

# โครงการวิจัยการประเมินองค์กรของรัฐ ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

เสนอ  
ที่ประชุม ทอพ.  
26 พฤษภาคม 2565

(ดัดแปลงมาจาก PPT รศ.ดร.ณัฐธา วินิจฉัยภาค หัวหน้าโครงการวิจัย)



สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข  
(สวรส.)

# หลักการและเหตุผล

## องค์กรรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

- เป็นกลไกการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมกลไกรัฐเดิม เช่น ราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อตอบสนอง ช่องว่างของการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ
- โดยมีจุดเด่นคือลักษณะการทำงานที่ยืดหยุ่น มีอิสระ คล่องตัว เพิ่มการกระจายอำนาจและการทำงานในลักษณะ เครือข่าย เน้นประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประชาชนและสังคมโดยรวม
- ปัจจุบันประกอบด้วย 24 หน่วยงาน ที่มีทั้งองค์กรด้าน สุขภาพ ด้าน การศึกษา ด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และด้าน กองทุนสนับสนุน
- หน่วยงานเหล่านี้มีความหลากหลายแตกต่างกันทั้งพันธกิจ ขนาด รูปแบบและบทบาทของคณะกรรมการ ตลอดถึง อายุของหน่วยงาน

# การศึกษาหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตาม พรบ.เฉพาะ ของทีพวรรณ และคณะ (2558) มีมิติต่าง ๆ ได้แก่

- ด้านการจัดตั้งองค์กรตามพระราชบัญญัติเฉพาะ
- ด้านของความเป็นอิสระและความคล่องตัว
- ผลการดำเนินงานขององค์กรตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

# ด้านการจัดตั้งองค์กรตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

การจัดตั้งองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะมีที่มาและเหตุผลความจำเป็นที่หลากหลาย ได้แก่

1) การเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม จึงทำให้องค์กรแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที เช่น การจัดตั้งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

2) ส่วนราชการแบบเดิมมีทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน จึงจำเป็นต้องมีการออกแบบโครงสร้างองค์การเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรเพื่อใช้ในการดำเนินงานในรูปแบบใหม่นอกเหนือไปจากระบบงบประมาณแบบเดิม เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

# ด้านการจัดตั้งองค์กรตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (ต่อ)

3) ส่วนราชการแบบเดิมมีงบประมาณที่มีข้อจำกัดในการสร้างความเท่าเทียม (Equity) ให้กับสังคม เช่น การจัดตั้งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ที่สามารถนำกลไกงบประมาณมาใช้เพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชนโดยให้สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างเท่าเทียมด้วยคุณภาพการให้บริการที่เหมือนกัน (Equal Access and Quality)

4) ความจำเป็นของประเทศในการมีหน่วยงานกลางในการพัฒนาและผลักดันนโยบายเฉพาะด้าน เช่น การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.)

# ด้านการจัดตั้งองค์กรตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (ต่อ)

5) ความจำเป็นของประเทศในการมีหน่วยงานที่จะพัฒนาองค์ความรู้ที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ รวมถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดและควบคุมมาตรฐานด้านต่าง ๆ ของประเทศ เช่น การจัดตั้งสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ (มว.) และสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.)

6) การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับการผลักดันนโยบายของรัฐบาล เช่น การจัดตั้งสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) เป็นต้น

# ด้านของความโปร่งใสและความคล่องตัว

หน่วยงานที่จัดตั้งตาม พรบ. เฉพาะ มีความอิสระคล่องตัวใน 5 ด้าน ได้แก่

- 1) ความอิสระคล่องตัวตามกฎหมาย
- 2) ด้านความอิสระคล่องตัวทางโครงสร้าง
- 3) ด้านความอิสระคล่องตัวด้านการบริหาร
- 4) ความอิสระคล่องตัวทางการเงิน และ
- 5) ความอิสระคล่องตัวด้านนโยบาย

# ผลการดำเนินงานขององค์กรตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

## การดำเนินงานมีแนวปฏิบัติที่ดีที่น่าสนใจได้แก่

- 1) การทำงานแบบเครือข่าย (Network Governance) ที่มีการประสานงานร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนเกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความเห็นและความรู้ต่าง ๆ ตลอดจนถึงการระดมทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์
- 2) การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจใกล้เคียงกัน (Collaboration Among Agencies) ที่ช่วยเสริมความเข้มแข็งในการทำงานและช่วยให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน



## ผลการดำเนินงานขององค์กรตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (ต่อ)

- 3) การใช้ตัวแบบผู้บริหารแบบเข้มแข็ง (Strong Executive Model) เช่น สกว. ที่มีประธานคณะกรรมการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ได้มาจากฝ่ายการเมืองทำให้ สกว. มีความมั่นคงในเชิงนโยบายที่ต่อเนื่อง
- 4) การทำงานแบบอิงแผนงาน (Program-Based) ที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ โดยใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญของหน่วยงาน เช่น สวทช. เป็นต้น
- 5) ความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านการเงิน (Financial Self-Reliance) เช่น สวรส. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สามารถพึ่งพาตนเองด้านการเงินและมีช่องทางอื่นในการหารายได้จากการรับโครงการวิจัยจากหน่วยงานอื่น

# ผลการดำเนินงานขององค์กรตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (ต่อ)

- นอกจากนี้ผลการศึกษายังพบประเด็นของความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่กระทรวงจัดตั้งขึ้นเพิ่มเติมขึ้นมาภายหลัง
- ความคุ้มค่าทางการเงิน (Value for Money) และบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีหลายรูปแบบ
- ตลอดจนถึงอุปสรรคในการผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) ที่ต้องอาศัยกลไกของหน่วยปฏิบัติที่อยู่ภายใต้กระทรวงเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเพียงลำพังไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติตามได้

# สถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID 19

- ผลกระทบอย่างรุนแรงกับหลายหน่วยงาน บางหน่วยงานสามารถทำให้เห็นความเด่นชัดของบทบาทและศักยภาพของหน่วยงาน หลายหน่วยงานสามารถดำเนินการให้เกิดนวัตกรรมทางสังคม (Social innovation) และมีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice)
- ในขณะเดียวกันบางหน่วยงานถูกตั้งคำถามถึงการดำเนินภารกิจที่อาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการตั้งหน่วยงาน และรูปแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้จะยังสามารถใช้ในการบริหารจัดการได้ดีเหมือนกันหรือไม่ และจะยังคงสามารถที่จะใช้กับหน่วยงานใหม่ที่จะมีการจัดตั้งขึ้นได้หรือไม่

# สถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID 19 (ต่อ)

- ที่ประชุมผู้บริหารองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (ทอพ.) ได้เห็นความสำคัญและเห็นประโยชน์ของผลการศึกษาข้างต้น รวมถึงตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและหน่วยงานมีเพิ่มขึ้น
- จึงเห็นควรให้มีการศึกษาประเมินเพิ่มเติมให้ได้ข้อมูลเชิงการบริหารและเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหน่วยงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสังคมโดยรวม

# วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และกลไกการบริหารจัดการในภาพรวมขององค์กรที่จัดตั้งตาม พรบ. เฉพาะ
2. เพื่อศึกษาความสามารถในการสนองตอบด้านการบริหารจัดการต่อการแพร่ระบาดของ COVID 19
3. เพื่อวิเคราะห์แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practice) และปัจจัยความสำเร็จ (key success factor) ตลอดจนข้อจำกัดและอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงาน
4. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อทิศทางการปรับตัวและแนวทางในการบริหารจัดการในอนาคต และต่อแนวคิดการบริหารหน่วยงานด้วยกลไกการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

# ขอบเขตของการศึกษา

หน่วยงานที่ศึกษาประกอบด้วยหน่วยงานซึ่งเป็นตัวแทน คือ

- 1) กลุ่มสุขภาพ
- 2) กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 3) กลุ่มกองทุนสนับสนุน
- 4) กลุ่มอื่นๆ

# ขอบเขตของการศึกษา (ต่อ)

- ศึกษา รวบรวมข้อมูล และจัดเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่และกลไกการบริหารจัดการในภาพรวมขององค์กรที่จัดตั้งตาม พรบ. เฉพาะ
- ศึกษาและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ศึกษาในภาพรวมโดยพิจารณาถึงความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน รวมถึงการตอบสนองต่อผลที่เกิดจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID 19
- วางหลักเกณฑ์เพื่อคัดเลือกแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศของหน่วยงานที่ศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

## ขอบเขตของการศึกษา (ต่อ)

- วิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จของหน่วยงานที่ศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยหน่วยงานที่ศึกษา
- วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานที่ศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยหน่วยงานที่ศึกษา
- จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายด้วยการสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อยหน่วยงานที่ศึกษา
- นำเสนอผลการศึกษาในที่ประชุม โดยนำเสนอรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงาน (interim report) เมื่อครบระยะเวลา 6 เดือน และรายงานฉบับสมบูรณ์เมื่อครบระยะเวลา 12 เดือน



# ระเบียบวิธีวิจัย

## การวิจัยใช้รูปแบบกรณีศึกษาโดยเน้นวิธีการเชิงคุณภาพ

1. เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึก ซึ่งแสดงให้เห็นตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ผ่านการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสัมภาษณ์กลุ่ม
2. ซึ่งมุ่งเน้นการทำความเข้าใจมุมมองที่หลากหลายจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียรวมถึงอีกทั้งคำนึงถึงความเป็นตัวแทนจากองค์กรตามพ.ร.บ.เฉพาะที่เหมาะสมกับขอบเขตและระยะเวลาในการดำเนินการโครงการวิจัย
3. เพื่อสนับสนุนการประเมินผล สังเคราะห์แนวปฏิบัติที่ดี พร้อมจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายซึ่งจะกลับจากการทำความเข้าใจในกรณีศึกษา
4. อีกทั้งสามารถบูรณาการองค์ความรู้ที่ได้จากการทำวิจัยเกี่ยวกับองค์กรตามพ.ร.บ.เฉพาะจากครั้งก่อนมาใช้ในการต่อยอดและขยายผลให้สอดคล้องกับยุคของความเปลี่ยนแปลงพลิกผันได้อีกด้วย

# ระเบียบวิธีวิจัย (ต่อ)

## การวิเคราะห์เอกสาร (documentary research)

- เป็นการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับทฤษฎีหรือแนวคิดเรื่องราชการแบบเปิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดอื่นที่เกี่ยวข้อง ประสบการณ์จากต่างประเทศที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี และเอกสารงานวิจัยหรือเอกสารเกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย และประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องจากแหล่งต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ สื่อทางโซเชียลมีเดียของหน่วยงานรัฐ

## การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

- สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้กำหนดนโยบาย ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารองค์การ และบุคลากรในหน่วยงานตัวแทนทั้ง 9 หน่วยงาน เพื่อทราบความคิดเห็นและทัศนคติ

## การสัมภาษณ์กลุ่ม (focus group)

- กลุ่มย่อยประมาณ 10-15 คน ระหว่างผู้แทนหน่วยงานตัวแทน ตัวแทนภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง และมีความสนใจในเรื่องเดียวกัน เพื่อให้ได้แสดงความคิดเห็นโดยอิสระ

# ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. การวิจัยนี้สามารถสร้างคุณประโยชน์จากการประมวลและวิเคราะห์องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง องค์กรตาม พ.ร.บ. เฉพาะ
2. เพื่อการสังเคราะห์แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Recommendations)
3. เพื่อเสนอแนวทางการปรับ ตัวและการบริหารจัดการองค์กรตาม พ.ร.บ. เฉพาะ ให้ทันต่อยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงพลิกผัน

# ระยะเวลาการทำวิจัย

9 เดือน ระหว่าง กรกฎาคม 2565 ถึง มีนาคม 2566

# งบประมาณการดำเนินโครงการ

รวมทั้งสิ้น 2,000,000 บาท

# ผู้รับผิดชอบโครงการ

ที่ปรึกษาโครงการ ศาสตราจารย์ ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์

หัวหน้าโครงการ รองศาสตราจารย์ ดร. ณัฐรา วจินัยภาค

นักวิจัยโครงการ

รองศาสตราจารย์ ดร. กุลทิพย์ ศาสตรระจุกิ

รองศาสตราจารย์ พ.ต.อ. ดร. ประพนธ์ สหพัฒนา

รองศาสตราจารย์ ดร. พรพรรณ ประจักษ์เนตร

รองศาสตราจารย์ ดร. พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรเลิศ อาภาอนุทัต

อาจารย์ ดร. กรณ์ หุวะนันทน์

ผู้ช่วยโครงการ 2 อัครา

**THANK YOU**