

**การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระและผลการดำเนินงานระหว่าง
องค์การมหาชนกับกรมในประเทศไทย***
**COMPARING THE AUTONOMY AND PERFORMANCE OF
AUTONOMOUS PUBLIC ORGANIZATIONS AND GOVERNMENT
DEPARTMENTS IN THAILAND**

อ.ภริดา ชัยรัตน์**
รศ.ดร.พิทยา บวรวัฒนา***

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระและผลการดำเนินงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรมในประเทศไทย ซึ่งมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นตัวแทนขององค์การมหาชน และกรมการพัฒนาชุมชนสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นตัวแทนของกรม คำถามในการวิจัย คือ จริงหรือไม่ หากองค์การมหาชนมีความเป็นอิสระมากกว่ากรม จะมีผลการดำเนินงานที่ดีกว่าด้วย วิธีการศึกษา คือ การสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้น 42 คน ประกอบกับการศึกษาเอกสารงบประมาณ รายงานประจำปี และผลการประเมินตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และประมวลผล การศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 เป็นการวิเคราะห์และเปรียบเทียบ ความเป็นอิสระขององค์การระหว่างพอช. และกรมการพัฒนาชุมชน ในเรื่องของความเป็นอิสระในด้านกระบวนการบริหารงาน ด้านการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับด้านการบริหารการเงินงบประมาณ ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และด้านการตรวจสอบประเมินผล ส่วนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์และเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่าง พอช.และกรมการพัฒนาชุมชน ใน 3 มิติที่ประกอบด้วย มิติที่ 1 คุณภาพของกระบวนการปฏิบัติงาน มิติที่ 2 ประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ และมิติที่ 3 ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

จากการศึกษา พบว่า พอช. มีความเป็นอิสระมากกว่ากรมการพัฒนาชุมชนในด้านการบริหารงาน การกำหนดกฎระเบียบ การบริหารการเงินงบประมาณ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ อย่างไรก็ตามทั้งกรมการพัฒนาชุมชนและพอช. มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในระดับเดียวกัน และทั้งสองต่างไม่มี

* วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** นิสิตปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

*** รองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา บวรวัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประสิทธิภาพในด้านการเงินงบประมาณอีกด้วย ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า แม้ว่า พอช.จะมีความเป็นอิสระมากกว่ากรมการพัฒนาชุมชน แต่ทั้ง พอช.และกรมการพัฒนาชุมชนมีผลการดำเนินงานเท่ากัน การนำแนวคิดการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหารมาใช้ในประเทศไทยจึงยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างน้อยที่สุดก็ในกรณีของ พอช.

คำสำคัญ: การจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร องค์การมหาชน ความเป็นอิสระ ผลการดำเนินงาน

Abstract

This study compared autonomous public organizations (APOs) with government departments in Thailand in terms of their autonomy and performance. Community Development Department (CDD) of the Ministry of Interior was chosen to represent a government department. The autonomous public organization chosen for investigation was the Community Organization Development Institute (CODI) of the Ministry of Social Development and Human Security. The research question was: When APOs have more autonomy than government departments, would that result in higher performance on the part of APOs? The study conducted in-depth interview with forty-two government officials in both CDD and CODI. Documentary research such as annual reports, government documents, and budgetary documents were also used. The study was divided into two parts. Part 1 analyzed and compared CDD and CODI in terms of their organizational autonomy (operational autonomy, rule making autonomy, financial and budgeting autonomy, human resource management autonomy, and monitoring and evaluating autonomy). Part 2 also compared CDD and CODI in terms of their performance appraisal covering three dimensions: operating quality, financial and budgeting efficiency and performance effectiveness.

The study found that CODI had more autonomy than CDD in terms of operational autonomy, rule making autonomy, financial and budgeting autonomy, and human resource management autonomy. However, both CODI and CDD had the same level of performance effectiveness. They both did not have financial and budgeting efficiency. The conclusion was that although CODI had more autonomy than CDD, its performance was equivalent to that of the CDD. As a matter of fact, agencification in Thailand has not been so successful at least in the case of the CODI.

Keyword : Agencification, public organization, autonomy, performance

บทนำ

จากการที่ประเทศไทยนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เป็นกรอบในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งมีความเชื่อว่า องค์การภาครัฐจะมีความสามารถในการทำงานสูง ก็ต่อเมื่อมีความยืดหยุ่น ความเป็นอิสระทั้งในการตัดสินใจ และการดำเนินงาน มีขนาดเล็ก มีสายการบังคับบัญชาที่สั้น และใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน องค์การมหาชนจึงเกิดขึ้นจากความคาดหวังว่าความเป็นอิสระ ความยืดหยุ่น การดำเนินงานที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมมากกว่ากรม ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการรูปแบบเดิม จะส่งผลให้องค์การมหาชนมีผลการดำเนินงานที่ดีกว่ากรม แต่ในความเป็นจริงการดำเนินงานขององค์การมหาชนกลับประสบกับปัญหาหลายประการ ทั้งในเรื่องบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและรูปแบบการทำงาน และผลที่ได้จากการดำเนินงาน จึงก่อให้เกิดคำถามการวิจัยว่า ความเป็นอิสระและผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนกับกรม มีความแตกต่างกันหรือไม่ และผลของการนำแนวคิดกระบวนการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Agencification) มาใช้ในประเทศไทยเป็นอย่างไร โดยมีสมมติฐานในการศึกษา ดังนี้

สมมติฐานที่ 1 การนำแนวคิดกระบวนการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร มาใช้ในประเทศไทยทำให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระมากกว่ากรมในด้าน 1) การบริหารงาน 2) การกำหนดกฎระเบียบ 3) การบริหารการเงินงบประมาณ และ 4) การบริหารทรัพยากรมนุษย์

สมมติฐานที่ 2 หากองค์การมหาชนมีความเป็นอิสระมากกว่ากรม จะทำให้มีผลการดำเนินงานที่ดีกว่ากรม

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระระหว่างองค์การมหาชนกับกรม
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างองค์การมหาชนกับกรม
3. เพื่อศึกษาว่าความเป็นอิสระขององค์การมหาชน มีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนอย่างไร
4. เพื่อศึกษาผลจากการนำแนวคิดกระบวนการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Agencification) มาใช้ในประเทศไทย

ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาขององค์การมหาชน ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จำนวน 1 แห่ง ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และหน่วยงานราชการในระดับกรม 1 แห่ง ที่มีภารกิจใกล้เคียงกับองค์การมหาชน ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งพิจารณาข้อมูลในช่วงเวลาระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2553

ระเบียบวิธีวิจัย

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยต้องการข้อมูลใน 2 ส่วน คือ ความเป็นอิสระขององค์กร และผลการดำเนินงานขององค์กร จึงได้กำหนดเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ไว้ 2 ประการด้วยกัน คือ 1) แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหาร คณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำนวน 42 คน ในด้านความมีอิสระและผลการดำเนินงาน ซึ่งเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ที่ได้พัฒนาขึ้นมาจากกรอบแนวคิดในการวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการครบถ้วน และ 2) แบบบันทึกข้อมูลจากเอกสารทุติยภูมิ เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กร ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2553 ได้แก่ งบประมาณที่ได้รับจัดสรร และผลการเบิกจ่ายงบประมาณ ผลการดำเนินงานจากคำรับรองการปฏิบัติราชการ ผลผลิตและตัวชี้วัดเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในแผนงาน

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของการพิจารณาความเป็นอิสระ และส่วนของการพิจารณาผลการดำเนินงาน

1. การพิจารณาความเป็นอิสระขององค์กร

ได้กำหนดตัวชี้วัดที่ใช้ประเมินความเป็นอิสระขององค์กรทั้ง 2 ประการไว้ 5 ประเด็น โดยเป็นการผสมผสานตัวชี้วัดที่ได้จากการศึกษาแนวคิดการวัดระดับความเป็นอิสระของ Koen Verhoest (2004: 107-108), ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551: 236) และทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2549: 53) เพื่อให้ครอบคลุมการบริหารงานทุกด้าน สามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงคำอธิบายตัวชี้วัดความมีอิสระขององค์กร

ตัวชี้วัดความมีอิสระ	คำอธิบายและแนวทางการพิจารณา
1. กระบวนการบริหาร	สะท้อนให้เห็นถึงผู้ที่มีบทบาทและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ในการกำหนดนโยบายแนวทางและวิธีในการดำเนินงานขององค์กรว่าทำได้เองหรือได้รับการกำหนดจากหน่วยงานอื่น
2. การออกกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ ภายในองค์กร	สะท้อนให้เห็นถึงผู้มีอำนาจในการวางกฎระเบียบ และระเบียบที่บังคับใช้กับองค์กรถูกกำหนดจากส่วนกลางหรือไม่
3. การบริหารการเงินงบประมาณ	สะท้อนให้เห็นถึงการพึ่งพาทรัพยากรจากส่วนกลาง ตลอดจนระเบียบวิธีกระบวนการงบประมาณที่บังคับใช้กับองค์กร
4. การบริหารทรัพยากรมนุษย์	สะท้อนให้เห็นถึง ผู้ที่มีบทบาทและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรว่าสามารถกำหนดได้เอง หรือได้รับการกำหนดมาจากส่วนกลาง
5. การตรวจสอบและประเมินผล	สะท้อนให้เห็นถึงผู้มีอำนาจในการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมขององค์กรในกระบวนการตรวจสอบและประเมินผล รวมถึงความรับผิดชอบต่อผลงาน

2. การพิจารณาผลการดำเนินงาน

การศึกษานี้ได้พัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน จากแนวคิดการวัดผลการดำเนินงานจากการบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment Approach) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) การจัดการแบบเน้นผลสัมฤทธิ์ และระบบบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance - Based Budgeting : SPBB) ตลอดจนนำแนวทางการตรวจสอบและประเมินผลของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ การประเมินผลตามคำรับรอง โดยสำนักงาน ก.พ.ร. การประเมินความคุ้มค่า และการวัดระดับความสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool : PART) โดยสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาประยุกต์ใช้ ซึ่งเป็นการรวมการวัดผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ การตรวจสอบทางการเงิน และการวัดประสิทธิผลเข้าไว้ด้วยกัน โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงคำอธิบายตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์การ

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน	คำอธิบายและแนวทางการพิจารณา
มิติที่ 1 คุณภาพของกระบวนการปฏิบัติงาน - พิจารณาความสอดคล้อง เชื่อมโยง ต่อเนื่อง และเกี่ยวเนื่องกันของยุทธศาสตร์กับพันธกิจ แผนงาน ผลผลิตและกิจกรรม - การจัดลำดับความสำคัญของการกำหนด ยุทธศาสตร์และพันธกิจของหน่วยงาน	เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงการวางแผนการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความ เชื่อมโยง และมีความเกี่ยวเนื่องที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับหน่วยงาน ตามแนวคิด SPBB และให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนและประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ
มิติที่ 2 ประสิทธิภาพด้านการเงินงบประมาณ - พิจารณาดุลทางการเงิน (งบประมาณที่ได้รับ-งบประมาณที่จ่ายจริง) - งบประมาณที่ได้รับว่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า	เพื่อพิจารณาความเพียงพอของงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน และการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการลดการใช้จ่ายงบฯ โดยลดขนาดภาครัฐ ทำเฉพาะในสิ่งที่จำเป็นสำหรับองค์การมหาชนซึ่งมีภารกิจที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ จึงใช้แนวคิดการวิเคราะห์งบการเงินในเรื่องของความสามารถในการก่อหนี้ และอัตราส่วนสภาพคล่องมาร่วมพิจารณาด้วย
มิติที่ 3 เป็นการพิจารณาประสิทธิผลในการดำเนินงาน - ผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า - ร้อยละผลการดำเนินงานที่บรรลุเป้าหมาย	เพื่อแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานและความสามารถในการดำเนินงานได้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

กรอบแนวคิดในการศึกษาดังภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่า การนำแนวคิดกระบวนการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร เข้ามาใช้ในระบบราชการของไทยที่ก่อให้เกิดองค์การมหาชนนั้น ในความเป็นจริงสามารถปฏิบัติได้สำเร็จตามที่ต้องการหรือไม่ กล่าวคือ การที่องค์การมหาชนมีกระบวนการดำเนินงานที่มีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นหรือไม่ และมีความแตกต่างจากกรมซึ่งเป็นหน่วยงานราชการรูปแบบเดิมหรือไม่ อย่างไร เพราะถ้าหากไม่มีความแตกต่าง หรือมีผลการดำเนินงานที่ไม่ดีกว่าเดิม เท่ากับว่า การนำแนวคิดการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหารมาใช้ไม่ประสบผลสำเร็จ และไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



จากกรอบแนวคิดในการศึกษา (ภาพที่ 1) สามารถอธิบายได้ว่า การนำแนวคิดกระบวนการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร มาใช้เกิดเป็นองค์การมหาชน เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับความเป็นอิสระในระบบการดำเนินงานซึ่งมีมิติในการเปรียบเทียบความเป็นอิสระ 5 มิติกับกรม จะได้ผลว่า องค์การมหาชนจะมีอิสระมากกว่า เท่ากับหรือน้อยกว่ากรมในมิติใดบ้าง และเมื่อนำองค์การมหาชนกับกรมมาเปรียบผลการดำเนินงานใน 3 มิติ จะพบว่าองค์การมหาชนจะมีผลการดำเนินงานที่ดีกว่า เท่ากับหรือแย่กว่ากรมในมิติใดบ้าง ซึ่งในความเป็นจริงผลที่ปรากฏจะเป็นไปตามแนวคิดกระบวนการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหารที่ว่า “เมื่อองค์การมีความเป็นอิสระมากขึ้น จะส่งผลให้มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นด้วย [more managerial autonomy lead to high performance (Koen Verhoest, 2004 and Yamamoto,2006)]” ตามที่ต้องการหรือไม่

ผลการศึกษา

ส่วนที่ 1 จากการเปรียบเทียบความเป็นอิสระระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สามารถตอบคำถามการศึกษาได้ว่ากรมฯ และ พอช. มีทั้งความเหมือนและความต่างของความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ดังนี้

ด้านที่มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด คือ ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่ พอช. สามารถดำเนินการกำหนดกฎระเบียบ แนวทาง และวิธีการบริหารจัดการได้เองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแตกต่างจากของกรมฯ ที่ต้องทำตามกรอบของสำนักงาน ก.พ. และมติคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก ส่งผลให้ พอช. มีความเป็นอิสระในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์มากกว่ากรมการพัฒนาชุมชน เช่นเดียวกับความเป็นอิสระในด้านการกำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่ พอช. สามารถกำหนดกฎระเบียบภายในหน่วยงานได้เองมากกว่ากรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบจากส่วนกลางมากกว่า

อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระในด้านการเงินงบประมาณในเรื่องของกระบวนการงบประมาณทั้ง กรมฯ และ พอช. ไม่มีความเป็นอิสระเหมือนกัน เนื่องจากต้องดำเนินการตามวิธีงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง แต่ในเรื่องการบริหารงบประมาณ พอช. จะมีความเป็นอิสระในการเบิกจ่ายมากกว่ากรมฯ จากการที่ พอช. ได้รับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน เมื่อมีเงินเหลือไม่ต้องส่งเงินคืนเข้าคลัง

ในขณะเดียวกัน ทั้งพอช. และกรมฯ มีความเป็นอิสระในด้านการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานเหมือนกัน กล่าวคือ การกำหนดวิธีการและรูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานต้องดำเนินการภายใต้กรอบของหน่วยงานส่วนกลาง เช่น สตง. สศช. สำนักงานงบประมาณ และ ก.พ.ร. จะมีความเป็นอิสระอยู่บ้าง จากการมีส่วนร่วมในการกำหนดตัวชี้วัด

ในส่วนของความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานแม้ว่าทั้ง พอช. และกรมฯ มีความเป็นอิสระใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ทั้ง พอช. และกรมฯ มีความเป็นอิสระในการเลือกวิธีการ รูปแบบในการปฏิบัติงานเหมือนกัน และการกำหนดยุทธศาสตร์ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเหมือนกัน แต่การกำหนดนโยบายของกรมฯ จะปรับเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐบาล และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่งผล

ให้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนโยบายของกรมฯ ก็จะเปลี่ยนตาม ซึ่งแตกต่างกับ พอช. ที่ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนตาม นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างในเรื่องของการเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารของหน่วยงาน โดยอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ต้องได้รับการเสนอชื่อจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่ผู้อำนวยการ พอช. และคณะกรรมการ พอช. มาจากกระบวนการสรรหา แล้วจึงแต่งตั้ง ส่งผลให้ ในส่วนนี้พอช. มีความเป็นอิสระมากกว่ากรมการพัฒนาชุมชน

จากผลการศึกษา สามารถสรุปได้ว่าการนำแนวคิดกระบวนการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร มาใช้ในประเทศไทยทำให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระมากกว่ากรมในด้าน การบริหารงาน การกำหนดกฎระเบียบ การบริหารการเงินงบประมาณ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ส่วนที่ 2 จากการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พบว่า ผลการดำเนินงานของทั้งสองหน่วยงานไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดย

ในมิติที่ 1 คุณภาพกระบวนการปฏิบัติงาน พบว่า ทั้งกรมฯ และพอช. มีการกำหนดยุทธศาสตร์ พันธกิจ และวางแผนการดำเนินงาน ที่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่ากรมฯ จะยังมีความไม่สอดคล้องในเรื่องของการจัดลำดับความสำคัญระหว่างแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 กับยุทธศาสตร์ระดับต่างๆ ก็ตาม แต่โดยภาพรวมจากการตรวจสอบตามหลักการความเชื่อมโยงสอดคล้องตามแนวคิดการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์แล้ว ถือว่าทั้งสองหน่วยงานมีการวางแผนการดำเนินงาน ที่ช่วยสนับสนุนให้การปฏิบัติงานสามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ทั้งในระดับหน่วยงาน ระดับชาติ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตามทั้งกรมฯ และพอช. มีอุปสรรคร่วมกันที่สำคัญ คือ ความเพียงพอของงบประมาณ และอัตราค่าจ้าง ในกรณีนี้ทั้งกรมฯ และ พอช. ได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ปฏิบัติงานทดแทนกำลังคน ซึ่งพบว่าเทคโนโลยีสารสนเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บข้อมูล การติดต่อสื่อสาร และ e - office ของกรมฯ มีความก้าวหน้ามากกว่า พอช. เนื่องจาก พอช. อยู่ระหว่างการพัฒนา ส่งผลให้กรมฯ มีการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพมากกว่าพอช.

มิติที่ 2 ความมีประสิทธิภาพด้านการเงิน พบว่า ทั้งกรมฯ และ พอช. ขาดประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายงบประมาณ เนื่องจากมีงบประมาณเหลือจ่ายทุกปี และเมื่อพิจารณาเฉพาะรายได้ของ พอช. โดยไม่รวมรายได้จากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน พบว่า พอช. มีรายจ่ายมากกว่ารายได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นได้ว่า พอช. จะไม่สามารถดำเนินงานได้ หากขาดรายได้จากงบเงินอุดหนุน ซึ่งพอช. ได้รับในสัดส่วนที่สูงมากในแต่ละปี ซึ่งขัดกับหลักการหนึ่งของความเป็นองค์การมหาชนที่ว่า องค์การจะต้องหารายได้ให้เพียงพอแก่การดำเนินงาน โดยไม่เป็นการแสวงหาผลกำไร และลดการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐให้น้อยลง เช่นเดียวกับกรมฯ ที่ได้รับงบประมาณมากขึ้นทุกปี แสดงให้เห็นว่า เป็นการขัดต่อหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง แม้ว่ากรมฯ จะได้มีการจำกัดงบประมาณด้านบุคลากรให้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่างบประมาณด้านอื่นๆ ก็ตาม

มิติที่ 3 ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน พบว่า ทั้งกรมฯ และ พอช. มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยสามารถดำเนินงานได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการ และส่วนใหญ่ดำเนินงานได้เท่ากับ หรือสูงกว่าแผนที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามกลับ พบว่า ทั้งกรมฯ และพอช. มีคะแนนผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2553 โดยรวมลดลง โดยมีคะแนนในมิติด้านคุณภาพการให้บริการต่ำที่สุด ส่วนมิติที่ได้คะแนนสูงสุด คือ มิติที่ด้านการพัฒนาองค์กร

จากการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน และพอช. สรุปได้ว่า ทั้งสองหน่วยงานมีคุณภาพในกระบวนการบริหารงาน และมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน แต่ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารการเงินงบประมาณ

โดยสรุปถึงแม้ว่า พอช. จะมีความเป็นอิสระมากกว่ากรม แต่เมื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานแล้ว ทั้ง พอช. และกรมมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเท่ากัน ดังนั้นการนำแนวคิดการสร้างหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหารมาใช้ในประเทศไทย จึงยังไม่ประสบผลสำเร็จตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่ได้นำแนวคิดการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหารมาใช้แต่อย่างใด

วิเคราะห์ผลการศึกษา

การนำแนวคิดการจัดตั้งหน่วยบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหารมาใช้ในประเทศไทย ส่งผลให้เกิดองค์การของรัฐรูปแบบใหม่ ที่เรียกว่า องค์การมหาชน ภายใต้เงาแบบระบบราชการดั้งเดิม กล่าวคือ องค์การมหาชนในประเทศไทย ยังหลีกเลี่ยงไม่พ้นกรอบของความเป็นระบบราชการ จากกรณีศึกษาเห็นได้ว่า หลังจากที่ยกองค์การมหาชนมาดำเนินงานมานาน ย่อมมีแนวโน้มที่จะมีกฎระเบียบเยียบเยิ่นขึ้น ความเป็นทางการและลำดับชั้นการบังคับบัญชามากขึ้น ส่งผลให้มีแนวโน้มมุ่งสู่ความเป็นระบบราชการมากขึ้นตามแนวคิดระบบราชการของ Max Weber ที่กล่าวถึงองค์การในรูปแบบราชการว่า เป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ควบคุมการทำงานด้วยกฎระเบียบ ยึดหลักเหตุผล และความรับผิดชอบในการทำงาน นอกจากนี้ยังทำงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน มีความเป็นวิชาชีพสูง เน้นมุ่งผลสำเร็จตามเป้าหมายเป็นสำคัญ ซึ่งหาก พอช. เองไม่ถูกจำกัดด้วยบบุคลากรแล้ว ก็อาจเป็นไปได้ว่าองค์การน่าจะมีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ ตามภารกิจที่มากขึ้น และมีความเป็นทางการมากขึ้น พร้อมๆ ไปด้วยกับกฎระเบียบที่มากขึ้นเช่นกัน

จากความพยายามให้การบริหารงานในด้านต่างๆ มีอิสระเพิ่มมากขึ้นตามแนวคิด Agencification หนึ่งในแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) โดยให้ผู้บริหารสูงสุดขององค์การ สามารถที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการของตนได้เองในทุกๆ มิติ แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่า กระบวนการบริหารและกระบวนการตัดสินใจของ พอช. ถูกกำหนดด้วยกฎเกณฑ์จากส่วนกลาง กระทรวงแม่ที่สังกัดหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมกฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐ ความมีอิสระในการตัดสินใจจึงมีอยู่เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการจัดทำคำของบประมาณ ที่ใช้ระเบียบวิธีงบประมาณ เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นๆ และในเรื่องของการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงาน ที่เป็นไปตามกรอบที่กำหนดมาจากสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ สตง. เป็นต้น

นอกจากนี้ความไม่เข้าใจรูปแบบและบทบาทการจัดตั้งหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่เรียกว่าองค์การมหาชนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ หรือแม้แต่องค์การมหาชนเอง ยังส่งผลต่อความเป็นอิสระขององค์การมหาชนด้วย ซึ่งตามข้อสรุปของพิทยา บวรวัฒนา (2004 : 251) ที่ว่าไม่มีใครเข้าใจจริงๆ ว่าปรัชญาแนวคิด หรือเครื่องมือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีอยู่มากอันไหนที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย จึงก่อให้เกิดการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการผู้ได้ประโยชน์กับผู้เสียประโยชน์ ส่งผลให้มีความเป็นการเมืองอยู่สูงมากในองค์การมหาชน กรณีของ พอช. ก็เช่นกัน ที่พบว่าหน่วยงานราชการบางหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงท้องถิ่นเอง ไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการทำงานกับ พอช. เนื่องจากคิดว่า พอช. จะมาแย่งงาน แย่งงบประมาณไป หรือแม้กระทั่งกลัวเสียมวลชนที่เป็นฐานเสียงในการทำงานไปด้วย จึงก่อให้เกิดความไม่พอใจระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานได้บ้างพอสมควร เป็นต้น

ในส่วนของความเป็นอิสระ แม้ว่าหากเปรียบเทียบกับกรมแล้ว จะพบว่า พอช. มีความเป็นอิสระสูงกว่ากรมฯ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานพบว่า พอช. ไม่ได้มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลมากไปกว่ากรมฯ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หากกรมมีความสามารถในการพัฒนา ปรับตัว สร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ย่อมส่งผลให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ดังเช่นในกรณีของกรมการพัฒนาชุมชน ที่พัฒนากรในพื้นที่สามารถปรับเปลี่ยนข้อจำกัดในเรื่องของอัตรากำลังคนและงบประมาณ มาเป็นการพัฒนานวัตกรรมในการดำเนินงาน รวมถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการติดต่อสื่อสาร และจัดเก็บบทเรียนในการพัฒนาชุมชนมาเป็นคลังองค์ความรู้ให้กับพัฒนากรรุ่นต่อไป และผู้ที่สนใจได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

ประเด็นสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่ว่าองค์กรได้นำแนวคิดใหม่ๆ มาใช้ แต่อยู่ที่การพัฒนาศักยภาพให้เกิดขึ้นภายในตัวองค์กรเอง ย่อมก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า การนำแนวคิดใหม่ๆ มาใช้แบบไม่เข้าใจ ตลอดจนมุมมองและทัศนคติที่มีต่อระบบราชการ หากมองไปในแนวทางบวก ไม่มองแต่ข้อจำกัด ก็สามารถที่จะค้นพบวิธีการทำงานใหม่ๆ ได้อย่างกรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

1. การที่พอช. ได้รับมอบหมายภารกิจเร่งด่วนจากรัฐบาลอยู่เสมอ เนื่องจากรูปแบบการทำงานที่มีความยืดหยุ่น ปรับรูปแบบการทำงานได้อย่างรวดเร็ว อาจจะส่งผลให้ พอช. ทำงานที่ขัดกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง และอาจถูกแทรกแซงจากทางการเมืองได้ ดังนั้นพอช. จึงควรมั่นคงในวัตถุประสงค์การจัดตั้งเป็นหลักสำคัญ

2. ไม่ว่ารูปแบบในการบริหารองค์การจะเป็นแบบใด แต่สิ่งสำคัญคือ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ตลอดจนมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาตนเองและองค์กรอยู่เสมอ เห็นได้จากการพัฒนานวัตกรรมในการทำงานของกรมการพัฒนาชุมชน ที่ช่วยให้การทำงานระหว่างส่วนกลางและพื้นที่มีความคล่องตัวเป็นอย่างมาก

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

จากสรุปผลการศึกษาที่ว่า การนำแนวคิด Agencification มาใช้ในประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จตามแนวคิดที่ว่า หากองค์การมีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้น จะส่งผลให้มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น เนื่องจากการผสมผสานแนวคิด Agencification จากประเทศต่างๆ ทั้งจากประเทศฝรั่งเศส นิวซีแลนด์ และอังกฤษ หรือที่ พิทยา บวรวัฒนา (2004: 251) เรียกรูปแบบการผสมผสานนี้ว่า Hybrid กลายเป็นองค์การมหาชนแบบไทย (Thai Style) ดังนั้นจึงน่าที่จะมีการศึกษาเพิ่มเติม ดังนี้

1. ศึกษาองค์การมหาชนอื่นๆ เพื่อให้สามารถสรุปผลการศึกษาอ้างอิงในภาพรวมได้ (Generalize)
2. ศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นของบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้นสังกัดขององค์การมหาชน และการแทรกแซงจากทางการเมืองโดยเฉพาะ เพื่อทราบถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระขององค์การมหาชนในประเทศไทย
3. ในส่วนของการศึกษาผลการดำเนินงานควรที่จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการใช้จ่ายงบประมาณ และผลการดำเนินงาน โดยควรศึกษาให้ครอบคลุมจำนวนปีงบประมาณมากขึ้น เพื่อสะท้อนให้เห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงได้

บรรณานุกรม

- การพัฒนาชุมชน, กรม. กองวิชาการและแผนงาน. 2552. **แนวทางการดำเนินกิจกรรมตามยุทธศาสตร์ กรมการพัฒนาชุมชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2553**. กรุงเทพฯ : บริษัท บีทีเอสเพรส จำกัด.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2549. **ปัจจัยกำหนดรูปแบบและประสิทธิผลขององค์การภาครัฐสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ชนเศรษฐ์ เจริญเมือง. 2551. **ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)**. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- นายกรัฐมนตรี, สำนัก. สำนักงบประมาณ. 2555. **คู่มือการติดตามและประเมินผล**. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://www.bb.go.th/bbhome/viewextf.asp?x=1&p=/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER28/GENERAL/DATA0000/00000003.PDF&m=แผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน> (วันที่เข้าถึง 31 มีนาคม 2555).
- พิทยา บวรวัฒนา. 2544. **ทฤษฎีองค์การสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : คัดดีโสการพิมพ์.
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. 2547. **การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ**. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุมาลี ศิริจินดา. 2555. **เอกสารรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 - 2554** [Computer file]. กรุงเทพฯ : กองคลัง กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. [14 มีนาคม 2555]

- สุมนา สุตรรัก และคณะ. 2555. รายงานผลการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของกรมการ
พัฒนาชุมชนประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 - 2554 [Computer file]. กรุงเทพฯ : กลุ่มงาน
 ประเมินผล กองแผนงาน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย.
- Bowornwathana, Bidhya. 2004. "Putting New Public Management to Good Use:
 Autonomous Public Organizations in Thailand." In **Unbundled Government:
 A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualism**. Eds.
 Christopher Pollitt and Colin Talbot. New York and London : Routledge
- _____. 2012. "Thailand" in **Government Agencies : Practices and Lessons from 30 Countries**,
 Eds, Verhoest K., van Thiel S., Bouckaert G. and Laegreid P. Hampshire :
 Palgrave Macmillan.
- Robbin, Stephen P. 1990. **Organization Theory : Structure, Design, and Application**.
 3rd ed. NJ: Prentice Hall, 1990.
- Verhoest, Koen., et al., 2004. "The Study of Organisational Autonomy : A Conceptual
 Review." **Public Administration and Development**, 24.
- Yamamoto, Kiyoshi. 2006. "Performance of semi-autonomous public bodies : linkage
 between autonomy and performance in Japanese agencies," **Public
 Administration and Development**, 26.