค์กร B เข้าถึงกลุ่มผู้อ่านได้มากยิ่งขึ้น ทั้งที่เป็นนักวิชาการ อาจารย์มหาวิทยาลัย นักเรียน นักศึกษา และสาธารณชน ซึ่งผลงานในรูปแบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ได้รับการเผยแพร่ผ่านระบบ e-pub เพื่อรองรับคอมพิวเตอร์แบบพกพาในรูปแบบต่างๆ อาทิเช่น iPad Amazon’s Kindle และ GoogleBooks เป็นต้น โดยฝ่ายจัดพิมพ์ขององค์กร B สามารถผลิตเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ได้ 1,000 ชิ้น ในปี พ.ศ. 2554 2,400 ชิ้น ในปี พ.ศ. 2555 และ 1,800 ชิ้น ในปี พ.ศ. 2556

- 11.5 นอกเหนือไปจากการผลิตและเผยแพร่ผลงานวิชาการ องค์กร B ยังมีความโดดเด่นในการเก็บรวบรวมหนังสือ ตำรา สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่อวีดิทัศน์ ทั้งที่เป็นผลงานในภาษาอังกฤษ ภาษาที่ใช้ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และภาษาต่างประเทศอื่น โดย ณ วันที่ 31 มีนาคม 2556 มีสื่อและเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 242,028 ชิ้นในระบบห้องสมุดขององค์กร B สื่อและเอกสารทางวิชาการดังกล่าวถือได้เป็นแหล่งค้นคว้าหาความรู้ที่สำคัญสำหรับนักวิชาการและนักศึกษาเกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งในปี พ.ศ. 2554 มีผู้ลงทะเบียนขอใช้สื่อและเอกสารทางวิชาการในระบบห้องสมุดขององค์กร B จำนวนทั้งสิ้น 788 คน เพิ่มขึ้นจากจำนวนในปี พ.ศ. 2553 คิดเป็นร้อยละ 3.14 โดยจำนวนผู้ลงทะเบียนใช้ห้องสมุดองค์กร B มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญในปี พ.ศ. 2555 (ร้อยละ 17) และปี พ.ศ. 2556 (ร้อยละ 18) สะท้อนให้เห็นถึงความสมบูรณ์ครบถ้วน และความสะดวกสบายในการเข้าใช้งานระบบฐานข้อมูลห้องสมุดขององค์กร B

องค์กร C

1. วันที่จัดตั้ง พ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961)
2. กฎหมายจัดตั้ง Economic Development Board of 1961
3. วิสัยทัศน์องค์กร
 - A Global Leader
 - A Great City
 - A Home in Asia
 - For Business, Innovation, and Talent
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง
 - 4.1 To serve as a one-stop agency that facilitates and supports local and foreign investors in both the manufacturing and services sectors, as they move up the value chain to achieve higher sustainable returns and seek out new business opportunities
 - 4.2 To expand existing industries and explore new growth areas in order to contribute towards creating good jobs and sustaining Singapore's competitiveness
 - 4.3 To provide feed back to government agencies to ensure that infrastructure and public services remain efficient and cost-competitive
5. ฝ่ายบริหารขององค์กร
 - 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร Managing Director
 - 5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร มาจากมติของคณะกรรมการ (Board) โดยได้รับการอนุมัติของรัฐมนตรี
6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร
 - 6.1 องค์กรคนที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร Board
 - 6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรคนที่กำกับดูแลนโยบาย ประธานคณะกรรมการ 1 คน และกรรมการจำนวน 5-15 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี

7. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



หมายเหตุ องค์กร C มีหน่วยงานย่อยที่มีหน้าที่ส่งเสริมธุรกิจเอกชนเฉพาะกลุ่มจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่

- Cluster Group Consumer (ธุรกิจภาคบริการ) ได้แก่ กลุ่มธุรกิจเมสซenger กลุ่มธุรกิจเน้นการบริการ กลุ่มธุรกิจเทคโนโลยีการสื่อสาร กลุ่มธุรกิจสื่อสารมวลชน และกลุ่มธุรกิจ Lifestyle
- Cluster Group Engineering (ธุรกิจวิศวกรรม) ได้แก่ กลุ่มธุรกิจโครงสร้างพื้นฐาน กลุ่มธุรกิจพลังงานทางเลือก กลุ่มธุรกิจพลังงานและเคมีภัณฑ์ กลุ่มธุรกิจอิเล็กทรอนิกส์ กลุ่มธุรกิจการคมนาคม
- Cluster Group Enterprise ได้แก่ กลุ่มโลจิสติกส์ กลุ่มธุรกิจฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะวิชาชีพ กลุ่มธุรกิจที่ปรึกษา

8. ประเภทของบุคลากรในองค์กร

8.1 ตำแหน่งพนักงานบริหารอาวุโส (Senior Management Position)

- Managing director/deputy managing director/assistant managing director
- Executive director/business director/international director

8.2 ตำแหน่งพนักงานทั่วไป

- Senior officer/assistant head
- Managing officer
- Regional area officer
- Project officer (สัญญาจ้าง 6-12 เดือน)

9. รายรับขององค์กร (พ.ศ. 2554-2556) (หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
รายได้จาก Temasek Holdings			
- เงินอุดหนุนการดำเนินงานขององค์กร	95,345,690	99,023,868	98,198,092
- เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน	5,509,793	4,070,918	5,309,778
รายได้จากแหล่งอื่น			
- รายได้จากการลงทุน	1,973,920	1,137,845	1,245,089
- รายได้จากการลงทุนในเงินสกุลต่างประเทศ	-	260,927	345,878
- รายได้จากการจำหน่ายทรัพย์สิน ครุภัณฑ์	1,897,570	8,905	456,987
- รายได้อื่น	3,239,067	3,681,481	4,345,999
รวม	107,966,040	108,183,944	109,901,823

10. รายจ่ายขององค์กร (พ.ศ. 2555-2557) (หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	48,405,444	49,172,202	48,876,098
ค่าจ้างเหมาบริการ	5,937,013	8,036,300	6,508,434
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	4,795,677	4,825,968	4,900,543
ค่าเช่าที่ดิน อาคารสำนักงาน และวัสดุครุภัณฑ์	12,997,185	12,903,100	11,982,345
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกองทุนหุ้นและพันธบัตร	16,876,997	14,574,306	17,982,091
ค่าสาธารณูปโภค	7,392,524	6,678,882	7,456,298
ค่าวัสดุอุปกรณ์	4,702,127	6,188,403	6,008,723
ค่าตอบแทนคณะกรรมการบริหาร	51,250	40,833	47,877
ค่าใช้จ่ายเพื่อพัฒนาธุรกิจ	766,401	676,538	874,523
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาษี	181,807	139,864	154,567
ค่าเสื่อมราคาและตัดจำหน่าย	4,750,128	4,023,174	4,536,117

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าสอบบัญชี	58,000	58,000	58,000
ค่าใช้จ่ายอื่น	1,058,197	868,937	765,112
รวม	107,972,750	108,186,507	110,150,728
รายได้สุทธิ (รายได้ – รายจ่าย)	(6,710)	(2,563)	(248,905)

11. ผลงานที่โดดเด่นขององค์กร

11.1 องค์กร C ใช้ข้อมูลตัวเลขการลงทุน (Investment) ของธุรกิจแต่ละภาคส่วนเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กร โดยตัวชี้วัดดังกล่าวประกอบไปด้วย 3 ส่วน ได้แก่ เม็ดเงินลงทุนหักค่าเสื่อม (Total Business Spending: TBS) มูลค่าเพิ่มที่มีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Value Added: VA) และอัตราการจ้างงานในแต่ละภาคธุรกิจ (Skilled Employment: SE)

ภาคธุรกิจ	2554			2555			2556		
	TBS*	VA*	SE†	TBS	VA	SE	TBS	VA	SE
Electronics	1.5	2.0	3,500	1.2	1.7	2,900	0.6	1.8	1,310
Chemicals	0.9	0.8	650	0.8	1.7	1,080	0.3	1.0	700
Biomedical Manufacturing	0.2	3.0	400	0.2	0.7	520	0.2	0.8	600
Precision Engineering	0.7	0.8	2,700	0.2	0.4	930	0.2	0.3	650
Transport Engineering	0.5	0.4	1,190	0.7	0.8	3,190	0.9	1.0	2,910
General Manufacturing Industries	0.007	0.01	30	0.1	0.1	160	0.1	0.0	10
Infocommunications & Media	0.5	0.7	1,200	0.3	0.6	730	1.5	1.8	3,610
Headquarters & Professional Services	2.5	5.7	7,000	1.4	4.8	5,510	1.8	3.8	5,120
Engineering & Environmental Services	1.6	1.8	2,660	0.9	8.8	2,540	1.8	5.6	4,940
Logistics	0.1	0.2	470	0.4	0.7	1,010	0.2	0.2	820
Education	0.07	0.1	260	0.01	0.003	30	0.0	0.1	250
Healthcare Services	0.03	0.03	240	0.0	0.0	0	0.1	0.2	480
Total	8.6	15.5	20,300	6.2	20.3	18,600	7.8	16.7	21,400

หมายเหตุ: * มีหน่วยเป็นพันล้านดอลลาร์สิงคโปร์

† มีหน่วยเป็นคน

11.2 สำนักงานผู้แทน องค์กร C ในต่างประเทศยังประสบความสำเร็จในการเจรจาต่อรองให้บริษัท
ข้ามชาติเข้ามาลงทุนในประเทศสิงคโปร์ ดังเช่นตัวอย่างในตารางต่อไปนี้

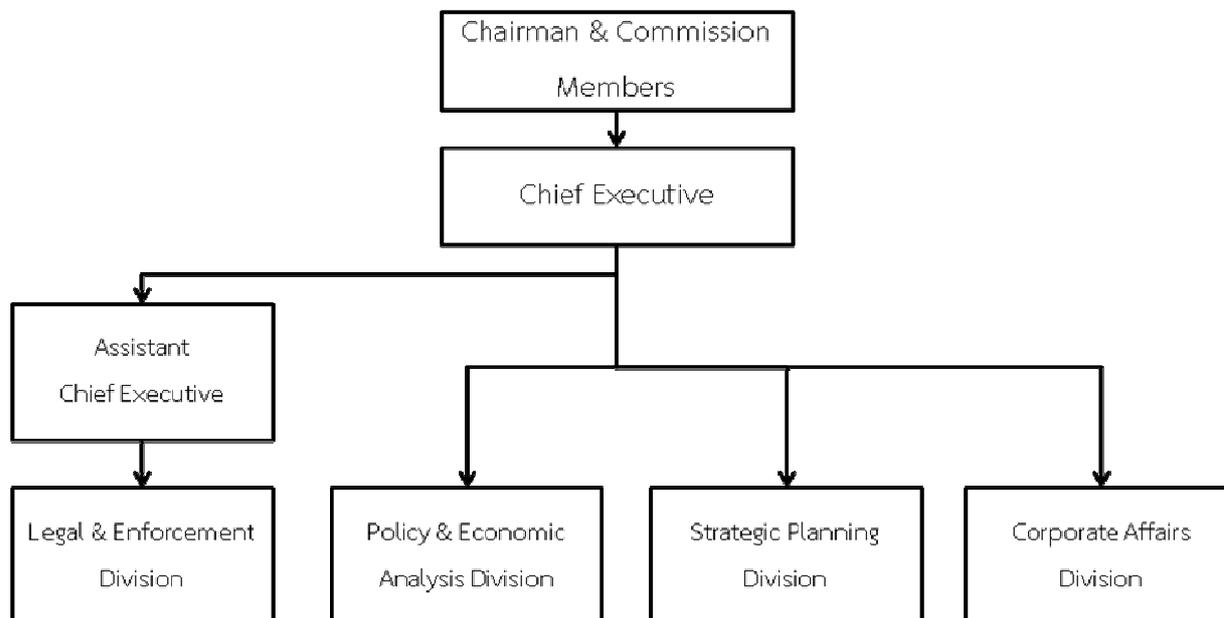
ปี	บริษัท	โครงการ	จำนวนเงินลงทุน (พันล้านดอลลาร์สิงคโปร์)
2554	Lonza (Switzerland)	โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตยาและสารชีวเคมี	10 ล้านสวิสฟรังก์
	MSD (USA)	- โครงการขยายฐานการผลิตยาและสารชีวเคมี - โครงการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ยา - โครงการพัฒนาทักษะความรู้ด้านชีวเคมีแก่บุคลากร ทางด้านวิทยาศาสตร์ในประเทศสิงคโปร์	250 ล้านดอลลาร์ สหรัฐอเมริกา
	Medtronics (USA)	โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตยาและสารชีวเคมี	56 ล้านเหรียญดอลลาร์
	Danone Asia Pacific Holdings (France)	- โครงการขยายฐานการผลิตยาและสารชีวเคมี - โครงการพัฒนาทักษะความรู้ด้านชีวเคมีแก่บุคลากร ทางด้านวิทยาศาสตร์ในประเทศสิงคโปร์	70 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์
	Institute on Asian Consumer Insight	- โครงการวิจัยเพื่อการพัฒนา - การจัดประชุมและการฝึกอบรมบุคลากรในภาค บริการ	77 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์
	International Flavors and Fragrances (USA)	- โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตสารปรุงแต่งรสชาติ อาหารและหัวน้ำหอม - โครงการวิจัยและพัฒนา	69 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์
	INFINEON (Germany)	โครงการวิจัยและพัฒนา	50 ล้านยูโร
	Micron Semiconductor Asia PTE LTD (USA)	โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตน้ำสะอาดจากน้ำทะเล	3 พันล้านดอลลาร์สิงคโปร์
	STATS ChipPAC (Singapore)	โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์	250 ล้านดอลลาร์ สหรัฐอเมริกา
	EVONIK (USA)	- โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตเคมีภัณฑ์ - โครงการวิจัยและพัฒนา	500 ล้านยูโร
	TATA Communications (India)	- โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตอุปกรณ์สื่อสาร - โครงการจัดตั้ง Headquarters - โครงการวิจัยและพัฒนา	180 ล้านดอลลาร์ สหรัฐอเมริกา
	ON semiconductor Corporation (USA)	โครงการก่อสร้างศูนย์จ่ายและขนส่งสินค้า	3.5 ล้านเหรียญสิงคโปร์

ปี	บริษัท	โครงการ	จำนวนเงินลงทุน (พันล้านดอลลาร์สิงคโปร์)
2555	Chugai (Japan)	- โครงการพัฒนากระบวนการผลิตยาปฏิชีวนะ - โครงการวิจัยและพัฒนา	200 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์
	Novartis (Switzerland)	- โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตเคมีภัณฑ์และยา - โครงการวิจัยและพัฒนา	500 ล้านดอลลาร์ สหรัฐอเมริกา
	Mitsui Chemicals (Japan)	- โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตเคมีภัณฑ์ - โครงการก่อสร้าง Headquarter และ Distribution Center - โครงการวิจัยและพัฒนา	1 พันล้านเหรียญ สหรัฐอเมริกา
	Rohde & Schwarz (Germany)	- โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์ - โครงการวิจัยและพัฒนา	58 พันล้านเหรียญ สหรัฐอเมริกา
2556	Amgen (USA)	โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตยาและเคมีภัณฑ์	200 ล้านดอลลาร์ สหรัฐอเมริกา
	NXP Semiconductors (Netherlands)	โครงการก่อสร้างเพื่อขยายโรงงานและกระบวนการ ผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์	125 ล้านดอลลาร์ สหรัฐอเมริกา
	Rohde & Schwarz (Germany)	- โครงการก่อสร้าง Regional Office และ Distribution Center - โครงการวิจัยและพัฒนา	58 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา
	Unilever (UK)	โครงการก่อสร้างศูนย์ฝึกอบรมด้านภาวะผู้นำและการ ให้บริการ	80 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

องค์กร D

1. วันที่จัดตั้ง 1 มกราคม 2548 (1 January 2005)
2. กฎหมายจัดตั้ง Competition Act of 2005
3. วิสัยทัศน์องค์กร A Vibrant Economy with Competitive Markets and Innovative Businesses.
A Leading Competition Authority Known for Its Professionalism
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง
 - 4.1 To maintain and enhance efficient market conduct and promote overall productivity, innovation, and competitiveness of markets in Singapore
 - 4.2 To eliminate or control practices having adverse effect on competition in Singapore
 - 4.3 To promote and sustain competition in markets in Singapore
 - 4.4 To promote a strong competitive culture and environment throughout the economy in Singapore
 - 4.5 To act internationally as the national body representative of Singapore in respect of competition matters
 - 4.6 To advise the Government or other public authority on national needs and policies in respect of competition matters
5. ฝ่ายบริหารขององค์กร
 - 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร Chief Executive Officer (CEO)
 - 5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร มาจากมติของคณะกรรมการ (Commission) โดยได้รับการอนุมัติของรัฐมนตรี
6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร
 - 6.1 องค์กรที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร Commission
 - 6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรกำกับดูแลนโยบาย ประธานคณะกรรมการ 1 คน และกรรมการจำนวน 2-16 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี

7. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



8. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร

8.1 ประเภทของบุคลากรในองค์กร

- ตำแหน่งพนักงานบริหารอาวุโส (Senior Management Position)
 - Chief executive/assistant chief executive
 - Director/Second director (for legal and enforcement division)
- ตำแหน่งพนักงานทั่วไป
 - Specialist legal staff
 - Enforcement officer
 - Special economist staff
 - International affairs staff
 - Corporate Communications staff
 - Human resource staff
 - Finance staff
 - Administration and IT staff

8.2 เงินเดือนและค่าตอบแทน

- ระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ยืดหยุ่นเหมือนกับภาคธุรกิจเอกชน พนักงานสามารถเลือกวันและเวลาที่ต้องการปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นวันและเวลาราชการ
- มีระบบลาพักร้อนสำหรับพนักงานที่จำเป็นต้องดูแลบุตรหรือญาติพี่น้องที่ชราภาพ พนักงานที่จำเป็นต้องลาพักศึกษาต่อ และผู้ที่จำเป็นต้องเลี้ยงดูบุตรวัยแรกเกิด

8.3 ความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากร การเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่งเป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) และพนักงานทุกคนต้องผ่านการสลับตำแหน่งงาน (Job Rotation) และผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรต่างๆตามที่องค์กรกำหนด

9. รายรับขององค์กร (พ.ศ. 2554-2556) (หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
รายได้จากรัฐบาล			
- เงินอุดหนุนการดำเนินงานขององค์กร	12,599,215	12,148,924	13,642,156
- เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน	434,649	301,880	58,679
รายได้จากแหล่งอื่น			
- รายได้จากค่าบริการ	138,000	225,000	440,000
- รายได้จากการลงทุน	48,991	80,168	89,831
- รายได้เบ็ดเตล็ด	1,234	12,096	40,017
รวม	13,222,089	14,270,683	12,798,068

10. รายจ่ายขององค์กร (พ.ศ. 2554-2556) (หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	8,136,812	9,393,258	7,994,540
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม	437,750	544,983	275,939
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	-	-	-
ค่าวัสดุและค่าใช้จ่าย	-	-	-
ต้นทุนขาย	-	-	-

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าสาธารณูปโภค	-	-	-
ค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุน	-	-	-
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาษี	-	-	-
ค่าเสื่อมราคาและตัดจำหน่าย	435,702	356,540	468,644
ค่าสอบบัญชี	-	-	-
ค่าใช้จ่ายอื่น	3,940,804	4,168,886	3,339,436
รวม	12,951,068	14,463,667	12,078,559
รายได้สุทธิ (รายได้ - รายจ่าย)	271,021	(192,984)	719,509

11. ผลงานที่โดดเด่นขององค์กร

- 11.1 องค์กร D ใช้จำนวนเรื่องร้องเรียนเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งเรื่องร้องเรียนนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทโดยมีเรื่องร้องเรียนที่ได้รับการพิจารณาและแก้ไขในแต่ละปีงบประมาณดังนี้

ประเภทเรื่องร้องเรียน	2554	2555	2556
1. การร้องขอการละเว้นโทษทางกฎหมายในกรณีให้ข้อมูลเป็นประโยชน์แก่ทางราชการเกี่ยวกับเครือข่ายธุรกิจผิดกฎหมาย (Leniency Program)	3	1	1
2. การร้องขอควบรวมกิจการ (Merger Request)	5	7	7
3. การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการแข่งขันทางธุรกิจ (Competition Advisory)	6	4	8
4. การสืบสวนสอบสวนกรณีการกระทำผิดตาม Competition Act	16	11	14
รวม	30	23	30

- 11.2 การสืบสวนสอบสวนกรณีการกระทำผิดตาม Competition Act ที่สำคัญในปี พ.ศ. 2555 คือ การจับและปรับบริษัทสัญชาติสิงคโปร์ที่รับจัดหางานให้แก่แม่บ้านชาวอินโดนีเซีย จำนวน 16 บริษัท ในข้อหาร่วมกันจำกัดเพดานค่าจ้างรายเดือนของกลุ่มแม่บ้านชาวอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์ และยังมีกรกล่าวโทษบริษัทรับจัดหานายแบบนางแบบ จำนวน 16 บริษัท ในปีเดียวกันในข้อหาร่วมกันกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของนายแบบนางแบบในสังกัด
- 11.3 การวิเคราะห์และพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการควบรวมธุรกิจต่างๆ และอนุมัติ การควบรวมกิจการที่ผ่านกระบวนการพิจารณาแล้วว่าไม่มีผลกระทบต่อกลไกตลาด โดยใน ระหว่างปี พ.ศ. 2555-2557 มีจำนวนคำร้องขอควบรวมกิจการและระยะเวลาในการ พิจารณาอนุมัติโดยเฉลี่ยต่อคำร้องดังต่อไปนี้

ปีงบประมาณ	จำนวนคำร้องขอควบรวมกิจการ	ระยะเวลาในการอนุมัติโดยเฉลี่ย
2554	5	1.54 เดือน
2555	7	1.50 เดือน
2556	7	0.75 เดือน

การอนุมัติการควบรวมกิจการที่สำคัญ ได้แก่ การอนุมัติให้สายการบินแห่งชาติสิงคโปร์ (Singapore Airlines) และสายการบินสแกนดิเนเวีย (Scandinavian Airlines) ร่วม ให้บริการการบินระหว่างสิงคโปร์และเมืองต่างๆในเขตสแกนดิเนเวีย (Code-share Flight Agreement) ในปี พ.ศ. 2557 และในปีเดียวกันก็มีการอนุมัติในลักษณะเดียวกันแก่ สายการบิน Emirates และสายการบิน Qantas ในเส้นทางระหว่างสิงคโปร์และเมือง บริสเบน ประเทศออสเตรเลีย

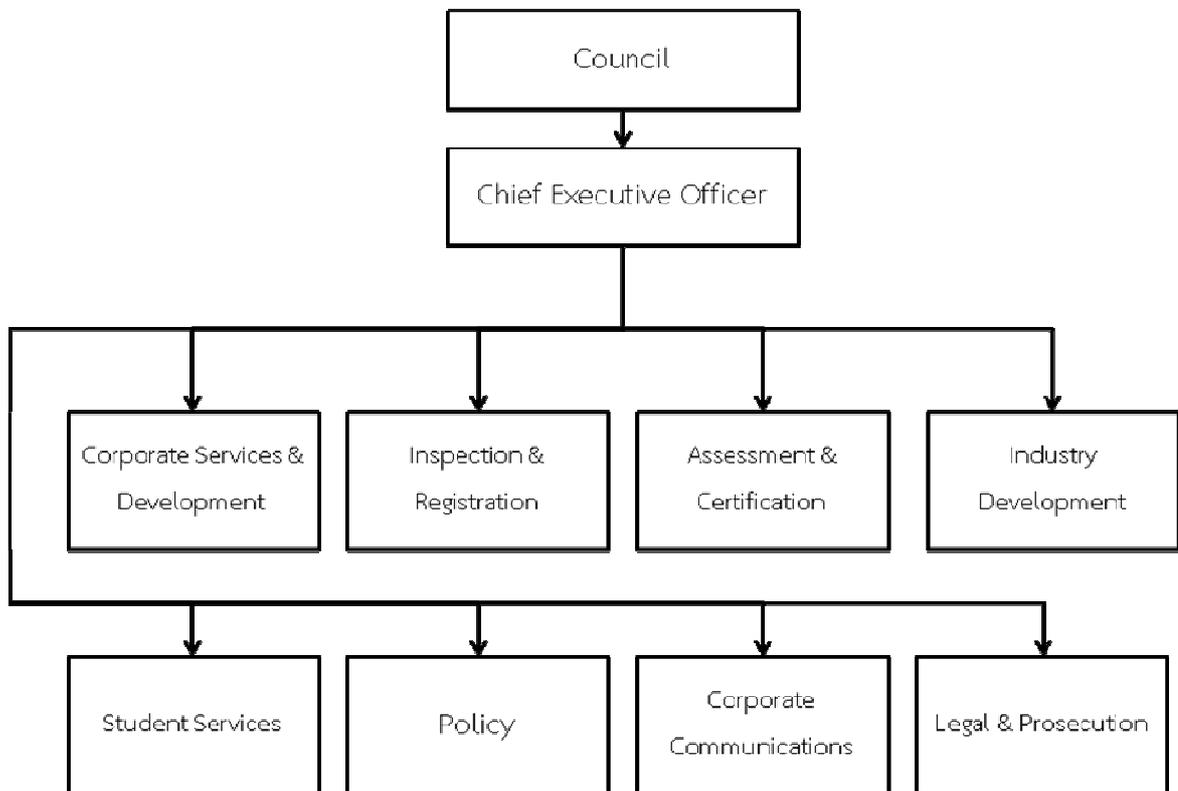
- 11.4 งานชุมชนสัมพันธ์ที่มีรูปแบบหลากหลายขององค์กร D ได้แก่
- การจัดทำชุดเรียนรู้อีเล็คทรอนิกส์ (E-learning Tool) เกี่ยวกับ Competition Act สำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise: SME)
 - การจัดหลักสูตรฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับ Competition Act และกรณีศึกษาเกี่ยวกับการแข่งขันทางธุรกิจให้แก่ภาคธุรกิจ องค์กรภาคประชาสังคม และประชาชนโดยทั่วไป เช่น สมาคมหอการค้าชาวมาเลย์แห่งสิงคโปร์ Depot Association และสมาคมบริษัท ประกันภัย เป็นต้น

- การตีพิมพ์เผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขันทางธุรกิจในรูปแบบบทความวิชาการในวารสารวิชาการนานาชาติ อาทิเช่น วารสาร The Asia-Pacific Antitrust Review และวารสาร CPI Antitrust Chronicle เป็นต้น
- 11.5 การจัดทำรายงานการวิจัยเป็นรายไตรมาสเกี่ยวกับสถานะการแข่งขันทางธุรกิจในธุรกิจประเภทต่างๆในประเทศสิงคโปร์ อาทิเช่น สถานะการแข่งขันในกลุ่มธุรกิจผลิตและจำหน่ายวัสดุอุปกรณ์อุตสาหกรรม สถานะการแข่งขันของกลุ่มธุรกิจโลจิสติกส์ เป็นต้น

องค์กร E

1. วันที่จัดตั้ง 1 ธันวาคม 2553 (1 December 2009)
2. กฎหมายจัดตั้ง Private Education Act of 2009
3. วิสัยทัศน์องค์กร A Trusted and Well-Regarded Private Education Sector
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง
 - 4.1 Effective regulation and quality assurance of private education institutions
 - 4.2 Effective consumer education and student support
 - 4.3 Strategic development and promotion of the private education industry
 - 4.4 Sustained operations and organization excellence
5. ฝ่ายบริหารขององค์กร
 - 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร Chief Executive Officer (CEO)
 - 5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร มาจากมติของสภาการศึกษาภาคเอกชน (Council) โดยได้รับการอนุมัติของรัฐมนตรี
6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร
 - 6.1 องค์กรคณะที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร
สภาการศึกษาภาคเอกชน (Council) ซึ่งแบ่งออกเป็นคณะอนุกรรมการ 4 คณะ ได้แก่
 - คณะอนุกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน (Regulation and Quality Assurance Committee)
 - คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาภาคเอกชน (Industry Development and Promotion Committee)
 - คณะอนุกรรมการสนับสนุนและบริการนักเรียนนักศึกษา (Consumer Education and Student Support Committee)
 - คณะอนุกรรมการบริหารและการเงิน (Administration and Finance Committee)
 - 6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรคณะที่กำกับดูแลนโยบาย
ประธานสภา 1 คน และกรรมการสภา จำนวน 5-17 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี

7. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



8. ประเภทของบุคลากรในองค์กร

8.1 ตำแหน่งพนักงานบริหารอาวุโส (Senior Management Position)

- Chief executive officer/deputy chief executive officer
- Director/deputy director

8.2 ตำแหน่งพนักงานทั่วไป

- Chief inspector/inspector
- Chief assessor/assessor
- Policy analyst
- Legal counselor
- Corporate service & development officer

9. รายรับขององค์กร (พ.ศ. 2554-2556) (หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
รายได้จากรัฐบาล			
- เงินอุดหนุนการดำเนินงานขององค์กร	11,388,195	10,841,919	11,384,121
- เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน	32,398	13,885	12,867
รายได้จากแหล่งอื่น			
- รายได้จากบริการ	498,239	351,211	358,090
- รายได้จากใบอนุญาต	176,157	221,154	177,127
- รายได้จากค่าธรรมเนียมประจำปี	141,533	126,616	119,817
- รายได้จากการจัดฝึกอบรม	-	-	-
- รายได้อื่น	10,702	4,353	136,484
รวม	12,247,224	11,559,138	12,188,506

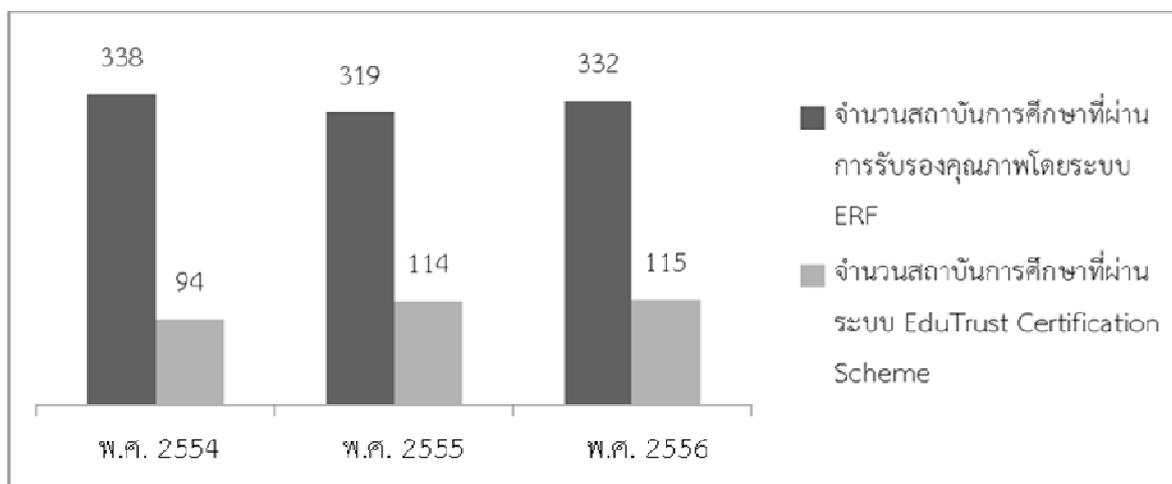
10. รายจ่ายขององค์กร (พ.ศ. 2554-2556) (หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	6,049,959	6,720,609	7,063,003
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม	73,555	67,323	63,492
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	79,405	89,242	83,522
ค่าวัสดุและค่าเช่าซื้อ	873,585	847,226	867,321
ค่าใช้จ่ายเพื่อการซ่อมบำรุง	151,238	379,745	320,836
ค่าสาธารณูปโภค	31,782	38,723	29,029
ค่าประชาสัมพันธ์และโฆษณา	73,275	21,350	80,957
ค่าเสื่อมราคาและตัดจำหน่าย	207,560	198,729	252,645
ค่าธรรมเนียมบริหารสัญญาและค่าธรรมเนียม อื่นๆตามกฎหมาย	1,448,168	1,483,769	1,354,187
ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน	630,418	7,271	-

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายอื่น	630,418	686,112	1,126,492
รวม	10,249,363	10,540,099	11,241,484
รายได้สุทธิ (รายได้ - รายจ่าย)	1,997,861	1,019,039	947,022

11. ผลงานที่โดดเด่นขององค์กร

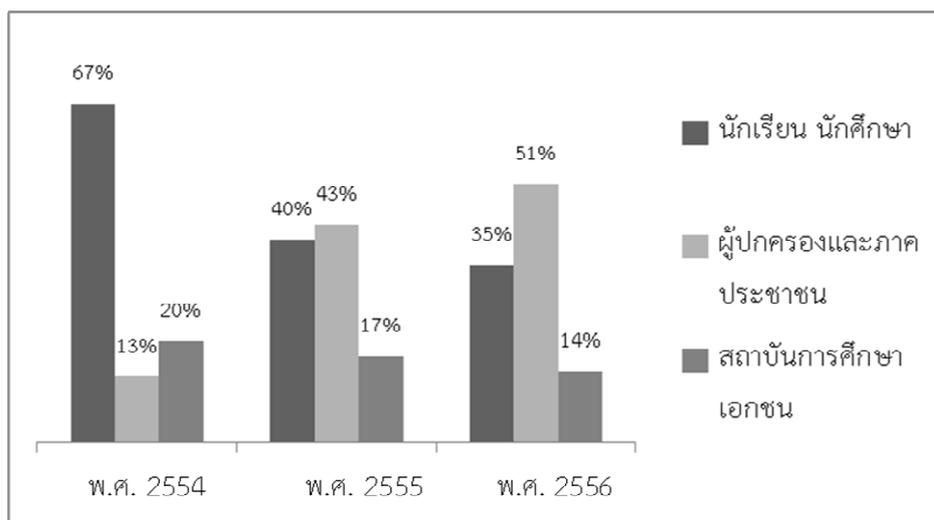
11.1 ตาม Private Education Act of 2009 ประเทศสิงคโปร์มีระบบการกำกับดูแลสถาบันการศึกษาภาคเอกชนทั้งสิ้น 2 ระบบ คือ (1) ระบบคุณภาพมาตรฐานภาคบังคับ (Enhanced Registration Framework: ERF) สำหรับสถาบันการศึกษาภาคเอกชนทุกแห่งในประเทศสิงคโปร์ และ (2) ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาขั้นสูง (EduTrust Certification Scheme) ซึ่งไม่ได้เป็นระบบการประกันคุณภาพภาคบังคับสำหรับสถาบันการศึกษา โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 สถาบันการศึกษาที่ได้รับการรับรองจากระบบ EduTrust Certification มีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ



และด้วยระบบ EduTrust Certification Scheme นี้ ได้ทำให้ดัชนีความพึงพอใจของประชาชนชาวสิงคโปร์ต่อระบบการศึกษาภาคเอกชนของประเทศเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 74.5 ในปี พ.ศ. 2555 ซึ่งถือเป็นการเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดถึงร้อยละ 9.5 จากดัชนีในปี พ.ศ. 2554 นอกจากนี้ องค์กร E ยังสร้างเครือข่ายประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาร่วมกับองค์กรประกันคุณภาพระบบอุดมศึกษาแห่งสหราชอาณาจักร (The Quality Assurance Agency for Higher Education: QAA) เพื่อพัฒนากลไกการกำกับดูแลสถาบันการศึกษา

เอกชนในระดับอุดมศึกษาให้มีมาตรฐานสากลอีกด้วย นอกจากนี้ ด้วยสถานะความเป็นองค์กรกำกับดูแล (Regulatory Agency) ของภาคการศึกษาในประเทศสิงคโปร์ องค์กร C ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการชี้มูลความผิดสถาบันการศึกษาเอกชนหลายแห่ง ทั้งที่เป็นสถาบันการศึกษาภายในประเทศสิงคโปร์เอง และสถาบันการศึกษาจากต่างประเทศที่มาจัดตั้งสำนักงานวิทยาเขตในประเทศสิงคโปร์ ที่ไม่ปฏิบัติตาม Private Education Act อย่างเคร่งครัด นับตั้งแต่การปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาที่ทำการเรียนการสอน การย้ายสถานที่ทำการเรียนการสอนโดยไม่มีการแจ้งต่อ องค์กร C ล่วงหน้า จนถึงการยกยอกค่าธรรมเนียมการศึกษาของนักศึกษา

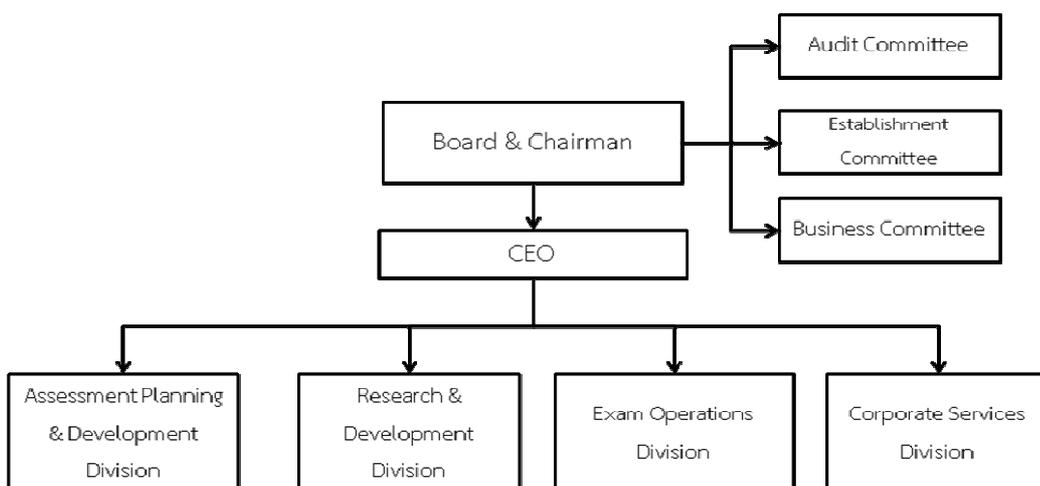
- 11.2 องค์กร C ยังมีผลงานที่โดดเด่นในด้านการบริหารจัดการความขัดแย้งระหว่างนักศึกษา ผู้ปกครองและสถานศึกษา โดยจัดตั้งฝ่ายรับเรื่องร้องเรียนขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ.2554 ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลา 3 ปีภายหลังจากมีระบบรับเรื่องร้องเรียน (พ.ศ. 2554-2556) องค์กร C ได้รับเรื่องร้องเรียนลดลงเฉลี่ยร้อยละ 22 ต่อปี โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2556 อัตราการลดลงของเรื่องร้องเรียนคิดเป็นร้อยละ 30 และร้อยละ 22 ตามลำดับ นอกจากนี้ องค์กร C ยังประสบความสำเร็จในการสร้างความตระหนักรู้ของสมาชิกทุกภาคส่วนในสังคมเกี่ยวกับประเด็นคุณภาพของระบบการศึกษาภาคเอกชน โดยพบว่า สัดส่วนเรื่องร้องเรียนจากผู้ปกครองและภาคประชาชนนั้นมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนจากร้อยละ 13 ในปี พ.ศ. 2554 เป็นร้อยละ 51 ในปี พ.ศ. 2556



- 11.3 ในปี พ.ศ. 2555 องค์กร C ร่วมกับ Republic Polytechnic จัดตั้งหลักสูตรประกาศนียบัตร
ขั้นสูงด้านการเรียนการสอนเชิงประยุกต์ เพื่อเป็นการพัฒนาทักษะการสอนที่ยึดผู้เรียนเป็น
ศูนย์กลาง (Student- centric Pedagogy) ให้แก่ครูผู้สอนในสถาบันการศึกษาเอกชน โดย
ครูผู้สอนที่ถือสัญชาติสิงคโปร์สามารถเข้าร่วมหลักสูตรนี้ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ในปัจจุบัน
มีผู้สำเร็จหลักสูตรประกาศนียบัตรดังกล่าวแล้วจำนวนทั้งสิ้น 328 คน
- 11.4 ในปี พ.ศ. 2555 องค์กร C ได้พัฒนาระบบการบริหารจัดการสถานศึกษาอิเล็กทรอนิกส์ขึ้นมา
เพื่อให้การบริหารองค์กร งบประมาณ งานบุคคล และงานประกันคุณภาพการศึกษาของ
สถาบันการศึกษาเอกชนเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และความโปร่งใส ทั้งนี้
เพื่อให้สถาบันศึกษานำเอาระบบดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในองค์กร องค์กร C ได้จัดระบบ
สนับสนุน ทั้งในด้านองค์ความรู้ (Know How) และเงินทุนสนับสนุน (Financial Support)
ขึ้น โดยมีเงื่อนไขให้สถาบันการศึกษาต้องรวมตัวกันเป็นเครือข่ายทางด้านเทคโนโลยี
สารสนเทศ (ICT Consortium) เพื่อขอรับการช่วยเหลือดังกล่าวจาก องค์กร C โดยมี
สถาบันการศึกษาทั้งสิ้น 75 แห่งในปี พ.ศ. 2556 และ 86 แห่ง ในปี พ.ศ. 2557 ยื่นเรื่องขอ
ร่วมโครงการดังกล่าว

องค์กร F

1. วันที่จัดตั้ง 1 เมษายน 2547 (1 April 2004)
2. กฎหมายจัดตั้ง Singapore Examination and Assessment Board Act of 2004
3. วิสัยทัศน์องค์กร A Trusted Authority in Examinations and Assessment, Recognized Locally and Internationally
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง
 - 4.1 To enhance national examinations;
 - 4.2 To develop new products and services;
 - 4.3 To provide training, consultancy, and certification; and
 - 4.4 To build an excellent and innovative organization.
5. ฝ่ายบริหารขององค์กร
 - 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร Chief Executive Officer (CEO)
 - 5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร มาจากมติของคณะกรรมการบริหารประจำองค์กร (Board of the Authority) ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี
6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร
 - 6.1 องค์กรคณะที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร คณะกรรมการบริหาร
 - 6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรกำกับดูแลนโยบาย ประธาน 1 คน และกรรมการ 6-9 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี
7. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



8. ประเภทของบุคลากรในองค์กร

8.1 ตำแหน่งพนักงานบริหารอาวุโส (Senior Management Position)

- CEO/Director/Executive assistant

8.2 ตำแหน่งพนักงานทั่วไป

- Assessment officer

- Examiner

9. รายรับขององค์กร (พ.ศ. 2554-2556) (หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
รายได้จากค่าธรรมเนียมการสอบ	33,357,721	34,569,729	33,038,047
รายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ	32,309,459	30,090,282	30,316,714
รายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากประจำ	569,112	442,281	373,173
รายได้จากแหล่งอื่น	8,215,292	7,362,484	7,800,762
รายได้จากการซื้อขายเงินตราต่างประเทศ	331,771	-	646,573
รวม	74,783,355	72,464,776	72,175,269

10. รายจ่ายขององค์กร (พ.ศ. 2555-2557) (หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
รายจ่ายในการจัดสอบและรายจ่ายในการจ้างเหมาบริการการจัดสอบ	19,009,964	20,446,786	20,946,940
รายจ่ายบุคลากร	19,323,638	20,057,651	24,609,583
รายจ่ายที่เป็นค่าเสื่อม	2,693,824	2,579,265	2,634,816
รายจ่ายอื่น	26,942,798	26,257,374	25,402,559
รายจ่ายชำระหนี้เงินกู้ธนาคารระยะสั้น	4,817	-	-
รายจ่ายคืนคลังรัฐ	1,088,857	514,522	-
รายจ่ายจากการซื้อขายเงินตราต่างประเทศ	-	978,344	
รายจ่ายที่เป็นภาษี	5,418	5,480	1,403
รวม	69,069,316	69,861,078	73,595,301
รายได้สุทธิ (รายได้ - รายจ่าย)	5,714,039	2,603,698	(1,420,032)

11. ผลงานที่โดดเด่นขององค์กร

11.1 องค์กร F มี “ผลิตภัณฑ์” แบบทดสอบที่หลากหลายครอบคลุมระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์ ได้แก่

- Primary School Leaving Examination (PSLE) เป็นการสอบประจำปีสำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษา แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มรายวิชา ได้แก่ กลุ่มวิทยาศาสตร์ กลุ่มวิชาคณิตศาสตร์ และกลุ่มภาษา (ภาษาอังกฤษ จีน ทมิฬ มาเลย์)
- General Certificate of Education Normal (Technical) Level Examination หรือ GCE N(T)-level เป็นการสอบประจำปีสำหรับนักเรียนสายอาชีพที่สำเร็จการศึกษาในปีที่ 4 ของระดับชั้นมัธยมศึกษา โดยเป็นรูปแบบการสอบที่เกิดขึ้นจากโครงการความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการแห่งประเทศสิงคโปร์และ University of Cambridge International Examinations (CIE) รายวิชาที่ครอบคลุมประกอบไปด้วยวิชาภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ ภาษาต่างประเทศที่เป็นภาษาแม่ และวิชาทักษะความรู้คอมพิวเตอร์
- General Certificate of Education Normal (Academic) Level Examination หรือ GCE N(A)-level เป็นการทดสอบความรู้ของนักเรียนที่สำเร็จปีที่ 4 ในระดับชั้นมัธยมศึกษาภาคปกติ (Normal Academic Students) ผลการทดสอบ GCE N(A)-level ถือเป็นเงื่อนไขสำหรับการทดสอบระดับ O-level ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมวิชาภาษาอังกฤษ ภาษาต่างประเทศที่เป็นภาษาแม่ และวิชาคณิตศาสตร์
- General Certificate of Education (Ordinary-Level) Examination หรือ GCE O-level เป็นการทดสอบความรู้ความสามารถประจำปีของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาในปีที่ 4 สำหรับหลักสูตรเร่งรัด (Express Stream) หรือปีที่ 5 ในหลักสูตรปกติ (Normal Academic Stream) โดยได้รับการรับรองคุณภาพและมาตรฐานโดย University of Cambridge Local Examinations Syndicate (UCLES) ผลการทดสอบมีสถานะเทียบเท่ากับ General Certificate of Secondary Education (GCSE) ของสหราชอาณาจักร การทดสอบประกอบไปด้วย 5 กลุ่มรายวิชา คือ วิชาภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ ภาษาต่างประเทศที่เป็นภาษาแม่ (จีน ทมิฬ มาเลย์) สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ (ฟิสิกส์ เคมี ชีววิทยา)
- General Certificate of Education (Advanced-Level) Examination หรือ GCE A-level เป็นการทดสอบความรู้ประจำปีสำหรับนักศึกษาที่จบการศึกษาในระดับ Junior

College และต้องการที่จะศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ซึ่งระบบการสอบ A-level เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างรัฐบาลสิงคโปร์และ University of Cambridge International Examinations (CIE) แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น

- (1) Knowledge-based Skills ประกอบไปด้วยการทดสอบการเขียนเรียงความ สรุปความ (General Papers) การวิเคราะห์และสังเคราะห์ (Knowledge and Inquiry) และ Project Work
 - (2) Content-based Subjects ประกอบไปด้วยกลุ่มวิชาภาษา มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์
 - International Primary School Examination (iPSLE) เป็นระบบการทดสอบสำหรับนักเรียนนานาชาติที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาทั้งในประเทศสิงคโปร์และต่างประเทศที่ได้รับการรับรองโดยกระทรวงศึกษาธิการของสิงคโปร์
 - School Placement Exercise for Returning Singaporeans (SPERS) and Admissions Exercise for International Students (AEIS) ระบบทดสอบความรู้สำหรับนักศึกษาสิงคโปร์ที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ และสำหรับนักเรียนชาวต่างชาติที่มีความสนใจศึกษาต่อในประเทศสิงคโปร์
- 11.2 การพัฒนาให้ระบบการทดสอบทั้งหมดเป็นระบบอินเทอร์เน็ต (Internet-based Examination) ทั้งในการออกข้อสอบ การทดสอบ และการตรวจข้อสอบ
- 11.3 จัดหลักสูตรฝึกอบรมสำหรับผู้ประเมินผลการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทดสอบความรู้ความสามารถของนักเรียนนักศึกษา โดย 2 หลักสูตรที่สำคัญ ได้แก่
- หลักสูตรประกาศนียบัตรสำหรับผู้เชี่ยวชาญทางด้านการประเมินผลทางการศึกษา (Specialist Diploma in Educational Assessment: SDEA)
 - การประชุมเชิงปฏิบัติการด้านการประเมินผลทางการศึกษา (Training Workshops for Local Schools) สำหรับบุคลากรทางการศึกษาในประเทศสิงคโปร์
 - การประชุมเชิงปฏิบัติการด้านการประเมินคุณภาพการเรียนการสอนและผู้เรียนสำหรับสถาบันการศึกษาของประเทศสิงคโปร์ในต่างประเทศ (Training Workshops for Overseas Educational Centers)

ภาคผนวก จ

รายชื่อมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

(ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2558)

มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
▪ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	▪ มหาวิทยาลัยนครพนม
▪ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	▪ มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์
▪ มหาวิทยาลัยขอนแก่น	▪ มหาวิทยาลัยนเรศวร
▪ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	▪ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
▪ มหาวิทยาลัยทักษิณ	▪ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
▪ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	▪ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
▪ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ	▪ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
▪ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	▪ มหาวิทยาลัยศิลปากร
▪ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	▪ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
▪ มหาวิทยาลัยบูรพา	▪ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
▪ มหาวิทยาลัยพะเยา	▪ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
▪ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย	▪ สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน
▪ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย	▪ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
▪ มหาวิทยาลัยมหิดล	▪ สถาบันวิทยาลัยชุมชน
▪ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	
▪ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์	
▪ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต	
▪ สถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา	
▪ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง	

ภาคผนวก จ

รายชื่อมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล

มหาวิทยาลัยราชภัฏ	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี	▪ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์	▪ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร	▪ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม	▪ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ	▪ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่	▪ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย	▪ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่	▪ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี	▪ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม	
▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา	

ภาคผนวก จ (ต่อ)

มหาวิทยาลัยราชภัฏ	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล
<ul style="list-style-type: none"> ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ ▪ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี 	

ภาคผนวก ข

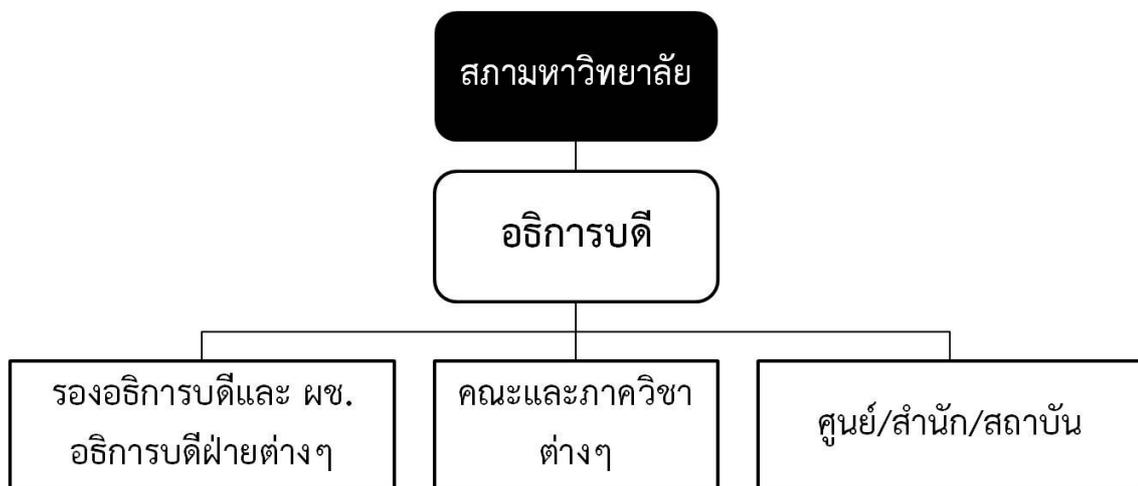
รายละเอียดข้อมูลทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษา

มหาวิทยาลัย ก

5. ประเภทองค์กร มหาวิทยาลัยของรัฐ
- มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐ
- มหาวิทยาลัยในของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง
6. วันสถาปนา 25 มกราคม พ.ศ. 2509
7. กฎหมายจัดตั้ง
- 7.1 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ก” พ.ศ. 2508
- 7.2 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 177 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2515
- 7.3 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ก” พ.ศ. 2521
- 7.4 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ก” พ.ศ. 2541
8. วิสัยทัศน์องค์กร
- “มหาวิทยาลัย ก” เป็นมหาวิทยาลัยวิจัยชั้นนำระดับโลก (World Class Research University)
9. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง:
- การผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ให้เป็นที่ยอมรับในระดับมาตรฐานสากลที่มุ่งการพัฒนาชุมชนและสังคมให้เข้มแข็ง
6. ฝ่ายบริหารขององค์กร
- 6.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของมหาวิทยาลัย อธิการบดี
- 6.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของมหาวิทยาลัย เป็นตำแหน่งที่ต่อตรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตามการถวายคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
7. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมของมหาวิทยาลัย
- สภามหาวิทยาลัยซึ่งประกอบไปด้วย
- นายกสภามหาวิทยาลัยที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
 - กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง (อธิการบดี ประธานสภา คณาจารย์ และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย)

- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 6 คนซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ และผู้อำนวยการวิทยาลัย หรือ หัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 5 คน ซึ่งเลือกตั้งจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยซึ่งมีตำแหน่งทางวิชาการไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ ได้ทำการสอนในมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 1 คน ซึ่งเลือกตั้งจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่มีใช้คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 14 คน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากนักศึกษาเก่าของมหาวิทยาลัย 1 คน

8. โครงสร้างองค์กร (แผนภูมิ)



9. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร

- 9.1 คณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีอำนาจหน้าที่บริหารพนักงานมหาวิทยาลัย
- 9.2 ประเภทของบุคลากรสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการ

พนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ (ทำหน้าที่สอนและวิจัยใน ระดับอุดมศึกษา)	พนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ (ทำหน้าที่สอนและวิจัยต่ำกว่า ระดับอุดมศึกษา)	พนักงานมหาวิทยาลัย สายสนับสนุนวิชาการ
ศาสตราจารย์	อาจารย์ เชี่ยวชาญพิเศษ	เชี่ยวชาญพิเศษ
รองศาสตราจารย์	อาจารย์ เชี่ยวชาญ	เชี่ยวชาญ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์	อาจารย์ ชำนาญการ	ชำนาญการ
อาจารย์	อาจารย์	ปฏิบัติการ

9.3 การจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยมี 3 ลักษณะ คือ

- พนักงานมหาวิทยาลัยประจำเต็มเวลา ได้แก่ พนักงานมหาวิทยาลัยที่ได้รับการบรรจุ และแต่งตั้งตามข้อบังคับนี้ และปฏิบัติงานเต็มเวลาโดยได้รับเงินเดือนประจำจากมหาวิทยาลัย
- พนักงานมหาวิทยาลัยประจำไม่เต็มเวลา ได้แก่ พนักงานมหาวิทยาลัยที่ได้รับการบรรจุ และแต่งตั้งตามข้อบังคับนี้ และปฏิบัติงานไม่เต็มเวลา โดยได้รับเงินเดือนประจำจากมหาวิทยาลัยตามสัดส่วนเวลาที่ปฏิบัติงาน
- พนักงานมหาวิทยาลัยที่มีสัญญาจ้างเฉพาะกิจ ได้แก่ พนักงานมหาวิทยาลัยที่มาวิทยาลัยตกลงว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเฉพาะการใดการหนึ่ง เป็นการชั่วคราวตามที่ได้รับมอบหมาย การบรรจุบุคคลเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้ที่ผ่านกระบวนการสรรหา และการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.บ.ม. กำหนด และให้อธิการบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็น ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

10. รายรับของมหาวิทยาลัยย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ.2554 - 2556 (หน่วย: ล้านบาท)

	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556
งบประมาณแผ่นดิน	4,078.24	4,301.81	5,645.08
งบประมาณจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย			
การจัดการศึกษา	1,187.46	1,355.88	1,336.78
บริการรักษาพยาบาล	3,393.32	4,164.03	4,121.41
บริการวิชาการ	551.05	572.37	437.21
การขายสินค้าและบริการ	235.98	259.55	271.15

	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556
งบประมาณจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย			
เงินบริจาค	117.77	279.67	330.72
ดอกเบี้ย	228.49	253.11	330.01
การดำเนินงานอื่นๆ	46.31	51.35	72.18
รวม	9,838.62	11,237.77	12,544.54

11. รายจ่ายของมหาวิทยาลัยย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ.2554 - 2556 (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าใช้จ่ายบุคลากร	3,638.93	4,197.33	4,434.78
ค่าบำเหน็จบำนาญ	276.25	306.73	345.06
ค่าใช้จ่ายด้านการฝึกอบรม	49.80	56.46	58.66
ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	57.19	56.67	60.07
ค่าวัสดุและค่าใช้จ่าย	2,656.54	2,956.95	3,178.87
ค่าสาธารณูปโภค	288.89	285.44	330.14
ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย	694.67	748.24	949.29
ค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุน	1,558.38	1,503.50	1,482.69
ค่าใช้จ่ายภาษีโรงเรือน	-	2.95	-
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอื่น	28.08	69.66	53.57
ค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนหน่วยงานในกำกับ	31.72	31.53	1.60
รวม	9,280.44	10,215.47	10,894.73

มหาวิทยาลัย ข

1. ประเภทองค์กร
 - ✓ มหาวิทยาลัยของรัฐ
 - มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐ
 - มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การจัดตั้ง
2. วันที่จัดตั้ง 29 กรกฎาคม 2533
3. กฎหมายจัดตั้ง
 - 3.1 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ก” พ.ศ. 2521
 - 3.2 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ข” พ.ศ. 2533
 - 3.3 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ข” พ.ศ. 2541
4. วิสัยทัศน์องค์กร

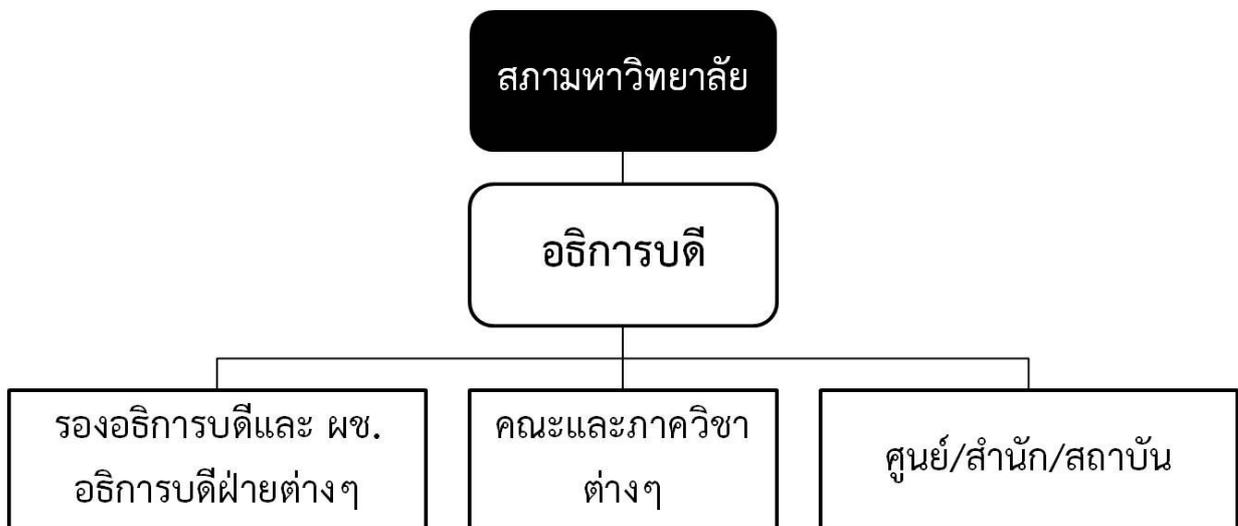
“มหาวิทยาลัย ข” เป็นสถาบันชั้นนำแห่งการเรียนรู้ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและอาเซียน
5. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง:
 - 5.1 สร้างบัณฑิตที่มีคุณภาพมาตรฐานในระดับสากล มีคุณธรรมนำความรู้ คิดเป็น ทำเป็น และดำรงชีวิตบนพื้นฐานความพอเพียง
 - 5.2 วิจัยและสร้างนวัตกรรมเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่และผลงานสร้างสรรค์ ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและอาเซียน
 - 5.3 บริการวิชาการ และเสริมสร้างความร่วมมือกับชุมชน สังคม ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง
 - 5.4 ทำนุบำรุง ฟื้นฟู ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและภูมิภาคลุ่มน้ำโขง
6. ฝ่ายบริหารขององค์กร
 - 6.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร อธิการบดี
 - 6.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร อธิการบดีนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย จากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย
7. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

สภามหาวิทยาลัยซึ่งประกอบไปด้วย

 - นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
 - กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัย และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย

- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสามคน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีผู้อำนวยการวิทยาลัย ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการศูนย์ หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 4 คน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย โดยให้คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือก คุณสมบัติของผู้รับเลือก ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 10 คน ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย
- กรรมการและเลขานุการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 1 คน ซึ่งอธิการบดีเลือกจากผู้เข้าดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี

8. โครงสร้างองค์กร (แผนภูมิ)



9. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร

9.1 คณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีอำนาจหน้าที่บริหารพนักงานมหาวิทยาลัย

9.2 ประเภทของบุคลากรสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการ

พนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ (ทำหน้าที่สอนและวิจัยใน ระดับอุดมศึกษา)	พนักงานมหาวิทยาลัย ประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือ เชี่ยวชาญเฉพาะ	พนักงานมหาวิทยาลัย สายสนับสนุนวิชาการ ประเภททั่วไป
<ul style="list-style-type: none"> ■ ศาสตราจารย์ ■ รองศาสตราจารย์ ■ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ■ อาจารย์ ■ ตำแหน่งอื่นตามที่สภา มหาวิทยาลัยกำหนด 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ ■ ระดับเชี่ยวชาญ ■ ระดับชำนาญการพิเศษ ■ ระดับชำนาญการ ■ ระดับปฏิบัติการ ■ ระดับอื่นตามที่สภา มหาวิทยาลัยกำหนด 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ระดับชำนาญงานพิเศษ ■ ระดับชำนาญงาน ■ ระดับปฏิบัติงาน ■ ระดับอื่นตามที่สภา มหาวิทยาลัยกำหนด

9.3 ระบบการจ้างและการแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัย

การจ้างบุคคลให้เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้ใช้วิธีการสอบแข่งขัน เว้นแต่มีเหตุพิเศษดังต่อไปนี้
จะใช้วิธีการคัดเลือกได้

- กรณีการจ้างผู้ได้รับทุนการศึกษา
- กรณีการจ้างผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาชีพและในระดับคุณวุฒิที่ขาดแคลน
- กรณีการจ้างผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษ
- กรณีอื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

10. รายรับของมหาวิทยาลัยย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ.2554 - 2556 (หน่วย: ล้านบาท)

	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556
งบประมาณแผ่นดิน	633.77	597.94	638.03
งบประมาณจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย	417.54	531.93	498.60
รวม	1,051.31	1,129.87	1,136.63

11. รายจ่ายของมหาวิทยาลัยย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ.2554 - 2556 (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
งบบุคลากร	174.56	188.35	162.78
งบดำเนินงาน	73.30	70.50	69.50
งบลงทุน	37.90	142.36	88.09
งบเงินอุดหนุน	131.13	196.72	156.98
รวม	416.89	597.93	477.35

มหาวิทยาลัย ค

1. ประเภทองค์กร มหาวิทยาลัยของรัฐ
 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐ
 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การจัดตั้ง

2. วันสถาปนา 29 มีนาคม พ.ศ. 2503

3. กฎหมายจัดตั้ง

- 3.1 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ค” พ.ศ. 2507
 3.2 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ค” พ.ศ. 2512
 3.3 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 177 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2515
 3.4 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ค” พ.ศ. 2530
 3.5 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ค” พ.ศ. 2551

4. วิสัยทัศน์องค์กร

“มหาวิทยาลัย ค” เป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำ มีความเป็นเลิศทางวิชาการในระดับสากล ในคุณภาพบัณฑิตที่เป็นคนดี มีความรู้ ความสามารถ เป็นมหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติและมีการบริหารจัดการที่ดี มีธรรมาภิบาลตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างยั่งยืน

5. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง:

- 5.1 จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาและวิชาชีพชั้นสูง ที่มุ่งเน้นมาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ โดยให้ความสำคัญและคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ความมีเสริภาพและความเป็นเลิศทางวิชาการควบคู่ไปกับความ มีคุณธรรม
- 5.2 ผลิตผลงานวิจัยและนวัตกรรม โดยมุ่งเน้นการทำวิจัยในลักษณะบูรณาการและสหวิทยาการ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่น ประเทศและสากล
- 5.3 นำความเชี่ยวชาญและศักยภาพของมหาวิทยาลัย ในการบริการวิชาการแบบมีส่วนร่วมตามความต้องการของชุมชน
- 5.4 ทำนุบำรุงศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาคเหนือและของประเทศอย่างยั่งยืน
- 5.5 พัฒนาความสัมพันธ์และความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันวิชาการในต่างประเทศภูมิภาคอาเซียน เอเชียและนานาชาติ
- 5.6 พัฒนาระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพด้วยหลักธรรมาภิบาลและตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อความยั่งยืนอย่างแท้จริง

6. ฝ่ายบริหารขององค์กร

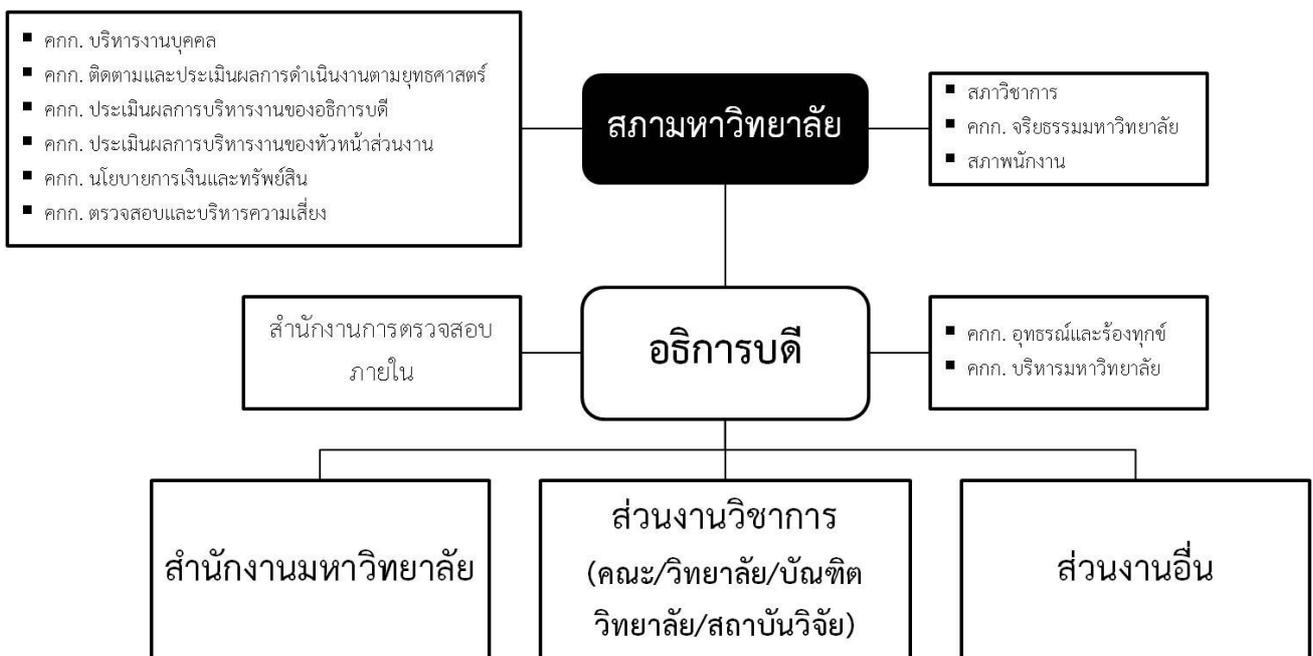
- 6.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร อธิการบดี
- 6.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร เป็นตำแหน่งที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย

7. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

สภามหาวิทยาลัยที่ประกอบไปด้วย

- นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 15 คน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย
- อธิการบดี
- ประธานคณะกรรมการส่งเสริมมหาวิทยาลัย ประธานสภานักงาน และนายกสมาคมนักศึกษาเก่ามหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 3 คน ซึ่งเลือกจากรองอธิการบดีหนึ่งคนและหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติจำนวน 2 คน
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 4 คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำ 3 คน และพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีใช้คณาจารย์ประจำหนึ่งคน

8. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



9. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร

9.1 บุคลากรในองค์กร (พนักงานมหาวิทยาลัย) สามารถออกได้เป็น 2 ประเภทตามสัญญาจ้าง

- พนักงานมหาวิทยาลัยประจำ ได้แก่ ผู้ที่ได้รับการจ้างหรือต่อสัญญาจ้าง เพื่อปฏิบัติงานประจำ
- พนักงานมหาวิทยาลัยชั่วคราว ได้แก่ ผู้ที่มหาวิทยาลัยจ้างเพื่อปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวตามระยะเวลาของสัญญาจ้าง หรือตามคำสั่งจ้าง หรือปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะโครงการ หรือบางเวลา ได้แก่ อาจารย์พิเศษ ผู้เชี่ยวชาญ ที่ปรึกษา ทั้งที่เป็นชาวไทยและชาวต่างประเทศ

9.2 พนักงานมหาวิทยาลัยยังสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทตามลักษณะหน้าที่รับผิดชอบ

พนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ	พนักงานมหาวิทยาลัย สายบริหารวิชาการ	พนักงานมหาวิทยาลัย สายปฏิบัติการ
<u>ประเภทคณาจารย์ประจำ</u>	อธิการบดี	<u>กลุ่มบริหารจัดการ</u>
ศาสตราจารย์	รองอธิการบดี	ผู้บริหารระดับต้น
รองศาสตราจารย์	ผู้ช่วยอธิการบดี	ผู้บริหารระดับกลาง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์	หัวหน้าส่วนงาน	ผู้บริหารระดับสูง
อาจารย์	ผู้ช่วยคณบดี	<u>กลุ่มปฏิบัติการและวิชาชีพ</u>
<u>ประเภทนักวิจัย</u>		กลุ่มปฏิบัติงานทั่วไป
นักวิจัยระดับต้น		กลุ่มวิชาชีพเฉพาะ
นักวิจัยระดับกลาง		<u>กลุ่มบริการ</u>
นักวิจัยระดับสูง		กลุ่มบริการทั่วไป
นักวิจัยระดับเชี่ยวชาญพิเศษ		กลุ่มบริการฝีมือ

10. รายรับของมหาวิทยาลัยย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ.2554 - 2556 (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
งบประมาณแผ่นดิน	4,557.64	4,976.43	5,188.27
งบประมาณรายได้มหาวิทยาลัย	6,395.43	7,792.40	7,881.63
ค่าธรรมเนียมการศึกษาและบริการ	5,121.88	6,400.39	-
เงินช่วยเหลือ	121.71	100.13	-
การรับบริจาค	38.04	61.69	-
ดอกเบี้ย	214.20	280.17	-
เงินนอกงบประมาณ	346.04	262.72	-
การดำเนินงานอื่น	553.56	687.30	-
รวม	10,953.07	12,768.83	13,069.90

11. รายจ่ายของมหาวิทยาลัยย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ.2554 - 2556 (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
งบบุคลากร	3,479.96	4,862.89	5,060.70
งบดำเนินการ	4,850.13	5,042.20	4,950.90
งบลงทุน	1,245.67	1,136.72	1,449.58
งบอุดหนุน	1,305.98	1,181.41	1,495.49
งบรายจ่ายอื่น	230.45	247.85	224.06
รวม	11,112.19	12,471.07	13,180.73

มหาวิทยาลัย ง

1. ประเภทองค์กร

- มหาวิทยาลัยของรัฐ
- มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐ
- มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การจัดตั้ง

2. วันสถาปนา

4 กุมภาพันธ์ 2503

3. กฎหมายจัดตั้ง

3.1 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ง” พ.ศ. 2529

3.2 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ง” พ.ศ. 2541

4. วิสัยทัศน์องค์กร

มุ่งมั่นเป็นมหาวิทยาลัยที่ใฝ่เรียนรู้ มุ่งสู่ความเป็นเลิศในเทคโนโลยีและการวิจัย มุ่งธำรงปณิธานในการสร้างบัณฑิตที่เก่งและดี มุ่งสร้างชื่อเสียงและเกียรติภูมิให้เป็นที่ภูมิใจของประชาคม มุ่งก้าวไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำในระดับโลก

5. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง:

มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ริเริ่ม ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ถ่ายทอดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

6. ฝ่ายบริหารขององค์กร

6.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของมหาวิทยาลัย อธิการบดี

6.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของมหาวิทยาลัย เป็นตำแหน่งที่ ต้องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตามการถวายคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

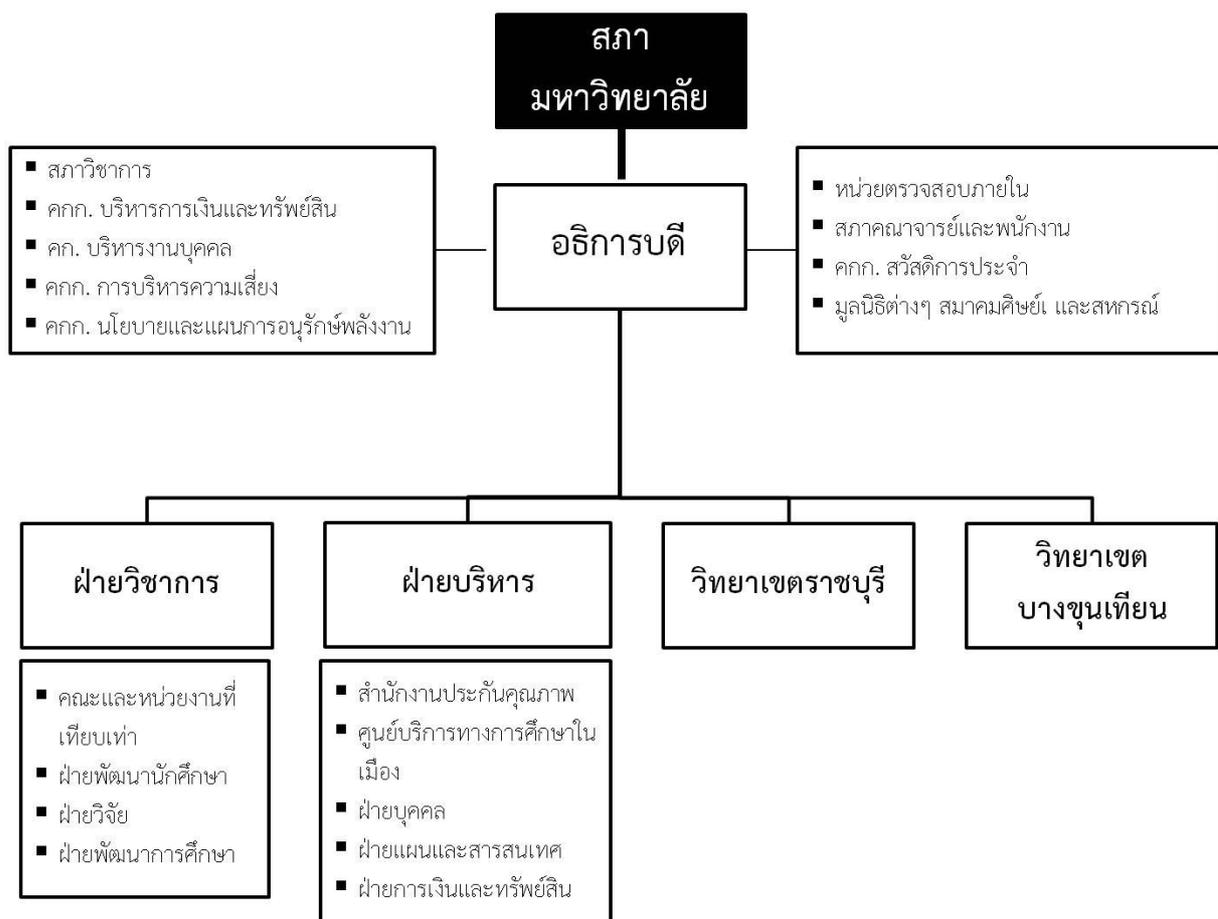
7. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

สภามหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วย

- นายกสภามหาวิทยาลัย ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
- กรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่ง (อธิการบดี ประธานกรรมการส่งเสริมมหาวิทยาลัย และประธานสภาคณาจารย์และพนักงาน)
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 4 คน ซึ่งเลือกจากคณบดี 1 คน จากผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก หรือ หัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ 1 คน จากกรรมการสภาวิชาการ 2 คน

- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 2 คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำ 1 คน และพนักงานซึ่งมิใช่คณาจารย์ 1 คน
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม ในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 2 คน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของมหาวิทยาลัย
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 2 คน ซึ่งได้แก่ นายกสมาคมนักศึกษาเก่า 1 คน และเลือกจากนักศึกษาเก่าที่เป็นบุคคลภายนอก 1 คน

8. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



9. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร

9.1 คณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีอำนาจหน้าที่บริหารพนักงานมหาวิทยาลัย

9.2 ประเภทของบุคลากรในองค์กร

พนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งวิชาการ	พนักงานมหาวิทยาลัย	พนักงานและลูกจ้างของ มหาวิทยาลัย
ศาสตราจารย์	สายวิชาการ	ลูกจ้าง
รองศาสตราจารย์	สายวิชาชีพ	พนักงานแบบประจำ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์		พนักงานแบบไม่ประจำ

การจ้าง การบรรจุบุคคลเข้าเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของมหาวิทยาลัยให้จ้างหรือบรรจุและแต่งตั้งจากผู้ที่ผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือกตามที่คณะกรรมการกำหนด และให้อธิการบดีทำสัญญาการปฏิบัติงานกับผู้ผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือกพนักงานหรือลูกจ้าง

10. รายรับขององค์กร ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2554 – 2556 (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
งบดำเนินการจากรัฐรวมเงินงบบกลาง	1,049	1,137	1,165
ค่าเล่าเรียน	965	1,007	1,025
วิจัยจากแหล่งทุนภายนอก	153	216	198
วิจัย BEAT และ NRU	253	122	
บริการวิชาการ	434	383	395
รายได้อื่น	249	224	229
งบลงทุนจากรัฐ	384	364	177
รวม	3,487	3,453	3,189

11. รายจ่ายขององค์กร ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2554 – 2556 (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
ค่าบุคลากร	862	989	1,064
ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน	1,487	1,308	1,339
ค่าสาธารณูปโภค	95	103	379
เงินงบกลาง	-	-	-
ค่าเสื่อมราคา	-	-	-
งบลงทุน	761	972	379
รวม	3,205.00	3,372	3,161

มหาวิทยาลัย จ

1. ประเภทองค์กร

- มหาวิทยาลัยของรัฐ
- มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐ
- มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การจัดตั้ง

2. วันสถาปนา

1 ตุลาคม พ.ศ. 2511

3. กฎหมายจัดตั้ง

3.1 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย จ” พ.ศ. 2539

3.2 พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย จ” พ.ศ. 2551

4. วิสัยทัศน์องค์กร

“มหาวิทยาลัย จ” เป็นสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของประเทศ ที่มีความเป็นเลิศในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคม ที่มีองค์รวมแห่งความรู้ ปัญญาและจริยธรรม สามารถบูรณาการและต่อยอดภูมิปัญญา เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตและสังคมที่ดี

5. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง:

สร้างความเป็นเลิศด้านศิลปวิทยาศาสตร์ (Liberal Arts) เทคโนโลยี และวิทยาศาสตร์สุขภาพบนฐานชุมชน วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

6. ฝ่ายบริหารขององค์กร

6.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของมหาวิทยาลัย อธิการบดี

6.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของมหาวิทยาลัย เป็นตำแหน่งที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามการถวายคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากผู้มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

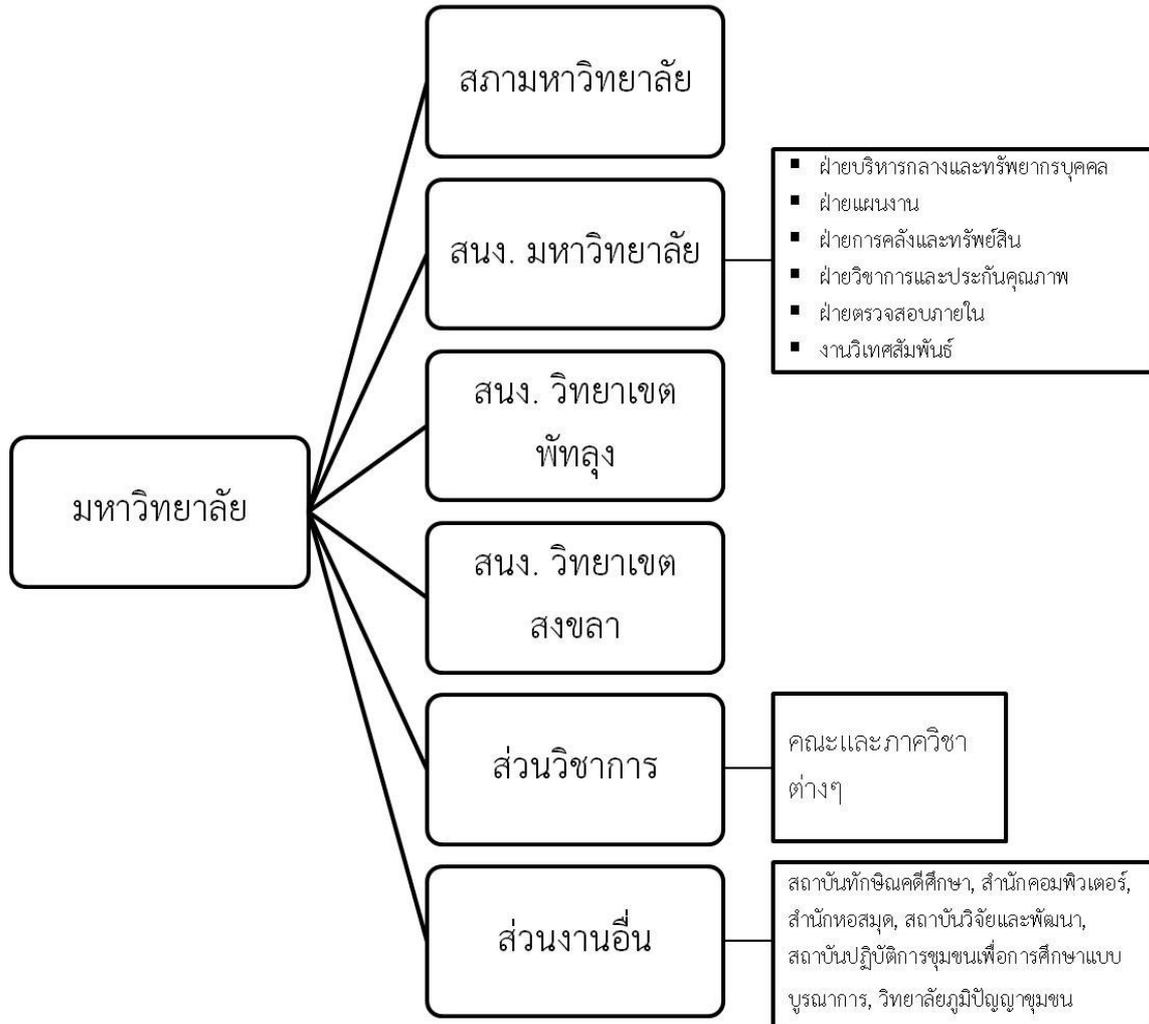
7. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมของมหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบไปด้วย

- นายกสภามหาวิทยาลัย ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง (อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์และพนักงาน และนายกสมาคมศิษย์เก่าของมหาวิทยาลัย)
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย

- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 3 คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำ จำนวน 1 คน และพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีใช้คณาจารย์ประจำหนึ่งคน และผู้แทนหัวหน้าส่วนงานวิชาการ จำนวน 1 คน

8. โครงสร้างองค์กร (แผนภูมิ)



9. ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

- 9.1 คณะกรรมการบริหารงานบุคคล มีหน้าที่บริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย และบริหารกองทุนของพนักงานมหาวิทยาลัย
- 9.2 ประเภทของบุคลากรสายวิชาการ

พนักงานมหาวิทยาลัย สายคณาจารย์	พนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ	พนักงานมหาวิทยาลัย สายสนับสนุนประเภททั่วไป
ศาสตราจารย์	ระดับทรงคุณวุฒิ	ระดับทักษะพิเศษระดับ
รองศาสตราจารย์	ระดับเชี่ยวชาญ	ระดับอาวุโส
ผู้ช่วยศาสตราจารย์	ระดับชำนาญการพิเศษ	ระดับชำนาญงาน
อาจารย์	ระดับชำนาญการ	ปฏิบัติการ
	ระดับปฏิบัติการ	

9.3 การจ้างพนักงาน มี 3 ลักษณะ คือ

- **พนักงานทดลองปฏิบัติงาน** ได้แก่ พนักงานมหาวิทยาลัยที่ทำสัญญาจ้างกับมหาวิทยาลัยเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเป็นครั้งแรก ยกเว้นผู้อยู่ในข่ายที่ไม่ต้องทดลองปฏิบัติงาน
- **พนักงานประจำ** ได้แก่ พนักงานมหาวิทยาลัยที่ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานประจำตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนด
- **พนักงานพิเศษ** ได้แก่ พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารหรือประเภทอำนวยการจากผู้ที่ไม่เคยเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมาก่อน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน หรือให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง หรือ พนักงานมหาวิทยาลัยที่มีเวลาการทำงานไม่ตรงตามเวลาทำการปกติ หรือ พนักงานมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะการจ้างหรือลักษณะการปฏิบัติงานแตกต่างจากพนักงานมหาวิทยาลัยอื่น ๆ

10. รายรับของมหาวิทยาลัย ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2554 – 2556 (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
งบประมาณแผ่นดิน	604.74	631.98	926.81
งบประมาณเงินรายได้	338.82	412.68	535.30
รวม	943.56	1,044.66	1,462.11

11. รายจ่ายของมหาวิทยาลัย ย้อนหลัง 3 ปี (พ.ศ.2554 – 2556) (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
งบบุคลากร	373.83	364.51	388.27
งบดำเนินการ	298.85	238.28	313.87
งบลงทุน	142.01	143.53	368.32
งบเงินอุดหนุน	292.07	278.98	333.08
งบรายจ่ายอื่น	26.81	28.37	58.57
รวม	1,033.56	1,053.66	1,462.11

มหาวิทยาลัย ฉ

1. ประเภทองค์กร
- มหาวิทยาลัยของรัฐ
 - มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐ
 - มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การจัดตั้ง

2. วันสถาปนา 27 กรกฎาคม 2533

3. กฎหมายจัดตั้ง พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ฉ” พ.ศ. 2533

4. วิสัยทัศน์องค์กร

“มหาวิทยาลัย ฉ” เป็นสถาบันแห่งการเรียนรู้ ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีชั้นเลิศ และเป็น
ที่พึ่งของสังคม

5. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง

“มหาวิทยาลัย ฉ” เป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มุ่งเน้นสร้างสรรค์
ผลงานวิจัย ปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคม ผลิตภัณฑ์
ที่มีคุณภาพ มีความรู้ และมีคุณธรรม นำปัญญา ให้บริการวิชาการ และทะนุบำรุงศิลปะและ
วัฒนธรรม โดยยึดหลักความเป็นอิสระทางวิชาการ และใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

6. ฝ่ายบริหารขององค์กร

6.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของมหาวิทยาลัย อธิการบดี

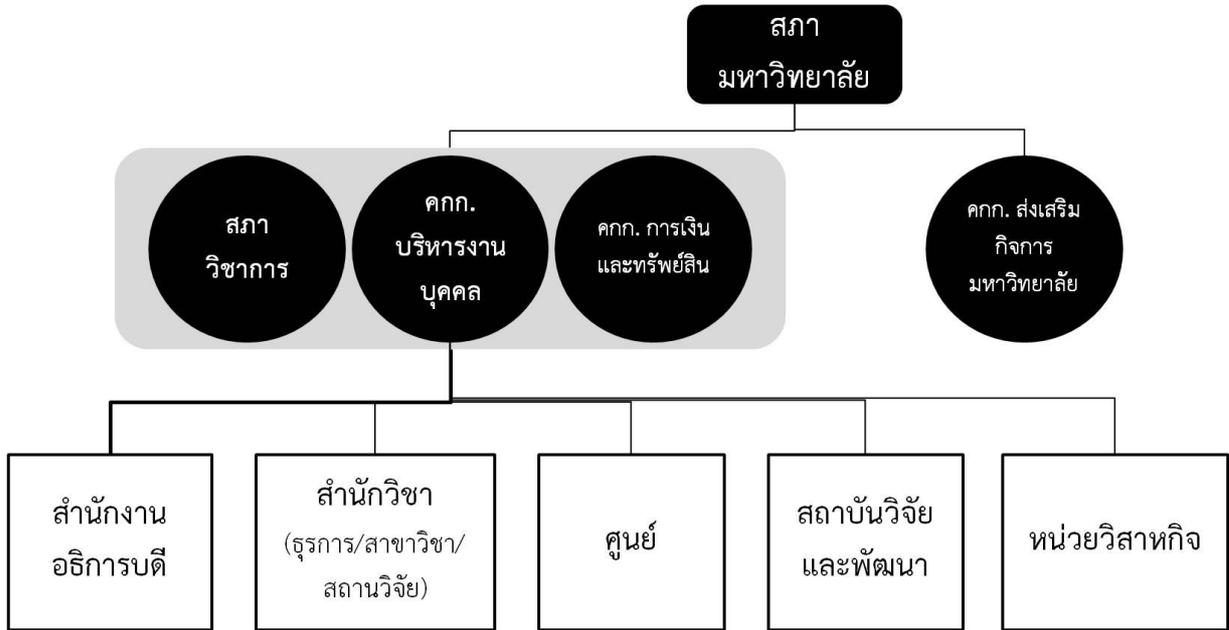
6.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของมหาวิทยาลัย เป็นตำแหน่งที่ต่อตรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ ตามการถวายคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตาม
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

7. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

สภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

- นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง (อธิการบดี ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
และประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย)
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 2 คน ซึ่งสภาวิชาการเลือกจากกรรมการสภาวิชาการ
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 5 คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำ
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 12 คน ซึ่ง
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยและในจำนวนนี้จะต้องเป็น
ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 4 คน

8. โครงสร้างองค์กร (แผนภูมิ)



9. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร

9.1 คณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีหน้าที่บริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

9.2 ประเภทของบุคลากร

ตำแหน่งวิชาการ	ตำแหน่งปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารทั่วไป	ตำแหน่งบริหารวิชาการ
ตำแหน่งคณาจารย์ประจำ	ตำแหน่งนักปฏิบัติการวิชาชีพ	อธิการบดี
ตำแหน่งนักวิจัย	ตำแหน่งธุรการ	รองอธิการบดี คณบดี
	ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง	ผู้อำนวยการสถาบัน
	หัวหน้าแผนก	ผู้อำนวยการศูนย์

10. รายรับของมหาวิทยาลัย ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2554 – 2556 (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทรายรับ	2554	2555	2556
งบประมาณแผ่นดิน	1,007.38	933.90	1,045.68
เงินรายรับประจำปี	487.84	490.20	582.40
เงินสะสมมหาวิทยาลัย ณ ที่นำมาสมทบ	90	108	100
รวม	1,585.22	1,532.10	1,728.08

11. รายจ่ายของมหาวิทยาลัย ย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ.2554 – 2556 (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
งบบุคลากร	812.25	923.68	956.70
งบดำเนินการ	413.00	400.70	771.38
งบลงทุน	289.97	247.72	274.53
งบรายจ่ายอื่น	40	20	40
รวม	1,555.22	1,592.10	2,042.61

มหาวิทยาลัย ช

1. ประเภทองค์กร
 - มหาวิทยาลัยของรัฐ
 - มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐ
 - มหาวิทยาลัยในของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง
2. วันสถาปนา 25 กันยายน พ.ศ. 2541
3. กฎหมายจัดตั้ง พระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ช” พ.ศ. 2541
4. วิสัยทัศน์องค์กร

“มหาวิทยาลัย ช” จะเป็นมหาวิทยาลัยขนาดกลางที่มีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาในระดับสากล มีความเป็นเลิศในศิลปะและวิทยาการสาขาต่างๆ เพื่อเป็นแหล่งผลิตและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพของประเทศและอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง รวมทั้งเป็นแหล่งสร้างสมและพัฒนาองค์ความรู้ในด้านต่างๆ ควบคู่กันไปกับการนำองค์ความรู้ในมหาวิทยาลัยออกไปสู่การประยุกต์ใช้ในสังคมและภาคอุตสาหกรรมของประเทศ ในขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นการศึกษาและพัฒนาศิลปวัฒนธรรมของชาติ

5. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง

“มหาวิทยาลัย ช” เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ตามพระราชบัญญัติ “มหาวิทยาลัย ช” พ.ศ. 2541 มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีพันธกิจหลักที่สำคัญของความเป็นสถาบันอุดมศึกษา 4 ประการ คือ การผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

6. ฝ่ายบริหารขององค์กร

- 6.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร อธิการบดี
- 6.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร เป็นตำแหน่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายจัดตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

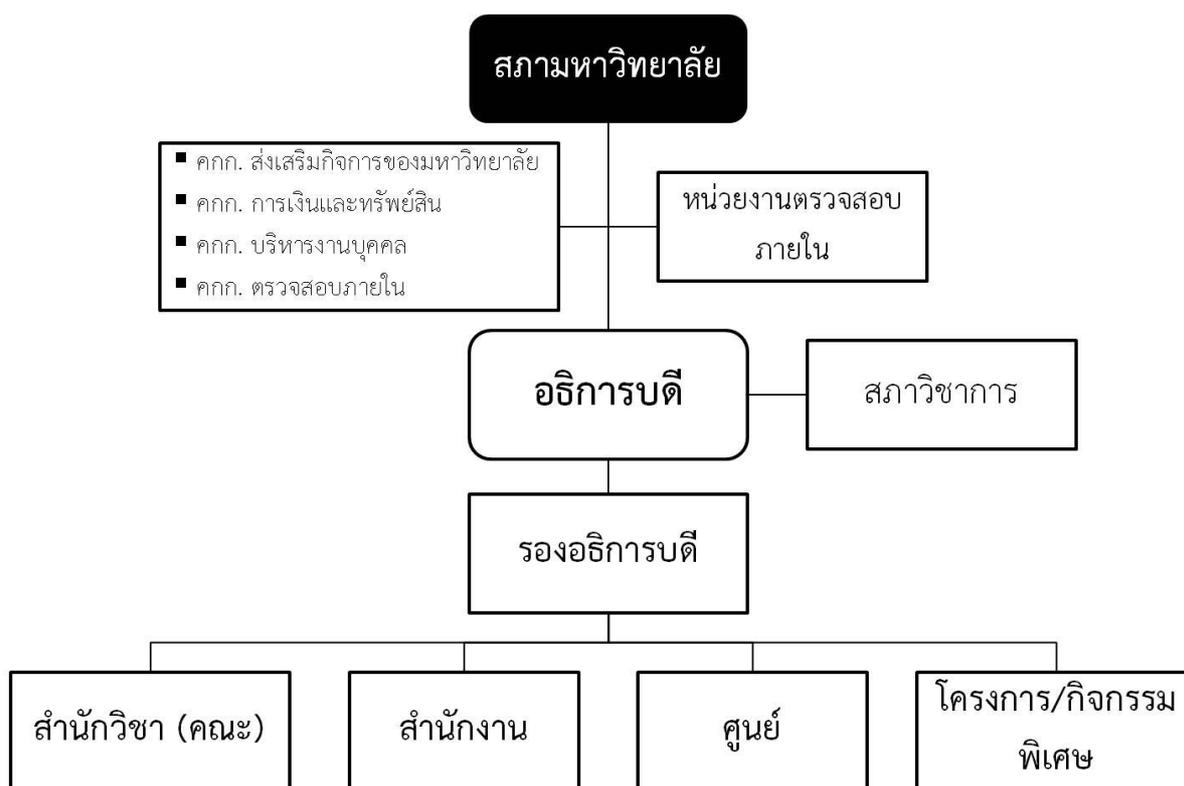
7. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

สภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

- นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย อธิการบดี และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย

- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 3 คน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์ หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชา สถาบัน หรือศูนย์
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 3 คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 11 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย

8. โครงสร้างองค์กร (แผนภูมิ)



9. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร

9.1 มหาวิทยาลัยมีทั้งสิ้น 2 ประเภท คือ

- พนักงานมหาวิทยาลัย
- ลูกจ้างของมหาวิทยาลัย

9.2 สายของพนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย จำแนกเป็น 3 สาย คือ

พนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ	พนักงานมหาวิทยาลัย สายปฏิบัติการวิชาชีพและบริหาร ทั่วไป	พนักงานมหาวิทยาลัย สายบริหารวิชาการ
ตำแหน่งคณาจารย์ประจำ	ตำแหน่งปฏิบัติการ	อธิการบดี
ตำแหน่งนักวิจัย	ตำแหน่งธุรการ	รองอธิการบดี คณบดี
ตำแหน่งอื่นที่มหาวิทยาลัยกำหนด	ผู้อำนวยการ ตำแหน่งอื่นที่มหาวิทยาลัยกำหนด	ผู้ช่วยอธิการบดี หัวหน้าสาขาวิชา

10. รายรับของมหาวิทยาลัยย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ.2554 - 2556 (หน่วย: ล้านบาท)

	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556
งบประมาณแผ่นดิน	880.48	1,107.72	2,352.06
งบประมาณจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย	379.25	492.61	598.18
การจัดการศึกษา	10.54	94.24	105.41
บริการรักษาพยาบาล	26.29	21.31	24.05
บริการวิชาการ	66.75	37.39	40.98
การขายสินค้าและบริการ	-	-	-
เงินบริจาค	-	-	-
ดอกเบี้ย	-	-	-
การดำเนินงานอื่นๆ	275.67	339.67	427.74
รวม	1,259.73	1,600.33	2,950.24

11. รายจ่ายของมหาวิทยาลัยย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ.2554 - 2556 (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
งบบุคลากร	498.99	624.53	813.45
งบดำเนินงาน	71.13	192.34	492.34
งบลงทุน	418.89	504.67	784.67
งบอุดหนุนโครงการ	118.72	125.67	343.67
งบค่าใช้จ่ายอื่นๆ	-	-	-
รวม	1,107.73	1,447.21	2,434.13

