

**บทวิจารณ์หนังสือ เรื่อง “Distributed Public Governance:
Agencies, Authorities, and Other Government Bodies”**

โดย OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)

โดย อาจารย์ยั่วสันต์ เหลืองประภัสร์*

ก. เกริ่นนำ

นับตั้งแต่ยุคทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ปรากฏการณ์หนึ่งที่สำคัญในวงการบริหารจัดการภาครัฐ ได้แก่ ความเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ (Public Sector Reform) ซึ่งเกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก ทั้งนี้ แรงเหวี่ยงแห่งความเปลี่ยนแปลงยังคงปรากฏอยู่ทั่วไปในปัจจุบัน รวมถึงประเทศไทยเรา

เหตุแห่งปรากฏการณ์ดังกล่าว ก็ได้ปรากฏคำอธิบายออกมามากมาย ทั้งนี้ ศูนย์รวมของประเด็นปัญหานั้นอยู่ที่ว่า รัฐต้องประสบกับสถานะที่ตนเองมีอาจจะบริหารปกครอง (Ungovernable) ระบบเศรษฐกิจและสังคมดังเช่นที่ครั้งหนึ่งตนเองเคยมีบทบาทนำและสามารถเข้าไปจัดการ วางกฎเกณฑ์ กำหนดแบบแผน หรือควบคุมแทรกแซงได้ ซึ่งเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรุนแรงรวดเร็ว และครอบคลุมเกือบจะทั้งโลกในด้านเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้แรงขับเคลื่อนของระบบทุนนิยม ซึ่งเชื่อมโยงระบบการค้าและการลงทุนของประเทศต่างๆ เข้าด้วยกัน ขณะที่การเมืองก็เกิดกระแสของการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) หรืออย่างน้อยก็เกิดภาวะของการยอมรับในค่านิยมทางการเมืองในแบบประชาธิปไตยร่วมของประชาคมโลก อีกทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการติดต่อสื่อสารที่เชื่อมโลกส่วนต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน เหล่านี้ ผลักดันให้เกิดกระแสนึกคิดโดยทั่วไปว่า เมื่อภาคต่างๆ ในทางสังคมกำลังเข้าสู่ “ยุคแห่งการเปลี่ยนผ่าน” (transformation) จึงเล็งเห็นได้ทีระบบบริหารราชการจำเป็นต้องปรับตนเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว¹

ตลอดห้วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 จึงนับเป็นยุคแห่งการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ กระแสแห่งการปฏิรูปนี้ส่งผลรุนแรงจนกระทั่งว่า ในหลายๆ ประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศแองโกล-อเมริกัน (Angle-American Democracies) ที่แม้จะมีระบบการบริหารงานภาครัฐที่ดีอยู่แล้ว

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

¹ โปรดดู Bidhya Bowornwathana, “Transforming Bureaucracies for the 21th Century: the New Democratic Governance Paradigm,” เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 1 7 สิงหาคม 2 5 4 1

มิได้ประสบกับปัญหาหรือแรงกดดันเพื่อการเปลี่ยนแปลงใดๆ เลย ก็ยังเข้าร่วมขบวนการแห่งการปฏิรูปนี้ อย่างเอาใจจริงเอาใจ
อาทิเช่น นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เป็นต้น

ความเปลี่ยนแปลงในระยะนี้มี ความ “พิเศษ” ไม่เฉพาะในแง่ของ “ปริมาณ” หรือ “จำนวน” ของความพยายามในการปฏิรูปที่เกิดขึ้นจริงในประเทศต่างๆ เท่านั้น แต่ยังมีพิเศษในแง่ของ “คุณภาพ” เนื่องจากเป็นความเปลี่ยนแปลงในระดับ “รากฐาน” (fundamental nature) ดังกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐนั้น เป็นการเปลี่ยนในระดับตัวแบบ (models) ที่ใช้ในระบบบริหารงานของประเทศ ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้รูปแบบที่เรียกว่า “ระบบบริหารงานในแบบเวสต์มินสเตอร์” (the traditional Westminster model of government) และถูกแทนที่ด้วยแนวคิดทางการบริหารที่หยิบยืมมาจากกลุ่มทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ซึ่งเป็นกลุ่มทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และกลุ่มแนวคิดทางการจัดการในภาคเอกชน ทั้งที่ระบบบริหารงานแบบเดิมก็มีสมรรถนะและผลงานซึ่งอยู่ในระดับที่ยอมรับได้

ความพยายามในการปฏิรูปนี้ อยู่ภายใต้กระแสความคิดที่เรียกรวมๆ ว่า “การบริหารปกครอง” (“Governance”)² แม้ว่าคำว่า นี้จะมีใช้คำใหม่ แต่ได้ถูกใช้ภายใต้ระบบความหมายใหม่ เพื่อสะท้อนถึงความพยายามในการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “แนวทาง *ใหม่* ในการบริหารปกครอง” (the *new* ways of governing) มิใช่ “วิถีทางในการปกครอง” (the ways of governing) ตามความหมายดั้งเดิม กล่าวโดยสรุป การบริหารปกครอง จึงเป็นความพยายามในการแสวงหาแนวทางและรูปแบบใหม่ของระบบบริหารงานในภาครัฐนั่นเอง³ เพื่อการนี้ การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐขนาดใหญ่จึงเป็นสิ่งจำเป็น

ในระยะต่อมาจึงปรากฏแนวคิด ตัวแบบ ทฤษฎี ตลอดจนเทคนิคต่างๆ มากมายเพื่อนำเสนอกรอบโครงทางการบริหารปกครองในแนวทางใหม่⁴ ซึ่งภายใต้ทิศทางแห่งการแสวงหาดังกล่าว สิ่งหนึ่งที่ปรากฏขึ้นจริงในระบบบริหารงานภาครัฐของหลายๆ ประเทศ ได้แก่ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบบริหารซึ่งอิงอยู่กับรูปแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ดั้งเดิม ไปสู่การแสวงหาโครงสร้างและรูปแบบองค์กรใหม่ในการจัดการงานภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหาร แนวคิดทางการบริหารปกครอง และบทบาทของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป นั้นนำไปสู่การปรากฏตัวและ

² คำว่า “Governance” ในภาษาไทย ยังเป็นที่ตกลงร่วมกันหรือปรากฏคำใดคำหนึ่งซึ่งเป็นที่นิยมและยอมรับเป็นการทั่วไป ในที่นี้จึงขอใช้คำว่า “การบริหารปกครอง” ตามแนวทางที่ปรากฏการใช้ของ สำนักรัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ขณะที่คำอื่นๆ ที่ปรากฏการใช้คือ อาทิ “การจัดการปกครอง” , “การจัดการภาครัฐ” เป็นต้น

³ เกี่ยวกับเรื่องนี้ โปรดดู Rhodes, R.A.W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997) และหลายๆ บทความใน Jon Pierre, ed. *Debating Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2000)

⁴ สำหรับตัวแบบทางการบริหารปกครองใหม่นั้น สามารถพิจารณาทิศทางและแนวคิดได้จากงานของ B. Guy Peters ซึ่งนำเสนอไว้ใน B. Guy Peters, *The Future of Governing*, 2nd ed. (Lawrence: the University Press of Kansas, 2001).

แพร่ขยายตนเองอย่างรวดเร็วของกลุ่มองค์กรชนิดหนึ่ง ซึ่งในที่นี้จะขอเรียกรวมๆ ในภาษาไทยว่า “องค์กรมหาชน” (D i s t r i b u t e d P u b l i c G o v e r n a n c e)

องค์กรมหาชนนั้น ถือเป็นหนึ่งในกรอบแนวคิดที่ใช้ในการปรับโครงสร้างองค์กรในระบบราชการดั้งเดิม ซึ่งมีโครงสร้างทื่อทระ มีสายการบังคับบัญชาซับซ้อนและยืดยาว มีการปฏิบัติงานที่อิงอยู่กับกฎ ระเบียบ และแบบแผนที่มากมาย ไปสู่การจัดโครงสร้างใหม่ที่เน้นความคล่องตัว มีผู้รับผิดชอบงานชัดเจน และมีการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ จึงปรากฏการจัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะใหม่ที่ “แยกออกเป็นอิสระ” (‘separateness’) ออกจากโครงสร้างในระบบบริหารราชการปกติ อย่างไรก็ตามก็ดี รูปแบบองค์กรที่เรียกรวมๆ ว่า องค์กรมหาชน นี้ก็ได้มีรูปแบบเดียว หากแต่ปรากฏความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมากทั้งในด้านชื่อเรียก โครงสร้างความสัมพันธ์ รวมถึงโครงสร้างและการจัดการภายในองค์กรในมิติอื่นๆ จึงนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจที่สับสนเกี่ยวกับองค์กรชนิดนี้ ขณะที่ปรากฏการณ์ของการขยายตัวทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพขององค์กรมหาชนกลับทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ขณะเดียวกัน ในประเทศไทยเราเอง ก็ได้ริเริ่มนำเอาแนวคิดและมีการจัดตั้งองค์กรในลักษณะดังกล่าวแล้ว แม้ในปัจจุบันจะยังมิได้ขยายตัวอย่างมีนัยยะสำคัญ แต่จากทิศทางที่ปรากฏก็เป็นที่น่าคาดการณ์ได้ว่า กลุ่มองค์กรในลักษณะนี้ จะเข้ามาขยายบทบาทของตนเองภายในพื้นที่ “การบริหารงานในภาคสาธารณะ” มากขึ้นเรื่อยๆ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรดังกล่าวทั้งในเชิงแนวคิดและประสบการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศต่างๆ จึงมีความจำเป็น

อย่างไรก็ดี หากเราสำรวจถึงผลงานการศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มองค์กรดังกล่าว กันไปแล้ว “อรรถคดี” เต็มที่ อีกทั้งงานศึกษาที่ปรากฏก็มักจะเป็นประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ⁵ ซึ่งแม้ว่าจะช่วยให้เราเข้าใจถึงประสบการณ์ทั้งในด้านเหตุผลความจำเป็นของการจัดตั้งองค์กรมหาชน รูปแบบต่างๆ ขององค์กร จุดแข็งและจุดอ่อน ตลอดจนข้อพิจารณาอื่นๆ ก็ตามที แต่ทั้งนี้ งานที่ปรากฏก็มีอาจให้แนวคิดรวบยอด (conceptualizing) แก่เราอย่างเพียงพอถึง “ธรรมชาติ” หรือ “คุณลักษณะพื้นฐาน” ขององค์กรมหาชนว่าเป็นเช่นไร จึงนับเป็นเรื่องน่าตื่นเต้นเมื่อปรากฏงานศึกษาถึงประสบการณ์ทางการบริหารภายใต้้องค์กรมหาชนของประเทศต่างๆ และที่สำคัญยังเป็นงานศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ เพื่อแสวงหาแนวคิดร่วมและสร้างคำอธิบายเกี่ยวกับองค์กรดังกล่าว

งานศึกษานี้ถูกริเริ่มโดยกลุ่มนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) เพื่อเสนอโครงการศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มองค์กรดังกล่าวใน

⁵ อาทิ Chris Skelcher, *The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy* (Buckingham: Open University Press, 1998) สำหรับกรณีของสหราชอาณาจักร ซึ่งน่าจะเป็นหนึ่งในงานศึกษาแรกๆ ที่มีต่อกลุ่มองค์กรในลักษณะนี้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ก็มักจะปรากฏในรูปของงาน “สำรวจ” เกี่ยวกับการปรากฏตัวของกลุ่มองค์กรดังกล่าวในประเทศอื่นๆ

กลุ่มประเทศสมาชิกในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งก็ต่อมาได้รับการรับรองและให้ความสำคัญโดยคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการในภาคสาธารณะ (Public Management Committee – PUMA) แห่ง OECD ภายใต้โครงการที่เรียกว่า “Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies” ในระหว่างวันที่ 19-20 เมษายน ค.ศ. 2001 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญจากชาติสมาชิกของ OECD ทั้ง 12 ประเทศ จึงได้มาประชุมร่วมกันและเสนอรายงานการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน 9 ประเทศ และต่อมาในเดือนพฤศจิกายน PUMA ก็ได้จัดการสัมมนาทางวิชาการครั้งสำคัญว่าด้วยเรื่อง “Devolving and Delegating Power to More Autonomous Public Bodies and Controlling Them: The Governance of Public Agencies and Authorities” ณ เมืองบราติสลาว่า (Bratislava) ประเทศสาธารณรัฐสโลวัก⁶ ผลจากการสัมมนาดังกล่าว รวมถึงรายงานการศึกษาที่ตีพิมพ์ในวารสารของ OECD และการประชุมสัมมนาครั้งอื่นๆ ได้ถูกรวบรวมและสังเคราะห์ออกมาเป็นหนังสือในปี ค.ศ. 2002 ภายใต้ชื่อเดียวกันกับโครงการนี้โดย

O E C D

สำหรับบทความวิจารณ์นี้ จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่ง จะเป็นการนำเสนอถึงภาพรวม ตลอดจนความรู้สึกต่างๆ ไปเกี่ยวกับหนังสือเล่มนี้ ส่วนที่สอง จะเป็นการนำเสนอถึงสาระสำคัญที่ปรากฏอยู่ภายใน และส่วนสุดท้าย จะเป็นการนำเสนอข้อวิจารณ์และข้อคิดเห็นบางประการ

ข. ภาพรวมของหนังสือ

สำหรับภาพรวมของหนังสือเล่มนี้ จะมีลักษณะเป็นหนังสือรวมบทความ ทั้งนี้ มีบทความรวมทั้งสิ้น 12 บทความ โดยผู้วิจารณ์เห็นว่า สามารถแบ่งโครงสร้างการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง บทสังเคราะห์ ประกอบไปด้วย 2 บทความนำ ที่มุ่งนำเสนอรายงานที่เป็นผลสรุปจากการสังเคราะห์ความรู้จากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อนำไปสู่การสร้างกรอบแนวคิดร่วมกันเกี่ยวกับองค์การมหาชน ทั้งนี้ ในบทความแรกที่เรียกว่า “Synthesis Report” จะทำหน้าที่เป็นบทนำและพยายามกำหนดนิยามความหมายให้กับองค์การมหาชน รวมถึงการนำเสนอถึงกรอบทิศทางสำหรับประเด็นการศึกษาในเรื่องนี้ ซึ่งเนื้อหาโดยรวมเป็นผลมาจากการสังเคราะห์ความรู้จากรายงานการศึกษาเกี่ยวกับองค์การมหาชนในหมู่ประเทศสมาชิก OECD ส่วนในบทความที่สอง ภายใต้ชื่อเรื่อง “Agencies in Search of Principles” โดย Allen Schick จะเป็นบทความที่มุ่งสำรวจแนวคิดและหลักการที่อยู่เบื้องหลังและมีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นและคงอยู่ขององค์การมหาชน

⁶ สำหรับเอกสารและบทความประกอบการประชุมทางวิชาการดังกล่าว สามารถเข้าไปดูได้ใน Website ของ OECD (http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34811_1_1_1_1_1,00.htm)

ส่วนที่สอง ประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ในส่วนนี้จะป็นรายงานการศึกษาเกี่ยวกับองค์การมหาชนในประเทศต่างๆ รวม 9 ประเทศ ได้แก่ แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ซึ่งในส่วนนี้นับเป็นส่วนสำคัญและเป็นจุดเด่นของหนังสือเล่มนี้ กล่าวคือ บทความทั้งเก้านี้ จะเป็นการศึกษาและสำรวจถึงประสบการณ์การเกิดขึ้นและคงอยู่ขององค์การมหาชนว่าเป็นเช่นไร ผ่านการนำเสนอถึงข้อมูลและคุณลักษณะพื้นฐานที่ปรากฏในประเทศเหล่านั้น ทั้งนี้ โครงสร้างการนำเสนอของแต่ละประเทศจะอยู่ภายใต้แบบแผนเดียวกันครอบคลุมประเด็นสำคัญทั้ง 6 เรื่อง ได้แก่

- (1) ภูมิหลัง (B a c k g r o u n d)
- (2) กรอบโครงสร้างในเชิงสถาบัน (Legal and Organizational Framework)
- (3) โครงสร้างทางการบริหารปกครอง (G o v e r n a n c e S t r u c t u r e)
- (4) กระบวนการทางงบประมาณและทรัพยากรการบริหาร (Resources and Budget P r o c e s s e s)
- (5) กลไกการกำกับดูแลในเชิงนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ (Policy Coherence, O v e r s i g h t , a n d A c c o u n t a b i l i t y M e c h a n i s m)
- (6) บทสรุปและแนวโน้มในอนาคต (Evaluation, Lessons Learnt, and Recent Developments)

การนำเสนอภายใต้กรอบทิศทางเดียวกันนับว่าเป็นประโยชน์อย่างมาก โดยเฉพาะสำหรับการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบถึงประสบการณ์ของประเทศต่างๆ และทำให้หนังสือเล่มนี้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (c o n s i s t e n c y)

ส่วนที่สาม บทสรุป ในส่วนสุดท้ายนี้จะป็นบทความของ Rob Laking ที่ชื่อว่า “Distributed Public Governance: Principles for Control and Accountability of Agencies, Authorities and Other Governance Bodies” ซึ่งเป็นบทความที่มุ่งวางกรอบทิศทางในอนาคตสำหรับผู้ศึกษาและผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานในภาคสาธารณะว่า บทสนทนาและข้อถกเถียงเกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น คงมิใช่เกี่ยวกับประเด็นเรื่องความจำเป็นหรือมูลเหตุที่มาอีกต่อไป หากแต่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่า จะทำอย่างไรให้องค์การมหาชนที่เกิดขึ้นและกำลังแพร่ขยายตนเองมากขึ้นทุกขณะนี้ สามารถควบคุมและตรวจสอบได้ โดยไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การมหาชน หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือ จะทำอย่างไรให้องค์การมหาชนที่เกิดขึ้นนี้ มีการบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล (G o o d G o v e r n a n c e) นั้นเอง

ค. สารสำคัญ

1. ขึ้นป้าย (ชื่อนั้นสำคัญไฉน?)

สิ่งที่งานศึกษานี้ชี้ให้เห็นถึงความยากลำบากในการศึกษากลุ่มองค์กรชนิดใหม่ สามารถพิจารณาในเบื้องต้นได้จากการกำหนดชื่อเรียกหรือ “การขึ้นป้าย” (labeling) ซึ่งพบว่า องค์กรเหล่านี้ได้ถูกเรียกขานต่างๆ กันออกไปอย่างหลากหลายในแต่ละประเทศ และแม้แต่ภายในประเทศเดียวกันเองก็ยังคงปรากฏคำเรียกที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาแต่เพียงชื่อเรียก จึงมีอรรถนะได้ว่า องค์กรชนิดใดเป็นองค์กรที่เรากำลังกล่าวถึง แต่เราจำเป็นต้องพิจารณาในระดับที่ลึกลงไปกว่านั้น ได้แก่ คุณลักษณะพื้นฐานในด้านต่างๆ ของตัวองค์กรเอง

สำหรับในงานศึกษานี้ ก็มีพยายามนำเสนอหรือสร้างคำเรียกขานที่ให้เกิดความเห็นพ้องกัน หากแต่กำหนดเป็นคำเรียกกว้างๆ เพื่อประโยชน์ของการกำหนดขอบเขตการศึกษาซึ่งสะท้อนถึง “พื้นที่” ที่กลุ่มองค์กรเหล่านี้เข้ามามีบทบาท ได้แก่ คำว่า “Distributed Public Governance” อย่างไรก็ดี สำหรับในบทความนี้ จะขอเรียกกลุ่มองค์กรเหล่านี้ว่า “องค์กรมหาชน” ซึ่งปรากฏการใช้อยู่ในหลักกฎหมายและแนวทางการบริหารปกครองของไทยมาระยะเวลาหนึ่งแล้ว

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการขึ้นป้ายจะมีได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่งานศึกษานี้ก็ได้ชี้ให้เห็นถึงคำสำคัญ (key word) ซึ่งเป็นตัวกำหนดคุณลักษณะร่วมกันขององค์กรมหาชน ได้แก่ คำว่า “Separateness” หรือ “การแยกออกเป็นอิสระ” ซึ่งสะท้อนถึงลักษณะตามธรรมชาติขององค์กรเหล่านี้ว่าเป็นองค์กรที่มีการจัดโครงสร้างใหม่ซึ่งแยกตนเองออกจากระบบราชการปกติ หรือระบบบริหารราชการในรูปแบบดั้งเดิม

2. คุณลักษณะโดยทั่วไป

ปัจจุบัน องค์กรมหาชนนับได้ว่า เป็นกลุ่มองค์กรที่มีบทบาทและความสำคัญไม่น้อยไปกว่าองค์กรภาครัฐในลักษณะอื่นๆ อีกทั้งในหลายประเทศยังปรากฏแนวโน้มว่า กลุ่มองค์กรเหล่านี้ได้เกิดการขยายตัวทั้งในเชิงจำนวน ขนาด (พิจารณาจากสัดส่วนงบประมาณและจำนวนบุคลากร) และขอบข่ายภารกิจหน้าที่ที่เริ่มจะเข้ามาทดแทนและบดบังองค์กรภาครัฐอื่นๆ อย่างน่าสนใจ

จากข้อมูลที่ปรากฏของกลุ่มประเทศ OECD พบว่า กลุ่มองค์กรมหาชน มีสัดส่วนของการใช้จ่ายและการจ้างงานไม่น้อยไปกว่า 50% และในบางกรณีมีสัดส่วนมากกว่า 75% ของรัฐบาลส่วนกลาง อย่างไรก็ดี องค์กรมหาชนเหล่านี้ มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านของขนาด ในด้านหน้าที่และลักษณะภารกิจ ในด้านเหตุผลของการจัดตั้ง ในด้านของระบบงบประมาณและแหล่งเงินสนับสนุน ในด้านของการจัดองค์กรและสถานะทางกฎหมาย ในด้านของระบบบริหารงานภายใน และในด้านของกลไกการควบคุมตรวจสอบและการจัดความสัมพันธ์กับกระทรวงผู้รับผิดชอบ

อีกทั้งหากเราศึกษาในเชิงเปรียบเทียบถึงกลุ่มองค์การมหาชนในประเทศต่างๆ ก็ยังเห็นถึงความแตกต่างหลากหลายที่นำไปสู่ความยุ่งยากในการศึกษาและกำหนดกรอบแนวคิดร่วมกัน เนื่องจากคำจำกัดความที่ขึ้นป้าย (label) ให้กับองค์กรลักษณะนี้ ก็พบความหลากหลายเป็นอย่างมาก แม้แต่ภายในประเทศเดียวกัน การเรียกชื่อก็ปรากฏความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะเฉพาะขององค์กรนั้นๆ นั้นย่อมหมายความว่า องค์การมหาชนที่ปรากฏในแต่ละประเทศ ยังสามารถจัดแบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ที่แยกย่อยออกไปได้อีก ตัวอย่างเช่น ในประเทศแคนาดา มีองค์การมหาชนอยู่อย่างน้อย 4 ประเภท, ประเทศฝรั่งเศส มี 2 ประเภท, ประเทศเยอรมัน มี 4 ประเภท, ประเทศเนเธอร์แลนด์ มี 2 ประเภท, ประเทศนิวซีแลนด์ มี 2 ประเภท, ประเทศสเปน มี 3 ประเภท, ประเทศสวีเดน มี 2 ประเภท, ประเทศสหราชอาณาจักร มี 2 ประเภท, และประเทศสหรัฐอเมริกา มี 4 ประเภท

จากความแตกต่างหลากหลายดังกล่าว จึงนำไปสู่ปัญหาในการวางกรอบแนวคิดและการสร้างคำอธิบายเกี่ยวกับองค์กรเหล่านี้ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า องค์การชนิดใดถึงจะจัดอยู่ในกลุ่มขององค์การมหาชน? เราจะกำหนดขอบเขตในการจัดแบ่งองค์กรเหล่านี้ออกจากองค์กรของรัฐอื่นๆ ได้อย่างไร?

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การกำหนดขอบเขตและสร้างความหมายเฉพาะให้กับองค์กรเหล่านี้ เป็นไปอย่างไม่ชัดเจนนัก กล่าวคือ เป็นแต่เพียงการสร้างความหมายในเชิงนิเสธ (negative meaning) ว่า องค์กรเหล่านี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการส่วนกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ (national government) แต่เป็นองค์กรของรัฐที่ไม่ได้จัดรูปแบบและมีระบบบริหารตามแนวคิดระบบราชการดั้งเดิม ซึ่งเน้นโครงสร้างการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง อย่างไรก็ดี ก็ยังปรากฏปัญหาต่อไปว่า องค์กรของรัฐที่อยู่ขอบข่ายดังกล่าว ก็มีอยู่หลายชนิด เราจึงต้องสร้างความหมายในเชิงนิเสธให้เฉพาะเจาะจงต่อไปว่า องค์กรที่จัดว่าเป็นองค์การมหาชนนั้น ต้องไม่นับรวมองค์กรในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ (government companies / public enterprises) ซึ่งมีแนวคิดในการจัดตั้งคล้ายคลึงกับบริษัทเอกชนก่อนข้างชัดเจน นั่นคือ ความอยู่รอดและการแสวงหากำไร ขณะเดียวกันก็ต้องไม่นับรวมองค์กรที่เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจ ดังเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะของตนเองตามโครงสร้างทางการบริหารปกครองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลยุติธรรม, ศาลปกครอง, องค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

พิจารณาในเชิงองค์กรแล้ว องค์การมหาชน ก็ปรากฏคุณลักษณะร่วมกันบางประการอยู่ ซึ่งได้แก่ “การแยกเป็นอิสระ” (‘separateness’) ในเชิงองค์กรและในเชิงกฎหมายจากหน่วยงานในระบบราชการปกติ เป็นผลให้องค์การมหาชนโดยทั่วไป จะมีคุณลักษณะสำคัญร่วมกัน 2 ประการ ที่สะท้อนถึงความแตกต่างที่หลุดออกจากหน่วยงานในระบบราชการ (differentiated) ดังนี้

2.1 การจัดโครงสร้าง (A top governance structure differentiated from traditional, vertically integrated ministries)

คุณลักษณะสำคัญประการแรกขององค์การมหาชน ได้แก่ การจัดโครงสร้าง ซึ่งสาระสำคัญอยู่ที่การมีโครงสร้างซึ่งแยกออก (separate) จากระบบบริหารราชการปกติหรือระบบบริหารราชการในแบบกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นโครงสร้างการบริหารในแบบดั้งเดิมที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ และมีโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและองค์กรตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง ซึ่งจากรายงานที่สังเคราะห์ผลการศึกษาของประเทศต่างๆ ในกลุ่มสมาชิก OECD ก็ได้ข้อสรุปที่เป็นลักษณะร่วมสำคัญในเชิงโครงสร้าง ซึ่งอาจสรุปได้ใน 2 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง โครงสร้างการบังคับบัญชา (A differentiated hierarchy) องค์การมหาชนจะมีการจัดโครงสร้างในลักษณะ “ตัดตรง” กล่าวคือ ในการดำเนินงานขององค์กรนั้น จะรับผิดชอบและรายงานตรงต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารสูงสุดของกระทรวงที่องค์การมหาชนนั้นๆ สังกัดอยู่ และในบางกรณี ก็ปรากฏโครงสร้างที่ให้องค์การมหาชนรายงานตรงต่อผู้นำสูงสุดของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ มิได้อยู่ภายใต้โครงสร้างแบบปิรามิดในระบบราชการปกติ อีกทั้ง ผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชน (chief executive) ก็มีได้มีที่มาจากการเติบโตตามสายงานปกติในระบบข้าราชการพลเรือน หากแต่จะมาจากการคัดสรรจากผู้ถูกเสนอชื่อโดยรัฐมนตรีในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (บางครั้งต้องผ่านการรับรองและให้ความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือรัฐสภา) หรืออาจจะมาจากการคัดสรรโดยคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน (g o v e r n i n g b o a r d s)

ประการที่สอง โครงสร้างความรับผิดชอบ (Differentiated responsibility) ในการบริหารกิจการขององค์การมหาชนนั้น จะปรากฏตำแหน่งที่เรียกว่า “ผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชน” (chief executive) ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบบริหารกิจการทั้งปวงขององค์การมหาชนโดยตรง ทั้งในด้านการจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินและการงบประมาณ รวมถึงระบบวินัยและจรรยาบรรณขององค์กร ด้วยเหตุนี้ ความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การมหาชนหนึ่งๆ จึงถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่าง (1) รัฐมนตรีหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (line ministry/minister), (2) คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน (governing boards – ในกรณีที่มีโครงสร้างแบบนี้), และ (3) ผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชน (chief executive) อย่างไรก็ดี โครงสร้างการบริหารเช่นนี้ แม้จะปรากฏเป็นส่วนใหญ่แต่ก็มีใช้ลักษณะสากล กล่าวคือ ในบางกรณีก็ปรากฏโครงสร้างที่เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน” (Governing Boards) ซึ่งจะมีอำนาจการตัดสินใจในเชิงนโยบาย กำกับดูแล และกำหนดยุทธศาสตร์ให้กับผู้บริหารสูงสุดฯ อีกชั้นหนึ่ง ในอีกกรณีหนึ่ง จะปรากฏโครงสร้างที่เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารร่วม” (Management Boards) ซึ่งจะทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการขององค์การมหาชนทั้งหมด จะมีได้กระทำผ่านผู้บริหารสูงสุดฯ หากแต่จะอาศัยระบบคณะกรรมการซึ่งจะ

เข้าไปบริหารงานโดยตรง และในกรณีสุดท้าย ยังอาจปรากฏโครงสร้างในรูปของ “คณะกรรมการที่ปรึกษา” (Advisory boards) ซึ่งแม้ว่าจะมิได้มีอำนาจตัดสินใจ แต่ในการบริหารงานจะต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือและขอคำแนะนำจากคณะกรรมการนี้

2.2 สภาพแวดล้อมด้านการควบคุม (*A differentiated control environment*)

โดยทั่วไปแล้ว ในการบริหารงานขององค์กรมหาชน จะอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างผ่อนคลายกว่าระบบราชการปกติ กล่าวคือ มักจะมีเงื่อนไขหรือกฎเกณฑ์ในการเข้ามาควบคุมกระบวนการจัดการในด้านต่างๆ น้อยกว่าระบบปกติ ในบางกรณีกฎเกณฑ์การควบคุมต่างๆ ยังมีอยู่ แต่จะยืดหยุ่นและผ่านคลายความเข้มงวดลง แต่ในบางกรณีก็แทบจะปลอดจากการควบคุม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กร ซึ่งในเรื่องนี้สามารถพิจารณาได้จากมิติทางการควบคุมใน 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง กฎเกณฑ์ด้านการบริหารงานบุคคล (*Personal rules*) ระบบการบริหารงานบุคคลที่ปรากฏ อาจเป็นไปได้ใน 2 กรณี กล่าวคือ ในกรณีแรก บุคลากรที่ทำงานอยู่ภายในองค์กรมหาชน ยังคงถือว่าเป็นบุคลากรของระบบข้าราชการพลเรือนในราชการบริหารส่วนกลาง หากแต่จะมีเงื่อนไขด้านการจ้างงานที่ยืดหยุ่นมากกว่าข้าราชการในระบบปกติ และในกรณีที่สอง จะมีระบบบริหารงานบุคคลที่แยกออกเป็นอิสระโดยแท้จริง ทั้งนี้ จะไม่ถือว่าบุคลากรขององค์กรมหาชนเป็นข้าราชการในระบบข้าราชการพลเรือน แต่ถือว่าเป็นบุคลากรขององค์กรมหาชนแต่ละแห่ง ซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายด้านการจ้างงานทั่วไป เช่นเดียวกันกับลูกจ้างหรือพนักงานในบริษัทเอกชน

ประการที่สอง กฎเกณฑ์ด้านการงบประมาณ ระบบบัญชี และการเงิน (*Budgeting, accounting and finance rules*) โดยทั่วไปองค์กรมหาชนจะมีอิสระในเรื่องนี้มากกว่าหน่วยงานในระบบราชการปกติ แต่จะอิสระมากน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรมหาชน เช่น องค์กรมหาชนบางกลุ่ม อาจจะสามารถระดมทุนทางการเงินทั้งหมดจากภาษี, บางกลุ่ม จะอาศัยเงินสนับสนุนบางส่วน (หรือในบางกรณีก็ทั้งหมด) จากการเก็บค่าบริการหรือจากรายได้อื่นๆ ขององค์กร นอกจากนี้ ยังอาจกำหนดให้องค์กรเหล่านี้สามารถกู้ยืม ให้อุ้ม หรือใช้ประโยชน์จากรายได้ส่วนเกินในกิจการอื่นๆ ได้อีกด้วย

ประการที่สาม ความเป็นอิสระทางการจัดการ (*Some management autonomy*) ความเป็นอิสระทางการจัดการถือเป็นคุณลักษณะพื้นฐานตามธรรมชาติขององค์กรมหาชน ซึ่งหมายถึง ผู้บริหารสูงสุดหรือผู้บริหารระดับสูงขององค์กร สามารถจะตัดสินใจใดๆ ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของตนเองได้ในทุกมิติ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบไปตามสายการบังคับบัญชา หรือจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ การกำหนดโครงสร้างและสภาพแวดล้อมด้านการควบคุมขององค์กรมหาชน จึงปรากฏแนวคิดและรูปแบบดังที่นำเสนอมา นอกจากนี้ ในมิติของการจัดการภายในองค์กรเอง ก็มีแนวคิดและรูปแบบ ที่สะท้อนถึงความพยายามในการให้ความเป็นอิสระด้วยเช่นกัน ดัง

ปรากฏลักษณะสำคัญ อาทิเช่น การบริหารภายใต้ระบบสัญญาผูกมัด (Contract management), ระบบงบประมาณและการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Output/outcome-oriented budgeting and management), ระบบงบประมาณแบบหลายปี (Multi-year budgeting) เป็นต้น

3. เหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชน

จากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในสาระสำคัญของรายงานการศึกษาใน 9 ประเทศ ได้แสดงให้เห็นว่า เหตุผลที่มา ความจำเป็น หรือแรงผลักดันที่นำไปสู่การจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ อีกทั้งแม้แต่ภายในประเทศเดียวกันเอง องค์การมหาชนชนิดหนึ่ง ก็มีที่มาแตกต่างจากองค์การอีกชนิดหนึ่ง อย่างไรก็ดี ในรายงานสรุปสังเคราะห์ ก็ได้พยายามรวบรวมเหตุผลที่มาไว้ใน 3 ประการ กว้างๆ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานรัฐบาลที่มีภารกิจเฉพาะด้าน (*Improving the efficiency and effectiveness of government entities with specialized functions*) โดยอยู่ภายใต้ฐานคิดว่า หากภารกิจเฉพาะด้านที่สามารถแยกออกจากโครงสร้างระบบราชการปกติโดยมอบให้องค์กรที่มีอิสระและคล่องตัวมากกว่า จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สูงขึ้น เนื่องจาก การจัดทำภารกิจจะเป็นไปตามความชำนาญเฉพาะด้านและมุ่งตอบสนองความต้องการ “ลูกค้า” (Specialisation and focus on clients needs) จะมีระบบบริหารที่มุ่งเน้นการจัดการและผลสัมฤทธิ์ (Managerialism and focus on outputs/outcomes) และสามารถลดทอนความเข้มงวดด้านกฎเกณฑ์ทางการบริหารและการเงิน (Lighter administrative and financial rules)

ประการที่สอง เพื่อยกระดับกระบวนการตัดสินใจให้เป็นไปโดยชอบธรรมและมีความเป็นมืออาชีพ (*Improving the legitimacy and expertise of decision-making*) เนื่องจากการบริหารงานภายใต้ระบบองค์การมหาชนจะนำไปสู่เงื่อนไขทางการบริหารใหม่ที่จะก่อให้เกิดความเป็นอิสระในเชิงนโยบาย (Policy independence), ความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย (Policy continuity), การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (Civil society participation), และความเป็นพันธมิตรร่วมกันในหมู่องค์กรของรัฐบาล (Collaborative partnerships)

ประการที่สาม เหตุผลความจำเป็น “แฝงเร้น” อื่นๆ (*The ‘hidden’ set of reasons for the creation*) ในหลายกรณี พบว่า เหตุผลความจำเป็นที่นำไปสู่การจัดตั้งองค์การมหาชน ก็ไม่จำเป็นจะต้องเป็นไปตามกลุ่มสาเหตุในข้างต้น แต่กลับเป็นผลลัพธ์ในทางการเมืองที่รัฐบาลใช้เพื่อตอบสนองต่อประเด็นในทางการเมืองซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ อีกทั้งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่กำลังอยู่ในระยะของการเปลี่ยนผ่าน กระแสคลื่นของการจัดตั้งองค์การมหาชน เกิดจากความพยายามในการสร้าง “islands of excellence” ขึ้นภายในระบบบริหารงานภาครัฐ เพื่อสร้างกลุ่มองค์กรที่แยกเป็นอิสระจากหน่วยงานในระบบราชการปกติ เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการแสวงหาเส้นทาง

ความก้าวหน้าในอาชีพที่ดีกว่าในระบบเดิม รวมถึงเปิดโอกาสให้กับบุคลากรรุ่นใหม่ได้เติบโตก้าวหน้า และอยู่ภายใต้ระบบการจัดการที่มีอิสระมากขึ้น มากกว่าจะเป็นการคำนึงถึงการสนองตอบความต้องการของลูกค้ายแต่เพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ดี ที่กล่าวมาเป็นแต่เพียงเหตุที่มาจากสำรวจผ่านประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ แต่ในระดับที่ลึกกว่านั้น นั่นคือ หลักการและแนวคิดเบื้องหลังของการเกิดขึ้นขององค์การมหาชน กลับปรากฏอยู่ในบทความลำดับที่ 2 โดย Allen Schick ซึ่งในที่นี้เห็นว่า เป็นส่วนที่ดีที่สุดของหนังสือเล่มนี้ ในบทความดังกล่าว Schick ได้เสนอทัศนะที่ทำให้เราเห็นได้ว่า องค์การมหาชนนั้น เป็นแต่เพียงปรากฏการณ์หนึ่งของวิถีทางในการบริหารปกครองของรัฐสมัยใหม่ต่างๆ และในหลายกรณี การจัดโครงสร้างทางการบริหารที่แยกออกเป็นอิสระคล้ายกับองค์การมหาชนนั้น เกิดขึ้นมานานแล้ว และในบางประเทศเกิดขึ้นก่อนการปรากฏตัวขององค์กรในแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ตามแนวคิดของ Max Weber ด้วยซ้ำ ด้วยเหตุนี้ “...การเกิดขึ้นขององค์กรในลักษณะนี้ จึงเป็นแต่เพียงพัฒนาการขั้นล่าสุดของกระบวนการแห่งการปรับเปลี่ยนองค์กรและการทดลองที่มีรู้จักจบสิ้น”⁷ และยังได้ให้ทัศนะที่พึงสังวรต่อไปว่า หากในอนาคตอันใกล้นี้ ระบบบริหารและการจัดโครงสร้างในแบบระบบราชการดั้งเดิมจะกลับมาได้รับความนิยมอีก ก็มีใช้เรื่องที่น่าแปลกใจ 8

สาระสำคัญที่ปรากฏในบทความนี้ ได้แก่ความพยายามที่จะแสดงให้เห็นว่า แรงผลักดันไปสู่การเกิดขึ้นขององค์การมหาชนนั้น มีความหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนกระแสความนึกคิดที่เกิดขึ้นภายในระบบบริหารหนึ่งๆ ด้วยเหตุนี้ การทำความเข้าใจถึงองค์การมหาชนจึงควรจะไปที่ผลกระทบหรือผลลัพธ์จากปรากฏการณ์การเกิดขึ้นขององค์กรเหล่านี้ มากกว่าการมุ่งหาสาเหตุที่มาของมัน ทั้งนี้ ผลกระทบสำคัญประการหนึ่งที่ Schick พยายามชี้ชวนให้เราเห็นก็คือ การปรากฏตัวและขยายตัวของกลุ่มองค์กรเหล่านี้ ส่งผลอย่างสำคัญต่อความอ่อนแอของรัฐ ซึ่งแม้ว่าโดยเหตุที่มา องค์การมหาชนจะถือว่าเป็นแต่เพียงเครื่องมือหนึ่งในทางการจัดการ (instruments of management) เพื่อยกระดับการบริหารงานภาครัฐให้ดีขึ้น แต่มันส่งผลกระทบต่อพื้นที่การบริหารปกครอง (governance) อย่างมีนัยยะสำคัญทั้งต่อตัวภาครัฐเองและภาคประชาสังคม

4. ความท้าทายใหม่: การบรรลุซึ่งหลักธรรมาภิบาลขององค์การมหาชน

พิจารณาจากทัศนะของ Schick ได้นำไปสู่คำถามสำคัญที่เกิดจากการขัดกัน (paradox) ของสองแนวคิด นั่นคือ รัฐและประชาสังคมจะควบคุมองค์การมหาชนอย่างไรโดยไม่ส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระทางการบริหาร? เนื่องจาก ในด้านหนึ่ง แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระทางการบริหารถือ

⁷ โปรดดู Allen Schick, “Agencies in Search of Principles,” p. 34.

เป็นเหตุผลสำคัญที่สร้างความชอบธรรมให้กับการคงอยู่ขององค์กรมหาชน แต่ในอีกด้านหนึ่ง องค์กรดังกล่าวยังคงถือว่าเป็นเพียงกลไกหนึ่งของรัฐ ขณะเดียวกันภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองในแบบประชาธิปไตย องค์กรเหล่านี้ก็ต้องรับผิดชอบ (accountability) ต่อประชาชนด้วย ซึ่งนั่นย่อมหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกในการควบคุมกลุ่มองค์กรเหล่านี้ คำถามและการจัดกันเหล่านี้ ได้ถูกนำเสนอไว้ในบทสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้ ในบทความของ Rob Laking ซึ่งได้วางประเด็นปัญหาและข้อเสนอไว้ว่า เราจะทำให้องค์กรมหาชนมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (G o o d G o v e r n a n c e) ได้อย่างไร?

ในบทความซึ่งถือเป็นบทสรุปและวางทิศทางการศึกษาต่อไปข้างหน้า Laking ในนามของ O E C D จึงได้เสนอหลักธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรมหาชนใน 2 ประการ ได้แก่

4.1 หลักธรรมาภิบาล “ภายนอก” (Principles for good “external governance”)

สำหรับหลักการเพื่อใช้ในการสร้างธรรมาภิบาลภายนอกองค์กรขององค์กรมหาชน ควรจะเป็นไปภายใต้หลักการทั้งหมด 1 0 ประการ ได้แก่

- (1) การจัดชั้นภายในองค์กรของรัฐให้ชัดเจน (Grouping organizations into classes)
- (2) กำหนดความรับผิดชอบทางการบริหารปกครองให้ชัดเจน (Assigning specific governance responsibilities)
- (3) การวางหลักกฎหมายทั่วไปสำหรับองค์กร (A generic law for organizations)
- (4) การสร้างกรอบข้อตกลงในเชิงนโยบายให้ชัดเจน (Policy agreements and directives)
- (5) การวางหลักการจัดการทางการเงินให้ชัดเจน (Financial management)
- (6) การสร้างหลักการบริหารงานบุคคลให้ชัดเจน (Employment and remuneration of public employees)
- (7) การสร้างระบบผู้ตรวจสอบภายนอก (External reporting and audit)
- (8) การสร้างวงจรการวางแผนและการกำกับแผน (The planning and control circle)
- (9) การวางเงื่อนไขสำหรับการผ่อนคลายกฎเกณฑ์การควบคุมทางด้านปัจจัยนำเข้า (Relaxing input control rules)
- (10) การสร้างทางเลือกและวางหลักในการสรรหาผู้บริหารขององค์กรมหาชน (Choice of and nominations of top-governance)

จากหลักการทั้งหมด อาจสรุปได้ว่า ในการสร้างหลักธรรมาภิบาลภายนอกนี้ ในเบื้องต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดระดับชั้น (classes) ขององค์กรในภาครัฐทั้งหมดออกจากกันให้เกิดความชัดเจนเสียก่อน เนื่องจากองค์กรแต่ละประเภทควรจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขทางการบริหารและการควบคุมที่

แตกต่างกันออกไป และในประการถัดมา ก็จะต้องมีการกำหนดความรับผิดชอบขององค์กรให้มีความเฉพาะเจาะจง เนื่องจาก ความรับผิดชอบจะเป็นหลักสำคัญที่จะใช้ในการกำหนดคุณลักษณะทางการบริหารภายในขององค์กรหนึ่งๆ รวมถึงการประเมินในมิติต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อไปข้างหน้า แต่ทั้งนี้ ก็จำเป็นต้องอาศัยการกำหนดออกมาเป็นหลักกฎหมายทั่วไปให้ชัดเจนและครอบคลุมองค์กรมหาชนในวงกว้าง เนื่องจากในปัจจุบัน องค์กรมหาชนจำนวนมากเกิดจากการอาศัยอำนาจหน้าที่และเครื่องมือทางการกฎหมายของฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดกฎหมายทั่วไปร่วมกันสำหรับทุกองค์กร เพื่อให้การระบุด้านภาพ การกำหนดคุณลักษณะ การวางหลักทางการบริหารอื่นๆ ที่จะตามมา มีความเป็นระบบระเบียบและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ต่อการทำให้หลักธรรมาภิบาลอื่นๆ เช่น ทางด้านการเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล การวางแผนและกำกับแผนเหล่านี้ มีความเป็นแบบแผนและมาตรฐานอันเดียวกัน

4.2 หลักธรรมาภิบาล “ภายใน” (Principles for good “internal governance”)

ในอีกด้านหนึ่ง การสร้างธรรมาภิบาลภายในองค์กรมหาชน ก็มีความจำเป็นเพื่อทำให้การบริหารงานภายในเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และรับผิดชอบต่อวัตถุประสงค์เบื้องต้นแรกในการจัดตั้งองค์กร ทั้งนี้ มีหลักการทั้งหมด 4 ประการ ได้แก่

- (1) การสร้างระบบความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากร การบรรลุซึ่งผลสัมฤทธิ์ และมาตรฐานทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล (Accounting on the use of public resources, the results achieved, and good governance standards)
- (2) การสร้างระบบความรับผิดชอบและกระบวนการปรึกษาหารือกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Accounting to and consulting with stakeholders)
- (3) การสร้างระบบวินัยและจรรยาบรรณ (Standards of behaviour)
- (4) การสร้างระบบการควบคุมและตรวจสอบภายใน (Control and audit)

กล่าวโดยภาพรวม การจะสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นภายในองค์กรมหาชน จำเป็นที่จะต้องมีการวางแบบแผน และมาตรฐานทางการปฏิบัติให้กับองค์กรมหาชนต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการบริหารงานขององค์กรเกิดความรับผิดชอบต่อวัตถุประสงค์และผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ รัฐประชาชน และลูกค้าขององค์กรนั่นเอง

ง. บทสรุปและข้อคิดเห็นบางประการ

ในงานศึกษานี้ เราคงต้องยอมรับว่า เป็นผลงานการศึกษาแรกๆ ที่สำรวจและสร้างกรอบแนวคิดในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การมหาชนอย่างเป็นระบบระเบียบ โดยอาศัยประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทำให้หนังสือเล่มนี้มีจุดแข็งหรือข้อดีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

ในประการแรก เป็นงานศึกษาที่จะช่วยในการสร้างกรอบแนวคิด (conceptualizing) เกี่ยวกับองค์การมหาชนได้อย่างเป็นระบบระเบียบ เนื่องจากที่ผ่านมา งานศึกษาที่ปรากฏมักจะเป็นการศึกษาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติเราพบว่า องค์การมหาชนนี้ มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านของเหตุผลที่มา สถานภาพ คุณลักษณะ โครงสร้าง และเงื่อนไขทางการบริหารต่างๆ ดังนั้น การศึกษาในเชิงเปรียบเทียบเพื่อสังเคราะห์ความรู้และประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ จึงทำให้หนังสือเล่มนี้มีคุณค่าเป็นอย่างยิ่ง

ในประการที่สอง เนื่องจากเป็นงานศึกษาที่สำรวจประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ รวม 9 ประเทศ ดังนั้น จึงนับเป็นหนังสือที่ให้ข้อมูลและสาระความรู้ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบองค์การมหาชนในต่างประเทศได้เป็นอย่างดี อีกทั้ง การนำเสนอเป็นรายประเทศนั้น ก็ได้วางกรอบการนำเสนอที่เป็นแบบแผนอันเดียวกัน จึงมีประโยชน์อย่างมากต่อการทำความเข้าใจในเชิงเปรียบเทียบต่อไป

และในประการสุดท้าย ในหลายๆ บทความของหนังสือเล่มนี้ ได้ชี้ชวนให้เราเห็นว่า การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น ควรจะไปไกลกว่าการมุ่งวิเคราะห์ว่า องค์การมหาชนคืออะไร? หรือการจัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้เกิดจากเหตุผลที่มาในประการใด? แต่ควรจะไปสู่คำถามที่สำคัญกว่านั้น นั่นคือ การเกิดขึ้นและคงอยู่ขององค์การมหาชนนั้น สร้างผลกระทบต่อใคร? และเป็นไปในลักษณะใดบ้าง? รวมถึงคำถามที่ว่า เราจะทำให้องค์กรเหล่านี้มีการบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลได้อย่างไร โดยไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระทางการบริหาร?

อย่างไรก็ดี ในอีกด้านหนึ่ง งานศึกษานี้ก็ยังปรากฏข้อจำกัดซึ่งอาจจะเป็นข้อดีอยู่บ้างบางประการ ซึ่งได้แก่

ในประการแรก งานศึกษานี้ โดยเฉพาะในบทรายงานสังเคราะห์นั้น ยังขาดความชัดเจนในการจัดแยกประเภทหรือการทำ ‘typology’ เพื่อจัดกลุ่มและแยกพวกเพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนกับองค์กรภาครัฐอื่นๆ รวมถึงการจัดประเภทในกลุ่มองค์การมหาชนด้วยตนเอง ทำให้มิติของการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบขาดความชัดเจนตามไปด้วย

ในประการที่สอง ภาพรวมของงานศึกษาที่ปรากฏ ยังคงเป็นจำกัดกรอบตนเองให้เป็นงานศึกษาในเชิง “สำรวจ” ซึ่งมุ่งพรรณนาความมากกว่าการนำเสนอประเด็นการวิเคราะห์ที่ลึกซึ้ง และสะท้อนถึงกรอบการศึกษาในแบบสถาบันนิยม (Insitutionalism) แต่ขาดการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง

องค์การมหาชนกับสถาบันอื่นๆ ดังเช่นที่แนวการศึกษาในแบบสถาบันนิยมใหม่ (Neo-institutionalism) พยายามนำเสนอ คงมีข้อยกเว้นแต่เพียงบทความของ Rob Laking เท่านั้น ที่สามารถไปไกลกว่าบทความอื่นๆ และให้ความรู้ความเข้าใจ (i n s i g h t) มากกว่าการอธิบายความ

ในประการที่สาม แม้ในงานศึกษานี้พยายามที่จะชี้ชวนให้เห็นว่า การสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นแก่องค์การมหาชนนั้นเป็นเรื่องสำคัญ แต่อาจนำไปสู่ข้อวิจารณ์ได้ว่า ถึงที่สุดแล้ว งานศึกษานี้ก็ยังสะท้อนถึง “ความเป็น OECD” อยู่นั่นเอง กล่าวคือ OECD ในฐานะองค์กรระหว่างประเทศที่ครั้งหนึ่งเคยนำเสนอและวางหลักธรรมาภิบาลให้กับแวดวงการบริหารทั่วโลก โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศโลกที่สามดังเช่นที่ธนาคารโลก (World Bank) เคยกระทำ ความพยายามในการสร้างหลักธรรมาภิบาลสำหรับองค์การมหาชน ก็อาจจะกลายเป็นหลักการที่เกิดจากข้อคิดเห็นและประสบการณ์ของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า ที่ใช้ในการวางกรอบกติการะดับนานาชาติให้กลุ่มประเทศอื่นๆ ต้องปฏิบัติตาม ทำให้งานศึกษานี้จึงมิได้เป็นงานศึกษาที่มุ่งสร้างความรู้แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นงานที่มุ่งตอบสนองวัตถุประสงค์เฉพาะบางประการ

ในประการสุดท้าย หลักธรรมาภิบาลที่ได้นำเสนอในบทสุดท้าย ก็น่าสังเกตว่า สะท้อนถึงความพยายามในการสร้างแบบแผน (formality) และมาตรฐาน (standardization) ให้เกิดขึ้นในระบบขององค์การมหาชน ซึ่งอาจชี้ชวนให้เราคิดต่อไปได้ว่า ในที่สุดแล้ว องค์การมหาชนซึ่งมีคุณลักษณะพื้นฐานคือความพยายามจะแยกตนเองออกเป็นอิสระ (separateness) จากระบบราชการปกติ ซึ่งอาจเรียกว่าเป็น “ปฏิกิริยา” (reaction) ที่เกิดขึ้นเมื่อระบบบริหารดั้งเดิมมีอาจจะทำงานได้อย่างที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นมา แต่ความพยายามที่จะวางหลักธรรมาภิบาลให้กับองค์การมหาชน อาจจะกลายเป็นเครื่องมือสำหรับการเข้าไปควบคุมและแทรกแซงกิจการขององค์การมหาชนโดยไม่ได้ตั้งใจก็เป็นได้ท้ายที่สุด ความเคลื่อนไหวเพื่อสร้างธรรมาภิบาลอาจกลายเป็นปรากฏการณ์ “การตอบโต้ปฏิกิริยา” (counter-reaction) ดังที่ Rob L a k i n g ภาดการณ์เอาไว้ก็เป็นได้

ในอดีต เรามักจะถือเอาว่า การกล่าวถึงโลกของการบริหารในภาคสาธารณะนั้น จะประกอบไปด้วยกลุ่มองค์กรใน 3 ภาค ได้แก่ หนึ่ง องค์กรภาครัฐ, สอง องค์กรภาคเอกชน และสาม องค์กรในภาครัฐวิสาหกิจ แต่ในระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา เราก็ได้เห็นถึงการปรากฏตัวขององค์กรในอีกภาคหนึ่งได้แก่ องค์กรในภาคประชาสังคม (civil society bodies) ซึ่งถูกมองข้ามมานานและทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ กระทั่งในปัจจุบัน เราก็ได้เห็นแล้วว่า องค์การมหาชน ได้กลายเป็นกลุ่มองค์กรในอีกภาคหนึ่งซึ่งแตกต่างออกจากกลุ่มองค์กรในภาครัฐ และนับวันจะมีบทบาทสำคัญมากขึ้นอย่างมีอาจมองข้ามเราจึงอาจถือว่ากลุ่มองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรในภาคที่ห้า (หรือองค์กรในภาคที่ 1.1) ทำให้โลกของการบริหาร รวมถึงโลกของกลุ่มบุคคลซึ่งสนใจศึกษาทางด้านการบริหาร มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ

อย่างไรก็ดี ในที่นี้เห็นด้วยกับทัศนะของ Laking ที่มองว่า การเกิดขึ้นและคงอยู่ขององค์กรมหาชนนั้น เป็นแต่เพียงกระบวนการที่มีรู้จักจบสิ้นของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบบริหารงานภาครัฐ พิจารณาในแง่นี้ องค์กรมหาชน จึงอาจจะมีใช้รูปแบบองค์กรที่จะเข้ามาสวมรอยหรือแทนที่องค์กรในแบบระบบราชการดั้งเดิม แต่แท้ที่จริง อาจจะเป็นเพียงการปรับตัวในช่วงเวลาหนึ่งของระบบบริหารงานภาครัฐที่มีลักษณะเหมือนกับ “แรงเหวี่ยงของลูกตุ้ม” (pendulum) ดังนั้น ในอนาคต ภายใต้บริบททางการบริหารใหม่ หากองค์กรในแบบระบบราชการดั้งเดิมจะกลับมาได้รับความนิยมอีก

จึงมิใช่เรื่องที่เราควรแปลกใจ