

การศึกษา 15 หน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติเฉพาะ: แนวคิดเรื่ององค์การและแนวทางการพัฒนา*

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สุขยีน เทพทอง
บัณฑิตวิทยาลัยการจัดการและนวัตกรรม
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
อานภาพ รักษ์สุวรรณ
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
tippawan@hyperhub.net
DOI : 10.14456/tujournal.2015.5

บทคัดย่อ

องค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะเป็นรูปแบบการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะแยกออกมาจากส่วนราชการ (Agentification) ซึ่งเป็นรูปแบบองค์การภาครัฐที่มีความอิสระคล่องตัวตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มีความแตกต่างจากรูปแบบองค์การภาครัฐแบบเดิม บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอผลการศึกษาเรื่ององค์ความรู้เกี่ยวกับองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะจำนวน 15 หน่วยงาน ในประเด็นเกี่ยวกับเจตนารมณ์ บทบาท กลไกการบริหารจัดการ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลการดำเนินงานในเบื้องต้นขององค์การดังกล่าว รวมทั้งจุดร่วมและจุดต่างในการบริหารจัดการ ตลอดจนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา การศึกษาใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการสังเกตการณ์ ผลการศึกษาพบว่า องค์การเหล่านี้มีความแตกต่างจากหลักการในการจัดตั้งโดยเฉพาะในเรื่องมิติของความเป็นอิสระคล่องตัว องค์การเหล่านี้มีจุดร่วมในเรื่องแนวคิดการจัดตั้ง สถานภาพของหน่วยงานและระบบความพร้อมรับผิด ส่วนจุดต่างคือเรื่องสังกัด พันธกิจ รูปแบบและองค์ประกอบของคณะกรรมการ และเส้นทางเดินของงบประมาณ ผลการดำเนินงานที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี ได้แก่ การทำงานแบบเครือข่าย การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน รูปแบบคณะกรรมการแบบเข้มแข็งเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องเชิงนโยบาย และความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านการเงิน สำหรับประเด็นสาธารณะ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับองค์การ ความซ้ำซ้อนที่ไม่จำเป็นของหน้าที่ความรับผิดชอบ ความ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์บทบาทเพื่อการเรียนรู้และพัฒนา 15 หน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติเฉพาะ” (2558) โดย ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, สุขยีน เทพทอง และอานภาพ รักษ์สุวรรณ ด้วยการสนับสนุนเงินทุนในการทำวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

คําค่าทางการเงิน บทบาทของคณะกรรมการ การผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การขยายบทบาทของ
ผู้ซื้อและผู้จัดหาบริการ และแนวโน้มการเป็นศูนย์อำนาจใหม่ของระบบราชการ บทความได้เสนอแนะ
แนวทางการพัฒนาองค์การ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการวิจัยในอนาคต

[วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 34 ฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2558]

คำสำคัญ: องค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ
แยกมาจากส่วนราชการความอิสระคล่องตัว

The Study of 15 Public Agencies under the Specialized Act: Organizational Concepts and Development Guidelines

Tippawan Lorsuwanarat

Graduate School of Public Administration

National Institute of Development Administration

Sookyuen Tepthong

Graduate School of Management and Innovation

King Mongkut's University of Technology Thonburi

Arnuphab Rakswan

The Faculty of Humanities and Social Sciences

Suan Dusit Rajabhat University

tippawan@hyperhub.net

DOI : 10.14456/tujournal.2015.5

Abstract

Organization under the specialized Act is a new form of public organization which is separate from the bureaucracy under the concept of agentification, a core element of New Public Management, in order to increase autonomy in performing its tasks. This paper presents the results of preliminary study relating to the body of knowledge of 15 organizations under the specialized Act. The results of study include the intention, roles, administrative mechanisms, problems, and their performance, as well as the common and different characteristics of these organizations and the suggestions for development. This paper employs qualitative method, by means of documentation, in-depth interviews, focus groups, and observations. It is found that these organizations are different from the principles of agentification, especially in terms of autonomy dimensions. These organizations share the same concept of agentification, status, and accountability systems, however, they differ in the ministry they belong to, functions, forms of committees, and budgeting channels. The best practices of these organizations comprise of network governance, collaboration among agencies, strong executive model of committee for the policy continuation purpose, and financial self-reliance. The public issues are involved with the relationship between these organizations and their mother ministries, the unnecessary duplication of functions, financial worthiness, committee roles, policy implementation, the expansion of the roles of purchaser and provider,

and the inclination to be the new centers of bureaucratic power. Finally, this paper suggests some guidelines for development, policy recommendation, and future research.

[Thammasat Journal, Volume 34 No.2, 2015]

Keywords: Organizations under the Specialized Act, New Public Management, Agentification, Autonomy

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

แม้ว่าจะมีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการไทยอย่างต่อเนื่อง แต่ระบบราชการไทยยังมีแนวโน้มการขยายขนาดและโครงสร้างองค์กรในภาครัฐ ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่ และซ้ำซ้อน มีการรวมศูนย์อำนาจ การบริหารงานไม่คล่องตัว ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎระเบียบซึ่งมีจำนวนมากและไม่ทันสมัย รูปแบบองค์การแบบเดิมยังมีข้อจำกัดในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา (ปรัชญา เวสารัชช์, 2539; ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2549; สำนักงาน ก.พ., 2545) องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะเป็นองค์การรัฐรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นผลพวงของการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) (Pollitt et al., 2001; OECD, 2002) ด้วยการเปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างหน่วยงานรัฐแบบรวมศูนย์ในรูปแบบกระทรวง ทบวง และกรม ไปสู่องค์การกึ่งอิสระที่มีภารกิจเฉพาะ มีประสิทธิภาพ ยืดหยุ่น คล่องตัว และมีความสามารถประสานการทำงานร่วมกับเครือข่ายต่างๆ ในสังคม โดยไม่ติดกรอบการทำงานตามกลไกแนวดิ่งของระบบราชการแบบเดิม (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และคณะ, 2554)

ในช่วงเวลากว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะเกิดขึ้นจำนวนมาก ซึ่งองค์การเหล่านี้หลายแห่งมีศักยภาพในการพัฒนาประเทศตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง แต่บางองค์การยังไม่เป็นที่รู้จักหรือได้รับการยอมรับจากสังคมในวงกว้าง บางองค์การได้รับการมองในเชิงลบจากหน่วยงานรัฐที่มีอยู่ก่อนว่าทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ เกิดการแย่งชิงอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานรัฐที่มีอยู่ก่อน (ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง, 2556) เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่ค่อยมีการศึกษาวิจัยองค์การในลักษณะนี้มากนัก งานวิจัยที่มีอยู่จะเน้นเฉพาะส่วนของกระทรวงสาธารณสุข (ระชา ภูษงค์, นภนาท อนุพงศ์พัฒน์ และโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2556; เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และคณะ, 2554; ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง, 2556) การศึกษาข้ามกระทรวงในลักษณะภาพรวมยังไม่เคยมีการศึกษามาก่อน การศึกษาครั้งนี้จึงคาดหวังว่าจะช่วยให้เกิดความเข้าใจพฤติกรรมองค์การและช่วยสร้างเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาในอนาคต ในฐานะที่องค์การเหล่านี้เป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการตามหลักการกระจายอำนาจให้เป็นไปอย่างเป็นรูปธรรม

การศึกษานี้มุ่งเน้นที่องค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ 15 องค์การ ประกอบด้วย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (คส.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (มว.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) และสถาบันนโยบายสาธารณะ องค์การเหล่านี้เป็นองค์การที่มีบทบาทสำคัญในด้านสาธารณสุข การศึกษา

วิทยาศาสตร์ และการพัฒนาของประเทศ หลายองค์การเป็นองค์การที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย อันมีผลต่อทิศทางการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ หรือเป็นองค์การที่ช่วยผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้เป็นรูปธรรม ปัจจุบันองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ 15 องค์การมีการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการทำงาน

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ คือ เพื่อนำเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับ (1) องค์ความรู้เกี่ยวกับ องค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (2) เจตนารมณ์ บทบาท หน้าที่ และกลไกการบริหารจัดการ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลการดำเนินงานในเบื้องต้นขององค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (3) จุดร่วมและจุดต่างให้ด้านหลักการ กลไกการบริหารจัดการ และการดำเนินงานขององค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ และ (4) เสนอแนะนโยบายและแนวทางในการพัฒนาองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ โดยบทความนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ ส่วนแรกเกี่ยวกับที่มาและความสำคัญของปัญหา ส่วนที่สอง เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สาม เป็นระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย ส่วนที่สี่ แสดงผลการ ศึกษาและอภิปรายผล และส่วนสุดท้ายเป็นการสรุปและข้อเสนอแนะ

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การจัดตั้งองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะสอดคล้องกับแนวคิดการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ แยกมาจากส่วนราชการ (Agencification) ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในกลุ่มประเทศองค์การ เพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD) และประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ โดยแนวคิดดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Pollitt et al., 2001; Greve et al., 1999; OECD, 2002) แนวคิดนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้องค์การที่จัดตั้งใหม่มีความอิสระคล่องตัวในการดำเนินงาน โดยเชื่อว่า หากองค์การมีความอิสระคล่องตัวและมีแรงจูงใจในการดำเนินงานที่ดีพอ น่าจะมีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น (Koen, Peters, Bouckaert, & Bram, 2004) นอกจากนี้ยังช่วยทำให้องค์การมีฉนวนป้องกันจากอิทธิพลทางการเมือง (Political Insulation) (Gilardi, 2002) รวมทั้งปรับปรุงให้ระบบราชการมีขนาด เล็กกลง (Downsizing) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ดังนั้นบทความนี้จึงได้ทบทวน เกี่ยวกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และการจัดตั้งหน่วยงานแยกจากส่วนราชการเพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ผลการศึกษา

สาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ประกอบด้วย ประการแรก *มีการนำแนวคิด การจัดการ ภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ* โดยมองว่ารูปแบบการบริหารและการจัดองค์การแบบภาคเอกชน ทำงานได้ดีกว่าภาครัฐในการบริหารงานและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Henry, 1995; Hood, 1991) เน้นหลักประสิทธิภาพ โดยการส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันในองค์การต่างๆ ของภาครัฐ และการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า (Hood, 1991) เน้นเรื่องผลการดำเนินงาน การบริหารแบบ มืออาชีพ การมีมาตรฐาน และตัวชี้วัดในการทำงานที่ชัดเจน ประการที่สอง *การกระจายอำนาจและ ผ่อนคลายกฎระเบียบ (Delegation and Reregulation)* เพื่อให้้องค์การภาครัฐทำงานได้อย่างคล่องตัว จึงเน้นการกระจายอำนาจและมอบอำนาจและผ่อนคลายนกฎระเบียบต่างๆ เพื่อทำให้องค์การของรัฐ

มีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ผู้บริหารได้ใช้วิจารณ์ญานมากขึ้น รูปแบบองค์กรที่ได้รับความนิยมจึงมีขนาดเล็ก ลักษณะแบบแบนราบ และประการที่สาม *ใช้กลไกการตลาดและการทำสัญญา (Contract) เป็นกลไกในการบริหาร* การจัดการภาครัฐแนวใหม่มองว่าตลาดเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ (Van De Walle and Hammerschmid, 2011) และเป็นกลไกสำคัญในการเลือกคู่สัญญาที่ดีที่สุด ในราคาที่ต่ำที่สุดภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การจัดจ้างบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกทำงานแทน (Contracting Out) การร่วมลงทุน (Joint Venture) และการทำแฟรนไชส์ (Franchise) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิรูประบบราชการ (Sadka, 2006)

การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะแยกมาจากส่วนราชการ เป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานมาจากเรื่องกระจายอำนาจ การจัดจ้างบุคคลหรือหน่วยงานอื่นทำงานแทน (Contracting-Out) และการบริหารโดยมุ่งเน้นผลงาน แนวคิดนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดตั้งองค์การหลายประเภท อาทิ องค์การมหาชน องค์การในกำกับ และองค์การอิสระ สำหรับหน่วยงานเฉพาะมีโครงสร้างองค์การแยกออกมาจากกระทรวง เพื่อทำงานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะในระดับชาติอย่างถาวร โดยอาศัยบุคลากรของภาครัฐ และได้รับงบประมาณส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน และยังอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายของรัฐ (Pollitt et al., 2004; Pollitt and Talbot, 2004)

การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะแยกจากส่วนราชการมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ (Pollitt et al., 2001) คือ **ประการแรก** การแยกหน่วยงานออกมาจากองค์การเดิม (Disaggregation) โดยการจัดตั้งหน่วยงานแยกออกมาจากกระทรวงเดิมที่สังกัดอยู่ เพื่อให้การทำงานมีความคล่องตัวมากขึ้น และช่วยทำให้โครงสร้างองค์การภาครัฐมีขนาดเล็กลง โดยหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นจะมีความชำนาญเฉพาะด้าน **ประการที่สอง** มีความอิสระคล่องตัว (Autonomy) ซึ่งหมายถึงระดับของความเป็นอิสระในการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์การ เป็นความสามารถขององค์การในการตัดสินใจเรื่องการจัดการภายใน (Molnar & Rogers, 1976) และมีความเป็นอิสระจาก ‘องค์การที่เป็นผู้คุมกฎ’ (Regulatory agencies) ทั้งหมด (Gilardi, 2002) โดยการศึกษาแบ่งความอิสระคล่องตัวเป็น 5 ด้าน คือ (Christensen et al., 2008; Verhoest et al., 2004) (1) ความอิสระคล่องตัวด้านกฎหมาย (Legal autonomy) หมายถึง ความอิสระคล่องตัวที่เกิดขึ้นจากกฎหมายการจัดตั้งองค์การ มีสถานะความเป็นนิติบุคคล (2) ความอิสระคล่องตัวด้านโครงสร้าง (Structural Autonomy) คือ ความอิสระในการป้องกันอิทธิพลภายนอกผ่านทางสายการบังคับบัญชาและความพร้อมรับผิด (Christensen, 1999) เป็นระดับความอิสระในการตัดสินใจภายใต้โครงสร้างการบริหารขององค์การ (3) ความอิสระคล่องตัวด้านการบริหาร (Managerial Autonomy) หมายถึง ความอิสระในการตัดสินใจด้วยกฎระเบียบและแนวปฏิบัติของตนเอง การบริหารในที่นี้หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวข้องในด้านทรัพยากร การเงิน บุคลากร และการบริหารทั่วไป (4) ความอิสระคล่องตัวด้านการเงิน (Financial Autonomy) หมายถึง การที่หน่วยงานต้องพึ่งพาการเงินจากรัฐบาลหรือรายได้ของตนเอง หากยังต้องพึ่งพาการเงินจากรัฐสูง ความเป็นอิสระคล่องตัวก็ย่อมน้อยลงไปด้วย เพราะรัฐย่อมมีกฎหรือระเบียบในการได้มา การใช้ และการติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อให้แน่ใจว่างบประมาณมีการใช้อย่างคุ้มค่า นอกจากนี้ความเป็นอิสระคล่องตัวด้านการเงินยังครอบคลุมถึงความรับผิดชอบต่อการขาดทุนของตนเองด้วย และ (5)

ความอิสระคล่องตัวด้านนโยบาย (Policy Autonomy) หมายถึง ระดับที่หน่วยงานตัดสินใจในการใช้เครื่องมือเชิงนโยบาย การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การกำหนดวัตถุประสงค์ และผลลัพธ์ รวมทั้งขอบเขตในการตัดสินใจเชิงนโยบายด้วยตนเอง สำหรับ**ประการสุดท้าย** คือ การมีข้อกำหนดของการทำงานเป็นสัญญาที่ชัดเจน (Contractualisation) ซึ่งหมายถึง ข้อกำหนด (Requirements) เกี่ยวกับลักษณะการทำงานและผลการดำเนินงานของหน่วยงาน หน่วยงานที่แยกอิสระควรมีการกำหนดระบบความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) หรือระบบการประเมินผลที่ชัดเจน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระสูง ไม่ได้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาของหน่วยงาน ภาครัฐจึงจำเป็นต้องสร้างหลักประกันให้กับสังคมได้ว่าผลการดำเนินงานของหน่วยงานเป็นอย่างไร

ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษารังนี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมุ่งเน้นการทำความเข้าใจองค์การที่ศึกษาทั้ง 15 องค์การ มากกว่าเน้นการพยากรณ์ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีความแตกต่างกันในบทบาทและภารกิจ มีทั้งที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสาธารณสุข วิทยาศาสตร์ การศึกษา การวิจัย และอื่นๆ ดังนั้นเพื่อให้สะดวกต่อการเก็บข้อมูลและการศึกษาจึงได้ทำจัดกลุ่มของหน่วยงานออกเป็น 4 กลุ่มคือ *กลุ่มที่หนึ่ง* หน่วยงานด้านสาธารณสุข ประกอบด้วย 5 หน่วยงาน คือ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) *กลุ่มที่สอง* หน่วยงานด้านการศึกษา ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน คือ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) และสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (คส.) *กลุ่มที่สาม* หน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประกอบด้วย 3 หน่วยงานคือ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (มว.) และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) และ*กลุ่มที่สี่* หน่วยงานด้านอื่นๆ ประกอบด้วย 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) และสถาบันอนุญาโตตุลาการ

การศึกษาใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีวิธีการเก็บข้อมูลจากหลายแหล่ง (Triangulation of Data) ประกอบด้วย 1) การทบทวนเอกสาร (Documentary Reviews) จากพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงาน กฎหมาย ระเบียบ รายงานการประชุมของคณะกรรมการ รายงานประจำปีย้อนหลัง 5 ปี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารและข้อสังเกตจากคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน กรรมการบริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวม 57 ราย 3) การสัมภาษณ์กลุ่ม (Focus Group) กับผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน รวมทั้งสิ้น 4 ครั้ง และ 4) การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participatory Observation) ในการดำเนินงานของบางหน่วยงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ (Trustworthiness) และสอดคล้องกับข้อเท็จจริง (Reliability)

รวมทั้งมีการประชุมร่วมกับ 15 หน่วยงานเพื่อสร้างความเข้าใจและเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการศึกษาวิจัยตั้งแต่กระบวนการในการออกแบบการวิจัย การเข้าอนุญาตอย่างเป็นทางการในการเข้าไปขอข้อมูล รวมไปถึงการจัดสัมมนากลุ่มเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่ศึกษา และเพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างนักวิจัยและผู้ให้ข้อมูล (Informants) ให้เหลือน้อยที่สุด (Guba and Lincoln, 1988) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลจะได้รับการจำแนกหรือจัดลำดับตามเวลา โดยมีการทบทวนซ้ำหลายๆ ครั้ง และทำอย่างต่อเนื่องในกลุ่มนักวิจัย รวมถึงการจัดประชุมวิชาการเพื่อเสนอผลการศึกษาวิจัยและเพื่อรับฟังความคิดเห็นและการวิพากษ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของทั้ง 15 หน่วยงาน และส่งรายงานการวิจัยเพื่อให้หน่วยงานได้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอีกครั้งในภายหลัง

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาวิเคราะห์การจัดตั้ง 15 หน่วยงานตาม พ.ร.บ.เฉพาะ ในประเด็นองค์ความรู้เกี่ยวกับองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ จุดร่วมจุดต่างของหน่วยงาน และผลการดำเนินงาน มีสาระสำคัญดังนี้

1. การศึกษาวิเคราะห์การจัดตั้งองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ พบว่า การจัดตั้งองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะมีที่มาและเหตุผลความจำเป็นที่หลากหลายสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ส่วนราชการตามโครงสร้างระบบราชการแบบเดิมมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างที่มีขนาดใหญ่ มีลักษณะปิดและไม่ได้นำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม จึงทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันทั่วถึง การจัดตั้งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เป็นตัวอย่างขององค์การที่จัดตั้งเพื่อสนับสนุนให้ระบบสาธารณสุขของประเทศสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในเรื่องระบาดวิทยา

ประการที่สอง ส่วนราชการตามโครงสร้างระบบราชการแบบเดิมมีทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน จึงจำเป็นต้องมีการออกแบบโครงสร้างองค์การเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรเพื่อใช้ในการดำเนินงานในรูปแบบใหม่ นอกเหนือไปจากระบบงบประมาณแบบเดิม เช่น ในกรณีของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่กฎหมายกำหนดให้นำเงินจากภาษีสุราและยาสูบส่วนหนึ่งมาใช้ดำเนินงาน เป็นต้น

ประการที่สาม ส่วนราชการแบบเดิมมีงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ส่วนราชการเหล่านี้ยังมีข้อจำกัดในการสร้างความเท่าเทียม (Equity) ให้กับสังคม และการสร้างผลงานให้มีคุณภาพ และเกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีข้อจำกัดน้อยกว่าหน่วยงานราชการแบบเดิม เช่น การจัดตั้งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เป็นตัวอย่างของการนำกลไกงบประมาณมาใช้เพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชนโดยให้สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างเท่าเทียม ด้วยคุณภาพการให้บริการที่เหมือนกัน (Equal Access and Quality) เป็นต้น

ประการที่สี่ ความจำเป็นของประเทศในการมีหน่วยงานกลางในการพัฒนาและผลักดันนโยบายเฉพาะด้าน เช่น การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เพื่อผลักดันเรื่องสุขภาพในนโยบายสาธารณะต่างๆ หรือการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ

นวัตกรรมแห่งชาติ (สวทช.) เพื่อการพัฒนาและผลักดันนโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ เป็นต้น

ประการที่ห้า ความจำเป็นของประเทศในการมีหน่วยงานที่จะพัฒนาองค์ความรู้ที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ รวมถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดและควบคุมมาตรฐานด้านต่างๆ ของประเทศ เช่น การจัดตั้งสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) เพื่อการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเป็นฐานความรู้ต่อการพัฒนาประเทศ หรือการจัดตั้งสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (มว.) เพื่อกำหนดและควบคุมมาตรฐานระบบการชั่งตวงวัดของประเทศให้มีมาตรฐานสากล หรือในกรณีของสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยีของประเทศ

ประการที่หก การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับการผลักดันนโยบายของรัฐบาล เช่น การจัดตั้งสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) เพื่อเป็นกลไกในการส่งผ่านเม็ดเงินของรัฐไปสู่ภาคประชาชน อันเป็นกลไกหนึ่งของการแก้ไขปัญหาความยากจน หรือการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น

2. ผลการศึกษาวិเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ พบว่า การจัดตั้งองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะเป็นไปตามแนวคิดการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะแยกออกมาจากส่วนราชการ อันเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการลดขนาดระบบราชการให้เล็กลง ด้วยรูปแบบองค์การภาครัฐแบบใหม่ที่มีความแตกต่างไปจากรูปแบบองค์การภาครัฐแบบเดิมที่มีเพียงส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยมีจุดมุ่งหมายให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวจากระบบราชการ ซึ่งเป็นไปตามหลักการสำคัญ 3 ประการคือ

1) **หลักการจัดตั้งองค์การความเชี่ยวชาญเฉพาะแยกออกมาจากระบบราชการ (Disaggregation)** การจัดตั้งองค์การเหล่านี้แยกออกมาจากกระทรวงโดยเน้นเรื่องความชำนาญเฉพาะด้านค่อนข้างชัดเจน เช่น สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) แยกงานด้านการศึกษาวิจัย งานเศรษฐศาสตร์ สาธารณสุข งานด้านระบาดวิทยา งานวางแผนและการบริหารโครงการสาธารณสุข ออกมาจากสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กรณีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) แยกงานเกี่ยวกับการประกันสุขภาพออกมาจากกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) แยกงานวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเป็นฐานความรู้สำหรับการพัฒนาประเทศ ออกมาจากสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพลังงาน หรือสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (มว.) แยกงานด้านมาตรวิทยาออกมาจากสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย เป็นต้น

2) **หลักความอิสระคล่องตัว** แบ่งออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่

(1) **ด้านความอิสระคล่องตัวตามกฎหมาย** พบว่าทั้ง 15 หน่วยงานที่ศึกษามีความเป็นอิสระคล่องตัวตามกฎหมายค่อนข้างสูงมาก เนื่องจากทุกหน่วยงานมีพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานของตนเองเป็นการเฉพาะ และเนื้อหาของกฎหมายได้กำหนดให้องค์การมีความเป็นอิสระและมีความ

คล่องตัวมากกว่าการเป็นส่วนราชการ ซึ่งมีข้อดีที่ทำให้หน่วยงานมีเสถียรภาพในการทำงานและสถานะของหน่วยงานไม่แปรเปลี่ยนไปตามการเมือง

(2) ด้านความอิสระคล่องตัวทางโครงสร้าง การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานใช้รูปแบบของคณะกรรมการเพื่อช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ แต่ประเด็นที่เป็นข้อสังเกตคือกรณีการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการและกรรมการซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายการเมือง ซึ่งบางครั้งมีการมองว่าฝ่ายการเมืองได้มีการแทรกแซงการบริหารจัดการของหน่วยงาน เช่น กรณีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) โดยการเปลี่ยนแปลงรายชื่อทั้งหมดที่หน่วยงานเสนอมา อีกประเด็นคือเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการพบว่า คณะกรรมการของหลายหน่วยงานเป็นหัวหน้าส่วนราชการจำนวนมาก ในขณะที่ตัวแทนจากภาคเอกชนหรือภาคประชาชนมีสัดส่วนค่อนข้างน้อยกว่า ทำให้เกิดข้อกังวลว่าหน่วยงานเหล่านี้จะไม่สามารถหลุดพ้นจากความเป็นราชการได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังพบว่าหัวหน้าส่วนราชการมักมอบหมายให้ผู้แทนเข้าประชุมคณะกรรมการโดยผู้แทนเหล่านั้นไม่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งผู้แทนอาจไม่ได้ถ่ายทอดเรื่องที่ประชุมให้กับหัวหน้าส่วนราชการ ทำให้การผลักดันการทำงานของหน่วยงานไม่คล่องตัวตามที่ควรจะเป็น ส่วนในประเด็นการประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพบว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานไม่มีการระบุเรื่องนี้อย่างชัดเจน ผู้บริหารของหน่วยงานมีที่มาทั้งจากการคัดเลือกและการสรรหา และหากคณะกรรมการระดับนโยบายมาจากฝ่ายการเมือง ก็มีแนวโน้มหรือโอกาสที่จะทำให้ผู้บริหารที่มาจากการสรรหาถูกอิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงได้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สำหรับประเด็นเกี่ยวกับความยืดหยุ่นและระดับชั้นของโครงสร้างหน่วยงานพบว่า หน่วยงานที่มีขนาดเล็กมีลักษณะโครงสร้างองค์การเป็นแบบแบนราบ แต่หน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ดูเหมือนว่าจะมีโครงสร้างที่กลับไปซับซ้อนเหมือนกับส่วนราชการ ซึ่งอาจจะต้องศึกษาต่อไปว่าจะมีระดับความซับซ้อนมากน้อยเพียงใด ส่วนประเด็นความสัมพันธ์กับกระทรวงหลักพบว่า แม้ว่าหน่วยงานเหล่านี้จะมีอิสระในการดำเนินการ แต่ในการผลักดันนโยบายของหน่วยงานปฏิบัติยังต้องอาศัยกลไกของกระทรวง ทบวง และกรมต่างๆ ในการดำเนินการ ดังนั้น ถ้าไม่มีการเชื่อมโยงในส่วนนี้ให้ดี การนำนโยบายของหน่วยงานไปสู่การปฏิบัติก็จะมีข้อจำกัด

(3) ด้านความอิสระคล่องตัวด้านการบริหาร จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานมีความเป็นอิสระในด้านดังกล่าวค่อนข้างสูง เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานกำหนดให้หน่วยงานสามารถกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติของตนเองได้ ซึ่งรวมไปถึงกลไกการอนุมัติเกี่ยวกับโครงสร้างหน่วยงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล พัสดุ ทรัพย์สิน และการได้มาซึ่งผู้บริหารของหน่วยงาน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าหน่วยงานเหล่านี้มีแนวโน้มจะดำเนินการในลักษณะที่เป็นแบบราชการ และมีขั้นตอนการทำงานที่อิงรูปแบบมาจากส่วนราชการ

(4) ด้านความอิสระคล่องตัวทางการเงิน พบว่า หน่วยงานที่ศึกษาส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลในลักษณะของการของบประมาณประจำปีเช่นเดียวกับส่วนราชการ จึงทำให้มีข้อจำกัดในด้านความเป็นอิสระคล่องตัวทางการเงิน ยกเว้นเฉพาะในกรณีของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่กฎหมายกำหนดงบประมาณของหน่วยงานมาจากร้อยละ 2

ของภาษีที่ได้จากที่เก็บได้ตามกฎหมายว่าด้วยสุราและยาสูบ หรือกรณีสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ซึ่งสามารถหาแหล่งรายได้อื่นนอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินเพียงแหล่งเดียว อย่างไรก็ตาม หน่วยงานจำนวน 9 แห่งได้จัดตั้งกองทุนโดยของบประมาณเพื่อนำมาเข้ากองทุน รายได้ของกองทุนและของสถาบันให้นำเข้ากองทุนโดยไม่ต้องส่งคืนกระทรวงการคลัง โดยวิธีนี้มุ่งหวังจะเพิ่มความเป็นอิสระคล่องตัวทางการเงินมากขึ้น แต่อาจจะเนื่องจากแรงกดดันจากภายนอกในเรื่องการตรวจสอบ ทำให้บางหน่วยงานสร้างกฎระเบียบและระบบทางการเงินที่รัดตึงมากกว่าส่วนราชการ เน้นการควบคุมรายจ่ายในรายละเอียดแบบงบประมาณแสดงรายการ (line-item budgeting) อันทำให้เป็นการเพิ่มภาระให้กับหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ และไม่มีความเป็นอิสระคล่องตัวทางการเงินอย่างแท้จริง

(5) ด้านความอิสระคล่องตัวด้านนโยบาย พบว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสามารถตัดสินใจในการใช้เครื่องมือเชิงนโยบาย การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การกำหนดวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ รวมทั้งขอบเขตในการตัดสินใจเชิงนโยบายด้วยตนเอง หน่วยงานเหล่านี้ เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นรองประธาน โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอีก 5 กระทรวงร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย จึงเปรียบเสมือนมีคณะรัฐมนตรีชุดเล็กในการกำหนดนโยบายเฉพาะด้าน สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) มีกรรมการจากปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง 6 กระทรวง การที่หน่วยงานมีผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำน่าจะช่วยในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามประเด็นนี้ยังขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของประธานและกรรมการด้วย กรรมการบางท่านไม่มีเวลาพอที่จะให้ความสนใจกับหน่วยงาน และให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การน้อย ทำให้การทำงานมีลักษณะแบบเดิม ๆ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีผลต่อความต่อเนื่องของตัวบุคคลที่มาเป็นกรรมการและความต่อเนื่องของนโยบายด้วย

3) หลักการทำงานตามสัญญา (Contractualisation) จากการศึกษาพบว่าหลายหน่วยงานมีการนำแนวคิดการแยกผู้ซื้อออกจากผู้จัดหาบริการ (Purchaser-provider split) มาใช้ เช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานบริการและซื้อบริการจากโรงพยาบาลในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขกับประชาชน แต่ในประเด็นการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานตามพระราชบัญญัติเฉพาะพบว่า การกำหนดระบบความพร้อมรับผิดและระบบการประเมินผลหน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัติเฉพาะยังไม่ได้มีการกำหนดให้ชัดเจนเป็นแนวเดียวกัน และมีความแตกต่างในการจัดทำและการเผยแพร่รายงานผลการดำเนินงานและรายงานทางการเงิน (ดูเพิ่มเติมในหัวข้อที่ 4.)

3. ผลการวิเคราะห์จุดร่วมและจุดต่างขององค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

ประเด็นที่เป็นจุดร่วม พบว่า องค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะต่างมีการจัดตั้งขึ้นตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยใช้หลักการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะแยกมาจากส่วนราชการเหมือนกัน โดยการแยกหน่วยงานออกมาจากกระทรวงและจัดตั้งเป็นหน่วยงานที่มีอิสระจากความเป็นราชการ เพื่อทำหน้าที่เฉพาะตามเจตนารมณ์และพยายามออกแบบโครงสร้างและระบบบริหารองค์การที่มีความอิสระคล่องตัว สถานะของหน่วยงานเหล่านี้ไม่ได้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเทียบเท่าหน่วยงานในระดับกรมโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

โครงสร้างของหน่วยงานทั้ง 15 หน่วยงาน แบ่งเป็น 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนแรกเป็นคณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ทิศทาง และการตรวจสอบติดตามการทำงานของหน่วยงาน องค์ประกอบของกรรมการมีทั้งที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในฐานะที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการที่เป็นผู้แทนจากภาควิชาการหรือภาคประชาชน ส่วนที่สองเป็นสำนักงาน/สถาบัน ทำหน้าที่บริหารจัดการงานประจำของหน่วยงานมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีผู้อำนวยการ/ผู้จัดการ/เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานและทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ ส่วนที่สอง หน่วยงานมีกลไกการบริหารเป็นรูปคณะกรรมการ โดยทั่วไปหน่วยงานมีการจัดตั้ง คณะกรรมการบริหาร (Executive Board) และคณะกรรมการติดตามและประเมินผล เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) หรือคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการบริการสาธารณสุข (สปสข.)

รายได้หลักของหน่วยงานมาจากงบประมาณแผ่นดิน ยกเว้นสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งมีรายได้หลักจากภาษีที่จัดเก็บตามกฎหมายสุราและยาสูบ หน่วยงานทั้งหมดมีการพึ่งพาแหล่งเงินจากภาครัฐ และมี 9 หน่วยงานที่มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ได้แก่ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (มว.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) และสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) นอกจากนี้ หน่วยงานเหล่านี้ต่างมีระบบความพร้อมรับผิดแบบราชการ (Bureaucratic Accountability) ในลักษณะเดียวกัน คือ เป็นระบบความพร้อมรับผิดที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีต่อผู้บังคับบัญชา โดยกฎหมายการจัดตั้งได้ระบุความสัมพันธ์ให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถให้คุณให้โทษกับผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ผู้บริหารของหน่วยงานขึ้นต่อคณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการนโยบาย นอกจากนี้มีการกำหนดให้มีหน่วยตรวจสอบภายใน มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและรายงานทางการเงิน รวมทั้งการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำหรับประเด็นที่เป็นจุดต่าง พบว่า พันธกิจของหน่วยงานทั้ง 15 หน่วยงานมีความแตกต่างกัน บางหน่วยงานมีพันธกิจด้านนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ

นวัตกรรมแห่งชาติ (สวทช.) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) บางหน่วยงานเน้นงานการวิจัย เช่น สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) บางหน่วยงานปฏิบัติตามพันธกิจเฉพาะด้าน เช่น สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) และสถาบันอนุญาโตตุลาการ และบางหน่วยงานรับผิดชอบกลุ่มเป้าหมายเฉพาะกลุ่ม เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (คส.) และสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) และอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงที่แตกต่างกัน สำหรับรูปแบบคณะกรรมการของทั้ง 15 หน่วยงานก็มีความแตกต่างกัน ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 หน่วยงานที่มีคณะกรรมการชุดเดียว เป็นหน่วยงานที่มีคณะกรรมการบริหาร และมีผู้อำนวยการ/เลขาธิการ/ผู้จัดการ ทำหน้าที่บริหารสำนักงาน เช่น สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (มว.) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (คส.) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) และสถาบันอนุญาโตตุลาการ

รูปแบบที่ 2 หน่วยงานที่มีคณะกรรมการ 2 ชุด เป็นหน่วยงานที่มีคณะกรรมการ 2 ระดับ คือ คณะกรรมการระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของสำนักงาน และมีผู้อำนวยการ/เลขาธิการ/ผู้จัดการ ทำหน้าที่บริหารสำนักงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.)

รูปแบบที่ 3 หน่วยงานที่มีคณะกรรมการดำเนินงานและคณะกรรมการติดตามประเมินผล/ควบคุมคุณภาพ เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) และเมื่อวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการพบว่า มีความแตกต่างกันและสามารถแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มคือ กลุ่มแรกเป็นการแต่งตั้งประธานและรองประธานจากฝ่ายการเมือง และมีฝ่ายข้าราชการประจำเป็นกรรมการ เช่น องค์ประกอบคณะกรรมการของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ซึ่งมีข้อดีต่อการสนับสนุนนโยบายหรือทรัพยากรต่างๆ ที่จะมาช่วยในการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงาน แต่ข้อจำกัดก็คือ หากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและยังไม่มีกรรมการระดับรัฐมนตรี จะทำให้เกิดการชะงักงันในการดำเนินงานของหน่วยงานได้ กลุ่มที่สองเป็นการแต่งตั้งประธานเป็นฝ่ายการเมืองและรองประธานเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ คือ ปลัดกระทรวง เช่น สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

แห่งชาติ (สวทช.) และสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (มว.) กลุ่มที่สามเป็นการแต่งตั้งให้ฝ่ายข้าราชการประจำเป็นประธาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) และสถาบันอนุญาโตตุลาการ และกลุ่มที่สี่เป็นการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน เช่น สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (คส.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในขณะที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นหน่วยงานที่มีประธานและรองประธานคนที่หนึ่งมาจากฝ่ายการเมือง แต่มีการแต่งตั้งรองประธานคนที่สองมาจากผู้ทรงคุณวุฒิด้วย ทำให้โครงสร้างมีลักษณะผสมผสานระหว่างการเมืองกับฝ่ายการเมืองและกับผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นการถ่วงดุลกันได้ดี

ในกรณีความแตกต่างเกี่ยวกับขนาดและอายุของหน่วยงานโดยพิจารณาจำนวนบุคลากรและงบประมาณพบว่า ขนาดของหน่วยงานมีความแตกต่างกันมาก หน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรมากที่สุดคือ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) (มีบุคลากรโดยประมาณ 2,666 คน) สำหรับหน่วยงานที่มีจำนวนบุคลากรน้อยที่สุดคือ สถาบันอนุญาโตตุลาการ (10 คน) และหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณมากที่สุดคือ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ได้รับงบประมาณปี 2558 เป็นเงิน 114,963.6 ล้านบาท และหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณน้อยที่สุดคือ สถาบันอนุญาโตตุลาการ ได้รับงบประมาณปี 2558 เป็นเงิน 63 ล้านบาท (สำนักงบประมาณ, 2559) แต่ความแตกต่างดังกล่าวเกิดมาจากขอบเขตงานที่หน่วยงานรับผิดชอบแตกต่างกัน สำหรับในประเด็นความแตกต่างของระบบความพร้อมรับผิดชอบว่า มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก บางหน่วยงานกำหนดให้รายงานต่อคณะกรรมการเพียงชั้นตอนเดียว ในขณะที่บางหน่วยงานกำหนดให้รายงานต่อทั้งกรรมการ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณะ ทั้งนี้ ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นถึงการนำเสนอรายงานผลการดำเนินงานประจำปีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ตารางที่ 1 การรายงานผลการดำเนินงาน (ตามกฎหมาย)

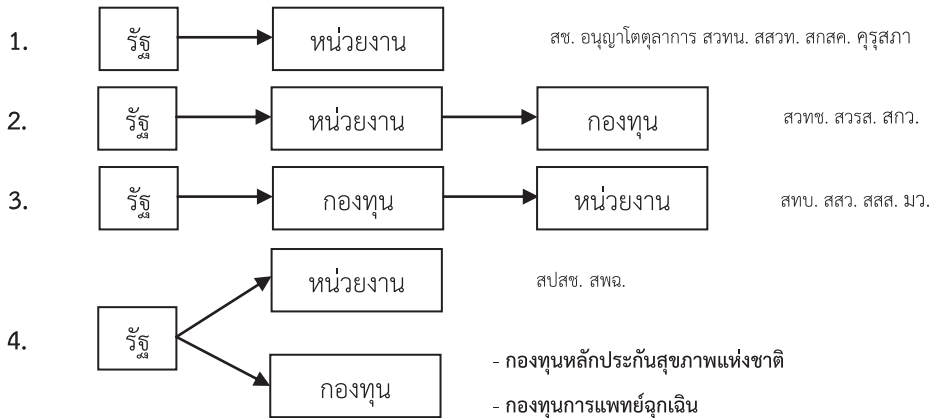
หน่วยงาน (ชื่อย่อ)	กรรมการ	รตม./นายก	ครม.	รัฐสภา	สาธารณะ
สสว.	✓	-	-	-	-
สพฉ. สช. มว. สกว.	✓	✓	-	-	-
สทบ.	✓	-	✓	-	-
สวรส. สสวท.	✓	✓	✓	-	-
สวทช. คส. สกสค.	✓	✓	✓	✓	-
สสส.	✓	-	✓	✓	-
สวทน.	✓	✓	✓	-	✓
สปสช.	✓	-	✓	✓	✓
สถาบันอนุญาโตตุลาการ	-	-	-	-	-

ที่มา สรุปรายการพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละหน่วยงาน

หมายเหตุ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (มว.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (คส.) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)

สำหรับเส้นทางของงบประมาณ แม้ว่าหน่วยงานทั้ง 15 หน่วยงานจะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลเหมือนกัน แต่เมื่อวิเคราะห์รูปแบบและเส้นทางงบประมาณแล้วมีความแตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น 4 รูปแบบตามที่แสดงในภาพ ที่ 1 คือ **รูปแบบที่ 1** รัฐจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานโดยตรง เช่น สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สทบ. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) **รูปแบบที่ 2** รัฐจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงาน จากนั้นหน่วยงานจะนำรายได้จากที่ได้รับเข้าสมทบกองทุน โดยไม่ต้องส่งคืนกระทรวงการคลัง ได้แก่ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ **รูปแบบที่ 3** รัฐจัดสรรเงินงบประมาณให้กับกองทุน และเงินของกองทุนสามารถใช้ในหน่วยงาน ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ได้แก่ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (มว.) และ **รูปแบบที่ 4** รัฐจัดสรรงบประมาณให้ทั้งหน่วยงานและกองทุน ได้แก่ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) และสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.)

ภาพที่ 1 เส้นทางงบประมาณ



ที่มา: สรุปจากพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละหน่วยงาน

4. ผลการศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับผลการดำเนินงานขององค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ในบทความนี้จะแบ่งผลการวิเคราะห์เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) และส่วนที่เป็นประเด็นสาธารณะ แนวปฏิบัติที่ดีของการดำเนินงานขององค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะมีประเด็นที่น่าสนใจ ได้แก่

ประการแรก การทำงานแบบเครือข่าย (Network Governance) กล่าวคือ หลายหน่วยงานได้พัฒนาลักษณะการทำงานในรูปแบบการประสานงานในแนวขวางหรือแบบเครือข่ายด้วยการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นการนำจุดเด่นของภาคส่วนอื่นมาช่วยในการทำงาน และทำให้การระดมคนในการเคลื่อนไหวการทำงานทำได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น โดยเฉพาะลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับการปลุกจิตสำนึก การอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วน และการระดมทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้กำหนดยุทธศาสตร์หลักในแผน พ.ศ. 2555-2557 ว่าจะทำงานด้วยหลัก “สามพลัง” ประกอบด้วยพลังทางปัญญา พลังทางสังคมและพลังนโยบาย สำหรับขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาสุขภาพที่ยากและสำคัญในสังคมไทยอย่างสร้างสรรค์ หรือพันธกิจของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ในการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม (Participatory Healthy Public Policy) โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยกระบวนการถกแถลง (Deliberative Process) แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความเห็นและความรู้ต่างๆ เพื่อกำหนดทิศทางของนโยบายสาธารณะ หรือในกรณีของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการวิจัยกับนานาชาติ (International Research Network) อย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง เป็นต้น

ประการที่สอง การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจใกล้เคียงกัน (Collaboration Among Agencies) พบว่า หลายหน่วยงานมีความพยายามในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจที่ใกล้เคียงกันเพื่อเสริมความเข้มแข็งในการทำงานและช่วยให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน เช่น กรณีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ซึ่งได้ตกลงที่จะทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายองค์กรบริหารงานวิจัยแห่งชาติ (คอบข.) หรือเรียกว่า 6 ส. 1 ว. ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (วช.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (สวก.) และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) โดยการทำงานของแต่ละหน่วยงานยังคงเป็นไปตามภารกิจของตนเอง แต่อาศัยการรวบรวมแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลงานวิจัยร่วมกันเพื่อกำหนดทิศทางการศึกษาวิจัยของประเทศและสร้างคลังข้อมูลเพื่อการค้นคว้าวิจัยร่วมกัน

ประการที่สาม องค์กรบางแห่งมีการใช้ตัวแบบผู้บริหารแบบเข้มแข็ง (Strong Executive model) ตัวอย่างในกรณีของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ประธานคณะกรรมการของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ได้มาจากฝ่ายการเมือง ซึ่งแตกต่างจากการแต่งตั้งประธานของหน่วยงานอื่นๆ ทำให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีความมั่นคงในเชิงนโยบายที่ต่อเนื่อง

ประการที่สี่ การทำงานแบบอิงแผนงาน (Program-Based) เป็นการปรับแนวทางการทำงานของหน่วยงานจากเดิมที่เน้นเป้าหมายตามภารกิจของหน่วยงานมาเป็นลักษณะอิงแผนงาน โดยใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญของหน่วยงานมาตอบสนองความจำเป็นและปัญหาของประเทศ เช่น สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ซึ่งได้ปรับแนวทางการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ จากเดิมที่เน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งทางวิชาการมาเป็นการศึกษาวิจัยโดยอิงแผนงานซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ เป็นต้น

ประการที่ห้า ความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านการเงิน (Financial Self-Reliance) จากการศึกษาพบว่า ในขณะที่หน่วยงานส่วนใหญ่พึ่งพาแหล่งเงินทุนจากรัฐบาลผ่านงบประมาณเป็นหลัก แต่สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เป็นหน่วยงานที่สามารถพึ่งพาตนเองด้านการเงินและมีช่องทางอื่นในการหารายได้จากการรับโครงการวิจัยจากหน่วยงานอื่น เช่น จากสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (วช.) เป็นงบประมาณปีละไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท เป็นต้น

ในการศึกษาประเด็นสาธารณะมีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ ประกอบด้วย ประการแรก ความสัมพันธ์กับกระทรวง พบว่า แม้ว่าหน่วยงานที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะเป็นการแยกออกมาจากกระทรวงซึ่งเป็นต้นสังกัดเดิม บางหน่วยงานมีความสัมพันธ์ที่ดีกับกระทรวงต้นสังกัด โดยมีการประชุมและร่วมมือกันเป็นประจำ ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับบางหน่วยงานมีลักษณะที่ไม่ราบรื่น (Unhealthy Relationship) โดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกันมาแข่งกัน มีการแบ่งแยกพันธกิจกันไม่ชัดเจน และในบางกรณีเป็นเสมือนคู่ขัดแย้งที่มีปัญหาอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง ความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน จากการศึกษพบว่า กระทรวงแม่แม่มักจะมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ภายในกระทรวงซึ่งทำหน้าที่ใกล้เคียงกับหน่วยงานเดิมที่จัดตั้งขึ้นมาแล้ว อันทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและนำไปสู่การแย่งชิงทรัพยากรระหว่างองค์การเก่าและองค์การใหม่ เช่น ในกรณีการจัดตั้งสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) แยกมาจากสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยนำสำนักงานระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินมาจัดตั้งในปี 2551 แต่ภายหลังจากเหตุมหาอุทกภัยในกรุงเทพฯ ปี 2554 กระทรวงสาธารณสุขได้จัดตั้งสำนักสาธารณสุขฉุกเฉินขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข อีก หรืองานของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) มีความใกล้ชิดกับงานของกองสนับสนุนสุขภาพภาคประชาชน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ หรืองานของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ก็คล้ายกับงานของสำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กรมควบคุมโรค สำนักส่งเสริมสุขภาพ กรมอนามัย หรืองานของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ก็ใกล้เคียงกับสำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ (สวสส.) หรืองานของคุรุสภา กระทรวงศึกษาธิการก็ได้ตั้งหน่วยงานที่เทียบเคียงกับคุรุสภาคือ สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา (สคบศ.) และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (กคศ.) หรือในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ก็มีการทำงานในด้านวิจัยพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี และการทดสอบตัวอย่างเหมือนกับกรมวิทยาศาสตร์บริการ และงานของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.) สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ เป็นต้น

ประการที่สาม ความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money) จากการศึกษพบว่า แม้ว่าโดยสถานะของหน่วยงานตามพระราชบัญญัติเฉพาะไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่หน่วยงานเหล่านี้ยังคงรับงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้และยังมีกองทุนซึ่งเป็นแหล่งสะสมทุนไว้มาก ทำให้ตัวแทนหน่วยงานกลางบางแห่งมีข้อกังวลเกี่ยวกับความคุ้มค่าทางการเงินจากการดำเนินงานของหน่วยงาน

ประการที่สี่ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งถือเป็นกลไกการบริหารที่สำคัญของหน่วยงานตามพระราชบัญญัติเฉพาะ จากการศึกษพบว่า ในหน่วยงานบางแห่งที่มีคณะกรรมการสองชุด ได้แก่ คณะกรรมการระดับนโยบายและคณะกรรมการบริหาร แต่บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองชุดยังไม่ได้แยกจากกันอย่างชัดเจน และมักมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในคณะกรรมการระดับนโยบาย ซึ่งเป็นการยากที่นายกรัฐมนตรีจะเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการทุกครั้งโดยเฉพาะถ้าเรื่องที่ประชุมไม่ใช่วาระที่สำคัญของรัฐบาล ทำให้ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการอาจจะติดขัด หรือคณะกรรมการของบางหน่วยงานมีขนาดใหญ่เกินไปสำหรับการระดมความคิดเห็น ทำให้การทำงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร นอกจากนี้ในบางกรณีที่คณะกรรมการที่มาจากฝ่ายการเมืองมักจะผลักดันสิ่งที่เป็นความสนใจเฉพาะตัวโดยไม่ได้มองปัญหาหรือความจำเป็นของประเทศ

ประการที่ห้า การผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) พบว่า มีข้อจำกัดในการผลักดันนโยบายที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายระดับชาติ อันเนื่องมาจากโครงสร้างคณะกรรมการไม่มีผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานปฏิบัติร่วมเป็น

กรรมการเลย เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) และสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) คณะกรรมการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.) และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงเป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอีก 5 กระทรวงเป็นกรรมการ จึงน่าจะเป็นช่องว่างประการหนึ่งของปัญหาการผลักดันนโยบายสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับกระทรวงแมก้มีผลในการผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วยเช่นกัน เนื่องจากหน่วยงานตามพระราชบัญญัติเฉพาะที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ต้องอาศัยกลไกของหน่วยปฏิบัติที่อยู่ภายใต้กระทรวง และถ้าความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับกระทรวงไม่ราบรื่น การจะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็จะทำได้ยาก การอาศัยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเพียงลำพังไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติตามได้

ประการที่หก บทบาทของผู้ซื้อและผู้จัดหาบริการ พบว่า โดยหลักการแล้วการกำหนดบทบาทผู้ซื้อและผู้จัดหาเป็นหลักการประการหนึ่งในการทำสัญญาข้อตกลง (Contractualization) เพื่อให้หน่วยงานที่จัดตั้งใหม่กับกระทรวงแมก้มีความชัดเจนในการกิจที่ปฏิบัติ แต่ประเด็นที่เป็นข้อสังเกตคือ ในกรณีของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) กระทรวงสาธารณสุขจะทำหน้าที่เป็นผู้จัดหาบริการ เนื่องจากมีโรงพยาบาลในสังกัดอยู่จำนวนมาก ส่วนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อบริการโดยใช้เงินงบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติทั้งกระทรวงและสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ต่างพยายามขยายบทบาทของตัวเอง ทำให้บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานไม่เป็นไปตามหลักการ เกิดความสับสนและทำให้การปฏิบัติงานกลายเป็นเกมต่อสู้แย่งชิงอำนาจกัน

ประการที่เจ็ด ความโน้มเอียงในการเป็นศูนย์อำนาจใหม่ของระบบราชการ เมื่อเริ่มจัดตั้งหน่วยงานตามพระราชบัญญัติเฉพาะเป็นการแยกตัวจากระบบราชการเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของระบบราชการ แต่เมื่อเวลาผ่านไปหน่วยงานเหล่านี้มีโอกาสดำเนินการเป็นองค์การราชการด้วยการมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่มากขึ้นตามการเติบโตของหน่วยงาน ซึ่งสุดท้ายแล้วหน่วยงานเหล่านี้ก็อาจไม่ได้มีความแตกต่างไปจากส่วนราชการมากนัก

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การจัดตั้งหน่วยงานตามพระราชบัญญัติเฉพาะทั้ง 15 แห่งมีพื้นฐานมาจากแนวคิดการแยกหน่วยงานเฉพาะด้านออกมาจากส่วนราชการ ซึ่งเป็นไปตามหลักการ 3 ข้อ คือ หลักการแยกจัดตั้งหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หลักความอิสระคล่องตัว และหลักการทำงานตามสัญญา โดยทุกหน่วยงานมีความเป็นอิสระคล่องตัวด้านกฎหมาย ด้านโครงสร้างและการบริหาร และด้านนโยบาย ในขณะที่ความอิสระคล่องตัวด้านการบริหารและการเงินยังมีไม่มากนัก และยังไม่มีการกำหนดระบบความพร้อมรับผิดชอบหรือระบบการประเมินผลที่ชัดเจนเป็นแนวเดียวกัน

สิ่งที่เป็นจุดร่วมของหน่วยงานทั้ง 15 หน่วยงาน คือ การจัดตั้งหน่วยงานตามพระราชบัญญัติ เฉพาะทั้ง 15 หน่วยงานนี้ เกิดจากพื้นฐานแนวคิดการจัดการภาครัฐเหมือนกัน สถานะของหน่วยงาน ไม่ได้เป็นส่วนราชการ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเทียบเท่าหน่วยงานในระดับกรม โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี มีการแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลักเหมือนกัน คือ คณะกรรมการ และสำนักงาน/สถาบัน มีระบบความพร้อมรับผิดแบบราชการ สำหรับจุดต่าง คือ ความแตกต่างในสังกัด พันธกิจ โครงสร้างองค์การ รูปแบบ องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการ รวมถึงเรื่องขนาดและอายุขององค์การ

ผลการดำเนินงานในภาพรวมของทั้ง 15 หน่วยงาน พบว่า มีประเด็นที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี ได้แก่ การทำงานเน้นแบบเครือข่าย การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจใกล้เคียงกัน การที่องค์การมีการใช้ตัวแบบผู้บริหารที่เข้มแข็งที่ทำให้นโยบายมีความต่อเนื่อง การทำงานแบบอิงแผนงาน รวมถึงความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านการเงินที่เป็นแบบอย่างที่ดีของความพยายามลดการพึ่งพา แหล่งเงินทุนจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว สำหรับประเด็นสาธารณะ ได้แก่ ความสัมพันธ์กับกระทรวงต้น สังกัดของบางหน่วยงานไม่ราบรื่นจนบางครั้งนำไปสู่การแบ่งบทบาทที่ไม่ชัดเจนและความขัดแย้งในที่สุด ความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะด้วยกันและกับหน่วยงานในกระทรวง ความกังวลของหน่วยงานกลางเรื่องความคุ้มค่าทางการเงินของหน่วยงานเหล่านี้ จำนวนคณะกรรมการที่ มากเกินไปและการแยกบทบาทที่ไม่ชัดเจนระหว่างคณะกรรมการในหน่วยงาน การขาดความเชี่ยวชาญ ของกรรมการโดยเฉพาะที่มาจากฝ่ายการเมือง ช่องว่างการผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การขยาย บทบาทของบางหน่วยงานที่มากกว่าการเป็นเพียงผู้ซื้อบริการและผู้ให้บริการ และแนวโน้มการเป็น ศูนย์อำนาจใหม่ของราชการ

แม้ว่าองค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะจะมีลักษณะเด่นในเรื่องความอิสระคล่องตัว แต่จากการศึกษาพบว่าหลายองค์การยังไม่มี ความอิสระคล่องตัวในทุกมิติ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษา ของประเทศเนเธอร์แลนด์ (Koen et al., 2008) ที่ชี้ให้เห็นว่าความอิสระคล่องตัวมีหลายมิติ แต่ละ มิติไม่ได้สัมพันธ์กับความอิสระคล่องตัวด้านโครงสร้างแต่อย่างใด ดังนั้นองค์การที่จัดตั้งตามพระราช- บัญญัติเฉพาะนอกจากจะมีโครงสร้างองค์การที่แยกตัวออกจากระบบราชการและมีฐานะนิติบุคคลแล้ว ยังจำเป็นต้องออกแบบระบบการเงินและการบริหารให้มีความอิสระคล่องตัวและต้องเสริมสร้างขีด สมรรถนะขององค์การและบุคลากรในองค์การด้วยจึงจะสามารถดำเนินการให้ได้ผลดีตามเจตนารมณ์

เจตนารมณ์อีกประการหนึ่งของการจัดตั้งองค์การรูปแบบนี้คือการป้องกันอิทธิพลจากระบบ ราชการผ่านสายการบังคับบัญชาและระบบความพร้อมรับผิด องค์การเหล่านี้จะสามารถจัดการกับความ ขัดแย้งในเรื่องการควบคุม (Control) จากระบบราชการกับความอิสระคล่องตัวได้อย่างไร การควบคุม เป็นแนวคิดที่ตรงกันข้ามกับความอิสระคล่องตัว การควบคุมหมายถึงกลไกและเครื่องมือต่าง ๆ ที่รัฐบาล ใช้โดยตั้งใจจะให้มอิทธิพลต่อการตัดสินใจและพฤติกรรมขององค์การเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ ราชการ (White, 1991) จากการศึกษาพบว่าหากองค์การเหล่านี้ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากความมีอิสระ คล่องตัวในการออกแบบระบบการบริหารงานตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ในการดำเนินงาน ผลที่ตามมาคือรัฐบาลจะมีบทบาทในการควบคุมการดำเนินงานขององค์การเหล่านี้

ดังจะเห็นได้จากการให้หน่วยงานเหล่านี้วัดผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) อันทำให้ความมีอิสระคล่องตัวของหน่วยงานลดลง

นอกจากนี้ แรงเฉื่อยหรือแรงเฉื่อย (Inertia) อันเกิดจากชุดของความคิดความเชื่อของระบบราชการผ่านตัวแทนที่เป็นกรรมการหรือผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงาน รวมทั้งฝ่ายการเมืองที่หน่วยงานได้พึ่งพาให้ช่วยในการผลักดันนโยบายหรือสร้างความชอบธรรม หรือเพื่อความอยู่รอดขององค์กร โดยการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการอาจเป็นสิ่งที่องค์กรจะต้องแลกกับการถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง และทำให้หน่วยงานที่แยกออกมาจัดตั้งนอกระบบราชการกลับมาติดกับดักในวงจรการทำงานซึ่งไม่ต่างจากกระทรวงต้นสังกัดเดิม ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาในยุโรปว่านักการเมืองจะไม่ใช้อำนาจที่เป็นทางการในการควบคุมองค์กรเหล่านี้แต่หากจะใช้ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการมากกว่า (Thatcher, 2002)

ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงต้นสังกัดกับองค์กรตามพระราชบัญญัติเฉพาะเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของระบบราชการในการต่อสู้เพื่อช่วงชิงพื้นที่ของขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Authority Boundary) โดยเป็นที่น่าสังเกตว่าคู่ขัดแย้งดังกล่าวเห็นได้อย่างชัดเจนในกระทรวงสาธารณสุข จากการศึกษาในอดีตพบว่าในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย องค์กรที่มีลักษณะเดียวกับองค์กรตามพระราชบัญญัติเฉพาะมีการจัดตั้งมานานแล้วและมีความเข้มแข็งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และให้บริการ ความสามารถของกระทรวงที่ดูแลองค์กรเหล่านี้มีความอ่อนแอ (Molander et al., 2002) ในขณะที่ญี่ปุ่นกลับมีกระทรวงขนาดใหญ่และมีอิทธิพลมาก (Scott, 2004) จากการศึกษาของ Lorsuwannarat (2014) ในส่วนของกระทรวงอุตสาหกรรมในประเทศไทย พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับของกระทรวงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด โดยที่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงเป็นประธานคณะกรรมการบริหาร ดังนั้นปัจจัยด้านบริบท เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติในภาครัฐ โครงสร้างองค์กร สถานภาพขององค์กร การปฏิรูปและการนำทางการเมืองมีผลถึงความแตกต่างในด้านความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับองค์กรที่จัดตั้งตามแนวคิดนี้ด้วย (Thatcher, 2002b) ผลจากความสัมพันธ์กับกระทรวงที่ไม่ราบรื่นดังกล่าว ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการที่บางกระทรวงมีความรู้สึกว่าอำนาจหน้าที่ของตนเองน้อยลงจากการมีการจัดตั้งหน่วยงานตามพระราชบัญญัติเฉพาะขึ้น จึงมีการสร้างหน่วยงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันขึ้นเพื่อที่จะรักษาพื้นที่ในการดำเนินงานของตนไว้ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของหน้าที่ขึ้น ปรากฏการณ์ของความซ้ำซ้อนนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง (2556) ในส่วนของกระทรวงสาธารณสุข และพบได้ในประเทศอื่นเช่นกัน ดังที่ Tarallo (2012) ได้กล่าวว่าการแยกหน่วยงานออกจากราชการทำให้เกิดความซ้ำซ้อนซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามาแก้ไข

ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาหน่วยงานที่จะนำเสนอต่อไปมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยให้องค์กรสามารถขับเคลื่อนในการทำงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้นและเป็นที่ยอมรับด้วยการเสนอให้มีการสร้างระบบภูมิคุ้มกัน (Immune Systems) ที่จะช่วยให้หน่วยงานมีความเข้มแข็งในการดำเนินงานตามภารกิจให้ได้ผลตามที่คาดหวังและสามารถบริหารตนเอง (Self-Regulation) ได้อย่างมีคุณภาพ โดยมีสาระสำคัญของข้อเสนอแนะ ดังนี้ *ประการแรก* หน่วยงานควรจะมีการทบทวนว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการมีการอาศัยฝ่ายการเมืองมากเกินไปจนความจำเป็นหรือไม่ ควรปรับสัดส่วนโดยเพิ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนภาคส่วน

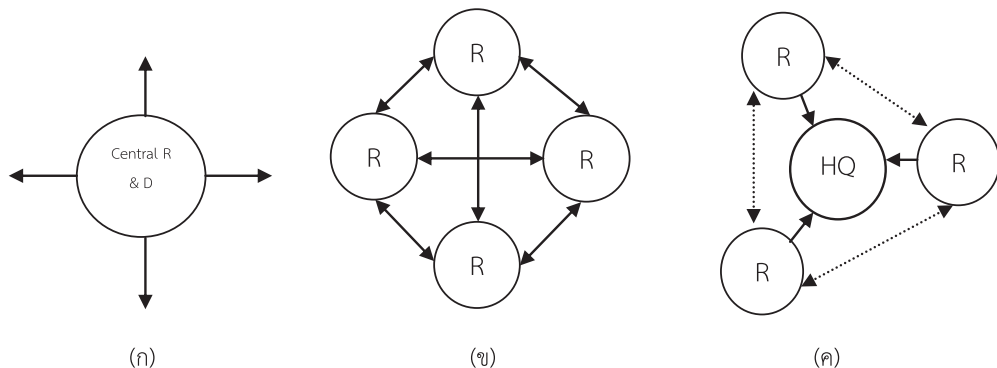
อื่น เพื่อลดความเป็นราชการและเพื่อประโยชน์ในการประสานความร่วมมือ และบางชุดควรเพิ่มตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วย *ประการที่สอง* ควรปรับบทบาทของคณะกรรมการให้สอดคล้องกับประเภทของคณะกรรมการ กล่าวคือ คณะกรรมการนโยบายควรทำหน้าที่ด้านการกำหนดนโยบาย ทิศทางของหน่วยงาน ส่วนคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลหน่วยงานในการปฏิบัติงาน *ประการที่สาม* ควรปรับขนาดของคณะกรรมการให้เล็กลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการประชุมและการดำเนินงาน *ประการที่สี่* ควรมีการระบุไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานว่าจะให้กรรมการท่านใดปฏิบัติหน้าที่แทนประธานกรรมการซึ่งมาจากฝ่ายการเมืองในเวลาที่ประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ *ประการที่ห้า* น่าจะมีการปรับประยุกต์จากตัวแบบขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยหรือไทยพีบีเอส (TPBS) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีพระราชบัญญัติในการจัดตั้งหน่วยงานเช่นเดียวกัน โดยมีคณะกรรมการนโยบายขนาดเล็ก และเป็นผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ และมีคณะกรรมการสรรหาที่เป็นตัวแทนจากสาขาหรือวิชาชีพต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการ *ประการที่หก* ควรจะต้องมีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภายในหน่วยงานโดยคำนึงถึงความอิสระและความคล่องตัวในการทำงานเป็นสำคัญ ภายใต้ต้นแบบปฏิบัติเรื่องคุณธรรมจริยธรรม เป็นพื้นฐานในการทำงาน มีการออกแบบมาตรฐานด้านการเงิน เส้นทางงบประมาณ และระบบการบริหารอื่นที่มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัว รวมทั้งระบบการรายงานผลการดำเนินงาน และต้องปรับเปลี่ยนจากความพร้อมรับผิดชอบราชการมาเป็นระบบความพร้อมรับผิดชอบแสดงผลการดำเนินงาน (Performance Accountability) การที่หลายองค์การมีการบริหารแบบเครือข่ายอันเป็นแนวคิดของการบริหารจัดการแบบตอบสนอง (Responsive Governance) ระบบความพร้อมรับผิดชอบจึงควรเป็นแบบหลายระบบพร้อมกัน (Multiple Accountability System) (Christensen, 2012; Salminen and Lehto, 2012) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ มีสิทธิเข้ามาตรวจสอบด้วยรูปแบบหรือวิธีการต่างๆ ประการที่เจ็ด องค์การควรจะต้องให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับกระทรวงแม่ เพราะถึงแม้ว่าองค์การจะแยกตัวออกมาจากกระทรวงแล้ว แต่การผลักดันนโยบายและงานขององค์การยังต้องดำเนินการผ่านกลไกของหน่วยงานแม่และระบบราชการอื่น ดังนั้นจึงควรมีการหารือร่วมกันระหว่างกระทรวงแม่และองค์การในการปรับรื้อฟื้นความสัมพันธ์ที่ดีเพื่อผลการทำงานในอนาคต ส่วนการประสานความร่วมมือระหว่าง 15 หน่วยงานและกับหน่วยงานอื่นๆ ควรมีประเด็นของการสร้างความร่วมมือเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Benefits) มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อช่วยส่งเสริมการเรียนรู้จากหน่วยงานอื่นที่มีประสบการณ์ในเรื่องนั้นมาก่อน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ ควรมีการทบทวนการจัดตั้งองค์การตามพระราชบัญญัติเพื่อให้มีแนวทางช่วยให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีโครงสร้างและระบบการบริหารที่มีอิสระคล่องตัว อันจะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายและไม่พัฒนาเป็นหน่วยงานราชการแบบเดิม รวมทั้งการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับกระทรวงแม่เพื่อช่วยให้ความสัมพันธ์นี้มีความราบรื่นอันจะช่วยให้การผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปด้วยดีและมีกลไกในการติดตามประเมินเรื่องความสัมพันธ์ ดังกล่าว ประการต่อมา คือ การลดความซ้ำซ้อน โดยให้มีการจัดกลุ่มภารกิจ กำหนดบทบาทหลัก/รองของหน่วยงานพร้อมเป้าหมายการทำงาน และเปลี่ยนการดำเนินงานมาเป็นแบบร่วมมือกัน

มากกว่าต่างคนต่างทำงานตามภารกิจของตนเอง เพื่อเป็นการสนับสนุนการทำงานแบบเครือข่ายควรใช้โครงสร้างแบบศูนย์รวมและหน่วยงานสนับสนุน (Hub and Spoke Structure) โดยหาจุดร่วมกับเครือข่ายในการกิจแต่ละด้าน และกำหนดให้มีหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในเชิงกลยุทธ์ช่วยในการประสานงาน การมีศูนย์รวม (Hub) ช่วยทำให้เครือข่ายมีพลัง (Energize) ในการทำงาน เพราะจะคอยกระตุ้นให้การดำเนินงานในเครือข่ายเป็นไปอย่างต่อเนื่อง หน่วยสนับสนุน (Spoke) ทำหน้าที่ทำงานเป็นบทบาทรอง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนลักษณะการทำงานจากเดิมที่แต่ละหน่วยงานมีการดำเนินงานในลักษณะต่างคนต่างทำ (ภาพที่ 2 ก) ขาดการประสานการร่วมมือ แล้วพัฒนามาเป็นการตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันโดยหาประเด็นร่วมในการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นไปจนถึงการใช้ทรัพยากรต่างๆ ร่วมกัน (ภาพที่ 2 ข) ซึ่งรูปแบบนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องการขาดเจ้าภาพหลักและขาดทิศทางการผนึกกำลังที่มีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดให้มีหน่วยงานที่เป็นจุดศูนย์รวมในการประสานความร่วมมือตามขอบเขตที่จำเป็น เช่น แผน ฐานข้อมูล งบประมาณ ให้กับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยโครงสร้างแบบเครือข่ายจะเป็นโครงสร้างที่ใช้สำหรับเสริมโครงสร้างที่เป็นทางการ ซึ่งมีข้อจำกัดของความไม่ยืดหยุ่นและไม่คล่องตัว และจะมีส่วนช่วยทำให้เกิดการประสานงานแนวราบและการประสานความร่วมมือกับองค์กรภายนอกได้ดี รวมถึงช่วยลดข้อจำกัดของโครงสร้างที่เป็นทางการด้วย (ภาพที่ 2 ค)

ภาพที่ 2

รูปแบบเครือข่ายความร่วมมือ



ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต ได้แก่ การศึกษารูปแบบการบริหารแบบเครือข่ายเกี่ยวกับรูปแบบ กลไก วิธีการทำงานที่ดีเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ การออกแบบระบบความพร้อมรับผิดและการนำระบบไปปฏิบัติเพื่อช่วยตรวจสอบการทำงานเพื่อให้แน่ใจว่าการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานมีความคุ้มค่าและตรงกับวัตถุประสงค์ นอกจากนี้เนื่องจากผลการดำเนินงานขององค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะมีความแตกต่างกันทั้ง ๆ ที่มีความอิสระคล่องตัวเหมือนกัน จึงควรมีการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ และควรมีการศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานในลักษณะนี้แบบข้ามสาขา (Cross Sector) แบบเจาะลึกมากขึ้น หรือการศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานรัฐรูปแบบต่างๆ เช่น องค์การมหาชน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และหน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติเฉพาะว่ารูปแบบใดจะมีความเหมาะสมที่สุดในการดำเนินการภารกิจ ภายใต้สถานการณ์หรือเงื่อนไขอย่างไร อันจะนำไปสู่ภาพขององค์การรัฐในอนาคตที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์และเป็นประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนมากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- ปรัชญา เวสารัชช์. (2539). *ปฏิรูปราชการเพื่ออนาคต: ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชัยพัฒนา.
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. (2549). *แนวทางการปฏิรูปภาคราชการที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ระชา ภูซงค์, นภนาท อนุพงศ์พัฒน์ และโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์. (2556). *แพทย์ชนบท ธรรมชาติกับการเมืองสุขภาพ*. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- สำนักงบประมาณ. (2559). *งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2559*. กรุงเทพฯ: รุ่งศิลป์การพิมพ์.
- สำนักงาน ก.พ. (2545). *แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี*. กรุงเทพฯ: ฟิสิกส์เซ็นเตอร์.
- ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2556). *โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาสมรรถนะการเรียนรู้ของระบบการอภิบาลสุขภาพ*. (อัครา).
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และคณะ. (2554). *โครงการบทเรียนและข้อเสนอบทบาทองค์การอิสระในการอภิบาลระบบสุขภาพไทย*. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Christensen, Tom. 1999. *Bureaucratic Autonomy as a Political Asset*. Paper Presented on The ECPR Joint Workshops, 26-31 March.
- Christensen, Tom, Lie, Amund, & Laegreid, Per. (2008). Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory Reform in Norway. *Financial Accountability & Management*. 24 (1): 15-30.
- Christensen, Tom. (2012). "Competing Principles of Agency Organization - The Reorganization of a Reform", *International Review of Administrative Sciences*. 78 (4): 579-596.

- Creswell, J.W. (1994). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches*. California: Sage.
- Gilardi, F. (2002). "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *Journal of European Public Policy*. 9(6): 873-893.
- Greve, Carsten, Flinders, Matthew, & Van Thiel, Sandra. (1999). Quango's - What's in a Name? Defining Quango's from a Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 12 (2): 129-146.
- Guba, E.G. and Lincoln, Y.S. (1988). "Do Inquiry Paradigms Imply Inquiry Methodologies?", In *Qualitative Approaches to Evaluation in Education*. New York: Prager.
- Henry, N. (1995). *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey: Prentice Hall.
- Hood, C.P. (1991). "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*. 69 (1): 3-19.
- Koen, Verhoest, Peters, Guy B., Bouckaert, Geert, and Verschuere, Bram. (2004) "The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review", *Public Administration and Development*. 24(2): 101-118.
- Koen, E.L., Ray, J.C., Bowman, J., Dawson, F.N., and Magoun, A.J. (2008). *Surveying and Monitoring Wolverines in Ontario and other Lowland, Boreal Forest Habitats: Recommendations and Protocols*. Ontario Ministry of Natural Resources, Northwest Science, and Information. Thunder Bay, Canada.
- Lorsuwanarat, Tippawan. (2014). "Autonomy and Performance of Agencification: Cases of Nine Independent Agencies in Thailand", *Journal of US-China Public Administration*. 11(10): 797-815.
- Marshall, C. and Rossman, G.B. (1989). *Designing Qualitative Research*. California: Sage
- Merriam, S.B. (1988). *Case Study Research in Education: A Qualitative Approach*. San Francisco: Jossey Bass.
- Molander, Per, Nilsson, Jan-Eric & Schick, Allen. (2002). *Does Anyone Govern? The Relationship between the Government Office and the Agencies in Sweden*. Stockholm: SNS Forlag.
- Molnar, J.J. and Rogers, D.L. 1976. Organizational Effectiveness: An Empirical Comparison of the Goal and System Resource Approaches. *Sociological Quarterly*. 17 (3): 401-413.
- OECD. 2002. *Distributed Public Governance Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: OECD.

- Pollitt, Christopher, Bathgate, Karen, Caulfield, Janice, Smullen, Amanda, and Talbot, Colin. 2001. Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 3: 271-290.
- Pollitt, Christopher, Talbot, Colin, Caulfield, and Smullen Amanda. (2004). *Agencies: How Governments do Things through Semi-Autonomous Organizations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. and Talbot, C. eds. (2004). *Unbundled Government*. London: Routledge.
- Sadka, E. (2006). *Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective*. IMF working Paper WP/06/77.
- Salminen, A. and Lehto, K. (2012). "Accountable to Whole? Exploring the Challenge of Multiple Accountabilities in Finnish Public Administration", *Halduskultuur - Administrative Culture*. 13 (2): 147-162.
- Scott, C. (2004). "Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State", In J. Jordana and D. Levi-Faur (eds.). *The Politics of Regulations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Tarallo, M.A. (2012). *Public Administration: Key Issues Challenging Practitioners*. Bloomington, IN: Authorhouse.
- Thatcher, M. (2002a). "Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe", *Journal of European Public Policy*. 9(6): 954-972.
- Thatcher, M. (2002b). "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*. 2(1): 125-147.
- Van de Walle, S. and Hammerschmid, G. (2011). "The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors", *Halduskultuur - Administrative Culture*. 12 (2): 190-209.
- Verhoest, K., Peters, B.G., Bouckaert, G., and Verschuere, B. 2004. The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review, *Public Administration and Development*. 24(2): 101-118.
- White, H.C. (1991). *Agency as Control*. In *Principles and Agents: The Structure of Business*. In Pratt J.W., Zeckhauser, R.J. (eds). Boston: Harvard, 187-212.