

การศึกษารูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพสู่การเป็นองค์กรมหาชน

The Model of Transforming State-Owned Enterprise

Organizations to Public Organization

ศุภชัย เหมือนโพธิ์

Suppachai Murnpho

ภาควิชาการตลาดและโลจิสติกส์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Department of Marketing and Logistics, Faculty of Liberal Arts and Science, Kasetsart University

Corresponding Author. E-mail: suppachai_murn@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาารูปแบบองค์กรประเภทต่างๆ ตามบทบาท และภารกิจของภาครัฐ 2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคขององค์กรรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนเป็นองค์กรมหาชน และ 3) ศึกษาผลกระทบเชิงบวก และผลกระทบเชิงลบการแปรสภาพสู่การเป็นองค์กรมหาชน การศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) การศึกษารูปแบบองค์กร 2) การอบรมให้ความรู้การแปรสภาพสู่การเป็นองค์กรมหาชน และ 3) การสังเคราะห์ผลการศึกษารูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพสู่การเป็นองค์กรมหาชน โดยใช้วิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยประชุมเชิงปฏิบัติการ ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการวิจัยพบว่า 1) การบริหารงานในรูปแบบขององค์กรมหาชน คือ สามารถดำเนินงานต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัวกว่าส่วนราชการอื่นๆ เนื่องจากมีรูปแบบการบริหารคล้ายกับภาคเอกชน โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมดูแล ซึ่งคณะกรรมการมีความเป็นอิสระพอสมควร สามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับ การจัดโครงสร้างการดำเนินงาน การจัดการภายในองค์กร ตลอดจนการบริหารงบประมาณได้ โดยมีรัฐเป็นผู้ตรวจสอบ รูปแบบองค์กรที่เป็นหน่วยราชการ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐในรูปแบบใหม่ 2) การปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจไปเป็นองค์กรมหาชน ประเด็นสำคัญที่เป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการปรับเปลี่ยนองค์กรได้แก่ การยอมรับของบุคลากร ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหลัก และปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการปรับเปลี่ยนองค์กร อาทิ เรื่องค่าจ้าง สัญญาจ้าง สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ รวมถึงความรู้สึกมั่นคงในอาชีพ 3) ผลกระทบเชิงบวก องค์กรมหาชนมีอำนาจตัดสินใจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในองค์กรนั้นๆ จึงมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่า มีความยืดหยุ่นมากกว่า สามารถตอบสนองภารกิจของรัฐได้รวดเร็วกว่ารัฐวิสาหกิจ และมีความเป็นอิสระในการกำหนดระเบียบข้อบังคับ การจัดโครงสร้างการดำเนินงาน การจัดการภายในองค์กร ตลอดจนการบริหารงบประมาณ ส่วนผลกระทบเชิงลบ ในการปรับเปลี่ยนเป็นองค์กรมหาชน จะทำให้มีประเด็นเกี่ยวกับการบริหารอัตรากำลังเดิม เข้าสู่อัตรากำลังของโครงสร้างและหน่วยงานใหม่ ซึ่งอาจจะเกิดการเหลื่อมกันระหว่างอัตรากำลังเดิม

คำสำคัญ: รัฐวิสาหกิจ, องค์กรมหาชน, หน่วยงานภาครัฐ

Abstract

The objectives of this research were 1) to study different types of organizations according to the roles and missions of the government sector, 2) to study the problems and obstacles of

transforming state-owned enterprise organizations to public organizations, and 3) to study the positive and negative impacts of the said transformation. The method of this study was divided into three steps, namely: 1) Study of the model of organization, 2) Training and education of transforming state-owned enterprises to public organizations, and 3) Result synthesis. This study used a qualitative research through workshop and in-depth interview. The results of this research indicated that 1) The administration of a public organization was characterized by faster and more agile operation than other government agencies because it relied on a management style similar to the way managed in a private sector under the supervision of directors who were independent to formulate rules and regulations, manage operational and organizational structure, and responsible for budget management inspected by the government. Organizational patterns as government agencies could be divided into 4 types: government agencies, state-owned enterprises, public organizations, and new government agencies, 2) The transforming state-owned enterprises to public organizations was an important issue and a risk factor for organizational change, including acceptance of personnel, was a key component. The most important factors in organizational change included wage, employment contract, welfare, and benefits including job security, 3) Transforming state-owned enterprises to public organizations provided positive impacts as a public organization held absolute power to make complete decisions in the organization, leading to more agility and flexibility in operations, more ability to respond to state missions in a faster manner, compared with state-owned enterprises. A public organization had also high autonomy to formulate rules and regulations, operational and organizational structures, and budget management. However, it had negative impacts related to managing existing manpower, entering the power of the new structure and departments, causing overlapping between existing and new power.

Keywords: State-Owned Enterprise, Public organization, Government agency

บทนำ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ รวมถึงสภาพแวดล้อมของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ในช่วงศตวรรษที่ 20 สังคมโลก ระบบเศรษฐกิจ สังคมการเมืองของแต่ละประเทศได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมเป็นอย่างมาก อาทิ การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนตามระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การคิดค้นและพัฒนาเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง เป็นต้น ส่งผลให้ทิศทางของนโยบายสาธารณะและการบริหารงานภาครัฐของประเทศต่างๆ ต้องปรับตัวตาม มีความต้องการเพิ่มขีดความสามารถแข่งขันของประเทศ มีการเพิ่มบทบาทและขยายตัวของเครือข่ายองค์กรทางสังคมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ธีรพัฒน์ อังศุवाल, 2548) การที่องค์กรไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน จะดำรงหรืออยู่รอดได้ มีความเจริญเติบโตและก้าวหน้าขึ้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในองค์กรไปดำเนินการด้วยวิธีการใดๆ ก็ตาม เพื่อที่จะให้บรรลุ

วัตถุประสงค์เป้าหมายขององค์กร และการบริหารที่ดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สมาน รังสิโยภักดิ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์, 2544) การบริหารจัดการองค์กรที่ดีต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของงบประมาณที่ใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กร เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งองค์กรสมัยใหม่เป็นองค์กรที่ไม่ยึดติดกับแนวทางปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง เพียงอย่างเดียว แต่ต้องให้ความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่แตกต่างกันไป (ไทมมณี ไชยาฤทธิ์, 2561)

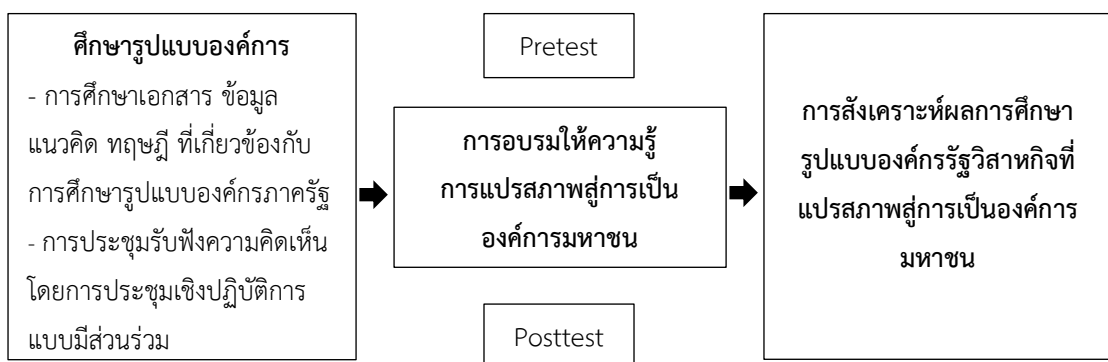
รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจในการให้บริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ที่มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการสาธารณะแก่ผู้ใช้บริการ เป็นบริการสาธารณะซึ่งภาคเอกชนยังไม่มีกำลังพอที่จะลงทุน ให้บริการในราคาที่เหมาะสม มุ่งแสวงหารายได้ และเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการ และนำผลกำไรหลังจากการเสียภาษีส่งคืนแก่รัฐในฐานะเจ้าของกิจการ หรือถ้ายังไม่สามารถทำกำไรได้ รัฐอาจจะต้องอุดหนุนหรืออย่างน้อยจะต้องสามารถเลี้ยงตัวเองได้ในระดับที่เหมาะสม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) การจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจะมีทางเลือกในการให้บริการใน 2 รูปแบบหลัก คือ การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ และการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐส่วนใหญ่จัดทำโดยใช้องค์กรภายในกำกับของฝ่ายบริหารในการจัดทำ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550) คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 มีมติเห็นชอบกับหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ตามมต.ก.พ.ร. ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) ส่วนราชการ 2) รัฐวิสาหกิจ 3) องค์การมหาชน และ 4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2558) ปัจจุบันคณะรัฐมนตรี ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้มีมติ ให้รัฐวิสาหกิจจำนวน 10 แห่งที่ควรจัดเป็นองค์การมหาชน ได้แก่ องค์การสวนสัตว์ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ องค์การจัดการน้ำเสีย และ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร เนื่องจากภารกิจของรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และต้องแสวงหารายได้ แต่บางองค์กรเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม และเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งการดำเนินงานในรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจไม่สอดคล้องกับรูปแบบและภารกิจได้ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเรื่อง การศึกษารูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพสู่การเป็นองค์การมหาชน เพื่อให้มีการบริหารจัดการที่เหมาะสม ตอบบทบาทและพันธกิจขององค์กร สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพสูงสุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบองค์กรประเภทต่างๆ ตามบทบาท และภารกิจของภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคขององค์กรรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนเป็นองค์การมหาชน
3. เพื่อศึกษาผลกระทบเชิงบวก และผลกระทบเชิงลบการแปรรูปสู่การเป็นองค์การมหาชน

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง พบว่า ภารกิจของรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และต้องแสวงหารายได้ แต่บางองค์กรเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม และเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งการดำเนินงานในรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจไม่สอดคล้องกับรูปแบบและภารกิจได้ ผู้วิจัยจึงศึกษาจากแนวคิดที่เกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย และการแปรรูปองค์การภาครัฐในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นวิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษารูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปสู่การเป็นองค์การมหาชน โดยมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่ 1 การศึกษารูปแบบองค์กร การศึกษารูปแบบองค์กร โดยการศึกษาจาก 1) การศึกษาเอกสาร ข้อมูล แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษารูปแบบองค์กรภาครัฐ และ 2) การประชุมรับฟังความคิดเห็น โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม จากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนก.พ.ร. ผู้แทนผู้บริหารหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนพนักงาน และนักวิชาการ จำนวน 40 คน

ขั้นที่ 2 การอบรมให้ความรู้การแปรสภาพสู่การเป็นองค์การมหาชน ผู้วิจัยทำการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการแปรสภาพสู่การเป็นองค์การมหาชน โดยมีการประเมินความรู้ก่อน หลังการอบรม (Pretest & Posttest) ทำการคัดเลือกผู้เข้าร่วมอบรม ประกอบด้วย นักบริหาร พนักงาน และลูกจ้างขององค์การสวนสัตว์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จำนวน 7 ภาค และ 1 โครงการ โดยใช้สูตรการคำนวณหากลุ่มตัวอย่างของเครซีและมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970) กรณียุทธศาสตร์จำนวนประชากรที่แน่นอน จำนวน 1,089 คน

ขั้นที่ 3 การสังเคราะห์ผลการศึกษารูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพสู่การเป็นองค์การมหาชน ผู้วิจัยทำการสรุปผลการศึกษารูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพสู่การเป็นองค์การมหาชน ทั้งผลกระทบเชิงบวก และผลกระทบเชิงลบในด้านต่างๆ ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพสูงสุด

สรุปผลการวิจัย

ขั้นที่ 1 การศึกษารูปแบบองค์กร

จากการประชุมหารือ และรับฟังความคิดเห็นร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ผู้แทนผู้บริหารหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนพนักงาน และนักวิชาการ เพื่อหารือและรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการแปรสภาพองค์กรรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การมหาชน ผลการประชุม พบว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เป็นการใช้อำนาจการบริหารที่สำคัญประการหนึ่งต่างจากอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ รัฐบาลใช้อำนาจในการบริหารประเทศผ่านหน่วยงานของรัฐ ในภาคส่วนราชการต่างๆ ตั้งแต่ กระทรวง กรม กอง และส่วนราชการอื่นๆ บทบาทภารกิจของรัฐที่บริหารราชการแผ่นดินผ่านหน่วยงาน และองค์กรต่างๆ จำเป็นต้องมีรูปแบบของหน่วยงาน และองค์กรให้เหมาะสมกับบทบาทและภารกิจในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน โดยคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 มีมติเห็นชอบกับหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ตามมติสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อสร้างรูปแบบองค์กรต่างๆ ให้เหมาะสมกับบทบาทภารกิจของภาครัฐที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเภท เพื่อประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่ารูปแบบองค์กรที่เป็นหน่วยราชการ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2558)

1. ส่วนราชการ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public)
2. รัฐวิสาหกิจ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Industrial Commercial Public Services)
3. องค์การมหาชน เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services)

4. หน่วยงานของรัฐในรูปแบบใหม่ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งเพื่อดำเนินการในภารกิจใดภารกิจหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ได้มุ่งเน้นแสวงหากำไรและไม่เหมาะที่จะบริหารงานในระบบแบบราชการ บทบาทและภารกิจภาครัฐ แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้ 1) ภารกิจด้านการปกครอง ได้แก่ ภารกิจเกี่ยวกับการสืบสวนอาชญากรรม การพิจารณาคดีและศาล การบริหารแผนงานของรัฐที่ต้องพิจารณาคุณค่า (value judgment) เช่น ทิศทางของงานป้องกันประเทศ ฯลฯ การบริหารจัดการและทิศทางของบริการด้านอาชญาวิทยา โศกนาฏกรรม กิจกรรมที่ดำเนินงานโดยบุคลากรของกองทัพเท่านั้น 2) ภารกิจด้านรายงานทางการเงิน ได้แก่ ภารกิจเกี่ยวกับการเก็บภาษีและการเบิกจ่าย การควบคุมบัญชีของประเทศ และงบประมาณ การบริหารสินเชื่อสาธารณะ

เมื่อพิจารณาหลักการจัดประเภทหน่วยงานของรัฐในรูปแบบของ องค์การรัฐวิสาหกิจและ องค์การมหาชน ทำให้พบว่า มีรัฐวิสาหกิจจำนวน 10 แห่งที่ควรจัดเป็นองค์การมหาชน ได้แก่ องค์การสวนสัตว์ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ องค์การจัดการน้ำเสีย และ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

ความแตกต่างของรูปแบบองค์การรัฐวิสาหกิจและรูปแบบองค์การมหาชน

ตารางที่ 1 ความแตกต่างของรูปแบบองค์การรัฐวิสาหกิจและรูปแบบองค์การมหาชน

รูปแบบองค์การรัฐวิสาหกิจ	รูปแบบองค์การมหาชน
1. เป็นนิติบุคคล	1. เป็นนิติบุคคล
2. มีภารกิจด้านอุตสาหกรรมและการค้า	2. มีภารกิจด้านสังคม วัฒนธรรม การศึกษาวิจัย
3. แสวงหารายได้จากการดำเนินการตามภารกิจ	3. ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ และหารายได้เพิ่มเติมเองได้
4. รายได้จากภารกิจต้องส่งให้รัฐบาล	4. รายได้ทั้งปวงไม่ต้องส่งให้รัฐบาล
5. บุคลากรเป็นพนักงานของแต่ละรัฐวิสาหกิจ	5. บุคลากรเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของแต่ละองค์การมหาชน
6. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ	6. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชน อยู่ในความดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งจะรับผิดชอบรายงานต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ โครงสร้างการบริหารจะประกอบด้วย 1) รัฐมนตรีผู้รักษาการ: เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินการบรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน 2) คณะกรรมการองค์การมหาชน: มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ 3) ผู้อำนวยการองค์การมหาชน: อยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์การมหาชนทุกตำแหน่ง

และยังถือเป็นผู้แทนขององค์การมหาชนในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก มีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามวัตถุประสงค์ ระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการ และ 4) บุคลากรขององค์การมหาชน: ประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานประจำ (เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน) และผู้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว (ลูกจ้างขององค์การมหาชน) รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้จะถือว่าบุคลากรขององค์การมหาชนมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่ใช่ข้าราชการ

ข้อดีของการบริหารงานในรูปแบบขององค์การมหาชน คือ สามารถดำเนินงานต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว และคล่องตัวกว่าส่วนราชการอื่นๆ เนื่องจากมีรูปแบบการบริหารคล้ายกับภาคเอกชน โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมดูแล ซึ่งคณะกรรมการมีความเป็นอิสระพอสมควร สามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับการจัดโครงสร้างการดำเนินงาน การจัดการภายในองค์กร ตลอดจนการบริหารงบประมาณได้ โดยมีรัฐเป็นผู้ตรวจสอบ นั่นจึงทำให้โครงสร้างการบริหารงาน นโยบาย รวมทั้งเงินเดือนและสวัสดิการขององค์การมหาชนจะแตกต่างกันไปตามแต่ละแห่งด้วย ลักษณะการบริหารจัดการเหมือนภาคธุรกิจเอกชน คือ มีคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดนโยบายบริหารงานของแต่ละองค์กรว่าจะออกแบบอย่างไรให้เหมาะสมกับกิจกรรมขององค์กร ที่สำคัญองค์การมหาชนมีอำนาจตัดสินใจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในองค์กรนั้นๆ จึงมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่ามีความยืดหยุ่นมากกว่า สามารถตอบสนองภารกิจของรัฐได้รวดเร็วกว่ารัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนจึงเหมาะกับการภารกิจที่ต้องการความเร่งด่วน ซึ่งส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอาจดำเนินการไม่สะดวก แต่องค์การมหาชนก็ยังคงอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบจากรัฐ และขอความเห็นชอบจากรัฐในการจัดทำแผนงบประมาณ

ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนเป็นองค์การมหาชน การแปรสภาพสู่การเป็นองค์การมหาชน เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและการไหลของงานให้เกิดประสิทธิภาพตอบสนองต่อแผนและพันธกิจขององค์กร ในสภาพแวดล้อมทางบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปดังนั้น อาจมีปัญหาและอุปสรรคดังนี้ 1) การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ในการปรับเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชน จะทำให้มีประเด็นเกี่ยวกับการบริหารอัตรากำลังเดิม เข้าสู่อัตรากำลังของโครงสร้างและหน่วยงานใหม่ ซึ่งอาจจะเกิดการเหลื่อมกันระหว่างอัตรากำลังเดิม การยอมรับของบุคลากร ค่าจ้าง สัญญาจ้าง สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ รวมถึงความรู้สึกมั่นคงในอาชีพ 2) ช่วงการถ่ายโอน (Transformation) มีปัญหาด้านการสื่อสารและสร้างความชัดเจนทั้งในด้านแผนผังโครงสร้างองค์กร (Organization Chart) ทั้งก่อนและหลังการปรับเปลี่ยน รายชื่อพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการปรับโครงสร้าง เช่น การยกเลิกงาน การเปลี่ยนฐานที่ตั้ง การเปลี่ยนสายบังคับบัญชา กระบวนการทำงาน การไหลของงาน มาตรฐานการทำงาน เป้าหมายและตัวชี้วัดที่สำคัญในกระบวนการทำงาน เป็นต้น

ขั้นที่ 2 การอบรมให้ความรู้การแปรสภาพสู่การเป็นองค์การมหาชน

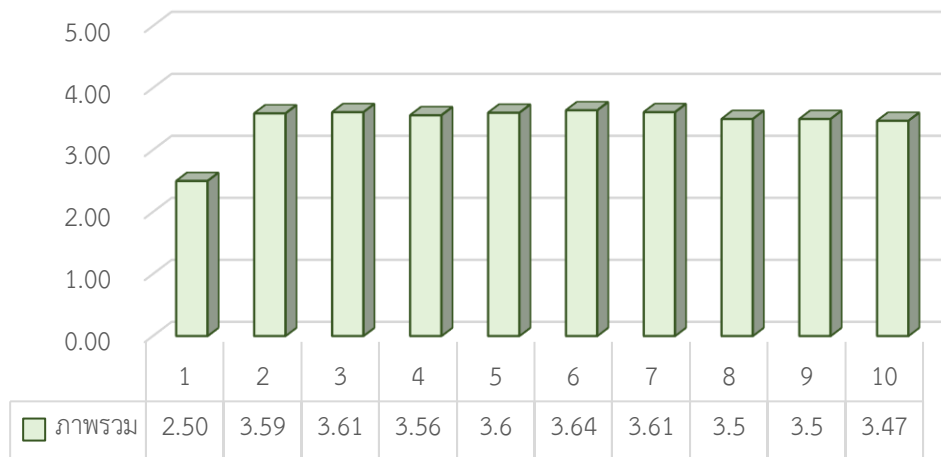
ผู้วิจัยทำการอบรมเรื่องรูปแบบและแนวทางการเปลี่ยนแปลงจากองค์กรรัฐวิสาหกิจไปเป็นองค์การมหาชน จำนวนผู้เข้าร่วมอบรม 1,159 คน รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานต่างๆ เพื่อรับข้อสังเกตและข้อเสนอแนะมาปรับปรุงผลการศึกษา และมีการทดสอบก่อนและหลังการอบรมผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าอบรมส่วนใหญ่ เป็นเพศชาย จำนวน 599 คน (ร้อยละ 51.68) อายุ 31 - 40 ปี จำนวน 431 คน

(ร้อยละ 37.19) ระดับการศึกษาปริญญาตรี จำนวน 645 คน (ร้อยละ 55.65) อายุงาน 10 ปีขึ้นไป จำนวน 533 คน (ร้อยละ 45.99) รายได้ต่อเดือน 10,001 - 20,000 บาท จำนวน 516 คน (ร้อยละ 44.52) ผลก่อนการอบรม ผู้เข้าร่วมมีความรู้ความเข้าใจ ร้อยละ 50 และหลังการอบรม ผู้เข้าร่วมมีความรู้ความเข้าใจ ร้อยละ 71.20

ตารางที่ 2 ผลการอบรมให้ความรู้การแปรสภาพสู่การเป็นองค์การมหาชน

ความรู้ความเข้าใจในการอบรมเรื่องรูปแบบและแนวทางการเปลี่ยนแปลงจาก องค์กรรัฐวิสาหกิจไปเป็นองค์การมหาชน	$\bar{x}$	ระดับ
ก่อนการอบรมการเปลี่ยนแปลงเป็นองค์การมหาชน		
1. ก่อนการอบรมเรื่องรูปแบบและแนวทางการเปลี่ยนแปลงจากองค์กรรัฐวิสาหกิจไป เป็นองค์การมหาชน ท่านมีความรู้ความเข้าใจภาพรวมขององค์การมหาชน	2.50	ปานกลาง
หลังการอบรมข้อมูลการเปลี่ยนแปลงเป็นองค์การมหาชน		
2. หลังการอบรมเรื่องรูปแบบและแนวทางการเปลี่ยนแปลงจากองค์กรรัฐวิสาหกิจไป เป็นองค์การมหาชน ท่านมีความรู้ความเข้าใจภาพรวมขององค์การมหาชน	3.59	มาก
3. ท่านมีความรู้ความเข้าใจรูปแบบองค์กรของรัฐ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และองค์กรรูปแบบพิเศษมากขึ้น	3.61	มาก
4. ท่านมีความรู้ความเข้าใจถึงเหตุผลในการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจไปเป็น องค์การมหาชน	3.56	มาก
5. ท่านทราบว่าเมื่อแปรรูปเป็นองค์การมหาชนแล้ว รัฐบาลจะสนับสนุนงบประมาณให้ องค์กรเป็นประจำทุกปี	3.60	มาก
6. ท่านทราบว่าเมื่อเป็นองค์การมหาชนแล้ว บุคลากรหรือพนักงานของยังคงสถานะ ความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ	3.64	มาก
7. ท่านทราบว่าสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของท่านยังคงอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง แม้จะ เปลี่ยนเป็นองค์การมหาชนแล้ว	3.61	มาก
8. ท่านคิดว่า การเป็นองค์การมหาชนจะส่งผลให้องค์กรมีการดำเนินการที่คล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากขึ้นในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป	3.50	มาก
9. ท่านคิดว่า การเป็นองค์การมหาชน ทำให้ท่านมีความรู้สึกท้าทายในการปฏิบัติงาน เพื่อความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานมากขึ้น	3.50	มาก
10. ท่านสามารถปรับตัวเข้ากับการเป็นบุคลากรในองค์การมหาชนได้	3.47	ปานกลาง
รวม	3.56	มาก

ความรู้ความเข้าใจในการอบรมเรื่องรูปแบบและแนวทางการเปลี่ยนแปลงจากองค์กรมหาชน



ภาพที่ 2 ความรู้ความเข้าใจในการอบรมเรื่องรูปแบบและแนวทางการเปลี่ยนแปลงจากองค์กรรัฐวิสาหกิจไปเป็นองค์กรมหาชน

หมายเหตุ: 1 คือ ก่อนการอบรมการเปลี่ยนแปลงเป็นองค์กรมหาชน
2 - 10 คือ หลังการอบรมการเปลี่ยนแปลงเป็นองค์กรมหาชน

ขั้นที่ 3 การสังเคราะห์ผลการศึกษารูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพสู่การเป็นองค์กรมหาชน

ผลการสังเคราะห์ผลการศึกษารูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพสู่การเป็นองค์กรมหาชนสามารถสรุปได้ดังนี้

1. องค์กรมหาชน เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร บุคลากรหรือพนักงานขององค์กรที่มีอยู่ก่อนการแปรรูปเป็นองค์กรมหาชนแล้วยังคงสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐเช่นเดิม
2. สิทธิประโยชน์และสวัสดิการของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่มีอยู่ก่อนการแปรรูปเป็นองค์กรมหาชนนั้นยังคงอยู่ ไม่เปลี่ยนแปลง และการเป็นองค์กรมหาชนทำให้บุคลากรมีความรู้สึกท้าทายในการปฏิบัติงาน เพื่อความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานมากยิ่งขึ้น
3. การบริหารราชการแผ่นดินหรือบริหารกิจการภายในองค์กรไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบใดๆ หรือภาคเอกชนก็ตามจะต้องมีการบริหารด้วยธรรมาภิบาลมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับชั้นที่เป็นผู้ประเมินตัวเราก็จะต้องประเมินด้วยความเป็นธรรมตามหลักของตัวชี้วัด (KPI) ในการประเมิน และผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับก็จะต้องถูกตรวจสอบและถูกประเมินด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงาน ถ้าจะมีการอคติลำเอียงก็อาจมีได้ซึ่งเป็นเรื่องของตัวบุคคลไม่น่าจะเป็นที่ระบบของการทำงานขององค์กรไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชน และถ้าเรารู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกประเมินด้วยอคติลำเอียงเราก็สามารถปกป้องสิทธิด้วยการนำเสนอข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อนำเสนอต่อผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้างานในระดับที่สูงกว่า หรือใช้สิทธิทางศาลต่อไปก็ได้

ผลกระทบเชิงบวกในการแปรรูปการเป็นองค์การมหาชน

1. รัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลองค์การมหาชน
2. คณะกรรมการองค์การมหาชน มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการองค์การมหาชน
3. ผู้อำนวยการองค์การมหาชน อยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์การมหาชนทุกตำแหน่ง
4. ด้านทรัพย์สินและรายได้ขององค์การมหาชนเงินหรือทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนการแปรรูปเมื่อมีการแปรรูปเป็นองค์การมหาชนแล้วให้อินเงินหรือทรัพย์สินเหล่านั้นไปเป็นทรัพย์สินขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ สำหรับเงินที่รัฐได้จ่ายให้เป็นทุนประเดิมและเงินที่รัฐจ่ายให้เป็นรายปีให้เป็นทรัพย์สินขององค์การมหาชนทั้งสิ้น รวมถึงเงินที่ได้รับบริจาคหรืออุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรใดๆทั้งภายในและภายนอกประเทศให้เป็นทรัพย์สินขององค์การมหาชน นอกจากนั้น รายได้จากการทำงานไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ รวมถึงดอกผลของเงินรายได้จากทรัพย์สินให้ถือเป็นทรัพย์สินขององค์การมหาชน และรายได้ขององค์การมหาชน ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
5. มีการปรับปรุงให้เกิดอัตราการไหล (Flow) ของการปฏิบัติงานในแต่ละห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) ที่รวดเร็ว และลดอัตราการสูญเสียเปล่า (Waste) ของการสั่งการและง่ายต่อการปฏิบัติงานแบบบูรณาการข้ามสายงาน (Cross Functional)
6. องค์การมหาชน เป็นองค์การไม่แสวงหารายได้ โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสามารถบริหารจัดการผลการดำเนินงานในรูปแบบองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร
7. มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการสูง เนื่องจากการปรับโครงสร้างองค์กรต้องดำเนินการทบทวนและจัดทำกรไหลของงาน (Work Flow System) ทำให้กระบวนการทำงานถูกทบทวนให้ง่าย สะดวก ลดความซ้ำซ้อนของงาน ทำให้งานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น
8. บุคลากรหรือพนักงานที่ทำงานอยู่ก่อนการแปรรูปเป็นองค์การมหาชนยังคงได้รับสิทธิและสวัสดิการเช่นรัฐวิสาหกิจเดิมทุกประการมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และบุคลากรหรือพนักงานที่เข้ามาทำงานหลังการแปรรูปเป็นองค์การมหาชนแล้วจะได้รับสิทธิและสวัสดิการตามรูปแบบขององค์การมหาชนมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์
9. ด้านสิทธิและสวัสดิการของบุคลากรในองค์การมหาชนบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ทุกระดับขององค์การมหาชนต้องได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทน “ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้” ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(มาตรา 38) และมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่กฎหมายกำหนดแม้จะไม่ได้เรียกว่า สหภาพแรงงานก็ตาม (มาตรา 38/1)

10. บุคลากรขององค์การมหาชน ประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานประจำ (เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน) และผู้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว (ลูกจ้างขององค์การมหาชน) ทั้งนี้ถือว่าบุคลากรขององค์การมหาชนมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

11. มีการวางแผนการเติบโตของบุคลากรนอกเหนือจากสายงานบริหาร เช่น สายงานในด้านวิชาการหรือวิชาชีพที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะสายงานด้านการอนุรักษ์และวิจัยที่ตอบสนองต่อพันธกิจหลักขององค์กร ทำให้ขีดความสามารถทางการแข่งขันในตลาดแรงงานขององค์กรเพิ่มสูงขึ้น

12. สามารถกำหนดกรอบรายได้แก่บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และประเมินผลจากผลงานที่ไม่จำเป็นต้องประเมินจากผลกำไรจากการประกอบการ รวมถึงมีการกำหนดแนวทาง และสิ่งจูงใจในการบริหารทรัพยากรบุคคลแก่บุคลากรเฉพาะทาง หรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะวิชาชีพ

ผลกระทบเชิงลบในการแปรรูปสู่การเป็นองค์การมหาชน

การปรับเปลี่ยนจากรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจ ไปเป็นองค์การมหาชน ประเด็นสำคัญที่เป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการปรับเปลี่ยนองค์กรได้แก่ การยอมรับของบุคลากร ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหลัก และปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการปรับเปลี่ยนองค์กร อาทิ เรื่องค่าจ้าง สัญญาจ้าง สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ รวมถึงความรู้สึกมั่นคงในอาชีพ ซึ่งแนวทางป้องกันความเสี่ยงที่สำคัญได้แก่ การให้ความรู้ ความเข้าใจที่ต้องเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กร สวัสดิการ ฐานทางวิชาชีพ และผลกระทบต่อการปฏิบัติงานทั้งทางตรงและทางอ้อมที่บุคลากรจะได้รับจากการเปลี่ยนแปลงเป็นองค์การมหาชน

1. การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ในการปรับเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชนจะทำให้มีประเด็นเกี่ยวกับการบริหารอัตรากำลังเดิม เข้าสู่อัตรากำลังของโครงสร้างและหน่วยงานใหม่ ซึ่งอาจจะเกิดการเหลื่อมกันระหว่างอัตรากำลังเดิม ดังนั้น แนวทางป้องกันความเสี่ยงของงานด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลจึงมีความสำคัญ อาทิ การพิจารณาในเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้ายให้บุคลากรลงในตำแหน่งได้เหมาะสมกับงาน (Put the right man on the right job) และต้องพัฒนาคนในทักษะใหม่ๆ (Re-skills) ให้พร้อมต่อการทำงาน

2. ช่วงการถ่ายโอน (Transformation) ต้องสื่อสารและสร้างความชัดเจนทั้งในด้านแผนผังโครงสร้างองค์กร (Organization Chart) ทั้งก่อนและหลังการปรับเปลี่ยน การจัดทำคำพรรณนาหน้าที่งาน (Job description) สำหรับตำแหน่งงานใหม่ รายชื่อพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการปรับโครงสร้าง เช่น การยกเลิกงาน การเปลี่ยนฐานที่ตั้ง การเปลี่ยนสายบังคับบัญชา กระบวนการทำงาน การไหลของงาน มาตรฐานการทำงาน เป้าหมายและตัวชี้วัดที่สำคัญในกระบวนการทำงาน เป็นต้น

อภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการศึกษารูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพสู่การเป็นองค์การมหาชน พบว่า

1. การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเป็นการใช้อำนาจการบริหารที่สำคัญประการหนึ่งต่างจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ รัฐบาลใช้อำนาจการบริหารประเทศผ่านหน่วยงานของรัฐในภาคส่วนราชการต่างๆ ตั้งแต่กระทรวง กรม กอง และส่วนราชการอื่นๆ บทบาทภารกิจของภาครัฐที่บริหารราชการแผ่นดินผ่านหน่วยงานและองค์กรต่างๆ จำเป็นต้องมีรูปแบบของหน่วยงานและองค์กรให้เหมาะสมกับบทบาทและภารกิจในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 มีมติเห็นชอบกับหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ตามมติ ก.พ.ร. เพื่อสร้างรูปแบบองค์กรประเภทต่างๆ ให้เหมาะสมกับบทบาทภารกิจของภาครัฐที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเภท เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่ารูปแบบองค์กรที่เป็นหน่วยราชการซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) ส่วนราชการ 2) รัฐวิสาหกิจ 3) องค์การมหาชนและ 4) หน่วยงานของรัฐในรูปแบบใหม่

2. การปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจ ไปเป็นองค์การมหาชน ประเด็นสำคัญที่เป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการปรับเปลี่ยนองค์กรได้แก่ การยอมรับของบุคลากร ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหลัก และปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการปรับเปลี่ยนองค์กร อาทิ เรื่องค่าจ้าง สัญญาจ้าง สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ รวมถึงความรู้สึกมั่นคงในอาชีพ

3. ผลกระทบเชิงบวก องค์การมหาชนมีอำนาจตัดสินใจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในองค์กรนั้นๆ จึงมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่า มีความยืดหยุ่นมากกว่า สามารถตอบสนองภารกิจของรัฐได้รวดเร็วกว่ารัฐวิสาหกิจ และมีความเป็นอิสระในการกำหนดระเบียบข้อบังคับ การจัดโครงสร้าง การดำเนินงาน การจัดการภายในองค์กร ตลอดจนการบริหารงบประมาณ ส่วนผลกระทบเชิงลบในการปรับเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชน จะทำให้มีประเด็นเกี่ยวกับการบริหารอัตรากำลังเดิมเข้าสู่อัตรากำลังของโครงสร้างและหน่วยงานใหม่ ซึ่งอาจจะเกิดการเลื่อนกันระหว่างอัตรากำลังเดิม

สอดคล้องกับ พระครูโกศลวชิรกิจ และพิชฌ โภณินิม (2559) แนวคิดการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า แนวคิดการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยเป็นปัญหาที่หนักร้อยมาก เพราะการสะสมไว้ซึ่งปัญหามากมายในระบบการบริหารราชการแบบเก่าทำให้การปฏิรูปทำได้ลำบาก ระบบราชการไทย ขาดระบบข้อมูลสนับสนุนขาดบูรณาการระหว่างหน่วยงานการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปในระดับต่างๆ ไม่เหมาะสมการขาดอุดมการณ์ของชาติที่กำหนดกรอบเป้าหมายระยะยาว การแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลและการเมืองการที่ราชการยังหวงอำนาจอยู่การขาดกลไกการรับฟังประชาชนที่ดีพอ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการบัญญัติกฎหมายไว้หลายฉบับที่เกี่ยวกับการบริหารหนึ่งในนั้นก็คือ หลักธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นไปที่ประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็นมีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

ประชาชนได้รับความอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองต่อความต้องการและมีการติดตามประเมินผล การปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ และสอดคล้องกับ กษม ชนวงษ์ และคณะ (2560) ศึกษาเรื่อง การแปรรูป รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย กรณีศึกษาโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ผลการศึกษาพบว่า สภาพภาพแรงงาน และพนักงานไม่ได้มีแรงต่อต้านมากเช่นในอดีต ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ และกลุ่มสภาพภาพแรงงานมองว่า ความสามารถในการแข่งขันในเวทีการค้าของโลก เป็นหนทางหนึ่งของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันสภาพภาพแรงงาน และพนักงานมีความคิดเห็นตรงกันว่า โรงงานยาสูบจะเป็นแหล่งสร้างรายได้และผลประโยชน์ได้อย่างมหาศาล ดังนั้น จึงจะต้องมีการดูแล ให้ผลตอบแทนหรือประโยชน์เกื้อกูล (ซึ่งรวมถึงโบนัส) และสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าที่พัก และประโยชน์อื่นๆแก่พนักงานไม่น้อยไปกว่าเดิมที่เคยได้รับ และในทางการบริหารในหมู่พนักงานมีความคิดเห็นว่าการให้เอกชนร่วมลงทุนจะส่งผลดี ทำให้มีการบริหารจัดการที่คล่องตัวมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้พนักงานมีการทำงานอย่างเต็มศักยภาพเพื่อโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการนำไปใช้

- 1) จากผลการศึกษา พบว่าการแปรรูปหน่วยงาน จำเป็นต้องศึกษารูปแบบของหน่วยงาน และองค์กรให้เหมาะสมกับบทบาท ภารกิจในการดำเนินงาน เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน
- 2) การแปรรูปหน่วยงาน ควรมีการศึกษารูปแบบองค์กรที่เหมาะสม และมีเวทีสร้างการรับรู้ และสื่อสารในการสร้างความเข้าใจในหน่วยงานหรือองค์กร
- 3) การแปรรูปหน่วยงาน ควรให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญ เพราะเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนในด้านการยอมรับ สวัสดิการต่างๆ กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลง อีกทั้ง ความมั่นคง และความก้าวหน้าในสายงาน
- 4) จากผลการศึกษา การให้ความรู้ ด้านการแปรรูปเป็นองค์การมหาชน มีกลุ่มบุคลากร พนักงานบางส่วนที่มีความต้องการด้านสวัสดิภาพต่างๆ เช่น ลูกจ้างชั่วคราวรายปี ที่มีการต่อสัญญา มาโดยตลอด ต้องการให้ปรับเป็นลูกจ้างประจำ หากหน่วยงานใช้โอกาสนี้ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง รวมถึงกรอบอัตรากำลัง จะส่งผลให้เกิดการยอมรับมากขึ้น เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- กษม ชนวงษ์ และคณะ. (2560). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย กรณีศึกษาโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*. 10(1): 54 - 63.
- ไทยมณี ไชยาฤทธิ. (2561). การจัดการองค์กรภาครัฐเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม. *วารสาร มจร นครน่านปริทรรศน์*. 2(2): 1 - 12.

- ธีรพัฒน์ อังศุवाल. (2548). *องค์การมหาชน: ผลผลิตจากการปฏิรูประบบราชการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544)*. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2561, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1637>.
- พระครูโกศลวชิรกิจ และพิชฌ โบุญนิยม. (2559). แนวคิดการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย. *วารสารสถาบันวิจัยพินิตธรรม*. 3, 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม): 13 – 24.
- สมาน รังสิโยภักดิ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์. (2544). *หลักการบริหารเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ลักษณ์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2558). *หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานภาครัฐในการกำกับของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: ก.พ.ร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *วาระปฏิรูปพิเศษ 7: การปฏิรูปองค์การมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- Krejcie, R.V; & Morgan, D.W. (1970). "Determining sample size for research activities", *Educational and Measurement*, 30: 607 – 610.