

ร่างรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้น
โดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน

พ.ศ. ๒๕๕๒

โดย
ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา
อัครณ วังต์ปรีดี



ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)
และผลงานนี้เป็นความรับผิดชอบของคณะวิจัยเท่านั้น

กรกฎาคม ๒๕๕๘



ร่างรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้น
โดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน

พ.ศ. ๒๕๕๒

โดย

ธัชเฉลิม สุกธิพงษ์ประชา

อัชกรณ วังศ์ปรีดี

รายชื่อคณะวิจัย



อาจารย์ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา

หัวหน้าโครงการวิจัย

รองศาสตราจารย์อัครณัฐ วงศ์ปรีดี

นักวิจัย

นางสาวณัตยา สีหานาม

ผู้ช่วยวิจัย

บทคัดย่อ



การปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ได้ก่อให้เกิดหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนในประเทศไทยและ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์ถือเป็นหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารสูงกว่าส่วนราชการ และมีพันธกิจหน้าที่ทางด้านการพัฒนาสังคม การวิจัยและพัฒนา และด้านการกำกับดูแลมาตรฐานบริการสาธารณะซึ่งไม่ใช่พันธกิจหน้าที่ที่มุ่งแสวงหารายได้ ดังเช่นลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นการทดสอบว่าผลการดำเนินงานของหน่วยงานรูปแบบใหม่ใน 2 ประเทศนี้เป็นไปตามหลักแนวคิด NPM หรือไม่ การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบ ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรมหาชนและ Statutory Board ใน 3 มิติ คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส

ในการตอบวัตถุประสงค์วิจัยดังกล่าว การศึกษานี้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบขององค์กรมหาชนในประเทศไทย จำนวน 6 หน่วยงานกับ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ จำนวน 6 หน่วยงาน ซึ่งสามารถจัดเป็นหมวดหมู่ตามลักษณะพันธกิจหน้าที่ได้ 3 ประเภท คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนบริการสาธารณะ (ด้านเศรษฐกิจ) และหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานบริการสาธารณะ (ด้านการศึกษา) โดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของแต่ละองค์กร และใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานประจำปี และรายงานสถานะทางการเงินของแต่ละองค์กร

การศึกษานี้พบว่า Statutory Board มีประสิทธิภาพในการควบคุมต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตมากกว่าองค์กรมหาชน แต่มีส่วนรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากรสูงกว่า โดยเฉพาะ Statutory Board ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนและตรวจประเมินคุณภาพการศึกษา ในขณะที่องค์กรมหาชนในประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง สำหรับในด้านประสิทธิผลนั้น การศึกษานี้พบว่า มีเพียง Statutory Board ที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาที่สามารถแสวงหารายได้จากงานวิจัยของตนเอง ส่วน Statutory Board อื่นๆ และองค์กรมหาชนในประเทศไทยยังต้องพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐบาล นอกจากนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ Statutory Board ยังให้

แผนงานวิจัย วช. ปี พ.ศ. 2556

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในองค์กรภาครัฐที่เกิดขึ้นตาม
แนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า Statutory Board ถือเป็นฟันเฟืองหลักของการพัฒนาประเทศซึ่งสะท้อนออกมาในดัชนีชี้วัดความสามารถในการแข่งขันทางด้านวิจัย ด้านการแข่งขันของภาคธุรกิจเอกชน และด้านการศึกษา ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การมหาชนในประเทศไทยมีความคิดเห็นว่า องค์การมหาชนยังจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุกให้มากขึ้นทั้งในด้านการสร้างผลงานตามพันธกิจขององค์กรและการประชาสัมพันธ์

ในมิติความโปร่งใส นั้น การศึกษานี้พบว่า Statutory Board มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลงานและสถานะทางการเงินขององค์กรอย่างละเอียดและครอบคลุมบนเว็บไซต์ขององค์กรมากกว่าองค์การมหาชน สำหรับระบบงานพัสดุซึ่งถือเป็นตัวชี้วัดหลักในด้านความโปร่งใสของภาครัฐนั้น ประเทศสิงคโปร์ใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ของกระทรวงการคลังเป็นบรรทัดฐานสำหรับงานพัสดุในหน่วยงานภาครัฐทุกรูปแบบ โดยกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอนจะต้องกระทำบนระบบ GeBIZ ของกระทรวงการคลังเท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันความโปร่งใสและความคุ้มค่า ในขณะที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้มอบอำนาจให้องค์การมหาชนสามารถตราระเบียบกฎเกณฑ์ว่าด้วยงานพัสดุของตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการจัดซื้อจัดจ้างตามความจำเป็นขององค์กร

คำสำคัญ: องค์การมหาชน แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ Statutory Board

Abstract



Public sector reform founded upon the New Public Management (NPM) ideas has led to an emergence of new public agencies that are fundamentally different from bureaucratic organizations and government enterprises. Autonomous public organizations in Thailand and statutory boards in Singapore are new government agencies with more management flexibility than bureaucratic agencies. Also, unlike the government enterprises whose core mission is to generate income for the public sector, the autonomous public organizations and statutory boards are responsible for social development, research, and public service quality control. To assess whether these agencies in Thailand and Singapore have been performing according the NPM standard, this study aims to compare and contrast the agencies' performance results in three different dimensions: efficiency, effectiveness, and transparency.

To achieve this research objective, a comparative research design is used to compare the performance results of six autonomous public organizations and six statutory boards. These twelve agencies can be divided into three categories based on their missions and functions: (1) research and development agencies, (2) economic promotion agencies, and (3) education quality assurance agencies. Primary and secondary data sources are utilized in this study. The primary data are collected from in-depth interviews and focus group discussions, while the secondary data are extracted from each agency's annual reports and financial statements.

This study finds that the Singapore statutory boards are more efficient than their counterparts in Thailand in controlling their unit cost. However, the statutory boards, particularly the economic promotion and education quality assurance agencies, spend more on salaries and benefits than other activities. On the other hand, most of the autonomous public organizations' expenses are related to procurement-related activities. Where effectiveness is concerned, only the research and development statutory boards can

สารบัญ



	หน้า
สารบัญตาราง	๓
สารบัญภาพ	๖
บทที่ 1 บทนำ	1-1
▪ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการศึกษา	1-2
▪ วัตถุประสงค์ในการศึกษา	1-13
▪ หน่วยวิเคราะห์และขอบเขตในการศึกษา	1-13
▪ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	1-17
▪ เอกสารอ้างอิง	1-18
บทที่ 2 บททบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	2-1
▪ แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration)	2-1
▪ ประชญาของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม	2-2
▪ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม	2-3
▪ แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	2-11
▪ คำนิยามเชิงปฏิบัติการของแนวคิด NPM	2-11
▪ การปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ในประเทศไทย	2-15
▪ องค์การมหาชนตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542	2-17
▪ กรอบแนวคิดในการศึกษา	2-19
▪ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสตามแนวคิด NPM	2-19
▪ คำนิยามเชิงปฏิบัติการของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส	2-20
▪ เอกสารอ้างอิง	2-24

สารบัญ (ต่อ)



	หน้า
บทที่ 3 วิธีศึกษา	
▪ รูปแบบแผนการศึกษาและหน่วยวิเคราะห์	3-1
▪ ตัวแปรในการศึกษา	3-3
▪ การเก็บรวบรวมข้อมูล	3-4
▪ การวิเคราะห์ข้อมูล	3-6
▪ เอกสารอ้างอิง	3-6
บทที่ 4 ผลการศึกษา	4-1
▪ ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา	4-1
▪ อายุองค์กร	4-2
▪ องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการ	4-3
▪ ขนาดองค์กร	4-4
▪ บทบาทหน้าที่ขององค์กร	4-7
▪ ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรที่เกิดขึ้นตามแนวคิด NPM	4-12
▪ ประสิทธิภาพ (Efficiency)	4-12
▪ ประสิทธิภาพ (Effectiveness)	4-26
▪ ความโปร่งใส (Transparency)	4-45
▪ เอกสารอ้างอิง	4-50
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา	5-1
▪ สรุปผลการศึกษา	5-1
▪ อภิปรายผลการศึกษา	5-6
▪ ข้อจำกัดของผลการศึกษา	5-9
▪ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	5-10
▪ ข้อเสนอแนะในการวิจัย	5-11
▪ เอกสารอ้างอิง	5-11

สารบัญ (ต่อ)



ภาคผนวก		หน้า
▪ ภาคผนวก ก	รายชื่อองค์กรมหาชนในประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และกระทรวงต้นสังกัด	i-1
▪ ภาคผนวก ข	รายชื่อ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์และกระทรวงต้นสังกัด	i-3
▪ ภาคผนวก ค	รายละเอียดข้อมูลทั่วไปขององค์กรมหาชนในประเทศไทยที่ตกเป็นกรณีศึกษา	i-7
▪ ภาคผนวก ง	รายละเอียดข้อมูลทั่วไปของ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์ที่ตกเป็นกรณีศึกษา	i-40

สารบัญตาราง



	หน้า	
ตารางที่ 1-1	พระราชบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐตามหลักแนวคิด NPM	1-4
ตารางที่ 1-2	จำนวนหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล	1-5
ตารางที่ 2-1	คุณลักษณะของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม	2-2
ตารางที่ 2-2	องค์ประกอบ ค่านิยมเชิงปฏิบัติการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด NPM	2-13
ตารางที่ 2-3	ลักษณะหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทในประเทศไทย	2-18
ตารางที่ 2-4	กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล (Governance Framework) ของ Cheema (2005)	2-20
ตารางที่ 3-1	องค์การมหาชนของประเทศไทยและ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่ตกเป็นกรณีศึกษา	3-3
ตารางที่ 3-2	ตัวแปรในการศึกษา ค่านิยมเชิงปฏิบัติการ และตัวชี้วัด	3-3
ตารางที่ 3-3	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การมหาชนและ Statutory Board	3-5
ตารางที่ 4-1	อายุองค์กรและกระทรวงต้นสังกัดขององค์การมหาชนและ Statutory Board (n = 12)	4-3
ตารางที่ 4-2	ประเภทและสัดส่วนของกรรมการอำนวยการในองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษา (n = 12)	4-5
ตารางที่ 4-3	ขนาดองค์กรขององค์การมหาชนและ Statutory Board แบ่งตามรายได้ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n = 12)	4-6
ตารางที่ 4-4	บทบาทขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ (n = 4)	4-8
ตารางที่ 4-5	บทบาทขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ (n = 4)	4-10
ตารางที่ 4-6	บทบาทขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ (n = 4)	4-11
ตารางที่ 4-7	ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์กรที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n = 4)	4-13

สารบัญตาราง (ต่อ)



	หน้า	
ตารางที่ 4-8	ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการ สาธารณสุขระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n = 4)	4-16
ตารางที่ 4-9	ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการ บริการสาธารณสุขระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556	4-18
ตารางที่ 4-10	สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรที่มีหน้าที่หลักในการวิจัยและพัฒนา	4-19
ตารางที่ 4-11	สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและพัฒนาบริการ สาธารณสุข (n = 4)	4-21
ตารางที่ 4-12	สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรที่มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลมาตรฐานของ การบริการสาธารณสุข (n = 4)	4-24
ตารางที่ 4-13	ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านการวิจัยของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์	4-27
ตารางที่ 4-14	ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์	4-28
ตารางที่ 4-15	ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านการศึกษาของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์	4-29
ตารางที่ 4-16	ประเด็นข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการวิจัย และพัฒนา	4-34
ตารางที่ 4-17	ประเด็นข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมและ พัฒนาบริการสาธารณสุข	4-37
ตารางที่ 4-18	ประเด็นข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล มาตรฐานของการบริการสาธารณสุข	4-42
ตารางที่ 4-19	ข้อมูลเกี่ยวกับบริการและผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ปรากฏบนเว็บไซต์	4-46
ตารางที่ 5-1	สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบขององค์การมหาชนและ Statutory Board ด้าน ประสิทธิภาพ	5-4
ตารางที่ 5-2	สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบขององค์การมหาชนและ Statutory Board ด้าน ความโปร่งใส	5-5

สารบัญภาพ



		หน้า
ภาพที่ 1-1	งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่จัดตั้งโดย พ.ร.ฎ.ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในแต่ละปีงบประมาณ	1-9
ภาพที่ 1-2	กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร (Administrative Accountability Mechanism) ภายในกระทรวงของภาครัฐไทย	1-14
ภาพที่ 1-3	กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร (Administrative Accountability Mechanism) ภายในกระทรวงของประเทศสิงคโปร์	1-15
ภาพที่ 1-4	ขอบเขตเชิงเนื้อหาของการศึกษา	1-16
ภาพที่ 2-1	กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารจากล่างขึ้นบนตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม	2-5
ภาพที่ 2-2	การเชื่อมโยงระหว่างค่านิยมของแนวคิด NPM และพันธกิจ/วัตถุประสงค์ ผลลัพธ์ และการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ	2-21
ภาพที่ 4-1	สัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินต่อรายได้ทั้งหมดของ องค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านการวิจัยและพัฒนาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556	4-30
ภาพที่ 4-2	สัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินต่อรายได้ทั้งหมดของ องค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนระบบ เศรษฐกิจและการค้าการลงทุน ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556	4-31
ภาพที่ 4-3	สัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินต่อรายได้ทั้งหมดของ องค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านการรับรองคุณภาพการศึกษาและ พัฒนาแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556	4-32
ภาพที่ 4-4	ระบบจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ของรัฐบาลสิงคโปร์ (GeBIZ)	4-49

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 (2001) เป็นต้น แต่ยังคงผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ “วิธีการ” ของแนวคิด NPM ซึ่งมีรูปแบบและพลวัตที่หลากหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาที่จำเป็นต้องทำการปฏิรูปภาครัฐของประเทศตนตามเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือทางการเงินขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ในบทนี้ จะชี้ให้เห็นถึงบริบทการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ในประเทศไทย โดยเน้นไปที่จุดกำเนิด หลักปรัชญา และสภาพปัญหาขององค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 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

แนวความคิดการบริหารของภาคธุรกิจเอกชน 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"> 1. หลักคุณธรรม 2. หลักความโปร่งใส 3. หลักการมีส่วนร่วม 4. หลักความรับผิดชอบ 5. 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"> 1. ประโยชน์สุขของประชาชน 2. สัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติงาน 3. ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า 4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน 5. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ 7. 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. ทุน รายได้ งบประมาณ และการบริหารทรัพย์สิน
6. การบริหารงานบุคคล สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่น

สรุปผล นิติกรพจน์ (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

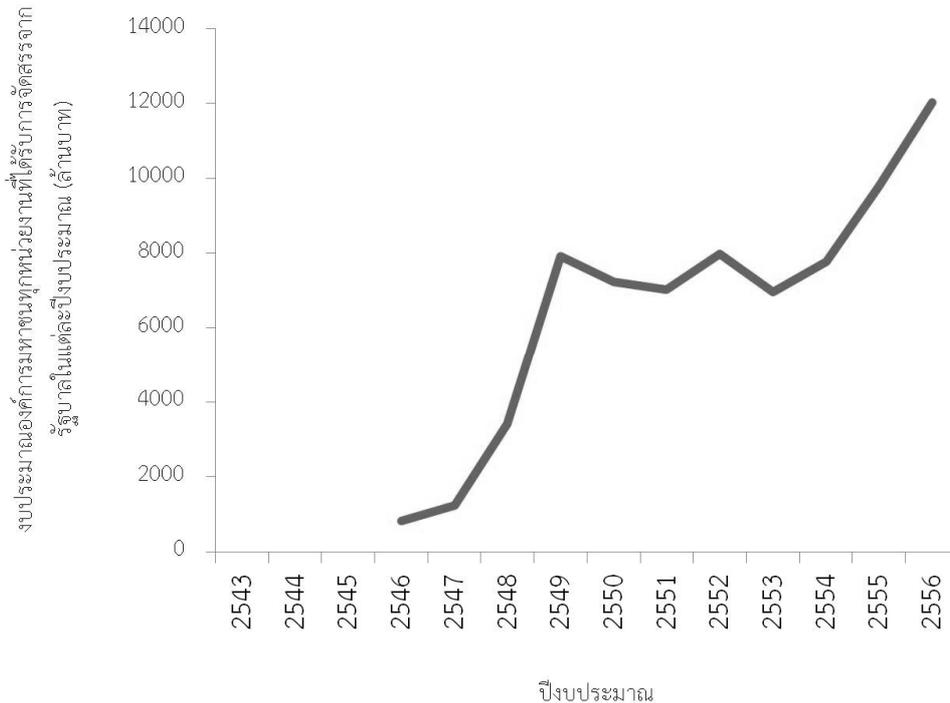
² ตามคำนิยามของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) องค์การมหาชนที่มี พ.ร.บ. จัดตั้งโดยเฉพาะของตนเองเรียกว่า องค์การมหาชนที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ

กำกับของรัฐเหล่านี้ล้วนเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับฝ่ายเดียวในการกำหนดกฎระเบียบ อาทิ เช่น การประสาทปริญญาบัตร หรือการออกคำสั่งให้เอกชนและประชาชนปฏิบัติตาม เป็นต้น ซึ่งอาจรวมไปถึง การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับกฎระเบียบของหน่วยงานในกำกับของรัฐ จึงจำเป็นจะต้องมี พ.ร.บ. จัดตั้งเป็นการเฉพาะ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐที่มี พ.ร.บ. จัดตั้งเป็นของตนเอง คือ ความไม่ชัดเจนของมาตรฐานในการบริหารจัดการองค์กร การกำหนดสิทธิและอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ตลอดจนธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน (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 ปัญหาด้านงบประมาณที่พบองค์การมหาชนส่วนใหญ่ประสบ 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 ยังพบว่ารัฐมนตรีรักษาการตาม 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) ได้ให้ข้อสังเกตว่า แนวทางการปฏิรูปภาครัฐในประเทศสิงคโปร์ตามกระบวนการ 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**

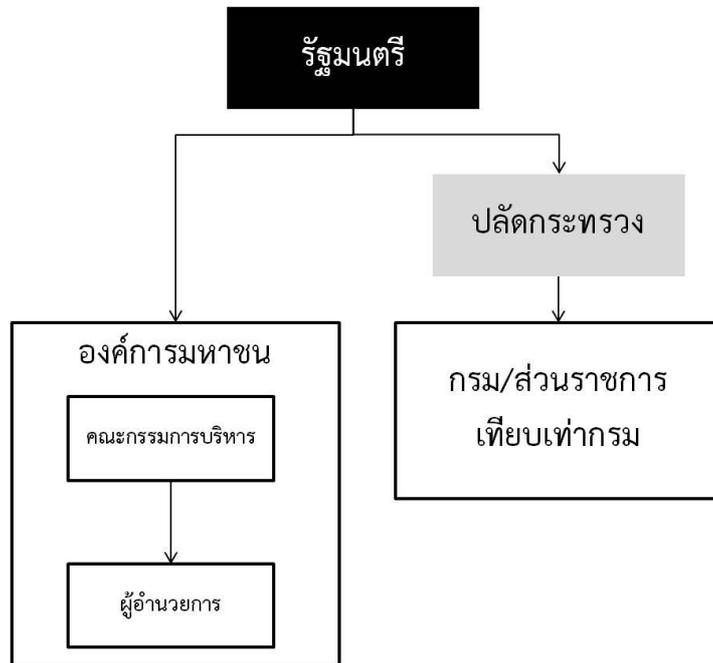
นอกจากนี้ คณะวิจัยจะศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรมหาชนของไทยกับ Statutory Board ของสิงคโปร์ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงบริบท (Context) จุดแข็ง (Strength) และจุดด้อย (Weakness) ของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐในแต่ละประเทศ ซึ่งการศึกษาเปรียบเทียบนี้จะทำให้เราสามารถกำหนดต้นแบบการบริหารหน่วยงานภาครัฐ (Government Organizational Management Model) ที่สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสตามแนวความคิด NPM ตลอดจนมีความสอดคล้องกับพลวัตทางวัฒนธรรมการเมือง และสังคมของไทย

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ทางการบริหาร (Management Results) ขององค์การมหาชนในประเทศไทย ที่ได้รับการจัดตั้งโดย พ.ร.ฎ. ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยคณะวิจัยจะทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งเป็นค่านิยมหลักตามแนวคิด NPM
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบริบทของการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ ตลอดจนผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารขององค์การมหาชนของไทยและ Statutory Board ของสิงคโปร์ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ถือกำเนิดขึ้นตามแนวคิด NPM
3. เพื่อเสนอแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์การมหาชนให้สามารถดำเนินงานตามพันธกิจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใส

หน่วยวิเคราะห์และขอบเขตในการศึกษา

หน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ในการศึกษาครั้งนี้ คือ หน่วยงานของรัฐในประเทศไทยที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยองค์การมหาชนเหล่านี้ถือเป็นหน่วยงานที่มีสถานะเทียบเท่ากรมแต่ไม่ใช่ส่วนราชการ มีโครงสร้างองค์กรแบ่งเป็น 2 ส่วนหลัก (ภาพที่ 1-2) คือ (1) คณะกรรมการบริหารประจำองค์กรปฏิบัติหน้าที่กำหนดทิศทางการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.ฎ. จัดตั้ง และ (2) ผู้บริหารองค์กร (ผู้อำนวยการ) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหาร มีหน้าที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการบริหารไปสู่ภาคปฏิบัติ ด้วยการบริหารกิจการภายในองค์กร ทั้งในด้านบุคลากร การเงิน และการงบประมาณให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ องค์การมหาชนขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีรักษาการตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.ฎ. จัดตั้ง ในขณะที่กรมและส่วนราชการอื่นที่มีสถานะเทียบเท่ากรมขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง



ภาพที่ 1-2 กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร (Administrative Accountability Mechanism) ภายในกระทรวงของภาครัฐไทย

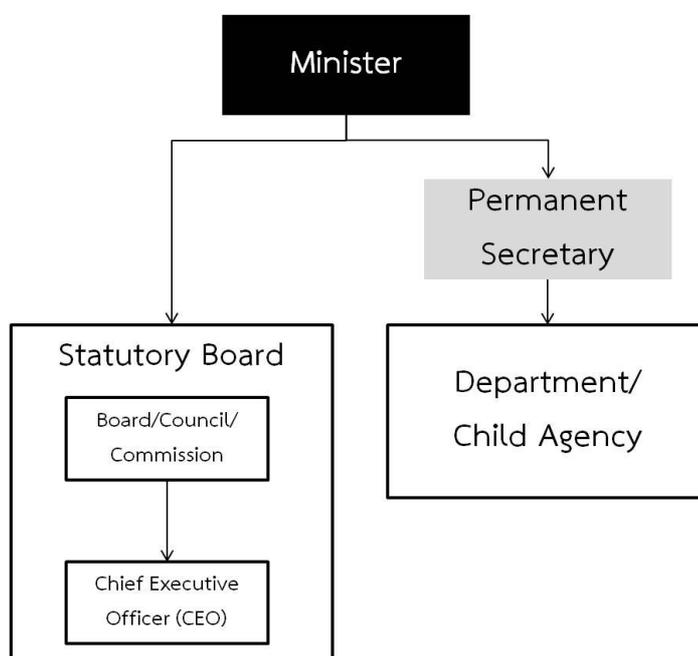
ในทำนองเดียวกัน Statutory Board ของสิ่งคโปร์เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ. เฉพาะ (Statute) โดยมีสถานะเดียวกันกับองค์การมหาชนของไทยที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กล่าวคือ มีสถานะเทียบเท่ากรม แต่ไม่ใช่ส่วนราชการ โดย Statutory Board ขึ้นตรงต่อ รัฐมนตรีประจำกระทรวง (Minister) (ภาพที่ 1-3) ซึ่งแตกต่างจากกรม (Directorate) และส่วนราชการที่เทียบเท่ากรม (Department) ที่ต้องแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหารต่อปลัดกระทรวง (Permanent Secretary)

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

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

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

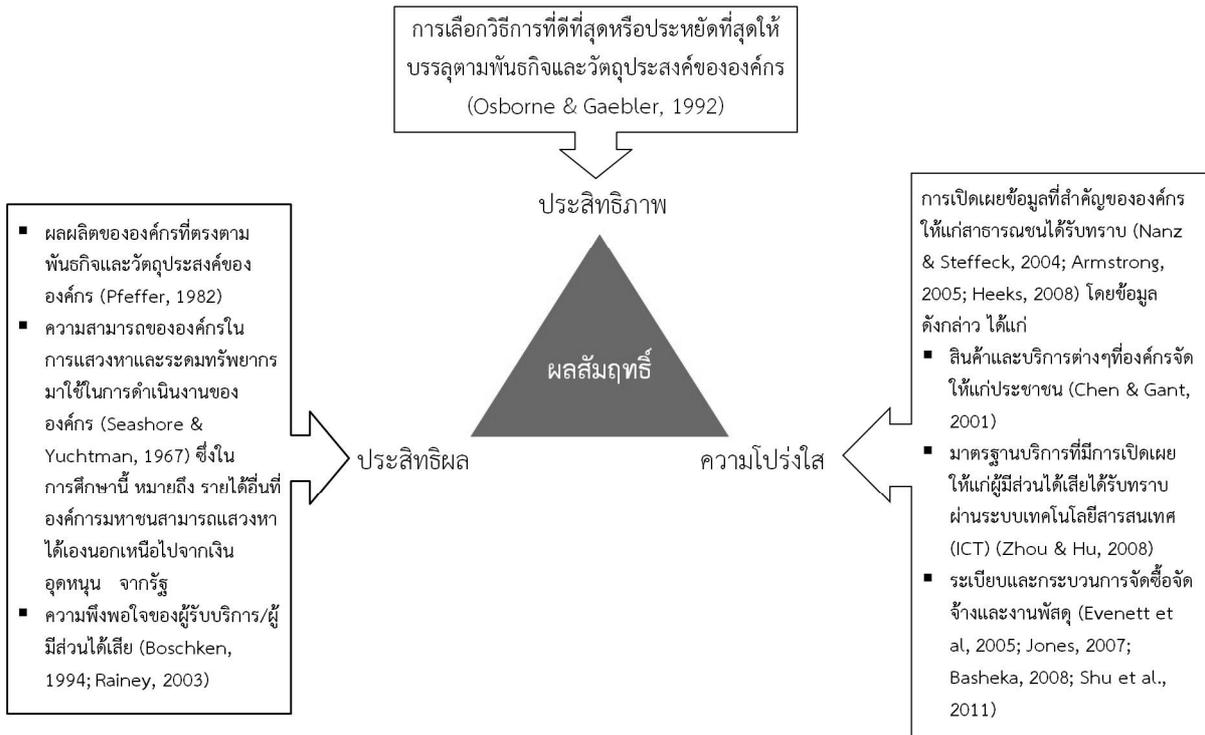
3. หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ (Standard-Monitoring Agency) หมายถึง องค์กรมหาชนที่ทำหน้าที่สร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ ตลอดจนการสนับสนุนและเสริมสร้างคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐอื่น



ภาพที่ 1-3 กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร (Administrative Accountability Mechanism) ภายในกระทรวงของประเทศสิงคโปร์

สำหรับขอบเขตเชิงเนื้อหาของการศึกษานี้ คือ หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล และความโปร่งใสตามแนวคิด NPM (ภาพที่ 1-4) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐ (Public Governance Framework) ของ Cheema (2005) และกรอบแนวคิดของ Iancu (2010) โดยแต่ละหลักการมีคำนิยามเชิงปฏิบัติการพอสังเขปดังนี้

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



ภาพที่ 1-4 ขอบเขตเชิงเนื้อหาของการศึกษา

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

3. **ความโปร่งใส (Transparency)** หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญขององค์กรให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ (Nanz & Steffek, 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

การศึกษานี้จะก่อให้เกิดองค์ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่สำหรับวงการภาครัฐในประเทศไทยเนื่องจากมีความแตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งในเชิงโครงสร้างองค์กรและลักษณะของพันธกิจหน้าที่ โดยการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนตามหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสนั้นยังเป็นการเพิ่มเติมองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ให้แก่วรรณกรรมทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ซึ่งผลการวิเคราะห์ที่ได้สามารถนำไปพัฒนาต่อยอดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยหน่วยงานภาครัฐรูปแบบอื่นๆ อาทิเช่น บริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานธุรการภายในองค์กรอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นต้น

นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังมีประโยชน์ต่อวรรณกรรมทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงระเบียบวิธีวิจัยแบบเปรียบเทียบ เนื่องจากเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ ซึ่งได้ทำการปฏิรูปภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในช่วงระยะเวลาเดียวกัน แต่ด้วยความแตกต่างของพัฒนาการทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง ได้ทำให้การปฏิรูปภาครัฐในสองประเทศมีความแตกต่างกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น งานวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงต้องสะท้อนให้เห็นถึงหลักปรัชญาพื้นฐานของแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ควบคู่ไปกับบริบททางด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของภาครัฐในแต่ละประเทศ

ผลการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะวิจัยจะเสนอแนวทางการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรให้แก่องค์การมหาชน รวมทั้งเสนอตัวแบบการบริหารจัดการองค์การมหาชนของไทยในปัจจุบันที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย และตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิด NPM

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- โกวิท กังสนันท์. (2552). *ธรรมาภิบาลภาครัฐ: รากฐานและความท้าทายต่อรัฐบาลไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 7(1).*
- จุมพล หนิมพานิช. (2548). *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.*
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2541). *100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายการศึกษา.*
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2544). *สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต. กรุงเทพมหานคร: สถาบันดำรงราชานุภาพ.*
- วรเดช จันทรศร. (2554). *การจัดการภาครัฐตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.*
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2548). *การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.*
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2541). *การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน: ความเป็นไปได้ และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). *องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.*
- 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

- 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.
- Boschken, H. L. (1994). Organizational Performance and Multiple Constituencies. *Public Administration Review*, 54(3), 308-312.
- Bowornwathana, B. (2000). Governance Reform in Thailand: Questionable Assumptions, Uncertain Outcomes. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 13(3), 1-2.
- 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.
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7(1), 1-11.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, 14(3), 9-16.
- Evenette, S. J., & Hoekman, B. (2005). International Cooperation and the Reform of Public Procurement. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3720.
- Flinders, M. V., & Smith, M. J. (1999). *Quangos, Accountability, and Reform: the Politics of Quasi-Government*. London: Macmillan.
- 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.
- Gray, A. (2003). *Collaboration in Public Services: the Challenge for Evaluation*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- 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.
- Haque, M. S. (2003). New Public Management in Malaysia and Singapore. *Journal of Comparative Asian Development*, 1(1).
- Haque, M. S. (2004). Governance and Bureaucracy in Singapore: Contemporary Reforms and Implications. *International Political Science Review*, 25(2), 227-240.
- Heeks, R. (2008, October 19). *ICTs for Government Transparency*. Retrieved September 11, 2014, from eGovernment for Development: <http://www.egov4dev.org/transparency/definitions.shtml>
- 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*.
- Jones, D. S. (2007). Public Procurement in Southeast Asia: Challenge and Reform. *Journal of Public Procurement*, 7(1), 3-33.
- Lynn, L. E. (2002). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood for. *Public Administration Review*, 61(2), 144-160.
- 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.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.

- Peters, B. G., Rhodes, R. A., & Wright, V. (2000). The Struggle for Control. In B. G. Peters, R. A. Rhodes, & V. Wright, *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. New York: Macmillan, Houndmills.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston : Pittman.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Riggs, F. (1966). *Thailand: the Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu, Hawai'i: East-West Center Press.
- Shabbir, C. G. (2005). *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*. Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press.
- 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.
- Van Thiel, S. (2001). *Quangos: Trends, Causes, and Consequences*. Aldershot: Ashgate.
- 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.
- 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.

บทที่ 2 บทบททวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง



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 ผู้คนซึ่งอพยพจากเขตชนบทเข้ามาทำนกอาศัยในเขตเมืองจนก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม 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"> ■ นโยบายมาจากข้าราชการฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง ■ กระบวนการและผลลัพธ์ในการให้บริการสาธารณะได้รับการควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายของทางราชการ
2. บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร	<ul style="list-style-type: none"> ■ ดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นไปตาม ระเบียบกฎหมาย
3. คำนิยามของคำว่า “ผลประโยชน์สาธารณะ”	<ul style="list-style-type: none"> ■ ฝ่ายการเมืองและ Technocrats เป็นผู้กำหนด “ผลประโยชน์สาธารณะ”
4. การจัดบริการสาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> ■ ใช้รูปแบบองค์กรแบบพีระมิดที่มีระเบียบขั้นตอนมากมาย ในการดำเนินการให้บริการแก่สาธารณชน
5. ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการและระบอบประชาธิปไตย	<ul style="list-style-type: none"> ■ มีกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อทางการเมือง (Political Accountability) ที่ชัดเจน ■ นักการเมืองแข่งขันกันนำเสนอนโยบายของตนต่อ สาธารณชน

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 ที่เชื่อว่าการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์แห่งการบริหารนั้นจะนำไปสู่ “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) ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 20 ตอนต้น ได้แก่ Henri Fayol และ F. W. Willoughby ยังได้กำหนดหลักปรัชญาในการบริหารองค์การในยุคสมัยใหม่ (Modern Organization) ไว้ 4 หลักการ คือ

1. **หลักความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)** ซึ่งกำหนดให้มีหัวหน้างานที่มีอำนาจสั่งการเพียง 1 คนในแต่ละลำดับชั้นขององค์กร โดยท้ายที่สุดอำนาจการบังคับบัญชาในด้านต่างๆขององค์กรจะนำไปสู่ผู้บริหารสูงสุดขององค์กร

2. **ลำดับชั้นขององค์กร (Hierarchy)** หมายถึง โครงสร้างขององค์กรในแนวดิ่ง (Vertical Structure) ที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญของหลักความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา

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

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

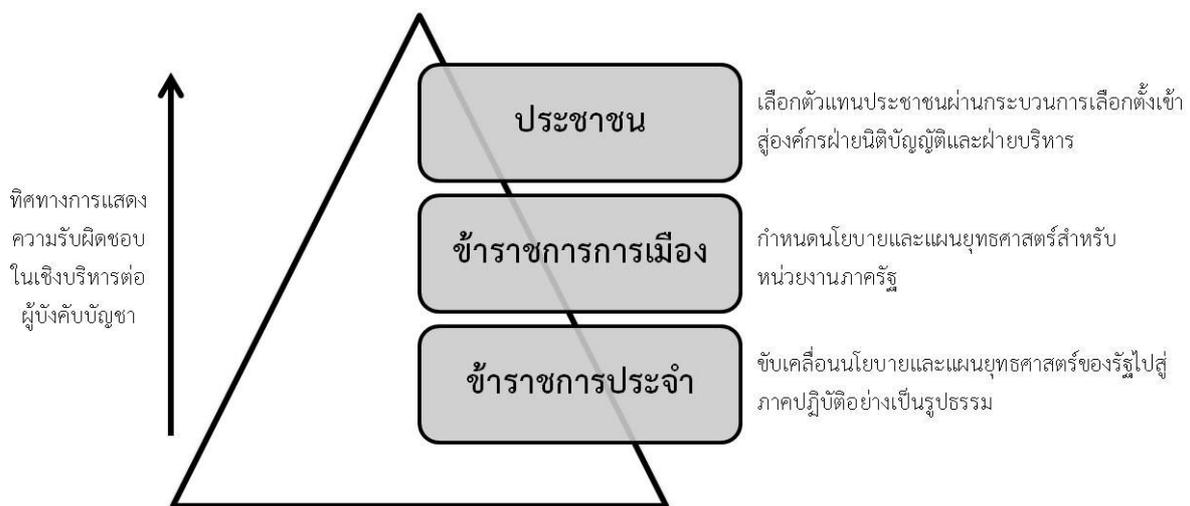
ทั้งนี้ หลักการทั้ง 4 ประการได้กลายเป็นปรัชญาพื้นฐานในการจัดการองค์การภาครัฐและการบริหารกิจการสาธารณะตามแนวคิดการบริหารแบบดั้งเดิม ซึ่ง Welch and Stewart (1992) และ Peters (2003) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า หลักการเหล่านี้ตั้งอยู่บน “ข้อสมมุติฐาน (Assumptions)” 5 ประการ คือ

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

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

ต้องมีที่มาจากโครงสร้างภายในองค์กรที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่เป็นลำดับชั้น (Organizational Hierarchy) อย่างชัดเจน

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



ภาพที่ 2-1. กลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารจากล่างขึ้นบนตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม

4. **ข้อสมมุติฐานการจั้ตบริการสาธารณะที่มีความเสมอภาค (Assumption of Equitable Public Services)** ตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม การจั้ตบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ คือ การจั้ตบริการสาธารณะที่มีความเท่าเทียมให้แก่ประชาชนโดยไม่จำกัดเพศ อายุ อาชีพ และภูมิลาเนา

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

ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 ในช่วงคริสต์วรรษที่ 19 แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมนี้ถือเป็นเข็มทิศของรัฐปกครองในภาคพื้นทวีปยุโรปในเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economics) และรัฐภูมิศาสตร์ (Geo-Politics) เพื่อกลไกในการรวบรวมทรัพยากรทั้งหมดในอาณาเขตพรมแดนทางภูมิศาสตร์ มาตอบสนองเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐปกครองอันจะส่งผลให้รัฐปกครองสามารถธำรงรักษาอาณาเขตของตนเอาไว้ได้ (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 พลวัติทางสังคมของรัฐปกครองไทยซึ่งแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยมาแล้วเป็นระยะหลายปี 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 วงศ์ธนวุธ และ รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2556)

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม

แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมถือเป็นหลักการสำคัญในการบริหารกิจการสาธารณะในโลกยุคปัจจุบัน แม้จะมีแนวคิดอันหลากหลายที่เกิดขึ้นเพื่อย้อนแย้งแนวคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นการบริหารองค์กรแบบ Weberian Bureaucracy โดยชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของแนวคิดแบบดั้งเดิมซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

1. จุดอ่อนในเชิงมโนคติ (Conceptual Level) แนวคิดแบบดั้งเดิมนั้นถือกำเนิดขึ้นในยุคที่เศรษฐกิจอุตสาหกรรมเริ่มก่อตัวขึ้นเป็นรูปร่างภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 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 ได้แสดงทรรศนะไว้ในขณะที่หลัก 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 กล่าวคือแนวคิด แบบดั้งเดิมกำหนดให้นโยบายของข้าราชการฝ่ายการเมืองเป็นเป้าประสงค์ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐซึ่งต้องขับเคลื่อนนโยบายนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่การวางตัวเป็นกลางดังกล่าวเป็นสิ่งที่ยากลำบากสำหรับบุคลากรภาครัฐซึ่งไม่สามารถแยกตนออกมาจากสังคมได้อย่างเป็นเอกเทศโดยสมบูรณ์แบบ (Walsh and Stewart, 1992) ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้ว่านโยบายสาธารณะที่มาจากราชการฝ่ายการเมืองจะมีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย แต่นโยบายนั้นอาจจะไม่มีประสิทธิภาพตามหลักเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทสังคมที่เป็นระบบอุปถัมภ์และมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงนั้น นโยบายของข้าราชการการเมืองอาจมีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยม (Populist Policy) ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อหวังผลคะแนนนิยมในการเลือกตั้ง แต่ไม่เป็นไปตามหลักวินัยทางการคลังที่ดี (Unger, 2003; Punyaratabandhu & Unger, 2009) ในสถานการณ์ดังกล่าว หากบุคลากร

ภาครัฐไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด แต่กลับมุ่งปฏิบัติหน้าที่ตามความต้องการของข้าราชการฝ่ายการเมืองเพื่อให้บรรลุงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา ก็ย่อมส่งผลให้รัฐประสบกับปัญหาทางด้านการเงินการคลังในท้ายที่สุด ซึ่งย่อมไม่ใช่วิถีทางที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

นอกเหนือไปจากข้อวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงรัฐศาสตร์แล้ว ยังปรากฏข้อวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมจากนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณะซึ่งมองว่าจุดอ่อนของแนวคิดแบบดั้งเดิมนั้นมีสาเหตุมาจากการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ (Centralized Decision Making) จนทำให้ภาครัฐในระดับท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ข้อถกเถียงสำคัญสำหรับนักเศรษฐศาสตร์สาธารณะ คือ “ภาครัฐควรมีบทบาทมาน้อยเพียงใดในระบบเศรษฐกิจ” (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) ซึ่งผลกระทบภายนอกนี้ย่อมมีระดับและลักษณะที่แตกต่างออกไปตามประเภทของบริการสาธารณะ อาทิเช่น ปัญหาโรคพิษสุนัขบ้าในชุมชนแห่งหนึ่งย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อชุมชนรอบข้าง ในขณะที่ปัญหาการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในชุมชนต้นน้ำย่อมส่งผลกระทบต่อชุมชนปลายน้ำที่อยู่ห่างไกลออกไป เป็นต้น หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization Theorem) ของ Oates นี้สะท้อนให้เห็นว่า หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะนั้นควรเป็นหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตอิทธิพลของผลกระทบหรือผลประโยชน์ของสินค้าและบริการสาธารณะนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น หน้าที่ในการธำรงรักษาความมั่นคงแห่งรัฐและนโยบายเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจมหภาคควรเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง เนื่องจากนโยบายทั้งสองมีผลกระทบเป็นวงกว้าง ในขณะที่บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้แก่ การกำจัดสิ่งปฏิกูล การศึกษา ตลอดจนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบของชุมชนท้องถิ่น

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

นอกจากนี้ ระบบการบริหารภาครัฐแบบรวมศูนย์ยังเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญของการติดอยู่ในกับดักประเทศมีรายได้ประชาชาติในระดับปานกลาง (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)” โดยมีพื้นฐานแนวคิด (Conceptual Foundation) คือ ระบบการบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีความยืดหยุ่นคล่องตัวเฉกเช่นเดียวกับองค์กรในภาคธุรกิจเอกชน (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) โดยเฉพาะความยืดหยุ่นคล่องตัวซึ่งเป็นค่านิยมสำคัญของแนวคิด NPM ซึ่งพุ่งเป้าไปที่ระบบการทำงานตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Organizational Hierarchy) ของทฤษฎี Weberian Bureaucracy และหลักวิทยาศาสตร์การบริหาร (Science of Administration) ของ Gulick (Pfiffner, 2004) ทั้งนี้ ด้วยความหลากหลายของบริบททางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ ทำให้เกิดรูปแบบการปฏิรูปภาครัฐบนแนวคิด NPM ทั้งสิ้น 2 แนวทาง (Kettl, 2000a) คือ

1. **แนวทางที่ 1** เป็นแนวทางการปฏิรูปที่มุ่งเน้นการถ่ายโอนภาระหน้าที่การให้บริการสาธารณะไปยังองค์กรภาคธุรกิจเอกชน (Privatization) ซึ่งเป็นรูปแบบการปฏิรูปสำหรับกลุ่มประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ (British Commonwealth) ได้แก่ New Zealand Australia และประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปที่มุ่งลดขนาดของภาครัฐและเพิ่มบทบาททางการบริหารกิจการสาธารณะให้แก่ภาคธุรกิจเอกชน เนื่องจากภาครัฐในประเทศเหล่านี้มีลักษณะเป็นระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจและมีจำนวนบุคลากรและบทบาทหน้าที่ที่หลากหลาย

2. **แนวทางที่ 2** เป็นแนวทางที่ถือกำเนิดขึ้นจากความพยายามในการปฏิรูประบบการบริหารกิจการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา (Reinventing Government) ซึ่งเกิดขึ้นในระดับรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government) ในสมัยประธานาธิบดี Bill Clinton (Osborne & Gaebler,

1992) ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีขนาดและอำนาจหน้าที่น้อยกว่าภาครัฐในประเทศกลุ่มเครือจักรภพอังกฤษ 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 ไปปรับใช้กับการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ นั้นมีประเด็นที่ต้องพิจารณาอยู่ทั้งสิ้น 9 องค์ประกอบสำคัญและค่านิยมเชิงปฏิบัติการตามที่ปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 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>
4. กลไกการตรวจสอบการบริหารงานภายในองค์กร แบบบริษัทเอกชน	<ul style="list-style-type: none"> ■ การมีรูปแบบคณะกรรมการ (Board of Directors) ในการตัดสินใจ นโยบายสำคัญขององค์กร 	<p>Frederickson & Smith (2003)</p> <p>Christensen & Laegreid (2004)</p>

ตารางที่ 2-2 (ต่อ)

องค์ประกอบสำคัญ	ค่านิยมเชิงปฏิบัติการ	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. การลดขนาดภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> การลดขนาดของส่วนราชการลง แล้วจัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระที่มีขนาดกะทัดรัดและหน้าที่เฉพาะด้าน 	<p>Polidano (1999)</p> <p>Pollitt et al. (2004)</p>
6. การกระจายอำนาจทางการบริหาร	<ul style="list-style-type: none"> โครงสร้างองค์กรในแนวราบ (Flat Organizational Structure) ตรงข้ามกับโครงสร้างองค์กรแบบ Weberian Bureaucracy 	<p>Hood (1991)</p> <p>Pollitt (2003)</p> <p>Chaston (2011)</p>
7. ทิศทางที่ชัดเจนในการพัฒนาองค์กรและวัฒนธรรมการทำงาน	<ul style="list-style-type: none"> มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ในการนำองค์กรที่ชัดเจน และได้รับการนำขับเคลื่อนสู่ภาคปฏิบัติอย่างชัดเจน 	<p>Gruening (2001)</p> <p>Stewart (2004)</p> <p>Andrews et al. (2009)</p>
8. พึ่งพากลไกตลาดในการบริหารงานภายในองค์กร	<ul style="list-style-type: none"> การออกแบบส่วนงานภายในองค์กรให้ตรงตามพันธกิจหน้าที่แบบ Matrix Organization แทนที่ระบบการจัดส่วนงานภายในองค์กรแบบดั้งเดิมที่ต้องประกอบไปด้วยงานบุคคล งานการเงิน เป็นต้น 	<p>Bogdanor (2005)</p> <p>Gregory (2006)</p> <p>Halligan (2006)</p> <p>Christensen & Laegreid (2007)</p>
9. เน้นการให้บริการกลุ่มเป้าหมายในสถานะ “ลูกค้า”	<ul style="list-style-type: none"> จัดระบบการให้บริการให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการ (กลุ่มเป้าหมาย) 	<p>Moynihan (2006a; 2000b)</p> <p>Christensen, Lie, & Laegreid (2008)</p>

การปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ในประเทศไทย

ภายหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 แนวทางการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ได้มีอิทธิพลต่อหลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่ต้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (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 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและตราข้อกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่ได้กล่าวถึงการปฏิรูปบทบาทและภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2542 รับทราบมติของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เกี่ยวกับการจ้างพนักงานทดแทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สำหรับในกรณีองค์การมหาชนนั้น ถือได้ว่าไม่ใช่สิ่งที่แปลกใหม่สำหรับภาครัฐไทย เนื่องจากประเทศไทยมีองค์การมหาชนนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 (สุรพล นิติไกรพจน์, 2541; 2542; ชาญชัย แสงศักดิ์, 2548) โดยรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐที่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชน 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (พ.ศ. 2479) ธนาคารแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2485) และครุสภา (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 การถือกำเนิดขึ้นของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ก็ไม่ใช่หลักประกันว่าการบริหารภาครัฐในยุคภายหลังการปฏิรูปจะมีผลลัพธ์เป็นไปตามแนวคิด 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 จึงไม่ใช่ยาวิเศษที่จะสามารถแก้ไข้ปัญหาทั้งหมดในระบบงานราชการได้อย่างฉับพลันและมีประสิทธิผลสูงสุด ทำให้การบริหารและการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นไปอย่างยากลำบาก ทั้งนี้ จากผลการศึกษาของ Siriprakob (2012) พบว่า ผู้บริหารขององค์การมหาชนส่วนใหญ่ยังขาดเข้าใจในสถานะและบทบาทที่แท้จริงของหน่วยงานตนเอง รวมทั้งบทบาทหน้าที่ขององค์กรตาม พ.ร.บ. จัดตั้งยังมีความซ้ำซ้อนกับพันธกิจของส่วนราชการบางแห่ง ทำให้เป็นการสิ้นเปลืองเงินงบประมาณแผ่นดิน (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2548; Painters, 2004) กอปรกับในปัจจุบัน รัฐบาลสามารถจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทำให้องค์การมหาชนตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มี

จำนวนเพิ่มขึ้นในทุกรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Greve (1999) และ Greenwood, Pyper, and Wilson (2002) ต่างชี้ให้เห็นถึงปัญหาความซ้ำซ้อนกันของภารกิจหน้าที่ขององค์การมหาชนในประเทศ สหราชอาณาจักรและประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย อันก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์

งานวิจัยและผลการศึกษาที่กล่าวถึงข้างต้นชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การมหาชนในหลายประเทศ แต่ทว่ายังไม่มียานวิจัยชิ้นใดที่วิเคราะห์ห้องค์การมหาชนในเชิงระบบและในเชิงเปรียบเทียบกับหน่วยงานองค์การมหาชนในประเทศไทย งานวิจัยเกี่ยวกับองค์การมหาชนส่วนใหญ่จะเป็นเพียงการวิเคราะห์กระบวนการดำเนินงานภายในองค์กร ได้แก่ Siriprakob (2012) สุรพล นิติไกรพจน์ (2541; 2542) และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2548) ส่วนงานวิจัยที่มีความสมบูรณ์มากที่สุด คือ ผลการศึกษาขององค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2548) ซึ่งก็ยังมีข้อด้อย คือ ไม่มีการเปรียบเทียบกับตัวอย่างหน่วยงานกึ่งอิสระ ในต่างประเทศ จึงทำให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การมหาชนขาดประเด็นเรื่องนวัตกรรมทางการบริหาร

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

ก่อนการปฏิรูปภาครัฐในปี พ.ศ. 2542 ภาครัฐไทยแบ่งแยกหน่วยงานเป็น 2 ประเภทตามลักษณะอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน คือ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (ตารางที่ 2-3) โดยส่วนราชการนั้นมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการจึงจำเป็นต้องมีอำนาจบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนและได้รับความคุ้มครองในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา นอกเหนือจากนี้ ส่วนราชการยังมีโครงสร้างและระบบการบริหารองค์กรที่เป็นลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชา และไม่สามารถจัดสรรเงินเดือนค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรเฉพาะด้านให้เหมาะสมกับกลไกตลาดได้ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การบินไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย และการประปาส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการกิจการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม หรือกล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการเพื่อก่อให้เกิดรายได้ที่หน่วยงานสามารถนำไปใช้หล่อเลี้ยงตนเองได้อย่างเหมาะสม

ต่อเมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นทำให้ประชาชนมีความต้องการบริการสาธารณะที่หลากหลายมากกว่าในอดีต ภาครัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดภารกิจหน้าที่เพิ่มเติมจากที่มีอยู่ อาทิเช่น การกิจด้านการวิจัยและพัฒนา การกิจด้านการตรวจประเมินและประกันคุณภาพการศึกษา การกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งโครงสร้างและระบบการทำงานของส่วนราชการไม่เหมาะสมกับ

การขับเคลื่อนภารกิจหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากไม่สามารถใช้บังคับใช้อำนาจทางการปกครองได้ นอกจากนี้ ลักษณะการบริหารงานแบบรัฐวิสาหกิจที่มุ่งเน้นสร้างรายได้ก็ไม่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของภารกิจใหม่ ทางด้านการศึกษาและการพัฒนาสังคม (สรุปพล 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"> ■ มีภารกิจทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ■ มุ่งเน้นการผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการ ■ แสวงหารายได้หรืออย่างน้อยสามารถเลี้ยงตนเองได้ในระดับที่เหมาะสม 	<ul style="list-style-type: none"> ■ การบินไทย ■ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ■ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ■ การประปาส่วนภูมิภาค
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 ด้วยองค์การมหาชนไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐที่มุ่งแสวงผลกำไรดังเช่นรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ โดยตามความใน พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้น ได้กำหนดให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีและคณะกรรมการบริหาร ในด้านนโยบายและการบริหารงบประมาณ

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสตามแนวคิด NPM

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

นับตั้งแต่ พ.ศ.2502 รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปภาครัฐซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2541) แต่ทว่า การปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทยตาม แนวคิด NPM นั้นเกิดขึ้นครั้งแรกในยุครัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พฤศจิกายน 2539- พฤศจิกายน 2540) เนื่องจากประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจจนต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF ซึ่งมีเงื่อนไขคือ รัฐบาลต้องทำการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง จนกระทั่งมีการตราระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีพ.ศ.2542 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ข้างต้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สะท้อนตามกรอบแนวคิดธรรมาภิบาล (Governance Framework) ของ Cheema (2005) (ตารางที่ 2-4)

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

ค่านิยม	วัตถุประสงค์	คำนิยาม
ประสิทธิภาพ (Efficiency)	1. เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบ การบริหารงานที่เน้นผลงานและการควบคุมผลผลิต	การเลือกวิธีการที่ดีที่สุดในการบริหารงาน ให้บรรลุตามเป้าประสงค์ที่วางไว้
ประสิทธิผล (Effectiveness)	2. พัฒนาประสิทธิผลของการบริหาร กิจการสาธารณะโดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร ภาครัฐและกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น	การใช้สอยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งประโยชน์ในที่นี้ หมายถึงปฏิบัติงานจนบรรลุตามแผนที่วางไว้
ธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance)	3. เสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน (Transparency) และกลไกการตรวจสอบองค์กร ภาครัฐ (Accountability)	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิต ผลงานของบุคลากรและองค์กร กลไกการบริหาร และวิธีการใช้สอยทรัพยากรขององค์กรภาครัฐได้

คำนิยามเชิงปฏิบัติการของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส

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

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

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

of Public Service) (Marini, 1993) ซึ่งการมุ่งเน้นประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียว่อมทำให้สังคมเสียผลประโยชน์ในด้านอื่นๆที่ภาครัฐจำเป็นต้องตอบสนอง (Frederickson & Smith, 2003; Grandy, 2009)

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

แม้ข้อกังวลของกลุ่มนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์บางส่วนซึ่งนำโดย Dwight Waldo (1952; 1965) จะทำให้นักปฏิรูปภาครัฐมีความระมัดระวังในการประยุกต์เอาแนวคิดการบริหารองค์กรภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะหลักประสิทธิภาพเชิงเทคนิค มาใช้ในการปรับปรุงองค์กรภาครัฐ แต่เนื่องจากการถือกำเนิดขึ้นขององค์กรภาครัฐรูปแบบใหม่หลายองค์กรที่มีพันธกิจหน้าที่เฉพาะด้าน มีโครงสร้างองค์กรในแนวราบ 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 ประสิทธิผลยังเป็นตัวสะท้อนสมรรถนะของบุคลากรภายในองค์กรนั้นๆ ในการช่วยเหลือผลักดันให้องค์กรปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าประสงค์องค์กรด้วย

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)

แม้ว่าตัวแบบเหล่านี้จะได้ถูกนำไปใช้ในการศึกษาและประเมินประสิทธิภาพขององค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน แต่ทว่า ในแวดวงวรรณกรรมด้านรัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่พบตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรที่เป็นมาตรฐาน (Lee & Whitford, 2009) อย่างไรก็ตาม Behn (2003) ได้แสดงทรรศนะไว้ว่า ตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรที่มีลักษณะครอบจักรวาล (One-size-fits-all Efficiency Indicator) แท้ที่จริงเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ เนื่องจากการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพนั้นควรเป็นไปตามไปลักษณะหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์กร (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 และยังมีนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ต่างประเทศอีกหลายท่านที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐและการเสริมสร้างความโปร่งใสนั้นด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ (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)

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ชูศักดิ์ แสงศักดิ์. (2548). *หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ศุภวัฒนากร วงศ์ธนาสุ & ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2556). *การวิเคราะห์ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการจัดการสุขภาพ*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังวิทยา.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2541). *การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน: ความเป็นไปได้ และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). *องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

สำนักงาน ก.พ.ร. (2541). *การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง*. 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.

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.

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.

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.

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.

- Broadbent, J., & Laughlin, R. (2002). Public Service Professionals and the New Public Management: Control of the Professionals of the Professions in the Public Services. In K. McLaughlin, S. P. Osborne, & E. Ferlie, *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- 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.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2004). Governmental Autonomization and Control: the Norwegian Way. *Public Administration and Development* , 24, 129-135.
- 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.
- 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, R. B. (2004). *Theories of Public Organization*. Belmont, California: Wadsworth/Thompson.
- Denhardt, R. B. (2011). *Theories of Public Organization*. 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.
- 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.
- 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.
- Frederickson, H. G., & Smith, K. B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Grandy, C. (2009). The "Efficient" Public Administrator: Pareto and a Well-Rounded Approach to Public Administration. *Public Administration Review*, 69 (6), 1115-1123.
- 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.
- Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 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.
- 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.
- Haque, S. (2001). The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review*, 61, 65-82.

- Heeks, R. (2008, October 19). *ICTs for Government Transparency*. Retrieved September 11, 2014, from eGovernment for Development: <http://www.egov4dev.org/transparency/definitions.shtml>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* , 69 (Spring), 3-19.
- Hood, C. (1995). Contemporary Public Management: A New Global Paradigm. *Public Policy and Administration* , 10 (2), 104-117.
- Hood, C., James, O., Peters, B. G., & Scott, C. (2004). *Controlling Modern Government* . London: Edward Elgar.
- Jones, D. S. (2007). Public Procurement in Southeast Asia: Challenge and Reform. *Journal of Public Procurement* , 7 (1), 3-33.
- Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review* , 58 (3), 189-193.
- 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.
- 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.

- 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.
- 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.
- 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).
- 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.
- 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.
- 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 für Klaus König* (pp. 443-454). Berlin: Duncker and Humboldt.
- 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. (2003). *The Essential Public Manager*. Berkshire: McGraw-Hill.
- 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.
- 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.
- 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.

- Rosenbers, H. (1958). *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- 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.
- 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.
- 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). The Specter of Leviathan in the Central-Local Relations: a Comparative Historical Analysis of the Decentralization Reform in Thailand and the Philippines. *Journal of African and Asian Local Government Studies* , 2 (1), 15-31.

- 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 Helden, G. J. (2005). Researching Public Sector Transformation: the Role of Management Accounting. *Financial Accountability & Management*, 21 (1), 99-133.
- 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.
- Williamson, E. O. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Williamson, E. O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- 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.
- 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.

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) คือ หน่วยงานภาครัฐในรูปแบบ QUANGO ซึ่งไม่ใช่ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ สำหรับในกรณีประเทศไทยคณะวิจัยวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยเปรียบเทียบกับ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ 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 องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ในการวิจัย พัฒนา และต้องอาศัยความรู้ขั้นสูงในการดำเนินงาน อาทิเช่น สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (สวก.) สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (สซ.) สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (สดร.) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ เป็นต้น

3. **หน่วยงานที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ (Public Service-enhancing Agency)** หมายถึง องค์กรมหาชนที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดคุณภาพและมาตรฐานที่ดีในการบริการสาธารณะ ได้แก่ องค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (สอซช.) 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 และมีโครงสร้างองค์กรที่ยืดหยุ่นคล่องตัว¹ 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 เพื่อให้เป็นไปตามหลักจริยธรรมในการศึกษาวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ ชื่อจริงขององค์กรมหาชนและ Statutory Board แต่ละแห่งได้ถูกแทนที่ด้วยตัวอักษรไทย ก-ฉ (สำหรับองค์กรมหาชน) และตัวอักษรละติน A-F (ในกรณี Statutory Board)

¹ ถึงแม้ว่าองค์กรมหาชนและ Statutory Board จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่ในขณะที่องค์กรมหาชนถูกจัดตั้งด้วย พ.ร.ฎ. ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) Statutory Board ของสิงคโปร์ถูกจัดตั้งด้วย Statute หรือ พ.ร.บ. โดยรัฐสภาซึ่งเป็นกระบวนการทางด้านนิติบัญญัติ

ตารางที่ 3-1 องค์การมหาชนของประเทศไทยและ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่ตกเป็นกรณีศึกษา

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

ตัวแปรในการศึกษา

ตัวแปรที่ใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษามีทั้งสิ้น 3 ตัวแปรหลักตามกรอบแนวคิดในการศึกษาที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ทั้งนี้ แต่ละตัวแปรมีรายละเอียดคำนิยามเชิงปฏิบัติการและตัวชี้วัดปรากฏในตารางที่ 3-2

ตารางที่ 3-2 ตัวแปรในการศึกษา คำนิยามเชิงปฏิบัติการ และตัวชี้วัด

ตัวแปร	คำนิยามเชิงปฏิบัติการ	ตัวชี้วัดและประเภทตัวชี้วัด
ประสิทธิภาพ	การเลือกวิธีการที่ดีที่สุดหรือประหยัดที่สุดให้บรรลุตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร (Osborne & Gaebler, 1992)	<ul style="list-style-type: none"> ■ ต้นทุนต่อหน่วยผลิต (ตัวชี้วัดกระบวนการ/เชิงปริมาณ) ■ อัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์กร (ตัวชี้วัดกระบวนการ/เชิงปริมาณ)
ประสิทธิผล	<ul style="list-style-type: none"> ■ ผลผลิตขององค์กรที่ตรงตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร (Pfeffer, 1982) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ความสอดคล้องของผลผลิตกับพันธกิจขององค์กร โดยเทียบเคียงกับ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ (ตัวชี้วัดผลผลิต/เชิงปริมาณ)

ตารางที่ 3-2 (ต่อ)

ตัวแปร	ค่านิยมเชิงปฏิบัติการ	ตัวชี้วัดและประเภทตัวชี้วัด
ประสิทธิผล	<ul style="list-style-type: none"> ■ ความสามารถขององค์กรในการแสวงหาและระดมทรัพยากรมาใช้ในการดำเนินงานขององค์กร ■ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้เสีย (Boschken, 1994; Rainey, 2003) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ รายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากเงินอุดหนุนจากรัฐ (ตัวชี้วัดผลผลิต/เชิงปริมาณ) ■ ความพึงพอใจของผู้รับบริการจากองค์การมหาชน (ตัวชี้วัดผลผลิต/เชิงคุณภาพ)
ความโปร่งใส	การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญขององค์กรให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ (Nanz & Steffeck, 2004; Armstrong, 2005; Heeks, 2008)	<ul style="list-style-type: none"> ■ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับบริการและมาตรฐานบริการขององค์กรบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน (ตัวชี้วัดกระบวนการ/เชิงคุณภาพ) ■ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบและข้อบังคับงานพัสดุขององค์กร ตลอดจนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ขององค์กรทุกชั้นบนเว็บไซต์ (ตัวชี้วัดกระบวนการ/เชิงคุณภาพ)

การเก็บรวบรวมข้อมูล

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

สำหรับแหล่งข้อมูลเชิงทุติยภูมิ (Secondary Source) นั้น ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนและ Statutory Board งบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายงานประจำปีของแต่ละองค์กร ซึ่งคณะวิจัยใช้เอกสารเหล่านี้ในการรวบรวมข้อมูลในด้านต่างๆของแต่ละองค์กร ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กร

วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร โครงสร้างองค์กร กลไกระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร รายรับ-รายจ่ายขององค์กร และผลงานที่โดดเด่นขององค์กรระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

ตารางที่ 3-3 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การมหาชนและ Statutory Board

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

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามและวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยนี้ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนซึ่งแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดดังนี้

1. **ขั้นตอนที่ 1** เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานขององค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษา คือ อายุองค์กรนับตั้งแต่มีการประกาศกฎหมายจัดตั้ง โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการของแต่ละองค์กร รายได้และที่มาของรายได้ขององค์กร ตลอดจนรายละเอียดบทบาทหน้าที่ขององค์กรตามกฎหมายจัดตั้ง

2. **ขั้นตอนที่ 2** เป็นการวิเคราะห์ตัวแปรในการศึกษาตามรายละเอียดตัวชี้วัดในตารางที่ 3-2 โดยสำหรับข้อมูลเชิงปริมาณ (ตัวแปรประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร) ได้แก่ ต้นทุนต่อหน่วยผลิต สัดส่วนรายจ่ายในการบริหารองค์กร ดัชนีชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และรายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่น โดยจะใช้วิธีการเปรียบเทียบในรูปแบบสถิติเชิงพรรณนา คือ สัดส่วน ร้อยละ และจำนวนนับ นอกจากนี้ คณะวิจัยจะวิเคราะห์เนื้อหาสาระที่ได้จากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในเชิงประสิทธิผลและความโปร่งใสขององค์การมหาชนและ Statutory Board

3. **ขั้นตอนที่ 3** เป็นการประมวลผลการศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ในประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์และนำเสนอข้อมูลในรูปแบบตารางเพื่อชี้ให้เห็นความเหมือนและความต่างของผลสัมฤทธิ์ในการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ในทั้งสองประเทศ อันจะนำไปสู่แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพขององค์การมหาชนในประเทศไทยที่ได้รับการจัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542

เอกสารอ้างอิง

- 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>
- Boschken, H. L. (1994). Organizational Performance and Multiple Constituencies. *Public Administration Review*, 54 (3), 308-312.
- Heeks, R. (2008, October 19). *ICTs for Government Transparency*. Retrieved September 11, 2014, from eGovernment for Development: <http://www.egov4dev.org/transparency/definitions.shtml>
- Nanz, P., & Steffek, J. (2004). Global Governance, Participation, and the Public Sphere. *Government and Opposition*, 39 (2), 314-335.

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston : Pittman.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Seashore, S. E., & Yuchtman, E. (1967). Factorial Analysis of Organizational Performance. *Administrative Science Quarterly* , 12, 377-395.

บทที่ 4 ผลการศึกษา



ตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาในหลายประเทศ แนวคิด NPM ถือเป็นแนวคิดกระแสหลักของการปฏิรูปภาครัฐให้สามารถรองรับพลวัตและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจและสังคมโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใส โดยการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM นั้นมีรูปแบบและกระบวนการที่แตกต่างกันออกไปตามบริบททางด้านวัฒนธรรมและการเมือง การปกครองของแต่ละประเทศ สารสำคัญของบทนี้จึงเป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์เปรียบเทียบ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสขององค์การมหาชนในประเทศไทย และ Statutory Boards ในประเทศสิงคโปร์ที่ตกเป็นกรณีศึกษาจำนวนทั้งสิ้น 12 องค์การ ซึ่งองค์การเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ โดยตั้งอยู่บนหลักปรัชญาพื้นฐานของแนวคิด NPM (Bertelli, 2006)

เพื่อเป็นการตอบวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัย เนื้อหาหลักของบทนี้จะประกอบด้วย 3 ส่วน โดยเริ่มต้นจากการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานขององค์การที่ตกเป็นกรณีศึกษา หลังจากนั้นจะเป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสขององค์การที่ตกเป็นกรณีศึกษาทั้ง 12 แห่ง และในตอนท้ายจะนำเสนอข้อสังเกตเบื้องต้นที่คณะวิจัยประมวลได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบก่อนที่จะนำไปสู่การสรุปและอภิปรายผลการศึกษาในบทต่อไป

ข้อมูลพื้นฐานขององค์การที่ตกเป็นกรณีศึกษา

ในวรรณกรรมทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคปัจจุบัน แนวคิด NPM ถือเป็นกระบวนการทัศน์ซึ่งประกอบไปด้วยข้อสมมุติฐาน (Proposition) ทฤษฎี (Theory) และค่านิยม (Value) ที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารองค์กรภาครัฐ (Hood and Jackson, 1991) แต่สำหรับ Moynihan (2006a; 2006b) แล้วคุณลักษณะเด่นของการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้บริหาร และบุคลากรในระดับปฏิบัติการ ภายใต้โครงสร้างองค์กรที่มีความยืดหยุ่นและความชัดเจนในเป้าหมายการทำงาน โดยมีวิธีการติดตามและประเมินผลงานที่เที่ยงตรงและแน่นอน ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นหลักปรัชญาในการพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารองค์กรขององค์การมหาชนในประเทศไทยและ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์ สำหรับองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษาในการศึกษานี้

มีทั้งสิ้น 12 องค์กร¹ ซึ่งจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทตามลักษณะหน้าที่รับผิดชอบที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง คือ (1) องค์กรที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ (2) องค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ และ (3) องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ

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 องค์กร สำหรับในกรณีประเทศสิงคโปร์นั้น การจัดตั้งองค์การมหาชนหรือ Statutory Board จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติโดยรัฐสภาเป็นพระราชบัญญัติที่ระบุอำนาจหน้าที่และบทบาทอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าทั้งสองประเทศจะมีวิธีการจัดตั้งองค์การมหาชนที่แตกต่างกัน แต่จำนวน Statutory Board ที่ได้รับการจัดตั้งโดยรัฐสภาของประเทศสิงคโปร์ในปี พ.ศ. 2548 ไม่ได้มีจำนวน

¹ ข้อมูลเชิงลึกของแต่ละองค์กรอยู่ในภาคผนวก ค และภาคผนวก ง ซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละองค์กรเกี่ยวกับกฎหมายจัดตั้ง องค์กร วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร โครงสร้างองค์กร กลไกระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร รายรับ-รายจ่ายขององค์กร 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 โดยประเภทและสัดส่วนของสมาชิกคณะกรรมการอำนวยการเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อเนื้อหาของนโยบายตลอดจนทิศทางในการดำเนินงานขององค์กร สำหรับองค์การมหาชนไทยที่ตกเป็นกรณีศึกษานั้น มีกรรมการอำนวยการที่เป็นข้าราชการ อดีตข้าราชการ และบุคลากรในหน่วยงานของรัฐเป็นเสียงข้างมาก และพบว่าองค์การมหาชนไทยทุกองค์กร ยกเว้นองค์กร ก และ ฉ มีข้าราชการและบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการอำนวยการทั้งหมด

และจากข้อมูลในตารางที่ 4-2 ยังพบว่า Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่ตกเป็นกรณีศึกษามีประเภทของกรรมการอำนวยการที่หลากหลาย กรรมการอำนวยการเสียงข้างมากใน Statutory Board ซึ่งมีหน้าที่หลักในการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์กร A และ B) มีที่มาจากภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และวงการวิชาการ เช่นเดียวกับคณะกรรมการอำนวยการขององค์กร C และ D ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เน้นการส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ แต่สำหรับ Statutory Board ที่มีหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานบริการสาธารณะ (องค์กร E และ F) กลับมีความคล้ายคลึงกับองค์การมหาชนในประเทศไทย เนื่องจากมีสัดส่วนกรรมการอำนวยการที่เป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐมากกว่าตัวแทนจากภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม 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
หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ					
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 แห่งของประเทศไทยยังถือว่ามียาได้รวมต่ำกว่า Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งมียาได้ในแต่ละปีงบประมาณสูงสุดเป็น 3 อันดับแรก

ตารางที่ 4-3 ขนาดองค์กรขององค์การมหาชนและStatutory 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
ช	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 ช ซึ่งเป็นองค์การมหาชนในประเทศไทยที่มีหน้าที่ศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านมานุษยวิทยา โดยมีรายได้เฉลี่ยระหว่าง พ.ศ. 2554-2556 เพียง 97.60 ล้านบาท และเมื่อพิจารณารายได้ขององค์กร B ซึ่งเป็น Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์เช่นกัน พบว่าองค์กร ช มียาได้น้อยกว่าองค์กร B อยู่ถึง 4 เท่าโดยประมาณ

ข้อสังเกตสำคัญจากตารางที่ 4-3 คือ แหล่งที่มาของรายได้ของแต่ละองค์กร ในกรณีองค์กร A และ C ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 สูงที่สุดเป็น 2 อันดับแรกในบรรดาองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษากลับไม่ได้รับการอุดหนุนเงินงบประมาณจากรัฐบาลสิงคโปร์แต่อย่างใด 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** องค์ความรู้จำนวน 2 องค์กรมีหน้าที่อื่นที่นอกเหนือไปจากการวิจัยและพัฒนา คือ หน้าที่ในการจัดการความรู้ (Knowledge Management) โดยองค์กร ก มีหน้าที่รวบรวมและเก็บรักษาผลงานวิจัยด้านมนุษยวิทยาและโบราณคดีในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ พิพิธภัณฑ์ และห้องสมุด ในทำนองเดียวกันกับองค์กร B ซึ่งมีหน้าที่เก็บรวบรวมผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในด้านสังคมศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยา นอกจากองค์กร 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 ตลอดจนการเตรียมความพร้อมของประเทศในด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบสาธารณสุขโปภาค และการวิจัยและพัฒนาเพื่อรองรับนักลงทุนและกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมรูปแบบใหม่ สำหรับในประเทศไทยนั้น บทบาทดังกล่าวเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง อาทิเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI) เป็นต้น

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

การกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าให้เป็นอย่างยุติธรรมและปราศจากการผูกขาด หากองค์กรภาคเอกชนหรือบริษัทของรัฐบาลต้องการที่จะควบรวมกิจการ (Merger) หรือร่วมการผลิตสินค้าและบริการ (Coproduction) จะต้องยื่นหาขออนุญาตจากองค์กร D ซึ่งจะวิเคราะห์ผลกระทบต่อกลไกการแข่งขันของระบบเศรษฐกิจที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการควบรวมกิจการหรือการร่วมกันผลิตสินค้าและบริการนั้น ทั้งนี้ หากพบว่ามืองค์กรหรือบริษัทใดพยายามหลีกเลี่ยง 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 หรือระดมเงินทุนเองตามกฎหมายเกณฑ์ที่คณะกรรมการอำนาจการขององค์กรกำหนดไว้ด้วยเหตุนี้ 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: * หน้าหลักขององค์กร

† 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 นอกจากนี้ การกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนนั้นได้รับความร่วมมือกับองค์กรประกันคุณภาพระบบอุดมศึกษาแห่งสหราชอาณาจักร (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 เผยแพร่องค์ความรู้ให้แก่นักวิชาการและสาธารณชน 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 ● งานวิจัยเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ขยายของโครงการหลวง ● กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่สูงและเผยแพร่ความรู้แก่สาธารณชน 	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 แม้ว่าทั้งองค์กร ข และองค์กร B จะเป็นองค์กรที่เน้นการวิจัยทางสังคมศาสตร์ แต่งานวิจัยขององค์กร B นั้นมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่างานวิจัยขององค์กร ข เนื่องจากมีเนื้อหาสาระครอบคลุมประเด็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวิทยา โบราณคดี และมานุษยวิทยาของประเทศในแถบภาคพื้นทวีปเอเชียอุษาคเนย์ ในขณะที่องค์กร ข มีขอบเขตการวิจัยที่เน้นเฉพาะสาขาวิชามานุษยวิทยาและโบราณคดี

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะนั้น องค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษาแล้วแต่มีผลงานทางด้าน การสนับสนุนการค้าและการลงทุน (ตารางที่ 4-8) มีเพียงองค์กร D ของประเทศสิงคโปร์ที่มีอำนาจหน้าที่เชิงกฎหมายในการวินิจฉัยและตีความเรื่องรื้อถอนเรียนที่เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยการแข่งขันทางธุรกิจการค้าของสิงคโปร์ ทั้งนี้ จากข้อมูลในตารางที่ 4-8 พบว่าหน่วยงานที่มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตสูงที่สุด 2 อันดับแรกแล้วแต่เป็นองค์การมหาชนของประเทศไทย 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 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตีความข้อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญไว้ใน 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 องค์กรมหาชน และ 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 ของสิงคโปร์นั้นมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่ต่ำกว่าองค์กรมหาชนของประเทศไทย** ทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่วิจัยเพื่อการพัฒนาองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบเศรษฐกิจของประเทศ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจประเมินและรับรองคุณภาพของสถานศึกษา ตลอดจนองค์กรที่ทำหน้าที่สร้างแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามีเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่วิจัยเฉพาะด้านเท่านั้น (องค์กร ข และองค์กร B) ที่องค์กรมหาชนในประเทศไทย (องค์กร ข) มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตต่ำกว่า Statutory Board ของสิงคโปร์ (องค์กร B) โดยคณะวิจัยมีข้อสมมุติฐานว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากการวิจัยขององค์กร 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	• จำนวนสถานศึกษาที่ได้รับการประเมินคุณภาพการศึกษาตามกรอบการดำเนินการประเมินรอบที่ 3 (พ.ศ. 2554-2558)	28,071	29,664	31,671	29,802
ฉ	• ประเภทแบบทดสอบที่องค์กรรับผิดชอบในการพัฒนาและจัดทำขึ้นเพื่อทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	11,674,156	12,162,219	13,945,480	12,593,952
ค	• จำนวนสถานศึกษาเอกชนที่ได้รับการประเมินและรับรองคุณภาพมาตรฐานตามเกณฑ์ที่องค์กรกำหนด	1,491	3,435	5,137	3,354
ด	• ประเภทแบบทดสอบที่องค์กรรับผิดชอบในการพัฒนาและจัดทำขึ้นเพื่อทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	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 แต่้องค์กร A ยังได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนการวิจัยและพัฒนาในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองของนครรัฐสิงคโปร์คิดเป็นสัดส่วนโดยเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 สูงถึงร้อยละ 16 ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าองค์กร ก และองค์กร ข สำหรับองค์กรที่มีสัดส่วนงบบุคลากรวิจัยและพัฒนาสูงสุด คือ องค์กร B ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนงานวิจัยสูงถึงร้อยละ 41 ของจำนวนงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

และเมื่อพิจารณาสัดส่วนค่าใช้จ่ายแต่ละประเภทของหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการค้าการลงทุนแล้ว (ตารางที่ 4-11) พบว่า Statutory Board ของสิงคโปร์ก็ล้วนแล้วแต่มีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายหมวดอื่นๆ โดยเฉพาะ้องค์กร D มีอัตราส่วนค่าใช้จ่ายเงินเดือนและสวัสดิการสูงถึงร้อยละ 65 ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของ้องค์กร D เพิ่มเติมทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ก็พบว่า ภาระค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการที่สูงนั้นเป็นผลสืบเนื่องจากภารกิจหน้าที่ในเชิงกฎหมายของ้องค์กรที่จำเป็นต้องมีนักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญทางด้านธุรกิจการค้าอยู่ประจำองค์กร เพื่อให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการควบคุมกิจการเป็นไปอย่างยุติธรรมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า (Competition Act) ของสิงคโปร์ ในทำนองเดียวกัน เจ้าหน้าที่ของ้องค์กร C ซึ่งมีสัดส่วนรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการในอันดับรองจาก้องค์กร D ยังได้ชี้แจงผ่านจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ว่า ้องค์กรจำเป็นรับบรรจุผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจและการค้าการลงทุนเป็นเจ้าหน้าที่ประจำองค์กรเพื่อปฏิบัติหน้าที่เสมือนเป็นทูตพาณิชย์ของรัฐบาลสิงคโปร์ในการเจรจาต่อรองกับบริษัทและกลุ่มธุรกิจข้ามชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศสิงคโปร์ ด้วยภารกิจหน้าที่ของทั้ง้องค์กร C และ D จึงทำให้องค์กรทั้งสองไม่สามารถที่จะจัดจ้างบุคลากรองค์กรให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจหน้าที่ของ้องค์กรได้ หรือแม้แต่การจัดสรรทุนอุดหนุนให้หน่วยงานภายนอก อาทิเช่น บริษัทที่ปรึกษา นักวิชาการอิสระ และอาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น เพราะอาจจะกระทบกระเทือนต่อระเบียบข้อกฎหมาย ความเหมาะสมตามหลักธรรมาภิบาล และผลประโยชน์ของรัฐบาลสิงคโปร์

ตารางที่ 4-11 สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ
(n = 4)

ปีงบประมาณ	เงินเดือนและ สวัสดิการ	วัสดุครุภัณฑ์	ค่าใช้จ่ายเงิน อุดหนุน 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 ค					
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 มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนสูงสุดซึ่งเป็นเงินอุดหนุนโครงการและกิจกรรมศึกษาวิจัยทางด้านนวัตกรรมสิ่งประดิษฐ์และนวัตกรรมในการบริหารองค์กร (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 จนกระทั่งถึงการศึกษาในระดับวิชาชีพและอุดมศึกษา มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแบบทดสอบและการจัดการการสอบโดยเฉลี่ย 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 การกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนด

อัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามมาตรา 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 ต้องมีบุคลากรประจำด้านการประเมินคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนและบุคลากรดังกล่าวจะต้องผ่านการฝึกอบรมและได้รับการรับรองโดย 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 สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรที่มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ (n = 4)

ปีงบประมาณ	เงินเดือนและสวัสดิการ	ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแบบทดสอบและการจัดสอบ	เงินอุดหนุนการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษา	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 องค์กรมหาชนของประเทศสิงคโปร์มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่ต่ำกว่าองค์กรมหาชนของไทย ยกเว้นแต่เพียงองค์กร B ที่มีประเด็นการวิจัยครอบคลุมมิติที่หลากหลายของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงทำให้มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่สูงกว่าองค์กร ข ซึ่งทำการวิจัยเฉพาะทางด้านมานุษยวิทยาและโบราณคดีศาสตร์ และเนื่องจากข้อค้นพบดังกล่าวได้จากการวิเคราะห์รายจ่ายของแต่ละองค์กรโดยคำนึงถึงความแตกต่างของสกุลเงินตราระหว่างประเทศและอัตราเงินเฟ้อ จึงทำให้เราสามารถสรุปได้ว่า สำหรับในตัวชี้วัดนี้ องค์กรมหาชน หรือ Statutory Board ของสิงคโปร์มีประสิทธิภาพในการควบคุมค่าใช้จ่ายต่อผลผลิตขององค์กร 1 หน่วยได้ดีว่าองค์กรมหาชนของไทย

ส่วนตัวชี้วัดสัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรนั้น พบว่า องค์กรมหาชนของสิงคโปร์ทุกองค์กร (ยกเว้นองค์กร B) มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการของบุคลากรสูงกว่าองค์กรมหาชนของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม คณะวิจัยไม่อาจจะสรุปได้ว่า องค์กรมหาชนของสิงคโปร์มีประสิทธิภาพดีกว่าองค์กรมหาชนในประเทศไทยสำหรับในประเด็นตัวชี้วัดนี้ 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 องค์กรมหาชนและ Statutory Board นั้นเป็นหน่วยงานภาครัฐอีกหนึ่งรูปแบบที่มุ่งตอบโจทยยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ถึงแม้จะมีโครงสร้างและหลักการบริหารที่แตกต่างไปจากระบบราชการก็ตาม ทั้งนี้ จากการแบ่งองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) องค์กรที่มีหน้าที่ด้านการวิจัยและพัฒนา (2) องค์กรที่มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนเศรษฐกิจและการค้า การลงทุน 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)

คณะวิจัยยังได้วิเคราะห์ขีดความสามารถในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศใน 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)

คณะวิจัยยังพบความแตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนของขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาระหว่างประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ 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)

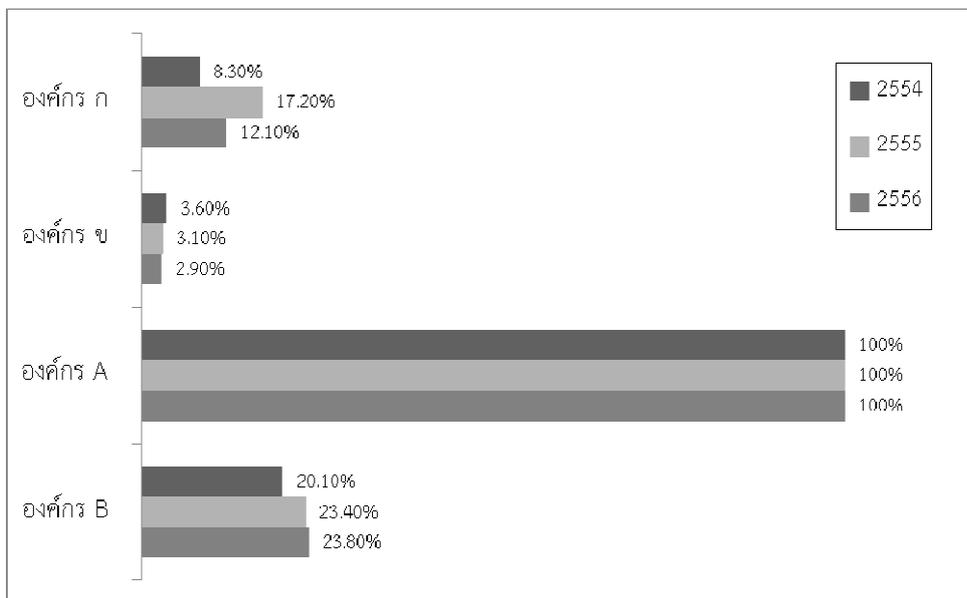
ที่มาของข้อมูล: Global Competitiveness Index (2010-2011, 2011-2012, 2012-2013)

ถึงแม้ว่าข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 4-13 - 4-15 จะสะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์ของ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ที่เหนือกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย แต่ทว่ายังมีอีกหลากหลายปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมต่อ “ดัชนีชี้วัดความสามารถในการแข่งขันโลก (Global Competitiveness Index)” ซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับประเทศ ทั้งนี้ ยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่นๆที่มีพันธกิจหน้าที่เหมือนกับองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา ยกตัวอย่างเช่น ในด้านการวิจัยและพัฒนาบริเวณพื้นที่สูง ประเทศไทยมีหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีพันธกิจหน้าที่ตามกฎหมายในการพัฒนาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเขา เป็นต้น ฉะนั้น การตั้งข้อสรุปเกี่ยวกับประสิทธิผลหรือผลลัพธ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทยโดยอาศัย “ดัชนีชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันโลก” แต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่สามารถสะท้อนผลงานขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ เราจึงจำเป็นต้องพิจารณาตัวชี้วัดในด้านอื่นประกอบด้วย

ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ภาครัฐจำเป็นต้องขยายขอบเขตความรับผิดชอบด้วยการสร้างหน่วยงานรูปแบบต่างๆ อาทิเช่น หน่วยงานในกำกับของรัฐ และองค์การมหาชน เป็นต้น เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศให้มีความพัฒนาเท่าเทียมกับนานาชาติ แต่อย่างไรก็ตาม การขยายขอบเขตความรับผิดชอบดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังให้แก่ภาครัฐ จนกระทั่งหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งรายได้ของตนเองเพื่อหล่อเลี้ยงองค์กรให้องค์กรสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์แบบตามที่กฎหมายกำหนด อนึ่ง รายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดินในการศึกษานี้ หมายถึง รายได้ที่องค์กรได้มาจากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการขององค์กรซึ่งไม่นับรวมดอกเบี้ยงานฝากประจำและรายได้ที่เกิดจากส่วนต่างของสกุลเงินตราต่างประเทศ

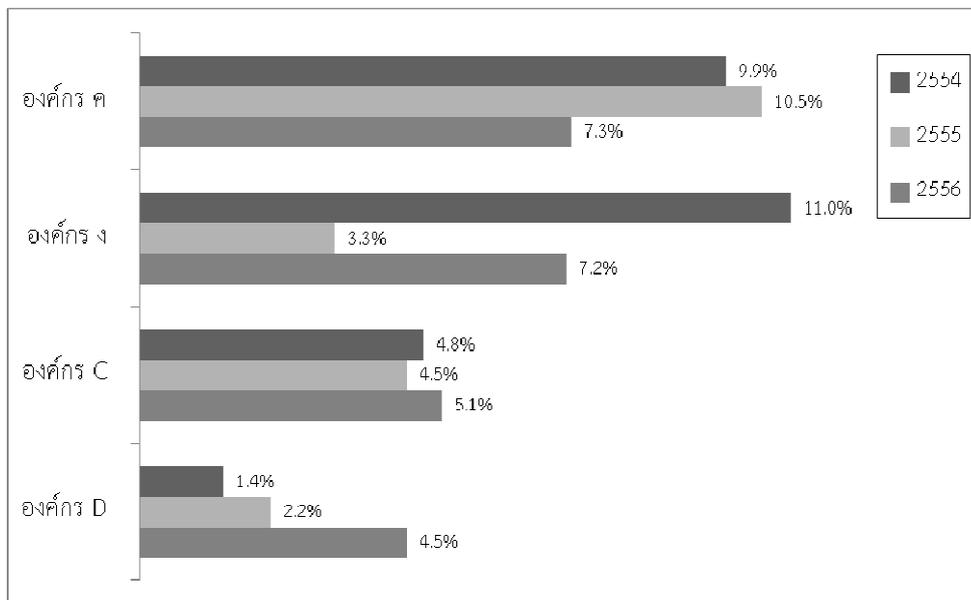
เนื่องจากเป็นส่วนของรายได้ที่ไม่สะท้อนประสิทธิผลหรือความยั่งยืนทางการเงิน (Financial Sustainability) ขององค์กรอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาข้อมูลในภาพที่ 4-1 ซึ่งเปรียบเทียบขององค์กรด้านการวิจัยและพัฒนาที่ตกเป็นกรณีศึกษา ในเชิงสัดส่วนรายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่นต่อรายได้ทั้งหมด คณะวิจัยพบว่า Statutory Board ของ สังกศิป์นั้นมีความสามารถในการแสวงหารายได้ด้วยตนเองสูงกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย โดยเฉพาะ องค์กร A นั้นมีรายได้ของตนเองที่เพียงพอต่อรายจ่ายขององค์กรและไม่จำเป็นต้องขอรับเงินงบประมาณ สนับสนุนจากรัฐบาล สังกศิป์ ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่ก็นั้นมาจากการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐอื่นและ บริษัทเอกชนเกี่ยวกับการก่อสร้างและวางผังเมือง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างและปรับปรุงซ่อมแซม อาคาร ตลอดจนค่าธรรมเนียมจอดรถในพื้นที่ทรัพย์สินขององค์กร ในขณะที่องค์กร B ซึ่งเป็น Statutory Board ด้านการวิจัยเช่นกัน มีสัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินในอันดับรองลงมา คือ ร้อยละ 20.10 ในปี พ.ศ. 2554 ร้อยละ 23.40 ในปี พ.ศ. 2555 และร้อยละ 23.80 ในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งรายได้ ขององค์กร B นั้นมีที่มาจาก การจองหนังสือ ตำรา และรายงานการวิจัย ตลอดจนรายได้จาก การจัดงานประชุมและกิจกรรมทางวิชาการ ในทางตรงกันข้าม คณะวิจัยพบว่าองค์กร ก และองค์กร ข ซึ่งเป็น องค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทย มีสัดส่วนรายได้ของตนเองที่ต่ำกว่า Statutory Board ของ สังกศิป์ อย่างชัดเจน (ภาพที่ 4-1)



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

แต่ทว่าองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการค้าการลงทุนนั้นกลับไม่มีความแตกต่างกันมากนักในสัดส่วนรายได้ของตนเองต่อรายได้ทั้งหมด จากภาพที่ 4-2 คณะวิจัยพบว่าองค์การมหาชนของไทยที่ตกเป็นกรณีศึกษามีสัดส่วนรายได้ของตนเองมากกว่า Statutory Board ของสิงคโปร์เพียงเล็กน้อย โดยองค์กร D ซึ่งมีลักษณะดำเนินงานเป็นองค์กรกำกับดูแลภาวะการแข่งขันทางธุรกิจการค้า (Regulatory Agency) นั้นมีอัตราส่วนรายได้ของตนเองต่ำที่สุด

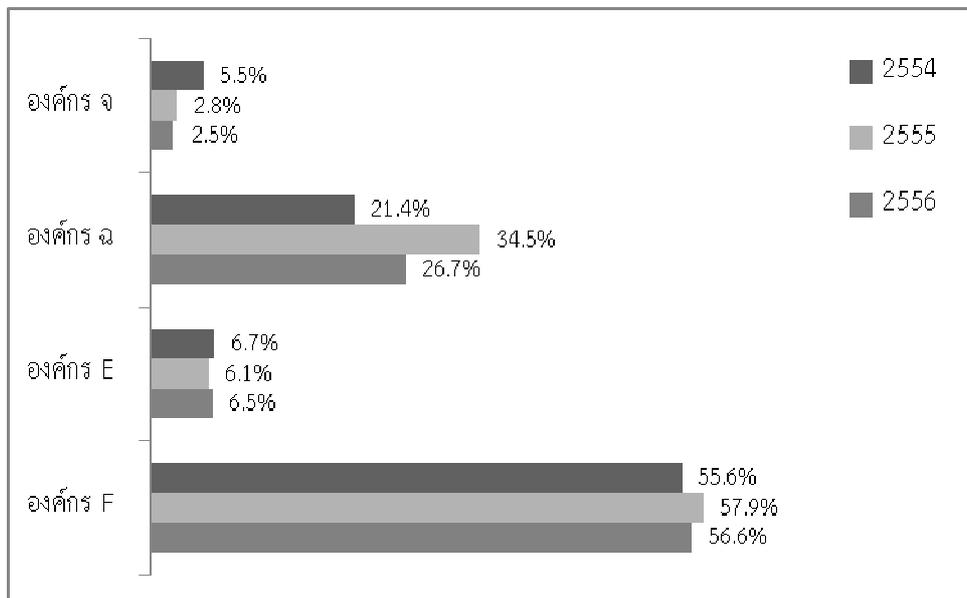


ภาพที่ 4-2 สัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินต่อรายได้ทั้งหมดขององค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนระบบเศรษฐกิจและการค้าการลงทุน ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

ทั้งนี้ จากกรณีองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านเศรษฐกิจยังได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการพิจารณาบริบทการทำงานขององค์กรร่วมกับการวิเคราะห์สัดส่วนรายได้ขององค์กรที่ไม่ใช่เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ดังจะสังเกตได้จากกรณีองค์กร D ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนและพิจารณาตีความคำร้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้าการลงทุนตามตัวบทกฎหมาย การมุ่งแสวงหารายได้ที่นอกเหนือไปจากเงินงบประมาณแผ่นดินจึงไม่เหมาะสมกับพันธกิจหน้าที่ขององค์กร

การพิจารณาบริบทการทำงานขององค์กรยังเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านรับรองคุณภาพการศึกษาและพัฒนาแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเช่นกัน อนึ่ง เนื่องจากองค์กร จ และองค์กร E มีหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจประเมินและรับรองคุณภาพของสถานศึกษา

การแสวงหารายได้และผลกำไรจากหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวจึงไม่สามารถกระทำได้ ส่งผลให้สัดส่วนรายได้ที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินของทั้งสององค์กรมีค่าที่ต่ำ (ภาพที่ 4-3) ในขณะที่องค์กร ฉ และองค์กร F นั้นมีช่องทางในการแสวงหารายได้ขององค์กรจากค่าธรรมเนียมการจัดสอบที่นอกเหนือไปจากการทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาภาคบังคับ โดยที่องค์กร F ซึ่งมีหน้าที่พัฒนาแบบทดสอบทางการศึกษาของสิงคโปร์ มีสัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นมากเกินกว่าร้อยละ 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 ของสิงคโปร์มีจำนวนเงินรายได้ขององค์กรที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา ในทำนองเดียวกัน องค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินและรับรองคุณภาพของสถานศึกษายังมีภาวะการพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินในอัตราส่วนที่สูงกว่าองค์กรที่พัฒนาแบบทดสอบและจัดการสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ดังนั้น สัดส่วนของเงินรายได้ขององค์กรจึงไม่ใช่ตัวชี้วัดประสิทธิผลที่ดีเสมอไป การศึกษานี้แสดงให้เห็น

เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานไม่จำเป็นต้องสามารถแสวงหารายได้ด้วยตนเองในเชิงพาณิชย์ ในทางตรงกันข้าม การมุ่งแสวงหาแต่รายได้หรือผลกำไรเพื่อให้องค์กรสามารถ เลี้ยงตนเองได้นั้นกลับจะส่ง ผลเสียต่อการปฏิบัติตามพันธกิจหน้าที่ขององค์กร ยกตัวอย่างเช่น หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมดูแล (Regulatory Agency) จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลอย่างเหมาะสมเพียงพอเพื่อให้ การปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมตามกฎหมายเป็นไปอย่างบริสุทธิ์เที่ยงธรรม

แนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM นั้นมีหัวใจสำคัญคือ **ความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร** หรือการจัดบริการสาธารณะโดยยึดประชาชนเป็นลูกค้า (Citizens as Customers) (Andrews et al, 2005) การปฏิรูปภาครัฐตามหลัก NPM ไม่ใช่แต่เป็นเพียง การปรับเปลี่ยนโฉมหน้าและโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่มีวัตถุประสงค์สูงสุดคือ การจัดบริการสาธารณะตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Boyne, 1996; 2003) ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่าการปฏิรูปภาครัฐตามแนวความคิด NPM เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือไม่จึง จำเป็นฟัง “เสียง” ของประชาชนผู้เป็นลูกค้าที่ได้รับบริการสาธารณะจากรัฐร่วมกับการศึกษาประเด็นตัวชี้วัด ด้านอื่นๆ (Christensen & Lægreid, 1999)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นนักวิชาการและนักวิจัยผู้มีประสบการณ์ การทำงานและความคุ้นเคยกับ**องค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านวิจัยและพัฒนา**ที่ตกเป็น กรณีสึกษา คณะวิจัยสามารถจำแนกประเด็นข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักต่อผลสัมฤทธิ์ขององค์กร ก องค์กร ข องค์กร A ตลอดจนองค์กร B ได้ 3 ประเด็น คือ (1) การกำหนดประเด็นในการวิจัย (2) ความรวดเร็ว ในการพิจารณาข้อเสนองานวิจัย และ (3) แรงจูงใจในการผลิตงานวิจัย (ตารางที่ 4-16) ทั้งนี้ สำหรับการกำหนดประเด็นในการศึกษาวิจัยนั้น นักวิชาการและอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยต่าง แสดงความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ประเด็นการวิจัยที่องค์กร ก และ องค์กร ข เปิดรับข้อเสนอ โครงการวิจัยในแต่ละปีงบประมาณไม่สอดคล้องกับประเด็นการวิจัยที่เป็นสากล (Mainstream Research Topics) และยังมีขอบเขตที่แคบ

ประเด็นการวิจัยขององค์กร ข นั้นไม่มีความหลากหลายที่เพียงพอที่จะทำให้สาขาวิชา มานุษยวิทยา ในประเทศไทยเดินหน้าต่อไปได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้งๆที่ประเทศไทยมี ประเด็นงานวิจัยเยอะมากที่สามารถพัฒนาให้เป็นงานที่ทรงคุณค่าต่อสาขาสังคมศาสตร์ได้

*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 ซ้ำและไม่คล่องตัว 	<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 จนทำให้เกิดข้อกังวลว่าจะเกิดการสูญเสียงบประมาณแผ่นดินโดยไม่จำเป็น

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 ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาข้อเสนอโครงการวิจัยยาวนานจนทำให้การศึกษาริวิจัยไม่เป็นไปตามแผนดำเนินงานของนักวิจัย นอกจากนี้ การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนวิจัยขององค์การมหาชนทั้งสองแห่งยังต้องเป็นไปตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานพัสดุ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2552) และระเบียบต่างๆของกระทรวงการคลัง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การจัดสรรทุนสนับสนุนวิจัยและการเบิกจ่ายเงินมีความล่าช้าจนเป็นอุปสรรคในการศึกษาวิจัย

นักวิชาการที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษานี้ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับจำนวนเงินอุดหนุนวิจัยและระบบการพัฒนาคือต้องอาศัยความรู้ในเชิงพาณิชย์ของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ที่มีพันธกิจด้านการวิจัยและพัฒนา สำหรับนักวิชาการในประเทศไทย ข้อกังวลที่สำคัญ คือ งบประมาณที่จำกัดขององค์กร ก และองค์กร ข ซึ่งได้ทำให้องค์กรมหาชนทั้งสองแห่งเปิดรับข้อเสนอโครงการวิจัยน้อยลง โดยเฉพาะตลอดช่วงระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา แต่กลับไปเน้นงานด้านอื่นๆที่อาจจะมีความสำเร็จกับกิจกรรมและโครงการของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐอื่น 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 มีความมุ่งมั่นในการพัฒนางานวิจัยมากกว่าองค์กรมหาชนในประเทศไทย ซึ่งนอกเหนือไปจากเงินทุนวิจัยที่มีจำนวนสูงและเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในงานวิจัยแต่ละชิ้นแล้ว Statutory Board ของสิงคโปร์ยังมีกลยุทธ์ที่ชัดเจนและต่อเนื่องในการส่งเสริมและพัฒนาต่อยอดงานวิจัยในเชิงพาณิชย์ รวมทั้งผลงานวิจัยทุกชิ้นล้วนได้รับการนำไปเชื่อมโยงกับนโยบายของประเทศ 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) ตัดสินใจเข้าไปลงทุนในภาคอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าอุปโภคและบริโภคในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงได้เท่าที่ควรจะเป็น แม้ว่าประเทศเหล่านี้จะมีความต้องการสินค้าอุปโภคและบริโภคเป็นจำนวนมากในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาก็ตาม จึงก่อให้เกิดข้อกังวลว่า การให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินทุนแก่กลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงจะช่วยส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนระดับกลางและระดับย่อมอย่างไร

ตารางที่ 4-17 ประเด็นข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ

ประเด็นข้อคิดเห็น	องค์กร ค และ ง	องค์กร C และ D
การเชื่อมโยงกับหน่วยงานและภาคส่วนอื่นภายในประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> การขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจยังไม่มีความชัดเจน 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 แต่ก็มีควมรวดเร็วและประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ให้ความสำคัญกับบริษัทและเงินทุนข้ามชาติมากกว่ากลุ่มธุรกิจภายในประเทศ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะองค์กร C

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการ คือ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับองค์กร ค ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ผิดปกติ เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลหลักเหล่านี้เป็นสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญในองค์กรภาคธุรกิจเอกชน

ระดับชาติ ได้แก่ สภาหอการค้า สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อีกทั้งองค์กร C เป็นองค์การมหาชนด้านการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ แต่กลับไม่เป็นที่รู้จักในหมู่นักธุรกิจที่คร่ำหวอดในแวดวงการค้าและการลงทุนในทางตรงกันข้าม กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักมีความคุ้นเคยกับองค์กร ง จากกิจกรรมและโครงการสนับสนุนและส่งเสริมนวัตกรรมทางการบริหาร (Management Innovation)

แต่ทว่าการส่งเสริมนวัตกรรมขององค์กร ง นั้นก็ไม่ได้สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ธุรกิจไทยที่ตกเป็นกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ เนื่องจากเป็นเพียงการชักชวนเข้าร่วม (Cooptation) ในลักษณะการมอบรางวัลเพื่อยกย่องเชิดชูเท่านั้น แต่ยังคงขาดนโยบายและกระบวนการที่ชัดเจนในการบริหารจัดการนวัตกรรมและการพัฒนาต่อยอดนวัตกรรมในเชิงพาณิชย์ โดยเฉพาะในการเสริมสร้างความสามารถในการดูดซับองค์ความรู้ (Absorptive Capacity) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมในการบริหารอย่างยั่งยืน (Cohen & Levinthal, 1990; Tsai, 2001; Jolly & Therin, 2007) กลุ่มนักธุรกิจไทยให้ทรรศนะไว้ว่า ข้อบกพร่องนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กร ง กับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ อาทิเช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น รวมทั้งหน่วยงานทางด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการอุดมศึกษา

การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจเอกชนถือเป็นหัวใจสำคัญของการเสริมสร้างความเข้มแข็งของโครงสร้างเศรษฐกิจซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความเป็นเอกภาพของนโยบายภาครัฐและการประสานงานอย่างเป็นระบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งนี้ การทำงานขององค์กร C และองค์กร D ของประเทศสิงคโปร์นั้นได้สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายและระบบการทำงานที่เป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพนั้นมีความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติและถือเป็นปัจจัยสำคัญทำให้ประเทศสิงคโปร์มีการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว

สำหรับองค์กร C นั้นเป็น Statutory Board ที่มีอิทธิพลต่อทิศทางการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์มานับตั้งแต่ก่อนมีการจัดตั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยข้อเสนอแนะขององค์กร C ต่อรัฐบาลสิงคโปร์ คือ การส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง เนื่องจากสิงคโปร์มีข้อจำกัดทางด้านพื้นที่และประชากร อีกทั้งยังต้องเผชิญกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกันที่มีอัตราค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าหลายเท่าตัว โดยนับตั้งแต่ในช่วงปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา องค์กร C ได้เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งวิทยาลัยเทคนิคขึ้นมาหลายแห่งเพื่อผลิตแรงงานที่มีทักษะด้านเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ให้แก่กลุ่มธุรกิจผลิตคอมพิวเตอร์ เช่น IBM และ Seagate เป็นต้น จนทำให้สิงคโปร์เป็นผู้ผลิต Hard Disk Drive (HDD) รายใหญ่

ของโลกในปัจจุบัน นอกจากนี้ วิทยาลัยเทคนิคที่จัดตั้งขึ้นตามข้อเสนอแนะขององค์กร C ยังสามารถผลิตแรงงานที่มีทักษะความรู้ด้านเครื่องยนต์อากาศยานให้แก่บริษัท Rolls-Royce ซึ่งเป็นผู้ผลิตเครื่องยนต์อากาศยานและเรือเดินสมุทรรายใหญ่ของโลก ซึ่งอุตสาหกรรมเครื่องยนต์อากาศยานและเรือเดินสมุทรนี้ก่อให้เกิดการจ้างงานถึง 420,000 อัตรา นับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990s เป็นต้นมา

แต่ทว่า การพัฒนาหลักสูตรการศึกษาที่เน้นทักษะวิชาชีพนั้นเป็นนโยบายที่ต้องอาศัยระยะเวลา ยาวนานจึงจะบังเกิดผลที่เป็นรูปธรรมต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ การพัฒนาและส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนนั้นจำเป็นต้องอาศัยแผนกลยุทธ์ในระยะสั้นด้วย ทั้งนี้ จากคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ในประเทศสิงคโปร์ พบว่า ภาคธุรกิจเอกชนของสิงคโปร์ยังต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลในด้านเงินทุนและองค์ความรู้เกี่ยวกับนวัตกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศ แม้ว่าประเทศสิงคโปร์จะมีพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดดตลอดช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่ภาคธุรกิจเอกชนภายในของสิงคโปร์ยังใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างจำกัด เมื่อเทียบกับประเทศอังกฤษ เกาหลีใต้ และสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุดังกล่าว องค์กร C จึงเสนอให้รัฐบาลส่งเสริมนวัตกรรมของภาคธุรกิจเอกชน โดยเน้นไปที่นวัตกรรมทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นหลัก โดยรัฐบาลสิงคโปร์ได้ผนวกเอาข้อเสนอแนะนี้เป็นนโยบายของรัฐ เริ่มต้นจากการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมนวัตกรรมมูลค่า 200,000 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในประเทศสิงคโปร์ คณะวิจัยพบว่า พัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจของสิงคโปร์นั้นมีปัจจัยส่งเสริมหลักมาจากประสิทธิภาพ ความรวดเร็วในการตัดสินใจ และการทำงานอย่างประหยัดและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของหน่วยงานภาครัฐ โดยกระบวนการทำงานและผลงานขององค์กร D เป็นตัวสะท้อนคุณลักษณะที่โดดเด่นทั้งสามข้อนี้ได้เป็นอย่างดี แม้ว่าองค์กร D จะทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุม (Regulatory Agency) กลไกการแข่งขันของภาคธุรกิจเอกชนในประเทศ แต่กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้นก็กลับมีความรวดเร็วและมีสายบังคับบัญชาที่สั้น อีกทั้งยังมีกิจกรรมและโครงการเป็นจำนวนมากที่เน้นเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ภาคธุรกิจเอกชนเกี่ยวกับกลไกการแข่งขันของระบบตลาดแบบเสรีทุนนิยม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจะเป็นเป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐบาล แต่สิงคโปร์ก็จัดได้ว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วเพียงไม่กี่ประเทศที่หน่วยงานภาครัฐมีอิทธิพลสูงต่อโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยนอกเหนือไปจากความสำเร็จของบริษัทที่บริหารจัดการโดยรัฐบาล ได้แก่ กองทุน Temasek บริษัทโทรคมนาคม Singtel และกลุ่มธุรกิจวิศวกรรมเรือเดินสมุทร Keppel และ SembCorp แล้ว หน่วยงานภาครัฐของสิงคโปร์ยังสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเข้มงวดและจริงจังจน

ทำให้ภาครัฐสิงคโปร์ได้รับการยอมรับจากประชาคมโลกในด้านมาตรฐานธรรมาภิบาลภาครัฐ แต่ทว่าความเข้มงวดในเชิงกฎหมายนั้นก็ไม่ได้ทำให้ประเทศสิงคโปร์สูญเสียความสามารถในการดึงดูดเม็ดเงินลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากประสิทธิภาพและการทำงานอย่างรวดเร็วของหน่วยงานภาครัฐสิงคโปร์ที่เสริมสร้างบรรยากาศความน่าลงทุนของประเทศ

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 เป็นการเฉพาะ² และจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมในภาคธุรกิจเอกชนภายในประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

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

อนึ่ง ผลที่ได้จากการประชุมกลุ่มย่อยบุคลากรทางด้านการศึกษาในประเทศไทยแสดงให้เห็นถึงข้อกังวลเกี่ยวกับตัวชี้วัดมาตรฐานการศึกษาขององค์กร จ ที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ อีกทั้งยังไม่สะท้อนสภาพความเป็นจริงของระบบการศึกษาไทย หรือแม้กระทั่งแนวคิด NPM โดยผู้บริหารโรงเรียน

² คือ SPRING Singapore ซึ่งเป็น Statutory Board ภายใต้โครงสร้างของ Ministry of Trade and Industry มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและส่งเสริมธุรกิจภายในประเทศสิงคโปร์ในด้านเงินทุน ศักยภาพการบริหาร และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีความสามารถในการแข่งขันและมาตรฐานในระดับสากล

เทศบาลแห่งหนึ่งมีความคิดเห็นว่า แม้องค์กร จ จะมีการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นตัวชี้วัดเพื่อการประเมินสถานศึกษาทั่วประเทศ แต่กลับไม่มีการนำเอาข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียไปสกัดและจัดทำเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ ตัวแทนข้าราชการครูโดยส่วนใหญ่ยังกล่าวถึงคุณภาพตัวชี้วัดที่ไม่ได้สะท้อนผลสัมฤทธิ์หรือคุณภาพของการจัดระบบการศึกษาอย่างแท้จริง

ตัวชี้วัดส่วนใหญ่ของ [องค์กร จ] เป็นตัวชี้วัด Input และ Process มากกว่าผลสัมฤทธิ์ ในอนาคต คงกำหนดให้พวกเราก้าวขาเข้าห้องเรียน ก้าวขาขวาออกจากห้องเรียนเมื่อเสร็จสิ้นการเรียนการสอน 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 และยังสามารถพัฒนาให้

ระบบการตรวจประเมินคุณภาพของสถานศึกษาเอกชนในสิงคโปร์มีประสิทธิภาพและความรวดเร็ว 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 ส่วนคุณครูเมื่อทราบว่าแบบทดสอบของ [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 ซึ่งอยู่นอกเหนือผลจากการดำเนินงานขององค์การมหาชนและ Statutory Board ดังนั้น เราจึงจำเป็นต้องพิจารณามิติอื่นๆของประสิทธิผลขององค์กรด้วย อาทิเช่น ความสามารถในการแสวงหารายได้ด้วยตนเองขององค์กร และความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน เป็นต้น ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ที่องค์กรแสวงหาเอง คณะวิจัยพบว่า Statutory Board ทางด้านการวิจัยและพัฒนาขีดความสามารถในการแสวงหารายได้ด้วยตนเองสูงสุด 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 ในงานวิจัยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในซีกโลกตะวันตก 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 องค์การมหาชนด้านส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนและองค์การมหาชนด้านตรวจประเมิน

มาตรฐานทางการศึกษากลับเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยองค์การมหาชน ทั้ง 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 เป็นเพียงองค์การมหาชนเพียงแห่งเดียวในบรรดาองค์การมหาชนไทยที่ตกเป็นกรณีศึกษาที่ไม่มีฐานข้อมูลรายงานผลการดำเนินงานและงบการเงินประจำปีแจกเช่นเดียวกับองค์การมหาชนอื่น

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**ระเบียบกฎเกณฑ์ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐ** เพราะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้จ่ายเงินภาษีประชาชนซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและรอบคอบรัดกุม และยังมีผลกระทบต่อคุณภาพของบริการสาธารณะด้วย เนื่องจากถือเป็นกระบวนการที่หน่วยงานภาครัฐได้มาซึ่งทรัพยากรที่เป็นปัจจัยนำเข้าของกระบวนการผลิตและจัดบริการสาธารณะ

สำหรับองค์การมหาชนในประเทศไทยนั้น พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้มอบอำนาจให้แก่องค์การมหาชนสามารถตรากฎระเบียบว่าด้วยงานพัสดุของตน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต้องการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ทั้งนี้ คณะวิจัยพบว่า องค์การมหาชนทุกองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาได้เผยแพร่เอกสารสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการพัสดุนบนเว็บไซต์ขององค์กร แต่ทว่ามีเพียงองค์กร ก ง จ และ ฉ เท่านั้นที่มีระเบียบว่าด้วยงานพัสดุแยกออกเป็นเอกสารจากระเบียบข้อบังคับอื่นๆ 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 เราไม่เน้นการกระจายอำนาจให้หน่วยงานต่างๆไปจัดซื้อจัดจ้างเอง ระบบของเราจึงถือได้ว่ามีการรวมศูนย์อำนาจสูงมาก 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) ซึ่งหน่วยงานภาครัฐผู้จัดซื้อจัดจ้างจะเชิญผู้เสนอราคาที่ผ่านการพิจารณามายื่นข้อเสนอเท่านั้น 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) ขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐเป็นการเฉพาะ และที่สำคัญคือ เมื่อตรวจสอบพบว่าการทุจริตคอร์รัปชันขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์จะใช้บทลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรง รวดเร็ว และจริงจัง



ภาพที่ 4-4 ระบบจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ของรัฐบาลสิงคโปร์ (GeBIZ)

นอกเหนือไปจากการตรวจสอบอย่างเข้มงวดของกระทรวงการคลังแล้ว ประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศสิงคโปร์ยังสามารถตรวจสอบการประกวดราคาและขั้นตอนต่างๆของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างใกล้ชิดบนระบบ GeBIZ ของรัฐบาลสิงคโปร์

กล่าวโดยสรุปคือ แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐของประเทศสิงคโปร์จะเน้นระบบการบริหารงานที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูงเทียบเท่ากับองค์กรภาคธุรกิจเอกชนด้วยการกระจายอำนาจการตัดสินใจในด้านการเลือกเฟ้นหาบุคลากรขององค์กรที่มีคุณภาพและการกำหนดค่าตอบแทนตามระบบกลไกตลาด แต่สำหรับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแล้วกลับมีความเข้มงวดและรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจมากกว่าระบบที่องค์การมหาชนในประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน และประการสำคัญ การที่ประเทศสิงคโปร์สร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างแบบอิเล็กทรอนิกส์ให้หน่วยงานภาครัฐใช้เป็นบรรทัดฐานในทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างถือเป็นการสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน

ของหน่วยงานภาครัฐทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ Statutory Board หรือบริษัทของรัฐ (Government Corporation)

ข้อสรุปเบื้องต้น

นับตั้งแต่มีการก่อตั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นต้นมา Statutory Board ถือเป็นหนึ่งในตัวละครหลักของกระบวนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสิงคโปร์ โดยเฉพาะองค์กร ค นั้นมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจของสิงคโปร์มานับตั้งแต่สิงคโปร์ยังเป็นส่วนหนึ่งของประเทศมาเลเซีย ในขณะที่ประเทศไทยซึ่งจะมีการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบขององค์การมหาชนอย่างเต็มรูปแบบภายหลังการปฏิรูประบบราชการในช่วงปี 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

เอกสารอ้างอิง

Andrews, R., G. A. Boyne, J. Law, and R. M. Walker. "External Constraints on Local Service Standards: The Case of Comprehensive Performance Assessment in English Local Government." *Public Administration* 83, no. 3 (2005): 639-656.

Armstrong, E. *Integrity, Transparency, and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional, and International Developments and Emerging Issues*. 2005.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>
(accessed September 11, 2014).

- Bertelli, Anthony M. "Delegating to the Quango: Ex Ante and Ex Post Ministerial Constraints." *Governance* 19, no. 2 (2006): 229-249.
- Boschken, Herman L. "Organizational Performance and Multiple Constituencies." *Public Administration Review* 54, no. 3 (1994): 308-312.
- Boyne, G. A. "Scale, Performance, and the New Public Management: An Empirical Analysis of Local Authority Services." *Journal of Management Studies* 33, no. 6 (1996): 809-826.
- Boyne, G. A. "Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda." *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (2003): 367-394.
- Chen, Yu-Che, and Jon Gant. "Transforming Local E-government Services: the Use of Application Service Providers." *Government Information Quarterly* 18, no. 4 (2001): 343-355.
- Christensen, T., and P. Laegreid. "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, no. 2 (1999): 169-193.
- Cohen, W., and D. Levinthal. "Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation." *Administrative Science Quarterly* 35, no. 1 (1990): 128-153.
- Denhardt, Janet V., and Robert B. Denhardt. *The New Public Service: Serving not Steering*. New York: M.E. Sharpe, 2003.
- Hall, Richard H., and Pamela S. Tolbert. *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2009.
- Heeks, Richard. *ICTs for Government Transparency*. October 19, 2008. <http://www.egov4dev.org/transparency/definitions.shtml> (accessed September 11, 2014).
- Heinrich, Carolyn J. "Public Management." In *The SAGE Handbook of Governance*, by Mark Bevir, 252-269. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 2011.
- Hood, C., and M. Jackson. *Administrative Argument*. Dartmouth, UK: Aldershot, 1991.



- Jolly, D., and F. Therin. "New Venture Technology Sourcing: Exploring the Effect of Absorptive Capacity, Learning Attitude, and Past Performance." *Management, Policy, and Practice* 9, no. 3/4 (2007): 235-241.
- Jung, Chan Su. "Navigating a Rough Terrain of Public Management: Examining the Relationship between Organizational Size and Effectiveness." *Journal of Public Administration Research and Theory* 25, no. 1 (2012): 1-24.
- Kimberly, John R. "Organizational Size and the Structuralist Perspective: A Review, Critique, and Proposal." *Administrative Science Quarterly* 21 (1976): 571-597.
- Mintzberg, Henry. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1979.
- Moynihan, Donald P. "Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience." *Public Administration* 84, no. 4 (2006a): 1029-1050.
- Moynihan, Donald P. "Managing for Results in State Government: Evaluating A Decade of Reform." *Public Administrative Review* 66 (2006b): 77-89.
- Nanz, P., and J. Steffek. "Global Governance, Participation, and the Public Sphere." *Government and Opposition* 39, no. 2 (2004): 314-335.
- Pfeffer, Jeffrey. *Organizations and Organization Theory*. Boston : Pittman, 1982.
- Pollitt, Christopher. *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford, United Kingdom: Basil Blackwell, 1990.
- Rainey, Hal G. *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.
- Tsai, W. "Knowledge Transfer in Intraorganizational Networks: Effects of Network Position and Absorptive Capacity on Business Unit Innovation and Performance." *Academy of Management Journal* 44, no. 5 (2001): 996-1004.
- Zhou, Z., and C. Hu. "Study on the E-government Security Risk Management." *International Journal of Computer Science and Network Security* 8, no. 5 (2008): 208-213.

บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา



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

เนื่องจากความคาดหวังที่แวดวงวิชาการและสาธารณะมีต่อกระบวนการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM การศึกษานี้จึงมุ่งวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทยซึ่งได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ว่ามี “ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส” หรือไม่ โดยในบทที่ 4 ได้นำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนของไทย จำนวน 6 องค์การซึ่งนำไปเปรียบเทียบกับ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ จำนวน 6 องค์การ โดย Statutory Board นั้นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ใช่ทั้งส่วนราชการและวิสาหกิจของรัฐเฉกเช่นเดียวกับองค์การมหาชน

ส่วนแรกของบทนี้จะเป็นการสรุปผลการศึกษาทั้งหมดจากบทที่ 4 ตามวัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อนำไปสู่การอภิปรายผลเพื่อเปรียบเทียบกับงานวิจัยอื่นๆในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หลังจากนั้นจะกล่าวถึงข้อจำกัดของผลการศึกษา ตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและประเด็นการศึกษาริวิจัยในอนาคต

สรุปผลการศึกษา

ตามที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 การศึกษานี้ได้วิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารขององค์การมหาชนในประเทศไทยที่ถูกจัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งผลสัมฤทธิ์ในที่นี่ประกอบไปด้วย 3 มิติ คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส

แผนงานวิจัย วช. ปี พ.ศ. 2556

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในองค์กรภาครัฐที่เกิดขึ้นตาม
แนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

โดยคณะวิจัยได้ใช้ตัวชี้วัดที่หลากหลายในการวัดประเมินผลสัมฤทธิ์ในแต่ละมิติ แต่อย่างไรก็ตาม ตามที่ Denhardt, Denhardt, and Blanc (2014) ได้กล่าวไว้ การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐนั้นจำเป็นต้องกระทำด้วยความรู้ความเข้าใจในบริบทและสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่หลากหลายของแต่ละสังคม 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

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

มิติที่ 2 ของผลสัมฤทธิ์องค์กร คือ “**ประสิทธิผล (Effectiveness)**” ซึ่งมีประเด็นการประเมิน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) ความสอดคล้องของผลผลิตและพันธกิจหน้าที่ขององค์กร (2) รายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดิน และ (3) ความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร ทั้งนี้ สำหรับการวิเคราะห์แต่ละประเด็นของประสิทธิผลองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา คณะวิจัยได้ใช้ “ตัวชี้วัดทางอ้อม (Proxy Indicator)” ซึ่งมีรายละเอียดตามตารางที่ 5-1

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

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

ตารางที่ 5-1 สรุปลผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบขององค์การมหาชนและ Statutory Board ด้านประสิทธิผล

ประเด็นการประเมิน	ตัวชี้วัดทางอ้อม (Proxy Indicator)	สรุปลผลการศึกษา
<ul style="list-style-type: none"> ความสอดคล้องของผลผลิตและพันธกิจหน้าที่ขององค์กร 	<ul style="list-style-type: none"> ความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> Statutory Board ของสิงคโปร์มีประสิทธิผลสูงกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย ทั้งในเชิงความสามารถในการแข่งขันทางด้านการวิจัย ด้านธุรกิจ และด้านการศึกษา
<ul style="list-style-type: none"> รายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดิน 	<ul style="list-style-type: none"> สัดส่วนรายได้ที่องค์กรแสวงหาได้เองต่อรายรับรวมทั้งหมด 	<ul style="list-style-type: none"> Statutory Board ของสิงคโปร์ที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา มีสัดส่วนรายได้ที่องค์กรแสวงหาได้เองต่อรายรับรวมสูงสุด ทั้งองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมธุรกิจเอกชนและกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางการเงินได้
<ul style="list-style-type: none"> ความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร 	<ul style="list-style-type: none"> ทัศนคติของผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา 	<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 จะเป็นฟันเฟืองสำคัญของภาครัฐสิงคโปร์ซึ่งประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ แต่การพัฒนาอย่างก้าวกระโดดนั้นได้ส่งผลกระทบต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวสิงคโปร์ในระดับกลางและระดับล่าง โดยเฉพาะในด้านค่าครองชีพและ

ความสุขในการทำงาน นอกจากนี้ การยกระดับคุณภาพการศึกษาให้เป็นสากลด้วยระบบตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาแบบประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศในเครือจักรภพ ตลอดจนการกำหนดให้ภาษาจีนแมนดารินเป็นหนึ่งในภาษาราชการที่ปรากฏในแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ได้กลับกลายเป็นภาวะคุกคามต่อความหลากหลายทางด้านภาษาและวัฒนธรรมในหมู่ชุมชนชาวสิงคโปร์เชื้อสายจีน

สำหรับในมิติ “**ความโปร่งใส (Transparency)**” ประเด็นตัวชี้วัดประกอบไปด้วย (1) ความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลที่ปรากฏบนเว็บไซต์ของหน่วยงานเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ผลงาน และรายงานสถานะทางการเงินของหน่วยงาน และ (2) ระบบงานพัสดุของหน่วยงาน (ตารางที่ 5-2) ทั้งนี้ ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า Statutory Board ของสิงคโปร์มีการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงาน ทั้งรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ รายงานผลงานประจำปี และรายงานสถานะทางการเงิน บนเว็บไซต์ที่เป็นทางการของหน่วยงานอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ในขณะที่องค์การมหาชนที่ตกเป็นกรณีศึกษาหลายองค์กร เผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญของหน่วยงานไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะรายงานสถานะทางการเงินฉบับสมบูรณ์ที่ควรเผยแพร่เป็นเอกสารแยกออกมาจากรายงานประจำปี

ตารางที่ 5-2 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 ในขณะที่เดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐของประเทศสิงคโปร์จะเน้นระบบการบริหารงานที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูงเทียบเท่ากับองค์กรภาคธุรกิจเอกชนด้วยการกระจายอำนาจการตัดสินใจในด้านการเลือกเฟ้นหาบุคลากรขององค์กรที่มีคุณภาพและการกำหนดค่าตอบแทนตามระบบกลไกตลาด แต่สำหรับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแล้วกลับมีความเข้มงวดและรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจมากกว่าระบบที่องค์การมหาชนในประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยรัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกประเภท ทั้งส่วนราชการ Statutory Board และบริษัทของรัฐ (Government Corporation) ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและเผยแพร่ข้อมูลทุกขั้นตอนของระบบงานพัสดุนบนเว็บไซต์ GeBIZ ซึ่งเป็นระบบการจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น

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)" ของหน่วยงานภาครัฐตามแนวทางการบริหารองค์กรภาคธุรกิจเอกชนซึ่งมุ่งเน้นแสวงหา "ผลตอบแทนทางการเงิน (Financial Returns)" มากกว่า "จิตบริการสาธารณะ (Public Service Mind)" (Denhardt & Denhardt, 2003; Denhardt & Campbell, 2006) แต่ในท่ามกลางกระแสการปฏิรูปภาครัฐในปัจจุบัน เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า แนวคิด NPM ได้ส่งผลกระทบต่อวิถีคิดในการจัดบริการสาธารณะ จากเดิมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานทฤษฎี

Weberian Bureaucracy ซึ่งเน้นสายการบังคับบัญชาที่ยาวและมีขั้นตอนในการตัดสินใจนโยบายที่สลับซับซ้อน ไปเป็นระบบการทำงานและโครงสร้างองค์กรที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง โดยหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบขององค์การมหาชน (สำหรับกรณีประเทศไทย) และ Statutory Board (ในกรณีประเทศสิงคโปร์) ถือเป็นหนึ่งในผลพลอยได้ที่เป็นรูปธรรมของกระแสการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM

ความคาดหวังประการแรกของสาธารณชนจากหน่วยงานภาครัฐตามแนวคิด NPM คือประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะซึ่งองค์การมหาชนและ Statutory Board ถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่เฉพาะเพียง 1-2 ด้านเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่วิจัยด้านการพัฒนาพื้นที่สูง Statutory Board ทางด้านการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาภาคเอกชน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าองค์การมหาชนและ Statutory Board จะมีหลักการพื้นฐานมาจากแนวคิด NPM แต่เราก็ไม่สามารถปฏิเสธอิทธิพลของค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรภาครัฐในแต่ละประเทศที่มีต่อกระบวนการปฏิรูปได้

อนึ่ง การวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตได้ชี้ให้เห็นว่า Statutory Board ของสิงคโปร์นั้นมีประสิทธิภาพในการควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์กรมากกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Ngiam (2006) ที่พบว่าระบบการบริหารภาครัฐในประเทศสิงคโปร์มีประสิทธิภาพในการควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่ายเทียบเท่ากับองค์กรภาครัฐกิจเอกชน แต่เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆของ Statutory Board แล้วพบว่า Statutory Board มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนค่าตอบแทนของบุคลากรสูงกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย ซึ่งการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทั้งในส่วนราชการและ Statutory Board ให้สูงเทียบเท่ากับพนักงานในองค์กรภาครัฐกิจเอกชนถือเป็นกลยุทธ์ที่รัฐบาลสิงคโปร์ใช้ในการดึงดูดและรักษาทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพมานานับตั้งแต่ช่วงต้นปีทศวรรษที่ 80 (Quah, 2010; Pollitt และ Bouckaert, 2011; Yeo, Ananthram, & Teo, 2013) ในขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยจำเป็นต้องมีการกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนที่เป็นเงินเดือนและค่าตอบแทนให้แก่บุคลากร เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้องค์การมหาชนกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนให้แก่คณะกรรมการบริหารในอัตราที่สูงเกินความจำเป็น¹

Statutory Board ของสิงคโปร์และองค์การมหาชนของไทยมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนในด้านประสิทธิผล ในประการแรก ชัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสิงคโปร์ที่เหนือกว่าประเทศไทยในด้านวิจัย เศรษฐกิจ และการศึกษาเป็นเครื่องการันตี “ผลงาน” ของ Statutory Board ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหน่วยงานภาครัฐในประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ สำหรับนักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์

¹ คำให้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยให้ไว้ ณ วันที่ 17 มกราคม 2558

การเมืองและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาแล้ว หน่วยงานภาครัฐของสิงคโปร์ถือเป็นฟันเฟืองหลักของการพัฒนาแบบก้าวกระโดดของประเทศสิงคโปร์ ด้วยระบบบริหารองค์กรที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพของบุคลากรภายใน Statutory Board ล้วนส่งผลให้ภาครัฐของสิงคโปร์สามารถวางแผนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างเหมาะสมกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกและยังสามารถขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์นั้นให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม (Edgar, 1997; McKendrik, Doner, & Haggard, 2000; Hamilton-Hart, 2010; Quah, 2013) ในขณะที่ งานวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2548) ระบุไว้ว่า องค์กรมหาชนของประเทศไทยหลายแห่งไม่มีพันธกิจหน้าที่ ผลผลิต และผลลัพธ์ต่อกระบวนการพัฒนาประเทศที่ชัดเจน ซึ่ง Siriprakob (2012) ได้ให้ทรรศนะไว้ว่า ประเทศไทยยังมีความสับสนและไม่ลงตัวในระบบบริหารองค์กรมหาชนเนื่องจาก พ.ร.บ. องค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ได้มอบอำนาจให้แก่รัฐบาลในการจัดตั้งองค์กรมหาชนซึ่งมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกแทรกแซงทางการเมืองโดยนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์

ประเด็นที่น่าสนใจคือความแตกต่างของระบบงานพัสดุภาครัฐในประเทศสิงคโปร์และประเทศไทย ซึ่งสำหรับองค์กรมหาชนในประเทศไทยแล้ว แม้ว่า พ.ร.บ. องค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ได้มอบอำนาจให้ องค์กรมหาชนสามารถตรากฎระเบียบว่าด้วยงานพัสดุของตนได้ แต่นักวิชาการยังมีข้อกังวลว่ากฎระเบียบว่าด้วยงานพัสดุขององค์กรมหาชนนั้นไม่ได้มีความแตกต่างไปจากระเบียบว่าด้วยงานพัสดุของส่วนราชการ ซึ่งทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรมหาชนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. องค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว ประสิทธิภาพ และความโปร่งใส ผลการศึกษาในส่วนนี้สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Unger (2003) ที่ชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ไม่ได้เป็นไปตามแนวคิด NPM เนื่องจากส่วนราชการซึ่งเป็นเป้าหมายในการปฏิรูปกลับกลายเป็นผู้ก้ำกักับการปฏิรูปเสียเอง

ในทางตรงกันข้าม แม้ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์จะมีประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นคล่องตัวในการจัดสรรบุคลากรและกำหนดเงินเดือนค่าตอบแทน แต่ทว่าระบบการจัดซื้อจัดจ้างกลับยังถูกควบคุมด้วยระเบียบของกระทรวงการคลังและจำเป็นต้องกระทำผ่านระบบพัสดุอิเล็กทรอนิกส์ GeBIZ อย่างไรก็ตาม Jones (2002) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า แม้กระทรวงการคลังของประเทศสิงคโปร์จะบังคับให้หน่วยงานภาครัฐทุกประเภทต้องใช้ระเบียบว่างานพัสดุดังกล่าวเหมือนกันทั่วประเทศ แต่ Statutory Board มีบทบาทสำคัญและความเป็นอิสระในการวิเคราะห์ความต้องการพัสดุครุภัณฑ์ของหน่วยงานและดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามขั้นตอนที่กระทรวงการคลังกำหนด จึงสามารถกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในประเทศสิงคโปร์เป็นผลสืบเนื่องมาจากระเบียบกฎหมายที่ในการกำกับดูแลระบบ

บริหารภาครัฐที่มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน และในขณะเดียวกันก็มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายและแผนในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานในระดับปฏิบัติการ ดังเช่น Statutory Board เป็นต้น

ข้อจำกัดของผลการศึกษา

แม้ว่าการศึกษานี้จะได้นำเสนอมุมมองในเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับการบริหารหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ที่ไม่ใช่ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศที่มีความสำคัญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ผลการศึกษาที่ได้นำเสนอไปแล้วยังมีข้อจำกัดอยู่ทั้งสิ้น 2 ประการ คือ

1. **ข้อจำกัดในเชิงบริบทที่นำมาเปรียบเทียบ (Contextual Limitation)** จากที่ได้นำเสนอไปแล้วในบทที่ 4 ประเทศสิงคโปร์มีหน่วยงานภาครัฐรูปแบบ Statutory Board มานับตั้งแต่ประกาศจัดตั้งสาธารณรัฐในปี ค.ศ. 1965 และ Statutory Board เหล่านี้ล้วนมีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การกำกับดูแลการทำงานของ Statutory Board จึงมีความสมบูรณ์มากกว่าการกำกับดูแลการทำงานขององค์การมหาชนในประเทศไทยซึ่งเพิ่งเริ่มมีการจัดตั้งองค์การมหาชนตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542

2. **ข้อจำกัดในเชิงกรณีศึกษาเปรียบเทียบ (Comparative Case Study Limitation)** ในการศึกษานี้ได้จำแนกประเภทขององค์การมหาชนและ Statutory Board ออกเป็น 3 ประเภทตามลักษณะของพันธกิจหน้าที่ คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมภาคเศรษฐกิจและกลุ่มธุรกิจเอกชน และหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา แต่เราพบว่าแม้กระทั่งองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่มีพันธกิจหน้าที่เหมือนกัน ก็ยังมีรายละเอียดของนโยบายและบริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ในการศึกษานี้ได้ศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะองค์การมหาชนและ Statutory Board ที่มีหน้าที่ทำการวิจัยด้านสังคมศาสตร์เท่านั้น ไม่ได้กล่าวถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและเทคโนโลยี

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แม้ว่าจะมีคำวิพากษ์วิจารณ์มากมายในแวดวงวิชาการต่อการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM แต่แนวคิด NPM ยังคงมีอิทธิพลต่อวิถีคิดของผู้บริหารภาครัฐและแวดวงวิชาการเนื่องจากแนวคิดการบริหารภาครัฐอื่นๆ อาทิเช่น New Public Service และ New Public Governance เป็นต้น ยังไม่มีความชัดเจนในเชิงปฏิบัติ ทั้งนี้ เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าเป้าหมายของแนวคิด NPM ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับกระบวนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรมหาชนเพื่อให้เป็น กลไกหลักในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย คณะวิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1. แม้ว่าประเทศไทยจะใช้ระบบราชการในการบริหารภาครัฐมาเป็นระยะเวลามากกว่า 1 ศตวรรษ แต่ระบบราชการในประเทศไทยก็ไม่ได้เป็นไปตามทฤษฎี Weberian Bureaucracy อย่างสมบูรณ์แบบโดย ยังถูกรอบงำโดยผลประโยชน์ทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ การมอบหมายให้ฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรีประจำกระทรวง) เป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงานให้แก่องค์กรมหาชนจึงไม่สามารถการันตีได้ว่าองค์กรมหาชนจะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ระบบกำกับดูแลนโยบาย องค์กรมหาชนในประเทศไทยควรมีคณะกรรมการกำกับดูแลนโยบายและฝ่ายเลขานุการที่เป็นเอกเทศจาก คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ โดยรัฐควรแปรสภาพสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) ให้เป็นองค์กรมหาชน และมอบหมายให้สภาพัฒน์นั้นเป็นหน่วยงานหลักใน การกำกับดูแลนโยบายขององค์กรมหาชน โดยที่บทบาทหน้าที่และนโยบายขององค์กรมหาชนแต่ละแห่งนั้น ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างชัดเจน

2. รัฐควรมอบอำนาจให้คณะกรรมการกำกับดูแลนโยบายองค์กรมหาชนมีอำนาจหน้าที่ใน การกำกับดูแลให้องค์กรมหาชนทุกหน่วยงานใช้จ่ายงบประมาณตามพันธกิจหน้าที่หลักที่ระบุไว้ในกฎหมาย จัดตั้ง

3. พัฒนาระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารและการปฏิบัติงานขององค์กรมหาชนให้ สอดคล้องกับระดับการพัฒนาของประเทศอย่างแท้จริง โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่สะท้อนมิติเชิงเศรษฐกิจและ สังคมของบทบาทหน้าที่ขององค์กรมหาชนแต่ละแห่ง เช่น ใช้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทางด้านการวิจัยประเมินผลงานขององค์กรมหาชนด้านวิจัยและพัฒนา ใช้ปริมาณเม็ดเงินลงทุนของ ต่างชาติและอัตราการจ้างงานประเมินผลงานขององค์กรมหาชนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค และใช้ อัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product: GDP) วัตและ ประเมินผลงานขององค์กรมหาชนด้านการส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น และใช้ผลการประเมินเหล่านี้ เป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่องค์กรมหาชน



- Edgar, S. H. (1997). *Strategic Pragmatism: The Culture of Singapore's Economic Development Board*. London: MIT Press.
- Hamilton-Hart, N. (2010). The Singapore State Revisited. *The Pacific Review* , 13 (2), 195-216.
- 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.
- Leland, S. M., & Thurmaier, K. (2010). *City-County Consolidation: Promises Made, Promises Kept*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- 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.
- Ngiam, T. D. (2006). *A Mandarin and the Making of Public Policy: Reflections*. Singapore: NUS Press.
- 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.
- 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 .
- 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.
- 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.
- 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.
- Yeo, M., Ananthram, S., & Teo, S. T. (2013). Leader-Member Exchange and Relational Quality in a Singapore Public Sector Organization. *Public Management Review* .

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

1. ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำระบบคำนวณค่าตอบแทนตามผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน (Pay for Performance System) มาใช้ในการประเมินผลงานของบุคลากรในองค์การมหาชน โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับวิธีการสร้างแรงจูงใจในการบริการสาธารณะ (Public Service Motivation) หลากหลายรูปแบบ
2. สืบเนื่องจากในปัจจุบันรัฐบาลได้ประกาศใช้ระบบ Electronic Bidding หรือ e-bidding ในการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ และยังได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่ครอบคลุมส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในกำกับของรัฐ และองค์การมหาชน ซึ่งถือเป็นระบบงานพัสดุที่มีความคล้ายคลึงกับระบบงานพัสดุภาครัฐในประเทศสิงคโปร์ ดังนั้น จึงควรมีการวิเคราะห์ความพร้อมขององค์การมหาชนในการบริหารจัดการงานพัสดุตามกฎหมายฉบับใหม่
3. ศึกษาประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสขององค์การมหาชนประเภทอื่นๆ เช่น องค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์ องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการด้านสาธารณสุข และองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น
4. ศึกษากลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารและความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การมหาชน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2548). *การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.

ภาษาอังกฤษ

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*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.

Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Blanc, T. A. (2014). *Public Administration: An Action Orientation*. Boston: Wadsworth.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายชื่อองค์การมหาชนในประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน
พ.ศ. 2542 และกระทรวงต้นสังกัด

หน่วยงาน	กระทรวงต้นสังกัด
▪ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
▪ โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	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
▪ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.)	กระทรวงศึกษาธิการ

แผนงานวิจัย วช. ปี พ.ศ. 2556

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในองค์กรภาครัฐที่เพิ่มขึ้นตาม
แนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

ภาคผนวก ก (ต่อ)

หน่วยงาน	กระทรวงต้นสังกัด
▪ สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (สวพส.)	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
▪ สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทน.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
▪ องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
▪ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (สพภ.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
▪ สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (สซ.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
▪ สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (สสนก.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
▪ สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (สดร.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
▪ สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (สทป.)	กระทรวงกลาโหม
▪ สำนักงานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (พภ.)	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
▪ สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (สรพ.)	กระทรวงสาธารณสุข
▪ หอภาพยนตร์ (ภก.)	กระทรวงวัฒนธรรม
▪ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (สนช.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
▪ สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (สรอ.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
▪ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
▪ สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (สคช.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
▪ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
▪ ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ (สลช.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
▪ ศูนย์คุณธรรม (ศคธ.)	กระทรวงวัฒนธรรม
▪ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (สทท.)	กระทรวงยุติธรรม
▪ สถาบันวัคซีนแห่งชาติ (สวช.)	กระทรวงสาธารณสุข
▪ สำนักงานพัฒนาฟิงคนคร	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
▪ Singapore Examinations and Assessment Board (SEAB)	Ministry of Education

ภาคผนวก ข (ต่อ)

Statutory Board	กระทรวงต้นสังกัด
▪ 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 รวมทั้งเสริมสร้างและพัฒนาอุทยานหลวงราชพฤกษ์ให้เป็นแหล่งความรู้พืชสวน ความหลากหลายทางชีวภาพ และแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพระดับนานาชาติ
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง:
 - 4.1 ส่งเสริม สนับสนุน การวิจัยและพัฒนางานโครงการหลวง
 - 4.2 สนับสนุนการวิจัย รวบรวม รักษาและพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งรักษาคุณค่าและสร้างประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพบนพื้นที่สูง
 - 4.3 ส่งเสริมและประสานความร่วมมือกับมูลนิธิโครงการหลวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวิจัยพัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้และพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและสอดคล้องกับแนวทางของโครงการหลวง รวมทั้งการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการฟื้นฟูและรักษาสีเขียวตลอดม
 - 4.4 จัดให้มีการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนาและเผยแพร่ข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างครบวงจร ตลอดจนเป็นศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการดำเนินการดังกล่าว
 - 4.5 เสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือและแลกเปลี่ยนการวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงทั้งภายในและต่างประเทศ
 - 4.6 พัฒนาอุทยานหลวงราชพฤกษ์ให้เป็นแหล่งเรียนรู้พืชสวน 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**

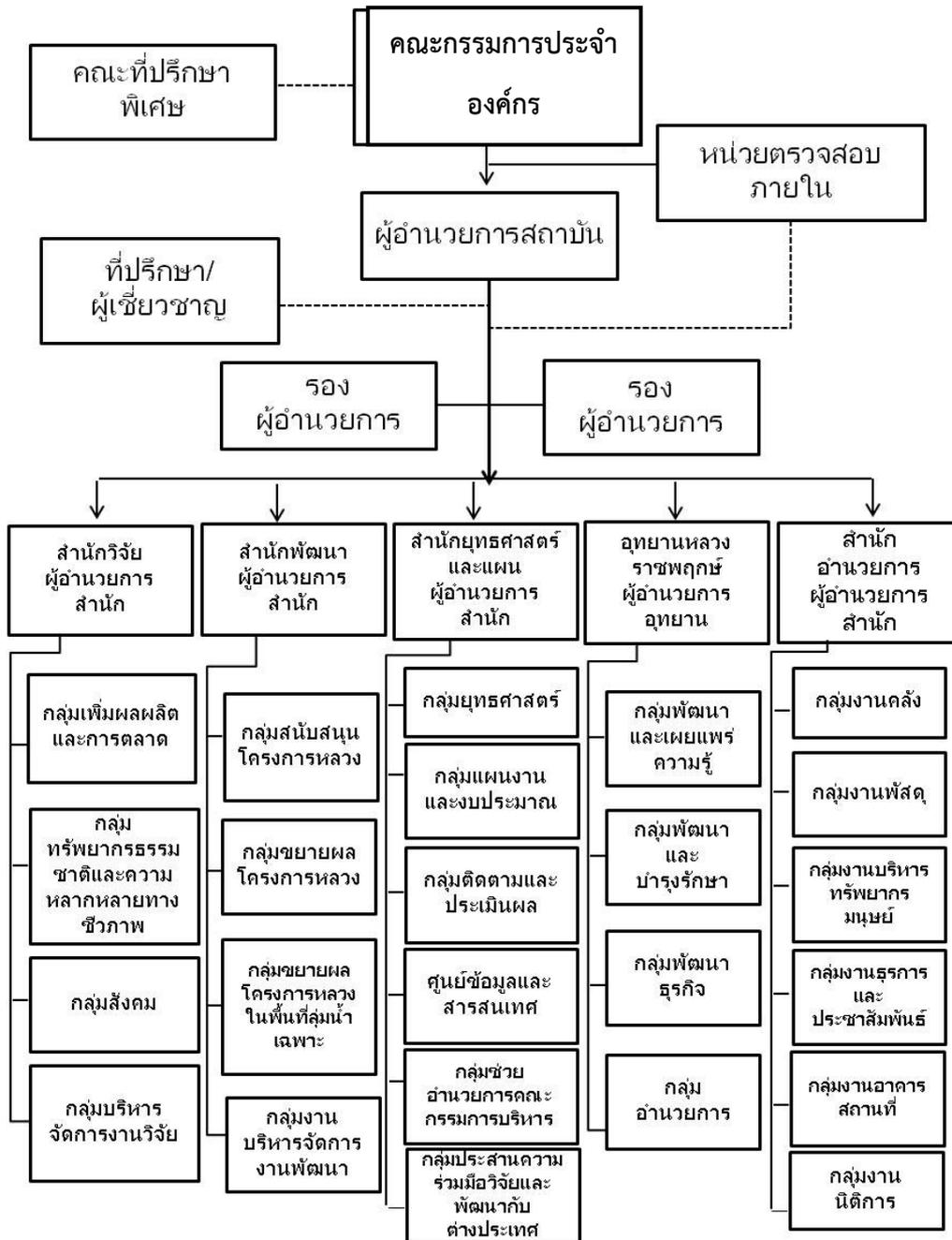
6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

6.1 **องค์คณะที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร** คณะกรรมการประจำองค์กร และคณะที่ปรึกษา

6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์คณะกำกับดูแลนโยบาย

- **คณะกรรมการประจำองค์กร** ประกอบไปด้วยประธานคณะกรรมการ (แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี) กรรมการโดยตำแหน่ง 5 คน (ได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และเลขาธิการมูลนิธิโครงการหลวง) คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 4 คน (ในจำนวนนี้จะต้องไม่มีข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ) และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง
- **คณะที่ปรึกษา** ประกอบด้วย ประธานมูลนิธิโครงการหลวง ที่ปรึกษาพิเศษซึ่งประธานแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่เกิน 5 คน และที่ปรึกษาพิเศษซึ่งประธานคณะที่ปรึกษาพิเศษแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นนักวิชาการหรือผู้ชำนาญการ 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
- รายได้เงินงบทกลาง	226,824,044	-	-
รายได้จากแหล่งอื่น			
- รายได้จากการขายสินค้าและบริการ	33,663,145	11,339,981	30,814,233
- รายได้จากเงินช่วยเหลือและเงินบริจาค	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
ค่าวัสดุและค่าใช้จ่ายสอย	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 มีโครงการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนวิจัยจากองค์กร 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 สามารถกำหนดอัตราค่าเข้าชมจากสาธารณชนได้ จึงถือเป็นอีกหนึ่งแหล่งรายได้ขององค์กร ทั้งนี้ ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าเยี่ยมชมอุทยานหลวงราชพฤกษ์และ องค์กร ก สามารถเรียกเก็บค่าเข้าชมได้ ดังนี้

	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 (แต่มีโครงการจัดตั้ง องค์กร ข โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานราชการในสังกัด มหาวิทยาลัยศิลปากร มีสถานภาพเทียบเท่าคณะวิชา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535)
3. วิสัยทัศน์องค์กร เป็นศูนย์ข้อมูลด้านมานุษยวิทยาที่มีคุณภาพในระดับชาติและระดับอาเซียนเพื่อ ส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจความหลากหลายทางวัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันอย่าง สงบสุข
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง:
 - 4.1 ค้นคว้า พัฒนา และต่อยอดคลังข้อมูลเพื่อความเป็นศูนย์ข้อมูลด้านมานุษยวิทยาที่มีคุณภาพ
 - 4.2 เผยแพร่ความรู้ด้านมานุษยวิทยาสู่สาธารณะ

จากพันธกิจดังกล่าว ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรเอาไว้ด้วยดังนี้

- ดำเนินการวิจัย รวบรวม เผยแพร่ ให้บริการข้อมูลและสารสนเทศในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และ มนุษยศาสตร์
- รวบรวมข้อมูลที่มีคุณค่าทางวิชาการในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ โดยเน้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- ศึกษา ค้นคว้า เพื่อพัฒนาและจัดระเบียบข้อมูลในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
- ร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันการศึกษาหรือสถาบันอื่น ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือเอกชนในการ ผลิตนักวิจัยในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง
- ให้บริการข้อมูลและสารสนเทศ รวมทั้งพัฒนาเครือข่ายระบบคอมพิวเตอร์อันเกี่ยวกับงานและ บริการของศูนย์เพื่อเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนกับสถาบันและหน่วยงานอื่น
- ส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางวิชาการเพื่อเผยแพร่ความรู้ในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดพิมพ์เอกสาร การจัดทำสื่อทัศน การสัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดนิทรรศการ เป็นต้น
- เป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลเชื่อมโยงกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งใน ประเทศและต่างประเทศ

5. ฝ่ายบริหารขององค์กร

- | | |
|---|---|
| 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร | ผู้อำนวยการ |
| 5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร | แต่งตั้งโดยคณะกรรมการประจำและ
ความเห็นชอบของรัฐมนตรี |

6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

6.1 องค์คณะที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร คณะกรรมการประจำศูนย์

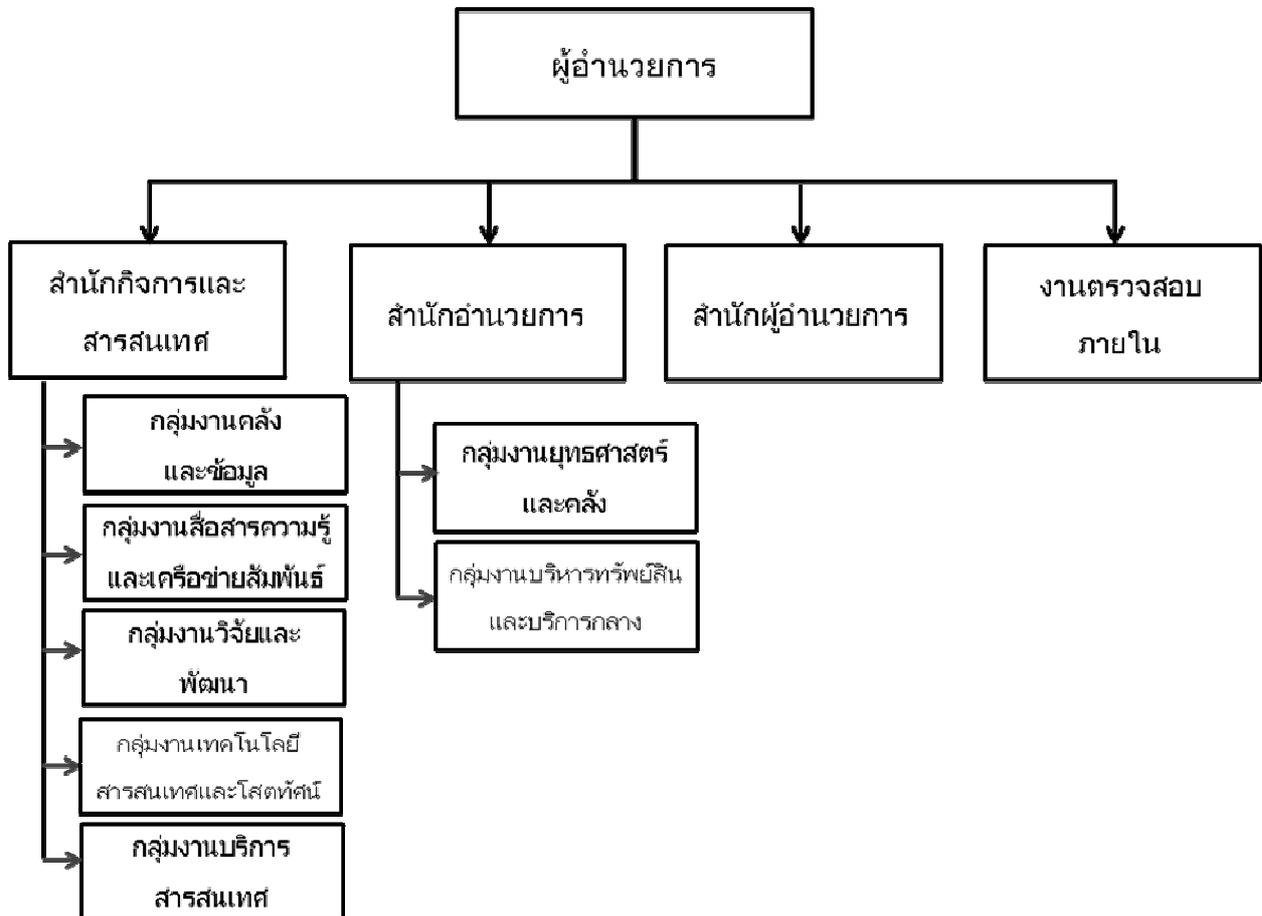
6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์คณะกำกับดูแลนโยบาย

- 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 ผู้ซึ่งศูนย์จ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญโดยมีสัญญาจ้าง
- 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
ค่าวัสดุและค่าใช้จ่ายสอย	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 ในฐานะองค์การมหาชนที่มีหน้าที่หลักในการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านมนุษยวิทยา 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 • โครงการวิจัยและพัฒนาฐานข้อมูลจดหมายเหตุนักมนุษยวิทยาในประเทศไทย • 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 ฐานข้อมูลพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น ฐานข้อมูลจดหมายเหตุทางมานุษยวิทยา ฐานข้อมูลห้องสมุดมานุษยวิทยา ฐานข้อมูลหนังสือชาวสยาม โดยจำนวนผู้ให้บริการฐานข้อมูล และห้องสมุดในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มีดังต่อไปนี้

	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556
จำนวนผู้ให้บริการฐานข้อมูลต่างๆขององค์กร (คน)	130,643	143,268	233,957
จำนวนผู้ให้บริการห้องสมุด (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 การศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายตลอดจนมาตรการต่างๆในการให้ความร่วมมือ
 - 4.4 การประสานการใช้อำนาจหน้าที่หน่วยงานต่างๆเพื่อบูรณาการความร่วมมือ

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

- ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองและมีทรัพย์สินต่างๆ
- ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใดๆได้
- ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแบบให้เปล่าและเงินกู้แบบเงินผ่อนปรน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน
- กู้ยืมหรือระดมเงินทุนเอง
- เข้าร่วมทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นในกิจกรรมที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสำนักงาน
- เป็นตัวแทนหรือนายหน้า หรือมอบหมาย หรือว่าจ้างบุคคลหรือนิติบุคคลประกอบกิจการต่างๆตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานได้
- ทำความตกลงและร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ องค์กร หรือหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งภาคเอกชนในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสำนักงานได้
- เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนอื่นใดในการดำเนินกิจการ
- จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนืองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

5. ฝ่ายบริหารขององค์กร

- | | |
|---|--|
| 5.1 ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร | ผู้อำนวยการ |
| 5.2 ที่มาของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร | คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน
ผู้อำนวยการ |

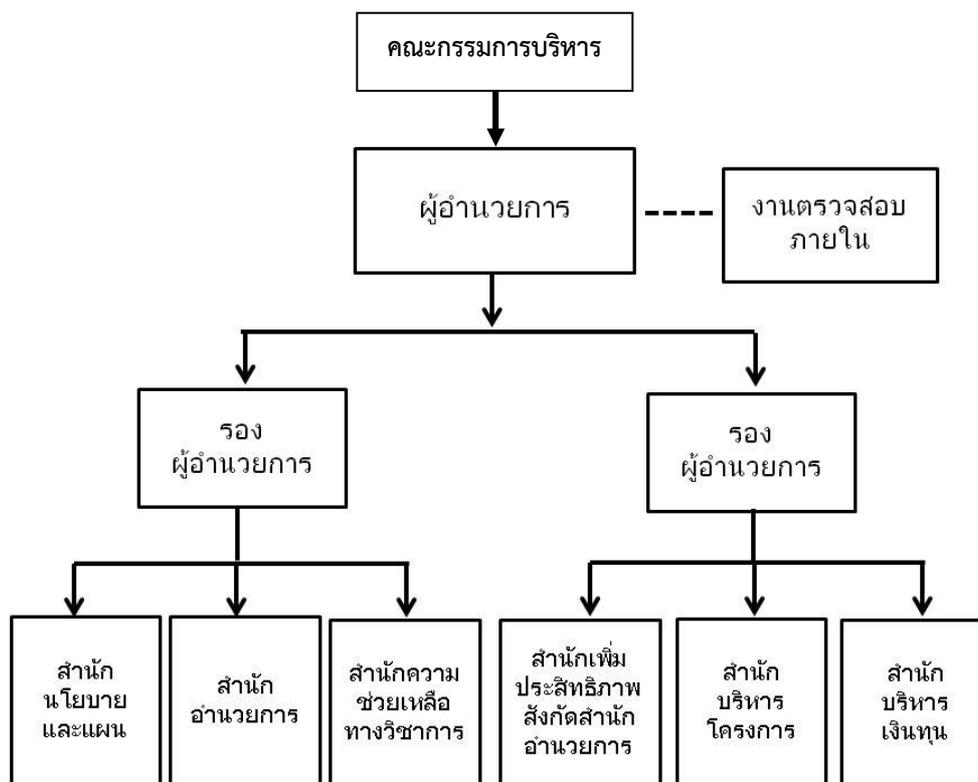
6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

6.1 องค์คณะที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร คณะกรรมการบริหาร

6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์คณะที่กำกับดูแลนโยบาย

- ประธานคณะกรรมการ 1 คน (คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง)
- กรรมการโดยตำแหน่ง 5 คน (ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ)
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 4 คน (คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการสรรหา โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่ใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำรวมอยู่ด้วยจำนวนไม่น้อยกว่า 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
	• โครงการศึกษาความเป็นไปได้และออกแบบรายละเอียดสำหรับโครงการพัฒนาจุดผ่านแดนถาวรสตึงบตและถนนเชื่อมโยงไปยังถนนหมายเลข 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 ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-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 โครงการก่อสร้างถนนภูตู่ (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 ยังมีความร่วมมือกับองค์กรอื่นในด้านข้อมูลและในด้านกาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านในด้าน

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

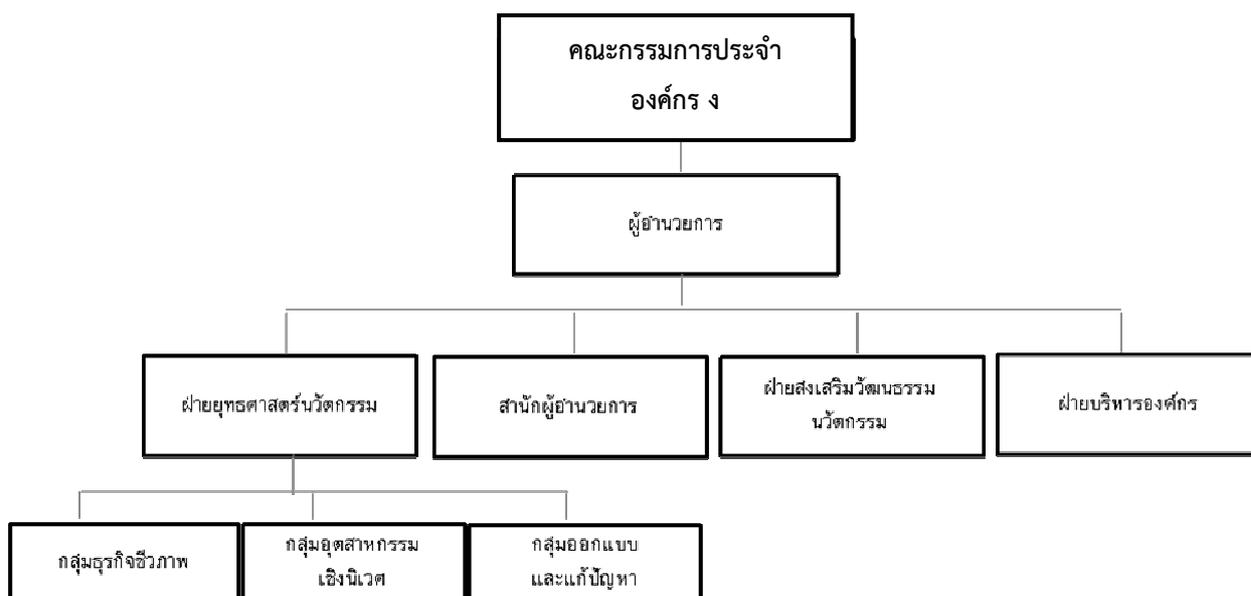
- 11.4 นอกจากนี้ ยังมีการขยายขอบเขตการให้ความช่วยเหลือทางด้านการค้าและการลงทุนไปยังประเทศศรีลังกา ภูฏาน และติมอร์ตะวันออก

องค์กร

1. วันที่จัดตั้ง 19 สิงหาคม 2552
2. กฎหมายจัดตั้ง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์กร (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 องค์คณะที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร คณะกรรมการประจำองค์กร
 - 6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์คณะที่กำกับดูแลนโยบาย ประกอบด้วย
 - ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง
 - กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานปรมาณู

- 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 เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น และมีข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ

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 มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและสนับสนุนภาคธุรกิจเอกชนในการพัฒนานวัตกรรมทางธุรกิจ โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ประเภทโครงการและจำนวนเงินสนับสนุนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

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 องค์กรฯ 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 องค์กรฯ ยัง ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์นวัตกรรมเพื่อสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของ ผู้ประกอบการไทยซึ่งประกอบไปด้วย 3 โครงการ ได้แก่ โครงการนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์ที่ มุ่งเน้นการสร้างห่วงโซ่อุปทานมูลค่าใหม่ โครงการนวัตกรรมรายสาขาอุตสาหกรรมเพื่อสร้าง ความเข้มแข็งของผู้ประกอบการ SMEs และโครงการนวัตกรรมเชิงพื้นที่
- 11.3 เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการในประเทศไทยให้คิดค้นนวัตกรรมที่สามารถ สร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ธุรกิจ องค์กรฯ ได้มีการมอบรางวัลนวัตกรรมดีเด่น 3 ประเภทรางวัล ได้แก่

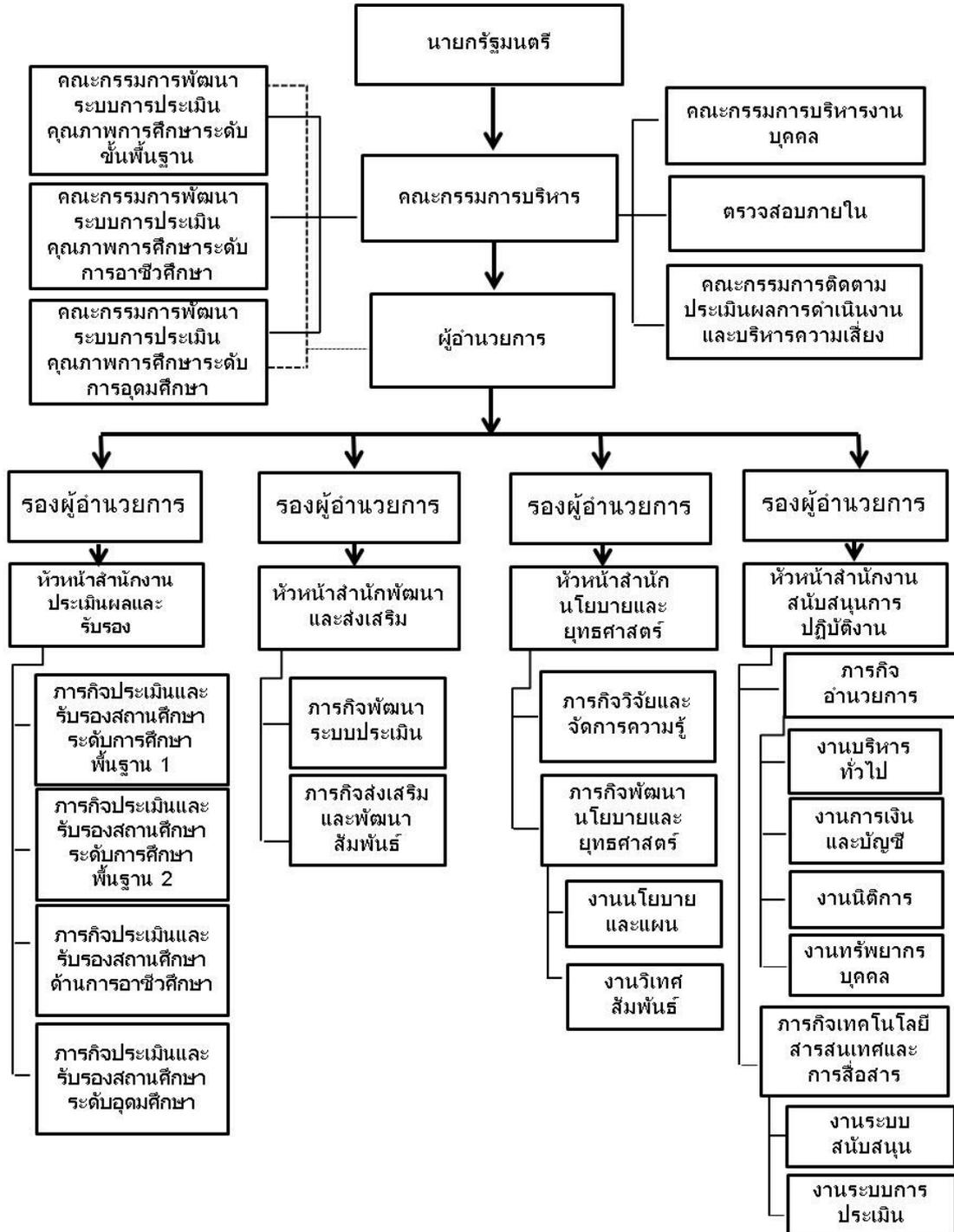
- รางวัลนวัตกรรมแห่งชาติ
- รางวัลนวัตกรรมข้าวไทย
- รางวัลการออกแบบเชิงวัฒนธรรม (Design Innovation Contest: DIC)

องค์กร จ

1. วันที่จัดตั้ง 27 ตุลาคม 2543

2. **กฎหมายจัดตั้ง** พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การ 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 ที่มาและองค์ประกอบขององค์คณะกำกับดูแลนโยบาย

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

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 ได้พัฒนาเครื่องมือตัวชี้วัดสำหรับสถานศึกษาประเภทต่างๆ 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 การเตรียมความพร้อมและพัฒนาผู้ประเมินภายนอกให้ เข้าใจในตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาที่ 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 ผลการเรียนรู้ที่มาจากการศึกษาในระบบเดียวกันหรือการศึกษาต่างระบบ
 - 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

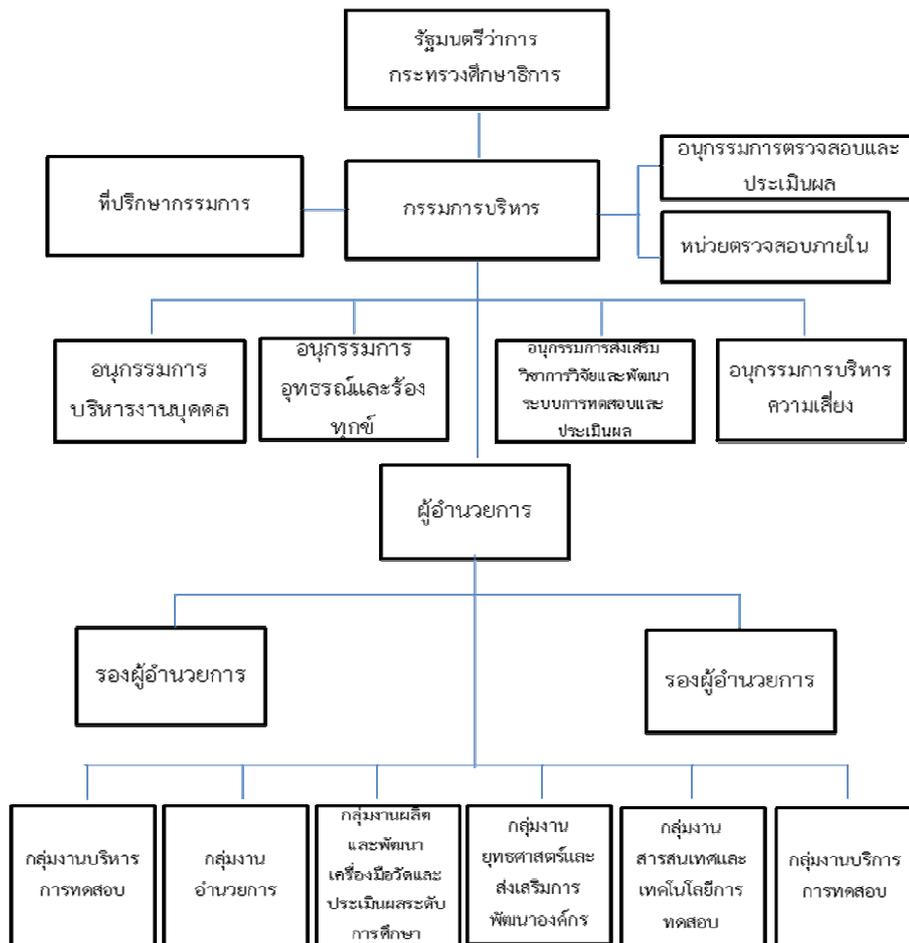
6. ฝ่ายกำกับดูแลนโยบายในภาพรวมขององค์กร

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
- ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

7. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



8. ประเภทของบุคลากรในองค์กร

- 8.1 เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณขององค์กร
- 8.2 ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสถาบันจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญโดยมีสัญญาจ้าง
- 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
ค่าใช้จ่าย	-	-	42,620,786
ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแบบทดสอบทางการศึกษา	-	-	30,728,395
ค่าใช้จ่ายด้านงานทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ	-	-	924,677,975
ค่าใช้จ่ายด้านงานติดตามและประเมินผลคุณภาพบัณฑิต	-	-	726,149.00

ประเภทรายจ่าย	2554	2555	2556
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 ฅ 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 ฅ 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 การทดสอบความถนัดทั่วไปซึ่งผลการทดสอบเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อใน

ระดับอุดมศึกษาด้วยระบบรับกลาง ประกอบไปด้วยความสามารถในการอ่าน เขียน คณิตวิเคราะห์และแก้โจทย์ปัญหา และความสามารถในการสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษ

- การทดสอบ PAT (Professional and Academic Aptitude Test) หรือ การทดสอบความถนัดทางวิชาการและวิชาชีพ มีทั้งสิ้น 7 ประเภท คือ ความถนัดทางคณิตศาสตร์ ความถนัดทางวิทยาศาสตร์ ความถนัดทางวิศวกรรมศาสตร์ ความถนัดทางสถาปัตยกรรมศาสตร์ ความถนัดทางวิชาชีพครู ความถนัดทางศิลปกรรมศาสตร์ ความถนัดทางภาษาต่างประเทศ

11.2 เพื่อเป็นการพัฒนาและส่งเสริมวิชาการทางด้านการประเมินผลทางการศึกษาให้แก่บุคลากรทางด้านการศึกษา องค์กร ฉ ได้จัดทำโครงการทดสอบสมรรถนะครูทางด้านการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินวิทยฐานะของครูผู้สอนและบุคลากรทางด้านการศึกษา

11.3 ในปี พ.ศ. 2556 องค์กร ฉ ได้ริเริ่มโครงการ Item Bank เพื่อจัดทำคลังข้อสอบสำหรับการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยมขั้นพื้นฐาน (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

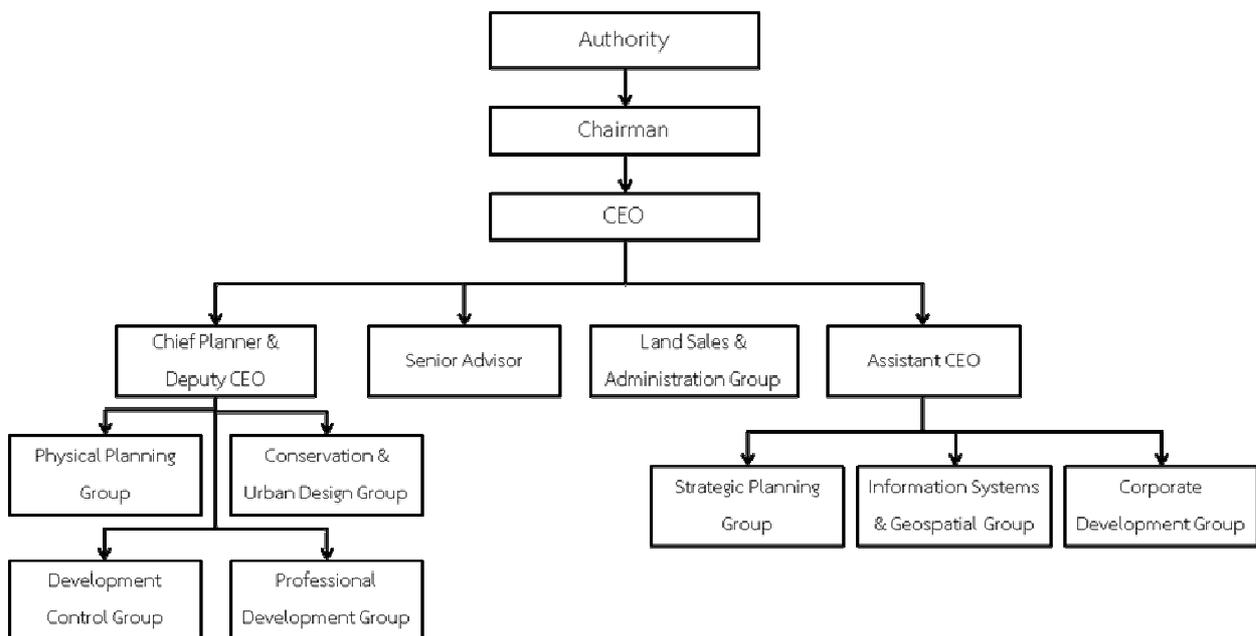
6.1 องค์คณะที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร

คณะกรรมการบริหารประจำองค์กร (Board of the Authority)

6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์คณะกำกับดูแลนโยบาย

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 และด้านอารยสถาปัตยกรรมเพื่อเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้พำนักอาศัยในทุกด้าน ซึ่งทั้งหมด

นี้อยู่ภายใต้แผนพัฒนานครสิงคโปร์ให้เป็น “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

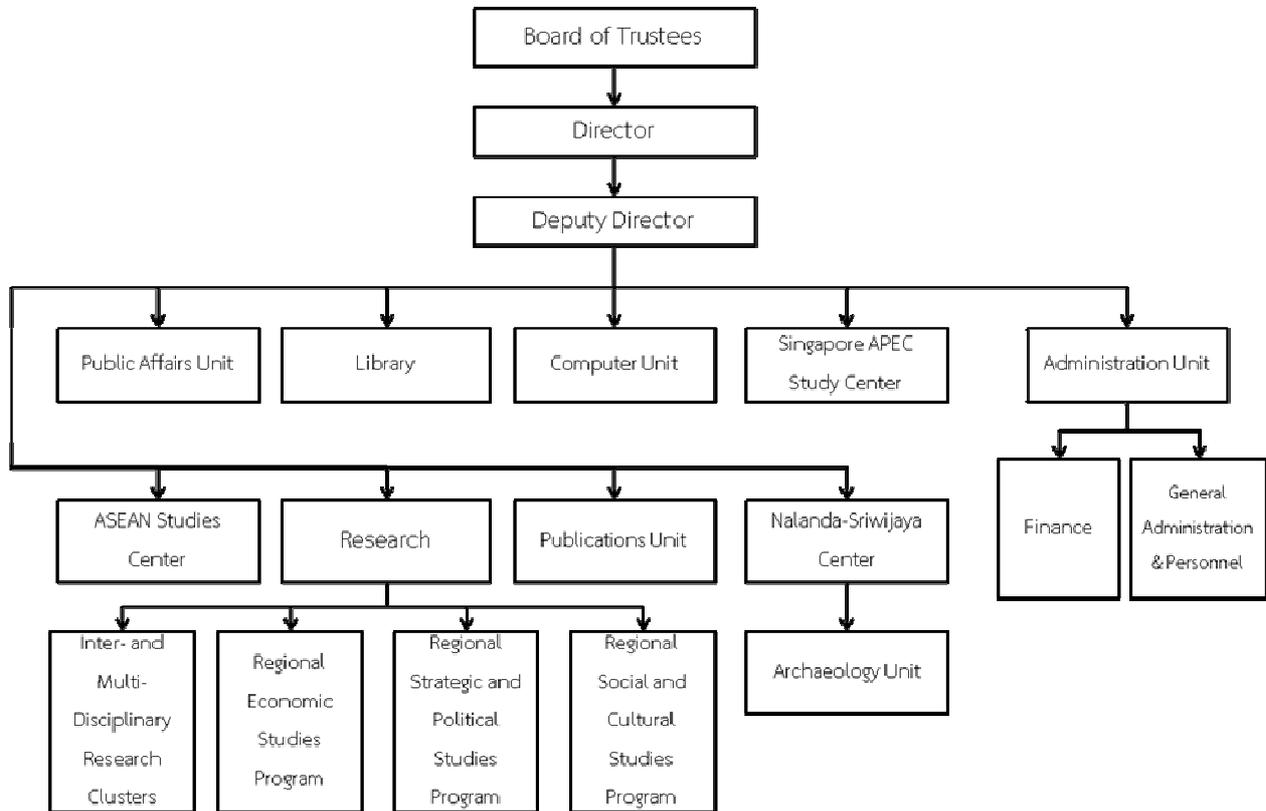
- 11.2 การปรับปรุงทางเดินริมถนนที่มีความปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้ถนนในบริเวณที่มีการจราจรคับคั่งและในย่านเศรษฐกิจเป็นเขตปลอดรถยนต์ในวันเสาร์-อาทิตย์ ได้แก่ ถนน Haji Lane ถนน Club Street และถนน Circular Road
- 11.3 การพัฒนาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System: GIS) 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 ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรคนที่กำกับดูแลนโยบาย
 - 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 นำเสนอเฉพาะ ข้อมูลจาก 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

แผนงานวิจัย วช. ปี พ.ศ. 2556

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในองค์กรภาครัฐที่เกิดขึ้นตาม
แนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

- 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 โดยหนังสือและตำราเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ได้รับการยอมรับในแวดวงวิชาการด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา นอกจากนี้ รายได้ที่ได้จากการจัดจำหน่ายหนังสือและตำรา ยังถือเป็นหนึ่งในแหล่งรายได้ที่สำคัญของ องค์กร B อีกด้วย

11.3 ด้วยพันธกิจหลักขององค์กรทางด้านการสนับสนุนและส่งเสริมการวิจัย องค์กร B จึงมีการจัดสรรทุนสนับสนุนการวิจัยให้แก่นักวิชาการทางด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาจากทั่วโลกเป็นประจำทุกปี ซึ่งประกอบไปด้วยค่าตอบแทนนักวิจัย ค่าที่พักและค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยนักวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจาก องค์กร B จะทำหน้าที่ประเทศสิงคโปร์เพื่อดำเนินการศึกษาวิจัยให้สำเร็จตามเงื่อนไขในสัญญาเงินทุน 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) และเพื่อให้ผลงานขององค์กร 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

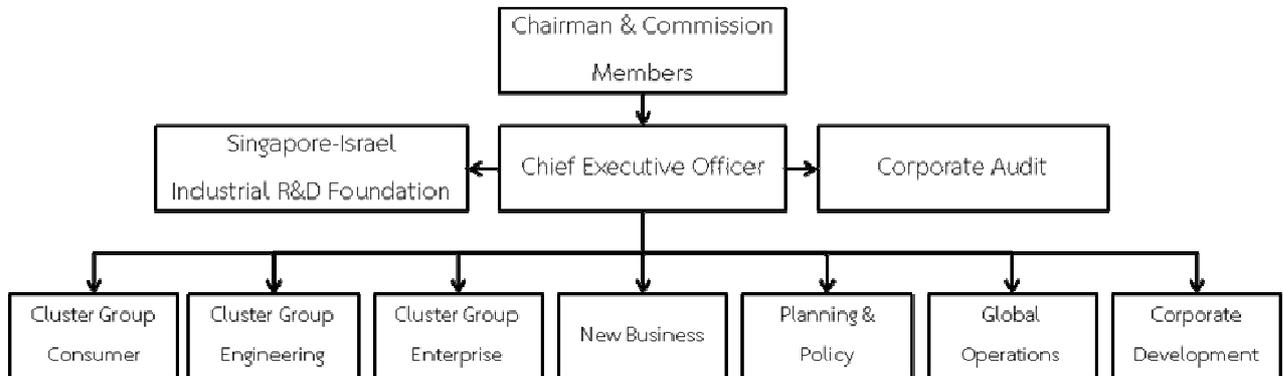
11.5 นอกเหนือไปจากการผลิตและเผยแพร่ผลงานวิชาการ องค์กร B ยังมีความโดดเด่นในการเก็บรวบรวมหนังสือ ตำรา สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่อวีดิทัศน์ ทั้งที่เป็นผลงานในภาษาอังกฤษ ภาษาที่ใช้ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และภาษาต่างประเทศอื่น โดย ณ วันที่ 31 มีนาคม 2556 มีสื่อและเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นจำนวนทั้งสิ้น

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 องค์กรที่กำกับดูแลนโยบายและทิศทางการบริหารองค์กร Board
 - 6.2 ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรกำกับดูแลนโยบาย ประธานคณะกรรมการ 1 คน และกรรมการจำนวน 5-15 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี

7. โครงสร้างภายในองค์กร (แผนภูมิ)



หมายเหตุ องค์กร C มีหน่วยงานย่อยที่มีหน้าที่ส่งเสริมธุรกิจเอกชนเฉพาะกลุ่มจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่

- Cluster Group Consumer (ธุรกิจภาคบริการ) ได้แก่ กลุ่มธุรกิจเภสัชกรรม 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) ของธุรกิจแต่ละภาคส่วนเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์กร 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 ในต่างประเทศยังประสบความสำเร็จในการเจรจาต่อรองให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนในประเทศสิงคโปร์ ดังเช่นตัวอย่างในตารางต่อไปนี้

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

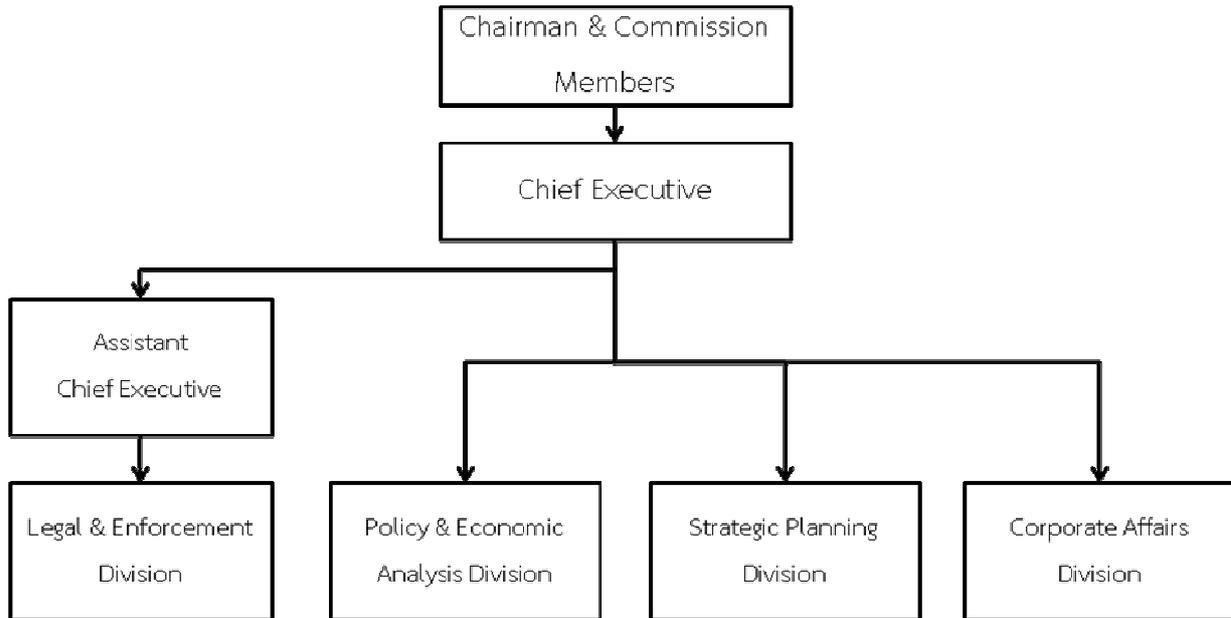
ปี	บริษัท	โครงการ	จำนวนเงินลงทุน (พันล้านดอลลาร์สิงคโปร์)
----	--------	---------	--

2555	Chugai (Japan)	- โครงการพัฒนากระบวนการผลิตยาปฏิชีวนะ - โครงการวิจัยและพัฒนา	200 ล้านเหรียญสิงคโปร์
	Novartis (Switzerland)	- โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตเคมีภัณฑ์และยา - โครงการวิจัยและพัฒนา	500 ล้านเหรียญ 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 ล้านเหรียญ สหรัฐอเมริกา
	NXP Semiconductors (Netherlands)	โครงการก่อสร้างเพื่อขยายโรงงานและกระบวนการ ผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์	125 ล้านเหรียญ สหรัฐอเมริกา
	Rohde & Schwarz (Germany)	- โครงการก่อสร้าง Regional Office และ Distribution Center - โครงการวิจัยและพัฒนา	58 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา
	Unilever (UK)	โครงการก่อสร้างศูนย์ฝึกอบรมด้านภาวะผู้นำและการ ให้บริการ	80 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา

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			
- รายได้จากการให้บริการ	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	-	-	-
ค่าวัสดุและค่าใช้จ่ายอื่น	-	-	-
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 ในข้อหาร่วมกันจำกัดเขตแดนค่าจ้างรายเดือนของกลุ่มแม่บ้านชาวอินโดนีเซียใน

ประเทศสิงคโปร์ และยังมีกรกล่าวโทษบริษัทรับจัดหานายแบบนางแบบ จำนวน 16 บริษัท ในปีเดียวกันในข้อหาร่วมกันกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของนายแบบนางแบบในสังกัด

- 11.3 การวิเคราะห์และพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการควรวรรวมธุรกิจต่างๆ และอนุมัติการควรวรรวมกิจการที่ผ่านกระบวนการพิจารณาแล้วว่าไม่มีผลกระทบต่อกลไกตลาด โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2555-2557 มีจำนวนคำร้องขอควรวรรวมกิจการและระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติโดยเฉลี่ยต่อคำร้องดังต่อไปนี้

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

การอนุมัติการควรวรรวมกิจการที่สำคัญ ได้แก่ การอนุมัติให้สายการบินแห่งชาติสิงคโปร์ (Singapore Airlines) และสายการบินสแกนดิเนเวีย (Scandinavian Airlines) ร่วมให้บริการการบินระหว่างสิงคโปร์และเมืองต่างๆในเขตสแกนดิเนเวีย (Code-share Flight Agreement) ในปี พ.ศ. 2557 และในปีเดียวกันก็มีการอนุมัติในลักษณะเดียวกันแก่สายการบิน Emirates และสายการบิน Qantas ในเส้นทางระหว่างสิงคโปร์และเมืองบริสเบน ประเทศออสเตรเลีย

- 11.4 งานชุมชนสัมพันธ์ที่มีรูปแบบหลากหลายขององค์กร D ได้แก่
- การจัดทำชุดเรียนรู้อิเล็กทรอนิกส์ (E-learning Tool) เกี่ยวกับ Competition Act สำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise: SME)
 - การจัดหลักสูตรฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับ Competition Act และกรณีศึกษาเกี่ยวกับการแข่งขันทางธุรกิจให้แก่ภาคธุรกิจ องค์กรภาคประชาสังคม และประชาชนโดยทั่วไป เช่น สมาคมหอการค้าชาวมาเลย์แห่งสิงคโปร์ Depot Association และสมาคมบริษัทประกันภัย เป็นต้น
 - การตีพิมพ์เผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขันทางธุรกิจในรูปแบบบทความวิชาการในวารสารวิชาการนานาชาติ อาทิเช่น วารสาร The Asia-Pacific Antitrust Review และวารสาร CPI Antitrust Chronicle เป็นต้น

- 11.5 การจัดทำรายงานการวิจัยเป็นรายไตรมาสเกี่ยวกับสภาวะการแข่งขันทางธุรกิจในธุรกิจประเภทต่างๆในประเทศสิงคโปร์ อาทิเช่น สภาวะการแข่งขันในกลุ่มธุรกิจผลิตและจำหน่ายวัสดุอุปกรณ์อุตสาหกรรม สภาวะการแข่งขันของกลุ่มธุรกิจโลจิสติกส์ เป็นต้น

องค์กร E

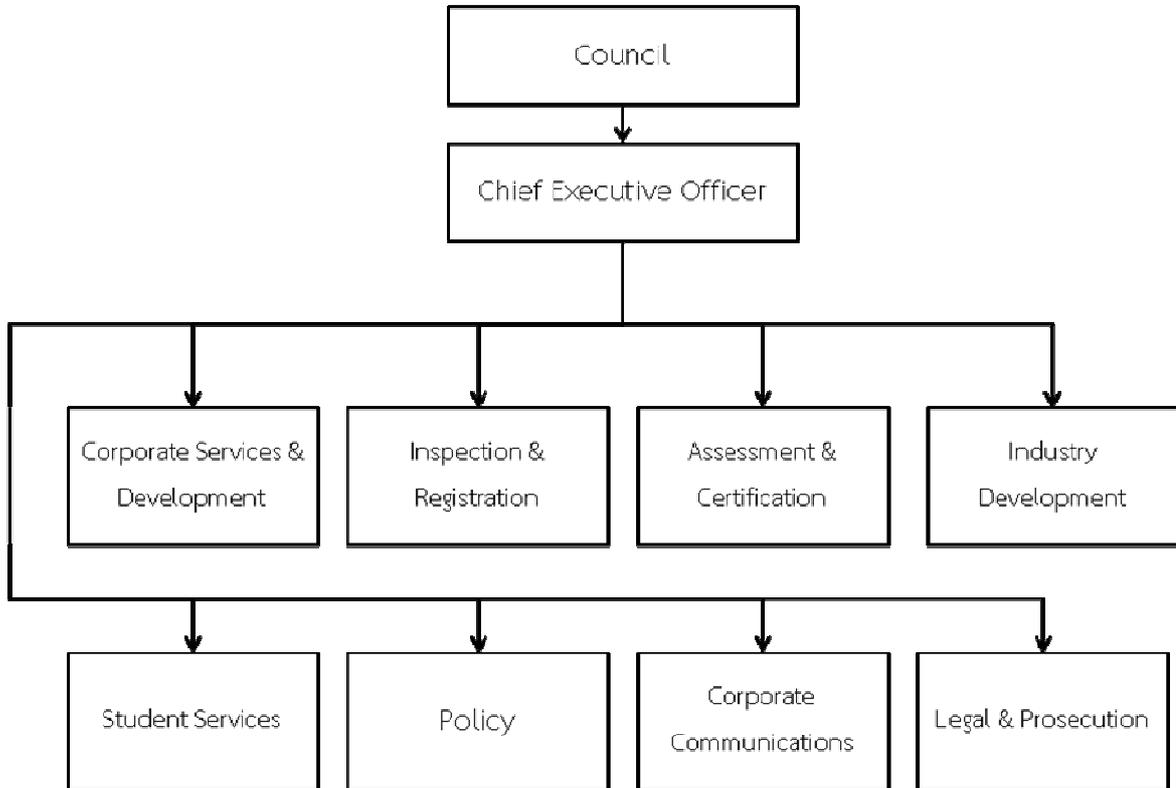
1. วันที่จัดตั้ง 1 ธันวาคม 2553 (1 December 2009)
2. กฎหมายจัดตั้ง Private Education Act of 2009
3. วิสัยทัศน์องค์กร A Trusted and Well-Regarded Private Education Sector
4. พันธกิจตามกฎหมายจัดตั้ง
 - 4.1 Effective regulation and quality assurance of private education institutions
 - 4.2 Effective consumer 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

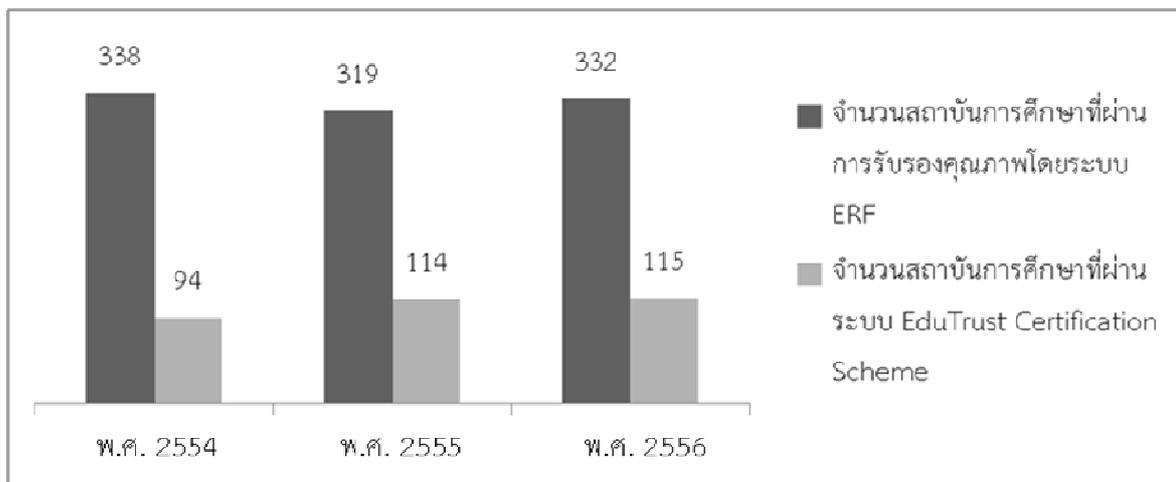
10. รายจ่ายขององค์กร (พ.ศ. 2554-2556) (หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

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

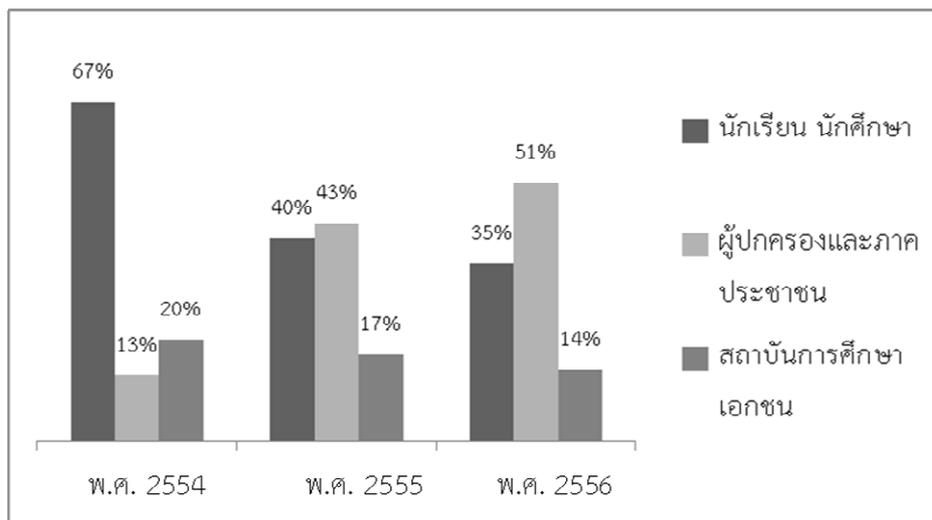
11.1 ตาม Private Education Act of 2009 ประเทศสิงคโปร์มีระบบการกำกับดูแลสถาบันการศึกษาภาคเอกชนทั้งสิ้น 2 ระบบ คือ (1) ระบบคุณภาพมาตรฐานภาคบังคับ (Enhanced Registration Framework: ERF) สำหรับสถาบันการศึกษาภาคเอกชนทุกแห่งในประเทศสิงคโปร์ และ (2) ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาขั้นสูง (EduTrust Certification 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 ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการข้มูลความผิดสถาบันการศึกษาเอกชนหลายแห่ง ทั้งที่เป็นสถาบันการศึกษาภายในประเทศสิงคโปร์เอง และสถาบันการศึกษาจากต่างประเทศที่มาจัดตั้งสำนักงานวิทยาเขตในประเทศสิงคโปร์ ที่ไม่ปฏิบัติ ตาม Private Education Act อย่างเคร่งครัด นับตั้งแต่การปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาที่ทำการเรียนการสอน การย้ายสถานที่ทำการเรียนการสอนโดยไม่มีการแจ้งต่อ องค์กร C ล่วงหน้า จนถึงการยกยอกค่าธรรมเนียมการศึกษาของนักศึกษา

- 11.2 องค์กร C ยังมีผลงานที่โดดเด่นในด้านการบริหารจัดการความขัดแย้งระหว่างนักศึกษา ผู้ปกครองและสถานศึกษา โดยจัดตั้งฝ่ายรับเรื่องร้องเรียนขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ.2554 ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลา 3 ปีภายหลังจากมีระบบรับเรื่องร่วร้องเรียน (พ.ศ. 2554-2256) องค์กร C ได้รับเรื่องร่วร้องเรียนลดลงเฉลี่ยร้อยละ 22 ต่อปี โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2556 อัตราการลดลงของเรื่องร้องเรียนคิดเป็นร้อยละ 30 และร้อยละ 22 ตามลำดับ นอกจากนี้ องค์กร C ยังประสบความสำเร็จในการสร้างความตระหนักรู้ของสมาชิกทุกภาคส่วนในสังคมเกี่ยวกับประเด็นคุณภาพของระบบการศึกษาภาคเอกชน โดยพบว่า สัดส่วนเรื่องร่วร้องเรียนจากผู้ปกครองและภาคประชาชนนั้นมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนจากร้อยละ 13 ในปี พ.ศ. 2554 เป็นร้อยละ 51 ในปี พ.ศ. 2556



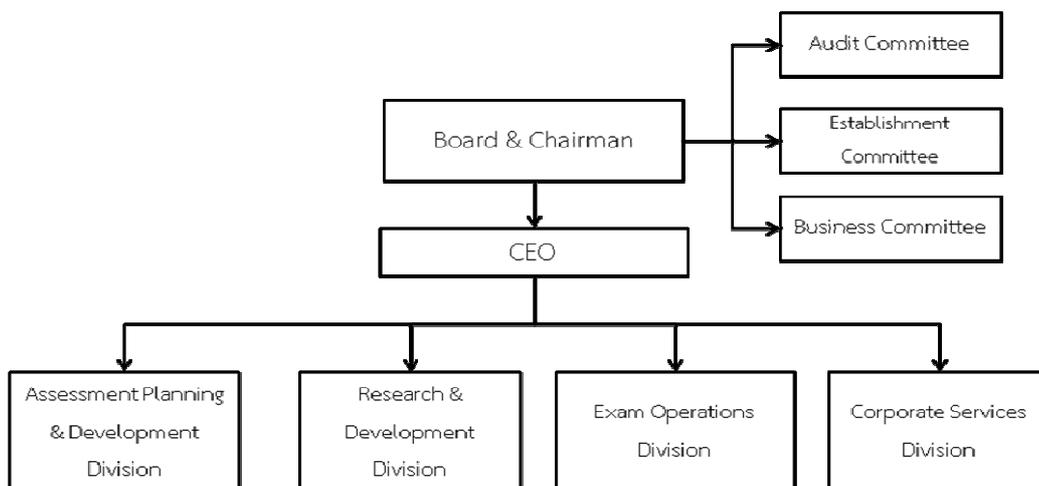
- 11.3 ในปี พ.ศ. 2555 องค์กร C ร่วมกับ Republic Polytechnic จัดตั้งหลักสูตรประกาศนียบัตรขั้นสูงด้านการเรียนการสอนเชิงประยุกต์ เพื่อเป็นการพัฒนาทักษะการสอนที่ยึดผู้เรียนเป็น

ศูนย์กลาง (Student- centric Pedagogy) ให้แก่ครูผู้สอนในสถาบันการศึกษาเอกชน โดยครูผู้สอนที่ถือสัญชาติสิงคโปร์สามารถเข้าร่วมหลักสูตรนี้ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ในปัจจุบันมีผู้สำเร็จหลักสูตรประกาศนียบัตรดังกล่าวแล้วจำนวนทั้งสิ้น 328 คน

- 11.4 ในปี พ.ศ. 2555 องค์กร C ได้พัฒนาระบบการบริหารจัดการสถานศึกษาอิเล็กทรอนิกส์ขึ้นมา เพื่อให้การบริหารองค์กร งบประมาณ งานบุคคล และงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันการศึกษาเอกชนเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และความโปร่งใส ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันศึกษานำเอาระบบดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในองค์กร องค์กร C ได้จัดระบบสนับสนุน ทั้งในด้านองค์ความรู้ (Know How) และเงินทุนสนับสนุน (Financial Support) ขึ้น โดยมีเงื่อนไขให้สถานศึกษาต้องรวมตัวกันเป็นเครือข่ายทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT Consortium) เพื่อขอรับการช่วยเหลือดังกล่าวจาก องค์กร C โดยมีสถาบันการศึกษาทั้งสิ้น 75 แห่งในปี พ.ศ. 2556 และ 86 แห่ง ในปี พ.ศ. 2557 ยื่นเรื่องขอร่วมโครงการดังกล่าว

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 ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรคณะกำกับดูแลนโยบาย 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” แบบทดสอบที่หลากหลายครอบคลุมระบบการศึกษาระดับพื้นฐานและอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์ ได้แก่

- Primary School Leaving Examination (PSLE) เป็นการสอบประจำปีสำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษา แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มรายวิชา ได้แก่ กลุ่มวิชาวิทยาศาสตร์ 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 จัดหลักสูตรฝึกอบรมสำหรับผู้ประเมินผลการศึกษาและบุคลากรทางด้านการศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทดสอบความรู้ความสามารถของนักเรียนนักศึกษา โดย 2 หลักสูตรที่สำคัญ ได้แก่
- หลักสูตรประกาศนียบัตรสำหรับผู้เชี่ยวชาญทางด้านการประเมินผลทางการศึกษา (Specialist Diploma in Educational Assessment: SDEA)
 - การประชุมเชิงปฏิบัติการด้านการประเมินผลทางการศึกษา (Training Workshops for Local Schools) สำหรับบุคลากรทางด้านการศึกษาในประเทศสิงคโปร์
 - การประชุมเชิงปฏิบัติการด้านการประเมินคุณภาพการเรียนการสอนและผู้เรียนสำหรับสถาบันการศึกษาของประเทศสิงคโปร์ในต่างประเทศ (Training Workshops for Overseas Educational Centers)



รายงานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนงานวิจัยเรื่อง
“ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่เกิดขึ้นตาม
แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่”