

การสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย
THE SYNTHESIS OF MANAGERIAL MODEL FOR AUTONOMOUS
PUBLIC ORGANIZATIONS IN THAILAND

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย

Kittipong Keatwatcharachai

นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

Doctor of Philosophy Program in Management, Management Science, Silpakorn University

พรชัย เทพปัญญา

Pornchai Dhebpanya

รองศาสตราจารย์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

Associate Professor of Faculty of Management Science, Silpakorn University

นรินทร์ สังข์รักษา

Narin Sungruga

รองศาสตราจารย์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

Associate Professor of Faculty of Management Science, Silpakorn University

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาข้อมูลพื้นฐานความเป็นมาและความต้องการรูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย 2) สังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย และ 3) ศึกษาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในประเทศไทยในอนาคต การศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มเป้าหมายได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านองค์การมหาชน และผู้บริหารหรือผู้แทนองค์การมหาชน จำนวน 38 คน ซึ่งมาจากองค์การมหาชนทั่วประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดย 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก 2) การประชุมเชิงปฏิบัติการ และ 3) การประชุมสัมมนาโดยใช้วิธีการสังเคราะห์แบบวิภาษวิธี ผลการวิจัยพบว่า 1) องค์การมหาชนในประเทศไทยได้มีการนำรูปแบบขององค์การมหาชนประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษมาใช้ในระยะเริ่มแรก ต่อมาได้มีการนำแนวคิดขององค์การมหาชนในกลุ่มประเทศยุโรปมาใช้ ส่วนความต้องการรูปแบบการจัดการองค์การมหาชน เกิดขึ้นเพราะรัฐมีภารกิจใหม่ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมการให้บริการสาธารณะมากขึ้น ซึ่งภารกิจเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และความเป็นอิสระในการตัดสินใจของผู้บริหารองค์กร 2) จากการสังเคราะห์รูปแบบ พบว่า รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย ควรแบ่งกลุ่มองค์การมหาชนโดยใช้ภารกิจหลักขององค์การมหาชนเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง ได้แก่ กลุ่มที่ 1 องค์การมหาชนที่มีภารกิจในด้านการบริการสาธารณะ กลุ่มที่ 2 องค์การมหาชนที่มีภารกิจและกำหนดเวลาเฉพาะ กลุ่มที่ 3 องค์การมหาชนที่มีภารกิจเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล สำหรับโครงสร้างการบริหาร เห็นควรมีการแก้ไขโครงสร้างการบริหารใหม่โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) ต้องประกอบด้วยผู้แทนจากผู้บริหารองค์การมหาชน รวมทั้งควรมีการใช้วิธีการสรรหาคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนและผู้อำนวยการมหาชนที่มีศักยภาพสูงโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง การจัดการด้านการบริหารงานบุคคลและการจัดการด้านงบประมาณขององค์การมหาชนควรเน้นความเป็นอิสระในการบริหารงาน ไม่ควรนาระเบียบทางราชการมาใช้มากเกินไป ส่วนการกำกับดูแลและการตรวจสอบตามความเหมาะสม 3) ข้อเสนอเชิงนโยบาย รัฐบาลควรมีนโยบายและแนวทางที่ ชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชนแต่ละประเภทว่าเป็นภารกิจที่ มุ่งผลสัมฤทธิ์ ตามระยะเวลาอย่างชัดเจน โดยกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการองค์การมหาชนให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และสามารถกำหนดแผนการดำเนินงานและแผนการพัฒนากุศลกรอย่างเหมาะสม กำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานให้มีความหลากหลายตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง สุดท้ายรัฐบาลควรส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การมหาชนมีการรวมตัวกันเพื่อกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการร่วมกัน

คำสำคัญ : รูปแบบการจัดการ, การสังเคราะห์, ภาษาวีธี, องค์การมหาชน

ABSTRACT

The purpose of this research aims to; 1) study the basic information and the requirement managerial model for autonomous public organizations in Thailand; 2) synthesize a managerial model for autonomous public organizations in Thailand; and 3) study the suggestion in respect of public policies to adopt for the development and improvement of autonomous organization management in Thailand in the future by using qualitative research having sample people and group i.e. professional, lecturer or specialist in the autonomous public organization and the public organization representative in the amount of 38 persons who come from the public organization in the whole kingdom which were established according to the Royal Degree and proceed to collect information by in depth interview, in practical meeting and seminar by using the dialectic method. The result of this research were found that 1) the public organizations in Thailand has adopted models of public organization in France and models of the United Kingdom in the initial period. Later, the public organizations in Thailand had adopted the public organizations concept in Europe. In respect of the requirement of model of public organizations incurred since the government had an increased new mission relating to public service. These missions needed to have its flexibilities in the management and the independent management's consideration. 2) From synthesizing the said models, the group of autonomous public organization should be divided by using the main mission of autonomous public organization i.e. Group A, a autonomous public organization which had a mission of rendering a public service; Group B, a autonomous public organization which had a mission and specific duration; and Group C, a autonomous public organization which had a mission for responding government policies. In respect of the management structuring, this research was found that some certain legal issues in respect of the management structuring should be amended by imposing the committee of development and support public organization ("Super Board") which consist of representatives from the management and representative of public organization's staffs, including setting up a recruitment method for the Committee of public organization management and a Director of autonomous public organization who had a high and performed qualification without any political intervention. The human resource management and the budgetary management of autonomous public organization should be independent in management and should have its own rule and regulation without over applying rules and regulations of the public sector. For regulating and auditing of autonomous public organization, it should be performed as appropriate. 3) In respect of the presentation of the policy proposal, government should issue precise and clear policies toward the autonomous public organization to allow the organizations to work toward their missions and objectives in the restrict time frame. Therefore, these policies would allow the organization to function and support them to develop their human resource as it should be. Furthermore, the standardization should be set and benchmark against other organizations to improve the competition and development. Finally, the government should promote the cooperation among the autonomous public organizations to support their operation

Keywords: Autonomous Public Organizations, Managerial Model, Synthesis, Dialectic Method

บทนำ

นับตั้งแต่มีกระแสการปฏิรูประบบราชการ (Administrative Reform) ที่ได้เกิดขึ้นทั่วโลก ได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการบริการสาธารณะ (Public Service Reform) เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับการทำให้ภาครัฐทำงานเหมือนภาคเอกชนซึ่งเป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า "การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public

Management หรือ NPM)" ซึ่งเป็นพาราไดม์หลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ องค์การและการจัดการที่อิงกับหลักเศรษฐศาสตร์ เช่น ทฤษฎีต้นทุนการแลกเปลี่ยน (Transaction Cost Theory) และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ที่นำหลักประสิทธิภาพและหลักการนโยบายของรัฐบนพื้นฐานการตลาดมาใช้

(Boston, 1991) ซึ่งอยู่บนความเชื่อที่ว่า ถ้ารัฐบาลทำตามแนวทางที่ภาคเอกชนทำแล้ว จะสามารถแก้ปัญหาการบริหารของรัฐบาลได้ กล่าวคือเป็นกระบวนการในการสร้างนวัตกรรมใหม่ทางการบริหารจัดการ มีเจตนาให้เกิดการวางแผนการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการอย่างเป็นระบบปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการบรรลุวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ของงาน โดยเป็นที่เชื่อกันว่าถ้ามีการปฏิรูปรูปนี้แล้ว จะสามารถทำให้รัฐบาลบริหารงานภาครัฐได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (Tamronglak, A., 2010) ทั้งนี้ประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลของแนวคิดดังกล่าว ซึ่งเดิมองค์กรภาครัฐในประเทศไทยมีเพียง 2 ประเภท คือ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่เนื่องจากภารกิจบางประเภทไม่เหมาะสมหรือเข้าข่ายการจัดตั้งเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงมีการตรากฎหมายเฉพาะและมีการจัดตั้งเป็นองค์กรหรือหน่วยงานในกำกับของฝ่ายบริหารมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยและองค์การทหารผ่านศึก เป็นต้น (Tanchai, W. et al, 2004) ต่อมาในปีพ.ศ. 2533 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous University) แห่งแรก คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จนกระทั่งปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยมีเหตุผลซึ่งระบุเป็นหมายเหตุไว้ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า "...เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบ บริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณีให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพสูงสุด

จากที่กล่าวมาองค์การมหาชนจึงเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่การให้บริการสาธารณะ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องการประสิทธิภาพสูง โดยมีได้คำกำไรจากการบริการ มีวัฒนธรรมองค์กรคล้ายภาคธุรกิจ ที่ แต่มีอาจดำเนินการได้ในส่วนราชการซึ่งเป็นองค์กรแบบราชการ ซึ่งผลจากการจัดตั้งองค์การมหาชนนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีองค์การมหาชน มีทั้งหมด 75 หน่วยงาน (ข้อมูล ณ พ.ศ. 2559) ประกอบด้วยองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นด้วยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จำนวนทั้งสิ้น 39 หน่วยงาน จัดตั้งขึ้นพระราชบัญญัติเฉพาะจำนวนทั้งสิ้น 15 หน่วยงาน และมหาวิทยาลัยจำนวนทั้งสิ้น 21 หน่วยงาน ซึ่งผลจากการจัดตั้งองค์การภาครัฐใน

รูปแบบองค์กรมหาชนในประเทศไทยดังกล่าวมีรูปแบบต่าง ๆ มากมาย จนนำมาสู่ประเด็นข้อถกเถียงในเชิงวิชาการทั้งในด้านแนวคิดและรูปแบบการจัดการที่มีความเหมาะสมขององค์การมหาชนกับบริบทในประเทศไทย ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าข้อถกเถียงและเป็นประเด็นในการวิพากษ์ดังกล่าวล้วนมีประโยชน์ต่อการค้นหาข้อสรุปต่อการสังเคราะห์รูปแบบองค์กรมหาชนที่พึงประสงค์ในประเทศไทย โดยผู้วิจัยได้นำแนวคิดการสังเคราะห์แบบวิภาษวิธี (dialectic) ของจอร์จ วิลเฮล์ม ฟรีดริช เฮเกิล (Georg Wilhelm Friedrich Hegel) และคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ซึ่งมีแบบแผนในการแสวงหาความรู้และความจริงอย่างชัดเจน โดยมีวิธีการการสังเคราะห์แบ่งออกเป็นสามส่วนได้แก่ การหาข้อสรุปเดิม (thesis) การต่อต้านข้อสรุปเดิม (anti-thesis) และการสังเคราะห์ข้อสรุปเก่ากับใหม่ (synthesis) เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานและความต้องการรูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย
2. เพื่อสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทยในอนาคต

การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในประเทศไทย

แนวคิดการจัดตั้งองค์การมหาชน เริ่มก่อตัวมาจากแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-พ.ศ. 2544) ที่เน้นการทบทวนภารกิจของระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพราะว่ามีภารกิจบางอย่างที่ส่วนราชการและส่วนรัฐวิสาหกิจไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพประกอบกับความจำเป็นที่ธุรกรรมบางอย่างของรัฐจะต้องมีการแข่งขันกับเอกชนด้วย จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลริเริ่มให้มีการตั้งองค์การมหาชนขึ้นโดยมีเป้าหมายที่เน้นให้เป็นองค์กรที่มีความคล่องตัว ไม่ต้องยึดติดกับกฎระเบียบและการบังคับบัญชา ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารก็มีความมั่นคงและถอดถอนลำบาก ทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องกลัวอำนาจทางการเมือง

และการจัดตั้งก็เพียงการตราพระราชกฤษฎีกาโดย ไม่ต้องผ่านกระบวนการทางฝ่ายนิติบัญญัติใดๆ ทั้งสิ้น (Wetchacheewa, A.,2000).

Sawaengsak,C. (2006) อธิบายว่าองค์กรมหาชนของไทยได้มีการนำแนวคิดมาจากองค์กรมหาชนอิสระของประเทศฝรั่งเศสซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ องค์กรมหาชนอิสระทางการปกครอง ซึ่งจะตรงกับส่วนราชการของไทย องค์กรมหาชนอิสระทางอุตสาหกรรม การและพาณิชย์กรรม ซึ่งตรงกับรัฐวิสาหกิจของไทย ในขณะที่องค์กรมหาชนของไทยจะตรงกับองค์กรมหาชนทางวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม เพียงแต่ว่าองค์กรมหาชนของไทยนั้นดูเหมือน จะมีความหลากหลายในเชิงขององค์กรมากกว่าจำกัดเพียงแต่วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม ในขณะที่ Bowornwathana (2004: 251) มองว่ารูปแบบขององค์กรมหาชนของประเทศไทยเป็นรูปแบบ “ลูกผสม (Hybrid)” ระหว่าง Etablissement Public ของฝรั่งเศส เป็นรูปแบบหลักกับหน่วยงาน Anglo Saxon เช่น Crown Entities ของนิวซีแลนด์ กับ Executive Agencies ของสหราชอาณาจักร เป็นรูปแบบรองโดยสาเหตุหลักที่องค์กรมหาชนของไทยมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบของฝรั่งเศสมากกว่าก็คือ การที่องค์กรมหาชนไม่ได้มีอำนาจทำหน้าที่หลักๆ ที่รัฐบาลทำ แต่กลับเป็นงานที่มีความสำคัญรองลงมา ด้านความคล้ายคลึงขององค์กรมหาชนกับองค์กรแบบ Anglo Saxon คือ การที่ตัวองค์กรมหาชนนั้นถูกแยกออกมา มีอิสระและไม่ได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแบบรัฐเดี่ยว แต่กลับมีอำนาจอิสระของตนเอง

Bowornwathana (2006) ได้ขยายแนวความคิดองค์กรอิสระแบบองค์กรมหาชนในประเทศไทยนั้นเกิดจากความพยายามในการแยกตัวขององค์กรภาครัฐที่ปกติจะอยู่ภายใต้ระบบการบริหารแบบเดี่ยว (Unitary Administrative System) คือ อยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลางออกไปอยู่ภายใต้ระบบการบริหารแบบสห (Multiple Administrative Systems) กล่าวคือ การที่องค์กรไม่ได้อยู่ภายใต้ลำดับชั้นการบังคับบัญชาอันเดียวกัน แต่กลับไปอยู่ในด้านนอกลำดับชั้นบังคับบัญชานั้น และสร้างลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่มีขนาดเล็กลงขึ้นมา

จากที่กล่าวมาข้างต้นองค์กรมหาชนพอสรุปได้ว่ารูปแบบการจัดตั้งองค์กรมหาชนของประเทศไทยได้รับ

อิทธิพลมาจากประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐบาลไทยประเภทที่สาม นอกเหนือจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด และถือเป็นนวัตกรรมสำหรับการแก้ไขปัญหา ระบบบริการสาธารณะของไทย (Nitikraipot,S.,2000) โดยมีได้คำกำไรจากการบริการ มีวัฒนธรรมองค์กรเหมือนภาคธุรกิจ ที่สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งมีอาจดำเนินการได้ในส่วนราชการซึ่งเป็นองค์กรแบบราชการ (Bureaucratic model) แต่อย่างไรก็ตาม ภาครัฐจำเป็นต้องมีบทบาทให้การสนับสนุนในเรื่องงบประมาณเพื่อให้เกิดการดำเนินงานเป็นบริการในส่วนที่รัฐต้องการส่งเสริม หรือเป็นบทบาทของรัฐในการให้บริการ การแทรกแซงตลาด หรือบริการที่ภาคเอกชนยังไม่สนใจหรือมีศักยภาพที่จะดำเนินการ

แนวคิดเกี่ยวกับการสังเคราะห์วิภาษวิธี

การสังเคราะห์วิภาษวิธี (Dialectic) เป็นวิธีการสังเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและคำตอบวิธีการหนึ่งและเป็นที่ยอมรับในหมู่นักวิชาการ คำว่า “dialectic” กำเนิดในกรีกโบราณ โดยการสังเคราะห์วิภาษวิธีถือเป็นถกเถียงระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่มีมุมมองต่างกันเกี่ยวกับหัวเรื่องหนึ่ง ซึ่งปรารถนาที่จะสร้างความจริงหรือสิ่งใหม่ของข้อมูลที่มีการถกเถียงด้วยเหตุและผล

“วิภาษวิธี” เป็นศัพท์บัญญัติของคำว่า “Dialectic” ในภาษาอังกฤษ ซึ่งประกอบขึ้นจากคำว่า “วิภาษ” และ “วิธี” โดย “วิภาษ” เป็นคำที่มาจากภาษาสันสกฤตคือ อุปสรรค “วิ” ที่แปลว่า “แย้ง, ต่าง” รวมกับ “ภาษ” แปลว่า “พูด กล่าว” (Monier-Williams, 1988, pp. 949, 755, 977-978) เมื่อรวมกันเป็น “วิภาษ” แล้วจะมีความหมายว่า “พูดแตกต่าง,พูดแย้ง” ส่วน “วิธี” แปลว่า “ทำนองหรือหนทางที่จะทำ” (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) ดังนั้น วิภาษวิธีจึงหมายถึง “หนทางในการพูดให้แตกต่างหรือพูดแย้ง” ซึ่งคำว่า “วิภาษวิธี” ต่างกับคำว่า “วิพากษ์” (criticism) อันหมายถึง การพิจารณาตัดสินและยังต่างกับคำว่า “อภิปราย” (debate) ซึ่งหมายถึง พูดชี้แจงแสดงความคิด แม้ตามทฤษฎี ผู้อภิปรายไม่จำเป็นต้องมีอารมณ์ร่วมในมุมมองของตน แต่ในทางปฏิบัติ ผู้อภิปรายมักแสดงความคิดเห็นติดทางอารมณ์ซึ่งอาจจบมั่งการตัดสินด้วยเหตุผลได้

การสังเคราะห์แบบวิภาษวิธี (dialectic) ในทัศนะของจอร์จ วิลเฮล์ม ฟรีดริช เฮเกิล (Georg Wilhelm Friedrich Hegel) (พ.ศ.2313-2374 หรือ ค.ศ. 1770-1831) จะหมายถึงปรากฏการณ์ทางอภิปรัชญาซึ่งถูกบัญญัติให้มีชื่อเรียกในภาษาไทยว่า “ปฏิพัฒนาการ” โดยเฮเกิลมองว่าโลกคือการแสดงออกของจิตสัมบูรณ์ (Absolute Spirit) ที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องผ่านความขัดแย้งระหว่างสิ่งที่มีอยู่เดิม (Thesis) กับสิ่งตรงกันข้าม (Antithesis) ทั้งสองสิ่งจะคลี่คลายไปสู่ผลให้เกิดสภาพใหม่ (Synthesis) ขึ้น (Magill, 1995, p. 541) ต่อมาคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) (พ.ศ.2361-2426 หรือ ค.ศ. 1818-1883) ได้ดัดแปลงวิภาษวิธีของเฮเกิลไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางวัตถุ (Robertson, 2004:144-145) โดยถือว่าความจริงแท้คือ

วัตถุเท่านั้น ไม่ใช่จิตอย่างที่เฮเกิลเชื่อ “วิภาษวิธี” ในลักษณะนี้จึงเรียกว่า “วัตถุนิยมปฏิพัฒนาการ” (Dialectical Materialism) ซึ่งเป็นการอธิบายความเปลี่ยนแปลงทางสังคมจากสังคมแบบฟิวดัลเกษตรกรรมมาเป็นสังคมศักดินา จากนั้นก็เปลี่ยนมาเป็นสังคมอุตสาหกรรม และก้าวเข้าสู่สังคมทุนนิยมในปัจจุบัน แต่มาร์กซ์เชื่อว่า พัฒนาการขั้นต่อไปของทุนนิยมก็คือคอมมิวนิสต์ซึ่งถือเป็นจุดสิ้นสุดของวัตถุนิยมวิภาษวิธี (Bhumsirirak, K., 2011) โดยมาร์กซ์ได้ให้ความสำคัญในกระบวนการสังเคราะห์ได้แก่ การหาข้อสรุปเดิม (thesis) การต่อต้านข้อสรุปเดิม (anti-thesis) และการสังเคราะห์ข้อสรุปเก่ากับใหม่ (synthesis) เพื่อได้สิ่งใหม่ โดยมีรายละเอียดเพื่อเปรียบเทียบแนวคิดของนักคิดสองท่านดังนี้

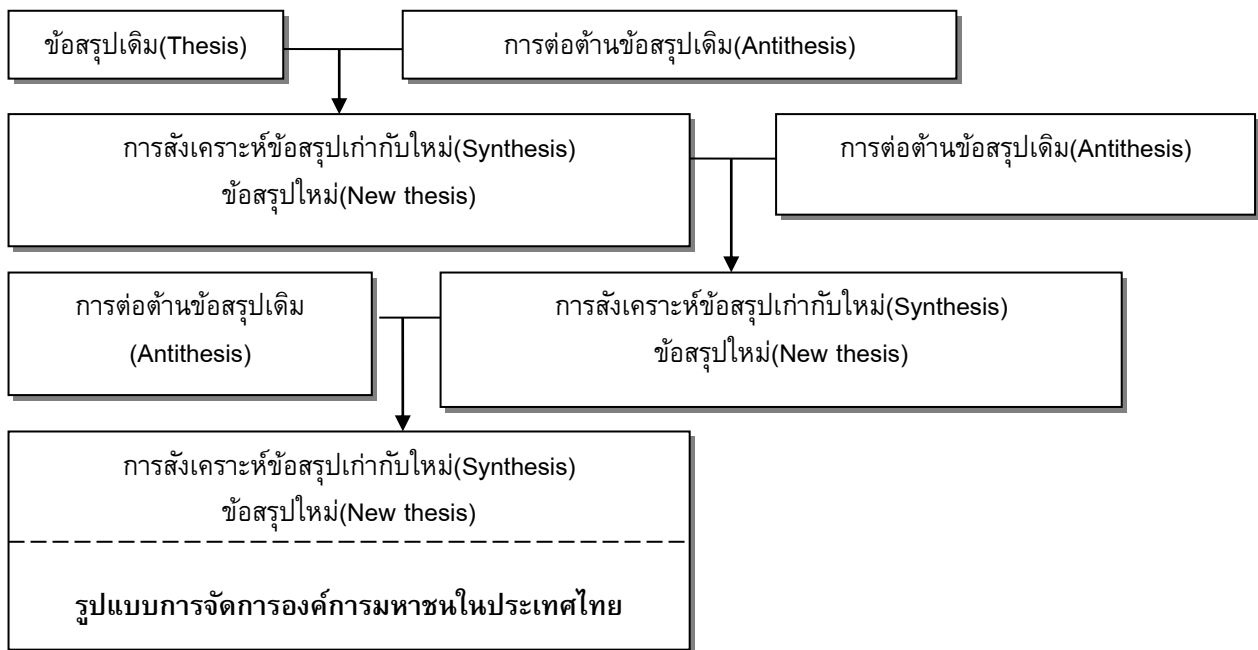
ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบแนวคิดการสังเคราะห์เชิงวิภาษวิธีของเฮเกิล (Hegel) และคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx)

การสังเคราะห์แบบวิภาษวิธี	วิธีการ	ข้อสรุปที่ได้
วิภาษวิธีของเฮเกิล (Hegel)	-เฮเกิล มองว่า โลก คือการแสดงออกของจิตสัมบูรณ์ (Absolute Spirit) ที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องผ่านความขัดแย้งระหว่างสิ่งที่มีอยู่เดิม (Thesis) กับสิ่งตรงกันข้าม (Antithesis) ทั้งสองสิ่งจะคลี่คลายไปสู่ผลให้เกิดสภาพใหม่ (Synthesis)	อธิบายปรากฏการณ์ทางวัตถุ
วิภาษวิธีของคาร์ลมาร์กซ์ (Karl Marx)	-คาร์ล มาร์กซ์ มองว่า การสังเคราะห์มีวิธีการ 3 ส่วน ได้แก่ 1) ข้อสรุปเดิม(thesis) 2) การต่อต้านข้อสรุปเดิม(antithesis) 3) การสังเคราะห์ข้อสรุปเก่ากับใหม่ (synthesis)	อธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม

ที่มา. ปรับปรุงจาก Bhumsirirak, K., 2011

จากการเปรียบเทียบ “วิภาษวิธี” ในทัศนะของนักปรัชญาทั้งสองท่านมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ มีความเกี่ยวข้องกับวิธีการใช้เหตุผลรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง และมีความสัมพันธ์กับความขัดแย้งของสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งไปอธิบายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือแสวงหาความเป็นจริงสูงสุด ทั้งนี้การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงเลือกใช้วิธีการสังเคราะห์แบบวิภาษวิธี (dialectic) ของเฮเกิล (George Wilhelm Friedrich Hegel) และแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) เพื่อหาข้อสรุปในการสังเคราะห์รูปแบบองค์การมหาชนในประเทศไทย

เนื่องจากเห็นว่าเป็นวิธีการสังเคราะห์อย่างเป็นระบบ (system) และมีแบบแผนในการแสวงหาความรู้และความจริงอย่างชัดเจน ซึ่งมีโครงสร้างวิธีการการสังเคราะห์แบ่งออกเป็นสามส่วนได้แก่ การหาข้อสรุปเดิม (thesis) การต่อต้านข้อสรุปเดิม (anti-thesis) และการสังเคราะห์ข้อสรุปเก่ากับใหม่ (synthesis) ดังแผนภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงขั้นตอนการสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ

คำว่า “รูปแบบ” (Model) มีความหมายหลายประการ นักวิชาการได้ให้ความหมายของรูปแบบทั้งในลักษณะที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน ซึ่งพอจะสรุปความหมายของรูปแบบที่นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความคิดเห็นไว้ได้ใน 5 ลักษณะกล่าวคือ

1. รูปแบบ หมายถึง รูปแบบของจริง รูปแบบที่เป็นแบบอย่าง และแบบจำลองที่เหมือนของจริงทุกอย่างแต่มีขนาดเล็กลงหรือใหญ่ ขึ้นกว่าปกติ (Woratheputtipong,T., 1997: 21-23)

2. รูปแบบ หมายถึง สิ่งที่แสดงโครงสร้างของ ความเกี่ยวข้องระหว่างชุดของปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ หรือองค์ประกอบที่สำคัญในเชิงความสัมพันธ์หรือเหตุผลซึ่งกันและกัน เพื่อช่วยเข้าใจข้อเท็จจริงหรือปรากฏการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ (Charmonman,U.,2008), (Keeves 1988:559)

3. รูปแบบ หมายถึง ลักษณะที่พึงปรารถนาซึ่งมีลักษณะเป็นอุดมคติ หรือเกิดได้ยากในโลกของความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่เราอยากได้กับความสามารถที่จะหาสิ่งที่ต้องการนั้นแตกต่างกันมาก เช่น เมืองในอุดมคติ (Woratheputtipong,T.,1997: 21-23)

4. รูปแบบ หมายถึง ชุดของทฤษฎีที่ผ่านการทดสอบความแม่นยำ (validity) และความน่าเชื่อถือ (reliability) แล้ว สามารถระบุและพยากรณ์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร โดยวิธีการทางคณิตศาสตร์หรือทางสถิติได้ด้วย (Woratheputtipong,T.,1997: 21-23)

5.รูปแบบ คือ วิธีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ถ่ายทอดความคิด ความเข้าใจ ตลอดจนจินตนาการของคนที่มิต่อปรากฏการณ์ หรือเรื่องราวใด ๆ ให้ปรากฏในลักษณะของการสื่อสารในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง รูปแบบจึงเป็นแบบจำลองในลักษณะเลียนแบบ หรือเป็นรูปแบบที่ใช้เป็นแบบอย่างเป็นแผนผังหรือแบบแผนของการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อเนื่องด้วยความสัมพันธ์เชิงระบบ

จากแนวคิดเกี่ยวกับ “รูปแบบ”(Model) ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำมากำหนด “รูปแบบการจัดการ” (Managerial Model) โดยหมายถึงรูปแบบการจัดการที่สร้างหรือพัฒนาขึ้นจากแนวคิด ทฤษฎีเพื่อแสดงถึงลักษณะสำคัญและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ ของการจัดการ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีความถูกต้องมากยิ่งขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจ

แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) หรือการบริหารรัฐกิจ (public administration) ถือเป็น

แนวคิดที่มุ่ง “การจัดบริการสาธารณะ” เป็นหัวใจสำคัญ ดังนั้นจึงสามารถนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการอธิบายถึงที่มาและพัฒนาการของ “องค์การมหาชน” ได้เป็นอย่างดี โดยแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจ ได้มีแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะดังต่อไปนี้ (Sriram,N., Keatwacharachai,K.and Charanchai,C., 2013)

1.แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA)

แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมเป็นแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ตั้งแต่ ค.ศ.1887-1968 ซึ่งเป็นยุคหรือช่วงเวลาให้ความสำคัญกับค่านิยมทางการบริหารตามหลัก 3E's คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประหยัด (Economy) โดยแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญในช่วงนี้ คือ (สรุปความจาก Nicholas Henry 2001 : 27-45)แนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง (Political-Administration Dichotomy) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เสนอโดย Woodrow Wilson ทฤษฎีองค์การที่มีระเบียบแบบแผนหรือทฤษฎีระบบราชการ (The Bureaucracy Theory) ของ Max Weberแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ของ Frederick W. Taylor แนวคิดหลักการบริหาร (Administrative Principles) นักวิชาการที่นำเสนอหลักการบริหารมีอยู่หลายท่าน เช่น หลักการ POCCC ของ Henri Fayol และหลักการ POSDCORB ของ Luther H.Gulick and Lyndall Urwick เป็นต้น

2.แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA)

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่หรือการบริหารรัฐกิจใหม่ เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1968 เมื่อนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ ที่นำโดย Dwight Waldo ได้จัดการประชุมสัมมนาในหัวข้อ “รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่” ขึ้น ณ ศูนย์ประชุมมินนาวัตต์บรูค มหาวิทยาลัยชิคาโก สหรัฐอเมริกา โดยได้วิพากษ์แนวคิดการบริหารรัฐกิจในยุคก่อนหน้าที่เชื่อในลัทธิปฏิฐานนิยม (positivism) และลัทธิเหตุผลนิยม (rationalism) มุ่งศึกษาความจริงทางสังคมด้วยวิธีการเชิงประจักษ์เพียงอย่างเดียว ว่าเป็นแนวคิดที่คับแคบ ไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในสังคม อีกทั้งความคิดที่จะแยกคุณค่าหรือค่านิยม (value) ต่าง ๆ ออกจากการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้

ดังนั้นจึงเสนอให้ใช้ค่านิยมเชิงบรรทัดฐาน ความคิดแนวมนุษยนิยมมาใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมต่างๆ ตามที่เกิดขึ้น อันเป็นหลักการของลัทธิปรากฏการณ์นิยม (phenomenology) การบริหารรัฐกิจใหม่จึงมีแนวคิดที่มีลักษณะเชิงมนุษยนิยม สนใจทฤษฎีปฏิบัติสถาน (normative theory) ปรัชญา (philosophy) และปฏิบัตินิยม (activism) กล่าวคือให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับเกี่ยวค่านิยม ศีลธรรม ความเป็นมนุษย์มากขึ้น และเน้นการพัฒนาองค์การในรูปแบบใหม่ (new organization form) ให้เป็นองค์การเชิงริเริ่มสร้างสรรค์และบุกเบิกทดลองในการพยายามตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งแนวคิดการจัดองค์การสาธารณะที่มุ่งรับใช้ให้บริการแก่ประชาชน ให้ความสำคัญต่อประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น (ชุมพร สังขปรีชา :2529)

3.แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)

กำเนิดในช่วงปลายทศวรรษ 1970 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีนักวิชาการต่างประเทศและไทยที่ให้ความสนใจและอธิบายถึงความสำคัญมากมาย ได้แก่ Jonathan Boston, Christopher Hood, David Osborne and Ted Gaebler และทศพร ศิริสัมพันธ์ การจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ New Public Management กล่าวได้ว่าเป็นพาราไดม์ (Paradigm) ที่สำคัญที่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้การยอมรับในปัจจุบันว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

David Osborne and Ted Gaebler (1992) ได้เสนอแนวคิดที่มีความเชื่อมโยงกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือที่รู้จักกันในชื่อว่า “Reinventing Government” โดยมีจุดมุ่งหมายต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นที่เล็กลงกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง และต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นระบบราชการที่มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเอง

Jonathan Boston (1996) มองว่าการบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานของภาครัฐ ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (devolution of centralized power) ไปให้หน่วยงาน

ผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็ก ลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการทำกับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่ใช่เชิงพาณิชย์ออกจากกัน รวมถึงแยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน รวมถึงเลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน

4.แนวคิดหลังการจัดการภาครัฐแนวใหม่

(Post-New Public Management : Post-NPM)

นับตั้งแต่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับการยอมรับและส่งผลการปฏิรูปการจัดการภาครัฐในประเทศต่างๆเป็นอย่างมาก ในทางกลับกันแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกท้าทายด้วยแนวคิดต่างๆตามมา โดยเฉพาะ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ “new public service” และการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ “new public governance” ซึ่งถือเป็นแนวคิดหลังการจัดการภาครัฐแนวใหม่ “post-New Public Management” (Dunleavy and Hood, 1994; Denhardt and Denhardt, 2000; Osborne, 2006) โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

(New Public Service : NPS)

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นแนวคิดเชิงวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) โดย Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt (2011 :9-16) ได้อธิบายไว้ว่า NPS เกิดขึ้นจากการผสมผสานแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) ประชาธิปไตยพลเมือง (democratic citizenship) (2) ชุมชนและประชาสังคม (community and civil society) (3) แนวคิดมนุษยนิยมในองค์กร และการทฤษฎีวาทกรรม (organization humanism and discourse) นอกจากนี้ Tamronglak,A.(2010) ยังได้นำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มาวิพากษ์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยนำเสนอถึงปัญหาของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้หลายประการ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาฐานคิดทางเศรษฐศาสตร์ของการจัดการนิยม โดยเฉพาะในแง่ของการนำมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐซึ่งมี

ความซับซ้อนทางการเมืองมากกว่าการบริหารงานในภาคธุรกิจเอกชน พฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริการ (service providers) และ “ผู้บริโภค” (consumers)

4.2 แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นศตวรรษที่ 21 และหลังจากนั้นได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงปัจจุบันนี้ แม้จะมีได้มีฐานะเป็นแนวคิดที่เป็นพาราไดม์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงยังมิได้รับการยอมรับการจัดการงานสาธารณะในหลาย ๆ ประเทศ เทียบเท่าแนวคิด NPM ก็ตาม แต่เป็นแนวคิดที่ท้าทายและเข้าไปเสริมจุดอ่อนของแนวคิด OPA และ NPM ได้เป็นอย่างมาก และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้แนวคิด NPG เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่าง ๆ ในการร่วมตัวดำเนินงานสาธารณะ ใน “รูปแบบของการจัดการภาคี” แม้ว่า NPG มีอาจเข้าไปแทนที่ OPA และ NPM ได้ แต่การจัดการในรูปแบบ NPG ได้ขยายตัวอย่างมากในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา (Osborne, 2010a; Peters, 2010; Bovaird and Löffler, 2005b;)

Osborne ได้มองว่า NPG มีรากฐานมาจากทฤษฎีเครือข่าย (Network Theory) และทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) โดยได้รับอิทธิพลทางความคิดจาก Ouchi (1979); Powell .W (1990); Powell .W and DiMaggio (1991); และ N. Nohria and R. Eccles (1992) โดยนักคิดแนว NPG ได้นำทฤษฎีระบบธรรมชาติแบบเปิด (Open Natural Systems Theory) มาใช้เป็นกรอบในการมอง อันทำให้พวกเขาพุ่งความสนใจไปที่แรงกดดันจากสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการให้บริการ สาธารณะ ที่อยู่ภายในรัฐแบบพหุ (Plural State) และรัฐพหุนิยม (Pluralist State) ซึ่งพบว่าภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการ วิเคราะห์อย่างละเอียดก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการดำเนินการวิจัยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนดไว้ แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาข้อมูลพื้นฐานและความต้องการรูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทยโดยมีวิธีการดังนี้

1.1 วิเคราะห์เอกสาร เกี่ยวกับรูปแบบการจัดการองค์การมหาชน

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวกับรูปแบบการจัดการองค์การมหาชนทั้งหมด 13 ประเภท ได้แก่ 1) หนังสือ 2) หนังสืออ้างอิง 3) วารสารและจุลสาร 4) ข่าวสาร 5) หนังสือพิมพ์ 6) เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา 7) รายงานการวิจัย 8) วิทยานิพนธ์ 9) สารนิพนธ์ 10) เอกสารสิ่งพิมพ์อื่นๆ ได้แก่ รายงานการประชุม รายงาน รายงานประจำปีของหน่วยงานองค์การมหาชนและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 11) ฐานข้อมูล เช่น ฐานข้อมูลองค์การมหาชน ฐานข้อมูล ก.พ.ร. ฐานข้อมูลการวิจัยระดับชาติและระดับสากล 12) ระบบเครือข่ายเว็บไซต์ของหน่วยงาน 13) กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ และหนังสือราชการ โดยผู้วิจัยได้สร้างแบบวิเคราะห์เนื้อหาขึ้นเพื่อจำแนกข้อมูลและความสัมพันธ์ของเนื้อหาโดยมุ่งพรรณนาและสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชน

1.2 สัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย

1) ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญขององค์การมหาชน จำนวน 5 คน ได้แก่ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าและอดีตหัวหน้าคณะวิจัยการปฏิรูปองค์การมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านองค์การมหาชนและรัฐประศาสนศาสตร์ อดีตประธานคณะอนุกรรมการ ก.พ.ร. เกี่ยวกับการเผยแพร่และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ และคณะกรรมการศึกษาการปฏิรูปองค์การมหาชน ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและองค์การภาครัฐในต่างประเทศ ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์และองค์การภาครัฐ

2) ผู้บริหารองค์การมหาชน จำนวน 4 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน(องค์การมหาชน)และประธานที่ประชุมผู้บริหารองค์การมหาชน รองผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ(องค์การมหาชน) ผู้จัดการสำนักงานพื้นที่พิเศษเมืองโบราณอู่ทอง (อพท.7) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) และผู้จัดการฝ่ายยุทธศาสตร์ศูนย์คุณธรรม(องค์การมหาชน)

เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ มีรายละเอียดวิธีการศึกษาพอสรุป ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงขั้นตอนที่ 1 การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย

วัตถุประสงค์	วิธีการ	กลุ่มเป้าหมาย/เอกสาร	เครื่องมือ
1.การศึกษาข้อมูลพื้นฐานและความต้องการรูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย	1.1 วิเคราะห์เอกสาร	วรรณกรรม 13 ประเภท เช่น เอกสาร ตำรา หนังสือ กฎหมาย ฯลฯ	-แบบวิเคราะห์เอกสารที่สร้างขึ้น เพื่อใช้การวิเคราะห์เนื้อหา(Content Analysis)
	1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก	ผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ องค์การมหาชนจำนวน 5 คน และผู้บริหารองค์การมหาชน 4 คน	แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

ขั้นตอนที่ 2 วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำมาสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย โดยผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการศึกษาไว้คือ

2.2 กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษา ผู้บริหารหรือผู้แทนองค์การมหาชน จำนวน 38 คน ซึ่งมาจากองค์การมหาชนทั่วประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาในการ

2.1 วิธีดำเนินการวิจัย การวิเคราะห์เอกสารและการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ของผู้บริหารหรือผู้แทนองค์การมหาชน

จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จำนวน 38 แห่ง (จากจำนวนองค์การมหาชนในประเทศไทยทั้งหมด 39 แห่ง) ได้แก่ 1.สำนักงานรับรองมาตรฐานและ

ประเมิน คุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) 2. สำนักงานส่งเสริมการจัดการประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) 3. องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) 4. สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) 5. สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) 6. สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) 7. สำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) 8. สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) 9. สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) 10. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) 11. สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) 12. สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) 13. สำนักงานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (องค์การมหาชน) 14. สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) 15. องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) 16. สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) 17. สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) 18. สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) 19. สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) 20. ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) 21. สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน) 22. สถาบันเพื่อการศึกษาวัฒนธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) 23. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) 24. หอภาพยนตร์ (องค์การมหาชน) 25. ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) 26. สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) 27.

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) 28. สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) 29. สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) 30. สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) 31. สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) 32. ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ (องค์การมหาชน) 33. สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) 34. โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ 35. สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) 36. โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) 37. สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน) 38. สถาบันวัดสันแห่งชาติ (องค์การมหาชน) โดยผู้วิจัยใช้เทคนิคการสังเคราะห์แบบวิภาษวิธี (dialectic) ของเฮเกิล (Hegel) และมาร์กซ์ (Marx) โดยใช้กระบวนการสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ 1) การวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปเดิม (thesis) 2) การต่อต้านข้อสรุปเดิม (anti-thesis) และ 3) การสังเคราะห์ข้อสรุปเก่ากับใหม่ (synthesis) จากการประชุมสัมมนาดังกล่าว ซึ่งมีรายละเอียดและวิธีการพอสรุปได้ดังนี้

2.3 เครื่องมือและการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลครั้งนี้ ประกอบด้วย

- 1) แบบวิเคราะห์เอกสารที่สร้างขึ้นเพื่อใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)
- 2) แบบบันทึกข้อมูลหรือการจดบันทึกภาคสนาม (Field Note) และการบันทึกเสียงการประชุม โดยการอัดเทปเสียง

ตารางที่ 3 สรุปขั้นตอนที่ 2 การสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย

วัตถุประสงค์	วิธีการ	กลุ่มเป้าหมาย/เอกสาร	เครื่องมือ
2. เพื่อสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย	2.1 วิเคราะห์เอกสาร	วรรณกรรม 13 ประเภท เช่น เอกสาร ตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย ฯลฯ	-แบบวิเคราะห์เอกสารที่สร้างขึ้น ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)
	2.2 การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) โดยใช้เทคนิคการสังเคราะห์แบบวิภาษวิธี (dialectic) ของ เฮเกิลและมาร์กซ์	ผู้บริหารหรือผู้แทนองค์การมหาชน จำนวน 38 คน ซึ่งมาจากองค์การมหาชนทั่วประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาในการจัดตั้ง	-แบบบันทึกข้อมูลหรือการจดบันทึกภาคสนาม (Field Note) -แบบสังเกต และ -การบันทึกเสียงการประชุม โดยการอัดเทปเสียง

ขั้นตอนที่ 3 เพื่อได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาแบบแผนการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย

3.1 วิธีดำเนินการวิจัย การประชุมเชิงนโยบายของผู้บริหารหรือผู้แทนองค์การมหาชน และการสัมภาษณ์เชิงลึก

3.2 กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษา

ผู้บริหารหรือผู้แทนองค์การมหาชน จำนวน 38 คน ซึ่งมาจากองค์การมหาชนทั่วประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาในการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

3.3 เครื่องมือและการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลครั้งนี้ ประกอบด้วย

1) แบบบันทึกข้อมูลหรือการจดบันทึกภาคสนาม (Field Note) และการบันทึกเสียงการประชุม โดยการอัดเทปเสียง ส่วนการรวบรวมข้อมูลที่ได้จะนำข้อมูลจากการบันทึกเสียงมาถอดเทป/ MP3 เพื่อถอดประเด็นต่างๆโดยนำมาเรียบเรียงประเด็น เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศ

2) แบบสัมภาษณ์ ซึ่งนำข้อมูลมาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในขั้นตอนที่ 1

ตารางที่ 4 สรุปขั้นตอนที่ 3 การศึกษาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย

วัตถุประสงค์	วิธีการ	กลุ่มเป้าหมาย/เอกสาร	เครื่องมือ
3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทยในอนาคต	3.1 การประชุมเชิงนโยบาย	-ผู้บริหารหรือผู้แทนองค์การมหาชน จำนวน 38 คน ซึ่งมาจากองค์การมหาชนทั่วประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาในการจัดตั้ง รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวน 10 คน	แบบบันทึกข้อมูลหรือการจดบันทึกภาคสนาม (Field Note) แบบสังเกต และการบันทึกเสียงการประชุม โดยการอัดเทปเสียง
	3.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก	-ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญองค์การมหาชนจำนวน 5 คน และผู้บริหารองค์การมหาชน 4 คน	แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

1. ผลการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน ความต้องการรูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย โดยวิเคราะห์เอกสารและวิเคราะห์เนื้อหาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการองค์การมหาชน มีผลการวิจัยดังนี้

1.1 ข้อมูลพื้นฐานองค์การมหาชนในต่างประเทศ

ผลจากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญองค์การมหาชนเกี่ยวกับองค์การมหาชนในต่างประเทศ พบว่าองค์การมหาชนในต่างประเทศมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน และมีความหลากหลายเป็นอย่างมาก แม้แต่ภายในประเทศเดียวกัน การเรียกชื่อก็ปรากฏความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะเฉพาะขององค์การ

นั้น ๆ เช่น ในประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) เรียกองค์การมหาชนว่า “ควอนโก” (Quangos) (องค์การอิสระกึ่งราชการ) หรืออาจเรียกว่า “หน่วยบริหารพิเศษ” (Executive Agency) ประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า “Établissement Public” (EP) สหพันธรัฐเยอรมนี เรียกองค์การมหาชน อยู่ 2 คำ ได้แก่ องค์การมหาชนแห่งสหพันธรัฐ (Federal Agencies) เรียกว่า “unmittelbare Bundesverwaltung” (Direct Federal Administration) และ องค์การตามกฎหมายมหาชน (Bodies of Public Law) เรียกว่า “mittelbare Bundesverwaltung” (Indirect Federal Administration) ประเทศนิวซีแลนด์เรียกองค์การมหาชนว่า “Crown Entities” องค์การมหาชนในต่างประเทศมีชื่อเรียกแตกต่างกัน ทำให้องค์การมหาชนที่ปรากฏในแต่ละประเทศ มีการแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ที่แยกย่อย

ออกไป ตัวอย่างเช่น ในประเทศแคนาดา มีองค์การมหาชนอยู่อย่างน้อย 4 ประเภท ประเทศฝรั่งเศส มี 2 ประเภท, ประเทศเยอรมนี มี 4 ประเภท ประเทศเนเธอร์แลนด์ มี 2 ประเภท ประเทศนิวซีแลนด์ มี 2 ประเภท, ประเทศสเปน มี 3 ประเภท ประเทศสวีเดน มี 2 ประเภท ประเทศสหราชอาณาจักร มี 4 ประเภท และประเทศสหรัฐอเมริกา มี 4 ประเภท เป็นต้น (ปรับปรุงจาก Tanchai , W. et al,2004

และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD, 2002) ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างขององค์การมหาชนในต่างประเทศจึงขอยกประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ประเทศสหราชอาณาจักร(อังกฤษ) และนิวซีแลนด์มาใช้ในการเปรียบเทียบดังรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบองค์การมหาชนในต่างประเทศ(ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ประเทศสหราชอาณาจักร(อังกฤษ) และนิวซีแลนด์

ประเทศ	ฝรั่งเศส	เยอรมัน	อังกฤษ	นิวซีแลนด์
ประเด็น				
1.ชื่อองค์การมหาชน	Établissement public(EP)	Federal Agencies หรือ “unmittelbare Bundesverwaltung” และ“mittelbare Bundesverwaltung”	Executive Agency	Crown Entities
2.เหตุผลการจัดตั้ง	-เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการตามหลักการกระจายอำนาจทาง-เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับการบริหารองค์การของรัฐบาลภายใต้ระบบราชการแบบดั้งเดิม	-เพื่อรับมือกับข้อบกพร่องใหม่ๆที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในภารกิจด้านการบังคับ	-เพื่อปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐในการให้บริการสาธารณะและแก่ประชาชน -เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล	-เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ -เพื่อยกระดับมาตรฐานการให้บริการ
3.รูปแบบประเภท	มี 2 ประเภท ได้แก่ 1.องค์การมหาชนหรือ Public Establishments 2.หน่วยงานอิสระของฝ่ายบริหารหรือ Autonomous Administrative Authorities มี 2 ระดับ ได้แก่ 1.องค์การมหาชนระดับชาติหรือ “Établissements Publics Nationaux 2.องค์การมหาชนระดับท้องถิ่นหรือ Établissements Publics Locaux	มี 2 ประเภท ได้แก่ 1.องค์การมหาชนแห่งสหพันธรัฐหรือDirect Federal Administration 2.องค์การตามกฎหมายมหาชน (Bodies of Public Law) หรือ (Indirect Federal Administration)	มี 4 ประเภท ได้แก่ 1) หน่วยงานที่ปรึกษาเชิงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (Advisory NDPBs) 2) หน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive agency) 3) หน่วยงานด้านอัยการและกฎหมาย (Tribunal NDPBs) 4) หน่วยงานด้านพัสดุและเรือนจำ (Independent Monitoring Boards)	มี 2 รูปแบบและมี 6 ประเภทย่อย 1. องค์การมหาชนภายใต้กฎหมายเอกชน ได้แก่ Independent Crown Entities และ Trusts 2. องค์การมหาชนภายใต้กฎหมายมหาชน ได้แก่ Independent Crown Entities ,Crown Agent, Autonomous Crown Entities , Schools

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเทศ ประเด็น	ฝรั่งเศส	เยอรมัน	อังกฤษ	นิวซีแลนด์
4.สถานะทางกฎหมาย	มีความเป็นนิติบุคคล	ส่วนใหญ่จะไม่มีความเป็นนิติบุคคล	มีความเป็นนิติบุคคล ประเภท corporations sole หรือนิติบุคคลที่เป็นบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียวซึ่งดำรงตำแหน่งรับผิดชอบส่วนราชการนั้นๆ	มีความเป็นนิติบุคคล
5.โครงสร้างการบริหาร	มี “คณะกรรมการบริหาร” ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากกระทรวงเจ้าสังกัดและตัวแทนจากองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้อง	-การจัดโครงสร้างองค์กรมักจะยึดถือรูปแบบการบริหารภายใต้ผู้นำองค์กรเพียงคนเดียวมากกว่า จะใช้การบริหารแบบคณะกรรมการ -รูปแบบคณะกรรมการบริหารจะปรากฏเฉพาะแต่ในกลุ่มองค์กรประเภทองค์กรตามกฎหมายมหาชน	ผู้บริหาร (CEO) ขององค์กรมหาชนจะต้องรับผิดชอบต่อตรงต่อเจ้าของงานคือ ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี และได้รับมอบหมายงานภายใต้สัญญา Framework document	คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารสูงสุดขององค์กร ร่วมกันรับผิดชอบต่อกิจการทางบริหารขององค์กรต่อรัฐมนตรีประจำกระทรวงที่ตนสังกัด
6.ลักษณะเด่น	ร้อยละ 90 อำนาจในการแต่งตั้งผู้อำนวยการหรือประธานกรรมการบริหารเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว	ผู้บริหารขององค์กรมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน ดังนั้นจึงไม่มีการระบุถึงระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง	มีอิสระในการบริหารงานภายใน ไม่ว่าจะเป็ในแง่ของการบริหารทรัพยากรเงินและทรัพยากรบุคคลแยกออกจากหน่วยงานต้นสังกัดอย่างชัดเจน	-ข้าราชการประจำนั้นโดยทั่วไปแล้วจะไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการบริหารอื่น ทั้งคณะกรรมการบริหารในองค์กรบริหารงานอิสระของรัฐเกือบจะทั้งหมดจะมีใช้บุคลากรที่ทำงานในภาครัฐ -ผู้บริหารองค์กรมหาชนจะไม่มีสิทธิตั้งอยู่ในคณะกรรมการบริหารขององค์กร

1.2 ความต้องการรูปแบบการจัดการองค์กรมหาชนในประเทศไทย

องค์กรมหาชนในประเทศไทยได้มีการนำรูปแบบขององค์กรมหาชนประเทศฝรั่งเศสและรูปแบบของประเทศอังกฤษมาใช้ในระยะเริ่มแรก ต่อมาได้มีการนำแนวคิดขององค์กรมหาชนในกลุ่มประเทศยุโรปรวมทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างเช่น ประเทศนิวซีแลนด์ มา

ประยุกต์ใช้ในการปฏิรูปองค์กรมหาชนในประเทศไทยในภายหลัง

โดยแนวคิดของประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) สำนักงาน ก.พ.ได้เคยและนำเสนอแนวทางดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษตามแนวทางของประเทศอังกฤษ ต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการในเดือนธันวาคม 2540 ว่างตั้งนี้ “แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรบริหารพิเศษ เป็นการสร้างรูปแบบการจัดโครงสร้างส่วน

ราชการให้มีทางเลือกอีกรูปแบบหนึ่งในการพัฒนาบริหารงานส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพคล่องตัว โดยการจัดตั้ง องค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency) เพื่อรองรับภารกิจของภาครัฐ ที่มีการบริหารกึ่งอิสระหรือ "semi autonomous" (Uwanno, B. et al, 2008)

การจัดการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในปัจจุบันพบว่าวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะและความมั่นคงขององค์การมหาชน ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมาย แม้ที่ผ่านมามีความพยายามจะปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชนเพื่อกำหนดขอบเขตกิจกรรมในการจัดบริการสาธารณะให้กว้างขึ้น รวมถึงกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนให้มีความชัดเจน แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ เช่น ปัญหาบทบาทและภารกิจขององค์การมหาชนในแต่ละแห่งยังมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ปัญหาการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการบริหารกับกรรมการโดยตำแหน่งไม่สอดคล้องกัน ปัญหาความชอบธรรมเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปัญหาการกำหนดนโยบาย แนวทางแผนงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่งมีผลประโยชน์แอบแฝงในเชิงธุรกิจ บางแห่งกำหนดนโยบายที่ไม่มุ่งแสวงหากำไรแต่ในทางปฏิบัติกลับมุ่งแสวงหากำไรดังนั้นก็กล่าวได้ว่าประเทศไทยมีความต้องการรูปแบบการจัดการองค์การมหาชนที่เหมาะสมกับบริบทในสังคมปัจจุบัน ซึ่งรูปแบบการจัดการองค์การมหาชนที่พึงประสงค์ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะตายตัว แต่ต้องเป็นรูปแบบที่เป็นไปตามภารกิจของงาน และสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามระยะเวลาที่แปรเปลี่ยนไป

2. ผลการสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย ผู้วิจัยได้ใช้เทคนิคการสังเคราะห์แบบวิภาษวิธี (dialectic) ของเฮเกิล (Hegel) และมาร์กซ์ (Marx) ซึ่งมีโครงสร้างสังเคราะห์แบ่งออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ข้อสรุปเดิม (thesis) การต่อต้านข้อสรุปเดิม (anti-thesis) และการสังเคราะห์ข้อสรุปเก่ากับใหม่ (synthesis)

โดยอาศัยข้อมูลจากการทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและข้อมูลจากการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ของผู้บริหารหรือผู้แทนองค์การมหาชน

จำนวน 38 คนซึ่งมาจากองค์การมหาชนทั่วประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาในการจัดตั้ง ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัย พบว่า รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทยที่ได้จากสังเคราะห์เป็นไปดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชน

ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) เป็นอย่างมากในระยะเริ่มแรก ต่อมาองค์การมหาชนของไทยได้นำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับแนวคิดรัฐแนวคิดประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA) มาพิจารณาใช้ในการปฏิรูปการจัดการองค์การมหาชนมากขึ้น โดยเฉพาะเป้าหมายการให้บริการประชาชน และมีแนวโน้มที่จะใช้แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) โดยเน้นการมีส่วนร่วมพลเมืองและเครือข่ายเอกชนมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเห็นได้ชัดเจนจากกรณีโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ซึ่งถือเป็นองค์การมหาชนที่มีผลสัมฤทธิ์สูงในการดำเนินงาน และถือเป็นต้นแบบขององค์การมหาชนแห่งหนึ่งของประเทศไทย ที่ได้มีการดำเนินงานโดยสร้างเครือข่ายในการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคร่วมสถานีนามัยอำเภอบ้านแพ้วทั้ง 19 แห่ง และมีการทำงานเชื่อมโยงกับภาคีเครือข่ายชุมชน ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับท้องที่ เช่น อบต. เทศบาล ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ชมรมอาสาสมัคร เป็นต้น

2.2 การจัดองค์การ

ได้ข้อสรุปว่าควรทำการแบ่งกลุ่มองค์การมหาชนตามวัตถุประสงค์หรือภารกิจหลักขององค์การมหาชนซึ่งแบ่งตามเกณฑ์ภารกิจได้ 3 ประเภทกลุ่มที่ 1 องค์การมหาชนที่มีภารกิจในด้านการบริการสาธารณะกลุ่มที่ 2 องค์การมหาชนที่มีภารกิจและกำหนดเวลาเฉพาะกลุ่มที่ 3 องค์การมหาชนที่มีภารกิจเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล

2.3 โครงสร้างการบริหารประเด็นในข้อกฎหมาย ซึ่งควรมีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมดังนี้

1) การดำเนินงานขององค์การมหาชน กำหนดให้คณะกรรมการ พิจารณากำหนดแนวทางการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งต้องเป็นไปเพื่อ

ประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ความ มีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ และการ ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2) การกำหนดวิธีการสรรหาและคัดเลือก คณะกรรมการและผู้อำนวยการมหาชนที่มีศักยภาพสูง โดยมีการกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติม รวมทั้งกำหนดสัดส่วน คณะกรรมการองค์การมหาชนให้มีความเหมาะสมต่อการ บริหารองค์การมหาชน เช่น คณะกรรมการที่มาจากสาย ข้าราชการและนักการเมืองไม่ควรเกินกว่าหนึ่งในสี่ของ จำนวนคณะกรรมการทั้งหมด

2.4. การจัดการด้านการบริหารงานบุคคล

1) คณะกรรมการองค์การมหาชนควรมีความ เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ไม่ควรนำระเบียบทาง ราชการมาใช้ เพราะจะทำให้การบริหารงานไปด้วยความ ยากลำบาก มีความจำเป็นที่อาจจะนำวิธีการบริหารงาน บุคคลของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ในองค์การมหาชน ซึ่ง จะทำให้เกิดความคล่องตัวกว่า อีกทั้งเป็นแนวคิดหนึ่งของการ จัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการเพิ่ม ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานเพิ่มสูงขึ้น

2) ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อการประเมิน การปฏิบัติงานขององค์การมหาชนเป็นการเฉพาะ

3) ภาครัฐควรกำหนดอัตราการเงินเดือนหรือ ค่าตอบแทนผู้อำนวยการมหาชน โดยพิจารณาเทียบเคียง กับการจ่ายเงินค่าตอบแทนของ CEO ของภาคเอกชนที่มี ขนาดของหน่วยงานภาระงานที่ใกล้เคียงกัน มากกว่านำไป เทียบเคียงกับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเนื่องจากมี สวัสดิการที่ไม่เป็นตัวแทนแตกต่างกันอย่างชัดเจน เพื่อที่จะ ได้ดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูงเข้าสู่องค์การ มหาชนมากยิ่งขึ้น

2.5 การจัดการด้านงบประมาณ

ระบบบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณ ขององค์การมหาชนเน้นความคล่องตัวและเป็นอิสระกว่า ระบบราชการ ดังนั้นไม่ควรยึดติดกับกฎระเบียบของทาง ราชการ องค์การมหาชนควรมีอำนาจในการวางระเบียบ ขอบบังคับการใช้จ่ายเงินขององค์การได้เองอย่างอิสระ แม้ว่า รายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และสามารถจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การ มหาชนได้ก็ตาม แต่หากพิจารณาจากสภาพการทำงาน ขององค์การมหาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริงไม่สามารถ ดำเนินการเพื่อแสวงหากำไรได้

2.6. การกำกับดูแลและการตรวจสอบ

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริม องค์การมหาชน (กพม.) ทำหน้าที่เสนอแนะต่อ คณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เช่น ให้ความเห็นชอบในการ จัดตั้ง การรวม หรือการยุบเลิกองค์การมหาชน การ กำหนดนโยบาย แนวทาง และหลักเกณฑ์กลางที่เกี่ยวข้อง การจัดตั้ง การรวม การยุบเลิก การบริหารและการพัฒนา และการประเมินผลขององค์การมหาชนทั่วทั้งประเทศ ซึ่ง เปรียบเสมือนองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การมหาชน ทั้งหมด ดังนั้นที่มาของคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริม องค์การมหาชน (กพม.) ควรมีการกำหนดสัดส่วนสัดส่วน ของผู้บริหารหรือผู้แทนที่มาจากองค์การมหาชนแต่ละแห่ง รวมถึงกรรมการโดยตำแหน่งไม่ควรมาจากสายข้าราชการ ทางการเมืองหรือข้าราชการประจำเกินกว่าหนึ่งในสี่ของ จำนวนคณะกรรมการทั้งหมด เพราะมิเช่นนั้นทิศทางการ บริหารงานขององค์การมหาชนจะไม่มี ความแตกต่างกับ หน่วยราชการแบบปกติและมีโอกาสที่จะถูกแทรกแซงทาง การเมืองได้ง่าย และการใช้อำนาจ กพม. ในการกำกับดูแล องค์การมหาชนในแต่ละแห่งควรกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

สำหรับประเด็นการควบคุมและการตรวจสอบทาง เงินโดยหน่วยงานสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เห็นควรมี การจัดประเภทหน่วยงานขององค์การมหาชนและวิธีการ ตรวจสอบอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการตรวจสอบองค์การ มหาชนประเภทที่มีการจัดตั้งพระราชบัญญัติของตนเอง แยกออกจากองค์การมหาชนที่มาจากการจัดตั้งโดยพระ ราชกฤษฎีกาเฉพาะ รวมทั้งควรมีบทบัญญัติเฉพาะว่าด้วย เรื่องการตรวจสอบองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราช กฤษฎีกาเฉพาะ และให้อำนาจอิสระในการออกระเบียบ บางเรื่อง เช่น การออกระเบียบการเงินว่าด้วยการต่อ สัญญาจ้าง

อภิปรายผลการวิจัย

1 ข้อมูลพื้นฐานและความต้องการรูปแบบองค์การ มหาชน

รูปแบบองค์การมหาชนในประเทศไทยได้รับ อิทธิพลจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำรูปแบบ Etablissement Public ของประเทศฝรั่งเศสมาเป็นต้นแบบ การจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทยและยังนำแนวคิด Agencification(องค์การสาธารณะที่เป็นอิสระจากรัฐบาล

กลาง)ของประเทศสหราชอาณาจักร(อังกฤษ) มาใช้เป็นแนวคิดพื้นฐานของการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือการแก้ไขปัญหาการจัดการภายใต้ระบบราชการ ซึ่งในอดีตองค์การภาครัฐส่วนใหญ่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะที่ขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเรื่องปัญหาความล่าช้า และความไม่คล่องตัว ซึ่งถือเป็นเหตุผลหลักที่ประเทศไทยมีความต้องการปฏิรูประบบการจัดการโดยอาศัยรูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การจัดการและการบริการสาธารณะของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Nitikraipot,S.(2000), Tanchai ,W. et al (2004), Sawaengsak,C.(2006), Bowornwathana (2006) และ Siriprakrob,P. (2010)

2 การสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนในประเทศไทย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การมหาชน

รูปแบบขององค์การมหาชนในการจัดบริการสาธารณะถือว่าได้รับอิทธิพลจากสองแนวคิดแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA) และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) เป็นอย่างมากในระยะเริ่มแรก ต่อมาองค์การมหาชนของไทยก็ได้้นำแนวคิดการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) และแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มาใช้ในการปฏิรูปองค์การมหาชนทำให้เกิดองค์การมหาชนในรูปแบบใหม่ๆหลายประเทศเป็นผลตามมาสอดคล้องกับการศึกษาของ Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet Vinzant. (2000). Tamronglak,A. (2010) และ Sriram,N.,Keatwatharachai,K. and Charanchai,C. (2013)

2.2 การจัดองค์การ ภารกิจหลักขององค์การมหาชนซึ่งแบ่งตามเกณฑ์ภารกิจได้ 3 ประเภท ได้แก่กลุ่มที่ 1 องค์การมหาชนที่มีภารกิจในด้านการบริการสาธารณะ กลุ่มที่ 2 องค์การมหาชนที่มีภารกิจและกำหนดเวลาเฉพาะกลุ่มที่ 3 องค์การมหาชนที่มีภารกิจเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล สอดคล้องกับการศึกษาของ Keeranant, T. et al (2015) ซึ่งเห็นว่าการจัดกลุ่มองค์การมหาชนควรแบ่งตามภารกิจ และยังสอดคล้องกับรูปแบบของ Keeves (1988) โดยการกำหนดรูปแบบที่มีความ

สอดคล้องกันและเชื่อมโยงอย่างมีระบบ รวมถึงสอดคล้องกับการศึกษาของ Jan Wynen et al (2014) ที่ได้ศึกษาเรื่องวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นนวัตกรรมในภาครัฐ: การบริหารจัดการแบบอิสระและการควบคุมผลลัพธ์ที่นำไปสู่ความเป็นเลิศ โดยเห็นว่าการจัดองค์การตามบริบทของงานและภารกิจแต่ละองค์การมีความเหมาะสมและทำให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน

2.3 โครงสร้างการบริหาร ควรใช้รูปแบบ

ความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้าง (structural relationship) การดำเนินงานขององค์การมหาชน เนื่องจากโครงสร้างองค์การมหาชนแต่ละแห่งมีลักษณะคล้ายโครงสร้างองค์การแบบ Shamrock ที่กำหนดให้องค์การควรประกอบด้วยสมาชิก 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Expert) (2) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานจากภายนอก (Outsource) และ (3) กลุ่มพนักงานชั่วคราว(Part-time) ดังนั้นโครงสร้างการบริหารองค์การมหาชนได้กำหนดให้มีคณะกรรมการองค์การมหาชน ผู้อำนวยการองค์การมหาชน เจ้าหน้าที่ประจำและลูกจ้างสัญญาจ้างอย่างชัดเจนจึงมีความเหมาะสม สอดคล้องกับแนวคิดการลดขนาดองค์การ (Downsizing) ซึ่งมีลักษณะองค์การสมัยใหม่ (Modern organization) สอดคล้องกับการศึกษาของ Koen Verhoest and Jan Wynen (2016) การศึกษาความจำเป็นในการใช้เทคนิคการจัดการผลลัพธ์ขององค์การมหาชน ซึ่งโครงสร้างการบริหารที่เน้นความคล่องตัวถือว่ามีส่วนสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ขององค์การเป็นอย่างมาก

2.4 การจัดการด้านการบริหารงานบุคคล จาก

ผลการวิจัยการคิดอัตราเงินเดือนโดยพิจารณาค่าของงานและภารกิจของงานที่ต้องรับผิดชอบถือว่ามีความเหมาะสม แต่หากพิจารณาถึงแนวคิดการจัดการงานบุคคล โดยเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจมนุษย์ของมาสโลว์ (Maslow's hierarchy of needs) แนวคิดการจูงใจ (Motivation-Hygiene) ของเฮิร์ซเบิร์ก (Herzberg,1959) พบว่า การวิเคราะห์ค่าของงานและภารกิจของงานใน 3 มิติ ได้แก่ มิติความรับผิดชอบในการบริหารงาน มิติประสบการณ์ของผู้บริหาร และมิติสถานการณ์ ผลจากการประเมินค่างาน ถือว่าเป็นการใช้วิธีการประเมินผลที่ไม่ครบถ้วนและไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงขององค์การมหาชน เนื่องจากการดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารขององค์การมหาชนมีความท้าทายและมีความเสี่ยงสูงกว่า

ผู้บริหารส่วนราชการโดยทั่วไป และไม่สามารถนำไปเทียบเคียงได้กับตำแหน่งผู้บริหารซึ่งเป็นข้าราชการทางเมือง ข้าราชการประจำ ตลอดจนรัฐวิสาหกิจได้เนื่องจากข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีค่าตอบแทนในด้านอื่นๆ สูงมาก เช่น ค่าเบี้ยประชุม สวัสดิการต่างๆ จากภาครัฐ ดังนั้นการนำผู้บริหารองค์กรมหาชนไปเทียบเคียงกับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงมีความไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร

สำหรับในส่วนของผู้บริหารที่ลูกจ้างองค์กรมหาชนแม้จะมีสิทธิสวัสดิการต่างๆ ค่อนข้างสูง แต่การศึกษาพบว่าแรงจูงใจยังอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากยังขาดความมั่นคงในการทำงานเพราะเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้สัญญาจ้าง โดยเฉพาะองค์กรมหาชนที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดในการดำเนินการและองค์กรมหาชนที่มีขนาดเล็กต่างประสบปัญหาเรื่องการไหลออกของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิด Maslow (1970) เกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ โดยเฉพาะค่าตอบแทนความมั่นคงในหน้าที่การงาน และโอกาสความก้าวหน้าในอาชีพถือเป็นแรงจูงใจสำคัญในองค์กร นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับการศึกษาของ Junphet, K. and Pasunon, P. (2016) ที่พบว่าโอกาสความก้าวหน้าในการทำงานถือเป็นปัจจัยแรงจูงใจที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)

2.5 การจัดการด้านงบประมาณ ระบบบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณขององค์กรมหาชนควรเน้นรูปแบบความคล่องตัวและเป็นอิสระกว่าระบบราชการ สอดคล้องกับการศึกษาของ Siriprakrob, P. (2010) ที่เห็นว่าระบบงบประมาณองค์กรมหาชนมีความเป็นอิสระแต่องค์กรควรมีการควบคุมด้วยกฎระเบียบบางอย่างที่สำคัญๆ ที่เป็นการเฉพาะเรื่องเท่านั้น

2.6 การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานที่ที่อำนาจในการกำกับดูแลควรเข้าใจบริบทขององค์กรมหาชน ควรมีบทบัญญัติเฉพาะว่าด้วยเรื่องการตรวจสอบองค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาเป็นการเฉพาะโดยไม่ให้นำระเบียบราชการมาใช้ สอดคล้อง Paolo Fedele (2007) ศึกษาเรื่อง “ การแบ่งแยกอำนาจ การควบคุมตนเองและข้อตกลงการควบคุมตนเอง” พบว่า หน่วยงาน “สมัยใหม่” นั้น ควรมี

หลากหลายรูปแบบและไม่ใช้วิธีการควบคุมแบบหน่วยงานราชการแบบปกติโดยทั่วไป และสอดคล้องการศึกษาของ Jan Wynen, Koen Verhoest, Edoardo Ongaro, Sandra van Thiel. (2014) พบว่าวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นนวัตกรรม ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการระดับสูงและการควบคุมผลการปฏิบัติงานที่ดีส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรมหาชนเป็นไปในทางบวก

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1.1 ผู้กำหนดนโยบายควรพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรมหาชนให้มีบทบาทและภารกิจที่ไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากยังมีภารกิจขององค์กรมหาชนที่ให้บริการสาธารณะเฉพาะด้าน ในกรณีหากมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นในภายหลัง รัฐควรต้องพิจารณาด้วยว่าหากภารกิจอื่นมีความมีความซ้ำซ้อนจำเป็นต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะควรโอนภารกิจดังกล่าวมายังองค์กรมหาชนที่รับผิดชอบโดยตรงโดยทำการรวบรวมเข้าด้วยกัน

1.2 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์กรมหาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ในทางเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกับอำนาจหน้าที่หลักๆ ขององค์กรมหาชนยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

1.3 ควรห้ามมิให้กรรมการโดยตำแหน่งที่มาจกส่วนราชการไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในเวลาเดียวกัน หรือนั่งในตำแหน่งกรรมการองค์กรมหาชนหลายแห่ง เพื่อมิให้ขัดแย้งกับหลักบริษัทภิบาล (good corporate governance) ที่มุ่งเน้นความยุติธรรม ความเท่าเทียมกันความคุ้มค่า ความโปร่งใส และรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการองค์กรมหาชน

1.4 รัฐบาลจะต้องมีนโยบายและแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรมหาชนแต่ละประเภทว่าเป็นภารกิจที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ในระยะใดอย่างชัดเจนเพื่อที่ได้กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการองค์กรมหาชนให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับ

มอบหมาย และสามารถกำหนดแผนการดำเนินงาน และแผนการพัฒนาบุคลากรได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

1.5 สมควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานให้มีความหลากหลาย ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง เพื่อให้เหมาะสมกับกิจกรรมขององค์การมหาชนแต่ละลักษณะ นอกจากนี้ สมควรกำหนดเกณฑ์ในการจ่ายค่าตอบแทนผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานตามความสามารถ และผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมถึงเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่

1.6 รัฐบาลควรส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การมหาชนมีการรวมตัวกันเพื่อกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการองค์การ ให้มีความเข้มแข็งและสามารถพัฒนาความร่วมมือหรือการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เช่น หน่วยงาน กพร.ควรเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมผู้บริหารองค์การมหาชนเป็นประจำทุกเดือนเพื่อรับฟังความคิดเห็นที่

ประชุมฯ และนำมาแก้ไขปัญหาลดจนพัฒนารูปแบบการจัดการองค์การมหาชนร่วมกันในอนาคต

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 การศึกษารูปแบบการจัดการองค์การมหาชนครั้งนี้ผู้ศึกษาเน้นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เท่านั้น ไม่ได้ทำการศึกษาขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ รวมถึงมหาวิทยาลัยที่อยู่ในการกำกับของรัฐ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับองค์การมหาชน ดังนั้นงานวิจัยในอนาคตควรมีการศึกษาขององค์การมหาชนประเภทอื่นๆ เพิ่มเติม เพื่อให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

2.2 การสังเคราะห์รูปแบบการจัดการองค์การมหาชนครั้งนี้ใช้วิธีการสังเคราะห์แบบวิภาษวิธี (Dialectic) ซึ่งเป็นวิธีการสังเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative Synthesis) ครั้งต่อไปควรใช้วิธีการสังเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative Synthesis) ดำเนินการควบคู่ไปเพื่อจะได้ข้อมูลที่มีความครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

REFERENCES

- Bhumsirirak, K. (2011). Analytical study of dialectical reasoning in Mulamadhyamakakarika. (Master Thesis). Thammasat University
- Boston, Jonathan et al. (1991). Public Management: The New Zealand Model. Oxford University Press UK.
- Bovaird, T. (2005). Marketing in Public Sector Organizations. in Public Management and Governance. Tony Bovaird & Elke Löffler (eds.). London: Taylor and Francis Group
- 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
- Bowornwathana, Bidhya. (2006). "The Thai Model of Rewards for High Public Office." In Daniel H. Unger and Clark D. Neher (eds.), Bureaucracy and National Security in Southeast Asia, (pp. 33-55). Northern Illinois University: Department of Political Science.
- Bowornwathana, Bidhya. (2010). "Bureaucrats, Politicians, and the Transfer of Administrative Reform into Thailand." In Jon Pierre and Patricia W. Ingraham (eds.), Comparative Administrative Change and Reform: Lessons learned, (pp. 207-232). McGill-Queen's University Press
- Charmonman, U. (2008). Model. Faculty of Political Science, Thammasat University
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet Vinzant. (2000). "The New Public Service : Serving Rather than Steering" Public Administration Review. November/December 2000, Vol. 60, N.6 : 549-559
- Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt (2011). The New Public Service: Serving, Not Steering. 3rd Edition. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Dunleavy, P. and C. Hood (1994). From Old Public Administration to New Public

- Management. *Public Money & Management*, vol. 14, No. 3, pp. 9-16.
- Henry Nicholas. (2014). *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey: Prentice Hall.
- Herzberg, F.; Mausner, B. and Synderman, B. (1959). *The Motivation to Work*. (2 nded). NY: John Wiley and Sons.Inc.
- Hood, Christopher. (1991). "A Public Management for All Season?". *Public Administration*, Vol. 69. Blackwell Publishing. : 3-19.
- Jan Wynen, Koen Verhoest, Edoardo Ongaro, Sandra van Thiel. (2014). "Innovation-Oriented Culture in the Public Sector: Do managerial autonomy and result control lead to innovation?" *Public Management Review* Vol 16: 45-66
- Jonathan Boston, (1996). *Public management: the New Zealand model*, Oxford University Press
- Junphet,K. and Pasunon,P. (2016). The Motivations Affecting to the Operations of Officials of Designated Areas for Sustainable Tourism Administration (Public Organization) *Electronic Journal of Open and Distance Innovative Learning (e-JODIL)* 6 (2), 22-32
- Keeranan,T. et al (2015). *The report of the National Reform Council, Autonomous Public Organizations Reform. the National Reform Council.*
- Keeves P.J. (1988). *Educational research, methodology and measurement :An international handbook*. Oxford :Pergamon Press
- Koen Verhoest & Jan Wynen.(2016). "Why Do Autonomous Public Agencies Use Performance Management Techniques? Revisiting the Role of Basic Organizational Characteristics" *International Pulic Management Journal*: 1-31
- Magill, Frank N.(1995). *Survey of Social Science: Government and Politics Series Volume2* Pasadena, California: Salem Press
- Maslow, A.H. (1970). *Motivation and Personality*. (2nded). NY: Harper and Row.
- Monier-Williams, Monier. (1988). *Sanskrit-English Dictionary*. New Delhi: Munshiram Manoharlal.
- Nitikraipot,S. (2000). *The Possibility of Establishing for Public Organization, Office of the Civil Service Commission Thailand*
- Nohria, N., & Eccles, R. (eds.). (1992). *Networks and Organizations: Structures. Form and Action*. Mass.: Harvard Business School Press
- OECD (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government* Available from http://www.oecd-ilibrary.org/governance/distributed-public-governance_9789264177420-en
- Osborne David and Gaebler Ted. (1992). *Reinventing Government*. M.A. Addison-Wesley Publishing Company.
- Osborne, S. P. (2006). *The New Public Governance? Public Management Review*, vol. 8, No. 3, pp. 377-388. Available from www.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/.../the-New-Public-Governance.pdf
- Osborne, S. P. (2010). *Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment ?*. In *The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge
- Ouchi, W. (1979). *Markets, Bureaucracies and Clans*. *Administrative Science Quarterly*, 25.
- Robertson, David. (2004). *The Routledge Dictionary Politics*. London :Routledge.
- Silvia Testarmata, Sandro Brunelli and Alessandro Giosi.(2010). "Is There a Risk of Incoherence in an Autonomous Public Agency?" *International Journal of Public Administration* Vol 33, 521-528
- Sangkapreecha,C.(1986) *new public administration*. Bangkok: O.S.printing house.
- Sawaengsak,C. (2006). *autonomous public organizations*. Bangkok:Nititham press
- Siriprakrob,P.(2010). *Autonomous Public Organization and Its Autonomy: A Preliminary Finding*., *Sripatum Review*

- of Humanities and Social Sciences 10(2), 63-73
- Sriram,N., Keatwacharachai,K.and Charanchai,C. (2013) A Synthesis of New Public Service, Sukhothai Thammathirat Open University
- Tamronglak,A.(2010). Public governance. Bangkok:Thammasat Printing house
- Tamronglak,A. (2010). Organization : theory structure and design . Bangkok: Kredthai printing.
- Tanchai , W. et al (2004).The Evaluation Report of Autonomous Public Organization in Thailand. Thammasat University Research and Consultancy Institute .
- Uwanno,B. et al (2008). The system of law to control autonomous public organizations, Reseach of King Prajadhipok's Institute
- Waldo, Dwight. (1955).The Study of Public Administration. New York: Random House,Inc.
- Wetchacheewa, A. (2000). Autonomous Public Organization: New Public Organization ,Office of the Public Sector Development Commission
- Worathepputtipong,T. (1997) Policy formulation and analysis : theory and application. N.p.